



Nationaal Rapporteur Mensenhandel  
en Seksueel Geweld tegen Kinderen

# Slachtoffermonitor mensenhandel

2014-2018



H.J. Bolhaar

*Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen*

Auteurs:

S.R. van Bommel (Coördinator cluster mensenhandel)

N.N.D. Bos (Beleidsmedewerker)

S.E. Hageman (Onderzoeker / Projectleider Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018)

B.J.H. van Oerle (Beleidsmedewerker)

S.L.J. Kragten-Heerdink (Senior onderzoeker)

## Colofon

Referentie: Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2019).  
*Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Postbus 20301

2500 EH Den Haag

070-3704514

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

Grafische en digitale realisatie: Studio Kers

© Nationaal Rapporteur 2019

# Inhoud

	<b>Overzicht figuren en tabellen</b>	<b>7</b>
	<b>Gebruikte afkortingen</b>	<b>9</b>
	<b>Voorwoord</b>	<b>11</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>13</b>
	1.1 Doel van de monitor mensenhandel	13
	1.2 De integrale aanpak van mensenhandel	14
	1.3 Terugblik op de monitor mensenhandel 2013-2017	17
	1.4 Vormen van mensenhandel	19
	1.5 De geschatte populatie slachtoffers van mensenhandel	20
	1.6 Leeswijzer	22
<b>2</b>	<b>Ontwikkelingen aanpak mensenhandel</b>	<b>23</b>
	2.1 Algemene ontwikkelingen	24
	2.1.1 Strafrechtelijke aanpak van mensenhandel	27
	2.1.2 Bestuurlijke aanpak van mensenhandel	32
	2.1.3 Bescherming en ondersteuning bij mensenhandel	34
	2.1.4 Overige ontwikkelingen ten aanzien van mensenhandel	39
	2.2 Seksuele uitbuiting	43
	2.2.1 Strafrechtelijke aanpak van seksuele uitbuiting	43
	2.2.2 Bestuurlijke aanpak van seksuele uitbuiting	45
	2.2.3 Bescherming en ondersteuning bij seksuele uitbuiting	46
	2.2.4 Publiek-private samenwerking ten aanzien van seksuele uitbuiting	50
	2.3 Arbeidsuitbuiting	50
	2.3.1 Strafrechtelijke en bestuurlijke aanpak van arbeidsuitbuiting	51
	2.3.2 Bescherming en ondersteuning bij arbeidsuitbuiting	56
	2.3.3 Publiek-private samenwerking ten aanzien van arbeidsuitbuiting	57
	2.4 Criminele uitbuiting	58
	2.4.1 Strafrechtelijke aanpak van criminele uitbuiting	59
	2.4.2 Bestuurlijke aanpak van criminele uitbuiting	60
	2.4.3 Bescherming en ondersteuning bij criminele uitbuiting	60
	2.5 Mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering	62
	2.6 Conclusie	62

<b>3</b>	<b>De bij CoMensha gemelde slachtoffers</b>	<b>69</b>
3.1	Inleiding	69
3.2	Achtergrond van de cijfers	70
3.2.1	Kanttekeningen bij de cijfers	73
3.2.2	De vier mensenhandelvormen	74
3.3	Aantal slachtoffers	74
3.4	Verschillende mensenhandelvormen: vier groepen slachtoffers	77
3.4.1	Uitbuitingsvormen	77
3.4.2	Vier groepen slachtoffers	86
3.5	Persoonskenmerken van de vier groepen slachtoffers	87
3.5.1	Uitgelicht: minderjarige slachtoffers	95
3.5.2	Uitgelicht: sub-3 personen (uitsluitend door de KMar gemelde seksuele uitbuitingsslachtoffers)	97
3.6	Melders van de vier groepen slachtoffers	97
3.6.1	Regionale politiemeldingen	103
3.7	Aangifte door de vier groepen slachtoffers	107
3.8	Conclusie	108
<b>4</b>	<b>Vreemdelingrechtelijke bescherming slachtoffers mensenhandel</b>	<b>113</b>
4.1	Inleiding	113
4.2	Verblijfsregeling slachtoffers van mensenhandel	114
4.2.1	De bedenktijd	115
4.2.2	De verblijfsvergunning	116
4.3	Achtergrond van de cijfers	120
4.3.1	Kanttekeningen bij de cijfers	121
4.3.2	De vier mensenhandelvormen	122
4.4	Gebruik van de verblijfsregeling mensenhandel	122
4.4.1	Routes binnen de verblijfsregeling mensenhandel	124
4.5	Tijdelijk verblijf mensenhandel	128
4.5.1	Tijdelijk verblijf en een Dublinstatus	130
4.6	Het voortgezet verblijf mensenhandel	133
4.7	Persoonskenmerken van slachtoffers die gebruik maken van de verblijfsregeling mensenhandel	137
4.8	Conclusie	143
<b>5</b>	<b>Conclusie en aanbevelingen</b>	<b>147</b>
5.1	Een effectieve integrale aanpak van mensenhandel	147
5.2	Ontwikkelingen in de aanpak mensenhandel	148
5.3	De bij CoMensha gemelde slachtoffers	154
5.3.1	Slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting	155
5.3.2	Slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting	156
5.3.3	Slachtoffers van arbeidsuitbuiting	156
5.3.4	Slachtoffers van criminele uitbuiting	157
5.4	Vreemdelingrechtelijke bescherming slachtoffers mensenhandel	157
5.4.1	Gebruik van de verblijfsregeling	157
5.5	Aanbevelingen	159

5.5.1	Coördinatie en monitoring van het programma Samen tegen mensenhandel ontbreekt	159
5.5.2	Het zicht op de slachtoffers van mensenhandel die in Nederland in beeld zijn verslechtert	161
5.5.3	Jonge slachtoffers en daders van binnenlandse seksuele uitbuiting raken uit beeld	162
5.5.4	Uitbuiting van slachtoffers van mensenhandel met een Dublinstatus vraagt om inzicht	164
5.5.5	De aanpak van mensenhandel door de Nationale Politie	166
	<b>Literatuur</b>	<b>169</b>
<b>B1</b>	<b>Het corrigeren en bijschatten van de prostitutiesectoren van seksuele uitbuiting</b>	<b>175</b>
<b>B2</b>	<b>Bijlagetabellen</b>	<b>177</b>



# Overzicht figuren en tabellen

## Hoofdstuk 1

Schema 1.1	De integrale aanpak	15
------------	---------------------	----

## Hoofdstuk 3

Figuur 3.1	Aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar 2009-2018	75
Figuur 3.2	Aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers met en zonder de uitsluitend door de KMar gemelde seksuele uitbuitingslachtoffers, per jaar 2014-2018 (N=5.749)	76
Figuur 3.3	Bij CoMensha gemelde slachtoffers naar uitbuitingsvorm, per jaar 2014-2018 (N=4.981)	78
Figuur 3.4a	Bij CoMensha gemelde slachtoffers van seksuele uitbuiting, naar sector indien bekend, per jaar 2014-2018 (N=1.156)	80
Figuur 3.4b	Bij CoMensha gemelde slachtoffers van seksuele uitbuiting, naar sector indien bekend of bijgeschat, per periode 2014-2015 en 2016-2018 (N=2.102)	82
Figuur 3.5	Bij CoMensha gemelde slachtoffers van arbeidsuitbuiting, naar sector, periode 2014-2018 (N=1.068)	84
Figuur 3.6	Bij CoMensha gemelde slachtoffers van criminele uitbuiting, naar de manier waarop, periode 2016-2018 (N=187)	85
Figuur 3.7	Bij CoMensha gemelde slachtoffers naar mensenhandelvorm, per jaar 2014-2018 (N=4.981)	86
Figuur 3.8	Geslacht van de bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar 2014-2018 en per mensenhandelvorm (N=4.981)	88
Figuur 3.9	Leeftijd van de bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar 2014-2018 en per mensenhandelvorm (N=4.981)	90
Tabel 3.1	Top-5 nationaliteiten van de bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar 2014-2018 en per mensenhandelvorm (N=4.981)	92
Figuur 3.10	Herkomstregio van de bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar 2014-2018 en per mensenhandelvorm (N=4.981)	94
Figuur 3.11	Herkomstregio van de bij CoMensha gemelde minderjarige slachtoffers, per jaar 2014-2018 en per mensenhandelvorm (N=1.050)	96
Tabel 3.2	Persoonskenmerken van de uitsluitend door de KMar bij CoMensha gemelde seksuele uitbuitingslachtoffers (de sub-3-personen), per jaar 2014-2018 (N=768)	97
Figuur 3.12	Meldingen van slachtoffers naar melder, per jaar 2014-2018 en per mensenhandelvorm (N=5.845)	98

Figuur 3.13	Politiemeldingen van slachtoffers naar politie-eenheid, per jaar 2014-2018 en per mensenhandelvorm (N=2.746)	104
Figuur 3.14	Het jaarlijks gemiddeld aantal gemelde slachtoffers ten opzichte van het gemiddeld aantal inwoners per regionale politie-eenheid in 2014-2018	106
Figuur 3.15	Aangifte door de bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar 2014-2018 en per mensenhandelvorm (N=4.981)	107
<b>Hoofdstuk 4</b>		
Schema 4.1	Schematische weergave van de verblijfsregeling mensenhandel tot 1 augustus 2019	115
Figuur 4.1	Aantal keer dat gebruik is gemaakt van de verblijfsregeling mensenhandel, afgezet tegen het aantal bij CoMensha gemelde buitenlandse slachtoffers, per jaar 2014-2018	123
Figuur 4.2	Routes van gebruik van de verblijfsregeling mensenhandel, periode 2014-2018 (N=1.648)	126
Figuur 4.3	Aantal afgehandelde aanvragen tijdelijk verblijf naar afdoeningsgrond, per jaar 2014-2018 (N=1.119)	129
Figuur 4.4	Afgehandelde aanvragen tijdelijk verblijf naar aanwezigheid van een Dublinstatus, per jaar 2016-2018 (N=660)	131
Figuur 4.5	Aantal afgehandelde aanvragen voortgezet verblijfsrecht mensenhandel naar afdoening, per jaar 2014-2018 (N=719)	134
Figuur 4.6	Geslacht van de vijf groepen slachtoffers die gebruik hebben gemaakt van de verblijfsregeling mensenhandel, periode 2014-2018 (N=1.648)	138
Figuur 4.7	Leeftijd van de vijf groepen slachtoffers die gebruik hebben gemaakt van de verblijfsregeling mensenhandel, periode 2014-2018 (N=1.648)	139
Tabel 4.1	Top-5 nationaliteiten van de vijf groepen slachtoffers die gebruik hebben gemaakt van de verblijfsregeling mensenhandel, periode 2014-2018 (N=1.648)	140
Tabel 4.2	Top-5 nationaliteiten van slachtoffers die gebruik hebben gemaakt van de bedenktijd en/of het tijdelijk verblijfsrecht, per eerste jaar in de verblijfsregeling mensenhandel 2014-2018 (N=1.277)	141
Figuur 4.8	Herkomstregio van de vijf groepen slachtoffers die gebruik hebben gemaakt van de verblijfsregeling mensenhandel, periode 2014-2018 (N=1.648)	142
<b>Bijlagen</b>		
Tabel B2.1	Nationaliteiten van de bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar 2014-2018 en per mensenhandelvorm (N=4.981)	178
Tabel B2.2	Nationaliteiten van de bij CoMensha gemelde minderjarige slachtoffers, per jaar 2014-2018 en per mensenhandelvorm (N=1.050)	183
Tabel B2.3	Nationaliteiten van de vijf groepen slachtoffers die gebruik hebben gemaakt van de verblijfsregeling mensenhandel, periode 2014-2018 (N=1.648)	187
Tabel B2.4	Nationaliteiten van slachtoffers die gebruik hebben gemaakt van de bedenktijd en/of het tijdelijk verblijfsrecht, per eerste jaar in de verblijfsregeling mensenhandel 2014-2018 (N=1.277)	190



## Gebruikte afkortingen

AMV	Alleenstaande minderjarige vreemdelingen
AP	Autoriteit Persoonsgegevens
ATO	Aanjaagteam Ondernijning
Atw	Arbeidstijdenwet
AU	Arbeidsuitbuiting
AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel
Avv	Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten
BL-SU	Binnenlandse seksuele uitbuiting
BO	Beschermde Opvang
BuZa	Buitenlandse Zaken
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CCV	Centrum Criminaliteitspreventie en Veiligheid
CKM	Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel
COA	Centraal Orgaan Asielzoekers
CoMensha	Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel
CU	Criminele uitbuiting
DFC	Defence for Children
DLR	Dienst Landelijke Recherche
DRR	Dienst Regionale Recherche
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
EMM	Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel
EU	Europese Unie
FIU	Financial Intelligence Unit
GO-SU	Grensoverschrijdende seksuele uitbuiting
GRETA	Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings
IBP	Interbestuurlijk Programma
iCOV	Infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen
IGJ	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOB	Informatie Ondersteund Beslissen
IOM	International Organization for Migration
ISZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
ISZW-DO	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid Directie Opsporing

JenV	Justitie en Veiligheid
KMar	Koninklijke Marechaussee
KNMG	Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst
LCC	Landelijk Coördinatiecentrum
LIEC	Landelijk Informatie en Expertise Centrum
LIP MPG	Landelijk Innovatieplatform Multiprobleemgezinnen
LVB	Licht verstandelijke beperking
LSI	Landelijke Stuurgroep Interventieteams
mob	Met onbekende bestemming
MPG	Multiprobleemgezinnen
MRO	Melding recherche onderzoek
MSE	Multiple Systems Estimation
ngo	Non-gouvernementele organisatie
NVIS	Nationaal Visum Informatiesysteem
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OICM	Operationeel Informatiepunt Mensenhandel
OMM	Opsporing Mensenhandel en Migratiecriminaliteit
OM	Openbaar Ministerie
RIEC	Regionaal Informatie en Expertise Centrum
RUPS	Regeling Uitstapprogramma's Prostituees
SDG	Sustainable Development Goals
Sr	Wetboek van Strafrecht
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
THB	Trafficking in Human Beings
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UNU-CPR	United Nations University for Policy Research
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Vb 2000	Vreemdelingenbesluit 2000
Vc 2000	Vreemdelingencirculaire 2000
Vw 2000	Vreemdelingenwet 2000
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Waadi	Wet allocatie arbeidskrachten voor intermediairs
WagwEU	Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie
Wav	Wet arbeid vreemdelingen
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens
Wml	Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Wrs	Wet Regulering Sekswork

# Voorwoord

Iedere 18 oktober, de Europese dag tegen mensenhandel, publiceer ik de Slachtoffermonitor mensenhandel. Op deze dag vestigen we onze aandacht op de slachtoffers van mensenhandel. Hun verhalen zijn vaak huiveringwekkend, en maken duidelijk wat de ernstige en langdurige gevolgen zijn voor hen, en voor de Nederlandse samenleving als geheel.

Een van de verhalen die me is bijgebleven komt van de vijftienjarige Eva\*. Zij sprak mij aan na een lezing in Zuid-Limburg. Eva verbleef in een nieuw type zorginstelling voor minderjarigen die slachtoffer zijn geworden van seksuele uitbuiting. Ze heeft een licht verstandelijke beperking en kampte met PTSS, drugs- en hechtingsproblematiek. Mensenhandelaren richten zich vaak op kwetsbare jongeren zoals Eva en maken meedogenloos misbruik van deze kwetsbaarheid. Zo sprak ik een paar maanden geleden bij een welzijnsorganisatie met hun medewerker Joseph\*, een jongeman uit Oeganda. Ook hij is in Nederland als jongere seksueel uitgebuit. Hij durfde niet naar de politie te gaan, want zijn mensenhandelaar vertelde hem dat hij dan het land uitgezet zou worden. Hij vond het als man ook moeilijk om over seksuele uitbuiting door mannen te spreken.

Het valt mij op dat het bij mensenhandel vaak gaat om jonge mensen. Zowel in mijn rapporten als in gesprekken die ik heb met professionals en slachtoffers, zie ik veel jonge slachtoffers en jonge daders. De verhalen van Eva en Joseph laten de urgentie zien van deze problematiek. Uit het programma Samen tegen mensenhandel blijkt dat deze urgentie ook op de ministeries is doorgedrongen. Ik constateer echter dat er een flinke spanning bestaat tussen de geuite beleidsambities en de uitvoeringspraktijk. Om de geuite ambities te kunnen waarmaken is veel meer en concreter inzicht nodig in de aard en omvang van mensenhandel op zowel landelijk als regionaal niveau. Er moeten knelpunten worden weggenomen en randvoorwaarden worden gecreëerd die professionals in staat stellen om deze problematiek effectief en integraal aan te pakken. Cruciale randvoorwaarden, zoals meer en betere dataverzameling, mogelijkheden voor data-uitwisseling en expertise-opbouw, moeten daarom worden gerealiseerd.

Effectieve bescherming van slachtoffers vraagt om inzicht in de problematiek. Uit deze monitor blijkt echter een dramatische en structurele verslechtering van onze informatiepositie. Dat is onaanvaardbaar, en strookt ook niet met de doelstellingen die zijn geformuleerd in Samen tegen mensenhandel en in de internationale verplichtingen waaraan de Nederlandse overheid zich heeft gecommitteerd.

---

\* De gebruikte namen zijn om privacyredenen gefingeerd

Door een betrouwbare schatting weten we dat veel meer jongeren slachtoffer zijn van uitbuiting dan dat we nu in deze monitor zien. Dit zijn jongeren zoals Eva en Joseph. Het is daarom cruciaal om alles in het werk te stellen om mensenhandel te voorkomen, slachtoffers te beschermen en ondersteunen, en daders te stoppen en bestraffen. Juist voor de mensen die het meest kwetsbaar zijn, die zelf vaak niet om hulp kunnen of durven vragen, dient de overheid er te zijn. Ze vragen van ons geen woorden maar daden.

Mijn dank gaat uit naar de slachtoffers die hun verhaal wilden vertellen, naar de bevlogen professionals die zich elke dag inzetten voor een betere aanpak van mensenhandel, en naar alle betrokkenen die hebben meegewerkt aan deze monitor, in het bijzonder het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (Co-Mensha) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) voor het aanleveren van de data voor deze monitor. Ook wil ik de medewerkers van mijn bureau bedanken voor hun inzet bij de totstandkoming van dit rapport.

Herman Bolhaar

*Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen*

In Nederland zijn naar schatting jaarlijks tussen de 5.000 en 7.500 (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel.<sup>1</sup> Het gaat om mannen, vrouwen en kinderen die worden uitgebuit of daarvoor worden geronseld. Mensenhandel is een aantasting van de waardigheid en integriteit van de mens en een inbreuk op diens persoonlijke vrijheid. De aanpak van mensenhandel is daarom geworteld in internationale rechtsinstrumenten. Zo verplichten internationale verdragen en Europese richtlijnen de Nederlandse overheid tot het voeren van effectief beleid om mensenhandel tegen te gaan. Dit beleid dient zich te richten op het voorkomen van mensenhandel, het beschermen en ondersteunen van slachtoffers en het vervolgen en berechten van daders.<sup>2</sup>

Deze slachtoffermonitor gaat over de signalering en bescherming van slachtoffers van mensenhandel in de periode 2014-2018. De slachtoffermonitor vermeldt cijfers over de (mogelijke) slachtoffers die in Nederland in de jaren 2014-2018 bij het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha) en bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) zijn geregistreerd. Deze informatie maakt inzichtelijk hoeveel en welke slachtoffers in Nederland in beeld zijn gekomen, door wie zij zijn gemeld, en welke vreemdelingrechtelijke bescherming buitenlandse slachtoffers vragen en ontvangen. Naast cijfermatig inzicht informeert deze monitor ook over ontwikkelingen in beleidslijnen, wetgeving en onderzoek op het terrein van mensenhandel in de periode van september 2018 tot en met augustus 2019.

## 1.1 Doel van de monitor mensenhandel

Eén van de wettelijke taken van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen is het rapporteren over de aard en omvang van mensenhandel in Nederland en het meten van effecten van beleid op dit terrein. De Nationaal Rapporteur geeft uitvoering aan deze taak met de monitor mensenhandel. De monitor mensenhandel bestaat uit een slachtoffermonitor en een dadermonitor. Deze delen geven gezamenlijk inzicht in de aard en omvang van mensenhandel in Nederland. Het is dan ook belangrijk

---

<sup>1</sup> Zie Hoofdstuk 2 in [Nationaal Rapporteur, 2017](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016).

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

dat zij in samenhang met elkaar worden gelezen. Dit rapport, een slachtoffermonitor, geeft inzage in het aantal slachtoffers van mensenhandel dat in Nederland in beeld komt bij CoMensha en de IND. De dadermonitor laat de aard en omvang zien van verdachten en daders van mensenhandel die de strafrechtketen hebben doorlopen. Daarnaast informeren beide rapporten over de ontwikkelingen op het gebied van beleid, onderzoek en wetgeving. Voor het inzichtelijk maken van de aard en omvang van slachtofferschap en daderschap gebruikt de Nationaal Rapporteur doorgaans het model van de ‘trechter’. De ‘trechter’ schetst het proces dat slachtoffers en daders kunnen doorlopen vanaf het moment dat het delict heeft plaatsgevonden tot aan het moment dat zij zijn geholpen dan wel geresocialiseerd.<sup>3</sup> Voor de slachtoffermonitor mensenhandel is het echter niet mogelijk om dit model te hanteren, omdat het onbekend is in welke fase van de slachtoffergerichte aanpak (zie [Schema 1.1](#)) de aan CoMensha gemelde slachtoffers zich bevinden.

De resultaten in de monitor zijn in eerste instantie beschrijvend van aard en slechts verklarend waar mogelijk. Door het analyseren van meerjarige duurzame ontwikkelingen en informatie die de Nationaal Rapporteur ontvangt vanuit het veld, krijgen de bevindingen echter wel context en worden knel- en verbeterpunten zichtbaar. Dit maakt het mogelijk om gerichte aanbevelingen te doen. Hiervoor is echter wel vereist dat de monitor mensenhandel met een bepaalde periodiciteit verschijnt. De Nationaal Rapporteur streeft er daarom naar jaarlijks een slachtoffermonitor en tweejaarlijks een dadermonitor te publiceren.

De Nationaal Rapporteur beoogt met de monitor mensenhandel het lerend en presterend vermogen van de organisaties die een rol hebben in de aanpak van mensenhandel te vergroten. De monitor vormt daarmee een extra periodieke toets in de Plan, Do, Check, Act kwaliteitssystematiek.<sup>4</sup> Deze systematiek stelt dat aan de basis van elk proces een cyclus ligt waarin bewaakt wordt of het beoogde resultaat ook gehaald wordt. Dit betekent bij de aanpak van mensenhandel dat genomen maatregelen van meetbare doelstellingen worden voorzien, deze worden geëvalueerd en op basis daarvan worden bijgestuurd. De verantwoordelijkheid voor het evalueren van eigen beleid en praktijk ligt allereerst bij organisaties zelf. De Nationaal Rapporteur kan daarin wel ondersteuning bieden. Niet alleen door de beschrijvingen in de monitor en het doen van aanbevelingen, maar bijvoorbeeld ook door het vervullen van een adviesrol.

## 1.2 De integrale aanpak van mensenhandel

Mensenhandel kent diverse verschijningsvormen (zie hierover [§1.4](#)) en komt in verschillende sectoren voor. Dit vraagt om betrokkenheid van veel verschillende actoren bij de aanpak van mensenhandel, zoals opsporingsinstanties, hulp- en zorgverleningsinstanties en gemeenten. Al deze organisaties hebben daarin een eigen – en soms overlappende – verantwoordelijkheid, waarbij het van belang is dat de verschillende partijen soms buiten hun eigen aandachtsgebied kijken om de samenwerking succesvol te laten zijn. De Systeemanalyse Mensenhandel, die onderzoeksorganisatie TNO op initiatief van CoMensha heeft uitgevoerd, geeft de complexiteit van deze integrale benadering van mensenhandel goed weer.<sup>5</sup> Deze complexiteit vraagt om een sluitende en integrale aanpak, die uit verschillende soorten

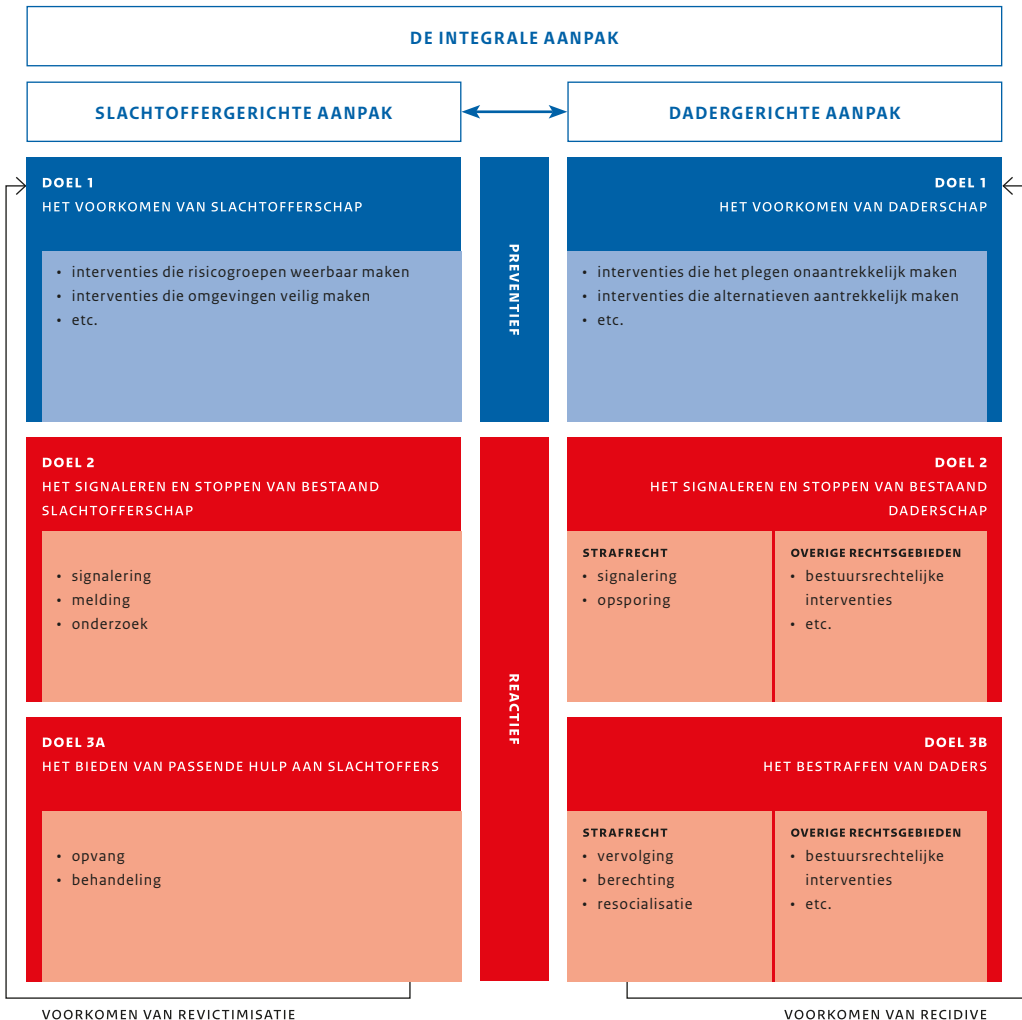
3 Zie bijvoorbeeld Figuur 1.1 in *Nationaal Rapporteur, 2018* (Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2016) en Figuur 1.1 in *Nationaal Rapporteur, 2019* (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017).

4 Zie voor meer informatie hierover [www.deming.org/explore/p-d-s-a](http://www.deming.org/explore/p-d-s-a) (geraadpleegd 2 april 2019).

5 Website Rijksoverheid, [www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/11/13/tk-bijlage-1-systeemanalyse-mensenhandel-tno](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/11/13/tk-bijlage-1-systeemanalyse-mensenhandel-tno) (geraadpleegd 15 augustus 2019).

interventies bestaat. Een sluitende aanpak richt zich zowel op slachtoffers als op daders. De bescherming van slachtoffers is namelijk onlosmakelijk verbonden met de aanpak van daders en vice versa. Het signaleren van slachtoffers volstaat immers niet als een dader vervolgens nieuwe slachtoffers kan maken. Een integrale aanpak van mensenhandel kent zowel een preventieve als een reactieve kant, en streeft drie doelen na:

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



Schema 1.1 De integrale aanpak

**Schema 1.1** geeft de integrale aanpak van mensenhandel schematisch weer.<sup>6</sup> De drie doelen in het schema komen grotendeels overeen met de ambities zoals geformuleerd in het interdepartementale actieprogramma Samen tegen mensenhandel.<sup>7</sup> Deze doelen zijn tevens in overeenstemming met de verplichting die de Nederlandse overheid hiertoe heeft op basis van de EU-Richtlijn mensenhandel.<sup>8</sup>

#### *Doel 1: het voorkomen van mensenhandel*

Het eerste doel betreft interventies die zich richten op het voorkomen van slachtoffer- en daderschap van mensenhandel. Dit zijn preventieve interventies. Bij het voorkomen van slachtofferschap kunnen veel actoren een rol spelen. Zo hebben scholen een rol in het gebruiken van bewezen effectieve lesmethoden voor seksuele en relationele vorming.<sup>9</sup> Ook kunnen bedrijven bijvoorbeeld maatregelen nemen die voorkomen dat mensenhandel binnen hun productieketen plaatsvindt.<sup>10</sup> Om slachtofferschap van mensenhandel te voorkomen is het essentieel om te weten welke groepen een groot risico lopen om slachtoffer te worden. Alleen wanneer dat duidelijk is, kunnen specifieke interventies worden ingericht. Vervolgens is het belangrijk dat ontplooide interventies ook gemonitord en geëvalueerd worden, zodat inzicht komt in de effectiviteit van de maatregelen. Dat het voorkomen van mensenhandel van groot belang is, is evident: hier valt immers de grootste winst te halen.

#### *Doel 2: het signaleren en stoppen van mensenhandel*

Het tweede doel, het signaleren en stoppen van bestaand slachtofferschap en daderschap, wordt vormgegeven door interventies die kunnen worden ingezet op het moment dat een uitbuitingssituatie plaatsvindt. Dit betreffen reactieve interventies. Voor het signaleren en stoppen van slachtofferschap kan worden gedacht aan het trainen van professionals in het herkennen en melden van signalen van mensenhandel, zoals eerstelijns politiemedewerkers of hulpverleners binnen de jeugdzorg. Voor het ontwikkelen van maatregelen die gericht zijn op dit doel is gedegen inzicht in de aard en omvang van het aantal slachtoffers van mensenhandel essentieel.

#### *Doel 3A: het bieden van passende hulp aan slachtoffers van mensenhandel*

Slachtoffers hebben recht op opvang, hulp, bescherming en behandeling. Dit doel heeft zowel een reactief als preventief karakter. Voor slachtoffers van mensenhandel betekent dit dat zij de bescherming en hulpverlening ontvangen die zij nodig hebben. Daarbij is het van belang dat ook wordt ingezet op het voorkomen van revictimisatie. Op dit moment ontbreekt het aan informatie over het aantal slachtoffers dat hulpverlening ontvangt, en welk type hulpverlening zij ontvangen. Ook bestaat er geen informatie over revictimisatie van slachtoffers. Voor effectieve en duurzame bescherming van slachtoffers van mensenhandel is inzicht hierin van groot belang.

6 Zie voor een uitgebreide(re) beschrijving van de integrale aanpak [Nationaal Rapporteur, 2019](#) (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 19-22.

7 Ministerie van Justitie en Veiligheid, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en ministerie van Buitenlandse Zaken, 2018 (hierna het programma Samen tegen mensenhandel).

8 Zie onder 7 in de preambule bij de EU-Richtlijn mensenhandel.

9 Zie hierover bijvoorbeeld [Nationaal Rapporteur, 2017](#) (Effectief preventief).

10 Zie hierover bijvoorbeeld §2.3.4 over de IMVO-convenanten in [Nationaal Rapporteur, 2018](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017) en de Wet zorgplicht kinderarbeid.



### *Doel 3B: het bestraffen van daders van mensenhandel*

Daders dienen te worden berecht en bestraft.<sup>11</sup> Ook dit doel heeft zowel een reactief als preventief karakter. Van het vervolgen en berechten van daders gaat een afschrikwekkende en normstellende werking uit. Bestrafing dient als vergelding voor het aangedane leed. Een straf moet tevens voorkomen dat een dader in herhaling treedt. Om recidive te voorkomen is het van belang het recidiverisico zo goed mogelijk in te schatten en op basis daarvan een (gedrags-)interventie in te zetten die bijdraagt aan het verlagen van dit risico.<sup>12</sup> Op dit moment ontbreekt het nog aan zicht op, en inzicht in, recidive van mensenhandelaren. In de Dadermonitor mensenhandel 2013-2017 heeft de Nationaal Rapporteur de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (JenV) daarom aanbevolen hier onderzoek naar te doen.<sup>13</sup>

### *De slachtoffermonitor in relatie tot de integrale aanpak van mensenhandel*

Deze slachtoffermonitor mensenhandel gaat over een beperkt deel van de reactieve slachtoffergerichte aanpak. Voor het monitoren van de (reactieve) slachtoffergerichte aanpak (vanaf de signalering van bestaand slachtofferschap) ontbreekt het echter nog aan (cijfermatige) informatie over de verschillende fases die in het schema worden onderscheiden. Zo zijn de slachtoffers die voorkomen in de landelijke registratie weliswaar allemaal 'gemeld' bij CoMensha, maar zijn dit niet het type meldingen dat wordt bedoeld in de integrale aanpak. Uit de landelijke registratie is niet af te leiden hoeveel en welke slachtoffers gesignaleerd worden, hoeveel en welke slachtoffers gemeld worden bij- en onderzocht worden door instanties die slachtoffers verder kunnen helpen (zoals opsporingsinstanties, zorgcoördinatoren, scholen, gemeenten, jeugdzorginstanties), en hoeveel en welke slachtoffers uiteindelijk opvang krijgen en behandeld worden. Door het ontbreken van informatie over de verschillende fases waarin slachtoffers van mensenhandel zich bevinden, is een gedegen monitoring van de slachtoffergerichte aanpak zoals in [Schema 1.1](#), en daarmee de vormgeving van een informatiegestuurde effectieve aanpak, op dit moment feitelijk niet mogelijk.

## 1.3 Terugblik op de monitor mensenhandel 2013-2017

De laatste keer dat de Nationaal Rapporteur rapporteerde over de slachtoffer- en dadergerichte aanpak betrof dat de periode 2013-2017. De Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017 en de Dadermonitor mensenhandel 2013-2017 dienen – voor zover relevant – daarom als vertrekpunt voor dit rapport.

Een belangrijke bevinding uit de Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017 was de forse daling van het aantal slachtoffers dat in die periode aan CoMensha is gemeld.<sup>14</sup> Deze daling werd verklaard door een andere prioritering binnen de opsporing die ten koste ging van de bestrijding van mensenhandel, en door de vereiste schriftelijke toestemmingsverklaring voor het melden van slachtoffers aan CoMensha door organisaties anders dan opsporingsinstanties. Het aantal en soort meldingen van politie-eenheden aan CoMensha bleek ook van elkaar te verschillen en lieten zich niet verklaren door geografische ligging of het aantal inwoners in een regio. Een derde bevinding was dat een aanzienlijk deel van de slachtoffers die enige vorm van vreemde-

11 De rechtspraak onderschrijft vier doelen van het strafrecht, namelijk 1) vergelding 2) het voorkomen van herhaling 3) afschrikken en 4) het beschermen van de samenleving. Zie ook website Rechtspraak: [www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Rechtspraak-in-Nederland/Rechtshandelingen/Paginas/Strafrechter.aspx](http://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Rechtspraak-in-Nederland/Rechtshandelingen/Paginas/Strafrechter.aspx) (geraadpleegd 25 juli 2019).

12 Zie over het inschatten van het recidiverisico bij zedendelinquenten [Nationaal Rapporteur, 2017](#) (Gewogen Risico deel 2).

13 [Nationaal Rapporteur, 2019](#) (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 187.

14 Deze daling heeft zich in de periode 2014-2018 zelfs versterkt, zie [Hoofdstuk 3](#).

lingrechtelijke bescherming op basis van de verblijfsregeling mensenhandel heeft gehad, overstapte naar een asielprocedure. Dit terwijl zij nog mogelijkheden hadden om verdere bescherming aan te vragen op basis van de verblijfsregeling mensenhandel. Vanwege deze bevindingen werd de staatssecretaris van JenV aanbevolen:

1. Alle benodigde voorzieningen te treffen om meldingen en registratie van relevante slachtoffergegevens mogelijk te maken;
2. Een extern onderzoek te laten verrichten naar de achtergrond van de verschillen in het aantal meldingen tussen de politie-eenheden en daarbij in beeld te brengen met welke problematiek eenheden te maken hebben bij het bestrijden van mensenhandel en wat nodig is om deze problematiek te overkomen;
3. Een onderzoek te laten verrichten naar de reden dat een aanzienlijk deel van de slachtoffers van mensenhandel kiest voor een asielprocedure.

In hoeverre deze aanbevelingen zijn opgevolgd en hoe daar verder invulling aan wordt gegeven komt aan bod in [Hoofdstuk 2](#) van deze monitor. Tot slot vroeg de Nationaal Rapporteur in de slachtoffermonitor aandacht voor de 360 (alleenstaande) minderjarige asielzoekers die in de periode van 2015 tot 2017 met onbekende bestemming (mob) uit de opvang zijn vertrokken. De zorg bestaat dat (een deel van) deze kwetsbare kinderen slachtoffer wordt van mensenhandel of van andere vormen van criminaliteit, zoals seksueel geweld.<sup>15</sup>

Parellel aan het dalend aantal slachtoffers dat in 2013-2017 door de politie werd gemeld aan CoMensha, was de enorme daling van het aantal ingeschreven verdachten bij het Openbaar Ministerie (OM) in diezelfde periode. In de Dadermonitor mensenhandel 2013-2017 werd dan ook geconstateerd dat een intensivering van de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel hard nodig is. In de dadermonitor viel verder op dat de strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting fors achterbleef op die van seksuele uitbuiting. Het bleek niet mogelijk om de volledige dadergerichte reactieve aanpak van mensenhandel te monitoren: het ontbrak aan inzicht in welke signalen tot een opsporingsonderzoek leidden en er bestond geen zicht op interventies binnen de bestuurlijke aanpak van mensenhandel en het effect daarvan. Ook bleek er te weinig inzicht in de prevalentie, signalering, resocialisatie en recidive van daders van mensenhandel. Daarnaast viel op dat een kwart van de daders nog geen 23 jaar oud was, en dat dit voor daders van seksuele uitbuiting zelfs ruim een derde was. Dit suggereert een bepaalde mate van laagdrempeligheid die niet lijkt te passen bij de ernst van het delict mensenhandel. Tot slot bleek uit de dadermonitor dat rechters zeer uiteenlopende straffen opleggen aan daders van mensenhandel, waarbij onduidelijk was welke factoren rechters meewogen bij het bepalen van een straf. Deze bevindingen leidden tot de volgende vijf aanbevelingen:

1. Onderzoek welke methode geschikt is om de daderprevalentie van de verschillende mensenhandelvormen in Nederland te bepalen en om (indien mogelijk) een eerste betrouwbare schatting te laten uitvoeren;
2. Onderzoek hoe vaak daders van mensenhandel recidiveren;
3. Maak het mogelijk zowel de gehele strafrechtelijke als bestuursrechtelijke aanpak van alle vormen van mensenhandel te monitoren;
4. Stuur aan op een vergroting en verbreding van de opsporings- en vervolgingsinspanningen ten aanzien van uitbuiting buiten de seksindustrie;
5. Onderzoek de factoren die van invloed kunnen zijn op de strafoplegging in mensenhandelzaken onderling.<sup>16</sup>

15 [Nationaal Rapporteur, 2018](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017).

16 [Nationaal Rapporteur, 2019](#) (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017).

Aangezien er pas zeer recentelijk een beleidsreactie op de dadermonitor is verschenen, kon tijdens het schrijven van deze monitor hierop niet meer worden ingegaan.<sup>17</sup>

## 1.4 Vormen van mensenhandel

Mensenhandel is strafbaar gesteld in artikel 273f Wetboek van Strafrecht. Mensenhandel kent vele uiteenlopende verschijningsvormen en daarmee ook verschillende soorten daders en slachtoffers. Het kan gaan om jongens die worden geronseld op dating apps, die zich in een kwetsbare positie bevinden ten opzichte van een oudere man die hen seks laat hebben met derden. Maar bijvoorbeeld ook om Vietnamese vrouwen die naar Nederland zijn gesmokkeld om gedwongen en onder slechte omstandigheden in nagelsalons te werken voor een beperkt of géén salaris. Hoewel bovenstaande situaties zeer verschillend zijn, kan het in beide gevallen om mensenhandel gaan.

Aangezien zowel de aard als de omvang – en daarmee ook de aanpak – verschilt per mensenhandelvorm, volstaat het niet om het fenomeen mensenhandel alleen in brede zin te monitoren. Ook met het oog op de verschillende actoren die bij verschillende mensenhandelvormen betrokken zijn, is het van belang gericht te rapporteren. Zo is de politie verantwoordelijk voor de opsporing van seksuele uitbuiting, gedwongen dienstverlening, criminele uitbuiting en gedwongen orgaanverwijdering; gaat de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) over arbeidsuitbuiting en heeft de Koninklijke Marechaussee (KMar) uitsluitend een rol bij grensoverschrijdende vormen van mensenhandel. Om deze reden monitort de Nationaal Rapporteur idealiter het slachtoffer- en daderschap van verschillende mensenhandelvormen. Voorheen waren de vier mensenhandelvormen die de Nationaal Rapporteur gebruikte gebaseerd op de uitbuitingsvorm (seksuele uitbuiting en uitbuiting buiten de seksindustrie) en op het land van werving en uitbuiting (binnenlandse en grensoverschrijdende mensenhandel).

Met ingang van deze monitor is gekozen voor een andere indeling. Hiermee wordt onderscheid gemaakt tussen meer vormen van uitbuiting dan alleen seksueel en niet-seksueel. Ook wordt de binnenlandse dan wel grensoverschrijdende aard van de mensenhandel alleen benadrukt waar dat relevant is. Dat resulteert in de volgende vier mensenhandelvormen:

- Binnenlandse seksuele uitbuiting (BL-SU)
- Grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (GO-SU)
- Arbeidsuitbuiting (AU)
- Criminele uitbuiting (CU)

Deze indeling sluit beter aan op het onderscheid dat wordt gemaakt in het actieprogramma Samen tegen mensenhandel en in de Veiligheidsagenda 2019-2022. Ook de ontwikkelingen die in [Hoofdstuk 2](#) van deze monitor worden beschreven zijn beter in te delen in meerdere vormen van uitbuiting, omdat organisaties vaak gericht zijn op een bepaalde uitbuitingsvorm. Door in de cijfermatige resultaten een soortgelijk onderscheid te maken, wordt het leggen van verbanden tussen de bevindingen uit de verschillende hoofdstukken vergemakkelijkt. Daarnaast blijkt het onderscheid tussen binnenlandse en grensoverschrijdende aard minder relevant bij niet-seksuele uitbuiting. Er is namelijk geen sprake van grote verschillen in de kenmerken van slachtoffers en daders of de modus operandi zoals dat bij seksu-

17 Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid d.d. 13 september 2019, *Kamerstukken II 2018/19*, 29638, nr. 147.

ele uitbuiting wel het geval is. Dit heeft mogelijk ook te maken met het feit dat er zeer weinig slachtoffers van binnenlandse uitbuiting buiten de seksindustrie bij CoMensha worden gemeld. Deze groep was daarom doorgaans te klein om gegronde uitspraken over te kunnen doen. Met de huidige indeling zijn de vier groepen groot genoeg om er uitspraken over te kunnen doen.

#### *Overige terminologie*

De cijfers in deze monitor betreffen mogelijke slachtoffers van mensenhandel. Er bestaat in Nederland geen geformaliseerde manier van het vaststellen van slachtofferschap. Op grond van internationale regelgeving is de Nederlandse overheid echter verplicht om in geval van de geringste aanwijzing van mensenhandel bescherming te bieden aan (mogelijke) slachtoffers. Ten behoeve van de leesbaarheid is er in deze monitor voor gekozen de nuance op deze plaats te benoemen en verder telkens kortweg te spreken over slachtoffers.

Hoewel slachtoffers de focus zijn van deze monitor wordt ook gesproken over daders – bijvoorbeeld wanneer wordt verwezen naar de dadermonitor. Het gaat doorgaans om vermoedelijke daders omdat niet altijd sprake is van een onherroepelijke veroordeling. Dat wil zeggen: de rechter heeft (nog) niet bewezen verklaard dat de dader het feit heeft gepleegd. Dit is bijvoorbeeld het geval ten tijde van signalering, opsporing en vervolging. Ten behoeve van de leesbaarheid wordt in deze monitor niet altijd onderscheid gemaakt tussen de termen dader, verdachte of veroordeelde. Dit betekent dat het begrip dader in dit rapport niet strikt in juridische zin gehanteerd wordt.

## 1.5 De geschatte populatie slachtoffers van mensenhandel

Bij het lezen van de monitor mensenhandel mag niet uit het oog worden verloren dat het aantal geregistreerde slachtoffers slechts een klein deel vormt van het daadwerkelijke aantal slachtoffers. De meeste slachtoffers van mensenhandel komen namelijk niet in beeld bij instanties. De totale populatie slachtoffers (zowel de slachtoffers in beeld als de slachtoffers die buiten beeld blijven) vormt echter het vertrekpunt waartegen het aantal geregistreerde slachtoffers wordt afgezet. Dit laat namelijk zien welk percentage van het totaal aantal slachtoffers in beeld is bij de autoriteiten.

In 2017 hebben experts<sup>18</sup> op het gebied van omvangschattingen van verborgen populaties, in samenwerking met United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) en de Nationaal Rapporteur, een eerste betrouwbare schatting<sup>19</sup> gemaakt van de totale populatie van slachtoffers van mensenhandel op basis van de ‘multiple systems estimation (MSE)’-methode.<sup>20</sup>

18 Cruyff en van der Heijden, in samenwerking met van Dijk.

19 Deze schatting is niet de eerste schatting van het aantal mensenhandelslachtoffers in Nederland, en zelfs niet de eerste op basis van de MSE-methode (zie bijvoorbeeld [Nationaal Rapporteur, 2017](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), §2.1.2.1). Echter, deze schatting is wel de eerste die volgens genoemde experts en de Nationaal Rapporteur methodologisch verantwoord is, omwille van verschillende redenen, zoals het feit dat de schatting gebaseerd is op meerdere jaren en er vier relevante covariaten zijn opgenomen in het schattingsmodel (zie hiervoor [Nationaal Rapporteur, 2017](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), §2.1.2.3). Dit betekent overigens niet dat deze schatting geen kanttekingen kent (zie hiervoor [Nationaal Rapporteur, 2017](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), §2.1.2.4).

20 Zie [Nationaal Rapporteur, 2017](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), Hoofdstuk 2; UNODC & Dutch National Rapporteur, 2017. Met de ontwikkeling van deze schatting(smethode) is een eerdere aanbeveling van de Nationaal Rapporteur opgevolgd (zie [Nationaal Rapporteur, 2012](#) (Mensenhandel in en uit beeld, Cijfermatige rapportage 2007-2011), p. 25-42 en 225 (Aanbeveling 1)).

Nu het niet in de lijn der verwachting ligt dat de (geschatte) populatie ieder jaar wezenlijk verschilt, is het niet nodig om jaarlijks een nieuwe schatting te (laten) maken.<sup>21</sup> Het is echter wel van belang om een schatting periodiek (bijvoorbeeld eens in de vijf jaar) uit te voeren. Op die manier kan gemonitord worden of, en zo ja hoe, de omvang van (de verschillende vormen van) mensenhandel in Nederland verandert. Tevens wordt hiermee inzichtelijk of het beleid het gewenste effect heeft en kan indien nodig worden bijgestuurd. Daarnaast heeft Nederland met de gebruikte schatting(smethode) een bijdrage geleverd aan de monitoring van de Sustainable Development Goals (SDG's).<sup>22</sup> Nederland voldoet hiermee reeds aan het meetbaar maken (Indicator 16.2.2)<sup>23</sup> van Target 16.2: 'End abuse, exploitation, trafficking and all forms of violence and torture against children'. Het programma Samen tegen mensenhandel vermeldt dat het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) in 2020 een tweede schatting laat uitvoeren.<sup>24</sup> Op dit moment is de haalbaarheid van een tweede betrouwbare schatting echter in het geding. De MSE-methode maakt namelijk gebruik van de overlap tussen gesignaleerde slachtoffers door de verschillende opsporingsinstanties en gesignaleerde slachtoffers door niet-opsporingsinstanties (zoals zorgcoördinatoren, hulpverlenende en opvangorganisaties etc.). Vanwege privacywetgeving komen er in het meest recente jaar 2018 echter nog maar nauwelijks slachtoffers voor die zijn gesignaleerd door de zeer belangrijke groep signaleerders: niet-opsporingsinstanties (zie §3.6).

#### *De populatieschatting (MSE) over 2014/2015<sup>25</sup>*

In deze monitor is de in 2017 gepubliceerde schatting, gebaseerd op de jaren 2014/2015, wederom het vertrekpunt van de (cijfermatige) monitoring van (de aanpak van) mensenhandel in Nederland. Uit deze schatting blijkt dat het in Nederland jaarlijks gaat om tussen de 5.000 en 7.500 slachtoffers. De meest voorkomende mensenhandelvorm is binnenlandse seksuele uitbuiting. Het gaat om ongeveer de helft van alle slachtoffers (46%; n=3.000), waarvan bijna de helft minderjarig is (47%; n=1.300). Ongeveer een vijfde (21%; n=1.300) van de geschatte populatie is slachtoffer van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting en het resterende deel (≈33%) van arbeidsuitbuiting of criminele uitbuiting.<sup>26</sup>

In 2014/2015 kwam gemiddeld ongeveer 19% van de geschatte slachtoffers voor in de CoMensha-registratie. Binnenlandse seksuele uitbuiting was in deze jaren – in vergelijking tot de andere mensenhandelvormen – het minst goed in beeld bij CoMensha (slechts 15%), en voor de minderjarige slachtoffers gold dit in nog extremere mate (slechts 11%).

21 Gezien de huidige migratie- en vluchtelingenstromen en aldus een toename van de groep die in Nederland het meest kwetsbaar is gebleken voor uitbuiting (zie [Nationaal Rapporteur, 2017](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), §2.2.1), is het niet aannemelijk dat de populatie recent kleiner zou zijn geworden.

22 De Verenigde Naties hebben de SDG's voor 2015-2030 vastgesteld (de SDG's zijn het vervolg op de Millennium Development Goals 2000-2015).

23 'Number of victims of human trafficking per 100.000 population, by sex, age and form of exploitation.'

24 In het programma Samen tegen mensenhandel staat foutief opgenomen dat de schatting in 2019 zal worden uitgevoerd. Dit moet 2020 zijn. Programma Samen tegen mensenhandel, p. 38.

25 [Nationaal Rapporteur, 2017](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), §2.2 en §3.8.

26 De schatting over 2014/2015 onderscheidt binnenlandse uitbuiting buiten de seksindustrie en grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie, in plaats van arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting.

## 1.6 Leeswijzer

[Hoofdstuk 2](#) belicht de belangrijkste ontwikkelingen in de aanpak van mensenhandel op het gebied van beleid, wetgeving en onderzoek. De ontwikkelingen zijn beschreven per uitbuitingsvorm en per domein, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de strafrechtelijke aanpak, de bestuurlijke aanpak en de bescherming en ondersteuning van slachtoffers. [Hoofdstuk 3](#) gaat in op de meldingen van slachtoffers bij CoMensha. Er wordt beschreven hoeveel slachtoffers bij CoMensha zijn gemeld, maar ook in welke sector zij zijn uitgebuit en welke vorm van mensenhandel het betreft. [Hoofdstuk 4](#) betreft een overzicht van de buitenlandse slachtoffers die gebruik maken van de verblijfsregeling mensenhandel. Er wordt in kaart gebracht hoeveel slachtoffers van de regeling gebruikmaken en om welke slachtoffers het gaat (persoonskenmerken). Ook wordt ingegaan op de verschillende manieren waarop gebruik is gemaakt van de verblijfsregeling. Ten slotte worden de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken in [Hoofdstuk 5](#) kort samengevat en met elkaar in verband gebracht. Hieruit volgen vijf aanbevelingen.

De aanpak van mensenhandel is complex. Mensenhandel kent diverse verschijningsvormen en doet zich in uiteenlopende sectoren voor. Slachtofferschap en daderschap manifesteert zich daardoor ook op diverse manieren, waarbij slachtofferschap in sommige gevallen zelfs overloopt in daderschap. De verscheidenheid van het fenomeen vraagt om betrokkenheid van een breed scala aan actoren, zoals opsporingsdiensten, hulpverleningsinstellingen en gemeenten. Geen enkele organisatie is immers in staat deze problematiek alleen tegen te gaan. Organisaties hebben daarbij niet alleen een eigen verantwoordelijkheid maar dienen ook met elkaar samen te werken. De aanpak van mensenhandel moet zich daarbij richten op het voorkomen van mensenhandel, de bescherming en ondersteuning van slachtoffers en de vervolging en berechting van daders. Deze complexiteit vraagt om een effectieve integrale aanpak van mensenhandel (zie [Schema 1.1](#) in §1.2) die bestaat uit diverse samenhangende maatregelen en zich richt op zowel slachtoffers als daders.

Dit hoofdstuk gaat in op de belangrijkste ontwikkelingen in de aanpak van mensenhandel in de periode van 1 september 2018 tot en met 31 augustus 2019.<sup>1</sup> Het hoofdstuk begint met een overzicht van de algemene ontwikkelingen in de aanpak en zal vervolgens ingaan op vier specifieke vormen van mensenhandel, te weten 1) seksuele uitbuiting 2) arbeidsuitbuiting 3) criminele uitbuiting en 4) orgaanverwijdering met het oogmerk van mensenhandel. Dit hoofdstuk is geschreven vanuit de overtuiging dat integrale samenwerking onmisbaar is voor een effectieve aanpak. Om een compleet beeld te krijgen van ontwikkelingen in de integrale aanpak beschrijven we ontwikkelingen binnen het strafrechtelijk domein, het bestuurlijke domein en het domein van bescherming en ondersteuning. Waar relevant, zal ook worden ingegaan op ontwikkelingen met betrekking tot publiek-private samenwerking. Voor dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van openbare beleidsinformatie, door de Nationaal Rapporteur uitgevoerde en secundair uitgevoerde onderzoeken en informatie van organisaties betrokken bij de aanpak van mensenhandel. De mondelinge en schriftelijke ontvangen informatie is na verwerking voorgelegd aan de organisatie van wie deze informatie afkomstig was, zodat de informatie kon worden gecontroleerd op feitelijke onjuistheden.

---

<sup>1</sup> In Hoofdstuk 2 van [Nationaal Rapporteur, 2018](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017) staan de ontwikkelingen in de aanpak van mensenhandel tot en met 31 augustus 2018 beschreven.

## 2.1 Algemene ontwikkelingen

Op 13 november 2018 presenteerde de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (JenV) het kabinetsbrede programma Samen tegen mensenhandel.<sup>2</sup> Met het programma zet de overheid in op een intensivering van de aanpak van mensenhandel en stelt het dat mensenhandel integraal en gezamenlijk moet worden aangepakt. In het programma is dan ook een belangrijke rol weggelegd voor onder andere verschillende ministeries, gemeenten, opsporingsinstanties, opvang- en zorginstellingen, scholen, ngo's en private partijen. Voor de ontwikkeling van het programma is gebruik gemaakt van diverse onderzoeken die in de afgelopen jaren zijn gepubliceerd, waaronder de systeemanalyse die het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha) in samenwerking met TNO heeft uitgevoerd.<sup>3</sup> Daarnaast zijn zestien workshops georganiseerd over uiteenlopende thema's, waarbij stakeholders zoals gemeenten, opsporingsinstanties en het maatschappelijk middenveld belangrijke input hebben kunnen leveren.

Het programma Samen tegen mensenhandel richt zich op de aanpak van seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting en noemt daarbij drie ambities: (1) het voorkomen van slachtofferschap (2) het verbeteren van de signalering en bescherming van slachtoffers en (3) het stoppen van daders en het voorkomen van herhaald daderschap. Het programma is opgebouwd uit vijf actielijnen die diverse projecten, acties en initiatieven bevatten.<sup>4</sup> Deze zijn net in gang gezet of zullen op korte of middellange termijn de eerste resultaten opleveren.<sup>5</sup> Het programma bevat acht doelstellingen, waaronder het beter in beeld krijgen van slachtoffers van mensenhandel, het vervolgen van meer daders en het creëren van groter maatschappelijk bewustzijn voor het onderwerp.<sup>6</sup>

Het is positief dat er een breed gedragen en ambitieus programma is opgesteld. Tegelijkertijd zijn er door zowel de Nationaal Rapporteur als door andere organisaties diverse kritische kanttekeningen bij het programma geplaatst.<sup>7</sup> Zo zijn de doelstellingen in het programma niet voorzien van concrete en meetbare resultaatindicatoren. Het formuleren hiervan is van belang om de effecten van de maatregelen, en het programma als geheel, te kunnen meten en van de genomen maatregelen te kunnen leren. Ook is onduidelijk hoe de opgenomen maatregelen zich tot elkaar verhouden en hoe deze maatregelen samen het gestelde doel dienen te realiseren. Bovendien bestaan nog veel vraagtekens bij hoe de monitoring en evaluatie van het programma eruit zal zien. In het programma is opgenomen dat de Tweede Kamer in ieder geval jaarlijks over de voortgang van de vijf actielijnen zal worden geïnformeerd, maar op welke wijze dat zal gebeuren is vooralsnog onbekend. De Nationaal Rapporteur en diverse andere organisaties hebben specifiek aangedrongen op het belang van een adequate monitoring en evaluatie

2 Ministerie van Justitie en Veiligheid, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en ministerie van Buitenlandse Zaken, 2018 (hierna het programma Samen tegen mensenhandel).

3 TNO, 2018.

4 De vijf actielijnen zijn respectievelijk 1) doorontwikkelen van de basisaanpak van mensenhandel 2) doorontwikkelen van de aanpak van arbeidsuitbuiting 3) voorkomen van slachtofferschap en daderschap 4) versterken van de gemeentelijke aanpak van mensenhandel en 5) delen van kennis en informatie.

5 Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid d.d. 13 november 2018, *Kamerstukken II* 2018/19, 28638, nr. 164.

6 Programma Samen tegen mensenhandel, 2018, p 9.

7 Zie onder andere de reacties op het programma van de Nationaal Rapporteur, [www.nationaalrapporteur.nl/actueel/2018/reactie-nationaal-rapporteur-op-programma-samen-tegen-mensenhandel.aspx](http://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/2018/reactie-nationaal-rapporteur-op-programma-samen-tegen-mensenhandel.aspx) (geraadpleegd 1 augustus 2019), Coalitie tegen Seksuele uitbuiting, [www.defenceforchildren.nl/media/3892/20190612-coalitieinbreng-aomensenhandel.pdf](http://www.defenceforchildren.nl/media/3892/20190612-coalitieinbreng-aomensenhandel.pdf) (geraadpleegd 1 augustus 2019) en CoMensha, [www.comensha.nl/actualiteiten/item/kabinet-presenteert-programma-samen-tegen-mensenhandel-work-in-progress/](http://www.comensha.nl/actualiteiten/item/kabinet-presenteert-programma-samen-tegen-mensenhandel-work-in-progress/) (geraadpleegd 1 augustus 2019).



van het programma.<sup>8</sup> Daarnaast ontbreken een aantal thema's die van belang zijn voor een effectieve aanpak van mensenhandel. Zo is er bijvoorbeeld geen aandacht voor de rol van technologie bij de aanpak van mensenhandel, mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering, samenwerking met de private sector, en de rol van klanten van slachtoffers van mensenhandel. Daarbij is het voorkomen van herhaald ouderschap wel opgenomen als een van de drie ambities van het programma, maar richt geen van de genoemde maatregelen zich hierop. Tot op heden ontbreekt ook een structurele programmacoördinatie. Hierdoor is het onduidelijk wie zorg dient te dragen voor bovenstaande knelpunten en omissies. Ook valt op dat het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) niet is betrokken bij het programma, terwijl de rol van scholen en onderwijs veelvuldig in het programma genoemd wordt. Bovendien kunnen juist in het onderwijs preventieve interventies – bijvoorbeeld op het gebied van seksuele en relationele vorming – worden aangeboden die zich zowel richten op het voorkomen van slachtofferschap als ouderschap.<sup>9</sup> Tot slot hebben diverse organisaties aangegeven dat het hen ontbreekt aan (financiële) middelen om de maatregelen zoals opgenomen in het programma te kunnen realiseren.<sup>10</sup> De staatssecretaris van JenV heeft aangegeven dat het programma beschouwd moet worden als een 'levend document' wat betekent dat initiatieven nog aan het programma kunnen worden toegevoegd en ook andere, ontbrekende aspecten, nog nader kunnen worden uitgewerkt.<sup>11</sup>

Naast Samen tegen mensenhandel is in 2018 ook het interdepartementale actieprogramma Geweld hoort nergens thuis door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en JenV gelanceerd.<sup>12</sup> Dit programma bevat een groot aantal maatregelen om de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling te verbeteren. Ook voor het tegengaan van lover-boyproblematiek is een breed scala aan maatregelen opgenomen in Geweld hoort nergens thuis. Om de aanpak te ondersteunen zijn er een programmateam met programmadirecteur, een stuurgroep (met onder andere de minister van VWS en de minister voor Rechtsbescherming), een kernteam, regionale leerkringen, regionale projectleiders en een spiegelgroep van ervaringsdeskundigen betrokken bij Geweld hoort nergens thuis.<sup>13</sup> Afsgesproken is dat het programma Geweld hoort nergens thuis halfjaarlijks een voortgangsrapportage publiceert die inzicht biedt in de realisatie van de gestelde doelen en ambities.<sup>14</sup> Bovendien werkt de Adviescommissie onderzoeks- en kennisprogramma Geweld hoort nergens thuis aan een langdurige impactmonitor om de effecten van de geïntensiverde aanpak te onderzoeken. Op basis van de uitkomsten van de impactmonitor kunnen verbeteringen vervolgens worden geconsolideerd of juist in gang worden gezet.<sup>15</sup> Deze gestructureerde en brede programmacoördinatie (zowel landelijk als regionaal) en de opzet van een gedegen monitor verdienen spoedig navolging in het programma Samen tegen mensenhandel.

8 Ibidem.

9 Zie hierover ook *Nationaal Rapporteur, 2017* (Effectief preventief. Het voorkomen van seksueel geweld door seksuele en relationele vorming in het onderwijs).

10 Zie bijvoorbeeld de brief van de G4 (niet openbaar) en de website Coalitie tegen Seksuele uitbuiting, [www.defenceforchildren.nl/media/3892/20190612-coalitieinbreng-ao-mensenhandel.pdf](http://www.defenceforchildren.nl/media/3892/20190612-coalitieinbreng-ao-mensenhandel.pdf) (geraadpleegd 1 augustus 2019) aan de vaste commissie van JenV op 3 juli 2019 ten behoeve van Algemeen Overleg Mensenhandel en Prostitutie.

11 Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid d.d. 13 november 2018, *Kamerstukken II 2018/19*, 28638, nr. 164.

12 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, ministerie van Justitie en Veiligheid en Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2018 (hierna: het programma Geweld hoort nergens thuis).

13 Zie website VNG, [www.vng.nl/programma-geweld-hoort-nergens-thuis/wie-is-wie](http://www.vng.nl/programma-geweld-hoort-nergens-thuis/wie-is-wie) (geraadpleegd op 11 september 2019).

14 Zie website VNG, [www.vng.nl/programma-geweld-hoort-nergens-thuis/voortgang](http://www.vng.nl/programma-geweld-hoort-nergens-thuis/voortgang) (geraadpleegd op 11 september 2019).

15 Programma Geweld hoort nergens thuis.

Het programma Samen tegen mensenhandel staat niet op zichzelf, maar maakt onderdeel uit van een bredere ontwikkeling waarin meer aandacht voor het onderwerp mensenhandel is gekomen. Zo zijn in het Interbestuurlijk Programma (IBP) gemeenten, provincies en waterschappen overeengekomen dat elke gemeente over vier jaar een duidelijk beleid moet hebben om mensenhandel tegen te gaan.<sup>16</sup> De aanpak van mensenhandel is bovendien als één van de vier landelijke beleidsdoelstellingen opgenomen in de Veiligheidsagenda 2019-2022.<sup>17</sup> Deze wordt minimaal één keer in de vier jaar door de minister van JenV vastgesteld, en de beleidsdoelstellingen dienen altijd te worden meegewogen door het gezag bij de inzet van de politie. In de Veiligheidsagenda 2019-2022 zijn concrete resultaatafspraken vastgelegd over de aanpak van mensenhandel door de politie en het Openbaar Ministerie (OM) (zie §2.1.1).

#### *Tweede evaluatie van Nederland door GRETA*

In november 2018 verscheen de tweede evaluatie van de Nederlandse aanpak van mensenhandel door de Group of Expert on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA).<sup>18</sup> In het rapport wordt geconcludeerd dat Nederland aanzienlijke vooruitgang heeft geboekt in de aanpak van mensenhandel, maar dat er voldoende ruimte is voor verbetering. Het rapport is positief over de extra financiële middelen die beschikbaar zijn gesteld aan de politie en de Inspectie SZW. Tegelijkertijd wijst GRETA erop dat veel organisaties op dit moment geen mensenhandelslachtoffers bij CoMensha kunnen melden, waardoor het zicht op de problematiek afneemt. In het rapport wordt de Nederlandse overheid daarom opgeroepen om maatregelen te nemen, zodat alle slachtoffers gemeld kunnen worden. Tevens ziet GRETA nog veel ruimte voor het betrekken van nieuwe organisaties bij de aanpak van mensenhandel, en wijst daarbij specifiek op een sterkere rol voor gemeenten. Voor de totstandkoming van het rapport werd met meer dan 25 organisaties in Nederland gesproken.

Een intensivering van de aanpak van mensenhandel is hard nodig. Het aantal geregistreerde slachtoffers bij CoMensha nam in de afgelopen vijf jaar met bijna 50% af, van 1.255 in 2014 naar 668 in 2018 (zie Hoofdstuk 3). Bovendien halveerde tussen 2014 en 2017 het aantal ingeschreven mensenhandelzaken bij het OM. Waar in 2014 nog 282 verdachten bij het OM werden ingeschreven, daalde dit in 2017 naar 144.<sup>19</sup> Uit deze daling kan niet worden geconcludeerd dat het aantal slachtoffers en daders van mensenhandel in deze periode ook daadwerkelijk is afgenomen. Twee andere oorzaken lijken aan de forse daling ten grondslag te liggen. Allereerst heeft de verminderde aandacht voor het onderwerp mensenhandel in de afgelopen jaren geleid tot een veranderende prioriteit bij de opsporingsdiensten die ten koste is gegaan van de aanpak van mensenhandel.<sup>20</sup> Ten tweede heeft de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) die sinds 25 mei 2018 van toepassing is opnieuw de aandacht gevestigd op de nadrukkelijke toestemmingsverklaring die nodig is voor het melden van slachtoffers aan CoMensha door organisaties zonder wettelijke grondslag bemoeilijkt (zie §2.1.4). Diverse van deze melders geven aan dat zij hierdoor geen slachtoffers meer kunnen melden en hebben hierover hun zorgen geuit.<sup>21</sup> De Nationaal

16 Overhedenoverleg, 2018, p. 22.

17 Kamerstukken II, 2018/19, 29 628, nr. 540.

18 Council of Europe, 2018.

19 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017).

20 Brief van de minister van Justitie en Veiligheid d.d. 29 november 2016, Kamerstukken II 2016/17, 28638, nr. 150.

21 Website CoMensha, (geraadpleegd 15 augustus 2019).

Rapporteur heeft daarom herhaaldelijk aanbevolen om het melden van alle relevante slachtoffergegevens mogelijk te maken.<sup>22</sup>

Bovenstaande ontwikkeling is zorgelijk voor een effectieve aanpak van mensenhandel. Een halvering van het aantal ingeschreven mensenhandeldverdachten bij het OM betekent immers, aannemende dat de totale omvang van mensenhandel in Nederland gelijk is gebleven, dat de pakkans van daders lager is dan in voorgaande jaren. Mensenhandel is daardoor minder risicovol en dus lucratiever voor daders. Daarnaast is voor het maken van goed geïnformeerd beleid zicht op de problematiek van groot belang. Dat komt ook naar voren in de EU-Richtlijn mensenhandel, die de Nederlandse overheid verplicht om effectief beleid te voeren teneinde mensenhandel te voorkomen en bestrijden.<sup>23</sup> Daarbij dient de overheid te voorzien in de mogelijkheid om ontwikkelingen op het gebied van mensenhandel te monitoren, statistieken te verzamelen en de resultaten van de maatregelen van mensenhandel te meten.<sup>24</sup> Het is de vraag in hoeverre Nederland nog kan voldoen aan de voorwaarden om tot effectief mensenhandelebeleid te komen nu het zicht op de problematiek verdwijnt.

### 2.1.1 Strafrechtelijke aanpak van mensenhandel

De strafrechtelijke aanpak van mensenhandel richt zich op de opsporing, vervolging en berechting van verdachten van mensenhandel. Verschillende organisaties hebben een rol binnen deze aanpak. Binnen de Nationale Politie houdt de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) zich bezig met de opsporing van mensenhandel.<sup>25</sup> De Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Opsporing (ISZW-DO) legt zich uitsluitend toe op de opsporing van mensenhandel met het oogmerk van arbeidsuitbuiting. Daarnaast heeft ook de Koninklijke Marechaussee (KMar) op de luchthavens en aan de grens een (signalerende) taak in de bestrijding van mensenhandel.<sup>26</sup> Opsporing van mensenhandel gebeurt onder het gezag van het OM. Daarnaast is het OM belast met de vervolging van verdachten. De berechting van de verdachten gebeurt door mensenhandelkamers van de rechtbanken en gerechtshoven. Deze paragraaf beschrijft de belangrijkste algemene ontwikkelingen van deze periode in de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel. Het betreft in overwegende mate ontwikkelingen bij de Nationale Politie.<sup>27</sup> Ontwikkelingen bij ISZW-DO komen aan bod in §2.3 aangezien deze organisatie zich louter op arbeidsuitbuiting concentreert.

#### De Nationale Politie

De aanpak van mensenhandel is één van de vier thema's in de Veiligheidsagenda 2019-2022. De Veiligheidsagenda 2019-2022 bevat de beleidsdoelstellingen van de politie voor de komende vier jaar. Het gaat hier om onderwerpen die vragen om een landelijke aanpak of specifieke expertise op landelijk niveau.<sup>28</sup>

22 [Nationaal Rapporteur, 2018](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 131.

23 Zie onder 7 in de preambule bij de Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van het Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad van 5 april 2011 (hierna EU-Richtlijn mensenhandel).

24 Zie artikel 19 en onder 27 in de preambule bij de EU-richtlijn mensenhandel.

25 Elke regionale eenheid heeft een AVIM. De AVIM is onderdeel van de Dienst Regionale Recherche (DRR).

26 In §3.3.3 in [Nationaal Rapporteur, 2017](#) (Tiende rapportage mensenhandel) staat een uitvoerige beschrijving van de taakstelling van de KMar ten aanzien van mensenhandel.

27 Ontwikkelingen bij de KMar en ISZW-DO komen aan bod in §2.2.1 respectievelijk §2.3.1. Hoofdstuk 2 in [Nationaal Rapporteur, 2019](#) (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017) biedt een overzicht van de ontwikkelingen binnen de rechtspraak van de afgelopen twee jaar.

28 *Kamerstukken II* 2018/19, 28 684, nr. 540, p. 2.

De beleidsdoelstellingen houden onder meer in dat binnen de politie-eenheden mensenhandel zal worden geprioriteerd en dat de signalering en informatiegestuurde aanpak op alle vormen van mensenhandel wordt versterkt en geborgd.<sup>29</sup> Deze afspraken dienen te leiden tot een toename van het aantal politiemeldingen van slachtoffers aan CoMensha, en tot een toename van het aantal ingestuurde zaken aan het OM van 190 zaken in 2019 tot 240 zaken in 2022.<sup>30</sup> Dit betekent echter dat er in 2022 nog altijd minder zaken worden ingestuurd dan voor 2015.<sup>31</sup> Daarnaast wordt gestreefd naar een toename van complexe onderzoeken. Wat complexe onderzoeken zijn, wordt niet nader gespecificeerd in de Veiligheidsagenda 2019-2022. De geformuleerde beleidsdoelstellingen beogen te bewerkstelligen dat de politie onder het gezag van het OM en in samenwerking met andere partners meer en beter strategisch gekozen interventies gaat plegen om zo meer slachtoffers uit uitbuitingssituaties te helpen en daders te stoppen.<sup>32</sup>

Eén van de maatregelen die dient te leiden tot een verbetering van de signalering van mensenhandel, en welke reeds eind 2016 is aangekondigd, is het trainen van alle eerstelijns politiemedewerkers in het herkennen van die signalen.<sup>33</sup> Dit betreft een maatregel naar aanleiding van extra middelen die door het kabinet Rutte II aan de politie en het OM ter beschikking zijn gesteld.<sup>34</sup> Ten behoeve van deze training is een toolkit ontwikkeld met daarin onder meer een e-learning, signaalkaarten en een app. De training is vanaf 1 januari 2019 beschikbaar voor alle eerstelijns politiemedewerkers.<sup>35</sup> Elke eenheid kiest voor een werkvorm waarbinnen zij de training aanbieden aan eerstelijns politieagenten (bijvoorbeeld in de vorm van een briefing of als onderdeel van de Integrale Beroepsvaardigheid Training). In de eerste zes maanden van 2019 hebben 380 eerstelijns politiemedewerkers de toolkit bekeken en hebben ongeveer 1.200 eerstelijns politiemedewerkers de training gevolgd.<sup>36</sup> Binnen elke eenheid is de AVIM verantwoordelijk voor het geven van de training aan de basisteams.<sup>37</sup> De AVIM's merken echter dat het draagvlak voor de training per eenheid verschilt en ervaren daarbij vooral de vrije werkvorm als knelpunt. Hierdoor bestaat de zorg dat niet alle eerstelijns politiemedewerkers voldoende worden getraind in het herkennen van signalen van mensenhandel. De AVIM's vragen zich dan ook af of vanuit de politieorganisatie wel de juiste keuzes zijn gemaakt met betrekking tot de landelijke implementatie van de training.<sup>38</sup> Het vergroten van de signalering is een essentiële stap in het verkrijgen van meer zicht op mensenhandel. Het trainen van eerstelijns politiemedewerkers die in hun dagelijks werk te maken kunnen krijgen met slachtoffers van mensenhandel, draagt hieraan bij. De rapporteur vindt het dan ook van belang dat de AVIM's worden ondersteund bij een zorgvuldige implementatie van de training en dat de noodzakelijke randvoorwaarden daartoe worden geschepd. Daarnaast vindt de rapporteur het van belang dat de training wordt geborgd in de basisopleiding van eerstelijns politiemedewerkers (of anderszins), zodat ook toekomstige politiemedewerkers in staat zijn om signalen van mensenhandel te herkennen.

29 Ibidem, p. 4 en 5.

30 Bijlage 2 bij kamerstukken II, 2018/19, 29 628, nr. 896, p. 7.

31 Zie hierover §8.1.3 in Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017).

32 *Kamerstukken II 2018/19*, 28 684, nr. 540, p. 4 en 5.

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

34 Deze maatregelen staan uitgebreid beschreven in Hoofdstuk 2 in Nationaal Rapporteur, 2018 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017).

35 Schriftelijke informatie van NeXt migratie, 7 augustus 2019. Van oktober 2018 tot januari 2019 vond een pilot plaats waarbij één basisteam binnen elke politie-eenheid de training volgde.

36 Schriftelijke informatie van NeXt migratie, 22 augustus 2019. De e-learning is in totaal 654 keer bekeken door 380 unieke gebruikers.

37 Schriftelijke informatie van NeXt migratie, 7 augustus 2019.

38 Mondelinge informatie vanuit het LOSM, 30 juli 2019.

Een andere reeds genomen maatregel betreft het jaarlijks opleiden van twintig extra gecertificeerde rechnerchours mensenhandel.<sup>39</sup> In oktober van 2018 is ten behoeve van het opleiden van deze rechnerchours de opleiding Opsporing Mensenhandel en Migratiecriminaliteit (OMM) van start gegaan.<sup>40</sup> Inmiddels hebben 19 studenten deze opleiding gevolgd.<sup>41</sup> De opleiding richt zich specifiek op de opsporing van mensenhandelzaken, waarbij onder meer aandacht is voor (de gedragswetenschappelijke aspecten van) het verhoor van het slachtoffer en financiële opsporing. Om ook te investeren in de kwaliteit van de mensenhandelrechnerchours die reeds zijn gecertificeerd, wordt momenteel gewerkt aan een lichtere variant van de opleiding OMM.<sup>42</sup> Deze lichtere variant kan naar verwachting in de loop van 2020 worden onderwezen.

Ten behoeve van het versterken en borgen van een informatiegestuurde aanpak vermeldt het programma Samen tegen mensenhandel dat de politie gaat investeren in de ontwikkeling van een informatiegestuurde werkwijze.<sup>43</sup> Deze informatiegestuurde werkwijze is in 2017 ontwikkeld en in 2018 heeft de korpsleiding besloten om de werkwijze landelijk te implementeren binnen de politie.<sup>44</sup> De informatiegestuurde werkwijze bevordert het wegen en prioriteren van signalen van mensenhandel door middel van een taxatiemodel. Daarnaast leidt de werkwijze tot een themaregister, waarin alle signalen van mensenhandel samenkomen en blijvend worden verrijkt en gemonitord.<sup>45</sup> Het streven is dat alle AVIM's eind 2019 uniform werken met de volledige versie van de werkwijze.<sup>46</sup> Op termijn zal worden verkend of ook de andere opsporingsdiensten met een taak op het terrein van mensenhandel, ISZW-DO en de KMar, van de werkwijze en het themaregister gebruik kunnen gaan maken. De verwachting is dat de werkwijze en het themaregister de opsporing gaan ondersteunen in het versterken van hun informatiepositie en het stellen van prioriteiten. De rapporteur moedigt het evalueren van de werkwijze en het mogelijk organisatie overstijgende themaregister aan, zodat de effecten hiervan op de opsporing en de aanpak van mensenhandel zichtbaar worden.

Naast de regionale politie-eenheden kan ook de Dienst Landelijke Recherche (DLR) van de Landelijke Eenheid een opsporingsonderzoek naar mensenhandel verrichten. De DLR richt zich uitsluitend op zwaar georganiseerde criminaliteit in internationaal verband. Mensenhandel is een delict dat regelmatig in georganiseerd verband gepleegd wordt en vaak een internationaal karakter heeft.<sup>47</sup> De afgelopen vier jaar heeft de Landelijke Eenheid echter geen slachtoffers gemeld aan CoMensha (zie §3.6). Ook

39 Programma Samen tegen mensenhandel, p. 14.

40 Zie hierover ook §2.1.1 in *Nationaal Rapporteur, 2018* (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017).

41 Schriftelijke informatie van de politieacademie, 26 augustus 2019. In het najaar van 2019 zullen nog 30 studenten worden opgeleid. Vanaf 2020 zullen jaarlijks 60 studenten opgeleid tot gecertificeerd mensenhandelrechnerchour. Overigens dienen rechnerchours van de ISZW-DO en de KMar ook de opleiding OMM te volgen, willen zij een certificering behalen.

42 Schriftelijke informatie van de politieacademie, 15 juli 2019.

43 Programma Samen tegen mensenhandel, p. 14.

44 Bijlage 2 bij kamerstukken II, 2018/19, 29 628, nr. 896, p. 6.

45 Voor meer uitgebreide informatie over de werkwijze zie §2.1.1 in *Nationaal Rapporteur, 2018* (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017).

46 Schriftelijke informatie van NeXt migratie, 8 augustus 2019. Op het moment van schrijven werken drie AVIM's met (onderdelen uit) de werkwijze.

47 In 7% van de in eerste aanleg afgedane mensenhandelzaken in de periode 2013-2017 werd de verdachte n ook vervolgd voor deelname aan een criminele organisatie. Daarnaast was meer dan de helft van de verdachten afkomstig uit het buitenland. Zie §6.3.1 en §7.6 in *Nationaal Rapporteur, 2019* (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017).

heeft de Landelijke Eenheid van 2015 tot 2017 slechts drie opsporingsonderzoeken naar mensenhandel verricht.<sup>48</sup> Het Tactisch programma mensenhandel 2018-2019 van de Landelijke Eenheid en het Landelijke Parket van het OM moet hier verandering in brengen.<sup>49</sup> Het tactisch programma vermeldt dat de focus van Landelijke Eenheid ligt op het in beeld krijgen en aanpakken van internationaal actieve en georganiseerde samenwerkingsverbanden, gelegenheidsstructuren en financieel gewin. Het tactisch programma richt zich primair op georganiseerde vormen van criminele uitbuiting en op uitbuiting van vluchtelingen en migranten. Er wordt onder meer ingezet op het verbeteren van de informatiepositie van de Landelijke Eenheid op het thema mensenhandel. Daarnaast wordt 5% van de generieke capaciteit van de DLR ingezet op mensenhandel, waarbij het de ambitie is om jaarlijks tenminste één omvangrijk strafrechtelijk onderzoek af te ronden. Het programma loopt inmiddels bijna op zijn einde. De activiteiten die in het kader van het tactisch programma hebben plaatsgevonden en de resultaten daarvan, zijn vooralsnog niet bekend of zichtbaar. De Landelijke Eenheid en het Landelijk Parket zijn momenteel bezig met het ontwikkelen van een tactisch programma voor de periode van 2020-2021.<sup>50</sup>

In het programma Samen tegen mensenhandel staat verder dat de politie in kaart gaat brengen hoe het komt dat er grote verschillen bestaan tussen de politie-eenheden als het gaat om het aantal slachtoffers dat de politie meldt aan CoMensha.<sup>51</sup> Aanleiding hiertoe waren de bevindingen en aanbeveling van de Nationaal Rapporteur in de Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017.<sup>52</sup> In dit rapport bleek dat tussen de regionale politie-eenheden grote verschillen bestonden in het aantal slachtoffers (omvang) dat werd gemeld aan CoMensha, waarbij drie van de tien regionale eenheden verantwoordelijk waren voor 50% van alle meldingen in de periode 2013-2017. Ook viel op dat grote verschillen bestonden tussen de vorm van mensenhandel (aard) die door de politie-eenheden werd gemeld. De omvang en aard van de politie-meldingen liepen zodanig uiteen dat het verschil zich niet meer liet verklaren door factoren als geografische ligging, samenstelling van de bevolking of regionaal beleid. Dit leidde tot de aanbeveling van de Nationaal Rapporteur om extern onderzoek te laten verrichten naar de achtergrond van deze verschillen en daarbij in beeld te brengen welke problemen de politie-eenheden ondervinden in het opsporen van mensenhandel en wat zij nodig hebben om deze problemen te overkomen. Dit onderzoek wordt echter niet verricht. De politie doet momenteel wel een intern onderzoek naar hoe het komt dat er grote verschillen bestaan tussen de politie-eenheden als het gaat om het aantal slachtoffers dat de politie meldt aan CoMensha, waarbij vooral wordt gekeken naar het melden van binnenlandse slachtoffers van seksuele uitbuiting melden.<sup>53</sup> De strekking van de aanbeveling was echter om in kaart te brengen hoe het kan dat bepaalde politie-eenheden meer zicht lijken te hebben op slachtoffers van (bepaalde vormen van) mensenhandel dan andere eenheden, waarbij dient te worden gekeken hoe de opsporing binnen de eenheden is georganiseerd, welke problemen de eenheden in de opsporing ondervinden en wat nodig is om deze problemen te overkomen. De bevindingen in dit rapport versterken het beeld uit de Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017 (§3.6). De aanbeveling om een extern onderzoek te laten verrichten naar de verschillen tussen de AVIM's geldt dan ook onverkort.

48 Zie §4.6.1 in *Nationaal Rapporteur, 2019* (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017).

49 Programma Samen tegen mensenhandel, p.14.

50 Schriftelijke informatie van het Landelijk Parket, 15 juli 2019.

51 Programma Samen tegen mensenhandel, p.14.

52 Zie §5.4 in *Nationaal Rapporteur, 2018* (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017).

53 Mondelinge informatie van NeXt migratie, 20 juni 2019.

Een laatste belangrijke ontwikkeling is de forse toename van het aantal buitenlandse slachtoffers van mensenhandel met een Dublinstatus dat aangifte wil doen van mensenhandel. Deze toename is dusdanig dat de capaciteit van de AVIM's zwaar onder druk is komen te staan en wachtlijsten van enkele maanden zijn ontstaan voor het doen van aangifte. In reactie op deze problematiek heeft de staatssecretaris van JenV per 1 augustus 2019 de verblijfsregeling mensenhandel aangepast (zie hierover uitgebreid §2.1.3). Om de wachtlijsten weg te kunnen werken, heeft de politie een Landelijk Coördinatiecentrum (LCC) opgericht.<sup>54</sup> Het LCC treedt op als centraal punt waar alle verzoeken tot intakegesprekken en aangiften binnenkomen en worden geprioriteerd. Bij deze prioritering wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de datum waarop de overdracht van het mogelijke slachtoffer naar het Dublinland staat gepland, vooral wanneer er indicaties zijn van mensenhandel in Nederland gepleegd. De intakes en aangiften worden vervolgens door de AVIM's uitgevoerd. Op het moment dat de wachtlijsten zijn weg-gewerkt, wordt geëvalueerd of deze landelijke werkwijze wordt voortgezet.

#### *Overige ontwikkelingen binnen de opsporing*

Het programma Samen tegen mensenhandel noemt financiële opsporing als middel om daders en facilitators van mensenhandel aan te pakken.<sup>55</sup> Bestaande samenwerkingsverbanden, zoals de samenwerking tussen de opsporingsinstanties en de infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV) of de samenwerking tussen ABN Amro, de Universiteit van Amsterdam en ISZW (zie hierover ook §2.3.3), dienen te worden benut en uitgebreid. Tot welke resultaten deze samenwerkingsverbanden tot op heden hebben geleid, is onduidelijk. Daarnaast werkt de Finance Intelligence Unit (FIU) momenteel aan de doorontwikkeling van een werkwijze waarbij verdachte transacties die door de FIU worden gesignaleerd, worden gedeeld met opsporingsinstanties. Ten behoeve van de signalering van deze transacties worden speciale analyses uitgevoerd op ongebruikelijke transacties en werkt de FIU actief samen met diverse autoriteiten in binnen- en buitenland. Het jaaroverzicht van 2018 van de FIU vermeldt dat 2% van de doorverwezen dossiers waarvan de criminaliteitsvorm kon worden geregistreerd betrekking had op mensenhandel.<sup>56</sup> Het is positief dat diverse financiële expertisecentra, al dan niet in een samenwerkingsverband, aandacht hebben voor het signaleren van mensenhandel. Mensenhandel mag immers niet lonen en het is dan ook van belang dat integraal wordt ingezet op het frustreren van bestaande verdienmodellen. Het programma Samen tegen mensenhandel noemt echter geen concrete maatregelen gericht op het intensiveren of verbeteren van financiële opsporing als onderdeel van een regulier strafrechtelijk onderzoek naar mensenhandel. De Nationaal Rapporteur betreurt dit en verwacht dat het programma in de nabije toekomst op dit punt wordt aangevuld. Financiële opsporing kan namelijk essentieel zijn voor het versterken van de bewijspositie van het OM. Daarnaast vormt financieel onderzoek vaak ook de basis voor het confisqueren van crimineel vermogen en het vaststellen van schade geleden door het slachtoffer.

Tot slot is de analysecapaciteit bij het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) uitgebreid. Het EMM is een samenwerkingsverband tussen de Nationale Politie, de KMar, ISZW-DO en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Het EMM verzamelt en analyseert operationele en strategische informatie over mensenhandel. De analysecapaciteit wordt niet alleen uitgebreid naar aanleiding van extra middelen die door het vorige kabinet aan het EMM ter beschikking zijn gesteld, maar ook doordat andere samenwerkingspartners naast de Nationale Politie capaciteit leveren aan het EMM. Naast een

<sup>54</sup> Schriftelijke informatie ministerie van JenV, 6 september 2019.

<sup>55</sup> Programma Samen tegen mensenhandel, p. 15.

<sup>56</sup> Finance Intelligence Unit, 2019, p. 30.

uitbreiding van de analysecapaciteit is ook een nieuwe leiding aangesteld en wordt momenteel gewerkt aan het ontwikkelen van een nieuw convenant tussen samenwerkingspartners waarin duidelijke afspraken staan over de doelen en producten van het EMM en de door de samenwerkingspartners te leveren capaciteit aan het EMM.<sup>57</sup> Een dergelijk convenant lijkt een stap in de goede richting, aangezien nog te weinig bekend is over de precieze taakstelling, doelstelling en positionering van het EMM.<sup>58</sup> Dit leidt er onder meer toe dat onduidelijk is hoe en in welke mate het EMM een bijdrage levert in de aanpak van mensenhandel.

### 2.1.2 Bestuurlijke aanpak van mensenhandel

Eén van de actielijnen van het programma Samen tegen mensenhandel richt zich op het versterken van de gemeentelijke (bestuurlijke) aanpak van mensenhandel.<sup>59</sup> Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het organiseren van zorg en opvang voor slachtoffers en spelen een belangrijke rol in de lokale samenwerking tussen ketenpartners. Bovendien zijn gemeenten verantwoordelijk voor de bestuurlijke aanpak van mensenhandel. Grondgedachte achter deze aanpak is dat overheidsorganisaties die op basis van het bestuursrecht opereren bestuursrechtelijke bevoegdheden (kunnen) inzetten met als doel mensenhandel te voorkomen, signaleren en/of stoppen. Dit sluit aan bij het toegenomen besef dat voor het effectief tegengaan van mensenhandel een louter strafrechtelijke aanpak niet voldoende is.<sup>60</sup> Overheidsorganisaties die handelen op grondslag van het bestuursrecht, zoals gemeenten, de Belastingdienst en inspectiediensten kunnen een belangrijke rol vervullen bij de aanpak van mensenhandel.

#### *Gemeentelijke aanpak*

De afgelopen jaren is veel aandacht geweest voor de centrale rol die gemeenten kunnen innemen bij het vormgeven en uitvoeren van de bestuurlijke aanpak. Na het rapport van de commissie Lenferink<sup>61</sup> en de afspraken uit het IBP heeft ook het programma Samen tegen mensenhandel het versterken van de gemeentelijke aanpak geprioriteerd en aangewezen als één van de vijf actielijnen. Eén van de belangrijkste doelen van deze actielijn is het uitwerken van de afspraken uit het IBP. Hiervoor is onder andere bij de VNG een projectleider aangesteld. De taak van deze projectleider is gemeenten te ondersteunen bij de opdracht uit het IBP om in 2022 in alle gemeenten duidelijk beleid te hebben om de aanpak van mensenhandel te borgen.<sup>62</sup> Daarnaast is de VNG-projectleider aangesteld om bewustzijn bij gemeenten te vergroten, structurele inbedding van de aanpak van mensenhandel te verzorgen en te komen tot een landelijk dekkende zorgstructuur voor de opvang van slachtoffers<sup>63</sup>. Dit doet de VNG in samenwerking met onder andere CoMensha en het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV).

#### *Inventarisatie gemeentelijke aanpak door de VNG en CoMensha*

In 2019 heeft de VNG, samen met CoMensha, middels een enquête de gemeentelijke aanpak van mensenhandel in Nederland geïnventariseerd. 135 gemeenten hebben deze enquête ingevuld. In 2017 publiceerde de Nationaal Rapporteur in de Tiende Rapportage een vergelijkbaar onderzoek naar het zicht en beleid van gemeenten op mensenhandel. Destijds bleek 95% van de bevroegde gemeenten geen speci-

57 Schriftelijke informatie van het Landelijk Parket, 13 juli 2019.

58 Zie ook §2.1.1 in *Nationaal Rapporteur, 2018* (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017).

59 Programma Samen tegen mensenhandel, p. 29.

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

61 Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2015.

62 Overhedenoverleg, 2018, p. 22.

63 Programma Samen tegen mensenhandel, p. 31.



fiek beleid te hebben over mensenhandel en ruim een derde van de bevroegde gemeenten wist niet of mensenhandel in hun gemeente voorkwam.<sup>64</sup> Tussen beide onderzoeken zijn enkele interessante parallellen te trekken.

Zo blijkt inmiddels 81% van de ondervraagde respondenten aan te geven dat mensenhandel in enige vorm voorkomt binnen zijn of haar gemeente. In het onderzoek van de Nationaal Rapporteur was dit nog 58%. Gemeenten geven in de enquête van de VNG het vaakst aan dat arbeidsuitbuiting (72%) voorkomt in hun gemeente, maar ook criminele uitbuiting (61%) en seksuele uitbuiting (59%) wordt door meer dan de helft van de gemeenten genoemd. Opvallend hierbij is dat, gevraagd naar welke vormen van mensenhandel aandacht krijgen in lokale beleidsdocumenten, voornamelijk seksuele uitbuiting en loverboyproblematiek (56%) aandacht krijgen in lokale beleidsdocumenten.<sup>65</sup> Er lijkt derhalve sprake van een discrepantie: beleidsdocumenten sluiten namelijk niet altijd aan op de mensenhandelvormen waarvan respondenten aangeven dat ze voorkomen in hun gemeenten.

Naast deze discrepantie valt op dat minder dan 7% van de gemeenten een specifiek beleidsdocument mensenhandel heeft. Dat was 4,5% ten tijde van het onderzoek van de Nationaal Rapporteur. Destijds beval de Nationaal Rapporteur aan dat elke gemeente dient te beschikken over specifiek, op de lokale omstandigheden toegespitst beleid over mensenhandel.<sup>66</sup> Gemeenten hebben in het IBP afgesproken dat alle gemeenten in 2022 duidelijk beleid moeten hebben omtrent mensenhandel. Gezien bovenstaande bevindingen hebben gemeenten de komende jaren nog een inhaalslag te maken.

Om gedegen gemeentelijk beleid te kunnen ontwikkelen, is zicht op aard en omvang nodig. Zonder zicht is immers geen inschatting te maken van de middelen en capaciteit die nodig zijn om het probleem van een passende aanpak te voorzien. Uit de enquête van de VNG blijkt dat lokaal zicht op mensenhandelproblematiek echter in ruim 75% van de gemeenten ontbreekt. Een van de conclusies naar aanleiding van de VNG enquête is dan ook dat er bij gemeenten dringend behoefte is aan meer zicht op, en inzicht in, mensenhandelproblematiek op lokaal en regionaal niveau.<sup>67</sup> Het is belangrijk dat wordt nagedacht over alternatieve manieren om tot deze inzichten te komen en om de voortgang en effectiviteit van de aanpak van mensenhandel te kunnen meten.<sup>68</sup> Vanuit de Taskforce Mensenhandel is afgesproken om in elk van de tien politiek-eenheden een regionale mensenhandeltafel in te stellen.<sup>69</sup> Regionale tafels hebben onder andere tot doel bewustzijn te creëren, kennis te verspreiden, zicht te krijgen op regionale problematiek en casuïstiek en te komen tot een gezamenlijke aanpak.<sup>70</sup> Dergelijke tafels kunnen daardoor bijdragen aan het vormen van een stevig fundament onder de lokale integrale aanpak. Bovendien lijken regionale tafels bij uitstek geschikt om zicht op en inzicht in mensenhandelproblematiek regionaal en lokaal te vergroten in de vorm van bijvoorbeeld een monitor. Tot op heden is echter in slechts drie regio's een tafel gerealiseerd.

64 [Nationaal Rapporteur, 2017](#) (Tiende rapportage mensenhandel), Hoofdstuk 5.

65 Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2019, p. 8-16.

66 [Nationaal Rapporteur, 2017](#) (Tiende rapportage mensenhandel), Hoofdstuk 5.

67 Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2019, p. 26.

68 Zie daarover ook Waardenburg et al., 2018.

69 Programma Samen tegen mensenhandel, p. 33.

70 Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Buitenlandse Zaken en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking d.d. 25 mei 2018, *Kamerstukken II 2017/18*, 28628, nr. 161.

Gevraagd naar meldroutes geeft slechts de helft van de respondenten binnen de enquête van de VNG aan dat er in zijn of haar gemeente afspraken zijn over een meldroute voor signalen van mensenhandel. Wel heeft FairWork in 2018 en 2019 een behoorlijk aantal gemeenteambtenaren met burgercontact (bijvoorbeeld balie-medewerkers) getraind in het signaleren van mensenhandel<sup>71</sup> en heeft groot aantal gemeenten ketenregisseurs en aandachtsfunctionarissen aangesteld om signalen van mensenhandel te ontvangen en te verwerken.<sup>72</sup> Door het ontbreken van meldroutes bestaat echter het risico dat signaleerders en signaalverwerkers binnen gemeenten onvoldoende met elkaar verbonden zijn. Hierdoor bestaat het gevaar dat slachtoffers van mensenhandel niet (tijdig) worden gesignaleerd en niet de hulp krijgen die ze nodig hebben. Bovendien zal het gebrek aan meldroutes niet bijdragen aan het creëren van (lokaal) zicht op mensenhandelproblematiek.

### *Versterking integrale aanpak*

Het programma Samen tegen mensenhandel beoogt de integrale aanpak van mensenhandel te versterken. Hiervoor moet onder andere de centrale rol in de integrale aanpak van Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC) verstevigd worden. In het programma staat dat er een werkgroep integrale daderaanpak mensenhandel wordt opgericht die bestaat uit vertegenwoordigers van de ISZW, politie, KMar, het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC), OM en het ministerie van JenV.<sup>73</sup> De Nationaal Rapporteur ziet voor deze werkgroep een belangrijke rol weggelegd in het creëren van een stevig fundament onder de integrale aanpak van mensenhandel door te zorgen voor samenhang tussen initiatieven bij verschillende ketenpartners. Deze werkgroep is echter tot op heden nog niet opgericht.<sup>74</sup> Daarnaast, waar alle RIEC's in 2017 nog 177 casus mensenhandel behandelden,<sup>75</sup> is dit in 2018 afgenomen tot 114 casus.<sup>76</sup> Ook geeft slechts 50% van de gemeenten in de enquête van de VNG en CoMensha aan mensenhandelcasuïstiek te kunnen bespreken in RIEC-verband en slechts 60% van de gemeenten zegt aangesloten te zijn bij een RIEC waarbij mensenhandel in een beleidsdocument aandacht krijgt.<sup>77</sup> Bovenstaande cijfers lijken niet te duiden op een verstevigde rol van RIEC's in de integrale aanpak van mensenhandel. Dit is zorgelijk gezien de cruciale rol die RIEC's kunnen spelen in het faciliteren van informatie-uitwisseling tussen bijvoorbeeld opsporingsdiensten, gemeenten en de Belastingdienst.

### **2.1.3 Bescherming en ondersteuning bij mensenhandel**

Op basis van internationale verdragen en de EU-richtlijn mensenhandel heeft de Nederlandse overheid een positieve verplichting om maatregelen te nemen die eraan bijdragen om alle vormen van mensenhandel te voorkomen en alle slachtoffers te beschermen en te ondersteunen.<sup>78</sup> Beschermingsmaatregelen zijn dan ook een essentieel onderdeel van de aanpak van mensenhandel.

De bescherming en ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel maakt een belangrijk onderdeel uit van het programma Samen tegen mensenhandel. Zo gaat één van de doelstellingen die is opgenomen in het programma over het realiseren van een landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatoren.<sup>79</sup> Een zorgcoördinator behartigt de belangen van slachtoffers van mensenhandel en is verantwoordelijk

71 Schriftelijke informatie van Fairwork, 12 juli 2019.  
 72 Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2019, p. 13-18.  
 73 Programma Samen tegen mensenhandel, p. 14.  
 74 Schriftelijke informatie ministerie van JenV, 8 augustus 2019.  
 75 LIEC, 2017, p. 18.  
 76 Schriftelijke informatie LIEC, 22 augustus 2019.  
 77 Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2019, p. 16-19.  
 78 Onder preambule 25 en art. 11 in de EU-Richtlijn mensenhandel.  
 79 Overhedenoverleg, 2018, p. 22.

voor het organiseren van een samenhangend hulp- en ondersteuningsaanbod. Op dit moment is er in 30 van de 36 centrumgemeenten zorgcoördinatie gerealiseerd voor de regio.<sup>80</sup> Dit is een positieve ontwikkeling. Uit de enquête van de VNG en CoMensha (zie ook §2.1.2) blijkt echter dat 30% van de deelnemende gemeenten niet weet of zij zorgcoördinatie hebben en zelfs 21% van hen geeft aan dat zij geen zorgcoördinatie hebben.<sup>81</sup> Dit doet vermoeden dat gemeenten in de regio nog veelal onbekend zijn met het feit dat er soms wel degelijk een zorgcoördinator voor de regio is aangesteld. Verder blijkt dat er op dit moment geen uniformiteit bestaat over hoe zorgcoördinatie precies geregeld is per regio en aan welk functieprofiel dient te worden voldaan. Zo verschilt het per regio op welke wijze de zorgcoördinator is gefinancierd evenals het aantal uren en de taken van de coördinator.<sup>82</sup> Op dit moment werkt CoMensha aan het actualiseren van het functieprofiel waaraan een zorgcoördinator zou moeten voldoen. Het duurzaam borgen van zorgcoördinatie blijft dan ook een uitdaging voor de toekomst.

Een tweede ontwikkeling is het betrekken van medische professionals bij de aanpak van mensenhandel. Mede naar aanleiding van onderzoek door de Nationaal Rapporteur naar de signalerende rol van medische professionals is op 22 november 2018 een factsheet over mensenhandel opgenomen in de meldcode Huiselijk Geweld en Kindermishandeling<sup>83</sup> die geldt voor medische professionals. De factsheet kwam voort uit een samenwerking tussen de Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (KNMG), Veilig Thuis, CoMensha en Movisie en helpt artsen bij het signaleren van en handelen bij mensenhandel en jeugdprostitutie. In het rapport van de Nationaal Rapporteur werd de minister voor Medische Zorg tevens aanbevolen om ervoor zorg te dragen dat medische professionals worden getraind in het herkennen en doorzetten van signalen van mensenhandel.<sup>84</sup> Tot op heden gebeurt dit echter nog niet. De aanbeveling geldt dan ook onverkort.

Met het oog op het signaleren van slachtoffers van mensenhandel is CoMensha in het afgelopen jaar gestart met de Mensenhandel Academy.<sup>85</sup> Het doel hiervan is het gehele (opleidings)aanbod op het gebied van signalering van mensenhandel overzichtelijk te bundelen, zodat professionals eenvoudiger toegang hebben tot opleidingsmateriaal. Op dit digitale platform zal relevant opleidingsmateriaal komen te staan, waaronder gratis *e-learning*s, factsheets en toolkits. In het programma Samen tegen mensenhandel wordt ingezet op een breed scala aan organisaties die een rol (moeten) spelen bij de aanpak van mensenhandel. Het digitale platform kan daarbij mogelijk voorzien in het creëren van voldoende kennis en expertise-aanbod, zodat nieuwe professionals ook voldoende toegerust zijn om met deze problematiek aan de slag te gaan.

Sinds 1 september 2018 zijn er ook diverse ontwikkelingen geweest met betrekking tot niet-Europese slachtoffers van mensenhandel. Zo is op 1 augustus 2019 de verblijfsregeling mensenhandel, de B8/3 in de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc 2000) gewijzigd met betrekking tot mogelijke slachtoffers van mensenhandel met een Dublinstatus.<sup>86</sup> Aanleiding voor de wijziging was een forse toename van het aantal vreemdelingen met een Dublinstatus dat aangifte wilde doen van mensenhandel (zie hierover ook §3.6 en §4.5.1).

80 Schriftelijke informatie van CoMensha, 10 juli 2019.

81 Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2019, p. 19.

82 Schriftelijke informatie van CoMensha, 10 juli 2019.

83 Website KNMG, [www.knmg.nl/actualiteit-opinie/nieuws/nieuwsbericht/nieuwe-knmg-meldcode-kindermishandeling-en-huiselijk-geweld-per-1-januari-2019-verplicht.htm](http://www.knmg.nl/actualiteit-opinie/nieuws/nieuwsbericht/nieuwe-knmg-meldcode-kindermishandeling-en-huiselijk-geweld-per-1-januari-2019-verplicht.htm) (geraadpleegd 17 september 2019).

84 Nationaal Rapporteur, 2017 (Tiende rapportage mensenhandel), p. 187.

85 Website CoMensha, [www.comensha.nl/mensenhandel-academy/](http://www.comensha.nl/mensenhandel-academy/) (geraadpleegd 17 juli 2019).

86 Voor een inhoudelijke beschrijving van de wijziging, alsook meer informatie over de verblijfsregeling mensenhandel zie §4.2.

### *Mogelijke slachtoffers met mensenhandel met een Dublinstatus*

Buitenlandse mogelijke slachtoffers van mensenhandel (of vreemdelingen) van buiten de Europese Unie hebben vaak een Dublinstatus (zie 54.5.1). Dit betekent dat een vreemdeling die Europa via een andere lidstaat dan Nederland is binnengekomen in bezit is van een visum voor een ander land dat aangesloten is bij de Dublinverordening, of eerder in een andere lidstaat asiel heeft aangevraagd en daar als zodanig staat geregistreerd. Volgens de Dublinverordening is dit land verantwoordelijk voor de behandeling van het asielerzoek van de vreemdeling. De vreemdeling dient zijn of haar asielerzoek in dit land af te wachten. Vreemdelingen met een Dublinstatus kunnen door Nederland aan het Dublinland worden overgedragen. Als een vreemdeling aangifte doet van mensenhandel en de IND op grond van de verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel een tijdelijk verblijfsvergunning verstrekt aan de vreemdeling, dan vervalt de Dublinstatus. De vreemdeling hoeft in dat geval niet terug naar het Dublinland. Wanneer het tijdelijk verblijfsvergunning op grond van verblijfsregeling voor slachtoffers mensenhandel komt te vervallen, wordt Nederland verantwoordelijk voor de behandeling van de asielaanvraag.

Het merendeel van de aangiften door deze groep bevat geen opsporingsindicaties van mensenhandel die in Nederland is gepleegd, en ook geen opsporingsindicaties die tot de identificatie van een dader leiden.<sup>87</sup> Het kost de AVIM's desalniettemin veel tijd en capaciteit om deze aangiften af te nemen, waardoor de wachttijd voor het doen van aangifte is opgelopen tot enkele maanden. Verschillende uitvoeringsorganisaties vermoedden bovendien dat een groot deel van de vreemdelingen aangifte wilde doen om (oneigenlijk) gebruik te maken van de verblijfsregeling mensenhandel.<sup>88</sup> De wijziging van de verblijfsregeling mensenhandel houdt in dat buitenlandse mogelijke slachtoffers met een Dublinstatus alleen recht op tijdelijk verblijf hebben wanneer hun aanwezigheid in Nederland noodzakelijk is voor de opsporing en vervolging van mensenhandel. De politie en het OM beslissen hierover binnen een streeftermijn van vier weken na de aangifte.<sup>89</sup> De beslissing hierover hangt samen met de vraag of er 'voldoende opsporingsindicaties' zijn die wijzen op mensenhandel in Nederland, waarvoor de aanwezigheid van het mogelijke slachtoffer in Nederland noodzakelijk is in het belang van de opsporing en vervolging. Indien dit niet het geval is, zal het slachtoffer worden overgedragen aan het Dublinland.

Hoewel de rapporteur begrijpt dat er veel druk is komen te staan op de opsporing door de beschreven toename en dat deze druk vraagt om een oplossing, is er ook kritiek op de wijziging.<sup>90</sup> Zo leidt de wijziging tot een zekere mate van ongelijkheid tussen buitenlandse slachtoffers zonder en buitenlandse slachtoffers met een Dublinstatus. De (vreemdelingrechtelijke) bescherming van laatstgenoemde groep

87 Deze aangiften worden ter beoordeling voorgelegd aan het Landelijk Parket. Deze beslist dan of verder opsporingsonderzoek wordt verricht of dat de zaak vroegtijdig wordt beëindigd. In 2018 heeft het LP in totaal 233 zaken vroegtijdig beëindigd en in de eerste helft van 2019 (tot 15 juli 2019) 216 zaken (schriftelijke informatie van het Landelijk Parket, 17 juli 2019).

88 Website NRC, <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/04/23/meer-migranten-claimen-slachtoffer-mensenhandel-te-zijn-a3957918> (geraadpleegd 18 augustus 2019).

89 Brief staatssecretaris van Justitie en Veiligheid d.d. 28 juni 2019, *Kamerstukken II*, 2018/2019 28638, nr. 165.

90 Zie hierover de brief van de Nationaal Rapporteur: ([www.nationaalrapporteur.nl/Publicaties/Brieven/brief-nationaal-rapporteur-voor-ao-mensenhandel-over-wijziging-verblijfsregeling-mensenhandel.aspx](http://www.nationaalrapporteur.nl/Publicaties/Brieven/brief-nationaal-rapporteur-voor-ao-mensenhandel-over-wijziging-verblijfsregeling-mensenhandel.aspx)) (geraadpleegd 20 augustus 2019) en de brief van het Strategisch Overleg Mensenhandel: [www.comensha.nl/actualiteiten/item/brand-brief-som-en-zoco-aan-tweede-kamer-over-invoering-tijdelijke-werkwijze-dublin-overdrachten/](http://www.comensha.nl/actualiteiten/item/brand-brief-som-en-zoco-aan-tweede-kamer-over-invoering-tijdelijke-werkwijze-dublin-overdrachten/) (geraadpleegd 20 augustus 2019).

is namelijk volledig gekoppeld aan (de kansrijkheid) van het strafrechtelijk onderzoek. Dit uit zich op twee manieren. Allereerst maken slachtoffers zonder Dublinstatus sneller aanspraak op tijdelijk verblijf (de B8/3 uit de Vc 2000), omdat zij – ongeacht de aanwezigheid van opsporingsindicaties van mensenhandel in Nederland – recht hebben op verblijf en bescherming nadat zij aangifte hebben gedaan of op andere wijze meewerken aan het strafrechtelijk onderzoek. Daarnaast kunnen slachtoffer zonder Dublinstatus anders dan slachtoffers mét een Dublinstatus, ongeacht de uitkomst van het strafrechtelijke onderzoek, een aanvraag doen tot voortgezet verblijf op grond van bijzondere individuele omstandigheden (de B9/12 in de Vc 2000). Deze aanvraag wordt beoordeeld door de IND, waarbij wordt gekeken naar de persoonlijke omstandigheden van het slachtoffer in plaats van naar het strafvorderlijke belang van het opsporen en vervolgen van de dader. Het direct koppelen van de bescherming van slachtoffers van mensenhandel aan het strafrechtelijk onderzoek werd door GRETA in 2014 en 2018 als onwenselijk beschouwd.<sup>91</sup>

De wijziging van de verblijfsregeling mensenhandel heeft tot gevolg dat opsporingsdiensten een cruciale rol spelen in het toekennen van (vreemdelingrechtelijke) bescherming aan slachtoffers met een Dublinstatus. Deze beslissing is geheel afhankelijk van ‘voldoende opsporingsindicaties’ van mensenhandel in Nederland. Het ontbreken van dergelijke opsporingsindicaties betekent echter niet dat iemand geen slachtoffer van mensenhandel is. Diverse onderzoeken tonen aan dat slachtoffers van mensenhandel vanwege angst, trauma, wantrouwen jegens autoriteiten of culturele achtergrond niet altijd kunnen of durven te vertellen over wat hen is overkomen.<sup>92</sup> Nu in de huidige regeling zoveel gewicht toekomt aan de opsporingsinformatie die slachtoffers kunnen overleggen, is het dan ook belangrijk dat er door de opsporingsinstanties voldoende wordt geïnvesteerd in het creëren van verdiepte kennis en expertise over deze groepen slachtoffers, waarbij specifiek aandacht is voor trauma en culturele achtergrond. Dit kan mogelijk leiden tot meer relevante opsporingsinformatie.<sup>93</sup> Op dit moment wordt hierin nog niet voorzien.

Daarnaast bestaat momenteel geen gedegen inzicht in de oorzaak en achtergrond van de recente toename. Hoewel oneigenlijk gebruik van de regeling wordt verondersteld, zijn in de afgelopen jaren ook een veelvoud aan onderzoeken verschenen die erop wijzen dat er zich grote groepen slachtoffers van mensenhandel bevinden tussen de migratiestromen.<sup>94</sup> Het is dan ook niet ondenkbaar dat zij zelfstandig of gedwongen zijn doorgereisd naar Nederland.

#### *Mensenhandel binnen de migratiestromen*

Sinds 2014 heeft zowel in Europa als in Nederland een toename plaatsgevonden van het aantal vluchtelingen en migranten. Uit diverse onderzoeken blijkt dat er een sterke verwevenheid bestaat tussen mensenhandel en mensensmokkel, en dat zich binnen de migratiestromen ook slachtoffers van mensenhandel bevinden.<sup>95</sup> In 2016 schatte de International Organization for Migration (IOM) al dat 80% van de 11.000 Nigeriaanse vrouwen en meisjes die tussen 2014 en

91 Council of Europe, 2014; Council of Europe, 2018.

92 Tankink en Lambrichts, 2017; Can, 2016; De Jong, 2015; Klerx-van Mierlo et al., 2014.

93 Uit onderzoek van De Jong (2015) wordt ook geconcludeerd dat er bij het opnemen van aangiften van West-Afrikaanse slachtoffers nog te weinig rekening wordt gehouden met interculturele aspecten. Zij beveelt dan ook aan dat opsporingsorganisaties zich meer verdiepen in de West-Afrikaanse cultuur.

94 Zie bijvoorbeeld IOM, 2018; Europese Commissie, 2016; Save the Children, 2016.

95 Europol, 2016.

2016 naar Italië afreisden, slachtoffer van mensenhandel zou zijn.<sup>96</sup> Uit ander onderzoek van het IOM bleek dat bij 76% van de mannelijke en 67% van de vrouwelijke ondervraagde migranten en vluchtelingen die per boot Italië hadden bereikt, één of meerdere indicatoren van mensenhandel werden vastgesteld.<sup>97</sup> Diverse onderzoeken wijzen bovendien specifiek op de kwetsbaarheid van alleenstaande minderjarige vreemdelingen voor mensenhandel. Zo wordt het merendeel van de meisjes tijdens de reis slachtoffer van seksueel misbruik en/of uitbuiting en krijgt 86% van de jongens te maken met gedwongen arbeid.<sup>98</sup>

Om daders én (internationale) criminele organisaties die mogelijk mensenhandel faciliteren effectief te stoppen, en slachtoffers effectief te beschermen, is het daarom van belang dat Nederland in internationaal verband onderzoek doet naar de achtergrond van de toename.

Bovendien is nog veel onduidelijkheid over hoe de overdracht van slachtoffers van mensenhandel aan andere landen vorm krijgt en op welke wijze de uitwisseling van opsporingsinformatie tussen de Europese opsporingsdiensten eruit zal zien. Met het oog op adequate bescherming van slachtoffers is het van belang dat er een 'warme' overdracht plaatsvindt tussen Nederland en het land van overdracht. Dit houdt in dat informatie over de hulpvraag wordt gedeeld, en dat wordt gemonitord of slachtoffers van mensenhandel ook na overdracht adequate bescherming ontvangen. Tevens is het van groot belang dat Nederland actief opsporingsinformatie deelt met buitenlandse opsporingsdiensten om te voorkomen dat (internationale) criminele organisaties blijven voortbestaan. De voortgang van deze samenwerking dient dan ook periodiek te worden gemonitord en geëvalueerd. De politie- en OM-liaison die in Italië zijn gestationeerd kunnen daarbij een belangrijke rol vervullen. In het licht hiervan is het van belang om te benoemen dat de Tweede Kamer op 5 juli 2019 een motie heeft aangenomen die oproept tot een verkenning naar de toedracht van de recente stijging van het aantal Dublinclaimanten dat aangifte in Nederland doet van mensenhandel en de regering daarnaast verzoekt om extra zorg te dragen voor de overdracht van opsporings- en zorgindicaties bij een overdracht.<sup>99</sup>

Tot slot bestaat de vrees dat vanwege de hoge drempel om als slachtoffer van mensenhandel met een Dublinstatus bescherming te krijgen in Nederland, deze groep helemaal uit beeld verdwijnt van de autoriteiten. Als deze slachtoffers geen melding meer maken van mensenhandel vermindert niet alleen het zicht op deze slachtoffers, maar daarmee ook aanknopingspunten voor de opsporing van daders. De casuïstiek achter deze slachtoffers biedt immers mogelijk aanknopingspunten voor het bredere verhaal achter structurele uitbuiting binnen migratiestromen.

Een andere ontwikkeling met betrekking tot niet-Europese slachtoffers van mensenhandel is dat in de afgelopen jaren door heel Europa een groot aantal alleenstaande minderjarige asielzoekers met onbekende bestemming (mob) zijn verdwenen. Uit cijfers van het Centraal Orgaan Asielzoekers (COA) en de jeugdvoogdij-instelling NIDOS zouden in de afgelopen 4,5 jaar ruim 1.600 kinderen in Nederland uit een

96 Website The Guardian, [www.theguardian.com/global-development/2017/jan/12/nigerian-women-trafficked-to-italy-for-sex-doubled-2016](http://www.theguardian.com/global-development/2017/jan/12/nigerian-women-trafficked-to-italy-for-sex-doubled-2016) (geraadpleegd 21 augustus 2019).

97 IOM, 2018.

98 IOM en Unicef, 2017. Voor dit onderzoek werden in totaal 11.000 minderjarigen en jongeren bevraagd over hun ervaringen gedurende de reis.

99 Motie van de leden Segers en Buitenweg, *Kamerstukken II*, 2018/2019, 28 638, nr. 172.

opvanginstelling zijn verdwenen.<sup>100</sup> Daaronder bevinden zich ook zestig kinderen van Vietnamese afkomst die zijn weggelopen uit de Beschermde Opvang (BO). De BO is speciaal opgericht voor minderjarigen die (vermoedelijk) slachtoffer zijn van mensenhandel en extra bescherming nodig hebben. Een uitzending van het VPRO-programma Argos naar de Vietnamese minderjarigen bracht aan het licht dat er sterke aanwijzingen zijn dat de verdwenen kinderen slachtoffer worden van mensenhandel, onder meer in Groot-Brittannië, Duitsland, Frankrijk en Nederland.<sup>101</sup> Het is al langer bekend dat specifiek deze groep in Groot-Brittannië relatief vaak wordt uitgebuit, onder andere door gedwongen te werken in nagelsalons, de hennepeteelt en de prostitutie.<sup>102</sup> Naar aanleiding van de berichtgeving heeft de staatssecretaris van JenV twee onderzoeken aangekondigd. Het eerste onderzoek richt zich specifiek op Vietnamese kinderen en zal worden uitgevoerd door het EMM. Het EMM zal de omvang onderzoeken van- en de omstandigheden waaronder de groep Vietnamese kinderen uit de BO zijn vertrokken in de periode van 2015 tot 2019. Dit onderzoek wordt in het najaar van 2019 verwacht. Het tweede onderzoek richt zich niet alleen op Vietnamese kinderen, maar kijkt naar alle alleenstaande minderjarige asielzoekers die uit opvanglocaties zijn verdwenen. Het onderzoek wordt door het ministerie van JenV uitgevoerd en is naar verwachting in het najaar van 2019 afgerond.<sup>103</sup> Gezien de internationale dimensie van de problematiek heeft de Nationaal Rapporteur erop gewezen om deze onderzoeken in Europees verband uit te voeren.<sup>104</sup>

Uit de Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017 bleek tot slot dat 30% van alle slachtoffers van mensenhandel die enige vorm van vreemdelingrechtelijke bescherming op basis van de verblijfsregeling mensenhandel heeft gehad overstapt naar een asielprocedure.<sup>105</sup> Uit het onderzoek bleek bovendien dat van de slachtoffers die na het tijdelijk verblijfsrecht niet verder gebruik maakte van de verblijfsregeling, ruim een derde vervolgens wel een asielvraag indient. Een opvallende conclusie aangezien de mogelijkheden tot bescherming en verblijf op basis van de verblijfsregeling mensenhandel op dat moment nog niet zijn uitgeput. Als slachtoffer van mensenhandel kunnen zij immers nog een aanvraag doen tot voortgezet verblijf (zie ook §4.2). De Nationaal Rapporteur heeft daarom aanbevolen om onderzoek te verrichten naar de reden dat een aanzienlijk deel van de slachtoffers van mensenhandel kiest voor een asielprocedure. Het is positief dat het WODC hier op dit moment een onderzoek naar uitvoert. De resultaten worden begin 2020 verwacht.

## 2.1.4 Overige ontwikkelingen ten aanzien van mensenhandel

### *De AVG en het melden van slachtoffers*

Het ontbreken van een wettelijke basis op grond waarvan alle slachtoffers van mensenhandel aan CoMensha kunnen worden gemeld, blijft een groot en urgent knelpunt dat vraagt om een spoedige oplossing. Organisaties anders dan opsporingsinstanties, zoals hulpverleners en zorgcoördinatoren, worden momenteel belemmerd in het melden van mensenhandelslachtoffers aan CoMensha. Omdat minder

100 Website Trouw, [www.trouw.nl/nieuws/ruim-1600-asielkinderen-zijn-in-4-5-jaar-tijd-weggelopen-uit-opvanglocaties-b64b7a3e/?referer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F](http://www.trouw.nl/nieuws/ruim-1600-asielkinderen-zijn-in-4-5-jaar-tijd-weggelopen-uit-opvanglocaties-b64b7a3e/?referer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F) (geraadpleegd 20 augustus 2019).

101 Website Argos, [www.vpro.nl/argos/media/afleveringen/2019/Tientallen-Vietnamese-kinderen-verdwenen-uit-beschermde-opvang.html](http://www.vpro.nl/argos/media/afleveringen/2019/Tientallen-Vietnamese-kinderen-verdwenen-uit-beschermde-opvang.html) (geraadpleegd 16 augustus 2019).

102 ECPAT UK, Anti-slavery & Pacific Link Foundation, 2019.

103 Schriftelijke informatie van het ministerie van Justitie en Veiligheid, 19 juli 2019.

104 Website Nationaal Rapporteur, [www.nationaalrapporteur.nl/actueel/2019/onderzoek-naar-signalen-mensenhandel-bij-verdwenen-kinderen.aspx](http://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/2019/onderzoek-naar-signalen-mensenhandel-bij-verdwenen-kinderen.aspx) (geraadpleegd 16 augustus 2019).

105 Nationaal Rapporteur, 2018 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 132.

meldingen leiden tot minder slachtoffers in beeld en daarmee tot verminderd inzicht in de mensenhandelproblematiek heeft de rapporteur de staatssecretaris van JenV aanbevolen om voorzieningen te treffen die het melden van alle slachtoffers en het registreren van alle slachtoffergegevens mogelijk maakt.<sup>106</sup> Inzicht is immers essentieel voor het vormen van goed geïnformeerd en gefundeerd beleid. Dat inzicht cruciaal is wordt ook onderstreept in het programma Samen tegen mensenhandel, waarin wordt gesteld dat voor het naar beneden brengen van het aantal slachtoffers van mensenhandel eerst meer en beter zicht nodig is op (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel.<sup>107</sup> Tegelijkertijd heeft de staatssecretaris van JenV laten weten dat geen wettelijke basis wordt gecreëerd die het melden van slachtoffers zonder toestemmingsverklaring mogelijk maakt, maar dat in plaats daarvan wordt onderzocht op welke andere manier het zicht op de mensenhandelproblematiek kan worden verbeterd.<sup>108</sup> Op het moment van schrijven zijn de uitkomsten van dit onderzoek nog niet bekend. De bevindingen in §3.6 tonen aan dat het aantal meldingen uit de categorie overige melders substantieel is afgenomen in 2018 ten opzichte van de voorgaande jaren. Op dit moment is daarom de vraag in hoeverre de landelijke registratie zich nog leent voor het monitoren van de slachtoffergerichte aanpak van mensenhandel. Het is dan ook van groot belang dat spoedig wordt voorzien in een oplossing die het inzicht in de mensenhandelproblematiek doet verbeteren.

#### *Informatiedeling tussen en binnen ketenorganisaties*

Ook het delen en bundelen van informatie over mensenhandel tussen en binnen ketenorganisaties blijft problematisch. Het programma Samen tegen mensenhandel meldt dat een projectleider is aangesteld die de werkprocessen met betrekking tot informatiedeling van de verschillende ketenorganisaties in kaart gaat brengen en die een handelingsperspectief gaat maken over welke informatie op welke wijze onderling gedeeld mag worden. Daarnaast inventariseert de projectleider of aanpassingen in wet- en regelgeving nodig zijn op het gebied van informatie-uitwisseling. Waar mogelijk zal daarbij aansluiting worden gezocht bij andere wetgevingstrajecten rondom informatiedeling, bijvoorbeeld in het kader van de aanpak van ondermijning. Verwacht wordt dat de projectleider binnenkort met de eerste uitkomsten van de analyses komt.<sup>109</sup>

Dat informatiedeling een probleem blijft, bleek onlangs weer. Regioburgemeesters luidden in september 2017 de noodklok over de beperkingen die zij ervaren omtrent gegevensdeling in de aanpak van ondermijning. Volgens hen is aanvullende wetgeving nodig om de gewenste versterking van de bestuurlijke aanpak van ondermijning te realiseren. Momenteel is het binnen gemeenten vanwege doelbindingsvereisten uit de privacywetgeving of specifieke geheimhoudingsplichten lastig, soms zelfs onmogelijk, om informatie te delen tussen gemeentelijke afdelingen. In de aanpak van mensenhandel kan bijvoorbeeld informatie niet zonder meer gedeeld worden tussen de zorg- en veiligheidsafdeling binnen één gemeente.<sup>110</sup> De regioburgemeesters vroegen de minister van JenV daarom in 2017 onder andere om in de omschrijving van de openbare-ordetaak van burgemeesters in de Gemeentewet op te nemen dat

106 Zie aanbeveling 1 in §5.4 in *Nationaal Rapporteur, 2018* (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017).

107 Programma Samen tegen mensenhandel, p. 6.

108 Programma Samen tegen mensenhandel, p. 38.

109 Volgens een mededeling van de staatssecretaris van JenV tijdens het Algemeen Overleg Mensenhandel en Prostitutie van de vaste commissie van JenV op 3 juli 2019, zie *Handelingen II 2018/19*, 28 638, nr. 173.

110 Zie het nieuwsbericht op de website van Regioburgemeesters, [www.regioburgemeesters.nl/thema/technologische-ontwikkeling-en-informatievoorziening/informatie-uitwisseling/](http://www.regioburgemeesters.nl/thema/technologische-ontwikkeling-en-informatievoorziening/informatie-uitwisseling/) (geraadpleegd 22 juli 2019).



zij ook verantwoordelijk zijn voor “het voorkomen en bestrijden van criminele activiteiten”.<sup>111</sup> Dit zou informatie-uitwisseling en bundeling binnen gemeenten volgens hen sterk vergemakkelijken.

De minister van JenV heeft, gesterkt door een advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, hiervan afgezien. De ministers van JenV en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben wel laten weten het Aanjaagteam ondermijning (ATO) bereid te hebben gevonden om, in overleg met de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en gemeenten, een model-protocol op te stellen op basis waarvan gemeenten informatie binnengemeentelijk kunnen uitwisselen. Bovendien worden er workshops georganiseerd voor gemeenten om de kennispositie bij gemeenten te bevorderen.<sup>112</sup> De VNG, het Bureau Regioburgemeesters en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters hebben hierop gezamenlijk de Tweede Kamer gevraagd nieuwe oplossingen aan te kaarten bij beide ministers. Het opstellen van een model-protocol gaat hen niet ver en snel genoeg omdat het voorstel voortborduurde op de onsuccesvol gebleken aanpak van de laatste jaren.<sup>113</sup>

Gemeenten hebben de laatste jaren in toenemende mate een rol gekregen in de integrale aanpak van mensenhandel (zie het rapport van de Commissie Lenferink,<sup>114</sup> het IBP,<sup>115</sup> het programma Samen tegen Mensenhandel, en §2.1.2). Dit schept verwachtingen. De rapporteur is daarom van mening dat de randvoorwaarden voor gemeenten in orde dienen te zijn zodat zij in staat worden gesteld aan deze verwachtingen te voldoen. Bovendien, zoals de burgemeesters zelf ook aangeven,<sup>116</sup> heeft het knelpunt van binnengemeentelijke informatiedeling niet alleen invloed op de gemeentelijke aanpak van ondermijning (en dus van mensenhandel), maar op de integrale aanpak in zijn geheel. Wanneer gemeenten hun informatie immers niet optimaal kunnen bundelen en delen, kunnen ook ketenpartners niet van deze informatie profiteren. Het signaal dat de regioburgemeesters gezamenlijk afgeven dient daarom met passende urgentie te worden opgepakt.

#### *Het voorkomen van slachtofferschap door visumbeleid*

Circa 37% van de buitenlandse slachtoffers van mensenhandel zijn van buiten de EU en kunnen met uitzondering van niet-visumplichtige nationaliteiten, alleen op legale wijze naar Nederland afreizen indien zij in het bezit zijn van een visum voor lang verblijf (mvv) of kort verblijf (kvv). Het ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa) is verantwoordelijk voor het verstrekken van een kvv voor Nederland en andere landen binnen het Koninkrijk. Vanaf 2017 hanteert het ministerie in de beoordeling van een KVV de werkwijze Informatie Ondersteund Beslissen (IOB).<sup>117</sup> Dit is een beslistraject waarbij de aanvraag zoveel als mogelijk is, wordt verrijkt met informatie over de aanvrager, en/of referent. Daarnaast worden op basis van data of kennis, samengestelde risico- en kansprofielen bij de aanvraag betrokken. Op basis van een weging van deze informatie wordt de aanvraag vervolgens ingedeeld in een categorie waar nader onderzoek wel of niet noodzakelijk wordt geacht. Dit nader onderzoek kan bestaan uit een interview met aan-

111 Regioburgemeesters, 2017, p. 5

112 Zie de brief van minister van Justitie en Veiligheid, *Kamerstukken II* 2018/19, 29 911, nr. 244.

113 Website Regioburgemeesters, [www.regioburgemeesters.nl/actueel?id=693](http://www.regioburgemeesters.nl/actueel?id=693) (geraadpleegd 29 augustus 2019).

114 Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2015.

115 Overhedenoverleg, 2018, p. 22.

116 Website Regioburgemeesters, [www.regioburgemeesters.nl/actueel?id=693](http://www.regioburgemeesters.nl/actueel?id=693) (geraadpleegd 29 augustus 2019).

117 De hier vermelde informatie over de werkwijze Informatie Ondersteunend Beslissen is verkregen van een medewerker van het project Informatie Ondersteunend Beslissen van het ministerie van Buitenlandse Zaken (schriftelijke informatie, 6 september 2019).

vragers en/of referent, of nader documentonderzoek. Informatie over de aanvrager en de referent wordt onder meer gehaald uit bronnen van de IND, de KMar, ISZW, Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en het nationaal visum informatiesysteem (NVIS). Uit deze bronnen kan blijken dat de referent eerder aanvragen heeft ondersteund of dat de aanvrager eerder is geweigerd aan de grens met Nederland. IOB biedt ook een kans voor preventie. IOB heeft daarom de ambitie om (potentiële) slachtoffers van mensenhandel en -smokkel, in samenwerking met betrokken partners, te identificeren, te informeren over de risico's in Nederland en waar zij voor hulp terecht kunnen. Het ministerie van BuZa wil het aantal beschikbare bronnen onder meer voor dit doel uitbreiden met bijvoorbeeld informatie van het OM. Met de inzet van deze instrumenten en middelen beoogt het ministerie om via de visumverlening direct bij te dragen aan de aanpak van mensenhandel. De inzet van het visumbeleid draagt verder mogelijk bij aan signalering zodat betrokken spelers misstanden en elementen van mensenhandel kunnen aanpakken.

#### *Internationale ontwikkelingen*

De regeringen van Liechtenstein, Australië en Nederland, de Universiteit van de Verenigde Naties (UNU-CPR) en een consortium van banken, filantropische stichtingen en verenigingen hebben zich verenigd in *The Liechtenstein Initiative for a Financial Sector Commission on Modern Slavery and Human Trafficking* (hierna het Liechtenstein Initiatief). Deze publiek-private samenwerking tracht de financiële sector te betrekken in de wereldwijde aanpak van moderne slavernij en mensenhandel. De financiële sector kan immers op veel verschillende manieren in aanraking komen met mensenhandel: van het investeren in malafide bedrijven waar personeel wordt uitgebuit tot het witwassen van met mensenhandel verkregen vermogen. Het Liechtenstein Initiatief besprak daarom in 2018 en 2019 meermaals de aanpak van mensenhandel door de financiële sector, hoe banken verantwoord kunnen lenen en investeren en hoe de financiële sector kan innoveren om moderne slavernij en mensenhandel in de toekomst beter aan te pakken. In september 2019 zal het Liechtenstein Initiatief een actieplan met daarin een geïntensiverde aanpak aanbieden aan de Verenigde Naties.<sup>118</sup> Het is van belang de komende jaren te blijven investeren in (internationale) publiek-private samenwerkingen en in de financiële aanpak van mensenhandel.

Daarnaast heeft het RIEC Zeeland West-Brabant samen met twee Belgische gemeenten en de Katholieke Universiteit Leuven in 2017 en 2018 getracht beter inzicht te verwerven in administratieve- en financiële indicatoren van seksuele- en arbeidsuitbuiting.<sup>119</sup> De ervaringen uit deze transnationale samenwerkingen worden meegenomen bij de oprichting van het EU-RIEC, een internationale samenwerking tussen Nederland, België en de deelstaat Noordrijn-Westfalen (Duitsland). Dit project bestrijkt de hele oost- en zuidgrens van Nederland, alsook de grens tussen België en Duitsland en zal zich richten op het versterken van de bestuurlijke aanpak van ondermijning in deze landen. Naar verwachting start het programma in de tweede helft van 2019.<sup>120</sup>

Tot slot heeft de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking een onderzoek aangekondigd naar de aard en omvang van 'weeshuistoerisme'.<sup>121</sup> Dit naar aanleiding van signalen dat kinderen in weeshuizen in ontwikkelingslanden worden uitgebuit, bijvoorbeeld doordat zij eigenlijk

118 Website Liechtenstein Initiatief, [www.financialsectorcommission.org/](http://www.financialsectorcommission.org/) (geraadpleegd 23 juli 2019).

119 Stad Antwerpen e.a., 2018, p. 5.

120 Schriftelijke informatie RIEC Limburg, 5 juli 2019.

121 Brief minister Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 21 juni 2019, *Kamerstukken II 2018/19*, 35 069, nr. 12.

geen wees zouden zijn. Nederlandse toeristen zouden hier onbewust aan bijdragen door geld te betalen om stage te mogen lopen in een weeshuis.<sup>122</sup> In het onderzoek wordt de omvang van het weeshuistoerisme vanuit Nederland in kaart gebracht, naar welke landen zij reizen en welke actoren welke rol en verantwoordelijkheid hebben in bij voorkomen hiervan.

## 2.2 Seksuele uitbuiting

Deze paragraaf bespreekt de ontwikkelingen in de aanpak van seksuele uitbuiting. Slachtoffers van seksuele uitbuiting zijn de grootste groep in Nederland van zowel het totaal aantal geregistreerde als geschatte slachtoffers van mensenhandel. Bij seksuele uitbuiting gaat veel aandacht uit naar uitbuiting binnen de prostitutie, zoals bijvoorbeeld raamprostitutie of slachtoffers van loverboys. Hoewel uitbuiting binnen de prostitutie de meest voorkomende vorm van seksuele uitbuiting is, zijn er ook vormen van seksuele uitbuiting waarbij geen sprake is van fysiek contact, zoals het gedwongen verrichten van seksuele diensten via een webcam. Bij uitbuiting binnen de seksindustrie is snel sprake van mensenhandel omdat de aard van de uitbuiting naast de persoonlijke vrijheid per definitie óók de lichamelijke integriteit aantast.

### 2.2.1 Strafrechtelijke aanpak van seksuele uitbuiting

De opsporing van seksuele uitbuiting is belegd bij de politie. Eén van de belangrijkste maatregelen om de opsporing van seksuele uitbuiting te innoveren en te intensiveren, is de ontwikkeling van de webcrawler. De webcrawler maakt het mogelijk om online seksadvertenties te scannen op signalen van mensenhandel. De Prostitutie Controle Teams van enkele gemeenten maken al geruime tijd gebruik van een webcrawler die is ontwikkeld door een private partij. Na aankondiging van de minister van VenJ in 2016<sup>123</sup>, is de Nationale Politie in 2017 gestart met de ontwikkeling van een eigen webcrawler, zodat elke AVIM hiervan gebruik kan maken bij het opsporen van uitbuitingssituaties en mensenhandelaren. De staatssecretaris van JenV heeft inmiddels laten weten dat deze webcrawler nog dit jaar landelijk zal worden geïmplementeerd.<sup>124</sup> Dit is positief, zeker nu steeds meer slachtoffers van seksuele uitbuiting worden aangetroffen in de minder zichtbare prostitutiesectoren, zoals de thuisprostitutie (zie ook §3.4.1.1). De Nationaal Rapporteur benadrukt het belang dat na de landelijke implementatie aandacht blijft voor de (verdere) ontwikkeling van de webcrawler, zodat de werking daarvan kan worden geoptimaliseerd. Daarnaast is het goed om het effect van de webcrawler op het opsporen van seksuele uitbuiting te evalueren: leidt een webcrawler tot meer signalen van mensenhandel die moeten worden onderzocht, leiden deze signalen tot meer strafrechtelijke onderzoeken en om wat voor zaken gaat het?

Een andere ontwikkeling in de strafrechtelijke aanpak van seksuele uitbuiting is verhoogde aandacht voor de klant. Dit geldt vooral ten aanzien van de klant die tegen betaling ontucht pleegt met een zes-

122 Zie hierover ook de initiatiefnota van het lid Van Haga: "Een goede bedoeling is niet altijd een goed idee: een voorstel tot bestrijding van weeshuistoerisme." *Kamerstukken II 2018/19*, 35 069, nr. 2.

123 Brief van de minister van Veiligheid en Justitie en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 7 januari 2016, *Kamerstukken II 2015/6*, 28638, nr. 500.

124 Dit volgt uit een mededeling van de staatssecretaris van JenV tijdens het Algemeen Overleg Mensenhandel en Prostitutie van 3 juli 2019, zie *Handelingen II 2018/19*, 28 638, nr. 173.

tien- of zeventienjarige.<sup>125</sup> Het aanpakken van de klant dient de handel in ontuchtige of gedwongen seksuele dienstverlening te bemoeilijken en daarmee mensenhandel tegen te gaan.<sup>126</sup> Voor het aanpakken van ontuchtige seksuele dienstverlening, ten onrechte ook wel aangeduid als jeugdprostitutie,<sup>127</sup> heeft het OM een verscherpte aanpak ontwikkeld, die inhoudt dat het OM vaker klanten wil vervolgen die hebben betaald voor seks met een zestien- of zeventienjarige (artikel 248b van het Wetboek van Strafrecht (Sr)). In het geval van een opsporingsonderzoek naar seksuele uitbuiting van een minderjarige wordt te allen tijde ingezet op het opsporen en vervolgen van de klant.<sup>128</sup> Naast de opsporing en vervolging van de klant op grond van artikel 248b Sr, is ook aandacht geweest voor de berechting van de klant. Vooral wat betreft de strafoplegging: steeds vaker wordt een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van enige duur opgelegd. De verwachting van de minister van JenV is dat van de verscherpte aanpak van de politie en het OM, alsmede de forsere straffen een preventieve werking uit zal gaan.<sup>129</sup>

#### *De Schiedamse zedenzaak*

In de Schiedamse zedenzaak werden vijf prostituanten vervolgd voor het verrichten van seksuele handeling tegen betaling met een zestienjarig slachtoffer.<sup>130</sup> Het slachtoffer werd uitgebuit door een loverboy. De prostituanten kwamen in contact met de loverboy, nadat zij hadden gereageerd op een valse online seksadvertentie van een meerderjarige prostituee. De loverboy sprak met de prostituanten af op een adres in Schiedam. Eenmaal aangekomen bracht de loverboy de prostituanten naar een kelderbox van een flatgebouw waar zij tegen betaling seks konden hebben met het slachtoffer. De prostituanten dienden vooraf te betalen aan de loverboy. Ten behoeve van de seksuele dienstverlening lag er een matras op de grond. Het hof Den Haag veroordeelde uiteindelijk drie prostituanten voor artikel 248b Sr. Ten aanzien van de strafmaat overwoog het hof dat het onder de eigen verantwoordelijkheid van de prostituant valt om zich ervan te vergewissen dat een prostituee minderjarig is, vooral wanneer – zoals in deze zaak – sprake is van bijzondere situationele omstandigheden zoals een matras in een kelderbox. Ook overwoog het hof dat in het geval van een overtreding van artikel 248b Sr bij de bepaling van de straf een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van drie maanden het uitgangspunt is. Dit uitgangspunt is onder meer gebaseerd op de strafbedreiging van artikel 248b Sr, de ernst van het feit van prostitutie door 16- en 17-jarige kinderen, de kwetsbaarheid van deze slachtoffers juist door hun leeftijd en de negatieve, vaak psychische gevolgen die dit strafbaar feit met zich meebrengt.

125 Tegen betaling ontucht plegen met een persoon die de leeftijd van zestien maar nog niet de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt, is strafbaar gesteld in art. 248b Sr.

126 *Aanhangsel handelingen II* 2018/19, 2892.

127 Ten onrechte omdat prostitutie in Nederland alleen is toegestaan, wanneer de prostituee de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt. Door een minderjarige aan te duiden als prostituee wordt het slachtofferschap miskend en wordt mogelijk extra leed toegevoegd voor het slachtoffer. Daarnaast speelt ook de maatschappelijke normstelling een rol: de term jeugdprostitutie suggereert ten onrechte dat prostitutie een genormaliseerd en gelegaliseerd beroep is voor minderjarigen.

128 Schriftelijke informatie van het Landelijk Parket, 28 augustus 2019. Uit eerder onderzoek van de Nationaal Rapporteur volgt dat tot aan 2015 nauwelijks vervolging in werd gesteld voor art. 248b Sr. Dit leidde tot de aanbeveling dat het OM bij elk opsporingsonderzoek naar seksuele uitbuiting van minderjarigen ook dient in te zetten op het opsporen van klanten, zodat deze doelgroep op doelmatige en uniforme wijze wordt aangepakt. Zie *Nationaal Rapporteur, 2016* (De klant erbij. De strafbaarstelling van seks met 16- en 17-jarigen tegen betaling).

129 *Aanhangsel handelingen II* 2018/19, 2892.

130 Zie onder andere hof Den Haag 4 oktober 2018, ECLI:NL:GHDHA: 2018:2598 en ook Website NOS, [www.nos.nl/artikel/2055907-tot-negen-maanden-celstraf-in-schiedamse-kelderboxsekszaak.html](http://www.nos.nl/artikel/2055907-tot-negen-maanden-celstraf-in-schiedamse-kelderboxsekszaak.html) (geraadpleegd 7 augustus 2019).

## 2.2.2 Bestuurlijke aanpak van seksuele uitbuiting

### *Gemeentelijk prostitutiebeleid*

Mensenhandel en prostitutie zijn twee van elkaar te onderscheiden begrippen. Dit onderscheid hangt samen met het uitgangspunt dat prostitutie in Nederland een legaal beroep is waarvoor volwassenen op vrijwillige basis kunnen kiezen. Tegelijkertijd worden veel slachtoffers van seksuele uitbuiting aangetroffen binnen de prostitutie en blijkt prostitutie daarmee een kwetsbare sector voor mensenhandel. De regulering van prostitutie is gedecentraliseerd. Gemeenten zijn daarmee ook verantwoordelijk voor de aanpak van seksuele uitbuiting in de prostitutie.<sup>131</sup> Om de gemeentelijke aanpak van seksuele uitbuiting in de prostitutie te versterken is ervoor gekozen om een landelijk uniform wettelijk kader te ontwikkelen in de vorm van een vergunningstelsel.

Inmiddels is Nederland ruim tien jaar in afwachting van wetgeving ten behoeve van dit landelijk en uniform vergunningstelsel voor sekswerk.<sup>132</sup> Het wetsvoorstel hiertoe, het Wetsvoorstel regulering sekswerk en bestrijding misstanden, zal hoogstwaarschijnlijk dit najaar in consultatie gaan.<sup>133</sup> Het is van belang dat dit wetsvoorstel dan ook daadwerkelijk verschijnt. Het ontwikkelen van duurzaam prostitutiebeleid en een effectieve handhaving daarvan is immers niet mogelijk zolang onduidelijk blijft wat de strekking is van het nieuwe vergunningstelsel. Vanwege ontwikkelingen in de prostitutiesector, zoals de verschuiving van prostitutie naar minder zichtbare sectoren, zijn een aantal gemeenten vooruitlopend op het wetsvoorstel reeds aan de slag gegaan met de manier waarop, en onder welke voorwaarden, sekswerkers hun diensten binnen hun gemeente mogen aanbieden. Het meest in het oog springend is wellicht de erkenningsplicht voor thuiswerkende sekswerkers in Assen en drie andere Drentse gemeenten. Deze gemeenten benaderen sinds begin 2019 thuiswerkende sekswerkers actief met een uitnodiging voor een erkenningsgesprek. In een dergelijk gesprek worden de rechten en plichten van sekswerkers toegelicht zoals gratis medische controles, hulp bij psychosociale problemen en toegang tot uitstapprogramma's. Bovendien wordt onderzocht of een sekswerker vrijwillig werkt. Deze erkenningsplicht is géén vergunningplicht, maar wel een manier voor de gemeenten om met thuiswerkende sekswerkers in contact te komen en hen indien nodig te ondersteunen. Thuiswerkende sekswerkers die niet reageren op de uitnodiging van de gemeente worden door de gemeentelijke handhaving bezocht om alsnog een erkenningsgesprek aan te gaan. Indien de sekswerker zich nog steeds niet wil laten erkennen zal de gemeente niet sanctioneren, maar zal de zorg geïntensiveerd worden.<sup>134</sup>

Ook de gemeente Utrecht probeert het werk van zelfstandige sekswerkers beter te faciliteren. Bij de inrichting van het Nieuwe Zandpad worden werkplekken gecreëerd die sekswerkers kortdurend kunnen huren om via internet geworven klanten te ontvangen. Hierdoor vergroot de gemeente Utrecht het aantal verschillende sekswerkers dat gebruik kan maken van legale werkplekken en kan de gemeentelijke

<sup>131</sup> Zie over de decentralisatie van de beheersing en regulering van prostitutie en de rol van gemeenten [Nationaal Rapporteur, 2016](#) (Prostitutie en mensenhandel), Hoofdstuk 4.

<sup>132</sup> Uitgebreide informatie over dit wetsvoorstel en de geschiedenis daarvan staat in §4.3 in [Nationaal Rapporteur, 2016](#) (Prostitutie en mensenhandel) en in §2.4.1 in [Nationaal Rapporteur, 2019](#) (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017).

<sup>133</sup> Dit volgt uit een mededeling van de staatssecretaris van JenV gedaan tijdens het Algemeen Overleg mensenhandel en prostitutie van 3 juli 2019, *Handelingen II* 2018/19, 28 638, nr. 173.

<sup>134</sup> Website Binnenlands Bestuur, [www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/assen-begonnen-met-erkenningplicht-sekswerkers.9610925.lynkx](http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/assen-begonnen-met-erkenningplicht-sekswerkers.9610925.lynkx) (geraadpleegd 23 juli 2019).

handhaving, zorg en politie zodoende toezicht houden op een grotere groep sekswerkers.<sup>135</sup> Eenzelfde constructie voor het online werven van klanten wordt in Amsterdam overwogen bij de herinrichting van het Wallengebied. Dit maakt onderdeel uit van een breder traject waarin middels scenario's gekeken wordt (of en) hoe raamprostitutie in het Wallengebied uitgeoefend kan worden. Deze scenario's variëren van het sluiten van alle ramen tot juist het uitbreiden van het aantal werkplekken. De Amsterdamse gemeenteraad en het college zullen uiteindelijk één scenario kiezen en verder uitwerken.<sup>136</sup>

#### *Uitstapprogramma's voor sekswerkers*

In het regeerakkoord is structureel € 3 miljoen beschikbaar gesteld voor een landelijk dekkend netwerk van uitstapprogramma's voor sekswerkers die hulp en ondersteuning willen bij het stoppen met, al dan niet gedwongen, sekswerk. Het evaluatierapport van de huidige Regeling Uitstapprogramma's Prostituees II (RUPS II) concludeert dat er tot op heden nog geen landelijk dekkend netwerk van uitstapprogramma's is gerealiseerd. Er blijkt dat sommige regio's niet alle delen van de regio en niet alle doelgroepen (bijvoorbeeld mannelijke sekswerkers, illegale sekswerkers en thuiswerkers) voldoende bedienen. Bovendien blijkt een objectieve evaluatie van de resultaten en een vergelijking tussen uitstapprogramma's niet mogelijk. Volgens het WODC is dit mede te wijten aan het ontbreken van uniforme rapportageformats.<sup>137</sup> Het ministerie van JenV heeft naar aanleiding van deze evaluatie aangekondigd te komen tot een tijdelijke anderhalf jaar durende regeling (tot 31 december 2020), RUPS III, om de resultaten uit de evaluatie toekomstbestendig te verwerken. Belangrijk uitgangspunt is hierbij onder andere een passend hulpaanbod voor alle doelgroepen.<sup>138</sup> De Nationaal Rapporteur merkt hierbij op dat er nog steeds geen sprake lijkt van een uniform rapportageformat voor de RUPS III. Dit is echter van belang om ten tijde van de evaluatie van de RUPS III, in tegenstelling tot de evaluatie van de RUPS II, de resultaten te kunnen meten en vergelijken. Dit is nodig om de uitstapprogramma's doorlopend te blijven verbeteren.

### **2.2.3 Bescherming en ondersteuning bij seksuele uitbuiting**

Tussen 1 september 2018 en 31 augustus 2019 hebben zich diverse ontwikkelingen voltrokken met betrekking tot de bescherming en ondersteuning van slachtoffers van seksuele uitbuiting. Deze paragraaf gaat allereerst in op de verschillende projecten ten aanzien van seksuele uitbuiting die in het programma Samen tegen mensenhandel zijn opgenomen. Vervolgens worden diverse relevante onderzoeken met betrekking tot seksuele uitbuiting besproken. Tot slot wordt ingegaan op drie groepen slachtoffers van seksuele uitbuiting waarvoor in het afgelopen jaar bijzondere aandacht is geweest.

De bescherming en ondersteuning van specifiek slachtoffers van seksuele uitbuiting neemt in het programma Samen tegen mensenhandel een prominente plek in. Aangezien slachtoffers van seksuele uitbuiting de grootste groep van zowel het totaal aantal geregistreerde als geschatte slachtoffers van mensenhandel in Nederland vormen, is dit een begrijpelijke keuze (zie [Hoofdstuk 3](#)). Eén van de maatregelen die is opgenomen in het programma is het verbeteren van de signalering van loverboys door Veilig Thuis.<sup>139</sup> In het afgelopen jaar is in 11 van de 26 Veilig Thuis locaties een aandachtsfunctionaris mensenhandel benoemd. Deze heeft een adviserende en coördinerende rol bij vermoedens van mensenhandel.

135 Zie het raadsvoorstel ten behoeve van de raadsvergadering van de Gemeente Utrecht, 16 juni 2019, kenmerk 11675, p. 2.

136 Website Gemeente Amsterdam, [www.amsterdam.nl/nieuws/nieuws/anders-wallen/](http://www.amsterdam.nl/nieuws/nieuws/anders-wallen/) (geraadpleegd 23 juli 2019).

137 Regioplan, 2019, p. 49.

138 Zie brief van staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, *Kamerstukken II 2018/19*, 34 193, nr. 9.

139 Programma Samen tegen mensenhandel, p. 12.

De verschillende aandachtsfunctionarissen komen tweemaal per jaar bijeen om knelpunten met elkaar te bespreken.<sup>140</sup> Het is een positieve ontwikkeling dat Veilig Thuis meer bij de signalering van mensenhandel wordt betrokken. Tegelijkertijd ontbreekt het vooralsnog aan zicht op de resultaten waartoe deze investering heeft geleid.<sup>141</sup> Zo heeft Veilig Thuis in 2018 bijvoorbeeld geen slachtoffermeldingen gemaakt bij CoMensha. Het is van belang dat gedegen wordt gemonitord in hoeverre het betrekken van Veilig Thuis ook daadwerkelijk tot het gewenste effect leidt.

Een tweede maatregel die in het programma is opgenomen heeft betrekking op het verbeteren van de signalering van en het inzicht in de aard en omvang van mensenhandel in de jeugdhulpverlening. Uit de registraties van CoMensha blijkt dat jeugdhulpinstellingen vrijwel geen slachtoffers melden (zie §3.6). Dit lijkt enerzijds voort te komen uit het feit dat slachtoffers van mensenhandel nog onvoldoende worden gesignaleerd en doorverwezen binnen de jeugdhulpverlening.<sup>142</sup> Anderzijds vormt de benodigde toestemmingsverklaring van het slachtoffer en/of de ouders een belangrijk obstakel voor het kunnen maken van een melding. Momenteel voert CoMensha een project uit met als doel de signalering van slachtoffers van seksuele uitbuiting binnen de jeugdzorg te verbeteren en het zicht op de aard en omvang van mensenhandelproblematiek binnen de jeugdzorg te vergroten.<sup>143</sup> Aan het project doen vier jeugdhulpinstellingen mee en de resultaten worden begin 2020 verwacht.<sup>144</sup>

Met betrekking tot hulpverlening zijn in 2019 ook extra opvanglocaties gerealiseerd voor meerderjarige slachtoffers van mensenhandel waarbij sprake is van meervoudige problematiek zoals slachtoffers met een verslaving, psychische problematiek en/of een (licht) verstandelijk beperking (LVB).<sup>145</sup> Dit naar aanleiding van een onderzoek van de Universiteit van Tilburg en CoMensha uit 2018, waaruit bleek dat bij een groot deel van de Nederlandse slachtoffers van seksuele uitbuiting sprake is van complexe zorgvragen, maar dat het huidige zorgaanbod veelal niet goed is afgestemd op de specifieke behoefte van deze groep.<sup>146</sup> In totaal zullen er gefaseerd 36 plekken worden opengesteld in de gemeenten Almere, Alkmaar, Amsterdam, Rotterdam en Zwolle. CoMensha zal tweejaarlijks een rapportage uitbrengen over de bezetting van de opvang en na drie jaar zal de nieuwe werkwijze worden geëvalueerd.<sup>147</sup>

In het programma Samen tegen mensenhandel wordt ook specifiek aandacht gevraagd voor slachtoffers van seksuele uitbuiting met een LVB. Hoewel uit onderzoek blijkt dat het niet mogelijk is om een betrouwbaar beeld te geven van het aantal slachtoffers van seksuele uitbuiting met een LVB, bestaan er sterke aanwijzingen dat dit voor een aanzienlijk gedeelte van deze slachtoffers geldt.<sup>148</sup> Naar aanleiding hiervan heeft het landelijk kenniscentrum LVB in februari 2017 een project afgerond waarin diverse in-

140 Schriftelijke informatie CoMensha, 10 juli 2019.

141 In *Nationaal Rapporteur, 2018* (Slachtoffermonitor Seksueel Geweld tegen Kinderen 2016) wordt ook het belang van informatie over Veilig Thuis in het zicht krijgen op de jeugdhulpketen benadrukt.

142 De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd concludeerde in haar rapport naar de kwaliteit van de gespecialiseerde jeugdhulp aan slachtoffers van loverboys (Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, 2018) dat deze groep slachtoffers onvoldoende wordt gesignaleerd en/of doorverwezen naar de gespecialiseerde jeugdhulp.

143 Website CoMensha, [www.comensha.nl/projecten/jeugdzorg/](http://www.comensha.nl/projecten/jeugdzorg/) (geraadpleegd 18 juli 2019).

144 Schriftelijke informatie CoMensha, 28 augustus 2019.

145 Website Rijksoverheid, [www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/04/12/extra-opvang-slachtoffers-mensenhandel](http://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/04/12/extra-opvang-slachtoffers-mensenhandel) (geraadpleegd 19 juli 2019).

146 Bollen et al., 2018.

147 Schriftelijke informatie CoMensha, 10 juli 2019.

148 EMM, 2017; Nanhoe et al., 2018.

strumenten zijn ontwikkeld voor professionals die werken in een LVB- en GGZ-instelling.<sup>149</sup> In het programma is opgenomen dat de kennis over deze problematiek en over de kwetsbaarheid van deze groep voor uitbuiting zal worden verspreid onder LVB- en GGZ-instellingen. Gezien de kwetsbaarheid van deze groep voor mensenhandel is het van belang dat hiermee snel gestart wordt. Het is vooralsnog echter onbekend wanneer dit zal gaan gebeuren.

Tot slot is in het afgelopen jaar aandacht geweest voor de positie van slachtoffers binnen het strafproces. Onderzoek naar de aangiftebereidheid van Nederlandse, minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting door het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (CKM) uit 2018 wees uit dat er diverse factoren zijn die slachtoffers weerhouden van het doen van aangifte.<sup>150</sup> In het onderzoek wordt onder meer gewezen op de belasting en duur van het strafproces en op angst van slachtoffers voor de menshandelaar en zijn/haar netwerk. Naar aanleiding van het onderzoek heeft de politie de aanbeveling opgevolgd om samen met het OM en het CKM een pilot te starten met het doel de aangiftebereidheid van minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting te verhogen. In de pilot – die naar verwachting in januari 2020 van start zal gaan – wordt onder meer ingezet op het bieden van bescherming aan slachtoffers in een zo vroeg mogelijk stadium, op het vergroten van het vertrouwen in het strafrechtelijk proces en op het voorkomen van secundaire victimisatie. Het is de bedoeling dat de effecten van de pilot worden geëvalueerd.<sup>151</sup>

In de te bespreken periode zijn ook enkele onderzoeken met betrekking tot slachtoffers van seksuele uitbuiting van start gegaan. Zo zijn er in 2019 twee onderzoeken naar effectieve zorg en begeleiding van slachtoffers van mensenhandel gestart die onderdeel uitmaken van het onderzoeksprogramma Kindermishandeling bij ZonMw.<sup>152</sup> In het eerste onderzoek wordt de effectiviteit van zeven zorgprogramma's onderzocht die momenteel worden aangeboden in jeugdhulpinstellingen. Het tweede onderzoek gaat in op de factoren die van invloed zijn op een succesvol behandeltraject bij loverboyslachtoffers. Slachtoffers van seksuele uitbuiting ontvangen niet altijd op het juiste moment de benodigde zorg, bijvoorbeeld omdat zij niet worden herkend. In het onderzoek wordt onder meer ingegaan op de vraag waarom slachtoffers niet als zodanig zijn herkend en welke hulp zij ontvangen. De resultaten van de onderzoeken worden in 2021 verwacht. Naar aanleiding van de toegenomen aandacht voor jongensslachtoffers van seksuele uitbuiting, is in 2019 ook een onderzoek gestart naar de behandelmethodieken voor jongens die seksueel zijn uitgebuit. Het is vooralsnog onbekend wanneer de resultaten van dit onderzoek worden verwacht.

In het afgelopen jaar is tot slot ook aandacht geweest voor specifieke groepen slachtoffers van seksuele uitbuiting. In de eerste plaats geldt dat voor minderjarigen die weglopen vanuit een (zorg)instelling. Naast de reeds besproken alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMVs) die in afgelopen jaren veelvuldig vanuit de Beschermd Ophang of een COA-locatie vertrokken (§2.1.3), geldt dit ook voor Nederlandse kinderen. Hoewel precieze cijfers over het aantal weglopers vanuit jeugdzorg niet voorhanden zijn, blijkt uit onderzoek van Defence for Children (DFC) dat het naar schatting van de politie om onge-

149 Website Kenniscentrum LVB, [www.kenniscentrumlvb.nl/actueel/handreikingen-voor-hulp-aan-slachtoffers-van-mensenhandel-loverboys/](http://www.kenniscentrumlvb.nl/actueel/handreikingen-voor-hulp-aan-slachtoffers-van-mensenhandel-loverboys/) (geraadpleegd 14 augustus 2019).

150 Leermakers et al., 2018.

151 Mondelinge informatie CKM, 9 juli 2019.

152 Website ZonMw, [www.zonmw.nl/nl/actueel/nieuws/detail/item/twee-nieuwe-onderzoeken-naar-effectieve-zorg-en-begeleiding-voor-slachtoffers-van-loverboys-en-mense/](http://www.zonmw.nl/nl/actueel/nieuws/detail/item/twee-nieuwe-onderzoeken-naar-effectieve-zorg-en-begeleiding-voor-slachtoffers-van-loverboys-en-mense/) (geraadpleegd 17 juli 2019).



veer 20.000 kinderen op jaarbasis gaat, waaronder ook slachtoffers van seksuele uitbuiting.<sup>153</sup> Bij laatstgenoemde groep zou het vooral gaan om meisjes met een LVB die tijdens de vermissing een groot risico lopen om opnieuw slachtoffer van mensenhandel te worden. Er zijn diverse factoren die bijdragen aan het weglopen van slachtoffers, zoals onder meer een drang om bij haar 'vriendje' te zijn, verzet tegen 'opsluiting', de sfeer en bejegening in de zorginstelling en een gebrek aan perspectief waardoor behandeling niet goed aanslaat.<sup>154</sup> In het onderzoek wordt de vraag opgeworpen of slachtoffers van mensenhandel wel in gespecialiseerde zorginstellingen terecht komen en of de geboden hulp wel adequaat is. In 2018 stelde de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) al dat slachtoffers van mensenhandel nog onvoldoende worden doorverwezen naar gespecialiseerde zorginstellingen.<sup>155</sup> Tot slot wijst het onderzoek van DFC erop dat de samenwerking tussen de politie en jeugdhulp nog sterk verbeterd kan worden. Zo wordt er nog te vaak te weinig informatie gedeeld, bestaat er onduidelijkheid over wie welke verantwoordelijkheid heeft bij een vermissing, en worden vermissingen door de wijze van melden, de grote aantallen en het capaciteitsgebrek bij de politie vaak niet als urgent opgepakt, terwijl soms wel directe actie is vereist.<sup>156</sup>

Een tweede groep slachtoffers waarvoor in het afgelopen jaar aandacht is gekomen, betreft meisjes met anorexia die zich bevinden op zogeheten pro-anorexiawebsites. Op deze websites komen meisjes en jongens met anorexia met elkaar in contact en delen zij tips over afvallen. In verkennend onderzoek van de Nationaal Rapporteur uit 2016 werd reeds gewezen op de kwetsbaarheid van deze groep voor mensenhandel en seksueel geweld.<sup>157</sup> Uit de voorlopige resultaten van een onderzoek van CKM, GZZ Rivierduinen Eetstoornissen Ursula en Proud2Bme blijkt dat op deze zogeheten pro-anorexiawebsites ook volwassen mannen actief zijn die deze meisjes 'helpen' om af te vallen in ruil voor naaktfoto's of seks.<sup>158</sup> Van de zestig meisjes met anorexia die een enquête op de website van Proud2Bme invulden, gaf 96% aan dat zij gevraagd waren om foto's te sturen, en werd meer dan de helft van hen gevraagd om fysiek af te spreken met hun 'coach'. Het definitieve onderzoek wordt in het najaar van 2019 verwacht, maar daarop vooruitlopend heeft de minister van JenV reeds een campagne op dit thema aangekondigd.<sup>159</sup> In hoeverre er nog verdere beschermingsmaatregelen zullen worden getroffen is vooralsnog onduidelijk.<sup>160</sup>

Een laatste relevante groep waarvoor in de te bespreken periode aandacht is geweest, betreft West Afrikaanse slachtoffers van seksuele uitbuiting. Het Leger des Heils publiceerde in november 2018 een onderzoek over de stappen die Nigeriaanse en Ghanese slachtoffers van mensenhandel zetten nadat zij uit een uitbuitingssituatie zijn geraakt.<sup>161</sup> Hieruit blijkt dat slachtoffers ook nadat zij uit de situatie zijn

153 De Witte, 2019, p. 9.

154 De Witte, 2019, p. 30.

155 Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, 2018.

156 De Witte, 2019, p. 32.

157 *Nationaal Rapporteur, 2016* (Zicht op Kwetsbaarheid), p. 36-40.

158 Website NOS, [www.nos.nl/op3/artikel/2287012-pro-anorexia-coach-blijkt-vaak-man-met-seksuele-bedoelingen.html](http://www.nos.nl/op3/artikel/2287012-pro-anorexia-coach-blijkt-vaak-man-met-seksuele-bedoelingen.html) (geraadpleegd 17 juli 2019).

159 Website NOS, [www.nos.nl/op3/artikel/2287050-minister-pro-anorexia-coaches-walgelijk-in-najaar-campagne.html](http://www.nos.nl/op3/artikel/2287050-minister-pro-anorexia-coaches-walgelijk-in-najaar-campagne.html) (geraadpleegd 17 juli 2019).

160 In het kader hiervan is er ook een debat aangevraagd in de Tweede Kamer over pro-anorexia coaches die meisjes misbruiken. Het is vooralsnog onbekend wanneer deze plaats zal vinden. Zie website Tweede Kamer, [www.tweede-kamer.nl/debat\\_en\\_vergadering/plenaire\\_vergaderingen/details/activiteit?id=2019A02554](http://www.tweede-kamer.nl/debat_en_vergadering/plenaire_vergaderingen/details/activiteit?id=2019A02554) (geraadpleegd 16 augustus 2019).

161 Leger des Heils, 2018.

gekomen, zeer kwetsbaar blijven voor mensenhandel en soms opnieuw worden uitgebuit door (handlangers van) hun initiële mensenhandelaar of door nieuwe uitbuiters. Deze kwetsbaarheid komt voort uit het feit dat deze slachtoffers in Nederland vaak in de illegaliteit verblijven, bijvoorbeeld omdat het strafproces voortijdig is afgesloten en zij daarmee hun verblijfsrecht op basis van de verblijfsregeling mensenhandel verliezen. In het rapport worden tien aanbevelingen gedaan, waaronder het investeren in een cultuur-sensitieve en trauma-geïnformeerde wijze van werken bij de politie en het onderzoeken van de criminele netwerken die deze mensenhandel faciliteren. De Nationaal Rapporteur onderschrijft deze twee aanbevelingen, zeker in het licht van de al eerder genoemde wijziging van de verblijfsregeling mensenhandel ten aanzien van Dublinclaimanten (zie §2.1.3). Daarbij is het van belang dat het onderzoek naar deze criminele organisaties in internationaal verband wordt uitgevoerd.

### 2.2.4 Publiek-private samenwerking ten aanzien van seksuele uitbuiting

De overheid en de (semi)private organisaties werken soms samen in de aanpak van mensenhandel. Een voorbeeld hiervan is het project *What Design Can Do*. Dit betreft een initiatief van het OM en het innovatieplatform van ministerie van JenV, waarbij samen met (industriële) ontwerpers is gekeken hoe het thema seksuele uitbuiting van minderjarigen bij een breed publiek onder de aandacht kan worden gebracht en beter kan worden gesignaleerd.<sup>162</sup> Het project heeft geleid tot meerdere vernieuwende ideeën. Eén van deze ideeën, *No Place for Sex Trafficking*, wordt vanaf september 2019 uitgevoerd.<sup>163</sup> Het betreft een certificeringssysteem voor bedrijven in de horeca (zoals hotels, vakantieparken maar ook taxibedrijven) die zich committeren aan het actief voorkomen en verstoren van seksuele uitbuiting. Deelnemende bedrijven ontvangen een certificaat wanneer minimaal 60% van de medewerkers een op de branche toegespitste training heeft gevolgd die hen in staat stelt signalen van uitbuiting te herkennen en hen ook een handelingsperspectief biedt. Door middel van een certificaat kunnen bedrijven hierover op een positieve manier naar buiten treden, wat mogelijk ook leidt tot meer bewustwording bij bezoekers en waardoor een signaal wordt afgegeven aan potentiële daders en klanten. Het OM wil naast *No Place for Sex Trafficking* aan de slag met drie andere vernieuwende initiatieven en probeert de uitvoering van die ideeën te realiseren.<sup>164</sup>

## 2.3 Arbeidsuitbuiting

Arbeidsuitbuiting is een vorm van mensenhandel waarbij sprake is van gedwongen arbeids- of dienstverlening zonder seksuele component. Gedwongen *arbeid* vindt vaak plaats in het domein werk en inkomen. Doorgaans is sprake van een formele werkgever-werknemersrelatie en is de sector waarin de uitbuiting plaatsvindt georganiseerd (denk aan de tuinbouwsector of de binnenvaart). Bij gedwongen *dienstverlening* ontbreekt vaak een arbeidsovereenkomst en is de sector waarin de tewerkstelling plaatsvindt ongeorganiseerd (denk aan uitbuiting binnen het huishouden of van au pairs). Naast arbeidsuitbuiting in de zin van mensenhandel, dat wil zeggen een gedwongen tewerkstelling die strafbaar is onder

162 Website What Design Can Do, [www.whatdesigncando.com/no-minor-thing-challenge/](http://www.whatdesigncando.com/no-minor-thing-challenge/) (geraadpleegd 23 augustus 2019).

163 Schriftelijke informatie van OMSpaces, 23 augustus 2019.

164 Schriftelijke informatie van OMSpaces, 23 augustus 2019. Het gaat om de ideeën Schamstroken, PenisDialogen en The Shocking Truth. Om deze ideeën een stap verder te krijgen is financiering nodig. Het OM doet daarom mee met het IDOLS-programma van OCW zie website Project IDOLS, [www.projectidols.nl/portfolio\\_page/seksuele-uitbuiting-minderjarigen/](http://www.projectidols.nl/portfolio_page/seksuele-uitbuiting-minderjarigen/) (geraadpleegd 23 augustus 2019).

artikel 273f Sr, wordt ook wel gesproken van uitbuiting in de zin van ernstige benadeling. Hiervan is sprake wanneer malafide werkgevers werknemers bijvoorbeeld ernstig onderbetalen, hen laten werken in slechte werksituaties of andere grove overtredingen van de arbeidswetten begaan maar waarbij niet aan alle vereisten uit artikel 273f Sr wordt voldaan.<sup>165</sup> ISZW is verantwoordelijk voor zowel de aanpak van arbeidsuitbuiting (dit doen de rechercheurs bij de Directie Opsporing als de aanpak van ernstige benadeling (dit doen de inspecteurs bij de afdeling Toezicht). ISZW streeft naar een geïntegreerde samenwerking tussen de opsporingsdienst en het inspectieprogramma bij de afdeling Toezicht, wat inhoudt dat er coördinatie is tussen alle relevante onderdelen van ISZW om gezamenlijk problemen als ernstige benadeling en arbeidsuitbuiting aan te pakken.<sup>166</sup>

Sinds 2017 werkt de afdeling Toezicht van ISZW programmatisch. Dit houdt in dat ISZW aan de hand van risicoanalyses bepaalt binnen welke thema's en sectoren de grootste risico's bestaan op bijvoorbeeld oneerlijk of onveilig werk. Dit leidt tot programma's gericht op specifieke thema's (bijvoorbeeld het programma 'Schijnconstructies, cao-naleving en fraude') en op bepaalde sectoren (bijvoorbeeld het programma 'Agrarisch en groen' of 'Horeca en detailhandel'). Aan de hand van de risicoanalyse wordt ook bepaald hoe de handhavingscapaciteit de komende jaren wordt ingezet. Arbeidsuitbuiting is één van de thema's met een eigen programma. Vanuit het themaprogramma Arbeidsuitbuiting wordt input geleverd aan alle sectorprogramma's zodat tijdens controles binnen bepaalde sectoren aandacht is voor signalen van mensenhandel en/of ernstige benadeling. Daarnaast beschikt het programma Arbeidsuitbuiting over eigen inspecteurs die gerichte controles uitvoeren op ernstige benadeling.

De doorontwikkeling van de aanpak van arbeidsuitbuiting is één van de vijf actielijnen in het programma Samen tegen mensenhandel. Deze actielijn bevat maatregelen die zowel betrekking hebben op de strafrechtelijke aanpak door ISZW-DO als de bestuurlijke aanpak door de afdeling Toezicht. Ook is aandacht voor de bescherming en ondersteuning van slachtoffers van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling. Vanwege de beoogde geïntegreerde samenwerking tussen de opsporingsdienst en het inspectieprogramma van ISZW zullen deze tezamen worden besproken.

### 2.3.1 Strafrechtelijke en bestuurlijke aanpak van arbeidsuitbuiting

#### *Uitbreiding capaciteit ISZW*

Het regeerakkoord Vertrouwen in de toekomst uit 2017 vermeldt dat in een oplopende reeks jaarlijks €50 miljoen wordt vrijgemaakt om de handhavingsketen van ISZW te versterken.<sup>167</sup> De helft van het gehele budget zal in 2023 worden ingezet op het domein 'Eerlijk Werk'.<sup>168</sup> Deze versterking houdt in dat ISZW tussen 2017 en 2023 gaat groeien met circa 340 fte. In 2018 is met de eerste €13 miljoen van deze extra middelen de bezetting van ISZW reeds uitgebreid met 123 fte. Dit betreffen voornamelijk inspecteurs en rechercheurs. Deze nieuwe inspecteurs en rechercheurs doorlopen eerst een opleidingstraject alvorens

165 Programma Samen tegen mensenhandel, p. 20.

166 Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2019a, p. 46.

167 VVD, CDA, D66 & ChristenUnie, 2017, p. 8.

168 Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2018a, p. 37-39. Onder 'oneerlijk werk' verstaat de ISZW werk waarbij sprake is van overtredingen van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml), Wet arbeid vreemdelingen (Wav), Arbeidstijdenwet (Atw), Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi), Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (WagwEU), Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten (Avv).

zij operationeel ingezet kunnen worden. Volgens de vuistregel die ISZW hanteert, leidt de uitbreiding van 2018 tot een verhoogde operationele inzet in 2019.<sup>169</sup> De Nationaal Rapporteur benadrukt dat bij de uitbreiding van capaciteit, ook de kwaliteit van die capaciteit aandacht verdient. De randvoorwaarden dienen aanwezig te zijn om inspecteurs te trainen in het herkennen van signalen van mensenhandel en rechercheurs zich te laten specialiseren in de opsporing van arbeidsuitbuiting. In 2018 is reeds een stijging te zien in het aantal door de ISZW-DO gemelde slachtoffers bij CoMensha (zie §3.6) en vanwege de capaciteitsuitbreiding verwacht de Nationaal Rapporteur dat deze stijging zich de komende jaren doorzet.

#### *Intensivering van de aanpak van arbeidsuitbuiting*

Uit de Dadermonitor mensenhandel 2013-2017 blijkt dat daders van uitbuiting buiten de seksindustrie (een verzamelnaam voor arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting) veel minder vaak strafrechtelijk worden aangepakt dan daders van seksuele uitbuiting. Dit betekent dat deze daders minder vaak worden gedagvaard, veroordeeld en gestraft.<sup>170</sup> Een verklaring hiervoor kan zijn dat de jurisprudentie over de reikwijdte van de strafbaarstelling van arbeidsuitbuiting in artikel 273f Sr niet eenduidig is.<sup>171</sup> Dit kan van invloed zijn op hoe arbeidsuitbuiting in de strafrechtketen wordt beoordeeld: meldingen, aangiften en strafrechtelijke onderzoeken worden mogelijk niet opgepakt of doorgezet, omdat de bewijsgrens onduidelijk is. Het bevorderen van een rechtsontwikkeling op dit punt vereist een intensivering en grotere diversiteit aan zaken van arbeidsuitbuiting die worden voorgelegd aan de rechter.<sup>172</sup> Dit vraagt van ISZW om meer signalen en meldingen van arbeidsuitbuiting in meer verschillende sectoren te onderzoeken, zodat het OM kan inzetten op een gerichte opsporing en vervolging van zaken die naast normerend ook rechtsvormend zijn.<sup>173</sup>

Naast de beschreven uitbreiding van de handhavingscapaciteit bij ISZW noemt het programma Samen tegen mensenhandel een aantal andere maatregelen die kunnen bijdragen aan intensivering van de strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting. Zo werkt ISZW sinds enkele maanden met een Operationeel Informatiepunt Mensenhandel (OICM). Het OICM is onderdeel van ISZW-DO en vormt het punt waar alle meldingen en signalen van arbeidsuitbuiting binnenkomen.<sup>174</sup> Gecertificeerde mensenhandlerechercheurs van het OICM zijn verantwoordelijk voor het afnemen van alle intakegesprekken en aangiften.<sup>175</sup> Door de intakegesprekken en aangiften door hetzelfde team te laten afnemen, beoogt ISZW-DO een zorgvuldig en professioneel proces in te richten voor slachtoffers van mensenhandel waarbij hun bescherming voorop staat en wat de inhoudelijke beoordeling ten behoeve van de opsporing ondersteunt.<sup>176</sup> Ook streeft ISZW-DO ernaar om op deze wijze meer eenduidigheid te creëren als het gaat om de beslissing ten aanzien van het verlenen van de bedenktijd.<sup>177</sup> Mocht een intakegesprek of aangifte onvoldoende opsporingsindicaties bevatten om strafrechtelijk te kunnen optreden tegen arbeids-

169 Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2019a, p. 83.

170 *Nationaal Rapporteur, 2019* (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), §8.1.2.2 en §8.2.3.

171 Zie hierover uitgebreid *Nationaal Rapporteur, 2019* (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), §2.2.3 en §2.5.

172 De Hoge Raad kwam tot een gelijklopende conclusie in het jaarverslag van 2018. Zie Hoge Raad, 2019.

173 Zie Aanbeveling 4 in *Nationaal Rapporteur, 2019* (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), §8.2.3.

174 Programma Samen tegen mensenhandel, p. 21.

175 Mondelinge informatie van het OICM, 3 juli 2019.

176 Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2018b, p. 50.

177 Zie hierover *Nationaal Rapporteur, 2017* (Tiende rapportage mensenhandel), Hoofdstuk 3.

uitbuiting, dan zet het OICM dit signaal door naar de afdeling Toezicht zodat deze mogelijk bestuurlijk kan optreden tegen ernstige benadeling.

#### *De aanpak van ernstige benadeling*

ISZW treedt niet alleen strafrechtelijk op tegen arbeidsuitbuiting, maar ook bestuursrechtelijk tegen ernstige benadeling. Dit gebeurt vanuit het themaprogramma Arbeidsuitbuiting. De meeste capaciteit gaat momenteel nog naar het reactief oppakken van binnengekomen signalen en meldingen. Hierdoor is er weinig ruimte om (pro)actief op basis van eigen informatie en analyses controles uit te voeren. De ISZW streeft er daarom naar de balans tussen (pro)actief en reactief werk de komende jaren te herstellen (naar de verhouding 50:50 in 2020).<sup>178</sup>

Ook verkennen de ministeries van SZW en JenV mogelijke beleids- en wetswijzigingen om de handhaving en de aanpak van ernstige benadeling te versterken.<sup>179</sup> Reden hiervoor is dat het in de praktijk soms als ingewikkeld wordt ervaren om hier effectief tegen op te treden: omdat geen sprake is van arbeidsuitbuiting in de zin van artikel 273f Sr kan alleen worden opgetreden tegen de overtreding van verschillende arbeidswetten en/of andere strafbare feiten.<sup>180</sup> Bovendien maken slachtoffers van ernstige benadeling geen aanspraak op de bescherming en opvang waar de slachtoffers van arbeidsuitbuiting recht op hebben (zie ook §2.3.3). De verkenning dient te leiden tot inzicht of – en zo ja welke – beleids- en/of wetswijzigingen nodig zijn om daders passend aan te pakken en slachtoffers adequaat te ondersteunen. Daarnaast dient de verkenning te leiden tot inzicht wat nodig is om in de praktijk te kunnen komen tot een integrale gecoördineerde aanpak, waarbij de barrières die in zo'n geval kunnen worden toegepast in kaart zijn gebracht.<sup>181</sup> Deze barrières zijn het vervolgen voor een ander strafbaar feit, de mogelijkheden voor bestuurlijk optreden of de mogelijkheden voor civielrechtelijk optreden. Onderdeel van de verkenning is ook onderzoek naar het zogenaamde 'Belgische model'. In België bestaat een strafbaarstelling voor economische uitbuiting, waarbij dwang(middelen) geen onderdeel uitmaken van de delictsomschrijving maar enkel als strafverzwarende omstandigheid gelden, waardoor deze niet hoeven te worden bewezen om tot een veroordeling voor mensenhandel te komen.<sup>182</sup> Daarnaast biedt de strafwetgeving in België ook ruimte om minder zware overtredingen op het gebied van werk en inkomen, die in Nederland via het bestuursrecht worden afgedaan, strafrechtelijk aan te pakken.

#### *Intensivering van de integrale aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling*

Bestuurlijk optreden tegen arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling is een onderdeel van de integrale aanpak tegen mensenhandel (zie §1.2). Juist binnen ISZW, waar toezicht en opsporing plaatsvinden binnen dezelfde organisatie, is een geïntegreerde aanpak goed te realiseren. Om de integratie van opsporingsonderzoek met het themaprogramma Arbeidsuitbuiting te verstevigen, gaat de ISZW vanaf dit jaar

178 Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2018b, p. 46-56.

179 Programma Samen tegen mensenhandel, p. 22.

180 Er kan bijvoorbeeld bestuurlijk worden opgetreden tegen overtredingen van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, de Arbeidstijdenwet en de Arbeidsomstandighedenwet. Voorbeelden van andere strafbare feiten waarvoor kan worden vervolgd, zijn de tewerkstelling van een illegale vreemdeling, oplichting of dwang. In bepaalde gevallen kan de gedraging ook een fiscaal delict opleveren.

181 Mondelinge informatie van het ministerie van JenV en het ministerie van SZW, 30 augustus 2019.

182 Voor uitgebreide informatie over de verschillende dwangmiddelen die onderdeel zijn van de delictsomschrijving van art. 273f Sr zie §2.2.1 in *Nationaal Rapporteur, 2019* (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017).

meldingen actief delen tussen het themaprogramma en de opsporing via een Informatieplein.<sup>183</sup> Dit Informatieplein betreft in feite een tweewekelijks overleg tussen het OICM en het themaprogramma Arbeidsuitbuiting,<sup>184</sup> waarbij alle signalen en meldingen van arbeidsuitbuiting worden besproken die in deze periode zijn binnengekomen. Vervolgens beoordelen ze gezamenlijk welke vorm van optreden op dat moment het meest passend is: bestuurlijk of strafrechtelijk.<sup>185</sup> Deze samenwerking is positief en kan het begin zijn van een duurzame integrale aanpak van arbeidsuitbuiting.

#### *Monitoren bestuurlijke aanpak*

Zoals reeds beschreven speelt de bestuurlijke aanpak van mensenhandel, en dus ook van arbeidsuitbuiting, een steeds grotere rol. Zicht op de aard en omvang van deze bestuurlijke aanpak ontbreekt echter. De Nationaal Rapporteur heeft eerder aanbevolen om het monitoren van de volledige dadergerichte aanpak mogelijk te maken.<sup>186</sup> Het jaarverslag 2018 van de ISZW vermeldt dat in 2018 bij het programma Arbeidsuitbuiting in totaal 138 zaken in behandeling waren.<sup>187</sup> Het is echter, onder andere, onduidelijk hoeveel signalen bij het programma zijn binnengekomen, hoeveel verdachten er bestuurlijk zijn aangepakt, hoeveel slachtoffers er betrokken waren, in welke sectoren er precies bestuurlijk is ingegrepen. Inzicht hierin is van belang om te komen tot een betere aanpak van ernstige benadeling. De Nationaal Rapporteur roept ISZW dan ook op om de volledige bestuurlijke aanpak te monitoren zodat het effect daarvan bekend wordt.

#### *Risicoanalyse en programmering ten behoeve van toezicht*

Zoals reeds gesteld, werkt ISZW programmatisch op basis van risicoanalyses. Dit blijkt voor het domein 'Eerlijk werk' lastig, omdat gegevens over de kans op bepaalde risico's zoals uitbuiting of illegale tewerkstelling ontbreken. Deze risico's hebben immers, meer dan bijvoorbeeld het risico op fysieke overbelasting of gezondheidsschade door blootstelling aan gevaarlijke stoffen, een verborgen karakter.<sup>188</sup> Ten behoeve van een gedegen risicoanalyse op het gebied van oneerlijk werk en arbeidsuitbuiting werkt ISZW daarom aan een monitor Eerlijk Werk.<sup>189</sup> ISZW beoogt met deze monitor zicht te krijgen op het aantal overtredingen van wet- en regelgeving op het terrein van eerlijk werk, op het aantal mensen dat aan deze overtredingen is blootgesteld en op de kenmerken van de overtreders en benadeelden.<sup>190</sup> Ondanks dat een volledig beeld over deze risico's (nog) niet bestaat, zijn de risico's op het gebied van oneerlijk werk en arbeidsuitbuiting wel duurzaam ondergebracht in de sector- en themaprogramma's van ISZW.<sup>191</sup> De monitor Eerlijk Werk geeft mogelijk meer inzicht in arbeidsuitbuiting en de Nationaal Rapporteur is dan ook benieuwd naar het resultaat.

Het programmatisch werken houdt ook in dat ISZW aan de hand van risicoanalyses de sectoren selecteert waarbinnen de grootste risico's bestaan, en op basis daarvan bepaalt hoe de handhavingscapaciteit

183 Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2018b, p. 49.

184 Meer specifiek het project Ernstige Benadeling dat onderdeel is van het themaprogramma Arbeidsuitbuiting.

185 Mondelinge informatie van het OICM, 31 juli 2019.

186 *Nationaal Rapporteur, 2019* (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017).

187 Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2019b, p. 75.

188 Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2018c, p. 9.

189 Op het moment van schrijven is de monitor Eerlijk Werk nog niet gepubliceerd.

190 Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2018c, p. 9.

191 Arbeidsuitbuiting is aangemerkt als een van de prioritaire thema's met een eigen themaprogramma. Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2018a, p. 22; Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2018c, p. 22.

moet worden ingezet. ISZW probeert zodoende een zo groot mogelijk maatschappelijk effect te bereiken met de totaal beschikbare capaciteit. Met betrekking tot de risico's op het gebied van arbeidsuitbuiting is deze selectie vooral gebaseerd op het aantal reeds eerder geconstateerde overtredingen en signalen van mensenhandel binnen de geprioriteerde sectoren van ISZW.<sup>192</sup> Een mogelijke valkuil van deze wijze van selecteren is dat de focus (en daarmee capaciteit) van ISZW voornamelijk blijft uitgaan naar sectoren die zijn opgenomen in de sectorprogramma's, waardoor geen of minder aandacht en capaciteit overblijft voor misstanden in sectoren die niet in sectorprogramma's zijn opgenomen. De Nationaal Rapporteur vindt het van belang dat de inzet van capaciteit wordt gebaseerd op een gedegen risicoanalyse en verwacht dat de monitor Eerlijk Werk daaraan kan bijdragen.

#### *Het bevorderen van een flexibele inzet van capaciteit*

ISZW heeft in haar Meerjarenplan 2019-2022 aangegeven een moderne en flexibele organisatie te willen zijn en haar informatiepositie te willen verstevigen.<sup>193</sup> Zodoende is het themaprogramma Meldingen, verzoeken en preventie van oneerlijk werk opgestart. Meldingen en verzoeken die betrekking hebben op sectoren of thema's waarvoor géén programma bestaat, kunnen door de inspecteurs van dit themaprogramma opgepakt worden. Hierdoor houdt ISZW handhavingsdruk op het gehele domein van werk en inkomen en blijft ISZW flexibel inzetbaar.<sup>194</sup> Op deze manier verwacht ISZW een maximaal maatschappelijk effect te bereiken met de beschikbare middelen en menskracht.<sup>195</sup> Bovendien is de afdeling Toezicht bezig een 'quick response team' op te starten om nog sneller signalen van misstanden en ernstige benadeling op te kunnen pakken. Dit team, bestaande uit inspecteurs, moet snel op een melding kunnen afgaan en voortvarend kunnen handhaven in het geval van schrijnende arbeidssituaties waarin slachtoffers ernstig worden benadeeld.<sup>196</sup> De Nationaal Rapporteur onderschrijft dat flexibele capaciteitsinzet vereist is om adequaat in te kunnen grijpen als er misstanden plaatsvinden buiten de geprioriteerde sectoren. Onderstaande voorbeelden illustreren het belang hiervan.

#### *Misstanden bij riviercruises en nagelsalons*

In september 2018 publiceerde Investico, een platform voor onderzoeksjournalistiek, een artikel over misstanden op riviercruiseschepen. Hierin werd geconstateerd dat personeelsleden, doorgaans geworven in Oost-Europa of Azië, op riviercruiseschepen op grote schaal worden uitgebuit.<sup>197</sup> Riviercruises zijn echter niet door ISZW als sector geprioriteerd. Hierdoor had de controle van riviercruiseschepen in 2018 geen prioriteit.<sup>198</sup> Dit terwijl ISZW als gevolg van inspecties in 2017 nog bijna een half miljoen euro aan boetes heeft opgelegd aan riviercruises.<sup>199</sup>

- 
- 192 De geprioriteerde sectoren zijn de sectoren waarbinnen zich de grootste risico's voordoen en die daarom een eigen sectorprogramma hebben.
- 193 Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2018a, p. 34.
- 194 Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2018b, p. 48.
- 195 Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2018a, p. 12.
- 196 Programma Samen tegen mensenhandel, p. 21.
- 197 Website Investico, [www.platform-investico.nl/artikel/rijncruise-drijft-op-arbeidsuitbuiting/](http://www.platform-investico.nl/artikel/rijncruise-drijft-op-arbeidsuitbuiting/) (geraadpleegd 17 juli 2019).
- 198 Antwoorden van minister Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 14 november 2018, *Kamerstukken II* 2018/19, nr. 643.
- 199 Website Trouw, [www.trouw.nl/nieuws/voor-het-personeel-is-zo-n-reisje-langs-de-rijn-bepaald-geen-feest-bc48c3b5/](http://www.trouw.nl/nieuws/voor-het-personeel-is-zo-n-reisje-langs-de-rijn-bepaald-geen-feest-bc48c3b5/) (geraadpleegd 7 augustus 2019).

Een vergelijkbare situatie deed zich voor toen de NOS in januari 2019 berichtte dat er nauwelijks toezicht is op nagelsalons, terwijl er zorgwekkende signalen zijn van mensenhandel.<sup>200</sup> Het aantal nagelsalons in Nederland groeit sterk en eerder werden in Engeland, België en Spanje reeds Vietnamese medewerkers aangetroffen die in nagelsalons werden uitgebuit. Ook Europol en de FIOD stellen dat nagelsalons aantrekkelijk zijn om geld wit te wassen of illegalen tewerk te stellen. ISZW heeft dan ook bij de helft van de 29 gecontroleerde nagelsalons uiteenlopende overtredingen geconstateerd. Het controleren van nagelsalons kreeg echter geen prioriteit vanwege een gebrek aan concrete signalen van mensenhandel dan wel ernstige benadeling. In reactie op Kamervragen liet de staatssecretaris van SZW weten dat de aanpak van misstanden in nagelsalons de blijvende aandacht heeft van ISZW.<sup>201</sup> Bovendien deed de staatssecretaris een oproep aan burgers om verdachte situaties te melden. Meldingen helpen ISZW immers bij interveniëren en kunnen daarnaast de prioritering beïnvloeden.<sup>202</sup>

#### *Samenwerking ISZW met andere stakeholders*

Om haar maatschappelijk effect te vergroten zet ISZW de komende jaren in op het versterken en verbreden van samenwerking met externe partners zoals politie, OM, Belastingdienst, gemeenten en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Dit zal onder andere gebeuren in samenwerkingsverbanden als het RIEC of de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI).<sup>203</sup> Dit is in overeenstemming met de afspraken uit het programma Samen tegen Mensenhandel. In dit kader is de bilaterale overeenkomst tussen ISZW en de gemeente Amsterdam interessant om te noemen. Eind 2018 zijn de ISZW en de gemeente Amsterdam gekomen tot een overeenkomst omtrent gegevensuitwisseling. Hierbij is afgesproken dat ISZW de gemeente informeert als horecabedrijven beboet worden voor bijvoorbeeld onderbetaling of illegale tewerkstelling. De burgemeester van de gemeente Amsterdam kan vervolgens bestuurlijke maatregelen treffen (bijvoorbeeld sluiting of intrekking van de drank- en horecaverunning) tegen dergelijke horecaondernemingen. In 2018 zijn door deze werkwijze 9 vergunningen ingetrokken en zijn zes waarschuwingen afgegeven.<sup>204</sup> De Nationaal Rapporteur moedigt ISZW aan om deze werkwijze te verbreden naar andere sectoren en gemeenten in Nederland.

### **2.3.2 Bescherming en ondersteuning bij arbeidsuitbuiting**

Met betrekking tot de bescherming en ondersteuning van slachtoffers van arbeidsuitbuiting hebben zich enkele ontwikkelingen voltrokken. Zo is in het programma opgenomen dat ISZW onderzoek zal uitvoeren naar drie groepen die kwetsbaar zijn voor arbeidsuitbuiting. De drie groepen waarnaar onderzoek zal worden uitgevoerd zijn 1) arbeidsmigranten 2) personen met een LVB en 3) minderjarigen. De uitkomsten van het onderzoek zullen worden meegenomen in het nieuwe meerjarenprogramma van ISZW op het gebied van arbeidsuitbuiting.<sup>205</sup>

200 Website NOS, [www.nos.nl/op3/artikel/2267236-zorgen-om-uitbuiting-in-goedkope-nagelsalons.html](http://www.nos.nl/op3/artikel/2267236-zorgen-om-uitbuiting-in-goedkope-nagelsalons.html) (geraadpleegd 7 augustus 2019).

201 *Kamerstukken II* 2018/19, nr. 1614.

202 Website NOS, [www.nos.nl/artikel/2267647-staatssecretaris-meld-misstanden-in-nagelsalons.html](http://www.nos.nl/artikel/2267647-staatssecretaris-meld-misstanden-in-nagelsalons.html) (geraadpleegd 7 augustus 2019).

203 Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2018a, p. 15.

204 Website ISZW, [www.inspectieszw.nl/actueel/nieuws/2018/12/21/horecaondernemers-riskeren-sluiting-na-boete](http://www.inspectieszw.nl/actueel/nieuws/2018/12/21/horecaondernemers-riskeren-sluiting-na-boete) (geraadpleegd 30 juli 2019).

205 Schriftelijke informatie van ISZW, 31 juli 2019.



Hoewel slachtoffers van arbeidsuitbuiting recht hebben op dezelfde voorzieningen en zorg als andere slachtoffers van mensenhandel, blijkt het in de praktijk vaak moeilijk voor slachtoffers van arbeidsuitbuiting om achterstallig loon te ontvangen.<sup>206</sup> De reden hiervoor is dat de maatregelen ter bescherming en ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel zijn gekoppeld aan het strafrecht. Uit de Dadermonitor mensenhandel 2013-2017 bleek echter dat het aantal zaken van arbeidsuitbuiting in de strafrechtketen gering is waardoor in feite ook maar weinig slachtoffers aanspraak kunnen maken op deze beschermingsmaatregelen. Alhoewel een slachtoffer ook via de civiele weg een schadeclaim of loonvordering kan indienen, is het maar zeer de vraag in hoeverre slachtoffers dit weten te bewerkstelligen. Civiele procedures zijn immers ingewikkeld, kostbaar en langdurig. In het kader van het programma start het ministerie van SZW daarom met een verkenning naar de gang van zaken rondom het terugvorderen van loon en toegang tot rechtsbijstand voor slachtoffers van arbeidsuitbuiting. De verwachting is dat in dit najaar de uitkomsten van deze verkenning en eventuele maatregelen worden gepresenteerd.<sup>207</sup>

Het programma Samen tegen mensenhandel zet ook actief in op een bestuursrechtelijke aanpak van mensenhandel. Het strafrecht wordt dan ook een ultimum remedium genoemd. Hoewel het soms effectiever kan zijn om andere handhavingssystemen te gebruiken dan het strafrecht, brengt een sterke focus op een bestuursrechtelijke aanpak wel een risico mee voor de bescherming van slachtoffers. De (vreemdelingenrechtelijke) bescherming van slachtoffers van mensenhandel is namelijk direct gekoppeld aan (de medewerking aan) het strafproces. De beslissing om een zaak strafrechtelijk of bestuursrechtelijk te onderzoeken, heeft daarmee grote gevolgen voor de rechtspositie van het slachtoffer. Bij de opsporing van arbeidsuitbuiting speelt dit eens te meer, aangezien de grens tussen het strafrechtelijk opsporen en bestuurlijk handhaven op voorhand vaak niet direct duidelijk is.<sup>208</sup> Met het oog op de internationale verplichting om slachtoffers van mensenhandel te beschermen, is het daarom van groot belang dat aandacht is voor de rechtspositie van slachtoffers van arbeidsuitbuiting ongeacht of er een strafrechtelijk of bestuursrechtelijke proces plaatsvindt.

### 2.3.3 Publiek-private samenwerking ten aanzien van arbeidsuitbuiting

Publiek-private samenwerking begint een steeds grotere rol te spelen in de aanpak van arbeidsuitbuiting. Zo is ISZW-DO een samenwerking aangegaan met de ABN AMRO en de Universiteit van Amsterdam, waarbij de bank aan de hand van financiële indicatoren ongebruikelijke transacties identificeert en deze meldt bij de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU). De FIU kan vervolgens op basis van deze ongebruikelijke transacties signalen van arbeidsuitbuiting doorgeven aan ISZW-DO. De pilot beoogt het tijdig signaleren van arbeidsuitbuiting te bevorderen. De eerste fase van deze pilot heeft enkele tientallen ongebruikelijke situaties ontdekt en gemeld bij de FIU.<sup>209</sup> Sinds maart 2019 participeren ook andere Nederlandse banken in het project. Dit is een positieve ontwikkeling, aangezien een samenwerking met meerdere grote banken niet alleen kan leiden tot meer financiële signalen en informatie die mogelijk de start kunnen vormen van een strafrechtelijk onderzoek (zoals bijvoorbeeld transacties tussen verschillende banken), maar ook tot het tegengaan van een zogenaamd waterbedeffect. Bovendien kan deze werkwijze zicht bieden op verdienmodellen van mensenhandelaren.

206 Programma Samen tegen mensenhandel, p. 22.

207 Schriftelijke informatie van ISZW, 31 juli 2019.

208 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017).

209 Website Trouw, [www.trouw.nl/nieuws/abn-amro-speurt-met-big-data-succesvol-naar-uitbuiting-en-mensenhandel-b630a90d/](http://www.trouw.nl/nieuws/abn-amro-speurt-met-big-data-succesvol-naar-uitbuiting-en-mensenhandel-b630a90d/) ( geraadpleegd 18 juli 2019).

CoMensha en Fairwork hebben het initiatief genomen om een samenwerking met de hotelsector op te richten. Hiertoe is een werkgroep opgericht bestaande uit ISZW, Defence for Children-ECPAT, de Nationale Politie en het Functioneel Parket. Alle deelnemers aan deze werkgroep verzamelen eigen informatie en signalen over uitbuiting in de hotelsector en hebben ook het EMM hierbij betrokken om signalen van uitbuiting (zowel seksuele- als arbeidsuitbuiting) te verzamelen en te analyseren. Deze analyse wordt eind 2019 verwacht en moet leiden tot een stappenplan voor het voorkomen van alle vormen van mensenhandel in de gehele hotelketen (ook bijvoorbeeld leveranciers) die gericht is aan hoteldirecties en leidinggevenden.<sup>210</sup>

Op 22 mei heeft het Leger des Heils een Europese campagne gelanceerd met het doel de vraagzijde van mensenhandel te doen afnemen.<sup>211</sup> In Nederland richt de campagne zich op het creëren van bewustzijn onder consumenten dat ook producten die in Nederland verkocht worden door slachtoffers van mensenhandel kunnen zijn vervaardigd. Het is van belang dat naast de opsporing van daders en bescherming van slachtoffers ook stevig wordt ingezet op het verminderen van de vraagzijde naar producten en diensten die door uitbuiting tot stand zijn gekomen. In het programma Samen tegen mensenhandel gaat hier momenteel nog onvoldoende aandacht naar uit.

Naast bewustzijn bij consumenten komt er ook langzaam meer aandacht voor de rol van producenten in het aanpakken van mensenhandel in de productieketen. Eén daarvan is de Wet zorgplicht kinderarbeid.<sup>212</sup> Deze wet is op 14 mei 2019 aangenomen door de Eerste Kamer.<sup>213</sup> De wet verplicht bedrijven, ook niet-Nederlandse bedrijven die (online) producten of diensten aanbieden op de Nederlandse markt, om te onderzoeken of de door hen geleverde producten en diensten tot stand zijn gekomen met behulp van kinderarbeid. Daarnaast moeten bedrijven een plan van aanpak opstellen en uitvoeren in het geval een redelijk vermoeden van kinderarbeid bestaat. Niet-naleving van de wet kan worden gesanctioneerd met een bestuurlijke boete of, in het geval van herhaaldelijk verzuim, strafrechtelijke vervolging. Alhoewel het positief is dat bedrijven concrete maatregelen moeten nemen om kinderarbeid tegen te gaan, is op het moment van schrijven nog veel onduidelijk over de implementatie, handhaving en evaluatie van de wet. Zo is nog niet bekend welke instantie als toezichthouder zal worden aangesteld.<sup>214</sup> De Nationaal Rapporteur benadrukt dat het effect van de wet in sterke mate afhankelijk is van de wijze waarop deze wordt uitgevoerd en verwacht dat hier op korte termijn meer over bekend wordt. Bovendien heeft de Nationaal Rapporteur meermaals gepleit voor het verbreden van de reikwijdte van de wet van kinderarbeid naar mensenhandel.<sup>215</sup> De wet gaat immers over het belang van verantwoord ondernemen, waarbij geen gebruik wordt gemaakt van gedwongen arbeid door kinderen. Dit zou echter ook het uitgangspunt ten aanzien van volwassenen moeten zijn.

## 2.4 Criminele uitbuiting

Bij mensenhandel met het oogmerk van criminele uitbuiting worden personen gedwongen tot het verrichten van arbeid of diensten die strafbaar zijn gesteld. Hierbij kan gedacht worden aan het onder

210 Programma Samen tegen Mensenhandel, p.26 en mondelinge informatie FairWork, 9 augustus 2019.

211 Website Leger des Heils, <https://aht.legerdeshiels.nl/> (geraadpleegd 25 juli 2019).

212 Zie het voorstel van wet, *Kamerstukken II* 2015/16, 34 506, nr. 2.

213 *Handelingen I* 2018/19, nr. 28, item 5.

214 In de wet staat dat bij Algemene Maatregelen van Bestuur een toezichthouder in het leven zal worden geroepen.

215 Website Nationaal Rapporteur, [www.nationaalrapporteur.nl/actueel/2017/rapporteur-laet-wet-tegen-kinderarbeid-ook-over-mensenhandel-gaan.aspx](http://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/2017/rapporteur-laet-wet-tegen-kinderarbeid-ook-over-mensenhandel-gaan.aspx) (geraadpleegd 16 augustus 2019).

dwang moeten plegen van diefstal of het verwerken van drugs. Het moeten ronselen van nieuwe slachtoffers is tevens een vorm van criminele uitbuiting. In zaken waarin sprake is van criminele uitbuiting is aandacht voor het zogenoemde 'non-punishmentbeginsel' van groot belang. Dit schrijft voor dat staten de mogelijkheid moeten creëren om slachtoffers van mensenhandel niet te vervolgen of bestraffen voor strafbare feiten die zij tijdens de mensenhandelsituatie hebben begaan.

#### 2.4.1 Strafrechtelijke aanpak van criminele uitbuiting

Uit de Dadermonitor mensenhandel 2013-2017 blijkt dat er betrekkelijk weinig aandacht is voor criminele uitbuiting in de strafrechtketen. In de periode van 2013-2017 zijn er jaarlijks tussen de drie en zeven opsporingsonderzoeken naar criminele uitbuiting verricht en ging slechts 20% van de zaken die bij het OM werden ingeschreven over uitbuiting buiten de seksindustrie (een verzamelnaam voor arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting).<sup>216</sup> Ook zijn in de periode van 2014-2018 zeer weinig slachtoffers van criminele uitbuiting gemeld aan CoMensha (zie §3.4.1). Dit lijkt erop te duiden dat slachtoffers minder worden gesignaleerd of herkend als mensenhandelslachtoffer en dat de aanpak van criminele uitbuiting achterblijft in vergelijking met andere vormen van mensenhandel.<sup>217</sup>

Alhoewel het programma Samen tegen mensenhandel het aanpakken en frustreren van meer daders van criminele uitbuiting noemt als gewenst resultaat, bevat het programma nagenoeg geen maatregelen die gaan over de intensivering van de strafrechtelijke aanpak.<sup>218</sup> De aangekondigde maatregelen richten zich voornamelijk op het vergroten van de signalering onder professionals in de zorg, (jeugd)hulpverlening en vreemdelingenketen door middel van een voorlichtingsfilm en het opstellen van handelingskaders (zie §2.4.2). Omdat slachtoffers van criminele uitbuiting vaak in beeld komen bij instanties op het moment dat zij klassieke strafbare feiten plegen zoals winkeldiefstal of zakkenrollen, is het echter van belang dat ook de professionals die dit soort feiten constateren, opsporen en vervolgen deze vorm van mensenhandel herkennen. Onder andere om deze reden is het essentieel dat de training van alle eerstelijns politiemedewerkers (zie hierover §2.1.1) op zorgvuldige wijze wordt geïmplementeerd en geborgd. Daarnaast zou het goed zijn om ook andere professionals in de strafrechtketen, bijvoorbeeld medewerkers van de KMar die de algemene politietaken uitoefenen op Schiphol of officieren van justitie die zaken afdoen binnen ZSM,<sup>219</sup> te trainen op het herkennen van signalen van criminele uitbuiting. Tot slot blijft het goed om de bewustwording over criminele uitbuiting te vergroten bij professionals buiten de strafrechtketen, zoals bijvoorbeeld balie-medewerkers of handhavers van gemeenten en professionals werkzaam in het onderwijs.

Het programma Samen tegen Mensenhandel vermeldt ook dat georganiseerde criminele uitbuiting in het Tactisch programma mensenhandel 2018-2019 van de Landelijke Eenheid en het Landelijk Parket is

216 [Nationaal Rapporteur, 2019](#) (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), §4.5.1 en §5.3.2. Ook hadden van de 212 uitspraken uit de periode van 1 april 2017 tot 5 januari 2019, slechts 12 uitspraken betrekking op criminele uitbuiting (zie §2.2.4 in [Nationaal Rapporteur, 2019](#)).

217 De vier grootste gemeenten van Nederland herkennen het beeld dat de aanpak van criminele uitbuiting achterblijft en hebben dit onderstreept in een brief aan de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid ten behoeve van het Algemeen Overleg van 3 juli 2019 (niet gepubliceerd).

218 Programma Samen tegen mensenhandel, p. 9.

219 ZSM is een werkwijze waarmee het OM beoogt om veelvoorkomende criminaliteit daadkrachtig en snel aan te pakken. Onderdeel hiervan is dat zo spoedig mogelijk na de aanhouding van de verdachte een afdoeningsbeslissing wordt genomen.

opgenomen.<sup>220</sup> Volgens het Landelijk Parket heeft de Landelijke Eenheid naar aanleiding van dit programma wel opsporingsonderzoeken naar mensenhandel verricht.<sup>221</sup> In hoeverre deze opsporingsonderzoeken zien op criminele uitbuiting en in hoeverre er verdachten zijn doorgestroomd in de strafrechtketen, is onduidelijk. Overigens heeft de Landelijke Eenheid in 2018 wederom geen slachtoffers gemeld aan CoMensha (§3.6).

#### 2.4.2 Bestuurlijke aanpak van criminele uitbuiting

Het programma Samen tegen mensenhandel stelt dat de kennis die is opgedaan in het programma Aanpak uitbuiting Roma kinderen door het CCV landelijk zal worden verspreid en doorontwikkeld in samenwerking met gemeenten. Het CCV heeft toolkits, geeft workshops en ook de projectleider Multi-probleemgezinnen (MPG) met een Roma-achtergrond van het CCV ondersteunt actief gemeenten met hulpvragen rondom deze doelgroep. Rondom het project MPG met een Roma-achtergrond zijn inmiddels verschillende vruchtbare initiatieven. Zo is het voormalig ‘proeftuinoverleg’ doorontwikkeld naar het Landelijk Innovatieplatform Multiprobleemgezinnen Roma (LIP MPG Roma) waarin gemeenten, het ministerie SZW en JenV en enkele landelijke organisaties zoals het CCV en het Leger des Heils plaatsnemen, en naar het Strategisch Beraad waarin bestuurders van al deze partijen zitten.<sup>222</sup> Deze aanpak van MPG met een Roma-achtergrond ziet echter op veel bredere (multi)problematiek dan louter criminele uitbuiting. Bovendien speelt criminele uitbuiting zich niet enkel af in de Romagemeenschap. Het is daarom belangrijk om de aanpak van criminele uitbuiting niet te concentreren op risicoprofielen, in dit geval vaak minderjarigen die behoren tot de Roma-gemeenschap, maar om te vertrekken vanuit het fenomeen criminele uitbuiting: profijttrekking door een ander te dwingen criminele delicten te plegen.

#### 2.4.3 Bescherming en ondersteuning bij criminele uitbuiting

In de afgelopen jaren is de aandacht en het bewustzijn voor criminele uitbuiting toegenomen. Tegelijkertijd zijn er blijvende zorgen over de bescherming en ondersteuning van slachtoffers van deze vorm van mensenhandel. Zo riepen Unicef en Defence for Children in 2018 op tot betere bescherming en ondersteuning van kinderen die slachtoffer worden van criminele uitbuiting.<sup>223</sup> Het Leger des Heils gaf aan dat met name slachtoffers van criminele uitbuiting die behoren tot de Roma-gemeenschap nog vaak als dader worden aangemerkt.<sup>224</sup> Onderzoek van Defence for Children en het Leger des Heils uit november 2018 liet zien dat de identificatie van slachtoffers van criminele uitbuiting behorende tot de Romagemeenschap door de politie en hulpverlening in de afgelopen jaren wel is verbeterd.<sup>225</sup> Het verspreiden en borgen van kennis over het fenomeen vraagt echter blijvende aandacht. Daarnaast blijft het bieden van effectieve bescherming aan deze slachtoffers en het vinden van een duurzame oplossing een grote uitdaging. Uit het onderzoek blijkt namelijk dat veel kinderen na kortere of langere tijd uit de jeugdhulpinstelling verdwijnen of worden teruggestuurd naar het land van herkomst. Het onderzoek wijst onder andere op meer aandacht voor het betrekken van jongeren in het zoeken naar een oplossing en op het werken met *cultural mediators* om een vertrouwensband op te bouwen. In mei 2018 stelde de staats-

220 Programma Samen tegen mensenhandel, p. 14. Meer informatie over de rol van de Landelijke Eenheid staat in §2.1.1.

221 Schriftelijke informatie van het Landelijk Parket, 3 juli 2019.

222 Website CCV, [www.hetccv.nl/onderwerpen/multiprobleemgezinnen-met-een-roma-achtergrond/helpdesk/landelijk-innovatieplatform-en-strategisch-beraad/](http://www.hetccv.nl/onderwerpen/multiprobleemgezinnen-met-een-roma-achtergrond/helpdesk/landelijk-innovatieplatform-en-strategisch-beraad/) (geraadpleegd 23 juli 2019)

223 Unicef en Defence for Children, 2018, p. 25-28.

224 Zie <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2213064-honderden-roma-kinderen-in-nederland-uitgebuit.html> (geraadpleegd op 20 augustus 2019).

225 De Witte, 2018.

secretaris van Justitie en Veiligheid dat er in overleg met het ministerie van VWS, de VNG, politie en het OM werd gekeken naar het ontwikkelen van een specialistisch zorg- en opvangaanbod voor slachtoffers van criminele uitbuiting.<sup>226</sup> Het is vooralsnog niet bekend waartoe dit heeft geleid.

Tegelijkertijd is het van belang dat de focus van criminele uitbuiting zich niet louter blijft richten op (minderjarige) slachtoffers behorende tot de Roma-gemeenschap. In het Verenigd Koninkrijk is recent het besef ontstaan dat criminele uitbuiting veelvuldig voorkomt onder Britse jongeren die deel uitmaken van (jeugd) bendes. Het gaat hierbij met name om kinderen met een kwetsbare achtergrond die zich in eerste instantie vrijwillig aansluiten bij een bende. Vervolgens worden zij door middel van geweld onder controle gehouden en gedwongen tot bijvoorbeeld het vervoeren van of handelen in drugs.<sup>227</sup> Tussen 2016 en 2018 steeg het aantal geregistreerde Britse slachtoffers van mensenhandel van 326 naar 1.625. Dit kwam voornamelijk door een grote stijging van het aantal jongeren dat crimineel werd uitgebuit.<sup>228</sup> Naar aanleiding daarvan riep de Britse *Children's Commissioner* op om van de criminele uitbuiting van kinderen een nationale prioriteit te maken, en wees daarbij op de belangrijke rol voor scholen en medische professionals.<sup>229</sup> Het is belangrijk dat in Nederland ook meer aandacht komt voor criminele uitbuiting van jongeren. Uit enquêtes onder scholieren blijkt dat vijf tot tien procent van de jongeren in Nederland is onderdeel is van een problematische jeugdgroep.<sup>230</sup> Verkennend onderzoek en signalen uit het veld laten bovendien zien dat ook in Nederland jongeren op scholen worden geronseld om al dan niet gedwongen te werken in de drugshandel.<sup>231</sup>

#### *Honderden jongeren werkzaam in de cocaïnehandel in Nederland*

In juli 2019 sloeg het RIEC Midden-Nederland, dat gemeenten, het OM en de politie ondersteunt, alarm over het grote aantal kinderen dat is betrokken bij drugshandel in de regio.<sup>232</sup> De organisatie is zeer bezorgd over het aantal kinderen dat voornamelijk in de cocaïnehandel verzeild is geraakt. Hoewel niet exact bekend is om hoeveel personen het gaat, zouden alleen in de regio Midden-Nederland al honderden jongeren hierbij betrokken zijn. Criminele organisaties ronselen de jongeren op straat, maar ook via sociale media, en zij zouden worden ingezet om cocaïne te verwerken en distribueren, op de uitkijk te staan maar soms ook om een overval te plegen. In Midden-Nederland wordt door middel van het project Straatwaarde(n) nu extra ingezet op de aanpak van deze problematiek. Het doel hiervan is om jongeren niet alleen te straffen, maar om hen ook op andere gedachten te brengen.

Het is van belang dat ook scholen een belangrijke rol gaan spelen bij de aanpak hiervan. Het feit dat het ministerie van OCW geen rol speelt bij het programma Samen tegen mensenhandel dient dan ook te worden beschouwd als een gemis.

226 Brief van de staatssecretaris van JenV, 25 mei 2018, *Kamerstukken II 2017/18*, 28638, nr. 161, p. 14.

227 Children's Commissioner, 2019.

228 Website National Crime Agency, [www.nationalcrimeagency.gov.uk/news/nearly-7-000-potential-victims-of-slavery-and-trafficking-reported-in-2018](http://www.nationalcrimeagency.gov.uk/news/nearly-7-000-potential-victims-of-slavery-and-trafficking-reported-in-2018) (geraadpleegd 22 juli 2019).

229 Website Children's Commissioner, [www.childrenscommissioner.gov.uk/2019/02/28/childrens-commissioner-for-england-warns-the-same-mistakes-that-led-to-child-sexual-exploitation-failings-are-being-repeated-with-gangs/](http://www.childrenscommissioner.gov.uk/2019/02/28/childrens-commissioner-for-england-warns-the-same-mistakes-that-led-to-child-sexual-exploitation-failings-are-being-repeated-with-gangs/) (geraadpleegd 22 juli 2019).

230 NSCR, 2017.

231 Website Volkskrant, [www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/jongeren-geronseld-voor-prostitutie-of-drugshandel-hoe-criminele-bendes-grip-hebben-op-scholen-in-nederland-b282f841/](http://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/jongeren-geronseld-voor-prostitutie-of-drugshandel-hoe-criminele-bendes-grip-hebben-op-scholen-in-nederland-b282f841/) (geraadpleegd 22 juli 2019).

232 Website RTL Nieuws, [www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/4794321/kinderen-cocainehandel-drugs-bende-steeds-meer-toename](http://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/4794321/kinderen-cocainehandel-drugs-bende-steeds-meer-toename) (geraadpleegd 15 augustus 2019).

## 2.5 Mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering

Elke handeling waardoor iemand gedwongen wordt om een of meerdere organen af te staan wordt geclassificeerd als mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering. Over deze vorm van mensenhandel is in Nederland nog altijd weinig bekend. Daarom is ervoor gekozen om in deze paragraaf geen indeling te maken in de verschillende domeinen.

Naast dat er weinig bekend is over mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering, is er tevens weinig aandacht voor deze vorm van mensenhandel in Nederland. Zo richt het programma Samen tegen mensenhandel zich niet op deze vorm van mensenhandel, aangezien deze niet als dreiging is gekwalificeerd in het Nationaal Dreigingsbeeld 2017.<sup>233</sup> In de Veiligheidsagenda 2019-2022 is gedwongen orgaanverwijdering daarentegen wel opgenomen.<sup>234</sup>

Slachtoffers van deze vorm van mensenhandel komen in Nederland slechts sporadisch in beeld. Tussen 2014 en 2018 zijn zes slachtoffers van mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering gemeld bij CoMensha, waarvan vier in het afgelopen jaar (zie §3.4.1). Tegelijkertijd zijn er signalen dat Nederlandse burgers wel degelijk een rol spelen als afnemers van organen in het buitenland. Uit onderzoek van Ambagstheer naar de relatie tussen mensenhandel en orgaanhandel bleek dat bijna de helft van de 241 ondervraagde transplantatieprofessionals aangaf weleens een patiënt te hebben behandeld die voor een niertransplantatie naar het buitenland was afgereisd.<sup>235</sup> Ongeveer een derde van hen had de overtuiging dat de patiënt voor dit orgaan had betaald. Hoewel orgaanhandel en mensenhandel twee te onderscheiden fenomenen zijn, bestaat in geval van commerciële orgaanhandel wel een risico op mensenhandel. Het is dan ook de vraag welke verantwoordelijkheid de Nederlandse overheid heeft bij het tegengaan van Nederlandse burgers die in het buitenland commercieel organen afnemen, en daarmee mogelijk mensenhandel faciliteren.

## 2.6 Conclusie

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen in de integrale aanpak van mensenhandel in de periode van 1 september 2018 tot en met 31 augustus 2019. Veel van deze ontwikkelingen komen voort uit het interdepartementale programma Samen tegen mensenhandel, dat maatregelen bevat die een impuls moeten geven aan de aanpak van mensenhandel. Het programma Samen tegen mensenhandel streeft een integrale aanpak na, waarbij organisaties in gezamenlijkheid mensenhandel dienen te voorkomen, slachtoffers te beschermen en daders te bestraffen. Een integrale aanpak (zie [Schema 1.1](#) in §1.2) is idealiter gestoeld op een gedegen probleemanalyse en bestaat uit een set van samenhangende maatregelen die zich richt op het tweewegbrengen van een meerjarige en duurzame ontwikkeling. De uitvoering hiervan dient gecoördineerd en in gezamenlijkheid te worden uitgevoerd. Om de samenwerking succesvol te laten zijn is het van belang dat organisaties in staat worden gesteld om met elkaar te kunnen samenwerken, bijvoorbeeld door informatie met elkaar te kunnen delen. Daarnaast dienen zij bereid te zijn om verder te kijken dan hun directe taakstelling. Voor het bewerkstelligen

233 Programma Samen tegen mensenhandel, p. 6.

234 Kamerstukken II 2018/19, 29628, nr. 540.

235 Ambagstheer, 2017.

van een effectieve integrale aanpak is het tot slot essentieel dat het effect van genomen maatregelen wordt gemeten en geëvalueerd, zodat indien nodig tijdig kan worden bijgestuurd en hiervan kan worden geleerd bij het vormgeven van toekomstig beleid.

Het programma Samen tegen mensenhandel bevat veel maatregelen en initiatieven gericht op de bestrijding van mensenhandel en een breed scala aan organisaties hebben daarbij een rol toebedeeld gekregen. Het programma laat dan ook zien dat mensenhandel hoog op de (politieke) agenda staat en dat de ambitie om mensenhandel tegen te gaan groot is. Tegelijkertijd blijkt uit dit hoofdstuk dat er diverse belemmeringen zijn om te komen tot de hierboven beschreven integrale aanpak van mensenhandel.

#### *Coördinatie en monitoring Samen tegen mensenhandel*

Het programma Samen tegen mensenhandel bevat een veelheid aan maatregelen die als doel hebben om de aanpak van mensenhandel te versterken. Er is echter geen sprake van zichtbare structurele programmacoördinatie, waardoor het ontbreekt aan samenhang tussen de aangekondigde maatregelen. Voor het ontwikkelen van een effectieve aanpak van mensenhandel is het echter van belang dat het effect van de genomen maatregelen wordt gemonitord, zodat hiervan kan worden geleerd. Bij veel van de maatregelen in het programma ontbreken tevens concrete en meetbare doelstellingen, waardoor de effecten zich niet of moeilijk laten meten. Bovendien is vooralsnog onduidelijk op welke wijze de monitoring en evaluatie van het programma Samen tegen mensenhandel als geheel vorm krijgt. Hierdoor is onduidelijk welke duurzame ontwikkeling het programma bevordert. De rapporteur heeft meermaals het belang van een adequate monitoring en evaluatie benadrukt en wijst daarbij nadrukkelijk op de monitoring en coördinatie van het interdepartementale programma Geweld Hoort Nergens Thuis dat tweejaarlijks rapporteert over de voortgang van het programma en daarnaast werkt aan het opzetten van een monitor van de integrale aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling.

#### *Zicht op slachtoffers en daders*

Om mensenhandel integraal aan te pakken en om slachtoffers effectief te kunnen beschermen, moeten beleidsmakers en betrokken organisaties minimaal weten wie de slachtoffers zijn en waar zij worden aangetroffen. Dit geldt evenzeer voor daders van mensenhandel. Het belang hiervan wordt onderschreven in de EU-richtlijn mensenhandel, die lidstaten ertoe verplicht om te voorzien in de mogelijkheid om ontwikkelingen op het gebied van mensenhandel te monitoren.

Het melden van slachtoffers van mensenhandel aan CoMensha vormt echter al enkele jaren een groot knelpunt in de aanpak van mensenhandel. In de afgelopen vijf jaar nam het aantal geregistreerde slachtoffers met bijna 50% af (zie [Figuur 3.2](#)). De gevolgen van deze daling voor het kunnen monitoren van de aanpak van mensenhandel krijgt onvoldoende aandacht in de uitvoering van het programma Samen tegen mensenhandel. De rapporteur heeft de staatssecretaris van JenV reeds diverse malen aanbevolen om voorzieningen te treffen die het melden van alle slachtoffers en het registreren van alle relevante slachtoffergegevens mogelijk maakt. De huidige monitor toont aan dat dit niet langer op zich kan laten wachten.

#### *Opbouw van kennis en expertise*

In het programma Samen tegen mensenhandel is niet alleen aandacht voor traditionele organisaties die een rol hebben bij de aanpak van mensenhandel, zoals de opsporing en hulpverlening, maar ook voor diverse andere professionals die door de aard van hun werk mogelijk met slachtoffers of situaties van mensenhandel in aanraking komen. Het programma wijst daarbij onder meer op medische professio-

nals, Veilig Thuis-medewerkers, eerstelijns politiemedewerkers, lokale ambtenaren, zorgcoördinatoren, ngo's en private partijen.

Dat het belangrijk is dat meer organisaties en professionals bij de aanpak van mensenhandel worden betrokken is evident. Meer bewustzijn van mensenhandel leidt tot meer zicht op waar en in welke verschijningsvormen mensenhandel zich voordoet. Het programma is echter onduidelijk over de wijze waarop professionals, van wie wordt verwacht dat zij een rol spelen bij de aanpak van mensenhandel, ook in staat worden gesteld om dit adequaat te kunnen doen. In het programma wordt weliswaar gesproken over het opleiden van diverse doelgroepen, maar het is niet helder welke opleidingen dit behelzen, in hoeverre deze voor bepaalde functies verplicht zijn gesteld en tot welke resultaten zij hebben geleid of dienen te leiden. Voor een effectieve aanpak van mensenhandel is het van belang dat stevig wordt ingezet op het duurzaam opbouwen van kennis en expertise bij professionals die in aanraking komen met slachtoffers van mensenhandel, waarbij tevens voldoende aandacht is voor implementatie en evaluatie van de genomen maatregelen. Met betrekking tot implementatie is het van belang de in 2016 aangekondigde training van alle eerstelijns politiemedewerkers die in hun dagelijks werk in aanraking kunnen komen met slachtoffers te noemen. Op dit moment bestaat de zorg dat niet alle eerstelijns politiemedewerkers (voldoende) worden getraind in het herkennen van signalen mensenhandel vanwege de wijze waarop de training binnen hun eigen politie-eenheid is geïmplementeerd.

#### *Informatiedeling tussen organisaties*

Een integrale aanpak kan alleen effectief zijn wanneer organisaties in staat worden gesteld om met elkaar te kunnen samenwerken. Bij veel organisaties bestaan echter al geruime tijd zorgen over het onderling uitwisselen van informatie. Gemeenten, hulpverleningsorganisaties en zorgcoördinatoren geven aan dat er bij hen onduidelijkheid is over welke informatie zij met elkaar mogelijk delen, of dat zij dit in sommige gevallen niet kunnen. Diverse burgemeesters hebben de minister van JenV om een oplossing voor deze problematiek gevraagd. De Nationaal Rapporteur onderstreept het belang van informatiedeling en informatiebundeling ten behoeve van de integrale samenwerking en verwacht dat de onduidelijkheid hieromtrent op korte termijn wordt weggenomen en dat uitvoeringsorganisaties een helder handelingsperspectief wordt geboden.

#### *De aanpak van mensenhandel door gemeenten*

Gemeenten hebben in de laatste jaren in toenemende mate een rol gekregen in de integrale aanpak van mensenhandel. Zo spelen zij onder meer een rol in het vormgeven van preventie, zijn zij verantwoordelijk voor de zorg en opvang van slachtoffers en kunnen gemeenten bestuurlijke maatregelen nemen gericht op het stoppen van daders. In het IBP zijn afspraken gemaakt over de rol van gemeenten, en het versterken hiervan is een van de actielijnen zoals genoemd in het programma Samen tegen mensenhandel. Uit onderzoek van de VNG en CoMensha blijkt echter dat gemeenten nog vaak niet aan deze afspraken en verwachtingen (kunnen) voldoen. Zo beschikken gemeenten nog zelden over specifiek mensenhandelbeleid en indien beleid aanwezig is, sluit dit slecht aan op de mensenhandelvormen waarvan gedacht wordt dat die voorkomen. Bovendien blijft het duurzaam borgen van zorgcoördinatie nog een belangrijke uitdaging in verschillende regio's. Tot slot ontbreekt het in veel gemeenten aan zicht op lokale mensenhandelproblematiek, terwijl dit juist van belang is voor het vormgeven van een effectieve gemeentelijke aanpak. Om een succesvolle gemeentelijke aanpak te realiseren dienen gemeenten hun inspanningen te intensiveren en dient de Rijksoverheid hiervoor de benodigde randvoorwaarden te scheppen.



### *Slachtoffers van mensenhandel met een Dublinstatus*

Vanwege de grote toestroom van het aantal vreemdelingen met een Dublinstatus dat aangifte wil doen van mensenhandel, heeft de staatssecretaris van JenV besloten om de verblijfsregeling mensenhandel aan te passen. Hierdoor krijgen vreemdelingen met een Dublinstatus pas tijdelijk verblijfsrecht wanneer er voldoende opsporingsindicaties zijn die wijzen op mensenhandel in Nederland. De rapporteur heeft begrip voor de situatie waarin de opsporingsketen zich bevindt, maar heeft diverse punten van zorg als het gaat om de gekozen oplossing.

Door opsporingsorganisaties en het OM wordt verondersteld dat de verblijfsregeling mensenhandel door sommige slachtoffers oneigenlijk wordt gebruikt. Door het doen van aangifte wordt een tijdelijk verblijfsvergunning gegeven, waardoor de Dublinclaim vervalt. Meerdere onderzoeken wijzen er echter op dat zich grote groepen mensenhandelslachtoffers bevinden tussen de migratiestromen. Het is niet ondenkbaar dat deze slachtoffers vrijwillig of gedwongen zijn doorgereisd naar Nederland en hier nu aangifte willen doen van mensenhandel. Of en in welke mate misbruik van de regeling wordt gemaakt is dan ook onduidelijk. Om slachtofferschap effectief te voorkomen, en criminele organisaties die mogelijk mensenhandel faciliteren tegen te gaan, verdient het dan ook aanbeveling om in internationaal verband onderzoek te doen naar de achtergrond van deze toename, en de mechanismes die dit faciliteren.

Bovendien is met het wijzigen van de verblijfsregeling mensenhandel de bescherming van slachtoffers met een Dublinstatus volledig gekoppeld aan het strafrechtelijke onderzoek en in welke mate dit kansrijk is. Weinig tot geen opsporingsindicaties in een aangifte betekent echter niet automatisch dat iemand geen slachtoffer is. Zo kunnen of durven slachtoffers niet altijd te vertellen over wat hen is overkomen. Hierdoor kunnen opsporingsindicatoren niet naar voren komen, terwijl zij er mogelijk wel zijn. De rapporteur is dan ook van mening dat opsporingsinstanties dienen te investeren in het opbouwen van expertise over deze doelgroep, waarbij specifiek aandacht is voor trauma en culturele achtergrond.

Ook is er nog veel onduidelijk op welke wijze de overdracht van slachtoffers van mensenhandel aan andere landen wordt vormgegeven, en hoe opsporingsinformatie wordt uitgewisseld. Voor een effectieve integrale aanpak is het daarom van belang dat er in Europees verband, of in ieder geval met het land van overdracht, zicht komt op de effecten van de wijziging. Net als andere Europese landen is Nederland immers verplicht om deze groep slachtoffers optimaal te beschermen en uitbuiting binnen de migratiestromen te stoppen.

Tot slot bestaat de vrees dat naar aanleiding van de wijziging de drempel om bij de politie melding te maken van mensenhandel als te hoog wordt ervaren door slachtoffers met een Dublinstatus. De verwachting is dat deze groep hierdoor grotendeels buiten beeld van de autoriteiten blijft. Dit zou het zicht op de problematiek verkleinen, en daarmee een effectieve integrale aanpak bemoeilijken.

### *Ontwikkelen van duurzaam en effectief prostitutiebeleid*

Nederland wacht inmiddels al ruim tien jaar op wetgeving die zich richt op een landelijk en uniform vergunningstelsel voor sekswerk. Inmiddels is toegezegd dat het wetsvoorstel van de Wet Regulering Sekswerk (Wrs) in het najaar van 2019 in consultatie zal gaan. Het is van groot belang dat de Wrs geen verdere vertraging oploopt. Sinds de regulering van prostitutie is gedecentraliseerd, hebben gemeenten een rol in de aanpak van seksuele uitbuiting in deze sector. Zolang de contouren van het nieuwe vergunningstelsel onbekend blijven, kunnen gemeenten geen duurzaam prostitutiebeleid ontwikkelen dat

onder meer is gericht op de voorkoming en bestrijding van seksuele uitbuiting. Daardoor kunnen gemeenten niet goed de rol vervullen die zij hebben in de aanpak van seksuele uitbuiting.

#### *Intensivering van de integrale aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling*

Uit het programma Samen tegen mensenhandel volgt dat wordt ingezet op een intensivering van zowel de strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting als op de bestuurlijke aanpak van ernstige benadeling. ISZW is voor beide verantwoordelijk en in de komende jaren wordt door de regering fors geïnvesteerd in het versterken van de organisatie. Het is van belang dat deze versterking niet alleen ziet op de uitbreiding van capaciteit, maar ook op de opbouw van relevante expertise. Gezien ISZW zowel verantwoordelijk is voor toezicht als opsporing, is een geïntegreerde aanpak van arbeidsuitbuiting goed te realiseren. Om te komen tot een duurzame en effectieve integrale aanpak van arbeidsuitbuiting is het echter van belang dat de effecten van de samenwerking worden gemonitord, zodat hiervan kan worden geleerd. Bovendien dient ISZW, ongeacht de soort interventie die wordt toegepast, zorg te dragen voor een adequate bescherming en opvang van slachtoffers. Dit draagt niet alleen bij aan de bescherming van slachtoffers, maar ook aan de opsporing van daders. Indien slachtoffers van arbeidsuitbuiting niet meer naar de autoriteiten gaan in geval van misstanden omdat zij het gevoel hebben dat dit hen onvoldoende (rechts)bescherming biedt, blijven daders immers ook uit beeld.

#### *Verbreiding en signalering van criminele uitbuiting*

In de aanpak van mensenhandel is betrekkelijk weinig aandacht voor criminele uitbuiting. Met name de signalering van slachtoffers blijkt lastig in de praktijk. Wanneer een slachtoffer niet als zodanig wordt herkend, kan dit grote impact hebben voor een slachtoffer. In plaats van het ontvangen van bescherming en ondersteuning, waar een slachtoffer van mensenhandel recht op heeft, loopt deze immers het risico om te worden vervolgd, veroordeeld en bestraft. Het is daarom belangrijk om bewustwording over criminele uitbuiting te vergroten bij professionals binnen en buiten de strafrechtketen. Daarbij dient niet alleen te worden ingezet op professionals die reeds met deze doelgroep werkzaam zijn, maar juist op professionals met een algemene taakstelling die mogelijk ook in contact met deze groep komen, zoals medewerkers van de KMar die op een luchthaven de algemene politietaak uitvoeren, eerstelijns politiemedewerkers, officieren van justitie die zaken afdoen binnen ZSM en professionals in het onderwijs.

Een tweede constatering is dat de aanpak van criminele uitbuiting zich nog altijd vrijwel uitsluitend richt op minderjarigen die behoren tot de Roma-gemeenschap. Signalen in Nederland en onderzoek uit het Verenigd Koninkrijk, laat echter zien dat criminele uitbuiting ook binnen andere groepen voorkomt. Het is daarom van belang om de aanpak meer te richten op het fenomeen in plaats van op bepaalde risicoprofielen. Met het oog op de ontwikkelingen in het buitenland dient daarbij in het specifiek aandacht te komen voor de criminele uitbuiting van jongeren binnen de drugscriminaliteit.

#### *Rol van de private sector*

Publieke en private instellingen hebben een gedeelde verantwoordelijkheid in het tegengaan van maatschappelijke problemen en kunnen elkaar versterken. In het programma Samen tegen mensenhandel staat dan ook dat mensenhandel in samenwerking met de private sector dient te worden aangepakt. Hoewel er in het programma enkele initiatieven met betrekking tot publiek-private samenwerking zijn opgenomen, zoals de ontwikkeling van de webcrawler en de samenwerking met een Nederlandse bank, zijn deze vaak al jaren geleden gestart. Het is daarom van belang dat in de komende jaren steviger wordt ingezet op het stimuleren van nieuwe publiek-private samenwerkingsverbanden.

De verwevenheid van de Nederlandse economie met buitenlandse handel laat tot slot zien dat Nederlandse bedrijven onderdeel uitmaken van ketens waarin mensenhandel voorkomt. Nederlandse bedrijven kunnen zodoende een belangrijke rol vervullen in het voorkomen dat mensenhandel binnen hun productieketen voorkomt. In landen als Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Australië heeft dit inzicht ertoe geleid dat vanuit de overheid wetgeving is opgesteld om de private sector bij de aanpak van mensenhandel te betrekken. In Nederland is dat vooralsnog niet het geval. De Nederlandse overheid dient daarom een actievere rol te spelen bij het betrekken van de private sector in de aanpak van mensenhandel, en daarbij te leren van de ontwikkelingen die zich in het buitenland voltrekken.



### 3.1 Inleiding

Voor het monitoren van de slachtoffergerichte aanpak van mensenhandel in Nederland maakt de Nationaal Rapporteur gebruik van de registratie van het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha). Deze registratietaak is dan ook ten behoeve van de Nationaal Rapporteur bij CoMensha belegd.<sup>1</sup> De registratie van CoMensha is gebaseerd op meldingen van slachtoffers afkomstig van opsporingsinstanties (de Nationale Politie, de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Opsporing (ISZW-DO)), andere organisaties, waaronder non-gouvernementele organisaties (ngo's), en particulieren.

In Nederland worden naar schatting jaarlijks tussen de 5.000 en 7.500 personen slachtoffer van mensenhandel.<sup>2</sup> In de jaren 2014/2015 kwam daarvan gemiddeld 19% voor in de CoMensha-registratie (zie §1.5).<sup>3</sup> De verhouding van het aantal slachtoffers in beeld (bij CoMensha) en het aantal uit beeld verschilt echter per mensenhandelvorm (zie §1.4). Niet alleen vormen de slachtoffers in de CoMensha-registratie dus maar een klein deel van alle slachtoffers, het vormt tevens een niet-representatief, oftewel een vertekend, deel.

Dit komt enerzijds door het verborgen karakter van mensenhandel: slachtoffers (en daders) zullen niet snel zelf naar buiten treden. Het in beeld brengen van mensenhandel vereist dus inspanning. Meer of juist minder in beeld gebrachte slachtoffers zegt dan ook veel meer over de inspanningen van identificerende instanties, dan over het daadwerkelijke aantal slachtoffers. Anderzijds komt dit door het heterogene karakter van mensenhandel: slachtoffers worden op verschillende manieren en in een grote variëteit aan sectoren uitgebuit. Hierdoor bestaan er grote verschillen tussen zowel de persoonskenmerken van slachtoffers als de manier waarop zij in beeld gebracht kunnen worden. Nederlandse slachtoffers die worden uitgebuit in de thuisprostitutie worden bijvoorbeeld op andere plekken en door andere instanties gesignaleerd dan buitenlandse slachtoffers die worden uitgebuit in de horeca. Welke slachtoffers van welke mensenhandelvormen het meest in beeld worden gebracht, is dus zeker niet enkel afhankelijk van de populatieomvang van de verschillende slachtoffergroepen, maar juist ook van de focus van signalerende instanties. Welke slachtoffers die in beeld zijn bij deze instanties vervolgens ook voorkomen in de CoMensha-registratie is weer een andere vraag (§3.2.1).

1 In de Vc 2000, tevens genoemd in de nota van toelichting bij de wijziging van het Besluit politiegegevens (Stb. 2014, 585).

2 Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), §2.2.1.

3 Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), §3.8.

### *De integrale aanpak*

Schema 1.1 in §1.2 illustreert hoe de integrale slachtoffergerichte aanpak van mensenhandel eruit dient te zien. Het gaat hierbij opeenvolgend om het voorkomen van slachtofferschap, het signaleren en stoppen van bestaand slachtofferschap en het bieden van passende hulp aan slachtoffers. Om de reactieve slachtoffergerichte aanpak (oftewel vanaf de signalering van bestaand slachtofferschap) te kunnen monitoren en de effecten van de aanpak te kunnen meten is (cijfermatige) informatie nodig over de verschillende fases die in het schema onderscheiden worden. Hoeveel en welke slachtoffers gesignaleerd worden, hoeveel en welke er gemeld worden bij en onderzocht worden door instanties die slachtoffers verder kunnen helpen (zoals opsporingsinstanties, zorgcoördinatoren, scholen, gemeenten, jeugdzorginstanties), en hoeveel en welke slachtoffers uiteindelijk opvang krijgen en behandeld worden, is echter niet bekend. Hierdoor is een gedegen monitoring en aldus de vormgeving van een informatiege-stuurde effectieve aanpak op dit moment feitelijk niet mogelijk.

De slachtoffers die voorkomen in de CoMensha-registratie zijn weliswaar allemaal ‘gemeld’ bij CoMensha, maar dit is niet de soort melding zoals bedoeld in de integrale aanpak (Schema 1.1). Iedereen kan immers een slachtoffer bij CoMensha melden: degene die een slachtoffer voor het eerst signaleert, degene bij wie een slachtoffer is gemeld voor het in gang zetten van hulp, of degene die aan een slachtoffer opvang en/of behandeling biedt. Hierdoor bevinden de verschillende slachtoffers in de CoMensha-registratie zich in verschillende fases van de integrale aanpak. Zo meldt de politie bijvoorbeeld slachtoffers bij CoMensha die zij zelf signaleren (fase signalering), maar ook slachtoffers die in eerste instantie door een ander zijn gesignaleerd en door die ander bij de politie zijn gemeld (fase melding/onderzoek). Hulpverlenende organisaties kunnen slachtoffers melden die zij opvang en/of behandeling bieden voor specifiek het slachtofferschap van mensenhandel (fase opvang/behandeling), maar ook slachtoffers die om een andere reden opvang/behandeling krijgen, en waarbij de hulpverlenende organisatie (ook) signalen van mensenhandel signaleert (fase signalering). Idealiter zou CoMensha dus zicht hebben op alle slachtoffers die in Nederland in alle fases van de integrale aanpak in beeld zijn. Echter, de CoMensha-registratie is verre van compleet omdat lang niet iedereen de slachtoffers die bij hen bekend zijn ook bij CoMensha meldt (zie §3.2.1). Hierdoor, en vanwege het feit dat van de bij CoMensha gemelde slachtoffers op individueel niveau niet bekend is in welke fase zij zich bevinden, kan op basis van de CoMensha-registratie niet gerapporteerd worden over één of meer specifieke fases van de integrale aanpak.

### *Leeswijzer*

In §3.2 wordt verder ingegaan op de data die ten grondslag liggen aan dit hoofdstuk. Zowel de kenmerken als de kanttekeningen van de data worden beschreven. Vanaf §3.3 wordt ingegaan op de cijfermatige bevindingen, beginnend met een beschrijving van het totaal aantal slachtoffers dat bij CoMensha is gemeld in de afgelopen jaren. Vervolgens worden de slachtoffers in §3.4 ingedeeld in vier mensenhandelvormen (op basis van uitbuitingsvorm en – in het geval van seksuele uitbuiting – op basis van het binnenlandse dan wel grensoverschrijdende karakter van de mensenhandel). Voorts worden deze vier groepen slachtoffers telkens met elkaar vergeleken: in §3.5 op basis van hun persoonskenmerken (geslacht, leeftijd en nationaliteit), in §3.6 op basis van de melder en in §3.7 op basis van het al dan niet doen van aangifte. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met de conclusie in §3.8.

## **3.2 Achtergrond van de cijfers**

De resultaten die zijn opgenomen in dit hoofdstuk zijn afkomstig van de bestanden van CoMensha. De analyse over deze bestanden vormt een terugkerend aspect in de slachtoffermonitors van de Nationaal

Rapporteur. De registratie van CoMensha is afhankelijk van meldingen over slachtoffers. Meldingen worden gedaan via een standaard (digitaal) meldingsformulier. Met een aantal belangrijke melders zijn afspraken gemaakt over in welke situatie een slachtoffer gemeld wordt. Melders kunnen worden onderscheiden in opsporingsinstanties en andersoortige organisaties. Daarnaast heeft CoMensha in sommige jaren de registratie aangevuld met gegevens afkomstig van het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM). Hoe de melding en registratie voor die verschillende organisaties in hun werk gaat staat hieronder beschreven.

### *Opsporingsinstanties*

Voor slachtoffers die door de politie en/of de KMar worden aangetroffen in het kader van het vreemdelingenrecht geldt een meldplicht.<sup>4</sup> Maar ook ten aanzien van andere (bijvoorbeeld Nederlandse) slachtoffers wordt zoveel mogelijk aangespoord tot melden. Zo stelt het Besluit Politiegegevens dat gegevens mogen worden verstrekt aan CoMensha 'voor wat betreft gegevens over slachtoffers van mensenhandel en de aanmeldende autoriteit ten behoeve van de coördinatie van de opvang en verzorging van slachtoffers van mensenhandel en de registratie van gegevens over mensenhandel'.<sup>5</sup> Ook in het Referentiekader mensenhandel en -smokkel van de Nationale Politie staat dat alle door gecertificeerde rechercheurs vastgestelde vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel bij CoMensha worden gemeld.

Om ervoor te zorgen dat opsporingsambtenaren (binnen de verschillende eenheden) van de Nationale Politie en ISZW-DO, slachtoffers met wie zij te maken krijgen eenduidig en consequent melden, zijn werkafspraken gemaakt met CoMensha.<sup>6</sup> Die houden in dat mensenhandelslachtoffers in de volgende gevallen worden gemeld:

- Uit een informatief gesprek mensenhandel worden signalen van mensenhandel vastgesteld, en/of;
- Uit de aangifte van mensenhandel worden signalen van mensenhandel vastgesteld, en/of;
- De verblijfstitel bedenktijd B8 of een daadwerkelijke B8 wordt aangeboden (zie voor meer informatie over de 'verblijfsregeling mensenhandel' voor buitenlandse slachtoffers, [Hoofdstuk 4](#)), of;
- Er wordt een ambtshalve opsporingsonderzoek mensenhandel gestart dat 'Melding Recherche Onderzoek' (MRO) waardig is, of;
- Een mogelijk slachtoffer valt buiten de bovenstaande vier criteria maar geeft aan behoefte te hebben aan opvang en/of hulpverlening.

### *Aanvullende gegevens via het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel*

Het EMM is een samenwerkingsverband tussen de politie, de KMar, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en ISZW-DO, dat middels het verzamelen van informatie over mensenhandel (en mensensmokkel) tot doel heeft opsporingsdiensten te ondersteunen (zie ook [§2.1.1](#)). Het EMM is geen

4 Dit staat vastgelegd in de Vc 2000. Een meldplicht ten aanzien van alle slachtoffers van mensenhandel (dus ook ten aanzien van bijvoorbeeld Nederlandse slachtoffers) was in het verleden – voor de politie – opgenomen in de Aanwijzing mensenhandel (2008) van het Openbaar Ministerie. Die passage is met de vermagering van de Aanwijzing in 2013 echter komen te vervallen. NB: zowel voor de politie als voor de KMar geldt sowieso dat ze slachtoffers mogen/kunnen melden op grond van art. 18 lid 1 Wet politiegegevens jo. art. 4.2 Besluit politiegegevens. Voor de bijzondere opsporingsdienst ISZW-DO mag/kan dit op grond van art. 2 lid 2 Besluit politiegegevens bijzondere opsporingsdiensten.

5 Besluit van 14 december 2007, houdende bepalingen ter uitvoering van de Wet politiegegevens, *Stb.* 2007, 550.

6 Op dit moment zijn de KMar en CoMensha bezig om tot dezelfde afspraken te komen. Schriftelijke informatie van CoMensha, 19 september 2019.

opsporingsinstantie en heeft dan ook vrijwel geen direct contact met slachtoffers. Het EMM is dus ook geen melder bij CoMensha. Wel beschikt het EMM over (een deel van) de registraties van opsporingsinstanties. Om die reden heeft CoMensha in een aantal jaren de bij het EMM beschikbare registraties ‘mensenhandel’ van opsporingsinstanties opgevraagd en op basis daarvan de CoMensha-registratie aangevuld (nieuwe slachtoffers toegevoegd) en/of verrijkt (ontbrekende informatie van reeds geregistreerde slachtoffers toegevoegd). CoMensha ziet hiertoe noodzaak: enerzijds omdat opsporingsinstanties nog steeds niet altijd melden (ondanks meldplicht, werkafspraken etc., zie §3.2.1), en anderzijds omdat wanneer zij dit wel doen, de melding niet zelden onvolledig is. Zie §3.2.1 voor de kanttekeningen bij de manier waarop CoMensha de data in de afgelopen jaren via het EMM heeft aangevuld.

#### Andere melders

Bij andere organisaties en particulieren die slachtoffers bij CoMensha melden moet worden gedacht aan zorgcoördinatoren,<sup>7</sup> andere overheidsinstanties en ngo’s die in aanraking kunnen komen met mensenhandelslachtoffers (zoals ambulante en residentiële hulpverlenende instanties die zich specifiek richten op mensenhandelslachtoffers/migranten/prostituté(e)s, instanties die maatschappelijke of juridische diensten verlenen, jeugdhulpaanbieders, Veilig-Thuis-organisaties). Met deze organisaties bestaan geen werkafspraken. Tot slot kunnen ook bezorgde burgers (of slachtoffers zelf) bij CoMensha melden, al komt dit maar weinig voor.

Volgens de privacywetgeving (tot 25 mei 2018 de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), inmiddels de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)), mogen genoemde organisaties niet zonder meer persoonsgegevens van slachtoffers aan CoMensha verstrekken. Hiertoe is ofwel een wettelijke grondslag nodig, ofwel een toestemmingsverklaring van het slachtoffer (of diens ouder/voogd). Uit de cijfers in dit hoofdstuk blijkt duidelijk dat dit toestemmingsvereiste – dat sinds 2018 vaker dan voorheen wordt nageleefd – in de praktijk een grote belemmering vormt voor het melden van slachtoffers (zie §2.1.4 en §3.6). Ondanks eerdere aanbevelingen van de Nationaal Rapporteur<sup>8</sup> is hiervoor tot op heden nog geen oplossing gevonden. Het zicht op de aard en omvang van de mensenhandel die in Nederland in beeld is, heeft op dit moment echter een dieptepunt bereikt (zie [Figuur 3.2](#)). Dit staat een gedegen monitoring en vormgeving van een informatiegestuurde, effectieve aanpak in de weg. De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid heeft echter eerder aan de Nationaal Rapporteur laten weten geen wettelijke grondslag te willen creëren voor het zonder toestemming registreren van persoonsgegevens van een slachtoffer van mensenhandel.<sup>9</sup> Wel loopt er vanuit het ministerie van JenV een verkenning naar het vraagstuk omtrent het registreren van slachtoffergegevens (§2.1.4).

7 Zorgcoördinatoren hebben tot doel de belangen van mensenhandelslachtoffers te behartigen en om een samenhangend hulp- en ondersteuningsaanbod voor hen te organiseren (zie <https://www.wegwijzermensenhandel.nl/Zorgcoördinatoren/Zorgcoördinatoren.aspx>).

8 Zie [Nationaal Rapporteur, 2018](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 131 (Aanbeveling 1); [Nationaal Rapporteur, 2017](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), p. 101 (Aanbeveling 1) en [Nationaal Rapporteur, 2016](#) (Monitor mensenhandel, Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015), p. 45 (Aanbeveling 1).

9 Brief van de staatssecretaris van JenV aan de Nationaal Rapporteur, 3 september 2018 (niet openbaar). Zie ook ministerie van Justitie en Veiligheid, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en ministerie van Buitenlandse Zaken, 2018 (hierna het Programma Samen tegen mensenhandel), p. 38.



### 3.2.1 Kanttekeningen bij de cijfers

Zoals in §1.4 staat beschreven zien de cijfers in deze monitor – waaronder de cijfers gebaseerd op de registratie van CoMensha – op *mogelijke* slachtoffers. Er bestaat in Nederland geen geformaliseerde manier waarop het slachtofferschap van mensenhandel wordt vastgesteld. Ten behoeve van de leesbaarheid wordt in deze monitor, waaronder in dit hoofdstuk, echter kortweg gesproken over slachtoffers.

Een tweede kanttekening is het feit dat lang niet ieder slachtoffer dat in Nederland in beeld is (bij een opsporingsinstantie, een andere organisatie of een particulier), ook bij CoMensha wordt gemeld. Daarvoor moet de betreffende instantie/persoon niet alleen in staat zijn om het slachtofferschap te herkennen, maar ook: bekend zijn met het bestaan van de landelijke CoMensha-registratie; de moeite nemen om een melding te maken (het belang hiervan inzien), en; de mogelijkheid hebben om te melden (zie de hiervoor genoemde wettelijke grondslag/toestemmingsverklaring van het slachtoffer). Hoeveel en welke slachtoffers die in beeld zijn gekomen, vervolgens ook bij CoMensha worden gemeld, is dus afhankelijk van verschillende factoren die per instantie, per persoon, per regio en in tijd verschillen.

Een derde kanttekening heeft te maken met de manier waarop CoMensha de data in de verschillende jaren heeft aangevuld via het EMM (zoals eerder beschreven in §3.2). Dit is niet transparant<sup>10</sup> en consequent gebeurd. Zo heeft CoMensha in 2014 aan de hand van de opgevraagde informatie bij het EMM alleen 'nieuwe' slachtoffers aan de registratie toegevoegd, dat wil zeggen slachtoffers die nog niet eerder in de registratie voorkwamen vanwege een eerdere melding. In 2015 en 2016 heeft het EMM slechts zeer beperkt informatie aan CoMensha verstrekt. In 2017 heeft CoMensha aan de hand van de opgevraagde informatie bij het EMM zowel nieuwe slachtoffers aan de registratie toegevoegd, als bij de slachtoffers die al voorkwamen in de registratie het EMM toegevoegd als tweede (of volgende) 'melder' (en indien van toepassing aanvullende informatie over het slachtoffer opgenomen). Ten slotte heeft CoMensha in 2018 alleen informatie bij het EMM opgevraagd over de eerste helft van het jaar. Om voorgaande redenen zijn de aantallen EMM-'meldingen' in de genoemde jaren niet met elkaar te vergelijken. De aantallen gemelde slachtoffers in de verschillende jaren zonder de registraties verkregen via het EMM zijn dus beter vergelijkbaar. Om in de huidige monitor echter niet te veel af te wijken van de vorige slachtoffermonitors worden voor de jaren 2014-2017 de aantallen inclusief EMM aangehouden. Omdat in 2018 maar voor de helft van het jaar de CoMensha-registratie is aangevuld met EMM-gegevens wordt in deze monitor over 2018 het aantal zonder de slachtoffers afkomstig van het EMM gebruikt. Voor de volgende slachtoffermonitor, over de jaren 2015-2019, wordt beoogd om de CoMensha-registratie voor de jaren 2018 en 2019 op een vergelijkbare manier als in 2017 aan te vullen met informatie via het EMM (zodat dan de drie meest recente jaren in dit opzicht wel vergelijkbaar zijn). Idealiter is dan ook bekend uit welke opsporingsregistratie de verschillende slachtoffers via het EMM afkomstig zijn. Op die manier kunnen de slachtoffers namelijk toebedeeld worden aan de daadwerkelijke instantie die in direct contact is gekomen met het slachtoffer (maar die heeft nagelaten te melden), in plaats van aan het EMM (dat feitelijk geen opsporingsdienst of melder is).

10 Bij de personen die voorkomen in de registraties die het EMM levert staat (onder meer) de 'rol' van deze personen genoemd. De personen met rollen die volgens CoMensha slachtofferschap impliceren (zoals 'slachtoffer', maar ook 'benadeelde') zijn in sommige jaren toegevoegd aan de CoMensha-registratie, ook wanneer zij hierin nog niet voorkwamen. Verder is aanvullende informatie over personen met een andere rol (zoals 'betrokkene' of 'getuige') toegevoegd wanneer deze personen al wel voorkwamen als slachtoffer in de CoMensha-registratie. Voorgaande is door CoMensha niet afgestemd met het EMM/opsporingsinstanties (mondelinge informatie CoMensha, 25 september 2018).

### 3.2.2 De vier mensenhandelvormen

Met ingang van deze monitor is gekozen voor een nieuwe opdeling van mensenhandel in verschillende mensenhandelvormen (zie ook §1.4). Hierdoor wordt onderscheid gemaakt tussen meer vormen van uitbuiting dan alleen seksueel en niet-seksueel. Ook wordt het binnenlandse dan wel grensoverschrijdende karakter van de mensenhandel alleen benadrukt waar dat het meest relevant is. Dit resulteert in de volgende vier mensenhandelvormen:

- Binnenlandse seksuele uitbuiting (BL-SU)
- Grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (GO-SU)
- Arbeidsuitbuiting (AU)
- Criminele uitbuiting, inclusief gedwongen bedelen en schuldenopbouw (CU)

Deze indeling sluit beter aan op beleidsdocumenten zoals het interdepartementale programma Samen tegen mensenhandel,<sup>11</sup> de Veiligheidsagenda 2019-2022<sup>12</sup> en het Nationaal Dreigingsbeeld.<sup>13</sup> Ook sluit het beter aan op de manier waarop de uitvoering van beleid is ingericht, zo verschildt de uitvoeringsorganisatie veelal per vorm van uitbuiting. Ook Hoofdstuk 2 van deze monitor, dat ontwikkelingen in beleid en praktijk beschrijft, is opgebouwd aan de hand van de verschillende uitbuitingsvormen. Door in dit hoofdstuk daarbij aansluiting te zoeken kunnen cijfermatige bevindingen beter met elkaar in verband worden gebracht. Een kanttekening bij deze indeling is dat de uitbuitingsvorm gedwongen orgaanverwijdering inhoudelijk niet onder te brengen is bij één van de hiervoor genoemde vier mensenhandelvormen, maar cijfermatig – gezien de zeer geringe aantallen (zie Figuur 3.3) – ook niet als aparte mensenhandelvorm kan worden weergegeven. Daarom is ervoor gekozen bij de resultaten die zijn uitgesplitst naar mensenhandelvorm (vanaf Figuur 3.7), het zeer kleine aantal slachtoffers van gedwongen orgaanverwijdering op te nemen in de groep slachtoffers van wie – door ontbrekende informatie – niet bekend is om welke mensenhandelvorm het gaat.

De mensenhandelvorm is afgeleid van de uitbuitingsvorm en in het geval van seksuele uitbuiting ook van het binnenlandse dan wel grensoverschrijdende karakter van de mensenhandel. De vorm van uitbuiting maakt onderdeel uit van het meldingsformulier en dit wordt meestal ook ingevuld. Of het gaat om binnenlandse dan wel grensoverschrijdende mensenhandel wordt idealiter afgeleid van de landen van werving en uitbuiting die tevens onderdeel uitmaken van het meldingsformulier. Deze informatie is echter vaak niet ingevuld. Er is er daarom voor gekozen om het al dan niet grensoverschrijdende karakter af te leiden van de nationaliteit van de slachtoffers. Nederlandse slachtoffers zijn immers vrijwel altijd slachtoffer van binnenlandse mensenhandel, en buitenlandse slachtoffers vrijwel altijd van inkomende grensoverschrijdende mensenhandel.<sup>14</sup>

## 3.3 Aantal slachtoffers

In Figuur 3.1 is voor de jaren 2014-2018 het jaarlijks aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers te zien (donkerblauw). Om dit aantal in een wat breder perspectief te plaatsen is ook het aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers in de vijf jaar daarvoor weergegeven (lichtblauw). Zoals hiervoor (§3.1 en §3.2.1) uiteengezet,

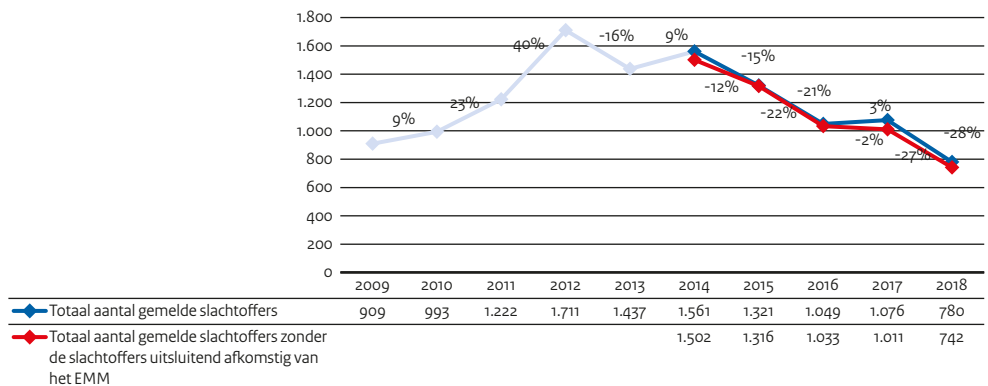
11 Programma Samen tegen mensenhandel.

12 Kamerstukken II, 2018/19, 29 628, nr. 540.

13 Programma Samen tegen mensenhandel, p. 6.

14 Zie Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), §1.1.1.

zeggen deze jaarlijkse aantallen geregistreerde slachtoffers waarschijnlijk weinig over (de ontwikkeling van) de daadwerkelijke populatieomvang. De rode lijn geeft voor de vijf meest recente jaren aan wat het aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers is, exclusief de slachtoffers uitsluitend afkomstig van het EMM. Zoals in §3.2.1 beschreven is de registratie van CoMensha namelijk niet ieder jaar op eenzelfde manier aangevuld met EMM-gegevens, wat de vergelijking tussen de verschillende jaren bemoeilijkt.



**Figuur 3.1** Aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar 2009-2018

Bron: CoMensha-databestanden

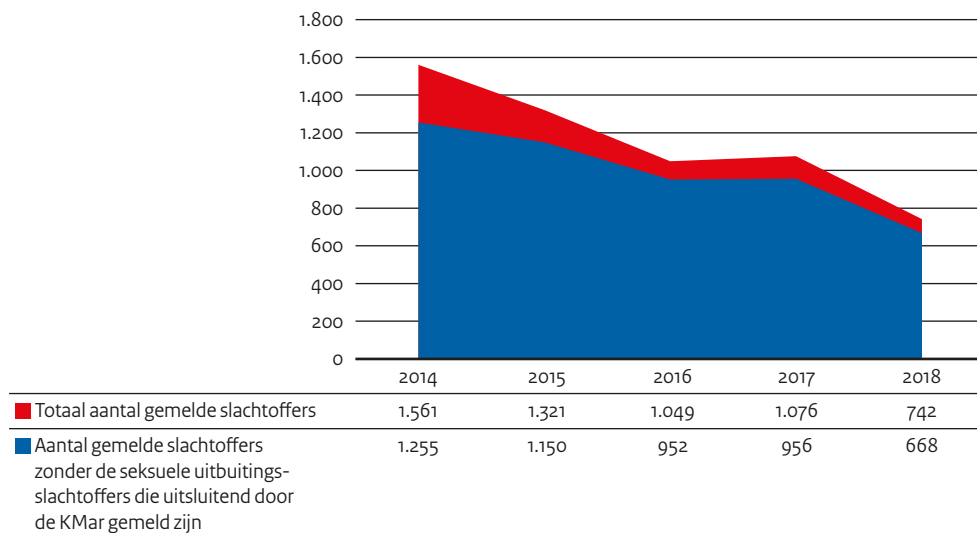
Figuur 3.1 toont dat met uitzondering van 2017 het aantal slachtoffers gemeld bij CoMensha in de periode 2014-2018 jaarlijks met minstens 15% daalde. In 2018 is sprake van de grootste daling resulterend in het kleinste aantal in de hier getoonde tienjarige periode. Aangezien er geen aanwijzingen zijn dat de slachtofferpopulatie in Nederland ook daadwerkelijk afneemt, betekent dit dat het zicht op slachtoffers van mensenhandel dramatisch is verminderd.

Als voor ieder jaar de slachtoffers via het EMM buiten beschouwing worden gelaten – zoals weergegeven door de rode lijn in Figuur 3.1 – dan is te zien dat het aantal gemelde slachtoffers na 2014 ieder jaar is gedaald. Zonder de slachtoffers die uitsluitend op basis van de registraties verkregen via het EMM in de CoMensha-registratie zijn opgenomen, zou in 2017 namelijk sprake zijn van 1.011 gemelde slachtoffers en dus van een (lichte) daling ten opzichte van 2016.

Hiernavolgende [Figuur 3.2](#) laat zien wat het effect is wanneer de gemelde slachtoffers in het kader van artikel 273f lid 1 sub 3 Sr (verder: sub-3 of grensoverschrijdende prostitutie) buiten beschouwing worden gelaten. Op grond van deze Nederlandse strafbepaling is iemand die een ander aanwerft, meeneemt of ontvoert met het oogmerk die ander in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot prostitutie, schuldig aan mensenhandel. Tot voor kort definieerde feitelijk alleen het grensoverschrijdende karakter de strafwaardigheid en was uitbuiting (of het oogmerk daartoe) geen onderdeel van de strafbepaling. De Hoge Raad oordeelde bij zijn arrest van 17 mei 2016 echter dat de gedragingen uit sub-3 ‘alleen strafbaar zijn als zij zijn begaan onder omstandigheden waarbij uitbuiting kan worden verondersteld’.<sup>15</sup> Het uitsluitend over

15 HR 17 mei 2016, ECLI:NL:HR:2016:857.

de grens brengen van een persoon om in Nederland in de prostitutie te werken (of andersom) kan sindsdien dus niet langer als mensenhandel worden aangemerkt. Uit eerder onderzoek van de Nationaal Rapporteur bleek dat de slachtoffers die de KMar meldt vrijwel allemaal 'slachtoffers' van grensoverschrijdende prostitutie betreffen zónder dat sprake is van ook signalen van uitbuiting (verder: sub-3-personen).<sup>16</sup> Om de sub-3-personen zo goed als mogelijk uit te sluiten zijn daarom in het blauwe vlak in de volgende figuur de uitsluitend door de KMar als seksuele uitbuitingsslachtoffers gemelde personen – die ingevolge voornoemd arrest dus niet meer als slachtoffers kunnen worden gezien – buiten beschouwing gelaten.<sup>17</sup> Dit onderzoek van de Nationaal Rapporteur stamt echter uit 2014 en beslaat de jaren 2008-2012. Gezien de uitspraak van de Hoge Raad zou het wenselijk zijn opnieuw een vergelijkbaar onderzoek uit te voeren.



**Figuur 3.2** Aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers met en zonder de uitsluitend door de KMar gemelde seksuele uitbuitingsslachtoffers, per jaar 2014-2018 (N=5.749)

Bron: CoMensha-databestanden

Figuur 3.2 toont voor het aantal slachtoffers exclusief de sub-3-personen een vergelijkbare ontwikkeling als beschreven onder [Figuur 3.1](#). In 2018 daalde het aantal slachtoffers van 956 naar 668 met 30%. Deze daling heeft grotendeels te maken met het van toepassing worden van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) op 25 mei 2018 (zie hierover meer [§3.2](#) en [§2.1.4](#)).<sup>18</sup> Sindsdien melden andere organisaties dan opsporingsinstanties (die geen wettelijke grondslag hebben om te melden), nog maar

16 Zie [Nationaal Rapporteur, 2014](#) (Mensenhandel in en uit beeld, Cijfermatige rapportage 2008-2012), §3.3.

17 De slachtoffers die zowel door de KMar als door een andere melder bij CoMensha zijn gemeld worden niet beschouwd als (uitsluitend) sub-3-persoon, en tevens uiteraard de slachtoffers die (uitsluitend) door de KMar zijn gemeld als slachtoffer van uitbuiting buiten de seksindustrie. Slachtoffers gemeld door uitsluitend de KMar maar waarbij de uitbuitingsvorm niet geregistreerd was zijn wel beschouwd als sub-3-personen.

18 Merk op dat in 2018 geen slachtoffers van het EMM zijn meegenomen, maar in 2017 wel (zie [Figuur 3.1](#)), wat ook een klein deel van het grote verschil tussen deze twee jaren verklaart.

nauwelijks slachtoffers bij CoMensha omdat hiervoor een toestemmingsverklaring vereist is (zie §3.6 over de drastische daling van het aantal meldingen afkomstig van deze groep melders). Hierdoor is het zicht op de mensenhandel die in Nederland in beeld is ernstig aangetast, waardoor de monitoring en de vormgeving van een effectieve aanpak in het geding is.

De Nationaal Rapporteur kiest ervoor om, ingevolge het arrest van de Hoge Raad van 17 mei 2016, in deze slachtoffermonitor de sub-3-persoonen in de cijfers buiten beschouwing te laten.<sup>19</sup> In de hieropvolgende paragrafen zal dus telkens uitgegaan worden van het totaal van 4.981 bij CoMensha gemelde slachtoffers in de periode 2014-2018, waaronder 668 in 2018. Omdat de Nationaal Rapporteur tegelijkertijd wel belang hecht aan de registraties van de KMar en het in beeld brengen van grensoverschrijdende prostitutie (sub-3-persoonen blijken qua persoonskenmerken veel overeenkomst te vertonen met slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting), is in dit hoofdstuk wel een aparte subparagraaf (§3.5.2) gewijd aan de uitsluitend door de KMar gemelde seksuele uitbuitingslachtoffers (oftewel de sub-3-persoonen).

### 3.4 Verschillende mensenhandelvormen: vier groepen slachtoffers

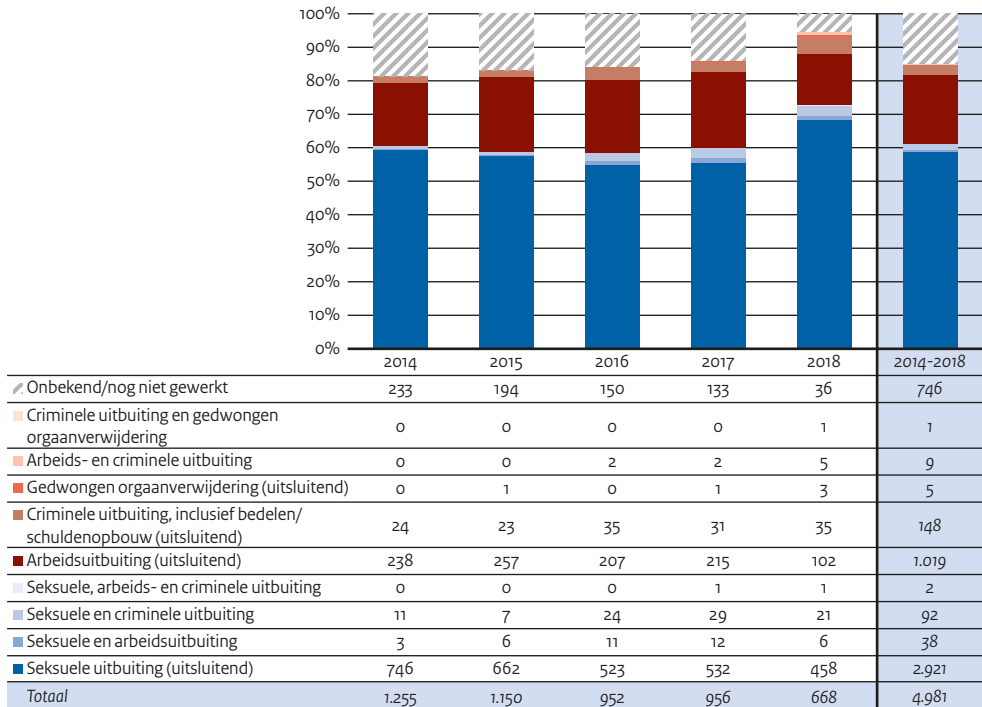
In §3.4.1 komen de verschillende uitbuitingsvormen aan de orde: in §3.4.1.1 de zichtbare en minder zichtbare seksuele uitbuitingssectoren, in §3.4.1.2 de sectoren van arbeidsuitbuiting, en in §3.4.1.3 de criminele uitbuitingssectoren. Uiteindelijk worden in §3.4.2 de slachtoffers ingedeeld in vier groepen op basis van uitbuitingsvorm: seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting of criminele uitbuiting, waarbij bij seksuele uitbuiting ook onderscheid wordt gemaakt tussen binnenlandse seksuele uitbuiting en grensoverschrijdende seksuele uitbuiting. Deze indeling is net anders dan in voorgaande monitors (zie §3.2.2).

#### 3.4.1 Uitbuitingsvormen

Figuur 3.3 toont hoeveel van de 4.981 slachtoffers die in 2014-2018 bij CoMensha zijn gemeld, slachtoffer zijn van seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting (gereguleerde arbeid of dienstverlening), criminele uitbuiting (inclusief bedelen/schuldenopbouw) en/of gedwongen orgaanverwijdering. De slachtoffers van wie ten tijde van de melding niet bekend is om welke uitbuitingsvorm het gaat, zijn ingedeeld in de categorie 'onbekend'.<sup>20</sup> Omdat slachtoffers niet zelden op meerdere manieren worden uitgebuit staan in de figuur ook alle in de onderzochte periode voorkomende combinaties van uitbuitingsvormen weergegeven. In het blauw staan de categorieën weergegeven waarbij sprake is van seksuele uitbuiting al dan niet in combinatie met arbeidsuitbuiting en/of criminele uitbuiting. De in rood weergegeven categorieën tonen hoe vaak het voorkomt dat sprake is van uitsluitend arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting, en gedwongen orgaanverwijdering, dan wel een combinatie daarvan.

19 Net als in voorgaande slachtoffermonitors. Zie voor een uitgebreidere verantwoording [Nationaal Rapporteur, 2017](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), §1.1.2.

20 De in [Figuur 3.3](#) weergegeven categorie 'onbekend' bestaat uit de slachtoffers waarbij in de CoMensha-registratie als 'sector van uitbuiting' ofwel 'onbekend' ofwel 'nog niet gewerkt' is geregistreerd. Ook in dit laatste geval is de beoogde sector van uitbuiting onbekend. De twee categorieën verschillen inhoudelijk dus nauwelijks van elkaar (en zijn daarom in de figuur ook als één categorie weergegeven), behalve dan dat in geval van 'nog niet gewerkt' in ieder geval vaststaat dat het slachtoffer nog niet gewerkt heeft (in de beoogde onbekende sector). In het geval dat een slachtoffer nog niet gewerkt heeft en de beoogde sector van uitbuiting wél bekend is, moet bij 'sector van uitbuiting' de beoogde sector worden geregistreerd (bijvoorbeeld seksuele uitbuiting) en dan bij 'subsector van uitbuiting': 'nog niet gewerkt'. Die gevallen zijn in [Figuur 3.3](#) geplaatst bij de betreffende vorm van uitbuiting waar het slachtoffer zou gaan komen te werken.



**Figuur 3.3** Bij CoMensha gemelde slachtoffers naar uitbuitingsvorm, per jaar 2014-2018 (N=4.981)

Bron: CoMensha-databestanden

Uit Figuur 3.3 blijkt dat over de gehele periode zo'n 61% (n=3.053) van de gemelde slachtoffers seksueel is uitgebuit, eventueel in combinatie met andere uitbuitingsvormen (zie de kolom 2014-2018). 1.068 slachtoffers (21%) zijn slachtoffer van arbeidsuitbuiting, waarbij het bij 1.019 slachtoffers *uitsluitend* om deze uitbuitingsvorm gaat. Bij totaal 252 slachtoffers (5%) is sprake van criminele uitbuiting (inclusief bedelen en schuldenopbouw) en bij 148 van hen is dit de enige vorm van uitbuiting. Van totaal 746 (15%) slachtoffers is – vanwege ontbrekende informatie – niet bekend om welke uitbuitingsvorm het gaat.

Wat betreft de jaarlijkse ontwikkeling valt op dat het percentage seksuele uitbuiting (al dan niet in combinatie met andere uitbuitingsvormen) in de periode 2014-2017 redelijk stabiel rond de 60% ligt. In 2018 ligt het percentage slachtoffers van seksuele uitbuiting een stuk hoger: 73% van het totaal aantal slachtoffers. In absolute aantallen is echter sprake van een daling: van 574 slachtoffers in 2017 naar 486 slachtoffers in 2018, wat dus betekent dat het jaarlijks aantal gemelde slachtoffers van andere uitbuitingsvormen nog harder is gedaald. Zo gaat het bij de groep slachtoffers van arbeidsuitbuiting zelfs om een halvering: van 230 slachtoffers in 2017 naar 114 slachtoffers in 2018. Het aantal slachtoffers waarvan de uitbuitingsvorm onbekend is, is in 2018 maar liefst 73% lager dan in 2017. Dat dit aantal zo sterk is afgenomen komt waarschijnlijk doordat de melders zonder wettelijke grondslag, die voorheen vaker onvolledige meldingen deden (waarvoor er te weinig informatie beschikbaar was om de slachtoffers bij een mensenhandelvorm in te delen), de slachtoffers recent überhaupt bijna niet meer melden vanwege privacywetgeving (zie §2.1.4 en §3.2).

### Gedwongen orgaanverwijdering

Uit Figuur 3.3 blijkt dat er in de periode 2014-2017 maar twee keer een slachtoffer van gedwongen orgaanverwijdering bij CoMensha is gemeld. In het meest recente jaar 2018 zijn dit er opeens vier: drie slachtoffers van uitsluitend gedwongen orgaanverwijdering en één slachtoffer van zowel gedwongen orgaanverwijdering als van criminele uitbuiting. Deze toename is opmerkelijk.

Ondanks deze stijging is echter nog steeds sprake van slechts een zeer incidenteel vóórkomen van slachtoffers van deze vorm van mensenhandel in de CoMensha-registratie. Daarom vormen zij geen aparte groep slachtoffers die, naast de slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting, grensoverschrijdende seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting (zie §3.2.2 en de figuren vanaf Figuur 3.7), in dit hoofdstuk cijfermatig gemonitord wordt (zie ook §3.2.2). Omdat de vijf slachtoffers van uitsluitend gedwongen orgaanverwijdering inhoudelijk ook niet bij één van de andere mensenhandelvormen ondergebracht kunnen worden, zijn zij, vanaf Figuur 3.7 opgenomen in de groep slachtoffers van wie – door ontbrekende informatie – niet bekend is om welke mensenhandelvorm het gaat. Het slachtoffer van gedwongen orgaanverwijdering dat daarnaast ook slachtoffer is van criminele uitbuiting is logischerwijs ingedeeld bij laatstgenoemde mensenhandelvorm.

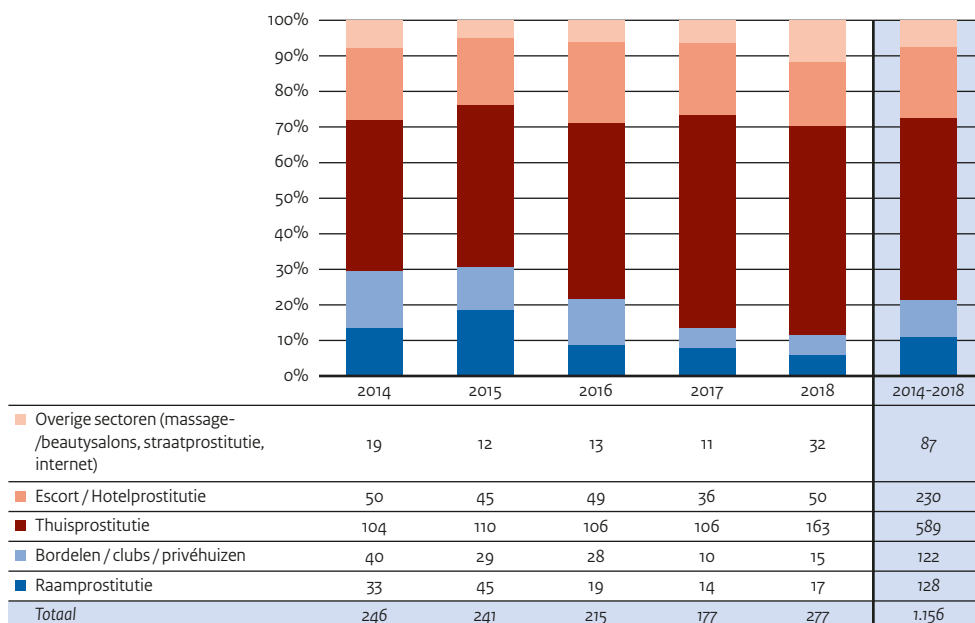
De in totaal zes gemelde slachtoffers van gedwongen orgaanverwijdering zijn allen man. Het gaat om één minderjarig slachtoffer, twee adolescente slachtoffers (18-22 jaar) en drie slachtoffers van 23 jaar of ouder. Ze zijn alle zes afkomstig van buiten de Europese Unie (EU) (Oekraïne, Sierra Leone, Irak, Sri Lanka, Syrië en Viëtnam). Vijf slachtoffers zijn (in ieder geval)<sup>21</sup> gemeld door de politie en één slachtoffer door de KMar. Van vier slachtoffers is bekend dat ze aangifte hebben gedaan of anderszins meewerkten aan het opsporingsonderzoek. Van een paar slachtoffers is bekend dat de gedwongen orgaanverwijdering (nog) niet had plaatsgevonden ten tijde van de melding bij CoMensha, zij werden hiermee bedreigd.

#### 3.4.1.1 Seksuele uitbuiting: sectoren

CoMensha registreert naast de uitbuitingsvorm ‘seksuele uitbuiting’ vervolgens ook de specifieke prostitutiesector waarbinnen deze slachtoffers zijn uitgebuit. In de registratie over de jaren 2014-2018 kunnen de volgende twee meer zichtbare prostitutiesectoren worden onderscheiden: raamprostitutie en bordelen/clubs/privéhuizen en de volgende drie minder zichtbare prostitutiesectoren: thuisprostitutie, escort/hotelprostitutie en een restcategorie ‘overige sectoren’ die onder andere bestaat uit massage-/beautysalons en dergelijke, straatprostitutie en internet (webcamseks). De definities van en de verschillen tussen vooral de minder zichtbare prostitutiesectoren zijn niet altijd even duidelijk.<sup>22</sup> Dit benadrukt het belang van een codeboek dat door de verschillende melders en CoMensha eenduidig en consequent wordt gebruikt. Het onderscheid tussen de meer zichtbare sectoren en de minder zichtbare sectoren verschaft daarom waarschijnlijk meer betrouwbare informatie dan het onderscheid tussen de minder zichtbare sectoren onderling. Het is op dit moment overigens nog niet bekend hoe het toezicht op de verschillende onderdelen binnen de prostitutiebranche zal zijn geregeld binnen het wetsvoorstel Wet Reguleringswerk (Wrs) dat in het najaar van 2019 in consultatie zal gaan (zie §2.2.2).

21 Eén slachtoffer dat door de politie is gemeld is ook gemeld door een opvanginstelling, Nidos en een regiocoördinator. Zie hiervoor *Nationaal Rapporteur, 2016* (Prostitutie en mensenhandel), p. 160.

Helaas wordt de specifieke prostitutiesector vaker niet dan wel geregistreerd. De sector is slechts bekend van 38% (n=1.156) van alle slachtoffers van seksuele uitbuiting in de periode 2014-2018 (3.053, zie [Figuur 3.3](#): de som van de blauwe categorieën).<sup>23</sup> Van deze 1.156 slachtoffers is in [Figuur 3.4a](#) weergegeven in welke prostitutiesectoren zij zijn uitgebuit (het aandeel 'onbekend'<sup>24</sup> is niet weergegeven omdat hierdoor ontwikkelingen in de wel bekende prostitutiesectoren veel minder goed te zien zouden zijn). Omdat een (klein) aantal slachtoffers waarbij de prostitutiesector is ingevuld in meer dan één prostitutiesector is uitgebuit en [Figuur 3.4a](#) is weergegeven op slachtofferniveau, is de volgende hiërarchie toegepast: bordelen/clubs/privéhuizen, raamprostitutie, escort/hotelprostitutie, thuisprostitutie en overige sectoren. In de figuur is met kleur een onderscheid gemaakt tussen de meer zichtbare sectoren (de twee blauwe sectoren) en de minder zichtbare sectoren (de drie rode sectoren).



**Figuur 3.4a Bij CoMensha gemelde slachtoffers van seksuele uitbuiting, naar sector indien bekend, per jaar 2014-2018<sup>25</sup> (N=1.156)**

Bron: CoMensha-databestanden

Uit de figuur blijkt dat over de gehele periode 2014-2018 het aandeel gemelde slachtoffers uitgebuit in de meer zichtbare sectoren weergegeven in het blauw iets meer dan een vijfde is. Daarnaast is duidelijk sprake van een trapsgewijze afname van het 'blauwe aandeel' en tegelijkertijd aldus van een gestage toename van

23 In 2014: 32%; n=246, in 2015: 36%; n=241, in 2016: 39%; n=215, in 2017: 31%; n=177, in 2018: 57%; n=277.

24 Binnen de 'sector van uitbuiting' = 'seksuele uitbuiting' bestaat naast 'onbekend' ook de 'subsector van uitbuiting' = 'nog niet gewerkt'. In de weergegeven periode is hiervan 118 keer sprake (23 keer in 2014, 14 keer in 2015, 20 keer in 2016, 47 keer in 2017 en 14 keer in 2018). Deze gevallen zijn in [Figuur 3.4a](#) buiten beschouwing gelaten, oftewel als 'onbekend' beschouwd.

25  $\chi^2=64,678$ ;  $df=16$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,118$ ;  $p=0,000$ .



het ‘rode aandeel’, oftewel de minder zichtbare sectoren. Daarnaast valt op dat in 2018 de absolute aantallen hoger zijn dan in voorgaande jaren. Dit komt doordat in dit meest recente jaar de prostitutiesector veel vaker bekend was. Bijzonder om te noemen is dat in 2018 een duidelijke toename is te zien van het aantal straatprostituees (n=34 in 2018). Dit zijn allemaal meerderjarige Afrikaanse (met name Nigeriaanse) slachtoffers.

De Nationaal Rapporteur heeft deze verschuiving van de meer zichtbare naar de minder zichtbare prostitutiesectoren al eerder opgemerkt.<sup>26</sup> Over een wetsvoorstel waarin slechts de bedrijfsmatige – de door gaans meer zichtbare – onderdelen van de prostitutiebranche onder een landelijk en uniform vergunningstelsel zouden vallen, uitte de Nationaal Rapporteur middels een consultatiereactie dan ook zijn zorgen. Dat wetsvoorstel wordt momenteel herzien.<sup>27</sup> Inmiddels is toegezegd dat het wetsvoorstel van de Wet Regulering Sekswork (Wrs) in het najaar van 2019 in consultatie zal gaan.<sup>28</sup> Om te verzekeren dat seksuele uitbuiting zowel landelijk als regionaal effectief kan worden aangepakt in alle sectoren en dat alle slachtoffers de hulp ontvangen die zij behoeven is gedegen, informatiegestuurd, prostitutiebeleid van cruciaal belang. Niet alleen voor sekswork en sekswerkers, maar ook voor de aanpak van seksuele uitbuiting is het uiterst relevant hoe het nieuwe vergunningstelsel vorm zal krijgen. Dat geldt ook voor de gemeentelijke aanpak. Sinds de regulering van prostitutie is gedecentraliseerd, hebben gemeenten een rol in de aanpak van seksuele uitbuiting in deze sector. Zolang de contouren van het nieuwe vergunningstelsel onbekend blijven, kunnen gemeenten echter geen duurzaam prostitutiebeleid ontwikkelen dat onder meer is gericht op de voorkoming en bestrijding van seksuele uitbuiting. Daardoor kunnen gemeenten niet goed de rol vervullen die zij hebben in de aanpak van seksuele uitbuiting (zie §2.2.2).

Gezien het feit dat voorgaande [Figuur 3.4a](#) gebaseerd is op slechts 38% van het totaal aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers van seksuele uitbuiting, is het niet aannemelijk dat de in de figuur getoonde verhouding tussen de meer zichtbare en minder zichtbare sectoren representatief is voor alle slachtoffers van seksuele uitbuiting die bij CoMensha zijn gemeld. Er is daarom gecorrigeerd voor de vertekende effecten van de volgende drie factoren die samenhangen met het al dan niet bekend zijn van de prostitutiesector, en meestal ook met de prostitutiesector (meer of minder zichtbaar) indien die bekend is: de herkomstregio van een slachtoffer,<sup>29</sup> de minder- of meerderjarigheid van een slachtoffer<sup>30</sup> en de melder (tevens naar regio)<sup>31, 32</sup>. Hierdoor kon de prostitutiesectorverdeling van een deel van de

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

27 Zie [Nationaal Rapporteur 2019](#) (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), §2.4.1.

28 De staatssecretaris van JenV heeft deze toezegging gedaan tijdens het Algemeen Overleg Mensenhandel en Prostitutie van de vaste commissie van JenV op 3 juli 2019, zie *Handelingen II 2018/19*, 28 638, nr. 173.

29 De factor ‘herkomstregio’ bestaat uit vier categorieën: Nederland, Europa, Afrika en overig. Het al dan niet bekend zijn van de prostitutiesector:  $\chi^2=239,966$ ;  $df=3$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,284$ ;  $p=0,000$  / de prostitutiesector indien bekend:  $\chi^2=241,044$ ;  $df=3$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,458$ ;  $p=0,000$ .

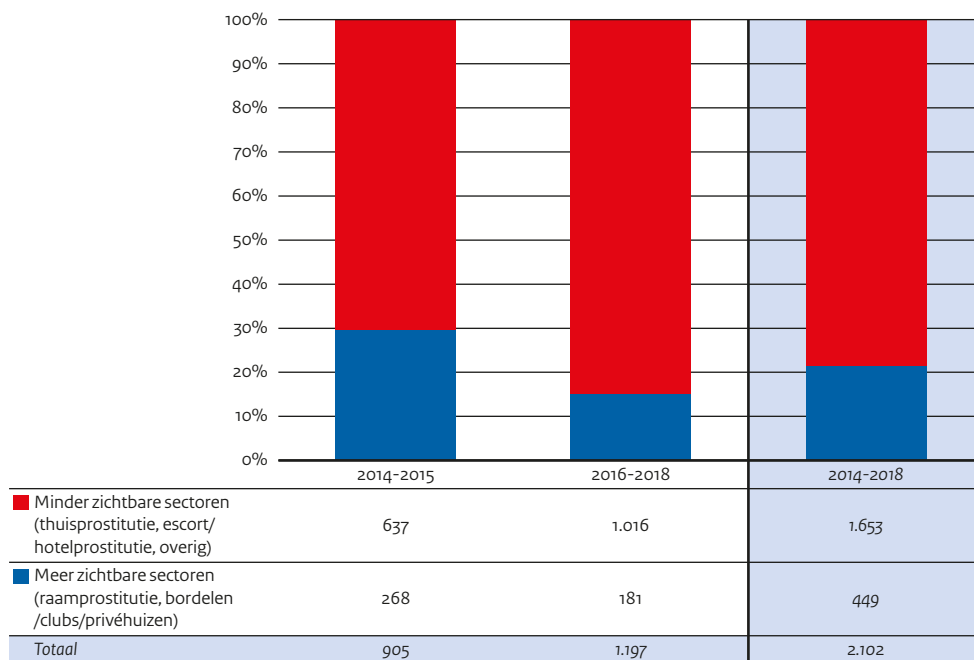
30 Het al dan niet bekend zijn van de prostitutiesector:  $\chi^2=54,946$ ;  $df=1$ ;  $p=0,000$ ;  $\phi=0,135$ ;  $p=0,000$  / de prostitutiesector indien bekend:  $\chi^2=1,839$ ;  $df=1$ ;  $p=0,175$ ;  $\phi=0,040$ ;  $p=0,175$  (dit verband is dus niet significant).

31 De factor ‘melder naar regio’ bestaat uit twaalf categorieën: politie Amsterdam, politie Noord-Nederland, politie Oost-Nederland, politie Midden-Nederland, politie Den Haag, politie Noord-Holland, politie Rotterdam, politie Limburg, politie Oost-Brabant, politie Zeeland-West-Brabant, politie overig (landelijk, meer dan één regionale eenheid of politie maar regionale eenheid onbekend) en overige melder (geen politie, maar uitsluitend andere melder, zoals KMar, ISZW-DO, zorgcoördinatoren etc.). Het al dan niet bekend zijn van de prostitutiesector:  $\chi^2=558,564$ ;  $df=11$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,428$ ;  $p=0,000$  / de prostitutiesector indien bekend:  $\chi^2=54,125$ ;  $df=11$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,216$ ;  $p=0,000$ .

32 Zie ook [Nationaal Rapporteur, 2016](#) (Prostitutie en mensenhandel), p. 160-161.

slachtoffers waarbij dit aanvankelijk niet bekend was, worden bijgeschat (zie voor de onderzoeksverantwoording [Bijlage 1](#)).

Figuur 3.4b toont de verdeling: meer zichtbaar versus minder zichtbaar – gecorrigeerd voor de vertekende effecten van de voornoemde drie factoren (herkomstregio, minder-/meerderjarigheid, melder naar regio). Hierin is de periode 2014-2015 afgezet tegen de periode 2016-2018. In Figuur 3.4b zijn 905 slachtoffers (63%) van de totaal 1.435 slachtoffers van seksuele uitbuiting die in de jaren 2014-2015 bij CoMensha zijn gemeld opgenomen,<sup>33</sup> en 1.197 slachtoffers (74%) van de totaal 1.618 slachtoffers van seksuele uitbuiting die in de jaren 2016-2018 bij CoMensha zijn gemeld.<sup>34</sup> Voor de totale periode 2014-2018 kan de verdeling in Figuur 3.4b als representatief worden beschouwd voor in ieder geval 69% (n=2.102) van alle 3.053 bij CoMensha gemelde slachtoffers van seksuele uitbuiting (dit is dus zo'n 30% meer dan in [Figuur 3.4a](#)).



**Figuur 3.4b Bij CoMensha gemelde slachtoffers van seksuele uitbuiting, naar sector indien bekend of bijgeschat, per periode 2014-2015 en 2016-2018 (N=2.102)**

Bron: CoMensha-databestanden

Zoals uit Figuur 3.4b blijkt is de verhouding minder-meer zichtbare sectoren, voor de slachtoffers waarbij dat bekend of bijgeschat is, in de periode 2014-2015 70% ten opzichte van 30%. Deze verhouding is in de periode 2016-2018 aanzienlijk anders: 85% minder zichtbaar versus 15% meer zichtbaar. Ook hieruit blijkt dus dezelfde trend waarbij slachtoffers van seksuele uitbuiting in verhouding steeds vaker

33 In vergelijking tot 487 (34%) van de 1.435 in 2014-2015 in [Figuur 3.4a](#).

34 In vergelijking tot 669 (41%) van de 1.618 in 2016-2018 in [Figuur 3.4a](#).

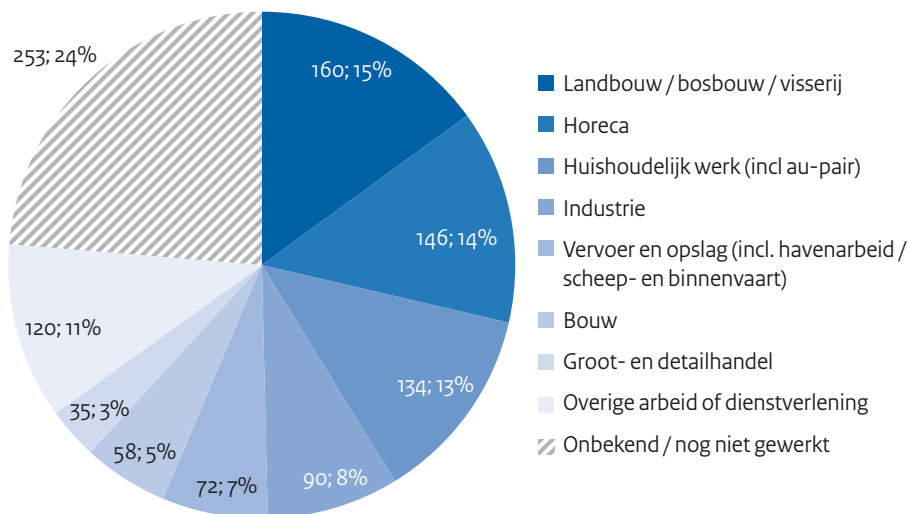
worden aangetroffen in de minder zichtbare sectoren. Let wel: ondanks dat deze figuur als representatief kan worden beschouwd voor een substantieel groter deel van de bij CoMensha gemelde seksuele uitbuitingsslachtoffers dan [Figuur 3.4a](#), is ook hier nog steeds sprake van ongeveer een derde van de gemelde slachtoffers van seksuele uitbuiting waarover geen uitspraken kan worden gedaan.<sup>35</sup> Het feit dat uit [Figuur 3.4b](#) dezelfde ontwikkeling blijkt als uit [Figuur 3.4a](#), zorgt er desalniettemin voor dat de trend wel een stuk aannemelijker is. Deze cijfers onderstrepen – net zoals in de twee eerdere slachtoffermonitors mensenhandel – het grote belang van toezicht op juist de minder zichtbare sectoren in de aanpak van seksuele uitbuiting. Dit dient erkend te worden in het wetsvoorstel van de Wet Regulering Sekswerk (Wrs) die in het najaar van 2019 in consultatie gaat (zie [§2.2.2](#) voor meer informatie over de Wrs).

#### 3.4.1.2 Arbeidsuitbuiting: sectoren

Uit [Figuur 3.3](#) bleek dat er in 2014-2018 in totaal 1.068 slachtoffers (waarvan 114 in 2018) van arbeidsuitbuiting bij CoMensha zijn gemeld (1.019 – waarvan 102 in 2018 – zijn uitsluitend op deze manier uitgebuit). De meest voorkomende arbeidssectoren wisselen per jaar, en zijn niet zelden het gevolg van toevallige grote uitbuitingszaken die aan het licht komen (dat wil zeggen uitbuitingszaken met een groot aantal slachtoffers). In tegenstelling tot [Figuur 3.4a](#), waar de prostitutiesectoren bij seksuele uitbuiting zijn weergegeven per jaar, zijn de arbeidssectoren daarom in [Figuur 3.5](#) weergegeven voor de totale periode 2014-2018.<sup>36</sup>

35 Daarbij kunnen tevens geen uitspraken worden gedaan over of er meer prostituees worden uitgebuit in bijvoorbeeld de meer zichtbare of juist de minder zichtbare sectoren. Zie ook [Nationaal Rapporteur, 2016](#) (Prostitutie en mensenhandel), p. 162.

36 Omdat een (klein) aantal slachtoffers waarbij de sector is ingevuld in meer dan één sector is uitgebuit, is de volgende hiërarchie toegepast: minder voorkomende arbeidssectoren boven vaker voorkomende arbeidssectoren, maar alle arbeidssectoren gaan boven de restcategorie 'overige arbeid'. Deze restcategorie bestaat uit: gezondheids-/welzijnszorg, productie en distributie van en handel in elektriciteit/ aardgas/stoom/gekoelde lucht, winning en distributie van water: afval- en afvalwaterbeheer en saneringen, informatie/communicatie en cultuur/sport/recreatie.



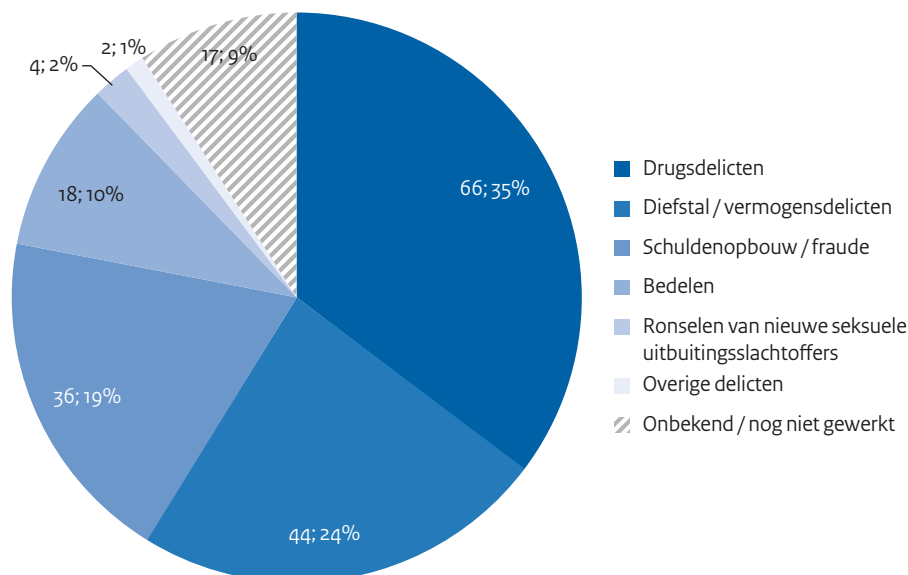
**Figuur 3.5** Bij CoMensha gemelde slachtoffers van arbeidsuitbuiting, naar sector, periode 2014-2018 (N=1.068)

Bron: CoMensha-databestanden

In vergelijking met de meldingen van seksuele uitbuiting (zie §3.4.1.1) is de specifieke sector van arbeidsuitbuiting een stuk vaker bekend – namelijk bij 76% (n=815) van de slachtoffers. Deze informatie ontbreekt echter dus alsnog bij een kwart van de gemelde slachtoffers van arbeidsuitbuiting. Uit de figuur kan verder worden opgemaakt dat arbeidsuitbuiting in een verscheidenheid aan sectoren voorkomt. Zo gaat het onder andere om slachtoffers uitgebuit in de landbouw/bosbouw/visserij, in de horeca, in huishoudelijk werk (waaronder als au-pair) en in de industrie.

### 3.4.1.3 Criminele uitbuiting: sectoren

Uit [Figuur 3.3](#) blijkt dat 252 slachtoffers (waarvan 63 in 2018) bij CoMensha zijn gemeld die slachtoffer zijn van criminele uitbuiting, inclusief bedelen en schuldenopbouw door bijvoorbeeld het afsluiten van telefoonabonnementen (148 – waarvan 35 in 2018 – zijn uitsluitend op deze manier uitgebuit). Informatie over de manier waarop slachtoffers die bij CoMensha zijn gemeld crimineel worden uitgebuit is pas sinds 2016 voorhanden. In de jaren 2016-2018 zijn 187 van de totaal 252 slachtoffers van criminele uitbuiting gemeld. [Figuur 3.6](#) toont de verschillende manieren waarop zij crimineel zijn uitgebuit. Omdat het slechts om een beperkt aantal slachtoffers per jaar gaat, en deze informatie pas vanaf 2016 bekend is, worden de categorieën van criminele uitbuiting niet per jaar, maar voor de totale periode (vanaf 2016) weergegeven.



**Figuur 3.6 Bij CoMensha gemelde slachtoffers van criminele uitbuiting, naar de manier waarop, periode 2016-2018 (N=187)**

Bron: CoMensha-databestanden

De manier van criminele uitbuiting is van 91% (n=170) van deze slachtoffers bekend. Uit de figuur blijkt dat ruim een derde (35%, n=66) gedwongen is tot het plegen van drugsdelicten. In het Verenigd Koninkrijk is recent meer zicht gekomen op de criminele uitbuiting van Britse jongeren die worden gedwongen tot het vervoeren en/of handelen in drugs.<sup>37</sup> Dit resulteerde in een forse stijging van het aantal gesignaleerde slachtoffers van deze vorm van criminele uitbuiting. Verkennend onderzoek laat zien dat ook in Nederland jongeren, op grotere schaal dan de cijfers in de figuur doen vermoeden, mogelijk gedwongen worden tot drugscriminaliteit (zie hierover meer in §2.4.3).<sup>38</sup> Het is daarom van belang hier in de komende jaren meer aandacht voor te hebben.

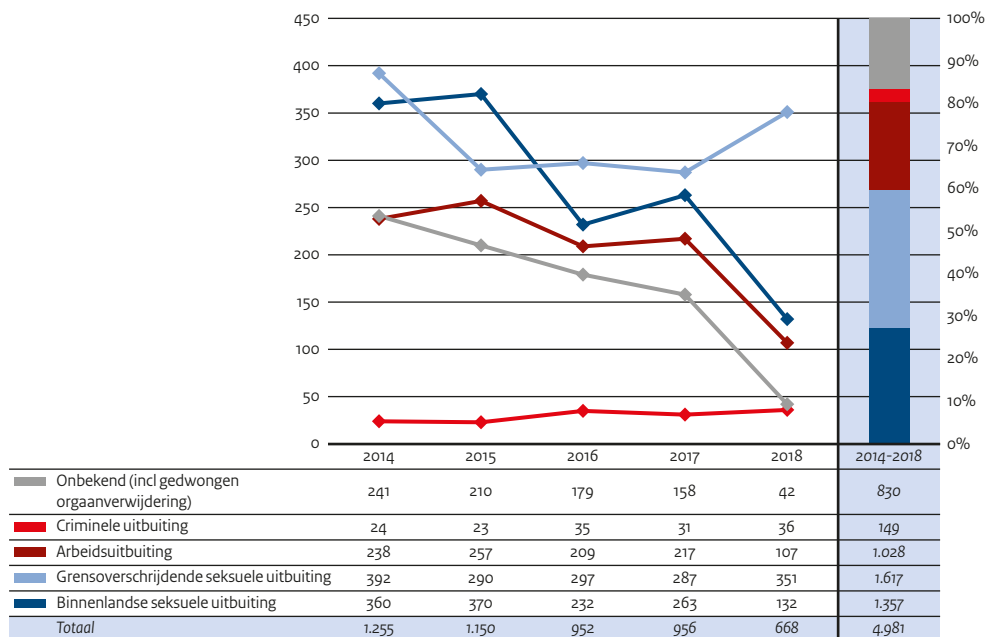
Daarnaast is bij ongeveer een kwart van de slachtoffers van criminele uitbuiting (24%, n=44) sprake van gedwongen diefstal of een ander vermogensdelict, heeft een vijfde (19%, n=36) schulden moeten opbouwen of fraude moeten plegen en is een tiende (10%, n=18) gedwongen tot bedelen. Incidenteel gaat het om slachtoffers die andere slachtoffers moesten ronselen (n=4), of overige delicten moesten plegen (n=2).

37 Children's Commissioner, 2019; Website National Crime Agency, [www.nationalcrimeagency.gov.uk/news/nearly-7-000-potential-victims-of-slavery-and-trafficking-reported-in-2018](http://www.nationalcrimeagency.gov.uk/news/nearly-7-000-potential-victims-of-slavery-and-trafficking-reported-in-2018) (geraadpleegd 22 juli 2019).

38 Website Volkskrant, [www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/jongeren-geronseld-voor-prostitutie-of-drugshandel-hoe-criminele-bendes-grip-hebben-op-scholen-in-nederland-b282f841/](http://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/jongeren-geronseld-voor-prostitutie-of-drugshandel-hoe-criminele-bendes-grip-hebben-op-scholen-in-nederland-b282f841/) (geraadpleegd 22 juli 2019); Website RTL Nieuws, [www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/4794321/kinderen-cocainehandel-drugs-bende-steeds-meer-toename](http://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/4794321/kinderen-cocainehandel-drugs-bende-steeds-meer-toename) (geraadpleegd 15 augustus 2019).

### 3.4.2 Vier groepen slachtoffers

In Figuur 3.7 zijn verschillende groepen slachtoffers gevormd op basis van de uitbuitingsvorm: seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting of criminele uitbuiting (zie Figuur 3.3). In het geval van seksuele uitbuiting is een onderscheid gemaakt tussen binnenlandse en grensoverschrijdende seksuele uitbuiting. Daarom worden de volgende vier groepen onderscheiden: ‘binnenlandse seksuele uitbuiting’, ‘grensoverschrijdende seksuele uitbuiting’, ‘arbeidsuitbuiting’ en ‘criminele uitbuiting (inclusief bedelen en schuldenopbouw)’. In de resterende groep ‘onbekend’ zitten de slachtoffers waarbij de uitbuitingsvorm en/of – in het geval van seksuele uitbuiting – de nationaliteit niet bekend is. Ook zijn hierin de vijf slachtoffers die uitsluitend slachtoffer zijn van gedwongen orgaanverwijdering opgenomen (zie §3.2.2 en Figuur 3.3). Deze slachtoffers vallen namelijk niet onder één van de andere mensenhandelvormen, maar zijn in aantal te klein om een eigen groep te vormen. Omdat sommige slachtoffers op verschillende manieren zijn uitgebuit (bijvoorbeeld zowel seksueel als crimineel, zie Figuur 3.3) is de volgende hiërarchie toegepast: seksuele uitbuiting (binnenlands dan wel grensoverschrijdend) gaat boven de andere mensenhandelvormen en arbeidsuitbuiting gaat boven criminele uitbuiting.



**Figuur 3.7 Bij CoMensha gemelde slachtoffers naar mensenhandelvorm, per jaar 2014-2018<sup>39</sup> (N=4.981)**

Bron: CoMensha-databestanden

39  $\chi^2=220,858$ ;  $df=16$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,105$ ;  $p=0,000$ .

Van alle bij CoMensha gemelde slachtoffers in de periode 2014-2018 is 27% slachtoffer van binnenlandse seksuele uitbuiting, 32% van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting, 21% van arbeidsuitbuiting en 3% van criminele uitbuiting (zie de laatste kolom 2014-2018 in de figuur). De overige 830 slachtoffers (17%) kunnen – vanwege ontbrekende informatie – niet worden ingedeeld in één van de vier groepen. Dat deze groep slachtoffers in de categorie ‘onbekend’ in 2018 fors is gedaald, komt (zoals reeds opgemerkt is in §3.4.1 onder [Figuur 3.3](#)) waarschijnlijk doordat de melders zonder wettelijke grondslag – die vaker onvolledig melden (waardoor er te weinig informatie beschikbaar is om de slachtoffer bij een mensenhandelvorm in te delen) – de slachtoffers in 2018 überhaupt bijna niet meer hebben gemeld vanwege privacywetgeving (zie §2.1.4 en §3.2).

De trendlijnen van de verschillende mensenhandelvormen laten het volgende zien. Het aantal slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting is in de weergegeven periode tot tweemaal toe fors gedaald met in totaal ruim 60% (van 360/370 in 2014/2015 naar nog maar 132 in 2018). De eerste daling in 2016 was met name het gevolg van minder capaciteit, andere prioriteitsstellingen en expertiseverlies door de reorganisatie bij de politie.<sup>40</sup> De meest recente daling in 2018 betreft een halvering ten opzichte van 2017, en komt onder meer doordat melders zonder wettelijke grondslag vanaf dit jaar – conform privacywetgeving – geen slachtoffers (van binnenlandse seksuele uitbuiting) meer melden zonder toestemmingsverklaring (zie hierover meer uitgebreid §2.1.4 en §3.2). Het aantal slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting laat in 2018 voor het eerst in de onderzochte periode juist een aanzienlijke stijging zien. Dit duidt op de forse toename van de zogenoemde Dublinclaimanten (zie voor meer informatie hierover §2.1.3). Het aantal slachtoffers van arbeidsuitbuiting fluctueerde in de periode voor 2018 nog tussen de 209 (2016) en 257 (2015) slachtoffers, maar halveerde – net als binnenlandse seksuele uitbuiting – ook in 2018. Er zijn in dit meest recente jaar nog maar 107 slachtoffers van arbeidsuitbuiting gemeld. Dit komt doordat de ngo FairWork – voorheen de grootste melder van deze groep slachtoffers – in 2018 vanwege het toestemmingsvereiste (zie §2.1.4 en §3.2) vrijwel geen slachtoffers meer bij CoMensha heeft gemeld (zie §3.6 waaronder [Figuur 3.12](#)). Het aantal slachtoffers van criminele uitbuiting is in de drie meest recente jaren stabiel (jaarlijks in de 30 slachtoffers). Deze lage aantallen illustreren het feit dat de aanpak van deze mensenhandelvorm nog in de kinderschoenen staat. Er bestaan echter steeds meer signalen die erop wijzen dat deze mensenhandelvorm in Nederland wel veel vaker voorkomt dan deze cijfers doen vermoeden (zie hierover meer §2.4.3).

Vanaf dit punt worden de verschillende groepen slachtoffers telkens met elkaar vergeleken. In de hieropvolgende paragraaf (§3.5) gebeurt dat ten aanzien van hun persoonskenmerken, in §3.6 ten aanzien van de melders en in §3.7 ten aanzien van het doen van aangifte.

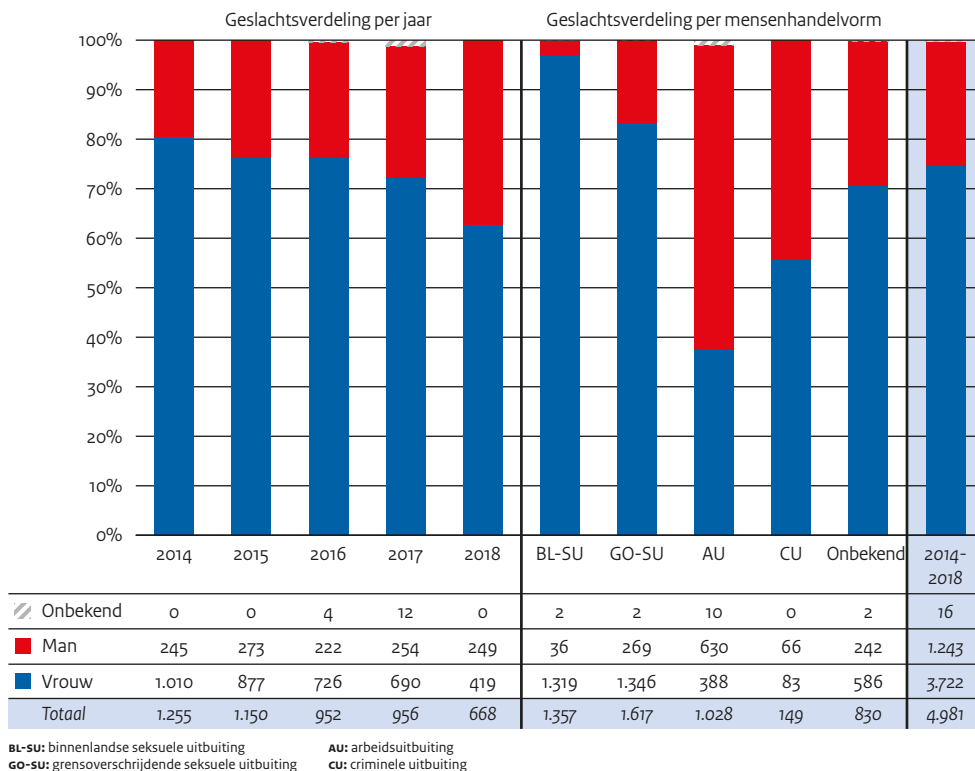
### 3.5 Persoonskenmerken van de vier groepen slachtoffers

#### Geslacht

[Figuur 3.8](#) geeft – zowel per jaar als per mensenhandelvorm – het geslacht<sup>41</sup> weer van de slachtoffers die bij CoMensha zijn gemeld.

<sup>40</sup> Zie hierover meer uitgebreid [Nationaal Rapporteur, 2016](#) (Monitor mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015); [Nationaal Rapporteur, 2017](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016).

<sup>41</sup> In het geval van transgenders heeft CoMensha, indien bekend, het aangenomen geslacht geregistreerd.



**Figuur 3.8 Geslacht van de bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar 2014-2018<sup>42</sup> en per mensenhandelvorm<sup>43</sup> (N=4.981)**

Bron: CoMensha-databestanden

Gemiddeld is een kwart (25%) van de gemelde slachtoffers man (zie de kolom 2014-2018). Wanneer naar de geslachtsverdeling in de verschillende jaren wordt gekeken, dan valt op dat er in verhouding steeds vaker mannelijke slachtoffers bij CoMensha in beeld komen (van 20% in 2014 naar 37% in 2018). Het absolute aantal mannelijke slachtoffers is in dit tijdsbestek echter ongeveer gelijk gebleven (van 245 in 2014 naar 249 in 2018). De toename van het relatieve aandeel mannen komt dus door een daling in het aantal vrouwelijke slachtoffers dat bij CoMensha in beeld komt. In de vorige Slachtoffermonitor werd deze trend ook opgemerkt.<sup>44</sup> Toen bleek dit gerelateerd te zijn aan een daling van de seksuele uitbuitingsvormen (waar vrouwen vaker dan mannen slachtoffer van zijn), terwijl de niet-seksuele uitbuitingsvormen (waar mannen iets vaker dan vrouwen slachtoffer van zijn) redelijk stabiel bleven. Als nu naar de ontwikkeling van de verschillende mensenhandelvormen wordt gekeken, dan blijkt dit echter niet langer de volledige verklaring. Hoewel in 2018 het aantal slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbui-

42 Man versus vrouw:  $\chi^2=77,766$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,125$ ;  $p=0,000$ .

43 Man versus vrouw:  $\chi^2=1.195,786$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,491$ ;  $p=0,000$ .

44 Nationaal Rapporteur, 2018 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017), pp. 73-74.



ting (gemiddeld 3% man) inderdaad wederom sterk is gedaald, geldt dat dit keer ook voor arbeidsuitbuiting (gemiddeld 61% man). Daarbij is grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (gemiddeld 17% man) juist behoorlijk gestegen. Dit impliceert dat er in 2018 een andere geslachtsverdeling is binnen de verschillende mensenhandelvormen dan voorheen. Uit een nadere verkenning blijkt inderdaad dat het aandeel mannen recent is toegenomen binnen alle vier de mensenhandelvormen afzonderlijk.<sup>45</sup> Hierbij valt met name de forse stijging binnen de groep grensoverschrijdende seksuele uitbuiting op: van 7-11% mannen in de jaren 2014-2016, tot 24% in 2017 en maar liefst 33% in 2018.<sup>46</sup> In deze twee meest recente jaren gaat het bij deze mensenhandelvorm vrijwel altijd (95%) om Afrikaanse mannelijke slachtoffers (die deel uitmaken van de toestroom van de zogenaemde Dublinclaimanten, zie hierover meer in §2.1.3).<sup>47</sup>

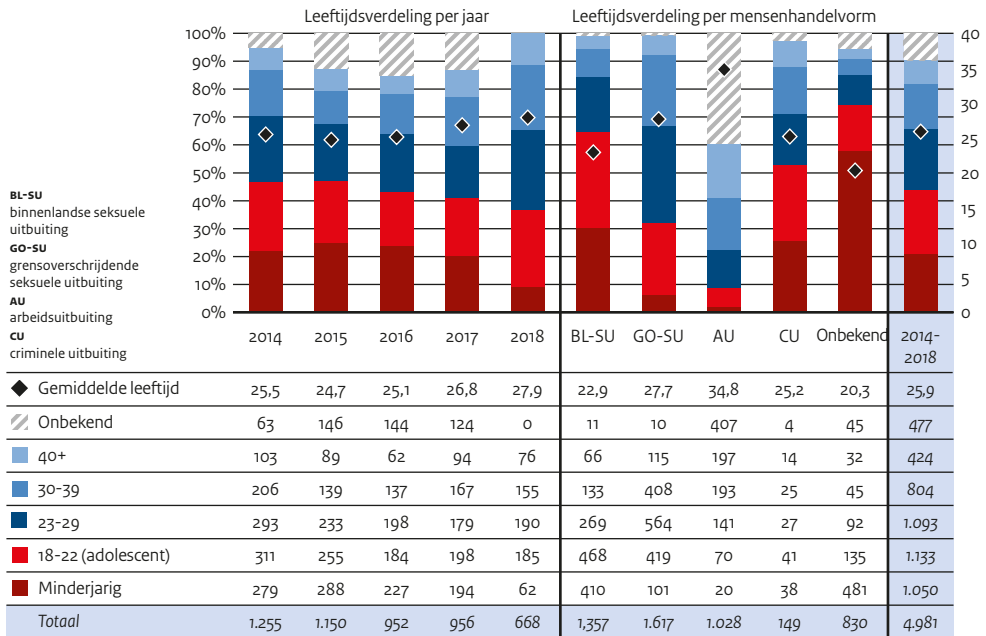
### Leeftijd

Figuur 3.9 toont zowel de gemiddelde leeftijd (ten opzichte van de rechter-as) als de leeftijd in categorieën (ten opzichte van de linker-as) van de bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar en per mensenhandelvorm. De rode leeftijdscategorieën zijn de minderjarige en adolescente slachtoffers en de blauwe leeftijdscategorieën de slachtoffers van 23 jaar en ouder. Het gaat in deze figuur overigens om de leeftijd ten tijde van melding bij CoMensha. De leeftijd ten tijde van (begin) slachtofferschap kan dus nog lager zijn. Helaas wordt deze leeftijd bij CoMensha minder goed gemeld/geregistreerd en daarom niet gerapporteerd.

45 Binnenlandse seksuele uitbuiting: van gemiddeld 2% mannen in 2014-2017 naar 10% in 2018 ( $\chi^2=29,247$ ;  $df=1$ ;  $p=0,000$ ;  $\phi=0,147$ ;  $p=0,000$ ); grensoverschrijdende seksuele uitbuiting: van gemiddeld 12% mannen in 2014-2017 naar 33% in 2018 ( $\chi^2=83,815$ ;  $df=1$ ;  $p=0,000$ ;  $\phi=0,228$ ;  $p=0,000$ ); arbeidsuitbuiting: van gemiddeld 60% mannen in 2014-2017 naar 75% in 2018 ( $\chi^2=8,410$ ;  $df=1$ ;  $p=0,004$ ;  $\phi=0,091$ ;  $p=0,004$ ); criminele uitbuiting: van gemiddeld 32% mannen in 2014-2017 naar 83% in 2018 ( $\chi^2=29,318$ ;  $df=1$ ;  $p=0,000$ ;  $\phi=0,444$ ;  $p=0,000$ ).

46  $\chi^2=122,156$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,275$ ;  $p=0,000$ .

47 In de drie jaren ervoor om 67% ( $\chi^2=35,403$ ;  $df=1$ ;  $p=0,000$ ;  $\phi=0,363$ ;  $p=0,000$ ).



**Figuur 3.9** Leeftijd van de bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar 2014-2018<sup>48</sup> en per mensenhandelvorm<sup>49</sup> (N=4.981)

Bron: CoMensha-databestanden

Gemiddeld is 44% van de gemelde slachtoffers jonger dan 23 jaar (21% is minderjarig en 23% is adolescent), is ruim een vijfde (22%) tussen de 23 en 29 jaar oud, en een kwart (25%) 30 jaar of ouder (van de overige 10% is de leeftijd onbekend). De gemiddelde leeftijd is 25,9 jaar ten tijde van de melding bij CoMensha (zie de kolom 2014-2018). In de eerste drie weergegeven jaren (2014-2016) verschilt zowel de gemiddelde leeftijd als de leeftijd in categorieën niet veel per jaar. Maar in 2017 en met name in 2018, is de gemiddelde leeftijd hoger (namelijk 26,8 respectievelijk 27,9 jaar ten opzichte van tussen de 24,7 jaar in 2015 en de 25,5 jaar in 2014). Dit komt vooral doordat er steeds minder minderjarige slachtoffers bij CoMensha worden gemeld. In 2014 en 2015 ging het nog om rond de 280 minderjarige slachtoffers, terwijl het er in 2018 nog maar 62 zijn. 29 van deze 62 minderjarige slachtoffers in 2018 zijn slachtoffer van binnenlandse seksuele uitbuiting. Dat de minderjarige slachtoffers steeds meer uit beeld raken is al meermaals geconstateerd.<sup>50</sup> Het is onacceptabel dat de Nederlandse overheid het beperkte zicht op deze meest kwetsbare groep slachtoffers nu bijna helemaal verloren heeft laten gaan.

48 Leeftijd in categorieën:  $\chi^2=288,089$ ;  $df=20$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,120$ ;  $p=0,000$  / gemiddelde leeftijd:  $F=14,575$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $p(\text{verschil } 2017-2015)=0,000$ ;  $p(\text{verschil } 2017-2016)=0,005$ ;  $p(\text{verschil } 2018-2014)=0,000$ ;  $p(\text{verschil } 2018-2015)=0,000$ ;  $p(\text{verschil } 2018-2016)=0,000$ .

49 Leeftijd in categorieën:  $\chi^2=2.959,276$ ;  $df=20$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,385$ ;  $p=0,000$  / gemiddelde leeftijd:  $F=316,216$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $p(\text{verschil } BL-SU \text{ met } GO-SU)=0,000$ ;  $p(\text{verschil } AU \text{ met alle andere groepen})=0,000$ ;  $p(\text{verschil } Onbekend \text{ met alle andere groepen})=0,000$ .

50 [Nationaal Rapporteur, 2016](#) (Monitor mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015); [Nationaal Rapporteur, 2017](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016).

De leeftijd van de gemelde slachtoffers verschilt sterk per mensenhandelvorm. Slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting en criminele uitbuiting zijn in verhouding veel vaker minderjarig of adolescent dan slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting en arbeidsuitbuiting. Het verschil is het grootst tussen de groep slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting met 65% minderjarigen en adolescenten (en een gemiddelde leeftijd van 22,9 jaar), en de groep slachtoffers van arbeidsuitbuiting met 9% minderjarigen en adolescenten (en een gemiddelde leeftijd van 34,8 jaar). Verder blijkt dat meer dan de helft van de slachtoffers van wie de mensenhandelvorm niet bekend is, minderjarig is (n=481; 58%). Tot slot valt op dat de leeftijd van een groot deel (40%; n=407) van de slachtoffers van arbeidsuitbuiting onbekend is. Deze 407 slachtoffers zijn bijna allemaal (92%) gemeld door FairWork (zie §3.6 voor meer informatie over deze melder, van wie in 2018 vrijwel geen slachtoffers meer afkomstig zijn in de CoMensha-registratie).

#### *Nationaliteit en herkomstregio*

In totaal hebben de bij CoMensha gemelde slachtoffers in 2014-2018 meer dan 120 verschillende nationaliteiten. In [Tabel 3.1](#) staan de vijf meest voorkomende nationaliteiten genoemd, zowel voor ieder jaar afzonderlijk, als per mensenhandelvorm.<sup>51</sup> Tussen haakjes is telkens het betreffende aantal slachtoffers genoemd.<sup>52</sup>

---

51 Als een nationaliteit een plek inneemt in een top-5, maar minder dan 10 slachtoffers vertegenwoordigt, dan is de nationaliteit niet weergegeven in de tabel. Zie [Bijlage 2, Tabel B2.1](#) voor de voorkomende nationaliteiten van alle slachtoffers, per jaar en per mensenhandelvorm.

52 Indien twee landen precies evenveel slachtoffers vertegenwoordigen en dus een gedeelde plek innemen is dit aangegeven met een apostrof.

Tabel 3.1 Top-5 nationaliteiten van de bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar 2014-2018 en per mensenhandelvorm (N=4.981)

	2014 n=1.255	2015 n=1.150	2016 n=952	2017 n=956	2018 n=668	Binnen- landse seksuele uitbuiting n=1.357	Grensover- srijdende seksuele uitbuiting n=1.617	Arbeids- uitbuiting n=1.028	Criminele uitbuiting n=149	Onbekend n=830	2014-2018 N=4.981
<b>Nederland</b>	1 (462)	1 (433)	1 (288)	1 (339)	1 (171)	1 (1.357)	(0)	(36)	1 (48)	1 (252)	1 (1.693)
<b>Polen</b>	2 (94)	2 (90)	2 (69)	2 (80)	2 (12)	(0)	(60)	1 (261)	(3)	(21)	2 (345)
<b>Nigeria</b>	4' (41)	4' (44)	4 (46)	3 (46)	2 (149)	(0)	1 (287)	(7)	2' (16)	(16)	3 (326)
<b>Roemenië</b>	3 (89)	4' (44)	3 (66)	3 (68)	4 (34)	(0)	2 (227)	5 (55)	4 (10)	(9)	4 (301)
<b>Bulgarije</b>	5 (55)	3 (85)	5 (41)	5 (27)	5 (20)	(0)	4 (99)	3 (106)	2' (16)	(7)	5 (228)
<b>Hongarije</b>	(46)	(33)	(33)	(32)	(4)	(0)	(83)	4 (57)	(0)	(8)	6 (148)
<b>Oeganda</b>	(12)	(24)	(20)	4 (34)	3 (55)	(0)	3 (130)	(6)	(1)	(8)	7 (145)
<b>Filipijnen</b>	4 (75)	(24)	(8)	(20)	(16)	(0)	(2)	2 (138)	(0)	(3)	8 (143)
<b>Guinee</b>	(35)	(12)	(18)	(30)	(26)	(0)	5 (86)	(3)	(0)	(32)	9 (121)
<b>Sierra Leone</b>	(22)	(11)	(19)	(13)	5 (31)	(0)	(74)	(3)	(4)	(15)	10 (96)
<b>Vietnam</b>	(12)	(30)	(27)	(9)	(3)	(0)	(12)	(7)	(3)	(59)	11 (81)
<b>Eritrea</b>	(32)	(21)	(16)	(4)	(6)	(0)	(12)	(6)	(0)	(61)	12 (79)
<b>Afghanistan</b>	(6)	(28)	(9)	(1)	(1)	(0)	(2)	(6)	(0)	(37)	15 <sup>53</sup> (45)

Bron: CoMensha-databestanden

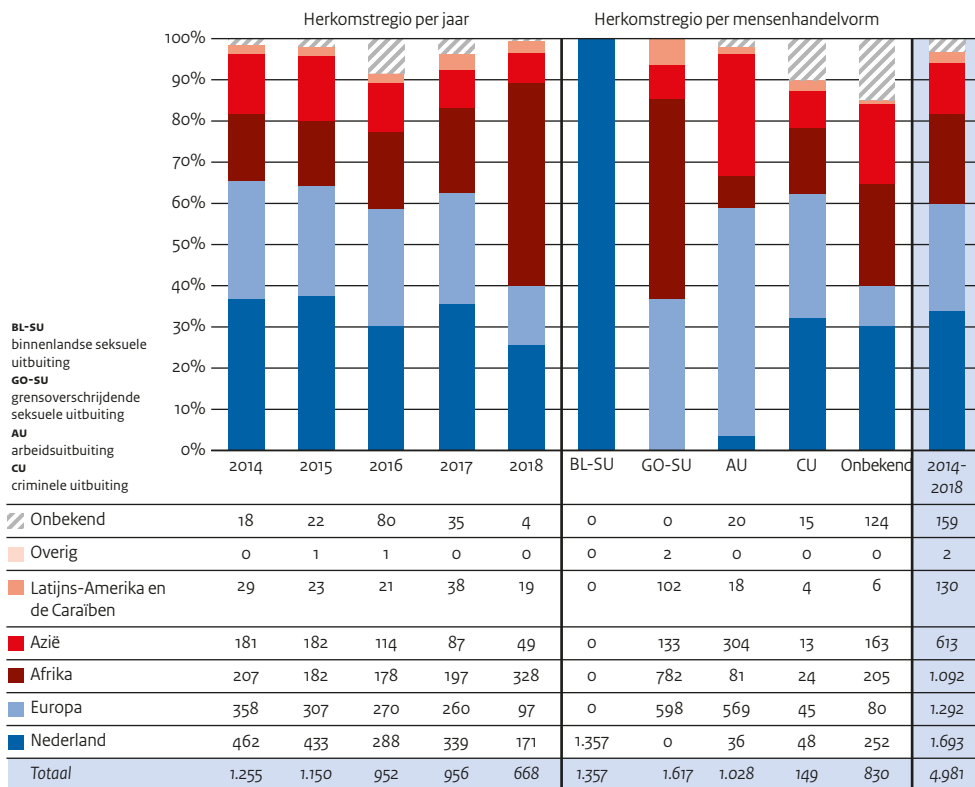
53 Afghanistan vervult de vijftiende plek (die deze plek overigens deelt met India). China met in totaal 71 slachtoffers en Marokko met 64 slachtoffers staan hier nog boven. Maar omdat deze nationaliteiten geen onderdeel uitmaken van een top-5 (niet per jaar en niet per mensenhandelvorm), zijn ze niet opgenomen in de tabel.

De top-5 over het totaal bestaat uit Nederland, drie Midden- en Oost-Europese landen die in 2004 of 2007 tot de Europese Unie (EU) zijn toegetreden (Polen, Roemenië en Bulgarije) en Nigeria. Samen vormen de slachtoffers met deze vijf nationaliteiten een meerderheid (n=2.893; 58%).

De Nederlandse nationaliteit staat ieder jaar op de eerste plek. Desondanks is het aantal Nederlandse slachtoffers enorm gedaald: van 462 in 2014 naar nog maar 171 in 2018 (een daling van 63%). Daarnaast valt op dat Nigeria sinds 2015 deel uitmaakt van de top-5, en dat het aantal Nigeriaanse slachtoffers in 2018 zo sterk is toegenomen (van 44-46 in 2015-2017 naar 149 in 2018: een stijging van 239%) dat deze nationaliteit in dit jaar op de tweede plek staat. Ook twee andere Afrikaanse landen (Oeganda en Sierra Leone) komen in recente jaren voor in de top-5. Terwijl Polen, Bulgarije en Hongarije dan juist geen plek meer innemen in de jaarlijkse top-5. Van de Midden- en Oost-Europese landen komt alleen Roemenië in alle vijf de jaren voor, al is ook het aantal slachtoffers met deze nationaliteit in 2018 gehalveerd ten opzichte van 2017.

Wanneer in de tabel wordt gekeken naar welke nationaliteiten binnen de verschillende mensenhandelvormen het vaakst voorkomen, dan blijkt het volgende. De top-5 van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting bestaat uit drie Afrikaanse nationaliteiten (met Nigeria op de eerste plek) en twee Midden- en Oost-Europese nationaliteiten. Bij arbeidsuitbuiting bestaat de top-5 bijna alleen maar uit Midden- en Oost-Europese nationaliteiten (met Polen op de eerste plek) en de Filipijnen. In het geval van criminele uitbuiting gaat het vaak om Nederlandse slachtoffers (48 van de 149; 32%), maar ook Nigeriaanse en Midden- en Oost-Europese slachtoffers van criminele uitbuiting komen voor. Tot slot valt op dat de top-5 nationaliteiten van de slachtoffers van wie de mensenhandelvorm onbekend is – op Nederland en Guinee na – andere landen laat zien.

In [Figuur 3.10](#) is te zien waar de bij CoMensha gemelde slachtoffers vandaan komen, zowel per jaar als per mensenhandelvorm (zes verschillende herkomstregio's gebaseerd op de nationaliteit). De blauwe herkomstregio's zijn regio's in Europa en de rode herkomstregio's, regio's buiten Europa.



**Figuur 3.10** Herkomstregio van de bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar 2014-2018<sup>54</sup> en per mensenhandelvorm<sup>55</sup> (N=4.981)

Bron: CoMensha-databestanden

De laatste kolom (2014-2018) in de figuur laat zien dat gemiddeld meer dan de helft (60%) van de gemelde slachtoffers afkomstig is uit Nederland (34%) of een ander Europees land (26%). Verder is ruim één op de vijf slachtoffers (22%) afkomstig uit Afrika en ongeveer één op de acht slachtoffers (12%) uit Azië.

In de periode 2014-2017 verschillen de percentages slachtoffers afkomstig uit de zes weergegeven herkomstregio's niet heel erg van elkaar. Maar het jaar 2018 laat wel een duidelijk andere verdeling zien. Vergeleken met de jaren ervoor gaat het in dit meest recente jaar – zowel absoluut als relatief – een stuk minder vaak om Nederlandse slachtoffers (26% in 2018 versus gemiddeld 35% in 2014-

54 Nederland versus Europa versus Afrika versus Azië versus overige herkomstregio's:  $\chi^2=367,128$ ;  $df=16$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,138$ ;  $p=0,000$ .

55 Nederland versus Europa versus Afrika versus Azië versus overige herkomstregio's:  $\chi^2=1.584,118$ ;  $df=12$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,390$ ;  $p=0,000$  (exclusief de mensenhandelvorm binnenlandse seksuele uitbuiting omdat dit per definitie Nederlandse slachtoffers zijn).

2017) en om Europese slachtoffers (15% in 2018 versus gemiddeld 28% in 2014-2017), en veel vaker om Afrikaanse slachtoffers (49% in 2018 versus gemiddeld 18% in 2014-2017). Daarnaast blijkt dat het absolute aantal Aziatische slachtoffers in de weergegeven periode is gedaald van meer dan 180 in 2014-2015 naar nog maar 49 in 2018.

De herkomstregio's van de slachtoffers verschillen sterk per mensenhandelvorm. Logischerwijs zijn alle slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting Nederlands. De groep grensoverschrijdende seksuele uitbuiting bestaat voor ongeveer de helft (48%) uit Afrikaanse slachtoffers, en daarnaast voornamelijk uit Europese (niet-Nederlandse) slachtoffers (37%). Hoewel de meeste (55%) slachtoffers van arbeidsuitbuiting ook Europees zijn, is 30% van de slachtoffers van deze mensenhandelvorm afkomstig uit Azië. Slachtoffers van criminele uitbuiting zijn in dit opzicht het meest heterogeen: de verdeling van de herkomstregio's is vergelijkbaar met die van alle andere mensenhandelvormen samen.

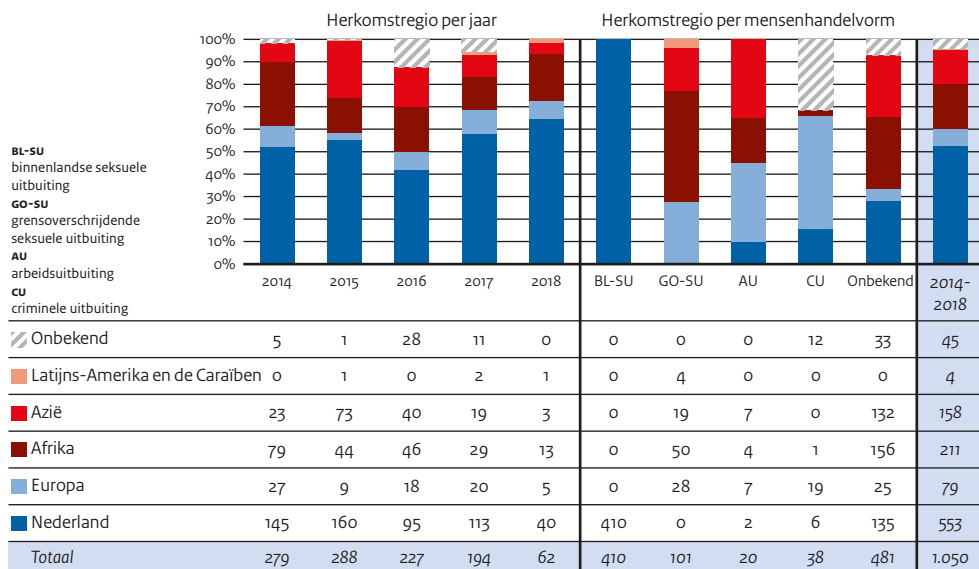
### 3.5.1 Uitgelicht: minderjarige slachtoffers

In deze subparagraaf wordt extra aandacht besteed aan de 1.050 (zie [Figuur 3.9](#)) bij CoMensha gemelde minderjarige slachtoffers in 2014-2018. De geslachtsverdeling voor minderjarigen is eigenlijk niet anders dan de geslachtsverdeling van de totale populatie slachtoffers (zie [Figuur 3.8](#)). Ook bij minderjarigen is bijna een kwart een jongen (23%). Wat verder wel opvallend is, is dat van bijna de helft (46%; n=481) van de minderjarigen niet bekend is van welke mensenhandelvorm ze slachtoffer zijn. De registratie van minderjarigen is veel minder volledig dan de registratie van meerderjarigen en slachtoffers van wie de leeftijd onbekend is (van deze slachtoffers kon namelijk maar 9% niet worden ingedeeld in één van de vier mensenhandelvormen). Bijna alle (90%; n=511) minderjarige slachtoffers van wie de mensenhandelvorm wel bekend is, zijn slachtoffer van seksuele uitbuiting, en dan met name van binnenlandse seksuele uitbuiting (binnenlandse seksuele uitbuiting: 72%; n=410, grensoverschrijdende seksuele uitbuiting: 18%; n=101). Slechts bij 58 minderjarige slachtoffers is geregistreerd dat ze slachtoffer zijn van arbeids- (n=20) of criminele uitbuiting (n=38) (zie ook [Figuur 3.9](#)).

In totaal hebben de 1.050 bij CoMensha gemelde minderjarige slachtoffers in 2014-2018 meer dan 70 verschillende nationaliteiten. De top-5 nationaliteiten<sup>56</sup> van minderjarige slachtoffers bestaat uit: Nederland (n=553), Vietnam (n=63), Eritrea (n=59), Afghanistan (n=40) en Guinee (n=35). Al deze landen komen – op Nederland na – niet voor in de totale top-5 nationaliteiten van alle slachtoffers (vergelijk met [Tabel 3.1](#)). Wel zijn dit precies de nationaliteiten die in [Tabel 3.1](#) deel uitmaken van de top-5 van de slachtoffers van wie de mensenhandelvorm niet bekend is. Deze groep bestaat dan ook voor meer dan de helft uit minderjarigen (58%: 481 van de 830 (zie [Figuur 3.7](#))).

[Figuur 3.11](#) toont, per jaar en per mensenhandelvorm – al is dit laatste minder interessant omdat de mensenhandelvorm bij bijna de helft onbekend is – waar de bij CoMensha gemelde minderjarige slachtoffers vandaan komen (vijf verschillende herkomstregio's gebaseerd op de nationaliteit). De rode herkomstregio's zijn regio's buiten Europa.

<sup>56</sup> Zie [Bijlage 2, Tabel B2.2](#) voor de voorkomende nationaliteiten van alle minderjarige slachtoffers, per jaar en per mensenhandelvorm.



**Figuur 3.11** Herkomstregio van de bij CoMensha gemelde minderjarige slachtoffers, per jaar 2014-2018<sup>57</sup> en per mensenhandelvorm<sup>58</sup> (N=1.050)

Bron: CoMensha-databestanden

Gemiddeld is 53% van de minderjarigen afkomstig uit Nederland (zie de kolom 2014-2018). Daarnaast komt een vijfde (20%) van de minderjarige slachtoffers uit Afrika en 15% uit Azië.

Het absolute aantal Nederlandse minderjarige slachtoffers is in 2018 fors lager dan in voorgaande jaren (vergelijk 40 Nederlandse minderjarige slachtoffers in 2018 met jaarlijks tussen de 95-160 in de vier jaren ervoor). Toch is het aandeel Nederlandse slachtoffers binnen de groep minderjarige slachtoffers toegenomen (van 42% in 2016 naar 65% in 2018). Dit betekent dus dat het aantal minderjarige slachtoffers afkomstig uit het buitenland in verhouding nog sterker is gedaald dan het aantal Nederlandse minderjarige slachtoffers. In 2018 gaat het dan ook nog maar om 13 Afrikaanse minderjarige slachtoffers (vergeleken met tussen de 29 in 2017 en de 79 in 2014) en nauwelijks om minderjarige slachtoffers uit Azië (slechts 3 vergeleken met tussen de 19 in 2017 en de 73 in 2015).

410 (74%) van de totaal 553 Nederlandse minderjarige slachtoffers is slachtoffer van binnenlandse seksuele uitbuiting. Het jaarlijks aantal minderjarige slachtoffers van specifiek deze mensenhandelvorm is enorm gedaald: van nog 100 respectievelijk 127 in 2014 en 2015 naar nog maar 29 in 2018 (een daling van 70%-80%). Van vrijwel alle resterende Nederlandse minderjarigen is niet bekend van welke mensenhandelvorm zij slachtoffer zijn (24%; n=135). Dit laatste geldt ook voor verreweg de meeste Afrikaanse (74%) en Aziatische (84%) minderjarige slachtoffers.

57 Nederland versus Europa versus Afrika versus Azië:  $\chi^2=68,908$ ;  $df=12$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,151$ ;  $p=0,000$ .

58 Nederland versus Europa versus Afrika versus Azië:  $\chi^2=172,032$ ;  $df=9$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,311$ ;  $p=0,000$  (exclusief de mensenhandelvorm binnenlandse seksuele uitbuiting omdat dit per definitie Nederlandse slachtoffers zijn).



### 3.5.2 Uitgelicht: sub-3 personen (uitsluitend door de KMar gemelde seksuele uitbuitingslachtoffers)

In §3.3 is uitgelegd waarom de sub-3-personen, oftewel de uitsluitend door de KMar gemelde slachtoffers van seksuele uitbuiting, in de cijfers telkens buiten beschouwing zijn gelaten. Omdat de Nationaal Rapporteur echter wel belang hecht aan de registraties van de KMar en het in beeld brengen van grensoverschrijdende prostitutie, is hieraan in deze subparagraaf aandacht besteed. In 2014-2018 gaat het in totaal om 768 sub-3-personen (dit kan worden afgeleid uit [Figuur 3.2](#)). Deze personen zijn voornamelijk door de KMar regio Schiphol (46%) en door de KMar regio Zuid (45%) bij CoMensha gemeld.

[Tabel 3.2](#) toont een overzicht van de persoonskenmerken (geslacht, minder-/meerderjarigheid en herkomstregio) van de 768 sub-3-personen die in 2014-2018 bij CoMensha zijn gemeld.

**Tabel 3.2 Persoonskenmerken van de uitsluitend door de KMar bij CoMensha gemelde seksuele uitbuitingslachtoffers (de sub-3-personen), per jaar 2014-2018 (N=768)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2014-2018
<b>Vrouw</b>	99%	99%	100%	99%	97%	99%
<b>Meerderjarig</b>	99%	98%	100%	98%	99%	98%
<b>Europa</b>	95%	96%	91%	93%	84%	93%
<b>Totaal</b>	<b>306</b>	<b>171</b>	<b>97</b>	<b>120</b>	<b>74</b>	<b>768</b>

Bron: CoMensha-databestanden

Uit de tabel blijkt duidelijk dat de sub-3-personen een zeer homogene groep vormen. Het gaat vrijwel altijd om vrouwelijke, meerderjarige personen afkomstig uit Europa. De twee meest voorkomende nationaliteiten zijn: Roemeens (48%; n=365) en Bulgaars (28%; n=217), die beide ook voorkomen in de top-5 van meest voorkomende nationaliteiten van slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting in 2014-2018 (zie [Tabel 3.1](#)). Overigens is het percentage sub-3-personen afkomstig uit Europa in 2018 wel een stuk lager dan in andere jaren (vergelijk 84% in 2018 met tussen de 91% in 2016 en de 96% in 2015).

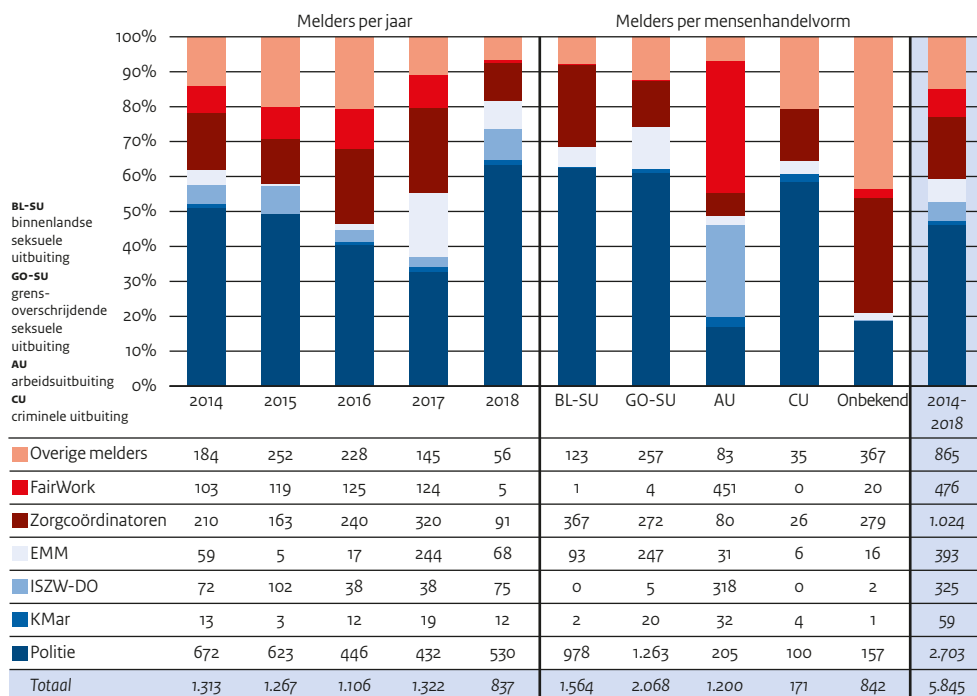
## 3.6 Melders van de vier groepen slachtoffers

Verschillende instanties melden slachtoffers bij CoMensha. Idealiter geldt dat alle instanties en particulieren die slachtoffers signaleren, deze melden bij CoMensha. Toch worden nog lang niet alle slachtoffers die in beeld komen vervolgens ook bij CoMensha gemeld. Dit staat uitgebreid beschreven in [§3.2](#).

Omdat één slachtoffer door meerdere instanties bij CoMensha gemeld kan worden, is het aantal aanmeldingen dat CoMensha binnenkrijgt groter dan het totaal aantal unieke slachtoffers. Zo is er over de 4.981 bij CoMensha gemelde unieke slachtoffers in 2014-2018 in totaal 5.845 keer gemeld.<sup>59</sup> In [Figuur](#)

<sup>59</sup> Hierbij wordt alleen uitgegaan van dubbele meldingen in hetzelfde jaar tussen de verschillende groepen melders zoals die in [Figuur 3.12](#) zijn weergegeven. Maar ook binnen een groep melders zijn slachtoffers in hetzelfde jaar soms meer dan eens gemeld (bijvoorbeeld door verschillende regionale politie-eenheden binnen de melder 'politie' of door verschillende instanties behorende tot de melder 'overige melders'). Deze dubbele meldingen zijn hier buiten beschouwing gelaten.

3.12 zijn van deze meldingen de melders weergegeven, zowel per jaar als per mensenhandelvorm. De blauwe melders betreffen opsporingsinstanties: de Nationale Politie, de KMar, ISZW-DO en het EMM (dat feitelijk geen opsporingsinstantie betreft: zie voor de verdere toelichting §3.2 en §3.2.1). De rode melders zijn: zorgcoördinatoren, de ngo FairWork<sup>60</sup> en de restcategorie overige melders. Onder deze laatste groep vallen (met name) opvang- en zorginstellingen (waaronder Nidos), ngo's, overheidsorganisaties (waaronder de IND), juridische dienstverlening en particulieren (waaronder heel incidenteel slachtoffers zelf).



**Figuur 3.12 Meldingen van slachtoffers naar melder, per jaar 2014-2018<sup>61</sup> en per mensenhandelvorm<sup>62</sup> (N=5.845)**

Bron: CoMensha-databestanden

- 60 Ondanks dat FairWork qua aard past binnen de categorie 'overige melders', rechtvaardigt de omvang van de meldingen afkomstig van FairWork het feit dat het als aparte categorie melder wordt weergegeven in Figuur 3.12.
- 61 Politie:  $\chi^2=222,352$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,211$ ;  $p=0,000$  / KMar:  $\chi^2=16,068$ ;  $df=4$ ;  $p=0,003$ ;  $V=0,057$ ;  $p=0,003$  / ISZW-DO:  $\chi^2=56,074$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,106$ ;  $p=0,000$  / EMM:  $\chi^2=568,144$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,338$ ;  $p=0,000$  / zorgcoördinatoren:  $\chi^2=169,863$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,185$ ;  $p=0,000$  / Fairwork:  $\chi^2=90,398$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,135$ ;  $p=0,000$  / overige melders:  $\chi^2=92,502$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,136$ ;  $p=0,000$ .
- 62 Politie:  $\chi^2=1.459,535$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,541$ ;  $p=0,000$  / KMar:  $\chi^2=56,060$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,106$ ;  $p=0,000$  / ISZW-DO:  $\chi^2=1.265,511$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,504$ ;  $p=0,000$  / EMM:  $\chi^2=200,629$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,201$ ;  $p=0,000$  / zorgcoördinatoren:  $\chi^2=239,047$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,219$ ;  $p=0,000$  / Fairwork:  $\chi^2=1.768,644$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,596$ ;  $p=0,000$  / overige melders:  $\chi^2=550,364$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,332$ ;  $p=0,000$ .

### Politiemeldingen

In de periode 2014-2018 is de politie de grootste melder. Gemiddeld neemt zij bijna de helft (46%) van alle meldingen voor haar rekening (zie de kolom 2014-2018). De politie doet meer dan de helft van alle meldingen over slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting (63%), slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (61%) en slachtoffers van criminele uitbuiting (58%). Daarnaast is 17% van alle meldingen over arbeidsuitbuiting afkomstig van de politie (de aangewezen opsporingsinstantie voor arbeidsuitbuiting is ISZW-DO) en 19% van de meldingen over slachtoffers van wie de mensenhandelvorm niet bekend is.

Tussen 2014 en 2017 is het aantal meldingen afkomstig van de politie – zowel absoluut als relatief – sterk afgenomen (van 672 meldingen in 2014 (51%) naar 432 in 2017 (33%)). Deze daling zette overigens al een jaar eerder (in 2013) in,<sup>63</sup> en hierover is dan ook al herhaaldelijk gerapporteerd. Zo stond in de vorige slachtoffermonitor het volgende:

*“Deze daling komt door capaciteitsverlies vanwege andere prioriteitsstellingen (met name mensensmokkel),<sup>64</sup> en mogelijk ook door expertiseverlies als gevolg van de reorganisatie van de Nationale Politie sinds 2013.<sup>65</sup> In dit kader heeft de Nationaal Rapporteur eerder aanbevolen dat binnen de aanpak van mensensmokkel ook oog moet zijn voor signalen van mensenhandel en daarnaast dat de capaciteit ten aanzien van mensenhandel niet lijdt onder de bestrijding van mensensmokkel.<sup>66</sup> In juni 2017 heeft de toenmalige minister van JenV aangegeven dat de capaciteit binnen de AVIM's weer op sterkte is.<sup>67</sup> Naar verwachting zal het aantal meldingen vanuit de politie in 2018 dan ook toenemen.”<sup>68</sup>*

Op het eerste gezicht lijkt deze verwachting te zijn uitgekomen. De politie heeft in 2018 inderdaad zo'n 100 slachtoffers meer bij CoMensha gemeld dan in 2017. Deze stijging wordt echter veroorzaakt door één specifieke groep slachtoffers: Afrikaanse slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (zie voor meer informatie over de forse toename van het aantal niet-Europese slachtoffers van mensenhandel met een zogenaemde Dublinstatus: §2.1.3). Wanneer per mensenhandelvorm wordt gekeken naar de ontwikkeling van het aantal slachtoffers gemeld door de politie, dan blijkt namelijk het volgende (deze informatie is niet in [Figuur 3.12](#) te zien):<sup>69</sup>

- Een recente verdere daling van het aantal slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting gemeld door de politie (totaal 978, zie [Figuur 3.12](#)): van 262 in 2014 naar 145 in 2017 en nog maar 112 in 2018 (dit is een daling van 57% in de totale periode).

63 In 2013 meldde de politie voor het eerst aanzienlijk minder slachtoffers dan in het jaar ervoor, zie [Nationaal Rapporteur, 2017](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), p. 50.

64 Brief van de minister van VenJ d.d. 29 november 2016, [Kamerstukken II 2016/17](#), 28638, nr. 150, p. 3.

65 [Nationaal Rapporteur, 2016](#) (Monitor mensenhandel, Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015), §1.3, §5.2 en p. 43-44. Zie §2.1.1 [van de Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017] voor meer informatie over de nieuwe opleiding tot mensenhandelrechercheur.

66 [Nationaal Rapporteur, 2016](#) (Monitor mensenhandel, Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015), p. 45-46 (Aanbevelingen 2 en 3).

67 Brief van de minister van VenJ d.d. 1 juni 2017, [Kamerstukken II 2016/17](#), 28638, nr. 158, p. 2.

68 [Nationaal Rapporteur, 2018](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 82.

69 Het aantal slachtoffers gemeld door de politie van wie niet bekend is om welke mensenhandelvorm het gaat (totaal 157, zie [Figuur 3.12](#)), fluctueert jaarlijks tussen de 20 in 2017 en de 53 in 2014.

- Een recente verdere daling van het aantal buitenlandse niet-Afrikaanse slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (dit zijn voornamelijk Europese slachtoffers, zie [Figuur 3.10](#)) gemeld door de politie (totaal 605): van 190 in 2014 naar 88 in 2017 en nog maar 62 in 2018 (dit is een daling van 67% in de totale periode).
- Een recente forse stijging van het aantal Afrikaanse slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting gemeld door de politie (totaal 658): van 92 in 2014 naar 124 in 2017 en maar liefst 261 in 2018 (dit is een stijging van 184% in de totale periode).
- Een recente lichte verdere daling van het aantal slachtoffers van arbeidsuitbuiting gemeld door de politie (totaal 205, zie [Figuur 3.12](#)): van 63 in 2014 naar 35 in 2017 en 30 in 2018 (dit is een daling van 52% in de totale periode). Dit (recente) kleine aantal is te verklaren doordat de opsporing van deze mensenhandelvorm primair is belegd bij ISZW-DO (en deze opsporingsdienst laat in 2018 juist een stijging zien van het aantal slachtoffers van arbeidsuitbuiting, zie hierna onder het kopje 'ISZW-DO-meldingen').
- Een recente lichte stijging van het aantal slachtoffers van criminele uitbuiting gemeld door de politie (totaal 100, zie [Figuur 3.12](#)): van 12 in 2014 naar 20 in 2017 en 33 in 2018 (dit is een stijging van 175% in de totale periode). Hoewel het positief is dat het aantal slachtoffers van criminele uitbuiting gemeld door de politie is toegenomen, gaat het nog steeds om een zeer kleine groep. Feitelijk staat de aanpak van deze mensenhandelvorm dus nog in de kinderschoenen. In het Verenigd Koninkrijk wordt criminele uitbuiting (van kwetsbare jongeren) inmiddels veel vaker (h)erkend, en ook in Nederland komen er steeds meer signalen dat deze praktijken zich op soortgelijke schaal voordoen (zie [§2.4.3](#) voor meer informatie hierover). De signalering van criminele uitbuiting – zeker ook binnen de opsporing van strafbare feiten in het algemeen – dient daarom meer aandacht te krijgen.

Bovenstaande opsomming laat een enorme daling zien van zowel het aantal slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting, als van het aantal buitenlandse niet-Afrikaanse slachtoffers van seksuele uitbuiting dat door de politie gemeld wordt. Aangezien opsporingsinstanties bij de melding aan Co-Mensha niet belemmerd worden door privacywetgeving, betekent een daling hoogstwaarschijnlijk<sup>70</sup> dat er daadwerkelijk minder slachtoffers bij de politie in beeld zijn. Dit houdt dus in dat de politie op dit moment aan nog<sup>71</sup> veel minder Nederlandse (vaak minderjarige) en (voornamelijk) Europese slachtoffers van seksuele uitbuiting bescherming biedt dan voorheen. Ondanks dat de capaciteit binnen de Afdelingen Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM's) in 2018 weer op sterkte was, heeft dit dus niet geleid tot een intensivering van de aanpak van deze mensenhandelvormen. Dit terwijl een impuls in de aanpak van met name binnenlandse seksuele uitbuiting juist zo hard nodig is. Bij herhaling is immers geconcludeerd dat deze mensenhandelvorm: (1) naar schatting het vaakste voorkomt in Nederland, (2) de meeste minderjarige slachtoffers kent, en (3) hier landelijk het minste zicht op is.<sup>72</sup>

70 Een verminderde meldingsbereidheid vanuit de politie zou hiervoor ook een verklaring kunnen zijn. Er bestaan echter geen aanwijzingen dat hiervan sprake zou zijn.

71 Ook voorheen (in 2014 en 2015) bleken slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting minder goed dan slachtoffers van andere mensenhandelvormen in beeld te zijn (en dit gold in nog sterkere mate voor de minderjarige slachtoffers van deze mensenhandelvorm), zie [Nationaal Rapporteur, 2017](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), §5.1.1, p. 100-101.

72 [Nationaal Rapporteur, 2016](#) (Monitor mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015); [Nationaal Rapporteur, 2017](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016).

De ontwikkeling van het aantal politiemeldingen over Afrikaanse slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting illustreert wat in §2.1.3 is beschreven: dat de forse toename van slachtoffers van mensenhandel met een Dublinstatus op dit moment erg veel capaciteit vergt van de politie.

#### KMar-meldingen

Met het uitsluiten van de sub-3-personen (de seksuele uitbuitingsslachtoffers die uitsluitend door de KMar bij CoMensha zijn gemeld) blijft er nog maar een klein aantal meldingen van de KMar over. Het gaat gemiddeld om slechts 1% van alle meldingen (n=59 in de totale vijfjarige periode: 43 meldingen van slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie en 18 meldingen van slachtoffers die tevens door een andere melder bij CoMensha zijn gemeld).<sup>73</sup>

#### ISZW-DO-meldingen

Het aandeel meldingen afkomstig van ISZW-DO is gemiddeld 6%. ISZW-DO meldt logischerwijs vrijwel alleen maar slachtoffers van arbeidsuitbuiting. Dit is goed voor gemiddeld 27% (318 van de 1.200) van alle meldingen van arbeidsuitbuiting die bij CoMensha binnenkomen. Zoals ook in de vorige slachtoffermonitor werd opgemerkt valt dit percentage tegen aangezien ISZW-DO de voornaamste opsporingsinstantie voor arbeidsuitbuiting is.<sup>74</sup> Met name in 2017 was het aantal meldingen vanuit ISZW-DO erg laag (slechts 38). Dit kwam onder meer doordat de organisatie niet altijd slachtoffers bij CoMensha meldde aan wie wel de bedenktijd was aangeboden, maar die niet door het slachtoffer was geaccepteerd. Inmiddels bestaan er werkafspraken dat melding wordt gemaakt bij CoMensha zodra sprake is van de geringste aanwijzing van mensenhandel (en een slachtoffer dus bedenktijd krijgt aangeboden ongeacht of dit ook geaccepteerd wordt). In 2018 is het aantal meldingen vanuit ISZW-DO ten opzichte van 2017 dan ook meer dan verdubbeld (naar 75). 74 van deze 75 meldingen hadden betrekking op slachtoffers van arbeidsuitbuiting. Deze 74 slachtoffers van arbeidsuitbuiting zijn 69% van alle 107 slachtoffers van arbeidsuitbuiting in 2018 (zie [Figuur 3.7](#)). Dit percentage is aanzienlijk hoger dan het eerdergenoemde percentage van gemiddeld 27% over de totale vijfjarige periode<sup>75</sup> en past veel meer bij de rol die ISZW-DO behoort te vervullen in de aanpak van arbeidsuitbuiting. Overigens wordt dit hoge percentage niet alleen veroorzaakt door de recente stijging van het absolute aantal meldingen vanuit ISZW-DO. Ook de enorme daling van het absolute aantal FairWork-meldingen in 2018 draagt hieraan bij (zie hierover meer onder het kopje 'Melders zonder wettelijke grondslag').

#### EMM-'meldingen'

Het EMM is zelf geen opsporingsinstantie en signaleert dan ook geen slachtoffers. Het EMM is dus ook geen melder bij CoMensha. De meldingen die bij CoMensha geregistreerd zijn als zijnde afkomstig van het EMM, hebben betrekking op slachtoffers die voorkomen in de mensenhandelregistraties van opsporingsinstanties die bij het EMM bekend zijn. Omdat deze registraties door CoMensha in de verschillende jaren op een inconsequente manier zijn opgevraagd bij het EMM, wordt hieraan verder inhoudelijk geen aandacht besteed (zie §3.2 en specifiek §3.2.1).

73 2 slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie gemeld door de KMar zijn dus ook door een andere melder gemeld.

74 [Nationaal Rapporteur, 2018](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 82-83.

75 Merk op dat het percentage van 69% is berekend op uniek slachtofferniveau en het percentage van 27% op meldingenniveau en daardoor niet precies te vergelijken zijn. Op uniek slachtofferniveau zou het gaan om aldus 69% versus 31% (i.p.v. 27%).

*Melders zonder wettelijke grondslag (zorgcoördinatoren, FairWork en overige melders)*

Zorgcoördinatoren, FairWork, en overige melders hebben geen wettelijke grondslag waarop zij slachtoffers bij CoMensha kunnen melden (zie §3.2). Op grond van privacywetgeving (voorheen de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), inmiddels de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)) mogen deze melders een slachtoffer pas bij CoMensha melden na zijn of haar toestemming (of van zijn of haar ouder/voogd als het gaat om minderjarigen). De meldingen afkomstig van deze melders zonder wettelijke grondslag zijn in de totale vijf jaar (2014-2018) goed voor gemiddeld 40% van alle meldingen (zie de rode melders in de laatste kolom '2014-2018' in [Figuur 3.12](#)). Ze nemen 31% van alle meldingen over binnenlandse seksuele uitbuiting, 26% van alle meldingen over grensoverschrijdende seksuele uitbuiting, 51% van alle meldingen over arbeidsuitbuiting en 36% van alle meldingen over criminele uitbuiting voor hun rekening. Daarnaast valt op dat deze melders het overgrote deel (79%) van de meldingen doen waarbij informatie ontbreekt, waardoor niet bekend is van welke mensenhandelvorm sprake is. In absolute aantallen gaat het in de totale periode om 2.365 meldingen over 2.309 unieke slachtoffers. Van deze slachtoffers zijn er 1.779 zelfs uitsluitend door deze melders gemeld (en dus niet ook door opsporingsinstanties). De genoemde hoge percentages en aantallen die de melders zonder wettelijke grondslag voor hun rekening nemen, laten het grote belang zien van deze groep melders in de signalering en bescherming van slachtoffers van mensenhandel. Het zicht hierop is dan ook onmisbaar voor de vormgeving en monitoring van de (slachtoffergerichte) aanpak van mensenhandel.

Sinds de inwerkingtreding van de AVG op 25 mei 2018, wordt het toestemmingsvereiste in de praktijk veel vaker dan daarvoor nageleefd. Dat dit tot problemen leidt, laten de cijfers duidelijk zien (zie voor meer informatie over hoe de privacywetgeving het melden van slachtoffers bij CoMensha bemoeilijkt: §2.1.4 en §3.2). In de periode 2014-2017 nemen de melders zonder wettelijke grondslag jaarlijks nog tussen de 38%-54% van alle meldingen voor hun rekening (zie de rode melders in [Figuur 3.12](#)). In 2018 (het jaar waarin de AVG in werking trad) daalt dit percentage drastisch naar nog maar 18%. In absolute aantallen geldt hetzelfde: van bij elkaar vrijwel elk jaar (ruim) meer dan 500 meldingen (gemiddeld 553) in de jaren 2014-2017 naar nog maar 152 in 2018.<sup>76</sup> Deze alarmerende ontwikkeling geldt ook voor alle drie de groepen melders zonder wettelijke grondslag afzonderlijk (zorgcoördinatoren: van jaarlijks gemiddeld 233 in 2014-2017 naar nog maar 91 in 2018 (terwijl het aantal zorgcoördinatoren juist is gestegen, zie §2.1.3); FairWork: van jaarlijks gemiddeld 118 in 2014-2017 naar nog maar 5 in 2018; overige melders: van jaarlijks gemiddeld 202 in 2014-2017 naar nog maar 56 in 2018).

Het moge duidelijk zijn dat de vereiste toestemmingsverklaring het landelijke zicht op de mensenhandelslachtoffers die in Nederland in beeld komen ernstig belemmert. Op dit moment is het zelfs de vraag in hoeverre de CoMensha-registratie hiervoor nog gebruikt kan worden. Het hebben van inzicht in de groep slachtoffers die in Nederland in beeld is, is echter cruciaal voor de totstandkoming van een informatiegestuurd integrale aanpak. Zonder kennis over wie de slachtoffers zijn, kan een effectieve bescherming niet worden vormgegeven. Daarnaast kan de uitvoering van de aanpak niet worden gemonitord, de cijfers zijn dan namelijk niet langer een afspiegeling van wat er in de praktijk gebeurt. Het is

<sup>76</sup> Voor specifiek de mensenhandelvorm binnenlandse seksuele uitbuiting is sprake van een daling van 78% (van ruim 150 in 2017 naar nog maar 33 in 2018).

dan ook evident dat dit probleem – waarvoor al herhaaldelijk is gewaarschuwd<sup>77</sup> – zo spoedig mogelijk opgelost wordt.

Het is overigens niet per definitie zo dat de melders zonder wettelijke grondslag nu ook geen slachtoffers meer signaleren en/of beschermen. Zo blijkt bijvoorbeeld uit het jaarverslag van FairWork – een ngo die opkomt voor de belangen van slachtoffers van specifiek arbeidsuitbuiting – dat in 2018 449 cliënten zijn geadviseerd en dat bij 37% van hen sprake was van één of meer signalen van mensenhandel.<sup>78</sup> Het gaat in dit geval dus om ruim 160 mogelijke slachtoffers van mensenhandel in dit jaar die wel door FairWork zijn geholpen, maar waarvan er maar 5 identificeerbaar gemeld konden worden bij CoMensha (zie [Figuur 3.12](#)).<sup>79</sup>

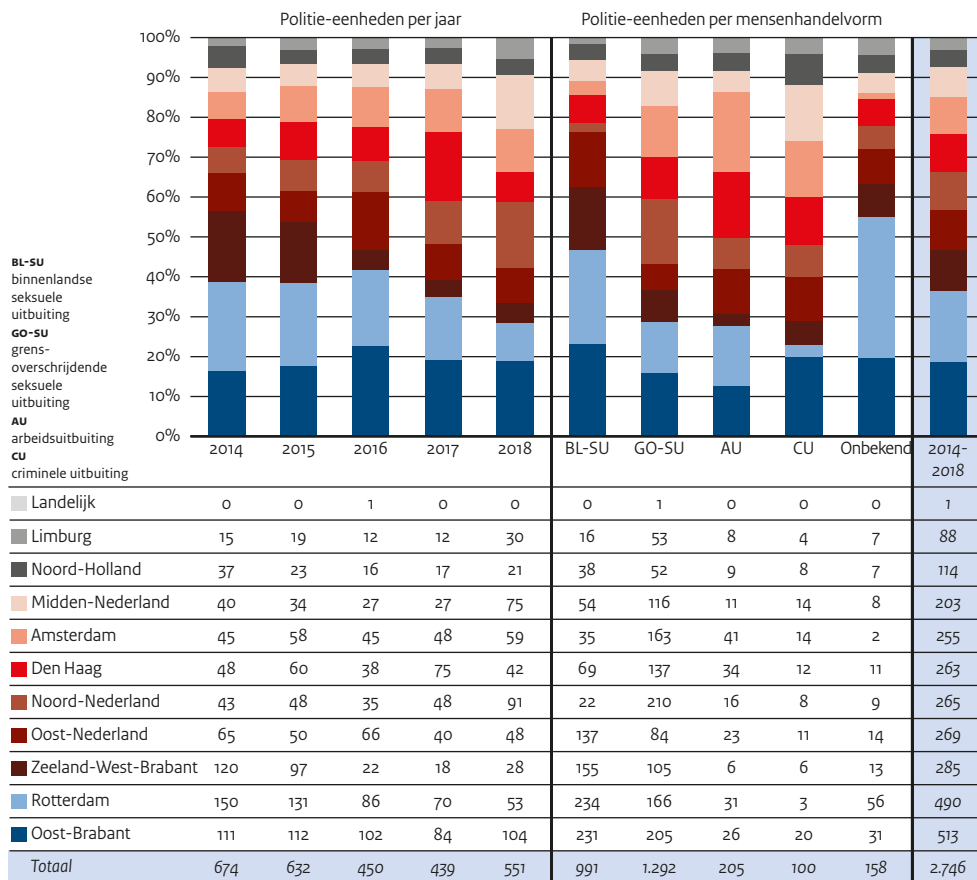
### 3.6.1 Regionale politiemeldingen

In en onder [Figuur 3.12](#) is reeds aandacht besteed aan de (ontwikkeling van de) 2.703 politiemeldingen in 2014-2018. Omdat in [Figuur 3.12](#) alleen sprake was van mogelijke overlap tussen de verschillende weergegeven categorieën melders en er dus geen sprake was van dubbele meldingen binnen één categorie melders, betreffen die 2.703 politiemeldingen ook 2.703 unieke slachtoffers. Het komt echter wel voor dat slachtoffers in hetzelfde jaar meer dan eens zijn gemeld door verschillende regionale politie-eenheden. In [Figuur 3.13](#) gaat het daarom om 2.746 (in plaats van 2.703) politiemeldingen, weergegeven naar regionale politie-eenheid, zowel per jaar als per mensenhandelvorm.

77 [Nationaal Rapporteur, 2016](#) (Monitor mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015); [Nationaal Rapporteur, 2017](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016).

78 FairWork, 2019, p. 5.

79 FairWork heeft in 2018 overigens wel alle ruim 160 slachtoffers bij CoMensha gemeld, maar – vanwege de AVG – op zo'n manier dat CoMensha de slachtoffers niet kon opnemen in de registratie (zonder identificerende gegevens op basis waarvan CoMensha unieke – en daarmee dubbel gemelde – slachtoffers kan identificeren) (mondelinge informatie FairWork, 9 juli 2019).



Figuur 3.13 Politiemeldingen van slachtoffers naar politie-eenheid, per jaar 2014-2018<sup>80</sup> en per mensenhandelvorm<sup>81</sup> (N=2.746)

Bron: CoMensha-databestanden

- 80 Oost-Brabant:  $\chi^2=7,648$ ;  $df=4$ ;  $p=0,105$ ;  $V=0,053$ ;  $p=0,105$  / Rotterdam:  $\chi^2=36,560$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,116$ ;  $p=0,000$  / Zeeland-West-Brabant:  $\chi^2=103,856$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,196$ ;  $p=0,000$  / Oost-Nederland:  $\chi^2=15,032$ ;  $df=4$ ;  $p=0,005$ ;  $V=0,075$ ;  $p=0,005$  / Noord-Nederland:  $\chi^2=47,201$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,132$ ;  $p=0,000$  / Den Haag:  $\chi^2=36,480$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,116$ ;  $p=0,000$  / Amsterdam:  $\chi^2=9,341$ ;  $df=4$ ;  $p=0,053$ ;  $V=0,059$ ;  $p=0,053$  / Midden-Nederland:  $\chi^2=42,125$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,125$ ;  $p=0,000$  / Noord-Holland:  $\chi^2=3,797$ ;  $df=4$ ;  $p=0,434$ ;  $V=0,037$ ;  $p=0,434$  / Limburg:  $\chi^2=12,815$ ;  $df=4$ ;  $p=0,012$ ;  $V=0,069$ ;  $p=0,012$ .
- 81 Oost-Brabant:  $\chi^2=25,311$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,097$ ;  $p=0,000$  / Rotterdam:  $\chi^2=92,514$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,185$ ;  $p=0,000$  / Zeeland-West-Brabant:  $\chi^2=51,492$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,138$ ;  $p=0,000$  / Oost-Nederland:  $\chi^2=33,992$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,112$ ;  $p=0,000$  / Noord-Nederland:  $\chi^2=133,850$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,223$ ;  $p=0,000$  / Den Haag:  $\chi^2=22,643$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,092$ ;  $p=0,000$  / Amsterdam:  $\chi^2=98,524$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,191$ ;  $p=0,000$  / Midden-Nederland:  $\chi^2=19,404$ ;  $df=4$ ;  $p=0,001$ ;  $V=0,085$ ;  $p=0,001$  / Noord-Holland:  $\chi^2=3,878$ ;  $df=4$ ;  $p=0,423$ ;  $V=0,038$ ;  $p=0,423$  / Limburg:  $\chi^2=12,864$ ;  $df=4$ ;  $p=0,012$ ;  $V=0,069$ ;  $p=0,012$ .



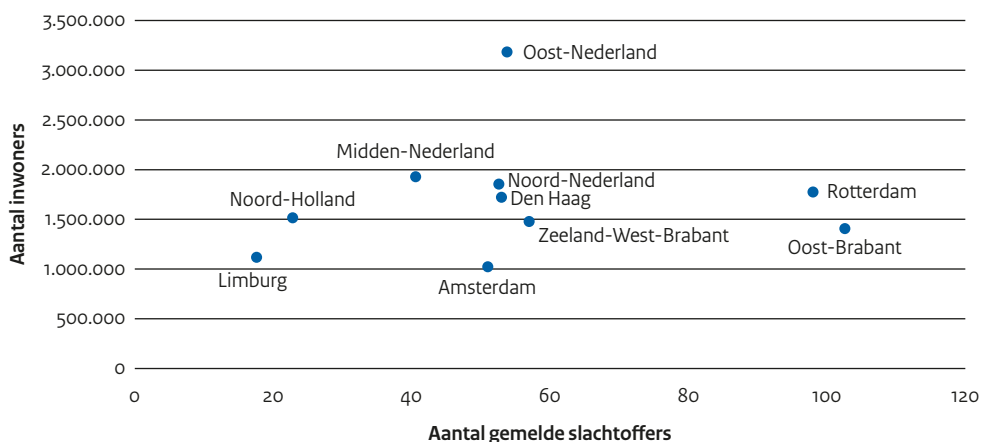
De laatste kolom in de figuur (2014-2018) laat zien dat de regionale politie-eenheden Oost-Brabant en Rotterdam een stuk meer slachtoffers bij CoMensha melden dan de andere eenheden: beide gemiddeld rond de 100 per jaar (in de figuur blauw weergegeven). Desalniettemin is het aantal meldingen vanuit Rotterdam in het weergegeven tijdsbestek flink afgenomen (van 150 in 2014 naar 53 in 2018). Na deze twee (blauwe) regionale eenheden volgen zes regio's die alle jaarlijks gemiddeld rond de 50 slachtoffers melden (in de figuur rood weergegeven). Hierbij valt overigens op dat in 2018 de regionale politie-eenheid Noord-Nederland bijna 100 meldingen (n=91) bij CoMensha heeft gedaan, en daarmee in dit jaar de tweede plek inneemt. Ook Midden-Nederland laat in dit meest recente jaar een behoorlijke stijging zien. Tot slot melden Noord-Holland en Limburg slechts zo'n 20 slachtoffers per jaar (waarbij het er in Limburg in 2018 wel aanzienlijk meer zijn dan voorheen) en meldt de Landelijke Eenheid vrijwel nooit slachtoffers – ook niet in het meest recente jaar 2018 (in de figuur grijs weergegeven). Dit laatste is opmerkelijk in het licht van de ambitie zoals geformuleerd in het Tactisch programma mensenhandel van het Landelijk Parket en de Landelijke Eenheid 2018/2019 (zie hierover meer §2.1.1).

In de vorige slachtoffermonitor werd al opgemerkt dat de verschillen tussen de regionale politie-eenheden het grootst zijn bij de mensenhandelvorm 'binnenlandse seksuele uitbuiting'. Dit is logischerwijs nog steeds het geval:<sup>82</sup> meer dan drie kwart (76%; n=757) van alle 991 politiemeldingen over binnenlandse seksuele uitbuiting in de totale periode zijn afkomstig van slechts vier eenheden (Rotterdam (24%), Oost-Brabant (23%), Zeeland-West-Brabant (16%) en Oost-Nederland (14%)). In de vorige monitor was deze bevinding mede aanleiding tot de aanbeveling extern onderzoek te laten verrichten naar de achtergrond van deze verschillen en daarbij in beeld te brengen welke problemen de politie-eenheden ondervinden in het opsporen van mensenhandel en welke randvoorwaarden noodzakelijk zijn om deze problemen te overkomen.<sup>83</sup> Zoals beschreven in §2.1.1 kent deze aanbeveling op dit moment helaas nog geen opvolging. De resultaten in deze monitor ondersteunen echter wel nogmaals het belang van het onderzoek zoals door de Nationaal Rapporteur beoogd.

Het aantal meldingen door een regionale politie-eenheid is naar verwachting (deels) afhankelijk van de populatieomvang van de slachtoffers binnen een regionale politie-eenheid (de slachtoffers in beeld plus de slachtoffers die buiten beeld blijven). Ook is het waarschijnlijk dat het aantal slachtoffers enigszins samenhangt met het aantal inwoners in een regionale politie-eenheid. Daarom zijn in [Figuur 3.14](#) – per regionale politie-eenheid – het gemiddeld jaarlijks aantal (door de politie) gemelde slachtoffers (horizontale as) afgezet tegen het aantal inwoners (verticale as).

82 Aangezien vier van de vijf weergegeven jaren overlappen met de vorige slachtoffermonitor.

83 [Nationaal Rapporteur, 2018](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 131-132, Aanbeveling 3.



**Figuur 3.14** Het jaarlijks gemiddeld aantal gemelde slachtoffers ten opzichte van het gemiddeld aantal inwoners per regionale politie-eenheid in 2014-2018<sup>84</sup>

Bron: CoMensha-databestanden en Centraal Bureau voor de Statistiek<sup>85</sup>

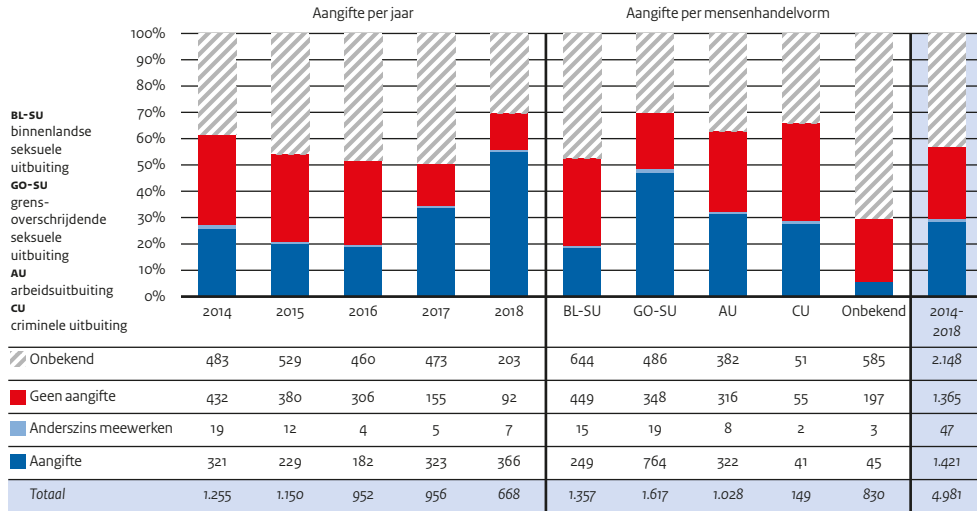
De stippen in de bovenstaande figuur liggen niet op een lijn, wat betekent dat er – anders dan verwacht – geen duidelijk verband bestaat tussen het aantal inwoners binnen een regionale politie-eenheid en het aantal gemelde slachtoffers. Oftewel, er geldt niet: hoe meer inwoners, hoe meer gemelde slachtoffers. Hiervoor zijn twee verklaringen denkbaar. Ofwel: de populatieomvang van de slachtoffers – en daarmee ook het aantal gemelde slachtoffers – binnen een regionale politie-eenheid hangt niet zozeer samen met het inwonersaantal, maar meer met andere factoren (zoals bijvoorbeeld geografische ligging, de aanwezigheid van logistieke (transport)knooppunten, de samenstelling van de bevolking, gemeentelijk prostitutiebeleid etc.). Ofwel: het aantal door een regionale politie-eenheid gemelde slachtoffers is niet zozeer afhankelijk van de populatieomvang van de slachtoffers binnen deze regionale politie-eenheid, maar meer van expertise, beschikbare capaciteit en/of prioritering. In dit kader speelt ook de meldingsbereidheid aan CoMensha een rol, die per regionale politie-eenheid zou kunnen verschillen.

<sup>84</sup>  $r=0,092$ ;  $p=0,800$ .

<sup>85</sup> Het gemiddeld aantal inwoners per regionale politie-eenheid in de jaren 2014-2018 volgens Statline (geraadpleegd juli 2019).

### 3.7 Aangifte door de vier groepen slachtoffers

Figuur 3.15 laat zien hoeveel van de 4.981 slachtoffers die in 2014-2018 bij CoMensha zijn gemeld aangifte hebben gedaan of anderszins hebben meegewerkt aan het opsporingsonderzoek, zowel per jaar als per mensenhandelvorm.



Figuur 3.15 Aangifte door de bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar 2014-2018<sup>86</sup> en per mensenhandelvorm<sup>87</sup> (N=4.981)

Bron: CoMensha-databestanden

Gemiddeld is maar van een kleine meerderheid (57%) van de slachtoffers bekend of al dan niet aangifte is gedaan. Soms komt dit doordat ten tijde van de melding bij CoMensha de bedenktijd nog loopt of alleen pas een intake is gedaan. Dit betekent dat de twee hierna genoemde percentages minima zijn. In ieder geval 29% van de slachtoffers heeft aangifte gedaan of op een andere manier meegewerkt aan de opsporing (zie de blauwe categorieën in de laatste kolom 2014-2018) en minstens 27% heeft geen aangifte gedaan (zie de rode categorie in de laatste kolom 2014-2018).

De eerste vijf kolommen in Figuur 3.15 tonen de ontwikkeling per jaar. Hierbij vallen twee dingen op. Het eerste is dat het percentage slachtoffers van wie bekend is of aangifte is gedaan, in 2018 hoger ligt dan in de vier jaar ervoor: van tussen de 51%-62% in 2014-2017 naar 70% in 2018. Dit komt waarschijnlijk onder meer doordat in 2018 de melders zonder wettelijke grondslag nog maar nauwelijks slachtoffers hebben gemeld (zie §3.6, Figuur 3.12.). Deze melders hebben minder vaak dan opsporingsinstanties kennis over of al dan niet aangifte is gedaan, wat in de jaren vóór 2018 zorgde voor een hoger percentage 'onbekend of aangifte is gedaan'. Het tweede punt dat opvalt is dat er in het meest recente jaar in

86  $\chi^2=424,324$ ;  $df=12$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,169$ ;  $p=0,000$ .

87  $\chi^2=685,735$ ;  $df=12$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,214$ ;  $p=0,000$ .

verhouding ook veel vaker aangifte is gedaan (vergelijk 56% in 2018 met tussen de 20%-34% in 2014-2017). Dit is te verklaren door de plotselinge toestroom van de zogenoemde Dublinclaimanten (zie §2.1.3) die per definitie afkomstig zijn van buiten de Europese Unie (EU). Slachtoffers van buiten de EU werken veel vaker mee aan de opsporing dan EU-slachtoffers,<sup>88</sup> omdat hun verblijfsstatus hiervan afhankelijk is.<sup>89</sup>

Wanneer het deel van de slachtoffers van wie niets bekend is over het al dan niet doen van aangifte (gemiddeld 43%) buiten beschouwing wordt gelaten, dan blijkt dat gemiddeld over de vijf jaar ongeveer net zo vaak wel is meegewerkt aan de opsporing (52%) als niet (48%). Deze verhouding is overigens niet ieder jaar hetzelfde. In de jaren 2014, 2015 en 2016 werd namelijk vaker niet meegewerkt dan wel (38%-44%). Pas in 2017 en 2018 is deze verhouding omgedraaid, naar zelfs 80% wel meewerken in het meest recente jaar. Daarnaast blijkt dat slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting als enige groep vaker wel (gemiddeld 69% in vijf jaar) dan niet meewerken. Van de slachtoffers van arbeidsuitbuiting (geregeld ook niet-EU slachtoffers, zie [Figuur 3.10](#)) werkt gemiddeld ongeveer de helft mee (51%). Binnen de overige slachtoffergroepen zijn de slachtoffers die meewerken aan de opsporing juist in de minderheid (criminele uitbuiting: 44%, binnenlandse seksuele uitbuiting: 37%, slachtoffers van wie de mensenhandelvorm onbekend is: 20%).

### 3.8 Conclusie

De landelijke slachtofferregistratie van CoMensha is uniek. Hierin wordt immers informatie van opsporingsinstanties, andere organisaties (waaronder ngo's) en particulieren gekoppeld. Het zicht op de slachtoffers van mensenhandel die in Nederland in beeld zijn, wordt door de Nationaal rapporteur daarom ook reeds sinds jaar en dag gebaseerd op de CoMensha-registratie. Het beeld dat op basis hiervan door de rapporteur in de jaarlijkse mensenhandelmonitors geschetst wordt, draagt vervolgens dus bij aan de vormgeving en monitoring van een informatiegestuurde, effectieve (slachtoffergerichte) aanpak van mensenhandel.

88 Zo werkt gemiddeld 48% (73% wanneer de slachtoffers van wie onbekend is of ze aangifte hebben gedaan buiten beschouwing worden gelaten) van de bij CoMensha gemelde slachtoffers van buiten de EU mee aan de opsporing, ten opzichte van 18% (35% exclusief onbekend) van de bij CoMensha gemelde EU-slachtoffers, waaronder Nederlandse slachtoffers (inclusief onbekend:  $\chi^2=509,879$ ;  $df=2$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,325$ ;  $p=0,000$ ; exclusief onbekend:  $\chi^2=409,118$ ;  $df=1$ ;  $p=0,000$ ;  $\phi=0,383$ ;  $p=0,000$ ).

89 Overigens geldt zowel voor de EU-slachtoffers (inclusief Nederlands), als de niet-EU slachtoffers dat het percentage aangifte in de jaren 2017 en 2018 hoger is dan in de jaren ervoor. Zoals in de vorige slachtoffermonitor beschreven kwam dit in 2017 door een verrijking van de gegevens via het EMM (zie [Nationaal Rapporteur, 2018](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017), §3.7, p. 90). Hoewel er in 2018 geen slachtoffers zijn toegevoegd aan de CoMensha-registratie op basis van informatie afkomstig van het EMM (zie §3.2), zijn de gegevens (zoals informatie over of aangifte is gedaan) over de slachtoffers die reeds door de opsporing bij CoMensha gemeld waren in de eerste helft van 2018, wel ook aangevuld met EMM-informatie. Daarnaast speelt voor 2018 dus ook mee dat het aandeel slachtoffers gemeld door de opsporing veel groter is (vanwege nauwelijks meldingen van melders zonder wettelijke grondslag) en de opsporing in verhouding hoogstwaarschijnlijk vaker slachtoffers meldt die aangifte doen (alleen al omdat ze daar vaker kennis over hebben).

### *Het totaal aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers*

In de periode 2014-2018 zijn er in totaal 4.981 slachtoffers bij CoMensha gemeld (exclusief de slachtoffers van seksuele uitbuiting die uitsluitend door de KMar zijn gemeld<sup>90</sup> zie [Figuur 3.2](#)). Het jaarlijks aantal gemelde slachtoffers is in deze vijfjarige periode bijna gehalveerd: van 1.255 in 2014 naar nog maar 668 in het meest recente jaar 2018. Het is echter niet aannemelijk dat de daadwerkelijke slachtofferpopulatie (die voor de jaren 2014/2015 is geschat op tussen de 5.000 en 7.500) in de afgelopen periode ook fors is afgenomen. Dit zou dus betekenen dat op dit moment nóg veel minder slachtoffers – dan de in 2014/2015 geschatte 19% – voorkomen in de registratie van CoMensha (zie ook [§1.5](#)).

### *Het aantal gemelde slachtoffers van de verschillende mensenhandelvormen*

Gemiddeld is 27% van de slachtoffers die in 2014-2018 bij CoMensha zijn gemeld, slachtoffer van binnenlandse seksuele uitbuiting; 32% van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting; 21% van arbeidsuitbuiting; 3% van criminele uitbuiting; en is van de overige 17% door ontbrekende informatie niet bekend van welke mensenhandelvorm sprake is (zie [Figuur 3.7](#)). Merk op dat binnen deze laatste groep slachtoffers van wie de mensenhandelvorm niet bekend zou zijn, vijf slachtoffers van gedwongen orgaanverwijdering vallen. Gezien het incidentele (geregistreerde) vóórkomen van deze mensenhandelvorm, kunnen zij niet als aparte groep slachtoffers worden weergegeven. Wat in dit kader wel opmerkelijk is, is het feit dat in het meest recente jaar 2018 maar liefst drie van deze vijf slachtoffers gemeld zijn, en daarnaast tevens een slachtoffer van zowel gedwongen orgaanverwijdering als criminele uitbuiting (dit slachtoffer is opgenomen in de groep slachtoffers die crimineel zijn uitgebuit) (zie [Figuur 3.3](#)).

Wanneer per mensenhandelvorm naar de ontwikkeling per jaar wordt gekeken dan vallen drie dingen op (zie [Figuur 3.7](#)). Het aantal gemelde slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting is enorm gedaald: van ruim 350 slachtoffers in 2014 en 2015 naar rond de 250 slachtoffers in de twee jaren erna, naar nog maar zo'n 130 slachtoffers in 2018. Het aantal gemelde slachtoffers van arbeidsuitbuiting laat eenzelfde soort beweging zien, waarbij in 2018 sprake is van de grootste daling (van rond de 250 in 2014/2015, naar ruim 200 in 2016/2017, naar nog maar ongeveer 100 in 2018). Hier staat tegenover dat het aantal slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting dat voorkomt in de CoMensha-registratie in 2018 juist behoorlijk is gestegen (van jaarlijks een kleine 300 in de periode 2015-2017 naar 350 in 2018).

### *Specifieke sectoren van seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting*

In de huidige monitor wordt voor de derde keer op rij geconstateerd dat de gemelde slachtoffers van seksuele uitbuiting steeds vaker worden aangetroffen op locaties die primair niet zijn ingericht voor sekswerk – oftewel in de zo aangeduide 'minder zichtbare sectoren' (met name thuisprostitutie en escort/hotelprostitutie) – dan op locaties die hiervoor primair wél zijn ingericht – de 'meer zichtbare sectoren' (zoals raamprostitutie en bordelen/clubs/privéhuizen). Zo is in de jaren 2016-2018 – van de slachtoffers van wie de specifieke sector van uitbuiting bekend is of is bijgeschat – nog maar 15% uitgebuit in de 'meer zichtbare sectoren' en dus maar liefst 85% in de 'minder zichtbare sectoren' (zie [Figuur 3.4b](#)). Deze cijfers onderstrepen wederom het grote belang van toezicht op juist de minder zichtbare sectoren in de aanpak van seksuele uitbuiting. Dit dient erkend te worden in het wetsvoorstel van de Wet Regulering Sekswerk (Wrs) die in het najaar van 2019 in consultatie gaat.

<sup>90</sup> Het gaat bij de uitsluitend door de KMar gemelde seksuele uitbuitingslachtoffers meestal om grensoverschrijdende prostitutie zonder dat daarbij uitbuiting kan worden verondersteld. Ingevolge het arrest van de Hoge Raad van 17 mei 2016 kunnen deze personen niet langer als mensenhandelslachtoffer worden beschouwd (zie [§3.3](#) en [§3.5.2](#)).

De bij CoMensha gemelde slachtoffers van arbeidsuitbuiting zijn uitgebuit in een variëteit aan verschillende sectoren. De vier arbeidsuitbuitingssectoren die in de afgelopen vijf jaar het vaakst zijn geregistreerd zijn: de landbouw/bosbouw/visserij, de horeca, huishoudelijk werk (inclusief au-pairs) en de industrie (zie [Figuur 3.5](#)). In dit hoofdstuk vallen onder de mensenhandelvorm criminele uitbuiting niet alleen de slachtoffers die gedwongen werden tot het plegen van strafbare feiten (met name drugs- en vermogensdelicten, zie [Figuur 3.6](#)), maar ook de slachtoffers die gedwongen werden om te bedelen of om schulden op te bouwen (bijvoorbeeld door het afsluiten van telefoonabonnementen).

#### Persoonskenmerken

Gemiddeld is een kwart (25%) van alle gemelde slachtoffers in 2014-2018 man (zie [Figuur 3.8](#)) en is 44% jonger dan 23 jaar op het moment dat ze bij CoMensha worden gemeld (21% is minderjarig en 23% is adolescent, zie [Figuur 3.9](#)). De geslachts- en de leeftijdsverdeling van de slachtoffers verschilt sterk per mensenhandelvorm. Zo zijn de gemelde slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting het minst vaak man (3%) en het vaakst minderjarig of adolescent (65%), en kent de groep gemelde slachtoffers van arbeidsuitbuiting juist de meeste mannen (61%) en de minste minderjarigen en adolescenten (9%).

Van alle gemelde slachtoffers bij CoMensha in de gemonitorde vijf jaar heeft 34% de Nederlandse nationaliteit, 26% een andere Europese nationaliteit, 22% een Afrikaanse nationaliteit en 12% een Aziatische nationaliteit (zie [Tabel 3.1](#) en [Figuur 3.10](#)). Ook de herkomstregio's van de slachtoffers verschillen per mensenhandelvorm. De gemelde slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting zijn (per definitie) alle afkomstig uit Nederland. Een aanzienlijk deel (37% respectievelijk 55%) van de gemelde slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting en arbeidsuitbuiting, is afkomstig uit Europa. Roemenië en Bulgarije komen bij deze beide mensenhandelvormen voor in de top-5 van meest voorkomende nationaliteiten. In het geval van arbeidsuitbuiting maken daarnaast ook de Europese landen Polen en Hongarije hier onderdeel van uit. Verder is ongeveer de helft (48%) van de gemelde slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting afkomstig uit Afrika (met name Nigeria, Oeganda en Guinee) en is 30% van de gemelde slachtoffers van arbeidsuitbuiting afkomstig uit Azië (met name de Filipijnen). De gemelde slachtoffers van criminele uitbuiting zijn qua afkomst het meest heterogeen. Het gaat bij hen ongeveer net zo vaak om Nederlandse (32%) als om Europese (30%) slachtoffers.

#### Politiemeldingen

De politie neemt in de periode 2014-2018 gemiddeld bijna de helft (46%) van alle meldingen bij CoMensha voor haar rekening (zie [Figuur 3.12](#)). De politie is de voornaamste opsporingsinstantie voor (binnenlandse dan wel grensoverschrijdende) seksuele uitbuiting en voor criminele uitbuiting. Zij doet dan ook meer dan de helft van alle meldingen over deze drie mensenhandelvormen (respectievelijk 63%, 61% en 58%).

In de gemonitorde vijf jaren is het aantal politiemeldingen over slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting (van 262 politiemeldingen in 2014 naar 112 in 2018) en over buitenlandse niet-Afrikaanse (met name Europese) slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (van 190 politiemeldingen in 2014 naar 62 in 2018) sterk afgenomen. Omdat de politie in regelgeving wordt aangespoord om alle designaleerde slachtoffers van mensenhandel bij CoMensha te melden (de zogenoemde meldplicht), duiden voornoemde dalingen er hoogstwaarschijnlijk op dat de politie nu daadwerkelijk minder slachtoffers van deze mensenhandelvormen signaleert dan voorheen. Ondanks dat de capaciteit binnen de

AVIM's in 2017<sup>91</sup> en in 2018<sup>92</sup> voor het eerst sinds jaren weer op sterkte was, heeft dit dus niet geleid tot een vast te stellen intensivering van de aanpak van deze mensenhandelvormen. Dit terwijl een impuls in de aanpak van met name binnenlandse seksuele uitbuiting juist zo hard nodig is. Bij herhaling is immers geconcludeerd dat deze mensenhandelvorm: (1) naar schatting het vaakst voorkomt in Nederland, (2) veruit de jongste slachtoffers (en daders)<sup>93</sup> kent, en (3) in verhouding het minst vaak bij CoMensha wordt gemeld.<sup>94</sup>

Daarnaast blijkt dat de politie jaarlijks wel steeds meer Afrikaanse slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting heeft gemeld bij CoMensha (van 92 politiemeldingen in 2014 naar 261 in 2018). Deze ontwikkeling – waarbij de grootste stijging plaatsvond tussen 2017 en 2018 – illustreert de recente forse toename van slachtoffers van mensenhandel met een zogenoemde Dublinstatus (zie hierover meer §2.1.3).

Verder meldt de politie ook steeds wat meer slachtoffers van criminele uitbuiting bij CoMensha (van 12 in 2014 naar 33 in 2018). Ook in het meest recente jaar gaat het echter om een erg klein aantal. Feitelijk staat de aanpak van deze mensenhandelvorm dus nog in de kinderschoenen. Wel bestaan er steeds meer signalen dat criminele uitbuiting in Nederland zich op veel grotere schaal voordoet dan de cijfers doen vermoeden (zie hierover meer §2.4.3). De signalering van criminele uitbuiting – zeker ook binnen de opsporing van strafbare feiten in het algemeen – verdient daarom meer aandacht.

#### ISZW-DO-meldingen

Van het totaal aantal meldingen bij CoMensha in 2014-2018 is 6% afkomstig van ISZW-DO (zie [Figuur 3.12](#)). ISZW-DO is de voornaamste opsporingsinstantie voor arbeidsuitbuiting. Binnen deze mensenhandelvorm neemt zij dan ook een hoger percentage meldingen – namelijk 27% – voor haar rekening (318 van de 1.200). In 2017 was het aantal meldingen vanuit ISZW-DO opvallend laag (slechts 38). Inmiddels bestaan er interne afspraken over wanneer een slachtoffer van arbeidsuitbuiting bij CoMensha te melden. Het aantal ISZW-DO-meldingen is, ten opzichte van 2017, in 2018 dan ook verdubbeld (naar 75).

#### Meldingen van melders zonder wettelijke grondslag

Professionals werkzaam bij andere organisaties dan opsporingsinstanties (denk hierbij aan zorgcoördinatoren, ngo's zoals FairWork, opvang- en zorginstellingen etc.) nemen een aanzienlijk deel in van alle slachtoffermeldingen bij CoMensha. Het gaat maar liefst om 40% van alle meldingen in de periode 2014-2018 (zie [Figuur 3.12](#)). In absolute aantallen gaat het om 2.365 meldingen over 2.309 unieke slachtoffers, waarvan er 1.779 zelfs uitsluitend door deze melders zijn gemeld (en dus niet ook door opsporingsinstanties). Voorgaande illustreert het grote belang van deze groep melders in de signalering en bescherming van slachtoffers van mensenhandel. Het zicht hierop is dan ook onmisbaar voor de vormgeving en monitoring van de (slachtoffergerichte) aanpak van mensenhandel.

91 Brief van de minister van JenV d.d. 1 juni 2017, *Kamerstukken II 2016/17*, 28638, nr. 158, p. 2.

92 Brief van de staatssecretaris van JenV, de minister van SZW, de minister van VWS, de minister van BuZa, de minister voor BHO d.d. 25 mei 2018, *Kamerstukken II 2017/2018*, 28638, nr. 161, p. 5.

93 [Nationaal Rapporteur, 2019](#) (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017).

94 [Nationaal Rapporteur, 2016](#) (Monitor mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015); [Nationaal Rapporteur, 2017](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016).

Deze melders hebben echter geen wettelijke grondslag waarop zij slachtoffers bij CoMensha mogen melden. Een melding vereist in dit geval de uitdrukkelijke toestemming van het slachtoffer (of zijn of haar ouder/voogd). Sinds het van toepassing worden van de AVG op 25 mei 2018, wordt het toestemingsvereiste in de praktijk veel vaker dan daarvoor nageleefd (zie ook §2.1.4). Dat dit tot problemen leidt, laten de cijfers duidelijk zien. In de periode 2014-2017 deden de melders zonder wettelijke grondslag bij elkaar vrijwel elk jaar (ruim) meer dan 500 meldingen (gemiddeld 553). In 2018 waren dit er nog slechts 152.

Het is duidelijk dat de vereiste toestemmingsverklaring het zicht op de mensenhandelslachtoffers die in Nederland in beeld komen, ernstig belemmert. Op dit moment is het zelfs de vraag in hoeverre de CoMensha-registratie nog kan fungeren als belangrijke informatiebron die zicht verschaft op de mensenhandel in beeld, en in het verlengde daarvan, als informatiebron die bijdraagt aan de vormgeving en monitoring van de aanpak van mensenhandel.



## 4 Vreemdelingrechtelijke bescherming slachtoffers mensenhandel

### 4.1 Inleiding

Internationale verdragen en Europese richtlijnen verplichten Nederland tot een op mensenrechten gebaseerde aanpak van mensenhandel.<sup>1</sup> Deze aanpak omvat onder meer de (vreemdelingrechtelijke) bescherming van buitenlandse slachtoffers van mensenhandel. In Nederland is deze bescherming geregeld in de verblijfsregeling mensenhandel in de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc 2000). Uit de Vc 2000 blijkt dat de vreemdelingrechtelijke bescherming van buitenlandse slachtoffers is gekoppeld aan het strafrecht. Dit betekent dat het doen van aangifte in principe noodzakelijk is voor het verkrijgen van een tijdelijke verblijfstitel en toegang tot hulpverlening en bijstand.<sup>2</sup> De verblijfsregeling mensenhandel heeft als doel slachtoffers van mensenhandel te beschermen door hen de mogelijkheid te bieden in Nederland veilig te herstellen en zich te onttrekken aan de invloed van hun mensenhandelaar. Deze bescherming dient vervolgens de bereidheid van slachtoffers te stimuleren om aangifte te doen en/of mee te werken aan het strafrechtelijk onderzoek. Slachtoffers die aangifte doen en/of medewerking verlenen hoeven immers niet te vrezen dat zij als illegaal vreemdeling Nederland moeten verlaten. Aan het bieden van vreemdelingrechtelijke bescherming zit dus ook duidelijk een instrumenteel aspect verbonden: de opsporing van daders van mensenhandel.<sup>3</sup>

De Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) is verantwoordelijk voor de vreemdelingrechtelijke bescherming van slachtoffers van mensenhandel. De IND verstrekt ieder jaar een overzicht aan de Nationaal

---

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

2 Uitzondering hierop is de regeling van het schrijnend pad (zie hierover §4.2).

3 Brief van de staatssecretaris van JenV van 23 juni 2014, *Kamerstukken II* 2013/14, 28 638, nr. 121 (Doorlichting verblijfsregeling mensenhandel). Deze tweeledigheid komt terug in Richtlijn 2004/81/EG waar in artikel 1 als doel is gesteld 'de voorwaarden vast te stellen voor het verlenen van verblijfstitels van beperkte duur, gekoppeld aan de duur van de daarmee verband houdende nationale procedures, aan onderdanen van derde landen die hun medewerking verlenen bij het bestrijden van mensenhandel of hulp bij illegale immigratie.'

Rapporteur van alle behandelde aanvragen tot verblijf in het kader van mensenhandelslachtofferschap. Naast het aantal mensenhandelslachtoffers dat bij de IND bekend is vanwege een vreemdelingrechtelijke procedure gaat dit hoofdstuk ook in op de verschillende manieren waarop slachtoffers gebruik hebben gemaakt van de verblijfsregeling mensenhandel.

### *De integrale aanpak*

**Schema 1.1** in §1.2 beschrijft de integrale slachtoffergerichte aanpak van mensenhandel. Deze integrale slachtoffergerichte aanpak bestaat opeenvolgend uit het voorkomen van slachtofferschap, het signaleren en stoppen van bestaand slachtofferschap en het bieden van passende hulp aan slachtoffers. Om de reactieve slachtoffergerichte aanpak (vanaf de signalering van bestaand slachtofferschap) te kunnen monitoren en de effecten van de aanpak te kunnen meten is (cijfermatige) informatie nodig over de verschillende fases die in het schema onderscheiden worden. Hoeveel en welke slachtoffers gesignaleerd worden, hoeveel en welke slachtoffers gemeld worden bij- en onderzocht worden door instanties die slachtoffers verder kunnen helpen (zoals opsporingsinstanties, zorgcoördinatoren, scholen, gemeenten, jeugdzorginstanties), en hoeveel en welke slachtoffers uiteindelijk opvang krijgen en behandeld worden, is echter niet bekend. Hierdoor is een gedegen monitoring en dus de vormgeving van een informatiegestuurde effectieve aanpak op dit moment feitelijk niet mogelijk.

De bevindingen in dit hoofdstuk richten zich op buitenlandse slachtoffers van mensenhandel die vreemdelingrechtelijke bescherming, dat wil zeggen rechtmatig verblijf en toegang tot hulpverlening, behoeven en om die reden voorkomen in de registratie van de IND. De IND voorziet deze slachtoffers van de noodzakelijke status op basis waarvan zij aanspraak kunnen maken op bescherming en ondersteuning (zie de fase opvang/behandeling in [Schema 1.1](#)).

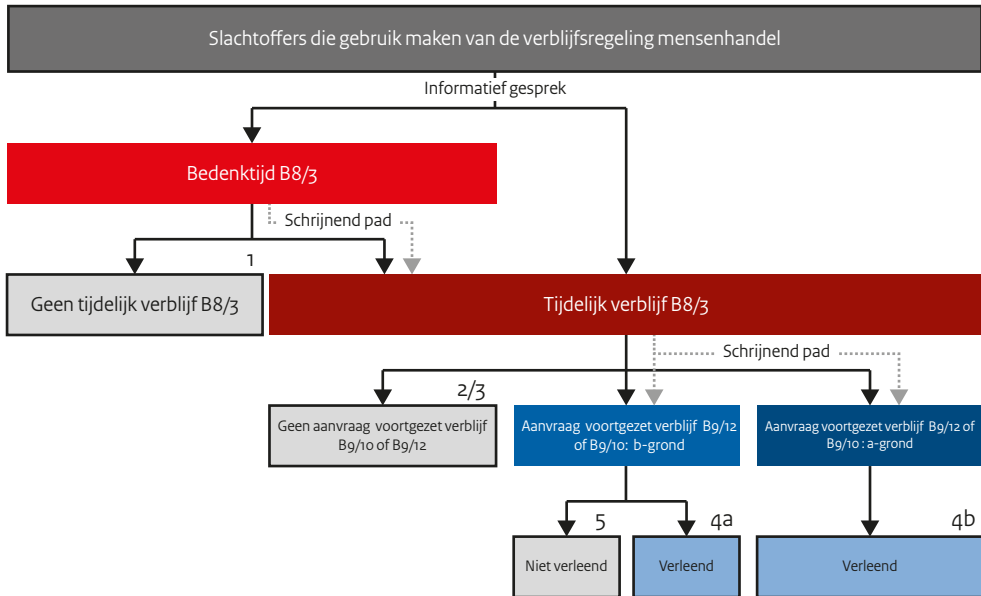
### *Leeswijzer*

De hierop volgende §4.2 zet het beleidskader voor vreemdelingrechtelijke bescherming van slachtoffers van mensenhandel uiteen. §4.3 beschrijft de gegevens die voor dit hoofdstuk zijn gebruikt. Vervolgens gaan §4.4 tot en met §4.7 in op de bevindingen die hieruit blijken. §4.4 biedt een overzicht van alle afgehandelde aanbiedingen van de bedenktijd en aanvragen voor tijdelijk- en voortgezet verblijf en beschrijft hoe vaak van de verschillende routes van de verblijfsregeling mensenhandel gebruik wordt gemaakt. In §4.5 en §4.6 wordt – respectievelijk – ingegaan op de verlening van vergunningen voor tijdelijk verblijf en voortgezet verblijf voor mensenhandelslachtoffers. §4.7 beschrijft de persoonskenmerken van de groepen slachtoffers die gebruik maken van de verblijfsregeling mensenhandel. Ten slotte worden in §4.8 de belangrijkste bevindingen samengevat.

## **4.2 Verbljfsregeling slachtoffers van mensenhandel**

De verblijfsregeling voor buitenlandse slachtoffers van mensenhandel lijkt op het eerste gezicht complex. De vreemdelingrechtelijke bescherming is grotendeels geregeld in de Vc 2000. Daarnaast zijn ook de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) en het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) van toepassing. De Vc 2000 onderscheidt twee vreemdelingrechtelijke situaties met betrekking tot tijdelijk verblijfsrecht voor buitenlandse slachtoffers van mensenhandel, namelijk de bedenktijd (§4.2.1) en een tijdelijke verblijfsvergunning (§4.2.2). De bedenktijd schort het vertrek van een slachtoffer dat niet rechtmatig in Nederland verblijft met drie maanden op. De tijdelijke verblijfsvergunning verschaft een tijdelijk ver-

blijfsrecht aan het slachtoffer. Schema 4.1 geeft een overzicht van de verblijfsregeling en mogelijk te volgen routes, zoals deze gold tot 1 augustus 2019.<sup>4</sup>



Schema 4.1 Schematische weergave van de verblijfsregeling mensenhandel tot 1 augustus 2019

#### 4.2.1 De bedenktijd

Uit Schema 4.1 volgt dat de bedenktijd de eerste stap is in de vreemdelingrechtelijke procedure voor buitenlandse slachtoffers van mensenhandel.<sup>5</sup> De bedenktijd is geregeld in hoofdstuk B8/3 van de Vc 2000. Hieruit volgt dat de bedenktijd uitsluitend openstaat voor slachtoffers die niet rechtmatig in Nederland verblijven en waarvan wordt vermoed dat zij, hetzij in Nederland hetzij in het buitenland, slachtoffer zijn van een situatie die strafbaar is gesteld in artikel 273f Wetboek van Strafrecht (Sr).<sup>6</sup> Bij de geringste aanwijzing van mensenhandel biedt de politie, KMar of ISZW-DO<sup>7</sup> vermoedelijke slachtoffers de bedenktijd aan.<sup>8</sup> Alhoewel aan het informatieve gesprek in de verblijfsregeling mensenhandel geen doel is toebedeeld, blijkt uit onderzoek dat het informatief gesprek feitelijk het moment is waarop opsporingsinstanties informatie vergaren op basis waarvan een beslissing over het aanbieden van de bedenktijd wordt genomen.

4 De verblijfsregeling mensenhandel is gewijzigd per 1 augustus 2019 (zie ook §4.2.2). Omdat de populatie slachtoffers waar dit hoofdstuk betrekking op heeft (periode 2014-2018), onder de oude regeling valt, is ervoor gekozen om alleen de oude regeling schematisch weer te geven.

5 Zie voor meer uitgebreide informatie over de bedenktijd §3.1 in *Nationaal Rapporteur, 2017* (Tiende rapportage mensenhandel).

6 B8/3 Vc 2000. Opgemerkt wordt dat art. 273f Sr ook ziet op situaties waarin het slachtoffer nog niet terwerkgesteld is.

7 Deze drie instanties zijn belast met de opsporing van mensenhandel (zie §2.1.1). Daarbij geldt dat de politie op voorspraak van ISZW-DO de bedenktijd aanbiedt. ISZW-DO biedt in feite dus indirect de bedenktijd aan.

8 De bedenktijd wordt verleend op grond van art. 8 onder k Vw 2000, B8/3 Vc 2000.

tijd wordt genomen.<sup>9</sup> Het informatieve gesprek vindt plaats voorafgaand aan een aangifte, en dient er toe zicht te krijgen op het slachtofferschap en het slachtoffer uitleg te geven over de strafrechtelijke procedure.<sup>10</sup> De bedenktijd wordt eenmalig verleend voor de duur van drie maanden. Gedurende de bedenktijd krijgen slachtoffers de mogelijkheid om te beslissen of zij aangifte willen doen, op andere wijze willen meewerken aan het strafproces<sup>11</sup>, of dat zij hiervan afzien. Slachtoffers kunnen er overigens ook voor kiezen om direct na het informatieve gesprek aangifte te doen. Aan hen kan dan tijdelijk verblijf verstrekt worden (zie hieronder) zonder dat daar de bedenktijd aan vooraf is gegaan. Als een persoon gebruik maakt van de bedenktijd dan heeft hij of zij gedurende deze periode recht op opvang en huisvesting, medische bijstand en rechtshulp.<sup>12</sup>

#### 4.2.2 De verblijfsvergunning

Na de bedenktijd volgt de tweede verblijfsrechtelijke situatie voor buitenlandse slachtoffers van mensenhandel, namelijk het aanvragen en verkrijgen van tijdelijk verblijfsrecht (zie [Schema 4.1](#)). Er bestaan twee opeenvolgende tijdelijke verblijfsvergunningen:

- De verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd op tijdelijke humanitaire gronden (hierna: *tijdelijk verblijf of B8/3*); en daaropvolgend
- De verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd op niet-tijdelijke humanitaire gronden (hierna: *voorgezet verblijf of B9/12 dan wel B9/10*).<sup>13</sup>

##### *Het tijdelijk verblijf (B8/3)*

De regels voor tijdelijk verblijf staan in de B8/3 Vc 2000. Tot 1 augustus 2019 werd tijdelijk verblijf verleend aan (vrijwel) alle buitenlandse slachtoffers die aangifte deden van mensenhandel of anderszins meewerkten aan het strafproces. De opsporingsinstantie stuurde in dat geval een kennisgeving op naar de IND (ook wel een Model M55), welke door de IND ambtshalve werd aangemerkt als aanvraag voor tijdelijk verblijf.<sup>14</sup> De IND maakte vervolgens een beslissing over de aanvraag. Een aanvraag werd slechts in enkele gevallen afgewezen.<sup>15</sup> Per 1 augustus 2019 zijn de beleidsregels uit de B8/3 van de Vc 2000 echter gewijzigd ten aanzien van buitenlandse slachtoffers met een Dublinstatus (zie over de Dublinstatus de kadertekst hieronder).

9 [Nationaal Rapporteur, 2017](#) (Tiende rapportage mensenhandel), §3.5.3.

10 Aanwijzing mensenhandel, *Stcr.* 2013, 16813, §4 onder opsporing.

11 In de verblijfsregeling staat steeds “op andere wijze medewerking willen verlenen aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijk aanleg van een verdachte van mensenhandel.” Omwille van de leesbaarheid wordt dit tezamen aangeduid als strafproces.

12 Hoofdstuk B8/3 Vc.

13 De verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd op niet-tijdelijke humanitaire gronden werd tot de inwerkingtreding van de Wet Modernisering Migratiebeleid in 2013 aangeduid als *voortgezet verblijf*. Omwille van de leesbaarheid wordt in deze monitor van deze term gebruik gemaakt waar een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd op niet-tijdelijke humanitaire gronden wordt bedoeld.

14 In dit verband is het goed om op te merken dat een vreemdeling niet zelf een aanvraag kan doen tot tijdelijk verblijf op basis van §3.1 onder 2 en 3 van de B8/3 Vc 2000. Zie ook rechtbank Den Haag 21 mei 2019, ECLI:NLRBDHA:2019:5480, overweging 6.2.

15 Uit §4.5 volgt dat in de jaren 2014-2018 een aanvraag voor tijdelijk verblijf slechts in 3% van de gevallen werd afgewezen. Voor 1 augustus 2019 kon de IND een aanvraag alleen afwijzen wanneer het slachtoffer geen aangifte had gedaan of medewerking had verleend aan het strafproces of op één van de algemene gronden vermeldt in art. 16, eerste lid, Vw 2000 (onderdelen b, c en k van dit artikel zijn niet van toepassing op slachtoffers van mensenhandel, zie art. 3.48, derde lid, Vb 2000 j° B8/3 Vc 2000, onder 3.1). Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer het slachtoffer een gevaar vormt voor de openbare orde zonder dat dit verband houdt met het mensenhandel feit.

De IND verleent aan deze slachtoffers alleen nog een tijdelijk verblijf indien het Openbaar Ministerie (OM) de IND heeft laten weten dat de aanwezigheid van het slachtoffer noodzakelijk is met het oog op de opsporing en vervolging van mensenhandel.<sup>16</sup> Als de aanwezigheid van het slachtoffer noodzakelijk is volgens het OM, beslist de IND binnen een streeftermijn van 24 uur over de aanvraag. Mocht het OM de aanwezigheid van het slachtoffer in Nederland niet noodzakelijk achten voor de opsporing en vervolging van mensenhandel, dan beslist de IND zo snel mogelijk over de aanvraag. De IND kan een aanvraag ook afwijzen zonder het bericht van het OM af te wachten wanneer de aangifte niet is gedaan binnen een termijn van drie maanden na indiening van de eerste asielaanvraag in Nederland. Tot slot vermeldt de B8/3 Vc 2000 ten aanzien van slachtoffers met een Dublinstatus, dat een geplande overdracht naar het Dublinland kan doorgaan ook al heeft een slachtoffer dat aangifte wil doen van mensenhandel dat nog niet kunnen doen. Voor buitenlandse slachtoffers van mensenhandel zonder Dublinstatus wijzigt niets: voor hen biedt het doen van aangifte of anderszins meewerken aan het strafproces voldoende reden om tijdelijk verblijf te krijgen.

#### *Mogelijke slachtoffers van mensenhandel met een Dublinstatus*

Mogelijke slachtoffers van mensenhandel (of vreemdelingen) van buiten de Europese Unie (EU) hebben vaak een Dublinstatus (zie §4.5.1). Dit betekent dat een vreemdeling Europa via een andere lidstaat dan Nederland is binnengekomen en in bezit is van een visum voor een ander land aangesloten bij de Dublinverordening of eerder in een andere lidstaat asiel heeft aangevraagd en daar ook als zodanig staat geregistreerd. Dit andere land is volgens de Dublinverordening van 2013 verantwoordelijk voor de behandeling van het asielverzoek van de vreemdeling.<sup>17</sup> De vreemdeling moet zijn of haar asielverzoek in dat betreffende land – ook wel het Dublinland – afwachten. Vreemdelingen met een Dublinstatus kunnen door Nederland aan het Dublinland worden overgedragen. Als een vreemdeling aangifte doet van mensenhandel en de IND op grond van de verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel een tijdelijke verblijfsvergunning aan de vreemdeling verstrekt, vervalt de Dublinstatus van de vreemdeling. De vreemdeling hoeft in dat geval niet terug naar het Dublinland. Wanneer het tijdelijk verblijfsrecht op grond van verblijfsregeling voor slachtoffers mensenhandel komt te vervallen, wordt Nederland verantwoordelijk voor de behandeling van de asielaanvraag.

Tijdelijk verblijf wordt verleend voor de duur van één jaar en kan telkens met één jaar worden verlengd.<sup>18</sup> De IND trekt tijdelijk verblijfsrecht in wanneer geen sprake meer is van een opsporings- of vervolgingsonderzoek naar, of de berechting van, het mensenhandelfeit.<sup>19</sup> Slachtoffers met tijdelijk verblijf hebben recht op opvang, huisvesting, medische bijstand en rechtshulp.<sup>20</sup>

#### *Tijdelijk verblijf op basis van het schrijnend pad (B8/3)*

Ook een slachtoffer dat geen aangifte wil of kan doen of geen medewerking wil of kan verlenen aan het strafproces, kan aanspraak maken op tijdelijk verblijf.<sup>21</sup> Dit kan via het zogeheten schrijnend

16 Meer informatie over de achtergrond van deze wijziging is te vinden in §2.1.1 en §2.1.3. In een brief aan de vaste Tweede Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid (JenV) van 2 juli 2019 heeft de Nationaal Rapporteur gereageerd op deze wijziging. De brief is te raadplegen via [www.nationaalrapporteur.nl/Publicaties/Brieven/brief-nationaal-rapporteur-voor-ao-mensenhandel-over-wijziging-verblijfsregeling-mensenhandel.aspx](http://www.nationaalrapporteur.nl/Publicaties/Brieven/brief-nationaal-rapporteur-voor-ao-mensenhandel-over-wijziging-verblijfsregeling-mensenhandel.aspx).

17 Verordening (EU) 604/2013 (Dublin III), *PbEU* 2013, L 180/31.

18 Art. 3.58, eerste lid, Vb 2000 en B8/3 onder 3.2 Vc 2000.

19 B8/3 onder 3.2 Vc 2000.

20 B8/3 onder 3.4 Vc 2000.

21 B8/3 onder 3.1 Vc 2000

pad.<sup>22</sup> Het slachtoffer moet dan wel kunnen aantonen dat het niet doen van aangifte of geen medewerking verlenen in verband staat met een ernstige bedreiging en/of een medische of psychische beperking en/of minderjarigheid.<sup>23</sup> De IND heeft bij deze aanvraag meer ruimte om positief of negatief te beslissen dan bij de beslissing over een reguliere aanvraag voor tijdelijk verblijf.<sup>24</sup> Tijdelijk verblijf op basis van het schrijnend pad wordt verleend voor maximaal één jaar.<sup>25</sup> Het slachtoffer kan na dit jaar een aanvraag indienen voor voortgezet verblijf op grond van B9/10 Vc 2000 (komt verderop aan de orde) of, indien mogelijk, er alsnog voor kiezen om aangifte te doen of medewerking te verlenen aan de opsporing en vervolging van de mensenhandelaar.<sup>26</sup> In dit laatste geval behoudt het slachtoffer tijdelijk verblijf en kan dit telkens met één jaar worden verlengd.

#### Voortgezet verblijf (B9/12)

De laatste fase in [Schema 4.1](#) gaat over voortgezet verblijf. Voortgezet verblijf kan worden verleend op basis van de B9/12 Vc 2000.<sup>27</sup> De B9/12 richt zich op slachtoffers die aangifte hebben gedaan van mensenhandel of op andere wijze medewerking hebben verleend aan het strafproces.<sup>28</sup> Deze slachtoffers maken onder bepaalde voorwaarden aanspraak op voortgezet verblijf. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen voorwaarden die vallen onder de a-grond en voorwaarden die vallen onder de b-grond. Indien een a-grond van toepassing is, wordt voortgezet verblijf in beginsel aan het slachtoffer verleend. De IND beoordeelt zo een aanvraag in principe niet inhoudelijk.<sup>29</sup> Er zijn twee a-gronden:

- de officier van justitie besluit tot vervolging over te gaan ten aanzien van het strafbare feit waarvan aangifte is gedaan en dat tot verlening van tijdelijk verblijfsrecht heeft geleid; of
- de strafzaak loopt nog en het slachtoffer verblijft drie jaar in Nederland op basis van een tijdelijk verblijf.

Deze twee a-gronden gelden sinds 1 oktober 2018. De verblijfsregeling mensenhandel is met ingang van deze datum gewijzigd naar aanleiding van een aanbeveling van de Nationaal Rapporteur om slachtoffers van mensenhandel in aanmerking te laten komen voor voortgezet verblijf vanaf het moment dat de officier van justitie een vervolgingsbeslissing heeft genomen.<sup>30</sup> Op het overgrote deel van de geregistreerde slachtoffers uit de jaren 2014-2018 zijn echter de a-gronden van toepassing van voor 1 oktober 2018. Deze drie a-gronden waren:

22 Zie Noteboom & Dettmeijer, 2015.

23 In de B8/3 onder 3.3. staat beschreven hoe slachtoffers dit kunnen aantonen.

24 Overigens zijn hiernaast ook de afwijzingsgronden uit artikel 16, eerste lid, Vw 2000 van toepassing. De onderdelen b, c en k van dit artikel zijn niet van toepassing op slachtoffers van mensenhandel (zie artikel 3.48, derde lid, Vb 2000 j° B8/3 Vc 2000, onder 3.1).

25 B8/3 onder 3.2 Vc 2000.

26 B8/3 onder 3.2 Vc 2000.

27 In dit verband is het goed te vermelden dat zowel de B9/12 als de B9/10 met ingang van 1 oktober 2018 zijn gewijzigd naar aanleiding van een aanbeveling van de Nationaal Rapporteur in de Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016 ([Nationaal Rapporteur, 2017](#)), zie ook de kadertekst in deze paragraaf.

28 Een B9/12 wordt verleend op grond van art. 3.51, eerste lid, onder k Vb 2000.

29 Wederom zijn wel de afwijzingsgronden uit artikel 16, eerste lid, Vw 2000 van toepassing. De onderdelen c en k van dit artikel zijn niet van toepassing op slachtoffers van mensenhandel (artikel 3.51, vierde lid, Vb 2000).

30 [Nationaal Rapporteur, 2017](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), §5.2.

- de strafzaak heeft geleid tot een onherroepelijke veroordeling;<sup>31</sup> of
- de strafzaak heeft niet geleid tot een veroordeling, maar het slachtoffer verblijft op het moment van uitspraak al langer dan drie jaar in Nederland op basis van tijdelijk verblijf; of
- de strafzaak loopt nog en het slachtoffer verblijft drie jaar in Nederland op basis van een tijdelijk verblijf.

Indien het slachtoffer niet in aanmerking komt voor voortgezet verblijf op basis van een a-grond kan de IND voortgezet verblijf verlenen vanwege bijzondere individuele omstandigheden die verband houden met mensenhandel waardoor het slachtoffer Nederland niet kan verlaten. Het slachtoffer dient dan aan te tonen dat sprake is van dergelijke omstandigheden. De IND betreft bij de inhoudelijke beoordeling daarvan in ieder geval de volgende factoren (dit zijn de zogenaamde b-gronden):<sup>32</sup>

- het risico op represailles ten opzichte van het slachtoffer en diens familie en de mate van bescherming die de autoriteit in het land van herkomst daartegen kunnen bieden;
- het risico op vervolging in het land van herkomst, bijvoorbeeld op grond van prostitutie; en
- de mogelijkheid van sociale en maatschappelijke herintegratie in het land van herkomst.

Anders dan bij een a-grond vindt bij een aanvraag op basis van een b-grond dus wel een inhoudelijke toets plaats.

#### *Voortgezet verblijf op basis van het schrijnend pad (B9/10)*

Voortgezet verblijf kan ook worden verleend aan een slachtoffer dat geen aangifte heeft kunnen of willen doen of anderszins medewerking heeft kunnen of willen verlenen aan het strafproces (slachtoffers binnen het schrijnend pad). Dit kan op grond van de B9/10 Vc 2000. Voortgezet verblijf op grond van de B9/10 wordt verleend wanneer:

- het slachtoffer aantoont dat de dreiging op grond waarvan tijdelijk verblijf is verleend binnen het schrijnend pad nog altijd voortduurt, waardoor het slachtoffer nog steeds niet kan meewerken aan het strafproces; of
- het slachtoffer aantoont dat een fysieke of psychische aandoening nog altijd in de weg staat aan meewerken aan het strafproces; of
- het slachtoffer op de moment van aanvraag minderjarig is en uit een recente verklaring van de opsporingsinstanties blijkt dat daarom van het slachtoffer geen medewerking aan het strafproces kan worden verwacht.<sup>33</sup>

Daarnaast wordt voortgezet verblijf verleend op grond van de B9/10 in het geval er sprake is van de volgende drie gronden:<sup>34</sup>

31 Hierbij volstond een veroordeling voor een ander ten laste gelegd feit dan mensenhandel, zolang mensenhandel onderdeel uitmaakte van de tenlastelegging.

32 Daarnaast kan een aanvraag worden afgewezen op de gronden die staan vermeld in artikel 16, eerste lid, Vw 2000, waarbij de onderdelen c en k niet van toepassing zijn op slachtoffers van mensenhandel (artikel 3.51, vierde lid, Vb 2000).

33 In dit geval wordt een B9/10 verleend op grond van art. 3.51, derde lid Vb 2000. Ook zijn de afwijzingsgronden uit artikel 16, eerste lid, Vw 2000 van toepassing. De onderdelen c en k van dit artikel zijn niet van toepassing op slachtoffers van mensenhandel (artikel 3.51, vierde lid, Vb 2000).

34 In welk geval een B9/10 wordt verleend op grond van art. 3.51, vierde lid Vb 2000.

- het slachtoffer is ten minste één jaar in het bezit geweest van een B8/3 en het slachtoffer heeft om zwaarwegende redenen geen aangifte kunnen of willen doen van mensenhandel of anderszins geen medewerking kunnen of willen verlenen aan het strafproces; **én**
- geen sprake meer is van een ernstige bedreiging of van een fysieke of psychische beperking waardoor het slachtoffer geen medewerking kan verlenen aan het strafproces; **én**
- er sprake is van een combinatie van klemmende redenen van humanitaire aard, die rechtstreeks verband houden met mensenhandel, waardoor van het slachtoffer niet kan worden gevergd dat deze Nederland verlaat.<sup>35</sup>

Voorgezet verblijf wordt verleend voor de duur van vijf jaar en kan steeds met vijf jaar worden verlengd.<sup>36</sup>

### 4.3 Achtergrond van de cijfers

Voor het rapporteren over de vreemdelingrechtelijke bescherming van slachtoffers van mensenhandel wordt gebruik gemaakt van gegevens van de IND. Op jaarbasis ontvangt de Nationaal Rapporteur cijfers over de regeling omtrent het gebruik van de bedenktijd, tijdelijk verblijf mensenhandel en voortgezet verblijf mensenhandel (kortgezegd de verblijfsregeling mensenhandel). De IND registreert bij aanvragen tot verblijf de code van de verblijfsgrond die wordt aangevraagd (bedenktijd, tijdelijk verblijf mensenhandel, voortgezet verblijf mensenhandel) en het soort aanvraag (eerste aanvraag tot verblijf, aanvraag voor een verlenging van de verblijfsvergunning, of bezwaar op een eerder gemaakte beslissing). Tijdelijke en niet-tijdelijke verblijfsvergunningen op de humanitaire grond 'mensenhandel' zijn hierin te onderscheiden. Hierdoor kan een overzicht gegenereerd worden van alle aanvragen, verlengingen en bezwaren met betrekking tot verblijfsvergunningen op grond van mensenhandel. Om te komen tot het databestand maakt de IND een uitdraai van registratiesysteem INDIGO. Doorgaans ligt de peildatum van de uitdraai rond het begin van het tweede kwartaal van het jaar volgend op de te onderzoeken vijfjarige periode. De bewerkingen en analyses op alle ontvangen bestanden zijn door de Nationaal Rapporteur in SPSS versie 21 verricht.

Op verzoek van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en de IND zelf heeft de IND ook aanvullend onderzoek verricht naar het aantal keer dat in de periode 2016-2018 tijdelijk verblijf is verleend aan vreemdelingen met een Dublinstatus (zie §4.2.1). Omdat het toegenomen aantal aangiften van vreemdelingen met een Dublinstatus een belangrijke recentelijke ontwikkeling is, heeft de Nationaal Rapporteur een overzicht opgevraagd en ontvangen van de slachtoffers met tijdelijk verblijfsrecht in de periode 2016-2018 waarvan de IND heeft vastgesteld dat sprake is van een Dublinstatus. Het betreft echter geen volledig overzicht van alle slachtoffers met een Dublinstatus die tijdelijk verblijf hebben aangevraagd. Een Dublinstatus komt alleen in de registratie naar voren als ook in Nederland een asielprocedure is gestart en een Dublinclaim is opgevoerd, en niet wanneer een vreemdeling enkel (door middel van aangifte) tijdelijk verblijf aanvraagt. Voor slachtoffers die ná tijdelijk verblijf asiel hebben aangevraagd is handmatig nagegaan of sprake was van een potentiële Dublinstatus. Voor slachtoffers die (nog) geen asiel in Nederland hebben aangevraagd is uit de registratie niet op te maken of sprake is van

35 Zie de b-gronden ten aanzien van de B9/12 voor de factoren die bij de beoordeling van deze omstandigheid worden betrokken.

36 Art. 3.58, eerste lid Vb 2000.



een potentiële Dublinstatus. Daarvoor zou een zeer uitgebreid dossieronderzoek nodig zijn, waarbinnen de tijdsspanne van dit onderzoek geen mogelijkheid toe was.

De cijfers in dit hoofdstuk gaan over de volledige groep slachtoffers die aanspraak heeft gemaakt op de verblijfsregeling mensenhandel. Om deze reden kunnen de gegevens in dit hoofdstuk worden beschouwd als een populatieonderzoek en niet als onderzoek op basis van een steekproef. Daarom zijn geen statistische toetsen op de resultaten uitgevoerd. Statistische toetsing geeft immers antwoord op de vraag in hoeverre steekproefresultaten representatief zijn voor de populatie waaruit de steekproef getrokken is.

#### 4.3.1 Kanttekeningen bij de cijfers

Het kan voorkomen dat een slachtoffer binnen de onderzochte periode meer dan één keer gebruik heeft gemaakt van de bedenktijd of een verblijfsvergunning – bijvoorbeeld wanneer sprake is van revictimisatie. Wanneer dat binnen één jaar voorkomt, is er vanuit gegaan dat het waarschijnlijk om eenzelfde aanvraag gaat die – foutief – meerdere keren is geregistreerd.<sup>37</sup> Wanneer het echter gaat om eenzelfde aanvraag in verschillende jaren kan niet worden uitgesloten dat het gaat om een nieuwe mensenhandelsituatie, waardoor zij opnieuw in aanmerking komen voor de verblijfsregeling. Deze dubbele aanvragen zijn in dat geval dan ook in de verschillende jaren meegenomen. Hierdoor is het aantal unieke slachtoffers dat binnen de onderzochte periode gebruik heeft gemaakt van de verblijfsregeling niet gelijk aan het aantal unieke aanvragen, waardoor de totaal aantallen in sommige figuren niet met elkaar overeenkomen.

Een tweede kanttekening betreft dat er een gering aantal aanvragen voor verblijf worden ingediend door getuige-aangevers (zie §4.2). Omdat blijkt dat per individu van aanvraag tot aanvraag inconsistent staat geregistreerd of het om een slachtoffer of getuige-aangever gaat, zijn ook aanvragen van getuige-aangevers meegenomen in de bevindingen van dit hoofdstuk.

Een derde kanttekening betreft het gegeven dat het aantal slachtoffers dat gebruik maakt van de verblijfsregeling jaarlijks relatief klein is waardoor grote uitbuitingszaken met tientallen slachtoffers al van invloed kunnen zijn op het beeld dat ontstaat uit de cijfers. Deze uitbuitingszaken kunnen de bevindingen over bijvoorbeeld de persoonskenmerken van de slachtoffers aanzienlijk beïnvloeden.

Tot slot is van belang te benoemen dat de in dit hoofdstuk getoonde jaarlijkse aantallen aanvragen voor tijdelijk en voortgezet verblijf, aanvragen betreffen die binnen een bepaald jaar zijn *afgehandeld*. Het gaat dus niet per definitie om alle aanvragen die binnen een jaar zijn *ingediend* – dat is een ander cohort. In het verleden is soms gerapporteerd over zowel het aantal aanvragen als het aantal afgehandelde aanvragen. Dat maakt vanwege de verschillende cohorten echter bevindingen binnen één hoofdstuk lastig vergelijkbaar. Om ook over de beslissingen op aanvragen (afwijzingen en verleningen) te kunnen rap-

37 De Nationaal rapporteur heeft eerder dossieronderzoek gedaan naar acht dubbele aanvragen van slachtoffers in de periode 2009-2011 die in het registratiesysteem zijn aangetroffen. Voor de helft van hen (n=4) bleek het echter om registratiefouten te gaan en dus niet om daadwerkelijk twee verschillende aanvragen voor het tijdelijk verblijfsrecht. Voor de andere helft waren er wel daadwerkelijk twee verschillende aanvragen ingediend (Nationaal Rapporteur, 2012 (Mensenhandel in en uit beeld. Cijfermatige rapportage 2007-2011), p. 237-238).

porteren is ervoor gekozen in heel het hoofdstuk uit te gaan van binnen de onderzochte periode afgehandelde aanvragen.<sup>38</sup>

#### 4.3.2 De vier mensenhandelvormen

De IND registreert sinds 2015 – op verzoek van de Nationaal Rapporteur – bij aanvragen tot verblijf in het kader van mensenhandel of het gaat om seksuele uitbuiting, overige uitbuiting of gedwongen orgaanverwijdering. Helaas is dit over de gehele periode 2014-2018 nog voor bijna 60% van de slachtoffers onbekend. Ook kan door middel van deze vorm van registratie geen indeling worden gemaakt naar de vier mensenhandelvormen die voor het eerst in deze slachtoffermonitor wordt aangehouden (zie §1.4). Er kan namelijk geen onderscheid gemaakt worden tussen criminele uitbuiting en arbeidsuitbuiting. Om deze redenen is het niet mogelijk de bevindingen in dit hoofdstuk uit te splitsen naar mensenhandelvorm. Om dat wel mogelijk te maken zou het formulier dat opsporingsdiensten gebruiken ter kennisgeving (M55) moeten worden aangepast en zou dit gedetailleerder door de IND moeten worden geregistreerd. Idealiter zou het overzicht van slachtoffers bekend bij de IND echter gekoppeld kunnen worden aan andere gegevensbronnen over de verschillende fases in de slachtoffergerichte aanpak. Op die manier wordt optimaal gebruik gemaakt van gegevens die voorhanden zijn. Het koppelen van de CoMensha-registratie aan de databestanden van de IND is momenteel echter niet mogelijk.

### 4.4 Gebruik van de verblijfsregeling mensenhandel

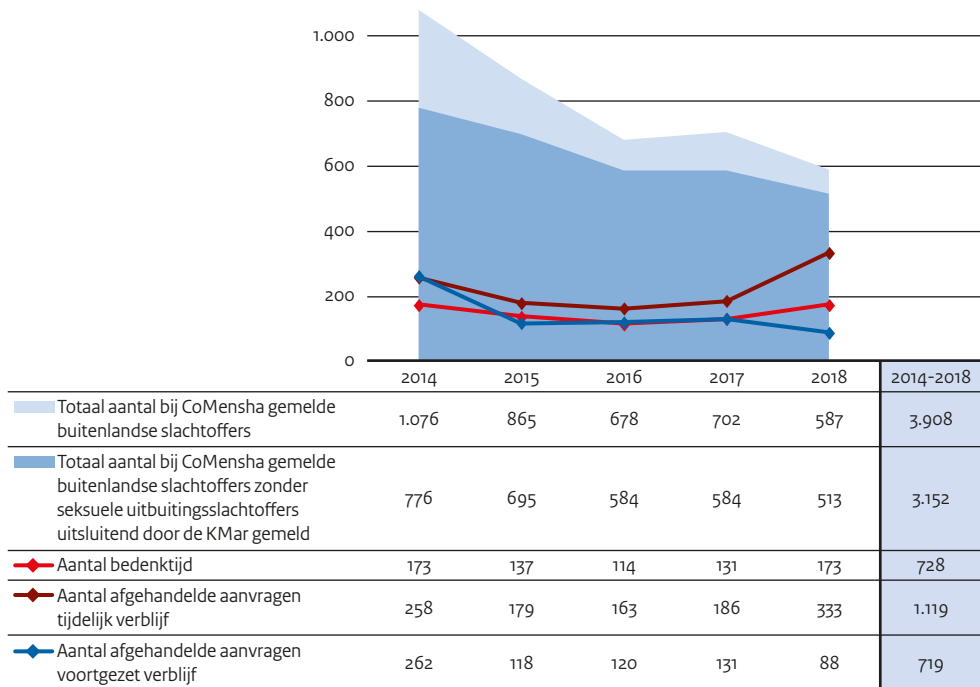
Zoals beschreven in §4.2 mogen alle niet-Nederlandse slachtoffers van mensenhandel gebruik maken van de verblijfsregeling mensenhandel. Buitenlandse slachtoffers maken echter niet altijd gebruik van de bedenktijd of van de mogelijkheid tot het doen van een aanvraag voor een verblijfsvergunning op basis van hun slachtofferschap. Dit komt ten eerste omdat zij niet altijd in beeld zijn bij een instantie die hen hulp kan bieden. Zo gaat het naar schatting in Nederland jaarlijks om 2.750 buitenlandse (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel, waarvan er gemiddeld maar ongeveer een kwart in beeld is bij één of meerdere instanties.<sup>39</sup> Het kan zijn dat deze slachtoffers nog steeds worden uitgebuit, maar het is ook mogelijk dat zij of betrokken instanties niet op de hoogte zijn welke rechten zij hebben als slachtoffer van mensenhandel. Ten tweede is niet in alle gevallen een verblijfsvergunning noodzakelijk. Zo verblijven sommige buitenlandse slachtoffers al rechtmatig in Nederland, bijvoorbeeld omdat zij afkomstig zijn uit een andere EU-lidstaat. Daarnaast kiezen sommige slachtoffers ervoor om geen gebruik te maken van de verblijfsregeling, omdat die niet op hun behoeften aansluit. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer slachtoffers naar huis willen terugkeren of kiezen voor vreemdelingsrechtelijke bescherming op basis van een andere regeling, zoals asiel.

De verblijfsregeling mensenhandel biedt de mogelijkheid tot een bedenktijd van maximaal drie maanden en tijdelijk verblijfrecht zo lang er een strafproces loopt (zie §4.2). Daarnaast bestaat er na het tijdelijke verblijf de mogelijkheid een aanvraag tot voortgezet verblijf in te dienen. **Figuur 4.1** toont het

38 De aantallen in sommige figuren kunnen daardoor afwijken van vergelijkbare bevindingen omtrent vreemdelingsrechtelijke bescherming in rapportages van vóór het jaar 2018.

39 In rapportages over slachtoffers van mensenhandel bekend of geregistreerd zijn bij een organisatie – in dit geval de IND – zal dus altijd een deel van de slachtoffers buiten beeld blijven (UNODC & Nationaal Rapporteur, 2017). Zie ook §1.5.

aantal keer dat jaarlijks de bedenktijd is aangeboden en het aantal afgehandelde aanvragen voor tijdelijk verblijf en voortgezet verblijf voor de periode 2014-2018. Deze aantallen zijn ter illustratie afgezet tegen het aantal bij CoMensha geregistreerde buitenlandse mensenhandelslachtoffers. De aantallen van deze twee bronnen komen niet overeen omdat – zoals in deze paragraaf is beschreven – niet alle buitenlandse slachtoffers (op grond van mensenhandel) verblijf aanvragen. Daarnaast is het mogelijk dat slachtoffers in een ander jaar bij CoMensha gemeld worden dan dat zij gebruik maken van de verblijfsregeling mensenhandel. De jaarlijkse aantallen bedenktijd, tijdelijk verblijf en voortgezet verblijf vormen eveneens geen cohort. Met andere woorden: het gaat bij deze aantallen binnen één jaar niet altijd om dezelfde slachtoffers. Daarom is het ook niet mogelijk deze een-op-een met elkaar te vergelijken.



**Figuur 4.1** Aantal keer dat gebruik is gemaakt van de verblijfsregeling mensenhandel, afgezet tegen het aantal bij CoMensha gemelde buitenlandse slachtoffers, per jaar 2014-2018<sup>40</sup>

Bron: IND-bestanden en CoMensha-bestanden

Uit Figuur 4.1 blijkt dat zowel het aantal keer dat gebruik is gemaakt van de bedenktijd als het aantal aanvragen voor tijdelijk verblijf in 2018 zijn gestegen ten opzichte van voorgaande jaren. Het aantal keer dat de bedenktijd is aangeboden (de rode lijn in de figuur) daalt in 2015 en 2016, maar neemt weer toe in 2017. Ook in 2018 is sprake van een stijging. Met een toename van 131 in 2017 naar 173 in 2018 gaat het

<sup>40</sup> Zie §3.3 voor een uitleg over het weergeven van het aantal (buitenlandse) slachtoffers zonder de uitsluitend door de KMar gemelde seksuele uitbuitingsslachtoffers.

om een stijging van 32%. Het aantal keer dat in 2018 de bedenktijd is aangeboden is daarmee exact even hoog als in 2014. Ook het aantal aanvragen tot tijdelijk verblijf neemt in 2018 toe (zie de donkerrode lijn in de figuur). Er is sprake van een stijging van 79%: van 186 in 2017 naar 333 in 2018. Het aantal aanvragen in 2018 is daarmee het hoogste aantal in de hier gerapporteerde periode van 2014-2018. In de jaren daarvoor was echter ook sprake van relatief hoge aantallen aanvragen. In zowel 2011 als 2012 lag het aantal aanvragen tot tijdelijk verblijf boven de vierhonderd.<sup>41</sup> In tegenstelling tot het gebruik van de bedenktijd en tijdelijk verblijf, daalt het aantal aanvragen tot voortgezet verblijf in 2018 (de blauwe lijn in de figuur). Het gaat om een afname van bijna een derde: van 131 in 2017 naar 88 in 2018. Sinds de Nationaal Rapporteur cijfermatige bevindingen over voortgezet verblijf rapporteert is het aantal aanvragen nog nooit zo laag geweest.<sup>42</sup> Tussen 2015 en 2017 zijn aanzienlijk minder aanvragen ingediend dan in de jaren ervoor, maar leek het jaarlijks aantal redelijk stabiel. In 2017 is sprake van een zeer lichte stijging vanwege één zaak met een groot aantal slachtoffers.<sup>43</sup>

Het aantal buitenlandse slachtoffers gemeld bij CoMensha daalt in 2018 in tegenstelling tot het aantal slachtoffers dat gebruik heeft gemaakt van de bedenktijd en van tijdelijk verblijf licht, namelijk met 12% (van 584 in 2017 naar 513 in 2018). Hoewel het aantal buitenlandse bij CoMensha gemelde slachtoffers in 2017 stabiel blijft, is reeds daarvoor (in 2015 en 2016) ook sprake van een daling. Zoals eerder in deze paragraaf beschreven is het jaarlijks aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers niet direct te vergelijken met het jaarlijks aantal slachtoffers bekend bij de IND. Desondanks valt op dat tot 2018 een redelijk vergelijkbare trend waarneembaar is voor zowel het gebruik van de bedenktijd en het tijdelijk verblijf, als het aantal buitenlandse slachtoffers gemeld bij CoMensha. De tegenovergestelde beweging in 2018 (met name als het gaat om het aantal aanvragen tot tijdelijk verblijf) is dan ook opvallend. Dat het aantal buitenlandse slachtoffers gemeld bij CoMensha en het aantal aanvragen tot tijdelijk verblijf dicht bij elkaar liggen suggereert dat buitenlandse slachtoffers in 2018 relatief gezien vaker gebruik maken van de verblijfsregeling. Dit komt door de forse toestroom van het aantal Afrikaanse slachtoffers met een Dublinstatus in het meest recente jaar, die met het doen van een aangifte van mensenhandel een aanvraag tot tijdelijk verblijf indienen (zie §2.1.3 en §4.5.1). Zo toont [Figuur 3.10](#) in het vorige hoofdstuk dat de daling van het aantal buitenlandse mogelijke slachtoffers gemeld bij CoMensha in 2018 vooral neerkomt op een daling van het aantal slachtoffers afkomstig uit Europa. Het aantal mogelijke slachtoffers met herkomstregio Afrika steeg hier tegelijkertijd juist enorm. Ook de stijging in de aanvragen voor tijdelijk verblijf in 2018 is te relateren aan een toename in aanvragen van slachtoffers uit Afrikaanse landen (zie [Tabel 4.2](#)).

#### 4.4.1 Routes binnen de verblijfsregeling mensenhandel

In totaal hebben in de periode 2014-2018 1.648 slachtoffers gebruik gemaakt van de verblijfsregeling mensenhandel. Dat wil zeggen dat zij gebruik hebben gemaakt van de bedenktijd, en/of een aanvraag

41 [Nationaal Rapporteur, 2015](#) (Mensenhandel in en uit beeld. Update cijfers vreemdelingrechtelijke bescherming slachtoffers mensenhandel 2010-2014). Destijds werd over aanvragen nog wel gerapporteerd op basis van *ingediende* aanvragen en sinds de Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017 gebeurt dit op basis van *afgehandelde* aanvragen (zie §4.3). Omdat daarmee de jaarlijkse cohorten iets veranderen kunnen deze aantallen niet direct vergeleken worden, maar het gaat in dit geval om een periode van drie opeenvolgende jaren (2010, 2011 en 2012) waarin het aantal aanvragen hoger is dan zowel de daaropvolgende jaren als de huidige onderzochte periode.

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

43 [Nationaal Rapporteur, 2018](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017), §4.5.

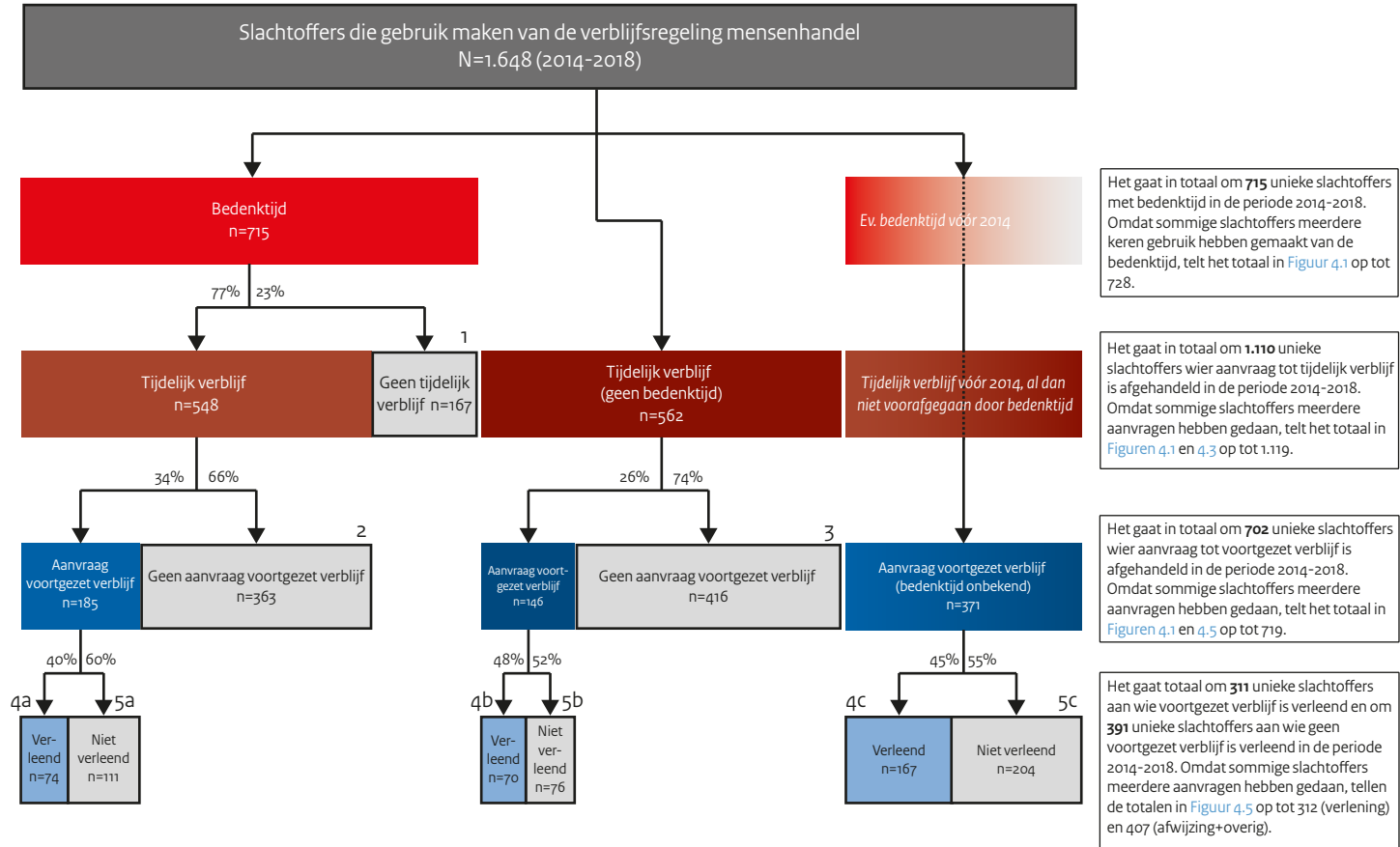
hebben gedaan tot tijdelijk verblijf (via het ‘standaard-’ of ‘schrijnend pad’) en/of een aanvraag tot voortgezet verblijf. Niet alle buitenlandse mensenhandelslachtoffers in Nederland maken gebruik van de verblijfsregeling mensenhandel. De slachtoffers die dat wel doen, doorlopen de regeling niet allemaal op eenzelfde wijze. In [Figuur 4.2](#) zijn de verschillende routes weergegeven die een slachtoffer kan doorlopen binnen de verblijfsregeling mensenhandel. Het schema is opgebouwd uit beslismomenten voor slachtoffers in de verschillende fases van de verblijfsregeling. Ieder eindpunt van een mogelijke – voorkomende – route is dik omrand en aangegeven met een cijfer. Deze eindpunten komen overeen met de punten in de ideaaltypische weergave in [Schema 4.1](#) en zijn overeenkomstig genummerd. Alle stappen zijn op schaal weergegeven en reflecteren dus hoe vaak slachtoffers gebruik maken van een bepaalde stap of route. De verschillende fases zijn daarnaast in kleur onderscheiden: rood voor de bedenktijd, bruinrood voor tijdelijk verblijf en blauw voor voortgezet verblijf.

Op basis van de routes uiteengezet in [Figuur 4.2](#) kunnen alle 1.648 unieke slachtoffers die in de periode 2014-2018 worden ingedeeld in vijf van elkaar te onderscheiden groepen<sup>44</sup>:

1. slachtoffers die uitsluitend van de bedenktijd gebruik maken;
2. slachtoffers die gebruik maken van de bedenktijd, alleen gevolgd door tijdelijk verblijf;
3. slachtoffers die direct en uitsluitend gebruik maken van tijdelijk verblijf;
4. slachtoffers die gebruik hebben gemaakt van tijdelijk verblijf (eventueel voorgegaan door de bedenktijd) en die vervolgens voortgezet verblijf aanvragen en krijgen;
5. slachtoffers die gebruik hebben gemaakt van tijdelijk verblijf (eventueel voorgegaan door de bedenktijd) en die vervolgens voortgezet verblijf aanvragen en niet krijgen.

Op het moment dat een slachtoffer vreemdelingrechtelijke bescherming wenst binnen deze verblijfsregeling heeft hij of zij twee mogelijkheden: gebruik maken van de aangeboden bedenktijd, of gelijk aangifte doen dan wel anderszins meewerken aan het strafproces. Deze twee startpunten zijn in [Figuur 4.2](#) bovenaan – links respectievelijk in het midden – weergegeven. Een aanzienlijk aantal slachtoffers heeft echter in de periode 2014-2018 enkel voortgezet verblijf aangevraagd; *tijdelijk* verblijf hebben zij dan logischerwijs vóór 2014 gekregen. Omdat van hen niet bekend is of zij daarvoor ook bedenktijd hebben gehad, is het niet mogelijk deze slachtoffers naar de twee voorgenoemde mogelijke startpunten van routes in te delen. In [Figuur 4.2](#) is deze groep rechts weergegeven. Het verloop in de kleuren van de verschillende fases geeft aan dat per fase niet bekend is hoeveel slachtoffers horen bij de corresponderende stap links of in het midden van de figuur.

44 In §4.7 wordt over de persoonskenmerken van slachtoffers in de vreemdelingrechtelijke procedure voor mensenhandelslachtoffers ook gerapporteerd aan de hand van deze indeling.



**Figuur 4.2** Routes van gebruik van de verblijfsregeling mensenhandel, periode 2014-2018 (N=1.648)

Bron: IND-bestanden

Van de in totaal 1.648 slachtoffers die in de periode 2014-2018 gebruik hebben gemaakt van de verblijfsregeling mensenhandel is aan 715 van hen – binnen die periode – de bedenktijd aangeboden. Daarentegen maken 562 slachtoffers geen gebruik van de bedenktijd binnen deze periode. Zij dienen direct een aanvraag tot tijdelijk verblijf in, doorgaans door middel van het doen van aangifte. Van nog eens 371 slachtoffers is niet bekend of zij de bedenktijd hebben gehad, aangezien hun aanvraag tot tijdelijk verblijf en eventueel aanbieding van de bedenktijd vóór de onderzochte periode heeft plaatsgevonden.

Tijdens of na de bedenktijd kan een slachtoffer besluiten tijdelijk verblijf aan te vragen – ofwel door middel van aangifte te doen of anderzijds mee te werken aan het strafonderzoek, ofwel door middel van het zogeheten 'schrijnend pad' (zie §4.2 en §4.5). Zoals te zien in [Figuur 4.2](#) kiest 77% (n=548) van de 715 slachtoffers aan wie de bedenktijd is aangeboden in de periode 2014-2018 ervoor tijdelijk verblijf aan te vragen.<sup>45</sup> Het is mogelijk dat een slachtoffer besluit na de bedenktijd niet mee te werken aan de opsporing of vervolging en ook niet op een andere manier tijdelijk verblijf wenst aan te vragen. Dat is een eerste mogelijk eindpunt van een route in de verblijfsregeling mensenhandel, aangeduid met een '1' in de figuur. In de periode 2014-2018 hebben in totaal 167 (23%) van de 715 slachtoffers uitsluitend gebruik gemaakt van de bedenktijd. Er kunnen verschillende redenen zijn voor een slachtoffer om geen verder gebruik te maken van de vreemdelingrechtelijke procedure voor mensenhandelslachtoffers (bijvoorbeeld omdat zij terugkeren of omdat zij via een andere procedure verblijf aanvragen, zie ook §4.4).

Van alle 1.110 slachtoffers die in de periode 2014-2018 tijdelijk verblijf hebben aangevraagd doet een kleine meerderheid dit zonder gebruik te maken van de bedenktijd (562 slachtoffers ten opzichte van 548).<sup>46</sup> Via beide routes geldt dat voor slachtoffers vervolgens de mogelijkheid bestaat om voortgezet verblijf aan te vragen. [Figuur 4.2](#) toont dat slachtoffers die in de periode 2014-2018 ook gebruik maken van de bedenktijd dit vaker doen dan slachtoffers die direct tijdelijk verblijf aanvragen: 34% vergeleken met 26%. Het valt op dat deze percentages lager liggen dan in de rapportage over de jaren 2013-2017. Toen ging het nog om respectievelijk 44% en 32%. Zoals reeds uit §4.4 bleek, wordt recentelijk over het algemeen dus minder vaak voortgezet verblijf aangevraagd. Dat geldt dus zowel voor slachtoffers die daarvoor bedenktijd hebben gehad als voor slachtoffers die dat niet hebben gehad.

Wanneer na gebruik van tijdelijk verblijf geen aanvraag voor voortgezet verblijf volgt, geldt dit ook als een eindpunt van de route in de vreemdelingrechtelijke procedure voor mensenhandelslachtoffers. Voor slachtoffers die zowel gebruik hebben gemaakt van de bedenktijd als tijdelijk verblijf is dit eindpunt aangeduid met een '2' in [Figuur 4.2](#). Voor slachtoffers die direct tijdelijk verblijf hebben aangevraagd staat dit in [Figuur 4.2](#) aangegeven met een '3'. Ook wanneer een slachtoffer na tijdelijk verblijf geen aanvraag doet tot voortgezet verblijf geldt dat dit zowel kan betekenen dat zij geen behoefte meer hebben aan vreemdelingrechtelijke bescherming, als dat zij een aanvraag hebben gedaan voor een an-

45 40 slachtoffers hebben de bedenktijd gekregen in de laatste negentig dagen (de maximale duur van de bedenktijd) van 2018. Het is dus mogelijk dat zij na 2018 alsnog een tijdelijk verblijf aanvraag volgt, wat in de huidige cijfers nog niet terug te zien zou zijn.

46 Voor 85 slachtoffers geldt dat hun aanvraag tot tijdelijk verblijf binnen de eerste negentig dagen van 2014 is afgehandeld. Het is dus mogelijk dat zij reeds vóór 2014 toch bedenktijd hebben gekregen, wat in de huidige cijfers niet terug te zien is.

dere vorm van vreemdelingrechtelijke bescherming.<sup>47</sup> §4.5 gaat verder in op de inwilligingen en afwijzingen van aanvragen voor tijdelijk verblijf.

In totaal is van 702 slachtoffers in de periode 2014-2018 een aanvraag tot voortgezet verblijf afgehandeld. Zoals aan het begin van deze paragraaf is vermeld, hebben 371 (53%) van hen reeds gebruik gemaakt van tijdelijk verblijf – en eventueel de bedenktijd – vóór 2014. Van slechts 331 (47%) is bekend welke route zij voor het aanvragen van voortgezet verblijf hebben doorlopen. Het merendeel van hen (56%; n=185) heeft voorafgaand aan tijdelijk verblijf en een aanvraag tot voortgezet verblijf eerst gebruik gemaakt van de bedenktijd. De overige 147 slachtoffers (44%) vragen direct tijdelijk verblijf aan. Van alle 702 slachtoffers die voortgezet verblijf aanvragen in de onderzochte periode is dit aan 311 (44%) slachtoffers verleend. Aan de meerderheid (56%; n=391) is geen voortgezet verblijf verleend. Zie voor een uitgebreidere bespreking van inwilligingen en afwijzingen van voortgezet verblijf §4.6.

Er bestaat een klein verschil in het percentage verleningen ten opzichte van niet-verleningen (afwijzingen en overige afdoeningen) van voortgezet verblijf tussen de slachtoffers die wel bedenktijd hebben gehad, en zij die dat niet hebben gehad. Uit [Figuur 4.2](#) blijkt dat slachtoffers die géén gebruik hebben gemaakt van de bedenktijd vaker voortgezet verblijf ontvangen dan slachtoffers die daar wél gebruik van hebben gemaakt. Waar de eerstgenoemde groep slachtoffers in iets minder dan de helft (48%) van de gevallen voortgezet verblijf krijgt, is dit in de laatstgenoemde groep slechts 40%. Voor de slachtoffers van wie niet bekend is of zij gebruik hebben gemaakt van de bedenktijd – aangezien dit vóór 2014 moet zijn geweest – ligt dit percentage ertussenin (45%). Op basis van alleen registratiegegevens kan niet direct worden verklaard waar dit verschil aan ligt. Wel lijkt het om andere groepen slachtoffers te gaan op basis van persoonskenmerken. Zo gaat het bij slachtoffers die voortgezet verblijf kregen nadat zij ook bedenktijd hebben gehad (groep 4a) vaker om vrouwen (60%) dan bij slachtoffers die voor verleend voortgezet verblijf direct aangifte deden (groep 4b; 39%). Binnen beide groepen is de meest voorkomende nationaliteit de Filipijnse (zie daarover §4.6). Voor slachtoffers die direct aangifte deden gaat het zelfs om de helft van de slachtoffers. Slachtoffers uit groep 4a zijn gemiddeld ouder dan slachtoffers uit groep 4b op het moment dat voortgezet verblijf wordt verleend: 35,8 jaar vergeleken met 33,1. De groepen slachtoffers wier aanvraag voor voortgezet verblijf werd afgewezen verschillen daarentegen alleen qua leeftijd. Slachtoffers die geen gebruik hebben gemaakt van de bedenktijd (groep 5b) zijn met gemiddeld 29,6 jaar een stuk jonger dan slachtoffers die dat niet deden (groep 5a; 33,1 jaar). §4.6 gaat verder in op de verschillen in persoonskenmerken van groepen slachtoffers.

## 4.5 Tijdelijk verblijf mensenhandel

Zoals in §4.2 is beschreven, wordt tijdelijk verblijf doorgaans aangevraagd door middel van het doen van aangifte van mensenhandel of door op een andere manier mee te werken aan het strafproces. Wanneer een slachtoffer niet in staat is aangifte te doen of op een andere manier medewerking te verlenen aan het strafproces, bestaat de mogelijkheid om een verblijfsvergunning via een andere route aan te vragen, het zogenoemde 'schrijnend pad'.<sup>48</sup> In dat geval toetst de IND of er zwaarwegende redenen zijn waar-

47 Incidenteel (in 29 gevallen) kon er geen voortgezet verblijf worden aangevraagd omdat tijdelijk verblijf (ondanks eventuele bezwaren) niet is verleend.

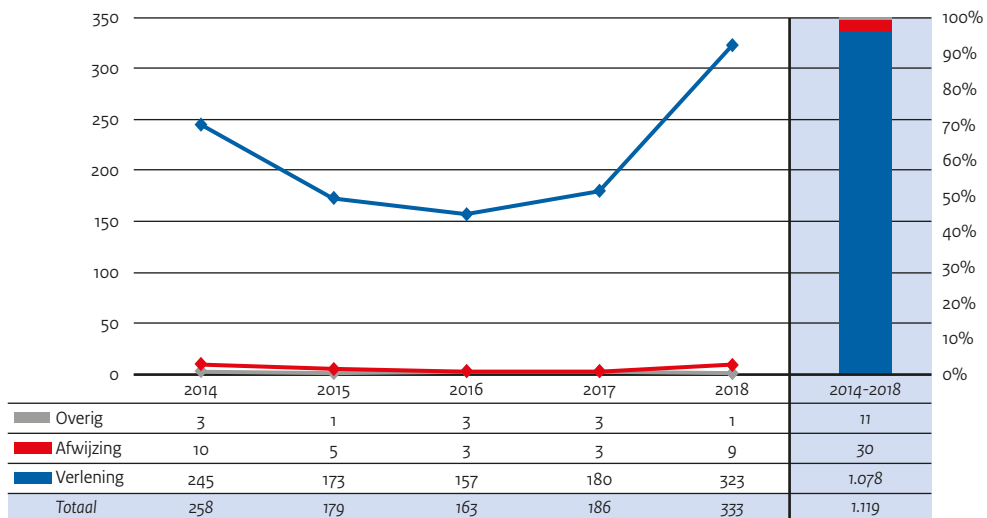
48 Zie daarover ook §4.2.1.



door het slachtoffer geen aangifte kan of wil doen.<sup>49</sup> Deze paragraaf gaat verder in op hoe vaak het tijdelijk verblijf wordt verleend, hoe vaak het wordt afgewezen en hoe hoog het aantal verleningen per jaar is.

### Verleningen tijdelijk verblijf

Figuur 4.3 toont het jaarlijkse aantal verleningen, afwijzingen en overige afdoeningen van aanvragen tot tijdelijk verblijf in de periode 2014-2018. Daarnaast geeft de figuur ook percentageel weer hoe vaak de verschillende uitkomsten van een beoordeling voorkomen over de gehele periode. Het gaat om drie verschillende uitkomsten: een verlening (al dan niet na bezwaar), een afwijzing en een overige beslissing. Een overige beslissing houdt in dat de aanvraag niet inhoudelijk is beoordeeld. Dit betreffen aanvragen die bijvoorbeeld door het slachtoffer zelf zijn ingetrokken of die door de IND buiten behandeling zijn gesteld.<sup>50</sup>



**Figuur 4.3** Aantal afgehandelde aanvragen tijdelijk verblijf naar afdoeningsgrond, per jaar 2014-2018 (N=1.119)<sup>51, 52</sup>

Bron: IND-bestanden

49 Noteboom & Dettmeijer, 2015.

50 Zie artikel 4:5 Algemene Wet Bestuursrecht voor een overzicht van de gronden waarop een bestuursorgaan kan bepalen een aanvraag niet in behandeling te nemen. In de praktijk kan dit bijvoorbeeld betekenen dat sprake is van een dubbele aanvraag (schriftelijke informatie IND, 11 september 2018).

51 In Figuur 4.3 zijn uitsluitend de laatst genomen beslissingen weergegeven. Indien bezwaar op een afgewezen aanvraag is ingewilligd, is dit besluit als een verlening (na bezwaar) beschouwd. Deze verlening is dan meegenomen in het jaar van de originele aanvraag. Daarnaast zijn ook verleningen van tijdelijk verblijf meegenomen van slachtoffers die in eerste instantie geen tijdelijk verblijf hebben aangevraagd, maar bij wie tijdens toetsing van de asielpprocedure slachtofferschap van mensenhandel naar voren is gekomen. Dit was twee keer in 2016 en één keer in 2017 het geval.

52 Het totaal aantal verleningen en niet-verleningen (afwijzingen + overige afdoeningen) in deze figuur komt niet overeen met de aantallen in Figuur 4.2. Zoals daar reeds aangegeven gaat het in Figuur 4.2 om unieke personen en hier om unieke afgehandelde aanvragen. Omdat een persoon meerdere keren een aanvraag kan doen voor een verblijfsvergunning zijn de aantallen hier iets hoger.

De rechter totaal kolom in de figuur laat zien dat het overgrote deel van de afgehandelde aanvragen tot tijdelijk verblijf in de periode 2014-2018 een verlening betreft: 1.078 van de 1.119 afgedane aanvragen (96%). Slechts 30 keer (3%) werd een aanvraag afgewezen. De exacte gronden voor iedere afwijzing zijn in de registratie-data niet te achterhalen. Tot 1 juli 2019 was het doen van aangifte of medewerking verlenen aan het strafproces praktisch de enige voorwaarde waaraan een slachtoffer hoefde te voldoen om in aanmerking te komen voor tijdelijk verblijf.<sup>53</sup> Van een inhoudelijke beoordeling van het slachtofferschap was dan ook nauwelijks sprake. In slechts elf gevallen was sprake van een overige afdoening (1%). Dit betreft aanvragen die bijvoorbeeld door het slachtoffer zelf zijn ingetrokken of aanvragen die 'buiten behandeling' zijn gesteld, zoals wanneer het formulier ontbreekt waarmee de opsporingsinstantie de IND op de hoogte stelt van een aangifte van mensenhandel. Hierbij moet vermeld worden dat de verblijfsregeling mensenhandel per 1 augustus 2019 is gewijzigd ten aanzien van buitenlandse slachtoffers van mensenhandel met een Dublinstatus (zie hierover §2.3.1). Voor deze groep gelden sindsdien extra voorwaarden voor tijdelijk verblijf waardoor een aanvraag tot tijdelijk verblijf in de toekomst waarschijnlijk vaker zal worden afgewezen.

Een heel beperkt aantal slachtoffers doet een aanvraag tot tijdelijk verblijf zonder aan het medewerkingsvereiste te kunnen of willen voldoen, het zogeheten 'schrijnend pad'. In de periode 2014-2018 gaat het in totaal om 37 behandelde aanvragen. Op slechts vijftien van deze aanvragen volgt ook daadwerkelijk verlening van tijdelijk verblijf. Niet zelden wordt na afwijzing of overige afdoening alsnog een aanvraag ingediend via het 'standaard pad'. Dat zowel het aantal aanvragen als het aantal verleningen via het schrijnend pad zo laag ligt is opvallend gezien wat bekend is over de mate waarin slachtoffers lijden aan trauma en psychologische problemen als gevolg van mensenhandel.<sup>54</sup> Bij de wijziging van de Vc 2000 per 1 oktober 2018 is minderjarigheid als extra grond voor het schrijnend pad toegevoegd (zie §4.2.2). Eventuele effecten daarvan zullen waarschijnlijk pas in een volgende monitor naar voren komen.

De jaarlijkse ontwikkeling in [Figuur 4.3](#) toont dat, net als het aantal afgedane aanvragen voor tijdelijk verblijf (zie [Figuur 4.1](#)), het aantal verleningen van tijdelijk verblijf tussen 2017 en 2018 sterk is toegenomen. In 2017 ging het om 181 verleningen en in 2018 om 323 verleningen: een stijging van maar liefst 78%. Het aantal verleningen in 2018 is daarmee het hoogste aantal binnen de onderzochte periode. Zoals in de volgende paragraaf staat beschreven heeft dit hoogstwaarschijnlijk vooral te maken met de toename van het aantal slachtoffers met een Dublinstatus dat tijdelijk verblijf aanvraagt (en krijgt). Het aantal verleningen van tijdelijk verblijfsrecht ligt in 2018 echter nog steeds lager dan in de jaren 2013 en 2012.<sup>55</sup>

#### 4.5.1 Tijdelijk verblijf en een Dublinstatus

Zoals in [§4.2.1](#) is uiteengezet, komen vreemdelingen met een Dublinstatus in Nederland normaal gesproken niet in aanmerking voor asiel. Zij dienen terug te keren naar het Dublinland. Het staat alle

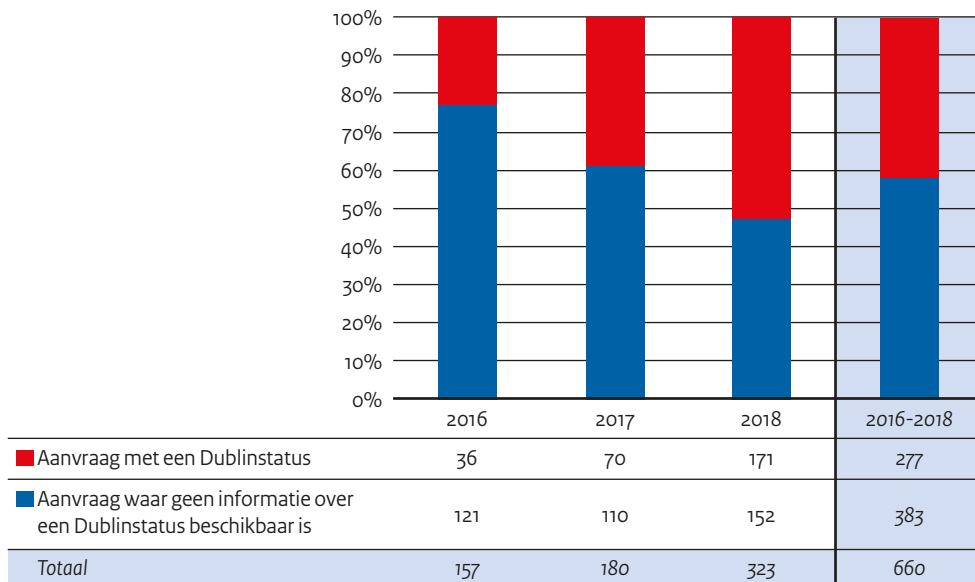
53 Voor 1 augustus 2019 kon de IND een aanvraag alleen afwijzen wanneer het slachtoffer geen aangifte had gedaan of medewerking had verleend aan het strafproces of wanneer sprake was van één van de algemene gronden uit art. 16, eerste lid, Vw 2000 (onderdelen b, c en k van dit artikel zijn niet van toepassing op slachtoffers van mensenhandel, zie art. 3.48, derde lid, Vb 2000 j° B8/3 Vc 2000, onder 3.1). Een voorbeeld van een dergelijke algemene grond is wanneer het slachtoffer een gevaar vormt voor de openbare orde zonder dat dit verband houdt met het mensenhandel feit. De genoemde gronden kwamen ook naar voren als een aantal van de meest voorkomende redenen voor afwijzing in een dossieronderzoek van de Nationaal Rapporteur. Zie [Nationaal Rapporteur, 2012](#) (Mensenhandel in en uit beeld, Cijfermatige rapportage 2007-2011), p. 119-123.

54 Oram et al., 2015.

55 [Nationaal Rapporteur, 2018](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017).

slachtoffers van mensenhandel, ook die met een Dublinstatus, echter vrij om aangifte te doen van mensenhandel. Indien er voldoende opsporingsindicaties van mensenhandel in Nederland zijn, komt een slachtoffer met een Dublinstatus in aanmerking voor verblijf in Nederland. Als een slachtoffer aangifte doet van mensenhandel en de IND op grond van de verblijfsregeling mensenhandel een tijdelijk verblijf aan het slachtoffer verstrekt, vervalt namelijk de Dublinstatus van het slachtoffer en wordt Nederland verantwoordelijk voor de inhoudelijke behandeling van de asielaanvraag. Het slachtoffer hoeft in dat geval niet terug naar het Dublinland.

Uit [Figuur 4.1](#) en [Figuur 4.3](#) bleek reeds dat het aantal aanvragen tot tijdelijk verblijf in 2018 sterk is toegenomen. Volgens de Afdelingen Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM's) van de Nationale Politie gaat het vooral om een toename van het aantal slachtoffers met een Dublinstatus.<sup>56</sup> [Figuur 4.4](#) toont hoe vaak bij de verleningen van het tijdelijk verblijf in de periode 2016-2018 sprake is van een Dublinstatus van het betreffende slachtoffer dat de aanvraag heeft ingediend. Het gaat hierbij om een minimum. Dit komt omdat de IND alleen een overzicht kan genereren van slachtoffers met een (potentiële) Dublinstatus die tevens – voor of na tijdelijk verblijf – asiel hebben aangevraagd in Nederland (zie [§4.3](#)). Mochten er slachtoffers zijn die (nog) geen asiel hebben aangevraagd, maar wel een Dublinstatus hebben, dan is dat niet in [Figuur 4.4](#) terug te zien.



**Figuur 4.4 Afgehandelde aanvragen tijdelijk verblijf naar aanwezigheid van een Dublinstatus, per jaar 2016-2018 (N=660)**

Bron: IND-bestanden

Over de gehele periode is te zien dat 42% (n=277) van het totaal aantal verleningen van tijdelijk verblijf aan een mogelijk slachtoffer met een Dublinstatus (weergegeven in rood) is verleend. De overige 58% (n=383) van de verleningen betreft aanvragen waar uit het registratiesysteem niet kon worden opgemaakt of er sprake is van een Dublinstatus (weergegeven in blauw). Wat opvalt is dat het aantal aanvragen waar sowieso sprake is van een Dublinstatus over de getoonde periode is toegenomen. In 2016 ging het nog om 36 verleningen, in 2017 verdubbelde dat tot 70 en in 2018 nam het aantal verleningen toe met 144% tot 171. Het aantal verleningen van tijdelijk verblijf aan slachtoffers waar geen informatie bekend is over een mogelijke Dublinstatus is tussen 2017 en 2018 ook toegenomen, al zij het minder sterk: met 37%. De toename van het aantal buitenlandse, met name Afrikaanse, slachtoffers met een Dublinstatus naar Nederland kan meerdere oorzaken hebben. Recentelijk is het aantal bij de IND bekende buitenlandse slachtoffers van buiten de EU gestegen (zie §4.7). Gezien het feit dat de buitengrenzen van de EU de afgelopen jaren strenger worden bewaakt dan voorheen, is het voor vreemdelingen van buiten de EU steeds lastiger om Nederland te bereiken zonder in andere EU-lidstaten met immigratiediensten in aanraking te zijn gekomen. Vreemdelingen van buiten de EU hebben daarom tegenwoordig veel vaker een Dublinstatus.<sup>57</sup> Uit een veelvoud aan onderzoeken blijkt daarnaast dat zich grote groepen slachtoffers van mensenhandel bevinden tussen de migratiestromen (zie §2.1.3). Het is mogelijk dat slachtoffers na asiel te hebben aangevraagd in een ander land – al dan niet gedwongen – zijn doorgereisd naar Nederland. Op dit moment bestaat echter geen inzicht in de achtergrond van de toename van deze groep slachtoffers noch in de mechanismes die dit (mogelijk) faciliteren. Om mensenhandel binnen de migratiestromen effectief tegen te gaan is het noodzakelijk om breed (internationaal) inzicht te krijgen in de onderliggende oorzaken van deze problematiek.

In de eerste helft van 2019 is waarschijnlijk sprake van een nog verdere stijging van het aantal aanvragen tijdelijk verblijf van slachtoffers met een Dublinstatus. De politie heeft in de eerste vier maanden al 475 verzoeken tot het doen van aangifte van mensenhandel ontvangen, waarvan 80% afkomstig van slachtoffers met een Dublinstatus.<sup>58</sup> Het merendeel van deze aangiften zou volgens de politie geen opsporingsindicaties bevatten. Daarnaast vermoeden verschillende uitvoeringsorganisaties dat een deel van deze groep aangifte wilde doen om (oneigenlijk) gebruik te maken van de verblijfsregeling mensenhandel. Dit terwijl de Nationale Politie en het OM hebben aangegeven dat de stijging in het aantal aangiften veel capaciteit in beslag neemt. Hierdoor werd in de loop van 2019 duidelijk dat er zeer lange wachttijden waren voor het doen van aangifte, oplopend tot een aantal maanden. Deze ontwikkeling heeft ertoe geleid dat de staatssecretaris van JenV heeft besloten per 1 augustus 2019 de Vc te wijzigen. Hoewel er begrip is voor de problematiek waarvoor de opsporingsketen zich naar aanleiding van de toestroom van slachtoffers met een Dublinstatus gesteld ziet, zijn er diverse zorgen naar aanleiding van de wijziging (zie §2.1.3). Als deze wijziging het gewenste gevolg heeft, kan vanaf de tweede helft van 2019 een daling in zowel het aantal aanvragen als het aantal verleningen van tijdelijk verblijf van deze groep verwacht worden. Daarmee verdwijnt echter het zicht op deze groep.

57 De groep asielzoekers in Nederland is absoluut en relatief groot, en is tussen 2014 en 2016 sterk toegenomen. In 2016 ging het om 51% van eerste asielaanvragen (Algemene Rekenkamer, 2018, pp. 26-27). Dat is vergelijkbaar met het percentage tijdelijke verblijfsaanvragen van slachtoffers met een Dublinstatus in 2018. De toename van Dublinclaimanten hangt o.a. samen met de groei van het aantal asielzoekers uit 'veilige landen' en een verbetering van de registratie van asielzoekers binnen de EU (die voorheen soms nog erg slecht was) (ibid.).

58 Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, 28 juni 2019, *Kamerstukken II* 2018/19, 28 638, nr. 165.

## 4.6 Het voortgezet verblijf mensenhandel

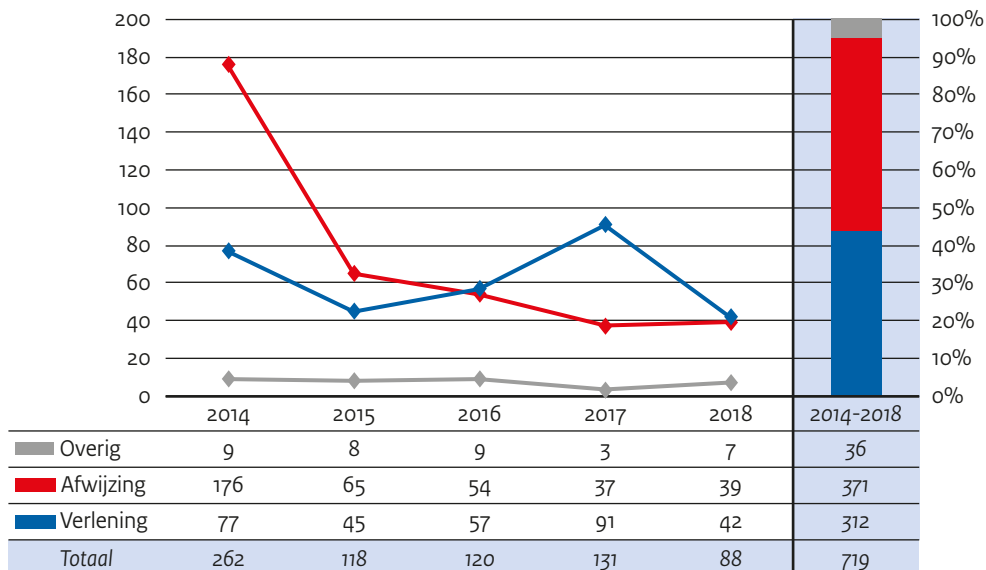
In tegenstelling tot aanvragen tot tijdelijk verblijf maken mensenhandelslachtoffers niet automatisch aanspraak op voortgezet verblijf wanneer zij meewerken aan het strafproces. Waar het tijdelijk verblijfsrecht – naast de bescherming van het slachtoffer – ook tot doel heeft dat slachtoffers in Nederland kunnen blijven ten behoeve van de opsporing en vervolging, geldt dat niet voor het voortgezet verblijf. Voortgezet verblijf voorziet in een beschermingsmogelijkheid voor slachtoffers die vanwege hun slachtofferschap niet terug kunnen keren naar hun land van herkomst en staat daarmee los van de opsporing.

Zoals beschreven in §4.2.2 werd tot 1 oktober 2018 voortgezet verblijf verleend wanneer sprake was van een veroordeling van een dader of wanneer een slachtoffer al drie jaar in Nederland verbleef op basis van tijdelijk verblijf tijdens een (af)lopende strafzaak (oftewel de a-grond). Vanaf 1 oktober 2018 is de Vc 2000 op dit punt gewijzigd. Een slachtoffer komt nu in aanmerking voor voortgezet verblijfsvergunning op het moment dat de officier van justitie overgaat tot vervolging van een dader. Ook kan aan slachtoffers voortgezet verblijf worden verleend wanneer zij kunnen aantonen dat sprake is van bijzondere individuele omstandigheden die verband houden met mensenhandel waardoor zij Nederland niet kunnen verlaten (oftewel de b-grond). Deze omstandigheden kunnen bijvoorbeeld inhouden dat er een risico op represailles ten opzichte van het slachtoffer en diens familie bestaat, of dat sociale en maatschappelijke herintegratie in het land van herkomst onmogelijk is.

### *Verleningen van het voortgezet verblijf*

Figuur 4.5 toont het jaarlijkse aantal verleningen, afwijzingen en overige afdoeningen van aanvragen tot voortgezet verblijf in de periode 2014-2018. Daarnaast geeft de figuur ook percentueel weer hoe vaak de verschillende uitkomsten van een beoordeling voorkomen over de gehele periode. Het gaat om drie verschillende uitkomsten: een verlening (al dan niet na ingediend bezwaar), een afwijzing en een overige beslissing. Een overige beslissing houdt in dat de aanvraag niet inhoudelijk is beoordeeld. Dit betreffen aanvragen die bijvoorbeeld door het slachtoffer zelf zijn ingetrokken of die door de IND buiten behandeling zijn gesteld.<sup>59</sup>

59 Zie artikel 4:5 Algemene Wet Bestuursrecht voor een overzicht van de gronden waarop een bestuursorgaan kan bepalen een aanvraag niet in behandeling te nemen. In de praktijk kan dit bijvoorbeeld betekenen dat sprake is van een dubbele aanvraag (schriftelijke informatie IND, 11 september 2018).



**Figuur 4.5** Aantal afgehandelde aanvragen voortgezet verblijfsrecht mensenhandel naar afdoening, per jaar 2014-2018 (N=719)<sup>60, 61</sup>

Bron: IND-bestanden

In tegenstelling tot de aanvragen tot tijdelijk verblijf ligt het percentage afwijzingen bij voortgezet verblijf hoger. De helft (n=371) van de aanvragen in de periode 2014-2018 zijn afgewezen. In totaal 330 beoordeelde aanvragen (45%) leiden tot een verlening van voortgezet verblijf, 53 daarvan pas nadat bezwaar is gemaakt op een afwijzing. Daarnaast is in de periode 2014-2018 sprake van 36 overige afdoeningen (5%).

In [Figuur 4.5](#) zijn het jaarlijks aantal verleningen van voortgezet verblijf afgezet tegen enkel de inhoudelijk beoordeelde aanvragen. Daarin zijn de 36 aanvragen waarover op een andere manier is beslist niet meegenomen. Wat opvalt is dat het aantal verleningen na een stijging in 2017 weer is gedaald in 2018. Met 46 verleningen gaat het in 2018 om het laagste aantal in zowel de periode 2014-2018 als in eerdere onderzochte jaren.<sup>62</sup> Wel is het aantal verleningen in 2018 vergelijkbaar met de jaren 2015 en 2016. De piek in 2017 (n=96) is waarschijnlijk grotendeels te verklaren door één mensenhandelzaak. Meer dan de

60 Het aantal inwillingen en niet-inwillingen in deze figuur komt niet overeen met [Figuur 4.2](#). Zoals daar reeds aangegeven gaat het in [Figuur 4.2](#) om unieke personen en hier om unieke afgehandelde aanvragen. Omdat een persoon meerdere keren een aanvraag kan doen voor een verblijfsvergunning zijn deze aantallen hoger.

61 Het totaal aantal afdoeningen in deze figuur wijkt af van het totaal aantal afgehandelde aanvragen voortgezet verblijf op te maken uit [Figuur 4.1](#). Dit omdat in deze figuur nu steeds de laatst genomen beslissing is meegenomen, ook als die in een ander jaar heeft plaatsgenomen dan de eerste beslissing. Voor het jaar 2013 betekent dat, dat ook succesvolle bezwaren op aanvragen van voorgaande jaren als inwillingen zijn meegenomen.

62 [Nationaal Rapporteur, 2017](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016); [Nationaal Rapporteur, 2018](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017).

helft (n=54) van de verleningen van voortgezet verblijf in dat jaar waren aanvragen van Filipijnse slachtoffers die hoogstwaarschijnlijk te relateren zijn aan één strafproces uit 2014 waarbij een grote groep mensenhandelslachtoffers van Filipijnse afkomst in de scheepvaart werd aangetroffen.<sup>63</sup> Aangezien hun strafzaak in 2017 reeds drie jaar liep kwamen deze slachtoffers in aanmerking voor voortgezet verblijf op basis van de a-grond.

Doordat deze relatief grote groep in 2017 automatisch in aanmerking kwam voor voortgezet verblijf steeg het aantal verleningen sterker dan het aantal afgehandelde aanvragen.<sup>64</sup> In [Figuur 4.5](#) is dit te zien aan de zwarte en blauwe lijnen die in dat jaar dichter bij elkaar liggen. Het inwilligingspercentage van aanvragen tot voortgezet verblijf lag in 2017 op 72%. Wanneer de 54 Filipijnse slachtoffers, waarvan in ieder geval de meeste deel uitmaken van de eerder genoemde zaak, buiten beschouwing worden gelaten, dan blijkt dat in 2017 nog maar sprake is van een inwilligingspercentage van 53% (96-54=42 inwilligingen ten opzichte van 134-54=80 afgehandelde aanvragen). In 2018 gaat het om 54% van de aanvragen, dat is vergelijkbaar met de jaren 2015 en 2016 (respectievelijk 47% en 50%) en dus met het jaar 2017 wanneer de groep slachtoffers uit de voorgenoemde zaak buiten beschouwing wordt gelaten.

#### Grond van verlening voortgezet verblijfsrecht

Of aanvragen voor voortgezet verblijf zijn ingediend op basis van de a-grond dan wel de b-grond is logischerwijs van invloed op het percentage verleningen. Immers, aanvragen ingediend op basis van de a-grond worden in beginsel ingewilligd. Op verzoek van de Nationaal Rapporteur wordt de grond van inwilliging van een aanvraag tot voortgezet verblijf sinds 2015 door de IND geregistreerd. In de jaren 2015 en 2016 bleef registratie echter achter en is dit gemiddeld voor slechts 26% van slachtoffers ingevuld. Van de verleningen in 2017 en 2018 is wel van bijna alle slachtoffers (96%, 130 van de 133) de grond bekend waarop voortgezet verblijfsrecht is verleend. In 2017 kreeg het merendeel (69%, n=63) van de slachtoffers aan wie voortgezet verblijf is verleend dit op basis van een drie jaar lopende strafzaak (een groot deel daarvan betreft de voorgenoemde Filipijnse slachtoffers) en nog eens vier slachtoffers (4%) op basis van een veroordeling van de dader. Voor iets minder dan een kwart (24%, n=25) van de slachtoffers werd voortgezet verblijf toegekend op basis van bijzondere individuele omstandigheden, oftewel de b-grond.<sup>65</sup> In 2018 was de meest voorkomende grond ook een drie jaar durende strafzaak waar verblijf aan is gekoppeld, al ligt het percentage lager, namelijk 50% van de gevallen (n=21). Aan drie andere slachtoffers (7%) werd ook voortgezet verblijf verleend op basis van de a-grond: twee vanwege een veroordeling en één vanwege vervolging van de verdachte. 17 slachtoffers (40%) kregen voortgezet verblijf op basis van de b-grond.

Door de IND wordt alleen bijgehouden op wat voor grond een aanvraag is toegekend. Hoewel dus niet bekend is op welke grond afgewezen aanvragen zijn gedaan, kan er vanuit worden gegaan dat afgewezen aanvragen in principe altijd aanvragen op basis van een b-grond betreffen. Dit zou betekenen dat in 2017

63 Zie ook [Nationaal Rapporteur, 2015](#) (Mensenhandel in en uit beeld. Update cijfers mogelijke slachtoffers 2010-2014), p. 9.

64 Immers, niet alle aanvragen tot voortgezet verblijf worden gedaan op de a-grond waarbij verlening nagenoeg ambtshalve plaatsvindt, zonder een inhoudelijke toets op, bijvoorbeeld, de aannemelijkheid van slachtofferschap. Zie ook [§4.2](#) en de volgende alinea in de lopende tekst.

65 Wanneer wederom voornoemde 54 Filipijnse slachtoffers buiten beschouwing worden gelaten, ontstaat een tegenovergesteld beeld. Van de dan resterende 42 inwilligingen is van 38 de grond bekend: een derde betreft een inwilliging op basis van de a-grond (34%; n=4 veroordelingen + n=9 drie jaar lopende strafzaak) en twee derde betreft een inwilliging op basis van de b-grond (66%; n=25).

en 2018 samen ruim de helft van het aantal aanvragen op basis van een b-grond werd ingediend (39 ingewilligde en 86 afgewezen aanvragen) en dat daarvan slechts 31% werd ingewilligd.

#### *Gebruik van de mogelijkheid tot voortgezet verblijf*

Met uitzondering van 2017 ligt het aantal aanvragen en verleningen van voortgezet verblijf vanaf 2015 een stuk lager dan de jaren ervoor. Onder andere om de verblijfsregeling mensenhandel voldoende toegankelijk te laten zijn voor de personen waarvoor deze bedoeld is, heeft de Nationaal Rapporteur in de Slachtoffermonitor 2012-2016 aanbevolen om slachtoffers in aanmerking te laten komen voor voortgezet verblijf op het moment dat het OM een verdachte besluit te vervolgen.<sup>66</sup> Om de positie van het slachtoffer binnen de verblijfsregeling te versterken is met ingang van 1 oktober 2018 de Vc 2000 op dit punt aangepast. Een slachtoffer met een tijdelijke verblijfsvergunning heeft nu recht op voortgezet verblijf vanaf het moment dat een officier van justitie tot vervolging overgaat. Daarmee is een slachtoffer niet langer afhankelijk van een veroordeling voor voortgezet verblijf. Tot nu toe is met één verlening op basis van de aangepaste grond het effect van de aanpassing van de Vc nog niet merkbaar. Daarnaast is begin 2018 een pilot van start gegaan bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven met een multidisciplinaire commissie slachtofferschap mensenhandel.<sup>67</sup> De commissie kan op aanvraag in individuele zaken een deskundigenbericht uitbrengen over de aannemelijkheid van slachtofferschap. Onder andere in de beoordeling van de IND omtrent voortgezet verblijf kan zo een deskundighedsbericht worden meegewogen. Ook de pilot bij het Schadefonds lijkt nog niet te hebben geleid tot meer aanvragen of verleningen van voortgezet verblijf. Het aantal aanvragen verleend op basis van de b-grond – waarop slachtoffers met een positief deskundighedsbericht voortgezet verblijf zouden kunnen aanvragen – is in 2018 zelfs iets lager dan in 2017 (17 vergeleken met 22). Het aantal afgewezen aanvragen (waarbij kan worden verondersteld dat sprake is van de b-grond) is nagenoeg hetzelfde gebleven (46 vergeleken met 40).

#### *Gebruik van de asielpcedure*

Zoals in §4.4.1 staat beschreven, is het mogelijk dat slachtoffers die gebruik maken van de verblijfsregeling mensenhandel op enig moment besluiten hiermee te stoppen. Dit betekent niet per definitie dat zij geen vreemdelingrechtelijke bescherming meer nodig hebben. Slachtoffers van mensenhandel die buiten de verblijfsregeling mensenhandel in aanmerking willen komen voor (duurzaam) verblijf kunnen namelijk ook een aanvraag doen voor andere reguliere vreemdelingrechtelijke procedures, bijvoorbeeld op grond van gezinshereniging of studie in Nederland. Uit onderzoek en berichten uit het veld komt echter naar voren dat de asielpcedure het meest voorkomende alternatief voor slachtoffers lijkt te zijn.<sup>68</sup>

In de vorige slachtoffermonitor is voor het eerst cijfermatig inzicht verschaft in het gebruik van de asielpcedure door slachtoffers van mensenhandel die bij de IND bekend zijn vanwege aanvragen in het kader van de verblijfsregeling mensenhandel.<sup>69</sup> Daaruit blijkt dat 30% van alle slachtoffers van mensenhandel die enige vorm van vreemdelingrechtelijke bescherming op basis van de verblijfsregeling men-

66 *Nationaal Rapporteur, 2017* (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), Aanbeveling 3.

67 Website Schadefonds Geweldsmisdrijven, [www.schadefonds.nl/nl/pilot-aannemelijkheid-slachtofferschap-mensenhandel-1-januari-2018-van-start/](http://www.schadefonds.nl/nl/pilot-aannemelijkheid-slachtofferschap-mensenhandel-1-januari-2018-van-start/) (geraadpleegd 28 september 2018).

68 *Nationaal Rapporteur, 2012* (Opsporing van mensenhandel en de B9-regeling), p. 12; *Nationaal Rapporteur, 2015* (Naar een kindgericht beschermingssysteem voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen); de Jong, 2015; Leermakers, 2017; Pilon & Bijl, 2017.

69 *Nationaal Rapporteur, 2018* (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017).



senhandel heeft gehad, overstapt naar een asielprocedure. Daarbij valt op dat van de slachtoffers die na het tijdelijk verblijfsrecht niet verder gebruik maken van de verblijfsregeling, ruim een derde vervolgens wel een asielvraag indient. Dit terwijl hun mogelijkheden tot bescherming en verblijf op basis van de verblijfsregeling mensenhandel nog niet zijn uitgeput. Als slachtoffer van mensenhandel kunnen zij immers nog een aanvraag doen tot voortgezet verblijf. Gegevens over asielaanvragen waren slechts over de periode 2013-2017 beschikbaar. Daardoor was het alleen mogelijk in beeld te brengen hoe vaak slachtoffers na het einde van één van de routes binnen de verblijfsregeling mensenhandel asiel aanvragen. Op het gebruik van de asielprocedure door slachtoffers van mensenhandel vóór de verblijfsregeling mensenhandel bestaat vooralsnog geen zicht. Omdat slachtofferschap in de asielprocedure niet wordt geregistreerd zijn mensenhandelslachtoffers die uitsluitend van de asielprocedure gebruik maken zelfs helemaal niet in beeld te brengen door middel van kwantitatief dataonderzoek.

Mogelijk kiezen slachtoffers in toenemende mate voor asiel omdat zij de kans op duurzaam verblijf via deze procedure groter achten dan via de verblijfsregeling mensenhandel. Ook verschillen de verblijfsregeling mensenhandel en de asielprocedure voor mensenhandelslachtoffers op bepaalde punten. Zo bestaan er binnen de verblijfsregeling bepaalde drempels die niet van toepassing zijn op asiel, zoals verschillen in kosten, vereisten en de manier en transparantie van toetsing. Wat exact de overwegingen zijn om de asielprocedure te verkiezen boven de verblijfsregeling mensenhandel is nog niet eerder onderzocht. Vanuit zowel het oogpunt van bescherming als de opsporing van daders van mensenhandel is het onwenselijk als slachtoffers, die hier de mogelijkheid toe hebben, besluiten geen (verder) gebruik te maken van de verblijfsregeling mensenhandel. In het licht van deze bevindingen heeft de Nationaal Rapporteur de staatssecretaris van JenV in 2018 dan ook aanbevolen hier onderzoek naar te verrichten.<sup>70</sup> De staatssecretaris heeft het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) opdracht gegeven dit onderzoek uit te voeren. De resultaten daarvan worden begin 2020 verwacht.

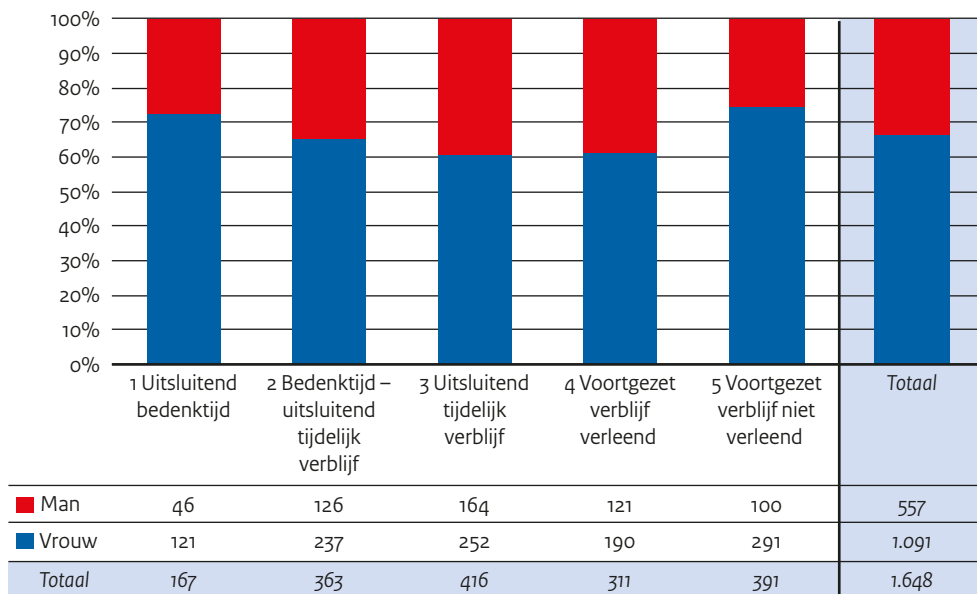
## 4.7 Persoonskenmerken van slachtoffers die gebruik maken van de verblijfsregeling mensenhandel

De persoonskenmerken (geslacht, leeftijd, nationaliteit en herkomstregio) van de 1.648 slachtoffers die in de periode 2014-2018 gebruik hebben gemaakt van de verblijfsregeling mensenhandel zijn hieronder weergegeven. De slachtoffers zijn ingedeeld naar de categorisering zoals geïntroduceerd in §4.4.1 en [Figuur 4.2](#).

### Geslacht

In [Figuur 4.6](#) is te zien wat de man- vrouw-verdeling is voor zowel de vijf groepen slachtoffers afzonderlijk, als voor het totaal.

<sup>70</sup> Nationaal Rapporteur, 2018 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017), Aanbeveling 4.



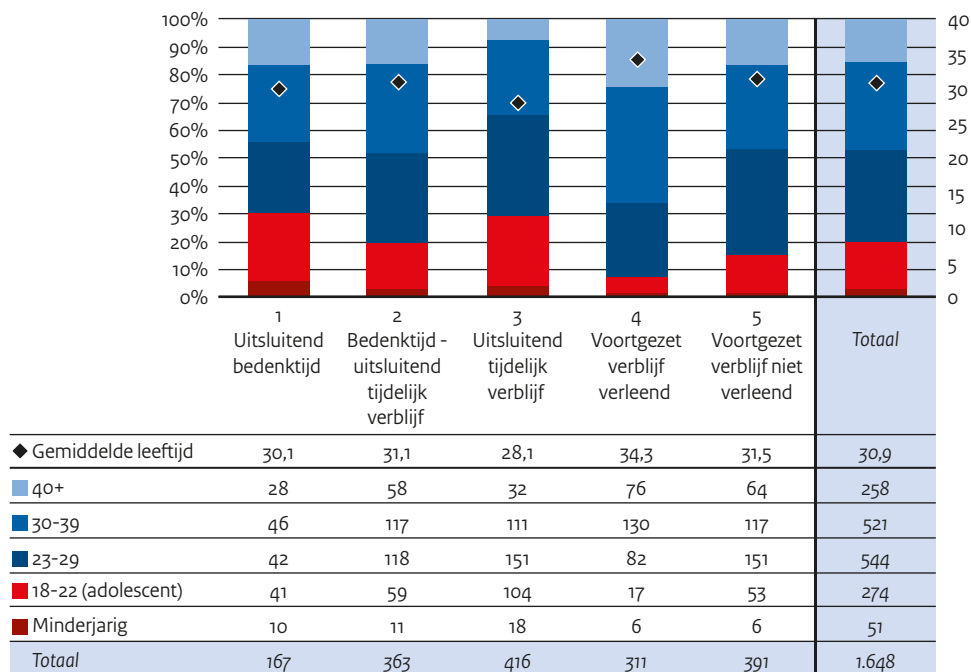
**Figuur 4.6** Geslacht van de vijf groepen slachtoffers die gebruik hebben gemaakt van de verblijfsregeling mensenhandel, periode 2014-2018 (N=1.648)

Bron: IND-bestanden

Gemiddeld is 34% van de slachtoffers man (zie de totaalkolom). Het aandeel mannen is het kleinste (26%) in de groep aan wie na tijdelijk verblijf (en eventueel de bedenktijd) geen voortgezet verblijf is verleend (groep 5). Onder slachtoffers die alleen gebruik hebben gemaakt van het tijdelijk verblijf (groep 3) en onder slachtoffers aan wie wel voortgezet verblijf is verleend (groep 4) is het aandeel mannen het grootst (39%). Dat het in deze laatstgenoemde groep slachtoffers vaker om mannen gaat, is waarschijnlijk te relateren aan de eerdergenoemde zaak (zie §4.5) met een groot aantal Filipijnse – mannelijke – slachtoffers in 2017.

#### Leeftijd

**Figuur 4.7** toont zowel de gemiddelde leeftijd (de zwarte markeringen ten opzichte van de rechter-as) als de leeftijdsverdeling in categorieën (de kolommen ten opzichte van de linker-as) van zowel de vijf groepen slachtoffers afzonderlijk als voor het totaal. Het betreft de leeftijd van de slachtoffers ten tijde van het laatste moment waarop zij voorkwamen in de IND-registratie (in het kader van de verblijfsregeling mensenhandel). Dit betekent bijvoorbeeld dat de leeftijd van de slachtoffers uit groep 1 berekend is op het moment dat de IND de bedenktijd registreerde, terwijl de leeftijd van de slachtoffers uit groep 5 berekend is op het moment dat de IND de aanvraag tot voortgezet verblijf als afgewezen registreerde.



**Figuur 4.7** Leeftijd van de vijf groepen slachtoffers die gebruik hebben gemaakt van de verblijfsregeling mensenhandel, periode 2014-2018 (N=1.648)

Bron: IND-bestanden

Gemiddeld zijn de slachtoffers 30,9 jaar oud. Het gaat bijna nooit om minderjarigen (slechts 3%). Zo'n 16% is adolescent, een derde (33%) is tussen de 23 en 29 jaar oud, ongeveer een derde (32%) tussen de 30 en de 39 jaar en 16% is 40 jaar of ouder. Deze verdeling komt grotendeels overeen met de leeftijdsverdeling van de bij CoMensha gemelde slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting en arbeidsuitbuiting (welke vrijwel allemaal niet-Nederlandse slachtoffers betreffen, zie [Figuur 3.10](#)) samen (zie [Figuur 3.9](#)).<sup>71</sup>

Met een gemiddelde leeftijd van 34,4 jaar zijn slachtoffers die voortgezet verblijf hebben gekregen (groep 4) de oudste groep. 61% van deze slachtoffers is dertig jaar of ouder. Dat de slachtoffers in groepen 4 en 5 gemiddeld wat ouder zijn dan de slachtoffers in andere groepen is niet verwonderlijk, aange-

71 De buitenlandse slachtoffers die gebruik maken van de verblijfsregeling mensenhandel zijn wel iets ouder dan deze bij CoMensha gemelde slachtoffers. Ter vergelijking: 5% minderjarig; 18% adolescent; 27% tussen de 23-29 jaar; 23% tussen de 30-39 jaar; 12% 40 jaar of ouder. Dit ligt in de lijn der verwachting. Immers, voor een gedeelte van de slachtoffers (met name die in groepen 4 en 5) is de leeftijd op een later moment berekend dan bij CoMensha (een slachtoffer zal hoogstwaarschijnlijk op een eerder moment bij CoMensha zijn gemeld dan dat over de aanvraag voortgezet verblijf van dit slachtoffer wordt besloten). Daarnaast zijn ook andere verklaringen denkbaar: bijvoorbeeld dat slachtoffers van arbeidsuitbuiting – die volgens [Figuur 3.9](#) ouder zijn – in verhouding vaker gebruik maken van de verblijfsregeling mensenhandel dan slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting.

zien zij ten tijde van het berekenen van de leeftijd al enige tijd (niet zelden jaren) gebruik maakten van de verblijfsregeling mensenhandel. Dat het in groep 4 vaker gaat om slachtoffers van dertig jaar of ouder is daarnaast waarschijnlijk te relateren aan eerdergenoemde zaak (zie §4.5) met een groot aantal Filipijnse – vaak relatief oude – slachtoffers in 2017. Het is dan ook opvallender dat slachtoffers die direct aangifte doen of op andere wijze meewerken aan het strafproces (groep 3) jonger zijn (namelijk gemiddeld 28,1 jaar), dan slachtoffers die kiezen voor de bedenktijd: groepen 1 (30,1 jaar) en 2 (31,1 jaar). Dat komt voornamelijk door het hoge aandeel slachtoffers tussen de 23 en 29 jaar onder slachtoffers die uitsluitend tijdelijk verblijf hebben gekregen (groep 3; n=152, 37%).

#### Nationaliteit en herkomstregio

Tabel 4.1 toont de top-5 meest voorkomende nationaliteiten van slachtoffers in de verblijfsregeling mensenhandel in de periode 2014-2018 – zowel naar groep voor de gehele periode 2014-2018 als voor het totaal.<sup>72</sup>

**Tabel 4.1 Top-5 nationaliteiten van de vijf groepen slachtoffers die gebruik hebben gemaakt van de verblijfsregeling mensenhandel, periode 2014-2018 (N=1.648)**

	1 Uitsluitend bedenktijd n=167	2 Bedenktijd – uitsluitend tijdelijk verblijf n=363	3 Uitsluitend tijdelijk verblijf n=416	4 Voortgezet verblijf verleend n=311	5 Voortgezet verblijf niet verleend n=391	Totaal N=1.648
Nigeria	3 (14)	2 (54)	1 (116)	2 (33)	1 (117)	1 (334)
Oeganda	4 (10)	1 (60)	2 (41)	(4)	5 (14)	2 (129)
Filipijnen	(1)	3 (24)	(5)	1 (69)	(5)	3 (104)
Sierra Leone	(1)	(14)	22	(9)	2 (40)	4 (86)
Guinee	(2)	4 (22)	4' (27)	(8)	4 (26)	5 (85)
Hongarije	5 (9)	5 (17)	3 (30)	3 (22)	(4)	(82)
Roemenië	2 (16)	(12)	4' (27)	(9)	(2)	(66)
Bulgarije	1 (20)	(14)	(13)	(12)	(1)	(60)
China	(3)	(4)	(3)	4 (17)	3 (32)	(59)
India	(1)	(16)	(4)	5 (14)	(10)	(45)

Bron: IND-bestanden

Uit de totaalkolom in Tabel 4.1 valt af te leiden dat vier van de vijf meest voorkomende nationaliteiten van slachtoffers die in deze periode gebruik hebben gemaakt van de bedenktijd en/of tijdelijk verblijf in de verblijfsregeling mensenhandel West- en Oost-Afrikaanse nationaliteiten betreffen. Nigeriaanse en Oegandese slachtoffers maken het vaakst gebruik van de verblijfsregeling mensenhandel. Daarna komt de Filipijnse, en vervolgens de Sierra Leonse en Guineese nationaliteit het vaakste voor.

<sup>72</sup> Zie Bijlagentabel B2.3 voor een uitsplitsing van alle nationaliteiten van de vijf groepen slachtoffers per groep.

De top-5 van het totaal aantal slachtoffers is niet representatief voor de verschillende groepen slachtoffers die gebruik maken van de verblijfsregeling. Slachtoffers die uitsluitend gebruik maken van de bedenktijd (groep 1) of tijdelijk verblijf (groep 3) hebben naar verhouding vaker een Centraal-Europese of Oost-Europese nationaliteit. In groep 1 is de Bulgaarse de meest voorkomende nationaliteit, gevolgd door de Roemeense en vervolgens de Nigeriaanse. In groep 3 komt de Hongaarse nationaliteit het vaakste voor. Bij slachtoffers die na tijdelijk verblijf (en eventueel de bedenktijd) voortgezet verblijf aanvragen, en waarbij dit niet wordt verleend (groep 5), betreft het voornamelijk slachtoffers afkomstig uit Afrikaanse landen. Van deze slachtoffers heeft 31% de Nigeriaanse nationaliteit. Wanneer voortgezet verblijf wel wordt verleend (groep 4), zijn dat het vaakst Filipijnse slachtoffers (17%), gevolgd door Nigeriaanse (12%) en Chinese (6%) slachtoffers. Voor de Filipijnse slachtoffers geldt dat dit vooral verleningen zijn in het jaar 2017 (54 van 63) die verband houden met de eerdergenoemde mensenhandelzaak.

Om inzichtelijk te maken welke nationaliteiten van slachtoffers die voor het eerst in beeld komen bij de IND vaker voorkomen, toont Tabel 4.2 per jaar de nationaliteiten van slachtoffers die in de periode 2014-2018 gebruik hebben van de bedenktijd en/of tijdelijk verblijf.<sup>73, 74</sup> Hierbij zijn de slachtoffers die in deze periode enkel gebruik hebben gemaakt van het voortgezet verblijf (n=371, zie [Figuur 4.2](#)) buiten beschouwing gelaten. De slachtoffers zijn daarnaast ingedeeld per jaar dat zij voor het eerst gebruik hebben gemaakt van de verblijfsregeling.

**Tabel 4.2 Top-5 nationaliteiten van slachtoffers die gebruik hebben gemaakt van de bedenktijd en/of het tijdelijk verblijfsrecht, per eerste jaar in de verblijfsregeling mensenhandel 2014-2018 (N=1.277)**

	2014 n=330	2015 n=190	2016 n=187	2017 n=209	2018 n=361	2014-2018 N=1.277
Nigeria	2 (45)	1 (29)	1 (30)	1 (38)	1 (114)	1 (256)
Oeganda	5' (15)	2 (18)	2' (13)	2 (28)	2 (51)	2 (125)
Filipijnen	1 (68)	(0)	(3)	(7)	5' (15)	3 (93)
Hongarije	3 (23)	3 (13)	2' (13)	3' (13)	(4)	4 (66)
Guinee	4 (20)	(7)	(7)	3' (13)	4 (16)	5 (63)
Roemenië	(11)	4' (11)	3' (11)	5 (11)	5' (15)	(59)
Sierra Leone	(14)	(7)	(7)	(6)	3 (23)	(57)
Bulgarije	5' (15)	4' (11)	(9)	(4)	(13)	(52)
Polen	(7)	(4)	3' (11)	(1)	(4)	(27)

Bron: IND-databestanden

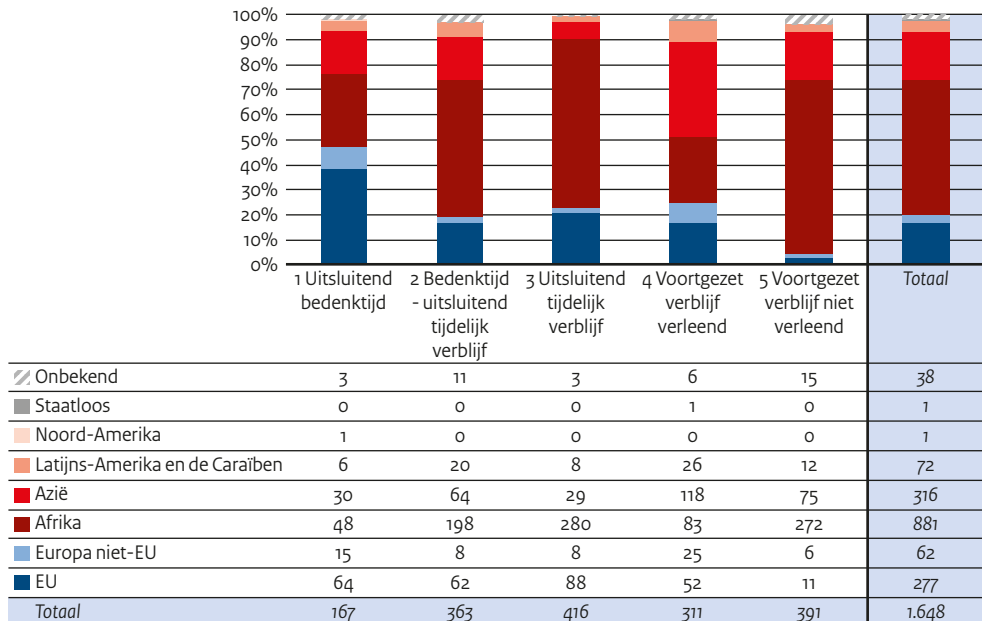
De top-5 van nationaliteiten onder alle slachtoffers die gebruik hebben gemaakt van de bedenktijd en/of tijdelijk verblijf bestaat uit de Nigeriaanse, Oegandese, Filipijnse, Hongaarse en de Guineese nationaliteit. Deze slachtoffers samen vormen net iets minder dan de helft van het totaal aantal (n=603, 47%).

73 Tussen haakjes is telkens het betreffende aantal slachtoffers per land genoemd. Indien twee landen precies evenveel slachtoffers vertegenwoordigen en dus een gedeelde plek innemen is dit aangegeven met een apostrof.

74 Zie Bijlagetabel B2.4 voor een uitsplitsing van alle nationaliteiten van de slachtoffers die gebruik hebben gemaakt van de bedenktijd en/of het tijdelijk verblijf per eerste jaar in de verblijfsregeling mensenhandel.

De Filipijnse nationaliteit staat in 2014 op de eerste plek, vanwege de eerdergenoemde mensenhandelzaak met een groot aantal Filipijnse slachtoffers. Alleen in 2018 komt deze nationaliteit weer in de top-5 voor, maar dan op plaats vijf. Vanaf 2015 neemt de Nigeriaanse nationaliteit de eerste plek in. Het gaat in 2018 met 114 Nigeriaanse slachtoffers echter om een veel groter aantal Nigeriaanse slachtoffers dan in de voorgaande jaren (tussen de 29 en de 45 slachtoffers). Ook het aantal slachtoffers met Oegandese nationaliteit is in 2018 (n=51) aanzienlijk groter dan de voorgaande jaren (tussen 13 en 28 slachtoffers). De Sierra Leonse nationaliteit maakt in 2018 voor het eerst in de onderzochte periode deel uit van de top-5. Het feit dat slachtoffers met een West- en Oost-Afrikaanse nationaliteit de afgelopen jaren veel vaker voorkomen heeft te maken met de toename van het aantal slachtoffers met een Dublinstatus dat tijdelijk verblijf aanvraagt (zie daarover uitgebreid §4.5.1). Dit zijn namelijk hoofdzakelijk Afrikaanse slachtoffers.

Figuur 4.8 toont de herkomstregio van slachtoffers die de verblijfsregeling mensenhandel doorliepen – zowel naar groep voor de gehele periode 2014-2018 als naar jaar.



Figuur 4.8 Herkomstregio van de vijf groepen slachtoffers die gebruik hebben gemaakt van de verblijfsregeling mensenhandel, periode 2014-2018 (N=1.648)

Bron: IND-bestanden

Zoals ook al naar voren kwam uit Tabel 4.1, blijkt uit Figuur 4.8 dat van het totaal aantal slachtoffers (de meest rechterkolom) meer dan de helft – 53% – afkomstig is uit Afrika. Daarna zijn de meest voorkomende herkomstregio's – waar ongeveer evenveel slachtoffers vandaag komen – Azië (19%) en de EU (17%).

Slachtoffers die alleen gebruik maken van de bedenktime en/of tijdelijk verblijf – de eerste drie groepen – hebben naar verhouding een groter aandeel Europese slachtoffers. Van degenen die enkel en alleen

gebruik maken van de bedenktijd (groep 1) komt zelfs bijna 40% uit de EU. Slachtoffers van Afrikaanse en Aziatische herkomst maken dus vaker tot een latere fase gebruik van de verblijfsregeling mensenhandel dan slachtoffers afkomstig uit Europa. Dit is niet verwonderlijk aangezien zij aan de verblijfsregeling ook werkelijk verblijfsrecht ontlenen. Echter, verreweg de meeste Afrikaanse slachtoffers (n=272, van 272+83=355) vragen zonder succes voortgezet verblijf aan. Uit deze figuur blijkt dat iets minder dan drie kwart van de slachtoffers wier aanvraag voor voortgezet verblijf niet is verleend van Afrikaanse herkomst is. Dit is een aanzienlijk groter aandeel dan in de andere groepen. Het grootste aantal slachtoffers uit Azië (n=118) valt juist binnen de groep slachtoffers aan wie wél voortgezet verblijf is verleend. Het feit dat Afrikaanse slachtoffers naar verhouding zelden voortgezet verblijfsrecht krijgen (77% van de aanvragen door hen ingediend wordt afgewezen), is waarschijnlijk toe te schrijven aan het feit dat is gebleken dat meldingen en aangiften van West-Afrikaanse slachtoffers vaak leiden tot een sepot vanwege een gebrek aan opsporingsindicaties in Nederland.<sup>75</sup> Hierdoor is voor deze slachtoffers bijna nooit sprake van een a-grond waarop voortgezet verblijf verleend kan worden.

## 4.8 Conclusie

Nederland is verplicht om buitenlandse slachtoffers van mensenhandel onder andere vreemdelingrechtelijk te beschermen. Deze bescherming is geregeld in de verblijfsregeling mensenhandel, die bestaat uit de bedenktijd en de mogelijkheid tot tijdelijk en eventueel voortgezet verblijf. Hoewel de regeling in eerste instantie dient ter bescherming van buitenlandse slachtoffers, heeft de regeling ook tot doel strafrechtelijk onderzoek naar daders van mensenhandel te bevorderen. De vreemdelingrechtelijke bescherming van buitenlandse slachtoffers is dan ook gekoppeld aan het strafrecht.

### *Routes binnen de verblijfsregeling mensenhandel*

Op basis van gegevens afkomstig van de IND is het mogelijk om inzichtelijk te maken hoe gebruik wordt gemaakt van de verblijfsregeling mensenhandel en door welke slachtoffers. Op basis van de route die slachtoffers binnen de verblijfsregeling kunnen doorlopen, zijn voor de 1.648 unieke slachtoffers in de periode 2014-2018 vijf groepen te onderscheiden (zie §4.4.1).

### *Bedenktijd*

Het gebruik van de bedenktijd is in 2018 toegenomen (zie [Figuur 4.1](#)). Het aantal keer dat in 2018 de bedenktijd is verleend is daarmee even hoog als in 2014. Aan totaal 715 unieke slachtoffers is in de periode 2014-2018 de bedenktijd verleend. De meesten (77%) hebben vervolgens tijdelijk verblijf aangevraagd. 167 slachtoffers maakten uitsluitend gebruik van de bedenktijd (zie [Figuur 4.2](#)). Dit is daarmee de kleinste van de vijf te onderscheiden groepen slachtoffers. De personen in deze groep zijn relatief iets vaker vrouwen. In vergelijking met de andere groepen slachtoffers zijn slachtoffers die uitsluitend gebruik maken van de bedenktijd vaker afkomstig uit Europese landen, met name EU-landen. De meeste van hen zijn afkomstig uit Bulgarije en Roemenië (zie §4.7).

### *Tijdelijk verblijf*

Het aantal aanvragen tot tijdelijk verblijf nam in 2018 ook toe en steeg nog sterker dan het gebruik van de bedenktijd, namelijk met 79% ten opzichte van 2017 (zie [Figuur 4.1](#)). Het aantal aanvragen in 2018 is

75 De Jong, 2015.

daarmee het hoogste aantal in de hier gerapporteerde periode. Het gaat echter niet om een ongekend hoog aantal aanvragen: in de periode vóór 2014 was sprake van een vergelijkbaar of zelfs hoger aantal aanvragen. In de periode 2014-2018 hebben 1.119 slachtoffers tijdelijk verblijf aangevraagd (zie [Figuur 4.2](#)). Ongeveer de helft van deze slachtoffers heeft direct tijdelijk verblijf aangevraagd. Van alle vijf groepen in de periode 2014-2018 is de groep slachtoffers die uitsluitend gebruik maakt van tijdelijk verblijf – zonder bedenktijd en voortgezet verblijf – het grootst. Aangezien tijdelijk verblijf tot 1 augustus 2019 nog ambtshalve werd ingewilligd op het moment dat een slachtoffer aangifte deed of anderszins meewerkte aan het strafproces werd in 96% van de aanvragen daadwerkelijk tijdelijk verblijf verleend.

Als wordt gekeken naar alle slachtoffers die in de periode 2014-2018 voor het eerst de bedenktijd krijgen en/of tijdelijk verblijf aanvragen, valt op dat dit aantal in 2018 een stuk hoger ligt dan in de voorgaande jaren. In 2018 ligt het gebruik van de verblijfsregeling mensenhandel en het aantal bij CoMensha gemelde buitenlandse slachtoffers dichterbij elkaar dan in de voorgaande jaren. Ten eerste omdat het aantal buitenlandse slachtoffers gemeld bij CoMensha in de periode 2014-2018 juist een dalende trend laat zien. Daarnaast is in 2018 een groep in beeld gekomen binnen de registratie van CoMensha die naar verhouding ook vaker in beeld is binnen de verblijfsregeling mensenhandel. Het gaat om een aanzienlijke toename van het aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers van seksuele uitbuiting afkomstig uit Afrikaanse landen. Het gaat hoogstwaarschijnlijk veelal om slachtoffers met een Dublinstatus die aangifte doen van mensenhandel. Hoewel het aantal aanvragen tot tijdelijk verblijf voor zowel slachtoffers met- als zonder Dublinstatus in 2018 is gestegen, is die stijging aanzienlijk sterker voor de aanvragen waar sprake is van een Dublinstatus (zie [Figuur 4.4](#)). In 2018 gaat het om iets meer dan de helft (53%) van het aantal aanvragen tot tijdelijk verblijf. De Nationale Politie en het OM geven aan dat de aangiften van slachtoffers met en Dublinstatus veel capaciteit kosten en daarnaast doorgaans weinig opsporingsindicaties bevatten van mensenhandel in Nederland. Bovendien wordt door deze organisaties verondersteld dat een deel van de groep oneigenlijk gebruik maakt van de verblijfsregeling. Om deze redenen heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid met ingang van 1 augustus 2019 de verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel met een Dublinstatus aangepast (zie [§2.1.3](#)). Er gelden voor deze groep nu extra voorwaarden om tijdelijk verblijf te krijgen. Daardoor zal het aantal verleningen in de toekomst waarschijnlijk afnemen. Ook beoogt de wijziging hiermee oneigenlijk gebruik te ontmoedigen, waardoor het aantal aangiften – en daarmee aanvragen tijdelijk verblijf – van deze groep naar verwachting zal dalen. Het ontbreekt momenteel echter nog aan inzicht in de onderliggende oorzaken van deze problematiek, en de mechanismen die hierachter schuil gaan. Voor een effectieve integrale aanpak van mensenhandel is het daarom van belang dat hier in Europees verband meer inzicht in komt.

#### *Voortgezet verblijf*

In tegenstelling tot het gebruik van de bedenktijd en tijdelijk verblijf, daalde het aantal aanvragen tot voortgezet verblijf in 2018 met bijna een derde (zie [Figuur 4.1](#)). Sinds in de slachtoffermonitor cijfers over voortgezet verblijf worden gerapporteerd, is het aantal aanvragen nog nooit zo laag geweest. In totaal hebben 702 slachtoffers in de periode 2014-2018 voortgezet verblijf aangevraagd (zie [Figuur 4.2](#)). Van slechts 47% van hen is bekend of zij wel of geen bedenktijd hebben gehad voor tijdelijk verblijf. Voor het merendeel (53%) ligt de aanvraag voor tijdelijk verblijf – en eventueel de bedenktijd nog vóór 2014. Niet zelden zit er dus een aanzienlijke periode tussen de bedenktijd en/of tijdelijk verblijf en een aanvraag tot voortgezet verblijf. Over de gehele periode 2014-2018 is aan iets minder dan de helft (43%) daadwerkelijk voortgezet verblijf verleend (zie [Figuur 4.5](#)). De overige aanvragen zijn afgewezen (52%) of overig afgehandeld (5%). Ook in 2018 werd iets minder dan de helft (48%) van de aanvragen tot voortgezet verblijf ingewilligd.



In oktober 2018 zijn de inwilligingsgronden voor voortgezet verblijf aangepast in de Vc 2000. Sindsdien maken slachtoffers reeds aanspraak op voortgezet verblijfsrecht op het moment dat hun aangifte dan wel medewerking aan het strafproces tot een vervolging heeft geleid. Tot nu toe is met één verlening op basis van de aangepaste grond het effect van de aanpassing van de Vc nog niet merkbaar.

Slachtoffers die voortgezet verblijf aanvragen en aan wie dat ook verleend wordt, zijn relatief vaker van Aziatische afkomst dan andere groepen slachtoffers. Dit heeft vooral te maken met een grote groep Filipijnse slachtoffers aan wie in 2014 tijdelijk verblijf is verleend. Slachtoffers die wel voortgezet verblijf aanvragen, maar aan wie dat niet verleend wordt zijn meestal van Afrikaanse afkomst. In vergelijking met de andere groepen is het aandeel slachtoffers met deze herkomst aanzienlijk hoog. Het gaat vaak om de Nigeriaanse en de Sierra Leonse nationaliteiten (zie §4.7).



De Nederlandse overheid is verplicht om effectief beleid te voeren dat mensenhandel in al zijn vormen bestrijdt. Dit beleid dient te zijn gericht op het voorkomen van mensenhandel, het beschermen en ondersteunen van slachtoffers en het stoppen van daders. Dit vraagt om een effectieve integrale aanpak van mensenhandel (zie [Schema 1.1](#) in §1.2). In deze monitor is gerapporteerd over deze aanpak door de ontwikkelingen op het gebied van beleid, wetgeving en onderzoek te beschrijven (Hoofdstuk 2). Daarnaast is vermeld hoeveel en welke slachtoffers in de periode van 2014-2018 aan het Coördinatiecentrum Mensenhandel zijn gemeld (Hoofdstuk 3), en hoe vaak door buitenlandse slachtoffers gebruik is gemaakt van de verblijfsregeling mensenhandel (Hoofdstuk 4). Dit geeft zicht op een deel van de slachtoffergerichte aanpak.

Dit hoofdstuk begint met een korte beschrijving van wat nodig is om te komen tot een effectieve integrale aanpak van mensenhandel (§5.1). In §5.2, §5.3 en §5.4 wordt ingegaan op de belangrijkste bevindingen uit respectievelijk de [Hoofdstukken 2, 3 en 4](#). Deze resulteren in vijf aanbevelingen die in §5.5 worden toegelicht.

### 5.1 Een effectieve integrale aanpak van mensenhandel

De aanpak van mensenhandel is complex. Mensenhandel komt in veel verschillende gedaanten en sectoren voor, en vergt betrokkenheid van en samenwerking tussen een breed scala aan organisaties en instanties. Deze complexiteit vraagt om een integrale aanpak van mensenhandel die zich richt op zowel slachtoffers als daders. Daarbij dienen drie doelen te worden nagestreefd:

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

[Schema 1.1](#) in [Hoofdstuk 1](#) geeft de integrale aanpak van mensenhandel schematisch weer. Een effectieve integrale aanpak bestaat uit een set van samenhangende maatregelen die zich richt op het teweegbrengen van een meerjarige en duurzame ontwikkeling. De uitvoering van deze set aan maatregelen dient gecoördineerd en in gezamenlijkheid te geschieden. Om te komen tot een succesvolle samenwerking is het in de eerste plaats van belang dat de noodzakelijke randvoorwaarden daartoe in orde zijn. Ook dienen organisaties bereid te zijn om verder te kijken dan hun directe taakstelling. Voor het bewerkstelligen van een effectieve aanpak is het tot slot essentieel dat het effect van genomen maatregelen wordt gemeten en geëvalueerd, zodat hiervan kan worden geleerd bij het vormgeven van toekomstig beleid.

Om de effectiviteit van de aanpak te kunnen meten, is informatie nodig over alle stappen uit de integrale aanpak. In de Dadermonitor mensenhandel 2013-2017 bleek al dat veel informatie over de dadergerichte aanpak ontbreekt.<sup>1</sup> Uit deze slachtoffermonitor blijkt dat hetzelfde geldt voor de slachtoffergerichte aanpak. Dit betreft specifiek informatie over de stappen die slachtoffers van mensenhandel binnen de integrale aanpak (§1.2) doorlopen. De vraag of slachtoffers bescherming en ondersteuning ontvangen, en zo ja welke, is een belangrijke, maar één die in het huidige rapport niet kan worden beantwoord. Het is hierdoor niet mogelijk om in kaart te brengen welke groepen welke hulp ontvangen en in hoeverre deze hulp effectief is. Om slachtoffers adequaat te kunnen beschermen is het van belang dat informatie hierover beschikbaar komt.

Bovendien blijkt uit deze monitor dat het deel van de slachtoffergerichte aanpak waar wél zicht op bestaat, enorm afneemt. In de afgelopen vijf jaar nam het aantal geregistreerde slachtoffers bij CoMensha met bijna 50% af, terwijl geenszins valt aan te nemen dat het aantal daadwerkelijke slachtoffers ook is gedaald. De daling geldt specifiek voor het aandeel minderjarige slachtoffers, een groep die inherent kwetsbaar is voor mensenhandel. Dit is een zorgelijke en alarmerende situatie. Voor het ontwikkelen van een effectieve integrale aanpak van mensenhandel, is zicht op aard en omvang onmisbaar. Kennis over wie de slachtoffers zijn en waar zij zich bevinden, geeft richting aan welke maatregelen genomen dienen te worden. Bovendien kan door deze informatie worden gemonitord of de interventies die worden toegepast ook tot het gewenste resultaat leiden om zo herhaling van het delict te voorkomen. Nu slachtoffers in steeds grotere getale buiten beeld blijven, betekent dit dat het steeds moeilijker wordt om passende maatregelen te treffen. Hierdoor komt het bieden van effectieve bescherming en ondersteuning aan slachtoffers van mensenhandel in gevaar.

## 5.2 Ontwikkelingen in de aanpak mensenhandel

Hoofdstuk 2 biedt een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen in de aanpak van mensenhandel in de periode van 1 september 2018 tot en met 31 augustus 2019. Deze ontwikkelingen gaan met name over het interdepartementale programma Samen tegen mensenhandel dat in november 2018 is gepresenteerd. Samen tegen mensenhandel richt zich op de aanpak van seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting en bevat een groot aantal maatregelen die (1) slachtofferschap moeten voorkomen, (2) de signalering en bescherming van slachtoffers moet verbeteren, en (3) daders moet stoppen en herhaald daderschap moeten voorkomen. Het programma beoogt mensenhandel integraal aan te pakken en kent daarbij een rol toe aan een breed scala aan organisaties. Ook is gekozen om ruimte te houden in het programma voor aanvullende initiatieven om adequaat te kunnen reageren op nieuwe ontwikkelingen ten aanzien van mensenhandel (zie §2.1).

Een integraal meerjarig actieprogramma gericht op de intensivering van de aanpak van mensenhandel was hard nodig. De bevindingen uit de slachtoffer- en dadermonitor mensenhandel 2013-2017 (zie §1.3) schetsen immers een zorgwekkend beeld van steeds minder slachtoffers die aan CoMensha worden gemeld en steeds minder daders die strafrechtelijk worden aangepakt, terwijl niet valt aan te nemen dat ook het daadwerkelijk aantal slachtoffers in die periode is gedaald (zie §1.5). De bevindingen uit Hoofdstuk 3 en 4 van deze monitor bevestigen dit beeld en onderstrepen wederom de noodzaak van een ef-

1 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017).

fectieve integrale aanpak gericht op het teweegbrengen van meerjarige duurzame ontwikkelingen. De vraag is echter in hoeverre Samen tegen mensenhandel in zijn huidige vorm tot een dergelijke aanpak gaat leiden, nu het programma vooralsnog onvoldoende ingaat op de daarvoor noodzakelijke randvoorwaarden.

#### *Programmacoördinatie en monitoring*

Voor het ontwikkelen van een effectieve aanpak van mensenhandel is het van belang dat er gedegen programmacoördinatie is en dat het effect van de genomen maatregelen wordt gemonitord, zodat hiervan kan worden geleerd. In het programma Samen tegen mensenhandel staan veel goede initiatieven opgenomen, maar het is niet duidelijk op welke wijze deze met elkaar samenhangen. Daarnaast bevat het programma diverse maatregelen die soms al enkele jaren zijn aangekondigd maar nog altijd niet – of slechts deels – zijn opgevolgd. Bovendien is er vooralsnog geen zicht op de wijze waarop de monitoring en evaluatie van het programma gestalte krijgt. Bij veel van de maatregelen in het programma ontbreekt het aan concrete en meetbare doelstellingen, waardoor de effecten zich niet of moeilijk laten meten. Hierdoor kan de effectiviteit van de maatregelen niet gemeten worden. De rapporteur heeft meermaals het belang van een adequate programmacoördinatie en monitoring benadrukt en wijst daarbij nadrukkelijk op de coördinatie en monitoring van het interdepartementale programma Geweld hoort nergens thuis (§2.1). Dit programma rapporteert tweejaarlijks over de voortgang, heeft een uitgebreide coördinatiestructuur en werkt daarnaast aan het opzetten van een monitor van de integrale aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling.

#### *Zicht op slachtoffers en daders*

Om effectief beleid te ontwikkelen dat mensenhandel voorkomt, slachtoffers beschermt en daders stopt, moeten beleidsmakers en betrokken organisaties minimaal willen weten wie deze slachtoffers en daders zijn en waar zij worden aangetroffen. Gedegen zicht is dan ook van essentieel belang om te komen tot een integrale aanpak van mensenhandel. Het belang hiervan wordt onderkend in de EU-richtlijn mensenhandel, die lidstaten ertoe verplicht om te voorzien in de mogelijkheid om ontwikkelingen op het gebied van mensenhandel te monitoren. Het melden van slachtoffers van mensenhandel aan CoMensha vormt echter al enkele jaren een groot knelpunt in de aanpak van mensenhandel. In de afgelopen vijf jaar nam het aantal geregistreerde slachtoffers met bijna 50% af (§3.3). Het zicht op slachtoffers is daarmee substantieel verminderd, en het is zelfs de vraag in hoeverre de landelijke registratie nog volstaat voor het monitoren van de slachtoffergerichte aanpak van mensenhandel. De urgentie van dit probleem weerklinkt onvoldoende in de uitvoering van het programma Samen tegen mensenhandel. De rapporteur heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid eerder aanbevolen voorzieningen te treffen die het melden van alle slachtoffers en het registreren van alle relevante slachtoffergegevens mogelijk maakt.<sup>2</sup> De bevindingen in deze monitor laten eens te meer zien dat dergelijke voorzieningen niet langer op zich kunnen laten wachten.

#### *Opbouw van kennis en expertise*

Meer bewustzijn van en kennis over mensenhandel leidt tot meer zicht op waar en in welke verschijningsvormen mensenhandel zich voordoet. In Samen tegen mensenhandel is daarom aandacht voor het vergroten van dit bewustzijn onder organisaties en professionals die met slachtoffers of situaties van mensenhandel in aanraking kunnen komen. Het programma is echter onduidelijk over de wijze waarop

<sup>2</sup> Zie aanbeveling 1 in §5.4 in *Nationaal Rapporteur, 2018* (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017).

professionals, van wie wordt verwacht dat zij een signalerende rol spelen bij de aanpak van mensenhandel, in staat worden gesteld om adequaat mensenhandel te signaleren. Hoewel in het programma wordt gesproken over het opleiden van diverse doelgroepen is niet helder welke opleidingen dit betreft, in hoeverre deze voor desbetreffende functies verplicht zijn gesteld, en tot welke resultaten zij hebben geleid of zouden moeten leiden. Voor een effectieve aanpak van mensenhandel is het van belang dat stevig wordt ingezet op het duurzaam opbouwen van kennis en expertise bij professionals die in aanraking komen met slachtoffers (en daders) van mensenhandel, waarbij tevens voldoende aandacht dient te zijn voor de implementatie en evaluatie van genomen maatregelen. Hierbij dient specifiek gewezen te worden op de training van alle eerstelijns politiemedewerkers die in hun dagelijks werk in aanraking kunnen komen met slachtoffers van mensenhandel, welke reeds in 2016 was aangekondigd.<sup>3</sup> De AVIM's geven aan dat het draagvlak voor de training per eenheid verschilt en ervaren daarbij vooral de vrije werkvorm als knelpunt. Hierdoor bestaat de zorg dat niet alle eerstelijns politiemedewerkers (voldoende) worden getraind in het herkennen van signalen van mensenhandel (zie §2.1.1). Het is van belang dat de AVIM's worden ondersteund bij een zorgvuldige implementatie van de training en dat de noodzakelijke randvoorwaarden daartoe worden gecreëerd.

#### *Informatiedeling tussen organisaties*

Een van de noodzakelijke randvoorwaarden om te komen tot een effectieve integrale aanpak is het kunnen delen van relevante informatie tussen ketenpartners. Gemeenten, hulpverleningsorganisaties en zorgcoördinatoren hebben echter bij herhaling aangegeven dat bij hen onduidelijkheid bestaat over welke informatie zij in welke situatie met elkaar mogen delen. Diverse burgemeesters hebben de minister van Justitie en Veiligheid daarom middels een brief gevraagd om met een oplossing te komen voor deze problematiek (zie §2.1.2). De Nationaal Rapporteur onderschrijft het belang van informatiedeling en informatiebundeling ten behoeve van de integrale samenwerking en verwacht dat de onduidelijkheid hierover op korte termijn wordt weggenomen.

#### *De aanpak van mensenhandel door gemeenten*

De laatste jaren hebben gemeenten in toenemende mate een rol gekregen in de integrale aanpak van mensenhandel. Zo zijn gemeenten onder meer betrokken bij het vormgeven van preventie, zijn zij verantwoordelijk voor de zorg en opvang van slachtoffers en kunnen gemeenten maatregelen treffen die zien op het signaleren en stoppen van daders. Over de rol van gemeenten zijn afspraken gemaakt in het Interbestuurlijk Programma en ook het in het programma Samen tegen mensenhandel ligt veel nadruk op de gemeentelijke aanpak. Onderzoek van de VNG en CoMensha laat echter zien dat gemeenten nog vaak niet aan deze afspraken en verwachtingen (kunnen) voldoen.<sup>4</sup> Gemeenten beschikken nog zelden over specifiek mensenhandelbeleid. Dit beleid sluit bovendien niet altijd aan op de mensenhandelvormen waarvan wordt verondersteld dat die voorkomen binnen de gemeente. Bovendien blijkt zorgcoördinatie nog niet overal duurzaam geborgd. Tot slot ontbreekt het in veel gemeenten aan zicht op lokale mensenhandelproblematiek (zie §2.1.2). Bovenstaande constatering laten zien dat de gemeentelijke aanpak ook de komende jaren blijvende aandacht behoeft. Gemeenten hebben hierbij een eigen verantwoordelijkheid om hun inspanningen te intensiveren, maar een stevige rol bij het scheppen van de benodigde randvoorwaarden vanuit de Rijksoverheid is daarbij onontbeerlijk.

3 Brief van de minister van Justitie en Veiligheid van 29 november 2016, *Kamerstukken II*, 28 638 nr. 150.

4 Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2019.

### Ontwikkelen van duurzaam en effectief prostitutiebeleid

Sinds de regulering van prostitutie is gedecentraliseerd, hebben gemeenten een rol in de aanpak van seksuele uitbuiting in de prostitutiesector. De Wet Regulering Sekswork (Wrs), die ziet op een landelijk en uniform vergunningstelsel voor sekswork, laat echter al ruim tien jaar op zich wachten. Inmiddels is toegezegd dat het wetsvoorstel in het najaar van 2019 in consultatie zal gaan.<sup>5</sup> Het is van groot belang dat de Wrs geen verdere vertraging oploopt. Zolang de contouren van het nieuwe vergunningstelsel onbekend blijven, kunnen gemeenten immers geen duurzaam prostitutiebeleid ontwikkelen. Gemeenten worden dientengevolge onvoldoende in staat gesteld de rol te vervullen die zij hebben in de aanpak van seksuele uitbuiting.

### Slachtoffers van mensenhandel met een Dublinstatus

Per 1 augustus 2019 is de verblijfsregeling mensenhandel gewijzigd voor mogelijke buitenlandse slachtoffers met een Dublinstatus (ook wel Dublinclaimanten genoemd).<sup>6</sup> Reden voor de wijziging is een forse toename van het aantal Dublinclaimanten dat aangifte heeft gedaan of wil doen van mensenhandel. De Nationale Politie en het Openbaar Ministerie (OM) hebben aangegeven dat zij veel tijd en capaciteit kwijt zijn aan het opnemen van deze aangiften, terwijl deze zelden opsporingsindicaties van mensenhandel in Nederland bevatten. Bovendien wordt door deze organisaties verondersteld dat een deel van de groep oneigenlijk gebruik wil maken van de verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel. Door het doen van aangifte wordt namelijk een tijdelijke verblijfsvergunning afgegeven, waardoor hun Dublinstatus komt te vervallen en Nederland verantwoordelijk wordt voor de behandeling van hun asielaanvraag (zie §2.1.3). Hoewel er begrip is voor problematiek waarvoor de opsporingsketen zich naar aanleiding van de toestroom van slachtoffers met een Dublinstatus gesteld ziet, zijn er diverse zorgen naar aanleiding van de wijziging.

Allereerst leidt de gekozen oplossing tot een zekere mate van ongelijkheid tussen buitenlandse slachtoffers zonder en buitenlandse slachtoffers met een Dublinstatus. Voor laatstgenoemde groep betekent dit namelijk dat de bescherming die zij in Nederland kunnen ontvangen, volledig is gekoppeld aan (de kansrijkheid van) het strafrechtelijk opsporingsonderzoek. Dit uit zich op twee manieren. Allereerst maken slachtoffers zónder Dublinstatus sneller aanspraak op tijdelijk verblijf (hoofdstuk B8/3 in de Vc 2000). Voor deze groep geldt dat zij – ongeacht de aanwezigheid van opsporingsindicatoren voor mensenhandel gepleegd in Nederland – recht hebben op verblijf en ondersteuning. Slachtoffers mét een Dublinstatus ontvangen deze vorm van bescherming echter pas wanneer de aangifte voldoende opsporingsindicaties van mensenhandel in Nederland bevat. Indien dit niet het geval is, wordt het slachtoffer overgedragen aan het Dublinland waar het slachtoffer aangifte kan doen van mensenhandel en kan vragen om bescherming en ondersteuning. Een tweede verschil is dat slachtoffers zónder Dublinstatus een extra mogelijkheid hebben om in aanmerking te komen voor vreemdelingrechtelijke bescherming. In tegenstelling tot Dublinclaimanten kunnen slachtoffers zonder Dublinstatus – ongeacht de uitkomst van het strafrechtelijk onderzoek – een aanvraag doen tot voortgezet verblijf op grond van bijzondere individuele omstandigheden (hoofdstuk B9/12 in de Vc 2000). Een dergelijke aanvraag wordt beoordeeld door de IND, waarbij gekeken wordt naar de persoonlijke omstandigheden van het slachtoffer in plaats van naar het strafvorderlijk belang van het opsporen en vervolgen van een dader. Dat het onwenselijk is

5 Dit volgt uit een mededeling van de staatssecretaris van JenV gedaan tijdens het Algemeen Overleg mensenhandel en prostitutie van 3 juli 2019, *Handelingen II* 2018/19, 28 638, nr. 173.

6 Brief staatssecretaris van justitie en Veiligheid 28 juni 2019, *Kamerstukken II*, 2018/19 28638, nr. 165.

om de aannemelijkheid van het slachtofferschap voor buitenlandse slachtoffers van mensenhandel in overwegende mate te laten afhangen van het opsporings- en vervolgingsonderzoek, volgt ook uit de bevindingen van GRETA in 2014 en 2018.<sup>7</sup>

De wijziging van de verblijfsregeling mensenhandel heeft daarmee tot gevolg dat opsporingsdiensten een cruciale rol hebben in de beslissing over het toekennen van vreemdelingrechtelijke bescherming in Nederland aan slachtoffers van mensenhandel met een Dublinstatus. Bovendien wordt deze beslissing nu gebaseerd op de aanwezigheid van 'voldoende opsporingsindicatoren' van mensenhandel in Nederland. Het ontbreken van dergelijke informatie betekent echter niet dat iemand geen slachtoffer van mensenhandel is. Uit onderzoek blijkt dat slachtoffers vanwege trauma, wantrouwen jegens autoriteiten of culturele achtergrond niet altijd in staat of bereid zijn om informatie te leveren die kan bijdragen aan een succesvolle opsporing en vervolging van hun dader.<sup>8</sup> Nu in de huidige regeling zoveel gewicht is toegekend aan de informatie die deze slachtoffers (kunnen) overleggen, is het van belang dat door de opsporingsorganisaties wordt geïnvesteerd in voldoende kennis en expertise over deze groepen, waarbij in ieder geval aandacht is voor trauma en culturele achtergronden. Dit kan bijdragen aan het verzamelen van meer opsporingsinformatie, hetgeen niet alleen in het belang is voor de bescherming van slachtoffers, maar ook voor de opsporing van daders.

Ten tweede valt op dat met de wijziging van de vreemdelingrechtelijke bescherming vooral wordt beoogd om een onwenselijke verblijfsrechtelijke prikkel tegen te gaan en zo de knelpunten in de opsporing op te lossen. Wat de gevolgen hiervan zijn voor de effectieve integrale aanpak van mensenhandel waartoe Nederland en andere Europese landen verplicht zijn, is niet in kaart gebracht. Alhoewel er vanuit mag worden gegaan dat slachtoffers in hun Dublinland adequate bescherming krijgen en dat land ook voldoende inspanningen verricht om daders te stoppen, is het vooralsnog de vraag in hoeverre dit leidt tot de meest effectieve aanpak van uitbuiting binnen migratiestromen. Het is immers niet bekend wat er met de slachtoffers gebeurt na het moment van overdracht aan een Dublinland en wat het resultaat is van de inspanningen om de daders te stoppen. Het is belangrijk om hier in Europees verband, of in ieder geval met het land van overdracht, zicht op te krijgen. Nederland is immers net als andere Europese landen verplicht om deze groep slachtoffers optimaal te beschermen en uitbuiting in migratiestromen te stoppen. Om dit effectief te kunnen doen, moet worden onderzocht of slachtoffers onder de huidige regeling adequaat worden beschermd, daders daadwerkelijk worden opgespoord en voldoende informatie beschikbaar is om deze vorm van mensenhandel te voorkomen. Daarbij kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van de politie- en OM-liaison die in Italië zijn gestationeerd.

Tot slot bestaat de vrees dat naar aanleiding van de wijziging de drempel om bij de politie melding te maken van mensenhandel als te hoog wordt ervaren door slachtoffers met een Dublinstatus. De verwachting is daarom dat deze groep grotendeels buiten beeld blijft bij de autoriteiten en/of verdwijnt met onbekende bestemming. Dit terwijl het voor de hand ligt dat het aantal slachtoffers van mensenhandel met een Dublinstatus in de komende jaren alleen nog maar zal toenemen als gevolg van (strenger wordend) Europees migratiebeleid. Als deze slachtoffers geen melding meer maken van mensenhandel vermindert niet alleen het zicht op deze slachtoffers, maar daarmee ook aanknopingspunten voor de opsporing van daders. De casuïstiek achter deze slachtoffers biedt immers mogelijk aankno-

7 Council of Europe, 2018; Council of Europe, 2014.

8 Tankink en Lambrichts, 2017; Can, 2016; De Jong, 2015; Klerx-van Mierlo et al., 2014.



pingspunten voor het bredere verhaal achter structurele uitbuiting binnen migratiestromen, die – evenals mensenhandel in Nederland – effectief en integraal dient te worden aangepakt. Om deze daders effectief te stoppen is inzicht in de problematiek essentieel en het is dan ook van belang dat dit in Europees perspectief wordt verkregen.

#### *Intensivering van de integrale aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling*

ISZW is zowel verantwoordelijk voor de strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting als voor de bestuurlijke aanpak van ernstige benadeling. Vanuit het regeerakkoord wordt de komende jaren fors geïnvesteerd in het versterken van ISZW en ook het actieprogramma Samen tegen mensenhandel zet stevig in op een intensivering van de (integrale) aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling. Om dit te realiseren is het van belang dat de investering in ISZW niet alleen ziet op uitbreiding van capaciteit, maar ook op de opbouw van relevante expertise. Bovendien is een geïntegreerde aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling vanwege de overlap tussen beide gewenst. Dit is in principe goed te realiseren omdat zowel toezicht als opsporing plaatsvindt binnen ISZW. Om te komen tot een duurzame en effectieve geïntegreerde aanpak dienen de effecten van maatregelen te worden gemonitord, zodat hiervan kan worden geleerd. Bovendien dient ISZW daarbij zorg te dragen voor een adequate bescherming en opvang van slachtoffers, ongeacht de soort interventie die wordt toegepast.

#### *Verbreding en signalering van criminele uitbuiting*

In de aanpak van mensenhandel is vooralsnog weinig aandacht voor criminele uitbuiting. Met name het herkennen van slachtoffers blijkt problematisch. Wanneer een slachtoffer niet als zodanig wordt herkend, kan mogelijk (ten onrechte) vervolging en eventueel zelfs veroordeling en bestraffing volgen. Om het zicht op deze problematiek te vergroten is het belangrijk bewustwording over criminele uitbuiting te vergroten bij professionals binnen en buiten de strafrechtketen die mogelijk in aanraking komen met slachtoffers van criminele uitbuiting. Hierbij dient in ieder geval te worden gedacht aan medewerkers van de KMar die op een luchthaven de algemene politietaak uitvoeren, eerstelijnsmedewerkers van de politie, officieren van justitie die zaken afdoen binnen ZSM en professionals werkzaam in het onderwijs.

Verder richt de aanpak van criminele uitbuiting zich nog altijd vrijwel uitsluitend op minderjarigen die behoren tot de Roma-gemeenschap. Signalen in Nederland en het Verenigd Koninkrijk laten echter zien dat criminele uitbuiting zich ook buiten deze populatie voordoet.<sup>9</sup> Het is dan ook belangrijk om in plaats van risicoprofielen leidend te laten zijn, te vertrekken vanuit het fenomeen: profijttrekking door een persoon te dwingen tot het plegen van criminele handelingen. Met het oog op de ontwikkelingen in het buitenland dient daarbij in het bijzonder te worden ingezet op de criminele uitbuiting van jongeren binnen de drugscriminaliteit.

#### *Rol van de private sector*

Publieke en private instellingen hebben een gedeelde verantwoordelijkheid in het tegengaan van mensenhandel. In het programma Samen tegen mensenhandel wordt dan ook gesteld dat mensenhandel in gezamenlijkheid met de private sector dient te worden aangepakt. Het programma Samen tegen mensenhandel wijst voor de ontwikkelingen op het gebied van publiek-private samenwerking voornamelijk op initiatieven zoals de ontwikkeling van de webcrawler en de samenwerking van ISZW met een Nederlandse bank. Deze initiatieven zijn echter al enige jaren geleden ontplooid, en over de voortgang en

9 Children's Commissioner, 2019.

resultaten hiervan is nog altijd geen informatie beschikbaar. Daarnaast is er in het programma weinig aandacht voor nieuwe initiatieven binnen dit domein. Mede in dat licht is het van belang dat in de komende jaren steviger wordt ingezet op het stimuleren van nieuwe publiek-private samenwerkingsverbanden teneinde mensenhandel tegen te gaan.

De verwevenheid van de Nederlandse economie met buitenlandse handel toont tot slot aan dat Nederlandse bedrijven onderdeel uitmaken van ketens waarbinnen mensenhandel zich voordoet. Nederlandse bedrijven kunnen daarmee een belangrijke rol vervullen bij het voorkomen van mensenhandel in hun productieketens. In landen als Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Australië heeft dit inzicht ertoe geleid dat wetgeving is opgesteld om de private sector bij de aanpak van mensenhandel te betrekken. In Nederland is dat vooralsnog niet het geval. Het is daarom van belang dat de Nederlandse overheid een actieve rol inneemt bij het betrekken van de private sector in het voorkomen dat mensenhandel zich voordoet in de productieketen. Daarbij dient geleerd te worden van de ontwikkelingen die zich in het buitenland voltrekken.

### 5.3 De bij CoMensha gemelde slachtoffers

Het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha) draagt – ten behoeve van de Nationaal Rapporteur – zorg voor de registratie van de (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel die in Nederland in beeld komen. Het gaat hierbij niet alleen om slachtoffers die in beeld zijn bij opsporingsinstanties (de Nationale politie, de Koninklijke Marechaussee (KMar) of de Directie Opsporing van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW-DO)), maar juist ook om slachtoffers in beeld bij andere organisaties (denk bijvoorbeeld aan zorgcoördinatoren, non-gouvernementele organisaties (ngo's) en opvang- en zorginstellingen). Dit maakt de CoMensha-registratie uniek. Al jaren monitort de rapporteur daarom op basis van deze landelijke registratie – waarin slachtoffers vanuit de hele breedte van de keten zijn opgenomen – de aanpak zoals die in de praktijk gestalte krijgt. De monitoring draagt vervolgens bij aan de vormgeving van een informatiegestuurde en daarmee een zo effectief mogelijke aanpak. De cijfers in deze monitor laten echter zien dat het zicht dat de CoMensha-registratie verschaft op de slachtoffers die in de praktijk in beeld zijn, dusdanig is afgenomen dat het op dit moment de vraag is in hoeverre de registratie hier nog voor gebruikt kan worden.

Het jaarlijks aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers is in de periode 2014-2018 namelijk bijna gehalveerd (van 1.255 in 2014 naar nog maar 668 in 2018, zie §3.3, [Figuur 3.2](#)). Omdat het niet aannemelijk is dat ook de daadwerkelijke slachtofferpopulatie – in 2014/2015 geschat op tussen de 5.000 en 7.500 – fors zou zijn gedaald, betekent dit dat er in 2018 nóg veel minder slachtoffers voorkomen in de CoMensha-registratie dan de geschatte 19% in 2014/2015 (zie §1.5). Deze ontwikkeling kent twee mogelijke oorzaken. De eerste is dat er in de praktijk (in de opsporings- en hulpverleningsketen) minder slachtoffers in beeld worden gebracht. Met name de dalingen in de jaren 2015 en 2016 lijken hierdoor te kunnen worden verklaard. Door capaciteitsverlies vanwege een andere prioriteitstelling binnen de Afdelingen Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM's) en expertiseverlies als gevolg van de reorganisatie binnen de Nationale Politie, signaleerde de politie steeds minder mensenhandelslachtoffers.<sup>10</sup> Dit geldt zowel voor de regionale eenheden als voor de Landelijke Eenheid. De AVIM's zijn echter

10 Brief van de minister van Justitie en Veiligheid 29 november 2016, *Kamerstukken II 2016/17*, 28638, nr. 150.

sinds medio 2017 weer op sterkte.<sup>11</sup> De grootste daling (van maar liefst 30%) die in het meest recente jaar heeft plaatsgevonden, is hier dan ook hoogstwaarschijnlijk niet langer aan te wijten. Deze daling lijkt vooral te maken te hebben met de tweede mogelijke oorzaak: het feit dat de slachtoffers in beeld bij andere organisaties dan opsporingsinstanties (de hulpverleningsketen), vrijwel niet meer bij CoMensha gemeld worden. Deze melders hebben – anders dan opsporingsinstanties – geen wettelijke grondslag waarop zij slachtoffers mogen melden bij CoMensha. Voor een melding is daarom – op grond van de privacywetgeving – een toestemmingsverklaring van het slachtoffer (of zijn/haar ouder/voogd) vereist. Vanwege het van toepassing worden van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) in 2018, is dit toestemmingsvereiste opnieuw onder de aandacht gekomen en wordt dit veel vaker nageleefd (zie §2.1.4). Waar de melders zonder wettelijke grondslag in de periode 2014-2017 jaarlijks nog gemiddeld ruim 550 meldingen deden, waren dit er in 2018 nog maar 152 (zie §3.6, Figuur 3.12). Hoewel de bescherming van de persoonsgegevens van slachtoffers van mensenhandel een groot goed is, is het zicht op de vele slachtoffers die in beeld zijn bij de melders zonder wettelijke grondslag onmisbaar voor de monitoring en vormgeving van de aanpak van mensenhandel. Het is dan ook van groot belang dat hiervoor op korte termijn een oplossing wordt gevonden.

In de periode 2014-2018 zijn in totaal 4.981 bij slachtoffers bij CoMensha gemeld (exclusief de slachtoffers van seksuele uitbuiting die uitsluitend door de KMar zijn gemeld, zie §3.3, Figuur 3.2). In de volgende vier subparagrafen staan de belangrijkste bevindingen beschreven per mensenhandelvorm die de Nationaal Rapporteur monitort: binnenlandse seksuele uitbuiting (§5.3.1), grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (§5.3.2), arbeidsuitbuiting (§5.3.3) en criminele uitbuiting (§5.3.4).

### 5.3.1 Slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting

Volgens de schatting van de daadwerkelijke slachtofferpopulatie over de jaren 2014-2015 is binnenlandse seksuele uitbuiting de mensenhandelvorm die in Nederland het vaakste voorkomt (46%). Het gaat om ongeveer 3.000 slachtoffers per jaar, waaronder maar liefst zo'n 1.300 minderjarigen (zie §1.5). Ook de slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting die voorkomen in de CoMensha-registratie zijn in vergelijking met de andere slachtoffers waar CoMensha zicht op heeft, veruit het jongste (65% is minderjarig of adolescent, zie §3.5, Figuur 3.9).

Ook is dit de mensenhandelvorm waarop de CoMensha-registratie in de jaren 2014/2015 het minst goed zicht had. Naar schatting werd toen slechts 15% van de slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting gemeld bij CoMensha, en van de minderjarigen zelfs maar 11%. Sindsdien is het aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting echter nog veel verder afgenomen: van ruim 350 slachtoffers in 2014 en 2015 naar rond de 250 slachtoffers in de twee jaren erna, naar nog maar 132 slachtoffers – waaronder slechts 29 minderjarigen – in 2018 (een totale daling van ruim 60%, zie §3.4, Figuur 3.7). Nu het niet aannemelijk is dat de daadwerkelijke populatie sinds 2015 ook fors kleiner is geworden, zou dit betekenen dat nu nog maar 4% à 5% van het geschatte aantal Nederlandse slachtoffers van seksuele uitbuiting voorkomt in de CoMensha-registratie, waaronder slechts 2% à 3% van de minderjarigen.

De politie meldt per jaar gemiddeld 63% van de slachtoffers van deze mensenhandelvorm en de melders zonder wettelijke grondslag gemiddeld 31%, (zie §3.6, Figuur 3.12). Enerzijds komt de daling dan ook

11 Brief van de minister van VenJ 1 juni 2017, *Kamerstukken II* 2016/17, 28638, nr. 158, p. 2.

door ieder jaar minder meldingen vanuit de politie (van 262 in 2014 naar 112 in 2018, een daling van 57%, zie §3.6), wat gezien de meldplicht (zie §3.2) lijkt te duiden op daadwerkelijk minder door de politie geïdentificeerde slachtoffers. En anderzijds door het feit dat de groep melders zonder wettelijke grondslag – vanwege privacywetgeving (zie §5.3) – in het meest recente jaar nog maar nauwelijks slachtoffers van (onder meer) binnenlandse seksuele uitbuiting bij CoMensha heeft gemeld (van ruim 150 in 2017 naar 33 in 2018, een daling van 78%, zie §3.6). Bovenstaande ontwikkelingen zijn zeer zorgelijk en staan de monitoring en vormgeving van een informatiegestuurde aanpak van binnenlandse seksuele uitbuiting in de weg.

### 5.3.2 Slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting

Het aantal slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting dat voorkomt in de CoMensha-registratie is in 2018 gestegen: van jaarlijks een kleine 300 in de periode 2015-2017 naar zo'n 350 in 2018 (zie §3.4, [Figuur 3.7](#)). De politie is de voornaamste melder van deze mensenhandelvorm (gemiddeld 61%, zie §3.6, [Figuur 3.12](#)) en blijkt dan ook verantwoordelijk voor de recente stijging. De stijging is echter te relateren aan één specifieke groep slachtoffers, namelijk Afrikaanse slachtoffers van seksuele uitbuiting (van 92 politiemeldingen in 2014 naar 261 in 2018, een stijging van 184%, zie §3.6). Deze ontwikkeling – waarbij de grootste stijging plaatsvond tussen 2017 en 2018 – illustreert de recente forse toename van slachtoffers van mensenhandel met een zogenoemde Dublinstatus (zie hierover meer §2.1.3).

Het aantal door de politie gemelde buitenlandse niet-Afrikaanse (met name Europese) slachtoffers van seksuele uitbuiting is overigens – net als het aantal door de politie gemelde Nederlandse slachtoffers van seksuele uitbuiting (zie §5.3.1) – juist behoorlijk gedaald (van 190 politiemeldingen in 2014 naar nog maar 62 in 2018, een daling van 67%, zie §3.6). Ook hier bestaat echter geen reden om aan te nemen dat het daadwerkelijke aantal slachtoffers in het afgelopen jaar zou zijn afgenomen.

### 5.3.3 Slachtoffers van arbeidsuitbuiting

Onder arbeidsuitbuiting worden alle vormen van gedwongen arbeid of dienstverlening zonder seksuele component geschaard. Slachtoffers kunnen dan ook in een grote variëteit aan sectoren worden aangehouden. Uitbuiting in de landbouw/bosbouw/visserij, de horeca, huishoudelijk werk (inclusief au-pair) en de industrie zijn vier van de vele sectoren waarvan regelmatig sprake was bij de bij CoMensha gemelde slachtoffers van deze mensenhandelvorm (zie §3.4, [Figuur 3.5](#)).

Het aantal gemelde slachtoffers van arbeidsuitbuiting is in de periode 2014-2018 aanzienlijk afgenomen: van jaarlijks rond de 250 in 2014/2015, naar ruim 200 in 2016/2017, naar nog maar ongeveer 100 in 2018. In de totale vijf jaar zijn de twee grootste melders van deze mensenhandelvorm de ngo FairWork (gemiddeld 38%) en ISZW-DO (gemiddeld 27%) (zie §3.6, [Figuur 3.12](#)). De daling, die in het meest recente jaar het grootst is, komt voor rekening van FairWork. Zo meldde Fairwork in eerdere jaren ruim meer dan 100 slachtoffers van arbeidsuitbuiting, maar in 2018 – vanwege privacywetgeving (zie §5.3) – nog maar 5.

Nu FairWork (vrijwel) geen slachtoffers meer meldt bij CoMensha is ISZW-DO – de voornaamste opsporingsinstantie voor arbeidsuitbuiting – voor het eerst sinds 2014 zowel relatief als absoluut de grootste melder. In 2017 was het aantal meldingen vanuit ISZW-DO echter nog opvallend laag, maar dit is in 2018 – door werkafspraken – bijna verdubbeld (naar 75, zie §3.6, [Figuur 3.12](#)).

### 5.3.4 Slachtoffers van criminele uitbuiting

Onder criminele uitbuiting worden alle slachtoffers geschaard die zijn gedwongen tot het verrichten van arbeid of diensten die strafbaar zijn gesteld, bedelen en/of schuldenopbouw (bijvoorbeeld door het afsluiten van telefoonabonnementen).

In de periode 2014-2018 zijn in totaal 252 slachtoffers van criminele uitbuiting bij CoMensha gemeld. Dit betekent dat dit de minst geregistreerde vorm van mensenhandel is. Wel valt op dat de politie in de afgelopen jaren steeds meer slachtoffers van criminele uitbuiting meldt (van 12 in 2014 naar 33 in 2018), al gaat het in het meest recente jaar dus nog altijd om een zeer klein aantal. Er bestaan steeds meer signalen dat criminele uitbuiting in Nederland zich op veel grotere schaal voordoet dan de cijfers doen vermoeden (zie hierover meer §2.4.3). Het is dan ook van belang dat er meer aandacht komt voor de signalering van criminele uitbuiting. Daarbij dient specifiek te worden gekeken naar de uitbuiting van jongeren binnen de drugscriminaliteit.

## 5.4 Vreemdelingrechtelijke bescherming slachtoffers mensenhandel

Hoofdstuk 4 beschrijft de slachtoffers die vreemdelingrechtelijke bescherming ontvangen op basis van slachtofferschap van mensenhandel. Ook gaat dit hoofdstuk in op de jaarlijkse ontwikkelingen in het gebruik van de verblijfsregeling mensenhandel waarin vreemdelingrechtelijke bescherming van slachtoffers van mensenhandel is geregeld. De verblijfsregeling mensenhandel is vastgelegd in de Vreemdelingcirculaire 2000 (Vc 2000) en bestaat uit een bedenktijd en de mogelijkheid tot tijdelijk en eventueel voortgezet verblijf. De verblijfsregeling dient allereerst ter bescherming van slachtoffers, door hen veilig te laten herstellen en zich te onttrekken aan de invloed van hun mensenhandelaar. Deze bescherming stimuleert daarnaast de bereidheid van slachtoffers tot het doen van aangifte en/of het meewerken aan het strafrechtelijk onderzoek. Bij de geringste aanwijzing van mensenhandel dienen de politie, KMar of ISZW-DO vermoedelijke slachtoffers de bedenktijd aan te bieden. Verblijfsrecht – tijdelijk of voortgezet verblijf – is in principe gekoppeld aan het strafproces. Het doen van aangifte of anderszins meewerken aan het strafproces is in eerste instantie een voorwaarde voor tijdelijk verblijf. Tijdelijk verblijf wordt slechts verleend zo lang er nog een opsporings- of vervolgingsonderzoek loopt naar het betreffende mensenhandelfeit. Voortgezet verblijf wordt vervolgens alleen verleend wanneer aangifte of medewerking aan het strafproces heeft geleid tot een vervolging, of wanneer sprake is van bijzondere individuele omstandigheden.

### 5.4.1 Gebruik van de verblijfsregeling

Niet voor alle buitenlandse slachtoffers van mensenhandel bestaat de noodzaak, dan wel behoefte, aan vreemdelingrechtelijke bescherming, of vreemdelingrechtelijke bescherming op grond van de verblijfsregeling mensenhandel (zie §4.3.1). Zo kiezen slachtoffers die wel behoefte hebben aan vreemdelingrechtelijke bescherming in Nederland niet zelden voor een andere verblijfsregeling, zoals bijvoorbeeld asiel. Slachtoffers die wel gebruik maken van de verblijfsregeling mensenhandel doen dit niet allemaal op eenzelfde wijze (zie §4.4.1). Op basis van de verschillende beslismomenten binnen de regeling, kunnen slachtoffers worden ingedeeld in vijf verschillende groepen.

#### *Bedenktijd en tijdelijk verblijf*

Als wordt gekeken naar alle slachtoffers die in de periode 2014-2018 voor het eerst gebruik maken van de verblijfsregeling – dat betekent bedenktijd krijgen en/of tijdelijk verblijf aanvragen – valt op dat dit

aantal in 2018 een stuk hoger ligt dan in de voorgaande jaren (zie [Figuur 4.1](#)). Het aantal keer dat de bedenktijd is aangeboden is in 2018 toegenomen en daarmee weer even hoog als in het begin van de onderzochte periode. Het aantal aanvragen tijdelijk verblijf is in 2018 zelfs nog harder gestegen. Het gaat om 79% meer aanvragen dan in 2017. Het aantal aanvragen in 2018 is daarmee het hoogste aantal in de periode 2014-2018. Tot de wijziging in de Vc 2000 van 1 augustus 2019 werd een aanvraag voor tijdelijk verblijf doorgaans automatisch ingewilligd (zie [§2.1.3](#) en [§4.2](#)). Op het moment dat een slachtoffer aangifte deed of anderszins meewerkte aan het strafproces, werd tijdelijk verblijf namelijk ambtshalve verleend. Over de periode 2014-2018 gaat het dan ook om een inwilligingspercentage van 96% van de tijdelijk verblijf aanvragen (zie [Figuur 4.3](#)).

### *Slachtoffers met een Dublinstatus*

De sterke toename van het aantal aanvragen voor tijdelijk verblijf komt vooral door een toename van het aantal slachtoffers met een Dublinstatus dat aangifte doet van mensenhandel en daarmee tijdelijk verblijf aanvraagt (zie [Figuur 4.4](#)). Het aantal aanvragen waar aantoonbaar sprake is van een Dublinstatus steeg van 36 in 2016 tot 171 in 2018. Het gaat in 2018 om in ieder geval meer dan de helft (53%) van het aantal aanvragen tot tijdelijk verblijf. Deze groep slachtoffers en de recente toename is ook evident opgemerkt in de registratie van CoMensha en heeft fors gedrukt op de capaciteit van uitvoeringsinstanties (zie [§5.2](#) en [§5.3.2](#)). Uit de gegevens afkomstig van CoMensha blijkt dat het waarschijnlijk vooral gaat om Afrikaanse slachtoffers van seksuele uitbuiting. Omdat het per jaar niet per definitie om dezelfde slachtoffers gaat, zijn de aantallen slachtoffers bekend bij de IND en bij CoMensha niet één-op-één met elkaar te vergelijken. Doordat deze groep nu sterk vertegenwoordigd is onder zowel de slachtoffers bekend bij de IND als bij CoMensha, en andere groepen buitenlandse slachtoffers recentelijk minder vaak bij CoMensha zijn gemeld, liggen deze aantallen in 2018 echter wel dicht bij elkaar dan in andere jaren. Het aantal buitenlandse slachtoffers dat bij CoMensha wordt gemeld, is nog steeds aanzienlijk hoger dan het aantal slachtoffers dat gebruikt maakt van de verblijfsregeling. Niet alle slachtoffers die in beeld zijn genieten dus (deze vorm van) vreemdelingrechtelijke bescherming.

Vanwege de druk op de capaciteit bij de Nationale Politie en het OM, het gebrek van opsporingsindicaties van mensenhandel in Nederland in de aangiften, en de mogelijkheid van oneigenlijk gebruik van de verblijfsregeling, is de Vc 2000 gewijzigd voor wat betreft slachtoffers met een Dublinstatus. Er geldt voor hen nu een extra voorwaarde voor het verlenen van tijdelijk verblijf. Dit zou het aantal aangiften, en daarmee aanvragen tot tijdelijk verblijf, van slachtoffers met een Dublinstatus moeten terugdringen.<sup>12</sup> Hoewel het aantal aanvragen tot tijdelijk verblijf in het verleden hoger is geweest, is een dergelijke maatregel niet eerder genomen. Destijds ging het niet specifiek om een toestroom van slachtoffers met een Dublinstatus, maar was wel sprake van hoge aantallen slachtoffers met dezelfde kenmerken als nu het geval is. Gezien de Europese migratie-instroom en de daaruit voortkomend strengere bewaking van de buitengrenzen van de Europese Unie is de kans dat slachtoffers die in Nederland aankomen een Dublinstatus hebben tegenwoordig dan ook veel groter dan voorheen.

### *Voortgezet verblijf*

In tegenstelling tot het gebruik van de bedenktijd en tijdelijk verblijf, daalde het aantal aanvragen tot voortgezet verblijf in 2018 met bijna een derde. Dat is het laagste aantal aanvragen sinds in de slachtof-

fermonitor cijfers over voortgezet verblijf worden gerapporteerd. Over de gehele periode 2014-2018 is aan iets minder dan de helft daadwerkelijk voortgezet verblijf verleend. De overige aanvragen zijn afgewezen of overig afgehandeld. Onder de slachtoffers wier aanvraag tot voortgezet verblijf is afgewezen bevinden zich naar verhouding veel Afrikaanse slachtoffers. Dit heeft er waarschijnlijk mee te maken dat opsporingsinstanties aangeven dat de aangiften van deze groep doorgaans weinig opsporingsindicaties voor mensenhandel in Nederland bevatten. Aangiften van deze slachtoffers eindigen dan ook vaak in een sepot. Tegenwoordig hebben deze slachtoffers veelal een Dublinstatus. Tot voor kort kregen zij wel tijdelijk verblijf, maar werd dat vaak weer ingetrokken op moment van seponering, en werden hun aanvragen tot voortgezet verblijf vervolgens afgewezen. Na de wijziging van de Vc 2000 komen veel van deze slachtoffers helemaal niet meer in aanmerking voor tijdelijk en voortgezet verblijf op basis van de verblijfsregeling mensenhandel.

## 5.5 Aanbevelingen

De bevindingen uit deze monitor leiden tot vijf aanbevelingen. De eerste drie aanbevelingen zijn gericht aan alle bewindspersonen die in gezamenlijkheid verantwoordelijk zijn voor de voorgenomen intensivering van de aanpak van mensenhandel blijkens het programma Samen tegen mensenhandel. In deze aanbevelingen is telkens de coördinerend bewindspersoon van dit programma aangesproken, te weten: de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. De vierde aanbeveling is tevens gericht aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. De vijfde aanbeveling richt zich aan de minister en staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en aan de korpsleiding van de Nationale Politie.

### 5.5.1 Coördinatie en monitoring van het programma Samen tegen mensenhandel ontbreekt

Mede dankzij het programma Samen tegen Mensenhandel staat het complexe fenomeen mensenhandel hoog op de politieke agenda. Bijna een jaar nadat Samen tegen Mensenhandel is gelanceerd, bestaat er echter nog veel onduidelijkheid over de voortgang van het programma. Bovendien is weinig gedaan met de herhaaldelijk geuite kanttekeningen die door de Nationaal Rapporteur en veel andere organisaties bij het programma zijn geplaatst.

Het eerste punt van zorg betreft de coördinatie en implementatie van de maatregelen uit het programma Samen tegen mensenhandel. Het programma bevat een veelheid aan goede initiatieven en maatregelen. Het is echter onduidelijk hoe al deze initiatieven zich tot elkaar verhouden. Idealiter vormen alle maatregelen een samenhangend geheel waarbij initiatieven en maatregelen logisch op elkaar aansluiten om zodoende een duidelijk vastgesteld doel te realiseren. Van een dergelijke structuur en samenhang lijkt tot op heden geen sprake. Ook is het voor sommige ambities uit het programma onduidelijk hoe deze verwezenlijkt zullen worden. Zo is het voorkomen van herhaald daderschap opgenomen als een van de drie hoofdambitie, maar richt geen van de in het programma genoemde maatregelen zich hier op. Daarnaast beschrijft het programma diverse initiatieven die al geruime tijd – soms zelfs enkele jaren – voor de totstandkoming van het programma zijn aangekondigd, maar nog niet of niet volledig zijn opgevolgd. Hierbij kan onder meer worden gewezen op de landelijke uitrol van de webcrawler door de Nationale Politie, de oprichting van de regionale tafels mensenhandel, een landelijk uniform vergunningsstelsel voor sekswerkers en de training van alle eerstelijns politiemedewerkers. Bovendien benoemt het programma reeds lang bestaande knelpunten, zonder dat daar een oplossing voor wordt geboden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de belemmeringen

rondom het delen van informatie tussen organisaties en de registratie van slachtoffergegevens. Tot slot heeft de staatssecretaris van JenV aangegeven dat nieuwe initiatieven aan het programma kunnen worden toegevoegd. Het is echter niet bekend welke persoon of organisatie het mandaat heeft om initiatieven toe te voegen aan het programma *Samen tegen Mensenhandel* en op basis waarvan deze beslissing gemaakt wordt.

Geconcludeerd kan worden dat Samen tegen Mensenhandel, een veelomvattend actieprogramma gericht op brede problematiek, structurele en uitgebreide programmacoördinatie behoeft. Dit is nodig om samenhang aan te brengen tussen verschillende initiatieven en om aangekondigde initiatieven en maatregelen daadwerkelijk te implementeren. Hierbij dient de programmacoördinatie tevens landelijke partijen te verbinden met de lokale uitvoeringspraktijk.

Het ontbreken van coördinatie is tevens zichtbaar bij de monitoring van het programma Samen tegen mensenhandel. Na een jaar is er nog altijd geen zicht op hoe de monitoring van het programma gestalte krijgt. Zo ontbreekt het in het programma aan concrete en meetbare doelstellingen en resultaat-indicatoren en is er geen vastgestelde looptijd van het programma. De Nationaal Rapporteur, en diverse andere organisaties, hebben in het afgelopen jaren meermaals aangedrongen op een adequate monitoring en evaluatie van het programma. Indien er geen monitoring plaatsvindt, kan immers niet inzichtelijk worden gemaakt in hoeverre het programma bijdraagt aan het bevorderen van een effectieve integrale aanpak van mensenhandel.

In tegenstelling tot Samen tegen Mensenhandel vindt bij het interdepartementale actieprogramma Geweld hoort nergens thuis, van het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het ministerie van Justitie en Veiligheid, wel gedegen coördinatie en monitoring plaats. Zo heeft Geweld hoort nergens thuis een projectteam met programmadirecteur, een stuurgroep met daarin onder andere de minister van VWS en de minister voor Rechtsbescherming, een kernteam, 28 regionale projectleiders, een spiegelgroep van ervaringsdeskundigen en zes regionale leerkringen.<sup>13</sup> Bovendien wordt twee keer per jaar over de voortgang van het programma gerapporteerd en werkt een adviescommissie aan het opzetten van een langdurige impactmonitor. Deze impactmonitor bevat een veelheid aan indicatoren en beoogt de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling in kaart te brengen. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van zowel kwantitatieve- als kwalitatieve gegevens. Op basis van de uitkomsten van de monitor kunnen verbeteringen worden geconsolideerd of juist in gang worden gezet, waardoor de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling stapsgewijs bijgestuurd en verbeterd kan worden. Deze structurele en gedegen programmacoördinatie en monitoring van Geweld hoort nergens thuis verdient spoedig navolging.

Het gebrek aan structurele programmacoördinatie van het programma Samen tegen mensenhandel, en het uitblijven van duidelijkheid omtrent de monitoring ervan, leidt tot de volgende aanbeveling:

13 Zie website VNG, [www.vng.nl/programma-geweld-hoort-nergens-thuis/wie-is-wie](http://www.vng.nl/programma-geweld-hoort-nergens-thuis/wie-is-wie) (geraadpleegd op 11 september 2019).



### **AANBEVELING 1: Zorg voor structurele programmacoördinatie en monitoring van het programma Samen tegen mensenhandel**

De Nationaal Rapporteur beveelt de staatsecretaris van Justitie en Veiligheid aan om ervoor zorg te dragen dat, in navolging van het actieprogramma Geweld hoort nergens thuis, de implementatie en samenhang van maatregelen in het programma Samen tegen mensenhandel structureel worden gecoördineerd en dat een gedegen monitoring wordt vormgegeven.

#### **5.5.2 Het zicht op de slachtoffers van mensenhandel die in Nederland in beeld zijn verslechtert**

De aanpak van mensenhandel kan alleen effectief zijn wanneer deze is gebaseerd op kennis over de aard en omvang van het fenomeen. De EU-Richtlijn mensenhandel benadrukt dan ook het belang van het verzamelen van statistieken, het monitoren van ontwikkelingen, en het meten van de resultaten van maatregelen. Een belangrijk vereiste hiervoor is dat er voldoende gegevens beschikbaar zijn. Het belang van gedegen zicht op de problematiek vindt ook bevestiging in het interdepartementale programma Samen tegen mensenhandel dat stelt dat voor het terugdringen van mensenhandel vooraleer meer en beter zicht nodig is op de slachtoffers van mensenhandel.

Het zicht op en het inzicht in de slachtoffers die in Nederland in beeld komen wordt sinds jaar en dag voor een belangrijk deel gebaseerd op de landelijke slachtofferregistratie van het Coördinatiecentrum tegen mensenhandel (CoMensha) waarin informatie vanuit opsporingsinstanties en andere organisaties wordt gebundeld. Uit deze monitor blijkt echter dat het aantal slachtoffers dat in deze landelijke registratie voorkomt in de afgelopen jaren enorm is gedaald. In de afgelopen vijf jaar is het aantal gemelde slachtoffers bijna gehalveerd. Dit is vooral het gevolg van een grote afname van het aantal meldingen van niet-opsporingsinstanties, zoals zorgcoördinatoren en hulpverleningsinstanties (waaronder non-gouvernementele organisaties (ngo's)). Waar deze organisaties in 2014-2017 gemiddeld ruim 550 meldingen per jaar deden, is dit in het afgelopen jaar namelijk gedaald naar nog slechts 152 meldingen. Het is echter niet aannemelijk dat ook de daadwerkelijke slachtofferpopulatie fors zou zijn gedaald. Dat deze melders nu nog maar nauwelijks slachtoffers melden, betekent waarschijnlijk ook niet (of in ieder geval niet per definitie) dat zij minder slachtoffers signaleren of beschermen. De oorzaak van de daling ligt in het feit dat zij niet zomaar slachtoffergegevens mogen delen met instanties die geen wettelijke grondslag hebben om dit soort gegevens te ontvangen en te verwerken. Hierdoor heeft het zicht op de aard en omvang van de slachtoffers die in Nederland in beeld komen momenteel een dieptepunt bereikt.

De Nationaal Rapporteur wijst er al enkele jaren op dat door de afname van het zicht op de problematiek, gedegen monitoring van het fenomeen en de aanpak van mensenhandel steeds lastiger wordt. Om de integrale aanpak van mensenhandel zoals in [Schema 1.1](#) weergegeven te kunnen monitoren, dient een duurzame oplossing te komen voor het rechtmatig kunnen verzamelen van slachtoffergegevens waarbij de privacy van slachtoffers is gewaarborgd. Daarom dient met alle betrokken partijen zo snel mogelijk te worden verkend wat de mogelijkheden zijn om het landelijke overzicht van slachtoffers die in beeld zijn te completeren. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) zou hierin een rol kunnen spelen. Het CBS is immers, als onafhankelijk statistisch bureau met wettelijke grondslag, niet alleen bevoegd om gegevens te verzamelen ten behoeve van statistiek en onderzoek, maar heeft hiermee ook ervaring, alsmede met het realiseren van betrouwbare en innovatieve statistische informatie die inspeelt op de behoefte van de samenleving. Bovendien kunnen via het CBS de huidige slachtoffergegevens verrijkt worden. Hierbij kan gedacht worden aan het in kaart brengen van meer gedetailleerde slachtoffertypologieën, aan het volgen van slachtoffers in de hulpverlenings- en strafrechtsceten, en

aan het op regionaal niveau inzicht verschaffen in de problematiek die aldaar in beeld is. Op basis van verdiepte kennis over de slachtoffers kan het fenomeen en de ontwikkeling hiervan beter in kaart gebracht worden en kunnen veel gerichtere maatregelen worden genomen om mensenhandel te voorkomen, slachtoffers te beschermen en daders op te sporen.

Uit vorenstaande blijkt dat de landelijke slachtofferregistratie in steeds mindere mate inzicht geeft in de slachtoffers die in Nederland in beeld komen. Het is op dit moment zelfs de vraag in hoeverre deze registratie zich hiervoor nog leent. Dit betekent dat het steeds moeilijker wordt om passende maatregelen te treffen om mensenhandel te voorkomen, slachtoffers te beschermen en daders te bestraffen. Ook met het oog op de internationale verplichting die Nederland heeft tot het bieden van effectieve bescherming aan slachtoffers van mensenhandel, en in lijn met de ambitie van het programma Samen tegen mensenhandel, leidt dit tot de volgende aanbeveling:

**AANBEVELING 2: Completer en verrijk het zicht op de slachtoffers van mensenhandel die in Nederland in beeld komen en verken hierbij de rol van het Centraal Bureau voor de Statistiek**

De Nationaal Rapporteur beveelt de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan om het zicht op de slachtoffers van mensenhandel die in Nederland in beeld komen te completeren, en het inzicht in de aard van het slachtofferschap te verrijken, teneinde de integrale aanpak van mensenhandel informatiegestuurd vorm te kunnen geven en te kunnen monitoren. Hierbij wijst de rapporteur specifiek op de rol die het Centraal Bureau voor de Statistiek als onafhankelijk statistisch bureau met wettelijke grondslag zou kunnen vervullen.

### 5.5.3 Jonge slachtoffers en daders van binnenlandse seksuele uitbuiting raken uit beeld

In de monitors van de Nationaal Rapporteur is herhaaldelijk geconcludeerd dat binnenlandse seksuele uitbuiting het meest zorgelijk is. Niet alleen komt deze mensenhandelvorm naar schatting het meest voor in Nederland (het gaat om zo'n 3.000 slachtoffers per jaar), het kent ook verreweg de jongste slachtoffers en daders vergeleken met andere mensenhandelvormen. Zo is bijna de helft van de geschatte slachtofferpopulatie van deze vorm van mensenhandel minderjarig (rond de 1.300 per jaar). Daarnaast blijkt dat ruim een derde (34%, zie [Figuur 3.9](#)) van de slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting die bij CoMensha in beeld komen, adolescent (18-22 jaar) is. Dat het hier om de meest kwetsbare slachtoffers gaat moge duidelijk zijn: het gaat immers om kinderen en jongeren van wie de persoonlijke (lichamelijke en geestelijke) integriteit ernstig wordt aangetast.<sup>14</sup> Verder blijkt uit de meest recente dadermonitor mensenhandel, dat het leeftijdsprofiel van de daders van binnenlandse seksuele uitbuiting die in beeld komen in de strafrechtketen evenzeer schokkend is. Bijna vier op de tien van hen is namelijk jonger dan 23 jaar (incidenteel minderjarig, meestal adolescent).<sup>15</sup> De omvang van deze groep zeer jonge daders suggereert een bepaalde mate van laagdrempeligheid ten aanzien van het plegen die zorgwekkend is voor een ernstig delict als mensenhandel.

Bovenstaande maakt duidelijk dat binnen de integrale aanpak van mensenhandel zoals in [Schema 1.1](#) weergegeven – zowel op lokaal, regionaal als landelijk niveau – specifiek binnenlandse seksuele uitbui-

14 Dat kinderen kwetsbaarder zijn dan volwassenen en daarom een verhoogd risico lopen om slachtoffer te worden van mensenhandel wordt ook erkend in de EU-richtlijn mensenhandel (zie onder 8 in de preambule van de richtlijn).

15 [Nationaal Rapporteur, 2019](#) (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), §7.5, [Figuur 7.2](#), p. 167-168.

ting urgentie behoeft. Het dient hierbij zowel te gaan om het voorkomen van het jonge slachtoffer- en daderschap, als het signaleren en stoppen van reeds ontstane uitbuitingssituaties, als het bieden van passende hulp aan slachtoffers en het straffen van daders waarbij revictimisatie en recidive zoveel mogelijk wordt voorkomen. De huidige praktijk lijkt hiermee echter (al jaren) in schril contrast te staan. Zo bleek een aantal jaar geleden al dat de slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting – vergeleken met andere mensenhandelvormen – in Nederland het minst goed in beeld zijn. In 2014-2015 werd er van de jaarlijks geschatte 3.000 slachtoffers (waaronder 1.300 minderjarigen) van binnenlandse seksuele uitbuiting slechts 15% bij CoMensha gemeld (en van de minderjarigen maar 11%). Deze schrijnende bevinding heeft eerder al geleid tot een aanbeveling van de rapporteur gericht op de signalering en bescherming van deze meest kwetsbare slachtoffers.<sup>16</sup> Desondanks lijkt de aanpak van deze mensenhandelvorm in 2018 een dieptepunt te hebben bereikt. In dit meest recente jaar waarover gemonitord kan worden zijn namelijk nog maar 132 slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting gemeld (dit is een daling van ruim 60% ten opzichte van 2014 en 2015, zie [Figuur 3.7](#)), waaronder slechts 29 minderjarigen (zie [§3.5.1](#)). Nu het niet aannemelijk is dat de prevalentie van deze groep slachtoffers sinds 2015 fors is afgenomen, zou dit betekenen dat nu nog maar 4% à 5% van het geschatte aantal Nederlandse slachtoffers van seksuele uitbuiting voorkomt in de CoMensha-registratie, en van de minderjarigen zelfs nog maar 2% à 3%.

De politie is de belangrijkste signaleerder en melder van slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting (zij neemt gemiddeld 63% van deze meldingen voor haar rekening, zie [Figuur 3.12](#)) en heeft een plicht en wettelijke grondslag om slachtoffers bij CoMensha te melden. Het aantal meldingen van deze mensenhandelvorm afkomstig van de politie is in de afgelopen vijf jaar enorm afgenomen: van 262 in 2014 naar nog maar 112 in 2018 (een daling van 57%). Gezien de meldplicht lijkt de daling te betekenen dat de politie daadwerkelijk minder Nederlandse (vaak minderjarige) slachtoffers signaleert en ondersteunt dan voorheen. Hoewel de capaciteit binnen de Afdelingen Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM's) in 2017<sup>17</sup> en 2018<sup>18</sup> voor het eerst sinds jaren weer op sterkte was, heeft dit niet geleid tot een vast te stellen intensivering van de aanpak van deze mensenhandelvorm.

Daarnaast ontbreekt het momenteel ook aan zicht op de slachtoffers die door professionals worden geholpen die niet werkzaam zijn in de opsporing (bijvoorbeeld zorgcoördinatoren, hulpverleners werkzaam in opvang- en zorginstellingen etc.). In lijn met de privacywetgeving mogen zij slachtoffers enkel bij CoMensha melden na expliciete toestemming van het slachtoffer (of zijn of haar voogd) (zie ook [§5.2](#) en [§5.3](#)). Sinds 2018 wordt dit toestemmingsvereiste in de praktijk veel vaker dan daarvoor nageleefd (vanwege het van toepassing worden van de Algemene verordening gegevensbescherming). Hierdoor is het aantal meldingen afkomstig van deze groep melders drastisch afgenomen. Voor specifiek binnenlandse seksuele uitbuiting is het aantal meldingen gedaald van ruim 150 meldingen in 2017 naar nog maar 33 meldingen in 2018 (een daling van 78%). Het ontbreken van deze meldingen bij CoMensha betekent overigens niet per definitie dat slachtoffers niet meer worden gesignaleerd en beschermd door deze groep professionals. Het heeft echter wel tot gevolg dat de aanpak niet meer gemonitord en tevens niet

16 [Nationaal Rapporteur, 2017](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), §5.1.1, p. 100-101 (Aanbeveling 1). Zie ook: [Nationaal Rapporteur, 2013](#) (Mensenhandel. Negende rapportage van de Nationaal rapporteur), p. 314 (Aanbeveling 1).

17 Brief van de minister van JenV 1 juni 2017, *Kamerstukken II 2016/17*, 28638, nr. 158, p. 2.

18 Brief van de staatssecretaris van JenV, de minister van SZW, de minister van VWS, de minister van BuZa, de minister voor BHO 25 mei 2018, *Kamerstukken II 2017/18*, 28638, nr. 161, p. 5.

meer bijgestuurd kan worden. Zonder gedegen zicht op de slachtoffers die in beeld zijn gekomen, is het immers niet mogelijk om een informatiegestuurde effectieve aanpak vorm te geven (zie [Aanbeveling 2](#)).

Er kan worden geconcludeerd dat binnenlandse seksuele uitbuiting het meest zorgwekkend is. Het is namelijk de meest voorkomende mensenhandelvorm in Nederland en kent verreweg de jongste slachtoffers en daders. Het is daarom onacceptabel dat juist de slachtoffers van deze mensenhandelvorm het minst goed in beeld zijn, wat recent zelfs een dieptepunt heeft bereikt. Het gaat tenslotte om de meest kwetsbare slachtoffers: veelal kinderen en jongeren van wie de persoonlijke integriteit ernstig wordt aangetast door eveneens vaak zeer jonge personen. Het is evident dat dit een probleem van de hoogste urgentie is. De rapporteur is nu dan ook van mening dat binnenlandse seksuele uitbuiting van minderjarigen en adolescenten vraagt om geïntensiveerde en prioritaire aandacht. Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

**AANBEVELING 3: Geef prioriteit aan de integrale aanpak van binnenlandse seksuele uitbuiting en focus daarbij op de jonge slachtoffer- en dadergroep**

De Nationaal Rapporteur beveelt de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan om zicht te verschaffen op de groep minderjarige en adolescentie slachtoffers en daders van binnenlandse seksuele uitbuiting, en de integrale aanpak zichtbaar en prioritair gestalte te doen geven.

#### **5.5.4 Uitbuiting van slachtoffers van mensenhandel met een Dublinstatus vraagt om inzicht**

Alle mogelijke slachtoffers van mensenhandel hebben recht op adequate bescherming en ondersteuning. Dit geldt in het bijzonder en zonder uitzondering voor de fase waarin een mogelijk slachtoffer nog maar net als zodanig is herkend. Tijdens deze fase behoren mogelijke slachtoffers de tijd te krijgen om te herstellen, om zich te onttrekken aan de invloed van hun mensenhandelaar en om na te denken over eventuele samenwerking met de autoriteiten bij de opsporing en vervolging van de dader. Aan het bieden van bescherming is dus ook een duidelijk instrumenteel aspect verbonden: de opsporing van daders.

Uit [Hoofdstuk 2](#) en [Hoofdstuk 4](#) van dit rapport blijkt dat er in de afgelopen anderhalf jaar een forse toename is geweest van het aantal buitenlandse slachtoffers met een Dublinstatus (ook wel Dublinclaimanten) dat aangifte heeft gedaan of wil doen van mensenhandel. Het gaat voornamelijk om slachtoffers met als herkomstregio Afrika, die via de Middellandse Zee Europa hebben bereikt. Het kost de Nationale Politie en het Openbaar Ministerie veel tijd en capaciteit om deze aangiften op te nemen, terwijl deze zelden opsporingsindicaties bevatten van mensenhandel in Nederland. Bovendien wordt door deze organisaties verondersteld dat een deel van de groep oneigenlijk gebruik maakt van de verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel. Om een onwenselijke verblijfsrechtelijke prikkel tegen te gaan en de druk op de opsporingsketen te verminderen heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid met ingang van 1 augustus 2019 de verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel met een Dublinstatus aangepast.<sup>19</sup>

Deze wijziging is ingrijpend te noemen. Zo leidt deze allereerst tot een zekere mate van ongelijkheid tussen buitenlandse slachtoffers zónder en buitenlandse slachtoffers mét een Dublinstatus. Anders dan

19 Brief staatssecretaris van Justitie en Veiligheid 28 juni 2019, *Kamerstukken II*, 2018/19 28638, nr. 165.

voor de eerstgenoemde groep is de bescherming die Dublinclaimanten in Nederland kunnen ontvangen volledig gekoppeld aan de kansrijkheid van het strafrechtelijk opsporingsonderzoek. Daarmee hebben opsporingsdiensten een cruciale rol in de beslissing over het toekennen van vreemdelingrechtelijke bescherming. Bovendien wordt deze beslissing nu gebaseerd op de aanwezigheid van ‘voldoende opsporingsindicatoren’ van mensenhandel in Nederland. Het ontbreken van dergelijke informatie betekent echter niet dat iemand geen slachtoffer van mensenhandel is. Zo zijn slachtoffers vanwege trauma, wantrouwen jegens autoriteiten of culturele achtergrond niet altijd in staat of bereid om informatie te leveren die kan bijdragen aan een succesvolle opsporing en vervolging. Nu de huidige regeling zoveel gewicht toekent aan de opsporingsinformatie die deze slachtoffers kunnen vertellen, is het van belang dat door de opsporingsorganisaties wordt geïnvesteerd in voldoende kennis en expertise over deze groepen, waarbij in ieder geval aandacht is voor trauma en culturele achtergronden. Dit is niet alleen in het belang van de bescherming van slachtoffers, maar ook voor de opsporing van daders. Tot slot bestaat de vrees dat naar aanleiding van de wijziging de drempel om bij de politie melding te maken van mensenhandel als te hoog wordt ervaren door slachtoffers met een Dublinstatus. Als deze slachtoffers geen melding meer maken van mensenhandel vermindert niet alleen het zicht op deze slachtoffers, maar daarmee ook aanknopingspunten voor de opsporing van daders.

De forse toestroom van buitenlandse, met name Afrikaanse, slachtoffers met een Dublinstatus naar Nederland kan meerdere oorzaken hebben. Zo blijkt uit een veelvoud aan onderzoeken dat zich grote groepen slachtoffers van mensenhandel bevinden tussen de migratiestromen.<sup>20</sup> Het is mogelijk dat deze al dan niet gedwongen zijn doorgereisd naar Nederland. Op dit moment bestaat echter geen inzicht in de achtergrond van de toename van deze groep slachtoffers noch in de mechanismes die dit (mogelijk) faciliteren. Om mensenhandel binnen de migratiestromen effectief tegen te gaan, criminele organisaties te stoppen, en daarmee ook (toekomstige) slachtoffers te beschermen, is het noodzakelijk om inzicht te krijgen in de onderliggende oorzaken van deze problematiek. Ook ten aanzien van deze groep geldt dat beleidsmakers en uitvoeringsinstanties moeten weten wie deze slachtoffers zijn en hoe zij hier terecht komen, willen zij effectief beleid kunnen ontwikkelen dat is gericht op het bestrijden van mensenhandel. Uitbuiting binnen de migratiestromen is echter per definitie een complex en internationaal probleem en vraagt derhalve om een internationale oplossing. De aanpak van deze problematiek dient dan ook in brede internationale samenwerking gestalte te krijgen.

Gezien de internationale verplichting die de Nederlandse staat heeft om mensenhandel, zowel gepleegd in Nederland als daarbuiten, effectief te bestrijden en daarbij zo nodig nauw samen te werken met andere lidstaten, leidt bovenstaande ontwikkeling tot de volgende aanbeveling:

**AANBEVELING 4: *Zorg voor een effectieve aanpak van mensenhandel gepleegd ten aanzien van buitenlandse slachtoffers met een Dublinstatus***

De Nationaal Rapporteur beveelt de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan om in Europees verband onderzoek te doen naar de onderliggende mensenhandel gerelateerde oorzaken van en achterliggende mechanismen achter de toestroom van buitenlandse slachtoffers van mensenhandel met een Dublinstatus en daarbij effectief beleid te ontwikkelen dat is gericht op het bestrijden hiervan.

20 Zie bijvoorbeeld IOM, 2018; Europese Commissie, 2016; Save the Children, 2016.

### 5.5.5 De aanpak van mensenhandel door de Nationale Politie

In de Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017 werd voor het vierde opeenvolgende jaar geconstateerd dat het aantal door de politie gemelde slachtoffers was afgenomen. Bovendien bleek dat er grote verschillen bestonden tussen de regionale politie-eenheden in het soort en aantal meldingen dat werd gedaan. Dit gold specifiek ten aanzien van het aantal meldingen van slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting, waarbij vier regio's verantwoordelijk waren voor meer dan 75% van de meldingen. Naar aanleiding van de bevindingen werden de minister van Justitie en Veiligheid en de Staatssecretaris van Veiligheid aanbevolen om extern onderzoek te laten verrichten naar de achtergrond van de verschillen in het aantal meldingen, en daarbij concreet in beeld te brengen voor welke problematiek de politie-eenheden zich gesteld zien bij de aanpak van mensenhandel en wat zij nodig hebben om deze te overkomen. Aan deze aanbeveling is vooral nog geen opvolging gegeven.

Ook uit de huidige monitor blijkt dat er nog veel onduidelijkheid bestaat over de aanpak van mensenhandel door de Nationale Politie. Hoewel het aantal meldingen door de Nationale Politie in het afgelopen jaar voor het eerst in vijf jaar is gestegen, komt dit voornamelijk door de signalering van één groep, namelijk Afrikaanse slachtoffers. Wanneer wordt gekeken naar het aantal Nederlandse slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting en buitenlandse niet-Afrikaanse slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting, blijkt dat dit voor het vijfde jaar op rij is gedaald. Anders dan de zogenoemde 'overige melders' worden opsporingsinstanties niet belemmerd door privacywetgeving bij het melden van slachtoffers aan CoMensha. De daling van het aantal gemelde slachtoffers van binnenlandse en niet-Afrikaanse slachtoffers van seksuele uitbuiting betekent daarom hoogstwaarschijnlijk dat deze slachtoffers daadwerkelijk minder in beeld zijn bij de Nationale Politie. Vooral het verminderde zicht op binnenlandse slachtoffers van seksuele uitbuiting is buitengewoon zorgelijk, nu deze groep slachtoffers in vergelijking tot andere groepen slachtoffers vaker minderjarig of adolescent zijn (zie [Aanbeveling 3](#)). Bovendien bestaan er nog altijd grote verschillen in het melden van slachtoffers tussen de regionale politie-eenheden en heeft de Landelijke Eenheid de afgelopen vijf jaar slechts één slachtoffer gemeld. Uit de Dadermonitor mensenhandel 2013-2017, die op 2 mei 2019 verscheen, bleek tevens dat de het aantal betrokken personen in opsporingsonderzoeken van de politie – zoals verdachten, slachtoffers en getuigen – tussen 2013 en 2017 is gedaald.<sup>21</sup> Dit kan erop duiden dat opsporingsonderzoeken tegenwoordig betrekking hebben op kleinschaligere of minder complexe mensenhandelsituaties dan in de jaren daarvoor. Ook is het aantal ingeschreven verdachten van mensenhandel bij het Openbaar Ministerie tussen 2016 en 2017 met maar liefst 38% afgenomen.

De voorafgaande jaren werd de daling van het aantal gemelde slachtoffers door de Nationale Politie toegeschreven aan capaciteitsverlies vanwege een andere prioriteitstelling binnen de AVIM's en expertiseverlies als gevolg van de reorganisatie binnen de Nationale Politie. De AVIM's zijn echter sinds medio 2017 weer op sterkte.<sup>22</sup> Daarnaast is de afgelopen jaren geïnvesteerd in een aantal maatregelen die de opsporing zouden moeten versterken in de bestrijding van mensenhandel. Zo stelde de toenmalige staatssecretaris van Justitie en Veiligheid in 2016 dat de politie een webcrawler ontwikkelt om verdachte advertenties op het internet op basis van zoektermen automatisch te doorzoeken.<sup>23</sup> In 2016 werd aan-

21 [Nationaal Rapporteur, 2019](#) (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017).

22 Brief van de minister van Veiligheid en Justitie, 1 juni 2017, *Kamerstukken II 2016/17*, 28638, nr. 158, p. 2.

23 Brief van de minister van Veiligheid en Justitie, en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 7 januari 2016, *Kamerstukken II 2015/16*, 28638, nr. 500.

gekondigd dat alle eerstelijns politiemedewerkers zouden worden getraind in het herkennen van signalen van mensenhandel.<sup>24</sup> En in 2018 werd gesteld dat de politie investeert in een domeinoverstijgende, informatiegestuurde werkwijze ten behoeve van de signalering en opsporing van mensenhandel.<sup>25</sup> Geen van deze maatregelen is op het moment van schrijven echter volledig en/of duurzaam geïmplementeerd. Het capaciteitsherstel en de aangekondigde maatregelen hebben tot dusver nog geen positief effect gehad op de bestrijding van mensenhandel van de Nationale Politie. Sterker nog, het zicht op binnenlandse en niet-Afrikaanse slachtoffers van seksuele uitbuiting is nagenoeg verdwenen en de opsporingsonderzoeken die worden verricht zijn vermoedelijk minder complex.

Het interdepartementale programma Samen tegen mensenhandel zet in op een intensivering van de aanpak van mensenhandel. Een uitvloeisel hiervan is het opnemen van mensenhandel als één van de vier beleidsdoelstellingen in de Veiligheidsagenda 2019-2022. Dit betekent dat mensenhandel binnen alle politie-eenheden zal worden geprioriteerd en dat de signalering en informatiegestuurde aanpak op alle vormen van mensenhandel zal worden versterkt, teneinde het zicht op het aantal slachtoffers en de aanpak van daders te vergroten. Dit betekent concreet dat er vanuit de politie 240 OM-verdachten van mensenhandel dienen in te stromen in 2022, een stijging van ruim 90 verdachten ten opzichte van 2017. Deze ambitie is op zichzelf positief, maar naar aanleiding van de bevindingen in dit rapport is het echter de vraag of en in welke mate de Nationale Politie in staat is deze ambitie te realiseren.

Gezien de kabinetsbrede ambitie om de aanpak van mensenhandel te intensiveren en de internationale verplichting die de Nederlandse staat heeft om slachtoffers te beschermen en daders te vervolgen en bestraffen, en de belangrijke rol die hierbij vanuit de regering is toebedeeld aan de Nationale Politie, leiden bovenstaande ontwikkelingen tot de volgende aanbeveling:

**AANBEVELING 5: Vergroot het presterend vermogen van de Nationale Politie in de aanpak van mensenhandel**

De Nationaal Rapporteur beveelt de minister van Justitie en Veiligheid, de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en de korpsleiding van de Nationale Politie aan om het presterend vermogen van de Nationale Politie in de aanpak van mensenhandel te vergroten door de reeds aangekondigde maatregelen ter versterking van de opsporing van mensenhandel zo spoedig mogelijk op gedegen wijze te implementeren, en daarnaast te laten onderzoeken wat de knelpunten zijn in de aanpak van mensenhandel door de Nationale Politie en welke randvoorwaarden noodzakelijk zijn om deze aanpak op een duurzame en effectieve manier te intensiveren.

24 Brief van de minister van Justitie en Veiligheid van 29 november 2016, *Kamerstukken II*, 28 638 nr. 150.

25 Programma Samen tegen mensenhandel, p 14.





## Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2018). *Asielstroom 2014-2016: Een cohort asielzoekers in beeld*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Ambagstheer, F. (2017). *Organ Trade*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Boerman, F., Grapendaal, M., Nieuwenhuis, F. & Stoffers, E. (2017) *Nationaal dreigingsbeeld 2017. Georganiseerde criminaliteit*. Zoetermeer: Nationale Politie.
- Bollen, C., de Groot, C., Oedayrajsingh Varma, B. & Rijken, C. (2018). *Slachtoffers van mensenhandel met multiproblematiek*. Amersfoort: CoMensha & Tilburg University.
- Children's Commissioner (2019). *Keeping kids safe*. London: Children's Commissioner for England.
- Council of Europe (2014). *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the Netherlands – first evaluation round*. Straatsburg: Secretariat of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings.
- Council of Europe (2018). *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the Netherlands – second evaluation round*. Straatsburg: Secretariat of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings.
- De Jong, J. (2015). *De aard en omvang van West-Afrikaanse mensenhandel in Nederland. Een onderzoek op basis van verklaringen van mogelijke slachtoffers*. Woerden: Dienst Landelijke Informatieorganisatie.
- De Witte, I. (2018). *Duurzame oplossingen voor Roma kinderen die slachtoffer zijn van criminele uitbuiting*. Leiden: Defence for Children – ECPAT & Leger des Heils.
- De Witte, I. (2019). *Minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting die weglopen uit de instelling*. Leiden: Defence for Children – ECPAT.
- ECPAT UK, Anti-slavery & Pacific Link Foundation (2019). *Precarious Journeys. Mapping vulnerabilities of victims of trafficking from Vietnam to Europe*.
- EMM (2018). *Slachtoffers van mensenhandel met een licht verstandelijke beperking (LVB)*. Zwolle: EMM.

- Europese Commissie (2016). *Report on the Progress made in the Fight against Trafficking in Human Beings*. Brussel: Europese Commissie.
- Europol (2016). *Migrant Smuggling in the EU*. Brussel: Europol.
- Fairwork (2019). *Jaarverslag 2018*. Geraadpleegd van <https://www.fairwork.nu/wp-content/uploads/2019/05/FairWork-jaarverslag-2018.pdf>.
- Finance Intelligence Unit (2019). *FIU-Nederland. Jaaroverzicht 2018*. Zoetermeer: FIU-Nederland.
- Hoge Raad der Nederlanden (2019). *Jaarverslag 2018*. Geraadpleegd van <https://2018.jaarverslaghogeraad.nl/>. Den Haag: Hoge Raad.
- Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (2018). *De kwaliteit van de gespecialiseerde jeugdhulp aan slachtoffers van loverboys*. Den Haag: ministerie van VWS.
- Inspectie SZW (2018a). *Meerjarenplan 2018-2022*. Den Haag: ministerie van SZW.
- Inspectie SZW (2018b). *Jaarplan 2019*. Den Haag: ministerie van SZW.
- Inspectie SZW (2018c). *Inspectiebrede Risicoanalyse 4.0 – Meerjarenplan 2019-2022*. Den Haag: ministerie van SZW.
- Inspectie SZW (2019a). *Jaarplan 2020*. Den Haag: ministerie van SZW.
- Inspectie SZW (2019b). *Jaarverslag 2018*. Den Haag: ministerie van SZW.
- International Organization for Migration & Unicef (2017). *Harrowing Journeys. Children and Youth on the Move Across the Mediterranean Sea, at Risk of Trafficking and Exploitation*. New York: IOM.
- International Organization for Migration (2018). *Flow Monitoring Surveys. The Human Trafficking and other Exploitative Practices Prevalence Indication Survey*. Geneva: IOM.
- Klerx- van Mierlo, F., Youngs, D., Oostinga, M., Mergaerts, L., VanDale, P. & van der Velden, P. (2014). *Bejegening van getraumatiseerde slachtoffers van mensenhandel ten behoeve van coherente of consistente verklaringen. Een internationaal verkennende studie*. Tilburg: Intervict.
- Leermakers, S., Glasgow-Kulu, Y., Heeringa, A. & Noteboom, F. (2017). *Verblijfsrechtelijke bescherming van slachtoffers mensenhandel in Nederland. Een verkennende studie*. Den Haag: CKM.
- Leermakers, S., Simons, E. I. & Noteboom, F. (2018). *Aangifte doe je niet*. Den Haag: CKM
- Leger des Heils (2018). *Finding a way out*. Amsterdam: Leger des Heils.
- LIEC (2018). *Jaarverslag 2017*. Den Haag: LIEC.

- Ministerie van Justitie en Veiligheid, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, & ministerie van Buitenlandse Zaken (2018). *Samen tegen Mensenhandel. Een integrale programma-aanpak van seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2018). *Geweld hoort nergens thuis. Aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling*. Den Haag: ministerie van JenV, ministerie van VWS & VNG.
- Nanhoe, A.C., van de Looij-Jansen, P. & van Horssen, J. (2018). *LVB en mensenhandel*. Rotterdam: Onderzoek en Business Intelligence.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2007). *Mensenhandel. Vijfde rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2009). *Mensenhandel. Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2010). *Mensenhandel. 10 jaar NRM*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2012). *Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009 – 2012. Een analyse*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2012). *Kwantitatieve gegevens over (de vervolging en berechting van) verdachten en veroordeelden in mensenhandelzaken in de periode 2006-2010*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2012). *Opsporing van mensenhandel en de B9-regeling. Vreemdelingrechtelijke en strafrechtelijke aspecten van geseponeerde mensenhandelzaken*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2012). *Mensenhandel in en uit beeld. Cijfermatige rapportage 2007-2011*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2013). *Mensenhandel. Negende rapportage*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2014). *Mensenhandel in en uit beeld II. Cijfermatige rapportage 2008-2012*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2014). *Mensenhandel in en uit beeld. Update cijfers vervolging en berechting 2009-2013*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2015). *Mensenhandel in en uit beeld. Update cijfers mogelijke slachtoffers 2010-2014*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2015). *Mensenhandel in en uit beeld. Update cijfers vervolging en berechting 2010-2014*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.

- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2015). *Mensenhandel. Naar een kindgericht beschermingsstelsel voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2016). *Monitor mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2016). *Monitor mensenhandel. Cijfers vervolging en berechting 2011-2015*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2016). *Ontucht voor de rechter. Deel 2: De straffen*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2017). *Gewogen risico. Deel 2: Behandeling opleggen aan zedendelinquenten*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2017). *Mensenhandel. Tiende rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2017). *Prostitutie en mensenhandel*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2017). *Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2018). *Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Noteboom, F. & Dettmeijer-Vermeulen, C.E. (2015). Verkenning van het schrijnend pad: Dossieronderzoek naar verblijfsrecht mensenhandel voor kwetsbaarste slachtoffers. *Asiel en Migratie*, 2015(4), 155-160.
- NSCR (2017). *Factsheet jeugdbendes en problematische jeugdgroepen in Nederland en Europa*. Amsterdam: NSCR.
- Oram, S., Khondoker, M., Abas, M., Broadbent, M. & Howard, L.M. (2015). 'Characteristics of Trafficked Adults and Children with Severe Mental Illness: a Historical Cohort Study'. *Lancet Psychiatry*, 2(12), 1084-1091.
- Overhedenoverleg (2018). *Programmastart IBP. Samen meer bereiken als één overheid. Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen starten met een interbestuurlijk programma en een gezamenlijke agenda*. [https://vng.nl/files/vng/brieven/2018/attachments/programmastart\\_ibp.pdf](https://vng.nl/files/vng/brieven/2018/attachments/programmastart_ibp.pdf).
- Pilon, M. & Bijl, R. (2017). 'Deel 4: Kansloze aangiftes. Waarin Gabriël Martin moet vinden'. *De handel in mannen. Over mannelijke slachtoffers van seksuele uitbuiting*. Amsterdam: OneWorld.
- Regioburgemeesters (2017). *Proeve van wetgeving. 'Voorkomen en Aanpakken ondermijning'*.
- Regioplan (2019). *Evaluatie Regeling Uitsapprogramma's Prostitutie (RUPS II)*. Amsterdam: Regioplan.

- Stad Antwerpen, RIEC Zeeland West-Brabant en Oost-Brabant, Katholieke Universiteit Leuven & Stad Genk (2018). *Confine, naar een operationele samenwerking rond financiële en administratieve aanpak van mensenhandel op lokaal niveau*. Antwerpen: Stad Antwerpen.
- Save the Children (2016). *Young Invisible Enslaved*. Rome: Save the Children.
- M. Tankink & R. Lambrichts (2017), 'Rammelende verklaringen en de vrije wil. Over inconsistente verklaringen en keuzevrijheid bij slachtoffers van seksuele uitbuiting. *DD*, 2, p. 13-25.
- TNO (2018). *Systeemanalyse Mensenhandel*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/11/13/tk-bijlage-1-systeemanalyse-mensenhandel-tno>.
- Unicef & Defence for Children (2018). *Jaarbericht kinderrechten 2018*. Den Haag, Leiden: Unicef & Defence for Children.
- United Nations Office on Drugs and Crime & Dutch National Rapporteur on Trafficking in Human Beings and Sexual Violence against Children (2017). *Research brief: Monitoring Target 16.2 of the United Nations' Sustainable Development Goals. A multiple systems estimation of the numbers of presumed human trafficking victims in the Netherlands in 2010-2015 by year, age, gender, form of exploitation and nationality*. Vienna: UNODC.
- Van Can (2016). Interpretieren van verklaringen van mensenhandelslachtoffers is complex. *TPWS*, 41, p. 1-11.
- Van der Heijden, P. G. M., Cruyff, M. J. L. F., & Van Gils, G. H. C. (2017). *Methodenonderzoek Dark number jeugdige daders in Nederland van gedigitaliseerde criminaliteit en cybercriminaliteit*. Den Haag: WODC.
- Van der Heijden, P. G. M., Cruyff M., Böhning D. (2014). Capture Recapture to Estimate Criminal Populations. In: Bruinsma G., Weisburd D. (eds) *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*. New York: Springer.
- Van der Heijden, P. G. M., Cruyff, M. J. L. F., & Van Gils, G. H. C. (2014). *Schattingen van de omvang van huishoudelijk geweld in Nederland. Vangst-hervangstschattingen 2010-2011*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Van der Meij, P. R. J., & Van der Leun, J. P. (2010). Beleid, barrières en begrenzingen. Een domeinoverschrijdende aanpak van het fenomeen mensenhandel. In G. K. Schoep, C. P. M. Cleiren, J. P. Van der Leun, & P. M. Schuyt (Eds.), *Vervlechting van domeinen* (pp. 67-83). Deventer: Wolters Kluwer.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2015). *Gemeenten en de opvang van en zorg voor slachtoffers van mensenhandel*. Den Haag: VNG.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2019). *Aanpak van mensenhandel in gemeenten*. Den Haag: VNG.
- VVD, CDA, D66 en ChristenUnie (2017). *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021*. Den Haag: VVD, CDA, D66 en ChristenUnie.
- Waardenburg, M., Groenleer, M., De Jong, J., Bolhaar, H. (2018). Evidence-based prevention of organized crime: Assessing a new collaborative approach. *Public Administration Review*, 78(2), 315-317.



## B1 Het corrigeren en bijschatten van de prostitutiesectoren van seksuele uitbuiting

Voor de resultaten wat betreft de sectoren waarbinnen de bij CoMensha gemelde seksuele uitbuittingslachtoffers zijn uitgebuit, is vanwege het grote aantal slachtoffers waar dit onbekend is, de sector van seksuele uitbuiting bijgeschat (zie [Figuur 3.4b](#) in [§3.4.1.1](#)). In totaal gaat het om 1.435 slachtoffers van seksuele uitbuiting in de jaren 2014-2015 en 1.618 in de jaren 2016-2018. Van 1.391 respectievelijk 1.545 slachtoffers is zowel de herkomstregio,<sup>1</sup> de minder- of meerderjarigheid, als de regionale melder<sup>2</sup> bekend, welke drie factoren samenhangen met het wel of niet invullen van de prostitutiesector,<sup>3</sup> en meestal ook met de prostitutiesector indien die is ingevuld.<sup>4</sup> Voornoemde 1.391 respectievelijk 1.545 slachtoffers zijn op basis van deze drie factoren ingedeeld in 96 subpopulaties (vier herkomstregio's \* twee leeftijdscategorieën \* twaalf regionale melders), waarvan 17 respectievelijk 18 subpopulaties nooit voorkwamen.

Een voorbeeld van een subpopulatie die wel voorkwam in beide periodes is de subpopulatie 'Nederlandse meerderjarige slachtoffers gemeld door regionale politie-eenheid Midden-Nederland' die in 2014-2015 uit 18 slachtoffers bestaat en in 2016-2018 uit 25.

Vervolgens is per subpopulatie gekeken naar de prostitutiesectorverdeling van de slachtoffers waarbij dit is ingevuld, en is deze verdeling geëxtrapoleerd naar het totaal van de slachtoffers binnen de betreffende subpopulatie.

- 1 Nederland, Europa, Afrika en overige herkomstregio's.
- 2 Er zijn twaalf elkaar uitsluitende groepen regionale melders gevormd: politie Amsterdam, politie Noord-Nederland, politie Oost-Nederland, politie Midden-Nederland, politie Den Haag, politie Noord-Holland, politie Rotterdam, politie Limburg, politie Oost-Brabant, politie Zeeland-West-Brabant, politie overig (landelijk, meer dan één regionale eenheid of politie maar regionale eenheid onbekend) en overige melder (geen politie, maar uitsluitend andere melder, zoals KMar, ISZW-DO, regiocoördinatoren etc.).
- 3 De herkomstregio van de slachtoffers hangt samen met het wel of niet invullen van de prostitutiesector ( $\chi^2=239,966$ ;  $df=3$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,284$ ;  $p=0,000$ ). De minder- of meerderjarigheid van de slachtoffers hangt samen met het wel of niet invullen van de prostitutiesector ( $\chi^2=54,946$ ;  $df=1$ ;  $p=0,000$ ;  $\phi=0,135$ ;  $p=0,000$ ). De regionale melder hangt samen met het wel of niet invullen van de prostitutiesector ( $\chi^2=558,564$ ;  $df=11$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,428$ ;  $p=0,000$ ).
- 4 De herkomstregio van de slachtoffers hangt samen met de prostitutiesectorverdeling die is ingevuld ( $\chi^2=241,044$ ;  $df=3$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,458$ ;  $p=0,000$ ). De minder- of meerderjarigheid van de slachtoffers hangt niet samen met de prostitutiesectorverdeling die is ingevuld ( $\chi^2=1,839$ ;  $df=1$ ;  $p=0,175$ ;  $\phi=0,040$ ;  $p=0,175$ ). De regionale melder hangt samen met de prostitutiesectorverdeling die is ingevuld ( $\chi^2=54,125$ ;  $df=11$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,216$ ;  $p=0,000$ ).

Bijvoorbeeld: van 10 (56%) respectievelijk 19 (76%) van de voornoemde 18 respectievelijk 25 slachtoffers behorende tot de subpopulatie 'Nederlandse meerderjarige slachtoffers gemeld door regionale politie-eenheid Midden-Nederland' is de prostitutiesector ingevuld: 2014-2015: 2 slachtoffers in de meer zichtbare sectoren en 8 in de minder zichtbare sectoren, 2016-2018: 5 slachtoffers in de meer zichtbare sectoren en 14 in de minder zichtbare sectoren. Deze verdeling van de 10 respectievelijk 19 slachtoffers waarbij de prostitutiesector bekend is, is geëxtrapoleerd naar de totaal 18 respectievelijk 25 slachtoffers behorende tot deze subpopulatie (in 2014-2015 dus telkens \* factor  $(18/10)=1,8$  en in 2016-2018 \* factor  $(25/19)=1,3$ ): 2014-2015: 3,6 slachtoffers in de meer zichtbare sectoren en 14,4 slachtoffers in de minder zichtbare sectoren, 2016-2018: 6,6 slachtoffers in de meer zichtbare sectoren en 18,4 slachtoffers in de minder zichtbare sectoren.

Indien echter van minder dan 20% van de slachtoffers binnen een subpopulatie de prostitutiesector bekend was, en deze 20% tevens kleiner was dan  $n=17$ , dan is de prostitutiesectorverdeling van de slachtoffers waarbij de prostitutiesector wel is ingevuld niet als representatief beschouwd voor de gehele subpopulatie. In dit geval is de prostitutiesector van alle slachtoffers behorende tot deze subpopulatie als onbekend aangemerkt, hetgeen in 2014-2015 18 verschillende subpopulaties (bevattende 486 slachtoffers) en in 2016-2018 21 verschillende subpopulaties (bevattende 348 slachtoffers) betrof.

Een voorbeeld van een subpopulatie waarbij de prostitutiesectorverdeling als onbekend is aangemerkt (in beide periodes), is de subpopulatie 'Nederlandse minderjarige slachtoffers gemeld door regionale politie-eenheid Zeeland-West-Brabant'. Deze subpopulatie bestaat in 2014-2015 totaal uit 47 slachtoffers en in 2016-2018 uit 7 slachtoffers, waarbij van slechts 5 (11%) respectievelijk 1 (14%) de prostitutiesector bekend is.

Tot slot is het totaal aantal slachtoffers per prostitutiesector berekend, door de som te nemen van alle geëxtrapoleerde aantallen slachtoffers binnen de in 2014-2015 ( $96-17-18=$ ) 61 resterende subpopulaties (bevattende  $1.391-486=905$  slachtoffers) en binnen de in 2016-2018 ( $96-18-21=$ ) 57 resterende subpopulaties (bevattende  $1.545-348=1.197$  slachtoffers).

Bijvoorbeeld: de geschatte 637 slachtoffers die zijn uitgebuit in de minder zichtbare sectoren in 2014-2015 (zie Figuur 3.4b in §3.4.1.1) is de optelsom van de berekende geëxtrapoleerde aantallen slachtoffers die in de minder zichtbare sectoren zijn uitgebuit binnen de 61 verschillende subpopulaties – waaronder het rekenvoorbeeld in deze bijlage van 14,4 slachtoffers binnen de subpopulatie 'Nederlandse meerderjarige slachtoffers gemeld door regionale politie-eenheid Midden-Nederland'.



## B2 Bijlagetabellen

Tabellen B2.1 en B2.2 geven aanvulling op Hoofdstuk 3, specifiek §3.5.

Tabellen B2.3 en B2.4 geven aanvulling op Hoofdstuk 4, specifiek §4.7.

Tabel B2.1 Nationaliteiten van de bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar 2014-2018 en per mensenhandelvorm (N=4,981)

	2014	2015	2016	2017	2018	BL-SU	GO-SU	AU	CU	Onbekend	2014-2018
Afghanistan	6	28	9	1	1	0	2	6	0	37	45
Albanië	17	2	7	2	1	0	19	0	1	9	29
Algerije	1	0	0	0	1	0	1	1	0	0	2
Angola	6	2	5	5	5	0	17	2	0	4	23
Argentinië	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1
Armenië	4	1	2	4	1	0	12	0	0	0	12
Aruba	0	0	1	0	1	0	2	0	0	0	2
Azerbeidzjan	2	1	0	0	0	0	2	1	0	0	3
Bangladesh	0	2	0	1	0	0	0	1	0	2	3
Belarus	0	0	1	0	1	0	1	1	0	0	2
België	3	1	3	2	2	0	10	0	0	1	11
Benin	0	2	4	3	2	0	6	1	0	4	11
Bosnië en Herzegovina	1	3	8	2	1	0	1	4	8	2	15
Brazilië	13	10	7	8	5	0	31	9	1	2	43
Bulgarije	55	85	41	27	20	0	99	106	16	7	228
Burkina Faso	1	0	0	1	0	0	2	0	0	0	2
Burundi	0	5	0	4	0	0	7	0	0	2	9
Canada	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1
Chili	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1
China	20	16	17	15	3	0	23	38	6	4	71
Colombia	4	4	0	9	3	0	17	2	1	0	20
Costa Rica	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1

	2014	2015	2016	2017	2018	BL-SU	GO-SU	AU	CU	Onbekend	2014-2018
Curaçao	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Cyprus	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Democratische Republiek Congo	7	5	11	6	5	0	25	0	0	9	34
Dominicaanse Republiek	2	2	4	9	3	0	16	1	0	3	20
Duitsland	3	1	5	2	1	0	8	1	1	2	12
Ecuador	1	1	0	1	1	0	4	0	0	0	4
Egypte	1	3	2	2	2	0	1	6	0	3	10
El Salvador	0	1	1	1	0	0	2	0	1	0	3
Eritrea	32	21	16	4	6	0	12	6	0	61	79
Estland	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1
Ethiopië	2	1	0	1	1	0	1	2	0	2	5
Filipijnen	75	24	8	20	16	0	2	138	0	3	143
Frankrijk	3	1	0	0	0	0	3	0	1	0	4
Gambia	0	1	3	3	9	0	8	3	2	3	16
Georgië	2	2	0	0	0	0	2	2	0	0	4
Ghana	5	3	3	2	1	0	9	4	0	1	14
Griekenland	5	0	0	8	4	0	3	14	0	0	17
Guatemala	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Guinee	35	12	18	30	26	0	86	3	0	32	121
Guinee-Bissau	0	1	1	0	0	0	2	0	0	0	2
Guyana	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Hongarije	46	33	33	32	4	0	83	57	0	8	148

	2014	2015	2016	2017	2018	BL-SU	GO-SU	AU	CU	Onbekend	2014-2018
India	9	14	4	12	6	0	2	35	0	8	45
Indonesië	20	5	13	2	1	0	9	32	0	0	41
Irak	5	6	1	5	1	0	10	2	0	6	18
Iran	1	4	6	5	0	0	9	2	0	5	16
Italië	1	2	1	3	1	0	3	5	0	0	8
Ivoorkust	5	5	3	5	2	0	10	1	0	9	20
Jamaica	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1
Japan	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1
Jemen	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Joegoslavië (vml)	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Kameroen	6	4	4	8	8	0	22	3	0	5	30
Kazachstan	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Kenia	2	1	0	2	2	0	5	0	0	2	7
Kirgizië	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Kosovo	1	1	0	0	0	0	0	0	0	2	2
Kroatië	1	0	1	1	0	0	2	0	0	1	3
Letland	2	2	6	1	0	0	3	8	0	0	11
Liberia	4	0	2	5	3	0	10	1	0	3	14
Libië	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1
Litouwen	3	4	3	3	1	0	4	5	2	3	14
Macedonië	0	1	0	1	2	0	2	1	0	1	4
Maleisië	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Mali	4	1	2	1	1	0	6	0	0	3	9

	2014	2015	2016	2017	2018	BL-SU	GO-SU	AU	CU	Onbekend	2014-2018
Marokko	12	18	12	11	11	0	34	24	1	5	64
Mauritanië	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1
Mexico	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1
Moldavië	1	2	1	1	4	0	5	3	0	1	9
Mongolië	6	9	5	1	1	0	15	0	4	3	22
Montenegro	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Myanmar	0	0	2	0	0	0	0	1	0	1	2
Nederland	462	433	288	339	171	1.357	0	36	48	252	1.693
Nepal	2	3	3	1	1	0	2	4	0	4	10
Niger	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1
Nigeria	41	44	46	46	149	0	287	7	16	16	326
Noord-Korea	3	8	0	0	0	0	0	8	0	3	11
Oeganda	12	24	20	34	55	0	130	6	1	8	145
Oekraïne	9	10	3	11	3	0	16	14	1	5	36
Oman	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Oostenrijk	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1
Pakistan	2	0	1	2	4	0	0	7	0	2	9
Panama	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1
Paraguay	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1
Peru	3	1	0	0	0	0	1	3	0	0	4
Polen	94	90	69	80	12	0	60	261	3	21	345
Portugal	3	2	0	1	1	0	4	3	0	0	7
Roemenië	89	44	66	68	34	0	227	55	10	9	301

	2014	2015	2016	2017	2018	BL-SU	GO-SU	AU	CU	Onbekend	2014-2018
Rusland	3	5	3	4	2	0	11	2	1	3	17
Rwanda	0	1	0	0	1	0	0	1	0	1	2
Saint Vincent en de Grenadines	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Senegal	1	4	1	0	1	0	6	0	0	1	7
Servië	0	1	3	0	0	0	2	0	1	1	4
Seychellen	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Sierra Leone	22	11	19	13	31	0	74	3	4	15	96
Slowakije	6	9	5	1	0	0	7	14	0	0	21
Soedan	0	1	2	2	2	0	3	1	0	3	7
Somalië	3	5	3	4	0	0	9	0	0	6	15
Spanje	3	4	3	5	2	0	7	9	0	1	17
Sri Lanka	3	1	0	1	1	0	0	2	0	4	6
Suriname	3	1	2	5	3	0	10	3	1	0	14
Syrië	1	14	11	2	5	0	7	9	0	17	33
Taiwan	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1
Tanzania	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Thailand	2	5	4	2	1	0	9	4	0	1	14
Togo	1	1	0	0	1	0	3	0	0	0	3
Tsjaad	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1
Tsjechië	3	2	7	2	1	0	12	3	0	0	15
Tsjecho-Slowakije (vml)	2	0	0	0	0	0	2	0	0	0	2
Tunesië	2	1	0	0	0	0	0	3	0	0	3

	2014	2015	2016	2017	2018	BL-SU	GO-SU	AU	CU	Onbekend	2014-2018
Turkije	4	6	1	3	3	0	12	2	0	3	17
Venezuela	1	0	5	2	1	0	9	0	0	0	9
Verenigd Koninkrijk	0	0	0	2	0	0	0	2	0	0	2
Vietnam	12	30	27	9	3	0	12	7	3	59	81
Zambia	0	2	1	0	0	0	1	0	0	2	3
Zimbabwe	1	0	0	2	0	0	2	0	0	1	3
Zuid-Afrika	0	2	0	1	1	0	0	2	0	2	4
Zweden	1	1	0	0	0	0	0	1	0	1	2
Zwitserland	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Staatloos	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Onbekend	18	22	80	35	4	0	0	20	15	124	159
<b>Totaal</b>	<b>1.255</b>	<b>1.150</b>	<b>952</b>	<b>956</b>	<b>668</b>	<b>1.357</b>	<b>1.617</b>	<b>1.028</b>	<b>149</b>	<b>830</b>	<b>4.981</b>

Bron: CoMensha-databestanden

Tabel B2.2 Nationaliteiten van de bij CoMensha gemelde minderjarige slachtoffers, per jaar 2014-2018 en per mensenhandelvorm (N=1.050)

	2014	2015	2016	2017	2018	BL-SU	GO-SU	AU	CU	Onbekend	2014-2018
Afghanistan	5	28	7	0	0	0	1	2	0	37	40
Albanië	8	0	0	0	0	0	0	0	0	8	8
Angola	1	0	3	0	1	0	4	0	0	1	5
Armenië	0	0	0	1	1	0	2	0	0	0	2
Azerbeidzjan	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Bangladesh	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2	2
België	0	0	1	1	0	0	1	0	0	1	2

	2014	2015	2016	2017	2018	BL-SU	GO-SU	AU	CU	Onbekend	2014-2018
Benin	0	2	3	0	0	0	1	0	0	4	5
Bosnië en Herzegovina	1	0	6	2	0	0	1	0	7	1	9
Bulgarije	2	0	2	3	1	0	2	3	3	0	8
Burundi	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1
China	1	0	0	2	0	0	0	1	0	2	3
Colombia	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1
Democratische Republiek Congo	4	0	2	4	0	0	1	0	0	9	10
Duitsland	1	0	1	0	0	0	0	0	1	1	2
Egypte	0	0	2	0	0	0	0	0	0	2	2
El Salvador	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1
Eritrea	28	17	10	3	1	0	5	0	0	54	59
Ethiopië	1	1	0	0	0	0	0	0	0	2	2
Frankrijk	1	1	0	0	0	0	1	0	1	0	2
Gambia	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	2
Ghana	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	2
Griekenland	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1
Guinee	10	3	8	9	5	0	11	2	0	22	35
Guyana	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Hongarije	2	0	1	2	0	0	4	0	0	1	5
India	2	0	0	4	0	0	0	1	0	5	6
Irak	1	0	1	1	0	0	0	1	0	2	3
Iran	1	1	2	0	0	0	1	0	0	3	4
Ivoorkust	4	2	0	2	1	0	2	0	0	7	9





	2014	2015	2016	2017	2018	BL-SU	GO-SU	AU	CU	Onbekend	2014-2018
Senegal	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1
Servië	0	0	2	0	0	0	1	0	1	0	2
Sierra Leone	7	2	6	5	2	0	9	0	0	13	22
Slowakije	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Soedan	0	1	1	0	0	0	0	0	0	2	2
Somalië	2	4	2	0	0	0	2	0	0	6	8
Spanje	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Sri Lanka	1	0	0	1	0	0	0	0	0	2	2
Suriname	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1
Syrië	1	13	1	2	0	0	1	0	0	16	17
Thailand	0	1	0	1	0	0	2	0	0	0	2
Tsjaad	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1
Turkije	0	1	0	0	1	0	1	0	0	1	2
Verenigd Koninkrijk	0	0	0	2	0	0	0	2	0	0	2
Vietnam	7	22	26	7	1	0	8	1	0	53	63
Zambia	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2	2
Zuid-Afrika	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2	2
Zweden	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Zwitserland	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Onbekend	5	1	28	11	0	0	0	0	12	33	45
<b>Totaal</b>	<b>279</b>	<b>288</b>	<b>227</b>	<b>194</b>	<b>62</b>	<b>410</b>	<b>101</b>	<b>20</b>	<b>38</b>	<b>481</b>	<b>1.050</b>

Bron: CoMensha-databestanden

Tabel B2.3 Nationaliteiten van de vijf groepen slachtoffers die gebruik hebben gemaakt van de verblijfsregeling mensenhandel, periode 2014-2018 (N=1.648)

	1 Uitsluitend bedenk-tijd	2 Bedenk-tijd – uitsluitend tijdelijk verblijf	3 Uitsluitend tijdelijk verblijf	4 Voortgezet verblijf verleend	5 Voortgezet verblijf niet verleend	Totaal
Albanië	4	0	1	5	2	12
Angola	2	4	9	3	13	31
Argentinië	0	1	0	0	0	1
Armenië	1	4	1	2	12	20
Azerbeidzjan	0	0	0	0	4	4
Belarus	1	0	0	0	0	1
België	3	1	0	0	0	4
Benin	0	1	4	0	1	6
Bosnië en Herzegovina	1	0	3	5	0	9
Brazilië	1	6	6	11	1	25
Bulgarije	20	14	13	12	1	60
Burkina Faso	0	1	0	0	1	2
Burundi	1	0	0	1	1	3
Canada	1	0	0	0	0	1
China	3	4	3	17	32	59
Colombia	2	2	2	0	0	6
Costa Rica	0	0	0	0	1	1
Democratische Republiek Congo	0	4	7	6	4	21
Egypte	1	1	0	0	3	5
El Salvador	0	1	0	0	2	3
Eritrea	0	0	7	0	1	8
Ethiopië	0	0	3	0	0	3
Filipijnen	1	24	5	69	5	104
Gambia	2	1	8	0	3	14
Georgië	0	0	2	1	0	3
Ghana	5	5	3	5	11	29
Griekenland	1	2	0	0	0	3
Guatemala	0	1	0	0	0	1
Guinee	2	22	27	8	26	85
Guinee-Bissau	0	0	1	0	0	1
Guyana	0	0	0	1	1	2

	1 Uitsluitend bedenktijd	2 Bedenk-tijd – uitsluitend tijdelijk verblijf	3 Uitsluitend tijdelijk verblijf	4 Voortgezet verblijf verleend	5 Voortgezet verblijf niet verleend	Totaal
Honduras	0	0	0	2	0	2
Hongarije	9	17	30	22	4	82
India	1	16	4	14	10	45
Indonesië	9	2	1	6	4	22
Irak	0	0	3	1	0	4
Iran	0	0	1	0	0	1
Italië	1	0	3	0	0	4
Ivoorkust	1	5	1	0	3	10
Japan	1	0	0	0	0	1
Kameroen	2	2	7	3	7	21
Kenia	0	1	1	0	5	7
Kirgizië	0	0	0	1	0	1
Kroatië	0	0	0	1	0	1
Letland	0	2	1	0	0	3
Liberia	0	2	3	1	6	12
Litouwen	1	1	1	1	1	5
Macedonië	0	1	0	5	0	6
Madagaskar	0	0	0	1	0	1
Maleisië	1	0	0	0	0	1
Mali	0	1	3	0	1	5
Marokko	2	17	3	6	5	33
Mauritanië	0	0	1	0	0	1
Mexico	1	0	0	0	0	1
Moldavië	3	0	1	0	1	5
Mongolië	3	4	3	0	4	14
Montenegro	0	0	1	0	0	1
Nepal	0	0	1	2	0	3
Niger	1	1	1	0	0	3
Nigeria	14	54	116	33	117	334
Oeganda	10	60	41	4	14	129
Oekraïne	3	6	1	6	0	16
Oostenrijk	1	0	0	0	0	1
Pakistan	1	4	1	0	2	8
Paraguay	0	1	0	0	0	1

	1 Uitsluitend bedenk-tijd	2 Bedenk-tijd – uitsluitend tijdelijk verblijf	3 Uitsluitend tijdelijk verblijf	4 Voortgezet verblijf verleend	5 Voortgezet verblijf niet verleend	Totaal
Peru	0	0	0	0	2	2
Polen	6	12	8	2	1	29
Portugal	1	1	0	0	0	2
Republiek Congo	0	0	4	0	0	4
Roemenië	16	12	27	9	2	66
Rusland	3	1	0	4	2	10
Rwanda	1	0	0	0	0	1
Senegal	1	0	2	0	3	6
Servië	0	0	1	0	1	2
Seychellen	0	0	0	0	1	1
Sierra Leone	1	14	22	9	40	86
Slowakije	1	0	1	5	1	8
Soedan	0	0	2	1	1	4
Somalië	1	0	0	0	2	3
Spanje	1	0	3	0	1	5
Sri Lanka	0	2	0	1	0	3
Suriname	1	3	0	9	4	17
Syrië	0	0	2	0	0	2
Tanzania	0	0	1	0	0	1
Thailand	1	2	0	0	0	3
Togo	0	2	1	0	1	4
Tsjechië	2	0	1	0	0	3
Tunesië	1	0	0	0	1	2
Turkije	0	0	1	3	1	5
Venezuela	1	5	0	3	1	10
Vietnam	8	2	1	1	1	13
Zambia	0	0	0	2	0	2
Zimbabwe	0	0	1	0	1	2
Zuid-Afrika	0	0	1	0	0	1
Zweden	1	0	0	0	0	1
Staatloos	0	0	0	1	0	1
Onbekend	3	11	3	6	15	38
<b>Totaal</b>	<b>167</b>	<b>363</b>	<b>416</b>	<b>311</b>	<b>391</b>	<b>1.648</b>

Bron: IND-bestanden

Tabel B2.4 Nationaliteiten van slachtoffers die gebruik hebben gemaakt van de bedenktijd en/of het tijdelijk verblijfsrecht, per eerste jaar in de verblijfsregeling mensenhandel 2014-2018 (N=1.277)

	2014	2015	2016	2017	2018	2014-2018
Albanië	3	1	4	2	1	11
Angola	6	1	2	7	5	21
Argentinië	0	0	0	1	0	1
Armenië	4	1	2	2	3	12
Azerbeidzjan	2	0	0	0	0	2
Belarus	0	0	0	0	1	1
België	1	0	1	1	1	4
Benin	1	1	0	2	2	6
Bosnië en Herzegovina	0	0	5	1	2	8
Brazilië	5	3	3	1	3	15
Bulgarije	15	11	9	4	13	52
Burkina Faso	1	0	0	1	0	2
Burundi	0	2	0	0	1	3
Canada	0	0	1	0	0	1
China	11	8	3	3	1	26
Colombia	1	2	0	3	0	6
Costa Rica	0	1	0	0	0	1
Democratische Republiek Congo	4	2	5	4	0	15
Egypte	1	2	0	1	0	4
El Salvador	0	1	1	1	0	3
Eritrea	1	2	1	0	3	7
Ethiopië	0	1	0	1	1	3
Filipijnen	68	0	3	7	15	93
Gambia	0	1	0	0	11	12
Georgië	0	2	0	0	0	2
Ghana	8	3	3	1	1	16
Griekenland	0	0	0	0	3	3
Guatemala	0	1	0	0	0	1
Guinee	20	7	7	13	16	63
Guinee-Bissau	0	0	0	0	1	1
Guyana	1	0	1	0	0	2
Hongarije	23	13	13	13	4	66
India	6	9	2	8	5	30

	2014	2015	2016	2017	2018	2014-2018
Indonesië	9	1	8	1	1	20
Irak	0	0	0	3	0	3
Iran	0	0	1	0	0	1
Italië	1	1	0	1	1	4
Ivoorkust	2	2	2	2	1	9
Japan	0	0	0	0	1	1
Kameroen	2	4	0	6	4	16
Kenia	1	0	0	1	2	4
Kirgizië	0	1	0	0	0	1
Letland	0	2	1	0	0	3
Liberia	2	0	1	4	1	8
Litouwen	2	0	1	0	0	3
Macedonië	0	0	0	0	1	1
Maleisië	0	0	0	0	1	1
Mali	1	1	1	1	1	5
Marokko	4	8	10	2	4	28
Mauritanië	0	0	0	0	1	1
Mexico	0	0	1	0	0	1
Moldavië	0	0	0	0	4	4
Mongolië	3	5	3	2	0	13
Montenegro	0	1	0	0	0	1
Nepal	0	0	0	1	0	1
Niger	0	0	0	1	2	3
Nigeria	45	29	30	38	114	256
Oeganda	15	18	13	28	51	125
Oekraïne	2	3	1	5	0	11
Oostenrijk	0	0	0	1	0	1
Pakistan	0	0	1	1	4	6
Paraguay	0	0	0	0	1	1
Polen	7	4	11	1	4	27
Portugal	1	0	0	0	1	2
Republiek Congo	0	0	0	0	4	4
Roemenië	11	11	11	11	15	59
Rusland	1	2	2	2	1	8
Rwanda	0	0	0	0	1	1
Senegal	1	1	0	1	1	4
Servië	0	0	1	0	0	1

	2014	2015	2016	2017	2018	2014-2018
Sierra Leone	14	7	7	6	23	57
Slowakije	5	0	0	1	0	6
Soedan	0	0	0	0	2	2
Somalië	1	0	0	0	0	1
Spanje	2	0	1	0	2	5
Sri Lanka	1	1	0	0	0	2
Suriname	1	1	1	2	3	8
Syrië	0	0	1	0	1	2
Tanzania	0	0	1	0	0	1
Thailand	0	1	1	1	0	3
Togo	1	1	0	0	1	3
Tsjechië	0	0	1	0	2	3
Tunesië	0	1	0	0	1	2
Turkije	0	0	1	0	0	1
Venezuela	1	0	2	3	1	7
Vietnam	6	2	1	3	1	13
Zimbabwe	1	0	0	1	0	2
Zuid-Afrika	0	0	0	0	1	1
Zweden	0	1	0	0	0	1
Onbekend	5	6	5	2	8	26
<b>Totaal</b>	<b>330</b>	<b>190</b>	<b>187</b>	<b>209</b>	<b>361</b>	<b>1.277</b>

Bron: IND-bestanden



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



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

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

## Wie is de Nationaal Rapporteur?

De Nationaal Rapporteur is Herman Bolhaar. Hij wordt in zijn werkzaamheden ondersteund door een team van onderzoekers afkomstig uit diverse disciplines.

## Welke activiteiten verricht de Nationaal Rapporteur?

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

---

### Postadres

Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
Telefoon: 070 370 45 14  
[www.nationaalrapporteur.nl](http://www.nationaalrapporteur.nl)  
[@NLRapporteur](https://twitter.com/NLRapporteur)

Oktober 2019