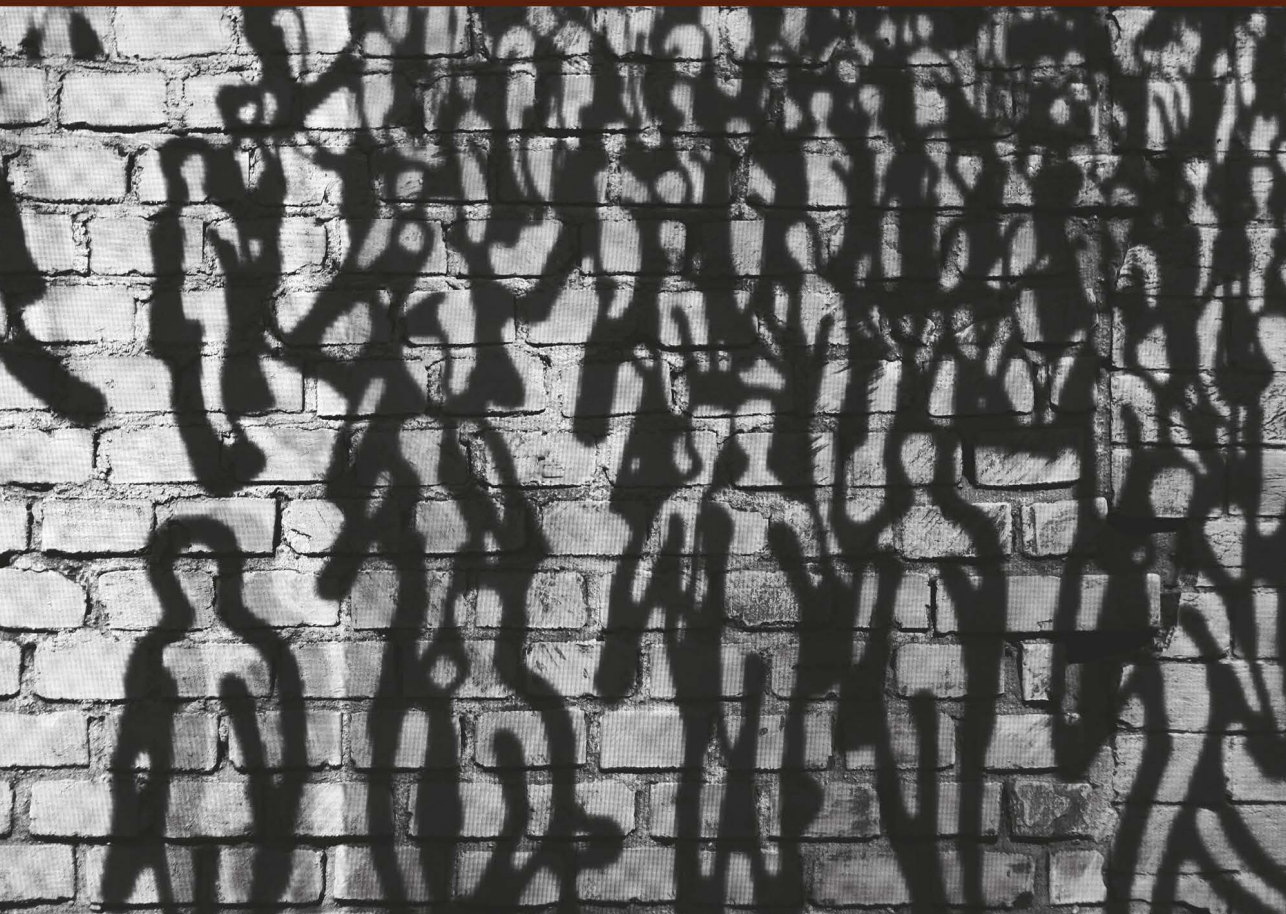




Nationaal Rapporteur Mensenhandel  
en Seksueel Geweld tegen Kinderen

# Slachtoffermonitor mensenhandel

2013-2017



H.J. Bolhaar

*Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen*

S.R. van Bommel

N.N.D. Bos

S.E. Hageman

S.L.J. Kragten-Heerdink

## Colofon

Referentie: Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2018).  
*Slachtoffermonitor Mensenhandel 2013-2017*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Postbus 20301

2500 EH Den Haag

070-3704514

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

Grafische en digitale realisatie: Studio Kers

© Nationaal Rapporteur 2018

# Inhoud

	<b>Overzicht figuren en tabellen</b>	<b>6</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 Inhoud en opzet van de Slachtoffermonitor mensenhandel	13
	1.1.1 De geschatte populatie slachtoffers	14
	1.1.2 Wat is er nodig om te monitoren?	16
	1.1.3 Mogelijke slachtoffers	16
	1.2 Structuur van deze slachtoffermonitor	16
<b>2</b>	<b>Ontwikkelingen aanpak mensenhandel</b>	<b>19</b>
	2.1 Algemene ontwikkelingen	19
	2.1.1 Strafrechtelijke aanpak	20
	2.1.2 Bestuurlijke aanpak	26
	2.1.3 Bescherming en ondersteuning	28
	2.1.4 Overige ontwikkelingen	32
	2.1.5 Tot slot	33
	2.2 Seksuele uitbuiting	34
	2.2.1 Strafrechtelijke aanpak	35
	2.2.2 Bestuurlijke aanpak	36
	2.2.3 Bescherming en ondersteuning	38
	2.2.4 Publiek-private samenwerking	43
	2.2.5 Tot slot	44
	2.3 Arbeidsuitbuiting	45
	2.3.1 Strafrechtelijke aanpak	46
	2.3.2 Bestuurlijke aanpak	47
	2.3.3 Bescherming en ondersteuning	48
	2.3.4 Publiek-private samenwerking	48
	2.3.5 Tot slot	50
	2.4 Criminele uitbuiting	50
	2.4.1 Strafrechtelijke aanpak	51
	2.4.2 Bestuurlijke aanpak	51
	2.4.3 Bescherming en ondersteuning	52
	2.4.4 Tot slot	53

2.5	Mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering	54
2.6	Conclusie	55
<b>3</b>	<b>De bij CoMensha gemelde slachtoffers</b>	<b>57</b>
3.1	Inleiding	57
3.1.1	Melden bij CoMensha: moeten – mogen – kunnen	57
3.1.2	Welke slachtoffers komen voor in de CoMensha-registratie?	58
3.1.3	Leeswijzer	59
3.2	Aantal slachtoffers	60
3.3	Vershillende mensenhandelvormen: vier groepen slachtoffers	63
3.3.1	Uitbuitingsvormen	63
3.3.1.1	Seksuele uitbuiting: sectoren	64
3.3.1.2	Uitbuiting buiten de seksindustrie: sectoren	68
3.3.2	Binnenlandse of grensoverschrijdende mensenhandel	70
3.3.3	Vier groepen slachtoffers	71
3.4	Persoonskenmerken van de vier groepen slachtoffers	73
3.4.1	Uitgelicht: minderjarige slachtoffers	78
3.4.2	Uitgelicht: sub-3-personen (uitsluitend door de KMar gemelde seksuele uitbuitingslachtoffers)	80
3.5	Melders van de vier groepen slachtoffers	80
3.5.1	Regionale politiemeldingen	84
3.6	Opvang(behoefte) van de vier groepen slachtoffers	87
3.7	Aangifte door de vier groepen slachtoffers	89
3.8	Conclusie	91
<b>4</b>	<b>Vreemdelingrechtelijke bescherming slachtoffers mensenhandel</b>	<b>93</b>
4.1	Inleiding	93
4.1.1	Leeswijzer	94
4.2	Beleidskader vreemdelingrechtelijke bescherming slachtoffers mensenhandel	95
4.3	Gebruik van de verblijfsregeling mensenhandel	100
4.3.1	Routes binnen de verblijfsregeling mensenhandel	102
4.3.2	Verblijfsregeling mensenhandel en asiel	106
4.4	Tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel	109
4.5	Voortgezet verblijfsrecht mensenhandel	112
4.6	Persoonskenmerken van slachtoffers die gebruik maken van de verblijfsregeling mensenhandel	116
4.7	Conclusie	121
<b>5</b>	<b>Conclusie en aanbevelingen</b>	<b>123</b>
5.1	Ontwikkelingen aanpak mensenhandel	123
5.2	De bij CoMensha gemelde slachtoffers	125
5.2.1	Slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting (BL-SU)	125
5.2.2	Slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (GO-SU)	126
5.2.3	Slachtoffers van grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie (GO-UBS)	126
5.2.4	(Onvolledige) meldingen aan CoMensha	127

5.3	Vreemdelingrechtelijke bescherming slachtoffers mensenhandel	127
5.3.1	De ontwikkeling van het gebruik van de verblijfsregeling mensenhandel	128
5.3.2	Vijf groepen slachtoffers die verschillend gebruik maken van de verblijfsregeling mensenhandel	129
5.4	Aanbevelingen	130
	<b>Slotwoord</b>	<b>133</b>
	<b>Literatuurlijst</b>	<b>135</b>
<b>B1</b>	<b>Onderzoeksverantwoording</b>	<b>139</b>
<b>B2</b>	<b>Bijlagentabellen</b>	<b>143</b>

# Overzicht figuren en tabellen

## Hoofdstuk 3

Figuur 3.1	Aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers per jaar	60
Figuur 3.2	Aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers met en zonder de uitsluitend door de KMar gemelde seksuele uitbuitingslachtoffers, per jaar (N=6.444)	62
Figuur 3.3	Bij CoMensha gemelde slachtoffers naar uitbuitingsvorm, per jaar (N=5.433)	64
Figuur 3.4a	Bij CoMensha gemelde slachtoffers van seksuele uitbuiting, naar sector indien bekend, per jaar (N=1.150)	66
Figuur 3.4b	Bij CoMensha gemelde slachtoffers van seksuele uitbuiting, naar sector indien bekend of bijgeschat, per jaar (N=2.118)	67
Figuur 3.5	Bij CoMensha gemelde slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie, naar sector indien bekend, per jaar (N=1.018)	69
Figuur 3.6	Bij CoMensha gemelde slachtoffers naar mensenhandelroute, per jaar (N=5.433)	71
Figuur 3.7	Bij CoMensha gemelde slachtoffers naar mensenhandelvorm, per jaar (N=5.433)	72
Figuur 3.8	Geslacht van de bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar en per mensenhandelvorm (N=5.433)	73
Figuur 3.9	Leeftijd van de bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar en per mensenhandelvorm (N=5.433)	74
Tabel 3.1	Top-5 nationaliteiten van de bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar en per mensenhandelvorm (N=5.433)	75
Figuur 3.10	Herkomstregio van de bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar en per mensenhandelvorm (N=5.433)	77
Figuur 3.11	Herkomstregio van de bij CoMensha gemelde minderjarige slachtoffers, per jaar en per mensenhandelvorm (N=1.247)	79
Tabel 3.2	Persoonskenmerken van de uitsluitend door de KMar bij CoMensha gemelde seksuele uitbuitingslachtoffers (de sub-3-personen), per jaar (N=1.011)	80
Figuur 3.12	Meldingen van slachtoffers naar melder, per jaar en per mensenhandelvorm (N=5.890)	81
Figuur 3.13	Politiemeldingen van slachtoffers naar politie-eenheid, per jaar en per mensenhandelvorm (N=2.975)	85
Figuur 3.14	Het aantal gemelde slachtoffers ten opzichte van het aantal inwoners per regionale politie-eenheid	86
Figuur 3.15	Het doel waarmee de slachtoffers bij CoMensha zijn gemeld, per jaar en per mensenhandelvorm (N=5.433)	87
Figuur 3.16	Eerste opvang voor de bij CoMensha gemelde slachtoffers met opvangbehoefte, per jaar en per mensenhandelvorm (N=824)	88

<b>Figuur 3.17</b>	Aangifte door de bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar en per mensenhandelvorm (N=5.433)	90
<b>Hoofdstuk 4</b>		
<b>Schema 4.1</b>	Schematische weergave van de verblijfsregeling mensenhandel	95
<b>Figuur 4.1</b>	Totaal aantal keren dat gebruik is gemaakt van de bedenktijd en totaal aantal afgehandelde aanvragen voor tijdelijk- en voortgezet verblijfsrecht, per jaar	101
<b>Figuur 4.2</b>	Routes van gebruik van de verblijfsregeling mensenhandel in de periode 2013-2017 (N=1.832)	104
<b>Figuur 4.3</b>	Percentage asielaanvragen binnen de vijf groepen slachtoffers in de periode 2013-2016 (N=404)	107
<b>Figuur 4.4</b>	Afdoeningen van aanvragen voor tijdelijk verblijfsrecht in de periode 2013-2017 (N=1.064),	110
<b>Figuur 4.5</b>	Aantal verleningen tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel per jaar (N=1.003)	111
<b>Figuur 4.6</b>	Afdoeningen van aanvragen voor voortgezet verblijfsrecht, in de periode 2013-2017 (N=1.041),	113
<b>Figuur 4.7</b>	Aantal afdoeningen en inhoudelijke afdoeningen, en het aantal en percentage verleningen van het voortgezet verblijfsrecht, per jaar	114
<b>Figuur 4.8</b>	Geslacht van de vijf groepen slachtoffers in de periode 2013-2017 (N=1.832)	116
<b>Figuur 4.9</b>	Leeftijd van de vijf groepen slachtoffers in de periode 2013-2017 (N=1.832)	117
<b>Tabel 4.1</b>	Top-5 nationaliteiten van de vijf groepen slachtoffers in de periode 2013-2017 (N=1.832)	118
<b>Figuur 4.10</b>	Herkomst van de vijf groepen slachtoffers in de periode 2013-2017 (N=1.832)	120
<b>Bijlagen</b>		
<b>Tabel B2.1</b>	Nationaliteit van de bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar en per mensenhandelvorm (N=5.433)	143
<b>Tabel B2.2</b>	Nationaliteit van de bij CoMensha gemelde minderjarige slachtoffers, per jaar en per mensenhandelvorm (N=1.247)	147
<b>Tabel B2.3</b>	Geslacht van slachtoffers die na de bedenktijd geen aangifte hebben gedaan/geen tijdelijk verblijf hebben gekregen (1), per jaar waarin bedenktijd is geboden (N=192)	149
<b>Tabel B2.4</b>	Geslacht van slachtoffers die na tijdelijk verblijf geen aanvraag tot voortgezet verblijf hebben gedaan, al (2) dan niet (3) voorafgegaan door bedenktijd, per jaar waarin tijdelijk verblijf is verleend (N=335 en N=301)	149
<b>Tabel B2.5</b>	Geslacht van slachtoffers aan wie wel (4) en aan wie geen (5) voortgezet verblijf is verleend, per jaar waarin de beslissing omtrent voortgezet verblijf is genomen (N=366 en N=638)	150
<b>Tabel B2.6</b>	Leeftijd van slachtoffers die na de bedenktijd geen aangifte hebben gedaan/geen tijdelijk verblijf hebben gekregen (1), per jaar waarin bedenktijd is geboden (N=192)	150
<b>Tabel B2.7</b>	Leeftijd van slachtoffers die na tijdelijk verblijf geen aanvraag tot voortgezet verblijf hebben gedaan, al (2) dan niet (3) voorafgegaan door bedenktijd, per jaar waarin tijdelijk verblijf is verleend (N=335 en N=301)	150

Tabel B2.8	Leeftijd van slachtoffers aan wie wel (4) en aan wie geen (5) voortgezet verblijf is verleend, per jaar waarin de beslissing omtrent voortgezet verblijf is genomen (N=366 en N=638)	151
Tabel B2.9	Nationaliteit van slachtoffers die na de bedenktijd geen aangifte hebben gedaan/geen tijdelijk verblijf hebben gekregen (1), per jaar waarin bedenktijd is geboden (N=192)	151
Tabel B2.10	Nationaliteit van slachtoffers die na tijdelijk verblijf geen aanvraag tot voortgezet verblijf hebben gedaan, al (2) dan niet (3) voorafgegaan door bedenktijd, per jaar waarin tijdelijk verblijf is verleend (N=335 en N=301)	153
Tabel B2.11	Nationaliteit van slachtoffers aan wie wel (4) en aan wie geen (5) voortgezet verblijf is verleend, per jaar waarin de beslissing omtrent voortgezet verblijf is genomen (N=366 en N=638)	155
Tabel B2.12	Herkomstregio van slachtoffers die na de bedenktijd geen aangifte hebben gedaan/geen tijdelijk verblijf hebben gekregen (1), per jaar waarin bedenktijd is geboden (N=192)	157
Tabel B2.13	Herkomstregio van slachtoffers die na tijdelijk verblijf geen aanvraag tot voortgezet verblijf hebben gedaan, al (2) dan niet (3) voorafgegaan door bedenktijd, per jaar waarin tijdelijk verblijf is verleend (N=335 en N=301)	158
Tabel B2.14	Herkomstregio van slachtoffers aan wie wel (4) en aan wie geen (5) voortgezet verblijf is verleend, per jaar waarin de beslissing omtrent voortgezet verblijf is genomen (N=366 en N=638)	158



## Gebruikte afkortingen

AMIF	Asylum, Migration and Integration Fund
AP	Autoriteit Persoonsgegevens
AVG	Algemene Verordening Gegevensverwerking
AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BL-SU	Binnenlandse seksuele uitbuiting
BL-UBS	Binnenlandse uitbuiting buiten de seksindustrie
CCV	Centrum Criminaliteitspreventie en Veiligheid
CKM	Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel
COA	Centraal Orgaan Asielzoekers
CoMensha	Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel
COSM	Categoriale Opvang Slachtoffers Mensenhandel
DMB	Directie Migratiebeleid
DRR	Dienst Regionale Recherche
EMM	Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel
EMPACT	European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats
EU	Europese Unie
EVIM	Expertisecentrum Vreemdelingen, Identificatie en Mensenhandel
FIU	Financial Intelligence Unit
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
GO-SU	Grensoverschrijdende seksuele uitbuiting
GO-UBS	Grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie
GRETA	Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings
HR	Hoge Raad
IB	Individuele beoordeling
IBP	Interbestuurlijk Programma
ICF	Inspectie Control Framework
IGJ i.o.	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd in oprichting
IMVO	Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
ISZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
ISZW-DO	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid Directie Opsporing
JenV	Justitie en Veiligheid
JIT	Joint Investigation Team
KMar	Koninklijke Marechaussee

KNMG	Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst
LIEC	Landelijk Informatie en Expertise Centrum
LVB	Lichtverstandelijke beperking
MOB	Met Onbekende Bestemming
MRO	Melding Recherche Onderzoek
NGO	Non-gouvernementele organisatie
Nji	Nederlands Jeugdinstuut
NVIK	Nationale Vreemdelingen Informatie Knooppunt
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OOM	Opsporing Mensenhandel en Migratiecriminaliteit
OM	Openbaar Ministerie
PCT	Prostitutie Controle Team
RIEC	Regionaal Informatie en Expertise Centrum
SER	Sociaal Economische Raad
SGM	Schadefonds Gewelddsmisdrijven
Sr	Wetboek van Strafrecht
Sv	Wetboek van Strafvordering
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
THB	Trafficking in Human Beings
VN	Verenigde Naties
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Vb 2000	Vreemdelingenbesluit 2000
Vc 2000	Vreemdelingencirculaire 2000
Vw 2000	Vreemdelingenwet 2000
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens
Wrp	Wet regulering prostitutie en bestrijden misstanden seksbranche

## Voorwoord

De dag dat dit rapport verschijnt, 18 oktober, is de Europese dag tegen mensenhandel. Op die dag vestigen we onze aandacht op de jongens en meisjes die met privéfoto's worden gechanteerd, om vervolgens te worden uitgebuit en misbruikt in hotelkamers. Op de kinderen die door hun oma op boevenpad worden gestuurd. Gewoon in de supermarkt. Of de vluchtelingen die, onbekend met de rechten die zij hier in Nederland genieten, zeven dagen per week, zestien uur per dag voor een hongerloontje aan het werk worden gezet. Vaak niet eens wetende dat zij slachtoffer zijn.

Deze voorbeelden zijn geen verzonnen of overdreven verhalen om te illustreren hoe erg mensenhandel wel niet is. Nee, dit zijn drie berichten die dit jaar het nieuws hebben gehaald. En ik had net zo makkelijk drie andere berichten kunnen kiezen. Of tien. Elke week staan er wel een paar in de krant. Maar hoe gek het binnen deze context misschien ook klinkt: ik ben blij met al die aandacht. Steeds meer mensen, organisaties en media hebben oog voor het veelkoppig monster dat mensenhandel is. Bovendien draagt iedere publicatie uiteindelijk bij aan de bewustwording van een groot publiek.

Ik heb in de afgelopen maanden vaak een uitspraak van Johan Cruijff geleend: je gaat het pas zien als je het doorhebt. Hij sluit dan ook goed aan bij één van mijn ambities als Nationaal Rapporteur: het vergroten van de erkenning en het bewustzijn van mensenhandel. Dat dat nodig is, is duidelijk. Te vaak nog wordt er gedacht dat mensenhandel alleen ver weg of in een andere leefwereld voorkomt. In een maatschappij vervreemd van die van ons. Maar dat misverstand wil ik de wereld uit helpen. Slachtoffers van mensenhandel zijn geen onmaatschappelijke wiens wegen we nooit zullen kruisen. Mensenhandel komt voor in alle lagen van de maatschappij. Slachtoffers werken in restaurants in drukke winkelstraten, vliegen met hetzelfde vliegtuig naar Nederland om hier te gaan werken. Ze hadden ons buurmeisje kunnen zijn, worden seksueel uitgebuit in woonhuizen in dorpen. In hotels waar ook wij de nacht doorbrengen. Misschien worden ze gedwongen om op straat bij ons te bedelen en lopen er iedere dag duizenden mensen langs hen. Maar zo lang we ons niet bewust zijn van wat mensenhandel is en wat het met mensen doet, zullen we de slachtoffers niet als zodanig herkennen.

Steeds als ik slachtoffers ontmoet, van seksuele uitbuiting of arbeidsuitbuiting, treft het me juist dat ik iets in ze herken. Van een normaal leven kwamen ze in een afschuwelijke situatie terecht. Er werd misbruik gemaakt van hun kwetsbaarheid, die soms in de kleinste dingen zat. Hun menselijke waardigheid kwam onder druk te staan, hun mensenrechten werden geschonden. De overheid heeft de verantwoordelijkheid om die rechten te beschermen, maar in feite hebben we die verantwoordelijkheid allemaal.

Natuurlijk wil ik met dit rapport inzicht geven in de aard en omvang van mensenhandel in Nederland, en schetsen welke beleidsontwikkelingen zich hebben voorgedaan die van invloed kunnen zijn hierop.

Maar ik wil óók een bijdrage leveren aan het algemeen bewustzijn van mensenhandel in de samenleving, en dat begint bij kennis. Dat is niet een kwestie van een keer noemen. We moeten keer op keer horen over mensenhandel, zodat wanneer het erop aan komt, iedereen een bijdrage kan leveren. Daar zal ik mij de komende jaren vanuit mijn rol als Nationaal Rapporteur voor blijven inzetten.

Ik ben alle partijen die op de een of andere wijze hebben meegewerkt aan dit rapport zeer erkentelijk, in het bijzonder CoMensha (het coördinatiecentrum tegen mensenhandel) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) voor het aanleveren van de data waarop dit rapport is gebaseerd. 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*

## 1.1 Inhoud en opzet van de Slachtoffermonitor mensenhandel

Mensenhandel is een mensenrechtenschending en een aantasting van de waardigheid en integriteit van de mens.<sup>1</sup> De aanpak van mensenhandel is dan ook geworteld in fundamentele internationale rechtsbronnen.<sup>2</sup> Deze verplichten de Nederlandse staat in eerste instantie tot het strafbaar stellen en bestrijden van mensenhandel, gericht op iedere vorm van uitbuiting van personen, ongeacht de sector waarin dit gebeurt. Enkele van deze rechtsbronnen verplichten daarnaast tot een mensenrechtelijke benadering ten aanzien van de aanpak mensenhandel.<sup>3</sup> De Nederlandse staat is op grond van deze mensenrechtelijke benadering niet alleen verplicht om daders te vervolgen en te berechten, maar ook om slachtoffers te beschermen en mensenhandel te voorkomen. Daarbij dient Nederland in een zo ruim mogelijke mate met andere staten samen te werken, alsook met organisaties uit het maatschappelijke middenveld.<sup>4</sup> Ook dient de staat doeltreffende beleidslijnen en programma's te ontwikkelen en/of te ondersteunen teneinde mensenhandel te voorkomen.<sup>5</sup> Er is derhalve sprake van een positieve verplichting om effectief beleid te voeren dat leidt tot een geïntegreerde, holistische en op mensenrechten gebaseerde aanpak van mensenhandel.<sup>6</sup>

Om mensenhandel zo effectief mogelijk te bestrijden is het van belang zo goed mogelijk zicht te hebben op de aard en omvang van mensenhandel: zowel met betrekking tot slachtoffers als tot daders. De monitor mensenhandel draagt hieraan bij door cijfermatig inzicht te verschaffen. De monitor mensenhan-

---

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.

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

3 Namelijk het Verdrag van Warschau en de daarop gebaseerde EU-Richtlijn mensenhandel.

4 Preambule bij de EU-Richtlijn mensenhandel, onder 6.

5 Art. 5, tweede lid, Verdrag van Warschau.

6 Preambule bij de EU-Richtlijn mensenhandel, onder 7 en ook Rantsev.

del verschijnt in twee delen. Het huidige rapport, het eerste deel, is de slachtoffermonitor.<sup>7</sup> In dit rapport staan de cijfers over de slachtoffers die in Nederland in de jaren 2013-2017 bij het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha) en bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) zijn geregistreerd, centraal. De cijfermatige informatie in dit rapport maakt inzichtelijk welke slachtoffers van welke mensenhandelvormen in Nederland worden gesignaleerd, en door wie, en tevens welke (vreemdelingrechtelijke) bescherming slachtoffers vragen en ontvangen. Daarbij moet worden opgemerkt dat de geregistreerde slachtoffers slechts een klein deel vormen van het daadwerkelijke aantal slachtoffers. Dit aangezien de meeste slachtoffers in het geheel niet in beeld zijn bij een instantie. De totale populatie slachtoffers (zowel de slachtoffers in beeld als de slachtoffers die buiten beeld blijven) is echter wel het vertrekpunt. Hiertegen moeten de geregistreerde slachtoffers worden afgezet. Voorafgaand aan de hoofdstukken die cijfermatig ingaan op de slachtoffers in beeld ([Hoofdstuk 3](#) en [Hoofdstuk 4](#)), is daarom in dit eerste hoofdstuk (in [§1.1.1](#)) de geschatte populatie slachtoffers beschreven.

Naast cijfermatig inzicht in de aard en omvang van mensenhandel is het ook belangrijk om zicht te hebben op de ontwikkelingen op het gebied van beleid, wetgeving en onderzoek. Daarom is dit jaar voor het eerst gekozen om in dit deel van de monitor mensenhandel een overzicht te geven van de belangrijkste ontwikkelingen in de aanpak van mensenhandel – in de periode van 1 januari 2017 tot en met 31 augustus 2018 (in [Hoofdstuk 2](#)). De ontwikkelingen staan beschreven per uitbuitingsvorm, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de strafrechtelijke aanpak, de bestuurlijke aanpak en de bescherming en ondersteuning van slachtoffers. Waar relevant zal ook aandacht zijn voor ontwikkelingen op het gebied van publiek-private samenwerking. Een dergelijk overzicht informeert over de beleidslijnen en/of programma's die zijn ontwikkeld, maar wijst ook op knelpunten en lacunes binnen deze beleidslijnen en identificeert de gebieden waar verbetering kan of moet plaatsvinden. Bovendien biedt het de mogelijkheid cijfermatige resultaten te koppelen aan ontwikkelingen op het gebied van beleid.

In deze monitor worden overigens geen uitspraken gedaan over hoe de aanpak van mensenhandel uiteindelijk door organisaties in de praktijk wordt uitgevoerd. Hiervoor zou namelijk een doorlichting nodig zijn van iedere organisatie die bij de aanpak van mensenhandel is betrokken. De resultaten in dit rapport zijn dan ook in eerste instantie beschrijvend van aard en slechts verklarend daar waar mogelijk. Door het analyseren van de ontwikkelingen op het gebied van beleid, onderzoek en wetgeving, en de informatie die de Nationaal Rapporteur ontvangt vanuit het veld, krijgen de bevinden echter wel context. Om de ontwikkelingen daadwerkelijk te verklaren is daarom veelal aanvullend onderzoek nodig.

### 1.1.1 De geschatte populatie slachtoffers

Het aantal slachtoffers dat in beeld is betreft slechts een klein deel van alle mensenhandelslachtoffers die in Nederland voorkomen. Naast de slachtoffers in beeld, wordt er daarom altijd gesproken over het 'dark figure'; oftewel een onbekend aantal slachtoffers dat buiten beeld blijft. Sinds 2017 is dit aantal echter niet langer onbekend. Experts<sup>8</sup> op het gebied van omvangschattingen van verborgen populaties,

7 In het tweede deel van de monitor mensenhandel 2013-2017 – de dadermonitor – staan de cijfers over vervolging en berechting centraal. Het tweede deel van de monitor zal naar verwachting in het eerste kwartaal van 2019 gepubliceerd worden.

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

in samenwerking met the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) en de Nationaal Rapporteur, hebben een eerste betrouwbare schatting<sup>9</sup> gemaakt op basis van de 'multiple systems estimation (MSE)'-methode.<sup>10</sup>

#### *De populatieschatting (MSE) op basis van 2014/2015*

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 de schatting blijkt dat het jaarlijks gaat om tussen de 5.000 en 7.500 slachtoffers. Gemiddeld komt één op de vijf slachtoffers (19%) in beeld bij CoMensha. Deze 'dark figure'-ratio verschilt echter tussen de verschillende mensenhandelvormen, waarvan de drie voornaamste hieropvolgend zijn beschreven.<sup>11</sup>

De meest voorkomende mensenhandelvorm in Nederland is binnenlandse seksuele uitbuiting (BL-SU). Dit zijn per definitie Nederlandse slachtoffers. Slachtoffers van BL-SU betreffen ongeveer de helft van alle slachtoffers van mensenhandel (46%; n≈3.000).<sup>12</sup> Het gaat hierbij vaak om minderjarigen (47%; n≈1.300) en vrijwel altijd om vrouwen/meisjes (98%). BL-SU is het meest verborgen; gemiddeld is slechts 15% in beeld, en van de minderjarigen zelfs maar 11%.

Ongeveer een vijfde (21%; n≈1.300)<sup>13</sup> van de geschatte populatie is slachtoffer van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (GO-SU). Dit zijn per definitie buitenlandse slachtoffers. Een aanzienlijk deel van deze groep slachtoffers is minderjarig (19%) en het gaat meestal om vrouwen (89%). Ondanks dat deze mensenhandelvorm het beste in beeld is (33%), vindt het alsnog grotendeels plaats onder de radar.

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

9 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 kanttekeningen kent (zie hiervoor [Nationaal Rapporteur 2017](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), §2.1.2.4).

10 Zie [Nationaal Rapporteur 2017](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), Hoofdstuk 2; van Dijk, Cruyff, van der Heijden & Kragten-Heerdink, 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), pp. 25-42 en 225 (Aanbeveling 1)).

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

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

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

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

### 1.1.2 Wat is er nodig om te monitoren?

Monitoring is een essentiële eerste stap om de voortgang van de aanpak van mensenhandel in beeld te brengen. Voor de uitvoering van deze monitoringstaak zijn een aantal voorwaarden van toepassing. Een eerste conditie betreft transparantie en openbaarheid van beleid. Daarbij is het van belang dat beleidsplannen worden ontwikkeld op basis van een gedegen probleemanalyse en worden voorzien van concrete en meetbare doelstellingen en resultaatsindicatoren. Zonder deze voorwaarden is immers niet helder in welke behoefte een maatregel beoogt te voorzien, en kan de voortgang en het effect ervan dus ook niet worden gemeten. Een tweede voorwaarde heeft betrekking op de registratie en beschikbaarheid van gegevens. Daarbij is het in de eerste plaats van belang om alle relevante informatie te registreren en ontvangen. Ten tweede is het belangrijk dat de registratie van gegevens op een betrouwbare en eenduidige manier plaatsvindt.

### 1.1.3 Mogelijke slachtoffers

De cijfers in deze monitor betreffen *mogelijke* slachtoffers van mensenhandel. Dat betekent dat voor sommige van hen slechts sprake is geweest van het geringste signaal van mensenhandel. Er bestaat in Nederland geen geformaliseerde manier van vaststellen van slachtofferschap, maar zoals in §1.1 reeds staat beschreven is de staat verplicht bescherming te bieden aan slachtoffers van mensenhandel. Deze verplichting geldt reeds vanaf de geringste aanwijzing. 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.

## 1.2 Structuur van deze slachtoffermonitor

Allereerst worden in [Hoofdstuk 2](#) de belangrijkste ontwikkelingen ten aanzien van de aanpak van mensenhandel op het gebied van beleid, wetgeving en onderzoek uiteengezet. Dit gebeurt aan de hand van de verscheidene vormen van uitbuiting bekend in Nederland, namelijk seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting en mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering. Bij elke vorm van uitbuiting is aandacht voor zowel de strafrechtelijke- en bestuurlijke aanpak als voor de bescherming van slachtoffers. Waar relevant wordt ook ingegaan op de ontwikkelingen binnen het domein publiek-private samenwerking.

[Hoofdstuk 3](#) gaat in op de meldingen van slachtoffers bij CoMensha. Er wordt beschreven hoeveel slachtoffers bij CoMensha zijn gemeld van 2013 tot en met 2017. De cijfers over 2017 zijn nieuw en worden waar relevant afgezet tegen de vier jaren ervoor om interessante ontwikkelingen uit te lichten. Ook wordt weergegeven in welke sector slachtoffers werden uitgebuit (seksuele uitbuitingssectoren of uitbuitingssectoren buiten de seksindustrie) en of het gaat om Nederlandse slachtoffers (binnenlandse mensenhandel) of buitenlandse slachtoffers (grensoverschrijdende mensenhandel). Op basis van die informatie zijn alle slachtoffers gemeld bij CoMensha ingedeeld in vier groepen: de in Nederland voornaamste vormen van mensenhandel. Resultaten over persoonskenmerken van slachtoffers, melders van slachtoffers, opvang(behoeft) en het doen van aangifte zijn zowel per jaar als per mensenhandelvorm weergegeven.

[Hoofdstuk 4](#) geeft een overzicht van de buitenlandse slachtoffers die gebruik maken van de verblijfsregeling mensenhandel. Naast dat in kaart wordt gebracht hoeveel slachtoffers van de regeling gebruik maken en om welke slachtoffers het gaat (persoonskenmerken) wordt ook ingegaan op de verschillende mogelijke 'routes' binnen de verblijfsregeling. Daarmee wordt bedoeld welke serie van keuzes een



slachtoffer kan maken binnen de verblijfsregeling mensenhandel. Van aanvragen voor het tijdelijk- en het voortgezet verblijfsrecht wordt daarnaast beschreven hoe vaak zij worden ingewilligd dan wel afgewezen. Ook wordt – in deze monitor voor het eerst – beschreven hoe vaak het voorkomt dat slachtoffers na afloop van enige vorm van verblijfsrechtelijke bescherming op basis van de verblijfsregeling mensenhandel een asielaanvraag doen.

Ten slotte worden in [Hoofdstuk 5](#) de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken kort samengevat en met elkaar in verband gebracht. Zo worden inzichten uit zowel (recente) praktijk als beleid in samenhang gezien. Hieruit volgt een aantal aanbevelingen.



Dit hoofdstuk gaat in op de belangrijkste ontwikkelingen in de aanpak van mensenhandel in de periode 1 januari 2017 tot 31 augustus 2018. Het hoofdstuk vangt aan met een bespreking van de algemene ontwikkelingen en zal vervolgens nader ingaan op vier specifieke vormen van mensenhandel, te weten 1) seksuele uitbuiting 2) arbeidsuitbuiting 3) criminele uitbuiting en tot slot 4) orgaanverwijdering met het oogmerk van mensenhandel. Dit hoofdstuk vertrekt vanuit de overtuiging dat integrale samenwerking onmisbaar is voor een effectieve aanpak van mensenhandel. Bij het bespreken van de ontwikkelingen zal daarom telkens per uitbuitingsvorm onderscheid worden gemaakt tussen de ontwikkelingen binnen het strafrechtelijk domein, het bestuurlijke domein en het domein van bescherming en ondersteuning. Waar relevant zal ook aandacht zijn voor de ontwikkelingen in het domein van publiek-private samenwerking. Voor dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van openbare beleidsinformatie, door de Nationaal Rapporteur uitgevoerde en door derden uitgevoerde onderzoeken en rapportages, en mondelinge en schriftelijke informatie van organisaties die een rol vervullen bij de aanpak van mensenhandel. De mondelinge en schriftelijke ontvangen informatie is na verwerking voorgelegd aan de organisatie van wie deze afkomstig was, zodat de informatie kon worden gecontroleerd op feitelijke onjuistheden.

### 2.1 Algemene ontwikkelingen

De aanpak van mensenhandel heeft sinds 1 januari 2017 bepaald niet stil gestaan. Zo heeft de bestrijding van mensenhandel een prominente plaats gekregen in het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst', dat op 10 oktober 2017 gepresenteerd werd, en wordt de urgentie van deze problematiek kabinetsbreed gezien.<sup>1</sup> Dit heeft onder meer geleid tot het actieplan 'Geweld hoort nergens thuis' van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), waarin een scala aan maatregelen is aangekondigd voor het tegengaan van loverboyproblematiek.<sup>2</sup> In het najaar van 2018 zal door het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) tevens een Plan van Aanpak Mensenhandel worden gepubliceerd waarin verschillende concrete maatregelen worden opgenomen met het doel de aanpak van mensenhandel te intensiveren.<sup>3</sup> Daarbij zal aandacht zijn voor alle vormen van mensenhandel die in het Nationaal Dreigingsbeeld als dreiging zijn aangemerkt, te weten seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting en gedwongen dienstverlening. Vijf verschillende ministeries zullen zich aan dit Plan

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

2 VWS 2018.

3 Brief van de staatssecretaris van JenV d.d. 25 mei 2018, *Kamerstukken II 2017/18*, 28638, nr. 161, p. 4.

van Aanpak committeren.<sup>4</sup> Voor de totstandkoming van het Plan van Aanpak zijn een zestiental workshops georganiseerd over diverse thema's, waarbij stakeholders zoals de gemeenten, opsporingsorganisaties, hulpverlening en ngo's belangrijke input hebben geleverd. Op het moment van schrijven is nog niet duidelijk welke concrete maatregelen het Plan van Aanpak zal bevatten.

De geïntensiveerde aandacht voor mensenhandel is nodig. In de afgelopen jaren bleek dat het aantal geregistreerde slachtoffers<sup>5</sup> bij CoMensha en het aantal ingeschreven mensenhandelzaken<sup>6</sup> bij het Openbaar Ministerie (OM) daalde. Uit deze cijfers mag op generlei wijze worden geconcludeerd dat de problematiek rondom het thema mensenhandel in Nederland is afgenomen. Zo spraken in de afgelopen jaren diverse organisaties<sup>7</sup> meermaals hun zorgen uit over de aandacht die er voor het onderwerp mensenhandel was, en stelde ook de toenmalige minister van JenV<sup>8</sup> dat de bewuste keuze om destijds met prioriteit in te zetten op de aanpak van mensensmokkel directe gevolgen heeft gehad voor de aanpak van mensenhandel.<sup>9</sup> Uit onderzoek van de Nationaal Rapporteur en de United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) blijkt bovendien dat het geschatte aantal slachtoffers van mensenhandel meer dan vijf keer zo groot is als het aantal geregistreerde slachtoffers van mensenhandel.<sup>10</sup> Het is daarom zowel positief als noodzakelijk dat het huidige kabinet stevig wil inzetten op de bestrijding van deze ernstige vorm van criminaliteit en daarbij nadrukkelijk een integrale aanpak voorstaat. De Nationaal Rapporteur kijkt met veel belangstelling uit naar het Plan van Aanpak Mensenhandel dat in het najaar zal verschijnen. In navolgende wordt ingegaan op de ontwikkelingen ten behoeve van de algemene aanpak van mensenhandel.

### 2.1.1 Strafrechtelijke aanpak

Op Nederland rust de verplichting om effectief beleid te voeren om mensenhandel te voorkomen en bestrijden.<sup>11</sup> Een onontbeerlijk onderdeel van effectief beleid is het vervolgen en bestraffen van daders. Om dit op een adequate wijze te kunnen doen, is een goede strafrechtelijke aanpak van mensenhandel nodig. De strafrechtelijke aanpak van mensenhandel ziet op de opsporing, vervolging en berechting van daders van mensenhandel. In deze paragraaf zullen de ontwikkelingen worden beschreven die zich het laatste jaar hebben voorgedaan in de opsporing.<sup>12</sup> In Nederland zijn drie instanties belast met de opsporing van mensenhandel. Binnen de Nationale Politie houdt de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) zich bezig met de opsporing van mensenhandel. De Inspectie

4 Dit zijn de ministeries van Justitie en Veiligheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

5 Zie §3.2.

6 *Nationaal Rapporteur 2016* (Monitor Mensenhandel. Cijfers vervolging en berechting 2011-2015).

7 Zie bijvoorbeeld CoMensha (<https://www.comensha.nl/artikel/detail/column-ina-hut-meer-aandacht-voor-slachtoffers-mensenhandel-nodig>) en CKM (<https://www.ckm-fier.nl/Pak-mensenhandel-aan-bij-formatie.ashx>).

8 Bij de start van het kabinet Rutte III is de naam van het ministerie van Veiligheid en Justitie veranderd in het ministerie van Justitie en Veiligheid. Voor de leesbaarheid van dit rapport is ervoor gekozen in de lopende tekst telkens het ministerie van Justitie en Veiligheid te hanteren, ook wanneer dit over de periode voor het kabinet Rutte III gaat.

9 Brief van de minister van VenJ d.d. 29 november 2016, *Kamerstukken II 2016/17*, 28638, nr. 150.

10 Van Dijk, Cruyff, van der Heijden & Kragten-Heerdink, 2017. Zie ook *Nationaal Rapporteur 2017* (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016).

11 EHRM 7 januari 2010, 2965/04 (Rantsev t. Cyprus en Rusland)

12 De Nationaal Rapporteur komt in het eerste kwartaal van 2019 met de Dadermonitor mensenhandel 2013-2017, in welke monitor aandacht zal zijn voor de ontwikkelingen ten aanzien van de vervolging en berechting van mensenhandel.

SZW, Directie Opsporing (ISZW-DO) legt zich uitsluitend toe op de opsporing van mensenhandel met het oogmerk van arbeidsuitbuiting. De Koninklijke Marechaussee (KMar), tot slot, is verantwoordelijk voor het uitvoeren van de algemene politietaak op Schiphol en overige aangewezen luchthavens en heeft op die plekken een taak in de bestrijding van mensenhandel.<sup>13</sup> Daarnaast heeft de KMar een meer signalerende taak vanuit de grensstreken.

#### *De Nationale Politie<sup>14</sup>*

Voor het versterken van de aanpak van mensenhandel is in de afgelopen periode extra geïnvesteerd in de politie. Het gaat om 1 miljoen in 2017 en structureel 2 miljoen vanaf 2018.<sup>15</sup> Deze extra middelen moeten leiden tot een effectievere aanpak van mensenhandel, met als doel méér en kwalitatief beter mensenhandelzaken op te sporen.<sup>16</sup> Een intensivering van en een extra investering in de aanpak van mensenhandel is noodzakelijk, aangezien het aantal politiemeldingen van slachtoffers van mensenhandel de afgelopen jaren is gedaald bij CoMensha.<sup>17</sup> Volgens de toenmalige minister van JenV was de daling onder meer te wijten aan de verminderde capaciteit voor de bestrijding van mensenhandel wegens andere prioriteitsstellingen (met name mensensmokkel in het licht van de toegenomen migratie- en vluchtelingenstroom) en expertiseverlies binnen de AVIM's als gevolg van de reorganisatie van de Nationale Politie.<sup>18</sup> Inmiddels zou de capaciteit voor mensenhandel bij de AVIM's – onder meer door de terugloop van de vluchtelingenstroom – weer op sterkte zijn.<sup>19</sup> Desondanks stelt de huidige staatssecretaris van JenV dat aandacht voor de kwalitatieve capaciteit noodzakelijk blijft om de expertise op het terrein van mensenhandel weer op te bouwen.<sup>20</sup>

Teneinde te komen tot een effectievere aanpak van mensenhandel zijn een aantal concrete maatregelen getroffen.<sup>21</sup> Een eerste maatregel betreft het jaarlijks opleiden van twintig extra gespecialiseerde rechercheurs mensenhandel, waarmee een structurele toename van het gespecialiseerde recherche potentieel wordt gerealiseerd van ongeveer 5% per jaar. De eerste lichter nieuwe rechercheurs zal voornamelijk bestaan uit politiemedewerkers die reeds (in een andere hoedanigheid) bij de AVIM werken, maar nog

- 
- 13 Art. 4 lid 1 sub c Pw 2012 jo. art. 1 Regeling van de ministers van Justitie, van Binnenlandse Zaken en van Defensie (nrs. 430241/594/GBJD, EA 94/U894 en CWW 85/008), houdende aanwijzing van de overige luchtterreinen waarop de Koninklijke marechaussee de politietaak uitvoert.
- 14 Binnen elke regionale eenheid van de Nationale Politie is de opsporing van mensenhandel belegd bij de Afdeling Vreemdelingen, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) van de Dienst Regionale Recherche (DRR). Opsporingsonderzoeken naar mensenhandel vinden doorgaans plaats onder het gezag van een officier van justitie van een arrondissementsparket.
- 15 Brief van de minister van VenJ d.d. 29 november 2016, *Kamerstukken II 2016/17*, 28638, nr. 150, p. 1 en brief van de staatssecretaris van JenV d.d. 25 mei 2018, *Kamerstukken II 2017/18*, 28638, nr. 161, p. 6.
- 16 Brief van de minister van VenJ d.d. 1 juni 2017, *Kamerstukken II 2016/17*, 28638, nr. 158.
- 17 Zie §3-5.
- 18 Brief van de minister van VenJ d.d. 29 november 2016, *Kamerstukken II 2016/17*, 28638, nr. 150, p. 3. Zie ook [Nationaal Rapporteur 2013](#) (Negende rapportage), § 3.3.3.1 over de gevolgen van de reorganisatie van Nationale Politie voor de opsporing van mensenhandel.
- 19 Brief van de minister van VenJ d.d. 1 juni 2017, *Kamerstukken II 2016/17*, 28638, nr. 158, p. 2.
- 20 Brief van de staatssecretaris van JenV d.d. 25 mei 2018, *Kamerstukken II 2017/18*, 28638, nr. 161, p. 4. Mensenhandel valt sinds het aantreden van kabinet Rutte III onder de staatssecretaris van JenV in plaats van de minister van JenV.
- 21 Brief van de minister van VenJ d.d. 1 juni 2017, *Kamerstukken II 2016/17*, 28638, nr. 158, p. 2. Deze maatregelen worden wederom genoemd in de brief van de staatssecretaris van JenV d.d. 25 mei 2018, *Kamerstukken II 2017/18*, 28638, nr. 161, p. 4.

geen gecertificeerd mensenhandlerechercheur zijn.<sup>22</sup> Het jaarlijks opleiden van extra gespecialiseerde rechercheurs moet dan ook veeleer worden gezien als inhaalslag dan als een uitbreiding van de capaciteit binnen de AVIM's.

In het kader van het opleiden van gecertificeerd rechercheurs mensenhandel is het goed om te vermelden dat de Politieacademie het afgelopen jaar een nieuwe opleiding tot gecertificeerd rechercheur mensenhandel heeft ontwikkeld.<sup>23</sup> Deze nieuwe opleiding beoogt een kwalitatieve impuls te geven aan de opsporing van mensenhandenzaken.<sup>24</sup> Anders dan voorheen komen instroomseisen te gelden om tot de opleiding te worden toegelaten, die gelijk zijn aan die voor de opleiding tot gecertificeerd zedenrechercheur. Daarnaast zal inhoudelijk de focus voornamelijk komen te liggen op aspecten die betrekking hebben op de opsporing van mensenhandel in plaats van op de rol en de taken van de politie als toezichthouder.<sup>25</sup>

Een tweede aangekondigde maatregel is het trainen van alle eerstelijns politiemedewerkers die in het dagelijkse werk te maken kunnen krijgen met slachtoffers van mensenhandel, in het herkennen van signalen van alle vormen van mensenhandel.<sup>26</sup> Hiervoor is een speciale toolkit ontwikkeld met daarin onder meer een e-learning, signaalkaarten en een app.<sup>27</sup> Het doel is om alle 30.000 eerstelijns politiemedewerkers binnen drie jaar te trainen.<sup>28</sup> Dit najaar wordt de toolkit in de vorm van een pilot uitgerold binnen één basisteam uit elke eenheid. Waarschijnlijk is elke eenheid vanaf volgend jaar verplicht om de training te implementeren, waarbij de eenheden vrij zijn in de wijze waarop zij uitvoering geven aan de training (bijvoorbeeld in de vorm van een briefing of als onderdeel van de Integrale Beroepsvaardigheid Training).<sup>29</sup> Het is van belang dat door de politie goed wordt bijgehouden hoeveel eerstelijns politiemedewerkers jaarlijks worden getraind zodat de toezegging vanuit het ministerie van JenV goed kan worden gemonitord. Tevens ligt het voor de hand dat ook alle eerstelijns politiemedewerkers die de komende jaren instromen de training zullen volgen.

Met de extra middelen die beschikbaar zijn gesteld, is ook de analysecapaciteit van het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) uitgebreid.<sup>30</sup> 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.<sup>31</sup> Deze analyses worden onder meer verwerkt in onderzoeksvoorstellen, bestuurlijke rapportages en criminaliteitsbeeldanalyses ten behoeve van de opsporing. Over het functioneren van het EMM is geen openbare informatie beschikbaar,

22 Mondelinge informatie van het EVIM d.d. 14 augustus 2018.

23 Namelijk de opleiding Opsporing Mensenhandel en Migratiecriminaliteit (OOM), die in oktober 2018 van start gaat.

24 Schriftelijke informatie van de Politieacademie d.d. 29 augustus 2018.

25 In veel gemeenten treedt de politie op als gemandateerd toezichthouder in de vergunde prostitutiesector. Zie hierover uitgebreid *Nationaal Rapporteur 2016* (Prostitutie en mensenhandel).

26 Opgemerkt wordt dat thans geen aandacht is voor het strafbare feit mensenhandel in de basisopleiding tot politieagent.

27 Mondelinge informatie van het EVIM d.d. 14 augustus 2018.

28 Brief van de staatssecretaris van JenV d.d. 25 mei 2018, *Kamerstukken II 2017/18*, 28638, nr. 161, p. 5.

29 Hiertoe is in ieder geval een verzoek ingediend door het EVIM. Op het moment van schrijven heeft de Nationale Politie hierover nog geen beslissing genomen ter zake (mondelinge/schriftelijke informatie van het EVIM d.d. 14 augustus 2018).

30 Brief van de staatssecretaris van JenV d.d. 25 mei 2018, *Kamerstukken II 2017/18*, 28638, nr. 161, p. 6.

31 <https://www.rijksoverheid.nl/contact/contactgids/expertisecentrum-mensenhandel-en-mensensmokkel-emm> (laatst geraadpleegd op 6 september 2018).

bijvoorbeeld in de vorm van een jaarverslag of jaarplan. Hoewel het vergroten van de analysecapaciteit van het EMM, en daarmee ook de informatiepositie, vanuit het ministerie van JenV als noodzakelijk wordt beschouwd,<sup>32</sup> blijft vooralsnog onduidelijk wat de precieze taakstelling, doelstelling en positionering van het EMM inhoudt.<sup>33</sup> In het verlengde van het uitbreiden van de analysecapaciteit is met de extra middelen bij het OM ook een landelijke zaaksturingscoördinator aangesteld ter verbetering van de verbinding tussen de Nationale Politie en het EMM en ter versterking van de integrale informatiepositie.<sup>34</sup> Tot slot is het EMM, los van de extra investeringen, bezig met een doorontwikkeling die ook wel bekend is als EMM 2.0.<sup>35</sup>

#### *Doorontwikkeling naar een EMM 2.0*

Al sinds 2015 wordt gewerkt aan een blauwdruk voor een EMM 2.0. Hiervoor heeft de Nationale Politie in opdracht van de Directie Migratiebeleid (ministerie van JenV) een integrale verkenning uitgevoerd, die heeft geleid tot een definitieve blauwdruk. In deze blauwdruk is beschreven hoe de organisaties die aan het EMM deelnemen het EMM kunnen sturen vanuit samenhang, waarbij wordt ingezet op aansturing vanaf strategisch, coördinerend en operationeel niveau.<sup>36</sup> Ook wordt ingezet op het versterken van de informatiepositie van het EMM, onder meer door alle opsporingsinstanties te bewegen beschikbare operationele informatie zoveel mogelijk met het EMM te delen.<sup>37</sup> Tot slot zal op termijn worden gekeken of het EMM kan worden samengevoegd met het Nationale Vreemdelingen Informatie Knooppunt (NVIK) teneinde één groot informatie-knooppunt te vormen op het gebied van migratie.<sup>38</sup>

Tevens wordt (of is reeds) in een aantal andere maatregelen geïnvesteerd. Zo worden in diverse bronlanden van mensenhandel vaste politieliaisons gestationeerd met het doel de informatie-uitwisseling tussen bronlanden en Nederland te verbeteren en internationale opsporingsonderzoeken te versterken.<sup>39</sup> Ook worden de extra middelen ingezet voor het uitvoeren van diepgaande fenomeenonderzoeken.<sup>40</sup> Zo wil de politie in samenwerking met het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (CKM) een onderzoek uitvoeren naar daders van mensenhandel.<sup>41</sup> Verder wordt er geïnvesteerd in het ontwikkelen van een webcrawler.<sup>42</sup> Dit is een digitale applicatie waarmee prostitutieadvertenties op het internet efficiënt kunnen worden doorzocht waardoor het zicht op online signalen van seksuele uitbuiting wordt vergroot.

Een laatste te benoemen ontwikkeling in het kader van de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel door de politie is de informatiegestuurde werkwijze voor de signalering en opsporing van mensenhan-

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

33 Zie *Nationaal Rapporteur 2013* (Negende rapportage), p. 256 en ook *Nationaal Rapporteur 2009* (Zevende rapportage), p. 341.

34 Brief van de staatssecretaris van JenV d.d. 25 mei 2018, *Kamerstukken II 2017/18*, 28638, nr. 161, p. 4.

35 Brief van de staatssecretaris van JenV d.d. 25 mei 2018, *Kamerstukken II 2017/18*, 28638, nr. 161, p. 4.

36 Memo EMM 2.0 van de Nationale Politie ten behoeve van het Topberaad bij de Directie Migratiebeleid van JenV d.d. 25 mei 2018 (niet openbaar) en mondelinge informatie van de Nationale Politie d.d. 13 september 2018.

37 Memo EMM 2.0 van de Nationale Politie ten behoeve van het Topberaad bij de Directie Migratiebeleid van JenV d.d. 25 mei 2018 (niet openbaar) en mondelinge informatie van de Nationale Politie d.d. 13 september 2018.

38 Mondelinge informatie van de Nationale Politie d.d. 13 september 2018.

39 Brief van de staatssecretaris van JenV d.d. 25 mei 2018, *Kamerstukken II 2017/18*, 28638, nr. 161, p. 9.

40 Brief van de staatssecretaris van JenV d.d. 25 mei 2018, *Kamerstukken II 2017/18*, 28638, nr. 161, p. 4.

41 Mondelinge informatie van het EVIM d.d. 14 augustus 2018.

42 Brief van de minister van VenJ d.d. 1 juni 2017, *Kamerstukken II 2016/17*, 28638, nr. 158, p. 2. De webcrawler komt uitgebreider aan de orde in § 2.2.1.

del, die is ontwikkeld binnen de politie-eenheid Noord-Nederland.<sup>43</sup> Deze werkwijze houdt – kort samengevat – in dat signalen van mensenhandel door zowel de opsporing als intelligence<sup>44</sup> worden gewogen aan de hand van een taxatiemodel. Het gaat daarbij niet alleen om signalen van mensenhandel die via de frontoffice binnenkomen, maar ook om (niet als mensenhandel bestemde) signalen die middels geautomatiseerde zoekopdrachten (ook wel *query's*) in de politieregistratiesystemen zijn gevonden. De weging van het signaal leidt tot een score op basis waarvan een prioritering kan worden aangebracht in welke signalen als eerste nader dienen te worden onderzocht op mensenhandel. Signalen die in eerste instantie te zwak zijn voor verder onderzoek worden blijvend gemonitord en naar aanleiding van nieuwe informatie mogelijk alsnog onderzocht. De werkwijze lijkt dusdanig succesvol dat deze waarschijnlijk landelijk wordt uitgerold.<sup>45</sup> De landelijk implementatie maakt het overigens ook mogelijk om een dynamisch en real-time beeld te geven van mensenhandel in Nederland door de analyse van alle verzamelde signalen. Indien de werkwijze landelijk wordt geïmplementeerd is het van belang dat de politie het effect hiervan goed evalueert.

Hoewel het positief is dat wordt geïnvesteerd in het versterken van de aanpak van mensenhandel door de Nationale Politie, valt op dat aan de besteding van de extra middelen geen heldere probleemanalyse ten grondslag ligt noch dat er concrete (meetbare) doelstellingen zijn geformuleerd waartoe de extra middelen moeten leiden. Dit betekent dan ook dat het effect van de investeringen zich maar moeizaam laat meten. Het inzichtelijk maken en benoemen van concrete knelpunten en doelstellingen bieden juist een fundament voor een bestendige aanpak van mensenhandel en bieden daarnaast een goede basis voor het monitoren van de effecten daarvan.

#### ISZW-DO

De Inspectie SZW<sup>46</sup> (ISZW) is het afgelopen jaar volop in ontwikkeling geweest. In 2017 heeft de Inspectie haar organisatiestructuur aangepast om het programmatisch werken te ondersteunen.<sup>47</sup> Dit houdt in dat ISZW risicogericht werkt en aan de hand van analyses bepaalt binnen welke thema's en sectoren de grootste risico's bestaan op bijvoorbeeld onveilig of oneerlijk werk. Dit leidt tot programma's gericht op een thema of een sector.<sup>48</sup> Per programma zet de Inspectie een gewogen mix van instrumenten in, zoals inspecties, ketensamenwerking, handhavingscommunicatie en branchebeïnvloeding.<sup>49</sup> Met deze manier van werken beoogt ISZW meer flexibel te zijn waardoor de Inspectie kan inspringen op maatschappelijke ontwikkelingen.<sup>50</sup> Ten behoeve van de aanpak van mensenhandel heeft de Inspectie het programma Arbeidsuitbuiting 2017-2019 ontwikkeld.<sup>51</sup> Dit programma richt zich niet alleen op arbeidsuitbuiting in

43 De hier vermelde informatie over de informatie-gestuurde werkwijze is verkregen van de informatiecoördinator bij de politie Noord-Nederland (schriftelijke informatie d.d. 7 augustus 2018).

44 Intelligence houdt in het verzamelen en analyseren van informatie en kennis op grond waarvan beslissingen over de uitvoering van de politietaak worden genomen (<https://thesaurus.politieacademie.nl/Thesaurus/Term/9093>, laatst geraadpleegd 9 september 2018)

45 Mondelinge informatie van het EVIM d.d. 14 augustus 2018.

46 Binnen de Inspectie SZW is de Directie Opsporing belast met het opsporen van mensenhandel in de zin van arbeidsuitbuiting. De ISZW-DO is een bijzondere opsporingsdienst met dezelfde bevoegdheden als de politie, maar dan specifiek in het kader van opsporingsonderzoeken naar strafbare feiten in het domein werk en inkomen.

47 Jaarplan 2018 van de SZW, bijlage bij *Kamerstukken II* 2017/18, 34775-XV, nr. 12, p. 57.

48 Bijlage II bij *Kamerstukken II* 2016/17, 34550-XV, nr. 74, p. 5.

49 Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 16 mei 2017, *Kamerstukken II* 2016/17, 34550 XV, nr. 74, p. 2.

50 Jaarplan 2018 van de SZW, bijlage bij *Kamerstukken II* 2017/18, 34775-XV, nr. 12, p. 57.

51 Jaarverslag 2017 van de Inspectie SZW, bijlage bij *Kamerstukken II* 2016/17, 34550, nr. 73, p. 33.



de zin van mensenhandel, maar ook op uitbuiting in de zin van ernstige benadeling.<sup>52</sup> Het programma is gericht op het bevorderen van bewustwording, het vergroten van de meldingsbereidheid en het maken van afspraken over preventiemaatregelen met ketenpartners en relevante productie- of handelsketens. Daarnaast richt het programma zich op de intensivering van de integrale aanpak (onder andere door de Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC) te betrekken) en op het beschermen van enkele kwetsbare groepen en sectoren in het bijzonder.<sup>53</sup> In het kader van dit laatste is in 2018 bijvoorbeeld aandacht voor Filipijnse werknemers en de sector huishoudelijk werk. Daarbij wordt gekeken naar wat de diensten Toezicht en Opsporing zien met betrekking tot deze groep en sector en welke interventies zich lenen om arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling binnen deze groep en sector tegen te gaan.<sup>54</sup>

Een andere ontwikkeling is de structurele investering in ISZW. Het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' dat op 10 oktober 2017 gepresenteerd werd, vermeldt dat in een oplopende reeks jaarlijks 50 miljoen euro wordt vrijgemaakt om de handhavingsketen van de Inspectie te versterken conform het Inspectie Control Framework (ICF).<sup>55</sup> Het ICF is in 2017 opgesteld om de toereikendheid van de capaciteit van ISZW te kunnen beoordelen en is uitgevoerd door een externe partij.<sup>56</sup> Het ICF maakt de relatie inzichtelijk tussen enerzijds de maatschappelijke problemen, risico's en verwachtingen op het domein van sociale zaken en werkgelegenheid en anderzijds de inzet van ISZW in toezichtprogramma's. Arbeidsuitbuiting staat in het ICF genoemd als één van de vier punten die vragen om een (politieke) keuze over de beleidsmatige norm. Geconcludeerd wordt dat minimaal 100 extra fte's nodig zijn om de inspectie- en opsporingsdruk te verlichten en om arbeidsuitbuiting en oneerlijk werk tegen te gaan.<sup>57</sup> Aan deze conclusie ligt ten grondslag dat het aantal gevallen van arbeidsuitbuiting de komende jaren zal stijgen als gevolg van onder andere toenemende arbeidsmigratie en loonkostendruk.<sup>58</sup> ISZW zal de komende jaren met de extra middelen de inspectieketen in de handhaving personeelsmatig versterken, waarbij rond driekwart van de extra capaciteit op het vlak van de bestrijding van oneerlijk werk, onderbetaling en uitbuiting zal komen te liggen.<sup>59</sup>

### KMar

Naast ISZW-DO en de politie houdt ook de KMar zich bezig met de bestrijding van mensenhandel.<sup>60</sup> De KMar doet dit in het kader van de uitvoering van de algemene politietoekening op Schiphol en andere daartoe aangewezen luchthavens,<sup>61</sup> alsook in het kader van het uitoefenen van toezicht aan de landsgrenzen op

- 
- 52 In dit verband wordt opgemerkt dat de Inspectie SZW een ruimere definitie hanteert van het begrip uitbuiting dan andere organisaties die zich bezighouden met de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel, hetgeen verwarrend kan zijn.
- 53 Jaarverslag 2017 van de Inspectie SZW, bijlage bij *Kamerstukken II 2016/17, 34550*, nr. 73, p. 33 en Jaarplan 2018 van de Inspectie SZW, bijlage bij *Kamerstukken II 2017/18, 34775-XV*, nr. 12, p. 34. Zie ook [Nationaal Rapporteur 2017](#) (Tiende rapportage van de Nationaal Rapporteur), p. 32.
- 54 Mondelinge informatie van ISZW d.d. 31 juli 2018.
- 55 VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021*, p. 8.
- 56 Veld, Walraven, Morshuis & Turkoglu 2016.
- 57 Bijlage 1 bij *Kamerstukken II 2016/17, 34550-XV*, nr. 74.
- 58 Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 16 mei 2017, *Kamerstukken II 2016/17, 34550 XV*, nr. 74, p. 3. Deze prognose is ook te lezen in het Nationale Dreigingsbeeld 2017, p. 83-84.
- 59 Jaarplan 2018 van de Inspectie SZW, bijlage bij *Kamerstukken II 2017/18, 34775-XV*, nr. 12, p. 58-60.
- 60 De KMar is verantwoordelijk voor het uitvoeren van de algemene politietoekening op Schiphol en andere aangewezen luchtvaartterreinen en heeft als zodanig ook de taak om mensenhandel op die plekken te bestrijden. Daarnaast wordt de KMar geconfronteerd met signalen van mensenhandel tijdens het uitoefenen van toezicht aan onder meer de landsgrenzen.
- 61 Deze daartoe aangewezen luchthavens zijn Rotterdam-The Hague Airport, Eindhoven Airport, Maastricht Aachen Airport en Groningen Airport Eelde. Daarnaast heeft de KMar de politietoekening op de luchthavens op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES eilanden).

grond van de Vreemdelingenwet 2000.<sup>62</sup> Omdat de aanpak van mensenhandel niet overal een expliciete taak is van de KMar, is soms sprake van onduidelijkheid over de onderlinge taakverdeling tussen de KMar en de politie.<sup>63</sup> Om de onderlinge samenwerking te verbeteren, gelden sinds december 2017 nieuwe samenwerkingsafspraken tussen de KMar en de politie.<sup>64</sup> Deze samenwerkingsafspraken zullen eind 2018 worden geëvalueerd. Een andere ontwikkeling ten aanzien van de aanpak van mensenhandel door de KMar is dat op korte termijn een tactisch coördinator mensenhandel zal worden aangesteld.<sup>65</sup> Het betreft een nieuwe functie. De coördinator wordt het aanspreekpunt op tactisch en operationeel niveau voor zowel medewerkers binnen de eigen organisatie als medewerkers van de andere opsporingsinstanties. De coördinator heeft onder meer de taak om de integrale aanpak van mensenhandel te versterken.

#### *Internationale strafrechtelijke samenwerking*

Ook internationale (operationele) samenwerking wordt beschouwd als een belangrijke pijler in de aanpak van mensenhandel.<sup>66</sup> In Nederland wordt inmiddels regelmatig samengewerkt met buitenlandse autoriteiten op basis van Joint Investigation Teams (JIT's).<sup>67</sup> Daarnaast zijn de Nederlandse opsporingsinstanties betrokken bij projecten van EMPACT Trafficking in Human Beings (EMPACT THB).<sup>68</sup> De Nationale Politie is zelfs medeverantwoordelijk voor één van deze projecten. EMPACT THB is een vervolg op de EU Policy Cycle 2018-2021, waarin mensenhandel als één van de prioriteiten staat genoemd als het gaat om de aanpak van internationaal georganiseerde criminaliteit.<sup>69</sup> De projecten onder EMPACT THB zijn gericht op het verbeteren van de operationele samenwerking in de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel.

#### **2.1.2 Bestuurlijke aanpak**

In de afgelopen jaren is het besef toegenomen dat voor het effectief tegengaan van mensenhandel een louter strafrechtelijke aanpak niet voldoende is.<sup>70</sup> Naast het strafrecht is dan ook een belangrijke rol weggelegd voor het bestuursrecht. Grondgedachte achter deze 'bestuurlijke aanpak' is dat overheidsorganisaties op grondslag van het bestuursrecht bevoegdheden (kunnen) inzetten met als doel mensenhandel te voorkomen, signaleren en/of stoppen.<sup>71</sup> Overheidsdiensten die handelen op grondslag van het bestuursrecht, zoals gemeenten, de Belastingdienst en inspectiediensten kunnen zodoende een belangrijke rol vervullen bij de aanpak van mensenhandel.

62 Zie *Nationaal Rapporteur 2017* (Tiende rapportage van de Nationaal Rapporteur), §3.3.3 voor een uitgebreide beschrijving over de taakstelling van de KMar.

63 Samenwerkingsafspraken Nationale Politie/KMar (versie september 2017). Niet openbaar.

64 Brief van de staatssecretaris van JenV d.d. 25 mei 2018, *Kamerstukken II 2017/18*, 28638, nr. 161, p. 6.

65 Mondelinge informatie van de KMar d.d. 28 augustus 2018.

66 Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, *Kamerstukken II 2017/18*, 29911, nr. 205, p. 2.

67 Een JIT wordt opgesteld op grond van art. 13. Overeenkomst betreffende wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen EU-lidstaten. Het biedt een kader voor deelnemende landen om samen te werken in een strafrechtelijke onderzoek naar strafbare feiten gepleegd in de desbetreffende landen en waarvan het vermoeden bestaat dat zij in onderling verband staan. Zie ook: W.J.B. ten Kate, *Mensenhandel. Moderne slavernij* (Praktijkwijzer Strafrecht, nr. 5) 2018/12.5. Deventer: Wolters Kluwer 2018.

68 EMPACT staat voor European multidisciplinary platform against criminal threats.

69 <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-trends/eu-policy-cycle-empact> (laatst geraadpleegd op 30 juli 2018).

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

71 Zie uitgebreid over de bestuurlijke aanpak: *Nationaal Rapporteur 2012* (Mensenhandel. Een effectieve aanpak op gemeentelijk niveau); *Nationaal Rapporteur 2017* (Tiende rapportage van de Nationaal Rapporteur), Hoofdstuk 5.

In het afgelopen jaar is veel aandacht geweest voor de centrale plaats die gemeenten in kunnen nemen bij het vormgeven en uitvoeren van de bestuurlijke aanpak. Zo bleek uit onderzoek van de Nationaal Rapporteur dat 95% van de gemeenten geen specifiek beleid over mensenhandel heeft geformuleerd en dat ruim een derde van de bevroegde gemeenten niet weet of mensenhandel in hun gemeente voorkomt.<sup>72</sup> Uit onderzoek van Smits en Struiksma kwam reeds eerder naar voren dat meer dan de helft van de gemeenten geen zicht heeft op de aanwezigheid van mensenhandel in hun gemeente.<sup>73</sup>

In het licht van de belangrijke rol die gemeenten kunnen spelen bij de aanpak van mensenhandel zijn deze cijfers reden tot zorg en onderstrepen de resultaten van de onderzoeken het belang van het structureel en substantieel investeren in de gemeentelijke aanpak. Het is daarom positief dat het Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen in het Interbestuurlijk Programma (IBP) overeen zijn gekomen dat alle gemeenten over vier jaar een duidelijk beleid moeten hebben om mensenhandel tegen te gaan.<sup>74</sup> CoMensha en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zullen de aanstaande twee jaar gemeenten ondersteunen en assisteren bij het opstellen van verscheidene aspecten van goed lokaal en regionaal beleid en de implementatie van het beleid monitoren. Het doel is tevens te komen tot een beleidsbeschrijving die gemeenten kunnen hanteren bij het opstellen van beleid.<sup>75</sup> Met het oog op het voorkomen van verplaatsingseffecten is regionale afstemming van groot belang bij het opstellen van gemeentelijk mensenhandelbeleid.

#### *Regio Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland Zuid pakken gezamenlijk mensenhandel aan*

In juli 2018 hebben 32 gemeenten uit Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland Zuid gezamenlijk afspraken ondertekend over een regionale aanpak van mensenhandel. In de Strategische Agenda Mensenhandel – die voor de periode 2018 – 2022 geldt – zijn maatregelen aangekondigd met het doel alle vormen van mensenhandel tegen te gaan. Zo zijn afspraken gemaakt over de regionale samenwerking tussen de gemeenten en worden professionals die in aanraking kunnen komen met slachtoffers van mensenhandel getraind in het herkennen van signalen. Verder zijn de gemeenten overeengekomen dat binnen elke gemeentelijke organisatie een aanspreekpunt mensenhandel aanwezig moet zijn. Tot slot zijn afspraken gemaakt over de zorg aan slachtoffers. Zo hebben de gemeenten onder meer de ambitie uitgesproken om een dekkend stelsel van zorgcoördinatie te realiseren en afspraken te maken over de zorginkoop.<sup>76</sup>

Een initiatief vanuit de Taskforce Mensenhandel<sup>77</sup> om onder aanvoering van een bestuurlijke trekker in elke regio een vorm van samenwerking in te richten om de aanpak van mensenhandel een impuls te

72 [Nationaal Rapporteur](#) (Tiende rapportage van de Nationaal Rapporteur), Hoofdstuk 5.

73 Smits & Struiksma 2016, p. 22.

74 Interbestuurlijk Programma 2018, p. 22.

75 Mondelinge informatie CoMensha, d.d. 6 augustus 2018. Zie voor meer informatie: <https://www.comensha.nl/voorgemeenten> (laatst geraadpleegd op 11 september 2018).

76 Strategische Agenda Mensenhandel Regio Rotterdam-Rijnmond & Zuid-Holland Zuid (2018).

77 De Taskforce Mensenhandel bestaat uit vertegenwoordigers van meerdere publieke en private organisaties en heeft onder meer tot doel een integrale aanpak van mensenhandel te bevorderen en doorontwikkelen, het signaleren van knelpunten en het oplossen en adresseren daarvan. De Taskforce staat onder voorzitterschap van Gerrit van der Burg, sinds juni 2017 de voorzitter van het College van procureurs-generaal van het OM.

geven, heeft ook van de regioburgemeesters<sup>78</sup> steun gekregen.<sup>79</sup> In veel regio's is reeds sprake van (diverse) samenwerkingsverbanden waarin casuïstiek wordt besproken, maar nog niet overal is het 'bestuur' evenredig betrokken bij de aanpak van mensenhandel. Het doel is om in tien regio's een zogeheten 'regionale tafel' op te richten, waaraan onder meer politie, KMar, Inspectie SZW, OM, gemeenten en het RIEC deelnemen, evenals – in sommige regio's – de zorgpartners. De regionale tafels streven ernaar meer bewustzijn en kennis te verspreiden, zicht te krijgen op de regionale problematiek en gezamenlijk tot een concrete aanpak van mensenhandel te komen. Op dit moment zijn in twee van de tien regio's regionale tafels operationeel.<sup>80</sup>

Het Centrum Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) heeft zich in het afgelopen jaar ook geconcentreerd op het ondersteunen van gemeenten bij het vormgeven van een bestuurlijke aanpak. Zo is door de organisatie een e-learning ontwikkeld die balimedewerkers en toezichthouders bij de gemeenten helpt bij het signaleren en doorzetten van mogelijke gevallen van mensenhandel.<sup>81</sup>

Tot slot vervullen ook het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC) en de RIEC's een belangrijke ondersteunende en adviserende rol bij het vormgeven van de bestuurlijke aanpak. In het jaarrapport 2017 wordt – net als in 2016 – gesteld dat het thema ondermijning weliswaar steeds meer aandacht krijgt, maar dat daarbij aan het onderwerp mensenhandel niet altijd de benodigde capaciteit en prioriteit gegeven wordt.<sup>82</sup> Wel valt op dat het aantal casussen dat rondom het thema mensenhandel is besproken in 2017 gestegen is ten opzichte van 2016.<sup>83</sup> De stijging is voornamelijk toe te schrijven aan de toename van het aantal besproken casussen binnen het RIEC Amsterdam-Amstelland. Deze stijging in casuïstiek heeft voornamelijk een organisatorische verklaring. In Amsterdam-Amstelland is de werkafspraken gemaakt dat lopende onderzoeken binnen het AVIM altijd bij het RIEC worden ingebracht. Daarnaast zijn er meer signalen ingebracht bij het RIEC door gemeentemedewerkers.<sup>84</sup>

### 2.1.3 Bescherming en ondersteuning

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>85</sup> Beschermingsmaatregelen vormen dan ook een essentieel onderdeel van de aanpak van mensenhandel.

78 In het stelsel van de Nationale Politie vervullen de regioburgemeesters een belangrijke schakelrol tussen de minister, de burgemeesters en de politie. De minister wijst in elke regionale eenheid een burgemeester aan als regioburgemeester. Zie voor meer informatie: <https://www.burgemeesters.nl/bevoegdheden/politiewet> (laatst geraadpleegd op 17 september 2018).

79 Brief van de staatssecretaris van JenV d.d. 25 mei 2018, *Kamerstukken II* 2017/18, 28638, nr. 161, p. 5.

80 Dit zijn Rotterdam/Capelle aan den IJssel en Alkmaar.

81 Zie <https://hetccv.nl/onderwerpen/mensenhandel/e-learning-signalering-mensenhandel/> (laatst geraadpleegd op 4 juli 2017).

82 RIEC-LIEC 2018, p. 18.

83 RIEC-LIEC 2017, p. 17.

84 Schriftelijke informatieve LIEC d.d. 12 september 2018.

85 Zie de preambule onder 25 en art. 11 van de Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad, PbEU L 101 (hierna: EU-Richtlijn mensenhandel).

Een belangrijke rol bij het vervullen van deze verplichting is weggelegd voor de gemeenten. Sinds de decentralisatie van de zorg zijn gemeenten namelijk organisatorisch en financieel verantwoordelijk voor de zorg en opvang van slachtoffers van mensenhandel, en geldt voor hen een wettelijke verplichting die voortvloeit uit de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Jeugdwet. Reeds begin 2015 deed de Commissie Lenferink diverse aanbevelingen om de rol van gemeenten bij de zorg en opvang van slachtoffers van mensenhandel te versterken.<sup>86</sup> Het implementeren van deze aanbevelingen blijkt echter een moeizaam proces.<sup>87</sup> Ruim drie jaar na het uitbrengen van het rapport van de Commissie Lenferink hebben de VNG en de gemeenten afgesproken om de aanbevelingen te implementeren.<sup>88</sup> Een van de maatregelen die is aangekondigd is het realiseren van een landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatoren.

#### *Landelijke netwerk van zorgcoördinatoren*

Een zorgcoördinator behartigt de belangen van slachtoffers van mensenhandel en is verantwoordelijk voor het organiseren van een samenhangend hulp- en ondersteuningsaanbod. De zorgcoördinator heeft het beste zicht op het hulpaanbod binnen een regio en kan daardoor het slachtoffer naar de juiste instantie leiden.<sup>89</sup> Vanuit het ministerie van VWS hebben CoMensha en de VNG de taak gekregen om de landelijke uitrol van zorgcoördinatie te faciliteren en toe te zien op de implementatie ervan. Daarnaast wordt ook gewerkt aan het actualiseren van het functieprofiel waaraan een zorgcoördinator zou moeten voldoen.<sup>90</sup> Op dit moment heeft 41,7% van de gemeenten permanente zorgcoördinatie.<sup>91</sup> Het is van belang dat dit percentage in de komende jaren toeneemt.

In het reeds genoemde IBP is eveneens afgesproken dat gemeenten moeten werken aan passende regionale opvang, ondersteuning en nazorg. In de komende periode zal de wijze waarop hieraan invulling wordt gegeven verder worden geconcretiseerd.<sup>92</sup>

Ook hebben zich enkele relevante ontwikkelingen voorgedaan met het oog op zorg- en hulpverleningsinstanties. Zo zijn in het afgelopen jaar vanuit de overheid de contracten voor de Categoriele Opvang Slachtoffers Mensenhandel (COSM) voor buitenlandse slachtoffers opnieuw verlengd. In verband met de lage bezettingsgraad is wel gekozen om het aantal opvangplekken te verlagen van zeventig naar vijftig bedden, en zal dit vanaf 2019 mogelijk worden teruggebracht naar veertig bedden. Daarbij dient te worden opgemerkt dat, indien nodig, opschaling mogelijk is.<sup>93</sup> Voorts heeft de minister van VWS aangegeven voornemens te zijn extra specialistische opvangplekken te realiseren voor slachtoffers van mensenhandel. Met het werkveld zal worden onderzocht voor welke specifieke groepen extra opvangplekken nodig zijn en op welke wijze deze plekken ook gerealiseerd kunnen worden.<sup>94</sup>

86 VNG 2015.

87 Brief van staatssecretaris van JenV, d.d. 28 november 2017, *Kamerstukken II 2017/18*, 28638, nr. 160, p. 2.

88 Brief van de staatssecretaris van JenV d.d. 25 mei 2018, *Kamerstukken II 2017/18*, 28638, nr. 161, p. 8.

89 Zie daarover: <https://www.wegwijzermensenhandel.nl/Zorgcoördinatoren/Zorgcoördinatoren.aspx> (laatst geraadpleegd op 1 augustus 2018).

90 Zie voor meer informatie: <https://www.comensha.nl/voorgemeenten> (laatst geraadpleegd op 11 september 2018).

91 Schriftelijke informatie van CoMensha d.d. 19 september 2018. 9% van de gemeente heeft tijdelijke zorgcoördinatie, 5% heeft gedeeltelijke zorgcoördinatie en 4% heeft weliswaar zorgcoördinatie maar niet voldoende capaciteit om dit goed uit te voeren. 40% heeft in het geheel geen zorgcoördinatie. Zie ook CoMensha 2018.

92 Brief van de staatssecretaris van JenV d.d. 25 mei 2018, *Kamerstukken II 2017/18*, 28638, nr. 161, p. 8.

93 Zie daarover: <https://www.comensha.nl/artikel/detail/punten-uit-het-zorgcoördinatoren-overleg-begin-2018> (laatst geraadpleegd op 28 juni 2018).

94 Brief van de staatssecretaris van JenV d.d. 25 mei 2018, *Kamerstukken II 2017/18*, 28638, nr. 161, p. 7.

Naar aanleiding van aanbevelingen van de Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA) en de Nationaal Rapporteur om het vaststellen van het slachtofferschap los te koppelen van het strafrecht, gaf de toenmalige minister van JenV in 2015 opdracht aan het Schadefonds Geweldsmisdrijven (SGM) om hier een pilot naar uit te laten voeren.<sup>95</sup> De pilot moet eraan bijdragen dat slachtoffers bij wie het slachtofferschap niet vastgesteld kan worden via het strafrechtelijk traject alsnog als de juiste erkenning krijgen. Deze erkenning is bijvoorbeeld van belang in verband met het recht op hulp en ondersteuning of het recht op vreemdelingrechtelijke bescherming. De pilot zou aanvankelijk begin 2016 van start gaan, maar werd door omstandigheden uitgesteld tot 1 januari 2018. Voor de pilot 'Aannemelijkheid slachtofferschap mensenhandel' – welke tot 31 december 2018 loopt – is het SGM uitgebreid met een subcommissie slachtofferschap mensenhandel.<sup>96</sup> Deze commissie brengt op aanvraag een multidisciplinair deskundigenbericht uit over de aannemelijkheid van slachtofferschap in individuele zaken, en komt daarin met een advies over de aannemelijkheid dat een persoon slachtoffer van mensenhandel is. Dit deskundigenbericht kan een aanvrager helpen bij het aanvragen van een verblijfsvergunning op humanitaire gronden, gemeentelijke voorzieningen, specialistische zorg en/of een tegemoetkoming uit het SGM. De pilot van het SGM zal worden geëvalueerd en de resultaten daarvan worden in 2019 verwacht. Daarbij is het vooral interessant om te bezien op welke wijze de IND de deskundigenberichten bij hun beslissingen betreft.

Ten slotte hebben zich sinds 1 januari 2017 diverse ontwikkelingen voltrokken die zien op de vreemdelingenketen. Zo is de bedenktijdregeling voor buitenlandse slachtoffers van mensenhandel aangepast naar aanleiding van het onderzoek dat de Nationaal Rapporteur hiernaar uitvoerde. Het doel van de bedenktijd is om slachtoffers van mensenhandel tot rust te laten komen, zodat zij uit de mensenhandelsituatie kunnen geraken en kunnen nadenken over het al dan niet meewerken aan een strafrechtelijk onderzoek. Gedurende de bedenktijd schort de IND het vertrek van het vermoedelijk slachtoffer op en heeft deze recht op opvang. In het onderzoek werd geconstateerd dat de praktijk momenteel geen getrouwe afspiegeling vormt van het beleid, en dat de aanbieders van de bedenktijd verschillende drempels hanteren bij het verlenen ervan. Zo zou de vraag of een zaak kan leiden tot een succesvolle vervolging grote invloed hebben op het verlenen van de bedenktijd, terwijl deze overweging hierbij geen rol zou mogen spelen.<sup>97</sup>

Naar aanleiding van het onderzoek is de bedenktijdregeling verduidelijkt. Zo is ook de Inspectie SZW opgenomen als één van de instanties die indirect de bedenktijd kan verlenen,<sup>98</sup> en geldt voor alle organisaties vanaf heden dezelfde drempel, namelijk die van de geringste aanwijzing van mensenhandel. Daarnaast gaf de staatssecretaris van JenV naar aanleiding van het rapport reeds eerder aan dat de vraag of een zaak kan leiden tot een succesvolle vervolging geen rol mag spelen bij het verlenen van de bedenktijd, omdat dit een separate vraag is die pas later in het proces van toepassing is.<sup>99</sup>

Een tweede wijziging in de vreemdelingrechtelijke bescherming van slachtoffers van mensenhandel heeft betrekking op geldende criteria voor het in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning hu-

95 Brief van de minister van VenJ d.d. 28 september 2015, *Kamerstukken II* 2015/16, 28638, nr. 140.

96 Zie <https://schadefonds.nl/professionals/tijdelijke-regelingen/tijdelijke-regeling-aannemelijkheid-slachtofferschap-mensenhandel/> (laatst geraadpleegd op 29 juni 2018).

97 Zie voor het gehele rapport: *Nationaal Rapporteur 2017* (Tiende rapportage van de Nationaal Rapporteur), Hoofdstuk 3.

98 De Inspectie SZW zal worden opgenomen als ketenpartner die een rol kan spelen bij het verlenen van de bedenktijd door de toevoeging dat de politie ook op voorspraak van ISZW de bedenktijd kan aanbieden.

99 Beantwoording van schriftelijke vragen door de staatssecretaris van JenV d.d. 28 november 2017, *Kamerstukken II* 2017/18, 573, p. 5.

manitair niet-tijdelijk (ook wel: voortgezet verblijf). Waar buitenlandse slachtoffers voorheen hierop aanspraak konden maken wanneer een strafzaak langer dan drie jaar duurde of een mensenhandelaar veroordeeld was, is nu geregeld dat slachtoffers hier aanspraak op kunnen maken vanaf het moment dat een officier van justitie tot vervolging overgaat. Dit is in lijn met de aanbeveling die de Nationaal Rapporteur deed in de Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016.<sup>100</sup>

Naar aanleiding van gesprekken met het Strategisch Overleg Mensenhandel is tot slot het zogeheten 'schrijnend pad' aangepast. Dit is een tijdelijke verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel die geen aangifte kunnen of willen doen. Vanaf heden komen ook slachtoffers van wie niet verwacht kan worden dat zij medewerking verlenen aan het strafproces in verband met hun minderjarigheid in aanmerking voor deze verblijfsvergunning.

Verder heeft het Rode Kruis, in samenwerking met het Centraal Orgaan Asielzoekers (COA), CoMensha en Vluchtelingenwerk een e-learningmodule ontwikkeld over het signaleren van slachtoffers van mensenhandel binnen de vreemdelingenketen voor professionals die werken met asielzoekers.<sup>101</sup> Momenteel werken deze organisaties tevens aan structurele informatievoorziening over mensenhandel aan migranten in de asielketen. De resultaten van dit project zullen in de loop van 2019 bekend worden. Tevens heeft het COA een eigen training ontwikkeld in het herkennen van signalen van mensenhandel en mensensmokkel. In de komende periode zullen alle COA-medewerkers een basistraining mensenhandel volgen, en zullen de contactpersonen mensenhandel extra worden getraind.<sup>102</sup> Ook de aanspreekpunten mensenhandel bij de IND hebben in 2017 een training mensenhandel gevolgd.<sup>103</sup>

Hoewel er in de afgelopen jaren diverse maatregelen<sup>104</sup> zijn getroffen om te voorkomen dat (alleenstaande) minderjarige asielzoekers in Nederland Met Onbekende Bestemming (MOB) vertrekken, blijven hierover grote zorgen bestaan. Waar reeds tussen 2015 en 2016 het aantal kinderen dat aan het zicht van de autoriteiten is onttrokken met 88% toenam tot 294,<sup>105</sup> is dit in 2017 voor het derde jaar op rij fors gestegen naar 360. De meeste van de kinderen komen uit Marokko, Algerije, Afghanistan, Albanië en Eritrea, en vertrekken binnen drie maanden na aankomst in Nederland uit de opvang. De jongeren zouden vertrekken, omdat zij uit landen afkomstig zijn waarvan de kans op een verblijfsstatus klein is, en doordat de procedures sneller verlopen, waardoor voor hen ook eerder duidelijk is dat zij terug moeten naar het land van herkomst.<sup>106</sup> Van de 360 kinderen waarvan de verblijfplaats onbekend is, heeft 40% de leeftijd van zeventien jaar. Het grootste gedeelte (circa 47%) is tussen de dertien en zestien jaar oud.<sup>107</sup> Ook in andere Europese landen verdwijnen kinderen na registratie uit het zicht van de autoriteiten. Er bestaan dan ook zorgen dat (een deel) van deze kinderen slachtoffer wordt van mensenhandel of

100 Nationaal Rapporteur 2017 (Slachtoffermonitor Mensenhandel 2012-2016) Aanbeveling 3.

101 Schriftelijke informatie van het Rode Kruis d.d. 6 augustus 2018. Zie voor de e-module: [https://www.rodekruis.nl/learnings/herkenning-mensenhandel/story\\_html5.html](https://www.rodekruis.nl/learnings/herkenning-mensenhandel/story_html5.html) (laatst geraadpleegd op 11 september 2018).

102 Brief van de staatssecretaris van JenV d.d. 25 mei 2018, *Kamerstukken II 2017/18*, 28638, nr. 161, p. 11.

103 Brief van de staatssecretaris van JenV d.d. 25 mei 2018, *Kamerstukken II 2017/18*, 28638, nr. 161, p. 11.

104 Zo zijn er bijvoorbeeld afspraken gemaakt met de politie en het EMM dat zij worden gecontacteerd bij een verdwijning en vindt er sinds 2016 een multidisciplinaire risicoanalyse plaats bij jongeren die in de beschermde opvang worden opgevangen (Brief van de staatssecretaris van VenJ d.d. 29 juni 2017, *kamerstukken II 2016/2017*, 28638, nr. 159).

105 Schriftelijke informatie van DMB d.d. 24 september 2018.

106 Unicef & DFC 2018, p. 26.

107 Schriftelijke informatie van het ministerie van Justitie en Veiligheid, Directie Migratiebeleid d.d. 29 mei 2018.

van andere vormen van criminaliteit, zoals bijvoorbeeld seksueel geweld.<sup>108</sup> De Nationaal Rapporteur steunt dan ook de oproep van Defence for Children en Unicef om te onderzoeken hoe deze verdwijningen kunnen worden voorkomen en dat de politie onderzoek instelt op het moment dat kinderen MOB verdwijnen. Daarbij ligt het voor de hand om dit in Europees verband te doen.

#### 2.1.4 Overige ontwikkelingen

##### *De AVG en de registratie van slachtoffers*

Vanaf 25 mei 2018 is de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) van toepassing. De komst van de AVG vestigt opnieuw de aandacht op de uitdrukkelijke schriftelijke toestemmingsverklaring die nodig is voor het melden van een mensenhandelslachtoffer aan CoMensha door een andere organisatie dan een opsporingsinstantie.<sup>109</sup> Een dergelijke toestemmingsverklaring is vereist, omdat voor deze organisaties geen wettelijke grondslag bestaat om bijzondere persoonsgegevens van slachtoffers te verwerken.<sup>110</sup> In de praktijk vormt de benodigde toestemmingsverklaring een grote belemmering voor het melden aan CoMensha en in het werkveld bestaat nog altijd de zorg dat de toestemmingsverklaring zal leiden tot een afname van het aantal aan CoMensha gemelde slachtoffers.<sup>111</sup> Indien de benodigde toestemmingsverklaring leidt tot een afbreuk van het zicht op mensenhandel en derhalve tot de beperkte mogelijkheid tot goed geïnformeerd en gefundeerd beleid, is dat een zorgelijke en onwenselijke situatie. De Nationaal Rapporteur heeft deze zorg onlangs in een brief met de staatssecretaris van JenV gedeeld.<sup>112</sup>

De staatssecretaris van JenV heeft inmiddels in een schriftelijke reactie aan de Nationaal Rapporteur laten weten dat hij geen wettelijke grondslag zal creëren voor het zonder toestemming registreren van persoonsgegevens van een slachtoffer van mensenhandel.<sup>113</sup> Daartoe stelt hij dat het belang van registratie, namelijk het verkrijgen van inzicht in de aard en omvang van mensenhandel teneinde goed beleid te kunnen maken, niet de inbreuk rechtvaardigt die daarmee wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van het slachtoffer als bedoeld in artikel 8 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM).

108 Zie bijvoorbeeld: IPS, 2 augustus 2018, 'Save the Children Warns Untraceable Minors in Italy May be Trafficked', [www.ipsnews.net/2018/08/save-children-warns-untraceable-minors-italy-may-trafficked/?utm\\_source=rss](http://www.ipsnews.net/2018/08/save-children-warns-untraceable-minors-italy-may-trafficked/?utm_source=rss) (laatst geraadpleegd 16 augustus 2018); The Independent, 17 april 2016, '239 unaccompanied refugee children disappeared from UK care in 2015', [www.independent.co.uk/news/uk/home-news/unaccompanied-refugee-children-disappear-uk-care-a6988336.html](http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/unaccompanied-refugee-children-disappear-uk-care-a6988336.html), (laatst geraadpleegd 16 augustus 2018); Neue Osnabrucker Zeitung, 28 augustus 2016, 'Rund 9000 Fluchtlingkinder vermisst – Zahl fast verdoppelt', [www.noz.de/deutschland-welt/politik/artikel/765913/rund-9000-fluechtlingkinder-vermisst-zahl-fast-verdoppelt](http://www.noz.de/deutschland-welt/politik/artikel/765913/rund-9000-fluechtlingkinder-vermisst-zahl-fast-verdoppelt) (laatst geraadpleegd 16 augustus 2018).

109 Aandacht hiervoor was eerder naar aanleiding van de bevindingen van de Commissie-Azough over het melden van minderjarige slachtoffers door jeugdhulpaanbieders aan CoMensha. Zie hierover uitgebreid Monitor Mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015 (§5.3).

110 Artikel 22 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming. Een uitdrukkelijke schriftelijke toestemmingsverklaring was overigens ook al vereist op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens (artikel 8 Wet bescherming persoonsgegevens) In zoverre creëert de AVG geen nieuwe verplichting.

111 Zorgen zijn onder andere geuit door CoMensha. Zie de column directeur Ina Hut van 30 april 2018 'Effectief beleid ontwikkelen alleen bij voldoende zicht op aard en omvang mensenhandel' (gepubliceerd op <https://www.comensha.nl/artikel/detail/column-ina-hut-meer-aandacht-voor-slachtoffers-mensenhandel-nodig>).

112 Brief van de Nationaal Rapporteur aan de staatssecretaris van JenV d.d. 30 maart 2018 (niet openbaar). Zie ook de eerdere aanbeveling van de Nationaal Rapporteur om een wettelijke basis te creëren die het melden bij CoMensha mogelijk maakt voor alle instanties die te maken krijgen met slachtoffers van mensenhandel: *Nationaal Rapporteur 2016* (Monitor mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015), p. 45 (aanbeveling 1).

113 Brief van de staatssecretaris van JenV aan de Nationaal Rapporteur d.d. 3 september 2018 (niet openbaar).



Het creëren van een wettelijke basis voor het melden van slachtoffers aan CoMensha vergt inderdaad een afweging of de bescherming van slachtoffers mensenhandel een inbreuk rechtvaardigt op de persoonlijke levenssfeer van het slachtoffer als bedoeld in artikel 8 EVRM. Mensenhandel is een mensenrechtenschending en op staten rust de verplichting om effectief beleid te voeren om mensenhandel te voorkomen en bestrijden.<sup>114</sup> Deze verplichting omvat naast het vervolgen en bestraffen van daders, ook het nemen van maatregelen om slachtoffers te beschermen en mensenhandel te voorkomen.<sup>115</sup> Om te voldoen aan deze plicht is een adequate informatiepositie met betrekking tot de aard en omvang van mensenhandel onontbeerlijk. In zoverre kan gesproken worden van conflicterende fundamentele rechten. Daar komt bij dat staten op grond van de EU-Richtlijn mensenhandel verplicht zijn om te voorzien in de mogelijkheid om tendensen op het gebied van mensenhandel te monitoren en de resultaten van maatregelen ter bestrijding van mensenhandel te meten.<sup>116</sup> Deze verplichting is in lijn met de gedachte dat gedegen inzicht in de aard en omvang van mensenhandel noodzakelijk is om te komen tot goede preventie en bescherming van slachtoffers en een effectieve aanpak van daders. Het is daarom van belang dat snel een oplossing gevonden wordt voor deze situatie van conflicterende fundamentele rechten.

#### *Informatiedeling tussen ketenorganisaties*

In het verlengde van het vorenstaande bestaan bij diverse ketenpartners ook zorgen over het onderling uitwisselen van informatie. Onder meer gemeenten, hulpverleningsinstanties en zorgcoördinatoren hebben aangegeven dat het voor hen niet duidelijk is wanneer zij welke informatie met elkaar mogen delen.<sup>117</sup> Informatiedeling is van belang in de aanpak van mensenhandel omdat betrokken organisaties op deze manier een steeds beter beeld kunnen krijgen van wat speelt op het gebied van mensenhandel aan de hand waarvan zij effectief beleid kunnen ontwikkelen. Daarnaast kan informatiedeling belangrijk zijn om te komen tot een effectieve aanpak in een concrete zaak bijvoorbeeld als het gaat om het delen en koppelen van signalen van mensenhandel. De Nationaal Rapporteur heeft deze zorg van de ketenpartners gedeeld met de staatssecretaris van JenV.<sup>118</sup> De staatssecretaris heeft in een schriftelijke reactie laten weten dat dit signaal ook naar voren is gekomen tijdens de verschillende workshops die zijn georganiseerd in het kader van de ontwikkeling van het plan van aanpak.<sup>119</sup> De staatssecretaris is daarom voornemens om een projectleider aan te stellen die in beeld gaat brengen bij welke werkwijzen en generieke werkprocessen in de aanpak mensenhandel informatiedeling plaatsvindt en hoe daarbij conform de huidige wettelijke kaders gehandeld moet worden.<sup>120</sup>

### **2.1.5 Tot slot**

Het is positief dat in de afgelopen periode veel politieke aandacht is gekomen voor het onderwerp mensenhandel, en dat momenteel een breed scala aan plannen in ontwikkeling is met het doel de aanpak van mensenhandel op alle domeinen te intensiveren. Meest in het oog springend is daarbij het aange-

114 EHRM 7 januari 2010, 2965/04 (Rantsev t. Cyprus en Rusland)

115 EHRM 7 januari 2010, 2965/04 (Rantsev t. Cyprus en Rusland). Voor meer informatie over de internationale grondslagen voor de aanpak van mensenhandel §2.2 in *Nationaal Rapporteur 2012* (Mensenhandel. Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009-2012. Een analyse).

116 Preambule bij de EU-Richtlijn mensenhandel, onder 27.

117 Deze zorgen zijn onder meer geuit tijdens de workshop ten behoeve van de ontwikkeling van het Plan van Aanpak mensenhandel d.d. 31 mei 2018.

118 Brief van de Nationaal Rapporteur aan de staatssecretaris van JeV d.d. 30 maart 2018 (niet openbaar).

119 Brief van de staatssecretaris van JenV aan de Nationaal Rapporteur d.d. 3 september 2018 (niet openbaar).

120 Brief van de staatssecretaris van JenV aan de Nationaal Rapporteur d.d. 3 september 2018 (niet openbaar).

kondigde Plan van Aanpak Mensenhandel van het ministerie van JenV. Ondanks dat op het moment van schrijven nog niet bekend is wel maatregelen dit plan precies zal gaan bevatten, spreekt uit het feit dat vijf verschillende ministeries zich aan dit plan willen committeren een kabinetsbrede ambitie om mensenhandel aan te pakken.

Tegelijkertijd zijn wel een aantal kanttekeningen op zijn plaats. Zo valt allereerst op dat het bij de maatregelen die reeds bekend zijn, veelal ontbreekt aan een grondige probleemanalyse. Dit is zeker het geval bij de besteding van extra middelen, zoals bijvoorbeeld de investering in de politie en het EMM. Uitzondering hierop zijn de extra middelen die beschikbaar zijn gesteld voor de aanpak van arbeidsuitbuiting door de Inspectie SZW naar aanleiding van het door een externe partij opgestelde Inspection Control Framework (ICF).

Naast het ontbreken van een probleemanalyse, mist het in de reeds genomen en aangekondigde maatregelen ook nog te vaak aan concrete en meetbare doelstellingen en resultaatsindicatoren. Het opstellen en formuleren van doelstellingen en resultaatsindicatoren is niet alleen van groot belang voor het geven van richting en het bevorderen van samenhang in de aanpak van mensenhandel, maar maakt ook mogelijk dat de voortgang en het effect van de ingezette maatregelen gemeten kan worden, en er zo nodig kan worden bijgestuurd.

Een ander aandachtspunt betreft de (termijn van) implementatie van aangekondigd beleid. In het verleden zijn diverse maatregelen aangekondigd, waarvan de opvolging soms jarenlang op zich heeft laten wachten of nog altijd niet gerealiseerd is. Vooral het ontbreken van de implementatie van maatregelen op het gemeentelijk niveau dient hierbij genoemd te worden. Hoewel het positief is dat de gemeenten onlangs hebben afgesproken de aanbevelingen uit het rapport van de Commissie Lenferink uit april 2015 over te nemen, blijft het van belang dat er vanuit het Rijk goed op wordt toegezien dat implementatie ook daadwerkelijk en binnen een redelijke termijn geschiedt, en dat hiervoor indien nodig de noodzakelijke randvoorwaarden worden gecreëerd. Dit geldt evenzeer voor de afspraken die zijn opgenomen in het Interbestuurlijk Programma.

De doorzettende stijging van het aantal minderjarige asielzoekers dat met onbekende bestemming vertrekt blijft ook reden tot zorg. Het is dan ook van belang om het zicht op deze groep te vergroten en te onderzoeken hoe deze verdwijningen kunnen worden voorkomen.

Een laatste punt van zorg betreft de belemmeringen die er zijn bij de registratie en informatie-uitwisseling. Een gedegen inzicht in de aard en omvang van mensenhandel is onontbeerlijk voor het monitoren van genomen maatregelen en om te komen tot goede preventie en bescherming van slachtoffers en een effectieve aanpak van daders. Het is daarom van belang dat hiervoor snel een oplossing gevonden wordt.

## 2.2 Seksuele uitbuiting

Slachtoffers van seksuele uitbuiting vormen in Nederland de grootste groep van zowel het totaal aantal geregistreerde<sup>121</sup> als geschatte<sup>122</sup> slachtoffers van mensenhandel. Veel aandacht gaat daarbij uit naar

121 Zie §3.3.

122 Hoofdstuk 2, Nationaal Rapporteur 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016).

uitbuiting binnen de prostitutie, zoals bijvoorbeeld naar meisjes die slachtoffer worden van een lover-boy.<sup>123</sup> Hoewel uitbuiting binnen de prostitutie de meest voorkomende vorm van seksuele uitbuiting is, kan ook worden gedacht aan vormen van uitbuiting waarbij geen sprake is van fysiek contact, zoals bijvoorbeeld het gedwongen verrichten van seksuele diensten via een webcam.<sup>124</sup> Bij uitbuiting binnen de seksindustrie is al snel sprake van mensenhandel daar de aard van het te verrichten werk naast de persoonlijke vrijheid per definitie óók de lichamelijke integriteit aantast.<sup>125</sup>

In het regeerakkoord ‘Vertrouwen in de toekomst’ staat dat de bestrijding van seksuele uitbuiting in het bijzonder de aandacht van het kabinet heeft.<sup>126</sup> Er staan diverse te nemen maatregelen genoemd, die moeten leiden tot een effectievere aanpak van deze mensenhandelvorm.<sup>127</sup> In navolgende wordt ingegaan op de ontwikkelingen in de aanpak van seksuele uitbuiting binnen de vier genoemde domeinen.

### 2.2.1 Strafrechtelijke aanpak

Eén van de belangrijkste maatregelen ten behoeve van de aanpak van seksuele uitbuiting betreft de doorontwikkeling van de webcrawler.<sup>128</sup> De webcrawler is een digitale recherche applicatie waarmee internetbronnen, zoals online platforms voor het aanbieden van seksuele diensten, efficiënt kunnen worden doorzocht op signalen van mensenhandel. Het gebruik van een webcrawler (of web voyager) in de aanpak van seksuele uitbuiting is op zichzelf niet nieuw. Zo maken de gemeente Rotterdam en de politie eenheid Rotterdam al sinds 1 juni 2017 gebruik van een webcrawler, die is ontwikkeld door een private partij. Deze webcrawler scant online seksadvertenties en schat daarbij aan de hand van indicatoren en algoritmes automatisch het risico op mensenhandel in. Op basis van het risiconiveau kan worden overgegaan op een gerichte controle door bijvoorbeeld het Prostitutie Controle Team (PCT).

De (door)ontwikkeling van de webcrawler lijkt een moeizaam proces. Reeds in 2016 maakte de toenmalig minister van JenV melding van een door de Nationale Politie ontwikkelde webcrawler die als belangrijk instrument diende om mensenhandelaren op te sporen.<sup>129</sup> De Nationale Politie is echter pas in 2017 begonnen aan het (door)ontwikkelen van een eigen webcrawler die landelijk kan worden uitgerold.<sup>130</sup> Het is van belang dat vaart wordt gemaakt met de ontwikkeling en de uitrol van de webcrawler, nu blijkt dat steeds meer slachtoffers van seksuele uitbuiting worden aangetroffen in de minder zichtbare sectoren van de prostitutiebranche, zoals de thuisprostitutie.<sup>131</sup> Juist in deze minder zichtbare sectoren wordt veel gebruik gemaakt van online advertenties voor het werven van klanten.<sup>132</sup>

123 De Nationaal Rapporteur heeft meermaals aangegeven geen voorstander te zijn van het gebruik van de term lover-boys. Zij pleit dan ook voor het gebruik van de term binnenlandse mensenhandel. *Nationaal Rapporteur 2013* (Nogende rapportage).

124 In dat geval spreekt men van gedwongen sekswerk, hetgeen een breder begrip is dan gedwongen prostitutie.

125 *Nationaal Rapporteur 2016* (Prostitutie en mensenhandel).

126 VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021*, p. 6.

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

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

129 Brief van de minister van VenJ d.d. 7 januari 2016, *Kamerstukken II 2015/16*, 31839, nr. 500, p. 5.

130 De politie is in juni 2017 begonnen met het ontwikkelen van een eigen webcrawler, nadat onderhandelingen tussen de politie en een private partij over het gebruik van de webcrawler van deze private partij stuk liepen (mondellinge informatie EVIM d.d. 14 augustus 2018).

131 Zie hierover §3.3.1.1.

132 Zie voor meer uitgebreide informatie over thuiswerk en de rol van het internet §2.2.4 in *Nationaal Rapporteur 2016* (Prostitutie en mensenhandel).

Een andere maatregel ten behoeve van de aanpak van seksuele uitbuiting die in het regeerakkoord is aangekondigd, is de invoering van een pooierverbod. Het wetsvoorstel strekkende hiertoe is op 16 mei 2018 ter consultatie op internet gepubliceerd.<sup>133</sup> Het wetsvoorstel beoogt – kort samengevat – een strafbaarstelling te creëren voor het uit winstbejag faciliteren van illegale prostitutie. Aanknopingspunt voor het pooierverbod is de nieuwe nog niet bekende opzet van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp), die zal uit gaan van een uniform vergunningstelsel voor seksuele dienstverlening. Door illegaliteit, en daarmee strafbaarheid, te koppelen aan het al dan niet in het bezit zijn van een vergunning, wordt het pooierverbod onderdeel van het vergunningensysteem waar de Wrp op ziet. De Nationaal Rapporteur heeft daarom in zijn consultatiereactie geadviseerd om het pooierverbod op te nemen in het wetsvoorstel Wrp, zodat de verschillende te nemen maatregelen om misstanden in de prostitutie te bestrijden in onderling verband kunnen worden gezien.<sup>134</sup>

Ook heeft de Nationaal Rapporteur in het consultatieadvies geadviseerd om een scherper onderscheid te maken tussen illegale prostitutie en mensenhandel. In de Memorie van Toelichting valt op dat illegale prostitutie en seksuele uitbuiting zeer nauw met elkaar worden verweven. Een dergelijke verwevenheid miskent echter de realiteit van seksuele uitbuiting.<sup>135</sup> Slachtoffers van seksuele uitbuiting worden immers ook aangetroffen in de thans vergunde branche.<sup>136</sup> Daarnaast hoeft het niet beschikken over een vergunning niet altijd te wijzen op mensenhandel.<sup>137</sup> De zorg bestaat dan ook dat een focus op illegaliteit niet per sé doelmatig is in de aanpak van seksuele uitbuiting.

### 2.2.2 Bestuurlijke aanpak

Om te komen tot een effectievere aanpak van seksuele uitbuiting wil het kabinet het wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp) aanpassen.<sup>138</sup> Dit wetsvoorstel is momenteel aanhangig in de Eerste Kamer.<sup>139</sup> De aanpassing ziet op het invoeren van een vergunningplicht voor alle vormen van bedrijfsmatige seksuele dienstverlening, waaronder ook escorts en zelfstandig werkende prostituees.<sup>140</sup> Een uniforme regeling voor de gehele prostitutiebranche leidt tot gelijke toezicht- en handhavingsmogelijkheden, waardoor een ongewenste verplaatsing van prostitutie van de meer zichtbare (en vaak vergunde) delen van de prostitutiesector, zoals de raamprostitutie, naar de minder zichtbare (thans niet vergunde) sectoren, zoals de thuisprostitutie, kan worden voorkomen.<sup>141</sup> Daarnaast is

133 Het pooierverbod maakt onderdeel uit van het wetsvoorstel herwaardering strafbaarstelling actuele delictsvormen en is te vinden op <https://www.internetconsultatie.nl/actueledelictsvormen> (laatst geraadpleegd op 26 juli 2018). De consultatietermijn is overigens inmiddels verstreken.

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

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

136 Zie §6.3 in *Nationaal Rapporteur 2016* (Prostitutie en Mensenhandel).

137 Hierbij valt te denken aan zelfstandig werkende prostituees die thans niet altijd vergunningplichtig zijn.

138 Gewijzigd voorstel van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (novelle Wrp, 33 885).

139 Voor meer achtergrond over de inhoud en ontwikkeling van dit wetsvoorstel zie § 4.3. in *Nationaal Rapporteur 2016* (Prostitutie en Mensenhandel).

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

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

het de bedoeling een wettelijke grondslag te creëren voor het voeren van lokale intakegesprekken met sekswerkers om vanuit de GGD zicht te houden op prostituees en misstanden te voorkomen.<sup>142</sup>

Dat een wettelijke grondslag noodzakelijk is om gegevens van sekswerkers te kunnen registreren, bleek onlangs nog. De gemeente Den Haag had beroep ingesteld tegen het besluit van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) om geen ontheffing te verlenen voor het opslaan van persoonsgegevens van sekswerkers in een gemeentelijke sekswerkersdatabase. De rechtbank Den Haag concludeerde met de AP dat bij de verwerking van persoonsgegevens van sekswerkers sprake is van bijzondere persoonsgegevens, die niet mogen worden verwerkt; dat geen aanleiding bestaat om hier een uitzondering op te maken; en dat voor de gegevensverwerking geen grondslag bestaat in een bijzondere wet in formele zin.<sup>143</sup> De rechtbank Amsterdam kwam eerder tot soortgelijke uitspraak in een procedure waarbij exploitanten van seksbedrijven en sekswerkers bezwaar hadden ingesteld tegen het besluit van de gemeente Amsterdam om geen vergunning aan hen te verlenen.<sup>144</sup> De burgemeester had onder meer als voorwaarde gesteld dat de exploitanten een intakegesprek met de sekswerker moesten houden teneinde zich ervan te kunnen vergewissen dat de sekswerker voldoende zelfredzaam was. Het doel van dit gesprek was mensenhandel in de prostitutie tegen te gaan. Onlangs heeft de Raad van State de uitspraak van de rechtbank Amsterdam vernietigd en – kort samengevat – geoordeeld dat met een intakegesprek een dwingende reden van algemeen belang wordt nagestreefd, namelijk het voorkomen van seksuele uitbuiting, en dat dit derhalve als voorwaarde mag worden gesteld.<sup>145</sup> Het maken van gespreksverslagen waarin bijzondere persoonsgegevens staan vermeld is evenwel niet toegestaan. Het gevolg van deze uitspraken is dat gemeenten, vooruitlopend op de Wrp, in zeer beperkte mate het beleid kunnen voeren dat zij noodzakelijk achten om misstanden in de prostitutiebranche tegen te gaan.<sup>146</sup>

#### *Bestuurlijk optreden in het geval van seksuele uitbuiting*

Vergunningsvoorwaarden dienen ertoe om misstanden in de prostitutiebranche te voorkomen en aan te pakken. Zo heeft de burgemeester van de gemeente Den Haag een seksinrichting gesloten en exploitatievergunningen ingetrokken, omdat de exploitanten van die inrichting wisten of hadden moeten weten van de misstanden die zich jarenlang in de inrichting voordeden (waaronder de uitbuiting van de aldaar werkzame vrouwen) en zij daartegen niet hebben opgetreden. Met de sluiting werd beoogd de veiligheid van de in de inrichting werkzame sekswerkers te waarborgen en een signaal af te geven dat mensenhandel en uitbuiting onaanvaardbaar zijn. Door de exploitanten is respectievelijk bezwaar, beroep en hoger beroep ingesteld. De Raad van State oordeelde uiteindelijk dat de exploitanten belangrijke signalen van *mogelijke* misstanden hadden moeten herkennen, gelet op de omstandigheden van het geval (de Hongaarse vrouwen woonden ter plaatse van hun werkplek in een woning die van de exploitanten werd gehuurd door de verdachte in een strafrechtelijke onderzoek naar mensenhandel) en in samenhang bezien de aard van de prostitutiebranche.<sup>147</sup>

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

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

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

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

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

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

Een andere belangrijke ontwikkeling ziet op het toezicht op- en handhaving van de thans vergunde prostitutiebranche. Op basis van de huidige regelgeving ligt de regie voor het te voeren prostitutiebeleid bij gemeenten. Indien binnen een gemeente een vergunning is vereist voor het exploiteren van een seksinrichting, verleent de gemeente de vergunning en toetst de gemeente preventief aan de vergunningsvoorwaarden. Dit laatste gebeurt via prostitutiecontroles. De meeste gemeenten hebben de politie gemandateerd om het lokale vergunningenbeleid te handhaven. Een vaak genoemd voordeel is dat de politie van 'pet' kan wisselen indien zij tijdens een controle op verdachte omstandigheden stuiten.<sup>148</sup> Een nadeel is dat dergelijke controles een groot beroep doen op de capaciteit van de politie. De Nationale Politie is dan ook voornemens om ten aanzien van de prostitutiecontroles lokaal maatwerk te gaan leveren. Regionale eenheden zullen in overleg met het lokaal bestuur bezien hoe het toezicht het beste kan worden uitgevoerd, waarbij de politie – voor zover de lokale situatie dat toelaat – zich zoveel mogelijk terugtrekt uit de controles teneinde de druk op de capaciteit te verlichten.<sup>149</sup>

### 2.2.3 Bescherming en ondersteuning

In de periode van 1 januari 2017 tot 31 augustus 2018 hebben diverse ontwikkelingen plaatsgevonden die zien op de bescherming en ondersteuning van slachtoffers van seksuele uitbuiting. In deze paragraaf zal eerst worden ingegaan op de toegenomen aandacht voor drie specifieke groepen van slachtoffers voor seksuele uitbuiting, te weten 1) slachtoffers met een lichtverstandelijke beperking (lvb) 2) jongensslachtoffers en 3) Nederlandse slachtoffers met meervoudige problematiek. Daaropvolgend zullen de ontwikkelingen op het gebied van opvang en behandeling voor slachtoffers van seksuele uitbuiting nader worden besproken. Vervolgens wordt kort stil gestaan bij de aandacht die er is geweest voor de positie van slachtoffers van seksuele uitbuiting binnen het strafproces. Tot slot wordt ingegaan op de aandacht die er geweest is voor enkele organisaties die betrokken zijn bij de bescherming en ondersteuning van slachtoffers van seksuele uitbuiting.

In de afgelopen periode is met name veel aandacht geweest voor de kwetsbaarheid van slachtoffers van seksuele uitbuiting met een lvb. Zo verrichtte het EMM onderzoek naar de aard en omvang van de problematiek rondom slachtoffers van mensenhandel met een lvb.<sup>150</sup> Hierin wordt geconcludeerd dat het onmogelijk is een betrouwbaar beeld te geven van de omvang van deze groep daar organisaties hierop weinig en inconsequent registreren. Wel wordt in het onderzoek geconstateerd dat de door de hulpverlening en opsporing gestelde vermoedelijke toename van slachtoffers met een lvb niet onaannemelijk lijkt, omdat personen met een lvb meer risico op slachtofferschap lopen en zij steeds meer (begeleid of zelfstandig) buiten instellingen woonachtig zijn waardoor zij minder in bescherming kunnen worden genomen.<sup>151</sup> De gemeente Rotterdam liet ook onderzoek uitvoeren naar het aantal slachtoffers met een lvb in de regio naar aanleiding van signalen dat deze groep in omvang toeneemt.<sup>152</sup> Dit onderzoek stelt eveneens vast dat een betrouwbare schatting niet mogelijk is, omdat een lvb niet altijd wordt herkend en/of geregistreerd. Een bevinding van het rapport is wel dat de hulpverlening aanzienlijk vaker een

148 Als de politie een bestuurlijke controle uitoefent, dan maken zij gebruik van bevoegdheden uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Mocht de politie tijdens een dergelijke controle stuiten op een strafbaar feit, dan 'wisselen' zij naar hun strafvordelijke bevoegdheden. Dit wordt ook wel van 'pet' wisselen genoemd.

149 Mondelinge informatie van de Nationale Politie d.d. 13 september 2018.

150 EMM 2017.

151 Tevens wordt opgemerkt dat de gesignaleerde toename ook het gevolg kan zijn van het groeiende bewustzijn ten aanzien van lvb bij signalerende professionals.

152 Nanhoe et al. 2018.

geverifieerd vermoeden heeft dat sprake is van een lvb dan de politie. De belangrijkste conclusie van de onderzoekers is dat lvb nog onvoldoende formele aandacht krijgt bij de aanpak van mensenhandel. De onderzoekers bevelen onder meer aan een screeningsinstrument op lvb onderdeel uit te laten maken van ieder politieverhoor en informatief gesprek met slachtoffers van mensenhandel, zodat een lvb sneller herkend kan worden en een passend traject kan worden ingezet.<sup>153</sup> Vanuit ZonMw is in 2018 een project gefinancierd met als doel te komen tot een signaleringsinstrument om potentiële slachtoffers van seksuele uitbuiting met een licht verstandelijk beperking (lvb) in een vroeg stadium te herkennen.<sup>154</sup>

Vanuit de opvang en hulpverlening is tevens ingezet op het betrekken van de lvb- en GGZ-hulpsector bij de signalering en bescherming van slachtoffers van seksuele uitbuiting. Zo heeft het Landelijk Kenniscentrum LVB in 2017 een project afgerond waarin diverse instrumenten zijn ontwikkeld voor professionals die werken met jongeren met een lvb en/of psychische problematiek.<sup>155</sup> Naar aanleiding van het project werden in totaal tien aanbevelingen gedaan met het doel de lvb- en GGZ-hulpsector beter bij de aanpak van mensenhandel te betrekken.<sup>156</sup> Tevens hebben Koraal en het Expertisecentrum Mensenhandel & (jeugd)Prostitutie gezamenlijk een landelijk behandelprogramma ontwikkeld voor jonge mensen met een lvb en/of psychiatrische problematiek die slachtoffer zijn van seksuele uitbuiting. Op dit moment vindt op twee locaties in Nederland opvang plaats voor meisjes en jonge vrouwen van 12 tot 27 jaar met deze problematiek.<sup>157</sup> Ook het ministerie van VWS heeft aangegeven dat de hulp en opvang beter gericht moet worden op slachtoffers met een lvb- en/of psychische problematiek.<sup>158</sup>

Een tweede groep slachtoffers waarvoor meer aandacht is gekomen zijn jongensslachtoffers van seksuele uitbuiting. Zo verrichtte onderzoeksbureau Regioplan en opvanginstelling SHOP Den Haag een studie naar de achtergrond en omvang van jongensslachtoffers van mensenhandel.<sup>159</sup> De conclusie van het onderzoek luidt dat het niet mogelijk is een betrouwbare schatting van het aantal jongensslachtoffers van mensenhandel te geven, maar identificeert wel een aantal knelpunten bij de signalering en ondersteuning van deze groep. Zo blijkt uit het onderzoek dat jongensslachtoffers minder snel dan meisjes worden herkend door professionals. Tevens wordt een discrepantie gesignaleerd tussen de behoeften van deze groep en de beschikbare hulp en ondersteuning waarvan zij gebruik kunnen maken. Daarnaast heeft Lumens<sup>160</sup> in 2018 een onderzoek gepubliceerd over de achtergrond en omvang van het

153 Dit gaat om het screeningsinstrument SCIL.

154 Zie <https://www.zonmw.nl/nl/onderzoek-resultaten/geestelijke-gezondheid-ggz/programmas/project-detail/actie-programma-lokale-initiatieven-mensen-met-verward-gedrag/potentiele-lvb-slachtoffers-loverboys-in-beeldsignaleringsprogramma-ter-voorkoming-van-slachtoffe/> (laatst geraadpleegd op 6 augustus 2018).

155 Landelijk Kenniscentrum LVB, *Projecten, Project loverboyslachtoffers LVB/GGZ*, <https://www.kenniscentrumlvb.nl/kennis-ontwikkelen/project-loverboyslachtoffers-lvb-ggz/slachtofferschap-van-mensenhandel-loverboyproblematiek> (laatst geraadpleegd 27 juni 2018). Een onderzoeker van de Nationaal Rapporteur had zitting in de begeleidingscommissie van dit onderzoek.

156 Zie <https://www.kenniscentrumlvb.nl/kennis-ontwikkelen/project-loverboyslachtoffers-lvb-ggz/handreikingen-aanbevelingen-en-nazorg> (laatst geraadpleegd op 27 juni 2018).

157 Zie <https://www.koraalgroep.nl/nieuws/koraal-en-expertisecentrum-mensenhandel-en-lanceren-yip> (laatst geraadpleegd op 6 augustus 2018).

158 VWS 2018, p. 8.

159 Regioplan en SHOP Den Haag 2017. Een onderzoeker van de Nationaal Rapporteur had zitting in de begeleidingscommissie van dit onderzoek.

160 Lumens biedt o.a. zorgcoördinatie aan slachtoffers van mensenhandel in de regio Eindhoven.

aantal jongens dat werkzaam is in de prostitutie in de regio Eindhoven.<sup>161</sup> Hoewel het onderzoek niet direct ziet op mensenhandel, blijkt uit het onderzoek dat een groot percentage van de jongens als minderjarige in de prostitutie terecht is gekomen, wat betekent dat dus wél sprake is van een zedendelict. Tevens geeft een kleiner percentage aan door een ander in de prostitutie te zijn gedwongen. Het rapport roept op actief contact te zoeken en te behouden met deze doelgroep. De staatssecretaris van JenV heeft aangekondigd dat moet worden ingezet op het leggen van contact met deze doelgroep, en dat de hulpvragen en het verwijzen van deze doelgroep naar de hulpverlening verder dient te worden onderzocht.<sup>162</sup>

Een derde groep van slachtoffers waarvoor in deze periode aandacht is geweest, zijn Nederlandse slachtoffers waarbij sprake is van meervoudige problematiek, zoals bijvoorbeeld alcohol- en of drugsafhankelijkheid en/of psychische problematiek. Zo komt uit onderzoek van de Universiteit van Tilburg en CoMensha naar voren dat bij een relatief hoog percentage van de meerderjarige Nederlandse slachtoffers sprake is van meervoudige problematiek, maar dat het huidige zorgaanbod niet goed is afgestemd op de specifieke behoeften van deze groep.<sup>163</sup> Zo kunnen slachtoffers vanwege contra-indicaties veelal niet worden geplaatst. Daarnaast ontbreekt het bij diverse stakeholders aan specialistische kennis over de doelgroep, hetgeen de signalering bemoeilijkt en waardoor deze slachtoffers niet altijd de hulp krijgen die aansluit op hun specifieke hulpvraag. Tevens bestaat er onduidelijkheid tussen de gemeenten, zorgverzekeraars en opvanginstellingen wie wanneer verantwoordelijk is voor de hulpverlening. Dit is met name zo wanneer een slachtoffer buiten de eigen regio dient te worden geplaatst.

Naast aandacht voor bovenstaande groepen van slachtoffers is in de afgelopen periode ook aandacht geweest voor de opvang en behandeling die slachtoffers van seksuele uitbuiting krijgen. Zo is vanuit het Nederlands Jeugdinstituut (Nji) en ZonMw een project afgerond met het doel de kwaliteit en de effectiviteit van de behandeling en bescherming van slachtoffers van mensenhandel te verbeteren. In totaal hebben zes jeugdhulpaanbieders hun behandelaanbod systematisch beschreven en van theoretische onderbouwing voorzien.<sup>164</sup> De behandelprogramma's zijn vervolgens beoordeeld door de Erkenningscommissie Interventies en, ingeval erkend als theoretisch goed onderbouwd, opgenomen in de databank Effectieve Jeugdinterventies.<sup>165</sup> In het actieplan 'Geweld hoort nergens thuis' heeft de minister van VWS bovendien aangekondigd onderzoek te laten uitvoeren naar de praktische effectiviteit van de behandelprogramma's middels het financieren van een onderzoekslijn in het onderzoeksprogramma kindermishandeling bij ZonMw.<sup>166</sup> Het onderzoek zal zich richten op twee onderdelen, namelijk op de effectiviteit van zorgprogramma's voor slachtoffers van loverboys en op handvatten die de praktijk ondersteunt in het opzetten en/of verder inrichten van een trajectbenadering voor deze groep.<sup>167</sup>

161 Van Went en Castelijnns 2018.

162 Brief van de staatssecretaris van JenV d.d. 25 mei 2018, *Kamerstukken II* 2017/18, 28638, nr. 161, p. 13.

163 Bollen et al. 2018.

164 Nji 2017b. Zie voor de jeugdhulpaanbieders die aan dit project deelnamen <https://www.nji.nl/nl/Download-Nji/Publicatie-Nji/Behandelaanbod-slachtoffers-van-loverboys-en-mensenhandel.pdf> (laatst geraadpleegd op 9 september 2018).

165 Zie <https://www.nji.nl/nl/Databank/Databank-Effectieve-Jeugdinterventies> (laatst geraadpleegd op 26 juni 2018).

166 VWS 2018, p. 8.

167 Zie <https://www.zonmw.nl/nl/subsidies/openstaande-subsidieoproepen/detail/item/effectonderzoek-opvang-en-behandeling-slachtoffers-van-loverboys-en-mensenhandel/> (laatst geraadpleegd op 6 augustus 2018).



Ook de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd heeft onderzoek uitgevoerd naar de gespecialiseerde hulp aan minderjarige slachtoffers van binnenlandse mensenhandel.<sup>168</sup> De inspectie constateert dat het merendeel van de jeugdhulpinstellingen goede hulp biedt aan minderjarige slachtoffers van mensenhandel, maar wijst ook op enkele verbetermogelijkheden. De inspectie acht het met name zorgelijk dat slachtoffers nog onvoldoende worden gesignaleerd en doorverwezen naar de specialistische hulpverlening daar het aantal jaarlijks geschatte minderjarige slachtoffers van mensenhandel bijna tien keer hoger is dan het aantal dat wordt behandeld in een specialistische instelling. Een belangrijke rol is hierbij weggelegd voor de gemeenten. Zij zijn immers verantwoordelijk voor de doorverwijzing naar deze hulpverlening. Ook dient bij diverse instellingen de uitvoering van de hulpverlening beter aan te sluiten op de problematiek van de slachtoffers, en zal een deel van de instellingen hun medewerkers verder moeten scholen in het werken met deze groep.

In de te bespreken periode is ook aandacht geweest voor de positie van slachtoffers binnen het strafproces. Het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (CKM) deed specifiek onderzoek naar de factoren die een negatieve invloed hebben op de aangiftebereidheid van Nederlandse, minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting naar aanleiding van signalen uit het veld dat deze groep minder aangifte zou doen dan in voorgaande jaren.<sup>169</sup> In het onderzoek wordt geconcludeerd dat er diverse redenen zijn die slachtoffers ervan weerhouden aangifte te doen. Zo vormen angst voor de mensenhandelaar en de zwaarte en duur van de strafrechtelijke procedure een aanzienlijke drempel. Het rapport beveelt aan maatregelen te nemen met het doel de angst bij slachtoffers te reduceren en het strafproces voor slachtoffers minder belastend te maken. De politie heeft naar aanleiding van het onderzoek aangekondigd samen met het OM en CKM te gaan starten met een pilot met de intentie om Nederlandse minderjarige slachtoffers te stimuleren meer aangifte te doen.<sup>170</sup> Gedacht wordt aan de inzet van een forensisch psycholoog tijdens het aangifteproces. De minister van JenV heeft aangegeven in het Plan van Aanpak Mensenhandel<sup>171</sup> verder in te gaan op maatregelen die zien op het stimuleren van de aangiftebereidheid en het verbeteren van de ondersteuning van slachtoffers.<sup>172</sup>

Een laatste ontwikkeling in de bescherming en ondersteuning van slachtoffers van seksuele uitbuiting is dat steeds meer organisaties en actoren zijn betrokken bij de signalering en bescherming van slachtoffers van seksuele uitbuiting. Naar aanleiding van het onderzoek naar de medische sector in de ‘Tiende rapportage mensenhandel’ wordt momenteel binnen de medische sector gekeken welke maatregelen genomen kunnen worden met het doel mensenhandel tegen te gaan.<sup>173</sup> In het onderzoek wordt geconcludeerd dat bijna de helft van de medische professionals weleens vermoedens van mensenhandel heeft

168 Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd 2018, p. 2.

169 Leermakers et al. 2018.

170 Zie <https://www.politie.nl/nieuws/2018/juni/14/00-pilot-voor-verhogen-aangiftebereidheid-bij-slachtoffers-van-mensenhande.html> (laatst geraadpleegd op 18 september 2018).

171 Brief van de minister van JenV d.d. 19 juni 2018, *Kamerstukken II 2017/18*, 33552, nr. 48.

172 Zie hierover ook de brief van minister Dekker voor Rechtsbescherming. De politie zal slachtoffers die in persoon aangifte doen op het politiebureau met ingang van juni 2018 structureel beoordelen op hun kwetsbaarheid. De capaciteit van de politie wordt uitgebreid met 124 fte voor de uitvoering van de eerste fase van deze zogenoemde “individuele beoordeling” (IB). Het doel van de IB is om, waar nodig, beschermende maatregelen te treffen om herhaald slachtofferschap te voorkomen. De IB betekent een forse taakverzwaring voor de politie, het OM en Slachtofferhulp en op termijn meer organisaties, die de IB verder verrijken en actualiseren. In totaal is bij de begrotingen 2017 en 2018 € 9,2 miljoen extra aan structurele middelen beschikbaar gesteld voor de uitvoering van de IB.

173 *Nationaal Rapporteur 2017* (Tiende rapportage van de Nationaal Rapporteur), Hoofdstuk 4.

geconstateerd, maar dat zij nog (te) weinig kennis van het onderwerp hebben. Positief is dat ruim driekwart van de ondervraagden wel geïnteresseerd is in het volgen van een training omtrent het herkennen van signalen mensenhandel. Aanbevolen werd om medische professionals te trainen in het signaleren en doorverwijzen van slachtoffers van mensenhandel en om het onderwerp mensenhandel op te nemen in de meldcode ‘Huiselijk geweld en kindermishandeling’. Op dit moment zijn CoMensha en de Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (KNMG) bezig met het uitbreiden van de genoemde meldcode met het onderwerp mensenhandel. Tevens vinden momenteel gesprekken plaats tussen het ministerie van VWS en de KNMG over de signalerende rol die artsen kunnen spelen bij mensenhandel.<sup>174</sup> Het ministerie van VWS wil daarnaast zorgen dat professionals bij Veilig Thuis in staat zijn om seksuele uitbuiting te herkennen en zal daarover met het Netwerk Veilig Thuis in overleg treden.<sup>175</sup> Het is interessant om hierover binnenkort meer te horen.

Zoals reeds genoemd hebben gemeenten een belangrijke verantwoordelijkheid bij het signaleren en voorkomen van alle vormen van mensenhandel. In de te bespreken periode hebben zij ook enkele maatregelen genomen en aangekondigd met specifiek betrekking tot seksuele uitbuiting. Zo heeft het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) een checklist ontwikkeld waarmee gemeenten systematisch kunnen nagaan in hoeverre hun beleid voor de aanpak van loverboys op orde is en op welke vlakken nog stappen moeten worden ondernomen.<sup>176</sup> Voorts hebben de ministeries van VWS en JenV besloten een praktijkteam op te richten dat gemeenten en regio's kan ondersteunen bij concrete vraagstukken in de aanpak van binnenlandse seksuele uitbuiting.<sup>177</sup> Ook blijkt uit het reeds genoemde rapport van de Inspectie Jeugdzorg over de gespecialiseerde jeugdhulp voor slachtoffers van seksuele uitbuiting dat gemeenten deze aanbieders niet altijd weten te vinden, terwijl slachtoffers van binnenlandse mensenhandel veelal specialistische bovenregionale zorg nodig hebben.<sup>178</sup> De inspectie acht het dan ook van groot belang dat er een landelijk dekkend aanbod komt van gespecialiseerde jeugdhulp voor deze slachtoffers, en roept gemeenten, VNG en het ministerie van VWS op ervoor zorg te dragen dit een plek te geven in het programma Zorglandschap jeugd. Het ministerie van VWS bespreekt momenteel met de VNG hoe partijen in het programma Zorglandschap jeugd beter kunnen doorverwijzen naar specialistische hulp voor slachtoffers van binnenlandse mensenhandel en hoe de bekendheid bij verwijzers over de beschikbare hulp kan worden vergroot.<sup>179</sup>

Tot slot is in de afgelopen periode ook beginnende aandacht gekomen voor de rol van scholen bij de aanpak van mensenhandel. Zo bleek uit onderzoek van journalisten van de Volkskrant dat diverse scholen te maken hebben met seksuele en criminele uitbuiting.<sup>180</sup> In 2017 heeft het ministerie van JenV, in samenwerking met het ministerie van VWS en Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW), een overzicht

174 VWS 2018, p. 8.

175 VWS 2018, p. 8.

176 NJI 2017a. Zie <https://www.nji.nl/Download-NJi/Publicatie-NJi/Hoe-pak-je-loverboyproblematiek-aan-Checklist-voor-gemeenten.pdf> (laatst geraadpleegd op 28 juni 2018).

177 VWS 2018, p. 9; Brief van de staatssecretaris van JenV d.d. 25 mei 2018, *Kamerstukken II* 2017/18, 28638, nr. 161, p. 2.

178 Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd 2018, p. 2.

179 VWS 2018, p. 8.

180 Volkskrant, 3 juni 2017, 'Jongeren geronseld voor prostitutie of drugshandel: hoe criminele bendes grip hebben op scholen in Nederland', <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/jongeren-geronseld-voor-prostitutie-of-drugshandel-hoe-criminele-bendes-grip-hebben-op-scholen-in-nederland-b282f841/> (laatst geraadpleegd op 28 juni 2018).

gemaakt van beschikbaar preventiemateriaal gericht op het voorkomen van loverboyproblematiek dat scholen kunnen gebruiken.<sup>181</sup> De Nationaal Rapporteur beval reeds eerder aan dat het van belang is dat onderzoek wordt uitgevoerd naar de effectiviteit van dit soort lesmethoden, aangezien vooralsnog geen enkel lespakket bewezen effectief is in het tegengaan van seksueel geweld.<sup>182</sup> De staatssecretaris van JenV heeft ook aangegeven dat moet worden ingezet op het vergroten van de bewustwording en signalering van mensenhandel door scholen.<sup>183</sup> Welke maatregelen exact worden getroffen, is op dit moment nog onduidelijk. Het is van belang dat de komende jaren sterk wordt ingezet op het betrekken van het onderwijs bij het signaleren en melden van mensenhandel, zeker in het licht van het gegeven dat slechts 11% van de minderjarige Nederlandse meisjes dat seksueel wordt uitgebuit in beeld is.<sup>184</sup>

#### 2.2.4 Publiek-private samenwerking

De overheid werkt in toenemende mate samen met (semi)private organisaties om uitbuitingssituaties in beeld te krijgen, mensenhandel te bestrijden en slachtoffers te beschermen. Ook worden vanuit de (semi)private sector steeds meer initiatieven ontwikkeld die kunnen bijdragen aan de aanpak van mensenhandel. In §2.2.1 werd al kort de webcrawler (of webvoyager) genoemd. De webcrawler is ontwikkeld door een private partij en aangeschaft door de gemeente Rotterdam ten behoeve van uitvoeren van gerichte prostitutiecontroles door de politie. Zowel de gemeente Rotterdam als de politie Rotterdam zijn positief over het gebruik van de webcrawler. Derhalve is de Nationale Politie bezig met het ontwikkelen van een eigen webcrawler die door elke politie-eenheid kan worden ingezet.

Een ander initiatief in de aanpak van seksuele uitbuiting van minderjarigen is WATCH Nederland.<sup>185</sup> WATCH Nederland streeft ernaar om de seksuele uitbuiting van minderjarigen in Nederland tegen te gaan. Bij het Meldpunt van Watch Nederland kan eenieder die vermoedt dat een minderjarige slachtoffer is van seksuele uitbuiting hun signaal melden. Dit kunnen ook slachtoffers zelf zijn. De observatie- en actie-unit volgt de signalen op en doet zowel online als offline onderzoek. Ook plaatsen zij onder andere online lokprofielen, waarmee potentiële klanten worden gevonden en gewaarschuwd.<sup>186</sup> WATCH Nederland onderhoudt contact met de politie en draagt onderzoeksdossiers aan hen over wanneer sprake is van een strafbaar feit. Sinds de opening van het meldpunt in januari 2017 heeft WATCH Nederland ongeveer negentig meldingen aangeboden aan de politie en zijn mede naar aanleiding van informatie die is aangeleverd door WATCH Nederland zes strafrechtelijke onderzoeken mensenhandel gestart.<sup>187</sup>

181 Zie [https://www.wegwijzermensenhandel.nl/binaries/Folder%20preventiemateriaal%20mensenhandel\\_loverboy-problematiek\\_tcm21-247394.pdf](https://www.wegwijzermensenhandel.nl/binaries/Folder%20preventiemateriaal%20mensenhandel_loverboy-problematiek_tcm21-247394.pdf) (laatst geraadpleegd op 28 juni 2018).

182 *Nationaal Rapporteur 2017* (Effectief Preventief).

183 Brief van de staatssecretaris van JenV d.d. 25 mei 2018, *Kamerstukken II 2017/18*, 28638, nr. 161, p. 3.

184 *Nationaal Rapporteur 2017* (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016).

185 WATCH Nederland is een samenwerkingsverband tussen het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (CKM), Fier en Terre des Hommes. Zie voor meer informatie <https://watchnederland.nl/wat-is-watch/> (laatst geraadpleegd op 10 september 2018).

186 In dit verband wordt opgemerkt dat op 26 juni 2018 de Wet computercriminaliteit III (*Kamerstukken I 2016-17*, 34372, A) is aangenomen in de Eerste Kamer. Deze wet wijzigt de strafbaarstelling van het delict grooming (art. 248e Sr) dusdanig dat ook het digitaal 'lokken' door een meerderjarige die zich voordoet als een minderjarige (een lokpuber) strafbaar wordt. De wet treedt naar verwachting op 1 januari 2019 in werking (<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/06/26/eerste-kamer-stemt-in-met-wetsvoorstel-computercriminaliteit-iii>).

187 Schriftelijke informatie van het Team Migratiecriminaliteit en Mensenhandel, eenheden Midden-Nederland en Noord-Holland d.d. 1 augustus 2018.

Een nieuwe initiatief in de strijd tegen seksuele uitbuiting is het project 'No Minor Thing'.<sup>188</sup> Dit initiatief is een samenwerking tussen het OM, het ministerie van JenV en de organisatie What design can do.<sup>189</sup> Het project richt zich op het bestrijden van seksuele uitbuiting van minderjarigen. Diverse (industriële) ontwerpers zijn uitgedaagd om te komen met een creatief idee, dat kan bijdragen aan de aanpak van seksuele uitbuiting. Eén van deze ideeën zal tot uitvoering worden gebracht. De designers zijn in contact gebracht met diverse organisaties en betrokkenen om goed beeld te krijgen over wat het fenomeen inhoudt. Op 20 november 2018 zullen de ideeën worden gepresenteerd.<sup>190</sup>

Tot slot hebben een groot deel van de aanbieders van websites met prostitutie-advertenties en andere erotische diensten een Gedragscode opgesteld om misstanden op of via hun website te voorkomen en te bestrijden.<sup>191</sup> De branche ziet voor zichzelf een belangrijke rol weggelegd in het tegengaan van seksuele uitbuiting (van minderjarigen) en heeft gedragsregels vastgesteld onder meer ten aanzien van de informatievoorziening voor bezoekers en adverteerders, het actief houden van toezicht op content die wordt geplaatst op advertentieplatformen en over het samenwerken met (opsporings)instanties die misstanden bestrijden. Partijen die deelnemen aan de gedragscode zijn verplicht om deze na te leven.

### 2.2.5 Tot slot

De afgelopen periode is er onverminderd aandacht geweest voor seksuele uitbuiting. Er is met name veel belangstelling geweest voor kwetsbare groepen slachtoffers en voor hoe deze slachtoffers te signaleren en te beschermen. Positief is daarbij het aangekondigde onderzoek naar de effectiviteit van huidige behandelprogramma's binnen de onderzoekslijn kindermishandeling van ZonMw. Het is van belang om op basis van gedegen onderzoek meer zicht te krijgen op de effectiviteit van behandeling. Daarnaast zijn er diverse nieuwe publiek-private samenwerkingen opgestart. Dat is een positieve ontwikkeling daar private partijen in voorgaande jaren nog niet zozeer bij de aanpak betrokken waren. Het is dan ook van belang dat publiek-private samenwerking wordt gestimuleerd en verder uitgebreid.

Tegelijkertijd zijn bij de aanpak van seksuele uitbuiting ook enkele kanttekeningen te plaatsen. Zo is het in het licht van de verschuiving van het aandeel aangetroffen slachtoffers van seksuele uitbuiting in de zichtbare naar de minder zichtbare sectoren van groot belang dat vaart wordt gemaakt met de implementatie van de webcrawler. Hoewel de maatregel reeds in 2016 werd aangekondigd, is de webcrawler helaas nog altijd niet volledig operationeel. In een tijdperk waarin internet zo'n belangrijke rol speelt bij het aanbieden van seksuele diensten, ook van slachtoffers van seksuele uitbuiting, is het cruciaal dat de webcrawler zo snel mogelijk wordt geïmplementeerd.

Voor wat betreft het tegengaan van mensenhandel binnen de prostitutiesector ligt het in de reden om het pooiverbod op te nemen in het wetsvoorstel Wrp. Op deze wijze kunnen de maatregelen die worden genomen voor het bestrijden van misstanden in de prostitutie in onderling verband worden gezien. Ook is het daarbij van belang om een scherper onderscheid aan te brengen tussen illegale prostitutie en

188 Voor meer informatie over de *challenge* of over WDCD zie <https://www.whatdesigncando.com> (laatst geraadpleegd op 1 augustus 2018).

189 Zie ook de brief van de staatssecretaris van JenV d.d. 25 mei 2018, *Kamerstukken II* 2017/18, 28638, nr. 161, p. 13.

190 Zie <http://nominorthingchallenge.whatdesigncando.com/challenge/process/> (laatst geraadpleegd op 1 augustus 2018).

191 De hierna genoemde informatie over de Gedragscode is gebaseerd op schriftelijke informatie verstrekt door Mithold B.V. en het EVIM d.d. 8 augustus 2018.

mensenhandel, daar de huidige verwevenheid de realiteit van seksuele uitbuiting miskent. Een ander punt betreft het voornemen van de Nationale Politie om zich – voor zover dit mogelijk is – zoveel mogelijk terug te trekken uit de prostitutiecontroles. Hoewel het goed is dat daarmee mogelijk de druk op de capaciteit wordt verlicht, is het wel van belang inzichtelijk te maken wat hiervan de effecten zullen zijn.

Ook is het goed om stil te staan bij het rapport van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, waarin wordt geconstateerd dat het aantal jaarlijks geschatte minderjarige slachtoffers van mensenhandel bijna tien keer hoger is dan het aantal dat wordt behandeld in een specialistische instelling. Dit toont het belang aan om stevig in te blijven zetten op de signalering en bescherming van minderjarige slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting. Om dit te realiseren is het belangrijk om te blijven investeren in het betrekken van nieuwe stakeholders bij de aanpak van seksuele uitbuiting, zoals bijvoorbeeld scholen. Mogelijk dat daarbij kan worden geleerd van de ervaringen die in het afgelopen jaar zijn opgedaan bij de samenwerking met de medische sector. Daarnaast is ook hier een belangrijke rol weggelegd voor de gemeenten. Zij verzorgen immers de doorverwijzing naar deze hulp. Het is dan ook van belang dat zij weten wie en waar de gespecialiseerde aanbieders van de hulp aan deze slachtoffers zijn.

### 2.3 Arbeidsuitbuiting

Onder arbeidsuitbuiting worden alle vormen van gedwongen arbeids- of dienstverlening verstaan waarbij geen sprake is van een seksueel component. Globaal gezien kan onderscheid worden gemaakt tussen twee vormen van arbeidsuitbuiting. De eerste vorm – gedwongen arbeid – vindt plaats in het domein van werk en inkomen, en is een vorm waarbij doorgaans sprake is van een formele werkgever-werknemersrelatie. De sector waarin de uitbuiting plaatsvindt is daarbij veelal georganiseerd, bijvoorbeeld via het bestaan van sectororganisaties of belangenverenigingen. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld de transportsector of horeca. Bij de tweede vorm – gedwongen dienstverlening – is doorgaans geen sprake van een arbeidsovereenkomst en van een georganiseerde sector kan ook moeilijk gesproken worden. Voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld het gedwongen verrichten van huishoudelijk werk of het verkopen van straatkranten. In navolgende wordt ingegaan op de ontwikkelingen in de aanpak van arbeidsuitbuiting binnen de vier te onderscheiden domeinen.

Er is in toenemende mate aandacht voor arbeidsuitbuiting. In het Nationale Dreigingsbeeld van 2017, dat de basis vormt voor de prioriteiten in de strafrechtsketen voor de komende vier jaren, is uitbuiting buiten de seksindustrie (waaronder dus ook arbeidsuitbuiting) voor het eerst voorzien van de kwalificatie ‘dreiging’.<sup>192</sup> Ook heeft GRETA, een groep van experts op het terrein van mensenhandel van de Raad voor Europa, gewezen op een toename van het aantal slachtoffers van arbeidsuitbuiting binnen de EU en lidstaten opgeroepen tot samenwerking met de private sector teneinde arbeidsuitbuiting te bestrijden.<sup>193</sup> Arbeidsuitbuiting, en dan vooral de bestrijding daarvan, krijgt steeds meer urgentie en het ligt dan ook in de reden dat hier de komende jaren meer beleidsmatige aandacht voor zal ontstaan.

192 Boerman et al. 2017, p. 77-85.

193 Council of Europe 2018 (7th General report on GRETA's activities).

### 2.3.1 Strafrechtelijke aanpak

De opsporing van mensenhandel met het oogmerk van arbeidsuitbuiting is primair belegd bij de Directie Opsporing van de Inspectie SZW (ISZW-DO). Opsporingsonderzoeken naar mensenhandel van ISZW-DO vinden plaats onder het gezag van de officier van justitie van het Functioneel Parket. Het jaarverslag van de Inspectie SZW over 2017 vermeldt dat de Inspectie SZW meer dan honderd casussen van ernstige benadeling of arbeidsuitbuiting heeft behandeld.<sup>194</sup> ISZW-DO heeft in 2017 gewerkt aan 26 strafrechtelijke onderzoeken naar mensenhandel, waarvan 10 onderzoeken zijn afgerond dat jaar.<sup>195</sup>

ISZW-DO is bezig met een kwaliteitsslag als het gaat om de opsporing van arbeidsuitbuiting. Eerder is al vermeld dat in een oplopende reeks in totaal 50 miljoen euro zal worden geïnvesteerd in de Inspectie SZW.<sup>196</sup> Dit naar aanleiding van een door een externe partij uitgevoerd onderzoek naar de toereikendheid van de capaciteit van de Inspectie SZW. Een deel van deze extra middelen is bestemd voor het versterken van de opsporing.<sup>197</sup> Zo is de Dienst Opsporing voornemens om met deze middelen een landelijke expert mensenhandel aan te stellen. Deze landelijke expert zal de verbinding vormen tussen de Dienst Opsporing en de ketenpartners en aanschuiven bij diverse gremia. Op het moment van schrijven is nog onvoldoende duidelijk welke maatregelen precies zullen worden genomen voor het versterken van de opsporing van arbeidsuitbuiting door ISZW-DO. Het is de verwachting dat hierover in het najaar nader invulling aan wordt gegeven.

Naast de plannen die zijn gemaakt voor het vergroten van de opsporing, is ISZW-DO het afgelopen jaar reeds bezig geweest met het verbeteren van de kwaliteit van de opsporing. Zo heeft ISZW-DO in samenwerking met het Functioneel Parket een aantal themadagen arbeidsuitbuiting georganiseerd voor rechercheurs van de Dienst Opsporing.<sup>198</sup> Daarnaast heeft ISZW-DO samen met relevante ketenpartners een nieuwe procesbeschrijving ontwikkeld die ziet op de fase van informatief gesprek tot aangifte.<sup>199</sup> Dit mede naar aanleiding van een onderzoek van de Nationaal Rapporteur naar het al dan niet toekennen van de bedenktijd.<sup>200</sup> Eén van de bevindingen uit het onderzoek was dat beslissingen over het al dan niet verlenen van de bedenktijd al tijdens het informatieve gesprek worden genomen. Dit terwijl de bedenktijd strekt tot de bescherming van het slachtoffer en het informatief gesprek gericht is op het verkrijgen van informatie in het kader van het al dan niet starten van een strafrechtelijk onderzoek. In het verlengde hiervan blijkt uit het onderzoek dat de vraag of een zaak kan leiden tot succesvolle vervolging een grote invloed zou hebben op het al dan niet verlenen van de bedenktijd, terwijl deze overweging hierbij geen rol zou mogen spelen. De nieuwe werkinstructie heeft tot

194 Jaarverslag 2017 van de Inspectie SZW, bijlage bij *Kamerstukken II 2016/17, 34550, nr. 73*, p. 33.

195 Schriftelijke informatie van de ISZW-DO d.d. 15 augustus 2018. Het gaat daarbij om zowel straf- als ontnemingszaken. Van de 26 onderzoeken zijn zeven onderzoeken stopgezet. En in één onderzoek is gaandeweg de focus te komen liggen op een ander strafbaar feit dan artikel 273fSr. Zie §3.5 van deze monitor voor een overzicht van de meldingen die door ISZW-DO zijn gedaan aan CoMensha.

196 Zie hierover §2.1.1.

197 Mondelinge informatie van de ISZW-DO d.d. 15 augustus 2018. De plannen van de ISZW-DO over hoe de opsporing te versterken, lagen op het moment van schrijven nog ter goedkeuring voor aan de Inspectie SZW.

198 In totaal zijn vier themadagen georganiseerd waarop onderwerpen als het toekennen van de bedenktijd, de kwaliteit van een aangifte en financieel onderzoek zijn uitgediept. De themadagen vonden plaats op 13 september 2017, 12 december 2017, 3 april 2018 en 26 juni 2018.

199 Inspectie SZW (mei 2018) Procesbeschrijving slachtoffers mensenhandel (arbeidsuitbuiting). Niet openbaar.

200 Zie voor dit onderzoek hoofdstuk 3 van de *Nationaal Rapporteur 2017* (Tiende rapportage van de Nationaal Rapporteur).

doel het onderscheid tussen beide belangen te benadrukken en tot uiting te laten komen in het werkproces.

Een andere belangrijke ontwikkeling betreft de werkafspraken die in 2018 zijn gemaakt tussen ISZW-DO en FairWork, een NGO die zich specifiek inzet voor slachtoffers van arbeidsuitbuiting. Wanneer FairWork melding maakt van een mogelijk slachtoffer van arbeidsuitbuiting, dan houdt ISZW-DO in beginsel altijd een informatief gesprek met dit slachtoffer.<sup>201</sup> Deze werkafpraak past bij het voornemen van ISZW-DO om te allen tijde een intake te houden in het geval melding wordt gedaan van arbeidsuitbuiting en een mogelijk slachtoffer benaderbaar is. Hierdoor is de beslissing tot het houden van een informatief gesprek niet meer afhankelijk van de mogelijke opsporingsindicaties die een melding bevat.

### 2.3.2 Bestuurlijke aanpak

In 2018 heeft het CCV in samenwerking met het RIEC een barrièremiddel uitgebracht dat specifiek ziet op het tegengaan van arbeidsuitbuiting.<sup>202</sup> Het barrièremiddel beschrijft het criminele proces rondom arbeidsuitbuiting, en benoemt welke partijen en gelegenheden dit delict mogelijk maken. Tevens maakt het inzichtelijk welke maatregelen kunnen worden genomen om deze vorm van mensenhandel tegen te gaan.

Voorts is ook aandacht geweest voor de rol van gemeenten bij de aanpak van specifiek arbeidsuitbuiting. Zo heeft FairWork in diverse gemeenten trainingen gegeven aan gemeenteambtenaren, zoals bijvoorbeeld baliepersoneel en toezichhouders, over het herkennen en doorzetten van signalen van mensenhandel. Gemeenten kunnen een belangrijke signaleerder zijn van arbeidsuitbuiting en het is dan ook belangrijk dat zij zelf initiatief nemen om de aanpak van deze vorm van mensenhandel tegen te gaan. Een goed voorbeeld daarvan is de gemeente Westland, die onafhankelijk onderzoek liet uitvoeren naar arbeidsuitbuiting in de regio.

#### *Gemeente Westland onderzoekt arbeidsuitbuiting*

Naar aanleiding van berichten dat buitenlandse werknemers onder slechte omstandigheden zouden wonen en werken, gaf de gemeente Westland opdracht onderzoek uit te voeren naar arbeidsuitbuiting in de regio.<sup>203</sup> In het rapport wordt aangegeven dat de economie bij de gemeente Westland prevaleert boven het veiligheidsbelang en dat het lang heeft ontbroken aan een bestuurlijke trekker bij de gemeentelijke aanpak van arbeidsuitbuiting. Voorts zouden de inspanningen bij het signaleren en aanpakken van arbeidsuitbuiting laag zijn. Het rapport roept op tot het instellen van een integraal interventieteam dat acties onderneemt tegen arbeidsuitbuiting. Naar aanleiding van het rapport heeft de gemeente Westland een speciaal Signaal Team Uitbuiting Werknemers ingesteld.<sup>204</sup>

201 Mondelinge informatie van FairWork d.d. 8 augustus 2018 en ISZW-DO d.d. 15 augustus 2018.

202 Zie <https://hetccv.nl/onderwerpen/buurtinstrument-personen-met-verward-gedrag/nieuws-detail/article/nieuwe-barrieremodellen-mensenhandel-gelanceerd-1/> (laatst geraadpleegd op 18 september 2018).

203 Zie <https://www.hethelewestland.nl/nl/artikel/16077/maak-serieus-werk-van-uitbuiting-arbeidsmigranten> <https://www.ad.nl/westland/gemeente-westland-werkt-uitbuiting-arbeidsmigranten-in-de-hand-a6bfc27e/>

204 Algemeen Dagblad, 12-09-2018, 'Westland komt met hardere aanpak uitbuiting arbeidsmigranten', <https://www.ad.nl/westland/westland-komt-met-hardere-aanpak-uitbuiting-arbeidsmigranten-a76a8a30/> (laatst geraadpleegd op 13-09-2018).

Tot slot werd in 2017 door de RIEC's uitvoering gegeven aan het landelijk programma Arbeidsuitbuiting van de Inspectie SZW. In de loop van 2018 zullen beide organisaties verder ingaan op de resultaten van de samenwerkingsverbanden die hieruit zijn voortgekomen.<sup>205</sup>

### 2.3.3 Bescherming en ondersteuning

Op het gebied van bescherming en ondersteuning van slachtoffers van arbeidsuitbuiting zijn sinds 1 januari 2017 enkele ontwikkelingen geweest. Zo heeft FairWork een project uitgevoerd waarin organisaties die in contact komen met migranten en ongedocumenteerden werden voorgelicht over, en getraind in, het herkennen van signalen van mensenhandel. In totaal werden meer dan dertig organisaties getraind.<sup>206</sup> Daarnaast heeft FairWork in samenwerking met Soa Aids en CoMensha de bestaande handreiking voor het herkennen van mensenhandel in de gezondheidszorg uitgebreid met het signaleren van arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting.<sup>207</sup> De originele handreiking die in 2014 werd ontwikkeld, was voornamelijk gericht op seksuele uitbuiting.

Ook bij de Inspectie SZW hebben zich in de te bespreken periode ontwikkelingen voltrokken die betrekking hebben op de bescherming en ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel. Zo verrichtte de Inspectie drie onderzoeken naar kwetsbare groepen voor mensenhandel binnen het Programma Arbeidsuitbuiting in 2017, namelijk 1) minderjarigen 2) asielzoekers en 3) personen met een licht verstandelijke beperking. De onderzoeken richtten zich voornamelijk op het voorkomen dat deze groepen slachtoffer van mensenhandel worden en op het creëren van bewustwording bij organisaties die met deze groepen in contact komen. Naar aanleiding van deze onderzoeken is tevens een expertmeeting georganiseerd waarin met diverse stakeholders is gesproken over mogelijke interventies. In 2018 zal de Inspectie SZW eenzelfde soort onderzoek uitvoeren naar *domestic work* en Filipijnse arbeidsmigranten.<sup>208</sup> In het komende jaar zal verder vanuit de Inspectie worden ingezet op het vergroten van de meldingsbereidheid van burgers omtrent situaties van arbeidsuitbuiting.<sup>209</sup> Vooralsnog is onbekend hoe dit project er zal komen uit te zien.

### 2.3.4 Publiek-private samenwerking

Publiek-private samenwerking wordt ook steeds meer een onderdeel van de aanpak van arbeidsuitbuiting. Zo is ISZW-DO een samenwerking aangegaan met een grote Nederlandse bank, waarbij de bank aan de hand van financiële indicatoren ongebruikelijke transacties identificeert en deze meldt bij de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU).<sup>210</sup> 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. Binnenkort zal ook met andere grote banken worden gesproken of zij een rol kunnen vervullen in de aanpak van mensenhandel.<sup>211</sup> Dit zou een positieve ontwikkeling zijn, 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, maar ook tot het tegengaan van een zogenaamd waterbedeffect.

205 RIEC-LIEC 2018, p. 18.

206 FairWork 2018, p. 8-9.

207 Brief van de staatssecretaris van JenV d.d. 25 mei 2018, *Kamerstukken II 2017/18*, 28638, nr. 161, p. 13.

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

209 Mondelinge informatie Inspectie SZW, d.d. 1 augustus 2018.

210 Brief van de staatssecretaris van JenV d.d. 25 mei 2018, *Kamerstukken II 2017/18*, 28638, nr. 161, p. 13.

211 Mondelinge informatie Inspectie SZW, d.d. 1 augustus 2018.



Ook hebben bedrijven binnen verschillende bedrijfssectoren het initiatief genomen tot het ontwikkelen van convenanten ter zake van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO).<sup>212</sup> Aanleiding hiervoor was een advies van de Sociaal Economische Raad (SER).<sup>213</sup> Met vijf sectoren is inmiddels daadwerkelijk een convenant afgesloten met daarin afspraken over hoe bedrijven, samen met maatschappelijke organisaties en de overheid, risico's op gebied van arbeidsomstandigheden en milieu kunnen inperken.<sup>214</sup> Onder leiding van de SER wordt ernaar gestreefd om voor in totaal dertien bedrijfssectoren een convenant te ontwikkelen.<sup>215</sup> Deelname aan een convenant is vrijwillig.<sup>216</sup> Vrijblijvend is het echter niet, nu bedrijven die meedoen zich committeren aan afspraken die zien op due diligence en monitoring. Het creëren van een (vrijwillige) zorgplicht voor bedrijven kan een middel zijn om het gebruik van diensten en producten die het voorwerp zijn van uitbuiting te voorkomen.<sup>217</sup> Er bestaat echter ook kritiek op de convenanten. De maatschappelijke organisaties SOMO en Schone Kleren Campagne zijn bijvoorbeeld kritisch op de effectiviteit van het Duurzame Kleding en Textiel convenant. Bijvoorbeeld ten aanzien van de steekproefsgewijze controle vanuit Nederland op de maatregelen die bedrijven hebben getroffen ter verbetering van de arbeidsomstandigheden. Bij deze controle worden geen lokale vakbonden of arbeidsrechtenorganisaties betrokken en het is dan ook de vraag in hoeverre deze controles betrouwbaar zijn.<sup>218</sup> Beide organisaties hebben na geruime tijd onderhandelen uiteindelijk besloten om het convenant niet te ondertekenen, omdat zij de afspraken in het convenant niet concreet genoeg vinden.<sup>219</sup>

In het verlengde van het vorenstaande is het goed te wijzen op het initiatiefwetsvoorstel dat momenteel aanhangig is in de Eerste Kamer.<sup>220</sup> Dit wetsvoorstel voorziet in een zorgplicht voor bedrijven om te voorkomen dat goederen of diensten die aan eindgebruikers worden geleverd met behulp van kinderarbeid tot stand zijn gekomen.<sup>221</sup> Voldoet een bedrijf daar niet aan, dan kan een (nog aan te wijzen) toezichthouder een bestuurlijke boete opleggen aan het bedrijf. Herhaaldelijk verzuim levert een strafbaar feit op en kan strafrechtelijk worden gesanctioneerd. Tijdens een deskundigenbijeenkomst in de Eerste Kamer heeft een medewerker van het bureau van de Nationaal Rapporteur geadviseerd om de reikwijdte van het wetsvoorstel te verbreden, zodat bedrijven ook verplicht worden om verantwoording af te leggen over mensenhandel.<sup>222</sup>

212 Zie [https://www.imvoconvenanten.nl/waarom/achtergrond?sc\\_lang=nl](https://www.imvoconvenanten.nl/waarom/achtergrond?sc_lang=nl) (laatst geraadpleegd op 13 augustus 2018).

213 SER, *IMVO-convenanten*, advies 14-04, april 2014.

214 Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/internationaal-maatschappelijk-verantwoord-ondernemen-imvo/imvo-convenanten> (laatst geraadpleegd op 13 augustus 2018).

215 Brief van de staatssecretaris van JenV d.d. 25 mei 2018, *Kamerstukken II 2017/18*, 28638, nr. 161, p. 15.

216 Het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk hebben overigens wetgeving, die bedrijven van een bepaalde omvang ertoe verplichten om verslag te doen over de maatregelen die zij hebben getroffen om de risico's op mensenhandel dan wel de schending van mensenrechten te identificeren en te voorkomen (de zogenaamde 'Modern Slavery Act' uit 2015 respectievelijk 'Devoir de vigilance' uit 2017).

217 Lidstaten zijn op grond van artikel 18 lid 4 van de EU-Richtlijn overigens verplicht om maatregelen te treffen die het gebruik van diensten die het voorwerp zijn van uitbuiting te voorkomen.

218 Theuws & Overeem 2016.

219 Brief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 30 november 2017, *IMH/2017/ 645*.

220 *Kamerstukken I 2016/17*, 34506, A.

221 Het wetsvoorstel is verstrekkender dan de wetten die staan genoemd in voetnoot 178, nu in beginsel geen bedrijven van de zorgplicht worden uitgesloten.

222 Nationaal Rapporteur, 5 oktober 2017, 'Rapporteur: laat wet tegen kinderarbeid ook over mensenhandel gaan', <https://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/2017/rapporteur-laat-wet-tegen-kinderarbeid-ook-over-mensenhandel-gaan.aspx> (laatst geraadpleegd op 14 augustus 2018).

### 2.3.5 Tot slot

In het licht van de door GRETA geuite zorgen dat arbeidsuitbuiting in de komende jaren naar verwachting toe zal nemen, en de verhoogde kwalificatie die in het Nationale Dreigingsbeeld aan arbeidsuitbuiting is toegekend, is het positief dat extra geld beschikbaar is gesteld voor de strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting door ISZW. Daarbij verdient de totstandkoming van deze investering, waarbij een externe organisatie heeft beoordeeld in hoeverre de capaciteit die ISZW-DO heeft voor haar taakstelling toereikend is, navolging bij toekomstige investeringen.

Daarentegen zijn ook bij de aanpak van arbeidsuitbuiting enkele kanttekeningen te plaatsen. Hoewel het positief is dat ISZW-DO momenteel bezig is met een kwaliteitsslag als het gaat om de opsporing van arbeidsuitbuiting, is het daarbij van belang dat voldoende wordt gemonitord of dit proces ook leidt tot de gewenste resultaten. Het formuleren van concrete en meetbare doelstellingen kan hierbij een uitkomst bieden. Tevens blijkt uit het bovenstaande dat de aanpak van arbeidsuitbuiting nog voornamelijk gestoeld is op een strafrechtelijke aanpak. Vanuit het beleid en de gemeenten lijkt voorsnog relatief minder aandacht te zijn voor de bestuurlijke aanpak van arbeidsuitbuiting en voor de bescherming en ondersteuning van slachtoffers van deze vorm van mensenhandel. Dit is zeker het geval wanneer dit wordt vergeleken met ontwikkelingen op deze domeinen bij de aanpak van seksuele uitbuiting. Gezien het aantal geregistreerde slachtoffers van arbeidsuitbuiting<sup>223</sup> en de verwachting dat dit in de komende jaren zal toenemen, ligt het in de lijn der verwachting dat hier in de komende jaren ook meer aandacht voor komt. Ook hier is een belangrijke rol weggelegd voor de gemeenten.

## 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. Voorbeelden hiervan zijn het onder dwang moeten plegen van diefstal en drugssmokkel. Ook het moeten ronselen van andere, nieuwe slachtoffers is 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.<sup>224</sup>

In de afgelopen jaren is meer aandacht en bewustzijn gekomen voor deze vorm van mensenhandel. Dit is niet alleen het geval in Nederland, waar bijvoorbeeld diverse scholen in 2017 hun zorgen uitspraken over het feit dat jongeren die bij hen onderwijs volgden werden geronseld om te werken in de drugshandel,<sup>225</sup> maar ook in het buitenland. Zo nam het aantal geregistreerde slachtoffers van mensenhandel tussen 2016 en 2017 met twee derde toe in het Verenigd Koninkrijk. Dit kwam voornamelijk door

<sup>223</sup> §3.3.1.

<sup>224</sup> Zie daarover uitgebreid Nationaal Rapporteur (Tiende rapportage van de Nationaal Rapporteur), p. 40 – 43.

<sup>225</sup> Volkskrant, 3 juni 2017, 'Jongeren geronseld voor prostitutie en drugshandel: hoe criminele bendes grip hebben op scholen in Nederland,' <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/jongeren-geronseld-voor-prostitutie-of-drugshandel-hoe-criminele-bendes-grip-hebben-op-scholen-in-nederland-b282f841/> (laatst geraadpleegd op 11 september 2018).

een grote stijging van het aantal jongeren dat gedwongen werd om te werken als drugskoerier.<sup>226</sup> De toegenomen aandacht voor het fenomeen heeft dan ook geresulteerd in een stijging van het aantal geregistreerde slachtoffers van criminele uitbuiting. In navolgende wordt ingegaan op de ontwikkelingen in de aanpak van criminele uitbuiting binnen de te onderscheiden domeinen. Binnen het domein publiek-private samenwerking zijn op het gebied van criminele uitbuiting voor zover bekend nog geen ontwikkelingen gaande, en dit zal derhalve niet besproken worden.

#### 2.4.1 Strafrechtelijke aanpak

Hoewel het aantal geregistreerde slachtoffers van criminele uitbuiting in de afgelopen jaren is toegenomen,<sup>227</sup> bestaat er nog altijd onvoldoende kennis en bewustzijn omtrent deze vorm van mensenhandel.<sup>228</sup> De aangekondigde maatregelen die betrekking hebben op de strafrechtelijke aanpak van criminele uitbuiting zien dan ook onder meer op het verbeteren van de signalering van dit fenomeen. Zo wordt in de toolkit die is ontwikkeld voor het trainen van eerstelijns politiemedewerkers, die in hun dagelijks werk te maken kunnen krijgen met slachtoffers van mensenhandel, expliciet aandacht besteed aan het herkennen van signalen van criminele uitbuiting.<sup>229</sup>

Daarnaast wordt ingezet op het borgen en vergroten van kennis over criminele uitbuiting. Onder andere is de begeleidingscommissie bij het strafrechtelijk onderzoek 13Oceans – dat zich richtte op de criminele uitbuiting van kinderen behorend tot de Roma-gemeenschap<sup>230</sup> – doorontwikkeld naar een Landelijke Expertgroep criminele uitbuiting kinderen. Deze expertgroep bestaat uit vertegenwoordigers van onder meer de politie, het OM, de Raad voor de Kinderbescherming, Nidos en het Leger des Heils en biedt ondersteuning aan zorg- en veiligheidspartners bij een effectieve aanpak van casuïstiek.<sup>231</sup> Tevens zal de expertgroep een rol vervullen in het identificeren van knelpunten in de aanpak van criminele uitbuiting en het ontwikkelen van barrières. Het onderzoek 13Oceans heeft overigens geleid tot een protocol voor de politie over hoe te handelen in het geval een minderjarige slachtoffer wordt van criminele uitbuiting en welke ketenpartners daar gelijk bij moeten worden betrokken.<sup>232</sup> Dit protocol wordt al enige tijd met succes door de politie in Amsterdam gebruikt en wordt landelijk uitgerold.<sup>233</sup> Tot slot is het goed te vermelden dat het uitbreiden van de analysecapaciteit bij het EMM onder meer strekt tot het versterken van de kennisborging op het gebied van criminele uitbuiting van kinderen en het versterken van de expertisefunctie van het EMM ter zake.<sup>234</sup>

#### 2.4.2 Bestuurlijke aanpak

De bestuurlijke aanpak van criminele uitbuiting in Nederland heeft zich in het afgelopen jaar, en de jaren daarvoor, voornamelijk toegespitst op het terugdringen van criminele uitbuiting van kinderen

226 The Guardian, 26 maart 2018, 'Child exploitation drives steep rise in number of UK slavery cases', <https://www.theguardian.com/global-development/2018/mar/26/child-exploitation-drives-record-increase-in-number-of-british-slavery-cases> (laatst geraadpleegd op 11 september 2018).

227 Zie §3.3.

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

229 Zie voor meer informatie over het trainen van eerstelijns politiemedewerkers §2.1.1.

230 Zie daarover uitgebreid: *Nationaal Rapporteur 2017* (Tiende rapportage van de Nationaal Rapporteur), p. 33.

231 Brief van de minister van VenJ d.d. 1 juni 2017, *Kamerstukken II* 2016/17, 28638, nr. 158, p. 4.

232 Mondelinge informatie van de landelijk officier van justitie mensenhandel en mensensmokkel d.d. 8 augustus 2018.

233 Mondelinge informatie Nationale Politie d.d. 13 september 2018.

234 Brief van de minister van VenJ d.d. 1 juni 2017, *Kamerstukken II* 2016/17, 28638, nr. 158, p. 4.

behorende tot de Roma-gemeenschap.<sup>235</sup> Zo is op 1 januari 2017 het landelijk programma uitbuiting van Roma-kinderen afgerond. Naar aanleiding van dit programma heeft het CCV negen proeftuinen onderzocht van gemeenten, de Nationale Politie en het Leger des Heils.<sup>236</sup> In het rapport wordt gesteld dat het perspectief van jonge Roma afgelopen jaren is verbeterd en dat de aanpak van kinderuitbuiting succes heeft geboekt. Tevens concludeert het rapport dat het onderwerp criminele uitbuiting van minderjarige Roma in de gemeenten waarin een proeftuin heeft gelopen op de politieke agenda is komen te staan. Tegelijkertijd wordt in het rapport gesteld dat de regie nog veelal bij één persoon belegd is, waardoor de aanpak van deze vorm van mensenhandel persoonsafhankelijkheid en daardoor kwetsbaar is. Volgens het rapport is institutionele borging van de opgedane kennis dan ook cruciaal voor een effectieve aanpak. Het rapport beveelt tevens aan dat vanuit het Rijk, en belangrijke partners zoals de politie, OM, Jeugdbescherming- en reclassering en de Raad voor de Kinderbescherming, ook in de komende jaren wordt geïnvesteerd in de aanpak van kinderuitbuiting.

Vanuit het ministerie van JenV is bij het CCV een landelijk adviseur aangesteld met de taak om landelijk en ketenbreed het bewustzijn van uitbuiting van Roma-kinderen te vergroten, de inzet op de problematiek aan te jagen en gemeenten praktisch te ondersteunen bij het ontwikkelen en bestendigen van een integrale aanpak op dit thema. Het doel hiervan is dat de opgedane kennis uit de proeftuinen ook daadwerkelijk institutioneel geborgd wordt en deze daarmee minder persoonsafhankelijk wordt.<sup>237</sup> Tevens is naar aanleiding van de proeftuinen een online toolkit ontwikkeld waarvan gemeenten en professionals gebruik kunnen maken om deze problematiek aan te pakken en de samenwerking en integrale benadering te versterken.<sup>238</sup> Tot slot is ook aandacht voor criminele uitbuiting van Roma-kinderen binnen het Landelijk Innovatieplatform en het Strategisch Beraad. Eerstgenoemde bestaat uit vertegenwoordigers van de proeftuinen en specialisten van landelijke organisaties en kennisinstellingen en wordt voorgezeten door het ministerie van JenV.<sup>239</sup> Het heeft tot doel om kennis en ontwikkelingen te delen en effectieve aanpakken te bestendigen. Het Strategisch Beraad bestaat uit bestuurders van de betrokken partijen die deelnemen aan het Landelijk Innovatieplatform, en heeft onder meer het doel vraagstukken politiek te agenderen.<sup>240</sup>

### 2.4.3 Bescherming en ondersteuning

Hoewel in de afgelopen periode in toenemende mate is ingezet op het signaleren en beschermen van slachtoffers van criminele uitbuiting, hebben diverse organisaties recentelijk hun zorgen geuit over deze problematiek. Zo wijzen Unicef en Defence for Children in het Jaarbericht Kinderrechten 2018 op signalen dat minderjarigen in asielzoekerscentra, middelbare scholen en jeugdhulpinstellingen wor-

235 Hierbij dient te worden opgemerkt dat de Roma-gemeenschap zeer divers is en bestaat uit verschillende subgroepen. Er kan dan ook maar moeilijk worden gesproken van 'de Roma', als zou het gaan om een in gebruiken en cultuur eenduidige gemeenschap. Tevens kan niet vaak genoeg benadrukt worden dat de problematiek niet model staat voor elke Roma-familie.

236 Jansen 2016.

237 Antwoorden van staatssecretaris van JenV op Kamervragen d.d. 28 maart 2018, 2017/2018, nr. 1589.

238 Zie: <https://hetccv.nl/onderwerpen/multiprobleem-gezinnen-met-een-roma-achtergrond/interventies/uitbuiting/> (laatst geraadpleegd op 16 juli 2018).

239 Zie: <https://hetccv.nl/onderwerpen/multiprobleem-gezinnen-met-een-roma-achtergrond/helpdesk/landelijk-innovatieplatform-en-strategisch-beraad/> (laatst geraadpleegd op 16 juli 2018).

240 Zie: <https://hetccv.nl/onderwerpen/multiprobleem-gezinnen-met-een-roma-achtergrond/helpdesk/landelijk-innovatieplatform-en-strategisch-beraad/> (laatst geraadpleegd op 16 juli 2018).

den geworven door criminelen, maar dat dit niet altijd wordt herkend en/of geregistreerd.<sup>241</sup> Zij roepen in het rapport op tot betere bescherming en ondersteuning van kinderen die slachtoffer van deze vorm van mensenhandel worden. Het Leger des Heils luidde in 2018 de noodklok over specifiek de bescherming van kinderen behorende tot de Roma-gemeenschap die slachtoffer worden van criminele uitbuiting. De organisatie geeft aan dat deze groep nog altijd te weinig aandacht geniet vanuit de overheid, en dat minderjarige slachtoffers vooral als dader worden gezien.<sup>242</sup> Daarnaast zouden deze kinderen na hun arrestatie veelal worden meegegeven aan hun uitbuiters, waardoor het kind niet uit de situatie kan worden gehaald.<sup>243</sup> Het Leger des Heils en Defence for Children verrichten momenteel onderzoek naar het verbeteren van het zorgaanbod aan deze groep kinderen. Daarvoor zijn bijna twintig cases geanalyseerd, waarbij voornamelijk gekeken is naar de reactie en afhandeling door de politie en hulpverlening vanaf het moment van aanhouding van de jongere tot de afsluiting van de casus.<sup>244</sup> De voorlopige resultaten van het onderzoek laten zien dat de identificatie van deze kinderen als mogelijke slachtoffers van mensenhandel is verbeterd, maar dat het verspreiden van kennis over de aanpak van dit fenomeen blijvende aandacht vraagt. Tevens concludeert het onderzoek dat het nog ontbreekt aan een goede benadering van het slachtoffer wanneer deze eenmaal in een jeugdhulpinstelling gekomen is. Het definitieve onderzoeksrapport zal in het najaar van 2018 verschijnen.<sup>245</sup> Tot slot vindt er momenteel overleg plaats tussen het ministerie van VWS, de VNG, politie en het OM over het ontwikkelen van een specialistisch zorg- en opvangaanbod voor slachtoffers van criminele uitbuiting.<sup>246</sup> De verwachting is dat hierover in het Plan van Aanpak Mensenhandel van het ministerie van JenV meer duidelijkheid komt.

#### 2.4.4 Tot slot

De aandacht voor criminele uitbuiting heeft in de afgelopen periode gestaag doorgezet. Daarbij is het positief dat de expertise die is opgedaan in het strafrechtelijk onderzoek 13Oceans is doorontwikkeld naar een handelingsprotocol voor de politie en dat deze kennis wordt geborgd door de Landelijke Expertgroep criminele uitbuiting van kinderen. Naast de ontwikkelingen in de strafrechtelijke aanpak is daarbij langzaam ook meer aandacht gekomen voor de bescherming en ondersteuning van slachtoffers van deze vorm van criminaliteit. Daarbij dient te worden opgemerkt dat het desondanks nog voorkomt dat slachtoffers van criminele uitbuiting worden gepercipieerd als dader, met alle gevolgen van dien. Meer aandacht voor en een sterkere verankering van het non-punishmentbeginsel blijft derhalve van groot belang.

Een ander punt van aandacht is het institutioneel borgen van de kennis en expertise die in de afgelopen jaren in de gemeente is opgedaan op het gebied van criminele uitbuiting. Met name op gemeentelijk niveau bestaan zorgen dat de aanpak nog te vaak persoonsafhankelijk en daarmee kwetsbaar is. Dit onderstreept het belang van gedegen implementatie van beleid. Verder is het goed om te bezien in

241 Unicef & Defence for Children 2018, p. 25-28.

242 In het kader hiervan wees de Nationaal Rapporteur reeds diverse malen op tot een sterkere verankering en toepassing van het non-punishmentbeginsel binnen de rechtspraak.

243 NOS, 21 januari 2018, 'Honderden Roma-kinderen in Nederland uitgebuit', <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2213064-honderden-roma-kinderen-in-nederland-uitgebuit.html> (laatst geraadpleegd op 28 juni 2018).

244 Het project Re-integratie van slachtoffers mensenhandel (Safe Havens) wordt medegefinancierd door de Europese Unie (AMIF – Asylum, Migration and Integration Fund).

245 Schriftelijke informatie van Defence for Children d.d. 1 augustus 2018.

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

hoeverre mogelijkheden bestaan tot het ontplooiën van initiatieven binnen het domein publiek-privé samenwerking. Zo kan bijvoorbeeld worden onderzocht in hoeverre winkeliers of scholen betrokken kunnen worden bij het signaleren van deze vorm van mensenhandel.

Een laatste, en belangrijke, kanttekening bij de aanpak van criminele uitbuiting is dat deze zich vooral nog vrijwel uitsluitend lijkt te richten op minderjarigen behorend tot de Roma-gemeenschap. Het is dan ook van belang om in plaats van risicoprofielen leidend te laten zijn bij de aanpak van criminele uitbuiting te vertrekken vanuit het fenomeen, namelijk profijttrekking door iemand te dwingen tot het plegen van criminele delicten. Door in plaats van op de populatie op het fenomeen te focussen wordt voorkomen dat mogelijke slachtoffers die niet voldoen aan het heersende risicoprofiel, zoals bijvoorbeeld volwassenen en autochtone Nederlanders, niet als zodanig worden (h)erkend.<sup>247</sup>

## 2.5 Mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering

Onder mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering wordt elke handeling verstaan waardoor iemand wordt gedwongen om zijn of haar orgaan af te staan. In Nederland is tot op heden nog weinig ervaring opgedaan met deze vorm van uitbuiting. In navolgende wordt ingegaan op de ontwikkelingen in de aanpak van mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering in de afgelopen periode. Aangezien Nederland nog vrijwel onbekend is met deze vorm van mensenhandel heeft, is ervoor gekozen geen indeling te maken in de verschillende domeinen.

In 2017 zijn twee promotieonderzoeken gepubliceerd over orgaanhandel, en de relatie met mensenhandel, door Nederlandse onderzoekers. Zo deed De Jong onderzoek naar de criminele netwerken die mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering faciliteren, door internationale strafrechtelijke onderzoeken naar deze vorm van mensenhandel te analyseren en interviews te houden met relevante actoren.<sup>248</sup> Uit het promotieonderzoek van Ambagstheer blijkt dat ook Nederland te maken kan krijgen met orgaanhandel.<sup>249</sup> In haar studie naar medische professionals in de transplantatiesector kwam naar voren dat 100 (46%) van de 241 deelnemende transplantatieprofessionals weleens een patiënt heeft behandeld die naar het buitenland was afgereisd voor een niertransplantatie. 31 hiervan waren bovendien overtuigd dat patiënten van hen voor deze nieren hadden betaald. Hoewel orgaanhandel en mensenhandel twee te onderscheiden fenomenen zijn, bestaat ingeval van commerciële orgaanhandel wel degelijk een risico op mensenhandel. Ambagstheer pleit voor het ontwikkelen van een meldcode die het voor transplantatieprofessionals mogelijk maakt anoniem vermoedens van orgaanhandel te rapporteren bij politie en justitie, zonder af te doen aan de bescherming van de identiteit van de patiënt.<sup>250</sup> De Nationaal Rapporteur heeft zich reeds eerder achter dit voorstel geschaard.<sup>251</sup>

247 Hiermee wordt aangesloten op de conclusie in het onderzoek naar criminele uitbuiting van minderjarigen in Nederland van het WODC uit 2016. Zie Bos et al. 2016.

248 De Jong 2017.

249 Ambagstheer 2017.

250 Zie daarover ook: *Nationaal Rapporteur 2012* (Orgaanverwijdering en gedwongen commercieel draagmoederschap).

251 Nationaal Rapporteur, 21 oktober 2014, 'Rapporteur bezorgd over onderzoek Erasmus MC: orgaanhandel moet hoger op politieke agenda', <https://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/2014/RapporteurbezorgdoveronderzoekErasmusMCOrgaanhandelmoethogeropolitieagenda.aspx> (laatst geraadpleegd 16 augustus 2018).

Tot slot zullen de politie, KMar en het OM, in samenwerking met het Erasmus Medisch Centrum, gezamenlijk een brede bestrijdingsstrategie ontwikkelen om deze vorm van mensenhandel tegen te gaan. De activiteiten zullen voornamelijk gericht zijn op het creëren van bewustwording en op het versterken van de informatiepositie. Zo zal onder andere een barrièremodel worden ontwikkeld dat ziet op het tegengaan van orgaanverwijdering bij vluchtelingen. Tevens zal een handleiding worden ontwikkeld voor medewerkers van de politie en de KMar die in aanraking kunnen komen met vluchtelingen die onderweg naar Nederland een orgaan hebben moeten afstaan aan hun smokkelaar om de reis te kunnen betalen.<sup>252</sup>

## 2.6 Conclusie

De aandacht voor mensenhandel is in de afgelopen jaren verminderd vanwege andere prioriteitsstellingen, zoals bijvoorbeeld de verhoogde migratie- en vluchtelingenstroom en de reorganisatie van de Nationale Politie. Het is daarom goed dat de aanpak van mensenhandel de afgelopen periode een belangrijke plek heeft gekregen in het regeerakkoord en er een kabinetsbrede ambitie is uitgesproken om de aanpak van mensenhandel te intensiveren. In het najaar zal bovendien door het ministerie van JenV een Plan van Aanpak Mensenhandel worden gepubliceerd waarin verschillende concrete maatregelen worden aangekondigd die zien op het versterken van de aanpak van mensenhandel. Het is positief dat voor de totstandkoming van dit plan veel input is verzameld bij alle ketenpartners die betrokken zijn bij de aanpak van mensenhandel. Het operationele veld is namelijk onmisbaar voor een gedegen aanpak. Hoewel de concrete maatregelen die in het Plan van Aanpak zullen worden opgenomen momenteel nog niet bekend zijn, is het goed dat er aandacht zal zijn voor alle vormen van mensenhandel. Er wordt dan ook met veel belangstelling uitgekeken naar het verschijnen ervan in het najaar.

Ondanks de aangekondigde intensivering van de aanpak van mensenhandel, blijven enkele uitdagingen en zorgen van kracht. Zo is de afwezigheid van een grondige probleemanalyse bij de besteding van middelen een gemis. Het blijft bijvoorbeeld onduidelijk met welk doel de investeringen in de politie en het EMM tot stand zijn gekomen, en in hoeverre de extra middelen toereikend zijn voor de problemen waarvoor deze organisaties zich gesteld zien. Positieve uitzondering daarbij vormt de investering die gedaan is in de Inspectie SZW en die voortkwam uit een extern uitgevoerde probleemanalyse. Dit voorbeeld verdient dan ook navolging bij de besteding van andere middelen. Verder is het goed dat in het afgelopen jaar gedegen inzicht is gekomen in de problematiek die er bestaat bij de hulpverlening aan diverse specifieke groepen van mensenhandel. Belangrijk daarbij is wel dat de opgedane kennis in de praktijk geïmplementeerd wordt.

Een probleemanalyse is niet alleen van belang voor het inzichtelijk maken van de uitdagingen die er bij de aanpak van mensenhandel zijn, maar ook voor het aanbrengen van samenhang in de te nemen maatregelen. Daar waar het Plan van Aanpak juist een goed initiatief is om de aanpak van mensenhandel in samenhang te bevorderen, lijkt deze afstemming vooralsnog te ontbreken bij de verschillende wetsvoorstellen die gericht zijn op het tegengaan van mensenhandel binnen de prostitutiesector. Het ligt daarom voor de hand om het pooiervverbod onderdeel te maken van de Wrp en op deze wijze de maat-

252 Schriftelijke informatie van het OM d.d. 23 juli 2018.

regelen voor het bestrijden van mensenhandel in de prostitutie in onderling verband te bezien. Ook is het daarbij van belang om een scherper onderscheid te maken tussen illegale prostitutie en mensenhandel daar deze verwevenheid geen recht doet aan de realiteit van seksuele uitbuiting.

Ook ontbreekt het nog te vaak aan het formuleren van concrete en meetbare doelstellingen die de aangekondigde maatregelen beogen te bereiken. Concrete doelstellingen maken het mogelijk om het effect van de maatregelen inzichtelijk te maken en, indien nodig, tijdig bij te sturen. Ook het opstellen van tussentijdse resultaatsindicatoren kunnen daarbij een belangrijke functie vervullen. Het Interbestuurlijk Programma, waarin het Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen overeen zijn gekomen dat alle gemeenten over vier jaar een duidelijk beleid moeten hebben om mensenhandel tegen te gaan, heeft wel zo'n concreet en meetbaar doel, waar de gemeenten mee aan de slag kunnen. De uitwerking hiervan in het Plan van Aanpak wordt dan ook met belangstelling tegemoet gezien.

Een ander punt van aandacht betreft de implementatie van beleid. In de afgelopen jaren zijn vanuit het Rijk diverse maatregelen toegezegd, waarvan de opvolging soms jaren op zich heeft laten wachten, of die nog altijd niet zijn opgevolgd. De ontwikkeling en de landelijke uitrol van de webcrawler door de Nationale Politie en de implementatie van de aanbevelingen van de Commissie Lenferink springen daarbij het meest in het oog. Het is positief dat de gemeenten onlangs hebben afgesproken de aanbevelingen van Commissie Lenferink te zullen overnemen, en dat onder meer een landelijke uitrol van zorgcoördinatoren is toegezegd. Een stevige rol van het Rijk blijft echter onontbeerlijk bij het implementeren van deze afspraken. Dit geldt zeker in het licht van de positieve verplichting die de Nederlandse staat heeft in het voorkomen van mensenhandel en het beschermen van slachtoffers, en de belangrijke rol die gemeenten daarin kunnen vervullen.

Daarbij blijft ook van belang dat genoeg aandacht is voor het meten van het effect van de maatregelen en interventies die worden uitgevoerd. Een goed voorbeeld daarvan is het onderzoek naar de effectiviteit van de behandeling van slachtoffers van seksuele uitbuiting binnen de onderzoekslijn kindermishandeling bij ZonMw. Het is belangrijk dat ook bij toekomstige maatregelen telkens wordt nagedacht op welke wijze het effect ervan kan worden gemeten.

Tot slot zijn er blijvende zorgen over de belemmeringen die bestaan bij de registratie van en informatie-uitwisseling over slachtoffers van mensenhandel. De privacy van slachtoffers is van groot belang. Tegelijkertijd is een gedegen inzicht in de aard en omvang cruciaal voor het ontwikkelen van effectief beleid, en voor het meten van het effect van de aanpak van mensenhandel. Dit inzicht vormt daarmee de basis voor effectieve preventie en bescherming van slachtoffers en voor de aanpak van daders en dat komt met deze belemmeringen in gevaar.



### 3.1 Inleiding

Voor het monitoren van de slachtoffers van mensenhandel die in Nederland in beeld komen, maakt de Nationaal Rapporteur met name 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, Dienst Opsporing (ISZW-DO)), andere organisaties en individuen.

Zoals in §1.1.1 uiteengezet, vormt de schatting van de totale populatie mensenhandelslachtoffers (zowel de slachtoffers in beeld als de slachtoffers die buiten beeld blijven) in Nederland over 2014/2015 het vertrekpunt waartegen de bij CoMensha gemelde slachtoffers moeten worden afgezet. Daar waar van toepassing (§3.2, [Figuur 3.2](#) en §3.3.3, [Figuur 3.7](#)) is in dit hoofdstuk aan deze schatting gereflecteerd.

#### 3.1.1 Melden bij CoMensha: moeten – mogen – kunnen

##### *Opsporingsinstanties*

Wanneer het gaat om slachtoffers die door de politie en/of de KMar worden aangetroffen in het kader van het vreemdelingenrecht geldt een meldplicht.<sup>2</sup> Maar ook ten aanzien van andere (bijvoorbeeld Nederlandse) slachtoffers wordt zoveel mogelijk aangespoord tot melden. Zo stelt het Referentiekader mensenhandel en -smokkel het volgende: 'Alle door een gecertificeerde rechercheur vastgestelde vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel worden gemeld bij CoMensha.' Om ervoor te zorgen dat opsporingsambtenaren (binnen de verschillende eenheden) van de Nationale Politie slachtoffers met wie zij te maken krijgen in vergelijkbare gevallen melden, zijn werkafspraken gemaakt met CoMensha. Die houden in dat mensenhandelslachtoffers in de volgende gevallen worden gemeld:

<sup>1</sup> In de Vc 2000.

<sup>2</sup> 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 vermerging 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.

- 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, 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.

Momenteel vinden er ook gesprekken plaats tussen CoMensha en de KMar en ISZW-DO om te komen tot vergelijkbare werkafspraken. Beide opsporingsinstanties staan hier welwillend tegenover.<sup>3</sup>

#### Andere organisaties

Bij andere organisaties en individuen die slachtoffers bij CoMensha melden moet worden gedacht aan zorgcoördinatoren,<sup>4</sup> andere overheidsinstanties en non-gouvernementele organisaties (ngo’s) die in aanraking kunnen komen met menshandelsslachtoffers (zoals ambulante en residentiële hulpverlenende instanties die zich specifiek richten op menshandelsslachtoffers/migranten/prostitutie(s), instanties die maatschappelijke of juridische diensten verlenen, jeugdhulpaanbieders, Veilig-Thuis-organisaties etc.). Met deze organisaties bestaan geen werkafspraken. Tot slot kunnen ook bezorgde burgers (of slachtoffers zelf) bij CoMensha melden, al komt dit maar weinig voor.

Echter, ingevolge de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) – tot 25 mei 2018 de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) – mogen genoemde organisaties niet zonder meer bijzondere persoonsgegevens van slachtoffers aan CoMensha verstrekken. Hiertoe is ofwel een wettelijke grondslag nodig, ofwel een toestemmingsverklaring van het slachtoffer (of diens ouder/voogd), hetgeen in de praktijk een grote belemmering vormt. Ondanks eerdere aanbevelingen van de Nationaal Rapporteur<sup>5</sup> is hiervoor tot op heden nog geen oplossing gevonden, waardoor het melden van slachtoffers bij CoMensha in gevaar is. Hierdoor vertroebelt het zicht op de aard en omvang van de mensenhandel die in Nederland in beeld is, hetgeen een belangrijke voorwaarde is om te komen tot effectief beleid (zie §2.1.4 en tevens §5.4).

### 3.1.2 Welke slachtoffers komen voor in de CoMensha-registratie?

Uit de schatting van de slachtofferpopulatie (zie §1.1.1) blijkt dat in 2014/2015 gemiddeld maar één op de vijf slachtoffers bij CoMensha is gemeld, maar ook dat deze ratio sterk verschilt per menshandelvorm (binnenlandse/grensoverschrijdende mensenhandel, seksuele uitbuiting/uitbuiting buiten de seksindustrie).<sup>6</sup> Dit betekent dat het ene slachtoffer een grotere kans heeft om in de CoMensha-registratie voor te komen, dan het andere slachtoffer. 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.

3 Mondelinge informatie CoMensha d.d. 25 september 2018.

4 Zorgcoördinatoren hebben tot doel de belangen van menshandelsslachtoffers te behartigen en om een samenhangend hulp- en ondersteuningsaanbod voor hen te organiseren (zie <https://www.wegwijzermensenhandel.nl/Zorgcoördinatoren/Zorgcoördinatoren.aspx>) en tevens §2.1.3.

5 Zie *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).

6 Zie *Nationaal Rapporteur 2017* (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), §3.8.

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 (omvang) 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 zijn er grote verschillen tussen zowel de persoonskenmerken van slachtoffers als de manier waarop zij in beeld gebracht kunnen worden. Zo worden bijvoorbeeld Nederlandse slachtoffers die worden uitgebuit in de thuisprostitutie, ergens anders, en door andere instanties, als slachtoffer van mensenhandel herkend, dan bijvoorbeeld buitenlandse slachtoffers die worden uitgebuit in de horeca. Welke slachtoffers van welke mensenhandelvormen het meest in beeld worden gebracht (aard), is dus met name afhankelijk van de focus van identificerende instanties en niet per definitie van hoe vaak deze slachtoffers voorkomen.<sup>7</sup>

#### *Van het in beeld brengen van slachtoffers naar het melden van slachtoffers bij CoMensha*

Idealiter zou ieder slachtoffer dat ergens (bij een instantie/persoon) in beeld is gekomen, bij CoMensha worden gemeld. In de praktijk gebeurt dit echter niet altijd. Om als slachtoffer bij CoMensha gemeld te worden moet de instantie/persoon die te maken krijgt met het slachtoffer niet alleen in staat zijn om het slachtofferschap te herkennen, maar daarnaast 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 (omvang) en welke slachtoffers (aard) 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.

Bovenstaande is uiteraard van groot belang voor de interpretatie van cijfers. Waar van toepassing zijn daarom de cijfers in dit hoofdstuk in verband gebracht met de beschreven ontwikkelingen in beleid, wetgeving en onderzoek, zoals uiteengezet in voorgaand [Hoofdstuk 2](#).

### **3.1.3 Leeswijzer**

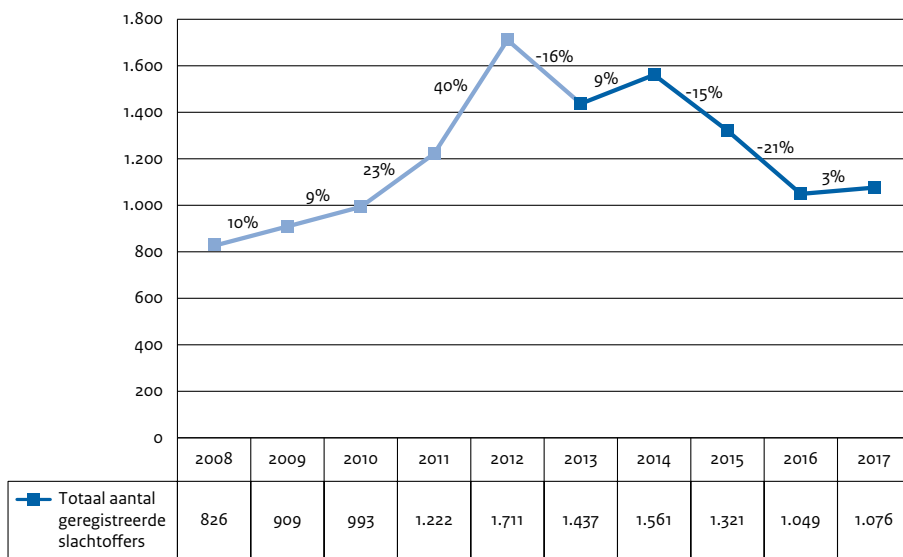
In [§3.2](#) wordt ingegaan op het totaal aantal slachtoffers dat bij CoMensha is gemeld in de afgelopen jaren. Vervolgens worden de slachtoffers in [§3.3](#) ingedeeld in de vier mensenhandelvormen (op basis van uitbuitingsvorm en mensenhandelroute). Voorts worden deze vier groepen slachtoffers telkens met elkaar vergeleken: in [§3.4](#) op basis van hun persoonskenmerken (geslacht, leeftijd en nationaliteit), in [§3.5](#) op basis van de melder, in [§3.6](#) op basis van opvang(behoefte) en in [§3.7](#) op basis van het al dan niet doen van aangifte. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met de conclusie in [§3.8](#).

---

7 Ook veranderingen in (de interpretatie van) wet- en regelgeving kunnen leiden tot meer of minder geregistreerde slachtoffers. Zo kan een verbreding van de definitie (zoals in 2005 toen naast seksuele uitbuiting ook uitbuiting buiten de seksindustrie en orgaanhandel werden opgenomen in de delictomschrijving van mensenhandel) leiden tot meer geregistreerde slachtoffers, en kan een versmalling van de definitie (zoals het vereiste van uitbuiting dat sinds het arrest van de Hoge Raad van 17 mei 2016 in gevallen van art. 273f lid 1 sub 3 Sr geldt, zie ook [§3.2](#)) minder geregistreerde slachtoffers tot gevolg hebben.

### 3.2 Aantal slachtoffers

In **Figuur 3.1** is voor de tienjarige periode 2008-2017 het jaarlijks aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers te zien. Zoals in de vorige paragraaf (§3.1.2) uiteengezet, zeggen deze jaarlijkse aantallen geregistreerde slachtoffers niets over (de ontwikkeling van) de populatieomvang (de slachtoffers in beeld plus de slachtoffers die buiten beeld blijven).



**Figuur 3.1** Aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers per jaar

Bron: CoMensha-databestanden (2008-2017)

Uit voorgaande figuur blijkt duidelijk dat de laatste jaren sprake was van steeds minder slachtoffers die bij CoMensha worden gemeld. Het meest recente jaar lijkt de dalende lijn te hebben gebroken, maar er kan nog niet gesproken worden van een opwaartse trend. 2017 (1.076 gemelde slachtoffers) is dus vergelijkbaar met 2016 waarin het kleinste aantal slachtoffers in jaren (sinds 2011) werd gemeld (namelijk 1.049).

Dat het in 2017 zou gaan om iets meer gemelde slachtoffers ( $n=27$ ) dan in 2016 is overigens niet juist. In tegenstelling tot 2015 en 2016, heeft CoMensha in 2017 namelijk bij het Expertisecentrum Mensenhandel Mensensmokkel (EMM) de registraties 'mensenhandel' van (met name) opsporingsinstanties opgevraagd en op basis daarvan de CoMensha-registratie aangevuld (nieuwe slachtoffers toegevoegd) en verrijkt (ontbrekende informatie van reeds geregistreerde slachtoffers toegevoegd). CoMensha ziet hier toe noodzaak: enerzijds omdat opsporingsinstanties toch nog steeds niet altijd melden (ondanks meldplicht, werkafspraken etc., zie §3.1.1), en anderzijds omdat wanneer zij dit wel doen, de melding vaak onvolledig is. Op het initiatief om de CoMensha-registratie te completeren middels de EMM-registratie valt uiteraard niets af te dingen. Maar er zijn wel vraagtekens te plaatsen bij de manier waarop dit is

gebeurd<sup>8</sup> en tevens bij het beeld dat sprake zou zijn van een lichte stijging in 2017. Het EMM zelf kan namelijk niet als melder worden beschouwd (zie in §3.5 het kopje ‘EMM-meldingen’ onder [Figuur 3.12](#)). 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 (65 minder dan weergegeven in [Figuur 3.1](#)) en in dat geval zou juist sprake zijn van wederom een (lichte) daling.<sup>9</sup>

[Figuur 3.2](#) laat zien wat het effect is wanneer 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 delictsbestanddeel. 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>10</sup> Het uitsluitend over de grens brengen om in Nederland in de prostitutie te werken (of andersom) kan sindsdien dus niet langer als mensenhandel worden aangemerkt. 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>11</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 uitbuitingslachtoffers gemelde personen – die ingevolge voornoemd arrest dus niet meer als slachtoffers kunnen worden gepercipieerd – buiten beschouwing gelaten.<sup>12</sup>

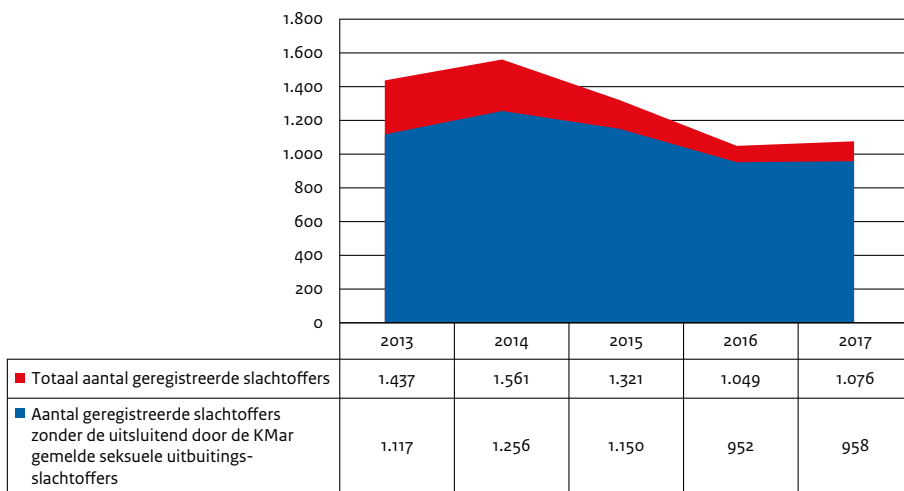
8 Bij de personen die voorkomen in de registraties die het EMM levert staat (onder meer) de ‘rol’ van deze personen genoemd. De personen met rollen die volgens CoMensha slachtofferschap impliceren (zoals ‘slachtoffer’, maar ook ‘benadeelde’) zijn toegevoegd aan de CoMensha-registratie, ook wanneer zij 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 (mondellinge informatie CoMensha d.d. 25 september 2018).

9 Volgens CoMensha worden ieder jaar de EMM-registraties opgevraagd en worden die ook reeds sinds jaar en dag geleverd: dit is alleen pas zichtbaar in de CoMensha-registratie vanaf 2014. In 2015 en 2016 zijn de EMM-registraties niet (of in ieder geval in veel mindere mate) geleverd (omdat het EMM bedenkingen had). Daarnaast registreert CoMensha in 2017 het EMM altijd als melder, ook als het slachtoffer al voorkwam in de CoMensha-registratie. In eerdere jaren gebeurde dit (vrijwel) niet (mondellinge informatie CoMensha d.d. 25 september 2018). Om voorgaande redenen zijn – volgens de CoMensha-registratie – in 2014: 59 slachtoffers uitsluitend door het EMM ‘gemeld’ (en één slachtoffer ook door een andere melder); in 2015: vijf slachtoffers uitsluitend door het EMM ‘gemeld’; in 2016: zestien slachtoffers uitsluitend door het EMM ‘gemeld’ (en één slachtoffer ook door een andere melder); en in 2017: 65 slachtoffers uitsluitend door het EMM ‘gemeld’ en maar liefst 181 ook door een andere melder (zie ook [Figuur 3.12](#)).

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

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

12 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.



**Figuur 3.2** Aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers met en zonder de uitsluitend door de KMar gemelde seksuele uitbuitingslachtoffers, per jaar (N=6.444)

Bron: CoMensha-databestanden (2013-2017)

Wanneer naar het aantal slachtoffers exclusief de sub-3-persoenen (blauw) wordt gekeken dan blijkt in recente jaren dezelfde ontwikkeling als beschreven onder [Figuur 3.1](#) (inclusief de sub-3-persoenen, tevens rood in [Figuur 3.2](#)). In 2016 en 2017 zijn ongeveer evenveel slachtoffers gemeld (952 respectievelijk 958), en dit zijn er aanzienlijk minder dan in de jaren daarvoor. Aangezien er geen aanwijzingen zijn dat de populatieomvang kleiner zou zijn geworden, impliceert<sup>13</sup> dit dat er recent mogelijk nog minder slachtoffers (exclusief de sub-3-persoenen) in beeld zijn gekomen dan de gemiddeld één op de vijf slachtoffers in 2014/2015 (zie [§1.1.1](#)). Dit is uiteraard onwenselijk, immers: hoe meer zicht op slachtoffers, hoe meer slachtoffers hulp en bescherming kan worden geboden.

Daarnaast is in de figuur te zien dat het aantal slachtoffers exclusief de sub-3-persoenen (blauw) – in recente jaren – parallel loopt aan het aantal slachtoffers inclusief de sub-3-persoenen (rood). Dit betekent dat het aandeel gemelde sub-3-persoenen de laatste jaren redelijk stabiel is (in de periode 2015-2017 tussen de 9,3% en de 12,9% van het jaarlijks aantal meldingen). Verder valt op dat in de twee meest recente jaren aanzienlijk minder (zowel absoluut als relatief) sub-3-persoenen zijn gemeld dan in de jaren daarvoor (2017: 118, 2016: 97, 2015: 171, 2014: 305, 2013: 320). Voor een deel zou dit te maken kunnen hebben met voornoemd arrest van de Hoge Raad van 17 mei 2016. Het is niet ondenkbaar dat de KMar (de instantie die zicht heeft op grensoverschrijdende prostitutie) naar aanleiding van dit arrest minder slachtoffers is gaan melden. Vanwege andere prioriteitsstellingen liepen echter – ook vóór dit arrest – de meldingen vanuit de KMar reeds drastisch terug.<sup>14</sup>

13 Dit kan niet met zekerheid worden gesteld, vanwege de geïmputeerde waarden waarvan sprake was bij de schatting over 2014/2015 (zie [Nationaal Rapporteur 2017](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), §3.8).

14 Zie [Nationaal Rapporteur 2016](#) (Monitor mensenhandel, Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015), pp. 32-33.

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>15</sup> In de hieropvolgende paragrafen zal dus telkens uitgegaan worden van het totaal van 5.433 bij CoMensha gemelde slachtoffers in de periode 2013-2017, waaronder 958 in 2017 (in plaats van totaal 6.444 slachtoffers en 1.076 in 2017). 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 veel overeenkomst te vertonen met slachtoffers van GO-SU), is in dit hoofdstuk wel een aparte subparagraaf (§3.4.2) gewijd aan de uitsluitend door de KMar gemelde seksuele uitbuitingslachtoffers (oftewel de sub-3-persoonen).

### 3.3 Verschillende mensenhandelvormen: vier groepen slachtoffers

In §3.3.1 komen de uitbuitingsvormen waarbinnen de slachtoffers zijn uitgebuit aan de orde: in §3.3.1.1 de meer en minder zichtbare seksuele uitbuitingssectoren en in §3.3.1.2 de uitbuitingssectoren buiten de seksindustrie. Voorts worden in §3.3.2 de slachtoffers van binnenlandse mensenhandel onderscheiden van de slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel (op basis van nationaliteit). Uiteindelijk worden in §3.3.3 de slachtoffers op basis van uitbuitingsvorm (seksuele uitbuiting dan wel uitbuiting buiten de seksindustrie) en mensenhandelaroute (binnenlandse mensenhandel dan wel grensoverschrijdende mensenhandel) ingedeeld in vier groepen.

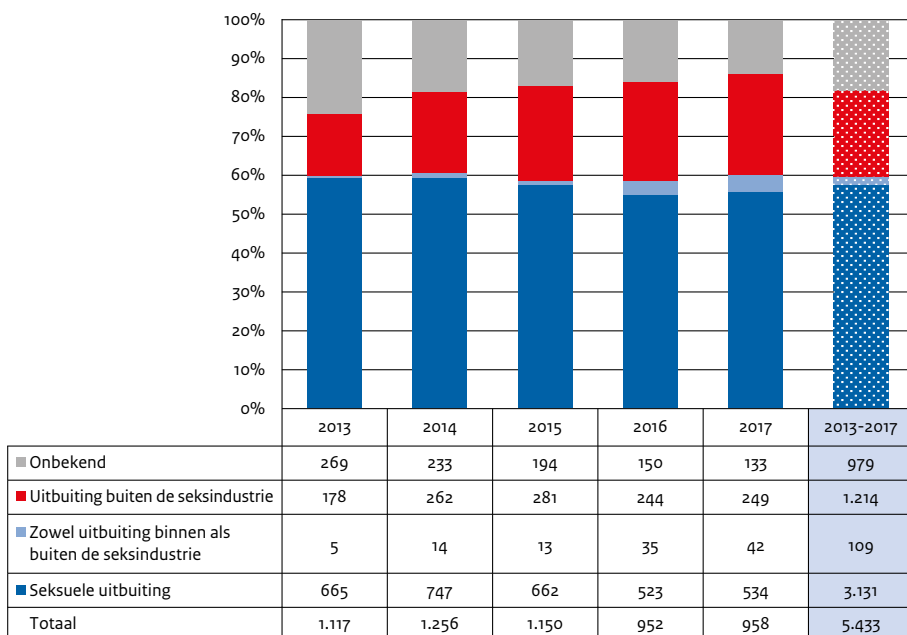
#### 3.3.1 Uitbuitingsvormen

Figuur 3.3 toont hoeveel van de 5.433 slachtoffers die in 2013-2017 bij CoMensha zijn gemeld alleen binnen de seksindustrie zijn uitgebuit, zowel binnen als buiten de seksindustrie of alleen buiten de seksindustrie.<sup>16</sup> De slachtoffers van wie ten tijde van de melding niet bekend is of het om (het oogmerk van) seksuele uitbuiting dan wel (het oogmerk van) uitbuiting buiten de seksindustrie gaat, zijn ingedeeld in de categorie 'onbekend'.<sup>17</sup>

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

16 In de genoemde vijf jaren zijn er twee slachtoffers van orgaanhandel bij CoMensha gemeld (één in 2015 en één in 2017). Deze slachtoffers zijn in [Figuur 3.3](#) meegenomen in de categorie 'uitbuiting buiten de seksindustrie'.

17 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 onder ofwel seksuele uitbuiting, ofwel zowel seksuele uitbuiting als uitbuiting buiten de seksindustrie, ofwel uitbuiting buiten de seksindustrie. Op bovenstaande registratiewijze zijn overigens wel een aantal kanttekeningen van toepassing. Zo bestond de mogelijkheid van 'nog niet gewerkt' als 'subsector van uitbuiting' nog niet vóór 2014 en is het daarnaast de vraag in hoeverre alle melders op de hoogte zijn van deze manier van registreren. Met andere woorden: het is denkbaar dat de categorie 'nog niet gewerkt' als 'sector van uitbuiting' en de categorie 'nog niet gewerkt' als 'subsector van uitbuiting' soms per abuis door elkaar worden gehaald (en tevens is hierbij verwarring denkbaar met de categorie 'onbekend' als 'sector van uitbuiting' en de categorie 'onbekend' als 'subsector van uitbuiting').



**Figuur 3.3** Bij CoMensha gemelde slachtoffers naar uitbuitingsvorm, per jaar<sup>18</sup>  
(N=5.433)

Bron: CoMensha-databestanden (2013-2017)

Voorgaande figuur geeft over de verschillende jaren een redelijk stabiel beeld weer van het percentage seksuele uitbuiting: gemiddeld 59,6% (waarvan 2,0% in combinatie met uitbuiting buiten de seksindustrie). Vanaf 2014 daalde het absolute aantal slachtoffers van seksuele uitbuiting echter twee jaar achtereen fors (van 747+14=761 in 2014 naar 523+35=558 in 2016). Deze daling zette in 2017 niet door, maar stabiliseerde met totaal 576 seksuele uitbuitingslachtoffers. Daarnaast is in de weergegeven vijf jaren ook het absolute aantal slachtoffers in de categorie 'onbekend' gedaald (van 269 in 2013 naar 150 in 2017). Door deze dalingen en het feit dat het absolute aantal slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie in de afgelopen vier jaren juist ongeveer gelijk is gebleven (tussen de 262+14=276 in 2014 en de 281+13=294 in 2015), is het relatieve aandeel uitbuiting buiten de seksindustrie juist gestegen (van 16,4% in 2013 tot 30,4% in 2017).

### 3.3.1.1 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 2013-2017 kunnen de volgende twee meer zichtbare prostitutiesectoren worden onderscheiden: raamprostitutie en bordelen/clubs/privéhuizen en de volgende drie minder zichtbare prostitutiesectoren: thuis-

18  $\chi^2=136,325$ ;  $df=12$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,091$ ;  $p=0,000$ .



prostitutie, escort/hotelprostitutie<sup>19</sup> en een restcategorie 'overige sectoren'<sup>20</sup> 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>21</sup> Dit benadrukt het belang van een codeboek dat door de verschillende melders en CoMensha eenduidig en consequent wordt gebruikt.<sup>22</sup> Overigens is het onderscheid tussen de meer zichtbare sectoren en de minder zichtbare sectoren relevanter, dan een onderscheid tussen de minder zichtbare sectoren onderling. Zeker ook met het oog op het wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp) zoals dat nu voorligt aan de Eerste Kamer (zie ook §2.2.1). Als deze in werking zou treden, zal het toezicht gericht zijn op de bedrijfsmatige onderdelen van de prostitutiebranche die doorgaans de meer zichtbare sectoren betreffen. Momenteel wordt dit wetsvoorstel herzien.

Helaas wordt de specifieke prostitutiesector vaker niet dan wel geregistreerd. Dit is slechts bekend van 35,5% (n=1.150) van alle slachtoffers van seksuele uitbuiting in de periode 2013-2017 (3.131+109=3.240, zie [Figuur 3.3](#)).<sup>23</sup> Van deze 1.150 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.<sup>25</sup> 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).

19 Hotelprostitutie is samengenomen met escort. Dit omdat hotelprostitutie pas sinds 2014 als aparte prostitutiesector geregistreerd wordt en het voor de hand ligt dat gevallen van hotelprostitutie vóór 2014 als escort werden geregistreerd (dit is overigens niet met zekerheid te zeggen, het is bijvoorbeeld ook mogelijk dat die gevallen toen als 'prostitutie' (aldus: overig/onbekend) werden geregistreerd).

20 Onder de categorie 'overige sectoren' vallen de in de tekst genoemde nader gespecificeerde prostitutiesectoren die maar weinig voorkomen (alle minder zichtbaar). Onder deze categorie is niet ook de registratiecategorie 'overig' meegenomen die sinds 2014 bestaat (in plaats daarvan zijn deze gevallen als onbekend beschouwd). Dit omdat deze registratiecategorie niet duidelijk lijkt te verschillen van de registratiecategorie 'onbekend' en omdat vóór 2014 de overige en onbekende gevallen beide werden geregistreerd onder dezelfde registratiecategorie 'prostitutie'.

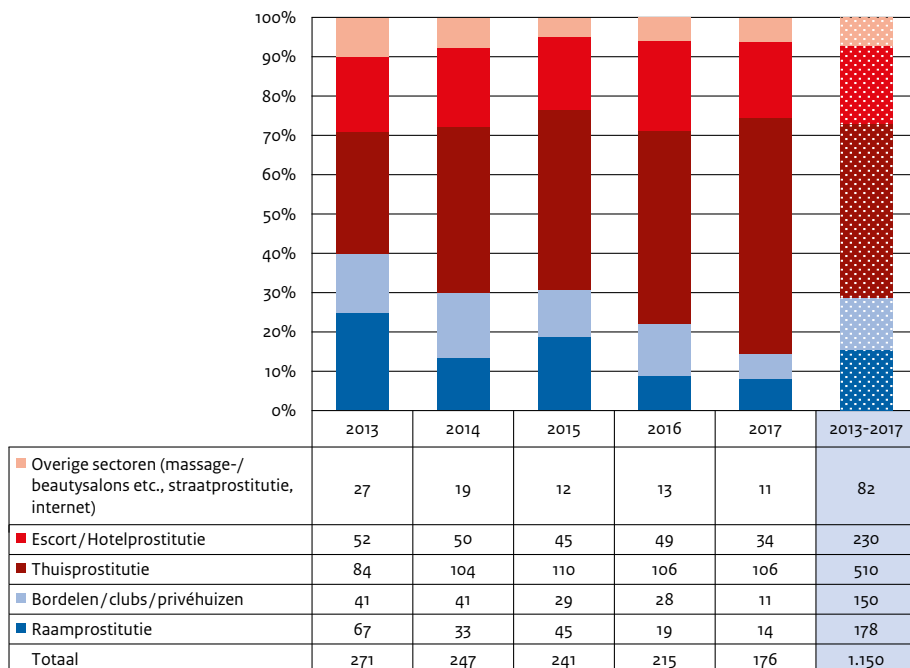
21 Zie hiervoor [Nationaal Rapporteur 2016](#) (Prostitutie en mensenhandel), p. 160.

22 De Nationaal Rapporteur heeft in dit kader reeds een opzet voor een codeboek gemaakt waarin de verschillende definities van prostitutiesectoren uiteen zijn gezet.

23 In 2013: 40,4%; n=271, in 2014: 32,5%; n=247, in 2015: 35,7%; n=241, in 2016: 38,5%; n=215, in 2017: 30,6%; n=176.

24 Sinds 2014 bestaat binnen de 'sector van uitbuiting'='seksuele uitbuiting' ook de 'subsector van uitbuiting'='nog niet gewerkt'. Vanaf 2014 is hiervan 117 keer sprake (23 keer in 2014, 14 keer in 2015, 20 keer in 2016 en 47 keer in 2017). Deze gevallen zijn in [Figuur 3.4a](#) dus ook buiten beschouwing gelaten, oftewel als 'onbekend' beschouwd.

25 Oftewel: meer zichtbaar gaat boven minder zichtbaar en vervolgens gaat minder vaak voorkomend boven vaker voorkomend (op basis van de totale periode 2013-2017), maar gaat wel alles boven de restcategorie 'overige sectoren'.



**Figuur 3.4a** Bij CoMensha gemelde slachtoffers van seksuele uitbuiting, naar sector indien bekend, per jaar<sup>26</sup> (N=1.150)

Bron: CoMensha-databestanden (2013-2017)

De figuur laat duidelijk een trapsgewijze afname zien van het 'blauwe aandeel', oftewel de meer zichtbare sectoren en tegelijkertijd aldus een gestage toename van het 'rode aandeel', oftewel de minder zichtbare sectoren. Hierbij dient te worden opgemerkt dat van dit laatste (een toename van het minder zichtbare deel) alleen relatief sprake is. In absolute zin is het aantal slachtoffers waarbij bekend is dat ze worden uitgebuit in de minder zichtbare sectoren ongeveer gelijk gebleven (variërend tussen 106+34+11=151 in 2017 en 104+50+19=173 in 2014). De verandering zit hem dus in het feit dat er recent nog maar nauwelijks slachtoffers uitgebuit in de meer zichtbare sectoren worden gemeld (dit waren er in 2013 nog 67+41=108, maar in 2017 nog maar 14+11=25).

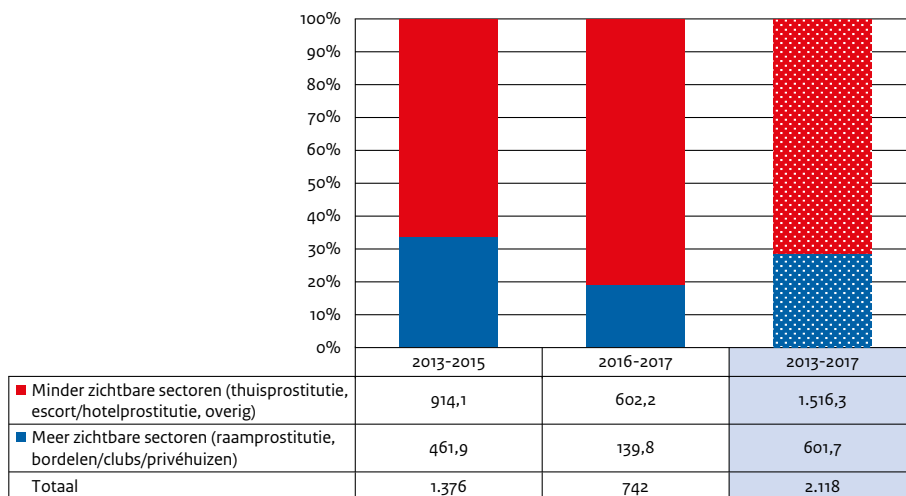
Gezien het feit dat voorgaande [Figuur 3.4a](#) slechts gebaseerd is op 35,5%, is het niet aannemelijk dat de figuur als representatief kan worden beschouwd voor alle slachtoffers van seksuele uitbuiting die in 2013-2017 bij CoMensha zijn gemeld. Er is daarom gecorrigeerd voor de vertekende effecten van de volgende drie factoren die zowel samenhangen met het al dan niet bekend zijn van de prostitutiesector, als met de prostitutiesector (meer of minder zichtbaar) indien die bekend is: de herkomstregio van een slachtoffer,<sup>27</sup>

26  $\chi^2=67,087$ ;  $df=16$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,121$ ;  $p=0,000$ .

27 De factor 'herkomstregio' bestaat uit vier categorieën: Nederland, EU vanaf 2004, Afrika en overig. Het al dan niet bekend zijn van de prostitutiesector:  $\chi^2=228,964$ ;  $df=3$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,269$ ;  $p=0,000$  / de prostitutiesector indien bekend:  $\chi^2=271,693$ ;  $df=3$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,488$ ;  $p=0,000$ .

de minder- of meerderjarigheid van een slachtoffer<sup>28</sup> en de melder (tevens naar regio)<sup>29, 30</sup> Hierdoor kon de prostitutiesectorverdeling van een deel van de slachtoffers waarbij dit aanvankelijk niet bekend was, worden bijgeschat (zie voor de onderzoeksverantwoording [Bijlage 1](#)).

In [Figuur 3.4b](#) is de verdeling: meer zichtbaar versus minder zichtbaar – gecorrigeerd voor de vertekende effecten van de voornoemde drie factoren (herkomstregio, minder-/meerderjarigheid, melder naar regio) – in de periode 2013-2015, afgezet tegen dezelfde verdeling in de periode 2016-2017. In [Figuur 3.4b](#) zijn 1.376 slachtoffers (65,3%) van de totaal 2.106 slachtoffers van seksuele uitbuiting die in de jaren 2013-2015 bij CoMensha zijn gemeld opgenomen,<sup>31</sup> en 742 slachtoffers (65,4%) van de totaal 1.134 slachtoffers van seksuele uitbuiting die in de jaren 2016 en 2017 bij CoMensha zijn gemeld.<sup>32</sup> Voor de totale periode 2013-2017 kan de verdeling in [Figuur 3.4b](#) aldus als representatief worden beschouwd voor in ieder geval 65,4% (n=2.118) van alle 3.240 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 jaar (N=2.118)

Bron: CoMensha-databestanden (2013-2017)

- 28 Het al dan niet bekend zijn van de prostitutiesector:  $\chi^2=57,695$ ;  $df=1$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,134$ ;  $p=0,000$  / de prostitutiesector indien bekend:  $\chi^2=11,126$ ;  $df=1$ ;  $p=0,001$ ;  $V=0,099$ ;  $p=0,001$ .
- 29 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:  $\chi^2=643,711$ ;  $df=11$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,455$ ;  $p=0,000$  / de prostitutiesector indien bekend:  $\chi^2=84,497$ ;  $df=11$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,274$ ;  $p=0,000$ .
- 30 Zie ook [Nationaal Rapporteur 2016](#) (Prostitutie en mensenhandel), pp. 160-161.
- 31 In vergelijking tot 759 (36,0%) van de 2.106 in 2013-2015 in [Figuur 3.4a](#).
- 32 In vergelijking tot 391 (34,5%) van de 1.134 in 2016-2017 in [Figuur 3.4a](#).

Uit [Figuur 3.4b](#) blijkt voor de periode 2013-2015 de volgende verdeling: 33,6% meer zichtbaar versus 66,4% minder zichtbaar. Deze verhouding is in de periode 2016-2017 aanzienlijk anders: 18,8% meer zichtbaar versus 81,2% minder zichtbaar. Ook hier geldt dus dat een trend waarneembaar lijkt naar het relatief steeds vaker aantreffen van slachtoffers van seksuele uitbuiting 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 uitbuitingslachtoffers dan [Figuur 3.4a](#), is ook hier nog steeds sprake van ongeveer een derde van de gemelde slachtoffers waarover geen uitspraken kan worden gedaan.<sup>33</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. In het kader van het wetsvoorstel Wrp (zie ook [§2.2.1](#)), dat momenteel overigens nog wordt herzien, is dit zeer zorgelijk. Zoals eerder opgemerkt zal het toezicht, bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel zoals dat nu voorligt aan de Eerste Kamer, gericht zijn op de bedrijfsmatige onderdelen van de prostitutiebranche die doorgaans de meer zichtbare sectoren betreffen.<sup>34</sup> Slachtoffers van seksuele uitbuiting – die nu dus juist steeds vaker lijken te worden aangetroffen in deze minder zichtbare sectoren – zullen in de toekomst dan veel minder in beeld komen en als gevolg hiervan niet de hulp en bescherming krijgen waar zij recht op hebben.

### 3.3.1.2 Uitbuiting buiten de seksindustrie: sectoren

Uit [Figuur 3.3](#) bleek dat er in 2013-2017 in totaal 1.214 slachtoffers (waarvan 249 in 2017) bij CoMensha zijn gemeld die alleen zijn uitgebuit buiten de seksindustrie en daarnaast nog 109 (waarvan 42 in 2017) die zowel binnen als buiten de seksindustrie zijn uitgebuit (totaal aldus 1.323). De specifieke sector waarbinnen deze uitbuiting heeft plaatsgevonden is een stuk vaker geregistreerd – namelijk gemiddeld in 76,9% (n=1.018) van de gevallen<sup>35</sup> – dan in het geval van seksuele uitbuiting (zie [§3.3.1.1](#)). Dit betekent echter dat dit nog altijd in bijna een kwart van de gevallen onbekend is. In [Figuur 3.5](#) zijn de specifieke uitbuitingssectoren weergegeven van de hiervoor genoemde 1.018 slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie waarbij deze informatie is geregistreerd.<sup>36, 37</sup> In de figuur is met kleur een onderscheid gemaakt tussen de arbeidssectoren (de blauwe sectoren) en de andersoortige sectoren (de rode sectoren).

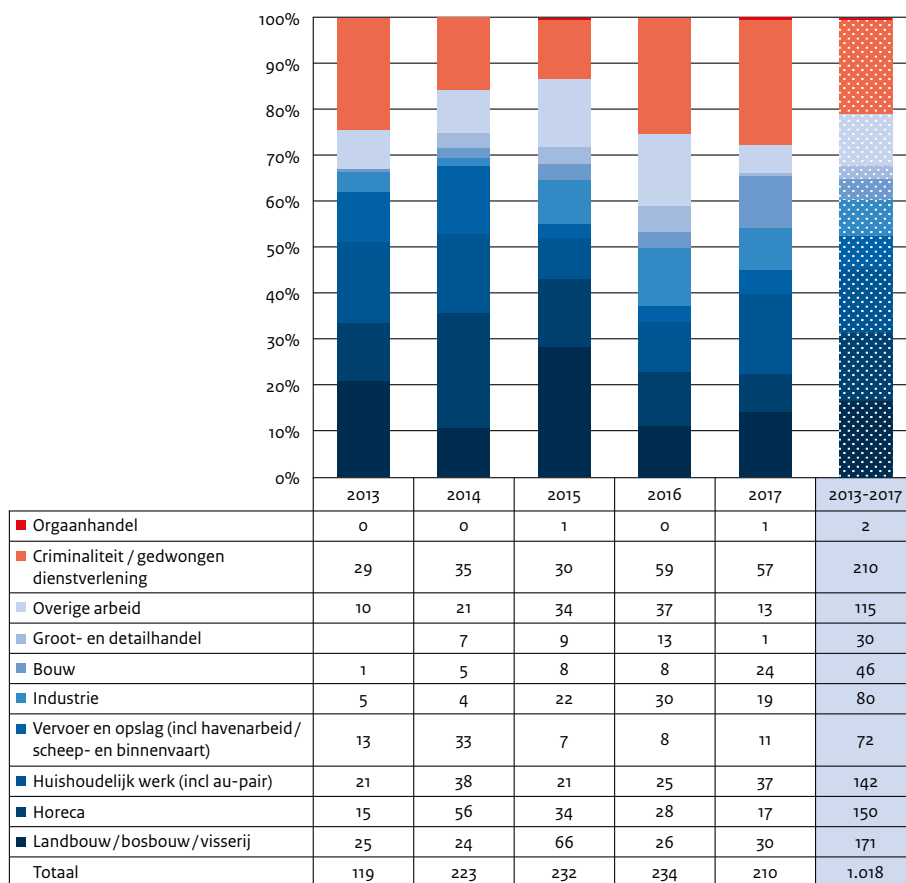
33 Daarbij kunnen tevens geen uitspraken worden gedaan over of er meer prostituees worden uitgebuit in bijvoorbeeld de meer zichtbare of juist de minder zichtbare sectoren (zie ook [Nationaal Rapporteur 2016](#) (Prostitutie en mensenhandel), p. 162).

34 Zie ook [Nationaal Rapporteur 2016](#) (Prostitutie en mensenhandel), §8.5 en §8.6 (Aanbeveling 1).

35 In 2013: 65,0%; n=119, in 2014: 80,8%; n=223, in 2015: 78,9%; n=232, in 2016: 83,9%; n=234, in 2017: 72,2%; n=210.

36 Sinds 2014 bestaat binnen de 'sector van uitbuiting' = 'uitbuiting buiten de seksindustrie' ook de 'subsector van uitbuiting' = 'nog niet gewerkt'. Vanaf 2014 is hiervan tien keer sprake (drie keer in 2014, één keer in 2016 en zes keer in 2017). Deze gevallen zijn in [Figuur 3.5](#) dus ook buiten beschouwing gelaten, oftewel als 'onbekend' beschouwd.

37 Omdat een (klein) aantal slachtoffers waarbij de sector is ingevuld in meer dan één sector zijn uitgebuit, is de volgende hiërarchie toegepast: arbeidsuitbuiting gaat boven criminele uitbuiting/gedwongen dienstverlening en vervolgens gaan minder voorkomende arbeidssectoren boven vaker voorkomende arbeidssectoren, maar gaan alle arbeidssectoren 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 uitbuiting buiten de seksindustrie, naar sector indien bekend, per jaar<sup>38</sup> (N=1.018)

Bron: CoMensha-databestanden (2013-2017)

Het gaat ieder jaar bij een ruime meerderheid (gemiddeld bij 79,2%) van de bij CoMensha gemelde slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie waarbij de sector bekend is, om in ieder geval een vorm van arbeidsuitbuiting (de blauwe categorieën in [Figuur 3.5](#)). De meest voorkomende arbeidssectoren wisselen per jaar, en zijn niet zelden het gevolg van grote uitbuitingszaken die aan het licht komen (dat wil zeggen uitbuitingszaken met een groot aantal slachtoffers).

#### *Uitzendbureaus*

Het komt bij uitbuiting buiten de seksindustrie (waarbij geen sprake is van criminele uitbuiting/gedwongen dienstverlening/orgaanhandel) regelmatig voor dat in de CoMensha-registratie is aangegeven dat de slachtoffers via een uitzendbureau op een plek van uitbuiting terecht zijn

38 Arbeidsuitbuiting versus criminele uitbuiting/gedwongen dienstverlening/orgaanhandel:  $\chi^2=20,915$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,143$ ;  $p=0,000$ .

gekomen: zowel in 2016 als in 2017 bij een kwart (respectievelijk 25,9%<sup>39</sup> en 26,9%<sup>40</sup>).<sup>41</sup> De Nationaal Rapporteur ziet voor de uitzendbranche, mede vanwege dit hoge percentage, een belangrijke rol weggelegd in de aanpak van mensenhandel.

Verder valt op dat in de twee meest recente jaren – zowel absoluut als relatief (59 slachtoffers in 2016 (25,2%) en 57 slachtoffers in 2017 (27,1%)) – sprake is van aanzienlijk meer slachtoffers van criminele uitbuiting/gedwongen dienstverlening dan in de jaren daarvoor (maximaal 35 slachtoffers in 2014). De in 2016 en 2017 gemelde slachtoffers van criminele uitbuiting/gedwongen dienstverlening betreffen relatief veel minderjarigen (37,1%, vergelijk met [Figuur 3.9](#) waaruit blijkt dat in de jaren 2016 en 2017 22,0% van alle gemelde slachtoffers in deze twee jaren minderjarig is). Zij zijn met name gedwongen tot het plegen van diefstal/vermogensdelicten, maar ook het gedwongen plegen van drugsdelicten, bedelen en schuldenopbouw kwam regelmatig voor. Het recent gestegen aantal gemelde slachtoffers van criminele uitbuiting/gedwongen dienstverlening hangt vermoedelijk samen met de toegenomen aandacht voor deze uitbuitingsvorm, waarbij het opsporingsonderzoek 13Oceans een belangrijke aanjagende rol heeft gespeeld. Zoals eerder opgemerkt, richt de groeiende aandacht zich met name op Roma-kinderen als slachtoffer, hetgeen geen recht doet aan de veelzijdigheid van het fenomeen. De Nationaal Rapporteur ziet dit als één van de belangrijkste uitdagingen in de aanpak van criminele uitbuiting (zie ook [§2.4.4](#)).

### 3.3.2 Binnenlandse of grensoverschrijdende mensenhandel

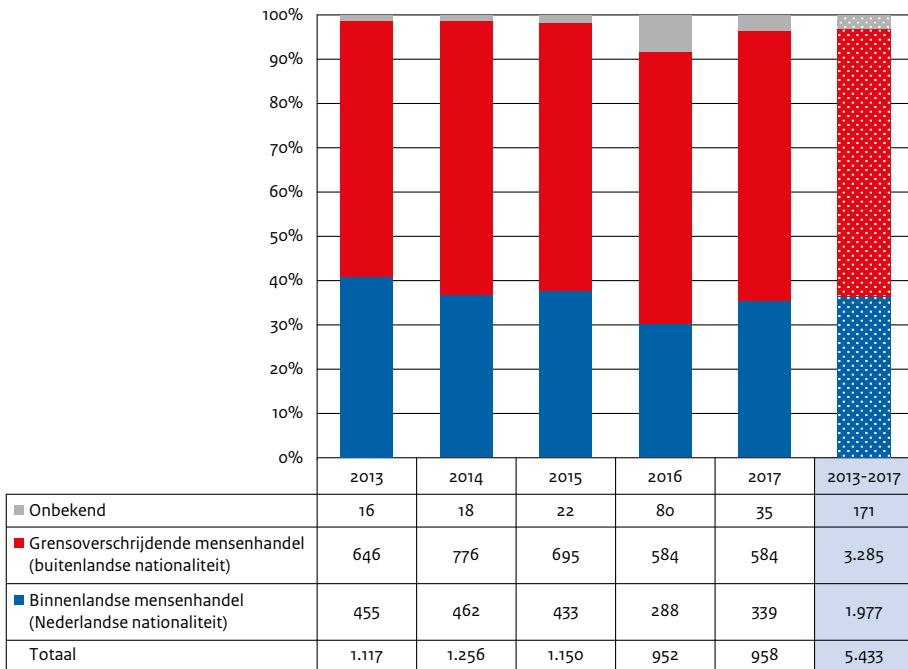
[Figuur 3.6](#) toont of de 5.433 slachtoffers die in 2013-2017 bij CoMensha zijn gemeld, slachtoffer zijn van binnenlandse dan wel grensoverschrijdende mensenhandel. Omdat de registratie betreffende het land van werving en het land van uitbuiting niet volstaat, wordt de mensenhandelroute afgeleid van 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>42</sup>

39 57 slachtoffers van de totaal 220 slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie waarbij de specifieke 'subsector van uitbuiting' ofwel arbeidsuitbuiting betrof ofwel onbekend/nog niet gewerkt was (en dus exclusief de slachtoffers van criminaliteit/gedwongen dienstverlening en orgaanhandel). Deze 220 slachtoffers zijn er dus minder dan de totaal (244+35=)279 slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie in [Figuur 3.3](#), en het zijn er dus meer dan de totaal (26+28+25+8+30+8+13+37=)175 slachtoffers van arbeidsuitbuiting in [Figuur 3.5](#).

40 63 slachtoffers van de totaal 234 slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie waarbij de specifieke 'subsector van uitbuiting' ofwel arbeidsuitbuiting betrof ofwel onbekend/nog niet gewerkt was (en dus exclusief de slachtoffers van criminaliteit/gedwongen dienstverlening en orgaanhandel). Deze 234 slachtoffers zijn er dus minder dan de totaal (249+42=)291 slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie in [Figuur 3.3](#), en het zijn er dus meer dan de totaal (30+17+37+11+19+24+1+13=)152 slachtoffers van arbeidsuitbuiting in [Figuur 3.5](#).

41 Het melden van deze informatie (uitzendbureaus) gebeurt op eigen initiatief van de melder. Omdat hier niet specifiek naar gevraagd wordt, is hiervan waarschijnlijk vaker sprake en betreffen de genoemde percentages minima. Deze informatie ontbreekt over eerdere jaren.

42 Zie [Nationaal Rapporteur 2017](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), [§1.1.1](#).



**Figuur 3.6** Bij CoMensha gemelde slachtoffers naar mensenhandelroute, per jaar<sup>43</sup>  
(N=5.433)

Bron: CoMensha-databestanden (2013-2017)

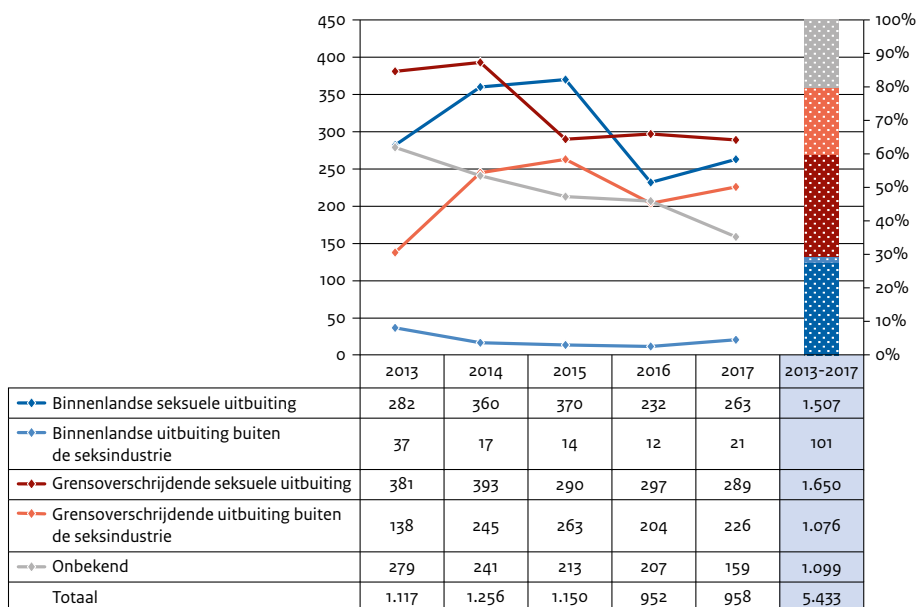
Voorgaande figuur laat zien dat van alle slachtoffers die bij CoMensha in beeld zijn, gemiddeld meer dan een derde (36,4%, zie de totaal kolom) Nederlandse slachtoffers, oftewel slachtoffers van binnenlandse mensenhandel, betreft. Het jaarlijkse percentage fluctueert tussen de 30,3% in 2016 en de 40,7% in 2013. In de twee meest recente jaren is in absolute zin sprake van aanzienlijk minder slachtoffers van binnenlandse mensenhandel dan in de drie jaren ervoor. Wel zijn er in 2017 iets meer gemeld dan in 2016 (339 versus 288).

### 3.3.3 Vier groepen slachtoffers

In [Figuur 3.7](#) zijn verschillende groepen slachtoffers gevormd op basis van de (beoogde) uitbuitingsvorm: seksuele uitbuiting dan wel uitbuiting buiten de seksindustrie (zie [Figuur 3.3](#)), en de mensenhandelroute: binnenlands dan wel grensoverschrijdend (zie [Figuur 3.6](#)).<sup>44</sup> Zo ontstaan de volgende vier groepen: ‘binnenlandse seksuele uitbuiting’ (BL-SU), ‘binnenlandse uitbuiting buiten de seksindustrie’ (BL-UBS), ‘grensoverschrijdende seksuele uitbuiting’ (GO-SU) en ‘grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie’ (GO-UBS). In de resterende groep ‘onbekend’ zitten de slachtoffers waarbij de uitbuitingsvorm en/of de mensenhandelroute/nationaliteit niet bekend was.

43  $\chi^2=130,342$ ;  $df=8$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,110$ ;  $p=0,000$ .

44 Zie voor de verantwoording van deze indeling Kragten-Heerdink, Dettmeijer-Vermeulen en Korf (2017) en [Nationaal Rapporteur 2017](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), §1.1.1.



**Figuur 3.7** Bij CoMensha gemelde slachtoffers naar mensenhandelvorm, per jaar<sup>45</sup>  
(N=5.433)

Bron: CoMensha-databestanden (2013-2017)

De totaalkolom in de figuur (ten opzichte van de rechter-as) laat zien dat van alle bij CoMensha gemelde slachtoffers gemiddeld: 30,4% slachtoffer is van GO-SU; 27,7% van BL-SU; 19,8% van GO-UBS en; slechts 1,9% van BL-UBS. De resterende 20,2% van alle gemelde slachtoffers kon niet worden ingedeeld in één van deze vier groepen. Dit betekent in feite dat het niet mogelijk is om één op de vijf slachtoffers die voorkomt in de CoMensha-registratie goed te monitoren.

Wanneer vervolgens naar de trendlijnen wordt gekeken (ten opzichte van de linker-as) valt op dat het aantal gemelde slachtoffers van GO-SU eerst flink is gedaald (ook zonder de sub-3-personen) en daarna is gestabiliseerd: van bijna 400 in 2013 en 2014 naar bijna 300 in 2015, 2016 en 2017. De andere grensoverschrijdende mensenhandelvorm (GO-UBS) blijft jaarlijks redelijk stabiel: het fluctueert tussen de 204 (in 2016) en de 263 (in 2015) slachtoffers (met uitzondering van 2013 waarin dit aantal aanzienlijk lager lag). In 2014 en 2015 zijn respectievelijk 360 en 370 slachtoffers van BL-SU gemeld. In 2016 daalde dit aantal echter sterk naar slechts 232. In het meest recente jaar zijn in vergelijking hiermee weer wat meer BL-SU slachtoffers gemeld – namelijk 263 – maar het is nog niet vergelijkbaar met het niveau van de jaren vóór 2016. Bij een (te verwachten) ongeveer gelijke populatieomvang (zowel de slachtoffers in beeld als de slachtoffers die buiten beeld blijven) als in 2014/2015, impliceert<sup>46</sup> dit dat in recente jaren nog minder slachtoffers van deze mensenhandelvorm in beeld zijn gekomen (zie ook §1.1.1).

45  $\chi^2=117,239$ ;  $df=16$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,073$ ;  $p=0,000$ . Wald  $\chi^2$  (mensenhandelvorm\*jaar)= 890,732;  $df=5$ ;  $p=0,000$ .

46 Dit kan niet met zekerheid worden gesteld, vanwege de geïmputeerde waarden waarvan sprake was bij de schatting over 2014/2015, zie [Nationaal Rapporteur 2017](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), §3.8.

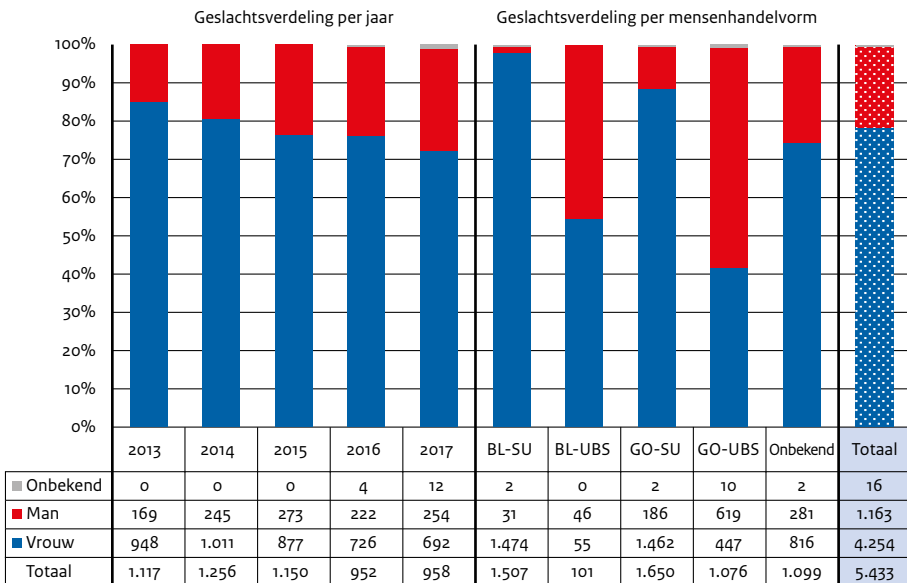


Vanaf dit punt worden de vier groepen slachtoffers en de groep slachtoffers die niet kon worden ingedeeld telkens met elkaar vergeleken. In de hieropvolgende paragraaf (§3.4) wordt hiermee begonnen ten aanzien van de persoonskenmerken van de slachtoffers.

### 3.4 Persoonskenmerken van de vier groepen slachtoffers

#### Geslacht

Figuur 3.8 geeft de geslachtsverdeling<sup>47</sup> weer van de 5.433 bij CoMensha gemelde slachtoffers in de periode 2013-2017, zowel per jaar als per mensenhandelvorm.



Figuur 3.8 Geslacht van de bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar<sup>48</sup> en per mensenhandelvorm<sup>49</sup> (N=5.433)

Bron: CoMensha-databestanden (2013-2017)

Gemiddeld is ruim één op de vijf (21,4%) gemelde slachtoffers man (zie de totaal kolom). 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 15,1% in 2013 naar 26,5% in 2017). Dit komt doordat ruim de helft (57,5%) van de slachtoffers GO-UBS, mannelijke slachtoffers betreffen en de omvang

47 In het geval van transgenders heeft CoMensha, indien bekend, het aangenomen geslacht geregistreerd (schriftelijke informatie CoMensha d.d. 8 augustus 2018).

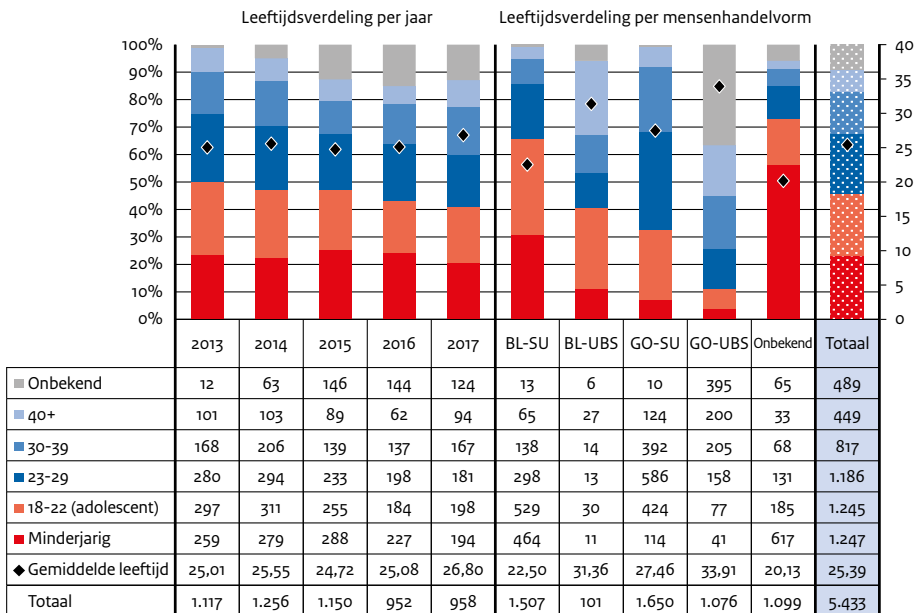
48 Vrouw versus man (exclusief de categorie 'onbekend'):  $\chi^2=51,389$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,097$ ;  $p=0,000$ .

49 Vrouw versus man (exclusief de categorie 'onbekend'):  $\chi^2=1330,416$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,496$ ;  $p=0,000$ .

van deze groep slachtoffers in de afgelopen jaren redelijk stabiel is gebleven (zie [Figuur 3.7](#)), terwijl het aantal slachtoffers van seksuele uitbuiting (zowel BL-SU met gemiddeld slechts 2,1% mannen, als GO-SU met gemiddeld 11,3% mannen) is gedaald (zie [Figuur 3.7](#)): het relatieve aandeel mannen op het totaal neemt hierdoor toe. Verder laat de figuur zien dat het percentage mannen met name –zoals verwacht– samenhangt met de uitbuitingsvorm (uitbuiting buiten de seksindustrie kent aanzienlijk meer mannelijke slachtoffers dan seksuele uitbuiting) en niet zozeer met de mensenhandelroute (al lijken de grensoverschrijdende varianten een iets groter percentage mannen te laten zien dan de binnenlandse varianten).

### Leeftijd

[Figuur 3.9](#) toont zowel de gemiddelde leeftijd (ten opzichte van de rechter-as) als de leeftijdsverdeling in categorieën (ten opzichte van de linker-as) van de 5.433 bij CoMensha gemelde slachtoffers in 2013-2017, per jaar en per mensenhandelvorm. Het gaat overigens om de leeftijd ten tijde van melding bij CoMensha. De leeftijd ten tijde (begin) slachtofferschap kan dus nog lager zijn. Helaas wordt deze leeftijd bij CoMensha minder goed gemeld/geregistreerd en daarom niet gerapporteerd.



**Figuur 3.9** Leeftijd van de bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar<sup>50</sup> en per mensenhandelvorm<sup>51</sup> (N=5.433)

Bron: CoMensha-databestanden (2013-2017)

- 50 Leeftijd in categorieën:  $\chi^2=227,868$ ;  $df=20$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,102$ ;  $p=0,000$  / gemiddelde leeftijd:  $F=6,366$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $p(\text{verschil } 2017-2013)=0,001$ ;  $p(\text{verschil } 2017-2015)=0,000$ ;  $p(\text{verschil } 2017-2016)=0,005$ .
- 51 Leeftijd in categorieën:  $\chi^2=2997,858$ ;  $df=20$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,371$ ;  $p=0,000$  / gemiddelde leeftijd:  $F=344,323$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $p(\text{verschil BL-SU met alle andere groepen})=0,000$ ;  $p(\text{verschil onbekend met alle andere groepen})=0,000$ ;  $p(\text{verschil GO-SU met GO-UBS})=0,000$ .

Gemiddeld is bijna de helft (45,9%) van de gemelde slachtoffers jonger dan 23 jaar (22,9% is minderjarig en eveneens 22,9% is adolescent), en nog geen kwart (23,3%) is dertig jaar of ouder. De gemiddelde leeftijd is 25,4 jaar ten tijde van de melding bij CoMensha (zie de totaal kolom). In de eerste vier weergegeven jaren (2013-2016) verschilt zowel de gemiddelde leeftijd als de leeftijdsverdeling in categorieën niet veel per jaar. In 2017, echter, is de gemiddelde leeftijd wat hoger (namelijk 26,8 jaar ten opzichte van tussen de 24,7 jaar in 2015 en de 25,6 jaar in 2014), wat met name komt door, zowel absoluut als relatief, minder gemelde minderjarige slachtoffers. Verder valt op dat er vanaf 2015 een aanzienlijke groep slachtoffers is waarbij de leeftijd onbekend is, dit betreffen met name slachtoffers van GO-UBS (van de totaal 489 slachtoffers van wie de leeftijd onbekend is in de afgelopen vijf jaar, zijn er 395 GO-UBS-slachtoffers).

De leeftijd van de gemelde slachtoffers verschilt sterk per mensenhandelvorm. Slachtoffers van binnenlandse mensenhandel zijn in verhouding veel vaker minderjarig of adolescent dan slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel. Hetzelfde geldt voor slachtoffers van seksuele uitbuiting ten opzichte van slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie. Hierdoor verschilt de groep BL-SU met 65,9% minderjarigen en adolescenten (en een gemiddelde leeftijd van 22,5 jaar) het meest van de groep GO-UBS met 11,0% minderjarigen en adolescenten (en een gemiddelde leeftijd van 33,9 jaar). Voorts blijkt dat de slachtoffers die niet ingedeeld konden worden in één van de vier groepen – omdat informatie over de uitbuitingsvorm of mensenhandelroute/nationaliteit ontbrak – zeer veel minderjarigen betreffen, zowel absoluut (n=617) als relatief (56,1%).

#### Nationaliteit en herkomstregio

In totaal hebben de 5.433 bij CoMensha gemelde slachtoffers in 2013-2017 120<sup>52</sup> verschillende nationaliteiten. In [Tabel 3.1](#) staan de vijf meest voorkomende nationaliteiten genoemd, zowel voor ieder jaar afzonderlijk, als per mensenhandelvorm.<sup>53</sup> Tussen haakjes is telkens het betreffende aantal slachtoffers genoemd.<sup>54</sup>

**Tabel 3.1 Top-5 nationaliteiten van de bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar en per mensenhandelvorm (N=5.433)**

	2013 n=1.117	2014 n=1.256	2015 n=1.150	2016 n=952	2017 n=958	BL-SU n=1.507	BL-UBS n=101	GO-SU n=1.650	GO-UBS n=1.076	Onbekend n=1.099	Totaal N=5.433
<b>Nederland</b>	1 (455)	1 (462)	1 (433)	1 (288)	1 (339)	1 (1.507)	1 (101)			1 (369)	1 (1.977)
<b>Polen</b>		2 (94)	2 (90)	2 (69)	2 (80)				1 (261)		2 (351)
<b>Roemenië</b>	3 (62)	3 (90)	4 (44)	3 (66)	3 (70)			1 (265)			3 (332)
<b>Bulgarije</b>	4 (60)	5 (55)	3 (85)	5 (41)				4 (132)	3 (118)		4 (268)
<b>Nigeria</b>	5 (54)		4 (44)	4 (46)	4 (46)			2 (201)			5 (231)
<b>Hongarije</b>	2 (85)							3 (140)	4 (68)		

52 Exclusief 'staatloos' en 'onbekend'.

53 Zie voor de aantallen slachtoffers binnen alle 120 voorkomende nationaliteiten, per jaar en per mensenhandelvorm: [Bijlage 2, Tabel B2.1](#).

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

	2013 n=1.117	2014 n=1.256	2015 n=1.150	2016 n=952	2017 n=958	BL-SU n=1.507	BL-UBS n=101	GO-SU n=1.650	GO-UBS n=1.076	Onbekend n=1.099	Totaal N=5.433
Filipijnen		4 (75)							2 (138)		
Oeganda					5 (34)						
China									5 (58)		
Guinee								5 (87)		4 (56)	
Eritrea										2 (62)	
Vietnam										3 (58)	
Afghanistan										5 (38)	

Bron: CoMensha-databestanden (2013-2017)

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 (te weten: Polen, Roemenië en Bulgarije) en Nigeria. Tezamen vormen de slachtoffers met deze vijf nationaliteiten een meerderheid (n=3.159; 58,1%).

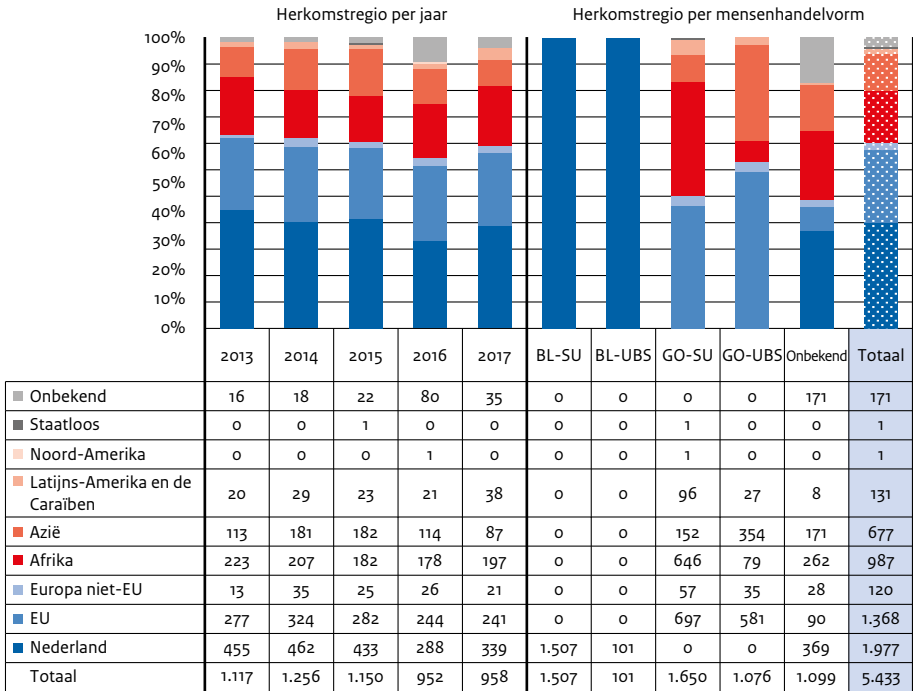
Ondanks dat met name in 2016, maar ook nog steeds in 2017, sprake is van fors minder gemelde Nederlandse slachtoffers in vergelijking tot de jaren ervoor, staat de Nederlandse nationaliteit ook in de meest recente jaren nog steeds met stip bovenaan. Daarnaast valt op dat vanaf 2014 Polen standaard voorkomt in de top-5 en Hongarije niet meer.<sup>55</sup> Verder behoort Roemenië ieder jaar tot de top-5 en geldt dit ook vrijwel ieder jaar voor Nigeria (met uitzondering van 2014). In 2017 komt Bulgarije voor het eerst niet meer voor in de top-5: Oeganda heeft deze plek ingenomen. De stijging van het aantal Oegandese slachtoffers van mensenhandel in recente jaren zou een gevolg zijn van de levenslange celstraf die in 2014 in Oeganda op homoseksualiteit is komen te staan. Veel homoseksuele Oegandezen zijn hierop hun land ontvlucht, waarbij sommige mannen en vrouwen tijdens de reis naar Europa slachtoffer van mensenhandel werden.<sup>56</sup>

Wanneer in Tabel 3.1 wordt gekeken naar welke nationaliteiten binnen de verschillende grensoverschrijdende uitbuitingsvormen prominent zijn, blijkt dat Hongarije en Bulgarije zowel binnen de groep GO-SU als binnen GO-UBS voorkomen in de top-5. Daarnaast bestaat de top-5 van GO-SU ook uit Roemenië en twee West-Afrikaanse landen: Nigeria en Guinee. Bij GO-UBS staat juist Polen op de eerste plek, terwijl die überhaupt niet voorkomt in de top-5 van GO-SU. Verder is in deze top-5 sprake van twee Aziatische landen: de Filipijnen en China. Tot slot valt op dat de top-5 nationaliteiten van de slachtoffers die niet konden worden ingedeeld in één van de vier groepen, op Nederland en Guinee na, andere landen laat zien.

In Figuur 3.10 zijn de 5.433 bij CoMensha gemelde slachtoffers in 2013-2017, per jaar en per mensenhandelvorm, ingedeeld in negen verschillende herkomstregio's (gebaseerd op de nationaliteit). De blauwe herkomstregio's betreffen regio's in Europa en de rode herkomstregio's, regio's buiten Europa.

55 Deze bevinding lijkt niet in lijn met eerdere rapportages (zie bijv. *Nationaal Rapporteur 2016* (Monitor mensenhandel, Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015), pp. 8, 27-28). Dit komt doordat in onderhavige resultaten de sub-3-persoonen (oftewel de uitsluitend door de KMar gemelde seksuele uitbuitingsslachtoffers) buiten beschouwing zijn gelaten (zie §3.2).

56 NRC, 24 juli 2016, 'Hij wilde Olivia aan andere mannen laten wennen', <https://www.nrc.nl/nieuws/2016/07/24/hij-wilde-olivia-aan-andere-mannen-laten-wennen-2708839-a1513117> (laatst geraadpleegd 30 september 2018).



**Figuur 3.10** Herkomstregio van de bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar<sup>57</sup> en per mensenhandelvorm<sup>58</sup> (N=5.433)

Bron: CoMensha-databestanden (2013-2017)

De totaal kolom in de figuur laat zien dat gemiddeld een meerderheid (63,8%) van de gemelde slachtoffers afkomstig is uit Europa, waaronder 36,4% uit Nederland en 25,2% uit andere EU-landen (met name landen die vanaf 2004 tot de EU zijn toegetreden). De meeste slachtoffers die in Nederland in beeld komen, komen dus niet van heel ver. Verder is één op de vijf à zes slachtoffers (18,2%) afkomstig uit een Afrikaans land en één op de acht slachtoffers (12,5%) uit Azië.

De herkomstregio's verschillen jaarlijks niet heel erg in de weergegeven periode. Hetgeen met name opvalt is dat tussen 2013 en 2016 het aandeel Nederlandse slachtoffers telkens afnam. In 2017 nam dit weer een beetje toe (35,4%), tot ongeveer het niveau van 2014 en 2015 (36,8% respectievelijk 37,7%). Echter, zoals eerder opgemerkt, geldt dit niet voor de absolute aantallen (zie ook Tabel 3.1 en Figuur 3.6): in dat opzicht blijft ook 2017 nog steeds achter. Verder blijkt dat – zowel absoluut als relatief – in 2017 het minst vaak sprake is van Aziatische slachtoffers en juist iets vaker van slachtoffers afkomstig uit Latijns-Amerika en de Caraïben.

57 Nederland versus EU versus Afrika versus Azië versus overige herkomstregio's:  $\chi^2=64,835$ ;  $df=16$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,056$ ;  $p=0,000$ .

58 EU versus Afrika versus Azië versus overige herkomstregio's:  $\chi^2=632,373$ ;  $df=6$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,439$ ;  $p=0,000$ .

Voorts bestaan de twee grensoverschrijdende mensenhandelvormen (GO-SU en GO-UBS) beide voor een aanzienlijk deel (42,2% respectievelijk 54,0%) uit slachtoffers afkomstig uit EU-landen (met name landen die sinds 2004 tot de EU zijn toegetreden). Maar daar waar vervolgens 39,2% van de GO-SU-slachtoffers afkomstig is uit een Afrikaans land, is 32,9% van de GO-UBS-slachtoffers afkomstig uit Azië. De slachtoffers die niet in één van de vier groepen konden worden ingedeeld blijken vooral afkomstig uit Nederland (33,6%) of Afrika (23,8%).

### 3.4.1 Uitgelicht: minderjarige slachtoffers

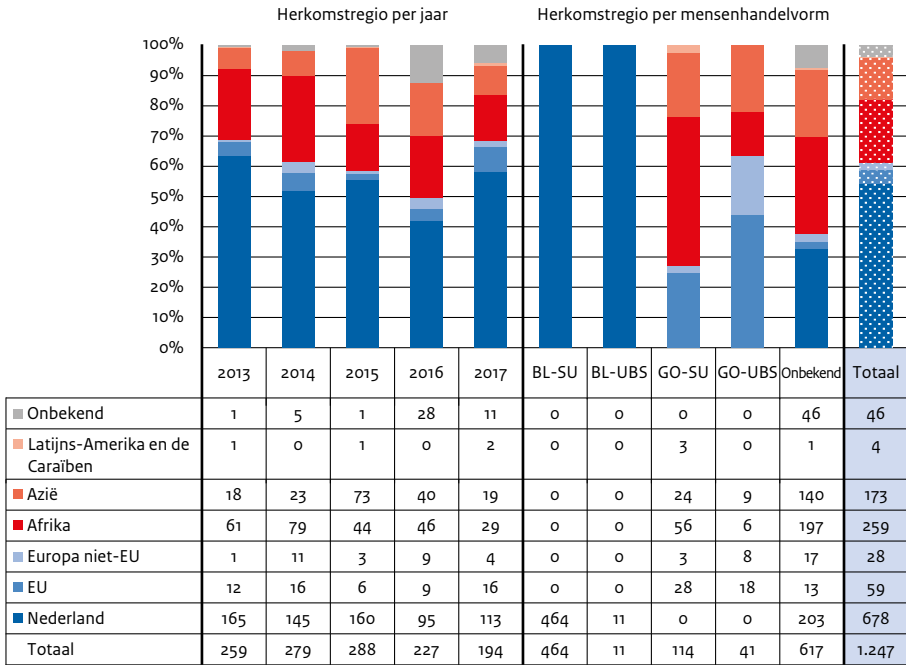
In deze subparagraaf wordt extra aandacht besteed aan de 1.247 (zie [Figuur 3.9](#)) bij CoMensha gemelde minderjarige slachtoffers in 2013-2017. De verhouding meisje:jongens voor minderjarigen is eigenlijk niet anders dan de totale verhouding vrouwelijk slachtoffer:mannelijk slachtoffer (zie [Figuur 3.8](#)). Ook bij minderjarigen is dus zo'n één op de vijf een jongen (20,9%). Wat verder wel opvallend is, is dat maar liefst de helft (49,5%; n=617) van de minderjarigen niet kon worden ingedeeld in één van de vier mensenhandelvormen, omdat met name de uitbuitingsvorm (en in sommige gevallen (ook) de mensenhandelroute/nationaliteit) niet bekend is. De registratie van minderjarigen is derhalve veel minder volledig dan de registratie van meerderjarigen/slachtoffers van wie de leeftijd onbekend is (van deze slachtoffers kon namelijk maar 11,5% niet worden ingedeeld in één van de vier mensenhandelvormen). De helft van de minderjarige slachtoffers die wel kon worden ingedeeld betreffen bijna allemaal slachtoffers van seksuele uitbuiting, en dan met name binnenlandse seksuele uitbuiting (BL-SU: 37,2%; 464, GO-SU: 9,1%; 114). Slechts 52 minderjarige slachtoffers (4,2%) zijn ingedeeld bij BL-UBS of GO-UBS.

In totaal hebben de 1.247 bij CoMensha gemelde minderjarige slachtoffers in 2013-2017 76<sup>59</sup> verschillende nationaliteiten. De top-5 nationaliteiten<sup>60</sup> van minderjarige slachtoffers bestaat uit: Nederland (n=678), Vietnam (n=63), Eritrea (n=61), Guinee (n=52) en Afghanistan (n=41). Drie van deze landen komen niet voor in de totale top-5 nationaliteiten van alle slachtoffers (vergelijk met [Tabel 3.1](#)). Wel zijn dit overigens precies de drie nationaliteiten die in [Tabel 3.1](#) deel uitmaken van de top-5 van de slachtoffers die niet konden worden ingedeeld in één van de vier mensenhandelvormen. Deze groep bestaat dan ook voor meer dan de helft uit minderjarigen (56,1%: 617 van de 1.099 (zie [Figuur 3.7](#))).

In [Figuur 3.11](#) zijn de 1.247 bij CoMensha gemelde minderjarige slachtoffers in 2013-2017, per jaar en per mensenhandelvorm (al is dit laatste wat minder interessant omdat dit bij de helft onbekend is), ingedeeld in zeven verschillende herkomstregio's (gebaseerd op de nationaliteit). De blauwe herkomstregio's betreffen regio's in Europa en de rode herkomstregio's, regio's buiten Europa.

59 Exclusief 'onbekend'.

60 Zie voor de aantallen minderjarige slachtoffers binnen alle 76 voorkomende nationaliteiten, per jaar en per mensenhandelvorm: [Bijlage 2, Tabel B2.2](#).



**Figuur 3.11** Herkomstregio van de bij CoMensha gemelde minderjarige slachtoffers, per jaar<sup>61</sup> en per mensenhandelvorm<sup>62</sup> (N=1.247)

Bron: CoMensha-databestanden (2013-2017)

Gemiddeld is 54,4% van de minderjarigen afkomstig uit Nederland (zie de totaalkolom). Daarnaast komt gemiddeld een vijfde (20,8%) van de minderjarige slachtoffers uit Afrika en een zevende (13,9%) uit Azië.

Het aandeel Nederlandse slachtoffers binnen minderjarigen is afgenomen tussen 2013 en 2016 (van 63,7% in 2013 naar 41,9% in 2016), en weer gestegen naar 58,2% in het meest recente jaar. Deze stijging is in absolute zin overigens weer veel minder groot. Het percentage Afrikaanse minderjarigen fluctueert tussen de 14,9% in 2017 en de 28,3% in 2014 en het percentage Aziatische minderjarigen tussen de 6,9% in 2013 en de 25,3% in 2015.

464 (68,4%) van de totaal 678 Nederlandse minderjarigen is slachtoffer van BL-SU en vrijwel alle resterende Nederlandse minderjarigen (op 1,6% BL-UBS na) konden niet worden ingedeeld in een mensenhandelvorm (29,9%; n=203). Dit laatste geldt ook maar liefst voor het merendeel van de Afrikaanse (76,1%) en Aziatische (80,9%) minderjarige slachtoffers.

61 Nederland versus EU versus Afrika versus Azië versus overige herkomstregio's:  $\chi^2=90,321$ ;  $df=16$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,137$ ;  $p=0,000$ .

62 EU versus Afrika versus Azië versus overige herkomstregio's:  $\chi^2=109,684$ ;  $df=6$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,324$ ;  $p=0,000$ .

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

In §3.1 is verantwoord waarom de sub-3-personen, oftewel de uitsluitend door de KMar gemelde seksuele uitbuitingslachtoffers, in deze monitor tot nu toe 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 (omdat – zoals hieronder zal blijken – sub-3-personen veelal afkomstig zijn uit dezelfde landen als slachtoffers van GO-SU), is hieraan in deze subparagraaf aandacht besteed. In 2013-2017 gaat het in totaal om 1.011 sub-3-personen (dit kan worden afgeleid uit [Figuur 3.2](#)). Deze personen zijn voornamelijk door de KMar regio Zuid (46,8%) en door de KMar regio Schiphol (41,0%) bij CoMensha gemeld.

[Tabel 3.2](#) toont een overzicht van de persoonskenmerken (geslacht, minder-/meerderjarigheid en herkomstregio) van de 1.011 sub-3-personen die in 2013-2017 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 (N=1.011)**

	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017
<b>Vrouw</b>	100%	99,3%	99,4%	100%	99,2%	99,6%
<b>Meerderjarig</b>	100%	98,7%	97,7%	100%	97,5%	98,9%
<b>EU (vanaf 2004)</b>	92,5%	91,5%	88,9%	85,6%	81,4%	89,6%
<b>Totaal</b>	320	305	171	97	118	1.011

Bron: CoMensha-databestanden (2013-2017)

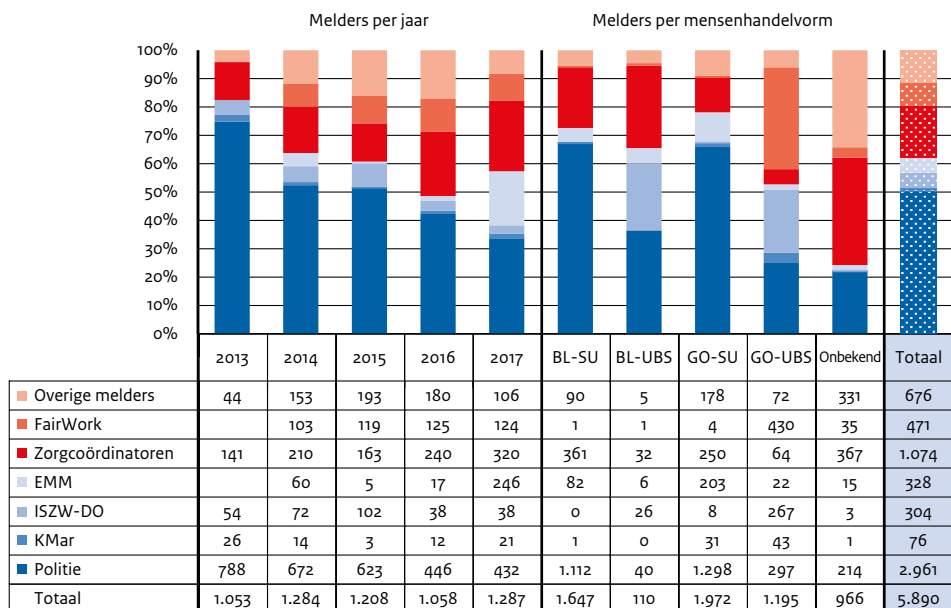
Uit de tabel blijkt duidelijk dat de sub-3-personen een zeer homogene groep vormen. Het gaat vrijwel altijd om vrouwelijke, meerderjarige personen afkomstig uit landen die vanaf 2004 tot de EU zijn toegetreten. Deze landen betreffen met name: Roemenië (45,6%; n=461), Bulgarije (26,0%; n=263) en Hongarije (15,1%; n=153). Dit zijn overigens ook de landen die respectievelijk de eerste, vierde en derde plek innemen in de top-5 nationaliteiten van slachtoffers van GO-SU in 2013-2017 (zie [Tabel 3.1](#)). In dit opzicht lijken de sub-3-personen (zonder dat daarbij uitbuiting kan worden verondersteld) dus niet echt te verschillen van slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting. Overigens moet worden opgemerkt dat het percentage sub-3-personen afkomstig uit landen die vanaf 2004 tot de EU zijn toegetreten wel ieder jaar wat is afgenomen: van 92,5% in 2013 naar 81,4% in 2017.

### 3.5 Melders van de vier groepen slachtoffers

Verschillende instanties melden slachtoffers bij CoMensha. Idealiter geldt dat alle instanties en personen die met slachtoffers te maken krijgen, deze melden bij CoMensha. De Nationale Politie en de KMar worden hiertoe ook in regelgeving aangespoord. Helaas worden nog lang niet alle slachtoffers die bij een instantie/persoon in beeld komen vervolgens ook bij CoMensha gemeld. Zie hierover meer uitgebreid §3.1.



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 5.433 bij CoMensha gemelde unieke slachtoffers in 2013-2017 in totaal 5.890 keer gemeld.<sup>63</sup> In [Figuur 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 het kopje 'EMM-meldingen' onder [Figuur 3.12](#)). De 'rode melders' betreffen: zorgcoördinatoren, de ngo FairWork<sup>64</sup> en de restcategorie 'overige melders'. Onder deze laatste groep melders vallen (met name) opvang- en zorginstellingen, ngo's, overheidsorganisaties, juridische dienstverlening en ook particulieren.



**Figuur 3.12** Meldingen van slachtoffers naar melder, per jaar<sup>65</sup> en per mensenhandelvorm<sup>66</sup> (N=5.890)

Bron: CoMensha-databestanden (2013-2017)

- 63 Let wel: 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.
- 64 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 is opgenomen in [Figuur 3.12](#).
- 65 Politie:  $\chi^2=173,188$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,179$ ;  $p=0,000$  / KMar:  $\chi^2=23,021$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,065$ ;  $p=0,000$  / ISZW-DO:  $\chi^2=34,055$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,079$ ;  $p=0,000$  / EMM:  $\chi^2=820,750$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,389$ ;  $p=0,000$  / zorgcoördinatoren:  $\chi^2=196,073$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,190$ ;  $p=0,000$  / Fairwork:  $\chi^2=156,502$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,170$ ;  $p=0,000$  / overige melders:  $\chi^2=132,293$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,156$ ;  $p=0,000$ .
- 66 Politie:  $\chi^2=1481,459$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,522$ ;  $p=0,000$  / KMar:  $\chi^2=89,848$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,129$ ;  $p=0,000$  / ISZW-DO:  $\chi^2=1059,825$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,442$ ;  $p=0,000$  / EMM:  $\chi^2=187,671$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,186$ ;  $p=0,000$  / zorgcoördinatoren:  $\chi^2=306,097$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,237$ ;  $p=0,000$  / Fairwork:  $\chi^2=1668,959$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,554$ ;  $p=0,000$  / overige melders:  $\chi^2=415,107$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,276$ ;  $p=0,000$ .

### Politiemeldingen

In alle jaren is de politie de grootste melder. Gemiddeld neemt zij de helft (50,3%) van alle meldingen voor haar rekening (zie de totaalkolom). Daarnaast blijkt dat de politie zo'n twee derde van alle meldingen over slachtoffers van seksuele uitbuiting doet (67,5% van de BL-SU-meldingen en 65,8% van de GO-SU-meldingen); ruim een derde van alle meldingen over BL-UBS-slachtoffers (36,4%); ongeveer een kwart van alle meldingen over GO-UBS-slachtoffers (24,9%); en ruim een vijfde van alle meldingen over slachtoffers die niet konden worden ingedeeld in één van de vier mensenhandelvormen (22,2%). Dit laatste betreft 7,2% (n=214) van alle 2.961 politiemeldingen in 2013-2017.

Het aantal meldingen afkomstig van de politie is, zowel absoluut als relatief, sterk afgenomen in de afgelopen vijf jaren: van 74,8% van de meldingen in 2013 (n=788) naar 33,6% in 2017 (n=432). Deze daling komt door capaciteitsverlies vanwege andere prioriteitsstellingen (met name mensensmokkel),<sup>67</sup> en mogelijk ook door expertiseverlies als gevolg van de reorganisatie van de Nationale Politie sinds 2013.<sup>68</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>69</sup> In juni 2017 heeft de toenmalige minister van JenV aangegeven dat de capaciteit binnen de AVIM's weer op sterkte is.<sup>70</sup> Naar verwachting zal het aantal meldingen vanuit de politie in 2018 dan ook toenemen.

### KMar-meldingen

Met het uitsluiten van de sub-3-personen (de seksuele uitbuitings-slachtoffers 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 1,3% (n=76: waarvan 43 meldingen slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie betreffen en 33 meldingen betrekking hebben op slachtoffers die tevens door een andere melder bij CoMensha zijn gemeld).

### ISZW-DO- en FairWork-meldingen

Het aandeel meldingen afkomstig van ISZW-DO is gemiddeld 5,2%. Van alle 1.195 GO-UBS-meldingen is ruim een vijfde afkomstig van ISZW-DO (22,3%; n=267). Logischerwijs betreft dit (de GO-UBS-meldingen door ISZW-DO) het grote merendeel van alle ISZW-DO-meldingen (87,8%; 267 van alle 304 ISZW-DO-meldingen in 2013-2017). Ondanks dat ISZW-DO de voornaamste opsporingsinstantie voor arbeidsuitbuiting is (zie §2.1), melden zij slechts ongeveer evenveel slachtoffers van GO-UBS (zelfs iets minder: n=267; 22,3%) als de politie (n=297; 24,9%). Daarnaast valt op dat ISZW-DO (zeker in de laatste twee jaren) ook weinig slachtoffers meldt in vergelijking met het aantal slachtoffers dat jaarlijks door FairWork – een ngo die opkomt voor de belangen van slachtoffers van specifiek arbeidsuitbuiting – wordt gemeld. Van alle 1.195 meldingen over GO-UBS-slachtoffers zijn er namelijk 430 (36,0%) afkomstig van deze ngo (vergelijk met eerdergenoemde 22,3% afkomstig van ISZW-DO). Een reden dat ISZW-DO zo weinig meldt is dat de organisatie niet altijd slachtoffers bij CoMensha meldde aan wie wel de beden-

67 Brief van de minister van VenJ d.d. 29 november 2016, *Kamerstukken II 2016/17*, 28638, nr. 150, p. 3.

68 *Nationaal Rapporteur 2016* (Monitor mensenhandel, Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015), §1.3, §5.2 en pp. 43-44. Zie §2.1.1 voor meer informatie over de nieuwe opleiding tot mensenhandelrechercheur.

69 *Nationaal Rapporteur 2016* (Monitor mensenhandel, Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015), pp. 45-46 (Aanbevelingen 2 en 3).

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

tijd was aangeboden, maar die niet door het slachtoffer was geaccepteerd. Inmiddels is intern afgesproken dat elk slachtoffer aan wie de bedenktijd wordt aangeboden, en waarbij dus de geringste aanwijzing van mensenhandel is vastgesteld, ook bij CoMensha wordt gemeld, ook als het slachtoffer deze niet accepteert.<sup>71</sup> Daarnaast bestaat er sinds 2018 een afspraak tussen FairWork and ISZW-DO dat wanneer eerstgenoemde organisatie een melding van een slachtoffer maakt, ISZW-DO hier in beginsel altijd een informatief gesprek mee voert (zie §2.3). De verwachting is dan ook dat het aantal meldingen van ISZW-DO volgend jaar zal toenemen.

### ‘EMM-meldingen’

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 mensen-smokkel) tot doel heeft opsporingsdiensten te ondersteunen (zie ook §2.1.1). Het EMM zelf is dus geen opsporingsinstantie en signaleert dan ook (vrijwel) geen slachtoffers. Het komt daarom vreemd over dat het EMM zo’n grote melder is in de CoMensha-registratie, met name in 2017. Echter, zoals eerder opgemerkt in §3.2, zijn de meldingen die bij CoMensha geregistreerd zijn als afkomstig van het EMM, feitelijk geen echte meldingen. Het betreffen personen die voorkomen in de mensenhandelregistraties van opsporingsinstanties die bij het EMM bekend zijn. CoMensha heeft deze registraties bij het EMM opgevraagd en vervolgens per persoonsregistratie beoordeeld of al dan niet sprake is van een ‘slachtoffer’.<sup>72</sup> Omdat deze slachtoffers dus (voornamelijk) gesignaleerd zijn door opsporingsinstanties, is het EMM in [Figuur 3.12](#) als ‘blauwe melder’ weergegeven, ondanks dat het EMM feitelijk geen opsporingsinstantie is (en tevens geen echte melder). Dat het aantal ‘EMM-meldingen’ in 2017 zoveel hoger is dan in voorgaande jaren betekent echter niet dat sprake is van een toename van het gesignaleerde aantal slachtoffers door opsporingsinstanties. Hier liggen namelijk drie andere oorzaken aan ten grondslag:

- Het aantal in 2017 is hoger dan in 2015 en 2016 omdat het EMM in die jaren terughoudend is geweest met het verstrekken van informatie aan CoMensha.<sup>73</sup>
- Het aantal in 2017 is hoger dan in 2014 omdat het EMM in 2017 ook bij alle slachtoffers die zowel reeds in de CoMensha-registratie voorkwamen (direct gemeld door (met name) opsporingsinstanties), als in de door EMM geleverde registratie, het EMM als melder heeft geregistreerd (naast de directe melder). Hierdoor is het EMM in 2017 dus veel vaker een tweede melder van een slachtoffer. In 2014 gebeurde dit (vrijwel) niet. Vergelijk 59 – uitsluitend door het EMM ‘gemelde’ slachtoffers – in 2014 met 65 in 2017, en 1 – zowel door het EMM als door een andere instantie gemeld slachtoffer – in 2014 met 181 in 2017.
- Het aantal in 2017 is hoger dan in 2013 (en eerdere jaren) omdat het EMM door CoMensha toen überhaupt niet als bron/aparte melder werd geregistreerd.<sup>74</sup>

71 Mondelinge informatie ISZW d.d. 31 juli 2018.

72 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 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 d.d. 25 september 2018).

73 Mondelinge informatie CoMensha d.d. 25 september 2018.

74 Mondelinge informatie CoMensha d.d. 25 september 2018.

Hoewel het interessant is om de EMM-registraties mee te nemen omdat dit relevante informatie over het aantal slachtoffers in Nederland oplevert, zou dit alleen – consequent en eenduidig (dat wil zeggen: ieder jaar op dezelfde manier) – gebruikt mogen worden om ontbrekende informatie aan te vullen en om – op een betrouwbare en valide manier – nieuwe slachtoffers toe te voegen die niet door een opsporingsdienst zijn gemeld. Ook geldt dat wanneer de CoMensha-registratie in de toekomst wederom gebruikt zou gaan worden voor een volgende schatting van de omvang van de populatie slachtoffers in Nederland (zie §1.1.1), deze zogenaamde/onterechte dubbele ‘EMM-meldingen’ voor problemen kunnen zorgen.

#### *Overige meldingen (waaronder meldingen van zorgcoördinatoren)*

De meldingen afkomstig van zorgcoördinatoren en overige melders gezamenlijk betreffen gemiddeld 29,7% van alle meldingen. Ze nemen ruim een kwart van alle BL-SU-meldingen (27,4%); een derde van alle BL-UBS-meldingen (33,6%); ruim een vijfde van alle GO-SU-meldingen (21,7%), en een negende van alle GO-UBS-meldingen (11,4%) voor hun rekening.

Het valt op dat deze melders het overgrote deel (72,3%) van de meldingen doen waarbij informatie ontbreekt, waardoor ze niet konden worden ingedeeld in één van de vier mensenhandelvormen. Dit laatste betreft maar liefst 39,9% (n=698) van alle 1.750 meldingen afkomstig van zorgcoördinatoren en overige melders in 2013-2017. Wanneer dit vergeleken wordt met de eerdergenoemde 7,2% incomplete meldingen van de politie, dan blijkt dat zorgcoördinatoren en overige melders erg vaak onvolledige meldingen doen, hetgeen onwenselijk is. Hier staat tegenover dat – anders dan de meldingen van de opsporingsinstanties – de meldingen van zorgcoördinatoren en overige melders gezamenlijk in de afgelopen vijf jaren, zowel absoluut als relatief, juist zijn toegenomen: van 185 meldingen (17,6%) in 2013 naar 420 (39,7%) in 2016 en 426 (33,1%) in 2017.

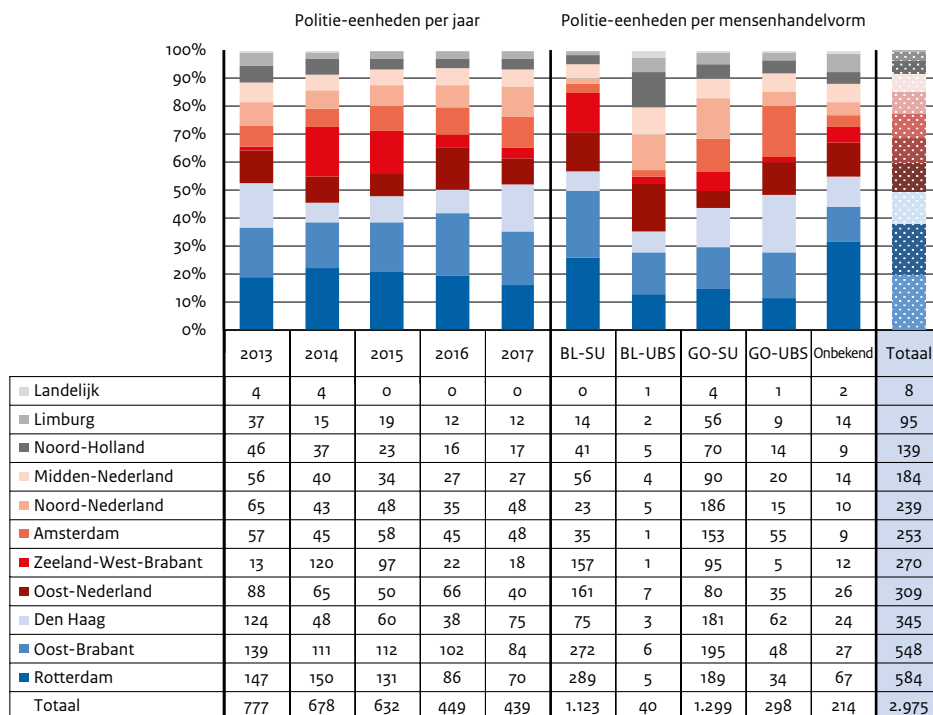
#### *Melders zonder wettelijke grondslag (zorgcoördinatoren, FairWork en overige melders)*

Ondanks dat de zorgcoördinatoren, FairWork, en overige melders momenteel geen wettelijke grondslag hebben waarop zij slachtoffers bij CoMensha kunnen melden, en zij – ingevolge de AVG – alvorens zij een melding doen altijd eerst nadrukkelijk toestemming moeten krijgen (hetgeen in de praktijk tot problemen leidt), nemen zij een groot deel van de slachtoffers die bij CoMensha gemeld worden voor hun rekening. In de periode 2013-2017 hebben zij 2.221 meldingen gedaan (37,7%), betreffende 2.187 unieke slachtoffers (40,3%). 1.747 slachtoffers (32,2%) zijn zelfs uitsluitend gemeld door voornoemde melders. Dit benadrukt het grote belang van deze melders en onderstreept eens te meer de noodzaak om hiervoor een oplossing te vinden. Voorts blijkt dat de zorgcoördinator een belangrijke signaleerder is van slachtoffers van mensenhandel. Bijna de helft (46,1%, n=806) van voornoemde 1.747 slachtoffers (hetgeen 14,8% van alle slachtoffers betreft, en in het meest recente jaar zelfs 19,1%) is namelijk uitsluitend door een zorgcoördinator gemeld. Op dit moment is nog slechts in iets meer dan 40% van de gemeenten permanent zorgcoördinatie. Dit bevestigt dus het belang van een snelle uitrol van een landelijk dekkend stelsel van zorgcoördinatoren (zie §2.1.3).

### **3.5.1 Regionale politiemeldingen**

In en onder [Figuur 3.12](#) is reeds aandacht besteed aan de (ontwikkeling van de) 2.961 politiemeldingen in 2013-2017. Omdat in [Figuur 3.12](#) alleen sprake was van mogelijke overlap tussen de verschillende weergegeven categorieën melders en er aldus geen sprake was van dubbele meldingen binnen een categorie melders, betreffen de 2.961 politiemeldingen ook 2.961 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 2.975 (in plaats van 2.961) politiemeldingen, weergegeven naar regionale politie-eenheid, zowel per jaar als per mensenhandelvorm.



**Figuur 3.13** Politiemeldingen van slachtoffers naar politie-eenheid, per jaar<sup>75</sup> en per mensenhandelvorm<sup>76</sup> (N=2.975)

Bron: CoMensha-databestanden (2013-2017)

Uit voorgaande figuur blijkt dat de 'blauwe' regionale politie-eenheden: Rotterdam, Oost-Brabant en Den Haag, gemiddeld aanzienlijk meer slachtoffers bij CoMensha melden dan de andere eenheden. Gezamenlijk nemen deze drie eenheden zelfs de helft (49,6%) van alle politiemeldingen in de afgelopen vijf jaren

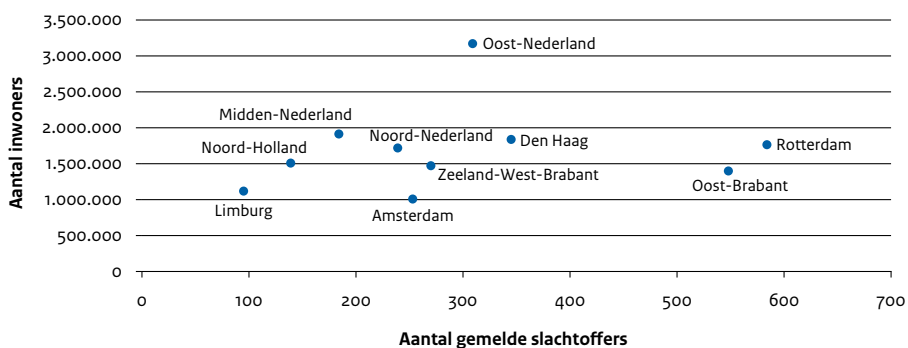
75 Rotterdam:  $\chi^2=7,537$ ;  $df=4$ ;  $p=0,110$ ;  $V=0,050$ ;  $p=0,110$  / Oost-Brabant:  $\chi^2=8,153$ ;  $df=4$ ;  $p=0,086$ ;  $V=0,052$ ;  $p=0,086$  / Den Haag:  $\chi^2=46,442$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,125$ ;  $p=0,000$  / Oost-Nederland:  $\chi^2=14,463$ ;  $df=4$ ;  $p=0,006$ ;  $V=0,070$ ;  $p=0,006$  / Zeeland-West-Brabant:  $\chi^2=168,466$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,239$ ;  $p=0,000$  / Amsterdam:  $\chi^2=10,142$ ;  $df=4$ ;  $p=0,038$ ;  $V=0,059$ ;  $p=0,038$  / Noord-Nederland:  $\chi^2=8,090$ ;  $df=4$ ;  $p=0,088$ ;  $V=0,052$ ;  $p=0,088$  / Midden-Nederland:  $\chi^2=1,789$ ;  $df=4$ ;  $p=0,775$ ;  $V=0,025$ ;  $p=0,775$  / Noord-Holland:  $\chi^2=6,953$ ;  $df=4$ ;  $p=0,138$ ;  $V=0,048$ ;  $p=0,138$  / Limburg:  $\chi^2=8,367$ ;  $df=4$ ;  $p=0,079$ ;  $V=0,053$ ;  $p=0,079$ .

76 Rotterdam:  $\chi^2=81,728$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,166$ ;  $p=0,000$  / Oost-Brabant:  $\chi^2=42,910$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,120$ ;  $p=0,000$  / Den Haag:  $\chi^2=57,897$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,140$ ;  $p=0,000$  / Oost-Nederland:  $\chi^2=48,180$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,128$ ;  $p=0,000$  / Zeeland-West-Brabant:  $\chi^2=63,730$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,147$ ;  $p=0,000$  / Amsterdam:  $\chi^2=103,753$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,187$ ;  $p=0,000$  / Noord-Nederland:  $\chi^2=130,561$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,210$ ;  $p=0,000$  / Midden-Nederland:  $\chi^2=4,963$ ;  $df=4$ ;  $p=0,291$ ;  $V=0,041$ ;  $p=0,291$  / Noord-Holland:  $\chi^2=9,755$ ;  $df=4$ ;  $p=0,045$ ;  $V=0,057$ ;  $p=0,045$  / Limburg:  $\chi^2=26,822$ ;  $df=4$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,095$ ;  $p=0,000$ .

voor hun rekening. Overigens geldt voor de politie-eenheid Den Haag (in tegenstelling tot Oost-Brabant en Rotterdam) dat zij in de middelste drie jaren (2014-2016) niet tot de jaarlijkse top-3 behoorde. De andere helft van alle politiemeldingen zijn gedaan door de andere zeven regionale eenheden; de Landelijke Eenheid heeft in de afgelopen jaren vrijwel geen slachtoffers bij CoMensha gemeld. Gezien de ambitie zoals geformuleerd in het tactisch programma mensenhandel van het Landelijk Parket en de Landelijke Eenheid 2018/2019, komen er vanaf 2018 wel meldingen vanuit de Landelijke Eenheid.<sup>77</sup>

Het valt op dat, ten aanzien van het aantal BL-SU-meldingen, er enorme verschillen bestaan tussen de verschillende eenheden. Zo is meer dan drie kwart (78,3%, n=879) van alle 1.123 BL-SU-politiemeldingen afkomstig van vier regionale eenheden (te weten: Rotterdam, Oost-Brabant, Oost-Nederland en Zeeland-West-Brabant); de overige zes melden gezamenlijk dus maar net iets meer dan een vijfde. De eenheden die vooral verantwoordelijk zijn voor de GO-SU-politiemeldingen zijn: Oost-Brabant, Rotterdam, Noord-Nederland, Den Haag en Amsterdam (gezamenlijk goed voor 69,5%). GO-UBS-politiemeldingen komen vooral uit: Den Haag, Amsterdam en Oost-Brabant (gezamenlijk goed voor 55,4%).

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 – de gemelde slachtoffers (horizontale as), afgezet tegen het aantal inwoners (verticale as).



**Figuur 3.14** Het aantal gemelde slachtoffers ten opzichte van het aantal inwoners per regionale politie-eenheid

Bron: CoMensha-databestanden (2013-2017) en Centraal Bureau voor de Statistiek, 2018<sup>78</sup>

De stippen in de figuur liggen niet op een lijn, wat betekent dat er toch geen duidelijk verband bestaat tussen het aantal inwoners binnen een regionale politie-eenheid en het aantal gemelde slachtoffers.<sup>79</sup> Oftewel, er geldt niet: hoe meer inwoners, hoe meer gemelde slachtoffers. Hiervoor zijn twee verklarin-

77 Tactisch programma mensenhandel LP/LE 2018-2019 (niet openbaar).

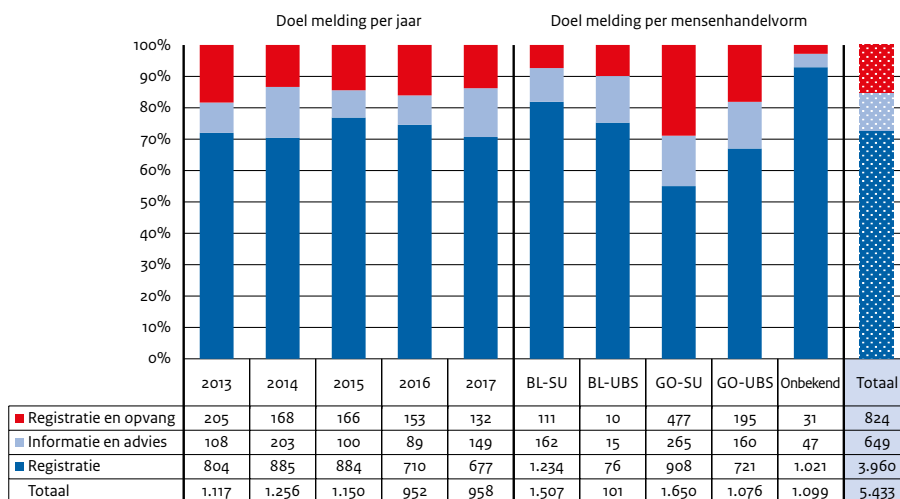
78 Het gemiddeld aantal inwoners per regionale politie-eenheid in de jaren 2013-2017 volgens Statline (geraadpleegd in juli 2018).

79  $r=0,146$ ;  $p=0,688$ .

gen 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.

### 3.6 Opvang(behoefte) van de vier groepen slachtoffers

Naast de landelijke registratie van mensenhandelslachtoffers geeft CoMensha ook informatie en advies over mensenhandel en is CoMensha belast met het coördineren van de eerste opvang voor slachtoffers die rechtmatig in Nederland verblijven en hier behoefte aan hebben. [Figuur 3.15](#) toont met welk doel de 5.433 slachtoffers in 2013-2017 bij CoMensha zijn gemeld: uitsluitend voor registratie, voor informatie en advies en/of met een verzoek voor opvang. Het aantal opvangverzoeken bij CoMensha geeft overigens geen inzicht in de totale opvangbehoefte van de bij CoMensha gemelde slachtoffers. Het is immers mogelijk dat slachtoffers reeds via andere wegen worden opgevangen en daarom niet met het verzoek tot opvang bij CoMensha worden gemeld.<sup>80</sup>



**Figuur 3.15** Het doel waarmee de slachtoffers bij CoMensha zijn gemeld, per jaar<sup>81</sup> en per mensenhandelvorm<sup>82</sup> (N=5.433)

Bron: CoMensha-databestanden (2013-2017)

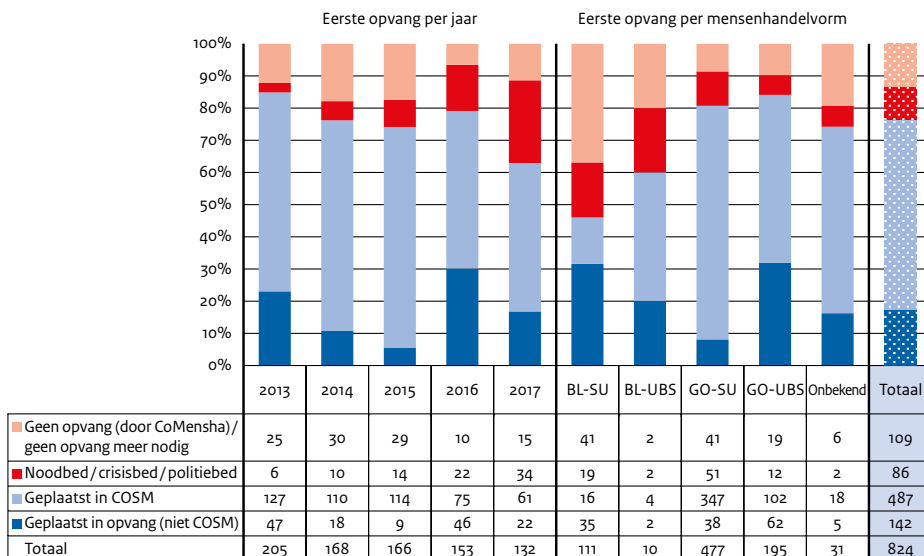
80 Het is evenwel mogelijk dat voor slachtoffers die initieel zijn aangemeld voor uitsluitend registratie of voor informatie en advies, in het jaar na melding alsnog een opvangverzoek wordt gedaan. Deze opvangverzoeken zijn niet zichtbaar in [Figuur 3.15](#).

81  $\chi^2=66,457$ ;  $df=8$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,078$ ;  $p=0,000$ .

82  $\chi^2=626,646$ ;  $df=8$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,240$ ;  $p=0,000$ .

Gemiddeld had 18,4% van de slachtoffers die bij CoMensha zijn gemeld in 2013-2017 behoefte aan opvang (zie de totaalkolom) – variërend tussen de 13,4% in 2014 en de 18,4% in 2013. Ook laat de figuur zien dat, zoals te verwachten, slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel vaker behoefte hebben aan opvang dan slachtoffers van binnenlandse mensenhandel. Binnen GO-SU gaat het om 28,9% en binnen GO-UBS om 18,1%.

Van de 824 slachtoffers met opvangbehoefte die in 2013-2017 bij CoMensha zijn gemeld (zie [Figuur 3.15](#)) is in [Figuur 3.16](#) weergegeven of CoMensha een eerste opvang voor hen geregeld heeft (en zo ja welke), zowel per jaar als per mensenhandelvorm.



**Figuur 3.16** Eerste opvang voor de bij CoMensha gemelde slachtoffers met opvangbehoefte, per jaar<sup>83</sup> en per mensenhandelvorm<sup>84</sup> (N=824)

Bron: CoMensha-databestanden (2013-2017)

83  $\chi^2=104,024$ ;  $df=12$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,205$ ;  $p=0,000$ .

84 Opvang regulier versus COSM versus Geen opvang;  $\chi^2=179,302$ ;  $df=8$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,349$ ;  $p=0,000$ .



Het recht op opvang is een cruciaal onderdeel van de bescherming van slachtoffers. Idealiter zou voor ieder slachtoffer met een opvangverzoek ook opvang gevonden moeten worden. Voor gemiddeld 13,2% van de slachtoffers met opvangbehoefte in 2013-2017 heeft CoMensha echter geen opvang geregeld in het jaar van melding.<sup>85</sup> Hierbij moet worden opgemerkt dat dit overigens ook kan betekenen dat de opvang niet meer nodig was. Bijvoorbeeld omdat het slachtoffer via een andere weg reeds opvang heeft gevonden, of omdat een slachtoffer met onbekende bestemming is vertrokken of is teruggekeerd naar het land van herkomst.

Gemiddeld regelt CoMensha dus voor 86,8% van de slachtoffers met opvangbehoefte nog in het jaar van melding eerste opvang: 59,1% plaatsing in de gespecialiseerde opvangcentra (de Categoriele Opvang voor Slachtoffers Mensenhandel (COSM)); 17,2% plaatsing in reguliere opvangcentra (denk aan vrouwenopvang), en; 10,4% het regelen van een kortdurende eerste opvangplek.

In de twee meest recente jaren is, zowel absoluut als relatief, sprake van minder plaatsingen in de COSM (vergelijk: tussen de 110 en 127 COSM-plaatsingen in 2013-2015 en 75 respectievelijk 61 COSM-plaatsingen in 2016 en 2017). Zoals te verwachten blijkt verder dat slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel (aldus: buitenlandse slachtoffers) veel vaker in een COSM worden geplaatst (GO-SU: 72,7% en GO-UBS: 52,3%) dan in reguliere opvangcentra (GO-SU: 8,0% en GO-UBS: 31,8%),<sup>86</sup> terwijl voor slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting (aldus: Nederlandse slachtoffers) juist het tegenovergestelde geldt: zij worden vaker in reguliere opvangcentra geplaatst (COSM BL-SU: 14,4% versus regulier BL-SU: 31,5%).<sup>87</sup> Ook blijkt dat CoMensha voor deze laatstgenoemde groep slachtoffers met opvangbehoefte in verhouding het vaakst geen opvang regelt (dit betreft maar liefst 36,9%), hetgeen, zoals eerder opgemerkt, ook kan betekenen dat opvang niet langer nodig was.

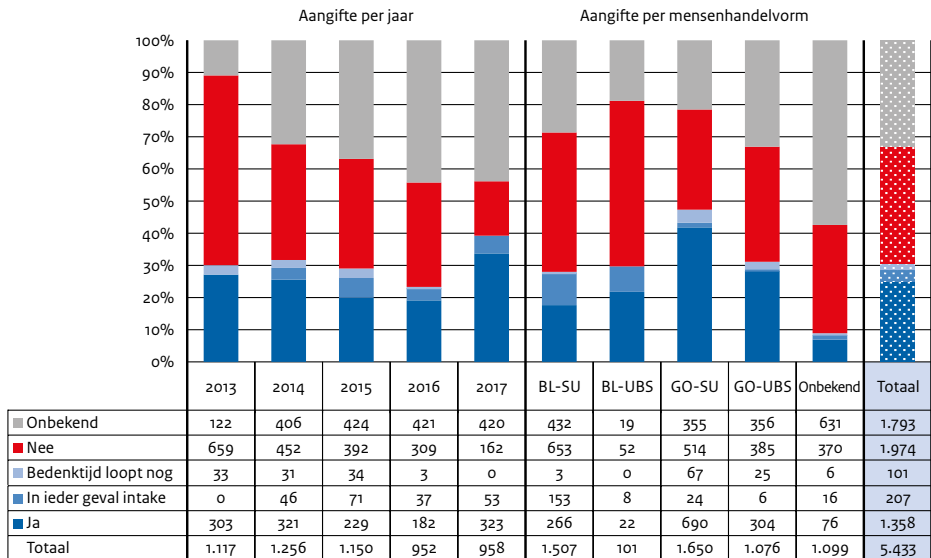
### 3.7 Aangifte door de vier groepen slachtoffers

**Figuur 3.17** laat zien hoeveel van de 5.433 slachtoffers die in 2013-2017 bij CoMensha zijn gemeld, aangifte hebben gedaan, zowel per jaar als per mensenhandelvorm. Naast de categorieën 'aangifte' en 'geen aangifte', bestaan ook nog twee 'tussencategorieën' waar de slachtoffers in geplaatst zijn van wie nog niet duidelijk is of aangifte zal volgen. Dit zijn de categorieën 'Bedenkijd loopt nog' en 'In ieder geval intake'.

85 Wanneer CoMensha in een later jaar dan het jaar van melding opvang regelt dan is dit niet zichtbaar in **Figuur 3.16** (in de figuur staan deze gevallen dan geregistreerd onder de categorie 'geen opvang (door CoMensha) / geen opvang meer nodig').

86 Voorts valt hierbij op dat slachtoffers van GO-UBS met opvangbehoefte een stuk vaker in de reguliere opvang geplaatst worden dan de slachtoffers van GO-SU met opvangbehoefte.

87 De slachtoffers van BL-UBS met opvangbehoefte zijn hier buiten beschouwing gelaten omdat dit om zeer kleine aantallen gaat.



**Figuur 3.17 Aangifte door de bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar<sup>88</sup> en per mensenhandelvorm<sup>89</sup> (N=5.433)**

Bron: CoMensha-databestanden (2013-2017)

Gemiddeld is slechts van twee derde (67,0%) van alle gemelde slachtoffers iets bekend over of al dan niet aangifte is gedaan. Dit betekent dat de hieropvolgende percentages alle minima betreffen. Van een kwart (25,0%) van de slachtoffers is bekend dat aangifte is gedaan; van 5,7% is dit nog onzeker (dat wil zeggen: het slachtoffer heeft in ieder geval een intake gehad bij de politie of zit nog in de bedenktijd); en van 36,3% is bekend dat geen aangifte is gedaan.

Voorts laat de figuur een drastische daling zien van het jaarlijks aandeel slachtoffers van wie iets bekend is over of al dan niet aangifte is gedaan (van 89,1% in 2013 naar nog maar 55,8%/56,2% in 2016/2017). Ook valt op dat in 2017 – zowel absoluut als relatief – het vaakst sprake is van slachtoffers die aangifte hebben gedaan (vergelijk: 2017 met 33,7% aangifte en 2013-2016 met tussen de 19,1%-27,1% aangifte). Uit een nadere analyse van de gegevens blijkt echter dat deze stijging een vertekend beeld geeft. Het blijkt namelijk geheel toe te schrijven aan het feit dat CoMensha in 2017 de meldingen heeft verrijkt en aangevuld met informatie afkomstig uit de EMM-registratie (zie §3.5, Figuur 3.12 onder het kopje ‘EMM-meldingen’). Dit impliceert dat in de registratie van opsporingsinstanties (in verhouding) vaker is opgenomen dat een slachtoffer aangifte heeft gedaan dan dat opsporingsinstanties aan CoMensha melden. In de praktijk zal dus waarschijnlijk geen sprake zijn van meer aangiften, maar wel in de CoMensha-registratie, hetgeen wederom het belang van volledige meldingen aan CoMensha onderstreept.

Wanneer het deel van de slachtoffers van wie niets bekend is over het al dan niet doen van aangifte (gemiddeld 33,0%) buiten beschouwing wordt gelaten, dan is de verhouding (mogelijke) aangifte versus

88  $\chi^2=674,308$ ;  $df=16$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,176$ ;  $p=0,000$ .

89  $\chi^2=1000,542$ ;  $df=16$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,215$ ;  $p=0,000$ .

geen aangifte gemiddeld 1,0: 1,2 (voor ieder slachtoffer dat aangifte doet zijn er 1,2 slachtoffers die geen aangifte doen). Deze verhouding varieert in de afgelopen vijf jaren tussen 1,0 (mogelijke) aangifte ten opzichte van 0,4 geen aangifte in het meest recente jaar 2017 (dit is het enige jaar waarin vaker wel dan geen aangifte is gedaan) en 1,0 (mogelijke) aangifte ten opzichte van 2,0 geen aangifte in 2013.

Verder blijkt uit de figuur dat van de slachtoffers waarbij iets bekend is over het al dan niet doen van aangifte, GO-SU slachtoffers, als enige groep, vaker (mogelijk) aangifte doen, dan geen aangifte (1,0 (mogelijke) aangifte staat tot 0,7 geen aangifte). Niet alleen is bij de groep slachtoffers die niet konden worden ingedeeld bij één van de vier mensenhandelvormen het vaakst niets bekend over of al dan niet aangifte is gedaan (bij maar liefst 57,4% is dit onbekend), indien dit wel bekend is, doen zij ook het minst vaak aangifte (1,0 (mogelijke) aangifte ten opzichte van 3,8 geen aangifte).

### 3.8 Conclusie

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

In de periode 2013-2017 zijn er in totaal 5.433 slachtoffers bij CoMensha gemeld (exclusief de slachtoffers van seksuele uitbuiting die uitsluitend door de KMar zijn gemeld<sup>90</sup> zie [Figuur 3.2](#)). In 2017 is een vergelijkbaar aantal slachtoffers bij CoMensha gemeld als in 2016 (n=952), namelijk 958 (zie [Figuur 3.2](#)). In vergelijking tot de jaren daarvoor betekent dit dat er in de laatste twee jaren sprake van een forse daling is. Wanneer deze bevinding wordt afgezet tegen de geschatte populatieomvang (zowel de slachtoffers in beeld als de slachtoffers die buiten beeld blijven), dan lijkt het erop dat er recent nog minder slachtoffers in beeld komen dan de gemiddeld één op de vijf slachtoffers in de jaren 2014/2015 (zie ook [§1.1.1](#)).

#### *De vier mensenhandelvormen*

Gemiddeld is 30% van de slachtoffers die in 2013-2017 bij CoMensha zijn gemeld, slachtoffer van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (GO-SU); 28% van binnenlandse seksuele uitbuiting (BL-SU); 20% van grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie (GO-UBS); 2% van binnenlandse uitbuiting buiten de seksindustrie (BL-UBS) en kon de overige 20% van de slachtoffers door ontbrekende informatie (uitbuitingsvorm of mensenhandelroute/nationaliteit) niet worden ingedeeld in één van de vier mensenhandelvormen (zie [Figuur 3.7](#)). Ten aanzien van de BL-SU-slachtoffers lijkt sprake van een zorgwekkende ontwikkeling. Deze slachtoffers, die in 2014/2015 volgens de schatting reeds het meest verborgen waren, zouden recent nog meer buiten beeld zijn geraakt (zie [Figuur 3.7](#) in relatie tot [§1.1.1](#)).

#### *Seksuele uitbuiting (binnenlands dan wel grensoverschrijdend, BL-SU en GO-SU)*

De slachtoffers van seksuele uitbuiting (binnenlands dan wel grensoverschrijdend) lijken meestal, en in recente jaren steeds vaker, te worden aangetroffen in de minder zichtbare prostitutiesectoren (met name thuisprostitutie en escort). In de periode 2013-2015 ging het naar schatting om 66% en in 2016-2017 om maar liefst 81% (zie [Figuur 3.4b](#)). Deze cijfers onderstrepen het grote – en almaar toenemende – belang van toezicht op deze minder zichtbare sectoren in de aanpak van mensenhandel. In het licht van het wetsvoorstel Wet regulering prostitutie (Wrp), dat momenteel nog wordt herzien, is dit zeer zorgelijk (zie [§2.1](#)).

<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 gepercipieerd (zie [§3.2](#)).

### *Uitbuiting buiten de seksindustrie (met name grensoverschrijdend, GO-UBS)*

De slachtoffers van (met name grensoverschrijdende) uitbuiting buiten de seksindustrie zijn, voor zover bekend, met name slachtoffers van arbeidsuitbuiting (79%, zie [Figuur 3.5](#)). Hierbij is het opvallend dat door de melder vaak (bij een kwart in 2016 en 2017) is aangegeven dat slachtoffers via een uitzendbureau op een plek van uitbuiting terecht zijn gekomen. Voorts valt op dat in 2016 en 2017 sprake is van, zowel absoluut als relatief, aanzienlijk meer slachtoffers van criminele uitbuiting (met name vermogens- en drugsdelicten) of gedwongen dienstverlening (denk bij dit laatste vooral aan bedelen en schuldenopbouw), dan in de jaren daarvoor. In deze recente jaren gaat het telkens om een kleine 60 slachtoffers, oftewel om jaarlijks ruim een kwart van alle slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie waarbij de specifieke sector bekend is (zie [Figuur 3.5](#)). Deze stijging is waarschijnlijk het gevolg van de recent toegenomen aandacht voor deze uitbuitingsvorm (zie [§2.4.4](#)).

### *Persoonskenmerken*

Ongeveer een vijfde van alle bij CoMensha gemelde slachtoffers in 2013-2017 is man en bijna de helft is jonger dan 23 jaar (23% is minderjarig en 23% is adolescent). Het geslacht en de leeftijd van slachtoffers houden verband met de mensenhandelvorm. Zo is bijvoorbeeld meer dan de helft (58%) van de GO-UBS-slachtoffers man versus slechts 2% van de BL-SU-slachtoffers (zie [Figuur 3.8](#)); en is 66% van de BL-SU-slachtoffers minderjarig/adolescent versus maar 11% van de GO-UBS-slachtoffers (zie [Figuur 3.9](#)). Voor zover bekend is 36% van alle gemelde slachtoffers afkomstig uit Nederland, 25% uit andere EU-landen, 18% uit Afrika en 13% uit Azië. Een aanzienlijk deel (respectievelijk 42% en 54%) van de GO-SU-slachtoffers en de GO-UBS-slachtoffers is afkomstig uit EU-landen (met name Hongarije, Bulgarije, Roemenië (met name GO-SU) en Polen (met name GO-UBS)). Voorts is 39% van de GO-SU-slachtoffers afkomstig uit Afrika en 32% van de GO-UBS-slachtoffers uit Azië (zie [Tabel 3.1](#) en [Figuur 3.10](#)).

### *Melders*

De politie neemt in de periode 2013-2017 gemiddeld de helft van alle meldingen bij CoMensha voor haar rekening. In de periode 2013-2017 is het aantal politiemeldingen echter sterk afgenomen (van 788 meldingen in 2013 naar 432 meldingen in 2017, zie [Figuur 3.12](#)). Dit is waarschijnlijk te wijten aan minder capaciteit en andere prioriteitsstellingen. De politie doet onder meer 68% van alle BL-SU-meldingen. Ten aanzien van deze mensenhandelvorm bestaan enorme verschillen tussen de verschillende regionale eenheden. Vier van de tien eenheden nemen maar liefst 78% van alle BL-SU-politiemeldingen voor hun rekening en de overige zes dus slechts net iets meer dan een vijfde (zie [Figuur 3.13](#)). Hoewel ISZW-DO de voornaamste opsporingsinstantie voor arbeidsuitbuiting is, doen zij maar 22% van de GO-UBS-meldingen. Dit is minder dan de politie (25%) en aanzienlijk minder dan de ngo FairWork (36%) (zie [Figuur 3.12](#)).

Zorgcoördinatoren, FairWork en overige melders melden gezamenlijk gemiddeld 40% van alle slachtoffers. 32% van alle slachtoffers is zelfs uitsluitend door voornoemde melders gemeld. Het aantal meldingen afkomstig van deze melders is in de periode 2013-2017 toegenomen: van 185 meldingen in 2013 naar 550 in 2017 (zie [Figuur 3.12](#)). Dit is uiteraard een positieve ontwikkeling. Echter, deze ontwikkeling lijkt momenteel in gevaar vanwege het ontbreken van een wettelijke grondslag waarop deze melders slachtoffers bij CoMensha kunnen melden (zie [§2.1](#)). Het is mogelijk dat om deze reden zorgcoördinatoren en overige melders vaak onvolledig melden. Deze twee groepen melders zijn namelijk verantwoordelijk voor het overgrote deel (72%) van de meldingen waarbij cruciale informatie ontbreekt, waardoor de gemelde slachtoffers niet konden worden ingedeeld in één van de vier mensenhandelvormen (zie [Figuur 3.12](#)). Dit heeft tot gevolg dat deze slachtoffers (waaronder maar liefst 56% minderjarigen, zie [Figuur 3.9](#)) niet (goed) gemonitord kunnen worden en dat ten aanzien van hen aldus ook geen effectief beleid ontwikkeld kan worden.

## Vreemdelingrechtelijke bescherming slachtoffers mensenhandel

### 4.1 Inleiding

Zowel nationaal als internationaal bepaalde mensenhandelwetgeving en -beleid stelt de bescherming van slachtoffers van mensenhandel voorop. Voor buitenlandse slachtoffers van mensenhandel zijn deze verplichtingen tot bescherming in Nederland vastgelegd in de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000). In het vreemdelingenrecht bestaat een speciale regeling voor buitenlandse – vermoedelijke<sup>1</sup> – slachtoffers van mensenhandel. Deze verblijfsregeling mensenhandel heeft een tweeledig doel. Enerzijds vormt het bieden van bescherming aan slachtoffers van mensenhandel een doel op zich: zij kunnen in Nederland veilig herstellen en onttrokken worden aan de invloed van de mensenhandelaar. Anderzijds stimuleert deze bescherming de bereidheid van slachtoffers tot het doen van aangifte en/of het verlenen van medewerking aan het strafrechtelijk onderzoek. Slachtoffers die aangifte doen of medewerking verlenen, hoeven immers niet te vrezen dat zij als illegale vreemdeling Nederland worden uitgezet. Het doen van aangifte en het verlenen van medewerking kan bijdragen aan de opsporing van daders van mensenhandel, waarmee ook nieuwe slachtoffers worden voorkomen.<sup>2</sup>

In de Vw 2000 en de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc 2000) staat vastgelegd dat vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel recht hebben op een bedenktijd van drie maanden. Gedurende die tijd hoeven zij Nederland niet te verlaten. De bedenktijd dient bij de geringste aanwijzing van mensenhandel aangeboden te worden door de betreffende opsporingsdienst.<sup>3</sup> Tevens komen zij in verband met het mensenhandelfeit in aanmerking voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd op humanitaire gronden – in dit geval het mensenhandelslachtofferschap. Ze hebben de mogelijkheid eerst tijdelijk- en later voortgezet verblijfsrecht aan te vragen. Gedurende hun verblijf in Nederland hebben slachtoffers daarbij recht op bescherming en ondersteuning – bijvoorbeeld in de vorm van opvang, hulpverlening en een

- 1 De bedenktijd en verblijfsvergunningen op grond van het beleid inzake mensenhandel in Nederland staan open voor vermoedelijke slachtoffers mensenhandel. Omwille van de leesbaarheid wordt in de rest van dit hoofdstuk gesproken over 'slachtoffers'.
- 2 *Kamerstukken II* 2013-2014, 28 638, nr. 121 (Doorlichting verblijfsregeling mensenhandel). Dit dubbele doel 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.'
- 3 Zowel de politie, als de Koninklijke Mareschaussee als (indirect) de Inspectie SZW, Dienst Opsporing, kunnen de bedenktijd aanbieden.

financiële toelage.<sup>4</sup> Deze gronden voor vreemdelingrechtelijke bescherming staan in de Vc 2000 specifiek vastgelegd als de verblijfsregeling mensenhandel.<sup>5</sup>

Vreemdelingrechtelijke bescherming van mensenhandelslachtoffers wordt verleend door de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND). Jaarlijks ontvangt de Nationaal Rapporteur een overzicht van alle aanvragen en afdoeningen over de vreemdelingrechtelijke situaties in het kader van mensenhandelslachtofferschap. Dit geldt voor de bedenktijd, tijdelijk- en voortgezet verblijf, en voor eventuele door slachtoffers ingediende bezwaren op beslissingen van de IND.

Omdat bij de IND de uitbuitingsvorm van slachtoffers pas sinds 2015 geregistreerd wordt en nog vaak onbekend is, is het niet mogelijk een indeling te maken naar de mensenhandelvormen zoals beschreven in §3.1. Daardoor kunnen de slachtoffers die bekend zijn bij de IND niet worden afgezet tegen de schatting van het totaal aantal slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel in Nederland. Wel heeft de IND dit jaar voor het eerst gegevens geleverd over asielaanvragen en -afdoeningen van slachtoffers die in de periode 2013-2017 ook gebruik hebben gemaakt van de verblijfsregeling mensenhandel. Met deze informatie is het mogelijk mensenhandelslachtoffers (die gebruik maken van de verblijfsregeling mensenhandel) in brede zin vreemdelingrechtelijk te volgen – ook wanneer zij uitwijken naar de asielpprocedure.<sup>6</sup> Naast het aantal mensenhandelslachtoffers dat bekend is bij de IND vanwege een vreemdelingrechtelijke procedure zal dus ook worden ingegaan op de verschillende manieren waarop slachtoffers gebruik maken van de verblijfsregeling mensenhandel.

#### 4.1.1 Leeswijzer

De hierop volgende §4.2 bestaat uit een korte uiteenzetting van het beleidskader voor vreemdelingrechtelijke bescherming van slachtoffers mensenhandel. §4.3 biedt een overzicht van alle afgehandelde aanbiedingen van de bedenktijd en aanvragen voor tijdelijk- en voortgezet verblijf. Daarnaast wordt weergegeven hoe vaak slachtoffers van de verschillende routes van de verblijfsregeling mensenhandel gebruik maken: van het moment van het informatieve gesprek en aanbieding van de bedenktijd tot een eventuele verlening van het voortgezet verblijfsrecht. Daarnaast biedt deze paragraaf inzicht in hoe vaak slachtoffers van mensenhandel, nadat zij niet meer verder gebruik maken van de verblijfsregeling, de asielpprocedure in gaan. In §4.4 en §4.5 wordt – respectievelijk – ingegaan op de verlening van tijdelijk verblijfsrecht en het voortgezet verblijfsrecht voor mensenhandelslachtoffers. §4.6 beschrijft de persoonskenmerken van de groepen slachtoffers die gebruik maken van de verblijfsregeling mensenhandel. In §4.7 worden uiteindelijk de belangrijkste bevindingen samengevat.

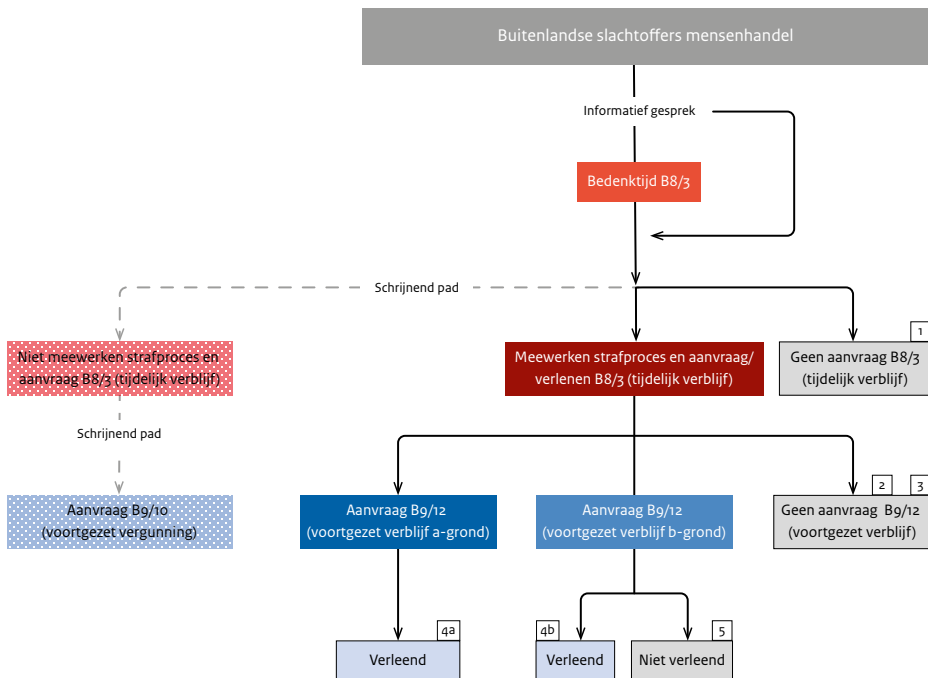
4 Hoofdstuk B8/3 Vc.

5 Opgemerkt wordt dat voortgezet verblijfsrecht formeel geen onderdeel uitmaakt van de verblijfsregeling mensenhandel, zoals gebaseerd op de EU-richtlijn, maar dat het gaat om een nationale aanvulling. Nu voortgezet verblijf echter onlosmakelijk met mensenhandelslachtofferschap en tijdelijk verblijfsrecht verbonden is, wordt het in deze rapportage onder de verblijfsregeling geschaard.

6 Zie voor eerdere oproepen van de Nationaal Rapporteur tot het vreemdelingrechtelijk volgen van slachtoffers Aanbeveling 5 in *Nationaal Rapporteur 2012* (Mensenhandel in en uit beeld, Cijfermatige rapportage 2007-2010) en §5.2.1 in *Nationaal Rapporteur 2014* (Mensenhandel in en uit beeld II, Cijfermatige rapportage 2008-2012).

## 4.2 Beleidskader vreemdelingrechtelijke bescherming slachtoffers mensenhandel

De verblijfsregeling voor buitenlandse slachtoffers van mensenhandel lijkt op het eerste gezicht complex. De vreemdelingrechtelijke bescherming is grotendeels geregeld in de Vc 2000.<sup>7</sup> Daarnaast zijn ook de Vw 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) van toepassing.<sup>8</sup> De Vc 2000 onderscheidt twee vreemdelingrechtelijke situaties met betrekking tot tijdelijk verblijfsrecht voor buitenlandse slachtoffers van mensenhandel, namelijk de bedenktijd en een tijdelijke verblijfsvergunning.<sup>9</sup> De bedenktijd schort het vertrek op van een slachtoffer dat niet rechtmatig in Nederland verblijft. De tijdelijke verblijfsvergunning verschaft een tijdelijk verblijfsrecht aan het slachtoffer. [Schema 4.1](#) geeft een overzicht van de verblijfsregeling en mogelijk te volgen routes.



Schema 4.1 Schematische weergave van de verblijfsregeling mensenhandel<sup>10</sup>

- 7 De onderdelen B8/3, B9/10 en B9/12 van de Vc 2000 zien op de vreemdelingrechtelijke bescherming van buitenlandse slachtoffers en aangevers van mensenhandel.
- 8 Van het Vb 2000 is hoofdstuk 3, afdeling 3 van toepassing en van de Vw 2000 hoofdstuk 3, afdeling 3, paragraaf 1. Beiden zien op de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd, waar de verblijfsregeling slachtoffers en aangevers mensenhandel onder valt).
- 9 De derde vreemdelingrechtelijke situatie, namelijk de verblijfsvergunning voor getuige-aangevers van mensenhandel, wordt in dit hoofdstuk buiten beschouwing gelaten.
- 10 Dit schema betreft een beknopte en ideaaltypische weergave van de verblijfsregeling mensenhandel.

### Bedenktijd

Uit [Schema 4.1](#) volgt dat de bedenktijd de eerste stap is in de vreemdelingrechtelijke procedure voor buitenlandse slachtoffers van mensenhandel.<sup>11</sup> De bedenktijd staat uitsluitend open 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 zoals strafbaar is gesteld in artikel 273f Wetboek van Strafrecht (Sr).<sup>12</sup> Bij de geringste aanwijzing van mensenhandel bieden de politie, KMar of ISZW-DO<sup>13</sup> aan vermoedelijke slachtoffers de bedenktijd aan.<sup>14</sup> Alhoewel in de verblijfsregeling geen functie is toebedeeld aan het informatieve gesprek, blijkt uit onderzoek dat het informatief gesprek feitelijk het moment is waarop de opsporing informatie vergaart op basis waarvan een beslissing over het aanbieden van de bedenktijd wordt genomen.<sup>15</sup> Het informatieve gesprek vindt plaats voorafgaand aan een aangifte, en dient ertoe zicht te krijgen op het slachtofferschap en om het slachtoffer uitleg te geven over de strafrechtelijke procedure.<sup>16</sup> De bedenktijd wordt eenmalig verleend voor de duur van drie maanden. Gedurende de bedenktijd dienen slachtoffers te beslissen of zij aangifte willen doen of anderszins willen meewerken aan het strafproces<sup>17</sup> of dat zij hiervan afzien. Slachtoffers kunnen er overigens ook voor kiezen om direct na het informatieve gesprek aangifte te doen. Aan hen wordt dan tijdelijk verblijf verstrekt (zie hieronder) zonder dat daar de bedenktijd aan vooraf is gegaan. Een slachtoffer dat gebruik maakt van de bedenktijd heeft recht op opvang en huisvesting, medische bijstand en rechtshulp.<sup>18</sup>

### Tijdelijke verblijfsvergunning

Het vervolg van [Schema 4.1](#) ziet op de tweede verblijfsrechtelijke situatie voor buitenlandse slachtoffers van mensenhandel, namelijk het aanvragen en verkrijgen van een tijdelijke verblijfsvergunning. Er bestaan twee opeenvolgende tijdelijke verblijfsvergunningen, namelijk:

- De verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd op tijdelijke humanitaire gronden (hierna: tijdelijk verblijfsrecht of B8/3); en daaropvolgend
- De verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd op niet-tijdelijke humanitaire gronden (hierna: voorgezet verblijfsrecht of B9/12 dan wel B9/10).<sup>19</sup>

11 Zie voor meer uitgebreide informatie over de bedenktijd §3.1 in [Nationaal Rapporteur 2017](#) (Tiende rapportage mensenhandel).

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

13 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.

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

15 Zie hierover §3.5.3 in [Nationaal Rapporteur 2017](#) (Tiende rapportage mensenhandel).

16 Aanwijzing mensenhandel, *Start*. 2013, 16813, §4 onder opsporing.

17 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.

18 Hoofdstuk B8/3 Vc.

19 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.



Aan een slachtoffer wordt in beginsel tijdelijk verblijfsrecht (B8/3) verstrekt na het doen van aangifte of het verlenen van medewerking aan het strafproces.<sup>20</sup> Slechts in enkele gevallen wordt een aanvraag voor tijdelijk verblijf afgewezen.<sup>21</sup> Tijdelijk verblijfsrecht wordt verleend voor de duur van één jaar en kan telkens met één jaar worden verlengd.<sup>22</sup> De IND trekt tijdelijk verblijfsrecht in wanneer geen sprake meer is van een opsporings- of vervolgingsonderzoek naar of de berechting van het mensenhandelfeit waarvan aangifte is gedaan of waaraan het slachtoffer medewerking heeft verleend.<sup>23</sup> Slachtoffers met tijdelijk verblijfsrecht maken aanspraak op opvang, huisvesting, medische bijstand en rechtshulp.<sup>24</sup>

Ook een slachtoffer dat geen aangifte wil of kan doen of geen medewerking wil of kan verlenen aan het strafproces, komt mogelijk in aanmerking voor tijdelijk verblijf.<sup>25</sup> Dit staat ook wel bekend als het schrijnend pad.<sup>26</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.<sup>27</sup> De IND heeft bij deze aanvraag meer ruimte om positief of negatief te beoordelen dan bij de beslissing over een reguliere aanvraag voor tijdelijk verblijfsrecht.<sup>28</sup> Tijdelijk verblijfsrecht op basis van het schrijnend pad wordt verleend voor maximaal één jaar.<sup>29</sup> Het slachtoffer kan na dit jaar een aanvraag indienen voor voortgezet verblijfsrecht op grond van B9/10 Vc 2000 (komt hieronder 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>30</sup> In dit laatste geval behoudt het slachtoffer tijdelijk verblijfsrecht en kan deze telkens met één jaar worden verlengd.

De laatste fase in [Schema 4.1](#) ziet op voortgezet verblijf. Voortgezet verblijfsrecht kan worden verleend op basis van de B9/12 of B9/10 (schrijnend pad) Vc 2000.<sup>31</sup> De B9/12 ziet op slachtoffers die aangifte hebben gedaan van mensenhandel of anderszins medewerking hebben verleend aan het strafproces.<sup>32</sup> Deze slachtoffers maken onder bepaalde voorwaarden aanspraak op voortgezet verblijf. Hierbij kan onder-

20 Zie B8/3 van de Vc 2000. De politie stuurt een kennisgeving hieromtrent (ook wel een M55-formulier) naar de IND, die de kennisgeving ambtshalve aanmerkt als aanvraag voor een tijdelijk verblijf. De IND beslist vervolgens op de aanvraag.

21 De IND wijst een aanvraag af wanneer blijkt dat het slachtoffer (nog) geen aangifte heeft gedaan dan wel medewerking heeft verleend aan het strafproces. Ook staan in artikel 16, eerste lid, Vw 2000 gronden vermeld waarop een aanvraag kan worden afgewezen. 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).

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

23 B8/3 onder 3.2 Vc 2000.

24 B8/3 onder 3.4 Vc 2000.

25 B8/3 onder 3.1 Vc 2000

26 Zie Noteboom & Dettmeijer 2015.

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

28 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).

29 B8/3 onder 3.2 Vc 2000.

30 B8/3 onder 3.2 Vc 2000.

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

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

scheid 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 verblijfsrecht in beginsel aan het slachtoffer verleend en in zoverre beoordeelt de IND de aanvraag niet inhoudelijk.<sup>33</sup> Tot 1 oktober 2018 was in één van de volgende drie situaties is sprake van een a-grond:

- de strafzaak heeft geleid tot een onherroepelijke veroordeling;<sup>34</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.

Op 1 oktober 2018 is de verblijfsregeling mensenhandel aangepast (zie kadertekst hieronder) en zijn de reeds genoemde drie gronden vervangen door de onderstaande twee:

- de officier van justitie besluit tot vervolging over te gaan ter zake het strafbare feit waarvan aangifte is gedaan en 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.

Voor de slachtoffers van mensenhandel die in deze monitor worden beschreven, zijn echter nog de eerstgenoemde drie gronden van toepassing.

#### *Verblijfsregeling mensenhandel aangepast: a-gronden uitgebreid*

In de Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016 heeft de Nationaal Rapporteur aanbevolen om slachtoffers van mensenhandel in aanmerking te laten komen voor voortgezet verblijfsrecht op grond van de Bg/12 vanaf het moment dat de officier van justitie een vervolgingsbeslissing heeft genomen.<sup>35</sup> Aanleiding hiervoor was onder meer dat gebruik van de verblijfsregeling mensenhandel was afgenomen (zo bleek het aantal aanvragen voor voortgezet verblijf met 67% te zijn gedaald in de periode 2012-2016). Vanuit het veld werd erop gewezen dat er een geringe mate van vertrouwen bestond in het verkrijgen van (langdurige) vreemdelingrechtelijke bescherming en dat slachtoffers daardoor eerder voor een asielpcedure zouden kiezen. De staatssecretaris van JenV heeft deze aanbeveling overgenomen en heeft recentelijk de Vc 2000 zo gewijzigd dat slachtoffers van mensenhandel in aanmerking komen voor een Bg/12 vanaf het moment dat de officier van justitie een vervolgingsbeslissing heeft genomen.<sup>36</sup> Ook heeft de staatssecretaris van JenV 'minderjarigheid' toegevoegd als een extra grond aan de regeling van het schrijnend pad.<sup>37</sup> Dit naar aanleiding van gesprekken tussen het ministerie van JenV en het Strategisch Overleg Mensenhandel, een overleg van maatschappelijke (zorg)instellingen die een groot deel van de slachtoffers mensenhandel opvangen en begeleiden.

33 Wederom zijn wel de afwijzingsgronden uit artikel 16, eerste lid, Vw 2000 van toepassing zijn. De onderdelen c en k van dit artikel zijn niet van toepassing op slachtoffers van mensenhandel (artikel 3.48, derde lid, Vb 2000).

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

35 Zie §5.2 in *Nationaal Rapporteur 2017* (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016).

36 Besluit van de staatssecretaris van JenV d.d. 20 september 2018, *Stcr.* 2018, 52887.

37 <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/mensenhandel-mensensmokkel/documenten/brieven/2018/08/31/tk-bijlage-aanpassingen-vreemdelingencirculaire-2000-mensenhandel>.

Indien het slachtoffer niet in aanmerking komt voor een B9/12 op basis van een a-grond kan de IND voorgezet verblijfsrecht verlenen wegens 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>38</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 verblijfsrecht 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. Een B9/10 wordt verleend wanneer het slachtoffer aantoont dat de dreiging op grond waarvan een B8/3 is verstrekt nog altijd voortduurt, waardoor het slachtoffer nog steeds geen medewerking kan verlenen aan het strafproces, of wanneer het slachtoffer aantoont dat een fysieke of psychische aandoening nog altijd in de weg staat aan het doen van aangifte of het verlenen van medewerking te aan het strafproces. Op 1 oktober 2018 is ook een derde grond toegevoegd aan het in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning op basis van het schrijnend pad. Vanaf heden komen ook slachtoffers van wie niet verwacht kan worden dat zij medewerking verlenen aan het strafproces in verband met hun minderjarigheid hiervoor in aanmerking.<sup>39</sup>

Daarnaast wordt een B9/10 verleend in het geval:<sup>40</sup>

- het slachtoffer ten minste één jaar in het bezit is geweest van een B8/3 en het slachtoffer om zwaarwegende redenen geen aangifte kan of wil doen van mensenhandel of anderszins geen medewerking kan of wil 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>41</sup>

38 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 3.48, derde lid, Vb 2000).

39 In dit geval wordt een B9/10 verleend op grond van art. 3.51, eerste lid, aanhef en onder h Vb 2000. Ook zijn de afwijzingsgronden uit artikel 16, eerste lid, Vw 2000 van toepassing zijn. De onderdelen c en k van dit artikel zijn niet van toepassing op slachtoffers van mensenhandel (artikel 3.48, derde lid, Vb 2000).

40 In welk geval een B9/10 wordt verleend op grond van art. 3.51, eerste lid, aanhef en onder k Vb 2000.

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

Voorgezet verblijfsrecht wordt verleend voor de duur van vijf jaren en kan steeds met vijf jaren worden verlengd.<sup>42</sup>

### 4.3 Gebruik van de verblijfsregeling mensenhandel

Volgens een door de Nationaal Rapporteur en UNODC in 2017 gepubliceerde schatting van het aantal mensenhandelslachtoffers in Nederland is er jaarlijks sprake van ongeveer 2.700 niet-Nederlandse slachtoffers.<sup>43</sup> Slechts iets meer dan één op de vier buitenlandse slachtoffers is echter ook in beeld bij één of meerdere instanties (zie ook §1.1.1).<sup>44</sup> In rapportages over mensenhandelslachtoffers die bekend of geregistreerd zijn bij een organisatie – in dit geval de IND – zal dus altijd een deel van de slachtoffers *buiten* beeld blijven. Bovendien maken niet alle buitenlandse slachtoffers van mensenhandel die wel in beeld zijn gebruik van de verblijfsregeling mensenhandel. Zo is niet in alle gevallen noodzaak tot een verblijfsvergunning, bijvoorbeeld omdat iemand hier al rechtmatig verblijf heeft en geen behoefte heeft aan opvang en voorzieningen. Daarnaast zijn slachtoffers vaak afhankelijk van anderen als het aankomt op kennis van deze verblijfsregeling. Als slachtoffers wel als zodanig worden herkend maar niet door de betrokken instantie worden geïnformeerd over hun rechten, zullen zij doorgaans niet op de hoogte zijn van deze specifieke vreemdelingrechtelijke procedure. Andersom is het ook mogelijk dat personen die uiteindelijk geen slachtoffer blijken te zijn gebruik hebben gemaakt van de verblijfsregeling mensenhandel.

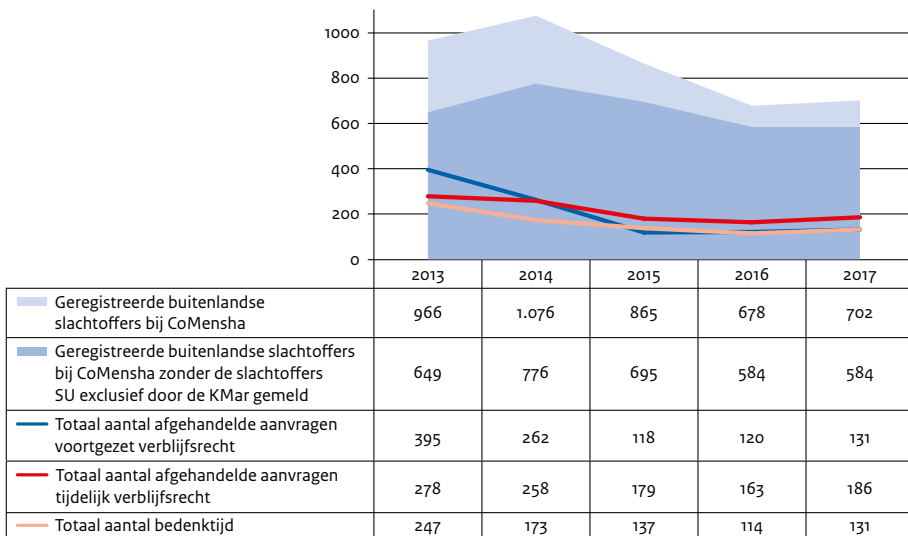
**Figuur 4.1** toont het jaarlijks aantal keer dat de bedenktijd is aangeboden en het aantal afgehandelde aanvragen voor tijdelijk verblijf en voortgezet verblijf voor de periode 2013-2017. Deze aantallen zijn ter illustratie afgezet tegen het aantal bij CoMensha geregistreerde buitenlandse mensenhandelslachtoffers.<sup>45</sup> Omdat – zoals zojuist beschreven – niet alle buitenlandse slachtoffers ook op gronden van mensenhandel vreemdelingrechtelijke bescherming zoeken via de IND komen deze aantallen niet overeen. Daarnaast is het mogelijk dat slachtoffers in een ander jaar bij CoMensha gemeld worden dan dat zij gebruik maken van de verblijfsregeling mensenhandel. Ook gaat het jaarlijks tussen de aantallen bedenktijd, tijdelijk verblijf en voortgezet verblijf niet altijd om dezelfde slachtoffers. Zij vormen geen cohort. Die aantallen kunnen daarom niet een-op-een met elkaar worden vergeleken.

42 Art. 3,58, eerste lid Vb 2000.

43 Van Dijk, Cruyff, van der Heijden & Kragten-Heerdink, 2017.

44 Zie §3.8 in *Nationaal Rapporteur 2017* (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016).

45 Zie §3.2 voor een uitleg over het weergeven van het aantal (buitenlandse) slachtoffers zonder de uitsluitend door de KMar gemelde seksuele uitbuitingslachtoffers.



**Figuur 4.1** Totaal aantal keren dat gebruik is gemaakt van de bedenktijd en totaal aantal afgehandelde aanvragen voor tijdelijk- en voortgezet verblijfsrecht, per jaar<sup>46</sup>

Bron: IND-bestanden 2013-2017 en CoMensha data-bestanden 2013-2017

Uit [Figuur 4.1](#) blijkt dat in 2017 het gebruik van alle vormen van verblijfsrechtelijke bescherming voor mensenhandelslachtoffers licht is toegenomen ten opzichte van 2016. In de periode 2013-2015 was er sprake van een forse daling van het aantal slachtoffers bekend bij de IND. Het aantal buitenlandse slachtoffers gemeld bij CoMensha nam in de periode 2014-2016 sterk af. Grofweg lijken deze trendlijnen dus overeen te komen. Daarnaast valt op dat – hoewel het geen cohort betreft – het aantal slachtoffers dat gebruik maakt van de bedenktijd of een aanvraag voor tijdelijk verblijfsrecht doet over de linie aanzienlijk lager ligt dat het aantal buitenlandse slachtoffers gemeld bij CoMensha. Een groot deel van de slachtoffers met bedenktijd komt ook voor bij de aanvragen voor tijdelijk verblijf (zie voor de overlap [Figuur 4.2](#)). Ondanks dat daardoor de verschillende lijnen (rood en roodbruin) in [Figuur 4.1](#) niet bij elkaar kunnen worden opgeteld, zou ook in het geval van optelling nog sprake zijn van een groot verschil met de CoMensha-cijfers. Vooral wat betreft de bedenktijd is dit opmerkelijk aangezien deze al bij de geringste aanwijzing zou moeten worden verstrekt. In dat kader is het dan ook zorgelijk dat in [§3.5](#) reeds is gebleken dat vanuit de politie in de periode 2013-2017 steeds minder meldingen van mensenhandel bij CoMensha worden gedaan en dat slachtoffers steeds minder vaak aangifte doen volgens deze meldingen. Slachtoffers zijn afhankelijk van melders, en specifiek opsporingsinstanties, voor het verstrek-

<sup>46</sup> De aantallen bedenktijd, tijdelijk verblijf en voortgezet verblijf wijken af van de aantallen in het vergelijkbare figuur in vorige publicaties aangezien over heel dit hoofdstuk gebruik is gemaakt van gegevens over *afgehandelde* aanvragen. Tussen een aanvraag en een afdoening voor bedenktijd en tijdelijk verblijf zit een streeftermijn van 24 uur voor een beslissing van de IND, maar in de praktijk duurt dit vaak langer, zie ook [§4.2.3](#) in [Nationaal Rapporteur 2017](#) (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016). Voor aanvragen voortgezet verblijf bestaat geen streeftermijn en betreft soms een inhoudelijke en uitgebreide toetsing. Aldus vormen het aantal aanvragen en het aantal afdoeningen (afgehandelde aanvragen) binnen één jaar geen cohort.

ken van de bedenktijd en het aanvragen van tijdelijk verblijfsrecht gebeurt doorgaans door middel van een aangifte. Om te zorgen dat slachtoffers aanspraak kunnen blijven maken op de regeling die voor hen in het leven is geroepen, blijft binnen de opsporing en vervolging daarom een effectieve en slachtoffergerichte aanpak van mensenhandel van onverminderd belang.

Het gebruik van de verblijfsregeling mensenhandel is in 2017 licht gestegen. Het aantal keer dat de bedenktijd werd verstrekt aan slachtoffers steeg met 14,9% in 2017. Het aantal afgehandelde aanvragen voor tijdelijk verblijfsrecht steeg met 14,1% en het aantal afgehandelde aanvragen voor voortgezet verblijfsrecht met 9,2%. Dat het gebruik van alle vormen van vreemdelingrechtelijke bescherming binnen de verblijfsregeling in 2017 ten opzichte van 2016 stabiel is gebleven en zelfs iets is gestegen, is positief. Ervan uitgaande dat het werkelijke aantal buitenlandse slachtoffers jaarlijks vele malen hoger ligt en de behoefte aan bescherming niet plotseling veranderd is, is een (lichte) stijging in het aantal slachtoffers aan wie bij de geringste aanwijzing de bedenktijd wordt aangeboden een wenselijke ontwikkeling. Wat betreft de bedenktijd hangt de lichte stijging mogelijk samen met de hoeveelheid aandacht die hiervoor geweest is in 2017.<sup>47</sup> Ook een toename van het aantal slachtoffers dat tijdelijk verblijf aanvraagt is positief. In de praktijk zal dit in nagenoeg alle gevallen gaan om een aanvraag door middel van een aangifte van mensenhandel, wat de opsporing van mensenhandel ten goede komt.<sup>48</sup> Wat betreft voortgezet verblijfsrecht zou een stijging kunnen duiden op een toename in de behoefte dan wel bereidheid van slachtoffers met tijdelijk verblijfsrecht om een aanvraag voortgezet verblijf in te dienen. Echter, het aantal aanvragen voor voortgezet verblijfsrecht in 2017 is voor een groot gedeelte opgemaakt uit slachtoffers van één mensenhandelzaak die in dat jaar al drie jaar liep, waardoor zij allen tegelijk in aanmerking kwamen voor voortgezet verblijfsrecht (zie §4.5 voor meer hierover).

#### 4.3.1 Routes binnen de verblijfsregeling mensenhandel

In totaal hebben in de periode 2013-2017 1.832 slachtoffers gebruik gemaakt van de verblijfsregeling mensenhandel. Dat wil zeggen dat zij gebruik hebben gemaakt van de bedenktijd, en/of dat hun aanvraag voor tijdelijk verblijfsrecht (via het 'standaard' of 'schrijnend pad') en/of voortgezet verblijfsrecht in de genoemde periode door de IND is afgedaan. Gelijk het feit dat niet alle buitenlandse mensenhandelslachtoffers in Nederland gebruik maken van de verblijfsregeling mensenhandel is ook vast te stellen dat de slachtoffers die dat wel doen, de regeling niet allemaal op eenzelfde wijze doorlopen. In [Figuur 4.2](#) zijn de verschillende routes weergegeven die de 1.832 slachtoffers in 2013-2017 hebben doorlopen binnen de verblijfsregeling mensenhandel. Het schema is opgebouwd uit beslissingen (van slachtoffers of de IND) in de verschillende fases in de verblijfsregeling. Hierdoor ontstaan routes. Ieder eindpunt van een voorkomende route is dik omrand en aangegeven met een cijfer. Deze eindpunten komen overeen met de punten in de idealtypische 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. Merk hierbij op dat in de figuur het aanvragen van tijdelijk verblijfsrecht en het vervolgens al dan niet verlenen hiervan, niet als twee verschillende fases is onderscheiden. Dit komt

47 Zo was er bijvoorbeeld een expertmeeting 'Toepassing van de geringste aanwijzing' van OM, FairWork en CoMensha, d.d. 29 mei 2017

48 Zoals uit §4.4 blijkt maakt slechts een klein gedeelte van de slachtoffers in de verblijfsregeling mensenhandel gebruik van het 'schrijnend pad': de optie om zonder het doen van aangifte tijdelijk verblijfsrecht te krijgen. Er kan dus vanuit worden gegaan dat bijna alle aanvragen voor tijdelijk verblijfsrecht een aangifte betreft.

doordat in de praktijk vrijwel alle aanvragen voor tijdelijk verblijfsrecht worden ingewilligd en dit dus doorgaans geen inhoudelijke toetsing van de IND vereist. Om deze reden is dit niet als aparte beslissing weergegeven. In de figuur gaat het voor wat betreft tijdelijk verblijf om afgehandelde aanvragen, die incidenteel niet zijn ingewilligd (zie §4.4).

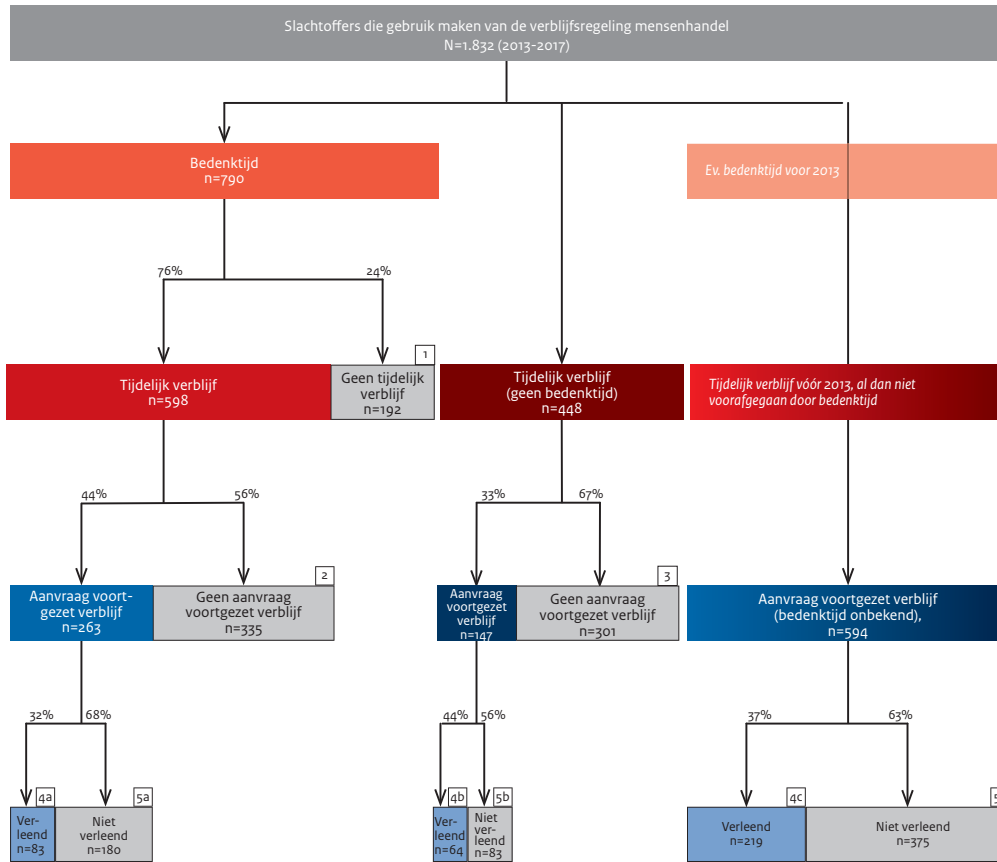
De 1.832 unieke slachtoffers die in de periode 2013-2017 gebruik hebben gemaakt van de verblijfsregeling mensenhandel, deden dit op de volgende vijf manieren:<sup>49</sup>

- 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 voorafgegaan door de bedenktijd) en die vervolgens voorgezet verblijf aanvragen en krijgen;
- 5 slachtoffers die gebruik hebben gemaakt van tijdelijk verblijf (eventueel voorafgegaan door de bedenktijd) en die vervolgens voorgezet 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. Echter, een aanzienlijk aantal slachtoffers heeft in de periode 2013-2017 enkel voortgezet verblijfsrecht aangevraagd; *tijdelijk* verblijfsrecht hebben zij dan logischerwijs vóór 2013 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.

---

49 In §4.6 wordt over de persoonskenmerken van slachtoffers in de vreemdelingrechtelijke procedure voor mensenslachtoffers ook gerapporteerd aan de hand van deze indeling.



Het gaat totaal om **790** unieke slachtoffers met bedenkijd in de periode 2013-2017. Omdat één slachtoffer meerdere keren gebruik kan hebben gemaakt van de bedenkijd, telt het totaal in Figuur 4.1 op tot 802.

Het gaat totaal om **1.046** unieke slachtoffers wier aanvraag tot tijdelijk verblijf is afgehandeld in de periode 2013-2017. Omdat één slachtoffer meerdere aanvragen tot tijdelijk verblijf kan hebben gedaan, telt het totaal in Figuren 4.1 en 4.4) op tot 1.064.

Het gaat totaal om **1.004** unieke slachtoffers wier aanvraag tot voortgezet verblijf is afgehandeld in de periode 2013-2017. Omdat één slachtoffer meerdere aanvragen tot voortgezet verblijf kan hebben gedaan, telt het totaal in Figuur 4.1 (exclusief bezwaar op aanvragen vóór 2013) op tot 1026 en het totaal in Figuren 4.6 en 4.7 (inclusief bezwaar op aanvragen van vóór 2013) op tot 1041.

Het gaat totaal om **366** unieke slachtoffers aan wie voortgezet verblijf is verleend en om **638** unieke slachtoffers aan wie geen voortgezet verblijf is verleend, in de periode 2013-2017. Omdat één slachtoffer meerdere aanvragen tot voortgezet verblijf kan hebben gedaan, tellen deze totalen in 34.4 (Figuren 4.5 en 4.6) op tot 381 en 660, respectievelijk.

**Figuur 4.2** Routes van gebruik van de verblijfsregeling mensenhandel in de periode 2013-2017 (N=1.832)

Bron: IND-bestanden 2013-2017



In [Figuur 4.2](#) is te zien dat in de periode 2013-2017 vanuit de IND aan 790 personen de bedenktijd is verleend. Voor iets meer dan driekwart van hen (n=598) volgde daarop ook een aanvraag voor tijdelijk verblijf in diezelfde periode. Het is mogelijk dat een slachtoffer besluit na gebruik van de bedenktijd niet mee te werken aan de opsporing of vervolging en ook niet op een andere manier tijdelijk verblijf wenst aan te vragen.<sup>50</sup> Dat is een eerste mogelijk eindpunt van een route in de verblijfsregeling mensenhandel, welke is aangeduid met een '1' in [Figuur 4.2](#). In de periode 2013-2017 hebben in totaal 192 (24,3%) van de 790 slachtoffers met bedenktijd *uitsluitend* gebruik gemaakt van de bedenktijd. Er kunnen verschillende redenen zijn voor een slachtoffer om niet verder gebruik te maken van de vreemdelingrechtelijke procedure voor mensenhandelslachtoffers. Ten eerste is het mogelijk dat zij geen (verdere) behoefte hebben aan vreemdelingrechtelijke bescherming. Bijvoorbeeld omdat zij wensen terug te keren naar hun land van herkomst of omdat zij inmiddels legaal in Nederland mogen verblijven.<sup>51</sup> Ten tweede is het mogelijk dat zij nog wel behoefte hebben aan vreemdelingrechtelijke bescherming, maar ervoor kiezen om een aanvraag voor een verblijfsvergunning in te dienen via een andere vreemdelingrechtelijke procedure, zoals een asielaanvraag. Incidenteel is het mogelijk dat zij na 2017 een aanvraag voor tijdelijk verblijfsrecht hebben gedaan – wat in de huidige cijfers nog niet terug te zien is.

Van alle 1.046 slachtoffers die in de periode 2013-2017 tijdelijk verblijfsrecht hebben aangevraagd heeft de meerderheid (n=598) daarvoor ook gebruik gemaakt van de bedenktijd. 42,8% (n=448) van de slachtoffers die tijdelijk verblijfsrecht heeft aangevraagd maakte in de periode 2013-2017 geen gebruik van de bedenktijd. Incidenteel is het wel mogelijk dat zij dit reeds vóór 2013 hebben gedaan. Via alle twee deze routes geldt dat vervolgens de mogelijkheid bestaat om voortgezet verblijfsrecht aan te vragen. [Figuur 4.2](#) toont dat slachtoffers die in de periode 2013-2017 ook gebruik maakten van de bedenktijd dit vaker deden dan slachtoffers die direct een aanvraag deden voor tijdelijk verblijfsrecht: 44,2% vergeleken met 32,8%. In beide gevallen geldt overigens dat de meeste slachtoffers niet overgaan tot een aanvraag voor voortgezet verblijfsrecht (gemiddeld  $(335+301)/1.046=60,8\%$ ). Wanneer na gebruik van tijdelijk verblijfsrecht geen aanvraag voor voortgezet verblijfsrecht volgde, 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 verblijfsrecht is dit eindpunt aangeduid met een '2' in [Figuur 4.2](#). Voor slachtoffers die direct tijdelijk verblijfsrecht hebben aangevraagd staat dit in [Figuur 4.2](#) aangegeven met een '3'. Ook wanneer een slachtoffer na tijdelijk verblijfsrecht geen aanvraag doet voor voortgezet verblijfsrecht geldt dat dit zowel kan betekenen dat zij geen behoefte meer hebben aan vreemdelingrechtelijke bescherming, als dat zij een aanvraag hebben gedaan voor een andere vorm van vreemdelingrechtelijke bescherming. Incidenteel geldt dat geen aanvraag voor voortgezet verblijfsrecht volgde omdat de aanvraag voor tijdelijk verblijfsrecht reeds was afgewezen. [§4.4](#) gaat verder in op de inwillingen en deze incidentele afwijzingen van aanvragen voor tijdelijk verblijfsrecht.

In totaal is van 1.004 slachtoffers in de periode 2013-2017 een aanvraag voor voortgezet verblijfsrecht afgehandeld. Van slechts 410 (40,8%) van hen is ook bekend welke route zij daarvoor hebben doorlopen. 263 (64,1%) slachtoffers hebben voorafgaand aan tijdelijk verblijf een aanvraag tot voortgezet verblijf

50 Oftewel: via het schrijnend pad tijdelijk verblijf aanvragen. Zie ook [§4.2](#).

51 Dit laatste geldt bijvoorbeeld voor slachtoffers vanuit de Europese Unie die hier reeds rechtmatig mogen wonen en werken.

eerst gebruik gemaakt van de bedenktijd en 147 slachtoffers niet. Zoals rechts in [Figuur 4.2](#) te zien is, geldt voor de resterende 594 (59,2%) slachtoffers dat het gebruik van tijdelijk verblijfsrecht – en eventueel de bedenktijd – vóór 2013 heeft plaatsgevonden. Van alle 1.004 personen die voortgezet verblijf aanvroegen in de onderzochte periode is dit aan 366 (36,5%) ook verleend. Aan de meerderheid (63,5%; n=638) is geen voortgezet verblijf verleend. Zie voor een uitgebreidere bespreking van inwilligingen en afwijzingen van voortgezet verblijfsrecht [§4.5](#).

Opvallend genoeg bestaat er een verschil in het percentage van inwilligingen van het 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 (n=64; 43,5%) van de gevallen voortgezet verblijfsrecht krijgt, is dit in de laatstgenoemde groep slechts 31,5%. Voor de slachtoffers van wie niet bekend is of zij gebruik hebben gemaakt van de bedenktijd – aangezien dit vóór 2013 moet zijn geweest – ligt dit percentage ertussenin. Voornoemd verschil is te relateren aan één mensenhandelzaak met veel Filipijnse slachtoffers die in 2017 voortgezet verblijfsrecht kregen op basis van de a-grond (zie [§4.2](#)). De invloed van deze slachtoffers is namelijk veel groter binnen de groep slachtoffers met een aanvraag voor voortgezet verblijf zonder bedenktijd (4b + 5b), dan binnen de groep slachtoffers met aanvraag voor voortgezet verblijf mét bedenktijd (4a + 5a) (zie [§4.5](#)).

### 4.3.2 Verbljfsregeling mensenhandel en asiel

Zoals in [§4.3.1](#) beschreven is het mogelijk dat slachtoffers die gebruik maken van de verbljfsregeling mensenhandel op enig moment besluiten hiermee te stoppen. Dit betekent niet per definitie dat zij geen verbljfsrecht meer behoeven. Slachtoffers van mensenhandel die buiten de verbljfsregeling 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 asielprocedure het meest voorkomende alternatief voor slachtoffers lijkt te zijn.<sup>52</sup> Ook uit eerder dossieronderzoek van de Nationaal Rapporteur blijkt dat het voorkomt dat slachtoffers na de bedenktijd voor of tijdens een aanvraag voor tijdelijk verbljfsrecht mensenhandel ook een asielprocedure starten.<sup>53</sup>

Dit jaar is het op basis van de verstrekte registratiegegevens van de IND voor het eerst mogelijk om cijfermatig inzicht te verschaffen in het gebruik van de asielprocedure in de periode 2013-2017 door slachtoffers van mensenhandel die ook de verbljfsregeling mensenhandel doorliepen. Omdat de IND geen gegevens meer verstrekt over procedures vóór 2013<sup>54</sup> is het niet mogelijk om accuraat te rapporteren over gebruik van de asielprocedure door mensenhandelslachtoffers voorafgaand aan de verbljfsregeling mensenhandel in 2013-2017. Wel is het mogelijk in beeld te brengen hoe vaak slachtoffers na het einde van één van de routes binnen de verbljfsregeling mensenhandel asiel aanvragen. Er is helaas geen

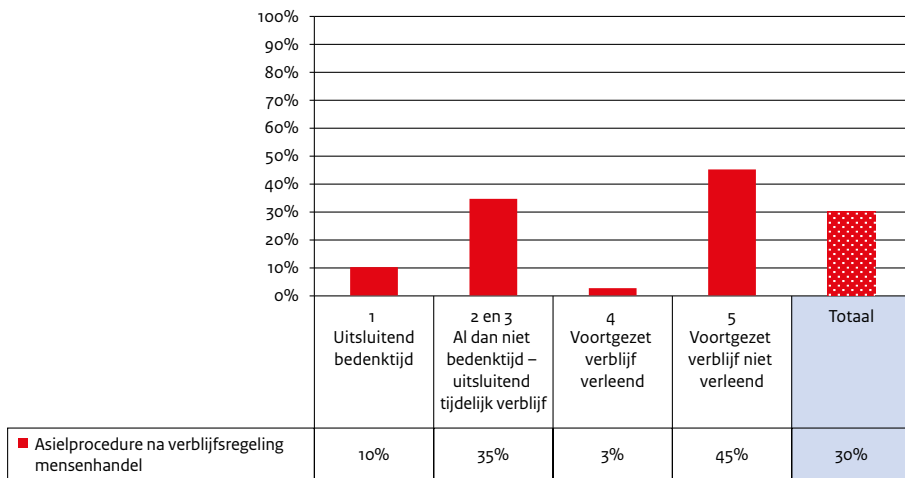
52 Zie hierover ook [Nationaal Rapporteur 2015](#) (Naar een kindgericht beschermingssysteem voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen); de Jong, 2015; Leermakers, 2017; Pilon & Bijl, 2017.

53 Zie [Nationaal Rapporteur 2012](#) (Opsporing van mensenhandel en de B9-regeling), p. 12.

54 Mondelinge informatie IND d.d. 12 september 2018. Vanwege een wisseling van registratiesysteem vanaf 2013 beschouwt IND de gegevens van voor die periode als niet meer betrouwbaar genoeg.

manier om cijfermatig inzicht te krijgen in hoe vaak slachtoffers van mensenhandel *uitsluitend* asiel aanvragen, dus zonder ooit gebruik te maken van de verblijfsregeling mensenhandel, omdat in dat geval mensenhandelslachtofferschap niet wordt geregistreerd tijdens de asielprocedure.

In **Figuur 4.3** is voor de vijf groepen slachtoffers weergegeven welk percentage van de 1.348 slachtoffers die in 2013-2016<sup>55</sup> gebruik hebben gemaakt van de verblijfsregeling mensenhandel vervolgens een asielaanvraag heeft ingediend. Daaruit blijkt dat in totaal 30,0% van alle slachtoffers in die periode gebruik heeft gemaakt van de asielprocedure na de verblijfsregeling mensenhandel. Slachtoffers deden dit relatief het vaakst nadat voortgezet verblijf niet aan hen werd verleend. Dit is niet geheel verwonderlijk. Op het moment dat een aanvraag tot voortgezet verblijf niet wordt ingewilligd, maakt een slachtoffer – op bezwaar indienen na – immers geen kans meer op verblijfsrecht op basis van de verblijfsregeling mensenhandel. Opvallender is dat meer dan een derde van de slachtoffers die na tijdelijk verblijf geen voortgezet verblijfsrecht aanvroegen (groep 2/3) voor een asielprocedure koos in plaats van voor voortgezet verblijf. Bij slachtoffers die al na de bedenktijd niet verder gebruik maakten van de verblijfsregeling ging het om 10,1%. Slachtoffers die op een gegeven moment binnen de verblijfsregeling kiezen voor asiel, komen in het algemeen voornamelijk uit West- en Oost-Afrika. Van de groep slachtoffers die geen voortgezet verblijf maar wel asiel aanvragen – groep 2/3 in **Figuur 4.3** – heeft bijvoorbeeld 22,3% de Oegandese nationaliteit, 20,0% de Nigeriaanse en 17,7% de Guineese.



**Figuur 4.3** Percentage asielaanvragen binnen de vijf groepen slachtoffers, in de periode 2013-2016 (N=404)

Bron: IND-bestanden 2013-2017

55 Voor deze figuur zijn slachtoffers in het meest recente jaar 2017 buiten beschouwing gelaten omdat voor veel van hen nog na dat jaar een asielaanvraag kan zijn gedaan. Gemiddeld zit er in de periode 2013-2017 -2,4 dagen tussen het laatste beslismoment binnen de vreemdelingrechtelijke mensenhandel en het eerste moment van de asielprocedure. Het mediaan aantal dagen daartussen was 39. Voor 83,7% van de slachtoffers volgde een asielaanvraag binnen één jaar.

Waarom zou een slachtoffer van mensenhandel kiezen voor een asielprocedure wanneer er een speciale verblijfsregeling mensenhandel is? Een reden voor het starten van een asielprocedure kan zijn dat de verblijfsregeling geen perspectief meer biedt op duurzaam verblijf en bescherming voor het slachtoffer. In het geval van een afgewezen aanvraag voortgezet verblijf is dit begrijpelijk en niet direct onwenselijk.<sup>56</sup> De mogelijkheden tot verblijfsrecht op mensenhandel gerelateerde gronden zijn dan immers uitgeput. Vanuit het veld komt echter naar voren dat slachtoffers in toenemende mate voor asiel kiezen omdat zij de kans op duurzaam verblijf via deze procedure groter achten dan via de verblijfsregeling mensenhandel.<sup>57</sup>

Andere redenen die naar voren zijn gebracht vanuit de advocatuur en ngo's draaien om de verschillen tussen de verblijfsregeling mensenhandel en de asielprocedure voor mensenhandelslachtoffers.<sup>58</sup> Zo bestaan er binnen de verblijfsregeling bepaalde drempels die niet van toepassing zijn op asiel. Er zijn bijvoorbeeld meer kosten verbonden aan een aanvraag voor voortgezet verblijf dan voor asielzaken.<sup>59</sup> Bovendien kan een aanvraag voor voortgezet verblijf worden afgewezen als het slachtoffer niet kan voldoen aan een inspanningsverplichting om zijn of haar nationaliteit te onderbouwen (het zogeheten paspoortvereiste). In de asielprocedure wordt hier soepeler mee omgegaan: het ontbreken van documenten komt de beoordeling van het asielrelaas niet ten slechte als de vreemdeling verder in grote lijnen als geloofwaardig kan worden beschouwd.<sup>60</sup> Daarnaast is binnen de asielprocedure sprake van een 'integrale geloofwaardigheidstoets', waarvoor een duidelijk afwegingskader is vastgelegd en waar sinds 2015 enige waarborgen zijn ingebouwd. Zo is een goede motivering van de geloofwaardigheidsbeoordeling verplicht en hoeven incoherentie en inconsistenties in het relaas – op zichzelf – de beoordeling niet negatief te beïnvloeden. Bij aanvragen voor voortgezet verblijfsrecht is geen sprake van eenzelfde openbaar beschikbaar afwegingskader met dergelijke waarborgen wat betreft de daar toegepaste 'aannemelijkheidstoets'.

Voor een totaalbeeld van het gebruik van de asielprocedure door mensenhandelslachtoffers – die als zodanig bekend zijn bij de IND – is het belangrijk om ook zicht te krijgen op het aantal slachtoffers dat vóór verblijfsregeling mensenhandel heeft gekozen voor asiel als eerste aanvraag voor verblijf in Nederland. Ten slotte is het ook van belang meer zicht te krijgen op mensenhandel slachtoffers die geen gebruik maken van de verblijfsregeling maar uitsluitend voor de asielprocedure kiezen – een situatie die niet door middel van het (cijfermatig) analyseren van de verblijfsregeling mensenhandel in beeld is te brengen.

---

56 Zie §4.5 voor meer informatie over afgewezen aanvragen voortgezet verblijfsrecht en afwijzingsgronden.

57 Zie ook de Jong 2015, en Leermakers et al. 2017.

58 Leermakers et al. 2017; de Jong 2015.

59 Het gaat om leges maar ook om griffierechten en de eigen bijdrage aan de kosten van een advocaat.

60 Leermakers et al. 2017.

Het is om twee redenen onwenselijk dat slachtoffers van mensenhandel ervoor kiezen om de asielprocedure in te gaan in plaats van (verder) gebruik te maken van de verblijfsregeling mensenhandel indien hiertoe nog mogelijk bestaat. In de eerste plaats vanuit het oogpunt van bescherming: de verblijfsregeling mensenhandel is specifiek ingericht voor personen die slachtoffer zijn geworden van dit delict en biedt voor slachtoffers bepaalde vormen van bescherming en voorzieningen waar binnen de asielprocedure geen aanspraak op kan worden gemaakt. Indien slachtoffers van mensenhandel vaak kiezen voor een asielprocedure kan de vraag worden gesteld in hoeverre de verblijfsregeling mensenhandel voldoende de bescherming biedt die slachtoffers nodig hebben.

De tweede reden heeft betrekking op de opsporing van mensenhandelaren. Om in aanmerking te komen voor tijdelijk verblijf wordt in beginsel van een slachtoffer van mensenhandel gevergd dat hij of zij aangifte doet of op een andere wijze medewerking verleent aan het strafproces van de verdachte. Dit medewerkingsvereiste geldt niet voor asiel. Als slachtoffers van mensenhandel werkelijk in toenemende mate (primair) voor asiel kiezen, zou als gevolg daarvan opsporingsinformatie mogelijk in mindere mate of pas later bij de politie terechtkomen, hetgeen de opsporing en vervolging van mensenhandelaren bemoeilijkt.

#### 4.4 Tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel

Zoals in §4.2 reeds is beschreven wordt tijdelijk verblijfsrecht 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>61</sup> In dat geval beoordeelt de IND of de aangegeven zwaarwegende reden(en) waardoor het slachtoffer geen aangifte kan of wil doen, voldoende ondersteund zijn.<sup>62</sup> Deze paragraaf gaat verder in op hoe vaak het tijdelijk verblijfsrecht wordt verleend, hoe vaak het wordt afgewezen en op de ontwikkeling van het jaarlijks aantal verleningen.

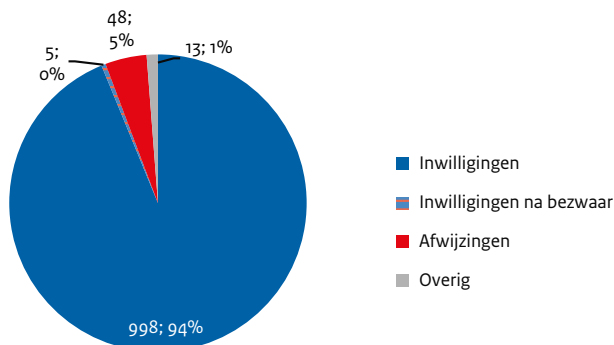
##### *Verleningen van tijdelijk verblijfsrecht*

Figuur 4.4 toont de aantallen en percentages van de verschillende soorten afdoeningen van aanvragen voor tijdelijk verblijf in de periode 2013-2017. Het gaat – kloksgewijs – om inwillingen, inwillingen naar aanleiding van ingediend bezwaar, afwijzingen, en andersoortige afdoeningen (dit betreffen geen inhoudelijke beslissingen over het al dan niet verlenen van tijdelijk verblijfsrecht, maar zijn voornamelijk gericht op het administratief afsluiten van een procedure).<sup>63</sup>

61 Zie daarover ook §4.2.

62 Zie Noteboom & Dettmeijer 2015.

63 Zie ook *Nationaal Rapporteur 2014* (Mensenhandel in en uit beeld, Cijfermatige rapportage 2008-2012), p. 362; *Nationaal Rapporteur 2012* (Mensenhandel in en uit beeld, Cijfermatige rapportage 2007-2011), p. 118.



**Figuur 4.4** Afdoeningen van aanvragen voor tijdelijk verblijfsrecht in de periode 2013-2017 (N=1.064)<sup>64,65</sup>

Bron: IND-bestanden 2013-2017

Het overgrote deel van de beslissingen over een aanvraag voor tijdelijk verblijfsrecht in de periode 2013-2017 betreft een inwilliging: 1.003 van de 1.064 afgedane aanvragen (94,3%). Slechts 48 keer (4,5%) werd een aanvraag afgewezen. De exacte gronden voor iedere afwijzing zijn in de registratie-data niet te achterhalen. Het doen van aangifte of medewerking verlenen aan het strafproces is de enige voorwaarde waaraan een slachtoffer hoeft te voldoen. Er komt hier dan ook vrijwel geen inhoudelijke beoordeling van het slachtofferschap aan te pas. Slechts in uitzonderlijke situaties kan een aanvraag voor tijdelijk verblijf alsnog worden afgewezen. Gedurende de ambtshalve beoordeling van de aanvraag door de IND kan worden besloten af te wijzen als toch blijkt dat er (nog) geen aangifte is gedaan of op een andere manier medewerking wordt verleend aan het strafproces. Daarnaast zijn ook algemene gronden voor afwijzing van een aanvraag voor een tijdelijke verblijfsvergunning op humanitaire gronden van toepassing op aanvragen voor tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel. Deze zijn vastgelegd in artikel 16 van de Vw. Een afwijzingsgrond die op slachtoffers van mensenhandel van toepassing kan zijn is bijvoorbeeld het vormen van een gevaar voor de openbare orde waarbij dit geen verband houdt met de mensenhandelsituatie.<sup>66</sup> Verder was in dertien gevallen sprake van een overige afdoening (1,2%). Dit betreffen aanvragen die bijvoorbeeld door het slachtoffer zelf zijn ingetrokken of aanvragen die 'buiten behandeling' zijn gesteld. Dit zijn afdoeningen om de procedure administratief te sluiten, wanneer niet over een daadwerkelijke aanvraag kan worden gesproken (bijvoorbeeld door het ontbreken van het formulier waarmee de opsporingsdienst de IND op de hoogte stelt van een aangifte van mensenhandel).

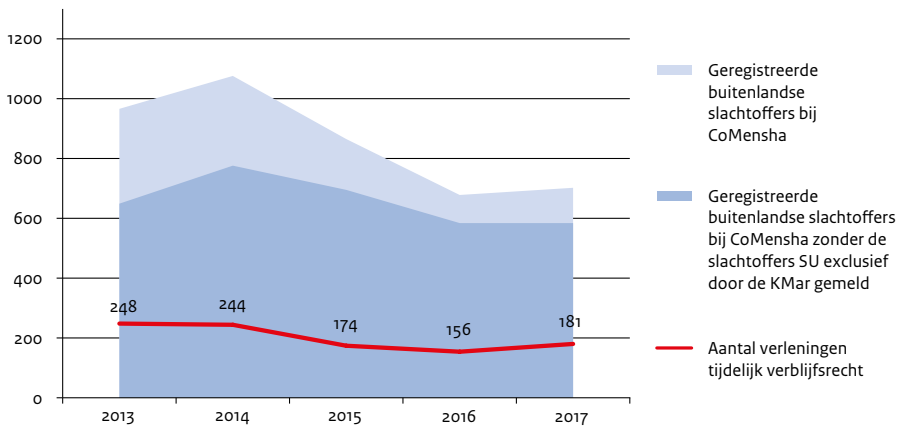
64 In [Figuur 4.4](#) zijn uitsluitend de laatst genomen beslissingen weergegeven. Indien een aanvraag na het aantekenen van bezwaar alsnog tot een inwilliging leidde, is dit besluit als een verlening van tijdelijk verblijfsrecht beschouwd.

65 Het aantal inwilligingen en niet-inwilligingen 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.

66 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), pp. 119-123.

Slechts een heel beperkt aantal slachtoffers doet een aanvraag voor tijdelijke verblijfsecht zonder aan het medewerkingsvereiste te kunnen of willen voldoen. Dit betreft het zogeheten 'schrijnend pad'. In de periode 2013-2017 ging het in totaal om 35 behandelde aanvragen. Hiervan werden er acht ingewilligd; zestien keer werd een aanvraag afgewezen en in elf gevallen was sprake van een overige afdoening.<sup>67</sup> Overige afdoeningen betroffen veelal aanvragen die door de cliënt zelf waren ingetrokken. Niet zelden deed een slachtoffer in hetzelfde jaar na afwijzing een aanvraag via het 'standaard pad'. Zowel het aantal keer dat een aanvraag voor tijdelijk verblijf via het schrijnend pad is aangevraagd als het inwilligingspercentage van die aanvragen is opvallend laag gezien wat bekend is over de mate waarin slachtoffers lijden aan trauma en psychologische problemen als gevolg van mensenhandel.<sup>68</sup>

**Figuur 4.5** geeft een overzicht van het jaarlijks aantal verleningen van tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel in de periode 2013-2017.



**Figuur 4.5** Aantal verleningen tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel, per jaar (N=1.003)<sup>69</sup>

Bron: IND-bestanden 2013-2017

Ondanks dat de jaarlijkse aantallen verleningen tijdelijk verblijf zoals weergegeven in voorgaande figuur niet precies kunnen worden afgezet tegen de jaarlijkse aantallen afgedane aanvragen voor tijdelijk ver-

67 Deze aantallen geven een ander beeld dan de aantallen over de periode 2012-2016 als gerapporteerd in de Slachtoffermonitor van 2017 (*Nationaal Rapporteur 2017*). Dit komt omdat destijds slachtoffers die op een later moment alsnog aangifte deden of medewerking verleenden aan het strafproces – en aan wie dus uiteindelijk tijdelijk verblijf via het 'standaard pad' verleend is – waren meegenomen als inwilligingen in het kader van het schrijvend pad.

68 Oram et al. 2015.

69 Een aantal slachtoffers heeft volgens de aangeleverde bestanden van de IND meerdere keren gebruik gemaakt van tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel in verschillende jaren. In dat geval zijn alle keren dat tijdelijk verblijfsrecht verleend is in deze cijfers meegenomen.

blijf in dezelfde periode (zie [Figuur 4.1](#)),<sup>70</sup> is wel sprake van dezelfde ontwikkeling. Ook in [Figuur 4.5](#) is het aantal verleningen van tijdelijk verblijfsrecht van 2016 op 2017 voor het eerst in de onderzochte periode weer toegenomen. In 2016 ging het om 156 verleningen en in 2017 om 181 verleningen: een stijging van 16,0%. Dit strookt met het feit dat vrijwel alle aanvragen worden ingewilligd (inwilligingspercentage van 94,3%, zie [Figuur 4.4](#)). In de praktijk betekent dit dat het aantal aangiften van buitenlandse slachtoffers van mensenhandel (waarover de kennisgeving naar de IND wordt verstuurd) in 2017 licht is gestegen ten opzichte van 2016 en 2015. Hoewel het aantal verleningen van tijdelijk verblijfsrecht nog steeds lager ligt dan de in jaren 2013 en 2014 is dat toch een voorzichtig positieve ontwikkeling.

De IND toetst tijdens de beoordeling van een asielaanvraag of iemand in het geval van een afgewezen aanvraag in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning voor slachtoffers van mensenhandel.<sup>71</sup> Ook vanuit de asielpcedure kan dus tijdelijk verblijf verleend worden – als het betreffende slachtoffer aan de voorwaarden voor tijdelijk verblijf voldoet. Dat wil zeggen dat het slachtoffer wel aangifte van mensenhandel moet hebben gedaan of op een andere wijze medewerking moet hebben verleend aan het strafproces. Van de 1.003 inwilligingen van tijdelijk verblijfsrecht in de periode 2013-2017 ging het in drie gevallen om een verlening vanuit de asielpcedure: tweemaal in 2016 en eenmaal in 2017. Hoewel tijdens een asielaanvraag dus ambtshalve wordt getoetst op slachtofferschap worden mensenhandelslachtoffers dus of weinig als zodanig herkend, of wensen slachtoffers (op dat moment) geen tijdelijk verblijf aan te vragen door middel van het doen van aangifte of anderszins mee te werken aan het strafproces. Het is mogelijk dat sommige slachtoffers nadat hun asielaanvraag is afgedaan alsnog besluiten aangifte te doen.

#### 4.5 Voortgezet verblijfsrecht mensenhandel

In tegenstelling tot aanvragen voor tijdelijk verblijfsrecht maken mensenhandelslachtoffers niet direct aanspraak op voortgezet verblijfsrecht door mee te werken aan het opsporings- of strafonderzoek. 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 verblijfsrecht. 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](#) werd voortgezet verblijfsrecht in de periode 2013-2017 verleend wanneer sprake was van een veroordeling van de dader of wanneer een slachtoffer al drie jaar in Nederland verbleef op

70 Het gaat zowel in [Figuur 4.1](#) als in [Figuur 4.4](#) (waarvan [Figuur 4.5](#) is afgeleid) om dezelfde 1.064 afgedane aanvragen tot tijdelijk verblijf in de periode 2013-2017. De *jaarlijkse* aantallen verschillen echter wel een klein beetje (hierdoor kunnen de aantallen per jaar dus niet precies tegen elkaar worden afgezet). Dit komt doordat in [Figuur 4.1](#) is gerekend op basis van *de eerste beslissing* op de aanvragen tot tijdelijk verblijf en in [Figuur 4.4](#) op basis van *de laatste beslissing*. In andere woorden: wanneer een aanvraag in jaar X werd afgewezen – hierop vervolgens bezwaar volgde – en dit bezwaar vervolgens in jaar Y werd ingewilligd, dan is deze afgedane aanvraag in [Figuur 4.1](#) geteld bij jaar X (eerste beslissing) en in [Figuur 4.5](#) bij jaar Y (uiteindelijke, laatste beslissing). NB: afgedane aanvragen op bezwaar in 2013 waarbij de eerste beslissing vóór 2013 werd genomen, zijn in beide figuren niet meegenomen (omdat in deze gevallen niet kon worden achterhaald of het om een bezwaar op een eerste afwijzing ging of om een bezwaar op een afwijzing van een verlenging).

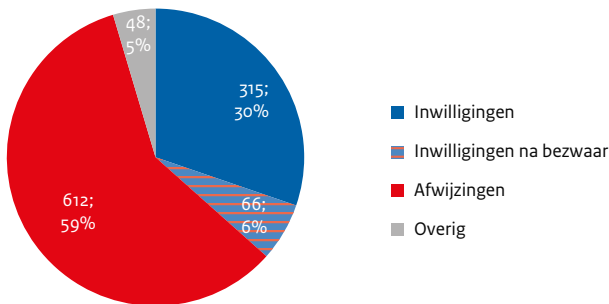
71 Er vindt in bepaalde uitzonderingsgevallen geen ambtshalve toetsing plaats, bijvoorbeeld wanneer op grond van de Dublinverordening een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag van het slachtoffer; zie art. 3.6a lid 2 Vb.



basis van tijdelijk verblijfrecht tijdens een (af)lopende strafzaak (oftewel de a-grond). Alternatief kan aan slachtoffers voortgezet verblijfsrecht 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 verblijfsrecht

**Figuur 4.6** toont de aantallen en percentages van de verschillende soorten afdoeningen van aanvragen van voortgezet verblijf in de periode 2013-2017.



**Figuur 4.6** Afdoeningen van aanvragen voor voortgezet verblijfsrecht in de periode 2013-2017 (N=1.041)<sup>72,73</sup>

Bron: IND-bestanden (2013-2017)

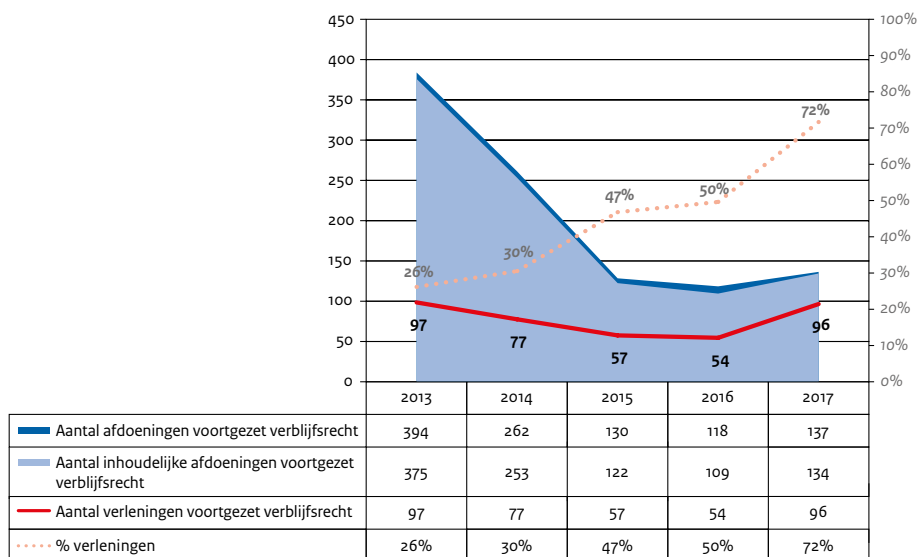
In tegenstelling tot aanvragen voor tijdelijk verblijfsrecht wordt het merendeel van de aanvragen voor voortgezet verblijf afgewezen. In de periode 2013-2017 ging het in totaal om 612 afwijzingen (58,8%). In diezelfde periode zijn in eerste instantie 315 van de 1.041 afgedane aanvragen ingewilligd. Na ingediende bezwaren kwamen daar nog eens 67 inwillingen bij. Daarmee is uiteindelijk 36,6% van alle aanvragen in 2013-2017 ingewilligd. Daarnaast was in de periode 2013-2017 ook sprake van 48 overige afdoeningen (4,6%). Dit betreffen aanvragen die door het slachtoffer zelf zijn ingetrokken of die door de IND buiten behandeling zijn gesteld.<sup>74</sup>

72 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.

73 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.

74 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, d.d. 11 september 2018).

Figuur 4.7 geeft het aantal verleningen van het voortgezet verblijfsrecht en het inwilligingspercentage in de periode 2013-2017 weer, en zet die af tegen het aantal (inhoudelijke) afdoeningen in diezelfde periode. De 48 overige afdoeningen zoals in de vorige figuur weergegeven betreffen geen inhoudelijke beoordelingen. Het betreft hier geen aanvragen die niet zijn ingewilligd omdat het slachtoffer niet aan de volwaarden voldeed. Het is dan ook niet zuiver het aantal verleningen van het voortgezet verblijfsrecht tegen het totaal aantal afdoeningen af te zetten. Om deze reden is het percentage inwillingen in Figuur 4.7 gebaseerd op het aantal inhoudelijke afdoeningen.



Figuur 4.7 Aantal afdoeningen en inhoudelijke afdoeningen, en het aantal en percentage verleningen van het voortgezet verblijfsrecht, per jaar<sup>75</sup>

Bron: IND-bestanden (2013-2017)

Wat opvalt in Figuur 4.7 is dat het aantal verleningen steeg van 54 in 2016 naar 96 in 2017: een stijging van 77,8%. Dit terwijl het aantal inhoudelijk afgehandelde aanvragen slechts met 22,9% toenam (van 109 in 2016 naar 134 in 2017). Daarmee is het percentage verleningen van voortgezet verblijf sterk gestegen van 2016 op 2017, namelijk van ongeveer de helft tot 71,6%. Bij verdere bestudering blijkt dat dit voornamelijk toe te schrijven is aan één mensenhandelzaak. Het gaat bij de 96 verleningen in 2017 maar liefst om 54 Filipijnse slachtoffers (56,3%).<sup>76</sup> Deze slachtoffers zijn hoogstwaarschijnlijk te relateren aan

75 Het aantal afdoeningen wijkt in sommige jaren af van het aantal afgehandelde aanvragen voortgezet verblijf in het corresponderende jaar in Figuur 4.1 en van de vergelijkbare figuur in de Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016 (Nationaal Rapporteur 2017). 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. Dus (afgewezen) aanvragen die zijn ingewilligd na bezwaar zijn meegenomen in het jaar dat besloten is over het ingediende bezwaar, en niet meer in het jaar dat de originele aanvraag is gedaan. Voor het jaar 2013 betekent dat, dat ook succesvolle bezwaren op aanvragen van voorgaande jaren als inwillingen zijn meegenomen.

76 Ter vergelijking: in eerdere jaren ging het nooit om meer dan zeven Filipijnse slachtoffers aan wie voortgezet verblijf is verleend. Zie ook bijlagentabel B2.11.

één opsporingsonderzoek uit 2014 waarbij een grote groep mensenhandelslachtoffers van Filipijnse afkomst in de scheepvaart werd aangetroffen. In 2014 is deze groep ook bij CoMensha gemeld en een aantal van hen (n=68) heeft in dat jaar aangifte gedaan en heeft tijdelijk verblijfsrecht gekregen. Aangezien hun strafzaak afgelopen jaar reeds drie jaar liep – momenteel in hoger beroep – kwamen deze slachtoffers in aanmerking voor voortgezet verblijf op basis van de a-grond. Meer dan de helft van alle verleningen van voortgezet verblijf in 2017 is dus gebaseerd op één langlopende mensenhandelzaak. Wanneer de 54 Filipijnse slachtoffers die waarschijnlijk (of in ieder geval de meeste van hen) deel uitmaken van voornoemde zaak buiten beschouwing worden gelaten, dan blijkt dat in 2017 nog maar sprake is van een inwilligingspercentage van 52,5% (96-54=42 inwilligingen ten opzichte van 134-54=80 afdoeningen). Dit percentage is vergelijkbaar met 2016.

Of aanvragen voor voortgezet verblijf zijn gedaan op basis van de a-grond dan wel de b-grond is logischerwijs van invloed op het inwilligingspercentage. Immers, aanvragen ingediend op basis van de a-grond worden in beginsel ingewilligd. Vergelijkbaar met aanvragen voor tijdelijk verblijfsrecht vindt er in principe geen inhoudelijke toets plaats. Op verzoek van de Nationaal Rapporteur wordt de grond van inwilliging sinds 2015 door de IND geregistreerd. In de jaren 2015 en 2016 bleef registratie echter achter en werd dit uiteindelijk gemiddeld voor slechts 26,1% van slachtoffers ingevuld. Van de inwilligingen voortgezet verblijfsrecht in 2017 is wel van 92 (95,8%) van de 96 slachtoffers de inwilligingsgrond bekend. In vier gevallen (4,4%) ging het om een veroordeling van de mensenhandelaar en in ruim twee derde (68,5%, n=63) ging het om een drie jaar lopende strafzaak. Voor alleen iets meer dan een kwart (27,2%, n=25) van de slachtoffers werd voortgezet verblijfsrecht toegekend op basis van bijzondere individuele omstandigheden, oftewel de b-grond. Echter, 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 (34,2%; n=4 veroordelingen + n=9 drie jaar lopende strafzaak) en twee derde betreft een inwilliging op basis van de b-grond (65,8%; n=25).

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 iets meer dan de helft (of ruim drie kwart – 78,8% – wanneer de 54 Filipijnse slachtoffers buiten beschouwing worden gelaten) van het aantal aanvragen op basis van een b-grond werd ingediend (25 ingewilligde en 38 afgewezen aanvragen), en dat daarvan dan 60,3% werd afgewezen. In tegenstelling tot eerdergenoemd inwilligingspercentage van 71,6% in 2017, betekent dit dus dat aanvragen voor voortgezet verblijf die inhoudelijk getoetst worden door de IND (dus aanvragen op basis van een b-grond), in 39,7% van de gevallen worden ingewilligd.

Naar aanleiding van een aanbeveling van de Nationaal Rapporteur uit 2017 is met ingang van 1 oktober 2018 de Vc 2000 aangepast waardoor een slachtoffer recht heeft op voortgezet verblijf vanaf het moment dat een officier van justitie tot vervolging overgaat en niet meer afhankelijk is van een veroordeling van de mensenhandelaar. Daarnaast is ook begin 2018 een pilot van start gegaan bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven met een subcommissie slachtofferschap mensenhandel.<sup>77</sup> De commissie kan op aanvraag in

77 <https://schadefonds.nl/nl/pilot-aanmeldelijkheid-slachtofferschap-mensenhandel-1-januari-2018-van-start/> (laatst geraadpleegd op 28 september 2018).

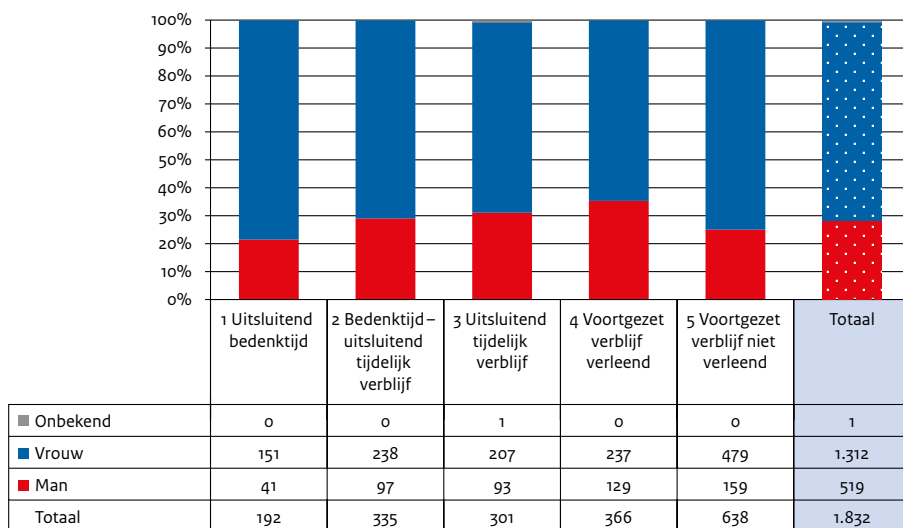
individuele zaken een deskundigenbericht uitbrengen over de aannemelijkheid van slachtofferschap. In het geval van vrijspraak of seponering van de strafzaak is het op deze manier mogelijk voor slachtoffers alsnog een deskundigheidsbericht te krijgen waarin hun slachtofferschap centraal staat. Onder andere in de beoordeling van de IND omtrent voortgezet verblijf kan zo'n deskundigheidsbericht worden meegewogen. Enig effect van zowel de aanpassing als de pilot op het aantal verleningen van voortgezet verblijfsrecht zal naar verwachting in de rapportage over het jaar 2019 in de cijfers merkbaar zijn.

#### 4.6 Persoonskenmerken van slachtoffers die gebruik maken van de verblijfsregeling mensenhandel

De persoonskenmerken (geslacht, leeftijd en nationaliteit) van de 1.832 slachtoffers die in de periode 2013-2017 gebruik maakten van de verblijfsregeling mensenhandel zijn telkens voor de vijf verschillende groepen slachtoffers zoals geïntroduceerd in [Figuur 4.2](#) weergegeven.

##### Geslacht

In [Figuur 4.8](#) is te zien wat de man-vrouw-verdeling is, voor zowel de vijf groepen slachtoffers afzonderlijk, als voor het totaal.<sup>78</sup>



**Figuur 4.8** Geslacht van de vijf groepen slachtoffers in de periode 2013-2017 (N=1.832)

Bron: IND-bestanden 2013-2017

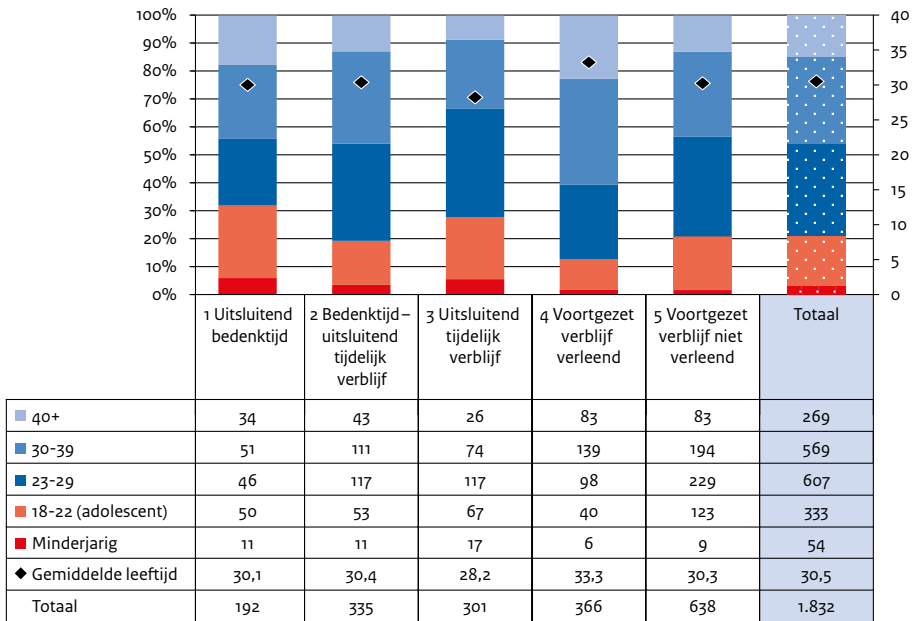
Gemiddeld is 28,3% van de slachtoffers man (zie de totaalkolom). Het aandeel mannen is het kleinst in de groep die uitsluitend gebruik heeft gemaakt van de bedenktijd (21,4%), en juist het grootst in de groep die gebruik heeft gemaakt van tijdelijk- en daarna voortgezet verblijf: 35,2% van deze groep is

<sup>78</sup> Zie Bijlagentabellen B2.3 t/m B2.5 voor de geslachtsverdeling van de vijf verschillende groepen slachtoffers per jaar.

man. Dat het in deze groep slachtoffers vaker om mannen gaat is waarschijnlijk wederom te relateren aan eerdergenoemde zaak (zie §4.5) met een groot aantal Filipijnse – mannelijke – slachtoffers in 2017.

### Leeftijd

Figuur 4.9 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.<sup>79</sup> 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 4.9 Leeftijd van de vijf groepen slachtoffers in de periode 2013-2017 (N=1.832)

Bron: IND-bestanden 2013-2017

Gemiddeld zijn de slachtoffers 30,5 jaar oud. Het gaat bijna nooit om minderjarigen (slechts 2,9%), 18,2% is adolescent, een derde (33,1%) is tussen de 23 en 29 jaar oud, tevens ongeveer een derde (31,1%) tussen de 30 en de 39 en 14,7% is 40 jaar of ouder. Deze verdeling komt overigens grotendeels overeen met de leeftijdsverdeling van de bij CoMensha gemelde slachtoffers van de twee grensoverschrijdende

79 Zie Bijlagetabellen B2.6 t/m B2.8 voor de leeftijdsverdeling van de vijf groepen slachtoffers per jaar.

vormen van mensenhandel (grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (GO-SU) en grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie (GO-UBS)), zoals weergegeven in [Figuur 3.9](#).<sup>80</sup>

Met een gemiddelde leeftijd van 33,3 jaar zijn slachtoffers die voortgezet verblijf hebben gekregen (groep 4) de oudste groep. 60,7% 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, aangezien 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 ook 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 28,2 jaar), dan slachtoffers die ervoor kiezen van de bedenktijd gebruik te maken (wel of niet gevolgd door tijdelijk verblijf; groepen 1 (30,0 jaar) en 2 (30,4 jaar)). Het aandeel slachtoffers jonger dan 23 jaar (minderjarigen en adolescenten) in groep 3 en groep 1 is overigens vergelijkbaar (het percentage is in groep 1 zelfs nog iets hoger (31,8%) dan in groep 3 (27,9%)). Echter, daar waar in groep 3 het grootste aandeel slachtoffers in de leeftijdscategorie 23-29 jaar valt, zijn de slachtoffers in groep 1 ongeveer even vaak tussen de 23-29 jaar oud als tussen de 30-39 jaar of 40 jaar en ouder.

#### Nationaliteit

Tabel 4.1 toont de top-5 meest voorkomende nationaliteiten van slachtoffers in de verblijfsregeling mensenhandel in de periode 2013-2017 – zowel voor het totaal van de periode als per groep slachtoffers.<sup>81</sup>

Tabel 4.1 Top-5 nationaliteiten van de vijf groepen slachtoffers in de periode 2013-2017 (N=1.832)

	1 Uitsluitend bedenktijd n=192	2 Bedenktijd – uitsluitend tijdelijk verblijf n=335	3 Uitsluitend tijdelijk verblijf n=301	4 Voortgezet verblijf verleend n=366	5 Voortgezet verblijf niet verleend n=638	Totaal N=1.832
Nigeria	3' (15)	1 (55)	2 (38)	2 (45)	1 (196)	1 (349)
Guinee		3 (24)	5 (20)	5' (17)	3 (69)	2 (133)
Sierra Leone					2 (81)	3 (123)
Hongarije	2 (17)	4 (20)	1 (40)	5' (17)		4 (99)

80 De buitenlandse slachtoffers die gebruik maken van de verblijfsregeling mensenhandel zijn wel iets ouder dan de buitenlandse slachtoffers gemeld bij CoMensha. Ter vergelijking: 6,7% minderjarig; 21,6% adolescent; 32,1% tussen de 23-29 jaar; 25,7% tussen de 30-39 jaar; 14,0% 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 GO-UBS – die volgens [Figuur 3.9](#) ouder zijn – in verhouding vaker gebruik maken van de verblijfsregeling mensenhandel dan slachtoffers van GO-SU (zie §4.1).

81 Zie Bijlagentabellen [B2.9 t/m B2.11](#) voor alle nationaliteiten van de vijf groepen slachtoffers per jaar.

	1 Uitsluitend bedenktijd n=192	2 Bedenktijd – uitsluitend tijdelijk verblijf n=335	3 Uitsluitend tijdelijk verblijf n=301	4 Voortgezet verblijf verleend n=366	5 Voortgezet verblijf niet verleend n=638	Totaal N=1.832
Oeganda	5 (13)	2 (33)	4 (23)		5 (21)	5 (93)
Filipijnen				1 (63)		
China				3 (22)	4 (40)	
Bulgarije	1 (24)	5 (18)		4 (20)		
Roemenië	3' (15)		3 (28)			

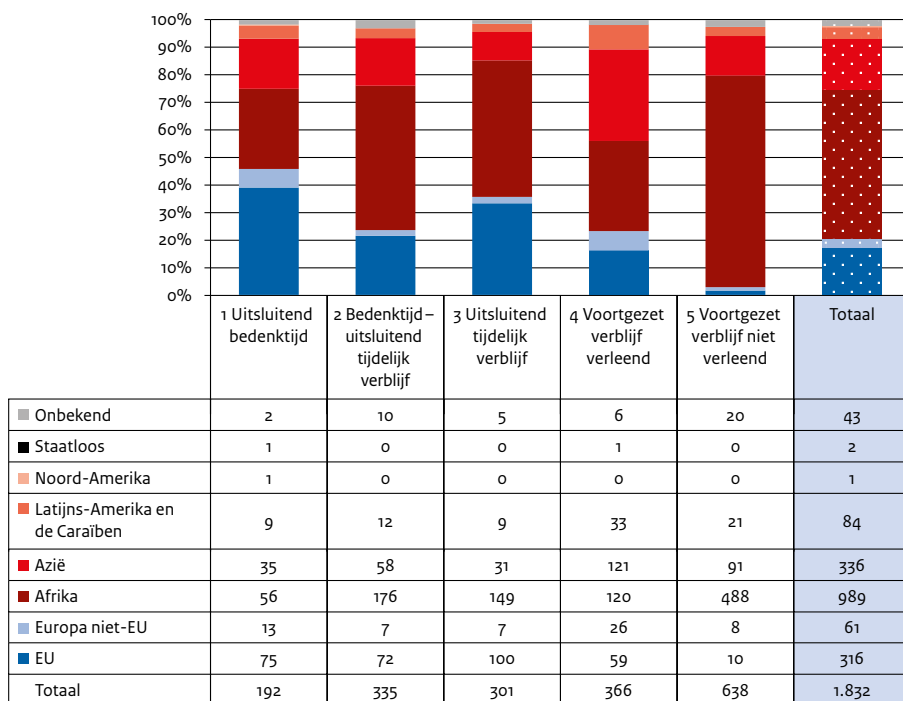
Bron: IND-bestanden 2013-2017

Uit de totaalkolom in [Tabel 4.1](#) valt af te leiden dat de drie meest voorkomende nationaliteiten van slachtoffers in de verblijfsregeling mensenhandel West-Afrikaanse nationaliteiten betreffen. Nigeriaanse, Guineese en Sierra Leonse slachtoffers maken het vaakst gebruik van de verblijfsregeling mensenhandel, gevolgd door slachtoffers met de Hongaarse en Oegandese nationaliteit. Echter, deze samenstelling is niet representatief voor alle groepen slachtoffers. Slachtoffers die uitsluitend gebruik maken van de bedenktijd (groep 1) of tijdelijk verblijf (groep 3) hebben naar verhouding vaker een Oost-Europese nationaliteit. In groep 1 is de Bulgaarse de meest voorkomende nationaliteit, gevolgd door de Hongaarse en de Roemeense. In groep 3 komt de Hongaarse nationaliteit het vaakste voor en staat de Roemeense nationaliteit op de derde plek. 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 (groep 5) heeft 30,7% de Nigeriaanse nationaliteit. Wanneer voortgezet verblijf wel wordt verleend (groep 4), zijn dat het vaakst Filipijnse slachtoffers (17,2%), gevolgd door Nigeriaanse (12,3%) en Chinese (6,0%) slachtoffers. Dat de Filipijnse nationaliteit de eerste plek inneemt houdt wederom verband met de eerdergenoemde mensenhandelzaak (zie §4.5). Aan maar liefst 54 van de in totaal 63 Filipijnse slachtoffers in de weergegeven vijfjarige periode (zie [Tabel 4.1](#)) is voortgezet verblijfsrecht verleend in 2017.

#### Herkomst

[Figuur 4.10](#) toont de herkomstregio van slachtoffers die de verblijfsregeling mensenhandel doorliepen – van zowel het totaal als per groep.<sup>82</sup>

<sup>82</sup> Zie Bijlage tabellen [B2.12](#) t/m [B2.14](#) voor de herkomstregio's van de vijf groepen slachtoffers per jaar.



Figuur 4.10 Herkomst van de vijf groepen slachtoffers in de periode 2013-2017 (N=1.832)

Bron: IND-bestanden 2013-2017

Zoals ook al naar voren kwam uit Tabel 4.1, blijkt uit Figuur 4.10 dat van het totaal aantal slachtoffers (de meest rechterkolom) meer dan de helft – 54,0% – afkomstig is uit Afrika. Daarna zijn de meest voorkomende herkomstregio's – waar ongeveer evenveel slachtoffers vandaan komen – de EU (17,2%) en Azië (18,3%). Slachtoffers die alleen gebruik maken van de bedenktijd en/of tijdelijk verblijfsrecht – de eerste drie groepen – hebben in verhouding een groter aandeel EU 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 ontlenden. Uit deze figuur blijkt dat bij slachtoffers wier aanvraag voor voortgezet verblijf niet verleend is het voor meer dan drie kwart om Afrikaanse slachtoffers gaat. Dit is een aanzienlijk groter aandeel dan in de andere groepen. Het grootste aantal slachtoffers uit Azië (n=122) valt juist binnen de groep slachtoffers aan wie voortgezet verblijf wél is verleend. Daar waar de overgrote meerderheid (488+120=608, oftewel 80,3%) van de aanvragen voor voortgezet verblijf van Afrikaanse slachtoffers wordt afgewezen, wordt juist meer dan de helft (57,1%: 121 van de totaal 121+91=212) van de aanvragen voor voortgezet verblijf van Aziatische slachtoffers ingewilligd. Het feit dat Afrikaanse slachtoffers naar verhouding opvallend minder vaak voortgezet verblijfsrecht krijgen heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat is gebleken dat meldingen en aangiften van West-Afrikaanse slachtoffers vaak leiden tot een sepot vanwege een gebrek aan opsporingsindicaties.



## 4.7 Conclusie

### *Het aantal keer dat gebruik is gemaakt van de verblijfsregeling mensenhandel*

Het gebruik van alle vormen van verblijfsrechtelijke bescherming op basis van de verblijfsregeling mensenhandel is in 2017 licht gestegen ten opzichte van 2016 (tussen de 9,2% en 14,9%, zie [Figuur 4.1](#)). De bedenktijd is vaker verleend en er zijn bij de IND meer aanvragen voor tijdelijk- en voortgezet verblijfsrecht behandeld. Het aantal slachtoffers dat bekend is bij de IND blijft – net als voorgaande jaren – echter vele malen kleiner dan het aantal buitenlandse slachtoffers dat wordt gemeld bij CoMensha. Hoewel de registraties bij CoMensha en bij de IND geen cohort betreffen – en voor sommige niet-Nederlandse slachtoffers bekend bij CoMensha geldt dat zij reeds verblijfsrecht hebben – is dit verschil wel opmerkelijk. Het zou in de lijn der verwachting liggen dat een groot deel van de buitenlandse slachtoffers gemeld bij CoMensha voor de bedenktijd – zo niet tijdelijk verblijf – in aanmerking komt. Zeker gezien de bedenktijd reeds bij de geringste aanwijzing van mensenhandel aan het slachtoffer aangeboden dient te worden.

### *Routes binnen de verblijfsregeling mensenhandel*

Niet alle slachtoffers van mensenhandel die bij de IND bekend zijn maken op eenzelfde manier gebruik van de verblijfsregeling mensenhandel. Zo maakt van de slachtoffers – van wie dit binnen de periode 2013-2017 bekend is – de meerderheid (64%) als eerste stap gebruik van de bedenktijd. Ruim een derde (36%) deed direct een aanvraag voor tijdelijk verblijfsrecht (zie [Figuur 4.2](#)). Iets minder dan een kwart (24%) van de slachtoffers die de bedenktijd heeft gekregen, doet vervolgens geen aanvraag voor tijdelijk verblijfsrecht. Van alle slachtoffers die tijdelijk verblijf hebben aangevraagd, volgt voor ruim de meerderheid (61%) geen aanvraag voor voortgezet verblijfsrecht (zie [Figuur 4.2](#)). Ten slotte wordt van alle slachtoffers die in de periode 2013-2017 voortgezet verblijf hebben aangevraagd dit aan 36% ook daadwerkelijk verleend (zie [Figuur 4.2](#)).

### *De verblijfsregeling mensenhandel en asiel*

Dit jaar is het op basis van de verstrekte registratiegegevens van de IND voor het eerst mogelijk om cijfermatig inzicht te verschaffen in het gebruik van de asielprocedure door mensenhandelslachtoffers. Daaruit blijkt dat 30% van de slachtoffers na gebruik van de verblijfsregeling mensenhandel een asielaanvraag deed (zie [Figuur 4.3](#)). Van de slachtoffers die in de periode 2013-2016 wel voortgezet verblijfsrecht hebben aangevraagd, maar dit niet kregen, deed bijna de helft (45%) een asielaanvraag (zie [Figuur 4.3](#)). Daarnaast diende meer dan een derde (35%) van de slachtoffers die geen voortgezet verblijf aanvroegen vervolgens wel een asielaanvraag in. Dit betekent dat er voor deze groep nog wel behoefte aan vreemdelingrechtelijke bescherming bestaat. Deze resultaten bevestigen de signalen vanuit de advocatuur en ngo's dat een deel van de slachtoffers van mensenhandel een asielprocedure boven de verblijfsregeling mensenhandel verkiest. In hoeverre slachtoffers reeds vóór de verblijfsregeling gebruik maken van de asielprocedure is momenteel nog niet cijfermatig vast te stellen. Daarnaast is niet in beeld te brengen hoe vaak het voorkomt dat mensenhandelslachtoffers uitsluitend asiel aanvragen. Dit omdat slachtofferschap van mensenhandel in dat geval niet wordt geregistreerd tijdens de asielprocedure. Het is zowel vanuit het oogpunt van bescherming als opsporing onwenselijk dat slachtoffers de asielprocedure verkiezen boven de verblijfsregeling mensenhandel. Binnen de asielprocedure kunnen slachtoffers immers geen aanspraak maken op de specifieke beschermingsmaatregelen vanuit de verblijfsregeling mensenhandel. Ook geldt voor een asielaanvraag geen voorwaarde om mee te werken aan het strafproces, als slachtoffers hiervoor kiezen bemoedigt dat mogelijk de opsporing.

### *Tijdelijk verblijf: Schrijnend pad*

Slechts een heel beperkt aantal slachtoffers maakt gebruik van de mogelijkheid tijdelijk verblijf aan te vragen zonder het doen van aangifte of op een andere wijze mee te werken aan het opsporingsonder-

zoek. Slachtoffers kunnen in dat geval toch aanspraak maken op tijdelijk verblijfsrecht, wanneer aangetoond kan worden dat het niet kunnen meewerken aan het strafproces in verband staat met een ernstige bedreiging en/of een medische of psychische beperking. Er was in de gehele periode 2013-2017 enkel 35 keer sprake van een aanvraag op basis van dit zogeheten 'schrijnend pad'. Bovendien valt op dat van deze 35 aanvragen slechts 23% werd ingewilligd. Dat zo weinig gebruik wordt gemaakt van deze regeling is opmerkelijk. Uit onderzoek blijkt immers dat slachtoffers niet zelden te maken hebben met trauma's en/of bedreigingen vanuit de verdachten.

#### *Voortgezet verblijf: de a- en b-grond*

Het aantal verleningen van voortgezet verblijfsrecht is met een stijging van 78% in 2017 aanzienlijk toegenomen ten opzichte van 2016 (zie [Figuur 4.7](#)). Ook het percentage inwilligingen ligt in 2017 hoger vergeleken met het jaar ervoor: 72% vergeleken met 50% (zie [Figuur 4.7](#)). Meer dan de helft van het aantal verleningen in 2017 is echter toegekend aan een groot aantal Filipijnse slachtoffers uit één mensenhandelzaak die in het meest recente jaar in aanmerking kwamen voor voortgezet verblijf (op basis van de a-grond, zie hierna). Zonder deze groep zou er in 2017 sprake zijn van iets minder verleningen dan in 2016 en een vergelijkbaar inwilligingspercentage.

Er kan voor het eerst cijfermatig inzicht worden verschaft in het aantal verleningen op basis van de verschillende inwilligingsgronden. Voortgezet verblijf wordt in principe verleend op een zogeheten a-grond wanneer een veroordeling van de dader heeft plaatsgevonden of het slachtoffer al drie jaar verblijft in Nederland op basis van tijdelijk verblijfsrecht tijdens een (af)lopende strafzaak. Alternatief is sprake van een b-grond wanneer een slachtoffer kan aantonen dat er bijzondere individuele omstandigheden zijn die verband houden met mensenhandel waardoor zij Nederland niet kunnen verlaten. In 2017 zijn de inwilligingsgronden voor het eerst vrijwel volledig geregistreerd. In 73% ging het om een verlening op basis van de a-grond en in 27% om een verlening op basis van de b-grond. Gegevens over de reden van afwijzing zijn niet vanuit het IND-automatiseringssysteem te genereren. Hoewel dus niet bekend is op welke grond aanvragen zijn afgewezen, kan er vanuit worden gegaan dat dit in principe altijd op basis van een b-grond gebeurt. Op basis van die veronderstelling is berekend dat het inwilligingspercentage van de aanvragen in het kader van de b-grond 40% betreft.

#### *Persoonskenmerken*

Gemiddeld is 28% van de slachtoffers die gebruik maken van de verblijfsregeling mensenhandel man (zie [Figuur 4.8](#)). Slachtoffers die uitsluitend gebruik maken van de bedenktijd (groep 1) zijn het vaakst vrouw (79%). Slachtoffers met voortgezet verblijfsrecht (groep 4) zijn het vaakst man (35%) in vergelijking met andere groepen. Gemiddeld zijn slachtoffers 30,5 jaar oud ten tijde van het laatste beslismoment binnen de verblijfsregeling (zie [Figuur 4.9](#)). Naar verhouding zijn slachtoffers die gebruik maken van uitsluitend de bedenktijd of tijdelijk verblijf (groep 1 en groep 3) vaker minderjarig of adolescent (in beide groepen bijna een derde) dan andere groepen slachtoffers. Bij slachtoffers die voortgezet verblijfsrecht hebben gekregen (groep 4) gaat het – naar verhouding – juist vaker (61%) om slachtoffers ouder dan 30 jaar. Slachtoffers die uitsluitend gebruik maken van de bedenktijd of tijdelijk verblijf (groep 1 en groep 3) hebben relatief vaker (respectievelijk 46% en 36%) een nationaliteit van een EU-land. Slachtoffers aan wie geen voortgezet verblijfsrecht wordt verleend (groep 5), hebben het vaakst (76%) een Afrikaanse nationaliteit. Voor slachtoffers die wel voortgezet verblijfsrecht krijgen (groep 4) gaat het even vaak om slachtoffers van Afrikaanse als van Aziatische herkomst (zie [Tabel 4.1](#) en [Figuur 4.10](#)).

Mensenhandel is een grove schending van de rechten van de mens. Op staten rust daarom op grond van internationale rechtsbronnen een positieve verplichting om beleid te voeren teneinde mensenhandel te bestrijden. Deze verplichting omvat naast het beschermen en ondersteunen van slachtoffers, ook het nemen van maatregelen om daders te vervolgen en bestraffen. Om aan deze verplichting te kunnen voldoen is gedegen inzicht in de aard en omvang van mensenhandel noodzakelijk, zodat de voortgang en effectiviteit van het beleid kan worden gemonitord. Dit rapport gaat daarom in op de aard en omvang van slachtofferschap van mensenhandel in Nederland. [Hoofdstuk 2](#) biedt een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen ten aanzien van de aanpak van mensenhandel op het gebied van beleid, wetgeving en onderzoek in de periode van 1 januari 2017 tot 31 augustus 2018. In [Hoofdstuk 3](#) wordt ingegaan op de achtergrond en kenmerken van de slachtoffers die zijn geregistreerd bij CoMensha. [Hoofdstuk 4](#) rapporteert over buitenlandse slachtoffers die op enigerlei wijze gebruik hebben gemaakt van de verblijfsregeling mensenhandel.

In [§§5.1 tot 5.3](#) wordt ingegaan op de belangrijkste bevindingen uit de hoofdstukken 2, 3 en 4. Deze resulteren in vier aanbevelingen die in [§5.4](#) zijn opgenomen.

### 5.1 Ontwikkelingen aanpak mensenhandel

[Hoofdstuk 2](#) beschrijft de belangrijkste ontwikkelingen in de aanpak van mensenhandel sinds 1 januari 2017. Er is voor gekozen om de ontwikkelingen per mensenhandelvorm te bespreken en daarbij telkens onderscheid te maken tussen de ontwikkelingen binnen het strafrechtelijk domein, het bestuurlijk domein, en het domein van bescherming en ondersteuning. Waar relevant is ook aandacht geweest voor ontwikkelingen in het domein van publiek-private samenwerking. Daarbij zijn de volgende vormen van mensenhandel onderscheiden, te weten 1) seksuele uitbuiting 2) arbeidsuitbuiting 3) criminele uitbuiting en 4) mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering.

De aanpak van mensenhandel heeft in de besproken periode een nieuwe impuls gekregen. Zo is het onderwerp mensenhandel onder meer opgenomen in het regeerakkoord ‘Vertrouwen in de toekomst’, zijn er in het Actieplan ‘Geweld hoort nergens thuis’ van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport maatregelen opgenomen voor het tegengaan van loverboyproblematiek en zal in het najaar van 2018 door het ministerie van Justitie en Veiligheid een Plan van Aanpak Mensenhandel worden gepubliceerd waarin concrete stappen worden aangekondigd om de aanpak van alle vormen van mensenhandel te intensiveren. Vijf verschillende ministeries zullen zich aan laatstgenoemde plan committeren. Er kan dan ook gesproken worden van een kabinetbrede ambitie om mensenhandel aan te pakken.

Hoewel de toegezegde intensivering en politieke ambitie ten aanzien van de aanpak van mensenhandel veelbelovend is, blijkt uit [Hoofdstuk 2](#) dat er ook nog enkele uitdagingen en zorgen zijn. Zo valt op dat aan de besteding van extra middelen niet altijd een gedegen probleemanalyse ten grondslag ligt. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de investering in de Nationale Politie en het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM), waarbij het voor nu onduidelijk is welk achterliggend doel de extra middelen beogen te realiseren, en in hoeverre de middelen ook daadwerkelijk passend zijn bij de uitdagingen waarvoor deze organisaties zich gesteld zien. De wijze waarop de investering bij ISZW-DO tot stand is gekomen, namelijk naar aanleiding van een door een externe partij uitgevoerd onderzoek, is daarbij een voorbeeld dat navolging verdient bij de besteding van toekomstige middelen.

Een probleemanalyse is niet alleen belangrijk om inzicht te krijgen in de uitdagingen die de aanpak van mensenhandel kent, maar biedt ook handvatten voor het vormgeven van een samenhangend en op elkaar afgestemd beleid. Waar samenhang en afstemming in het Plan van Aanpak Mensenhandel juist een doel is, lijkt dit momenteel nog te ontbreken bij de verschillende wetsvoorstellen die zich richten op het tegengaan van mensenhandel binnen de prostitutiesector. Zo ligt het bijvoorbeeld in de rede om de inhoud van het pooiverbod op te nemen in het wetsvoorstel Wrp, zodat de maatregelen voor het bestrijden van misstanden in de prostitutie in onderling verband kunnen worden gezien.

Een ander aandachtspunt is dat het bij de aangekondigde maatregelen nog te vaak ontbreekt aan concrete en meetbare doelstellingen. Het formuleren van concrete doelstellingen maakt het mogelijk om het effect van maatregelen te monitoren. Daarbij is het ook van belang om (tussentijdse) resultaatsindicatoren op te stellen, zodat de voortgang ervan gemonitord kan worden en er, indien nodig, tussentijds kan worden geïntervenieerd. Het Interbestuurlijk Programma, waarin het Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen overeen zijn gekomen dat alle gemeenten over vier jaar een duidelijk beleid moeten hebben om mensenhandel tegen te gaan, heeft wel zo'n concrete doelstelling, en kan dan ook als voorbeeld dienen bij het ontplooiën van toekomstig beleid. Daarbij is wel belangrijk dat binnenkort meer invulling wordt gegeven aan waar duidelijk beleid dan aan dient te voldoen en wat de consequenties zijn als gemeenten na vier jaar hier nog niet over beschikken.

Een ander punt van aandacht betreft de (termijn van) implementatie van aangekondigd beleid. In het verleden zijn diverse maatregelen toegezegd, waarvan de opvolging soms jarenlang op zich heeft laten wachten, of die nog altijd niet zijn opgevolgd. Een voorbeeld hiervan is de landelijke uitrol van de webcrawler door de Nationale Politie. Deze is aangekondigd in 2016 maar is nog altijd niet in gebruik. Het ontbreekt echter vooral aan implementatiekracht op het gemeentelijk niveau. Gemeenten hebben onlangs – ruim drie jaar na het verschijnen van het rapport – afgesproken de aanbevelingen van de Commissie Lenferink te zullen overnemen. De Commissie deed onder meer een aanbeveling over het uitrollen van een landelijk dekkend stelsel van zorgcoördinatoren. Hoewel het positief is dat de gemeenten hebben aangegeven deze aanbevelingen te zullen overnemen, en gemeenten hierbij natuurlijk in de eerste plaats zelf een belangrijke verantwoordelijkheid hebben, blijft een stevige rol van het Rijk van groot belang bij de implementatie van deze maatregelen. Dit geldt zeker in het licht van de positieve verplichting die de Nederlandse staat heeft in het voorkomen van mensenhandel en het beschermen van slachtoffers, en de belangrijke rol die daarbij door de regering aan gemeenten is toebedeeld.

Daarnaast blijft het van belang dat er genoeg aandacht is voor de effectmeting van maatregelen en interventies die uitgevoerd worden. Het onderzoek naar de effectiviteit van de behandeling van slachtoffers van seksuele uitbuiting dat ZonMw momenteel aan het uitzetten is, vormt daarvan een goed voorbeeld.

Het is belangrijk dat ook bij toekomstige maatregelen telkens vooraf wordt nagedacht op welke wijze het effect ervan kan worden gemeten, zodat we ook steeds beter weten of interventies daadwerkelijk werken.

Een laatste punt van zorg betreft de belemmeringen die er bestaan bij de registratie van en informatie-uitwisseling over slachtoffers van mensenhandel. Dit naar aanleiding van de nadrukkelijke toestemmingsverklaring die nodig is voor het kunnen melden van slachtoffers bij CoMensha door organisaties zonder wettelijke grondslag. De Nationaal Rapporteur acht de privacy van slachtoffers een groot recht. Tegelijkertijd is gedegen inzicht in de aard en omvang noodzakelijk voor het ontwikkelen van effectief beleid om mensenhandel tegen te gaan, en daarmee nieuwe slachtoffers te voorkomen. Registratie is dan ook niet een doel op zich, maar vormt het fundament voor effectieve preventie en bescherming van slachtoffers en voor de aanpak van daders. Daarmee vormt het een belangrijke voorwaarde voor het vervullen van de internationale verplichting die hierbij voor de Nederlandse staat geldt. Het is daarom van groot belang dat met inachtneming van de privacy van slachtoffers een gedegen inzicht in aard en omvang van mensenhandel verkregen wordt.

## 5.2 De bij CoMensha gemelde slachtoffers

De eerste betrouwbare schatting van de slachtofferpopulatie (zowel de slachtoffers in beeld als de slachtoffers die buiten beeld blijven) liet zien dat er jaarlijks (in 2014/2015) tussen de 5.000 en 7.500 slachtoffers in Nederland voorkomen, en dat gemiddeld slechts één op de vijf slachtoffers (19%) bij CoMensha in beeld was (berekend op basis van de 'multiple system estimation (MSE)'-methode, zie §1.1.1). Uit Hoofdstuk 3 blijkt voorts dat er in de twee meest recente jaren (2016: 952 slachtoffers en 2017: 958 slachtoffers, zie Figuur 3.2) aanzienlijk minder slachtoffers bij CoMensha zijn gemeld dan daarvoor. Nu het niet aannemelijk is dat de populatie slachtoffers recent ook kleiner is geworden, zou dit betekenen dat er momenteel nog meer slachtoffers buiten beeld blijven dan in 2014/2015.

Het gaat in de periode 2013-2017 in totaal om 5.433 bij CoMensha gemelde slachtoffers (exclusief de slachtoffers van seksuele uitbuiting die uitsluitend door de KMar zijn gemeld). In de volgende drie subparagrafen staan per mensenhandelvorm die de Nationaal Rapporteur jaarlijks monitort (binnenlandse seksuele uitbuiting (BL-SU), grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (GO-SU) en grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie (GO-UBS)), de belangrijkste bevindingen beschreven. In §5.2.4 is aandacht besteed aan de onvolledige meldingen bij CoMensha en de daaruit voortvloeiende gevolgen voor het monitoren van mensenhandelslachtoffers.

### 5.2.1 Slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting (BL-SU)

Genoemde recente daling in het aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers betreft met name een daling van het aantal gemelde slachtoffers van BL-SU (zie Figuur 3.7). Dit is de mensenhandelvorm die volgens de schatting het vaakste voorkomt in Nederland (46%): het gaat om ongeveer 3.000 slachtoffers per jaar waaronder circa 1.300 minderjarigen (zie §1.1.1). Ook is dit de mensenhandelvorm die in 2014/2015 het minst goed in beeld was (gemiddeld slechts 15% en van de minderjarigen zelfs maar 11%), en nu dus naar verwachting nog slechter. Dit is een schrijnende ontwikkeling, die waarschijnlijk (deels) te wijten is aan de forse daling van het aantal politiemeldingen in de periode 2013-2017 (vanwege minder capaciteit en andere prioriteiten, zie Figuur 3.12). De politie is namelijk de grootste melder van slachtoffers van deze mensenhandelvorm en neemt gemiddeld 68% van alle BL-SU-meldingen voor haar rekening. Hoewel het niet in de lijn der verwachting ligt dat BL-SU veel vaker voorkomt in de ene regio dan in de andere (naar verhou-

ding van het aantal inwoners), blijken opvallend genoeg toch enorme verschillen te bestaan tussen de tien regionale politie-eenheden. Zo nemen vier eenheden meer dan drie kwart (78%) van de BL-SU-politiemeldingen voor hun rekening, en de overige zes dus slechts iets meer dan een vijfde (zie [Figuur 3.13](#)).

### 5.2.2 Slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (GO-SU)

Volgens de schatting betreft ongeveer een vijfde (21%) van alle mensenhandel die in Nederland voorkomt GO-SU. Het gaat om jaarlijks zo'n 1.300 slachtoffers (zie [§1.1.1](#)). Deze mensenhandelvorm blijkt het beste in beeld te zijn; een derde (33%) van de populatie is in 2014/2015 bij CoMensha gemeld. Het aantal gemelde slachtoffers in 2016 en 2017 is vergelijkbaar met 2015, maar aanzienlijk kleiner dan in 2014 (zie [Figuur 3.7](#)). Ook hier geldt dus waarschijnlijk dat er in recente jaren iets meer (dan de twee van de drie) slachtoffers buiten beeld zijn gebleven.

Voorts lijkt het erop dat de slachtoffers van deze vorm van mensenhandel – en tevens de slachtoffers van BL-SU – meestal en steeds vaker (van 66% in 2013-2015 naar 81% in 2016-2017), worden aangetroffen in de minder zichtbare prostitutiesectoren (met name thuisprostitutie en escort, zie [Figuur 3.4b](#)). Deze cijfers onderstrepen wederom het grote – en almaar toenemende – belang van toezicht op deze minder zichtbare sectoren in de aanpak van mensenhandel. In het licht van het wetsvoorstel Wet regulering prostitutie (Wrp), dat momenteel wordt herzien, is dit zorgelijk (zie [§2.2.1](#)). Immers, bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel zoals dat nu voorligt aan de Eerste Kamer, zal het toezicht op de prostitutiebranche alleen gericht zijn op de bedrijfsmatige onderdelen, die juist veelal de meer zichtbare sectoren betreffen (zoals raamprostitutie, bordelen en clubs).

### 5.2.3 Slachtoffers van grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie (GO-UBS)

Slachtoffers van GO-UBS maken volgens de schatting ongeveer een vijfde (23%) deel uit van alle mensenhandel in Nederland; het gaat jaarlijks om zo'n 1.400 slachtoffers (zie [§1.1.1](#)). Het aantal gemelde GO-UBS-slachtoffers in 2016/2017 is min of meer vergelijkbaar met 2014/2015 (zie [Figuur 3.7](#)), waardoor wordt aangenomen dat ook in deze meest recente jaren ongeveer één op de vijf slachtoffers bij CoMensha is gemeld.

GO-UBS-slachtoffers zijn, voor zover bekend, met name slachtoffers van arbeidsuitbuiting (79%, zie [Figuur 3.5](#)). De melder geeft bij een kwart van deze gevallen aan dat slachtoffers via een uitzendbureau op een plek van uitbuiting terecht zijn gekomen. Zoals te lezen in [§2.3.4](#) (dat gaat over publiek-private samenwerking in de aanpak van arbeidsuitbuiting) bestaan op dit moment, voor zover bekend, nog geen initiatieven om de uitzendbranche specifiek bij de aanpak van mensenhandel te betrekken. De Nationaal Rapporteur is van mening dat voornoemde cijfermatige bevinding dit echter wel rechtvaardigt. Daarnaast valt op dat in 2016 en 2017 sprake is van een toename van slachtoffers van criminele uitbuiting of gedwongen dienstverlening (zie [Figuur 3.5](#)). Deze stijging is waarschijnlijk het gevolg van de recent toegenomen aandacht voor deze uitbuitingsvorm (zie [§2.4.4](#)). Hierbij dient te worden opgemerkt dat in de huidige aanpak van criminele uitbuiting de focus nog te veel ligt op één specifieke slachtoffergroep (te weten: Roma-kinderen), hetgeen geen recht doet aan de veelzijdigheid van het probleem.

De slachtoffers van deze vorm van mensenhandel, en dan specifiek arbeidsuitbuiting, worden minder vaak dan verwacht (slechts 22%, zie [Figuur 3.12](#)) gemeld door ISZW-DO. Mogelijk komt dit deels doordat ISZW-DO slachtoffers pas meldde wanneer de bedenktijd geaccepteerd werd. Inmiddels heeft ISZW-DO aangegeven alle slachtoffers te melden aan wie de bedenktijd is aangeboden (in plaats van geaccepteerd), waardoor verwacht wordt dat het aantal GO-UBS-meldingen afkomstig van ISZW-DO volgend jaar beduidend hoger zal zijn.

### 5.2.4 (Onvolledige) meldingen aan CoMensha

In §3.1 staat beschreven waarom lang niet alle slachtoffers die ergens (bij een instantie/persoon) in beeld zijn, ook bij CoMensha gemeld worden. Eén van die redenen betreft het feit dat (in de periode 2013-2017 de Wbp) professionals (niet zijnde opsporingsambtenaren), slachtoffers vanwege het ontbreken van een wettelijke grondslag niet zonder toestemmingsverklaring kunnen melden. Dit vormt in de praktijk een grote belemmering, waardoor het melden van slachtoffers bij CoMensha in gevaar is (zie §2.1.4 en §3.1.1). Maar liefst 32% van alle gemelde slachtoffers in de periode 2013-2017 is uitsluitend gemeld door melders zonder wettelijke grondslag (zorgcoördinatoren, FairWork en overige melders, zie §3.5). Dit onderstreept het grote belang van het bij CoMensha mogen/kunnen melden.

Momenteel zal vanwege de afwezigheid van een wettelijke grondslag in sommige gevallen überhaupt niet gemeld worden. Maar het is tevens denkbaar dat om deze reden gekozen wordt voor een 'vage' melding. Met andere woorden: een onvolledige melding waarbij (cruciale) informatie over het slachtoffer ontbreekt. Zowel het niet melden als het onvolledig melden is zeer onwenselijk. Hierdoor komen deze slachtoffers namelijk niet (goed) in beeld en kunnen zij niet (goed) gemonitord worden. Het is daardoor niet mogelijk om ten aanzien van deze slachtoffers effectief beleid te ontwikkelen, oftewel om deze slachtoffers de hulp en bescherming te bieden waar zij recht op hebben. Hierop volgt een opsomming van de meest opvallende gebrekkige registraties.

- Een fors aandeel, namelijk één op de vijf (20%), van de bij CoMensha gemelde slachtoffers in de periode 2013-2017 kon vanwege het ontbreken van de (beoogde) uitbuitingsvorm (en/of mensenhandelroute/nationaliteit) niet worden ingedeeld in één van de vier mensenhandelvormen (zie Figuur 3.7). Zorgcoördinatoren en overige melders zijn verantwoordelijk voor het overgrote deel (72%) van deze meldingen (zie Figuur 3.12). Deze groep slachtoffers die dus niet (goed) gemonitord kan worden, bestaat voor meer dan de helft (56%) uit minderjarige slachtoffers (zie Figuur 3.9). Andersom betreft deze 56% ook de helft (50%) van alle minderjarige slachtoffers die gemeld zijn (zie §3.4.1). De registratie van minderjarigen is derhalve veel minder volledig dan de registratie van meerderjarigen/slachtoffers van wie de leeftijd onbekend is (van deze slachtoffers kon 12% niet worden ingedeeld).
- Wanneer de uitbuitingsvorm wel is geregistreerd, ontbreekt vervolgens heel vaak de specifieke sector van uitbuiting. In het geval van seksuele uitbuiting is de prostitutiesector onbekend van maar liefst 64% van alle slachtoffers van seksuele uitbuiting in 2013-2017 (zie §3.3.1.1). Bij slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie is de specifieke sector waarbinnen de uitbuiting heeft plaatsgevonden wel vaker geregistreerd, maar ook hier ontbreekt deze informatie nog in bijna een kwart (23%) van de gevallen (zie §3.3.1.2).
- De leeftijd ten tijde van de aanvang van het slachtofferschap wordt vaak niet gemeld. Daarom wordt altijd gerapporteerd over de leeftijd ten tijde melding bij CoMensha, maar ook in dit geval ontbreekt deze informatie nog bijvoorbeeld bij 37% van alle GO-UBS-slachtoffers (zie Figuur 3.9).
- Of een slachtoffer al dan niet aangifte heeft gedaan is in de gehele periode 2013-2017 maar bekend van twee derde van de gemelde slachtoffers (67%). In dit kader is tevens sprake van een drastische daling: van 89% in 2013 naar nog maar net iets meer dan de helft (56%) in de twee meest recente jaren (zie Figuur 3.17).

## 5.3 Vreemdelingrechtelijke bescherming slachtoffers mensenhandel

Hoofdstuk 4 gaat in op de vreemdelingrechtelijke bescherming van buitenlandse slachtoffers van mensenhandel die in Nederland in beeld zijn. Zij maken gebruik van de verblijfsregeling mensenhandel. Deze rege-

ling heeft een tweeledig karakter. Enerzijds staat de bescherming van het slachtoffer voorop en heeft het slachtoffer recht op een bedenktijd, (tijdelijke) verblijfsvergunning, bescherming en ondersteuning. Anderzijds is aan de verblijfsregeling mensenhandel ook een instrumenteel aspect verbonden: om in aanmerking te komen voor tijdelijk verblijfsrecht – en daarna eventueel voortgezet verblijfsrecht – op basis van de verblijfsregeling moet in beginsel namelijk medewerking worden verleend aan een strafrechtelijk onderzoek naar de mensenhandelaar. Zowel de bescherming van slachtoffers als de opsporing van daders zijn dan ook beide uitgangspunten van deze regeling.

Tijdelijk verblijfsrecht wordt door de Immigratie- Naturalisatiedienst (IND) (doorgaans) verleend aan alle slachtoffers die hierom vragen en meewerken aan het strafproces: het gaat hierbij met name om het doen van aangifte. Tijdelijk verblijfsrecht wordt verleend voor de duur van één jaar en wordt ingetrokken wanneer geen sprake meer is van een opsporings- of vervolgingsonderzoek. Voorts geldt dat de IND – indien gewenst – aan slachtoffers in principe automatisch voortgezet verblijfsrecht verleent wanneer sprake is van zogenoemde a-gronden. Dat wil zeggen, wanneer sprake is van een veroordeling van de dader of wanneer een slachtoffer al drie jaar in Nederland verblijft op basis van tijdelijk verblijfsrecht tijdens een (af)lopende strafzaak. Als geen sprake is van een a-grond, kan op basis van bijzondere individuele omstandigheden (zogenoemde b-gronden) ook voortgezet verblijfsrecht worden verleend. Deze aanvragen worden echter niet automatisch verleend, hier ligt wel een inhoudelijke toetsing door de IND aan ten grondslag. Voortgezet verblijfsrecht wordt verleend voor de duur van vijf jaren en kan steeds met vijf jaren worden verleend.

#### *Het 'schrijnend pad'*

Een uitzondering op het aanvragen van tijdelijk verblijfsrecht middels medewerking aan het strafproces is het zogeheten 'schrijnend pad', dat beoogt juist de meest kwetsbare slachtoffers in bescherming te nemen. Op basis hiervan kunnen slachtoffers die in verband met medische of psychologische problematiek of ernstige bedreigingen niet mee kunnen werken aan het strafproces toch in aanmerking komen voor tijdelijk verblijfsrecht. Hiermee wordt erkend dat het voor slachtoffers van mensenhandel moeilijk kan zijn aangifte te doen of medewerking te verlenen aan het strafproces. Dit vanwege zowel de mogelijke schadelijke gevolgen – psychisch en lichamelijk – voor slachtoffers, als de dreiging die nog uit kan gaan van de verdachte mensenhandelaar. Er wordt echter heel beperkt gebruik gemaakt van deze mogelijkheid: zo deden slechts 35 slachtoffers in de gehele periode 2013-2017 een aanvraag voor tijdelijk verblijfsrecht op basis van dit 'schrijnend pad' (zie §4.4). Dit is opvallend gezien slachtoffers van mensenhandel niet zelden naar aanleiding van de uitbuiting psychische problematiek ervaren.

### **5.3.1 De ontwikkeling van het gebruik van de verblijfsregeling mensenhandel**

Van het geschatte aantal buitenlandse slachtoffers van mensenhandel in Nederland is slechts een beperkt deel ook daadwerkelijk in beeld bij CoMensha (zie ook §§5.2.2 en 5.2.3). Het aantal slachtoffers dat jaarlijks bij de IND in beeld is, is vervolgens van nog kleinere omvang. Hoewel de aantallen slachtoffers bij CoMensha en de IND niet een-op-een vergeleken kunnen worden, is wel op te maken dat een groot deel van de buitenlandse slachtoffers geen vreemdelingrechtelijke bescherming hebben op basis van de verblijfsregeling mensenhandel, ook niet wanneer zij in beeld zijn bij een instantie.

In dat kader is het een voorzichtig positieve ontwikkeling dat het gebruik van alle vormen van vreemdelingrechtelijke bescherming binnen de verblijfsregeling mensenhandel in 2017 ten opzichte van 2016 licht is gestegen (zie [Figuur 4.1](#)). Zo is het gebruik van de bedenktijd gestegen met 15% (van 114 naar 131), zijn afgehandelde aanvragen voor tijdelijk verblijfsrecht – die vrijwel allemaal zijn ingewilligd – toege-



nomen met 14% (van 163 naar 186) en gaat het bij voortgezet verblijfsrecht om 9% meer afgehandelde aanvragen (van 120 naar 131). In recente jaren is het inwilligingspercentage van aanvragen voor voortgezet verblijfsrecht hoger dan in 2013-2014: het gaat in 2015 en 2016 om ongeveer de helft van alle aanvragen en in 2017 zelfs om 72% (zie [Figuur 4.7](#)). Dit hoge inwilligingspercentage in het meest recente jaar is echter toe te schrijven aan één mensenhandelzaak met een groot aantal (Filipijnse) slachtoffers die in dit jaar in aanmerking kwamen voor voortgezet verblijfsrecht op basis van een a-grond (zie [§4.5](#)). Wanneer deze groep slachtoffers buiten beschouwing wordt gelaten geldt een inwilligingspercentage van 53%, hetgeen vergelijkbaar is met de twee jaren ervoor.

### 5.3.2 Vijf groepen slachtoffers die verschillend gebruik maken van de verblijfsregeling mensenhandel

Het gaat in de periode 2013-2017 om 1.832 unieke slachtoffers van mensenhandel die gebruik hebben gemaakt van de verblijfsregeling mensenhandel (zie [Figuur 4.2](#)). Van alle slachtoffers die gebruik hebben gemaakt van de bedenktijd gaat een grote meerderheid (76%) over tot een aanvraag voor tijdelijk verblijfsrecht. Van alle slachtoffers die tijdelijk verblijfsrecht aanvragen (en krijgen) – al dan niet voorafgegaan door bedenktijd – gaat vervolgens een minderheid (39%) over tot een aanvraag voor voortgezet verblijfsrecht. Voorts wordt aan een minderheid (36%) van de slachtoffers die voortgezet verblijfsrecht aanvragen, dit ook verleend. Uit voorgaande blijkt dus dat de 1.832 slachtoffers op verschillende manieren gebruik hebben gemaakt van de verblijfsregeling mensenhandel, en op basis daarvan zijn zij ingedeeld in de volgende vijf groepen.

De eerste groep bestaat uit 192 slachtoffers (10%) die uitsluitend gebruik maakten van de bedenktijd en dus niet overgingen tot een aanvraag voor tijdelijk verblijfsrecht. In de tweede en derde groep zitten 335 (18%) respectievelijk 301 (16%) slachtoffers die wel tijdelijk verblijfsrecht hebben aangevraagd (in geval van groep 2 voorafgegaan door bedenktijd), maar vervolgens niet overgingen tot een aanvraag tot voortgezet verblijf. Er blijkt dat in ieder geval een aanzienlijk deel (35%) van deze slachtoffers na tijdelijk verblijf nog wel behoefte had aan vreemdelingrechtelijke bescherming. Maar in plaats van een aanvraag tot voortgezet verblijf in het kader van de verblijfsregeling mensenhandel in te dienen, hebben zij een asielaanvraag gedaan (zie [Figuur 4.3](#)). Dit bevestigt signalen vanuit de advocatuur en ngo's dat door slachtoffers mensenhandel vaak een beroep wordt gedaan op de asielprocedure als alternatief voor de verblijfsregeling mensenhandel. Vanuit het beschermingsoogpunt lijkt dit onwenselijk. Het ontbreekt momenteel echter aan informatie over de achtergrond hiervan. Daarnaast geldt dat wanneer slachtoffers eerst of zelfs uitsluitend voor asiel kiezen opsporingsinformatie mogelijk niet, of pas later, bij de autoriteiten terecht komt, hetgeen de opsporing niet ten goede komt. Het is momenteel echter niet bekend hoe vaak dit voorkomt.

De vierde groep betreft 366 slachtoffers (20%) die na tijdelijk verblijfsrecht ook voortgezet verblijfsrecht kregen en de vijfde groep 638 slachtoffers (35%) die wel ook voortgezet verblijfsrecht hebben gevraagd, maar niet hebben gekregen. Afrikaanse slachtoffers (met name West-Afrikaanse) komen als derdelanders – en daardoor doorgaans zonder verblijfsrecht – voor in alle groepen. Echter, binnen deze vijfde groep gaat het opvallend vaak (76%) om Afrikaanse slachtoffers. Meldingen en aangiften van West-Afrikaanse slachtoffers schijnen vaak leiden veelal tot een sepot vanwege een gebrek aan opsporingsindicaties. In de periode 2013-2017 werden aanvragen tot voortgezet verblijf van Afrikaanse slachtoffers in 80% van de gevallen afgewezen.

Inmiddels is de primaire grond voor voortgezet verblijfsrecht in de Vc aangepast zodat slachtoffers eerder in aanmerking komen voor voortgezet verblijfsrecht, namelijk al op het moment dat wordt overgegaan tot vervolging van een verdachte. Daarnaast is begin 2018 een pilot bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven van start gegaan om middels een onafhankelijke commissie ook buiten het strafrecht uitspraken over de aanneemelijkheid van slachtofferschap te kunnen doen. Dit gebeurt in de vorm van een deskundigheidadvies – welke onder andere in de beoordeling van de IND meegenomen kan worden. Waarschijnlijk zullen deze ontwikkelingen pas in de rapportage over 2019 terug te zien zijn in de cijfers.

## 5.4 Aanbevelingen

De bevindingen uit deze monitor leiden tot vier aanbevelingen. De eerste twee aanbevelingen gaan over het registreren van informatie over slachtoffers van mensenhandel. De laatste twee aanbevelingen zien op het verrichten van extra onderzoek naar ontwikkelingen die uit deze monitor naar voren komen.

### *Melden van slachtoffers*

Op de Nederlandse staat rust de verplichting om effectief beleid te voeren teneinde mensenhandel te voorkomen en bestrijden. Dit beleid richt zich naast de vervolging en berechting van daders, en de bescherming en ondersteuning van slachtoffers, op het voorkomen van alle vormen van mensenhandel. Om te komen tot een effectieve aanpak, en daarmee aan deze verplichtingen te voldoen, is een adequate informatiepositie over de aard en omvang van mensenhandel onontbeerlijk. Dit wordt ook bevestigd in de EU-Richtlijn mensenhandel, die lidstaten verplicht om te voorzien in de mogelijkheid om ontwikkelingen op het gebied van mensenhandel te monitoren, om statistieken te verzamelen, en de resultaten van de maatregelen ter bestrijding van mensenhandel te meten.

Het is de vraag in hoeverre Nederland op dit moment aan deze verplichting voldoet. In praktijk blijkt namelijk dat het melden van slachtoffers van mensenhandel aan CoMensha door een andere organisatie (hierna: overige melders) dan een opsporingsinstantie ernstig wordt belemmerd door de nadrukkelijke schriftelijke toestemmingsverklaring die hiervoor vereist is van het slachtoffer en/of de voogd. Bij de overige melders, en ook bij CoMensha, bestaat de zorg dat deze belemmering zal leiden tot een afname van het aantal meldingen aan CoMensha. Dit is een zorgelijke situatie, eens te meer nu blijkt dat in de afgelopen vijf jaar bijna een derde van alle gemelde slachtoffers afkomstig is van deze categorie melders. Bovendien wordt verwacht dat het aantal meldingen vanuit deze categorie melders na het realiseren van het landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatoren alleen maar zal toenemen, daar reeds 19% van de gemelde slachtoffers in 2017 uitsluitend door een zorgcoördinator is gemeld. Indien deze meldingen achterwege blijven, leidt dit tot een ernstige afname van het zicht op de aard en omvang van mensenhandel en daarmee tot een beperkte mogelijkheid tot het voeren van goed geïnformeerd beleid.

De Nationaal Rapporteur heeft deze zorg diverse malen onder de aandacht gebracht van de regering en daarbij gepleit voor een wettelijke basis op grond waarvan alle slachtoffers van mensenhandel kunnen worden gemeld. De staatssecretaris heeft inmiddels aangegeven dat er geen wettelijke grondslag zal worden gecreëerd voor het zonder toestemming registreren van persoonsgegevens van een slachtoffer van mensenhandel. Gegeven het maatschappelijke belang dat is gediend bij een effectieve aanpak van mensenhandel, het inzicht in de aard en omvang van slachtoffers in Nederland dat daarvoor nodig is, en de verplichting die hiervoor geldt voor Nederland op grond van de EU-Richtlijn, leidt dit tot de volgende aanbeveling:

**AANBEVELING 1: Zorg voor registratie alle meldingen slachtoffers mensenhandel**

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid wordt aanbevolen alle benodigde voorzieningen te treffen om alle meldingen en registraties van alle relevante slachtoffergegevens mogelijk te maken.

*Informatie en registratie op orde*

Uit de analyse van de meldingen die bij CoMensha worden gedaan, blijkt dat veel belangrijke informatie bij de registratie thans ontbreekt. Zo kan 20% (n=1.099) van het totaal aantal slachtoffers dat in de periode 2013-2017 is gemeld niet worden ingedeeld in een van de vier groepen slachtoffers die in [Hoofdstuk 3](#) worden onderscheiden, omdat bij de melding geen vorm van uitbuiting of nationaliteit is geregistreerd. Zo is het bij 18% (n=979) van het aantal slachtoffers onbekend om welke vorm van uitbuiting het ging. Indien dit wel bekend is, ontbreekt nog veelal de sector waarin een persoon is uitgebuit. Dit geldt voornamelijk voor slachtoffers van seksuele uitbuiting. Tevens mist in veel gevallen informatie over de leeftijd. Ook de daling van het inzicht in de vraag of aangifte is gedaan bij de politie is zorgelijk. Waar in 2013 nog van 89% bekend was of er aangifte gedaan was, is dit in 2016 en 2017 gedaald naar 56%.

Het ontbreken van zoveel belangrijke informatie bij de registraties staat een effectieve monitoring in de weg. Indachtig de verplichting die voor Nederland geldt om ontwikkelingen op het gebied van mensenhandel te monitoren, om statistieken te verzamelen, en de resultaten van de maatregelen ter bestrijding van mensenhandel te meten, leidt dit tot de volgende aanbeveling:

**AANBEVELING 2: Verbeter de informatie en registratie**

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid wordt aanbevolen om er zorg voor te dragen dat alle informatie die van belang is voor het monitoren van de aard en omvang van het aantal slachtoffers in Nederland op volledige en eenduidige wijze wordt geregistreerd.

*Verschillen binnen de Nationale Politie*

Uit [Hoofdstuk 3](#) blijkt dat het aantal door de politie gemelde slachtoffers de afgelopen jaren sterk is afgenomen: van 788 in 2013 (75% van het totaal aantal meldingen in dat jaar) naar 432 in 2017 (34% van het totaal aantal meldingen in dat jaar). Deze daling komt onder meer door een andere prioriteitstelling en verlies van expertise als gevolg van de reorganisatie van de Nationale Politie. Uit dit rapport blijkt dat er tussen de regionale politie-eenheden grote verschillen bestaan in het aantal meldingen dat is gedaan. Zo zijn de eenheden Rotterdam, Oost-Brabant en Den Haag gezamenlijk verantwoordelijk voor circa 50% van alle politiemeldingen in de afgelopen vijf jaar. De overige slachtoffers worden gemeld door de andere zeven eenheden. Daarbij valt op dat er ook grote verschillen zijn tussen de eenheden in de vorm van mensenhandel die zij melden. Even opmerkelijk is dat de Landelijke Eenheid in de periode 2013-2017 nagenoeg geen slachtoffers aan CoMensha heeft gemeld.

Enig verschil tussen de meldingen van eenheden is te verklaren door factoren zoals geografische ligging, logistieke (transport)knooppunten, de samenstelling van de bevolking en bijvoorbeeld gemeentelijk prostitutiebeleid. De aard en omvang van het aantal meldingen loopt echter zodanig uiteen, dat niet aannemelijk is dat dit verschil zich geheel laat verklaren door voornoemde factoren. Tevens valt op dat er geen samenhang is tussen het aantal inwoners in een regio en het aantal meldingen vanuit de regio. Het ligt daarom voor de hand dat ook andere verklaringen aan deze verschillen ten grondslag liggen. Dit geldt vooral ten aanzien van de verschillen in het aantal meldingen van slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting. Het verschil in het melden van deze groep slachtoffers is tussen de politie-eenheden

namelijk zeer groot (vier regio's melden gezamenlijk meer dan 75% van deze slachtoffers), terwijl dit een vorm van uitbuiting waarvan verwacht kan worden dat die in heel Nederland voorkomt.

Indachtig 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 3: *Breng de verschillen tussen de politie-eenheden in beeld***

De minister van Justitie en Veiligheid en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid wordt aanbevolen om extern onderzoek te laten verrichten naar de achtergrond van de verschillen in het aantal meldingen tussen de politie-eenheden, 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.

*Asiel*

Uit [Hoofdstuk 4](#) blijkt dat 30% van alle slachtoffers van mensenhandel die enige vorm van vreemdeling-rechtelijke bescherming op basis van de verblijfsregeling mensenhandel heeft gehad overstapt naar een asielprocedure. Daarbij valt op dat van 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. 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.

De vraag waarom een slachtoffer van mensenhandel voor een asielprocedure kiest terwijl er ook een specifieke verblijfsregeling mensenhandel is, laat zich moeilijk beantwoorden. Dit is ook nog niet eerder onderzocht. Een mogelijke verklaring is dat iemand vanwege zijn of haar relaas ook – en mogelijk sneller – op basis van een asielprocedure in aanmerking komt voor duurzaam verblijf in Nederland. Andere verklaringen wijzen echter op de verschillen tussen de verblijfsregeling mensenhandel en de asielprocedure. Zo zouden er binnen de verblijfsregeling mensenhandel diverse drempels zijn, zoals bijvoorbeeld de hoogte van leges bij een aanvraag voor voortgezet verblijf, het paspoortvereiste en de aannemelijkheidstoets, waardoor slachtoffers van mensenhandel voor een asielprocedure kiezen. Indien de laatste verklaring inderdaad hieraan ten grondslag ligt, zou dit een onwenselijke situatie zijn daar de verblijfsregeling mensenhandel specifiek is ingericht voor slachtoffers van deze vorm van criminaliteit. Daarnaast wordt bij de asielprocedure niet van het slachtoffer gevergd dat deze meewerkt aan het opsporingsonderzoek, waardoor belangrijke informatie voor het strafonderzoek niet – of pas veel later – bij de opsporingsdienst terecht komt. Op dit moment is echter nog onvoldoende zicht op de vraag waarom slachtoffers van mensenhandel voor een asielprocedure kiezen. Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

**AANBEVELING 4: *Breng gebruik van de asielprocedure door slachtoffers van mensenhandel in beeld***

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid wordt aanbevolen om onderzoek te laten verrichten naar de reden dat een aanzienlijk deel van de slachtoffers van mensenhandel kiest voor een asielprocedure.

## Slotwoord

Dit rapport bestaat grofweg uit twee delen: een schets van de beleidsontwikkelingen en de cijfers over meldingen van slachtoffers. Het is lastig om op basis van uitsluitend deze twee componenten iets te zeggen over de uitvoeringspraktijk. Doen organisaties het wel of niet goed? Het is soms verleidelijk om daar een klinkend antwoord op te geven: als ze in regio X weinig melden, zullen ze het wel slecht doen. Zo'n conclusie vergt echter vaak meer onderzoek.

Bovendien: wat is 'het goed doen'? Een aantal van de factoren die in dit rapport al zijn besproken, dragen daaraan bij. Bijvoorbeeld het maken van een gedegen probleemanalyse vóór er beleid wordt gemaakt. En het vaststellen van concrete en meetbare doelen voor die plannen, zodat de voortgang en effectiviteit ervan ook gemeten kan worden. Wat ik daar aan toe wil voegen is doeltreffende implementatie. De plannen die aangekondigd worden om de aanpak van mensenhandel te verbeteren moeten voortvarend worden opgepakt. Er moet binnen afzienbare tijd worden gezorgd voor alle nodige randvoorwaarden, zoals capaciteit, expertise en budget. Professionals in de uitvoeringspraktijk moeten optimaal in staat worden gesteld om hun belangrijke werk effectief te doen.

Daarbij is nog iets anders van belang, namelijk coördinatie. Zeker bij een Plan van Aanpak Mensenhandel, waarbij maar liefst vijf ministeries betrokken zijn is er een kartrekker nodig. Maar dat niet alleen: een integrale, effectieve aanpak vraagt namelijk om continue afstemming, ook op departementaal niveau. Die taak rust op de schouders van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. Het vervolg van het Plan van Aanpak is niet beperkt tot het ministerie van JenV, maar omvat allerlei domeinen. De voortgang moet op alle vijf de ministeries scherp worden gemonitord, om ook daadwerkelijk binnen alle domeinen resultaat te kunnen boeken.

Zoals gezegd is in dit rapport de vraag 'doet organisatie X het goed?' niet beantwoord. Ik weet zeker dat de talloze professionals die dagelijks zeer intens bezig zijn met de aanpak van mensenhandel zich deze vraag wel stellen en zich tot het uiterste daarvoor inzetten. Daarbij is van belang dat zij ook een beeld hebben bij wat 'goed' is, of hoe je 'goed' kunt meten en wat de belangrijke randvoorwaarden daarvoor zijn. Iedereen die belast is met de aanpak van mensenhandel zal zich de komende jaren wat mij betreft verder dienen te bekwamen in het beantwoorden van deze vraag. Wij allen moeten het beste antwoord willen weten. Dat doen we in het belang van alle slachtoffers van mensenhandel en hun menselijke waardigheid.

Herman Bolhaar

*Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen*



## Literatuurlijst

- Ambagtsheer, 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.
- Bos, A., Loyens K., Nagy V. & Oude Breuil, B. (2016). *Uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit in Nederland*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2018). CBS Statline-Gebieden in Nederland 2013-2017 [Datasets]. Geraadpleegd van <http://statline.cbs.nl/statweb>.
- CoMensha (2018). *Jaarverslag 2017*. Amersfoort: CoMensha.
- Council of Europe (2018). *7th General report on GRETA's activities*. Straatsburg: Council of Europe.
- 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 Jong, J. (2017). *Human Trafficking for the Purpose of Organ Removal*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (2018). *Slachtoffers van mensenhandel met een licht verstandelijke beperking (LVB)*. Zwolle: EMM.
- Fairwork (2018). *Jaarverslag 2017*. Amsterdam: Fairwork.
- Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (2018). *De kwaliteit van de gespecialiseerde jeugdhulp aan slachtoffers van loverboys*. Den Haag: ministerie van VWS.
- Jansen, M. (2016). *De oogst van negen keer proeftuinieren*. Utrecht: CCV.

Kragten-Heerdink, S.L.J., Dettmeijer-Vermeulen, C.E. & Korf, D.J. (2017). More than just “pushing and pulling”: Conceptualizing identified human trafficking in the Netherlands. *Crime & Delinquency*. Advance online publication doi: 10.1177/0011128717728503.

Landelijk Parket & Landelijke Eenheid (2018). *Tactisch programma mensenhandel LP/LE 2018-2019 (niet openbaar)*.

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. D. E., Simons, E. I. & Noteboom, F. (2018). *Aangifte doe je niet*. Den Haag: CKM.

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 en Seksueel Geweld tegen Kinderen \(2009\)](#). *Mensenhandel. Zevende rapportage*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.

[Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen \(2012\)](#). *Mensenhandel. Effectieve aanpak op gemeentelijk niveau. Lessen uit de praktijk*. 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 \(2015\)](#). *Naar een kindgericht beschermingssysteem voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.

[Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen \(2016\)](#). *Monitor mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers mensenhandel 2011-2015*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.

[Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen \(2016\)](#). *Prostitutie en mensenhandel*. 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 \(2017\)](#). *Effectief preventief. Het voorkomen van seksueel geweld door seksuele en relationele vorming in het onderwijs*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.



- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2017). *Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nederlands Jeugdinstituut (2017a). *Hoe pak je loverboyproblematiek aan? Checklist voor gemeenten*. Utrecht: NJI.
- Nederlands Jeugdinstituut (2017b). *Behandelaanbod slachtoffers van loverboys en mensenhandel*. Utrecht: NJI.
- 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.
- 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.
- 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.
- RIEC-LIEC (2017). *Jaarverslag 2016*. Geraadpleegd van <https://www.riec.nl/documenten/jaarplannen/2016/03/01/jaarplan-riec-lic>. Den Haag: RIEC-LIEC.
- RIEC-LIEC (2018). *Jaarverslag 2017*. Geraadpleegd van <https://www.riec.nl/documenten/jaarverslagen/2017/06/27/jaarverslag-2017>. Den Haag: RIEC-LIEC.
- Smits, J. & Struiksma, N. (2016). *Bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit. Onderzoek naar de stand van zaken in 2016*. Deventer/Groningen: Arena Consulting & Pro Facto.
- Theuws, M., & Overeem, P. (2016). *Convenant duurzame kleding en textiel: Te vroeg om te juichen*. Geraadpleegd van: <https://www.somo.nl/nl/convenant-duurzame-kleding-en-textiel-vroeg-om-juichen/>. Amsterdam: SOMO.
- Ten Kate, W.J.B. (2018). *Mensenhandel. Moderne slavernij*. Deventer: Wolters Kluwer.
- Unicef & Defence for Children (2018). *Jaarbericht kinderrechten 2018*. Den Haag, Leiden: Unicef & Defence for Children.
- Van Dijk, J.J.M., Cruyff, M., van der Heijden, P.G.M. & Kragten-Heerdink, S.L.J. (2017). *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*. Wenen: United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) & Dutch National Rapporteur on Trafficking in Human Beings and Sexual Violence against Children.
- Van Gelder, P., Smit, W., Bakker, L.M. & De Vaan, K.B.M. (2017). *Seksuele uitbuiting van jongens in Nederland*. Amsterdam: Regioplan.
- Van der Meij, P.P.J. & Van der Leun, J.P. (2010). *Beleid, barrières en begrenzingen. Een domeinoverschrijdende aanpak van het fenomeen mensenhandel*. In: Schoep, G.K., Cleiren, C.P.M., Van der Leun, J.P. & Schuyt, P.M. (Reds.) *Vervlechting van domeinen* (pp 67-83). Deventer: Kluwer.

Van Went, D. & Castelijns, H. (2018). *Jongensprostitutie in beeld. Projectrapportage 2015-2017*. Eindhoven: Lumens.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2015). *Gemeenten en de opvang van en zorg voor slachtoffers van mensenhandel*. Den Haag: VNG.

Veld, P., Walraven, N., Morshuis, M. & Turkoglu, G. (2016). *Werken Met Effect. Onderzoek naar de capaciteit van de Inspectie SZW*. Den Haag: ABDTOPConsult.

# B1 Onderzoeksverantwoording

## B1.1 Ontwikkelingen aanpak mensenhandel

Voor het overzicht van ontwikkelingen binnen de aanpak van mensenhandel in [Hoofdstuk 2](#) is gebruik gemaakt van openbare beleidsinformatie en onderzoeken en rapporten die zijn uitgevoerd door de Nationaal Rapporteur of door andere organisaties. Daarnaast is mondelinge en schriftelijke informatie verzameld van organisaties die een rol vervullen bij de aanpak van mensenhandel. Deze informatie is na verwerking in het hoofdstuk voorgelegd aan de organisatie van wie de informatie afkomstig was, waarbij hen de mogelijkheid werd geboden om deze op feitelijke onjuistheden te controleren.

## B1.2 De bij CoMensha gemelde slachtoffers

### *Onderzoeksmethode*

De resultaten die zijn opgenomen in [Hoofdstuk 3](#) zijn afkomstig van de bestanden van het Coördinatiecentrum Mensenhandel. CoMensha registreert gegevens over slachtoffers van mensenhandel ten behoeve van de Nationaal Rapporteur. Deze gegevens worden op jaarbasis aangeleverd en de Nationaal Rapporteur is verantwoordelijk voor de analyses over deze gegevens. De analyse vormt een terugkerend aspect in de rapportages van de Nationaal Rapporteur.

### *Kanttekeningen*

In [Hoofdstuk 1](#) en [Hoofdstuk 3](#) is reeds een aantal kanttekeningen genoemd die van direct belang zijn voor de interpretatie van de CoMensha-registraties. Deze kanttekeningen zijn gerelateerd aan wat bij CoMensha wordt geregistreerd – bijvoorbeeld dat het om mogelijke slachtoffers gaat – en wat buiten beeld blijft: het ‘dark figure’ en mensenhandelsituaties die wel bij de relevante instanties bekend zijn maar niet bij CoMensha zijn geregistreerd. Aldus vormt het aantal slachtoffers bekend bij CoMensha zowel geen volledig als geen representatief beeld van mensenhandel in Nederland.

Daarnaast is een aantal andere kanttekeningen bij de CoMensha registratie te plaatsen. Zo is CoMensha afhankelijk van de informatie die zij aangeleverd krijgt van de melders. In [§2.1.4](#) en [§5.2.4](#) is reeds besproken wat het effect van onvolledige of onjuiste meldingen bij CoMensha is – en dat de CoMensha registratie in dit opzicht momenteel onder druk staat. Een andere kanttekening betreft het gegeven dat het aantal slachtoffers niet dusdanig groot is waardoor grote uitbuitingszaken van invloed kunnen zijn op het beeld dat ontstaat uit de cijfers. Deze uitbuitingszaken kunnen de cijfers over bijvoorbeeld de kenmerken van de bij CoMensha geregistreerde slachtoffers aanzienlijk beïnvloeden.

### CoMensha-registraties als steekproef

De CoMensha-registraties representeren niet de volledige groep slachtoffers. Dit is reeds toegelicht in §3.1.2. Om deze reden wordt de analyse van de bij CoMensha gemelde slachtoffers beschouwd als een steekproefonderzoek. Om antwoord te geven op de vraag in hoeverre de steekproefresultaten geldig zijn voor de populatie waaruit de steekproef afkomstig is, worden significantietoetsen toegepast. De resultaten van verschillende significantietoetsen zijn gepresenteerd in voetnoten in Hoofdstuk 3.

### Bijschatten sectoren seksuele uitbuiting

Voor de resultaten wat betreft de sectoren waarbinnen de bij CoMensha gemelde seksuele uitbuitings-slachtoffers zijn uitgebuit, is vanwege het grote aantal slachtoffers waar dit onbekend is, de sector van seksuele uitbuiting bijgeschat (zie Figuur 3.4b in §3.3.1.1). In totaal gaat het om 2.106 slachtoffers van seksuele uitbuiting in de jaren 2013-2015 en 1.134 in de jaren 2016-2017. Van 2.067 respectievelijk 1.071 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 zowel het wel of niet invullen van de prostitutiesector,<sup>3</sup> als met de prostitutiesector indien die is ingevuld.<sup>4</sup> Voornoemde 2.067 respectievelijk 1.071 slachtoffers zijn op basis van deze drie factoren ingedeeld in 96 subpopulaties (vier herkomstregio's \* twee leeftijdscategorieën \* twaalf regionale melders), waarvan twaalf respectievelijk drieëntwintig subpopulaties nooit voorkwamen.

Een voorbeeld van een subpopulatie die wel voorkwam in beide periodes is de subpopulatie 'Afrikaanse, meerderjarige slachtoffers gemeld door de regionale politie-eenheid Rotterdam' die in 2013-2015 uit 42 slachtoffers bestaat en in 2016-2017 uit 20.

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.

Bijvoorbeeld: van 21 (50%) respectievelijk 13 (65%) van de voornoemde 42 respectievelijk 20 slachtoffers behorende tot de subpopulatie 'Afrikaanse, meerderjarige slachtoffers gemeld door de regionale politie-eenheid Rotterdam' is de prostitutiesector ingevuld: 2013-2015: 3 slachtoffers in de meer zichtbare sectoren en 18 in de minder zichtbare sectoren, 2016-2017: 0 slachtoffers in de meer zichtbare sectoren en 13 in de minder zichtbare sectoren. Deze verdeling van de 21 respectievelijk 13 slachtoffers waarbij de prostitutiesector bekend is, is geëxtrapoleerd naar de

1 Nederland, EU vanaf 2004, 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 ( $\chi^2=228,964$ ;  $df=3$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,269$ ;  $p=0,000$ ). De minder- of meerderjarigheid van de slachtoffers hangt samen met het wel of niet invullen van de prostitutiesector ( $\chi^2=57,695$ ;  $df=1$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,134$ ;  $p=0,000$ ). De regionale melder hangt samen met het wel of niet invullen van de prostitutiesector ( $\chi^2=643,711$ ;  $df=11$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,455$ ;  $p=0,000$ ).

4 De herkomstregio van de slachtoffers hangt samen met de prostitutiesectorverdeling die is ingevuld ( $\chi^2=271,693$ ;  $df=3$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,488$ ;  $p=0,000$ ). De minder- of meerderjarigheid van de slachtoffers hangt samen met de prostitutiesectorverdeling die is ingevuld ( $\chi^2=11,126$ ;  $df=1$ ;  $p=0,001$ ;  $V=0,099$ ;  $p=0,001$ ). De regionale melder hangt samen met de prostitutiesectorverdeling die is ingevuld ( $\chi^2=84,497$ ;  $df=11$ ;  $p=0,000$ ;  $V=0,274$ ;  $p=0,000$ ).

totaal 42 respectievelijk 20 slachtoffers behorende tot deze subpopulatie (in 2013-2015 dus telkens \* factor  $(42/21=) 2,00$  en in 2016-2017 \* factor  $(20/13=) 1,54$ ): 2013-2015: 6,00 slachtoffers in de meer zichtbare sectoren en 36,00 slachtoffers in de minder zichtbare sectoren, 2016-2017: 0,00 slachtoffers in de meer zichtbare sectoren en 20,00 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 2013-2015 negentien verschillende subpopulaties (bevattende 691 slachtoffers) en in 2016-2017 éénentwintig verschillende subpopulaties (bevattende 329 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 de regionale politie-eenheid Zeeland West-Brabant'. Deze subpopulatie bestaat in 2013-2015 totaal uit 47 slachtoffers en in 2016-2017 uit 6 slachtoffers, waarbij van slechts 5 (11%) respectievelijk 1 (17%) 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 2013-2015  $(96-12-19=)$  65 resterende subpopulaties (bevattende  $2.067-691=1.376$  slachtoffers) en binnen de in 2016-2017  $(96-23-21=)$  52 resterende subpopulaties (bevattende  $1.071-329=742$  slachtoffers).

Bijvoorbeeld: de geschatte 461,9 slachtoffers die zijn uitgebuit in de meer zichtbare sectoren in 2013-2015 (zie Figuur 3.4b in §3.3.1.1) is de optelsom van de berekende geëxtrapoleerde aantallen slachtoffers die in de meer zichtbare sectoren zijn uitgebuit binnen de 65 verschillende subpopulatie – waaronder het rekenvoorbeeld in deze bijlage van 6,00 slachtoffers binnen de subpopulatie 'Afrikaanse, meerderjarige slachtoffers gemeld door de regionale politie eenheid Rotterdam'.

### B1.3 Vreemdelingrechtelijke bescherming van slachtoffers

#### Onderzoeksmethode

De cijfers die zijn opgenomen in Hoofdstuk 4 zijn afkomstig van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Op jaarbasis ontvangt de Nationaal Rapporteur cijfers over de regeling inzake het gebruik van de bedenktijd, tijdelijk verblijf mensenhandel en voortgezet verblijf mensenhandel (kortgezegd de verblijfsregeling mensenhandel). Dit jaar is voor het eerst ook een dataset geleverd met daarin gegevens over asielaanvragen van personen die in de periode 2013-2017 gebruik hebben van de verblijfsregeling mensenhandel. Na een secundaire analyse zijn cijfers op zowel op individueel slachtofferniveau als op jaarlijks uniek aanvraagniveau gegenereerd. De analyse hierover vormt een terugkerend aspect in de rapportages van de Nationaal rapporteur.

#### Kanttekeningen

Ten eerste, het aantal aanvragen en verleningen op basis van de verblijfsregeling mensenhandel geeft geen representatief beeld van het daadwerkelijke aantal niet-Nederlandse slachtoffers dat behoefte heeft aan vreemdelingrechtelijke bescherming (zie hierover ook §4.3). Om gebruik te kunnen maken

van de verblijfsregeling mensenhandel dienen slachtoffers in beeld zijn bij een (opsporings)instantie en daarbij ook op hun rechten te worden gewezen. Daarnaast is het mogelijk dat slachtoffers geen gebruik wensen te maken van de verblijfsregeling, bijvoorbeeld omdat zij hier reeds rechtmatig kunnen verblijven, zij Nederland willen verlaten, of een andere vreemdelingrechtelijke procedure verkiezen. Een tweede kanttekening betreft dat op grond van de huidige registraties de aard van de aanvraag – of het slachtoffer of getuige-aangever betreft – nog onvoldoende volledig en consistent wordt geregistreerd om te kunnen achterhalen hoeveel getuige-aangevers van de verblijfsregeling mensenhandel gebruik maken. Een derde kanttekening is van toepassing op de resultaten op aanvraagniveau (Figuur 4.1, Figuren 4.4-4.7) en betreft het gegeven dat sommige slachtoffers in verschillende jaren meerdere keren gebruik kunnen hebben gemaakt van de bedenktijd of verblijfsrecht mensenhandel. Het is namelijk niet uit te sluiten dat sprake is van een nieuwe mensenhandelsituatie waardoor zij opnieuw in aanmerking komen voor de verblijfsregeling.<sup>5</sup> Een laatste kanttekening refereert aan de invloed van grote uitbuitingszaken – waarbij veel slachtoffers mogelijk dezelfde kenmerken hebben – op het beeld dat ontstaat uit de cijfers. Dit is wat betreft de IND cijfers een relevante kanttekening aangezien het binnen de verblijfsregeling mensenhandel voor zowel het totaal aan slachtoffers als de verschillende te onderscheiden groepen niet om grote aantallen gaat.

#### *IND-bestanden als steekproef*

De cijfers in Hoofdstuk 4 representeren voor zover mogelijk de volledige groep slachtoffers die aanspraak heeft gemaakt op de verblijfsregeling mensenhandel. Om deze reden is de dataset van de IND beschouwd als een populatieonderzoek, ten aanzien waarvan statistische toetsing irrelevant is. Immers, statistische toetsing geeft antwoord op de vraag in hoeverre steekproefresultaten representatief zijn voor de populatie waaruit de steekproef getrokken is.

5 Het is mogelijk dat het hierbij (deels) gaat om registratiefouten. 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. Zie *Nationaal Rapporteur 2012* (Mensenhandel in en uit beeld. Cijfermatige rapportage 2007-2011), pp. 237-238.

## B2 Bijlagetabellen

Tabellen B2.1 en B2.2 geven aanvulling op Hoofdstuk 3, specifiek §3.4.

Tabellen B2.3 t/m B2.14 geven aanvulling op Hoofdstuk 4, specifiek §4.6.

**Tabel B2.1 Nationaliteit van de bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar en per mensenhandelvorm**  
(N=5.433)

	2013	2014	2015	2016	2017	BL-SU	BL-UBS	GO-SU	GO-UBS	Onbekend	Totaal
<b>Afghanistan</b>	2	6	28	9	1	0	0	2	6	38	46
<b>Albanië</b>	4	17	2	7	2	0	0	21	0	11	32
<b>Algerije</b>	1	1	0	0	0	0	0	1	1	0	2
<b>Angola</b>	8	6	2	5	5	0	0	18	2	6	26
<b>Argentinië</b>	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1
<b>Armenië</b>	7	4	1	2	4	0	0	17	0	1	18
<b>Aruba</b>	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1
<b>Azerbeidzjan</b>	3	2	1	0	0	0	0	4	2	0	6
<b>Bangladesh</b>	3	0	2	0	1	0	0	0	1	5	6
<b>Belarus</b>	1	0	0	1	0	0	0	1	0	1	2
<b>België</b>	3	3	1	3	2	0	0	11	0	1	12
<b>Benin</b>	0	0	2	4	3	0	0	4	1	4	9
<b>Bosnië en Herzegovina</b>	0	1	3	8	2	0	0	1	11	2	14
<b>Brazilië</b>	8	13	10	7	8	0	0	32	11	3	46
<b>Bulgarije</b>	60	55	85	41	27	0	0	132	118	18	268
<b>Burkina Faso</b>	1	1	0	0	1	0	0	2	0	1	3
<b>Burundi</b>	2	0	5	0	4	0	0	8	0	3	11
<b>Canada</b>	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1
<b>Chili</b>	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1
<b>China</b>	31	20	16	17	15	0	0	35	58	6	99
<b>Colombia</b>	0	4	4	0	9	0	0	14	3	0	17

	2013	2014	2015	2016	2017	BL-SU	BL-UBS	GO-SU	GO-UBS	Onbekend	Totaal
Costa Rica	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1
Cuba	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Curaçao	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Cyprus	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1
Democratische Republiek Congo	9	7	5	11	6	0	0	25	1	12	38
Dominicaanse Republiek	3	2	2	4	9	0	0	16	1	3	20
Duitsland	6	3	1	5	2	0	0	13	2	2	17
Ecuador	1	1	1	0	1	0	0	4	0	0	4
Egypte	1	1	3	2	2	0	0	1	5	3	9
El Salvador	0	0	1	1	1	0	0	2	1	0	3
Eritrea	3	32	21	16	4	0	0	10	4	62	76
Estland	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1
Ethiopië	0	2	1	0	1	0	0	1	1	2	4
Filipijnen	16	75	24	8	20	0	0	2	138	3	143
Frankrijk	0	3	1	0	0	0	0	3	1	0	4
Gambia	1	0	1	3	3	0	0	1	3	4	8
Georgië	0	2	2	0	0	0	0	2	2	0	4
Ghana	10	5	3	3	2	0	0	15	6	2	23
Griekenland	1	5	0	0	8	0	0	3	11	0	14
Guatemala	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1
Guinee	51	35	12	18	30	0	0	87	3	56	146
Guinee-Bissau	1	0	1	1	0	0	0	3	0	0	3
Guyana	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1
Honduras	2	0	0	0	0	0	0	0	2	0	2
Hongarije	85	46	33	33	32	0	0	140	68	21	229
India	8	9	14	4	12	0	0	2	37	8	47
Indonesië	5	20	5	13	2	0	0	9	36	0	45
Irak	1	5	6	1	5	0	0	9	4	5	18
Iran	2	1	4	6	5	0	0	10	2	6	18
Italië	2	1	2	1	3	0	0	4	4	1	9
Ivoorkust	2	5	5	3	5	0	0	9	1	10	20
Jamaica	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1
Japan	2	0	0	0	0	0	0	0	2	0	2
Jemen	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Joegoslavië	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1



	2013	2014	2015	2016	2017	BL-SU	BL-UBS	GO-SU	GO-UBS	Onbekend	Totaal
Kaapverdië	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Kameroen	5	6	4	4	8	0	0	19	3	5	27
Kazachstan	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Kenia	1	2	1	0	2	0	0	4	0	2	6
Kirgizië	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1
Kosovo	0	1	1	0	0	0	0	0	0	2	2
Kroatië	0	1	0	1	1	0	0	2	0	1	3
Letland	3	2	2	6	1	0	0	5	8	1	14
Liberia	5	4	0	2	5	0	0	13	1	2	16
Litouwen	8	3	4	3	3	0	0	8	8	5	21
Macedonië	0	0	1	0	1	0	0	0	1	1	2
Maleisië	1	0	1	0	0	0	0	1	1	0	2
Mali	1	4	1	2	1	0	0	5	0	4	9
Marokko	9	12	18	12	11	0	0	33	23	6	62
Mauritanië	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1
Mexico	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1
Moldavië	0	1	2	1	1	0	0	1	3	1	5
Mongolië	10	6	9	5	1	0	0	14	8	9	31
Montenegro	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Myanmar	0	0	0	2	0	0	0	0	1	1	2
Nederland	455	462	433	288	339	1,507	101	0	0	369	1.977
Nepal	2	2	3	3	1	0	0	3	4	4	11
Nigeria	54	41	44	46	46	0	0	201	9	21	231
Noord-Korea	0	3	8	0	0	0	0	0	8	3	11
Oeganda	10	12	24	20	34	0	0	81	7	12	100
Oekraïne	3	9	10	3	11	0	0	15	16	5	36
Oman	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1
Oostenrijk	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1
Pakistan	0	2	0	1	2	0	0	0	3	2	5
Peru	1	3	1	0	0	0	0	1	4	0	5
Polen	18	94	90	69	80	0	0	66	261	24	351
Portugal	11	3	2	0	1	0	0	5	12	0	17
Roemenië	62	90	44	66	70	0	0	265	57	10	332
Rusland	5	3	5	3	4	0	0	14	3	3	20
Rwanda	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1
Saint Vincent en de Grenadines	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1

	2013	2014	2015	2016	2017	BL-SU	BL-UBS	GO-SU	GO-UBS	Onbekend	Totaal
Senegal	2	1	4	1	0	0	0	7	0	1	8
Servië	0	0	1	3	0	0	0	2	1	1	4
Seychellen	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Sierra Leone	33	22	11	19	13	0	0	75	1	22	98
Slowakije	10	6	9	5	1	0	0	14	15	2	31
Soedan	1	0	1	2	2	0	0	1	2	3	6
Somalië	6	3	5	3	4	0	0	12	0	9	21
Spanje	1	3	4	3	5	0	0	8	7	1	16
Sri Lanka	1	3	1	0	1	0	0	1	2	3	6
Suriname	4	3	1	2	5	0	0	9	5	1	15
Syrië	0	1	14	11	2	0	0	3	9	16	28
Taiwan	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1
Tanzania	1	0	1	0	0	0	0	1	0	1	2
Thailand	3	2	5	4	2	0	0	12	4	0	16
Togo	0	1	1	0	0	0	0	2	0	0	2
Tsjaad	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1
Tsjechië	3	3	2	7	2	0	0	13	3	1	17
Tsjecho-Slowakije	0	2	0	0	0	0	0	2	0	0	2
Tunesië	0	2	1	0	0	0	0	0	3	0	3
Turkije	4	4	6	1	3	0	0	13	3	2	18
Venezuela	0	1	0	5	2	0	0	8	0	0	8
Verenigd Koninkrijk	4	0	0	0	2	0	0	1	5	0	6
Vietnam	12	12	30	27	9	0	0	12	20	58	90
Zambia	3	0	2	1	0	0	0	4	0	2	6
Zimbabwe	1	1	0	0	2	0	0	3	0	1	4
Zuid-Afrika	0	0	2	0	1	0	0	0	1	2	3
Zweden	0	1	1	0	0	0	0	0	1	1	2
Zwitserland	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Staatloos	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1
Onbekend	16	18	22	80	35	0	0	0	0	171	171
<b>Totaal</b>	<b>1.117</b>	<b>1.256</b>	<b>1.150</b>	<b>952</b>	<b>958</b>	<b>1.507</b>	<b>101</b>	<b>1.650</b>	<b>1.076</b>	<b>1.099</b>	<b>5.433</b>

Bron: CoMensha-bestanden (2013-2017)

Tabel B2.2 Nationaliteit van de bij CoMensha gemelde minderjarige slachtoffers, per jaar en per mensenhandelvorm (N=1.247)

	2013	2014	2015	2016	2017	BL-SU	BL-UBS	GO-SU	GO-UBS	Onbekend	Totaal
Afghanistan	1	5	28	7	0	0	0	1	2	38	41
Albanië	0	8	0	0	0	0	0	0	0	8	8
Algerije	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Angola	1	1	0	3	0	0	0	3	0	2	5
Armenië	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1
Azerbeidzjan	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1
Bangladesh	3	0	2	0	0	0	0	0	0	5	5
Belarus	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
België	1	0	0	1	1	0	0	2	0	1	3
Benin	0	0	2	3	0	0	0	1	0	4	5
Bosnië en Herzegovina	0	1	0	6	2	0	0	1	7	1	9
Bulgarije	4	2	0	2	3	0	0	4	5	2	11
Burkina Faso	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Burundi	1	0	1	0	0	0	0	0	0	2	2
China	4	1	0	0	2	0	0	4	1	2	7
Colombia	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1
Democratische Republiek Congo	3	4	0	2	4	0	0	1	0	12	13
Duitsland	0	1	0	1	0	0	0	0	1	1	2
Egypte	0	0	0	2	0	0	0	0	0	2	2
El Salvador	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1
Eritrea	3	28	17	10	3	0	0	5	0	56	61
Ethiopië	0	1	1	0	0	0	0	0	0	2	2
Frankrijk	0	1	1	0	0	0	0	1	1	0	2
Gambia	0	0	0	1	1	0	0	0	1	1	2
Ghana	1	1	0	0	1	0	0	1	0	2	3
Guinee	22	10	3	8	9	0	0	10	2	40	52
Guyana	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1
Hongarije	0	2	0	1	2	0	0	4	0	1	5
India	0	2	0	0	4	0	0	0	1	5	6
Irak	0	1	0	1	1	0	0	0	1	2	3
Iran	1	1	1	2	0	0	0	1	0	4	5
Ivoorkust	1	4	2	0	2	0	0	1	0	8	9
Kameroen	0	4	1	1	0	0	0	2	0	4	6

	2013	2014	2015	2016	2017	BL-SU	BL-UBS	GO-SU	GO-UBS	Onbekend	Totaal
Kazachstan	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Kenia	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1
Kosovo	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1
Kroatië	0	1	0	0	1	0	0	1	0	1	2
Liberia	0	1	0	0	1	0	0	0	0	2	2
Litouwen	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Macedonië	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1
Mali	1	3	0	0	0	0	0	0	0	4	4
Marokko	3	2	0	0	1	0	0	2	1	3	6
Moldavië	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1
Mongolië	6	1	2	1	0	0	0	2	1	7	10
Montenegro	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Myanmar	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1
Nederland	165	145	160	95	113	464	11	0	0	203	678
Nepal	0	0	2	1	0	0	0	0	0	3	3
Nigeria	2	8	2	6	0	0	0	9	0	9	18
Noord-Korea	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2	2
Oeganda	3	3	2	0	1	0	0	2	1	6	9
Oekraïne	0	0	1	1	1	0	0	0	0	3	3
Polen	1	2	3	2	3	0	0	7	3	1	11
Roemenië	3	3	2	2	4	0	0	8	3	3	14
Rwanda	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1
Senegal	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1
Servië	0	0	0	2	0	0	0	1	1	0	2
Sierra Leone	13	7	2	6	5	0	0	15	0	18	33
Slowakije	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Soedan	0	0	1	1	0	0	0	0	0	2	2
Somalië	3	2	4	2	0	0	0	3	0	8	11
Spanje	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Sri Lanka	0	1	0	0	1	0	0	0	0	2	2
Suriname	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Syrië	0	1	13	1	2	0	0	1	0	16	17
Tanzania	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Thailand	1	0	1	0	1	0	0	3	0	0	3
Tsjaad	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1
Turkije	1	0	1	0	0	0	0	2	0	0	2
Verenigd Koninkrijk	3	0	0	0	2	0	0	0	5	0	5

	2013	2014	2015	2016	2017	BL-SU	BL-UBS	GO-SU	GO-UBS	Onbekend	Totaal
<b>Vietnam</b>	1	7	22	26	7	0	0	8	3	52	63
<b>Zambia</b>	0	0	2	0	0	0	0	0	0	2	2
<b>Zimbabwe</b>	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
<b>Zuid-Afrika</b>	0	0	2	0	0	0	0	0	0	2	2
<b>Zweden</b>	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1
<b>Zwitserland</b>	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1
<b>Onbekend</b>	1	5	1	28	11	0	0	0	0	46	46
<b>Totaal</b>	259	279	288	227	194	464	11	114	41	617	1.247

Bron: CoMensha-bestanden (2013-2017)

**Tabel B2.3** Geslacht van slachtoffers die na de bedenktijd geen aangifte hebben gedaan/geen tijdelijk verblijf hebben gekregen (1), per jaar waarin bedenktijd is geboden (N=192)

	1 Uitsluitend bedenktijd					
	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017
<b>Vrouw</b>	51	30	20	21	29	151
<b>Man</b>	7	5	3	11	15	41
<b>Totaal</b>	58	35	23	32	44	192

Bron: IND-databestanden (2013-2017)

**Tabel B2.4** Geslacht van slachtoffers die na tijdelijk verblijf geen aanvraag tot voortgezet verblijf hebben gedaan, al (2) dan niet (3) voorafgegaan door bedenktijd, per jaar waarin tijdelijk verblijf is verleend (N=335 en N=301)

	2 Bedenktijd – uitsluitend tijdelijk verblijf						3 Uitsluitend tijdelijk verblijf					
	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017
<b>Vrouw</b>	20	30	39	33	116	238	26	35	32	41	73	207
<b>Man</b>	9	10	20	6	52	97	8	9	15	24	37	93
<b>Onbekend</b>	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
<b>Totaal</b>	29	40	59	39	168	335	35	44	47	65	110	301

Bron: IND-databestanden (2013-2017)

Tabel B2.5 Geslacht van slachtoffers aan wie wel (4) en aan wie geen (5) voortgezet verblijf is verleend, per jaar waarin de beslissing omtrent voortgezet verblijf is genomen (N=366 en N=638)

	4 Voortgezet verblijf verleend						5 Voortgezet verblijf niet verleend					
	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017
<b>Vrouw</b>	68	52	37	37	43	<b>237</b>	102	209	89	40	39	<b>479</b>
<b>Man</b>	18	23	19	17	52	<b>129</b>	28	71	18	14	28	<b>159</b>
<b>Totaal</b>	86	75	56	54	95	<b>366</b>	130	280	107	54	67	<b>638</b>

Bron: IND-databestanden (2013-2017)

Tabel B2.6 Leeftijd van slachtoffers die na de bedenktijd geen aangifte hebben gedaan/geen tijdelijk verblijf hebben gekregen (1), per jaar waarin bedenktijd is geboden (N=192)

	1 Uitsluitend bedenktijd					
	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017
<b>Minderjarig</b>	3	1	0	4	3	<b>11</b>
<b>18-22 (adolescent)</b>	20	12	4	5	9	<b>50</b>
<b>23-29</b>	14	9	10	4	9	<b>46</b>
<b>30-39</b>	15	5	4	12	15	<b>51</b>
<b>40+</b>	6	8	5	7	8	<b>34</b>
<b>Totaal</b>	58	35	23	32	44	<b>192</b>

Bron: IND-bestanden (2013-2017)

Tabel B2.7 Leeftijd van slachtoffers die na tijdelijk verblijf geen aanvraag tot voortgezet verblijf hebben gedaan, al (2) dan niet (3) voorafgegaan door bedenktijd, per jaar waarin tijdelijk verblijf is verleend (N=335 en N=301)

	2 Bedenktijd – uitsluitend tijdelijk verblijf						3 Uitsluitend tijdelijk verblijf					
	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017
<b>Minderjarig</b>	0	3	4	2	2	<b>11</b>	4	4	1	2	6	<b>17</b>
<b>18-22 (adolescent)</b>	8	5	11	6	23	<b>53</b>	13	5	8	17	24	<b>67</b>
<b>23-29</b>	10	16	25	9	57	<b>117</b>	12	21	24	24	36	<b>117</b>
<b>30-39</b>	9	13	12	16	61	<b>111</b>	5	9	12	12	36	<b>74</b>
<b>40+</b>	2	3	7	6	25	<b>43</b>	1	5	2	10	8	<b>26</b>
<b>Totaal</b>	29	40	59	39	168	<b>335</b>	35	44	47	65	110	<b>301</b>

Bron: IND-bestanden (2013-2017)

Tabel B2.8 Leeftijd van slachtoffers aan wie wel (4) en aan wie geen (5) voortgezet verblijf is verleend, per jaar waarin de beslissing omtrent voortgezet verblijf is genomen (N=366 en N=638)

	4 Voortgezet verblijf verleend						5 Voortgezet verblijf niet verleend					
	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017
Minderjarig	1	0	0	1	4	6	1	7	0	1	0	9
18-22 (adolescent)	23	8	2	4	3	40	27	66	17	8	5	123
23-29	24	29	20	15	10	98	46	107	35	19	22	229
30-39	22	26	24	22	45	139	48	72	34	17	23	194
40+	16	12	10	12	33	83	8	28	21	9	17	83
<b>Totaal</b>	86	75	56	54	95	366	130	280	107	54	67	638

Bron: IND-bestanden (2013-2017)

Tabel B2.9 Nationaliteit van slachtoffers die na de bedenktijd geen aangifte hebben gedaan/geen tijdelijk verblijf hebben gekregen (1), per jaar waarin bedenktijd is geboden (N=192)

	1 Uitsluitend bedenktijd					
	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017
Albanië	0	1	0	1	1	3
Angola	0	2	0	0	0	2
Armenië	1	0	1	0	0	2
België	0	0	0	1	1	2
Brazilië	1	0	0	1	0	2
Bulgarije	9	3	6	2	4	24
Burkina Faso	0	0	0	0	1	1
Canada	0	0	0	1	0	1
China	1	2	0	1	1	5
Colombia	0	1	1	0	0	2
Duitsland	3	0	0	0	0	3
Ecuador	1	0	0	0	0	1
Egypte	0	1	0	0	0	1
El Salvador	0	0	0	0	1	1
Filipijnen	0	0	0	0	2	2
Ghana	2	5	0	0	0	7
Guinee	2	1	0	0	0	3
Hongarije	8	0	3	5	1	17
India	0	1	0	0	0	1
Indonesië	0	0	0	8	1	9

	1 Uitsluitend bedenktijd					2013-2017
	2013	2014	2015	2016	2017	
Irak	1	0	0	0	0	1
Italië	0	0	0	0	1	1
Kameroen	0	0	1	0	0	1
Kenia	1	0	0	0	0	1
Letland	1	0	0	0	0	1
Liberia	1	0	0	0	0	1
Litouwen	0	1	0	0	0	1
Mali	0	0	0	0	1	1
Marokko	0	0	2	0	1	3
Mexico	0	0	0	1	0	1
Mongolië	1	1	2	0	0	4
Niger	0	0	0	0	1	1
Nigeria	6	1	0	4	4	15
Oeganda	1	1	1	2	8	13
Oekraïne	2	0	1	0	4	7
Oostenrijk	0	0	0	0	1	1
Pakistan	0	0	0	0	1	1
Polen	2	2	1	0	1	6
Portugal	0	1	0	0	0	1
Roemenië	8	4	0	2	1	15
Rusland	0	0	1	0	2	3
Senegal	0	1	0	0	0	1
Sierra Leone	2	0	0	0	2	4
Slowakije	0	1	0	0	0	1
Somalië	0	1	0	0	0	1
Thailand	0	0	1	0	0	1
Tsjechië	0	0	0	1	0	1
Turkije	1	0	0	0	0	1
Venezuela	0	0	0	1	1	2
Vietnam	0	4	2	0	2	8
Zweden	0	0	0	1	0	1
Staatloos	1	0	0	0	0	1
Onbekend	2	0	0	0	0	2
<b>Totaal</b>	<b>58</b>	<b>35</b>	<b>23</b>	<b>32</b>	<b>44</b>	<b>192</b>

Bron: IND-bestanden (2013-2017)



Tabel B2.10 Nationaliteit van slachtoffers die na tijdelijk verblijf geen aanvraag tot voortgezet verblijf hebben gedaan, al (2) dan niet (3) voorafgegaan door bedenktijd, per jaar waarin tijdelijk verblijf is verleend (N=335 en N=301)

	2 Bedenktijd – uitsluitend tijdelijk verblijf						3 Uitsluitend tijdelijk verblijf					
	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017
Albanië	1	0	0	0	1	2	0	0	0	1	1	2
Angola	1	0	0	0	2	3	1	0	2	0	6	9
Argentinië	0	0	0	0	1	1	-	-	-	-	-	-
Armenië	0	0	0	0	3	3	1	0	0	0	1	2
België	0	0	1	0	0	1	-	-	-	-	-	-
Benin	-	-	-	-	-	-	0	1	0	0	2	3
Bosnië en Herzegovina	-	-	-	-	-	-	0	0	0	1	1	2
Brazilië	0	0	0	0	4	4	0	2	0	2	1	5
Bulgarije	4	3	3	1	7	18	0	2	3	1	6	12
China	0	0	2	1	4	7	0	1	1	0	0	2
Colombia	0	0	1	0	1	2	0	0	0	0	2	2
Democratische Republiek Congo	0	0	2	0	6	8	1	1	0	4	2	8
Dominicaanse Republiek	-	-	-	-	-	-	2	0	0	0	0	2
Egypte	1	0	0	1	1	3	0	0	0	1	0	1
Eritrea	0	1	0	0	0	1	0	0	2	1	0	3
Ethiopië	-	-	-	-	-	-	0	0	1	0	1	2
Filipijnen	0	0	2	1	10	13	0	2	0	3	1	6
Gambia	-	-	-	-	-	-	0	0	1	0	0	1
Georgië	-	-	-	-	-	-	0	0	2	0	0	2
Ghana	2	1	2	1	2	8	0	1	0	2	0	3
Guatemala	0	0	1	0	0	1	-	-	-	-	-	-
Guinee	2	8	3	4	7	24	6	2	2	3	7	20
Hongarije	1	4	5	3	7	20	4	4	8	8	16	40
India	0	0	7	2	8	17	0	0	0	0	5	5
Indonesië	1	3	0	0	1	5	0	1	0	0	0	1
Irak	-	-	-	-	-	-	0	0	0	0	3	3
Iran	-	-	-	-	-	-	0	0	0	1	0	1
Italië	-	-	-	-	-	-	0	1	1	0	0	2
Ivoorkust	1	0	2	0	4	7	2	1	0	0	1	4
Kameroen	0	0	0	0	2	2	1	0	1	0	5	7

	2 Bedenktijd – uitsluitend tijdelijk verblijf						3 Uitsluitend tijdelijk verblijf					
	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017
Kenia	-	-	-	-	-	-	0	0	0	0	1	1
Kirgizië	0	0	0	0	1	1	-	-	-	-	-	-
Letland	0	0	1	1	0	2	0	0	0	1	0	1
Liberia	1	1	0	0	2	4	0	0	0	0	3	3
Litouwen	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0	1
Mali	-	-	-	-	-	-	0	1	0	0	1	2
Marokko	0	1	2	0	13	16	0	0	0	1	0	1
Mongolië	0	0	0	2	2	4	0	1	0	2	1	4
Montenegro	-	-	-	-	-	-	0	0	0	1	0	1
Nederland	-	-	-	-	-	-	1	0	0	0	0	1
Nepal	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1
Nigeria	5	9	7	5	29	55	7	2	4	8	17	38
Oeganda	0	4	5	6	18	33	0	5	7	4	7	23
Oekraïne	0	0	1	1	3	5	0	0	0	0	1	1
Pakistan	-	-	-	-	-	-	0	0	0	0	1	1
Polen	0	0	1	3	6	10	0	0	2	4	3	9
Roemenië	2	1	5	1	8	17	2	8	5	8	5	28
Senegal	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1
Servië	-	-	-	-	-	-	0	0	0	0	1	1
Sierra Leone	1	0	3	1	3	8	5	4	4	3	1	17
Slowakije	2	0	0	0	0	2	1	2	0	0	1	4
Spanje	0	0	0	0	1	1	0	1	0	1	0	2
Sri Lanka	0	1	0	1	0	2	-	-	-	-	-	-
Suriname	0	0	0	0	1	1	-	-	-	-	-	-
Syrië	-	-	-	-	-	-	0	0	0	1	0	1
Tanzania	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1
Thailand	0	0	0	1	1	2	-	-	-	-	-	-
Togo	0	1	0	0	1	2	-	-	-	-	-	-
Turkije	-	-	-	-	-	-	0	0	0	0	1	1
Venezuela	0	0	0	0	3	3	-	-	-	-	-	-
Vietnam	0	1	1	0	1	3	0	0	0	0	1	1
Zimbabwe	-	-	-	-	-	-	0	0	0	0	1	1
Onbekend	1	1	2	2	4	10	1	0	1	2	1	5
<b>Totaal</b>	<b>29</b>	<b>40</b>	<b>59</b>	<b>39</b>	<b>168</b>	<b>335</b>	<b>35</b>	<b>44</b>	<b>47</b>	<b>65</b>	<b>110</b>	<b>301</b>

Bron: IND-bestanden (2013-2017)

Tabel B2.11 Nationaliteit van slachtoffers aan wie wel (4) en aan wie geen (5) voortgezet verblijf is verleend, per jaar waarin de beslissing omtrent voortgezet verblijf is genomen (N=366 en N=638)

	4 Voortgezet verblijf verleend						5 Voortgezet verblijf niet verleend					
	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017
Albanië	0	1	1	0	2	4	0	0	0	1	0	1
Algerije	-	-	-	-	-	-	1	0	0	0	0	1
Angola	2	2	2	0	0	6	4	9	4	1	1	19
Armenië	1	1	0	1	0	3	1	5	4	3	1	13
Azerbeidzjan	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	4	5
België	1	0	0	0	0	1	-	-	-	-	-	-
Benin	-	-	-	-	-	-	0	0	0	0	1	1
Bosnië en Herzegovina	0	0	1	0	4	5	-	-	-	-	-	-
Brazilië	6	4	3	2	1	16	1	1	0	1	1	4
Bulgarije	10	4	2	2	2	20	0	0	1	0	0	1
Burkina Faso	-	-	-	-	-	-	0	0	0	1	0	1
Burundi	0	0	0	0	1	1	0	2	1	0	0	3
China	8	2	2	6	4	22	2	16	8	4	10	40
Colombia	-	-	-	-	-	-	0	1	0	0	0	1
Costa Rica	-	-	-	-	-	-	0	0	0	1	0	1
Democratische Republiek Congo	1	2	1	0	0	4	0	3	1	0	0	4
Dominicaanse Republiek	-	-	-	-	-	-	0	1	0	0	0	1
Egypte	1	0	0	0	0	1	1	3	0	0	1	5
El Salvador	-	-	-	-	-	-	0	0	0	0	2	2
Eritrea	1	0	0	0	0	1	1	2	0	0	0	3
Ethiopië	-	-	-	-	-	-	0	1	0	0	0	1
Filipijnen	0	0	2	7	54	63	0	2	2	0	3	7
Frankrijk	1	0	0	0	0	1	-	-	-	-	-	-
Gabon	-	-	-	-	-	-	1	0	0	0	0	1
Gambia	1	0	0	0	0	1	4	0	1	1	0	6
Georgië	0	1	0	0	0	1	-	-	-	-	-	-
Ghana	3	4	0	1	1	9	5	9	4	0	2	19
Guinee	6	4	2	5	0	17	17	37	10	3	2	69
Guyana	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	1
Honduras	0	0	0	0	2	2	-	-	-	-	-	-

	4 Voortgezet verblijf verleend						5 Voortgezet verblijf niet verleend					
	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017
Hongarije	1	6	5	1	4	17	0	0	0	4	1	5
India	1	3	4	5	0	13	3	3	2	0	4	12
Indonesië	0	1	0	1	4	6	0	0	1	3	0	4
Irak	0	2	0	0	0	2	1	1	0	0	0	2
Ivoorkust	-	-	-	-	-	-	2	1	2	0	0	5
Jamaica	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1
Kameroen	2	1	0	0	1	4	3	3	3	1	1	11
Kenia	-	-	-	-	-	-	0	3	1	0	0	4
Kroatië	0	0	1	0	0	1	-	-	-	-	-	-
Letland	1	0	0	0	0	1	-	-	-	-	-	-
Liberia	0	0	0	1	0	1	1	2	3	0	0	6
Litouwen	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0	1
Macedonië	0	0	5	0	0	5	-	-	-	-	-	-
Madagaskar	0	1	0	0	0	1	-	-	-	-	-	-
Mali	-	-	-	-	-	-	0	2	0	0	1	3
Marokko	4	1	1	2	0	8	0	2	1	1	2	6
Moldavië	-	-	-	-	-	-	0	0	1	0	0	1
Mongolië	2	0	0	0	0	2	0	0	1	1	1	3
Nederland	1	0	0	0	0	1	-	-	-	-	-	-
Nepal	0	1	1	0	0	2	1	0	0	0	0	1
Niger	-	-	-	-	-	-	0	1	0	0	0	1
Nigeria	13	17	6	6	3	45	40	90	34	20	14	196
Oeganda	0	0	0	1	2	3	7	6	4	1	3	21
Oekraïne	2	3	0	2	0	7	-	-	-	-	-	-
Pakistan	1	0	0	0	0	1	0	0	2	0	0	2
Peru	-	-	-	-	-	-	0	1	0	1	0	2
Polen	0	0	1	0	0	1	0	1	0	0	0	1
Roemenië	2	3	0	4	0	9	0	0	0	0	1	1
Rusland	1	0	1	1	2	5	1	3	0	0	1	5
Senegal	-	-	-	-	-	-	2	3	0	0	1	6
Servië	-	-	-	-	-	-	0	0	1	0	0	1
Seychellen	-	-	-	-	-	-	0	1	0	0	0	1
Sierra Leone	6	1	1	1	4	13	22	41	10	4	4	81
Slowakije	0	2	2	1	0	5	1	0	0	0	0	1
Soedan	0	0	1	0	0	1	0	1	0	0	0	1
Somalië	-	-	-	-	-	-	0	3	0	0	0	3

	4 Voortgezet verblijf verleend						5 Voortgezet verblijf niet verleend					
	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017
Sri Lanka	0	1	0	0	0	1	-	-	-	-	-	-
Suriname	1	1	4	3	1	10	2	3	0	0	2	7
Tanzania	-	-	-	-	-	-	0	2	0	0	0	2
Togo	1	0	0	0	0	1	2	3	0	0	0	5
Tunesië	-	-	-	-	-	-	0	0	0	1	0	1
Turkije	0	2	1	0	0	3	0	0	1	0	0	1
Venezuela	0	1	2	0	0	3	0	0	1	0	0	1
Verenigd Koninkrijk	1	0	0	0	0	1	-	-	-	-	-	-
Vietnam	0	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1
Zambia	0	0	2	0	0	2	1	0	0	0	0	1
Zimbabwe	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1
Staatloos	0	0	1	0	0	1	-	-	-	-	-	-
Onbekend	1	2	1	0	1	6	1	9	2	1	2	20
<b>Totaal</b>	<b>86</b>	<b>75</b>	<b>56</b>	<b>54</b>	<b>95</b>	<b>366</b>	<b>130</b>	<b>280</b>	<b>107</b>	<b>54</b>	<b>67</b>	<b>638</b>

Bron: IND-bestanden (2013-2017)

Tabel B2.12 Herkomstregio van slachtoffers die na de bedenktijd geen aangifte hebben gedaan/geen tijdelijk verblijf hebben gekregen (1), per jaar waarin bedenktijd is geboden (N=192)

	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017
EU	31	12	10	12	10	75
Europa niet-EU	2	1	2	1	7	13
Afrika	15	13	4	6	18	56
Azië	5	8	6	9	7	35
Latijns-Amerika en de Caraïben	2	1	1	3	2	9
Noord-Amerika	0	0	0	1	0	1
Staatloos	1	0	0	0	0	1
Onbekend	2	0	0	0	0	2
<b>Totaal</b>	<b>58</b>	<b>35</b>	<b>23</b>	<b>32</b>	<b>44</b>	<b>192</b>

Bron: IND-bestanden (2013-2017)

Tabel B2.13 Herkomstregio van slachtoffers die na tijdelijk verblijf geen aanvraag tot voortgezet verblijf hebben gedaan, al (2) dan niet (3) voorafgegaan door bedenktijd, per jaar waarin tijdelijk verblijf is verleend (N=335 en N=301)

	2 Bedenktijd – uitsluitend tijdelijk verblijf						3 Uitsluitend tijdelijk verblijf					
	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017
<b>EU</b>	9	8	16	10	29	<b>72</b>	8	19	19	23	31	<b>100</b>
<b>Europa niet-EU</b>	1	0	1	1	4	<b>7</b>	0	0	0	3	4	<b>7</b>
<b>Afrika</b>	16	26	26	18	90	<b>176</b>	23	18	24	28	56	<b>149</b>
<b>Azië</b>	2	5	12	8	31	<b>58</b>	1	5	3	7	15	<b>31</b>
<b>Latijns-Amerika en de Caraïben</b>	0	0	2	0	10	<b>12</b>	2	2	0	2	3	<b>9</b>
<b>Onbekend</b>	1	1	2	2	4	<b>10</b>	1	0	1	2	1	<b>5</b>
<b>Totaal</b>	29	40	59	39	168	<b>335</b>	35	44	47	65	110	<b>301</b>

Bron: IND-bestanden (2013-2017)

Tabel B2.14 Herkomstregio van slachtoffers aan wie wel (4) en aan wie geen (5) voortgezet verblijf is verleend, per jaar waarin de beslissing omtrent voortgezet verblijf is genomen (N=366 en N=638)

	4 Voortgezet verblijf verleend						5 Voortgezet verblijf niet verleend					
	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017
<b>EU</b>	18	15	11	9	6	<b>59</b>	1	2	1	4	2	<b>10</b>
<b>Europa niet-EU</b>	3	4	8	3	8	<b>26</b>	1	3	2	1	1	<b>8</b>
<b>Afrika</b>	42	33	16	17	12	<b>120</b>	114	229	79	34	32	<b>488</b>
<b>Azië</b>	14	15	10	20	62	<b>121</b>	9	28	20	11	23	<b>91</b>
<b>Latijns-Amerika en de Caraïben</b>	8	6	9	5	5	<b>33</b>	4	8	1	3	5	<b>21</b>
<b>Staatloos</b>	0	0	1	0	0	<b>1</b>	0	0	0	0	0	<b>0</b>
<b>Onbekend</b>	1	2	1	0	2	<b>6</b>	1	10	4	1	4	<b>20</b>
<b>Totaal</b>	86	75	56	54	95	<b>366</b>	130	280	107	54	67	<b>638</b>

Bron: IND-bestanden (2013-2017)

# 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

Oktober 2018