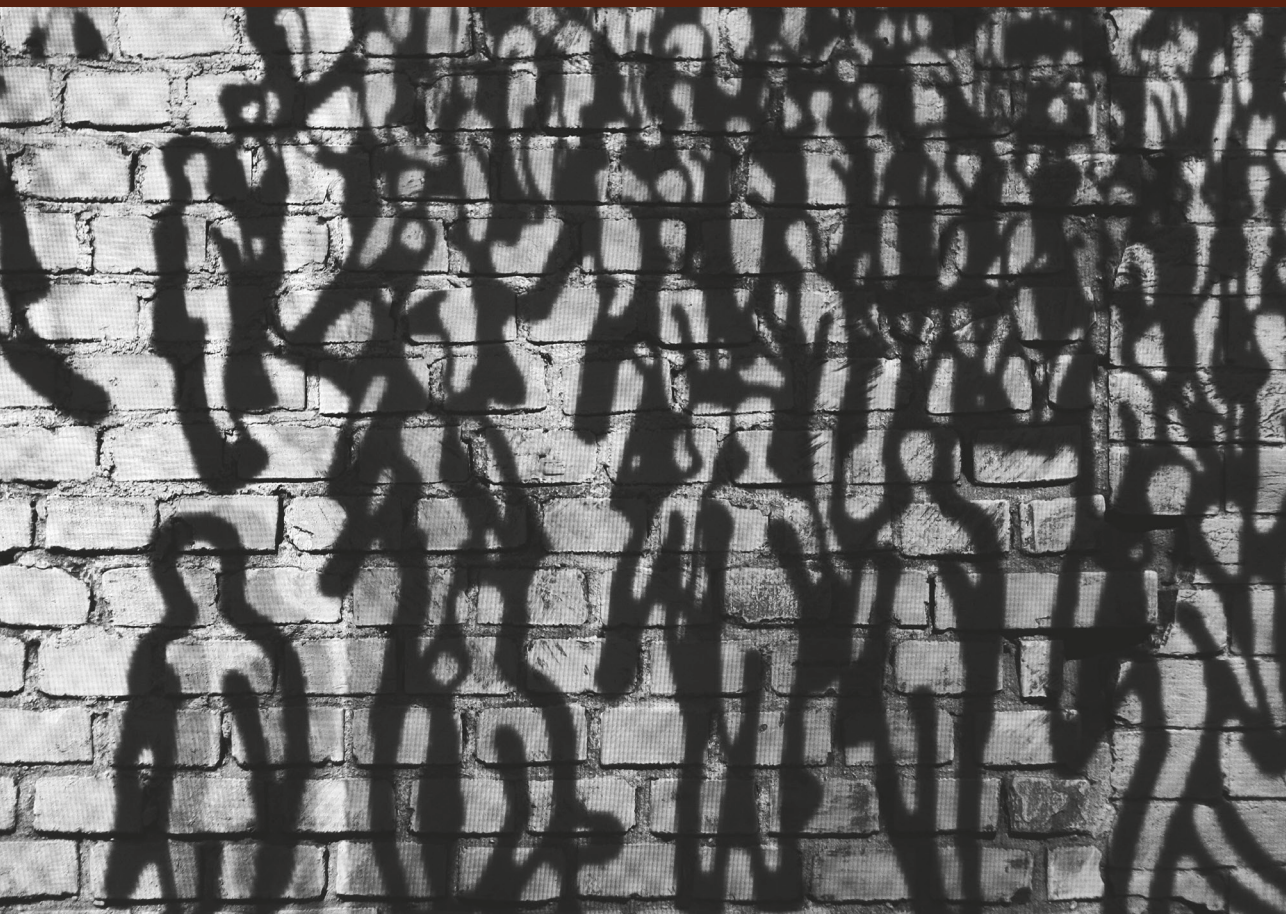




Nationaal Rapporteur Mensenhandel
en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Slachtoffermonitor mensenhandel

2012-2016



Slachtoffermonitor mensenhandel

2012-2016

C.E. Dettmeijer-Vermeulen

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

S.E. Hageman

S.L.J. Kragten-Heerdink

Colofon

Referentie: Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2017).
Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016. Den Haag: Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
070-3704514
www.nationaalrapporteur.nl

Grafische en digitale realisatie: Studio Kers

©Nationaal Rapporteur 2017

Inhoud

	Overzicht figuren en tabellen	6
	Voorwoord	9
1	Inleiding	10
1.1	Inhoud van deze monitor: de slachtoffermonitor	10
1.1.1	Vier verschillende mensenhandelvormen in Nederland	11
1.1.2	Artikel 273f lid 1 sub 3 Sr	13
1.1.3	Mogelijke slachtoffers	14
1.2	Deel 2 van de monitor mensenhandel: de dadermonitor	14
1.3	Structuur van deze monitor	15
2	Schatting van het daadwerkelijke aantal slachtoffers	16
2.1	Inleiding	16
2.1.1	Op zoek naar een schattingsmethode voor mensenhandel in Nederland	16
2.1.2	Multiple systems estimation (MSE)	17
2.1.2.1	Eerdere MSE-toepassingen	17
2.1.2.2	Onderhavige MSE	19
2.1.2.3	Waarom is onderhavige MSE de eerste betrouwbare?	21
2.1.2.4	Kanttekeningen bij onderhavige MSE	22
2.2	Het resultaat van de MSE: de schatting	23
2.2.1	Het totaal geschatte aantal mensenhandelslachtoffers in Nederland	23
2.2.2	Het geschatte aantal slachtoffers per mensenhandelvorm en naar geslacht en minder-/meerderjarigheid	24
2.3	Tot slot	26
3	De bij CoMensha gemelde slachtoffers	28
3.1	Inleiding	28
3.2	Aantal slachtoffers	30
3.3	Verskillende mensenhandelvormen: vier groepen slachtoffers	32
3.3.1	Uitbuitingsvormen	32
3.3.1.1	Seksuele uitbuiting: sectoren	33
3.3.1.2	Uitbuiting buiten de seksindustrie: sectoren	37
3.3.2	Mensenhandelroutes: binnenlandse of grensoverschrijdende mensenhandel	39
3.3.3	Vier groepen slachtoffers	40

3.4	Persoonskenmerken van de vier groepen slachtoffers	41
3.4.1	Uitgelicht: minderjarige slachtoffers	46
3.4.2	Uitgelicht: sub-3-gevallen (uitsluitend door de KMar gemelde personen die geen slachtoffer van uitbuiting buiten de seksindustrie zijn)	48
3.5	Melders van de vier groepen slachtoffers	49
3.5.1	Regionale politiemeldingen	51
3.6	Opvang(behoefte) van de vier groepen slachtoffers	54
3.7	Aangifte door de vier groepen slachtoffers	56
3.8	Tot slot: vier groepen slachtoffers in beeld versus uit beeld: beleidsimplicaties	58
4	Vreemdelingrechtelijke bescherming slachtoffers mensenhandel	63
4.1	Inleiding	63
4.1.1	Beleidskader vreemdelingrechtelijke bescherming slachtoffers mensenhandel	64
4.2	Bedenktijd en verblijfsrecht	69
4.2.1	Aantal keer dat gebruik is gemaakt van de bedenktijd en aantallen aanvragen voor het tijdelijk verblijfsrecht en voortgezet verblijfsrecht	69
4.2.2	Vreemdelingrechtelijk traject mensenhandelslachtoffers	72
4.2.3	Doorlooptijden	76
4.3	Het tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel (B8/3)	83
4.3.1	Verleningen van het tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel	83
4.3.2	Wie zijn de slachtoffers die gebruik maken van het tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel?	86
4.4	Het voortgezet verblijfsrecht mensenhandel (B9/10 en B9/12)	88
4.4.1	Voorwaarden verlening voortgezet verblijfsrecht mensenhandel	88
4.4.2	Verleningen van het voortgezet verblijfsrecht	89
4.4.3	Wie zijn de slachtoffers die gebruik maken van het voortgezet verblijfsrecht mensenhandel?	91
4.4.4	Voortgezet verblijfsrecht: verleend of afgewezen	94
4.5	Tot slot	95
5	Conclusies en aanbevelingen	97
5.1	Conclusies voortvloeiend uit het aantal mensenhandelslachtoffers in en uit beeld	97
5.1.1	Slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting (BL-SU)	100
5.1.2	Slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (GO-SU)	101
5.1.3	Slachtoffers van grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie (GO-UBS)	103
5.1.4	Internationaal belang	104
5.2	Conclusies in het kader van de vreemdelingrechtelijke bescherming van mensenhandelslachtoffers	106
5.3	Overige conclusies	108
	Literatuurlijst	109
B1	Het corrigeren en bijschatten van de prostitutiesectorverdeling (Figuur 3.4b)	111
B2	Bijlagentabellen	113

Overzicht figuren en tabellen

Hoofdstuk 2

Figuur 2.1	De jaarlijks geschatte aantallen slachtoffers per mensenhandelvorm (gemiddelde 2014-2015)	24
Figuur 2.2	De jaarlijks geschatte aantallen slachtoffers per mensenhandelvorm naar geslacht (gemiddelde 2014-2015)	25
Figuur 2.3	De jaarlijks geschatte aantallen slachtoffers per mensenhandelvorm naar minder- en meerderjarigheid (gemiddelde 2014-2015)	26

Hoofdstuk 3

Figuur 3.1	Aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers per jaar	30
Figuur 3.2	Aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers met en zonder de slachtoffers uitsluitend gemeld door de KMar die geen slachtoffer van uitbuiting buiten de seksindustrie zijn, per jaar (N=7.079)	31
Figuur 3.3	Bij CoMensha gemelde slachtoffers naar uitbuitingsvorm, per jaar (N=5.765)	33
Figuur 3.4a	Bij CoMensha gemelde slachtoffers van seksuele uitbuiting, naar sector indien bekend, per jaar (N=1.383)	35
Figuur 3.4b	Bij CoMensha gemelde slachtoffers van seksuele uitbuiting, naar sector indien bekend of bijgeschat, per jaar (N=2.353)	36
Figuur 3.5	Bij CoMensha gemelde slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie, naar sector indien bekend, per jaar (N=990)	38
Figuur 3.6	Bij CoMensha gemelde slachtoffers naar mensenhandelroute, per jaar (N=5.765)	39
Figuur 3.7	Bij CoMensha gemelde slachtoffers naar mensenhandelvorm, per jaar (N=5.765)	40
Figuur 3.8	Geslacht van de bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar en per mensenhandelvorm (N=5.765)	41
Figuur 3.9	Leeftijd van de bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar en per mensenhandelvorm (N=5.765)	42
Tabel 3.1	Top-5 nationaliteiten van de bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar en per mensenhandelvorm (N=5.765)	43
Figuur 3.10	Herkomstregio van de bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar en per mensenhandelvorm (N=5.765)	45
Tabel 3.2	Top-5 nationaliteiten van de bij CoMensha gemelde minderjarige slachtoffers, per jaar en per mensenhandelvorm (N=1.271)	47
Figuur 3.11	Herkomstregio van de bij CoMensha gemelde minderjarige slachtoffers, per jaar en per mensenhandelvorm (N=1.271)	48

Tabel 3.3	Persoonskenmerken van de uitsluitend door de KMar bij CoMensha gemelde personen die geen slachtoffer van uitbuiting buiten de seksindustrie zijn (de sub-3-gevallen), per jaar (N=1.314)	49
Figuur 3.12	Meldingen van slachtoffers naar melder, per jaar en per mensenhandelvorm (N=6.193)	50
Figuur 3.13	Politiemeldingen van slachtoffers naar politie-eenheid, per jaar en per mensenhandelvorm (N=3.591)	52
Figuur 3.14	Het aantal gemelde slachtoffers ten opzichte van het aantal inwoners per regionale politie-eenheid	53
Figuur 3.15	Het doel waarmee de slachtoffers bij CoMensha zijn gemeld, per jaar en per mensenhandelvorm (N=5.765)	54
Figuur 3.16	Eerste opvang voor de bij CoMensha gemelde slachtoffers met opvangbehoefte, per jaar en per mensenhandelvorm (N=960)	55
Figuur 3.17	Aangifte door de bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar en per mensenhandelvorm (N=5.765)	57
Figuur 3.18	Aangifte door de bij CoMensha gemelde slachtoffers, per doel van melding (N=5.765)	58
Figuur 3.19	De verhouding: in beeld (CoMensha)/uit beeld per mensenhandelvorm (gemiddelde 2014/2015)	59
 Hoofdstuk 4		
Schema 4.1	Ideaaltypisch schematisch overzicht van de vreemdelingrechtelijke bescherming van slachtoffers	65
Figuur 4.1	Totaal aantal keren dat gebruik is gemaakt van de bedenktijd en totaal aantal aanvragen voor het tijdelijk- en voortgezet verblijfsrecht (2012-2016)	70
Figuur 4.2	Overlap tussen gebruik van de bedenktijd en aanvragen van tijdelijk en voortgezet verblijf (in de periode 2012-2016)'''	73
Figuur 4.3	Persoonskenmerken van slachtoffers met bedenktijd en/of aanvragen voor het tijdelijk verblijfsrecht (totaal 2012-2016, N=1.497)'	75
Figuur 4.4	Vreemdelingrechtelijk traject van de top-5 nationaliteiten van slachtoffers in de bedenktijd en/of met een aanvraag voor het tijdelijk verblijfsrecht (totaal 2012-2016)	76
Figuur 4.5	De doorlooptijden vanaf het gebruik van de bedenktijd tot aan het tijdelijk verblijfsrecht (totaal periode 2012-2016)'	78
Figuur 4.6	Aantal (werk)dagen van de start van de bedenktijd tot de administratieve afhandeling bij de IND (totaal van 2012-2016, N=947)	80
Figuur 4.7	Aantal maanden vanaf de start van het gebruik van de bedenktijd tot de aanvraag voor het tijdelijk verblijfsrecht (totaal 2012-2016, N=714)	81
Figuur 4.8	Aantal (werk)dagen vanaf de aanvraag voor het tijdelijk verblijfsrecht tot de administratieve verlening bij de IND (totaal 2012-2016, N=1.213)	82
Figuur 4.9	Percentages verleningen en afwijzingen van aanvragen tijdelijk verblijfsrecht, inclusief verleningen en afwijzingen nadat bezwaar is aangetekend (totaal van 2012-2016, N=1.254)	84
Figuur 4.10	Aantal verleningen tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel (2012-2016)'	85
Figuur 4.11	Geslacht slachtoffers aan wie tijdelijk verblijfsrecht is verleend (2012-2016)	86
Figuur 4.12	Leeftijd slachtoffers aan wie tijdelijk verblijfsrecht is verleend (2012-2016)	87
Figuur 4.13	Herkomstregio slachtoffers aan wie tijdelijk verblijfsrecht is verleend (2012-2016)	88
Figuur 4.14	Verleningen en afwijzingen voortgezet verblijfsrecht, vóór en nadat bezwaar is aangetekend (totaal van 2012-2016, N=1.120)	89

Figuur 4.15	Aantal afdoeningen, verleningen, en het percentage verleningen van het voortgezet verblijfsrecht (2012-2016)	90
Figuur 4.16	Geslacht slachtoffers aan wie voortgezet verblijfsrecht is verleend (2012-2016)	92
Figuur 4.17	Leeftijd slachtoffers aan wie voortgezet verblijfsrecht is verleend (2012-2016)	92
Figuur 4.18	Herkomstregio van slachtoffers aan wie voortgezet verblijfsrecht is verleend (2012-2016)	93
Figuur 4.19	Persoonskenmerken van slachtoffers wier aanvraag voor het voortgezet verblijfsrecht is afgewezen of ingewilligd (totaal 2012-2016, N=1.120)	94
 Hoofdstuk 5		
Figuur 5.1	Het jaarlijks aantal mensenhandelslachtoffers in en uit beeld in Nederland, naar geslacht/leeftijd/herkomst en per mensenhandelvorm	99
 Bijlagentabellen		
Tabel B3.1	Nationaliteiten van de bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar en per mensenhandelvorm (N=5.765)	113
Tabel B3.2	Nationaliteiten van de bij CoMensha gemelde minderjarige slachtoffers, per jaar en per mensenhandelvorm (N=1.271)	117
Tabel B4.1	Nationaliteiten van slachtoffers met de bedenktijd en/of aanvragen voor het tijdelijk verblijfsrecht (totaal van 2012-2016, N=1.497)	119
Tabel B4.2	Nationaliteiten van slachtoffers met verlening tijdelijk verblijfsrecht (2012-2016)	122
Tabel B4.3	Nationaliteiten van slachtoffers met inwilligingen of afwijzingen van het voortgezet verblijfsrecht (2012-2016)	125

Voorwoord

Vandaag is de Europese Dag tegen Mensenhandel. Dit is hét moment om stil te staan bij de slachtoffers; zij die zich momenteel in een situatie van uitbuiting bevinden of zij die reeds aan hun uitbuitingssituatie zijn ontsnapt. Alle slachtoffers, slachtoffers die reeds de bescherming van de Nederlandse overheid genieten, maar zeker ook de slachtoffers die nog niet zijn geïdentificeerd, slachtoffers die we niet zien. Daarvoor moeten we verder kijken dan de aard en omvang van de mensenhandel die in Nederland in beeld is, en moeten we weten om hoeveel slachtoffers het in Nederland in werkelijkheid gaat. Dat het meer slachtoffers zijn dan we zien was altijd al duidelijk, maar hoeveel en hoe de samenstelling is wisten we niet. Dat weten we inmiddels wel. Samen met de United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) heb ik een schattingrapport uitgebracht. De resultaten laten zien dat het in Nederland jaarlijks om tussen de 5.000 en 7.500 slachtoffers van mensenhandel gaat. Met deze schatting hebben we voor het eerst ook zicht op wat niet in beeld is bij opsporings- en hulpverlenende instanties. Niet alleen het totale aantal is duidelijk, het is nu ook zichtbaar waar de blinde vlekken zitten en waar de overheid zich bij de aanpak van mensenhandel extra op moet richten. Het is zonneklaar dat Nederlandse meisjes en jonge vrouwen extra kwetsbaar en nauwelijks zichtbaar zijn.

Toen ik afgelopen september in New York dit rapport presenteerde bij de Verenigde Naties, werd mij gevraagd hoe je kan meten of je als land op de goede weg bent. Mijn antwoord hierop luidde dat een effectieve bestrijding van mensenhandel er in eerste instantie op gericht moet zijn om de mensenhandel die voorkomt, ook zoveel mogelijk in beeld te brengen. Daar bedoel ik het volgende mee. In Nederland zijn 37 op de 100.000 inwoners slachtoffer van mensenhandel, en hiervan zijn er op dit moment slechts zo'n 7 à 8 ook daadwerkelijk als slachtoffer geïdentificeerd. Dit gat moet worden verkleind, zodat zoveel mogelijk slachtoffers de hulp en bescherming krijgen die zij behoeven. Daarbij is het in beeld brengen van mensenhandel ook instrumenteel in het terugdringen van de daadwerkelijke omvang, en dat is het uiteindelijke doel.

Deze slachtoffermonitor legt de zwakke plekken in het Nederlandse mensenhandelbeleid bloot en biedt een handreiking om daar verbetering in aan te brengen. Nu is het moment om deze kennis om te zetten in beleid en praktijk.

Mijn grote dank gaat uit naar de medewerkers van mijn bureau, betrokken experts J.J.M. van Dijk, M. Cruyff en P.G.M. van der Heijden, en de instanties IND en CoMensha, die de data hebben aangeleverd waar deze slachtoffermonitor op is gebaseerd.

Corinne Dettmeijer-Vermeulen
Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

1.1 Inhoud van deze monitor: de slachtoffermonitor

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 de slachtoffers als tot de daders. De monitor mensenhandel¹ draagt hieraan bij door cijfermatig inzicht te verschaffen. Dit eerste deel van de monitor mensenhandel 2012-2016 betreft de slachtoffermonitor. Tot op heden ging het hierbij altijd om cijfers over de slachtoffers die in Nederland *in* beeld zijn: bij het Coördinatiecentrum Mensenhandel (Co-Mensha) en bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Deze informatie leert waar en hoe slachtoffers van mensenhandel te herkennen en welke bescherming zij nodig hebben. Vanwege het verborgen karakter van mensenhandel, vormen de slachtoffers die in beeld zijn echter slechts een deel van het daadwerkelijke aantal slachtoffers. Om deze reden heeft de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (verder: Nationaal Rapporteur) reeds meerdere malen het belang van ook het inzichtelijk maken van de slachtoffers die *buiten* beeld blijven onderstreept.² In onderhavige monitor zijn voor het eerst ook cijfers opgenomen over een schatting van het daadwerkelijke aantal slachtoffers dat in Nederland voorkomt: de slachtoffers *in* beeld plus de slachtoffers *uit* beeld (het 'dark figure').

Mensenhandel kent verschillende verschijningsvormen. In Nederland is mensenhandel gedefinieerd/ strafbaar gesteld in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht (Sr) dat grotendeels gebaseerd is op de internationale definitie zoals geformuleerd in het VN-Palermo Protocol.³ Het wetsartikel ziet op mensenhandel in de seksindustrie, op arbeidsuitbuiting (denk aan sectoren als de land- en tuinbouw, horeca, huishoudelijk werk of transport), gedwongen dienstverlening (zoals gedwongen bedelarij), criminele uitbuiting (wanneer mensen gedwongen worden om strafbare feiten te plegen als bijvoorbeeld diefstal of drugsdelicten) en gedwongen orgaanverwijdering. Daarnaast maakt grensoverschrijding – of überhaupt verplaatsing – geen onderdeel uit van de definitie, hetgeen betekent dat zowel grensoverschrijdende, als binnenlandse mensenhandel voor kan komen. Zowel vrouwen als mannen, zowel volwassenen als kinderen en zowel buitenlanders als Nederlanders kunnen slachtoffer zijn van mensenhandel.

1 Deze titel wordt gebruikt sinds 2016. In de jaren 2012-2015 betrof dit de rapportages genaamd 'Mensenhandel in en uit beeld' en voor die tijd waren de cijfers onderdeel van de algemene genummerde rapportages mensenhandel.

2 Zie *Nationaal Rapporteur 2012* (Mensenhandel in en uit beeld, Cijfermatige rapportage 2007-2011), pp. 25-42 en 225 (Aanbeveling 1); *Nationaal Rapporteur 2014* (Mensenhandel in en uit beeld, Cijfermatige rapportage 2008-2012), p. 21; *Nationaal Rapporteur 2016* (Monitor mensenhandel, Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015), p. 13.

3 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.

Het ene mensenhandelslachtoffer heeft een grotere kans om in beeld te komen dan het andere mensenhandelslachtoffer. Dit komt doordat mensenhandelslachtoffers geen homogene groep vormen en mitsdien ook de manier waarop zij geïdentificeerd kunnen worden verschilt. Zo worden bijvoorbeeld Nederlandse slachtoffers die worden uitgebuit in de hotelprostitutie, ergens anders, en door andere instanties, als slachtoffer van mensenhandel herkend, dan bijvoorbeeld buitenlandse slachtoffers die worden uitgebuit in de bouw. De expertise van, de capaciteit voor, en de prioritering op het bestrijden van mensenhandel verschilt zowel per identificerende instantie als per verschijningsvorm. De slachtoffers van de verschijningsvormen die het meest in beeld komen, komen niet per definitie ook daadwerkelijk het vaakst voor. Niet alleen vormt de groep slachtoffers die in beeld is dus slechts een beperkt deel van alle slachtoffers, het vormt tevens een niet-representatief, oftewel, vertekend deel.

Cijfers over het daadwerkelijke totaal aantal slachtoffers dat voorkomt en het totaal aantal slachtoffers dat in beeld is, geeft uiteraard belangrijke informatie: namelijk wat de totale omvang is en welk deel van de slachtoffers gemiddeld in beeld komt. Toch zegt dit nog niet genoeg. Uit [Hoofdstuk 2](#) en [3](#) blijkt bijvoorbeeld dat gemiddeld één op de vijf slachtoffers die in Nederland voorkomen ook bij CoMensha wordt gemeld, maar tevens dat deze ratio niet geldt voor elke verschijningsvorm van mensenhandel afzonderlijk. Zo komt ongeveer één op de drie buitenlandse slachtoffers van seksuele uitbuiting voor in de CoMensha-registratie in vergelijking tot slechts zo'n één op de zeven Nederlandse slachtoffers van seksuele uitbuiting. Het is juist dit soort informatie die belangrijke beleidsimplicaties biedt en de aanpak van mensenhandel 'evidence based' kan sturen. Immers, hiervan kan worden afgeleid op welke vormen van mensenhandel reeds aardig grip is en welke vormen van mensenhandel nog grotendeels onder de radar plaatsvinden.

In deze monitor zijn daarom – waar mogelijk – de cijfers ingedeeld in de verschillende verschijningsvormen van mensenhandel. Het gaat dan om de vier voornaamste vormen van mensenhandel die in Nederland voorkomen. In de hieropvolgende subparagraaf (§1.1.1) zijn deze gedefinieerd.

1.1.1 Vier verschillende mensenhandelvormen in Nederland

De Nationaal Rapporteur deelt mensenhandel in⁴ op basis van de vorm van uitbuiting: seksuele uitbuiting, uitbuiting buiten de seksindustrie (betreffende arbeidsuitbuiting, gedwongen dienstverlening en criminele uitbuiting)⁵ en orgaanhandel; waarbij bijzonder is dat dit gecombineerd wordt met de mensenhandelroute die gebaseerd is op de landen waar de werving, de eventuele doorvoer en de uiteindelijke uitbuiting plaatsvindt (resultierend in: binnenlandse, inkomende grensoverschrijdende, uitgaande grensoverschrijdende en doorgaande grensoverschrijdende mensenhandel)⁶.

In Nederland gaat het voor wat betreft de vormen van uitbuiting zowel om seksuele uitbuiting als om uitbuiting buiten de seksindustrie. Orgaanhandel komt, in ieder geval in de cijfers van de mensenhandel die in beeld is, vrijwel niet voor, wat overigens ook zou kunnen betekenen dat dit een 'blind spot' betreft.⁷

4 Conform de indeling zoals geïntroduceerd door Kragten-Heerdink, Dettmeijer-Vermeulen en Korf (2017).

5 Zie [Nationaal Rapporteur 2013](#) (Mensenhandel, Negende rapportage), §2.4.

6 Zie voor een uitgebreide uitleg van de mensenhandelroutes Figure 1 (Identification model of the four routes of trafficking from the perspective of country X) in het artikel van Kragten-Heerdink et al., 2017.

7 Immers, de aanpak van deze vorm van mensenhandel staat in Nederland nog in de kinderschoenen, zie [Ambagtsheer, Zaitch & Weimar, 2013](#).

Daarnaast blijken er voornamelijk twee mensenhandelroutes in Nederland voor te komen: binnenlandse mensenhandel (de werving en uitbuiting vinden plaats in Nederland) en inkomende grensoverschrijdende mensenhandel (de werving vindt plaats in het buitenland en de uitbuiting in Nederland).⁸

Op basis van voorgaande kan dus worden geconcludeerd dat het in Nederland – in ieder geval voor wat betreft het zichtbare deel – voornamelijk gaat om vier verschillende mensenhandelvormen.

- Binnenlandse seksuele uitbuiting (BL-SU)
- Binnenlandse uitbuiting buiten de seksindustrie (BL-UBS)
- Inkomende grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (verder: grensoverschrijdende seksuele uitbuiting, GO-SU)
- Inkomende grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie (verder: grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie, GO-UBS)

Om de cijfers over mensenhandel in te delen in deze vier groepen is het noodzakelijk dat bekend is om welke vorm van uitbuiting het gaat en of het binnenlandse of grensoverschrijdende mensenhandel betreft. In [Hoofdstuk 2](#) (dat cijfers weergeeft over de schatting van het daadwerkelijke aantal slachtoffers gebaseerd op de slachtoffers die bij CoMensha in beeld zijn) en [Hoofdstuk 3](#) (dat cijfers weergeeft over de slachtoffers die bij CoMensha in beeld zijn) is dit grotendeels gelukt. Bij CoMensha wordt de vorm van uitbuiting namelijk meestal – voor zover bekend bij de aanmelder – geregistreerd. Hoewel de registratie van het land van werving en het land van uitbuiting te wensen overlaat en/of meestal niet bekend is bij de aanmelder,⁹ kan de route van mensenhandel (binnenlandse dan wel inkomende grensoverschrijdende mensenhandel) in Nederland, over het algemeen, gelukkig ook worden gebaseerd op de – veel vaker geregistreerde/bekende – nationaliteit van de slachtoffers. Dit is legitiem omdat *uitgaande* en *doorgaande* grensoverschrijdende mensenhandel in Nederland nauwelijks voorkomen. Dit betekent dat vrijwel¹⁰ alle Nederlandse slachtoffers, slachtoffers van binnenlandse mensenhandel betreffen, en vrijwel¹¹ alle buitenlandse slachtoffers, slachtoffers van inkomende grensoverschrijdende mensenhandel.¹²

8 De gevallen van uitgaande grensoverschrijdende mensenhandel die bekend zijn betreffen met name slachtoffers die in Nederland worden geworven en vervolgens in buurlanden België/Duitsland worden uitgebuit. Om verschillende redenen, waaronder het feit dat deze mensenhandelaroute meestal plaatsvindt in combinatie met binnenlandse mensenhandel omdat deze slachtoffers vaak ook in Nederland worden uitgebuit, beargumenteren Kragten-Heerdink et al. (2017) dat deze gevallen het beste kunnen worden beschouwd als een verlengde van binnenlandse mensenhandel ('near-domestic trafficking').

9 Vóór 2014 werd dit niet geregistreerd en vanaf 2014 is het land van werving bijvoorbeeld gemiddeld bij nog geen 40% van de slachtoffers bekend.

10 De uitzondering betreft in dit geval het naar verwachting verwaarloosbare aantal Nederlandse slachtoffers dat in andere landen dan Nederland/België/Duitsland wordt uitgebuit.

11 De uitzonderingen betreffen in dit geval het naar verwachting relatief kleine aantal buitenlandse slachtoffers dat in Nederland is geworven (bijvoorbeeld als sprake is van revictimisatie) en het naar verwachting relatief kleine aantal buitenlandse slachtoffers dat niet in Nederland wordt uitgebuit, maar in Nederland wordt doorgevoerd naar de uiteindelijke landen van uitbuiting.

12 Let wel: de route van mensenhandel kan alleen worden afgeleid van de nationaliteit/het herkomstland van slachtoffers in landen zoals Nederland, waarin grensoverschrijdende mensenhandel uitsluitend (of in ieder geval voor het overgrote deel) *inkomende* grensoverschrijdende mensenhandel betreft, in plaats van ook uitgaande of doorgaande grensoverschrijdende mensenhandel. In landen waarin dat niet het geval is, is namelijk niet duidelijk of slachtoffers van eigen bodem, slachtoffer zijn van binnenlandse mensenhandel of van uitgaande grensoverschrijdende mensenhandel, respectievelijk, of buitenlandse slachtoffers, slachtoffer zijn van inkomende grensoverschrijdende mensenhandel of doorgaande grensoverschrijdende mensenhandel.

Hoofdstuk 4 is gebaseerd op data afkomstig van de IND. Aangezien het hier gaat om het verblijfsrecht van slachtoffers van mensenhandel gaat het per definitie om niet-Nederlandse slachtoffers en – gebaseerd op voorgaande beredenering – om inkomende grensoverschrijdende mensenhandel. De slachtoffers die in beeld zijn bij de IND betreffen zowel slachtoffers van inkomende grensoverschrijdende seksuele uitbuiting, als slachtoffers van inkomende grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie. Helaas registreert de IND de vorm van uitbuiting pas sinds 2015 en momenteel nog niet afdoende waardoor het onderscheid tussen deze twee vormen van mensenhandel niet kan worden gemaakt in de cijfers over de vreemdelingrechtelijke bescherming van mensenhandelslachtoffers.¹³

1.1.2 Artikel 273f lid 1 sub 3 Sr

Zoals eerder opgemerkt is de definitie van mensenhandel in Nederland, zoals geformuleerd in artikel 273f Sr, grotendeels gebaseerd op het VN-Palermo Protocol. Dit geldt echter niet voor artikel 273f lid 1 sub 3 Sr (verder: sub-3).¹⁴ 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’.¹⁵ Uitbuiting wordt hiermee als bestanddeel in het sublid ingelezen. Het uitsluitend over de grens brengen om in Nederland in de prostitutie te werken (of andersom) kan sindsdien niet langer als mensenhandel worden aangemerkt.

De Nationaal Rapporteur heeft ingevolge dit arrest de keuze gemaakt om de ‘slachtoffers van sub-3’ niet langer als mensenhandelslachtoffers aan te merken en in de cijfers buiten beschouwing te laten.¹⁶ Dit komt tevens de internationale vergelijkbaarheid ten goede: sub-3 is immers niet gebaseerd op de internationale definitie van mensenhandel volgens het VN-Palermo Protocol. De vraag is echter hoe deze personen uit de slachtoffercijfers zijn te filteren. Uit eerder onderzoek van de Nationaal Rapporteur naar de dossiers die ten grondslag liggen aan de slachtoffermeldingen van de Koninklijke Marechaussee (KMar) aan CoMensha in 2012,¹⁷ bleek dat de gemelde personen voornamelijk vermoedelijke sub-3-gevallen betroffen. De signalen waarop besloten werd dat mogelijk sprake was van sub-3, lagen ver verwijderd van het vereiste van uitbuiting. Het is echter niet ondenkbaar dat inmiddels – en zeker na de uitspraak van de Hoge Raad – het beleid bij de KMar is veranderd ten aanzien van het melden van mensenhandelslachtoffers bij CoMensha (bijvoorbeeld dat alleen nog gemeld wordt wanneer ook uitbuiting wordt vermoed). Dit zou pleiten voor wederom een onderzoek naar de KMar-meldingen. Echter, volgens CoMensha lijkt het erop dat in ieder geval in het jaar 2016 vrijwel alle personen die uitsluitend

¹³ Zie §4.1

¹⁴ De basis voor deze strafbepaling is een ouder internationaal instrument: het Internationaal verdrag nopens de bestrijding van de handel in meerderjarige vrouwen, 1933.

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

¹⁶ De sub-3-gevallen waarin wel uitbuiting kan worden verondersteld, vallen ook binnen het bereik van de strafbaarstellingen van art. 273f lid 1 sub 1 en sub 4 Sr en worden derhalve niet buiten beschouwing gelaten.

¹⁷ *Nationaal Rapporteur 2014* (Mensenhandel in en uit beeld, Cijfermatige rapportage 2008-2012), §3.3.

gemeld zijn door de KMar, sub-3-gevallen betreffen.¹⁸ Deze informatie van CoMensha en het eerdergenoemde dossieronderzoek naar de KMar-meldingen in 2012, legitimeert de keuze om in ieder geval in [Hoofdstuk 2](#) en [3](#) (die beide gebaseerd zijn op CoMensha-data) de personen uitsluitend gemeld door de KMar die geen slachtoffer zijn van uitbuiting buiten de seksindustrie,¹⁹ buiten beschouwing te laten.²⁰

De KMar heeft zicht op grensoverschrijdende prostitutie. Dit is belangrijk, nu buitenlandse prostituees kwetsbaar zijn voor mensenhandel.²¹ Het is daarom zorgelijk dat de uitspraak van de Hoge Raad er mogelijk toe leidt dat dit zicht vermindert. Het is dan ook wenselijk dat de wetgever zich uitlaat over de reikwijdte van sub-3 en/of dat de mogelijkheden worden verkend om buiten het strafrecht zicht te houden op deze groep.²² In [§3.4.2](#) is om voorgaande alsnog een subparagraaf gewijd aan specifiek de personen die uitsluitend door de KMar bij CoMensha zijn gemeld (en waarbij geen sprake was van uitbuiting buiten de seksindustrie).

1.1.3 Mogelijke slachtoffers

De cijfers in deze monitor gaan over *mogelijke* slachtoffers van mensenhandel. Het kan gaan om personen ten aanzien van wie slechts sprake is van het geringste signaal van mensenhandel. In ieder geval gaat het dus niet om slachtoffers wiens status als zodanig formeel is getoetst. In eerdere publicaties van de Nationaal Rapporteur werden de slachtoffers daarom altijd aangeduid als *mogelijke slachtoffers/slachtoffers^M*. In deze rapportage wordt echter volstaan met de vermelding van betreffende nuance op deze plaats. Deze monitor wijkt ten behoeve van de leesbaarheid dus af van de term *mogelijke slachtoffers/slachtoffers^M* en spreekt in plaats daarvan telkens over slachtoffers.

1.2 Deel 2 van de monitor mensenhandel: de dadermonitor

Begin 2018 volgt naar verwachting het tweede deel van de monitor mensenhandel 2012-2016: de dadermonitor. Hierin zullen in ieder geval cijfers opgenomen worden afkomstig van het Openbaar Ministerie (OM). Het gaat dan om informatie over het aantal verdachten dat jaarlijks bij het OM wordt ingeschreven op verdenking van mensenhandel, het aantal dat wordt gedagvaard en veroordeeld, en de straffen die deze daders worden opgelegd. Ook deze resultaten zullen gespiegeld worden aan de schatting uit [Hoofdstuk 2](#) van onderhavige monitor. Hiermee wordt inzichtelijk gemaakt welk deel van de mensenhandel die in Nederland plaatsvindt, in beeld komt én uiteindelijk ook voor de rechter wordt gebracht. Het is uiteraard van belang om ook hier het onderscheid te maken tussen de vier mensenhandelvormen, zoals in [§1.1.1](#) uiteengezet: 1. binnenlandse seksuele uitbuiting, 2. binnenlandse uitbuiting buiten de seksindustrie, 3. grensoverschrijdende seksuele uitbuiting en 4. grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie. Echter, omdat de data afkomstig uit de registratiesystemen van het OM geen onder-

18 Schriftelijke informatie CoMensha, 3 oktober 2017. Op het aanmeldformulier geeft de KMar aan of het om een sub-3-melding gaat of niet (dit is uitsluitend het geval bij het aanmeldformulier van de KMar en dus niet bij het reguliere aanmeldformulier, hetgeen mogelijk wel wenselijk zou zijn). Op dit moment beschikt de Nationaal Rapporteur niet over deze informatie.

19 Slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie zijn immers per definitie geen sub-3-gevallen.

20 Dit neemt overigens niet weg dat het mogelijk is dat ook andere aanmelders sub-3-gevallen bij CoMensha zouden kunnen melden. Deze personen zijn echter niet te achterhalen.

21 [Nationaal Rapporteur 2016](#) (Prostitutie en Mensenhandel), §6.4.2 en §6.4.3.

22 Zie ook [Nationaal Rapporteur 2016](#) (Prostitutie en mensenhandel), pp. 147 & 237 (Aanbeveling 2).

scheid maakt tussen ofwel binnenlandse ofwel grensoverschrijdende mensenhandel en tevens (nog) niet volledig tussen ofwel seksuele uitbuiting ofwel uitbuiting buiten de seksindustrie, vereist dit aanvullend dossieronderzoek. Mede ten behoeve hiervan zijn alle ongeanonimiseerde mensenhandelvonnissen die zijn geweest in de jaren 2012-2016 bij de rechterlijke macht opgevraagd en geanalyseerd en vervolgens gekoppeld aan de OM-data.

Voorts is ten behoeve van de dadermonitor voor het eerst ook data afkomstig uit de politie- en de KMar-registraties opgevraagd.

1.3 Structuur van deze monitor

Hoofdstuk 2 gaat op basis van een eerste betrouwbare schatting in op het daadwerkelijke aantal slachtoffers van mensenhandel dat per jaar in Nederland voorkomt. Deze schatting geeft inzicht in de omvang van de vier verschillende mensenhandelvormen. **Hoofdstuk 3** geeft weer hoeveel slachtoffers bij CoMensha zijn gemeld, in welke sectoren zij zijn uitgebuit (seksuele uitbuitingssectoren of uitbuitingssectoren buiten de seksindustrie) en of het Nederlandse slachtoffers (binnenlandse mensenhandel) of buitenlandse slachtoffers (grensoverschrijdende mensenhandel) betreft. Op basis van die resultaten zijn de slachtoffers ingedeeld in vier groepen (naar de vier mensenhandelvormen), die vervolgens telkens met elkaar zijn vergeleken, bijvoorbeeld op het gebied van persoonskenmerken (geslacht, leeftijd, herkomstregio), (regionale) melders, opvang(behoefte) en aangifte. In de slotparagraaf van dit hoofdstuk, §3.8, zijn de vier groepen slachtoffers die bij CoMensha in beeld zijn gekomen gespiegeld aan de vier groepen slachtoffers volgens de schatting uit **Hoofdstuk 2**. Dit biedt belangrijke beleidsimplicaties: op welke groepen slachtoffers hebben we reeds aardig zicht en welke groepen slachtoffers bevinden zich nog grotendeels onder de radar? **Hoofdstuk 4** geeft inzicht in de vreemdelingrechtelijke bescherming van slachtoffers mensenhandel met een beschrijving van het aantal slachtoffers die gebruik maken van de bedenktijd en/of het verblijfsrecht mensenhandel, hun persoonskenmerken en de verschillende wijzen waarop zij de verblijfsregeling mensenhandel doorlopen. Daarbij wordt voor het eerst ook aandacht besteed aan cijfermatige gegevens wat betreft de verblijfsvergunning op basis van niet-tijdelijke humanitaire gronden (voorheen bekend als het voortgezet verblijfsrecht). Het laatste hoofdstuk van deze slachtoffermonitor 2012-2016, **Hoofdstuk 5**, bevat de conclusies en de aanbevelingen. In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste bevindingen uit **Hoofdstukken 2, 3 en 4** samengevat en waar mogelijk met elkaar in verband gebracht. Onder meer de gebleken beleidsimplicaties vormen de basis voor de aanbevelingen.

Schatting van het daadwerkelijke aantal slachtoffers

2.1 Inleiding

Zoals eerder opgemerkt (zie §1.1) heeft de geregistreerde mensenhandel (de mensenhandelslachtoffers die in beeld zijn gekomen) te maken met een ‘dark figure’, oftewel een onbekend aantal slachtoffers dat buiten beeld blijft. Daarbij geldt dat het aantal geregistreerde slachtoffers veelal meer beïnvloed wordt door de inspanningen (expertise, capaciteit, prioriteit) van identificerende instanties, dan door het daadwerkelijke aantal slachtoffers dat voorkomt (zie ook §3.1).¹ Voorts betreffen de geregistreerde slachtoffers een niet-representatief deel van de totale populatie slachtoffers, omdat de verschillende verschijningsvormen van mensenhandel niet allemaal even goed in beeld zijn. Inzicht hebben in niet alleen de omvang, maar ook de aard van het ‘dark figure’ is derhalve van groot belang voor het ontwikkelen van ‘evidence based’-beleid.

In deze inleidende paragraaf wordt hieropvolgend (§2.1.1) ingegaan op de vraag waarom gangbare methoden om inzicht te krijgen in het ‘dark figure’ zich niet goed lenen voor specifiek mensenhandel, maar de ‘multiple systems estimation (MSE)’-methode mogelijk wel. In §2.1.2 wordt uitgelegd wat deze methode grofweg inhoudt en vervolgens (§2.1.2.1) hoe deze methode zich heeft ontwikkeld en heeft geleid tot de methode waarop onderhavige schatting is gebaseerd (§2.1.2.2). Uit §2.1.2.3 wordt duidelijk dat onderhavige schatting op basis van de MSE-methode een veel betere schatting is dan eerdere MSE-toepassingen en voor het eerst als betrouwbaar kan worden beschouwd. In §2.1.2.4 passeren een aantal kanttekeningen bij de toegepaste MSE-methode de revue. §2.2 beschrijft de resultaten van de eerste betrouwbare schatting van het aantal mensenhandelslachtoffers in Nederland: zowel de totale schatting (§2.2.1), als de deelschattingen van de vier mensenhandelvormen (zie §2.2.2), tevens naar geslacht en minder-/meerderjarigheid. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting in §2.3.

2.1.1 Op zoek naar een schattingsmethode voor mensenhandel in Nederland

Het ‘dark figure’-probleem is niet uniek voor mensenhandel, ook andere criminaliteitsvormen hebben hiermee te maken. In het algemeen is de meest gebruikte manier om toch zicht te krijgen op het ‘dark figure’ het doen van bevolkingsonderzoek middels bijvoorbeeld slachtofferenquêtes. Echter, in vergelijking tot veel andere meer algemene criminaliteitsvormen, komt mensenhandel – in ieder geval in

¹ Vergelijkingen (in tijd of tussen landen bijvoorbeeld) van het aantal geregistreerde slachtoffers meten in feite dus vooral verschillen in inspanningen in plaats van verschillen in de daadwerkelijke omvang.

landen met een relatief hoge levensstandaard zoals Nederland – weinig voor, waardoor een zeer grote steekproef onder de bevolking getrokken zou moeten worden (zeker als niet alleen de omvang, maar ook de aard in beeld gebracht moet worden). Daarbij zijn de deelpopulaties waarbinnen het risico op slachtofferschap het grootst is (zoals illegale migranten) vaak moeilijk bereikbaar. Tevens blijkt het, vanwege gevoelens van angst, schaamte etc. of juist vanwege het feit dat slachtoffers zichzelf lang niet altijd als zodanig identificeren (bijvoorbeeld door gevoelens van liefde of loyaliteit richting dader), heel lastig om respondenten die slachtoffer zijn eerlijk/objectief te laten antwoorden op vragen naar hun persoonlijke ervaringen met slachtofferschap van uitbuiting (in het bijzonder seksuele uitbuiting). Om voorgaande redenen is bevolkingsonderzoek middels (slachtoffer)enquêtes niet geschikt om de omvang van mensenhandel in Nederland te schatten.² Gelukkig bestaat er ook een manier om verborgen populaties te schatten die zich uitsluitend baseert op hetgeen reeds in beeld is: de ‘multiple systems estimation (MSE)’-methode.

2.1.2 Multiple systems estimation (MSE)

De MSE-methode vereist het bestaan van meerdere registraties van in beeld gebrachte (mensenhandel-) slachtoffers, waartussen de overlap kan worden bepaald. Aan de hand van de MSE-methode is het mogelijk om het aantal slachtoffers dat *niet* in de registraties voorkomt te schatten, op basis van hoe de *wel* geregistreerde slachtoffers over de verschillende registraties zijn verdeeld.³ Het globale idee hierbij is als volgt:

- Wanneer slachtoffers goed in beeld zijn – oftewel, wanneer het ‘dark figure’ klein is – dan zal een aanmerkelijk deel van de geregistreerde slachtoffers in beeld zijn bij meer dan één identificerende instantie (bijvoorbeeld bij zowel de politie als bij een hulpverleningsinstelling). Dit betekent aldus dat de overlap tussen de verschillende registraties aanzienlijk zal zijn.
- Wanneer slachtoffers slecht in beeld zijn – oftewel, wanneer het ‘dark figure’ groot is – dan zullen de incidenteel in beeld gekomen slachtoffers veelal bij slechts één identificerende instantie geregistreerd zijn. Dit betekent aldus dat de overlap tussen de verschillende registraties heel klein zal zijn.

De MSE-methode vereist dus dat (1) er slachtoffers in beeld komen; (2) deze slachtoffers geïdentificeerd en geregistreerd worden door verschillende instanties, en; (3) dat de registraties van deze verschillende instanties compatibel/koppelbaar zijn, zodat de overlap tussen de registraties kan worden bepaald. Dit houdt in dat de registraties over dusdanige identificerende informatie moeten beschikken dat dezelfde slachtoffers in de verschillende registraties kunnen worden herkend.

2.1.2.1 Eerdere MSE-toepassingen

De International Labour Organization (ILO) paste in 2005, en later in 2012, (onder meer) de voorloper van de MSE-methode; de ‘capture-recapture’-methode, toe om te komen tot een internationale schatting van de omvang van mensenhandel.⁴ Ondanks dat de data waarop deze schattingen werden gebaseerd niet voldeden aan belangrijke voorwaarden (en de schattingen dus niet als betrouwbaar konden worden aangemerkt),⁵ droeg dit wel bij aan de ontwikkeling van een op mensenhandel toepasbare

² UNODC & Dutch National Rapporteur, 2017.

³ UNODC & Dutch National Rapporteur, 2017.

⁴ Zie ILO, 2005 en ILO, 2012.

⁵ *Nationaal Rapporteur 2012* (Mensenhandel in en uit beeld, Cijfermatige rapportage 2007-2011), §2.4; Gould, 2010.

schattingstechniek. De Nationaal Rapporteur riep in 2012 dan ook op tot het blijven ontwikkelen en bekritisieren van nieuwe schattingsmethoden.⁶

Het verschil tussen de 'capture-recapture'-methode en de MSE-methode

In vergelijking tot de 'capture-recapture'-methode, is de MSE-methode veel beter geschikt voor het doen van omvangschattingen van specifiek mensenhandel. Dit komt vooral doordat de MSE-methode gebaseerd is op drie of meer registraties van slachtoffers in plaats van op twee zoals bij de 'capture-recapture'-methode het geval is. In het geval van slechts twee registraties, moeten deze namelijk onafhankelijk van elkaar zijn. Het is dus niet de bedoeling dat er een (positieve dan wel negatieve) interactie bestaat tussen de registraties. Met andere woorden: dat wanneer een slachtoffer voorkomt in de ene registratie hiermee de kans wordt vergroot of juist verkleind dat dit slachtoffer ook voorkomt in de andere registratie. Aan deze voorwaarde is in het geval van mensenhandel, mede door de praktijk van Nationale Verwijsmechanismen,⁷ lastig te voldoen. Immers, het komt niet zelden voor dat slachtoffers die bijvoorbeeld door de politie zijn geïdentificeerd vervolgens worden doorverwezen naar ook hulpverlening, zeker wanneer een slachtoffer behoefte heeft aan hulp/opvang. Wanneer echter sprake is van drie of meer registraties (oftewel: de MSE-methode) dan wordt de voorwaarde van onafhankelijke registraties vervangen door de veel minder stringente voorwaarde dat geen sprake mag zijn van een drie- of meerweginteractie tussen de verschillende registraties. In het (log-lineaire) MSE-model kunnen twee-weginteracties tussen verschillende registraties worden gedetecteerd, waar vervolgens voor kan worden gecontroleerd.⁸ Wel gaan drie of meer registraties gepaard met ingewikkeldere berekeningen, waardoor expertise van statistici op dit gebied onontbeerlijk is. Niet voor niets concludeerde de Nationaal Rapporteur reeds in 2012 dat interdisciplinaire samenwerking noodzakelijk is. Dit betekent dat, naast experts op het gebied van (de dataverzameling rondom de geregistreerde) mensenhandel, tevens statistici betrokken moeten worden die gespecialiseerd zijn in het maken van omvangschattingen van verborgen populaties.⁹

In 2015 publiceerden Bales, Hesketh en Silverman een schatting van het aantal slachtoffers van uitbuiting in het Verenigd Koninkrijk (over het jaar 2013) op basis van de MSE-methode.¹⁰ Deze schatting was gebaseerd op 2.744 slachtoffers geregistreerd door vijf verschillende instanties en kwam uit op 11.313 slachtoffers (95%-betrouwbaarheidsinterval: [9.889, 13.063]). In navolging hierop heeft Van der Heijden in samenwerking met Van Dijk en in opdracht van de United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), de MSE-methode verder ontwikkeld. Dit resulteerde in een geschatte 17.812 mensenhandelsslachtoffers (95%-betrouwbaarheidsinterval: [14.026, 23.874]) in Nederland in 2014, gebaseerd op 1.561 slachtoffers geregistreerd door zes verschillende instanties.¹¹

6 Zie *Nationaal Rapporteur 2012* (Mensenhandel in en uit beeld, Cijfermatige rapportage 2007-2011), pp. 26-27 en 39.

7 Zie meer over het Nationaal Verwijsmechanisme (NVM) in Nederland: *Nationaal Rapporteur 2016* (Monitor mensenhandel, Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015), pp. 11-12; *Nationaal Rapporteur 2013* (Mensenhandel, Negende rapportage van de Nationaal rapporteur), pp. 20-21 en §2.5.

8 Van der Heijden, de Vries, Böhning en Cruyff (2015).

9 Zie *Nationaal Rapporteur 2012* (Mensenhandel in en uit beeld, Cijfermatige rapportage 2007-2011), pp. 25-42 en 225 (Aanbeveling 1).

10 Zie Bales, Hesketh & Silverman, 2015.

11 UNODC, 2016.

2.1.2.2 Onderhavige MSE

De hiervoor beschreven veelbelovende MSE-toepassingen hebben ertoe geleid dat de Nationaal Rapporteur, conform eigen aanbeveling,¹² de samenwerking is aangegaan met Van Dijk en experts op het gebied van het doen van omvangschattingen van verborgen populaties (Cruyff en Van der Heijden). Voorts is gekomen tot belangrijke verbeteringen van de MSE-methode die Van der Heijden en Van Dijk eerder hadden toegepast op de Nederlandse situatie (zie §2.1.2.1). Dit heeft recentelijk (28 september 2017) geresulteerd in een gezamenlijke publicatie van UNODC en de Nationaal Rapporteur welke inzicht geeft in het daadwerkelijke aantal mensenhandelslachtoffers in Nederland.¹³ Deze schatting duidt de orde van grootte van mensenhandel in Nederland volgens een substantieel verbeterde toepassing van de MSE-methode.

De toegepaste MSE-methode wordt hierna in grote lijnen beschreven. Voor een meer gedetailleerde beschrijving wordt verwezen naar (verwijzingen in) de genoemde gezamenlijke publicatie van UNODC en de Nationaal Rapporteur. De schatting van de totale populatie slachtoffers in Nederland is gemaakt op basis van een MSE-model gebaseerd op 6.935 in Nederland geregistreerde mensenhandelslachtoffers in de zesjarige periode 2010-2015.¹⁴ Het gaat om de bij het Coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMensha) gemelde slachtoffers, die aanvankelijk bij vijf verschillende groepen instanties in beeld zijn gekomen, te weten: de politie, de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie opsporing (ISZW-DO), regiocoördinatoren, opvanginstellingen en overige instanties. Daarbij zijn in het MSE-model vier relevante covariaten opgenomen: geslacht (man/vrouw), leeftijd (minder-/meerderjarig), nationaliteit (Nederlands/buitenlands) en uitbuitingsvorm (seksuele uitbuiting/uitbuiting buiten de seksindustrie), zie over de meerwaarde hiervan §2.1.2.3.

Het belang van een goede CoMensha-registratie voor de MSE

CoMensha is in Nederland het landelijke punt waarbij alle mensenhandelslachtoffers dienen te worden gemeld (ten behoeve van de Nationaal Rapporteur) die bij verschillende instanties/personen in beeld komen (zie ook §3.1). Doordat CoMensha aan alle melders dezelfde identificerende informatie vraagt, zijn de slachtoffers die door verschillende melders bij CoMensha zijn gemeld te identificeren. De CoMensha-registratie leent zich – in dit opzicht – dan ook bij uitstek voor de MSE-methode. Hierbij moet echter wel worden opgemerkt dat wanneer slachtoffers ‘anoniem’ gemeld worden, dat wil zeggen: zonder identificerende informatie, dit betekent dat unieke slachtoffers minder goed kunnen worden herkend en de overlap tussen verschillende registraties (oftewel de basis van de MSE-methode) minder goed kan worden bepaald. Om in de toekomst zicht te houden op het daadwerkelijke aantal slachtoffers in Nederland (middels de MSE-methode) is het derhalve van groot belang blijvend te investeren in (het verbeteren van) de kwaliteit van de meldingen bij en registratie door CoMensha.

De MSE in onderhavige monitor versus de MSE in de gezamenlijke publicatie met UNODC

De resultaten zoals gepresenteerd in deze monitor (in §2.2) lijken soms te verschillen van de resultaten zoals beschreven in de gezamenlijke publicatie van UNODC en de Nationaal Rapporteur. Toch zijn beide publicaties gebaseerd op precies dezelfde resultaten. Alleen daar waar er in de gezamenlijke publicatie

12 Nationaal Rapporteur 2012 (Mensenhandel in en uit beeld, Cijfermatige rapportage 2007-2011), pp. 25-42 en 225 (Aanbeveling 1).

13 UNODC & Dutch National Rapporteur, 2017.

14 Elf van de in deze periode bij CoMensha gemelde slachtoffers zijn buiten beschouwing gelaten omdat bij deze slachtoffers de melder niet was geregistreerd.

voor is gekozen om telkens te rapporteren over de ontwikkeling van de jaarlijkse schattingen (2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015), is in onderhavige publicatie uitgegaan van één jaarlijkse schatting gebaseerd op het gemiddelde van de twee meest recente jaren die zijn opgenomen in het MSE-model (2014 en 2015). De reden hiervoor is de volgende. De jaarlijks geschatte aantallen slachtoffers in de periode 2010-2015 blijken in grote lijnen de trendlijn te volgen van ook de jaarlijks geregistreerde aantallen in dezelfde periode. Hoewel uiteraard niet kan worden uitgesloten dat de ontwikkeling van de jaarlijks geregistreerde aantallen slachtoffers, ook echt de ontwikkeling van de daadwerkelijke aantallen slachtoffers per jaar weerspiegelt, ligt dit niet voor de hand. De geregistreerde aantallen laten namelijk een daling zien, maar er bestaan geen aanwijzingen dat de omvang van mensenhandel in de afgelopen jaren ook daadwerkelijk zou zijn gekrompen. Sterker nog, gezien de huidige migratie- en vluchtelingenstromen – en aldus een toename van de groep die in Nederland het meest kwetsbaar is voor uitbuiting (zie ook §2.2.1) – ligt het eerder in de rede dat het aantal slachtoffers in werkelijkheid is toegenomen. Naast de verwachting dat een daadwerkelijke daling waarschijnlijk dus *niet* de reden is, zijn er tegelijkertijd wel andere redenen die de daling van het aantal geregistreerde slachtoffers kunnen verklaren. Deze hebben vooral te maken met factoren als capaciteitsgebrek, andere prioriteitsstellingen, te weinig expertise en privacy-issues bij identificerende instanties als de politie en jeugdhulpaanbieders.¹⁵ Voorgaande doet aldus vermoeden dat de geschatte aantallen nog niet volledig onafhankelijk zijn van andere factoren dan de daadwerkelijke omvang, die van invloed zijn op de geregistreerde aantallen.¹⁶ Hierom lijkt het vergelijken van het geschatte aantal slachtoffers in de verschillende jaren minder zinvol,¹⁷ en kan de (gemiddelde) schatting (over 2014 en 2015) het beste worden geïnterpreteerd als een indicatie van de huidige orde van grootte (waarbij het 95%-betrouwbaarheidsinterval interessanter is dan de precieze puntschatting).

Ten tweede is er in onderhavige publicatie voor gekozen om uitsluitend uit te gaan van de MSE op basis van 6.935 slachtoffers voorkomend in vijf verschillende registraties. In de gezamenlijke publicatie is ook telkens een tweede MSE weergegeven op basis van 8.234 slachtoffers voorkomend in zes verschillende registraties. Deze zesde registratie betreft de Koninklijke Marechaussee (KMar) die vrijwel uitsluitend sub-3-gevallen bij CoMensha meldt die sinds de uitspraak van de Hoge Raad van 17 mei 2016 niet langer als mensenhandelslachtoffers kunnen worden beschouwd (zie hierover meer uitgebreid §1.1.2).

Ten derde is de schatting in onderhavige publicatie weergegeven als vier deelschattingen van de vier verschillende mensenhandelvormen die in Nederland voorkomen (gebaseerd op twee covariaten: nationaliteit en uitbuitingsvorm: binnenlandse seksuele uitbuiting, binnenlandse uitbuiting buiten de seksindustrie, grensoverschrijdende seksuele uitbuiting, grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie, zie ook §1.1.1).¹⁸ Zicht op de omvang van de afzonderlijke mensenhandelvormen maken concretere beleidsaanbevelingen mogelijk (zie §1.1).

15 Zie hierover meer uitgebreid *Nationaal Rapporteur 2016* (Monitor mensenhandel, Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015), pp. 8, 10-11, 35, 41-42, 45-46 (Aanbevelingen 2 en 3).

16 Mogelijk is dit gerelateerd aan de kanttkening dat in het toegepaste MSE-model niet gecontroleerd kon worden voor drie- of meer-wegsinteracties, zie §2.1.2.4.

17 Daarbij verschillen ook de omvangschattingen in de verschillende jaren veelal niet significant van elkaar: de 95%-betrouwbaarheidsintervallen overlappen meestal.

18 Binnen deze vier mensenhandelvormen wordt gekeken naar de persoonskenmerken: geslacht en leeftijd (de andere twee covariaten die zijn opgenomen in het MSE-model).

2.1.2.3 Waarom is onderhavige MSE de eerste betrouwbare?

Er zijn twee belangrijke redenen waardoor de onderhavige MSE-schatting voor het eerst als betrouwbaar kan worden beschouwd, in tegenstelling tot eerdergenoemde MSE-toepassingen (zie §2.1.2.1).

- Door de schatting te baseren op meerdere jaren (zes jaar: 2010-2015), en aldus een veel grotere dataset (in totaal 6.935 geregistreerde slachtoffers), is de basis waarop de schatting is gebaseerd veel steviger, waardoor de schatting robuuster is (vergelijk met 2.744 geregistreerde slachtoffers als basis voor de schatting van Bales, Hesketh en Silverman en 1.561 geregistreerde slachtoffers als basis voor de eerdere schatting van Van der Heijden en Van Dijk, zie §2.1.2.1).¹⁹
- Door het includeren van vier relevante covariaten met mogelijke verschillende inclusiekansen, te weten: geslacht (man/vrouw), leeftijd (minder-/meerderjarig), nationaliteit (Nederlands/buitenlands) en uitbuitingsvorm (seksuele uitbuiting/uitbuiting buiten de seksindustrie), is de schatting stabiel. Met verschillende inclusiekansen wordt bedoeld dat bepaalde groepen slachtoffers andere kansen hebben om in één van de registraties terecht te komen dan andere groepen slachtoffers. Wanneer hiervan sprake is (bijvoorbeeld als slachtoffers van seksuele uitbuiting een grotere kans hebben om in beeld te komen bij identificerende instanties, dan slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie), dan moeten er deelschattingen worden gemaakt gebaseerd op de verschillende inclusiekansen van de verschillende groepen slachtoffers, die vervolgens bij elkaar opgeteld de totaalschatting vormen. Eén totaalschatting op basis van de gemiddelde inclusiekans kan anders namelijk leiden tot een incorrecte schatting.^{20,21}

Het includeren van relevante covariaten in het MSE-model, die aldus resulteren in deelschattingen van verschillende groepen mensenhandelslachtoffers, maakt daarnaast ook veel concretere/gerichtere beleidsimplicaties mogelijk (zie §1.1). Voorts wordt hiermee ook een bijdrage geleverd aan het monitoren van de Sustainable Development Goals (SDG's).

Sustainable Development Goals

Met het ontwikkelen van een methode om de omvang van mensenhandel te schatten, wordt tevens bijgedragen aan de 'Sustainable Development Goals (SDG's)' (de Duurzame Ontwikkelingsdoelen).²² Zo stelt Target 16.2 zich het volgende ten doel: 'End abuse, exploitation, trafficking

19 De schatting in 2014 en 2015 is overigens gebaseerd op totaal 2.401 geregistreerde slachtoffers (in plaats van 6.935). Omdat in het totale MSE-model echter ook de jaren 2010-2013 waren opgenomen, levert dit voor de jaren 2014 en 2015 toch een robuustere schatting op dan de eerdere MSE. Op basis van de grote zesjarige dataset zijn namelijk de verschillende interacties (tussen registraties, jaren en covariaten) waarvoor is gecontroleerd gedetecteerd (dit gaat makkelijker wanneer de dataset groter is) (UNODC & Dutch National Rapporteur, 2017).

20 Van der Heijden, de Vries, Böhning en Cruyff (2015).

21 Dat het opnemen van de genoemde relevante covariaten in het MSE-model leidt tot een stabielere schatting, blijkt ook uit het gegeven dat de jaarlijkse schattingen hierdoor veel stabielere zijn in de tijd. Het ligt immers niet voor de hand dat de daadwerkelijke omvang van het aantal mensenhandelslachtoffers het ene jaar vele malen groter is dan het andere jaar (anders dan het aantal geregistreerde slachtoffers). Uit de genoemde gezamenlijke publicatie van UNODC en de Nationaal Rapporteur blijkt dat de jaarlijkse schattingen (2010-2015) gebaseerd op het MSE-model zonder covariaten met maar liefst een factor 4,5 variëren (tussen de 4.000 en 18.000), terwijl de jaarlijkse schattingen (2010-2015) gebaseerd op het MSE-model inclusief covariaten slechts een factor 1,6 variëren (tussen de 5.500 en de 8.700). NB: deze beide MSE-modellen zijn gebaseerd op tevens de slachtoffers die uitsluitend door de KMar bij Co-Mensha zijn gemeld (aldus zes registraties in plaats van vijf waar in onderhavige monitor vanuit wordt gegaan).

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

and all forms of violence and torture against children'.^{23,24} Eén van de zogenoemde indicatoren die dit subdoel meetbaar moeten maken is Indicator 16.2.2: 'Number of victims of human trafficking per 100,000 population, by sex, age and form of exploitation.' Met onderhavige schatting die is opgebouwd uit deelschattingen van verschillende groepen slachtoffers (op basis van de relevante covariaten: geslacht, leeftijd, nationaliteit en uitbuitingsvorm), kan Nederland op dit moment reeds een antwoord geven op deze indicator. Het is ook om deze reden dat de Nationaal Rapporteur UNODC heeft betrokken bij het schattingenproject. UNODC is namelijk verantwoordelijk voor (het rapporteren over) deze indicator en in het verlengde hiervan voor het ondersteunen van lidstaten bij de benodigde dataverzameling. De schattingsmethode die in Nederland verder is ontwikkeld en succesvol is toegepast, dient als voorbeeld voor toekomstige schattingen in andere landen.²⁵

2.1.2.4 Kanttekeningen bij onderhavige MSE

Op deze plaats worden een aantal kanttekeningen genoemd die van belang zijn voor de interpretatie van onderhavige MSE. Inherent aan het feit dat de MSE-methode gebaseerd is op hetgeen in beeld is, kan de omvang van 'blind spots', oftewel mensenhandelvormen die wel voorkomen maar volledig onder de radar plaatsvinden (zoals mogelijk orgaanhandel in Nederland)²⁶ niet worden geschat. Er moet een deel in beeld zijn, en hierbij geldt: hoe groter het geregistreerde aantal, hoe betrouwbaarder de schatting. Een MSE dient dus gebaseerd te zijn op een aanzienlijk aantal geregistreerde slachtoffers, zeker nu stratificatie naar verschillende covariaten van belang is (zowel om de schatting stabiel te maken als ten behoeve van beleidsimplicaties).²⁷ Immers, doordat met het includeren van covariaten in het MSE-model feitelijk deelschattingen worden gemaakt van verschillende groepen slachtoffers (welke groepen gevormd zijn op basis van de covariaten en verwachte verschillende inclusiekansen hebben), die bij elkaar opgeteld de totaalschatting vormen, worden de aantallen geregistreerde slachtoffers waarop de deelschattingen gebaseerd zijn kleiner. In sommige gevallen zelfs zo klein dat deze deelschattingen als minder indicatief (instabieler) moeten worden beschouwd, gezien de hiermee gepaard gaande grotere foutmarges/betrouwbaarheidsintervallen.^{28,29}

23 Dit subdoel valt onder Goal 16: 'Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels'.

24 NB: ook binnen Target 5.2 ('Eliminate all forms of violence against all women and girls in the public and private spheres, including trafficking and sexual and other types of exploitation') en Target 8.7 ('Take immediate and effective measures to eradicate forced labour, end modern slavery and human trafficking and secure the prohibition and elimination of the worst forms of child labour, including recruitment and use of child soldiers, and by 2025 end child labour in all its forms') is de bestrijding van mensenhandel genoemd.

25 Het is echter niet in elk land mogelijk om een schatting op basis van deze methode te doen, zie hierover §2.1.2.

26 Immers, de aanpak van deze vorm van mensenhandel staat in Nederland nog in de kinderschoenen, zie Ambagtsheer, Zaitch & Weimar, 2013.

27 UNODC & Dutch National Rapporteur, 2017.

28 UNODC & Dutch National Rapporteur, 2017.

29 Tevens geldt dat wanneer een bepaalde mensenhandelvorm slechts in beeld is bij één instantie, een MSE voor deze specifieke vorm eigenlijk niet gemaakt kan worden. Het MSE-model zal in dit geval negatieve interacties blootleggen tussen de registratie van de instantie die als enige zicht heeft op deze specifieke mensenhandelvorm en alle andere registraties en hiervoor controleren. Maar feitelijk kan de inclusiekans van deze mensenhandelvorm niet goed bepaald worden omdat geen sprake is van enige overlap (ook kan alleen gecontroleerd worden voor twee-wegsinteracties, en dus niet voor interacties tussen verschillende registraties in combinatie met specifieke mensenhandelvormen, zie hierna).

Verder kon in het toegepaste MSE-model uitsluitend gecontroleerd worden voor twee-wegsinteracties tussen verschillende registraties, jaren en covariaten. Hoewel deze restrictie juist de stabiliteit van onderhavige MSE ten goede kwam, is het niet ondenkbaar dat er relevante drie- of meer-wegsinteracties bestaan waarvoor nu niet is gecorrigeerd.³⁰

Voorgaande betekent dus dat ook onderhavige MSE nog steeds beperkingen kent en dat in de toekomst moet worden ingezet op het verder verbeteren van de MSE-methode dan wel de CoMensha-registratie als de basis van de MSE in Nederland. Omdat de MSE-methode in combinatie met de landelijke CoMensha-registratie zich goed leent om mensenhandel in Nederland te schatten (zie §2.1.2.1 en §2.1.2.2), en tevens gezien de substantiële verbeteringen ten opzichte van eerdere MSE-toepassingen (de grotere dataset als basis en het opnemen van relevante covariaten in het model, zie §2.1.2.3) kan de onderhavige schatting voor het eerst als betrouwbaar worden beschouwd. Met name ten aanzien van de orde van grootte en de verschillende 'dark figure'-ratio's (de verschillende inclusiekansen, die overigens pas in §3.8 aan de orde komen) van drie van de vier mensenhandelvormen die in Nederland het meest in beeld komen (zie §1.1.1), te weten: binnenlandse seksuele uitbuiting, grensoverschrijdende seksuele uitbuiting en grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie.

2.2 Het resultaat van de MSE: de schatting

2.2.1 Het totaal geschatte aantal mensenhandelslachtoffers in Nederland

Gebaseerd op de schattingen van de twee meest recente jaren die in het MSE-model zijn opgenomen (2014 en 2015), gaat het in Nederland grofweg om tussen de 5.000 en 7.500 mensenhandelslachtoffers per jaar (overeenkomstig de 95%-betrouwbaarheidsintervallen van de schattingen in 2014 en 2015). Gemiddeld komt dit neer op zo'n 6.250 slachtoffers per jaar (6.274),³¹ wat in Nederland gelijk staat aan ongeveer 37 slachtoffers per 100.000 inwoners.^{32,33} Meer specifiek gaat het om zo'n 29 slachtoffers per 100.000 Nederlandse, meerderjarige vrouwen en om 1 slachtoffer per 100.000 Nederlandse, meerderjarige mannen.³⁴ Daarnaast blijkt dat de kans op slachtofferschap veel groter is (bijna negen keer groter) binnen de populatie Nederlandse minderjarigen (waarbij er vanuit is gegaan dat er in Nederland vrijwel geen slachtoffers voorkomen die jonger zijn dan twaalf jaar), dan binnen de populatie Nederlandse volwassenen. Per 100.000 Nederlandse meisjes (tussen de 12 en de 17 jaar oud) zijn er zelfs 257 slachtof-

30 UNODC & Dutch National Rapporteur, 2017.

31 Het kan opmerkelijk overkomen dat de schatting gebaseerd is op 6.935 geregistreerde slachtoffers en vervolgens uitkomt op een geschat aantal van ongeveer 6.250 slachtoffers. Dit komt echter doordat het geregistreerde aantal slachtoffers, de slachtoffers over totaal zes jaren betreffen (2010-2015) en het geschatte aantal slachtoffers, het jaarlijkse aantal betreffen (gemiddelde van 2014 en 2015).

32 Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek waren er in 2015 16.900.726 legaal verblijvende personen in Nederland (met een Nederlandse of uitsluitend buitenlandse nationaliteit) en volgens Van der Heijden, Cruyff van Gils (2015) waren er naar schatting zo'n 35.530 illegaal in Nederland verblijvende personen in de periode juli 2012 tot en met juni 2013. In totaal gaat het dus om ongeveer 16.936.256 inwoners in Nederland (Nederlandse en buitenlandse, legaal en illegaal verblijvende).

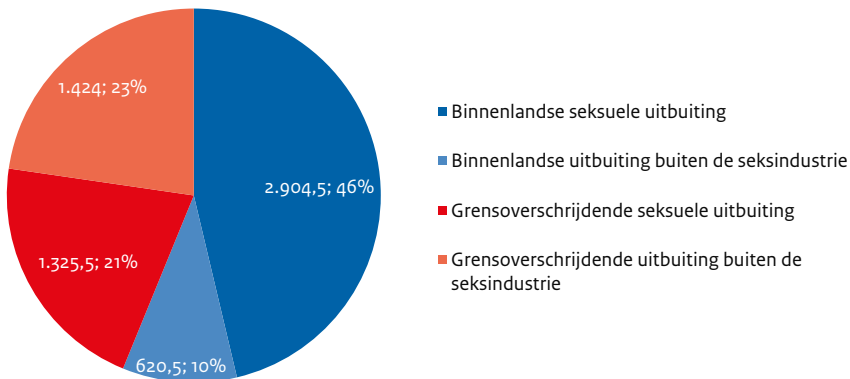
33 De genoemde aantallen slachtoffers per 100.000 personen zijn letterlijk overgenomen uit voornoemde publicatie van UNODC & Dutch National Rapporteur (2017).

34 Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek waren er in 2015 16.053.457 legaal verblijvende personen met een Nederlandse nationaliteit in Nederland (22 slachtoffers per 100.000), waaronder 12.750.976 meerderjarigen (15 slachtoffers per 100.000), betreffende: 6.486.646 vrouwen en 6.264.330 mannen.

fer en per 100.000 Nederlandse jongens (tussen de 12 en de 17 jaar oud) 14.³⁵ Voorts gaat het om 311 slachtoffers per 100.000 buitenlandse (legaal of illegaal) in Nederland verblijvende personen.³⁶ De kans om slachtoffer van mensenhandel te worden is dus maar liefst veertien keer groter voor deze groep, dan voor Nederlandse inwoners (22 slachtoffers per 100.000).

2.2.2 Het geschatte aantal slachtoffers per mensenhandelvorm en naar geslacht en minder-/meerderjarigheid

Figuur 2.1 geeft weer hoe het totaal geschatte aantal mensenhandelslachtoffers in Nederland is verdeeld over de vier mensenhandelvormen (zie §1.1.1).



Figuur 2.1 De jaarlijks geschatte aantallen slachtoffers per mensenhandelvorm (gemiddelde 2014-2015)

Bron: MSE-puntschattingen gemaakt door M. Cruyff en P.G.M. van der Heijden, gebaseerd op de Co-Mensha-databestanden 2010-2015 verstrekt door de Nationaal Rapporteur

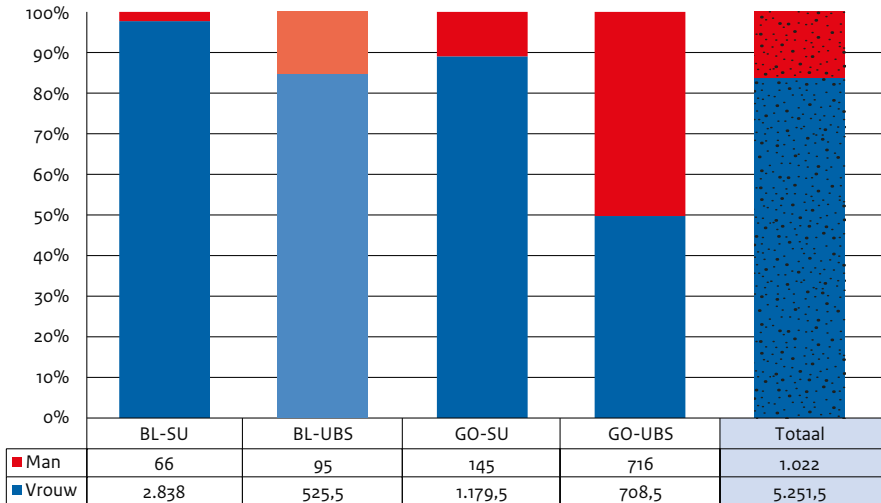
Bijna de helft (46,3%) van de mensenhandelslachtoffers die in Nederland voorkomen is slachtoffer van binnenlandse seksuele uitbuiting (BL-SU). Ruim vier op de tien (43,8%) slachtoffers zijn slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel. De ene helft (21,1%) van deze buitenlandse slachtoffers is slachtoffer van seksuele uitbuiting (GO-SU) en de andere helft (22,7%) van uitbuiting buiten de seksindustrie (GO-UBS). De resterende slachtoffers (9,9%) zijn Nederlandse slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie (BL-UBS). Echter, de schatting van deze laatstgenoemde groep slachtoffers is gebaseerd is op

35 Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek waren er in 2015 1.178.462 minderjarigen van twaalf jaar en ouder met een Nederlandse nationaliteit in Nederland (133 slachtoffers per 100.000, de kans op slachtofferschap is voor Nederlandse minderjarigen van twaalf jaar en ouder dus negen keer groter dan voor Nederlandse meerderjarigen), waaronder 576.043 meisjes en 602.419 jongens.

36 Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek waren er in 2015 847.269 legaal verblijvende personen met uitsluitend een buitenlandse nationaliteit in Nederland en volgens Van der Heijden, Cruyff en van Gils (2015) waren er naar schatting zo'n 35.530 illegaal in Nederland verblijvende personen in de periode juli 2012 tot en met juni 2013. In totaal gaat het dus om ongeveer 882.799 legaal en illegaal in Nederland verblijvende personen met een uitsluitend buitenlandse nationaliteit.

een zeer klein aantal in beeld gebrachte slachtoffers (na imputatie:³⁷ 20,5),³⁸ waardoor het een veel grotere foutmarge kent en daarom als minder indicatief moet worden beschouwd (zie ook §2.1.2.4).

Figuur 2.2 toont de geslachtsverdeling per geschatte mensenhandelvorm.



Figuur 2.2 De jaarlijks geschatte aantallen slachtoffers per mensenhandelvorm naar geslacht (gemiddelde 2014-2015)

Bron: MSE-puntschattingen gemaakt door M. Cruyff en P.G.M. van der Heijden, gebaseerd op de Co-Mensha-databestanden 2010-2015 verstrekt door de Nationaal Rapporteur

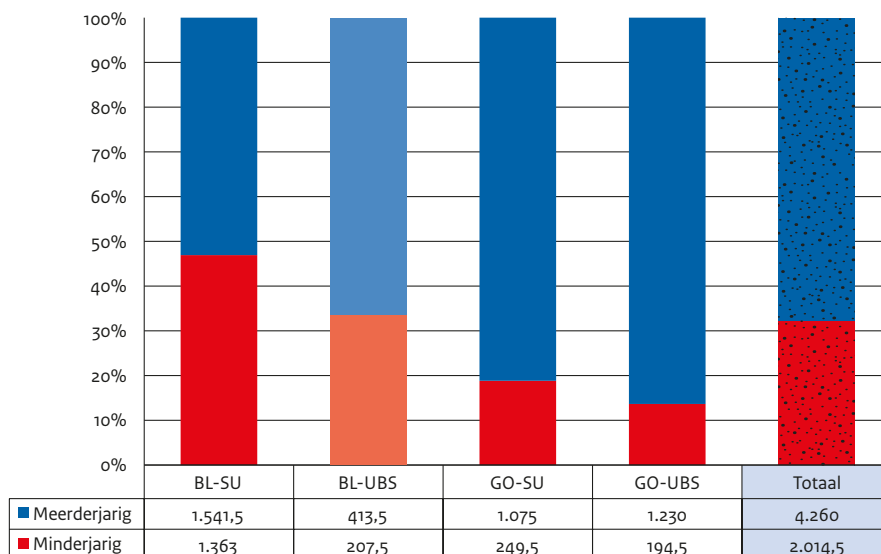
Gemiddeld is één op de zes (16,3%) mensenhandelslachtoffers man (zie de totaalkolom in de figuur). Het aandeel mannen varieert echter sterk tussen de verschillende mensenhandelvormen: van 2,3% mannen binnen binnenlandse seksuele uitbuiting (BL-SU) tot maar liefst 50,3% mannen binnen grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie (GO-UBS). Zoals verwacht blijkt het aandeel mannen groter wanneer het gaat om uitbuiting buiten de seksindustrie dan wanneer het gaat om seksuele uitbuiting. Daarnaast valt op dat er – hoewel de mensenhandelvorm BL-SU ruim twee keer zo groot is als GO-SU (zie Figuur 2.1) – (zowel absoluut als relatief) meer buitenlandse mannelijke slachtoffers van seksuele uitbuiting (GO-SU) voor lijken te komen dan Nederlandse mannelijke slachtoffers van seksuele uitbuiting (BL-SU).³⁹

37 Zie hiervoor §3.8.

38 De schattingen van de andere groepen slachtoffers zijn gebaseerd op in beeld gebrachte absolute aantallen die zo'n vijftien tot zeker twintig keer groter zijn. Na imputatie: 303,5 GO-UBS slachtoffers, 436,5 GO-SU slachtoffers en 440 BL-SU slachtoffers.

39 Aangezien het geschatte aantal mannelijke slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting gebaseerd is op een zeer klein aantal in beeld gebrachte slachtoffers (na imputatie:6,5), kent deze schatting een grotere foutmarge (vergelijk met het aantal in beeld gebrachte mannelijke slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting: na imputatie: 60).

Figuur 2.3 laat zien wat de verdeling minder-/meerderjarigheid is binnen de geschatte mensenhandelvormen.



Figuur 2.3 De jaarlijks geschatte aantallen slachtoffers per mensenhandelvorm naar minder- en meerderjarigheid (gemiddelde 2014-2015)

Bron: MSE-puntschattingen gemaakt door M. Cruyff en P.G.M. van der Heijden, gebaseerd op de Co-Mensha-databestanden 2010-2015 verstrekt door de Nationaal Rapporteur

De totaalkolom in de figuur laat zien dat gemiddeld ongeveer een derde (32,1%) van alle mensenhandelsslachtoffers minderjarig is. Uit de andere kolommen blijkt echter dat ook dit persoonskenmerk sterk afhankelijk is van de mensenhandelvorm. Minderjarigen blijken vaker voor te komen bij binnenlandse mensenhandel dan bij grensoverschrijdende mensenhandel, en tevens vaker bij seksuele uitbuiting dan bij uitbuiting buiten de seksindustrie. Zo is bijna de helft (46,9%) van de Nederlandse slachtoffers van seksuele uitbuiting (BL-SU) minderjarig in vergelijking tot slechts zo'n één op de zeven (13,7%) buitenlandse slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie (GO-UBS).

2.3 Tot slot

Recentelijk is in Nederland voor het eerst tot een betrouwbare schatting van het aantal mensenhandelsslachtoffers gekomen. Uit het meerjarige (2010-2015) MSE-model inclusief relevante covariaten (geslacht, leeftijd, nationaliteit, uitbuitingsvorm), blijkt dat het gaat om jaarlijks tussen de 5.000 en 7.500 slachtoffers (gebaseerd op de 95%-betrouwbaarheidsintervallen van de twee meest recente jaren in het model: 2014 en 2015). Hoewel deze schatting de orde van grootte goed weergeeft, moet benadrukt worden dat er nog steeds – zowel ten aanzien van de MSE-methode, als ten aanzien van de CoMensha-registratie waarop de schatting is gebaseerd – ruimte is voor verbetering (er bestaan nog steeds kanttekeningen), waar dan ook in de toekomst op moet worden ingezet.

Bijna de helft van het geschatte aantal slachtoffers betreft slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting (BL-SU), ruim een vijfde slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (GO-SU), tevens ruim een vijfde slachtoffers van grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie (GO-UBS) en, naar het lijkt, ongeveer een tiende slachtoffers van binnenlandse uitbuiting buiten de seksindustrie (BL-UBS). Binnen de groep slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting (BL-SU) lijken vrijwel geen mannen voor te komen en bijna de helft van deze slachtoffers is minderjarig. Deze vorm van mensenhandel verschilt het meeste van grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie (GO-UBS), waar juist de helft van de slachtoffers man is en slechts één op de zeven minderjarig. In §3.8 zullen deze schattingen worden afgezet tegen hetgeen in beeld is (bij CoMensha geregistreerd is). Hieruit blijken de verschillende 'dark figure'-ratio's van de verschillende mensenhandelvormen, waarvan belangrijke beleidsimplicaties kunnen worden afgeleid.

3.1 Inleiding

Ten behoeve van de Nationaal Rapporteur is het Coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMensha) belast met de landelijke registratie van alle mogelijke slachtoffers die in Nederland in beeld komen.¹ Op verschillende plekken worden de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee (KMar) uitdrukkelijk aangespoord om slachtoffers met wie zij te maken krijgen bij CoMensha te melden.² Voor de bijzondere opsporingsdienst Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Opsporing (ISZW-DO) bestaat weliswaar geen dwingende regelgeving omtrent melding, maar er wordt momenteel wel gewerkt aan intern beleid hierover.³ Verder worden ook regiocoördinatoren,⁴ andere overheidsinstanties en non-gouvernementele organisaties (ngo's) – zoals hulpverlenende instanties die zich specifiek richten op mensenhandelslachtoffers/migranten/prostituté(e)s, instanties die maatschappelijke of juridische diensten verlenen, jeugdhulpaanbieders etc. – verzocht om alle gevallen van slachtofferschap te melden. Ten slotte kunnen ook bezorgde burgers (of slachtoffers zelf) slachtoffers identificeren en direct bij CoMensha melden.

In dit hoofdstuk komen de mensenhandelslachtoffers aan bod die bij CoMensha zijn gemeld. De mate van inspanning die wordt geleverd door identificerende instanties beïnvloedt voor een groot deel de mate waarin slachtoffers bij CoMensha gemeld worden. Meer of juist minder geregistreerde slachtoffers zegt dan ook veel meer over deze inspanningen dan over het daadwerkelijke aantal slachtoffers. Daarnaast blijkt dat, ondanks dat alle slachtoffers die ergens (bij een instantie/persoon) in beeld zijn geko-

¹ Zie de Vc 2000.

² Krachtens de Vc 2000 geldt dat slachtoffers die onder dit regime vallen bij CoMensha *moeten* worden aangemeld. Ten aanzien van slachtoffers die in het kader van de Vc 2000 worden aangetroffen geldt aldus een meldplicht (dit geldt zowel voor de politie als voor de KMar voor zover de KMar taken uitoefent uit hoofde van de algemene politietak op de luchthavens (art. 4 Politiewet)). 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 vermagening van de Aanwijzing in 2013 echter komen te vervallen. Evenwel heeft de politie in het eigen Referentiekader mensenhandel- en smokkel het volgende opgenomen: 'Alle door een gecertificeerde rechercheur vastgestelde vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel worden gemeld bij CoMensha.' 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. Schriftelijke informatie van Inspectie SZW, Directie Opsporing, d.d. 30 augustus 2017. Daarbij *mag/kan* de Inspectie SZW sowieso melden op grond van art. 2 lid 2 Besluit politiegegevens bijzondere opsporingsdiensten.

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

men, idealiter ook bij CoMensha gemeld zouden moeten worden, dit in de praktijk niet altijd gebeurt.⁵ Immers, 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 (oftewel beschikken over voldoende expertise van, capaciteit voor, en prioritering op het herkennen van signalen mensenhandel), maar daarnaast ook:

- Bekend zijn met het bestaan van de landelijke CoMensha-registratie van mensenhandelslachtoffers;
- Bereid zijn om bij CoMensha te melden, oftewel het belang van melding inzien en;
- De mogelijkheid hebben om bij CoMensha te melden (bijvoorbeeld ten aanzien van een wettelijke basis of een toestemmingsverklaring van het slachtoffer die momenteel vereist is op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp))⁶.

Deze factoren die naast de inspanningen (expertise, capaciteit, prioriteit) van identificerende instanties dus ook van invloed zijn op de slachtoffers die in beeld komen (bij CoMensha gemeld worden) verschillen per instantie, per persoon, per regio, in tijd etc.⁷

Werkafspraken Nationale Politie ten aanzien van het melden bij CoMensha

Om in ieder geval binnen de Nationale Politie (bestaande uit tien regionale eenheden en de Landelijke Eenheid) te komen tot een meer eenduidige wijze van melding bij CoMensha zijn in 2016 werkafspraken gemaakt. Daarin is opgenomen dat de politie slachtoffers van mensenhandel in de volgende gevallen bij CoMensha meldt:

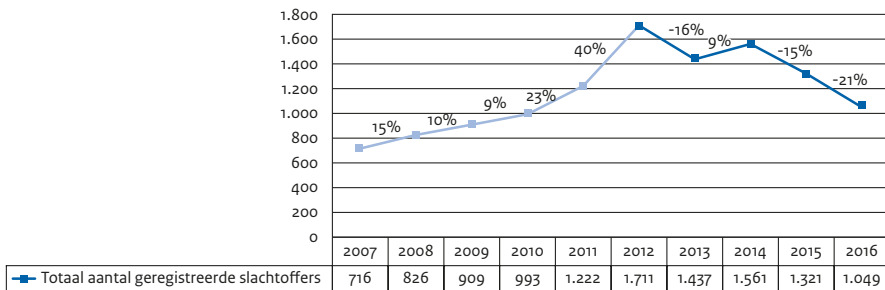
- uit een informatief gesprek mensenhandel worden signalen van mensenhandel vastgesteld, en/of;
- uit de aangifte van mensenhandel worden signalen van mensenhandel vastgesteld, en/of;
- de verblijfstitel bedenktijd B8 of een daadwerkelijke B8 wordt aangeboden, of;
- er wordt een ambtshalve opsporingsonderzoek 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.

-
- 5 Zo blijkt bijvoorbeeld uit een eerdere analyse van de Nationaal Rapporteur over 77 opsporingsonderzoeken inzake mensenhandel uit 2012 dat lang niet alle slachtoffers die bij opsporingsinstanties bekend waren ook werden aangemeld bij CoMensha ([Nationaal Rapporteur 2014](#) (Mensenhandel in en uit beeld, Cijfermatige rapportage 2008-2012), p. 148). De Nationaal Rapporteur heeft eerder al aanbevolen dat de politie en de KMar *alle* mogelijke slachtoffers bij CoMensha melden: zowel Nederlandse als buitenlandse slachtoffers en zowel de gevallen waarbij CoMensha betrokken is bij de opvang, als de gevallen waarbij dit niet nodig is ([Nationaal Rapporteur 2012](#) (Mensenhandel in en uit beeld, Cijfermatige rapportage 2007-2011), p. 225 (Aanbeveling 2) en [Nationaal Rapporteur 2013](#) (Negende rapportage van de Nationaal Rapporteur), pp. 129-137).
- 6 De Nationaal Rapporteur heeft eerder benadrukt dat het tevens van belang is dat ook andere instanties dan opsporingsinstanties alle bij hen bekende mogelijke slachtoffers bij CoMensha melden. Ten aanzien van de minderjarige slachtoffers werd vorig jaar duidelijk dat zonder wettelijke basis dan wel een toestemmingsverklaring van de betrokkene (of de ouders of voogden), jeugdhulpaanbieders in toenemende mate moeite ondervinden met het melden aan CoMensha. De bescherming van de persoonsgegevens geldt natuurlijk voor alle slachtoffers. Zie [Nationaal Rapporteur 2016](#) (Monitor mensenhandel, Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015), pp. 11, 31, 41-42, 44-45.
- 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 §1.1.2) minder geregistreerde slachtoffers tot gevolg hebben.

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 melders, 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 §3.8 waarin per mensenhandelvorm de daadwerkelijke omvang (volgens de schatting in Hoofdstuk 2, zie Figuur 2.1) wordt afgezet tegen het aantal slachtoffers dat in beeld is gekomen bij CoMensha. Hieruit blijken de verschillende 'dark figure'-ratio's en volgen belangrijke beleidsimplicaties.

3.2 Aantal slachtoffers

In Figuur 3.1 is voor de tienjarige periode 2007-2016 het jaarlijks aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers te zien. Zoals in de vorige paragraaf (§3.1) uiteengezet, zeggen deze jaarlijkse aantallen geregistreerde slachtoffers niets over (de ontwikkeling van) het daadwerkelijke aantal slachtoffers.



Figuur 3.1 Aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers per jaar

Bron: CoMensha-databestanden (2007-2016)

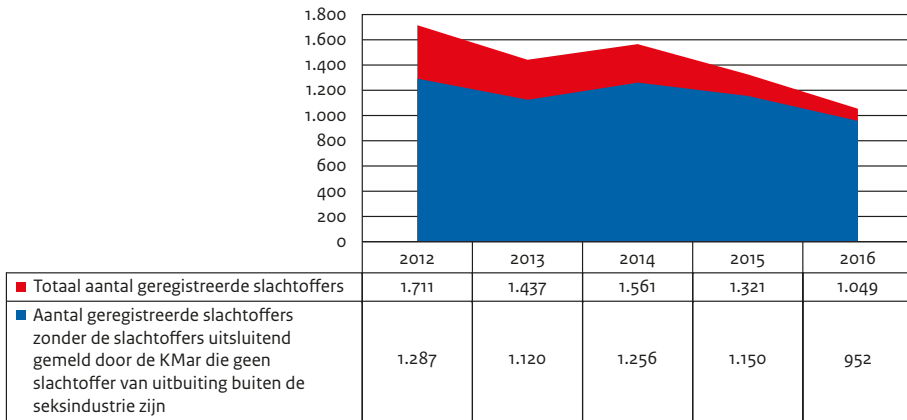
Uit voorgaande figuur blijkt duidelijk dat de laatste jaren sprake is van steeds minder slachtoffers die bij CoMensha worden gemeld. Nu er geen aanwijzingen bestaan dat mensenhandel ook daadwerkelijk afneemt (zie §2.1.2.2), betekent dit dat er steeds minder zicht is op de mensenhandel die in Nederland plaatsvindt. Derhalve krijgen steeds minder slachtoffers de hulp en bescherming waar zij recht op hebben. Hier heeft de Nationaal Rapporteur al meerdere malen haar zorgen over geuit.⁸

In 2016 zijn 1.049 slachtoffers gemeld, hetgeen het laagste aantal in zes jaar tijd betreft. Hiermee is het jaar 2016 qua aantal vergelijkbaar met het jaar 2010. Voor een deel zou dit te maken kunnen hebben met het feit dat sinds het arrest van de Hoge Raad van 17 mei 2016 sub-3-gevallen zonder dat daarbij uitbuiting kan worden

⁸ Zie onder meer *Nationaal Rapporteur 2016* (Monitor mensenhandel, Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015), §1.3 en Hoofdstuk 6. De Nationaal Rapporteur staat hierin niet alleen, zie bijvoorbeeld ook: Brief van het Strategisch Overleg Mensenhandel aan de Informatie van de Tweede Kamer, d.d. 7 april 2017, inzake 'Meer aandacht in het regeerakkoord voor mensenhandel en slachtoffers'.

verondersteld (oftewel grensoverschrijdende prostitutie), niet langer als mensenhandel moeten worden gezien (zie §1.1.2). 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.⁹

In **Figuur 3.2** is te zien wat het effect is wanneer de slachtoffers uitsluitend gemeld door de KMar die géén slachtoffer van uitbuiting buiten de seksindustrie zijn (oftewel de sub-3-gevallen), buiten beschouwing worden gelaten.¹⁰



Figuur 3.2 Aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers met en zonder de slachtoffers uitsluitend gemeld door de KMar die geen slachtoffer van uitbuiting buiten de seksindustrie zijn, per jaar (N=7.079)¹¹

Bron: CoMensha-databestanden (2012-2016)

De figuur toont dat het aantal slachtoffers zonder de sub-3-gevallen in recente jaren nog steeds een dalende trend laat zien. Maar de daling is wel wat minder sterk dan inclusief de sub-3-gevallen. Daar waar in 2012 nog ongeveer een kwart van de meldingen (24,8%) betrekking had op sub-3, is dat in 2016 nog maar ongeveer een tiende (9,2%).

Zoals in §1.1.2 uiteengezet kiest de Nationaal Rapporteur ingevolge het arrest van de Hoge Raad van 17 mei 2016 ervoor om in deze slachtoffermonitor de sub-3-gevallen in de cijfers buiten beschouwing te

9 Zie **Nationaal Rapporteur 2016** (Monitor mensenhandel, Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015), pp. 32-33.

10 De slachtoffers die zowel door de KMar als door een andere melder bij CoMensha zijn gemeld worden niet beschouwd als (uitsluitend) sub-3-geval, en tevens uiteraard de slachtoffers die door de KMar zijn gemeld als slachtoffer van uitbuiting buiten de seksindustrie.

11 De aantallen geregistreerde slachtoffers zonder de slachtoffers uitsluitend gemeld door de KMar die geen slachtoffer van uitbuiting buiten de seksindustrie zijn, wijken een klein beetje af van de aantallen zoals weergegeven in eerdere cijfermatige rapportages van de Nationaal Rapporteur. Dit komt doordat in de voorgaande rapportages op deze plek altijd alle uitsluitend door de KMar gemelde slachtoffers werden uitgesloten, dus ook de uitsluitend door de KMar gemelde slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie. Hier wordt echter beoogd om de sub-3-gevallen zo goed als mogelijk uit te sluiten, en slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie zijn dat per definitie niet.

laten. In de hieropvolgende paragrafen zal dus telkens uitgegaan worden van het totaal van 5.765 bij CoMensha gemelde slachtoffers in de periode 2012-2016, waaronder 952 in 2016 (in plaats van totaal 7.079 slachtoffers en 1.049 in 2016). Omdat de Nationaal Rapporteur het tegelijkertijd wel van belang acht om zicht te hebben (en houden) op grensoverschrijdende prostitutie (nu buitenlandse prostituees kwetsbaar zijn voor mensenhandel), is in dit hoofdstuk alsnog een aparte subparagraaf (§3.4.2) gewijd aan alleen de personen die uitsluitend door de KMar bij CoMensha zijn gemeld en die geen slachtoffer van uitbuiting buiten de seksindustrie zijn (oftewel de sub-3-gevallen).

3.3 Verschillende mensenhandelvormen: vier groepen slachtoffers

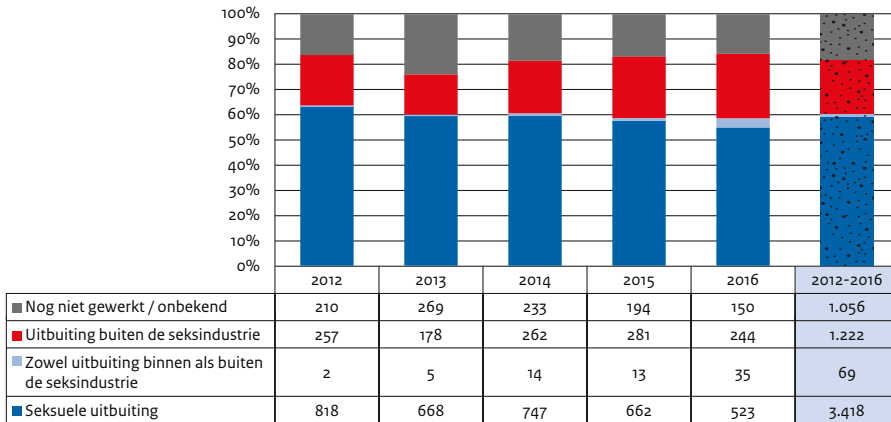
In §3.3.1 komen de uitbuitingsvormen waarbinnen de slachtoffers zijn uitgebuit aan de orde: in §3.3.1.1 de meer en minder zichtbare seksuele uitbuitingssectoren en in §3.3.1.2 de uitbuitingssectoren buiten de seksindustrie. Voorts worden in §3.3.2 de slachtoffers van binnenlandse mensenhandel onderscheiden van de slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel (op basis van nationaliteit). Uiteindelijk worden in §3.3.3 de slachtoffers ingedeeld in de vier groepen conform de indeling zoals uiteengezet in §1.1.1: op basis van zowel seksuele uitbuiting dan wel uitbuiting buiten de seksindustrie (uitbuitingsvorm) als op basis van binnenlandse dan wel grensoverschrijdende mensenhandel (mensenhandelaroute).

3.3.1 Uitbuitingsvormen

Figuur 3.3 toont of de 5.765 slachtoffers die in 2012-2016 bij CoMensha zijn gemeld alleen binnen de seksindustrie zijn uitgebuit, zowel binnen als buiten de seksindustrie of alleen buiten de seksindustrie.¹² Omdat dit niet van alle gemelde slachtoffers is geregistreerd, bestaat daarnaast de categorie 'nog niet gewerkt/onbekend'. Voor deze categorie geldt aldus dat 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.¹³

12 In de genoemde vijf jaren is er één slachtoffer van orgaanhandel bij CoMensha gemeld (in 2015). Dit slachtoffer is in Figuur 3.3 meegenomen in de categorie 'uitbuiting buiten de seksindustrie'.

13 Er is overigens wel een verschil tussen 'nog niet gewerkt' en 'onbekend', namelijk dat in geval van 'nog niet gewerkt' in ieder geval vaststaat dat slachtoffers nog niet gewerkt hebben, terwijl dit voor 'onbekend' niet bekend is. De twee registratiecategorïeën zijn in Figuur 3.3 samengevoegd, enerzijds omdat het verschil tussen 'nog niet gewerkt' en 'onbekend' minimaal is, en anderzijds omdat het onderscheid mogelijk niet voor alle melders even duidelijk is. Daarbij heeft CoMensha in 2014 een nieuw registratiesysteem in gebruik genomen. Vóór 2014 werd de categorie 'nog niet gewerkt' geregistreerd naast de uitbuitingsvormen 'seksuele uitbuiting' en 'uitbuiting buiten de seksindustrie'. Omdat in sommige gevallen van 'nog niet gewerkt' echter wel bekend is dat het oogmerk van uitbuiting ziet op seksuele uitbuiting dan wel uitbuiting buiten de seksindustrie, bestaat de categorie 'nog niet gewerkt' sinds 2014 ook als sector *binnen* de uitbuitingsvormen. Deze gevallen dienen vanaf 2014 dus in eerste instantie geregistreerd te worden onder de uitbuitingsvorm waar het oogmerk op ziet, en vervolgens als sector 'nog niet gewerkt' binnen de betreffende uitbuitingsvorm. Het is echter denkbaar dat niet alle melders dit consequent op deze manier doen, waardoor het ook sinds 2014 mogelijk is dat deze gevallen soms per abuis toch als uitbuitingsvorm 'nog niet gewerkt' zijn geregistreerd. En tevens dat vóór 2014 sommige gevallen van 'nog niet gewerkt' waarbij de beoogde uitbuitingsvorm bekend is, in eerste instantie wel al als 'seksuele uitbuiting' dan wel 'uitbuiting buiten de seksindustrie' zijn geregistreerd, en dat vervolgens bij de sector binnen de betreffende uitbuitingsvorm 'onbekend' is gekozen (hetgeen overigens ook niet ondenkbaar is na 2014).



Figuur 3.3 Bij CoMensha gemelde slachtoffers naar uitbuitingsvorm, per jaar¹⁴ (N=5.765)

Bron: CoMensha-databestanden (2012-2016)

Voorgaande figuur geeft over de verschillende jaren een redelijk stabiel beeld weer van de verdeling naar uitbuitingsvorm: rond de 60 procent seksuele uitbuiting, ruim 20 procent uitbuiting buiten de seksindustrie en krap 20 procent nog niet gewerkt/onbekend. In absolute zin geldt echter dat het aantal slachtoffers van seksuele uitbuiting daalt sinds 2014 (van $747+14=761$ naar $523+35=558$) evenals het aantal slachtoffers in de categorie 'nog niet gewerkt/onbekend' sinds 2013 (van 269 naar 150). Voor uitbuiting buiten de seksindustrie is in absolute zin geen dalende trend zichtbaar. In 2015 zijn zelfs de meeste slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie gemeld ($281+13=294$) en in 2016 de op één na meeste ($244+35=279$). Terwijl het jaarlijkse totale aantal gemelde slachtoffers gestaag is gedaald, is het aantal slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie in de afgelopen vijf jaren eigenlijk redelijk gelijk gebleven: tussen de 259 in 2012 en de 294 in 2015 (met uitzondering van 2013 in welk jaar aanzienlijk minder slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie werden gemeld, namelijk $178+5=183$). Om die reden is het relatieve aandeel uitbuiting buiten de seksindustrie steeds iets toegenomen (van 20,1% in 2012 tot 29,3% in 2016).

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 2012-2016 kunnen de volgende twee meer zichtbare prostitutiesectoren worden onderscheiden: raamprostitutie en bordelen/clubs/privéhuizen en de volgende drie minder zichtbare prostitutiesectoren: thuisprostitutie,

14 $\chi^2=131,363$; $df=12$; $p=0,000$; $V=0,087$; $p=0,000$.

escort/hotelprostitutie¹⁵ en een restcategorie 'overige sectoren'¹⁶ 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.¹⁷ Dit benadrukt het belang van een codeboek dat door de verschillende melders en CoMensha eenduidig en consequent wordt gebruikt.¹⁸ Daarnaast geldt dat het onderscheid tussen de meer zichtbare sectoren en de minder zichtbare sectoren relevanter is (zeker ook met het oog op het wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp)), dan een onderscheid tussen de minder zichtbare sectoren onderling.

Helaas wordt de specifieke prostitutiesector heel vaak niet geregistreerd. Dit is slechts bekend van 39,7% (n=1.383) van alle slachtoffers van seksuele uitbuiting in de periode 2012-2016 (3.418+69=3.487, zie [Figuur 3.3](#)).¹⁹ Van deze 1.383 slachtoffers is in [Figuur 3.4a](#) weergegeven in welke prostitutiesectoren zij zijn uitgebuit (het aandeel 'onbekend'²⁰ is derhalve niet weergegeven omdat hierdoor ontwikkelingen in de wel bekende prostitutiesectoren veel minder goed te zien zouden zijn). Omdat achttien slachtoffers waarbij de prostitutiesector is ingevuld in meer dan één prostitutiesector zijn uitgebuit en [Figuur 3.4a](#) is weergegeven op slachtofferniveau, is de volgende hiërarchie toegepast: bordelen/clubs/privéhuizen, raamprostitutie, escort/hotelprostitutie, thuisprostitutie en overige sectoren.²¹ 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).

15 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).

16 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'.

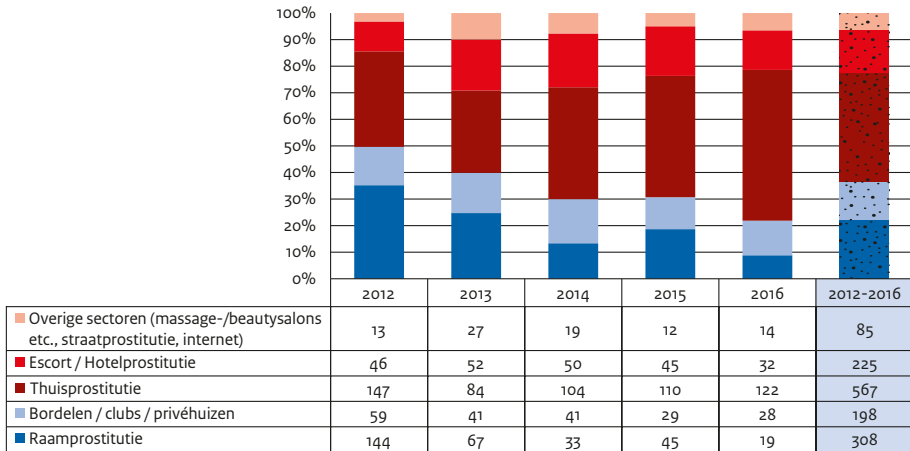
17 Zie hiervoor [Nationaal Rapporteur 2016](#) (Prostitutie en mensenhandel), p. 160.

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

19 In 2012: 49,9%; n=409, in 2013: 40,3%; n=271, in 2014: 32,5%; n=247, in 2015: 35,7%; n=241, in 2016: 38,5%; n=215.

20 Sinds 2014 bestaat binnen de uitbuitingsvorm 'seksuele uitbuiting' ook 'nog niet gewerkt' als registratiecategorie. Vanaf 2014 is hiervan 57 keer sprake (23 keer in 2014, 14 keer in 2015 en 20 keer in 2016). Deze gevallen zijn in [Figuur 3.4a](#) dus ook buiten beschouwing gelaten, oftewel als 'onbekend' beschouwd. Het is echter goed om op te merken dat dit niet het geval is in de jaren vóór 2014. Deze gevallen kwamen toen namelijk helemaal niet voor binnen de uitbuitingsvorm 'seksuele uitbuiting', want ze werden toen onder de uitbuitingsvorm 'nog niet gewerkt' geregistreerd.

21 Oftewel: meer zichtbaar gaat boven minder zichtbaar en vervolgens gaat minder vaak voorkomend boven vaker voorkomend (op basis van de totale periode 2012-2016), maar gaat wel alles boven de restcategorie 'overige sectoren'.



Figuur 3.4a Bij CoMensha gemelde slachtoffers van seksuele uitbuiting, naar sector indien bekend, per jaar²² (N=1.383)

Bron: CoMensha-databestanden (2012-2016)

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, eigenlijk sinds 2013 ongeveer gelijk gebleven (variërend tussen 84+52+27=163 in 2013 en de 104+50+19=173 in 2014).

Gezien het feit dat voorgaande [Figuur 3.4a](#) slechts gebaseerd is op 39,7%, is het niet aannemelijk dat de figuur als representatief kan worden beschouwd voor alle slachtoffers van seksuele uitbuiting die in 2012-2016 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: herkomstregio van een slachtoffer,²³ de minder- of meerderjarigheid van een slachtoffer²⁴ en de regionale melder²⁵.²⁶ Hierdoor

22 $\chi^2=109,855$; $df=16$; $p=0,000$; $V=0,141$; $p=0,000$.

23 De factor 'herkomstregio' bestaat uit vier categorieën: Nederland, EU vanaf 2004, Afrika en overig. Het al dan niet bekend zijn van de prostitutiesector: $\chi^2=274,217$; $df=3$; $p=0,000$; $V=0,283$; $p=0,000$ / de prostitutiesector indien bekend: $\chi^2=368,536$; $df=3$; $p=0,000$; $V=0,518$; $p=0,000$.

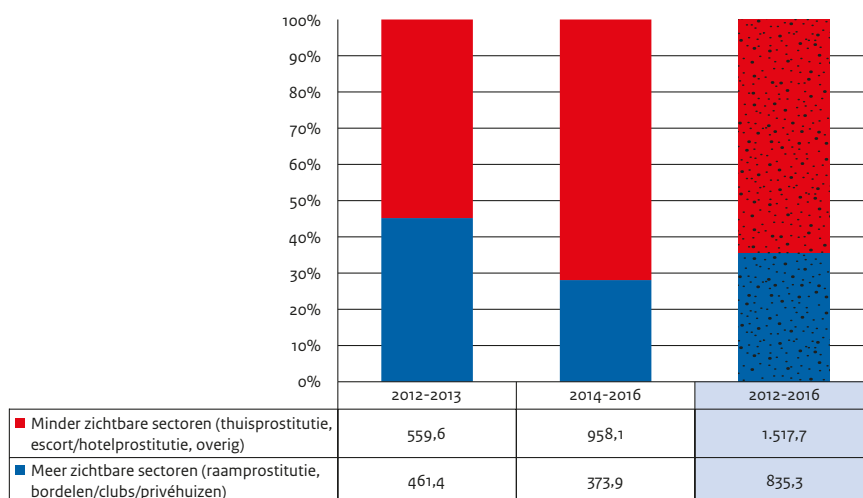
24 Het al dan niet bekend zijn van de prostitutiesector: $\chi^2=96,093$; $df=1$; $p=0,000$; $V=0,167$; $p=0,000$ / de prostitutiesector indien bekend: $\chi^2=32,653$; $df=1$; $p=0,000$; $V=0,154$; $p=0,000$.

25 De factor 'regionale melder' 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, regiocoördinatoren etc.). Het al dan niet bekend zijn van de prostitutiesector: $\chi^2=722,816$; $df=11$; $p=0,000$; $V=0,456$; $p=0,000$ / de prostitutiesector indien bekend: $\chi^2=161,257$; $df=11$; $p=0,000$; $V=0,342$; $p=0,000$.

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

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, regionale melder) – in de periode 2012-2013, afgezet tegen dezelfde verdeling in de periode 2014-2016. In [Figuur 3.4b](#) zijn 1.021 slachtoffers (68,4%) van de totaal 1.493 slachtoffers van seksuele uitbuiting die in de jaren 2012 en 2013 bij CoMensha zijn gemeld opgenomen,²⁷ en 1.332 slachtoffers (66,8%) van de totaal 1.994 slachtoffers van seksuele uitbuiting die in de jaren 2014, 2015 en 2016 bij CoMensha zijn gemeld.²⁸ Voor de totale periode 2012-2016 kan de verdeling in [Figuur 3.4b](#) aldus als representatief worden beschouwd voor in ieder geval 67,5% (n=2.353) van alle 3.487 bij CoMensha gemelde slachtoffers van seksuele uitbuiting (dit is dus bijna 30% meer dan [Figuur 3.4a](#)).



Figuur 3.4b Bij CoMensha gemelde slachtoffers van seksuele uitbuiting, naar sector indien bekend of bijgeschat, per jaar (N=2.353)

Bron: CoMensha-databestanden (2012-2016)

Uit [Figuur 3.4b](#) blijkt voor de periode 2012-2013 de volgende verdeling: 45,2% meer zichtbaar versus 54,8% minder zichtbaar.²⁹ Deze verhouding is in de periode 2014-2016 aanzienlijk anders: 28,1% meer zichtbaar versus 71,9% minder zichtbaar.³⁰ Ook hier geldt dus dat een trend waarneembaar lijkt naar het relatief steeds vaker aantreffen van slachtoffers van seksuele uitbuiting in de *minder* zichtbare

27 In vergelijking tot 680 (45,5%) van de 1.493 in 2012-2013 in [Figuur 3.4a](#).

28 In vergelijking tot 703 (35,3%) van de 1.994 in 2014-2016 in [Figuur 3.4a](#).

29 Dit komt overigens overeen met [Figuur 3.4a](#): $59+41+144+67=311$ meer zichtbaar (45,7%) versus $46+52+147+84+13+27=369$ minder zichtbaar (54,3%).

30 Ook dit komt overeen met [Figuur 3.4a](#): $41+29+28+33+45+19=195$ meer zichtbaar (27,7%) versus $50+45+32+104+110+122+19+12+14=508$ minder zichtbaar (72,3%).

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 kunnen worden gedaan.³¹ 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 lijkt. In het kader van de Wrp is dit zeer zorgelijk. Als deze in werking zou treden, zal het zicht op de minder zichtbare sectoren namelijk drastisch verminderen.³² 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 2012-2016 in totaal 1.222 slachtoffers (waarvan 244 in 2016) bij CoMensha zijn gemeld die alleen zijn uitgebuit buiten de seksindustrie en daarnaast nog 69 (waarvan 35 in 2016) die zowel binnen als buiten de seksindustrie zijn uitgebuit (totaal aldus 1.291). De specifieke sector waarbinnen deze uitbuiting heeft plaatsgevonden is een stuk vaker geregistreerd – namelijk gemiddeld in 76,7% (n=990) van de gevallen³³ – dan in geval van seksuele uitbuiting (zie [§3.3.1.1](#)). In [Figuur 3.5](#) zijn van deze 990 slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie de specifieke uitbuitingssectoren weergegeven.³⁴ Omdat 35 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'³⁵. In de figuur is met kleur een onderscheid gemaakt tussen de arbeidssectoren (de blauwe sectoren) en de andersoortige sectoren (de rode sectoren).

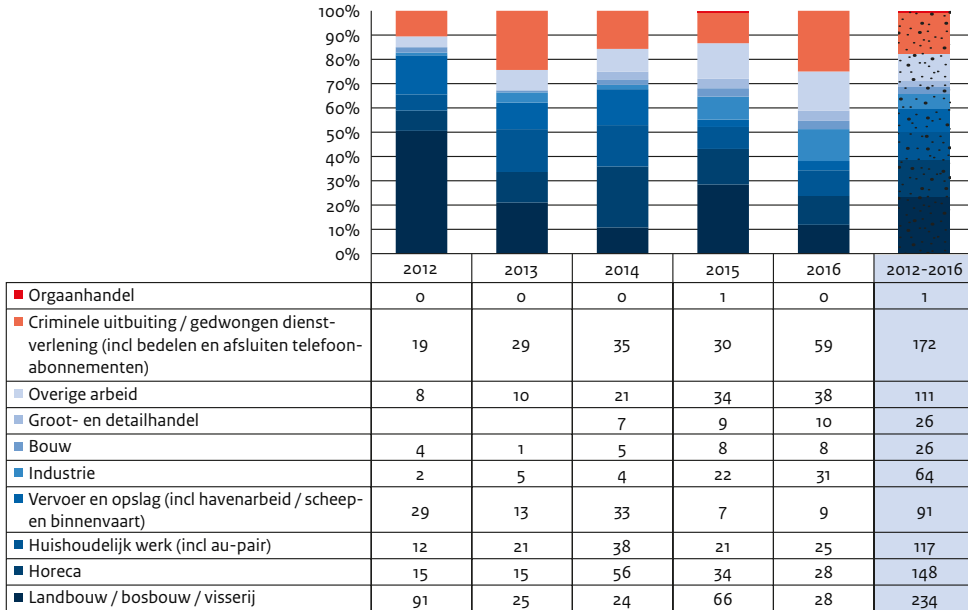
31 Daarbij kunnen tevens geen uitspraken worden gedaan over of er meer prostituees worden uitgebuit in bijvoorbeeld de meer zichtbare of juist de minder zichtbare sectoren (zie ook [Nationaal Rapporteur 2016](#) (Prostitutie en mensenhandel), p. 162).

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

33 In 2012: 69,5%; n=180, in 2013: 65,0%; n=119, in 2014: 80,8%; n=223, in 2015: 78,9%; n=232, in 2016: 84,6%; n=236.

34 Sinds 2014 bestaat binnen de uitbuitingsvorm 'uitbuiting buiten de seksindustrie' ook 'nog niet gewerkt' als registratiecategorie. Vanaf 2014 is hiervan vier keer sprake. Deze gevallen zijn in [Figuur 3.5](#) dus ook buiten beschouwing gelaten, oftewel als 'onbekend' beschouwd. Het is echter goed om op te merken dat dit niet het geval is in de jaren vóór 2014. Deze gevallen kwamen toen namelijk helemaal niet voor binnen de uitbuitingsvorm 'uitbuiting buiten de seksindustrie', want ze werden toen onder de uitbuitingsvorm 'nog niet gewerkt' geregistreerd.

35 Deze restcategorie bestaat uit: gezondheids-/welzijnszorg, productie en distributie van en handel in elektriciteit/aardgas/stoom/gekoelde lucht, informatie/communicatie en cultuur/sport/recreatie.



Figuur 3.5 Bij CoMensha gemelde slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie, naar sector indien bekend, per jaar³⁶ (N=990)

Bron: CoMensha-databestanden (2012-2016)

Het gaat ieder jaar bij een ruime meerderheid (gemiddeld bij 82,5%) 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 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). De jaren 2013 en 2016 vallen op in die zin dat maar liefst een kwart (24,0% respectievelijk 25,0%) van alle gemelde slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie, slachtoffers van criminele uitbuiting/gedwongen dienstverlening zijn. In 2016 is het absolute recordaantal van 61 slachtoffers van criminele uitbuiting/gedwongen dienstverlening gemeld: waarvan er 59 uitsluitend slachtoffer van criminele uitbuiting/gedwongen dienstverlening waren en 2 van tevens een vorm van arbeidsuitbuiting (deze twee slachtoffers zijn in [Figuur 3.5](#) derhalve bij de betreffende arbeidssector ingedeeld: eenmaal bij horeca en eenmaal bij huishoudelijk werk). Van 59 van voornoemde 61 slachtoffers is meer specifiek bekend waartoe zij zijn aangezet, waarbij 12 slachtoffers tot twee verschillende criminaliteits-/dienstverleningsvormen werden aangezet (de volgende aantallen tellen derhalve op tot 59+12=71). 34 slachtoffers zijn gedwongen tot het plegen van diefstal/vermogensdelicten,³⁷ 17 tot het plegen van drugsdelicten,³⁸ 12 tot bedelen,³⁹ 6 tot het afsluiten van telefoonabonnementen en 2 tot het werven van nieuwe slachtoffers.⁴⁰ De absolute en

36 Arbeidsuitbuiting versus criminele uitbuiting/gedwongen dienstverlening/orgaanhandel: $\chi^2=22,377$; $df=4$; $p=0,000$; $V=0,150$; $p=0,000$.

37 Tien van hen werden tevens gedwongen tot bedelen en een ander tevens tot het plegen van drugsdelicten.

38 Eén van hen werd aldus tevens gedwongen tot het plegen van diefstal/vermogensdelicten en een ander tevens tot het werven van nieuwe slachtoffers.

39 Tien van hen werden aldus tevens gedwongen tot het plegen van diefstal/vermogensdelicten.

40 Eén van hen werd aldus tevens gedwongen tot het plegen van drugsdelicten.

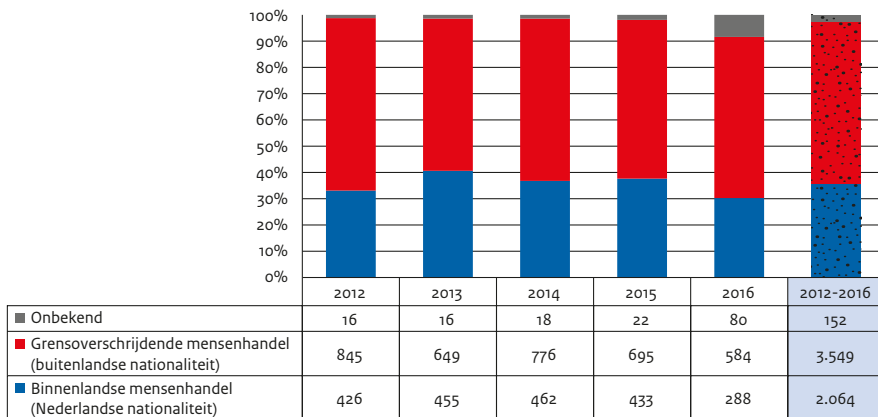
relatieve toename van de categorie criminele uitbuiting/gedwongen dienstverlening in 2016 heeft onder meer te maken met het opsporingsonderzoek 13 Oceans.

13 Oceans

Het gestegen aantal geregistreerde slachtoffers van criminele uitbuiting hangt vermoedelijk samen met de gegroeide aandacht voor deze uitbuitingsvorm. Een belangrijke aanjagende rol is daarbij gespeeld door het nog lopende opsporingsonderzoek 13 Oceans, waarin een viertal criminele netwerken die kinderen uit Oost-Europa zouden hebben uitgebuit centraal staan.⁴¹ De Universiteit Utrecht heeft in 2016 een onderzoek in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeken Documentatiecentrum (WODC) afgerond naar de criminele uitbuiting van kinderen en constateert nog verschillende tekortkomingen in de aanpak.⁴² Ook de Nationaal Rapporteur heeft daarop eerder gewezen en aandacht gevraagd voor de signalering van criminele uitbuiting in de gehele strafrechtsketen.⁴³

3.3.2 Mensenhandelroutes: binnenlandse of grensoverschrijdende mensenhandel

Figuur 3.6 toont of de 5.765 slachtoffers die in 2012-2016 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 derhalve 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, zie §1.1.1).



Figuur 3.6 Bij CoMensha gemelde slachtoffers naar mensenhandelroute, per jaar⁴⁴ (N=5.765)

Bron: CoMensha-databestanden (2012-2016)

41 Brief van de minister van Veiligheid en Justitie inzake de stand van zaken onderzoeksteam 13 Oceans d.d. 4 oktober 2016.

42 Bos et al., 2016.

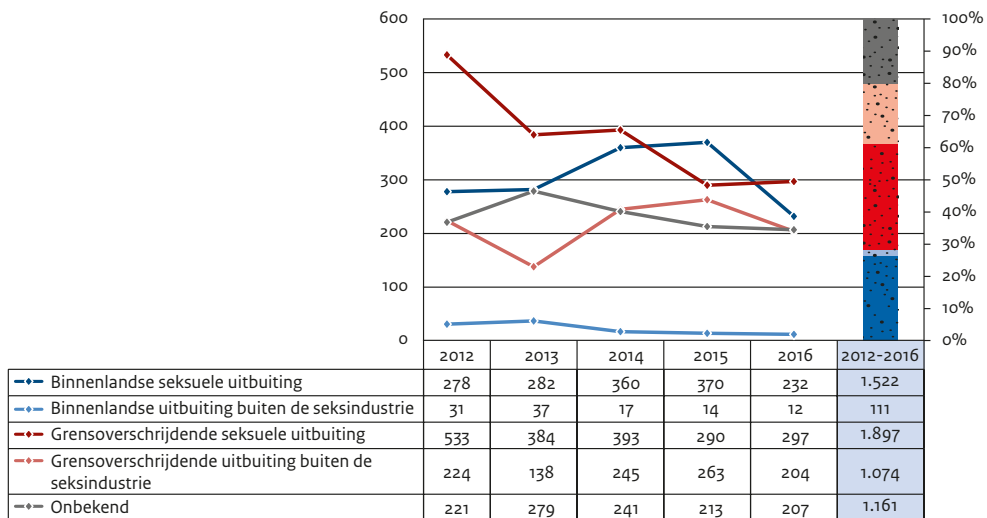
43 Nationaal Rapporteur 2016 (Zicht op kwetsbaarheid, Een verkennend onderzoek naar de kwetsbaarheid van kinderen voor mensenhandel), pp. 83-84.

44 $\chi^2=170,602$; $df=8$; $p=0,000$; $V=0,122$; $p=0,000$.

Voorgaande figuur laat zien dat van alle slachtoffers die bij CoMensha in beeld zijn gemiddeld ruim een derde (35,8%, zie de totaal kolom) Nederlandse slachtoffers, oftewel slachtoffers van binnenlandse mensenhandel, betreft. In 2016 is zowel absoluut als relatief sprake van minder Nederlandse slachtoffers dan in de drie jaren ervoor. Ook is in dit jaar een aanzienlijke stijging zichtbaar van het aantal slachtoffers van wie de nationaliteit onbekend is. Dit heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat melders middels onvolledige meldingen proberen te voldoen aan de Wbp en met het feit dat melden voor veel instanties vrijblijvend is.

3.3.3 Vier groepen slachtoffers

De slachtoffers die in **Figuur 3.7** de groep 'binnenlandse seksuele uitbuiting' (BL-SU) vormen, bestaan uit de slachtoffers die in **Figuur 3.3** bij seksuele uitbuiting of bij zowel seksuele als uitbuiting buiten de seksindustrie zijn ingedeeld en die tevens in **Figuur 3.6** bij binnenlandse mensenhandel zijn ingedeeld. Voorts bestaat de groep 'binnenlandse uitbuiting buiten de seksindustrie' (BL-UBS) uit de Nederlandse slachtoffers die uitsluitend buiten de seksindustrie zijn uitgebuit, de groep 'grensoverschrijdende seksuele uitbuiting' (GO-SU) uit de buitenlandse slachtoffers die in ieder geval seksueel zijn uitgebuit en de groep 'grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie' (GO-UBS) uit de buitenlandse slachtoffers die uitsluitend buiten de seksindustrie zijn uitgebuit. In de resterende groep 'onbekend' zitten de slachtoffers waarbij de uitbuïtingsvorm en/of de mensenhandelroute/nationaliteit niet bekend was.



Figuur 3.7 Bij CoMensha gemelde slachtoffers naar mensenhandelvorm, per jaar⁴⁵ (N=5.765)

Bron: CoMensha-databestanden (2012-2016)

De totaal kolom in de figuur (ten opzichte van de rechter-as) laat zien dat van alle bij CoMensha gemelde slachtoffers gemiddeld bijna een derde (32,9%) slachtoffer is van GO-SU, ruim een kwart (26,4%) van BL-SU, bijna een vijfde (18,6%) van GO-UBS en slechts 1,9% van BL-UBS. De resterende 20,1% van alle gemelde slachtoffers konden niet worden ingedeeld in één van deze vier groepen. Wanneer vervolgens naar de trend-

45 $\chi^2=163,833$; $df=16$; $p=0,000$; $V=0,084$; $p=0,000$. Wald χ^2 (mensenhandelvorm*jaar)= 1049,063; $df=5$; $p=0,000$.

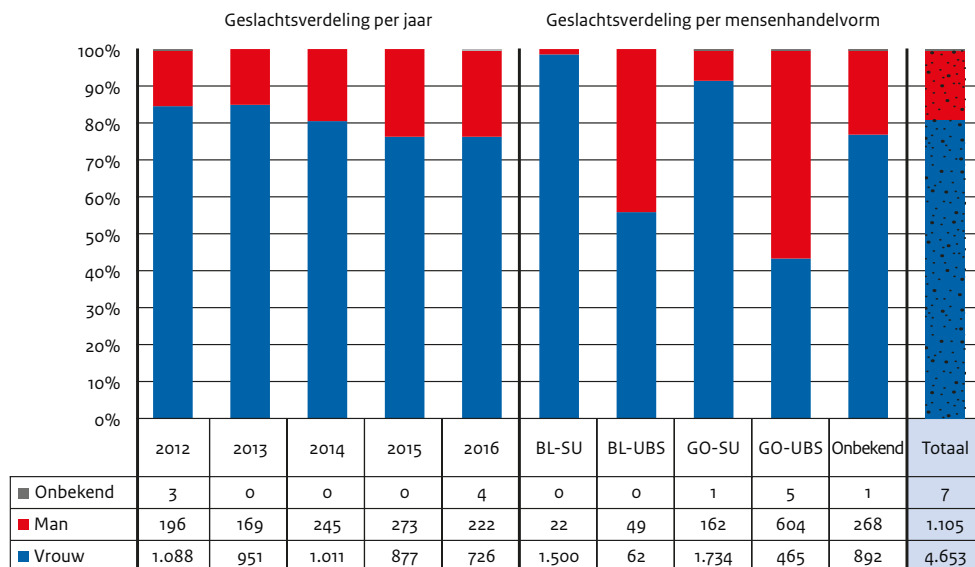
lijnen wordt gekeken (ten opzichte van de linker-as) dan valt op dat het aantal gemelde slachtoffers van GO-SU in de afgelopen vijf jaren flink is gedaald (ook zonder de sub-3-gevallen): van 533 in 2012 naar 290/297 in de twee meest recente jaren (2015/2016). De andere grensoverschrijdende mensenhandelvorm (GO-UBS) fluctueert tussen de 200 en 250 slachtoffers per jaar (met uitzondering van 2013 waarin dit aantal aanzienlijk lager lag). Het aantal van 232 BL-SU slachtoffers in 2016 betreft het kleinste aantal in vijf jaar tijd. In de twee jaren ervoor (2014/2015) was nog sprake van 360 respectievelijk 370 gemelde BL-SU slachtoffers.

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 weer van de 5.765 bij CoMensha gemelde slachtoffers in de periode 2012-2016, zowel per jaar als per mensenhandelvorm.



Figuur 3.8 Geslacht van de bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar⁴⁶ en per mensenhandelvorm⁴⁷ (N=5.765)

Bron: CoMensha-databestanden (2012-2016)

Gemiddeld is ongeveer één op de vijf (19,2%) gemelde slachtoffers man (zie de totaalkolom). 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 15,2%/15,1% in 2012/2013 naar

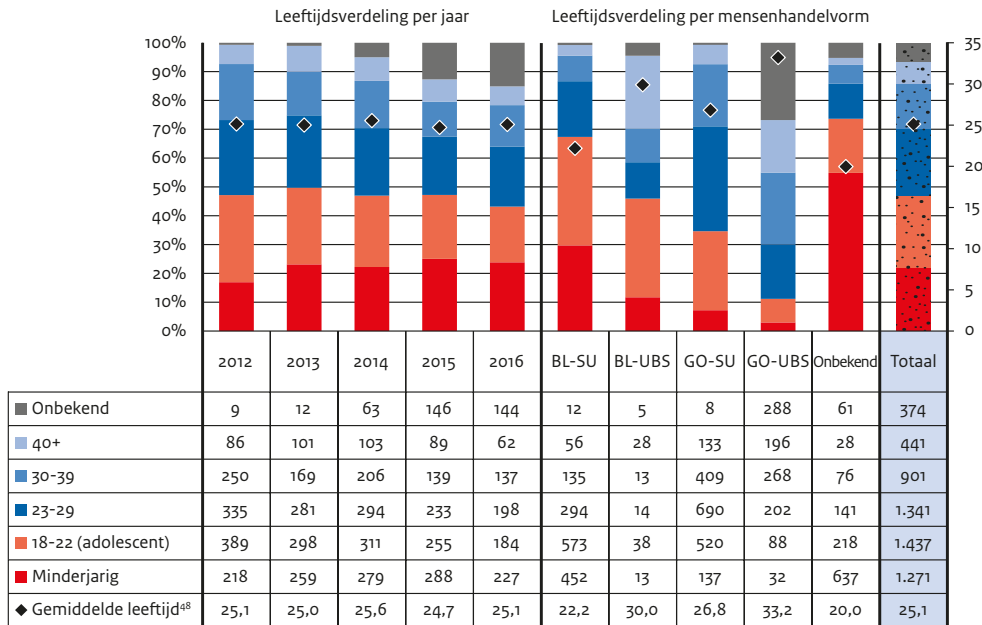
46 Vrouw versus man (exclusief de categorie 'onbekend'): $\chi^2=51,255$; $df=4$; $p=0,000$; $V=0,094$; $p=0,000$.

47 Vrouw versus man (exclusief de categorie 'onbekend'): $\chi^2=1463,251$; $df=4$; $p=0,000$; $V=0,504$; $p=0,000$.

23,7%/23,3% in 2015/2016). Dit komt doordat ruim de helft (56,2%) van de slachtoffers GO-UBS mannelijke slachtoffers betreffen en deze groep slachtoffers in vijf jaar tijd ongeveer even groot is gebleven, terwijl het aantal slachtoffers van seksuele uitbuiting (zowel BL-SU met gemiddeld slechts 1,4% mannen, als GO-SU met gemiddeld 8,5% mannen) is gedaald (zie [Figuur 3.7](#)): het relatieve aandeel mannen neemt hierdoor toe. Verder laat de figuur zien dat het percentage mannen met name – en zoals verwacht – samenhangt met de uitbuitingsvorm 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 5.765 bij CoMensha gemelde slachtoffers in 2012-2016, 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.



Figuur 3.9 Leeftijd van de bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar⁴⁸ en per mensenhandelvorm⁴⁹ (N=5.765)

Bron: CoMensha-databestanden (2012-2016)

48 Leeftijd in categorieën: $\chi^2=394,243$; $df=20$; $p=0,000$; $V=0,131$; $p=0,000$ / gemiddelde leeftijd: $F=1,159$; $df=4$; $p=0,327$.

49 Leeftijd in categorieën: $\chi^2=2808,686$; $df=20$; $p=0,000$; $V=0,349$; $p=0,000$ / gemiddelde leeftijd: $F=383,770$; $df=4$; $p=0,000$; $p(\text{verschil BL-SU met alle andere groepen})=0,000$; $p(\text{verschil onbekend met alle andere groepen})=0,000$; $p(\text{verschil GO-SU met GO-UBS})=0,000$.

Gemiddeld is ongeveer de helft (47,0%) van de gemelde slachtoffers jonger dan 23 jaar (22,0% is minderjarig en 24,9% is adolescent) en nog geen kwart (23,3%) is dertig jaar of ouder. De gemiddelde leeftijd is 25,1 jaar ten tijde melding bij CoMensha (zie de totaal kolom). Zowel de gemiddelde leeftijd als de leeftijdsverdeling in categorieën verschilt niet veel per jaar. Wel valt op dat in de twee meest recente jaren (2015 en 2016) bij een veel groter deel van de gemelde slachtoffers de leeftijd niet bekend is. Dit heeft waarschijnlijk wederom te maken met het willen voldoen aan de Wbp en het feit dat melden vaak vrijblijvend is. De leeftijd van de gemelde slachtoffers verschilt echter wel 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 67,3% minderjarigen en adolescenten (en een gemiddelde leeftijd van 22,2 jaar) het meest van de groep GO-UBS met 11,2% minderjarigen en adolescenten (en een gemiddelde leeftijd van 33,2 jaar). Voorts blijkt dat de slachtoffers die niet ingedeeld konden worden in één van de vier groepen zeer veel minderjarigen betreffen, zowel absoluut (n=637) als relatief (54,9%).

Nationaliteit en herkomstregio

In totaal hebben de 5.765 bij CoMensha gemelde slachtoffers in 2012-2016 118⁵⁰ verschillende nationaliteiten. In [Tabel 3.1](#) staan de vijf meest voorkomende nationaliteiten genoemd, zowel voor ieder jaar afzonderlijk, als per mensenhandelvorm.⁵¹ Tussen haakjes is telkens het betreffende aantal slachtoffers genoemd.⁵²

Tabel 3.1 Top-5 nationaliteiten van de bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar en per mensenhandelvorm (N=5.765)

	2012 n=1.287	2013 n=1.120	2014 n=1.256	2015 n=1.150	2016 n=952	BL-SU n=1.522	BL-UBS n=111	GO-SU n=1.897	GO-UBS n=1.074	Onbekend n=1.161	Totaal N=5.765
Nederland	1 (426)	1 (455)	1 (462)	1 (433)	1 (288)	1 (1.522)	1 (111)			1 (431)	1 (2.064)
Roemenië	5 (70)	3 (63)	3 (90)	4 (44)	3 (66)			1 (280)			2 (333)
Polen			2 (94)	2 (90)	2 (69)				1 (237)		2 (333)
Hongarije	2 (128)	2 (87)						2 (241)	4 (62)		4 (327)
Bulgarije	4 (82)	4 (60)	5 (55)	3 (85)	5 (41)			4 (172)	3 (130)		5 (323)
Nigeria	3 (92)	5 (54)		4 (44)	4 (46)			3 (234)			
Filipijnen			4 (75)						2 (139)		
Sierra Leone								5 (116)			
China									5 (55)		
Guinee										2 (64)	

50 Exclusief 'staatloos' en 'onbekend'.

51 Zie voor de aantallen slachtoffers binnen alle 118 voorkomende nationaliteiten, per jaar en per mensenhandelvorm: [Bijlage 2, Tabel B3.1](#).

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

	2012 n=1.287	2013 n=1.120	2014 n=1.256	2015 n=1.150	2016 n=952	BL-SU n=1.522	BL-UBS n=111	GO-SU n=1.897	GO-UBS n=1.074	Onbekend n=1.161	Totaal N=5.765
Eritrea										3 (58)	
Vietnam										4 (54)	
Afghanistan										5 (38)	

Bron: CoMensha-databestanden (2012-2016)

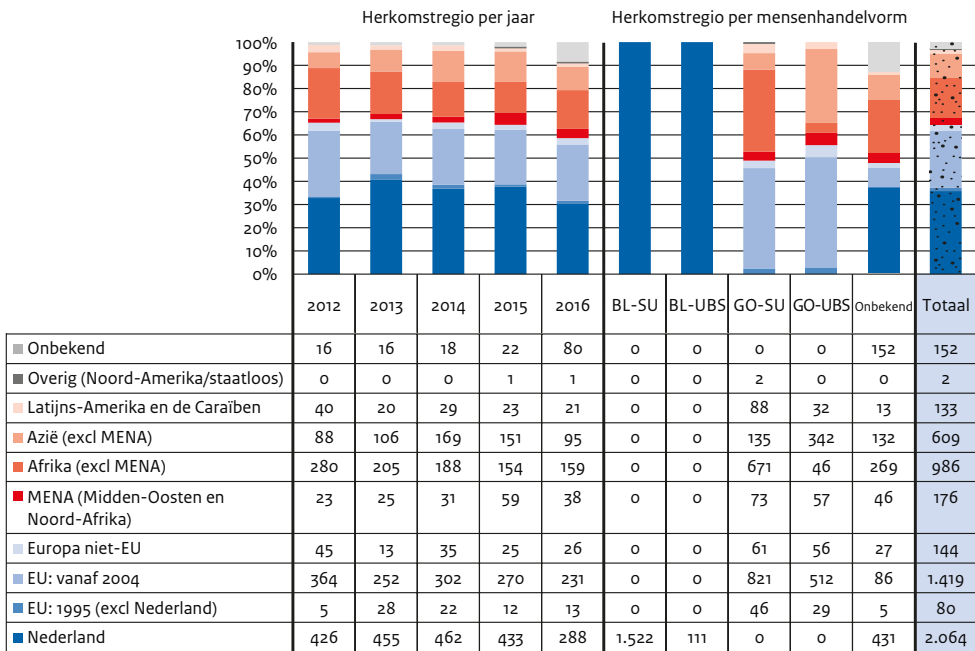
De top-5 over het totaal bestaat uit Nederland en vier Midden- en Oost-Europese landen die in 2004 of 2007 tot de Europese Unie (EU) zijn toegetreden, te weten: Roemenië, Polen, Hongarije en Bulgarije. Tezamen vormen de slachtoffers met deze vijf nationaliteiten een meerderheid (n=3.380; 58,6%).

Ondanks de forse daling van het aantal Nederlandse slachtoffers in 2016, staat ook in dit meest recente jaar en net als in alle voorgaande jaren, de Nederlandse nationaliteit met stip bovenaan. Verder valt op dat daar waar in 2012 en 2013 Hongarije nog voorkwam in de top-5 (op een tweede plek maar liefst), deze nationaliteit sindsdien geen onderdeel meer uitmaakt van de jaarlijkse top-5.⁵³ Polen heeft vanaf 2014 deze plek ingenomen, wat vooral slachtoffers van grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie betreffen (zie hierna). Voorts behoren Roemenië en Bulgarije ieder jaar tot de jaarlijkse top-5 en geldt dit ook vrijwel ieder jaar voor Nigeria (met uitzondering van 2014).

De binnenlandse mensenhandelvormen (BL-SU en BL-UBS) bestaan uiteraard uitsluitend uit Nederlandse slachtoffers, de groepen zijn immers gebaseerd op slachtoffers met de Nederlandse nationaliteit (zie §3.3.2). Voor wat betreft de grensoverschrijdende vormen geldt 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 Sierra Leone. Bij GO-UBS staat juist Polen (die überhaupt niet voorkomt in de top-5 van GO-SU) op de eerste plek en is in deze top-5 verder 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 na, totaál andere landen laat zien. Later, uit Tabel 3.2 zal blijken dat deze slachtoffers vrijwel allemaal minderjarige slachtoffers betreffen.

In Figuur 3.10 zijn de bij CoMensha gemelde slachtoffers in 2012-2016, 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.

53 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-gevallen (oftewel de uitsluitend KMar meldingen die geen slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie betreffen) buiten beschouwing zijn gelaten (zie §1.1.2).



Figuur 3.10 Herkomstregio van de bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar⁵⁴ en per mensenhandelvorm⁵⁵ (N=5.765)

Bron: CoMensha-databestanden (2012-2016)

De totaalkolom in de figuur laat zien dat gemiddeld een meerderheid (64,3%) van de gemelde slachtoffers afkomstig is uit Europa, waaronder 35,8% uit Nederland en 24,6% uit landen die sinds 2004 tot de EU zijn toegetreden. De meeste slachtoffers die in Nederland in beeld komen, komen dus niet van heel ver. Verder is ruim één op de zes slachtoffers (17,1%) afkomstig uit een Afrikaans land (exclusief MENA-landen) en zo'n één op de tien slachtoffers (10,6%) uit Azië (exclusief MENA-landen).

De herkomstregio's verschillen jaarlijks niet heel erg in de weergegeven periode. Hetgeen met name opvalt is dat sinds 2013 ieder jaar sprake is van in verhouding wat minder Nederlandse slachtoffers en in 2016 al helemaal – zowel absoluut als relatief (vergelijk de 30,3% (n=288) Nederlandse slachtoffers in 2016 met 40,6% (n=455) Nederlandse slachtoffers in 2013). Ook in deze figuur valt verder op dat van een veel groter deel – zowel absoluut als relatief – van de gemelde slachtoffers in 2016 de nationaliteit/herkomstregio niet bekend is. Voorts bestaan de twee grensoverschrijdende mensenhandelvormen (GO-SU en GO-UBS) beide voor een aanzienlijk deel (43,3% respectievelijk 47,7%) uit slachtoffers afkomstig uit landen die sinds 2004 tot de EU zijn toegetreden. Maar daar waar vervolgens 35,4% van de GO-SU-slachtoffers afkomstig is uit een Afrikaans land (exclusief MENA-landen), is 31,8% van de GO-UBS-slachtoffers

54 Nederland versus EU: vanaf 2004 versus Afrika (excl MENA) versus Azië (excl MENA) versus overige herkomstregio's: $\chi^2=96,750$; $df=16$; $p=0,000$; $V=0,066$; $p=0,000$.

55 Nederland versus EU: vanaf 2004 versus Afrika (excl MENA) versus Azië (excl MENA) versus overige herkomstregio's: $\chi^2=5535,661$; $df=16$; $p=0,000$; $V=0,497$; $p=0,000$.

afkomstig uit Azië (exclusief MENA-landen). De slachtoffers die niet in één van de vier groepen konden worden ingedeeld blijken vooral afkomstig uit Nederland (37,1%) of Afrika (23,2%).

3.4.1 Uitgelicht: minderjarige slachtoffers

In deze subparagraaf wordt extra aandacht besteed aan de 1.271 (zie [Figuur 3.9](#)) bij CoMensha gemelde *minderjarige* slachtoffers in 2012-2016. De verhouding meisje: jongen voor minderjarigen is eigenlijk niet anders dan de totale verhouding vrouwelijk slachtoffer: mannelijk slachtoffer (zie [Figuur 3.8](#)). Ook bij de minderjarigen is aldus zo'n één op de vijf een jongen (19,4%). Wat verder wel opvallend is, is dat maar liefst de helft (50,1%; n=637) van de minderjarigen niet kon worden ingedeeld in één van de vier mensenhandelvormen, omdat met name de uitbuitingsvorm (en in sommige gevallen (ook) de 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 11,7% niet worden ingedeeld in één van de vier mensenhandelvormen). De andere helft van de minderjarige slachtoffers die wel konden worden ingedeeld betreffen bijna allemaal slachtoffers van seksuele uitbuiting, en dan met name binnenlandse seksuele uitbuiting (BL-SU: 35,6%; 452, GO-SU: 10,8%; 137). Slechts in totaal 45 minderjarige slachtoffers (3,5%) zijn ingedeeld bij BL-UBS of GO-UBS.

In totaal hebben de 1.271 bij CoMensha gemelde minderjarige slachtoffers in 2012-2016 74⁵⁶ verschillende nationaliteiten. In [Tabel 3.2](#) staan de vijf meest voorkomende nationaliteiten genoemd, zowel voor ieder jaar afzonderlijk, als per mensenhandelvorm (al is dit laatste wat minder interessant, nu de helft niet kon worden ingedeeld).⁵⁷ Tussen haakjes is telkens het betreffende aantal slachtoffers genoemd.⁵⁸

56 Exclusief 'onbekend'.

57 Zie voor de aantallen minderjarige slachtoffers binnen alle 74 voorkomende nationaliteiten, per jaar en per mensenhandelvorm: [Bijlage 2, Tabel B3.2](#).

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

Tabel 3.2 Top-5⁵⁹ nationaliteiten van de bij CoMensha gemelde minderjarige slachtoffers, per jaar en per mensenhandelvorm (N=1.271)

	2012 n=218	2013 n=259	2014 n=279	2015 n=288	2016 n=227	BL-SU n=452	BL-UBS n=13	GO-SU n=137	GO-UBS n=32	Onbekend n=637	Totaal N=1.271
Nederland	1 (141)	1 (165)	1 (145)	1 (160)	1 (95)	1 (452)	1 (13)			1 (241)	1 (706)
Guinee	2 (21)	2 (22)	3 (10)		4 (8)			1 (19)		4 (44)	2 (64)
Eritrea			2 (28)	4 (17)	3 (10)					2 (53)	3 (58)
Vietnam				3 (22)	2 (26)			5 (8)		3 (48)	4 (57)
Afghanistan				2 (28)	5 (7)					5 (38)	5 (41)
Syrië				5 (13)							
Albanië			4' (8)								
Nigeria			4' (8)					3 (11)			
Sierra Leone	3 (8)	3 (13)						2 (18)			
Mongolië		4 (6)									
Roemenië	5 (5)							4 (10)			
Angola	4 (6)										
Bosnië en Herzegovina									1 (6)		

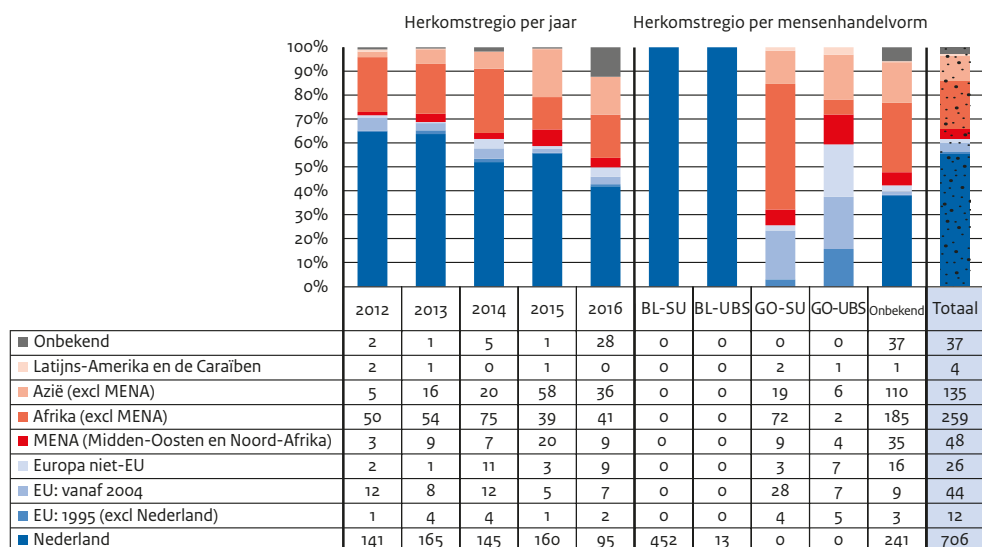
Bron: CoMensha-databestanden (2012-2016)

De top-5 nationaliteiten van minderjarige slachtoffers blijkt er heel anders uit te zien dan de totale top-5 nationaliteiten van alle slachtoffers (vergelijk met Tabel 3.1). Minderjarigen hebben, op de Nederlandse nationaliteit na, het vaakst een Guineese, Eritrese, Vietnamese of Afgaanse nationaliteit. Dit zijn overigens ook precies de vier nationaliteiten die in Tabel 3.1 plek twee tot en met vijf vervullen binnen de slachtoffers die niet konden worden ingedeeld in één van de vier mensenhandelvormen.

Hoewel ook bij de minderjarigen de Nederlandse nationaliteit ieder jaar met afstand de eerste plek vervult, is het absolute aantal minderjarigen in 2016 aanzienlijk lager (n=95) dan in de jaren ervoor (tussen de 141 in 2012 en 165 in 2013). 452 (64,0%) van de totaal 706 Nederlandse minderjarigen is slachtoffer van BL-SU en vrijwel alle resterende Nederlandse minderjarigen (op 1,8% BL-UBS na) konden niet worden ingedeeld in een mensenhandelvorm (34,1%; n=241).

In [Figuur 3.11](#) zijn de bij CoMensha gemelde minderjarige slachtoffers in 2012-2016, per jaar en per mensenhandelvorm (al is dit laatste wat minder interessant, nu de helft niet kon worden ingedeeld), ingedeeld in acht 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 Wanneer sprake is van een nationaliteit die wel tot de top-5 behoort, maar minder dan vijf slachtoffers telt, dan is deze nationaliteit niet opgenomen. Om deze reden bestaat de top-5 in 2013 maar uit vier nationaliteiten en de top-5 van GO-UBS maar uit één nationaliteit.



Figuur 3.11 Herkomstregio van de bij CoMensha gemelde minderjarige slachtoffers, per jaar⁶⁰ en per mensenhandelvorm⁶¹ (N=1.271)

Bron: CoMensha-databestanden (2012-2016)

Gemiddeld is 55,5% van de minderjarigen afkomstig uit Nederland (zie de totaalkolom). Daarnaast komt gemiddeld een vijfde (20,4%) van de minderjarige slachtoffers uit Afrika (exclusief MENA-landen) en een tiende (10,6%) uit Azië (exclusief MENA-landen). Het aandeel Nederlandse slachtoffers binnen minderjarigen is afgenomen: van 64,7% in 2012 naar 41,9% in 2016. Het percentage Afrikaanse minderjarigen fluctueert tussen de 13,5% in 2015 en de 26,9% in 2014 en in de twee meest recente jaren is het aandeel minderjarige slachtoffers afkomstig uit Azië⁶² aanzienlijk groter (2015: 20,1% en 2016: 15,9%) dan in de jaren ervoor (tussen de 2,3% in 2012 en 7,2% in 2014).

3.4.2 Uitgelicht: sub-3-gevallen (uitsluitend door de KMar gemelde personen die geen slachtoffer van uitbuiting buiten de seksindustrie zijn)

In §1.1.2 is verantwoord waarom de sub-3-gevallen, oftewel de uitsluitend door de KMar gemelde personen die geen slachtoffer van uitbuiting buiten de seksindustrie zijn, in deze monitor tot nu toe in de cijfers telkens buiten beschouwing zijn gelaten. Omdat de Nationaal Rapporteur echter wel belang hecht aan het in beeld brengen van grensoverschrijdende prostitutie (omdat dit kan leiden tot uitbuiting, in dit geval tot GO-SU), is hieraan in deze subparagraaf aandacht besteed. In 2012-2016 gaat het in totaal om 1.314 sub-3-gevallen (dit kan worden afgeleid uit [Figuur 3.2](#)).

60 Nederland versus EU: vanaf 2004 versus Afrika (excl MENA) versus Azië (excl MENA): $\chi^2=82,313$; $df=12$; $p=0,000$; $V=0,155$; $p=0,000$.

61 EU: vanaf 2004 versus Afrika (excl MENA) versus Azië (excl MENA): $\chi^2=74,031$; $df=4$; $p=0,000$; $V=0,291$; $p=0,000$.

62 Dit komt met name door minderjarige slachtoffers met een Vietnamese nationaliteit (22 in 2015 en 26 in 2016), zie [Tabel 3.2](#).

Tabel 3.3 toont een overzicht van de persoonskenmerken (geslacht, minder-/meerderjarigheid en herkomstregio) van de sub-3-gevallen die in 2012-2016 bij CoMensha zijn gemeld.

Tabel 3.3 Persoonskenmerken van de uitsluitend door de KMar bij CoMensha gemelde personen die geen slachtoffer van uitbuiting buiten de seksindustrie zijn (de sub-3-gevallen), per jaar⁶³ (N=1.314)

	2012	2013	2014	2015	2016	2012-2016
Vrouw	99,3%	100%	99,3%	99,4%	100%	99,5%
Meerderjarig	98,6%	100%	98,7%	97,7%	100%	98,9%
EU: vanaf 2004	91,3%	92,4%	91,5%	88,9%	85,6%	90,9%
Totaal	424	317	305	171	97	1.314

Bron: CoMensha-databestanden (2012-2016)

Uit de tabel blijkt duidelijk dat de sub-3-gevallen een zeer homogene groep personen betreft. Het gaat vrijwel altijd om vrouwelijke, meerderjarige personen afkomstig uit landen die vanaf 2004 tot de EU zijn toegetreden. Deze landen betreffen met name: Bulgarije (34,8%; n=457), Roemenië (34,4%; n=452) en Hongarije (18,2%; n=239), welke landen overigens respectievelijk de vierde, eerste en tweede plek innemen in de top-5 nationaliteiten van slachtoffers van GO-SU in 2012-2016 (zie Tabel 3.1).

3.5 Melders van de vier groepen slachtoffers

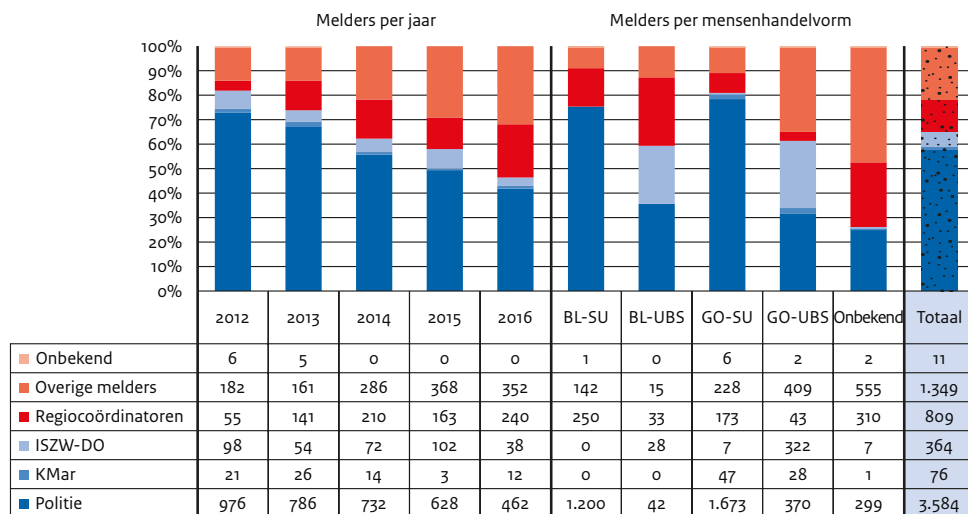
Verschillende instanties melden slachtoffers bij CoMensha. Idealiter geldt dat alle instanties en personen die met slachtoffers te maken krijgen, deze melden bij CoMensha. De Nationale Politie en de KMar worden hiertoe zelfs in regelgeving aangespoord. Maar helaas worden nog lang niet alle slachtoffers 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 betreffen de 5.765 bij CoMensha gemelde slachtoffers in 2012-2016 in totaal 6.193 meldingen.⁶⁴ 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 en ISZW-DO. De 'rode groepen melders' betreffen: regiocoördinatoren en overige melders.⁶⁵

⁶³ Er kon niet worden voldaan aan de voorwaarden van de chi-kwadraattoets vanwege het feit dat deze groep personen ieder jaar vrijwel dezelfde homogene groep personen betreft.

⁶⁴ 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.

⁶⁵ Onder deze laatste groep melders vallen opvanginstellingen, jongereninstellingen, jeugdzorg, ambulante hulpverlening, Fairwork, advocatuur, juridische en maatschappelijke dienstverlening, IND, terugkeerorganisaties (zoals IOM), internationale melders en overige.



Figuur 3.12 Meldingen van slachtoffers naar melder, per jaar⁶⁶ en per mensenhandelvorm⁶⁷ (N=6.193)

Bron: CoMensha-databestanden (2012-2016)

Politiemeldingen

In alle jaren is de politie de grootste melder, gemiddeld neemt zij 57,9% van alle meldingen voor haar rekening (zie de totaalkolom in voorgaande figuur). Daarnaast blijkt dat de politie ruim driekwart van alle meldingen over slachtoffers van seksuele uitbuiting doet (75,3% van de BL-SU-meldingen en 78,4% van de GO-SU-meldingen); rond een derde van alle meldingen over slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie (35,6% van de BL-UBS-meldingen en 31,5% van de GO-UBS-meldingen); en ongeveer een kwart van alle meldingen over slachtoffers die niet konden worden ingedeeld in één van de vier mensenhandelvormen (25,5%). Dit laatste betreft 8,3% (n=299) van alle 3.584 politiemeldingen in 2012-2016. Het aantal meldingen afkomstig van de politie is, zowel absoluut als relatief, sterk afgenomen in de afgelopen vijf jaren: van 72,9% in 2012 (n=976) naar 41,8% in 2016 (n=462). Deze daling is waarschijnlijk te relateren aan minder capaciteit voor de bestrijding van mensenhandel vanwege andere prioriteitsstellingen (met name op mensensmokkel in het licht van de toegenomen migratie- en vluchtelingenstroom),⁶⁸ en mogelijk ook aan expertiseverlies als gevolg van de reorganisatie van de Nationale Politie sedert 2013.⁶⁹ Hierover heeft de Nationaal Rapporteur al meermalen haar zorgen geuit. Zij heeft in dit kader aanbevolen dat binnen de aanpak van mensensmokkel ook oog moet zijn voor signalen van men-

66 Politie: $\chi^2=244,078$; $df=4$; $p=0,000$; $V=0,206$; $p=0,000$ / KMar: $\chi^2=19,944$; $df=4$; $p=0,001$; $V=0,059$; $p=0,001$ / ISZW-DO: $\chi^2=29,994$; $df=4$; $p=0,000$; $V=0,072$; $p=0,000$ / regiocoördinatoren: $\chi^2=209,669$; $df=4$; $p=0,000$; $V=0,191$; $p=0,000$ / overige melders: $\chi^2=258,046$; $df=4$; $p=0,000$; $V=0,212$; $p=0,000$.

67 Politie: $\chi^2=1759,515$; $df=4$; $p=0,000$; $V=0,552$; $p=0,000$ / KMar: $\chi^2=68,675$; $df=4$; $p=0,000$; $V=0,109$; $p=0,000$ / ISZW-DO: $\chi^2=1364,061$; $df=4$; $p=0,000$; $V=0,486$; $p=0,000$ / regiocoördinatoren: $\chi^2=311,850$; $df=4$; $p=0,000$; $V=0,233$; $p=0,000$ / overige melders: $\chi^2=826,142$; $df=4$; $p=0,000$; $V=0,379$; $p=0,000$.

68 Vgl. de Brief van de minister van VenJ d.d. 29 november 2016 inzake 'Investering in aanpak mensenhandel', p. 3.

69 Nationaal Rapporteur 2016 (Monitor mensenhandel, Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015), §1.3, §5.2 en pp. 43-44. Overigens werkt de Politieacademie momenteel aan de doorontwikkeling van de opleiding van mensenhandel-rechercheurs.

senhandel (gezien de verwevenheid tussen deze twee fenomenen) en tevens dat de beschikbare capaciteit voor de bestrijding van mensenhandel niet lijdt onder de bestrijding van mensensmokkel.⁷⁰

KMar- en ISZW-DO-meldingen

Met het uitsluiten van de sub-3-gevallen (de personen die uitsluitend door de KMar bij CoMensha zijn gemeld die geen slachtoffer van uitbuiting buiten de seksindustrie zijn) is het aantal meldingen afkomstig van de KMar verwaarloosbaar. Het gaat gemiddeld om slechts 1,2% (n=76: waarvan 28 meldingen slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie betreffen en 48 meldingen betrekking hebben op slachtoffers die tevens door een andere melder bij CoMensha zijn gemeld). Het aandeel meldingen afkomstig van ISZW-DO is gemiddeld 5,9%. Van alle GO-UBS-meldingen is ruim een kwart afkomstig van ISZW-DO. Anderzijds betreft dit (de GO-UBS-meldingen door ISZW-DO), zoals verwacht, het grote merendeel van alle ISZW-DO-meldingen (88,5%; 322 van alle 364 ISZW-DO-meldingen in 2012-2016). Verder valt op dat in 2016 zowel absoluut als relatief minder meldingen afkomstig waren van ISZW-DO (n=38; 3,4% in vergelijking tot tussen de 54 meldingen (4,6%) in 2013 en de 102 meldingen (8,1%) in 2015). De reden hiervoor is dat ISZW-DO in 2016 relatief veel onderzoeken met slechts een zeer klein aantal slachtoffers heeft opgepakt.⁷¹

Overige meldingen

De meldingen afkomstig van regiocoördinatoren en overige melders gezamenlijk betreffen gemiddeld ruim een derde (34,8%) van alle meldingen. Ze nemen in verhouding een groter aandeel van de meldingen van slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie voor hun rekening (40,7% van de BL-UBS-meldingen en 38,5% van de GO-UBS-meldingen),⁷² dan van de meldingen van slachtoffers van seksuele uitbuiting (24,6% van de BL-SU-meldingen en 18,8% van de GO-SU-meldingen). In absolute aantallen doen ze overigens wel wat meer melding van slachtoffers van seksuele uitbuiting (392 BL-SU + 401 GO-SU = 793 seksuele uitbuiting versus 48 BL-UBS + 452 GO-UBS = 500 uitbuiting buiten de seksindustrie). Verder valt op dat deze melders het overgrote deel (73,7%) van de meldingen doen over slachtoffers die vanwege ontbrekende informatie niet konden worden ingedeeld in één van de vier mensenhandelvormen. Dit laatste betreft maar liefst 40,1% (n=865) van alle 2.158 meldingen afkomstig van regiocoördinatoren en overige melders in 2012-2016. Wanneer dit vergeleken wordt met de eerdergenoemde 8,3% van alle politiemeldingen, dan blijkt aldus dat regiocoördinatoren 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 regiocoördinatoren en overige melders gezamenlijk in de afgelopen vijf jaren, zowel absoluut als relatief, juist zijn toegenomen: van 237 meldingen (17,7%) in 2012 naar 592 meldingen (53,6%) in 2016.

3.5.1 Regionale politiemeldingen

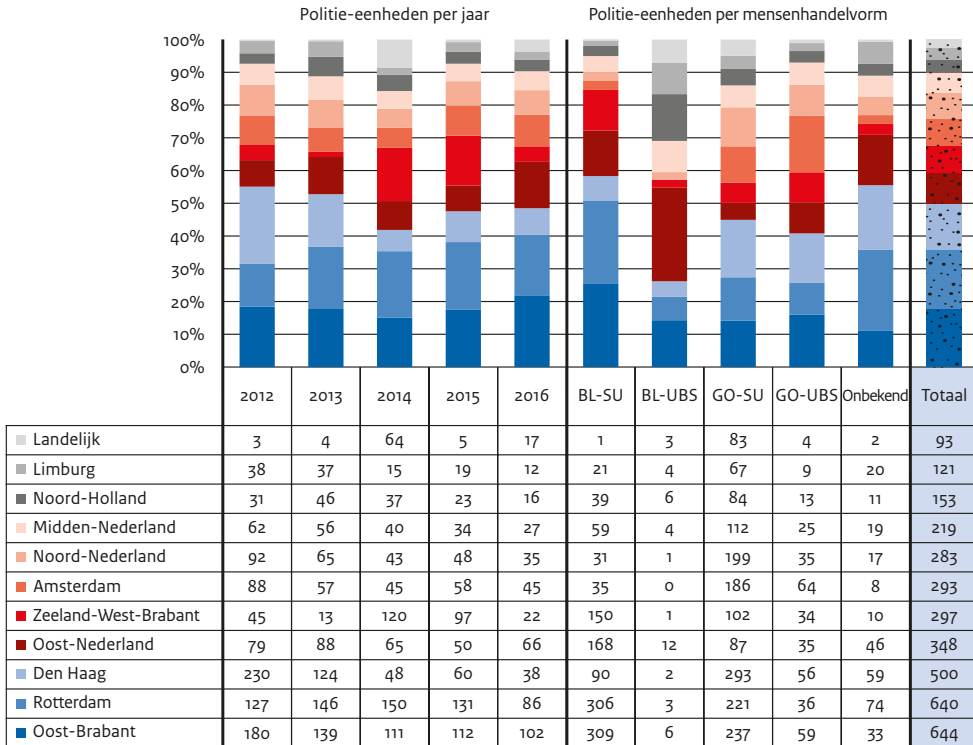
In en onder [Figuur 3.12](#) is reeds aandacht besteed aan de (ontwikkeling van de) 3.584 politiemeldingen in 2012-2016. Omdat in [Figuur 3.12](#) alleen sprake was van mogelijke overlap tussen de verschillende weergegeven groepen melders en er aldus geen sprake was van dubbele meldingen binnen een groep melders, betreffen de 3.584

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

71 Schriftelijke informatie van Inspectie SZW, Directie Opsporing, d.d. 30 augustus 2017.

72 In 2016 is Fairwork als aparte melder in het CoMensha-databestand dat jaarlijks aan de Nationaal Rapporteur geleverd wordt te onderscheiden. Hieruit blijkt dat 125 van de meldingen van slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie in 2016 afkomstig waren van Fairwork.

politiemeldingen ook 3.584 unieke slachtoffers. Het komt echter wel voor dat slachtoffers in hetzelfde jaar meer dan eens zijn gemeld door verschillende politie-eenheden. In **Figuur 3.13** gaat het daarom om 3.591 (in plaats van 3.584) politiemeldingen, weergegeven naar politie-eenheid, zowel per jaar als per mensenhandelvorm.



Figuur 3.13 Politiemeldingen van slachtoffers naar politie-eenheid, per jaar⁷³ en per mensenhandelvorm⁷⁴ (N=3.591)

Bron: CoMensha-databestanden (2012-2016)

Uit voorgaande figuur blijkt dat de 'blauwe' regionale politie-eenheden: Oost-Brabant, Rotterdam en Den Haag, gemiddeld aanzienlijk meer slachtoffers bij CoMensha melden dan de andere eenheden.

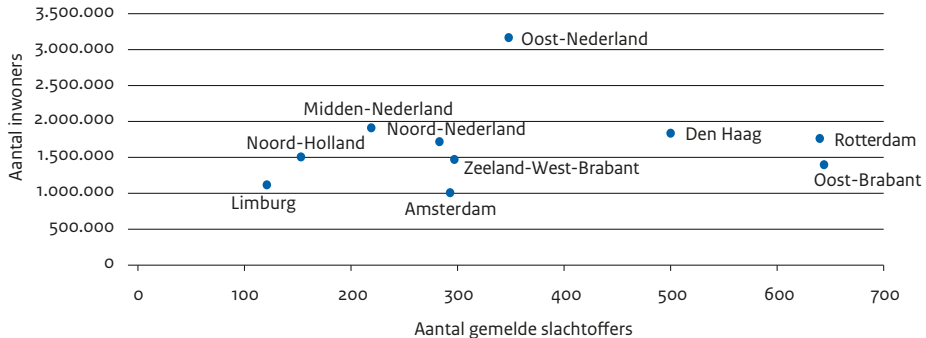
73 Oost-Brabant: $\chi^2=9,399$; $df=4$; $p=0,052$ / Rotterdam: $\chi^2=23,399$; $df=4$; $p=0,000$; $V=0,081$; $p=0,000$ / Den Haag: $\chi^2=133,401$; $df=4$; $p=0,000$; $V=0,193$; $p=0,000$ / Oost-Nederland: $\chi^2=18,684$; $df=4$; $p=0,001$; $V=0,072$; $p=0,001$ / Zeeland-West-Brabant: $\chi^2=176,052$; $df=4$; $p=0,000$; $V=0,222$; $p=0,000$ / Amsterdam: $\chi^2=8,270$; $df=4$; $p=0,082$ / Noord-Nederland: $\chi^2=7,527$; $df=4$; $p=0,111$ / Midden-Nederland: $\chi^2=2,629$; $df=4$; $p=0,622$ / Noord-Holland: $\chi^2=10,079$; $df=4$; $p=0,039$; $V=0,053$; $p=0,039$ / Limburg: $\chi^2=10,117$; $df=4$; $p=0,038$; $V=0,053$; $p=0,038$ / Landelijk: $\chi^2=153,404$; $df=4$; $p=0,000$; $V=0,207$; $p=0,000$.

74 Oost-Brabant: $\chi^2=76,865$; $df=4$; $p=0,000$; $V=0,146$; $p=0,000$ / Rotterdam: $\chi^2=102,052$; $df=4$; $p=0,000$; $V=0,169$; $p=0,000$ / Den Haag: $\chi^2=70,998$; $df=4$; $p=0,000$; $V=0,141$; $p=0,000$ / Oost-Nederland: $\chi^2=92,053$; $df=4$; $p=0,000$; $V=0,160$; $p=0,000$ / Zeeland-West-Brabant: $\chi^2=50,519$; $df=4$; $p=0,000$; $V=0,119$; $p=0,000$ / Amsterdam: $\chi^2=120,300$; $df=4$; $p=0,000$; $V=0,183$; $p=0,000$ / Noord-Nederland: $\chi^2=88,363$; $df=4$; $p=0,000$; $V=0,157$; $p=0,000$ / Midden-Nederland: $\chi^2=5,129$; $df=4$; $p=0,274$ / Noord-Holland: $\chi^2=16,447$; $df=4$; $p=0,002$; $V=0,068$; $p=0,002$ / Limburg: $\chi^2=27,689$; $df=4$; $p=0,000$; $V=0,088$; $p=0,000$ / Landelijk: $\chi^2=78,190$; $df=4$; $p=0,000$; $V=0,148$; $p=0,000$.

Gezamenlijk nemen deze drie eenheden zelfs de helft (49,7%) van alle politiemeldingen in de afgelopen vijf jaren voor hun rekening. Overigens geldt voor de politie-eenheid Den Haag (in tegenstelling tot Oost-Brabant en Rotterdam) dat zij reeds sinds 2014 niet meer tot de jaarlijkse top-3 behoort. Amsterdam staat met totaal 293 meldingen in vijf jaar tijd (hetgeen nog niet de helft van het aantal meldingen vanuit Rotterdam (n=640) betreft) op een zesde plek.

De eenheden Oost-Brabant, Rotterdam, Oost-Nederland en Zeeland-West-Brabant melden gezamenlijk maar liefst 77,2% (n=933) van alle 1.209 BL-SU-politiemeldingen. Hetgeen opvalt binnen alle BL-SU-meldingen is het grote verschil in het aantal meldingen tussen de verschillende eenheden. Zo heeft Amsterdam bijvoorbeeld in vijf jaar tijd slechts 35 meldingen over slachtoffers van BL-SU gedaan, terwijl uit Rotterdam bijna negen keer zoveel BL-SU-meldingen afkomstig waren (n=306). De eenheden die vooral verantwoordelijk zijn voor de GO-SU-politiemeldingen zijn: Den Haag, Oost-Brabant, Rotterdam, Noord-Nederland en Amsterdam (gezamenlijk goed voor 68,0%). GO-UBS-politiemeldingen komen vooral uit: Amsterdam, Oost-Brabant en Den Haag (gezamenlijk goed voor 48,4%).

Omdat het aantal door een regionale politie-eenheid gemelde slachtoffers naar verwachting in ieder geval deels afhankelijk is van het daadwerkelijke aantal slachtoffers dat binnen een regionale politie-eenheid voorkomt (de slachtoffers in beeld plus de slachtoffers die buiten beeld blijven), en het niet ondenkbaar is dat dit daadwerkelijke aantal slachtoffers enigszins samenhangt met het aantal inwoners in een regionale politie-eenheid, 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 (2012-2016) en Centraal Bureau voor de Statistiek, 2016⁷⁵

De figuur laat zien dat er toch geen duidelijk verband bestaat tussen het aantal inwoners binnen een regionale politie-eenheid en het aantal gemelde slachtoffers.⁷⁶ Oftewel, er geldt niet: hoe meer inwoners, hoe meer gemelde slachtoffers. Hiervoor zijn twee verklaringen denkbaar. Ofwel: het daadwerkelijke aantal slachtoffers dat voorkomt – en daarmee ook het aantal gemelde slachtoffers – binnen een

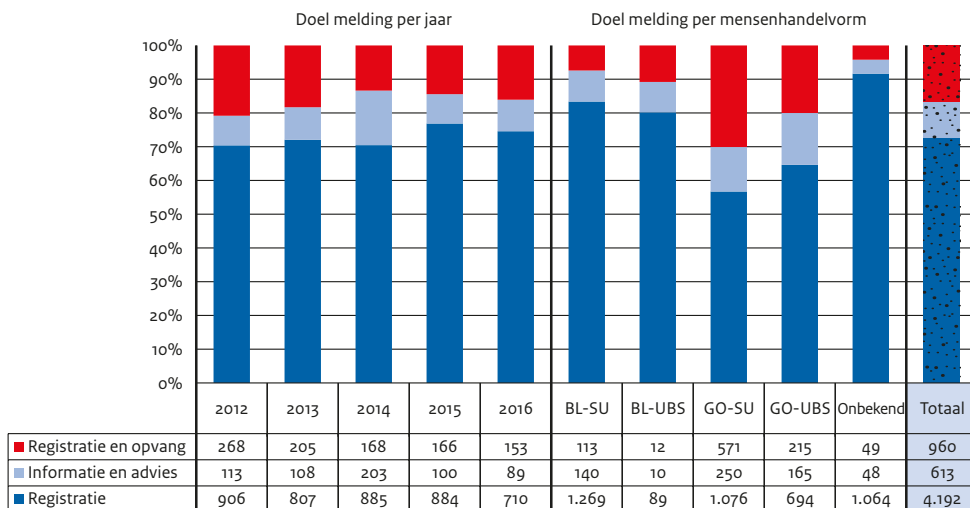
75 Het aantal inwoners per regionale politie-eenheid in het jaar 2015.

76 $r=0,141$; $p=0,698$.

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 het daadwerkelijke aantal slachtoffers dat binnen deze regionale politie-eenheid voorkomt, maar meer van expertise en beschikbare capaciteit/prioritering. In dit kader speelt ook de meldingsbereidheid aan CoMensha een rol, die per regionale politie-eenheid zou kunnen verschillen (zie §3.1).

3.6 Opvang(behoefte) van de vier groepen slachtoffers

Naast de landelijke registratie van mensenhandelslachtoffers geeft CoMensha informatie en advies over mensenhandel en is 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 5.765 slachtoffers in 2012-2016 bij CoMensha zijn gemeld: uitsluitend voor registratie, voor informatie en advies óf 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.⁷⁷



Figuur 3.15 Het doel waarmee de slachtoffers bij CoMensha zijn gemeld, per jaar⁷⁸ en per mensenhandelvorm⁷⁹ (N=5.765)

Bron: CoMensha-databestanden (2012-2016)

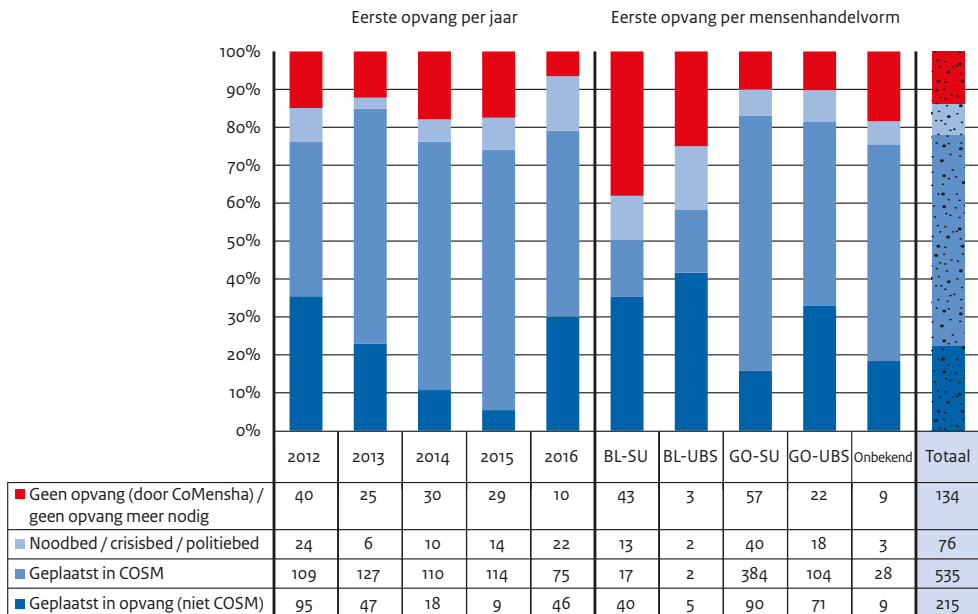
77 Het is evenwel mogelijk dat voor slachtoffers die initieel zijn aangemeld voor uitsluitend registratie of voor informatie en advies, in het jaar na melding alsnog een opvangverzoek wordt gedaan. Deze opvangverzoeken zijn niet zichtbaar in **Figuur 3.15**.

78 $\chi^2=78,888$; $df=8$; $p=0,000$; $V=0,083$; $p=0,000$.

79 $\chi^2=642,955$; $df=8$; $p=0,000$; $V=0,236$; $p=0,000$.

Gemiddeld had één op de zes slachtoffers (16,7%) die bij CoMensha is gemeld in 2012-2016 behoefte aan opvang (zie de totaal kolom in de figuur). Wanneer naar de ontwikkeling hiervan in de afgelopen vijf jaar wordt gekeken dan blijkt dat in de drie meest recente jaren (aldus vanaf 2014), zowel absoluut als relatief, wat minder slachtoffers met opvangbehoefte bij CoMensha zijn gemeld (vergelijk: gemiddeld 19,7% in 2012/2013 met gemiddeld 14,5% in 2014/2015/2016). 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 zelfs maar liefst om bijna een derde (30,1%) van de gemelde slachtoffers.

Van de 960 slachtoffers met opvangbehoefte die in 2012-2016 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 jaar⁸⁰ en per mensenhandelvorm⁸¹ (N=960)

Bron: CoMensha-databestanden (2012-2016)

80 $\chi^2=103,170$; $df=12$; $p=0,000$; $V=0,189$; $p=0,000$.

81 Niet COSM versus COSM versus Geen opvang: $\chi^2=146,504$; $df=8$; $p=0,000$; $V=0,288$; $p=0,000$.

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 14,0% van de slachtoffers met opvangbehoefte in 2012-2016 heeft CoMensha echter geen opvang geregeld in het jaar van melding.⁸² 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 aldus voor 86,0% van de slachtoffers met opvangbehoefte nog in het jaar van melding eerste opvang. Hiervan betreft 55,7% plaatsing in de gespecialiseerde opvangcentra (de Categorie Opvang voor Slachtoffers Mensenhandel (COSM)), 22,4% plaatsing in reguliere opvangcentra en 7,9% het regelen van een kortdurende eerste opvangplek (noodbed/crisisbed/politiebed). In de jaren 2012 tot en met 2015 was ieder jaar sprake van een daling van het aantal plaatsingen in reguliere opvangcentra (van 35,4% in 2012 tot nog maar 5,4% in 2015), en tegelijkertijd van een relatieve stijging van het aantal plaatsingen in een COSM (van 40,7% in 2012 naar 68,7% in 2015). 2016 is in dit kader opmerkelijk. In dit jaar zijn namelijk opeens weer veel meer slachtoffers in de reguliere opvang geplaatst (30,1%) en juist weer minder in een COSM (49,0%). Zoals verwacht blijkt verder dat slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel (aldus: buitenlandse slachtoffers) veel vaker in een COSM worden geplaatst (GO-SU: 67,3% en GO-UBS: 48,4%) dan in reguliere opvangcentra (GO-SU: 15,8% en GO-UBS: 33,0%),⁸³ terwijl voor slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting (aldus: Nederlandse slachtoffers) juist het tegenovergestelde geldt (COSM BL-SU: 15,0% versus regulier BL-SU: 34,4%).⁸⁴ Ook blijkt dat CoMensha voor deze laatstgenoemde groep slachtoffers met opvangbehoefte in verhouding het vaakst geen opvang regelt (dit betreft maar liefst 38,1%), hetgeen, zoals eerder opgemerkt, ook kan betekenen dat opvang niet langer nodig was.

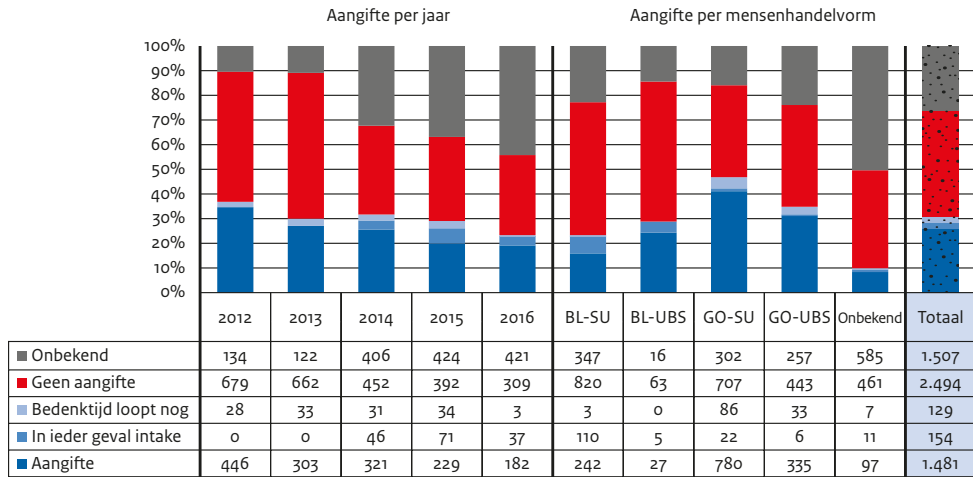
3.7 Aangifte door de vier groepen slachtoffers

Figuur 3.17 laat zien hoeveel van de 5.765 slachtoffers die in 2012-2016 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.

82 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'). Hiervan was in ieder geval twee keer sprake in 2015.

83 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.

84 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 jaar⁸⁵ en per mensenhandelvorm⁸⁶ (N=5.765)

Bron: CoMensha-databestanden (2012-2016)

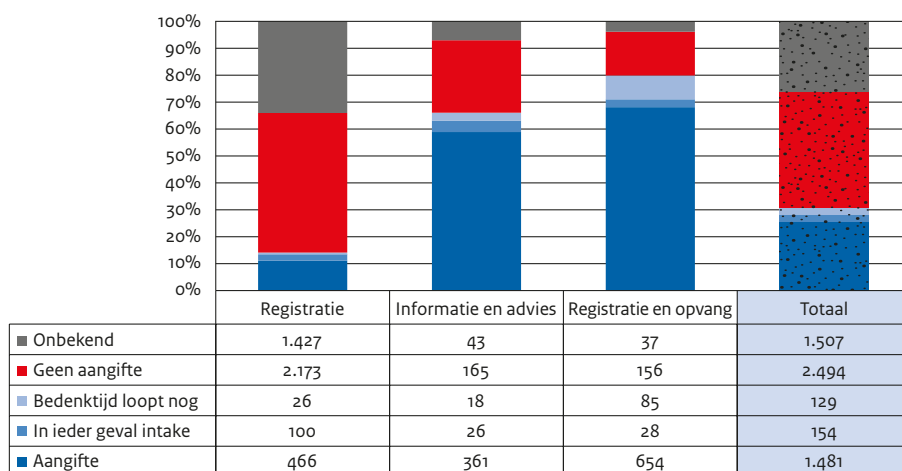
Gemiddeld is van nog geen driekwart (73,9%) van alle gemelde slachtoffers in 2012-2016 bekend of ze al dan niet aangifte hebben gedaan. Derhalve is van *in ieder geval* een kwart (25,7%) bekend dat aangifte is gedaan; is dit van 4,9% nog onzeker (dat wil zeggen: het slachtoffer heeft in ieder geval een intake gehad bij de politie of zit nog in de bedenktijd); en is van *minstens* 43,3% bekend dat geen aangifte is gedaan. Voorts laat de figuur een drastische daling zien van het jaarlijks aandeel slachtoffers van wie bekend is of ze aangifte hebben gedaan (van 89,6% in 2012 naar nog maar 55,8% in 2016).

Wanneer het deel van de slachtoffers van wie het niet bekend is of ze aangifte hebben gedaan (gemiddeld 26,1%) buiten beschouwing wordt gelaten dan is de verhouding (mogelijke) aangifte versus geen aangifte gemiddeld 1 : 1,4 (voor ieder slachtoffer dat aangifte doet zijn er 1,4 slachtoffers die geen aangifte doen). Deze verhouding varieert in de afgelopen vijf jaren tussen 1 (mogelijke) aangifte ten opzichte van 1,1 geen aangifte in 2014 en 1 (mogelijke) aangifte ten opzichte van 2 geen aangifte in 2013. In het meest recente jaar 2016 betreft deze verhouding 1 (mogelijke) aangifte ten opzichte van 1,4 geen aangifte. Verder blijkt uit de figuur dat van de slachtoffers waarbij het al dan niet doen van aangifte bekend is, GO-SU slachtoffers als enige groep vaker (mogelijk) aangifte doet dan geen aangifte (1 (mogelijke) aangifte staat tot 0,8 geen aangifte). Niet alleen is bij de groep slachtoffers die niet konden worden ingedeeld bij één van de vier mensenhandelvormen het vaakst niet bekend of aangifte is gedaan (bij maar liefst 50,4% is dit onbekend), indien dit wel bekend is, doen zij ook het minst vaak aangifte (1 (mogelijke) aangifte ten opzichte van 4 geen aangifte).

In [Figuur 3.18](#) is te zien in hoeverre het al dan niet doen van aangifte gerelateerd is aan het doel waarmee de 5.765 slachtoffers in 2012-2016 bij CoMensha gemeld zijn (uitsluitend voor registratie, voor informatie en advies of mede met het verzoek tot opvang).

85 $\chi^2=785,000$; $df=16$; $p=0,000$; $V=0,185$; $p=0,000$.

86 $\chi^2=1056,264$; $df=16$; $p=0,000$; $V=0,214$; $p=0,000$.



Figuur 3.18 Aangifte door de bij CoMensha gemelde slachtoffers, per doel van melding (N=5.765)

Bron: CoMensha-databestanden (2012-2016)

Uit voorgaande figuur blijkt duidelijk dat er een relatie bestaat tussen het doel van melding en het al dan niet doen van aangifte.⁸⁷ Bij de slachtoffers die uitsluitend voor registratie worden gemeld is het minst vaak bekend of ze aangifte hebben gedaan (namelijk bij maar 66,0% in vergelijking tot 93,0% van de slachtoffers gemeld voor informatie en advies en 96,1% van de slachtoffers gemeld met verzoek tot opvang). Indien dit wel bekend is dan is bij deze groep het minst vaak sprake van een (mogelijke) aangifte (slechts 1 (mogelijke) aangifte ten opzichte van 3,7 geen aangifte), en bij de groep gemeld met opvangverzoek het vaakst (maar liefst 1 (mogelijke) aangifte ten opzichte van 0,2 geen aangifte). Dit komt ook overeen met [Figuur 3.17](#) die liet zien dat slachtoffers van GO-SU in verhouding het vaakst aangifte doen in combinatie met [Figuur 3.15](#) (en [Figuur 3.16](#)) waaruit bleek dat deze slachtoffers ook het vaakst voor opvang worden gemeld (en vervolgens het vaakst in gespecialiseerde opvang (COSM) worden geplaatst). Dit impliceert dat wellicht een positief effect uitgaat van plaatsing in een COSM op het doen van aangifte.

3.8 Tot slot: vier groepen slachtoffers in beeld versus uit beeld: beleidsimplicaties

Zoals in [Hoofdstuk 1](#) (Inleiding) reeds aangekondigd worden op deze plek de slachtoffers die in beeld zijn gebracht bij CoMensha, per mensenhandelvorm, afgezet tegen de slachtoffers die buiten beeld zijn gebleven (gebaseerd op de schatting uit [Hoofdstuk 2](#)). Hieruit volgen belangrijke beleidsimplicaties.

De schatting in [Hoofdstuk 2](#) is gebaseerd op het gemiddelde van 2014 en 2015, dit geldt derhalve ook voor de geschatte aantallen buiten beeld zoals weergegeven in deze paragraaf. Vanzelfsprekend moeten deze geschatte aantallen dus gespiegeld worden aan tevens het gemiddelde van de in beeld gebrachte

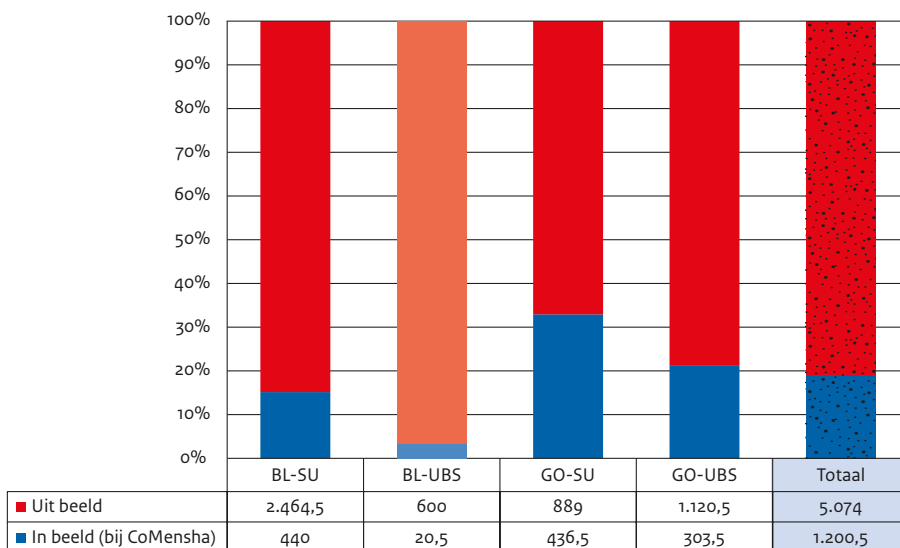
⁸⁷ $\chi^2=2167,146$; $df=8$; $p=0,000$; $V=0,434$; $p=0,000$.

slachtoffers in 2014 en 2015. De geschatte aantallen zijn gebaseerd op, en in [Figuur 3.19](#) afgezet tegen, de in beeld gebrachte aantallen *inclusief* de geïmputeerde in beeld gebrachte aantallen (zie hieropvolgend). Hierdoor komen de in beeld gebrachte aantallen niet overeen met de in beeld gebrachte aantallen in 2014 en 2015 volgens eerdere paragrafen in dit hoofdstuk.

Ontbrekende waarden – geïmputeerde waarden

Sommige van de bij CoMensha in beeld gekomen slachtoffers in de periode 2010-2015 hadden ontbrekende waarden op één of meer covariaten, dat wil zeggen niet van alle slachtoffers was bekend of het om een vrouwelijk of mannelijk slachtoffer (zie bijvoorbeeld ook [Figuur 3.8](#)), een minderjarig of meerderjarig slachtoffer (zie bijvoorbeeld ook [Figuur 3.9](#)), een Nederlands of buitenlands slachtoffer (zie bijvoorbeeld ook [Figuur 3.10](#)), een slachtoffer van seksuele uitbuiting of een slachtoffer van uitbuiting buiten de seksindustrie (zie bijvoorbeeld ook [Figuur 3.3](#)), ging. Deze ontbrekende waarden zijn ten behoeve van de ‘multiple systems estimation’ (MSE) geïmputeerd, oftewel ingevuld met de meest waarschijnlijke waarde (volgens een ‘expectation–maximization (EM) algorithm’). Op basis van deze geïmputeerde waarden konden alle slachtoffers in beeld bij CoMensha worden ingedeeld in de verschillende mensenhandelvormen (op basis van uitbuitingsvorm en nationaliteit) en was tevens het geslacht en de minder-/meerderjarigheid van alle slachtoffers bekend.⁸⁸

[Figuur 3.19](#) toont per mensenhandelvorm het aandeel slachtoffers dat bij CoMensha in beeld is gekomen.



Figuur 3.19 De verhouding: in beeld (CoMensha)/uit beeld per mensenhandelvorm (gemiddelde 2014/2015)

Bron: MSE-puntschattingen gemaakt door M. Cruyff en P.G.M. van der Heijden, gebaseerd op de CoMensha-databestanden 2010-2015 verstrekt door de Nationaal Rapporteur

⁸⁸ Tevens geldt dat de totalen van de verschillende in beeld gebrachte deelpopulaties niet altijd precies optellen tot de totaal geschatte populatie slachtoffers. Dit komt door afronding van de geïmputeerde waarden op de covariaten.

De totaalkolom in voorgaande figuur laat zien dat gemiddeld bijna één op de vijf (19,1%) mensenhandelslachtoffers in beeld is bij CoMensha. Dit betekent dus dat vier op de vijf slachtoffers niet worden opgemerkt (of in ieder geval niet bij CoMensha worden gemeld). Uit de figuur blijkt duidelijk dat de verschillende mensenhandelvormen niet allemaal even goed in beeld zijn. De grensoverschrijdende mensenhandelvormen (buitenlandse slachtoffers) blijken beter in beeld te zijn dan de binnenlandse mensenhandelvormen (Nederlandse slachtoffers). Ongeveer één op de drie (32,9%) buitenlandse slachtoffers van seksuele uitbuiting (GO-SU) wordt opgemerkt, en ruim één op de vijf (21,3%) buitenlandse slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie (GO-UBS). Terwijl maar zo'n één op de zeven (15,1%) Nederlandse slachtoffers van seksuele uitbuiting (BL-SU) in beeld komt en naar het lijkt, slechts één op de dertig (3,3%) Nederlandse slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie (BL-UBS). De schatting van deze laatste groep slachtoffers wordt echter als minder indicatief beschouwd.⁸⁹

Uit **Hoofdstuk 2 (Figuur 2.2)** bleek reeds dat de helft (50,3%, n=716) van de slachtoffers van grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie (GO-UBS) mannelijke slachtoffers betreft, hetgeen (zowel absoluut als relatief) veel meer is dan het mannelijke aandeel binnen de andere mensenhandelvormen.⁹⁰ Voorts blijkt dat de mannelijke buitenlandse slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie iets beter in beeld zijn (25,8% van alle mannelijke GO-UBS-slachtoffers is in beeld) dan de vrouwelijke buitenlandse slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie (16,7% van alle vrouwelijke GO-UBS-slachtoffers is in beeld). Opvallend genoeg geldt hetzelfde voor de buitenlandse slachtoffers van seksuele uitbuiting: 41,4% van de mannelijke GO-SU-slachtoffers is in beeld versus 31,9% van de vrouwelijke GO-SU-slachtoffers.⁹¹ Hierbij moet in ogenschouw worden genomen dat het aandeel mannen binnen de mensenhandelvorm grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (GO-SU) slechts 10,9% is (zie **Figuur 2.2**). Voorgaande betekent derhalve dat de 10,9% mannelijke GO-SU-slachtoffers

89 Vanwege het zeer kleine aantal in beeld gebrachte slachtoffers waarop de schatting is gebaseerd en de daarmee samenhangende grotere foutmarge, zie §2.1.2.4. Overigens maakt deze geschatte groep slachtoffers slechts 9,9% uit van het totaal aan geschatte slachtoffers (zie **Figuur 2.1**) waardoor haar invloed beperkt is. Zo zou ook zonder de Nederlandse slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie (BL-UBS) gemiddeld één op de vijf (20,9%) mensenhandelslachtoffers in beeld zijn (het totaal aantal geschatte mensenhandelslachtoffers zou dan uitkomen op $(5.074 + 1.200,5) = 6.274,5$ minus 620,5 is 5.654, en het totaal aantal in beeld gebrachte slachtoffers zou dan uitkomen op 1.200,5 minus 20,5 is 1.180, hetgeen 20,9% van voornoemde 5.654 is).

90 2,3% (n=66) van de slachtoffers BL-SU is man, 15,3% (n=95) van de slachtoffers BL-UBS en 10,9% (n=145) van de slachtoffers GO-SU.

91 NB: Het mannelijke aantal slachtoffers binnen de groep BL-SU (na imputatie: 6,5) en zowel het mannelijke (na imputatie: 8,5) als vrouwelijke (na imputatie: 12) aantal slachtoffers binnen de groep BL-UBS zijn te klein om indicatieve schattingen op te baseren.

relatief gezien wat beter in beeld is (41,4% van de 10,9%) dan de 89,1% vrouwelijke GO-SU-slachtoffers (31,9% van de 89,1%).⁹²

Figuur 2.3 uit **Hoofdstuk 2** liet zien dat minderjarige slachtoffers, zowel absoluut als relatief, het vaakst voorkomen binnen de mensenhandelvorm die volgens **Figuur 2.1** het vaakst voorkomt maar tegelijkertijd volgens **Figuur 3.19** het minst goed in beeld is: binnenlandse seksuele uitbuiting.⁹³ Daarbij geldt dat de minderjarige slachtoffers binnen deze vorm (BL-SU) nóg slechter in beeld zijn (11,3% van alle minderjarige BL-SU-slachtoffers is in beeld) dan de meerderjarige slachtoffers (18,6% van alle meerderjarige BL-SU-slachtoffers is in beeld).⁹⁴ Anderzijds zijn minderjarige buitenlandse slachtoffers juist weer wat beter in beeld dan de meerderjarige buitenlandse slachtoffers (35,1% respectievelijk 36,8% van de minderjarige GO-SU- en GO-UBS-slachtoffers is in beeld versus 32,5% respectievelijk 18,9% van de meerder-

92 Wanneer **Figuur 2.2** (geslachtsverdeling per *geschatte* mensenhandelvorm) wordt vergeleken met **Figuur 3.8** (geslachtsverdeling per in *beeld gebrachte* mensenhandelvorm) blijkt het volgende: 2,3% van het geschatte aantal slachtoffers BL-SU is man versus 1,4% van het in beeld gebrachte aantal; 15,3% van het geschatte aantal slachtoffers BL-UBS is man versus 44,1% van het in beeld gebrachte aantal; 10,9% van het geschatte aantal slachtoffers GO-SU is man versus 8,5% van het in beeld gebrachte aantal; 50,3% van het geschatte aantal slachtoffers GO-UBS is man versus 56,2% van het in beeld gebrachte aantal; 16,3% van het geschatte totale aantal slachtoffers is man versus 19,2% van het in beeld gebrachte aantal. Hieruit blijkt dan inderdaad ook dat de mannelijke slachtoffers binnen de mensenhandelvorm GO-UBS beter in beeld zijn dan de vrouwelijke slachtoffers (het in beeld gebrachte percentage mannen (56,2%) is namelijk hoger dan het geschatte percentage (50,3%)). Echter, de bevinding dat ditzelfde zou gelden binnen de mensenhandelvorm GO-SU lijkt hiermee in strijd (het in beeld gebrachte percentage mannen (8,5%) is namelijk lager dan het geschatte percentage (10,9%)). Toch is deze bevinding correct, aangezien het niet gebaseerd is op de aantallen in beeld gebrachte slachtoffers per mensenhandelvorm volgens **Figuur 3.8**, maar op de aantallen in beeld gebrachte slachtoffers per mensenhandelvorm *inclusief* de geïmputeerde aantallen in beeld gebrachte slachtoffers per mensenhandelvorm die vanwege ontbrekende waarden (onbekende uitbuitingsvorm en/of nationaliteit) initieel niet bij een mensenhandelvorm ingedeeld konden worden (in **Figuur 3.8** zijn deze slachtoffers onder de categorie 'Onbekend' geplaatst (n=1.161 slachtoffers waarvan 268 mannen) in plaats van onder één van de vier mensenhandelvormen). Het aandeel mannen per in beeld gebrachte mensenhandelvorm inclusief de geïmputeerde slachtoffers is als volgt: BL-SU: 1,5%; BL-UBS: 41,5%; GO-SU: 13,7% (wat dus inderdaad hoger is dan 10,9%); GO-UBS: 61,0%.

93 46,9% (n=1.363) van de BL-SU-slachtoffers is minderjarig; 33,4% (n=207,5) van de BL-UBS-slachtoffers; 18,8% (n=249,5) van de GO-SU-slachtoffers; 13,7% (n=194,5) van de GO-UBS-slachtoffers.

94 Dit lijkt ook te gelden voor BL-UBS: 1,7% van de minderjarige BL-UBS-slachtoffers is in beeld en 4,1% van de meerderjarige BL-UBS-slachtoffers. Echter, omdat de schattingen van deze groepen (minder- en meerderjarige BL-UBS-slachtoffers) gebaseerd zijn op nog kleinere aantallen dan de schatting van de totale groep BL-UBS (namelijk op, na imputatie, 3,5 in beeld gebrachte minderjarige BL-UBS-slachtoffers en 17 in beeld gebrachte meerderjarige BL-UBS-slachtoffers) kunnen deze schattingen niet als indicatief worden beschouwd.

jarige GO-SU- en GO-UBS-slachtoffers).⁹⁵ Let wel: volgens [Figuur 2.3](#) vormen in voorgaande gevallen de minderjarigen wel een duidelijke minderheid (GO-SU: 18,8% minderjarige slachtoffers waarvan dus 35,1% in beeld is en GO-UBS: 13,7% minderjarige slachtoffers waarvan 36,8% in beeld is).

95 Genoemde resultaten blijken ook uit de vergelijking van het aandeel minderjarigen binnen het geschatte aantal en het in beeld gebrachte aantal per mensenhandelvorm. BL-SU: het geschatte aandeel minderjarige slachtoffers is hoger (46,9%, zie [Figuur 2.3](#)) dan het in beeld gebrachte aandeel (zowel volgens [Figuur 3.9](#): 29,7% als inclusief de geïmputeerde in beeld gebrachte BL-SU-slachtoffers: 35,0%), wat dus betekent dat de minderjarige slachtoffers van BL-SU inderdaad minder goed in beeld zijn dan de meerderjarige. BL-UBS: het geschatte aandeel minderjarige slachtoffers lijkt ook hier hoger (33,4%, zie [Figuur 2.3](#)) dan het in beeld gebrachte aandeel (zowel volgens [Figuur 3.9](#): 11,7% als inclusief de geïmputeerde in beeld gebrachte BL-UBS-slachtoffers: 17,1%). GO-SU: het geschatte aandeel minderjarige slachtoffers is lager (18,8%, zie [Figuur 2.3](#)) dan het in beeld gebrachte aandeel (inclusief de geïmputeerde in beeld gebrachte GO-SU-slachtoffers: 20,0%, in plaats van exclusief de geïmputeerde in beeld gebrachte GO-SU-slachtoffers volgens [Figuur 3.9](#): 7,2%), wat dus betekent dat de minderjarige slachtoffers van GO-SU inderdaad iets beter in beeld zijn dan de meerderjarigen. GO-UBS: het geschatte aandeel minderjarige slachtoffers is ook hier lager (13,7%, zie [Figuur 2.3](#)) dan het in beeld gebrachte aandeel (inclusief de geïmputeerde in beeld gebrachte GO-UBS-slachtoffers: 23,6%, in plaats van exclusief de geïmputeerde in beeld gebrachte GO-UBS slachtoffers volgens [Figuur 3.9](#): 3,0%).

Vreemdelingrechtelijke bescherming slachtoffers mensenhandel

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de verblijfsregeling voor buitenlandse slachtoffers van mensenhandel (hierna: slachtoffers)¹ in Nederland. Op grond van internationale wet- en regelgeving hebben slachtoffers van mensenhandel alhier recht op vreemdelingrechtelijke bescherming. In dat kader is de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) verantwoordelijk voor het verlenen van rechtmatig verblijf. Dit hoofdstuk bevat cijfermatige gegevens ten aanzien van de slachtoffers die aanspraak hebben gemaakt op vreemdelingrechtelijke bescherming in de periode 2012-2016.

De laatste rapportage van de Nationaal Rapporteur over vreemdelingrechtelijke gegevens met betrekking tot mensenhandelslachtoffers zag op de periode 2010-2014.² Anders dan deze laatste publicatie bevat onderhavige slachtoffermonitor (voor het eerst) ook cijfermatige gegevens over de aanvragen en verleningen van het voortgezet verblijf.³ Daarnaast registreert de IND sinds 2015 op aanbeveling van de Nationaal Rapporteur voor het eerst ook de vorm van uitbuiting van slachtoffers die gebruik wensen te maken van de verblijfsregeling mensenhandel.⁴ Na analyse van de gegevens bleek helaas dat de uitbuitingsvorm (nog) niet structureel wordt vastgelegd in de registratie van de IND.⁵ In slechts 16,6% van registraties van de bedenktijd en aanvragen voor verblijfsrecht mensenhandel in 2015 en 2016 werd de vorm van uitbuiting genoteerd. Vooralsnog is het dus niet mogelijk onderscheid te maken tussen buitenlandse slachtoffers bekend bij de IND op basis van uitbuitingsvorm. Dientengevolge kunnen mensenhandelslachtoffers die gebruik maken van de verblijfsregeling mensenhandel niet worden ingedeeld naar de verschillende mensenhandelvormen die in Nederland zijn te onderscheiden, zoals in §1.1.1 beschreven. Deze informatie is echter wel van groot belang. Ten eerste uiteraard omdat de populatie slachtoffers die bij de IND in beeld is dan beter kan worden beschreven. Maar daarnaast vooral omdat

-
- 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'. Zie ook §1.1.3.
 - 2 *Nationaal Rapporteur 2015* (Update cijfers vreemdelingrechtelijke bescherming slachtoffers mensenhandel 2010-2014).
 - 3 Met voortgezet verblijf wordt bedoeld een verblijfsvergunning afgegeven op grond van niet-tijdelijke humanitaire gronden (ook wel een B9/10 of B9/12 genoemd). Zie over de in dit hoofdstuk gehanteerde terminologie ter zake van verschillende verblijfsregelingen de kadertekst in §4.1.1.
 - 4 *Nationaal Rapporteur 2012* (Mensenhandel in en uit beeld, Cijfermatige rapportage 2007-2011), Aanbeveling 4.
 - 5 Dit ligt gedeeltelijk aan het inconsequent registreren bij de IND (in verband met de vernieuwde werkwijze). Daarnaast bleek ook niet altijd duidelijk uit het M55-formulier ingevuld door de relevante opsporingsdienst welke vorm van uitbuiting bedoeld werd.

hieruit belangrijke beleidsimplicaties kunnen volgen. Immers, wanneer deze informatie wordt afgezet tegen de schatting van de verschillende groepen slachtoffers die in Nederland voorkomen (zie [Hoofdstuk 2](#)), kan hiermee inzichtelijk worden gemaakt of bijvoorbeeld slachtoffers van grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie in verhouding juist meer of minder vaak gebruik maken van de verblijfsregeling mensenhandel, dan slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting.

In de rest van dit hoofdstuk zullen het aantal, en de persoonskenmerken van slachtoffers die in de periode 2012-2016 gebruik hebben gemaakt van de verblijfsregeling mensenhandel beschreven worden. Allereerst zal in deze inleidende paragraaf worden ingegaan op het wettelijk- en beleidskader voor vreemdelingrechtelijke bescherming van mensenhandelslachtoffers (zie [§4.1.1](#)). Vervolgens zal in [§4.2](#) het aantal slachtoffers dat gebruik heeft gemaakt van de bedenktijd en de aantallen slachtoffers die een aanvraag hebben gedaan voor het tijdelijk verblijfsrecht, en het voortgezet verblijfsrecht worden toegelicht. Ook wordt uiteengezet op welke verschillende wijze slachtoffers de verblijfsregeling mensenhandel doorlopen, en wat de doorlooptijden voor aanvragen en verleningen binnen de verblijfsregeling mensenhandel gemiddeld zijn. In [§4.3](#) wordt beschreven aan wie in de periode 2012-2016 uiteindelijk het tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel is verleend. Vervolgens wordt in [§4.4](#) ingegaan op verleningen en afwijzingen van het voortgezet verblijfsrecht mensenhandel. Ten slotte zal [§4.5](#) het hoofdstuk samenvatten en de belangrijkste conclusies onderstrepen.

4.1.1 Beleidskader vreemdelingrechtelijke bescherming slachtoffers mensenhandel

In het vreemdelingenrecht bestaat een speciale regeling voor buitenlandse slachtoffers van mensenhandel. Deze regeling heeft een tweeledig doel. Enerzijds vormt het bieden van bescherming aan slachtoffers van mensenhandel een doel op zich. 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 de daders van mensenhandel, waarmee ook nieuwe slachtoffers worden voorkomen.⁶

De verblijfsregeling mensenhandel voorziet in drie vreemdelingrechtelijke situaties op grond waarvan het verblijf van een buitenlands slachtoffer in Nederland rechtmatig is.⁷ Het verband tussen deze situaties staat in het hieropvolgende [Schema 4.1](#) weergegeven. De eerste situatie betreft die waarin aan een slachtoffer de bedenktijd is aangeboden.⁸ De bedenktijd staat open voor vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven⁹

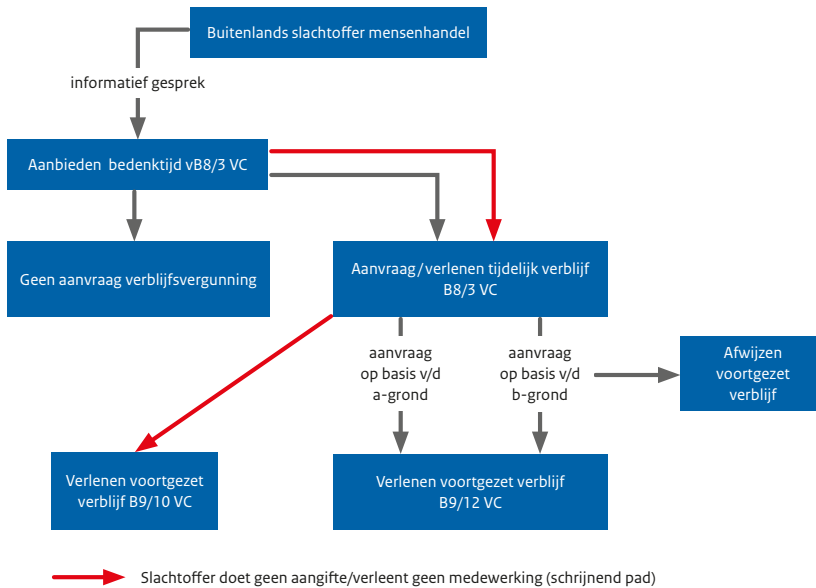
6 *Kamerstukken II* 2013-2014, 28 638, nr. 121 (Doorlichting verblijfsregeling mensenhandel). Dit dubbele doel komt terug in Richtlijn 2004/81/EG waar in artikel 1 als doel is gesteld “de voorwaarden vast te stellen voor het verlenen van verblijfstitels van beperkte duur, gekoppeld aan de duur van de daarmee verband houdende nationale procedures, aan onderdanen van derde landen die hun medewerking verlenen bij het bestrijden van mensenhandel of hulp bij illegale immigratie.”

7 Opgemerkt wordt dat voortgezet verblijf 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 verbonden is, wordt het in onderhavige rapportage onder de verblijfsregeling geschaard.

8 De bedenktijd wordt verleend op grond van art. 8 onder k van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw). De regeling met betrekking tot de bedenktijd is verder uitgewerkt in Hoofdstuk B8/3 van de Vreemdelingen-circulaire 2000 (Vc).

9 EU-/EER onderdanen en Zwitserse onderdanen kunnen rechten ontlenuen aan de in deze paragraaf neergelegde bepalingen voor zover zij geen rechten ontlenuen aan het gemeenschapsrecht (zie Hoofdstuk B8/3 Vc).

en die (mogelijk) slachtoffer zijn van mensenhandel.¹⁰ De politie¹¹ is verplicht bij de geringste aanwijzing dat sprake is van mensenhandel een slachtoffer de bedenktijd aan te bieden.¹² De maximale duur van de bedenktijd is drie maanden, binnen welke periode slachtoffers ‘een beslissing moeten nemen of zij aangifte willen doen van mensenhandel of op andere wijze medewerking willen verlenen aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van een verdachte van mensenhandel, of dat zij hiervan afzien.’¹³ Gedurende gebruik van de bedenktijd wordt de vertrekplicht van een slachtoffer opgeschort zonder dat aan hem of haar een verblijfsvergunning wordt verleend. Een slachtoffer dat gebruik maakt van de bedenktijd, heeft recht op opvang en huisvesting, medische bijstand en rechtshulp.¹⁴



Schema 4.1 Ideaaltypisch schematisch overzicht van de vreemdelingrechtelijke bescherming van slachtoffers

- 10 Het betreft vreemdelingen die: a. werkzaam zijn (geweest) in een situatie zoals strafbaar gesteld in art. 273f van het Wetboek van Strafrecht (Sr); b. nog niet in Nederland werkzaam zijn geweest in een situatie die strafbaar is gesteld in art. 273f Sr, maar wel mogelijk slachtoffer van mensenhandel zijn; en c. geen toegang tot Nederland hebben gehad, maar wel mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel.
- 11 In de praktijk biedt ook de Koninklijke Marechaussee (KMar) de bedenktijd aan. Op basis van de Vc 2000 is echter niet te zien of het criterium van de geringste aanwijzing ook voor de KMar geldt. Voor vermoedelijke slachtoffers die nog geen toegang tot Nederland hebben gehad, geldt in elk geval een ander criterium, namelijk dat van ‘voldoende signalen van mensenhandel’. De Dienst Opsporing van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW-DO) biedt in de praktijk ook de bedenktijd aan, maar deze bevoegdheid is in het beleid niet vastgelegd. Het is echter staande praktijk dat medewerkers van ISZW-DO ook zelf de bedenktijd aanbieden, hoewel de administratieve afhandeling deels door de politie wordt opgepakt.
- 12 *Kamerstukken II* 2013/14, 28638, nr. 121, p. 3. Zie ook de Tiende rapportage mensenhandel die in november dit jaar door de Nationaal Rapporteur gepubliceerd zal worden. Met daarin, onder andere, een onderzoek naar de invulling van het begrip ‘geringste aanwijzing’ met betrekking tot de aanbieding van de bedenktijd.
- 13 Opgemerkt wordt dat een verdachte van een strafbaar feit wordt berecht door een rechter. Een slachtoffer kan daar geen medewerking aan verlenen. In zoverre is deze formulering, die meermalen in de Vc is gebruikt, enigszins opmerkelijk.
- 14 Hoofdstuk B8/3 Vc.

Wanneer een slachtoffer aangifte heeft gedaan of zijn of haar medewerking verleent aan een strafrechtelijk onderzoek of de berechting van een verdachte van mensenhandel,¹⁵ kan aan het slachtoffer een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd 'onder een beperking verband houdend met tijdelijke humanitaire gronden' worden verleend (hierna: tijdelijk verblijf).¹⁶ Dit is de tweede situatie op grond waarvan rechtmatig verblijf in Nederland mogelijk is. De politie stuurt een kennisgeving van aangifte (een Model M55) naar de IND. De IND merkt deze kennisgeving ambtshalve aan als een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning.¹⁷ De IND beoordeelt vervolgens of het slachtoffer in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning.¹⁸ Het tijdelijk verblijf is voor de duur van maximaal één jaar, maar kan telkens met ten hoogste één jaar worden verlengd.¹⁹ De IND trekt een tijdelijk verblijfsvergunning in als geen sprake meer is van een opsporings- of vervolgingsonderzoek of strafproces.²⁰ Evenals slachtoffers aan wie de bedenktijd is aangeboden, hebben ook slachtoffers op grond van het tijdelijk verblijf recht op opvang en huisvesting, medische bijstand en rechtshulp.²¹

Ook slachtoffers die geen aangifte doen kunnen een tijdelijk verblijf aanvragen (ook wel bekend als het schrijnend pad, zie de kadertekst in §4.3.1).²² Een slachtoffer dient dan wel aan te tonen dat hij of zij geen aangifte kan/wil doen of vanwege een ernstige bedreiging en/of een medische of psychische beperking.²³ De verblijfsvergunning heeft een geldigheidsduur van ten hoogste één jaar en kan niet worden verlengd.²⁴

Tot slot kan een slachtoffer aanspraak maken op een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd 'onder een beperking, verband houdend met niet-tijdelijke humanitaire gronden'.²⁵ Dit staat ook wel bekend als het voortgezet verblijf.²⁶ De geldigheidsduur van het voortgezet verblijf is ten hoogste vijf jaar, welke periode telkens met vijf jaar kan worden verlengd.²⁷ Wanneer het slachtoffer aangifte heeft gedaan, bestaan twee gronden op basis waarvan het voortgezet verblijf kan worden verleend. In het geval

-
- 15 Omwille van de leesbaarheid wordt dit verder tezamen aangeduid als aangifte.
- 16 Art. 3.48 onder a en b van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb). Op dit tijdelijke verblijfsrecht is eveneens Hoofdstuk B8/3 van de Vreemdelingen-circulaire 2000 van toepassing.
- 17 Omdat de regeling met betrekking tot de hier bedoelde verblijfsvergunning in Hoofdstuk B8/3 van de Vreemdelingen-circulaire 2000 is terug te vinden, wordt deze verblijfsvergunning ook wel de B8/3 genoemd.
- 18 Opgemerkt wordt dat dit een terughoudende beoordeling betreft, waarbij de IND de aanvraag alleen afwijst indien het slachtoffer geen aangifte heeft gedaan (in welk geval een verblijfsvergunning kan worden aangevraagd op grond van het schrijnend pad), ofwel wanneer sprake is van afwijzingsgronden als benoemd in art. 16 Vw (waarbij opgemerkt wordt dat de gronden vermeld onder c en k niet aan een slachtoffer kunnen worden tegengeworpen).
- 19 Art. 3.58 lid 1 onder q Vb. In Hoofdstuk B8/3 is bepaald dat de IND de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning verlengt wanneer sprake is van een (lopend) strafrechtelijk onderzoek of strafproces van de verdachte van het strafbare feit waarvan aangifte is gedaan.
- 20 In het geval cassatie is gesteld tegen een uitspraak van het gerechtshof mag het slachtoffer de uitkomst hiervan in Nederland afwachten, omdat de mogelijkheid bestaat dat de Hoge Raad de zaak terugwijst naar het gerechtshof.
- 21 Zie hoofdstuk B8/3 Vc voor de afspraken met de partners die verantwoordelijkheid dragen voor deze rechten.
- 22 Art. 3.48 lid 3 Vb.
- 23 Hoofdstuk B8/3 Vc.
- 24 Hoofdstuk B8/3 Vc.
- 25 Art. 3.51 lid 1 onder k Vb. Op het verblijfsrecht ontleend aan de hier bedoelde niet-tijdelijke humanitaire verblijfsrecht is Hoofdstuk B9/10 (na verblijf als het slachtoffer geen aangifte wil doen) of B9/12 Vc (na verblijf als het slachtoffer of slachtoffer-aangever) van toepassing.
- 26 Zie de kadertekst aan het einde van deze paragraaf over de in dit rapport gehanteerde terminologie ten aanzien van de verschillende verblijfsvergunningen en statussen.
- 27 Art. 3.58 lid 1 onder s Vb.

van de eerste grond (hierna aangeduid als de a-grond) dient sprake te zijn van één van de volgende situaties:²⁸

- de strafzaak heeft geleid tot een onherroepelijke veroordeling (hetzij voor mensenhandel, hetzij voor een ander misdrijf dat aan de verdachte ten laste was gelegd als mensenhandel onderdeel vormt van de tenlastelegging);
- de strafzaak heeft niet geleid tot een veroordeling en het slachtoffer verblijft op het moment van de uitspraak al drie jaar of langer in Nederland op basis van een verblijfsvergunning op grond van het beleid ten aanzien mensenhandel (met andere woorden: een tijdelijk verblijfsrecht); of
- de strafzaak loopt nog en het slachtoffer verblijft al drie jaar in Nederland op basis van een verblijfsvergunning op grond van het beleid ten aanzien van mensenhandel.

Als één van de drie bovenstaande situaties van toepassing is, dan wordt het voortgezet verblijf in beginsel aan het slachtoffer verleend.²⁹ Verder vindt geen inhoudelijke beoordeling plaats van een aanvraag op basis van een a-grond en lijkt eerder sprake te zijn van een ‘recht’.

Mocht het slachtoffer op basis van de a-gronden geen aanspraak kunnen maken op het voortgezet verblijf, dan kan het slachtoffer een aanvraag doen op basis van de tweede grond (de b-grond). Het slachtoffer dient in dat geval aan te tonen dat van hem of haar niet kan worden gevergd Nederland te verlaten op grond van bijzondere individuele omstandigheden die rechtstreeks verband houden met mensenhandel. Bij de inhoudelijke beoordeling daarvan betreft de IND in ieder geval de volgende factoren:³⁰

- het risico van represailles ten opzichte van de vreemdeling en zijn familie en de mate van bescherming daartegen die de autoriteiten in het land van herkomst bereid en in staat zijn te bieden;
- het risico van vervolging in het land van herkomst, bijvoorbeeld op grond van prostitutie; en
- de mogelijkheden van sociale en maatschappelijke herintegratie in het land van herkomst.

In het veld bestaat onduidelijkheid over het beoordelingskader dat leidt tot het al dan niet verlenen van het voortgezet verblijfsrecht. De indruk bestaat dat sprake is van een ‘dubbele toets’ waarbij niet alleen dient te worden vastgesteld of het slachtoffer veilig kan terugkeren naar het land van herkomst, maar ook of het aannemelijk is dat de vreemdeling een slachtoffer is van mensenhandel. Het beoordelingskader is op dit punt onduidelijk, omdat de Vc aannemelijkheid van slachtofferschap niet expliciet als voorwaarde voor het voortgezet verblijf noemt. Alhoewel de Vc op dit punt inderdaad weinig duidelijkheid verschaft, is inmiddels in de jurisprudentie bevestigd dat aannemelijkheid van slachtofferschap onderdeel uitmaakt van de toets op basis van de b-grond.³¹

Multidisciplinaire identificatie slachtofferschap

In de praktijk bestaat er een categorie slachtoffers waarvan het slachtofferschap niet via de lijn van opsporing of vervolging kan worden vastgesteld (omdat een zaak is geseponeerd of de dader is vrijgesproken), maar waarvan slachtofferschap desalniettemin aannemelijk wordt geacht. Een

28 Hoofdstuk B9/12 Vc.

29 Opgemerkt wordt dat in dit geval een aanvraag alsnog kan worden afgewezen op basis van één van de afwijzingsgronden uit art. 16 lid 1 Vw.

30 Hoofdstuk B9/12 Vc.

31 Rechtbank Den Haag d.d. 21 april 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:4549; Raad van State d.d. 17 november 2014, ECLI: NL: RVS: 2014: 4301.

multidisciplinaire advisering over het slachtofferschap van mensenhandel is daarom wenselijk.³² Naar verluidt zal in begin 2018 een pilot starten, waarbij slachtoffers aan een commissie ondergebracht bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven kunnen vragen een uitspraak te doen over de aannemelijkheid van zijn/haar slachtofferschap van mensenhandel. De commissie combineert hierbij verschillende vormen van expertise, zoals vreemdelingrechtelijk, medische en politieke om de aannemelijkheid te bevorderen. Er kan pas een advies worden aangevraagd nadat aangifte is gedaan. Het lijkt vooralsnog de bedoeling binnen deze pilot alleen te adviseren over de aannemelijkheid van slachtofferschap, waarna de IND alsnog zal beoordelen of er sprake is van een van de genoemde b-gronden.

Het ligt in de bedoeling bij de pilot (zie voorgaande kadertekst) ook die zaken te betrekken waarbij sprake is van een integrale vrijspraak. De Nationaal Rapporteur heeft eerder aanbevolen deze zaken ook onder de a-grond te laten vallen.³³ Immers, de officier van justitie gaat niet lichtvaardig over tot het dagvaarden en de aannemelijkheid van het slachtofferschap zou daarmee een gegeven moeten zijn. Daar komt bij dat het slachtoffer ook in deze zaken heeft meegewerkt aan de vervolging en mitsdien zichtbaar voor de verdachte een rol heeft gespeeld in de strafprocedure. Ook dit zou een risico voor represailles moeten doen vooronderstellen.

In het geval een slachtoffer met tijdelijk verblijfsrecht op basis van het schrijnend pad na één jaar nog geen aangifte wil of kan doen van mensenhandel, kan hij of zij alsnog een aanvraag doen tot voortgezet verblijf.³⁴ Het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb) biedt daartoe twee grondslagen. De eerste ziet op de situatie waarin het slachtoffer ten minste één jaar in het bezit is geweest van een verblijfsvergunning als slachtoffer van mensenhandel (met andere woorden tijdelijk verblijf) en eerder geen aangifte heeft gedaan.³⁵ Het slachtoffer dient dan aan te tonen dat de zwaarwegende redenen op grond waarvan geen aangifte is gedaan nog altijd bestaan óf aan te tonen dat een fysieke of psychische aandoening nog steeds in de weg staat aan het verlenen van medewerking aan het strafproces.³⁶ De tweede grondslag ziet op verblijf van het slachtoffer in Nederland wegens bijzondere individuele omstandigheden.³⁷ Evenals bij de eerste grond dient het slachtoffer ten minste één jaar in het bezit te zijn geweest van het tijdelijk verblijfsrecht. Daarnaast dient sprake te zijn van een 'combinatie van klemmende redenen van humanitaire aard, die rechtstreeks verband houden met mensenhandel, waardoor van de vreemdeling niet gevergd kan worden dat hij of zij Nederland verlaat.'³⁸

De in dit hoofdstuk gehanteerde terminologie

Zoals gezegd bestaan drie vreemdelingrechtelijke situaties op grond waarvan een slachtoffer mensenhandel rechtmatig in Nederland kan verblijven. De bedenktijd, de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd onder een beperking verband houdend met tijdelijk humanitaire gronden (soms ook wel de B8/3 genoemd) en de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd onder beperking verband houdend met niet-tijdelijke humanitaire gronden (soms ook wel de B9/10 of de B9/12 genoemd).

32 *Kamerstukken II 2015-2016*, 28 638, 140.

33 *Nationaal Rapporteur 2009* (Mensenhandel, Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur), §14.2, Aanbeveling 4.

34 Art. 3.51 lid 1 onder h en k Vb.

35 Art. 3.51 lid 1 onder h Vb.

36 Hoofdstuk B9/10 Vc.

37 Art. 3.51 lid 1 onder k Vb.

38 Hoofdstuk B9/10 Vc.

Laatstgenoemde verblijfsvergunning werd tot de inwerkingtreding van de Wet Modernisering Migratiebeleid in 2013 aangeduid als het voortgezet verblijf. Omwille van de leesbaarheid wordt in deze rapportage van deze term gebruik gemaakt waar een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd verband houden met niet-tijdelijke humanitaire gronden wordt bedoeld. De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd verband houdend met tijdelijk humanitaire gronden zal worden aangeduid als het tijdelijk verblijf(recht) of de tijdelijke verblijfsvergunning.

Rechtsmiddelen

De weigering om het tijdelijk verblijf en het voortgezet verblijf te verlenen of te verlengen, evenals de intrekking ervan, is een besluit, waartegen bezwaar, beroep en hoger beroep openstaat volgens de procedure van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).³⁹ In afwijking van artikel 6:7 van de Awb bedraagt de termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift op grond van artikel 69 Vreemdelingenwet vier weken. Ten aanzien van voortgezet verblijf wordt door de rechter terughoudend getoetst. Zowel in een uitspraak van 10 april 2012 (ABRvS 10 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW3342) als in een uitspraak van 17 november 2014 (ABRvS 17 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4301) oordeelde de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State dat de staatssecretaris een 'grote mate van beoordelingsvrijheid' heeft om te beoordelen of voortgezet verblijf moet worden verleend aan een getuige of aangever na een sepot.

4.2 Bedenktijd en verblijfsrecht

Deze paragraaf gaat in op de cijfermatige gegevens over slachtoffers die gebruik hebben gemaakt van de bedenktijd en/of een aanvraag hebben gedaan in het kader van het tijdelijk verblijfsrecht of voortgezet verblijfsrecht mensenhandel in de periode 2012-2016.

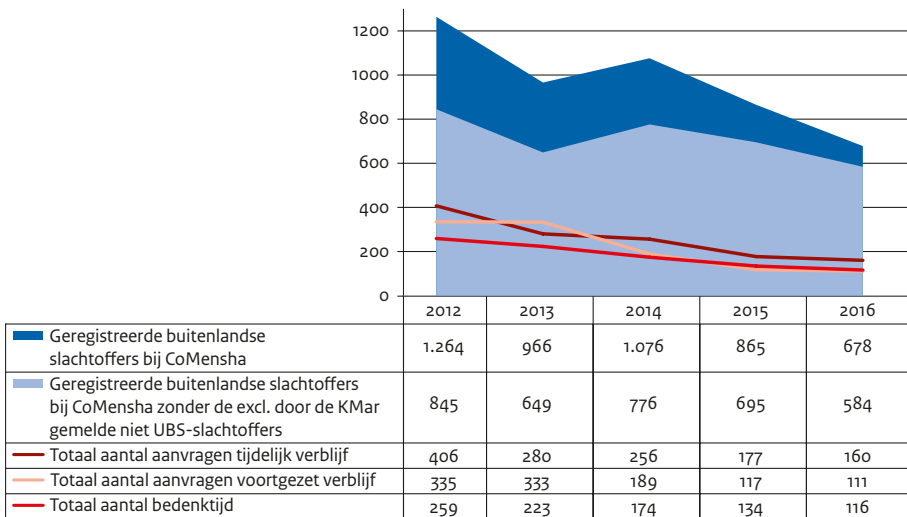
4.2.1 Aantal keer dat gebruik is gemaakt van de bedenktijd en aantallen aanvragen voor het tijdelijk verblijfsrecht en voortgezet verblijfsrecht

Hieropvolgende [Figuur 4.1](#) toont hoeveel slachtoffers in de periode 2012-2016 gebruik hebben gemaakt van de bedenktijd en hoeveel een aanvraag hebben gedaan voor tijdelijk verblijf of voortgezet verblijf mensenhandel. Het gaat bij deze aantallen per jaar niet om precies dezelfde slachtoffers en de jaarlijkse aantallen bedenktijd, tijdelijk verblijf en voortgezet verblijf kunnen dus ook niet als zodanig tegen elkaar worden afgezet (oftewel: ze vormen samen geen cohort). Niet alle slachtoffers maken immers gebruik van zowel de bedenktijd als het tijdelijk- en/of voortgezet verblijf. Wanneer een aanvraag voor tijdelijk verblijf volgt op de bedenktijd dan zit daar doorgaans een aantal maanden tussen (zie ook [§4.2.3](#)), waardoor de aanvraag niet zelden in een ander jaar wordt gedaan dan het jaar waarin de bedenktijd startte. Daarnaast verstrijken veelal meerdere jaren vanaf verlening van het tijdelijk verblijfsrecht tot indiening van een aanvraag voor het voortgezet verblijf.

Ter vergelijking toont deze figuur ook het totaal aantal bij het Coördinatiecentrum Mensenhandel (Co-Mensha) gemelde buitenlandse slachtoffers in dezelfde periode. Niet alle buitenlandse mensenhandelslachtoffers hebben echter behoefte aan vreemdelingrechtelijke bescherming en doen een aanvraag voor een verblijfsvergunning in het kader van de verblijfsregeling mensenhandel. Het jaarlijkse aantal

³⁹ Opgemerkt wordt dat het aanbieden/verlenen van de bedenktijd geen besluit is in de zin van de Awb. Tegen het niet aanbieden van de bedenktijd staat derhalve geen rechtsmiddel open.

bij CoMensha geregistreerde slachtoffers vormt aldus geen cohort met de slachtoffers die bekend zijn bij de IND. Het is bovendien mogelijk dat slachtoffers die binnen een bepaald jaar gebruik hebben gemaakt van de bedenktijd dan wel een beroep op het tijdelijk- of voortgezet verblijf hebben gedaan, in een ander jaar bij CoMensha zijn gemeld.⁴⁰ Onder de buitenlandse slachtoffers die in de periode 2012-2016 gebruik hebben gemaakt van de verblijfsregeling mensenhandel bevinden zich ook slachtoffers afkomstig uit landen die onderdeel uitmaken van de Europese Unie (EU) of de Europese Economische Ruimte (EER). Zij kunnen ook rechten ontleen aan de regeling inzake het tijdelijk of voortgezet verblijf, voor zover zij die nog niet ontleen aan het gemeenschapsrecht.⁴¹ Het gaat dan bijvoorbeeld om voorzieningen zoals opvang, bijstand, zorgcoördinatie en medisch onderzoek en eventuele behandeling, maar ook om opschorting van uitzetting.⁴²



Figuur 4.1 Totaal aantal keren dat gebruik is gemaakt van de bedenktijd en totaal aantal aanvragen voor het tijdelijk- en voortgezet verblijfsrecht (2012-2016)⁴³

Bron: IND-bestanden 2012-2016 en CoMensha-bestanden 2012-2016

Uit **Figuur 4.1** wordt duidelijk dat het aantal aanvragen voor alle drie de soorten vreemdelingrechtelijke bescherming in de gehele periode af nam, variërend tussen de 55,2% en 66,9%. Ter vergelijking – hoewel het geen cohort betreft – nam over de gehele periode het aantal geregistreerde buitenlandse slachtoffers

⁴⁰ Daarbij is het de vraag of alle slachtoffer die bij de IND bekend zijn ook werkelijk bij CoMensha zijn gemeld (zie ook §3.1)

⁴¹ zie *Kamerstukken II 2013/14*, 33309, nr. F. en *Kamerstukken II 2015/16*, 28638, nr. 140 voor de overwegingen het beleid op dit punt wel of niet aan te passen. Vooralsnog dicteert de Vc het volgende "EER onderdanen en Zwitserse onderdanen kunnen rechten ontleen aan de in deze paragraaf neergelegde bepalingen voor zover zij geen rechten ontleen aan het gemeenschapsrecht."

⁴² Bijlage Mensenhandel bij Hoofdstuk B.8/3 van de Vc 2000, §2.2.

⁴³ Cijfers CoMensha geregistreerde buitenlandse slachtoffers wijken af van eerdere publicaties vreemdelingrechtelijke gegevens van de Nationaal Rapporteur omdat destijds gebruik is gemaakt van cijfers van niet-Nederlandse slachtoffers, inclusief slachtoffers waarvan de nationaliteit onbekend was. Omdat niet met zekerheid gesteld kan worden dat het om buitenlandse slachtoffers gaat zijn zij hier buiten beschouwing gelaten.

bij CoMensha (zonder de exclusief door de KMar gemelde slachtoffers)⁴⁴ met 30,9% af. Het aantal slachtoffers dat gebruik maakte van (een vorm van) vreemdelingrechtelijke bescherming lijkt derhalve – in relatieve zin – sneller af te nemen dan het aantal geregistreerde buitenlandse slachtoffers van mensenhandel. Daarnaast is de grootste daling waar te nemen onder het aantal slachtoffers dat een aanvraag deed voor voortgezet verblijf. In een tijdsspanne van vijf jaar nam dit aantal met meer dan twee derde af.

Unieke slachtoffers

Hoewel in de periode 2012-2016 in totaal 4.047 procedurele aanvragen zijn gedaan voor de bedenktijd en verblijfsvergunningen op grond van het beleid inzake mensenhandel in Nederland⁴⁵ gaat het uiteindelijk om 2.183 unieke slachtoffers over vijf jaar. Sommigen van hen maakten gebruik van verschillende soorten verblijfsrecht mensenhandel en ook deden sommige slachtoffers meerdere keren een aanvraag voor eenzelfde verblijfsvergunning of maakten in de voornoemde periode meerdere keren gebruik van de bedenktijd, waarbij niet kan worden uitgesloten dat het om een andere/nieuwe uitbuitingssituatie. Er zijn 347 slachtoffers die in de jaren 2012-2016 zowel gebruik hebben gemaakt van de bedenktijd als een aanvraag hebben gedaan voor tijdelijk verblijf én het voortgezet verblijf.

Er is een aantal verklaringen te benoemen voor het feit dat het aantal aanvragen voor alle soorten verblijfsrechtelijke bescherming voor mensenhandelslachtoffers terugloopt. Ten eerste is sprake van een daling van het totaal aantal geregistreerde buitenlandse slachtoffers tussen 2012-2016. Dit kan betekenen dat er minder slachtoffers van mensenhandel in Nederland zijn en/of dat minder slachtoffers in aanraking komen met de politie en andere aanmeldingsinstanties. Laatstgenoemde reden lijkt plausibel in het kader van een geconstateerde druk op de capaciteit van de opsporingsdiensten door onder meer problematiek omtrent de vluchtelingenstroom en de daarmee samenhangende extra inzet op mensensmokkel en terrorisme (zie ook §3.5).⁴⁶

Ten tweede wordt, onder andere vanuit de IND en Directie Migratie Beleid (DMB), gewezen op een daling in de aangiftebereidheid onder slachtoffers en daarmee een daling in het aantal aanvragen voor de B8/3 regeling voor tijdelijk verblijf. Logischerwijze brengt dit ook een daling in het aantal aanvragen voor het voortgezet verblijfsrecht mensenhandel met zich mee.⁴⁷ Dit is een aannemelijke verklaring voor de afname van het aantal slachtoffers dat de afgelopen jaren een aanvraag deed voor tijdelijk- of voortgezet verblijf. Daarbij wordt echter opgemerkt dat ook het gebruik van de bedenktijd meer dan gehalveerd sinds 2012. Voor de bedenktijd is aangifte geen vereiste en deze zou al bij de geringste aanwijzing moeten worden aangeboden.

Tot slot wordt de forse daling in diverse onderzoeken en berichten uit het veld geweten aan het feit dat buitenlandse slachtoffers van mensenhandel in Nederland eerder kiezen voor de asielpprocedure, omdat

44 Die geen slachtoffer van uitbuiting buiten de seksindustrie zijn. Zie ook §1.1.2.

45 Inclusief bezwaren op eerdere uitspraken en aanvragen voor verlengingen van eerder verleende verblijfsvergunningen op grond van mensenhandelslachtofferschap.

46 Kamerstukken II, 2016/17, 28238, nr. 150 (Kamerbrief minister VenJ d.d. 29 november 2016); zie ook [Nationaal Rapporteur 2016](#) (Monitor mensenhandel, Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015).

47 Schriftelijke informatie IND, 31 augustus 2017; Schriftelijke informatie DMB, 15 september, 2017.

de verblijfsregeling mensenhandel onvoldoende rechtsbescherming zou bieden aan slachtoffers en de kans op langdurig verblijf via de asielrechtelijke route groter wordt geacht.⁴⁸

Indien slachtoffers van mensenhandel inderdaad vaker kiezen voor een asielprocedure, is dat omwille van twee redenen onwenselijk. In de eerste plaats vanuit het oogpunt van bescherming. De verblijfsregeling mensenhandel is specifiek ingericht voor personen die slachtoffer zijn geworden van dit delict. Indien slachtoffers van mensenhandel inderdaad vaker kiezen voor een asielprocedure, omdat zij onvoldoende vertrouwen hebben in de rechtsbescherming die de verblijfsregeling mensenhandel biedt, kan de vraag worden gesteld in hoeverre laatstgenoemde regeling voor deze groep nog toereikend is.

Een 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 strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek naar de dader. Dit medewerkingsvereiste geldt niet voor asiel. Als slachtoffers van mensenhandel werkelijk in toenemende mate voor asielkiezen, zou als gevolg daarvan opsporingsinformatie in mindere mate bij de politie terecht komen, hetgeen de opsporing en vervolging van mensenhandelaren bemoeilijkt.⁴⁹

De terugloop van het aantal aanvragen voor verblijfsrechtelijke bescherming voor slachtoffers van mensenhandel en de redenen die daar mogelijk aan ten grondslag liggen, doen de vraag rijzen of de verblijfsregeling nog wel congruent is met de doelen die aan de regeling ten grondslag liggen. Kennelijk hebben slachtoffers niet het gevoel dat de verblijfsregeling hen voldoende (rechts)bescherming biedt en kiezen zij daarom eerder voor een asielprocedure. Dit leidt ertoe dat minder aangifte wordt gedaan van mensenhandel, wat de opsporing van daders bemoeilijkt. Wellicht dat (een gedeeltelijke) herziening van deze regeling dan ook in de reden ligt. Eén van de opties om het voor slachtoffers aantrekkelijker te maken om aangifte te doen, zou zijn de mogelijkheid van voortgezet verblijf reeds open te stellen bij de beslissing van de officier van justitie om tot vervolging over te gaan. De aannemelijkheid van het slachtofferschap ligt op dat moment reeds vast en het zou de duur en de mate van onzekerheid voor slachtoffers drastisch verbeteren.⁵⁰

4.2.2 Vreemdelingrechtelijk traject mensenhandelslachtoffers

De Nationaal Rapporteur neemt voorgaande signalen serieus en acht het derhalve van belang niet alleen inzicht te hebben in hoeveel en welke slachtoffers gebruik maken van de verblijfsregeling mensenhandel, maar tevens hoeveel van hen ook een ander vreemdelingrechtelijk traject – zoals een asielprocedure – doorlopen (voorafgaand aan dan wel volgend op de verblijfsregeling mensenhandel). De Nationaal Rapporteur gaat er, na overleg met de IND, vanuit dat deze voor de volgende monitor mensenhandel wel beschikbaar zullen zijn, net zoals thans ten behoeve van onderhavige rapportage – en conform eerdere aanbeveling van de Nationaal Rapporteur – ook cijfers over het voortgezet verblijf zijn geleverd.⁵¹ Uit de

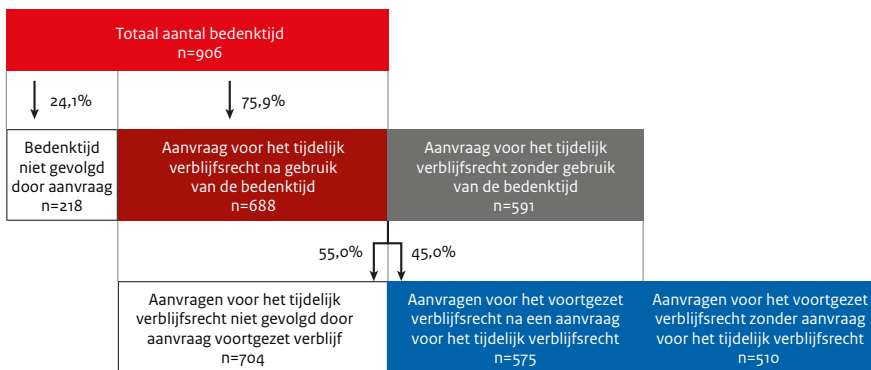
48 Zie hierover ook *Nationaal Rapporteur 2015* (Naar een kindgericht beschermingssysteem voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen); de Jong, 2015; Leermakers, 2017; Pilon & Bijl, 2017.

49 Zie Leermakers, 2017; De Jong, 2015; Pilon & Bijl, 2017; *Kamerstukken II 2016/17*, 28638, nr. 157 (Verslag Algemeen Overleg Mensenhandel van 16 februari 2017); Brief SOM aan vaste Kamercommissie VenJ d.d. 14 februari 2017.

50 *Nationaal Rapporteur 2009* (Mensenhandel. Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur), §14.2, Aanbeveling 4.

51 *Nationaal Rapporteur 2012* (Mensenhandel in en uit beeld, Cijfermatige rapportage 2007-2011), Aanbeveling 5.

cijfers in de voorgaande **Figuur 4.1** kan nog niet worden opgemaakt hoeveel slachtoffers in de periode 2012-2016 zowel gebruik hebben gemaakt van de bedenktijd als een aanvraag voor het tijdelijk verblijfsrecht hebben ingediend, of voor hoeveel slachtoffers daarna nog een aanvraag voor voortgezet verblijf volgde. **Figuur 4.2** geeft daartoe inzicht in het vreemdelingrechtelijke traject dat mensenhandelslachtoffers aflegden in 2012-2016. Deze figuur toont dat in de gehele periode 2012-2016 minstens driekwart van de slachtoffers (75,9%) die gebruik maakten van de bedenktijd ook een aanvraag voor het tijdelijk verblijfsrecht indienden. Andersom maakten van alle slachtoffers die een aanvraag voor tijdelijk verblijf deden slechts iets meer dan de helft gebruik van de bedenktijd in de jaren 2012-2016. Bijna de helft (46,2%; n=591) van de aanvragen voor het tijdelijk verblijfsrecht werd gedaan zonder dat het betreffende slachtoffer voorafgaand gebruik had gemaakt van de bedenktijd.



Figuur 4.2 Overlap tussen gebruik van de bedenktijd en aanvragen van tijdelijk en voortgezet verblijf (in de periode 2012-2016) ^{52,53,54,55}

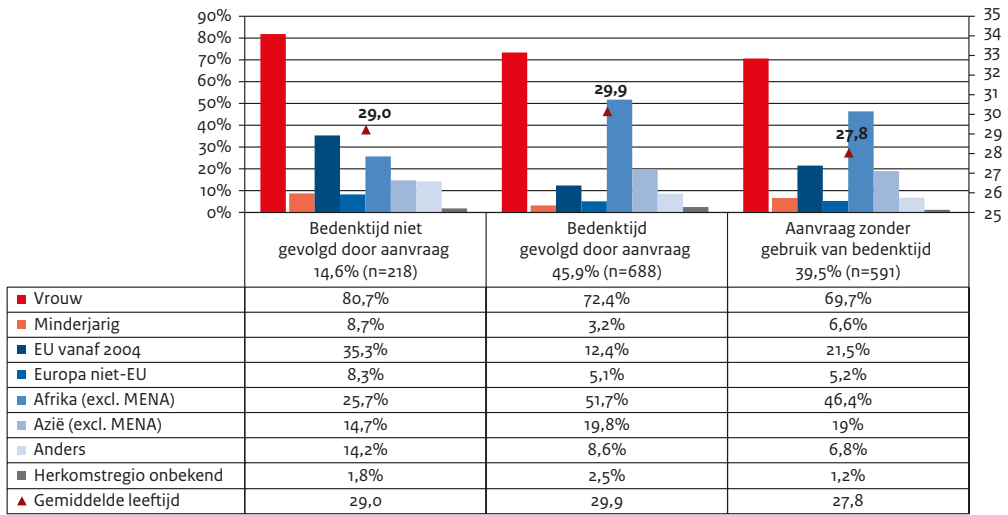
Bron: IND-bestanden 2012-2016

- 52 Voor 28 van de 688 slachtoffers die na de bedenktijd een aanvraag voor het tijdelijk verblijfsrecht hebben gedaan geldt dat hier meer dan drie maanden tussen heeft gezeten. Als kanttekening moet worden vermeld dat niet kan worden uitgesloten dat bij deze 28 slachtoffers ten tijde van de aanvraag voor het tijdelijk verblijf sprake was van een nieuwe/andere signalering van slachtofferschap mensenhandel.
- 53 In totaal hebben 29 slachtoffers vanaf oktober 2016 gebruik gemaakt van de bedenktijd. Het is mogelijk dat voor hen een aanvraag voor het tijdelijk verblijfsrecht alsnog in 2017 volgde. Dit is (nog) niet terug te zien in de cijfers. Ook voor slachtoffers die hiervoor gebruik hebben gemaakt van de bedenktijd maar niet gelijk aangifte konden/wilden doen, bestaat de mogelijkheid dat zij dit later alsnog doen.
- 54 Voor 135 personen die in de periode januari t/m maart 2012 een aanvraag voor het tijdelijk verblijfsrecht hebben ingediend, geldt dat er een onbekend aantal wellicht nog eind 2011 gebruik hebben gemaakt van de bedenktijd. Ook aanvragen na deze periode kunnen vooraf zijn gegaan door een bedenktijd in 2011 (of eerder), als slachtoffers na gebruik van de bedenktijd niet gelijk aangifte hebben gedaan.
- 55 Het is mogelijk dat een deel van de slachtoffers die in de periode 2012-2016 (nog) geen aanvraag voor voortgezet verblijf hadden ingediend, alsnog een aanvraag deed in 2017 (of dit nog gaat doen in latere jaren). Dit aangezien die aanvraag op ieder moment kan worden ingediend dat een slachtoffer in Nederland verblijft op basis van tijdelijk verblijf, en slachtoffers meerdere jaren op deze grond in Nederland kunnen verblijven.

Vervolgens volgt op 45,0% van de aanvragen voor het tijdelijk verblijfsrecht een aanvraag voor het voortgezet verblijfsrecht (voor het einde van 2016). Op het eerste gezicht lijkt het opmerkelijk dat bijna de helft (47,0%, n=510) van de aanvragen voor het voortgezet verblijf tussen 2012 en 2016 schijnbaar niet voorafgegaan wordt door een aanvraag voor tijdelijk verblijf in diezelfde periode. Bij nadere bestudering blijkt echter dat een groot deel van deze 510 slachtoffers (n=351, 68,8%) in de periode 2012-2016 wel een *verlenging* van het tijdelijk verblijfsrecht heeft aangevraagd. Daarnaast heeft een aantal slachtoffers in het begin van 2012 een aanvraag voor voortgezet verblijf ingediend. De eerste aanvragen voor een tijdelijke verblijfsvergunning zijn in deze gevallen waarschijnlijk reeds vóór 2012 gedaan. Bovendien is het mogelijk dat een deel van de slachtoffers na tijdelijk verblijf op mensenhandelgronden eerst een andere verblijfsrechtelijke procedure is gestart, bijvoorbeeld voor asiel, alvorens een aanvraag voortgezet verblijfsrecht mensenhandel werd ingediend. Een groot gedeelte van de slachtoffers die een aanvraag voor het voortgezet verblijfsrecht hebben gedaan in de periode 2012-2016 vormt dus geen cohort met slachtoffers die van de bedenktijd gebruik hebben gemaakt en/of tijdelijk verblijf hebben aangevraagd. De verdeling tussen het aantal slachtoffers die volgens [Figuur 4.2](#) vóór het aanvragen van voortgezet verblijfsrecht wel of geen gebruik hebben gemaakt van het tijdelijk verblijfsrecht is dus enigszins vertekend. Een vergelijking tussen deze twee groepen slachtoffers op basis van persoonskenmerken zal dan ook weinig extra inzicht bieden, daar zij – vooralsnog – niet goed van elkaar te onderscheiden zijn.

Voor de doorstroom van de bedenktijd naar het tijdelijk verblijfsrecht is een vergelijking wel mogelijk. Vergelijkingen tussen slachtoffers die op verschillende manieren de bedenktijd en het tijdelijk verblijfsrecht doorlopen kunnen nuttige inzichten leveren, bijvoorbeeld welke slachtoffers minder vaak aangifte doen. Onderstaande figuur geeft persoonskenmerken weer, te weten geslacht, leeftijd en herkomstregio, van de slachtoffers die op verschillende wijze de verblijfsregeling mensenhandel doorlopen. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen drie groepen:

- Gebruik van de bedenktijd waarna vooralsnog geen aanvraag voor het tijdelijk verblijfsrecht volgde (n=218);
- Gebruik van bedenktijd waarna een aanvraag voor het tijdelijk verblijfsrecht is ingediend (n=688);
- Een aanvraag voor het tijdelijk verblijfsrecht zonder dat eerst gebruik is gemaakt van de bedenktijd (n=591).



Figuur 4.3 Persoonskenmerken van slachtoffers met bedenkzeit en/of aanvragen voor het tijdelijk verblijfsrecht (totaal 2012-2016, N=1.497)^{56, 57}

Bron: IND-bestanden 2012-2016

In vergelijking met de laatste cijfermatige rapportage omtrent vreemdelingrechtelijke bescherming van slachtoffers van mensenhandel over de periode 2010-2014 is het aandeel minderjarigen in alle drie de groepen gedaald. Destijds ging het onder slachtoffers die uitsluitend gebruik maakten van de bedenkzeit om 17,7% minderjarigen, in de onderhavige periode is dat aandeel 8,7%.⁵⁸ Het aandeel minderjarigen is nog lager onder slachtoffers die een aanvraag indienden voor tijdelijk verblijf, met of zonder daarvoor gebruik te hebben gemaakt van de bedenkzeit: respectievelijk 3,2% en 6,6%. Slachtoffers die tijdelijk verblijf hebben aangevraagd zonder dat de bedenkzeit daaraan vooraf is gegaan, zijn met 27,8 jaar wel gemiddeld de jongste groep. Uit **Figuur 4.3** valt tevens op te maken dat mannelijke slachtoffers, vergeleken met vrouwelijke slachtoffers, vaker na gebruik van de bedenkzeit aangifte doen, of zelfs helemaal geen gebruik maken van de bedenkzeit.

Wat herkomst⁵⁹ betreft, geldt dat de drie meest voorkomende herkomstregio's in alle groepen dezelfde betreffen: sinds 2004 tot de EU toetgetreden landen, Afrika (exclusief Noord-Afrikaanse landen) en Azië (exclusief landen in het Midden-Oosten). Waar in de eerste groep echter het grootste aandeel slachtoffers (35,3%) afkomstig is uit de regio Midden- en Oost-Europa (in **Figuur 4.3**: EU vanaf 2004), hebben slachtoffers uit de tweede en derde groep met name een nationaliteit van een Afrikaans land. Met 21,5%

56 De herkomstcategorie 'anders' omvat slachtoffers afkomstig uit overige Europese landen (als eerste lid van de EU in 1995), Noord-Amerika, Latijns-Amerika en de Caraïben, de MENA-regio (Midden-Oosten en Noord-Afrika), of slachtoffers die staatloos zijn.

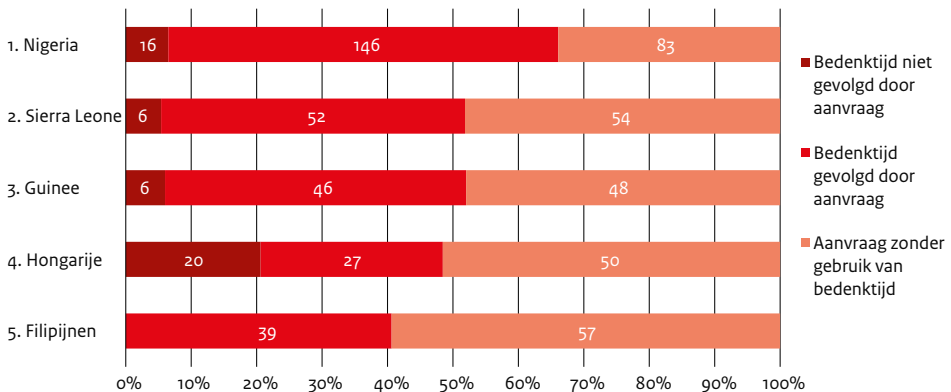
57 Leeftijd voor de eerste groep is berekend op basis van de geboortedatum en de datum van aanbidding van de bedenkzeit, voor de tweede en derde groep is op basis van de geboortedatum en de datum van aanvraag voor tijdelijk verblijf.

58 **Nationaal Rapporteur 2015** (Mensenhandel in en uit beeld, Update cijfers vreemdelingrechtelijke bescherming slachtoffers mensenhandel 2010-2014) p. 8.

59 De indeling in herkomstregio's is gebaseerd op nationaliteit.

zijn vreemdelingen uit Midden- en Oost-Europa wel duidelijk vertegenwoordigd onder slachtoffers die geen gebruik van de bedenktijd hebben gemaakt. In de tweede groep slachtoffers, die zowel de bedenktijd als tijdelijk verblijf kreeg, gaat het voornamelijk om slachtoffers uit Afrika (51,7%) en Azië (19,8%).

De volgende figuur toont de top-5 van voorkomende nationaliteiten van het totaal van de drie groepen.⁶⁰ Daarbij valt op dat slachtoffers uit Nigeria, Sierra Leone, en Guinee nauwelijks louter van de bedenktijd gebruik maakten. Vooral Nigeriaanse slachtoffers maakten, zowel relatief als absoluut, het vaakst gebruik van de bedenktijd in combinatie met een aanvraag tijdelijk verblijf in vergelijking met andere nationaliteiten uit de top-5. Hongaarse slachtoffers daarentegen maakten relatief (en absoluut) vaak uitsluitend gebruik van de bedenktijd. Ten slotte valt op dat slachtoffers met de Filipijnse nationaliteit in deze vijf jaren geen enkele keer gebruik maakten van de bedenktijd zonder ook een aanvraag voor het tijdelijk verblijfsrecht in te dienen. Ook deden zij relatief het vaakst direct aangifte zonder gebruik te hebben gemaakt van de bedenktijd. Een voor de hand liggende verklaring voor het grote aantal Filipijnse slachtoffers dat een aanvraag deed voor tijdelijk verblijf zou een groot aantal in 2014 gesignaleerde Filipijnse slachtoffers van mensenhandel in de binnenvaart zijn.⁶¹



Figuur 4.4 Vreemdelingrechtelijk traject van de top-5 nationaliteiten van slachtoffers in de bedenktijd en/of met een aanvraag voor het tijdelijk verblijfsrecht (totaal 2012-2016)

Bron: IND-bestanden 2012-2016

4.2.3 Doorlooptijden

Reeds driemaal eerder is door de Nationaal Rapporteur onderzoek verricht naar de doorlooptijden binnen de verblijfsregeling mensenhandel. In een dossierstudie in 2012 werd het totale proces van het einde van de uitbuiting tot de beslissing over voortgezet verblijf in beeld gebracht op basis van sepotdossiers. Dit onderzoek richtte zich uitsluitend op geseponeerde mensenhandelzaken. Vanwege de hoeveelheid informatie in de dossiers, van zowel de IND als het Openbaar Ministerie (OM), kon een zeer gedetailleerde tijdslijn worden opgesteld.⁶² In de

⁶⁰ Let op: deze top-5 van het totaal aantal slachtoffers komt niet per definitie overeen met de top-5 voor elk van de groepen afzonderlijk. Voor een overzicht van alle voorkomende nationaliteiten zie [Bijlage 2, Tabel B4.1](#).

⁶¹ Zie ook [Nationaal Rapporteur 2015](#) (Mensenhandel in en uit beeld, Cijfers mogelijke slachtoffers 2010-2014) p. 9.

⁶² [Nationaal Rapporteur 2012](#) (Opsporing van mensenhandel en de B9-regeling), Hoofdstuk 10.

laatste twee uitgebreide cijfermatige rapportages betreffende vreemdelingrechtelijke bescherming van mensenhandelslachtoffers is de termijn van afhandeling van tijdelijk verblijfsaanvragen onderzocht.⁶³ In 2014 keek de Nationaal Rapporteur daarbij ook naar de tijdsduur vanaf de ingangsdatum van de bedenktijd tot het indienen van een aanvraag voor het tijdelijk verblijfsrecht. Uit deze onderzoeken is gebleken dat de streeftermijn voor beslissingen van de IND in de praktijk niet altijd gerealiseerd wordt en dat een lange periode tussen het verlenen van de tijdelijke verblijfsvergunning en de feitelijke verstrekking van de daaraan gekoppelde verblijfspas een knelpunt in vreemdelingrechtelijke bescherming van slachtoffers kan zijn.⁶⁴ Daartoe werd de minister van Veiligheid en Justitie aanbevolen de doorlooptijden binnen de verblijfsregeling mensenhandel te versnellen.⁶⁵ In onderhavige rapportage is betreffende de gehele periode 2012-2016 opnieuw gekeken naar zowel de verstrekte tijd tussen de bedenktijd en een aanvraag voor tijdelijk verblijf, als tussen de aanvraag en de verlening van het tijdelijk verblijfsrecht. Voor het eerst is het tijdsverloop tussen aanbidding van de bedenktijd en administratieve afhandeling daarvan onderzocht. Bij deze doorlooptijden is onderscheid gemaakt tussen het totaal aantal verstrekte dagen tussen aanvraag/aanbidding en verlening, en het aantal werkdagen dat de IND nodig had, vanaf de kennisgeving van aanbidding/aanvraag, om een beslissing te maken en die administratief te verwerken. In tegenstelling tot vorige keren toen de doorlooptijden gebaseerd waren op start- en einddata binnen één en hetzelfde jaar, zijn in onderhavige rapportage de doorlooptijden berekend binnen de totale vijfjarige periode 2012-2016. Hierdoor is een meer volledig beeld van de doorlooptijden ontstaan. Waar voorheen bijvoorbeeld de doorlooptijd tussen de aanbidding van de bedenktijd en het doen van aangifte niet werd meegenomen indien het doen van aangifte in een later jaar plaatsvond dan het aanbieden van de bedenktijd, is dat nu wel het geval. Om voorgaande reden zijn de in dit hoofdstuk vermelde doorlooptijden echter niet goed te vergelijken met de resultaten zoals eerder gepubliceerd. Immers, nu zijn in verhouding ook vaker langere doorlooptijden meegenomen.

Aan vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel wordt een bedenktijd van maximaal drie maanden geboden. Binnen deze periode moeten zij een beslissing nemen of zij al dan niet aangifte willen doen van mensenhandel of op een andere wijze medewerking willen verlenen aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek naar de verdachte(n) van mensenhandel, of hiervan afzien. Indien zij besluiten aangifte te doen, maken zij ambtshalve aanspraak op het tijdelijk verblijfsrecht voor mensenhandelslachtoffers. Het tijdelijk verblijfsrecht gaat vervolgens in beginsel in op de datum van aangifte. Alvorens het tijdelijk verblijfsrecht echter formeel van kracht is, moet de IND de aanvraag administratief afhandelen en, zoals in beginsel gebeurt, de aanvraag inwilligen.

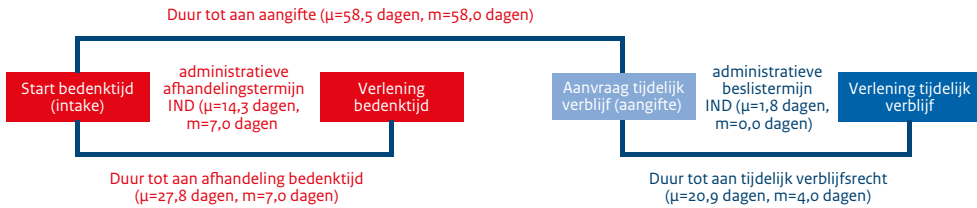
Nadat van de politie een kennisgeving van aanbidding van de bedenktijd of aanvraag voor tijdelijk verblijf is ontvangen, streeft de IND ernaar binnen één werkdag een beslissing te nemen.⁶⁶ De volgende figuur geeft vereenvoudigd de duur weer vanaf de verlening van de bedenktijd tot aan het doen van aangifte en vervolgens tot verlening van het tijdelijk verblijf. Daarnaast kan uit de figuur worden opgemaakt hoeveel dagen de IND er gemiddeld over doet om tot een besluit te komen vanaf het moment dat zij de kennisgeving van intake/aangifte hebben ontvangen.

63 [Nationaal Rapporteur 2012](#) (Mensenhandel in en uit beeld, Cijfermatige rapportage 2007-2011), pp. 86-87; [Nationaal Rapporteur 2014](#) (Mensenhandel in en uit beeld, Cijfermatige rapportage 2008-2012), §5.3.2.

64 [Nationaal Rapporteur 2012](#) (Opsporing van mensenhandel en de B9-regeling), pp. 21-22; [Nationaal Rapporteur 2012](#) (Mensenhandel in en uit beeld, Cijfermatige rapportage 2007-2011), pp. 86-87; [Nationaal Rapporteur 2014](#) (Mensenhandel in en uit beeld, Cijfermatige rapportage 2008-2012), pp.118-121.

65 [Nationaal Rapporteur 2014](#) (Mensenhandel in en uit beeld, Cijfermatige rapportage 2008-2012) Aanbeveling 2A.

66 Hoofdstuk B8/3 Vc.



Figuur 4.5 De doorlooptijden vanaf het gebruik van de bedenktijd tot aan het tijdelijk verblijfsrecht (totaal periode 2012-2016)^{67,68}

Bron: IND-bestanden 2012-2016

De bedenktijd start op de datum van het informatief gesprek, het moment waarop de bedenktheid wordt aangeboden door de relevante opsporingsdienst. Gemiddeld zaten er voor slachtoffers 27,8 dagen⁶⁹ tussen de start van de bedenktheid en de administratieve afhandeling hiervan door de IND.⁷⁰ Het mediane aantal (de middelste waarde) dagen is zeven. Dit betekent dat voor de helft van de slachtoffers de duur tot aan afhandeling van de bedenktheid zeven dagen of meer betrof, en voor de andere helft zeven dagen of minder. Het aantal werkdagen dat de IND er zelf over deed om de aanbidding van de bedenktheid administratief af te handelen, ligt echter lager, namelijk gemiddeld 14,3 dagen⁷¹ en zelfs een mediaan van één dag.

Daarnaast biedt **Figuur 4.5** inzicht in de gemiddelde duur dat slachtoffers gebruik maakten van de bedenktheid voordat zij aangifte deden. Hieruit blijkt dat in de periode 2012-2016 slachtoffers gemiddeld na 58,5 dagen⁷² vanaf de start van de bedenktheid aangifte deden, en daarmee ambtshalve een aanvraag voor het tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel. Vervolgens verstreken gemiddeld nog 20,9 dagen⁷³ voordat deze aanvraag administratief verleend wordt. Ook hier is echter sprake van een grote spreiding en in de helft van de gevallen duurde het maximaal vier dagen voordat de aanvraag administratief werd afgedaan.⁷⁴ De beslistermijn van de IND op aanvragen voor het tijdelijk verblijfsrecht ligt gemiddeld genomen op 1,8 dagen⁷⁵, en meestal gebeurde dit al binnen één dag.

67 μ =gemiddelde, m =mediaan.

68 Gebaseerd op het aantal *afdoeningen* in 2012-2016 van personen die de bedenktheid hebben gekregen en aan wie het tijdelijk verblijfsrecht verleend is, in tegenstelling tot het aantal *aanvragen* in diezelfde periode. De cijfers vormen daarom geen cohort met het aantal personen dat volgens **Figuur 4.2** zowel van de bedenktheid gebruik hebben gemaakt als een aanvraag voor het tijdelijk verblijfsrecht hebben gedaan.

69 $N=947$; $Sd=46,1$ dagen.

70 Het gaat hierbij *niet* om de beslistermijn van de IND maar om het totaal aantal dagen tussen het eerste contact met de opsporingsdienst, en de administratieve afhandeling. Dit laatste moment kan onder andere in de praktijk inhouden dat bijvoorbeeld bijbehorende verblijfsdocumenten door de IND worden besteld

71 $N=944$; $Sd=29,5$ dagen.

72 $N=714$; $Sd=44,1$ dagen.

73 $N=1.213$; $Sd=52,4$ dagen.

74 Ook voor deze doorlooptijd geldt met inname dat het niet gaat om de beslistermijn van de IND, maar om de verstrekte tijd tussen het doen van aangifte of het anderszins meewerken aan de opsporing of vervolging enerzijds en de verlening van het tijdelijk verblijfsrecht anderzijds.

75 $N=1.207$, $Sd=11,2$ dagen.

Van bedenktijd tot aanvraag tijdelijk verblijf

Een vermoedelijk buitenlands slachtoffer krijgt bij de geringste aanwijzing van mensenhandel de bedenktijd aangeboden door de politie of een andere opsporingsdienst^{76, 77} Na aanbidding van de bedenktijd wordt een M55-formulier ingevuld en opgestuurd aan de IND. Het is dan vervolgens aan de IND om dit administratief te verwerken en de bedenktijd dan ook in formele zin te ‘verlenen’. Dit is ook het moment waarop de IND het verblijfsdocument laat maken.⁷⁸ Ondanks dat de IND inhoudelijk niet bij de beslissing rondom de bedenktijd betrokken is, duurt het vaak meerdere dagen voordat de IND aanbidding van de bedenktijd formeel administratief heeft afgehandeld en het verblijfsdocument heeft besteld. Onderstaande [Figuur 4.6](#) toont de verdeling van het aantal dagen tussen het moment van aanbieden van de bedenktijd door de relevante opsporingsdienst en de administratieve afhandeling hiervan bij de IND. Daaronder staat weergegeven hoe de verdeling van het aantal werkdagen is tussen het moment dat het M55-formulier bij de IND in behandeling wordt genomen en het moment dat zij dit administratief verwerkt hebben, en daarmee de procedure van de bedenktijd formeel afgehandeld is. Voor circa één kwart van de slachtoffers geldt slechts dat de aanbidding van de bedenktijd binnen één dag verwerkt was. Voor iets meer dan de helft geschiedde de administratieve afhandeling binnen een week na de aanbidding van de bedenktijd, en voor het grootste aandeel slachtoffers (n=277) duurde dit zelfs langer dan een maand. Een verklaring hiervoor is dat in sommige gevallen M55-formulieren niet direct worden opgestuurd naar de IND, of dat de voor het verblijfsdocument benodigde fotokaart pas na het formulier verstuurd wordt.⁷⁹

Zoals voorgaand bij [Figuur 4.5](#) beschreven, ligt het gemiddelde en mediane aantal werkdagen dat de IND zelf nodig heeft voor de administratieve afwikkeling aanzienlijk lager. Dit gaat dus om de afhandelings-termijn vanaf het moment dat het M55-formulier bij de IND ontvangen heeft en de aanbidding van de bedenktijd administratief heeft afgehandeld. Ook zijn hierin weekenden en feestdagen niet meegenomen. De totale doorlooptijd vanaf de aanbidding van de bedenktijd in de vorige alinea beschreven, reflecteert dus niet per definitie de duur van de afhandeling bij de IND. Uit [Figuur 4.6](#) blijkt dat de IND de aangeboden bedenktijd voor 62,1% van de slachtoffers binnen één werkdag formeel heeft afgehandeld en verleend, in lijn met de streeftermijn van 24 uur. Voor 109 aanbiddingen van de bedenktijd gold dat het tussen de zeven en 31 werkdagen duurde voordat de aanbidding administratief afgehandeld werd, en voor 18,2% (n=172) zelfs langer dan dertig werkdagen. Een lange doorlooptijd tot administratieve verwerking van de bedenktijd kan in de praktijk tot problemen leiden. Zo zijn er signalen uit het werkveld dat het niet tijdig verkrijgen van verblijfsdocumenten problematisch kan zijn voor slachtoffers wier voorzieningen, zoals urgentie voor huisvesting, daarvan afhankelijk zijn.⁸⁰

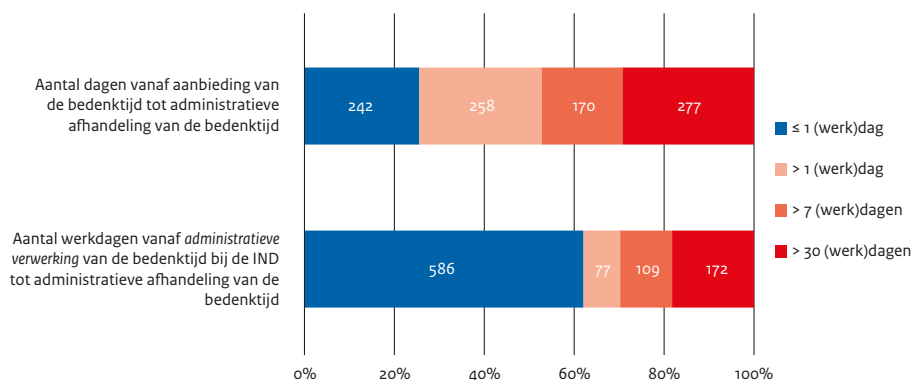
76 ISZW-DO en de KMar verlenen in de praktijk ook de bedenktijd.

77 In november dit jaar publiceert de Nationaal Rapporteur de Tiende rapportage mensenhandel met daarin, onder andere, een onderzoek naar de invulling van het begrip ‘geringste aanwijzing’ met betrekking tot de aanbidding van de bedenktijd.

78 Mondelinge informatie IND, 8 september 2017.

79 Schriftelijke informatie IND, 13 oktober 2017.

80 Mondelinge informatie tijdens Strategisch Overleg Mensenhandel, 10 november 2016.



Figuur 4.6 Aantal (werk)dagen van de start van de bedenkijd tot de administratieve afhandeling bij de IND (totaal van 2012-2016, N=947⁸¹)

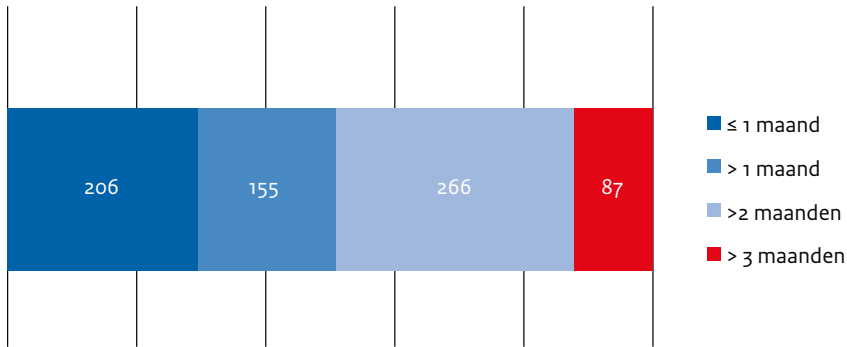
Bron: IND-bestanden 2012-2016

De hieropvolgende figuur toont de duur in maanden vanaf de start van de bedenkijd tot aan de aanvraag voor het tijdelijk verblijfsrecht, als die aanvraag binnen de periode 2012-2016 volgde. Hieruit wordt duidelijk dat veruit de meerderheid van de slachtoffers, 87,2% (n=626) binnen drie maanden vanaf de start van de bedenkijd daadwerkelijk aangifte deed. Uit onderstaande figuur en uit [Figuur 4.5](#) kan worden opgemaakt dat zelfs de meeste slachtoffers van mensenhandel in deze jaren reeds binnen zestig dagen besloten aangifte te doen. Zij maakten dus niet gebruik van de volledige drie maanden van de bedenkijd. Een klein gedeelte (n=88) van het totale aantal slachtoffers dat zowel gebruik heeft gemaakt van de bedenkijd als later een aanvraag voor het tijdelijk verblijf heeft gedaan, wacht daar langer dan drie maanden mee, tot maximaal vijftien maanden⁸². Het is mogelijk dat een slachtoffer na afloop van de bedenkijd niet meteen wil of kan meewerken aan de opsporing of vervolging. Ook is het mogelijk dat sommige slachtoffers tussentijds een aanvraag doen voor een andersoortige verblijfsvergunning, zoals asiel.⁸³

81 Voor de onderste verdeling geldt N=944 aangezien voor drie personen de datum van afhandeling net iets vóór de procedurele startdatum lag (éénmaal met negen dagen, tweemaal met één dag). Omdat niet vastgesteld kan worden aan welke van de twee registratiemomenten dit mogelijk ligt, is ervoor gekozen deze personen hierbij buiten beschouwing te laten.

82 459 dagen (15,10 maanden).

83 Volgens dossier onderzoek door de Nationaal Rapporteur in 2012 bleek dat het wel eens voorkomt dat slachtoffers na gebruik van de bedenkijd vóór, of tegelijkertijd met, een aanvraag tijdelijk verblijf een asielpcedure starten. Zie [Nationaal Rapporteur 2012](#) (Opsporing van mensenhandel en de B9-regeling), p. 12.



Figuur 4.7 Aantal maanden vanaf de start van het gebruik van de bedenktijd tot de aanvraag voor het tijdelijk verblijfsrecht (totaal 2012-2016, N=714⁸⁴)

Bron: IND-bestanden 2012-2016

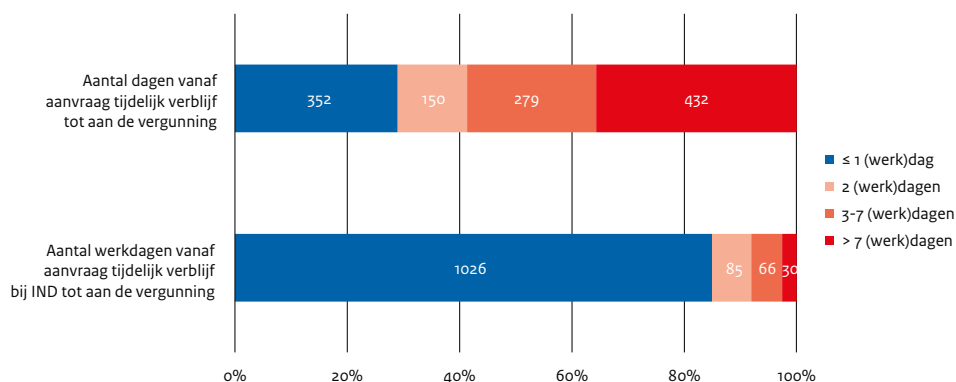
Van aanvraag tot verlening

Zodra een slachtoffer aangifte doet stuurt de politie een kennisgeving naar de IND, waarop de IND deze ambtshalve aanmerkt als een aanvraag tijdelijk verblijf. Het tijdelijk verblijfsrecht gaat dan ook in beginsel in op de datum van de aangifte. In het algemeen betreft de wettelijke beslistermijn voor een reguliere verblijfsvergunning bepaalde tijd negentig dagen.⁸⁵ Wat betreft aanvragen tijdelijk verblijf van slachtoffers mensenhandel, echter, streeft de IND ernaar reeds binnen 24 uur (één werkdag) te beslissen.⁸⁶ Zoals aan het begin van deze paragraaf aangegeven zaten er gemiddeld 20,9 dagen tussen het doen van aangifte en verlening van het tijdelijk verblijf, met een mediaan van vier dagen. Het gemiddelde ligt hoger dan de mediaan omdat voor een klein aantal slachtoffers er buitengewoon veel tijd tussen aanvraag en vergunning heeft gezeten. [Figuur 4.8](#) geeft grondiger inzicht in de duur in dagen vanaf het moment dat een slachtoffer aangifte heeft gedaan, tot aan de inwilliging van de aanvraag door de IND. Daarnaast toont de figuur het aantal werkdagen dat de IND nodig had om te beslissen over een aanvraag.

84 Exclusief zes personen wier datum van start van de bedenktijd ná de juridische startdatum van het tijdelijk verblijf lag.

85 www.ind.nl/Paginas/Beslistermijnen.aspx (geraadpleegd 30 augustus 2017).

86 Zie hoofdstuk B8, §3.1 Vc.



Figuur 4.8 Aantal (werk)dagen vanaf de aanvraag voor het tijdelijk verblijfsrecht tot de administratieve verlening bij de IND (totaal 2012-2016, N=1.213⁸⁷)

Bron: IND-bestanden 2012-2016

Voor de grootste groep slachtoffers, 35,6% (n=432) geldt dat pas na zeven dagen na het meewerken aan het opsporings- of vervolgingsonderzoek tijdelijk verblijfsrecht is verleend. Maar voor 352 slachtoffers (29,0%) gebeurde dit al binnen één dag. In de meest recente, eerdere, analyse van de Nationaal Rapporteur ten aanzien van de doorlooptijden lag het gemiddeld aantal dagen tussen de aanvraag en verlening nog op 13,3 en werd 36,0% van de aanvragen binnen één dag vanaf de aangifte verleend.⁸⁸ Zoals aan het begin van deze subparagraaf (§4.2.3) echter uitgelegd, zijn deze resultaten niet goed vergelijkbaar met de huidige resultaten.

Uit de voorgenoemde dossierstudie uit 2012 bleek dat de soms lange periode tussen het verlenen van het tijdelijk verblijfsrecht voor slachtoffers mensenhandel en de feitelijke verstrekking van de daaraan gekoppelde verblijfspas een knelpunt kan zijn voor slachtoffers en hulpverleningsinstanties.⁸⁹ Pas op het moment dat een slachtoffer in bezit is van de verblijfspas kan hij of zij zich inschrijven in de gemeentelijke Basisregistratie Personen (BRP), een ziektekostenverzekering of uitkering aanvragen, zich inschrijven als woningzoekende, en eventueel voorrang krijgen bij de gemeente voor een woning. In het dossieronderzoek betrof het een duur van gemiddeld 48,2 dagen tussen het ingaan van de tijdelijke verblijfsvergunning en de oproep van de IND om de bijbehorende verblijfspas op te halen. In het huidige onderzoek is onbekend hoeveel dagen gemiddeld zitten tussen het bestellen van verblijfsdocumenten en de oproep voor het afhalen daarvan.

87 Drie personen aan wie tijdelijk verblijf pas na bezwaar is verleend, zijn hierbij buiten beschouwing gelaten. Voor het aantal werkdagen is daarbij ook het aantal dagen van een zestal personen buiten beschouwing worden gelaten omdat de procedurele beslisdatum vóór de procedurele aanvraagdatum lag, de N betreft daar 1.207.

88 Zie *Nationaal Rapporteur 2014* (Mensenhandel in en uit beeld, Cijfermatige rapportage 2008-2012) §5.3.2. Daarbij moet wel worden vermeld dat het destijds ging om een analyse van aanvragen en verleningen *binnen* het jaar 2012, omdat onderhavige rapportage (of onderhavig hoofdstuk) een tijdsplan van meerdere jaren betreft, zijn daarin ook logischerwijs meer (extrem) lange doorlooptijden in meegenomen.

89 *Nationaal Rapporteur 2012* (Opsporing van mensenhandel en de B9-regeling), pp. 21-22.

De IND deed er gemiddeld 1,8 werkdagen (zie [Figuur 4.5](#)) over om te beslissen over een aanvraag voor het tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel. Daarnaast is uit [Figuur 4.8](#) ook op te maken dat voor veruit de meeste aanvragen de beslistermijn van de IND van 24 uur wordt gerealiseerd: over 85,0% van de aanvragen wordt binnen één werkdag een beslissing genomen. Bij slechts 2,5% duurde dit langer dan zeven dagen. Deze gemiddelde doorlooptijd is vergelijkbaar met het vorige cijfermatige onderzoek van de Nationaal Rapporteur inzake doorlooptijden.⁹⁰ Het gemiddeld aantal dagen vanaf de aanvraag van het tijdelijk verblijfsrecht tot inwilliging betrof destijds 0,8 dagen.⁹¹ Daarmee vergeleken is de beslistermijn meer dan verdubbeld. Ook hier geldt echter dat deze resultaten niet goed vergelijkbaar zijn (zie de uitleg aan het begin van deze subparagraaf).

4.3 Het tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel (B8/3)

4.3.1 Verleningen van het tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel

De IND willigt een aanvraag voor het tijdelijk verblijfsrecht in veruit de meeste gevallen in. Slechts in uitzonderlijke gevallen wijst de IND een aanvraag af. Gronden voor afwijzing zijn opgesomd in artikel 16 van de Vreemdelingenwet. Een aantal daarvan geldt echter niet voor slachtoffers van mensenhandel, zoals het niet beschikken over een geldig document voor grensoverschrijding of een schending van de openbare orde – waar die rechtstreeks verband houdt met het mensenhandelfeit.⁹² De onderstaande figuur geeft inzicht in het percentage verleningen van aanvragen voor het tijdelijk verblijfsrecht waar in de periode 2012-2016 een beslissing over is genomen. Het betreft slechts in 4,4% een afwijzing, een percentage dat vergelijkbaar is met eerdere rapportages van de Nationaal Rapporteur.⁹³ Uit eerder dossieronderzoek over afgewezen aanvragen bleek dat de afwijzingen gegrond waren op, onder andere, schending van de openbare orde niet verband houdende met de mensenhandelsituatie, seponering van het strafrechtelijk opsporingsonderzoek, en het ontbreken van aangifte.⁹⁴

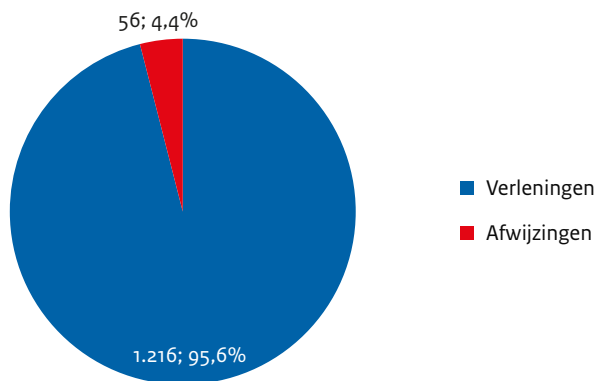
90 [Nationaal Rapporteur 2014](#) (Mensenhandel in en uit beeld, Cijfermatige rapportage 2008-2012), pp.118-121.

91 Sd=1,6 dagen.

92 Art. 16 lid 1 onder c en k van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw). Zie art. 3.48 lid 3 Vb, en B8/3 Vc.

93 [Nationaal Rapporteur 2015](#) (Update cijfers vreemdelingrechtelijke bescherming slachtoffers mensenhandel 2010-2014), pp 8-9.

94 [Nationaal Rapporteur 2012](#) (Mensenhandel in en uit beeld, Cijfermatige rapportage 2007-2011), pp. 119-123.



Figuur 4.9 Percentages verleningen en afwijzingen van aanvragen tijdelijk verblijfsrecht, inclusief verleningen en afwijzingen nadat bezwaar is aangetekend (totaal van 2012-2016, N=1.254)⁹⁵

Bron: IND-bestanden 2012-2016

Slachtoffers die niet kunnen of willen meewerken/Schrijnend pad

Onder bepaalde voorwaarden kan de IND een vermoedelijk slachtoffer van mensenhandel dat geen aangifte kan of wil doen, en ook niet op een andere manier medewerking wil of kan verlenen aan de opsporing of vervolging, toch een verblijfsvergunning voor een bepaalde tijd verlenen.⁹⁶ Deze vrijstelling van het medewerkingsvereiste geldt voor slachtoffers die kunnen aantonen dat het niet kunnen/willen doen van aangifte verband houdt met medische of psychische beperkingen, dan wel een ernstige bedreiging. Dit beleid wordt door de Nationaal Rapporteur ook wel aangeduid met de term 'schrijnend pad' en wijkt af van de gangbare verblijfsregeling mensenhandel, het 'standaard pad'.⁹⁷ De tijdelijke verblijfsvergunning die kan worden verleend aan slachtoffers die niet geen aangifte kunnen of willen doen is geldig voor de duur van één jaar en kan niet worden verlengd. Wel kan na dit jaar door het slachtoffer een aanvraag worden ingediend voor voortgezet verblijf. Deze wordt ingewilligd als kan worden aangetoond dat medewerking niet mogelijk is omdat dezelfde dreiging of medische/psychische problematiek op basis waarvan het tijdelijk verblijfsrecht was toegekend, nog steeds speelt. Als er geen sprake meer is van ernstige bedreiging of fysieke dan wel psychische beperking kan alsnog voortgezet verblijfsrecht worden verkregen als er 'sprake is van klemmende redenen van humanitaire aard, die rechtstreeks verband houden met mensenhandel' waardoor het slachtoffer Nederland niet kan

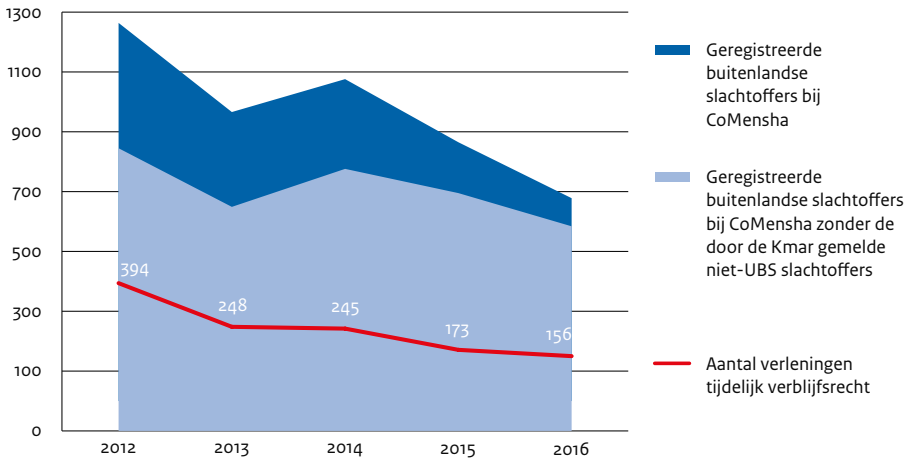
95 In [Figuur 4.9](#) zijn uitsluitend de laatst genomen beslissingen weergegeven. Indien een aanvraag na het aantekenen van bezwaar alsnog tot een inwilliging leidde, is dit besluit als een verlening van het tijdelijk verblijfsrecht beschouwd. De aanvragen die om een andere reden niet zijn ingewilligd en dus niet een inhoudelijke afwijzing betreffen zijn buiten beschouwing gelaten. Het gaat hierbij om 14 afdoeningen en het betreft zoal aanvragen die door het slachtoffer zelf zijn ingetrokken of aanvragen die 'buiten behandeling' zijn gesteld. Dit zijn administratieve afdoeningen om de procedure af te sluiten, wanneer niet over een daadwerkelijke aanvraag kan worden gesproken (bijvoorbeeld door het ontbreken van het M55-formulier). 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.

96 Zie ook [§4.1.1](#).

97 Zie ook Noteboom & Dettmeijer, 2015.

verlaten.⁹⁸ In de periode 2012-2016 hebben 31 personen een aanvraag gedaan voor het tijdelijk verblijfsrecht zonder medewerkingsvereiste. Voor 23 van hen werd deze aanvraag voor het schrijnend pad ingewilligd. In de analyse van Noteboom & Dettmeijer in 2015 ging het destijds om minder dan tien verleningen over een periode van drie jaar.⁹⁹

De volgende figuur toont het aantal verleningen van het tijdelijk verblijfsrecht per jaar, afgezet tegen het aantal bij CoMensha gemelde buitenlandse mogelijke slachtoffers, inclusief en exclusief slachtoffers die alleen door de KMar zijn gemeld.¹⁰⁰ Logischerwijs zijn, gelijk het aantal aanvragen, ook de verleningen van het tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel afgenomen over de gehele periode. Uit [Figuur 4.9](#) bleek immers dat vrijwel iedere aanvraag tijdelijk verblijf ook in een verlening tijdelijk verblijf resulteert. Zie voor mogelijke verklaringen voor de daling in het aantal aanvragen (en aldus het aantal verleningen) [§4.2.1.](#)



Figuur 4.10 Aantal verleningen tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel (2012-2016)^{101,102}

Bron: IND-bestanden 2012-2016

98 Hoofdstuk B9, paragraaf 10, Vc.

99 Noteboom & Dettmeijer, 2015, p.158.

100 Die geen slachtoffer van uitbuiting buiten de seksindustrie waren. Zie ook [§1.1.2.](#)

101 De cijfers van de aantallen aanvragen en gebruik van de bedenktijd per jaar wijken iets af van eerdere publicaties omdat cijfers over de gehele periode 2012-2016 opnieuw geanalyseerd zijn.

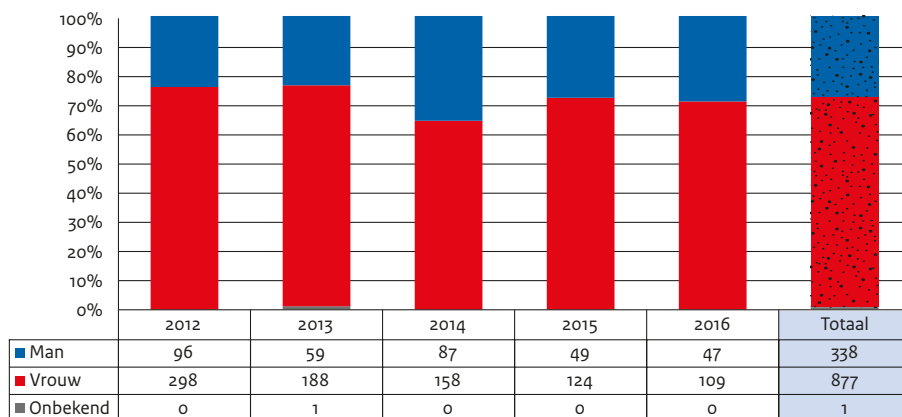
102 Een aantal slachtoffers hebben volgens de aangeleverde bestanden van de IND meerdere keren gebruik gemaakt van het tijdelijk verblijfsrecht in verschillende jaren. In dat geval zijn alle keren dat het tijdelijk verblijfsrecht verleend is in deze cijfers meegenomen.

4.3.2 Wie zijn de slachtoffers die gebruik maken van het tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel?

Van de slachtoffers die in de periode 2012-2016 gebruik hebben gemaakt van het tijdelijk verblijfsrecht is de meerderheid vrouw (72%) en meerderjarig (95,6%). Tevens is het grootste aandeel slachtoffers (35,9%) tussen 23 en 29 jaar oud en heeft bijna de helft (49,2%) een nationaliteit van een Afrikaans land (uitgezonderd MENA-landen). Het percentage mannen is toegenomen in vergelijking met vorige cijfermatige publicaties, terwijl het percentage minderjarigen juist is afgenomen. Dit kan gedeeltelijk verklaard worden door het grote aantal slachtoffers uit de scheep- en binnenvaart dat in 2014 werd gesignaleerd. Dit waren voornamelijk mannelijke slachtoffers van Filipijnse afkomst ouder dan dertig jaar. In 2014 was bij de IND inderdaad sprake van 68 slachtoffers met de Filipijnse nationaliteit, waarvan het overwegend mannen en slachtoffers van boven de dertig betrof. Deze paragraaf zal verder ingaan op de verschillende persoonskenmerken van mensenhandelslachtoffers aan wie in de periode 2012-2016 een verblijfsvergunning op tijdelijke gronden werd verleend. Tevens zal hierbij aandacht zijn voor ontwikkelingen door de jaren heen.

Geslacht

Zoals reeds is vermeld, is het grootste gedeelte van de slachtoffers aan wie in 2012-2016 het tijdelijk verblijfsrecht verleend werd vrouw. Niettemin toont [Figuur 4.11](#) dat het aandeel mannelijke slachtoffers in 2015 en 2016 rond de 30% is, terwijl dit in 2012 en 2013 nog circa een kwart van de slachtoffers betrof.

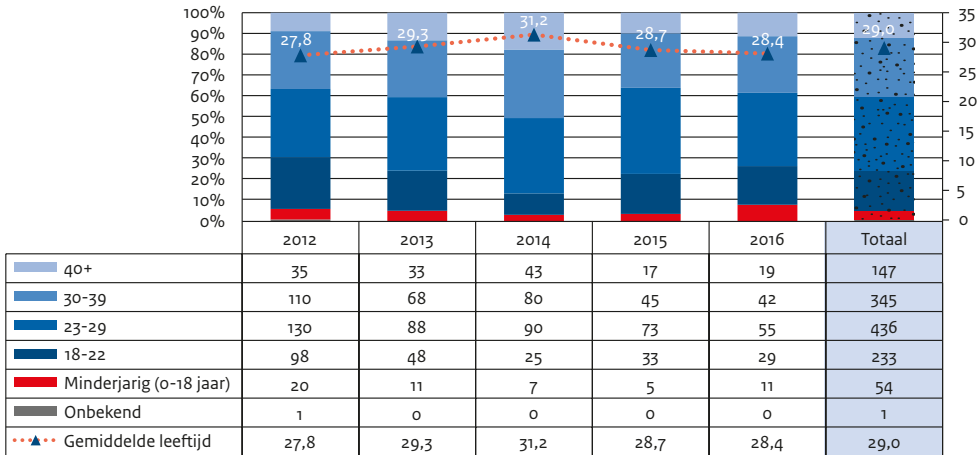


Figuur 4.11 Geslacht slachtoffers aan wie tijdelijk verblijfsrecht is verleend (2012-2016)

Bron: IND-bestanden 2012-2016

Leeftijd¹⁰³

In **Figuur 4.12** staat de gemiddelde leeftijd en de leeftijd verdeeld in leeftijdscategorieën van slachtoffers aan wie in de jaren 2012-2016 door de IND het tijdelijk verblijfsrecht verleend is, weergegeven. Hoewel het absolute aantal minderjarigen is afgenomen in de jaren 2012-2015, steeg dat aantal weer in 2016, zowel absoluut als relatief. Ook de gemiddelde leeftijd is sinds 2014 weer gedaald, naar 28,4 jaar in 2016. Vergelijkbaar met 2012 en 2013 was ook in dat jaar circa 60% van de slachtoffers die hun aanvraag voor het tijdelijk verblijfsrecht ingewilligd zagen jonger dan 30 jaar.



Figuur 4.12 Leeftijd slachtoffers aan wie tijdelijk verblijfsrecht is verleend (2012-2016)

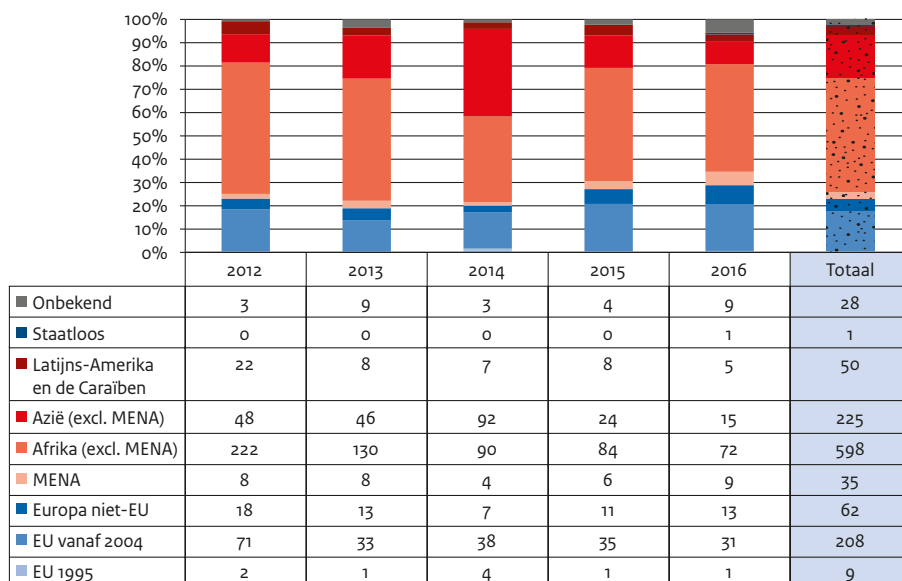
Bron: IND-bestanden 2012-2016

Herkomstregio¹⁰⁴

Figuur 4.13 geeft de herkomstregio's van slachtoffers met tijdelijk verblijfsrecht in de periode 2012-2016 weer. Onder verleningen van het tijdelijk verblijf is het aandeel slachtoffers met een nationaliteit van een Afrikaans land (exclusief Noord-Afrika) over de jaren afgenomen (van 56,3% naar 46,2%). Het aandeel slachtoffers van Aziatische herkomst (exclusief het Midden-Oosten) fluctueerde in de gehele periode tussen de 9,6% (2016) en 18,5% (2013). Het jaar 2014 is hierop met 36,7% Aziatische slachtoffers een uitzondering vanwege het eerder besproken grote aantal slachtoffers met Filipijnse nationaliteit, waarschijnlijk gesignaleerd in de scheeps- en binnenvaart. Het percentage slachtoffers uit Europese landen steeg daarentegen, waarbij het aandeel uit Europese niet-EU lidstaten zelfs bijna verdubbelde: van 4,6% in 2012 tot 8,3% in 2016. Desgelijks nam het aantal slachtoffers afkomstig uit het Midden-Oosten en Noord-Afrika (MENA) relatief toe (van 2,0% naar 5,8%). Vanaf 2014 steeg ook het aantal personen van wie de nationaliteit niet bekend is in absolute en relatieve zin.

103 Gebaseerd op de geboortedatum en datum van verlening van het tijdelijk verblijfsrecht.

104 De indeling in herkomstregio's is gebaseerd op nationaliteit. Voor een overzicht van alle voorkomende nationaliteiten, zie [Bijlage 2, Tabel B4.2](#).



Figuur 4.13 Herkomstregio slachtoffers aan wie tijdelijk verblijfsrecht is verleend (2012-2016)

Bron: IND-bestanden 2012-2016

4.4 Het voortgezet verblijfsrecht mensenhandel (B9/10 en B9/12)¹⁰⁵

4.4.1 Voorwaarden verlening voortgezet verblijfsrecht mensenhandel

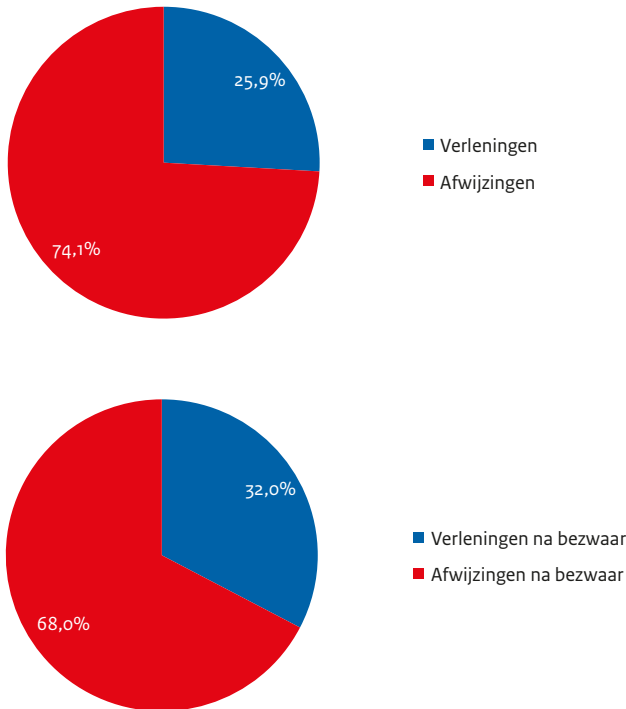
Waar een slachtoffer mensenhandel doorgaans automatisch recht heeft op tijdelijk verblijf door medewerking te verlenen aan het opsporings- of vervolgingsonderzoek, ligt dat bij het voortgezet verblijf anders. Zoals in §4.1.1 al is gebleken, dient voor een verlening op basis van de a-grond het slachtofferchap te zijn bevestigd door middel van een onherroepelijke veroordeling of dient het slachtoffer langer dan drie jaar in Nederland te zijn verbleven op grond van het tijdelijk verblijfsrecht.¹⁰⁶ Daarnaast kan het voortgezet verblijf worden verleend op basis van de b-grond, indien het slachtoffer kan onderbouwen dat er bijzondere individuele omstandigheden bestaan die rechtstreeks verband houden met mensenhandel, waardoor hij of zij Nederland niet kan verlaten. Bij de beoordeling van die onderbouwing worden *in ieder geval* de volgende drie factoren door de IND in acht genomen: risico van represailles en de mate van bescherming daartegen door de autoriteiten in het land van herkomst; risico van vervolging in het land van herkomst; de mogelijkheden van sociale en maatschappelijke herintegratie in het land van herkomst.

¹⁰⁵ Op basis van de bestanden van de IND is niet te achterhalen welke slachtoffers aan wie voortgezet verblijfsrecht is verleend, een aanvraag hebben gedaan vanuit het 'standaard pad' (B9/12) of het 'schrijnend pad' (B9/10).

¹⁰⁶ Daarnaast dient geen sprake te zijn van één van de afwijzingsgronden als benoemd in art. 16 Vw.

4.4.2 Verleningen van het voortgezet verblijfsrecht

In **Figuur 4.14** is te zien hoeveel van de 1.120 slachtoffers die voortgezet verblijf hebben aangevraagd en waarop in de periode 2012-2016 een beslissing volgde, ook voortgezet verblijf verleend hebben gekregen. In het bovenste diagram gaat het om afdoeningen in eerste aanleg en in het onderste diagram om afdoeningen nadat over eventuele bezwaren is beslist. Over de gehele periode is het inwilligingspercentage van het voortgezet verblijfsrecht mensenhandel 32,0%. Vóór de uitkomsten van eventuele aangetekende bezwaren was dit nog 25,9%.¹⁰⁷



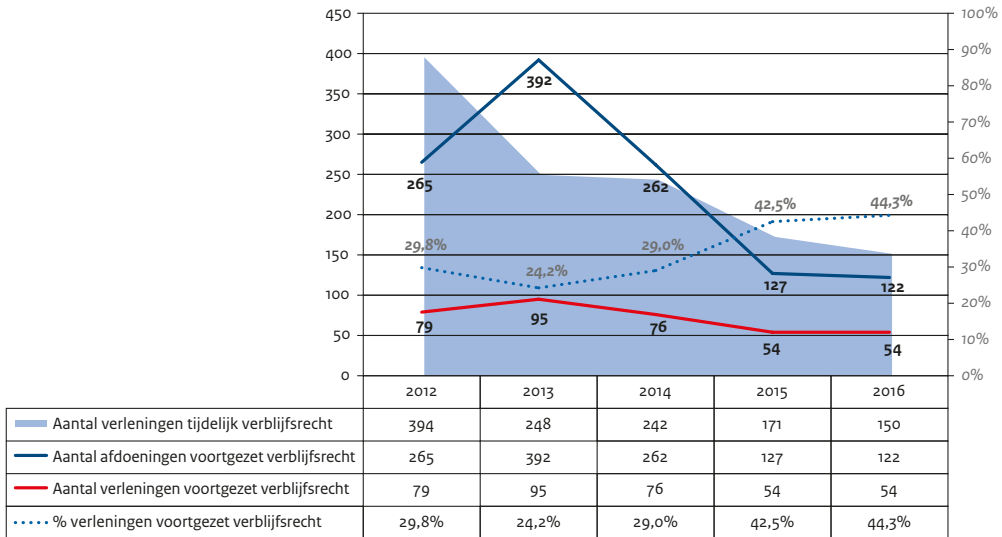
Figuur 4.14 Verleningen en afwijzingen voortgezet verblijfsrecht, vóór en nadat bezwaar is aangetekend (totaal van 2012-2016, N=1.120)¹⁰⁸

Bron: IND-bestanden (2012-2016)

¹⁰⁷ De beslissing van de IND om al dan niet een aanvraag tot voortgezet verblijf in te willigen, is een besluit waartegen bezwaar, beroep en hoger beroep openstaat. Zie ook §4.1.1.

¹⁰⁸ In het onderste cirkeldiagram zijn de laatst genomen beslissingen weergegeven. Indien een aanvraag na het aantekenen van bezwaar alsnog tot een inwilliging heeft geleid, is dit besluit als een verlening van het tijdelijk verblijfsrecht beschouwd. Aanvragen die niet inhoudelijk zijn afgedaan zijn buiten beschouwing gelaten. Het gaat hierbij om 48 afdoeningen (4,1%) en het betreft aanvragen die door het slachtoffer zelf zijn ingetrokken of die buiten behandeling zijn gesteld (zie artikel 4:5 Algemene Wet Bestuursrecht voor de gronden waarop een bestuursorgaan kan bepalen een aanvraag niet in behandeling te nemen).

Onderstaande **Figuur 4.15** geeft de ontwikkeling weer van het aantal afdoeningen¹⁰⁹ (bestaande uit afwijzingen, inwillingen en andersoortige afdoeningen), en verleningen van het voortgezet verblijfsrecht menshandel gedurende de periode 2012-2016. Het aantal afdoeningen van het voortgezet verblijfsrecht nam sterk af tussen 2013 en 2015. Hoewel het aantal verleningen van tijdelijk verblijf geen cohort vormt met het aantal afdoeningen en verleningen van het voortgezet verblijfsrecht, toont de figuur dat de daling van het aantal afdoeningen voortgezet verblijf vooraf wordt gegaan door een daling in het aantal verleningen van het tijdelijk verblijfsrecht menshandel. En aldus waarschijnlijk daardoor verklaard wordt.



Figuur 4.15 Aantal afdoeningen, verleningen, en het percentage verleningen van het voortgezet verblijfsrecht (2012-2016)

Bron: IND-bestanden (2012-2016)

Hoewel het aantal absolute verleningen van het voortgezet verblijfsrecht daalde tussen 2012 en 2016, daalde het absolute aantal afdoeningen nog sterker, waardoor het aantal inwillingen in deze periode relatief gezien is gestegen van 29,8% in 2012 naar 44,3% in 2016. Dit percentage bestaat echter zowel uit verleningen voortgezet verblijf op a-gronden, als verleningen voortgezet verblijf op b-gronden. Opgemerkt wordt dat het voldoen aan één van de situaties die in de a-grond is omschreven in beginsel *recht* geeft op voortgezet verblijf.¹¹⁰ In zoverre is een aanvraag tot voortgezet verblijf op basis van de a-grond niet onderhevig aan een beoordeling van de individuele omstandigheden van het slachtoffer. Een dergelijke aanvraag wordt in beginsel niet afgewezen. Het is daarmee aannemelijk dat voor slachtoffers die een aanvraag deden op een a-grond, het inwilligingspercentage vrijwel 100% betreft (vergelijkbaar met het inwilligingspercentage van het tijdelijk verblijfsrecht, dat in beginsel ook ambtshalve wordt toege-

109 Met een afdoening wordt een beslissing bedoeld, en aldus ofwel een verlening, ofwel een afwijzing, ofwel een andersoortige (niet-inhoudelijke) afdoening (zie de eerdergenoemde 48 beslissingen in voetnoot 108).

110 Daar waar geen sprake is van één van de afwijzingsgronden genoemd in art. 16 Vw.

kend bij het doen van aangifte). Dit ligt anders bij het toekennen van een aanvraag op basis van de b-grond. Een aanvraag op basis van de b-grond zal inhoudelijk worden beoordeeld, wat ook kan resulteren in een afwijzing van de aanvraag. Dientengevolge zou het percentage verleningen op b-gronden nog een stuk lager moeten liggen dan de jaarlijkse percentages zoals nu weergegeven in [Figuur 4.15](#). Hoeveel lager kan niet worden gezegd, omdat niet bekend is wat de verhouding is tussen het aantal aanvragen voor voortgezet verblijf afgedaan op a- en b-gronden (welke verhouding overigens ook per jaar zou kunnen verschillen).

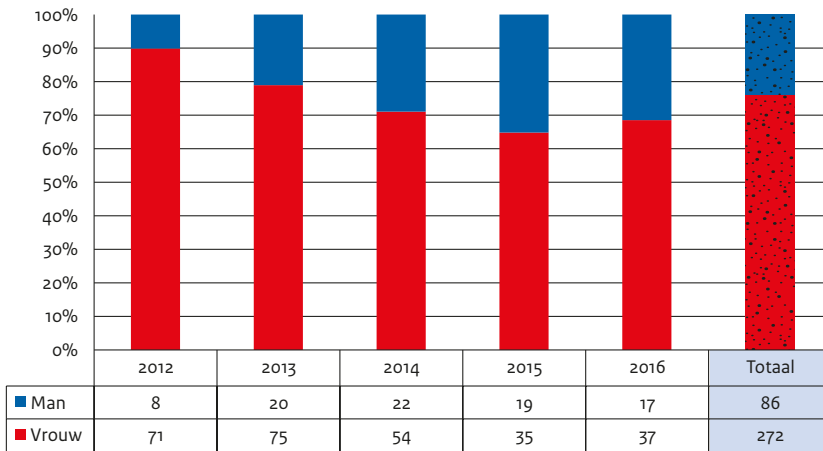
Sinds 2015 verschaffen de databestanden wel inzicht in de reden van inwilliging van het voortgezet verblijfsrecht. Dit wordt echter lang niet in alle gevallen geregistreerd. Van de 108 verleningen in de periode 2015-2016 is van slechts 28 (25,9%) de grond voor inwilliging bekend, hetgeen niet als representatief kan worden beschouwd. Desalniettemin wordt kort beschreven wat de gronden voor inwilliging in voornoemde 28 gevallen waren. Voor het merendeel van de slachtoffers (n=18) gold dat het voortgezet verblijfsrecht verleend was vanwege een nog lopende strafzaak en het feit dat zij reeds drie jaar in Nederland verbleven op grond van het beleid inzake mensenhandel in de Vreemdelingcirculaire. Daarnaast is aan twee slachtoffers het voortgezet verblijfsrecht verleend omdat de dader onherroepelijk was veroordeeld. De resterende slachtoffers (n=8) kregen een vergunning voor voortgezet verblijf op basis van één of meerdere bijzondere individuele omstandigheden (b-gronden) benoemd in [§4.4.1](#). Zo stelde de IND bijvoorbeeld bij vijf slachtoffers vast dat zij Nederland niet konden verlaten vanwege de behandeling van psychische problemen alhier. Andere voorkomende bijzondere individuele omstandigheden waren onmogelijke sociale en maatschappelijke integratie in het land van herkomst en het gebrek aan adequate opvang in het land van herkomst. Het valt op dat een groot deel van deze inwilligingen aldus geschiedde op basis van een a-grond (71,4%; 20 van de 28).

4.4.3 Wie zijn de slachtoffers die gebruik maken van het voortgezet verblijfsrecht mensenhandel?

Evenals de slachtoffers aan wie het tijdelijk verblijfsrecht verleend is, geldt voor slachtoffers aan wie het voortgezet verblijfsrecht is verleend ook dat het veelal vrouwelijke slachtoffers betrof: in de jaren 2012-2016 gemiddeld 76,0%. Slachtoffers die gebruik maken van het voortgezet verblijfsrecht blijken gemiddeld ouder dan slachtoffers die gebruik maken van het tijdelijk verblijfsrecht. Ook gaat het relatief om een kleiner aantal minderjarigen. Dit is niet verwonderlijk aangezien het tijdelijk verblijfsrecht vóór het voortgezet verblijfsrecht wordt verleend en daartussen mogelijk meerdere jaren verstrijken waarin minderjarige slachtoffers meerderjarig worden.

Geslacht

De volgende figuur toont dat van slachtoffers van wie een aanvraag voor het voortgezet verblijf ingewilligd werd, het aandeel mannelijke slachtoffers voor het grootste gedeelte van de periode is toegenomen: van 10,1% in 2012 tot 35,2% in 2015. In 2016 betrof het 31,5% van de slachtoffers. Tot 2014 nam ook het absolute aantal mannelijke slachtoffers toe. Van alle slachtoffers aan wie in de periode 2012-2016 het voortgezet verblijfsrecht is verleend, was daarentegen nagenoeg sprake van een halvering van het aantal vrouwelijke slachtoffers.

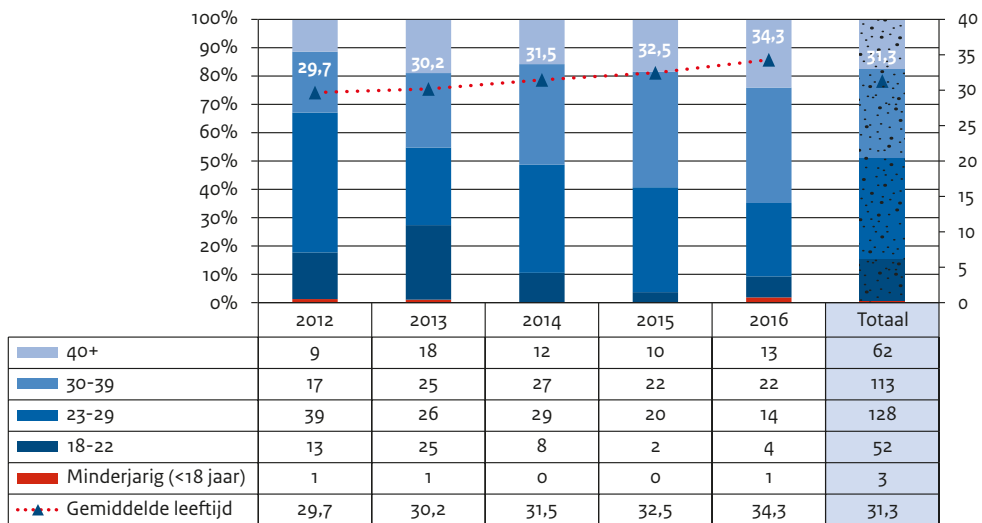


Figuur 4.16 Geslacht slachtoffers aan wie voortgezet verblijfsrecht is verleend (2012-2016)

Bron: IND-bestanden (2012-2016)

Leeftijd¹¹¹

Onderstaande figuur toont de gemiddelde leeftijd en de verdeling in leeftijdscategorieën van slachtoffers aan wie tussen 2012 en 2016 het voortgezet verblijfsrecht is verleend.



Figuur 4.17 Leeftijd slachtoffers aan wie voortgezet verblijfsrecht is verleend (2012-2016)

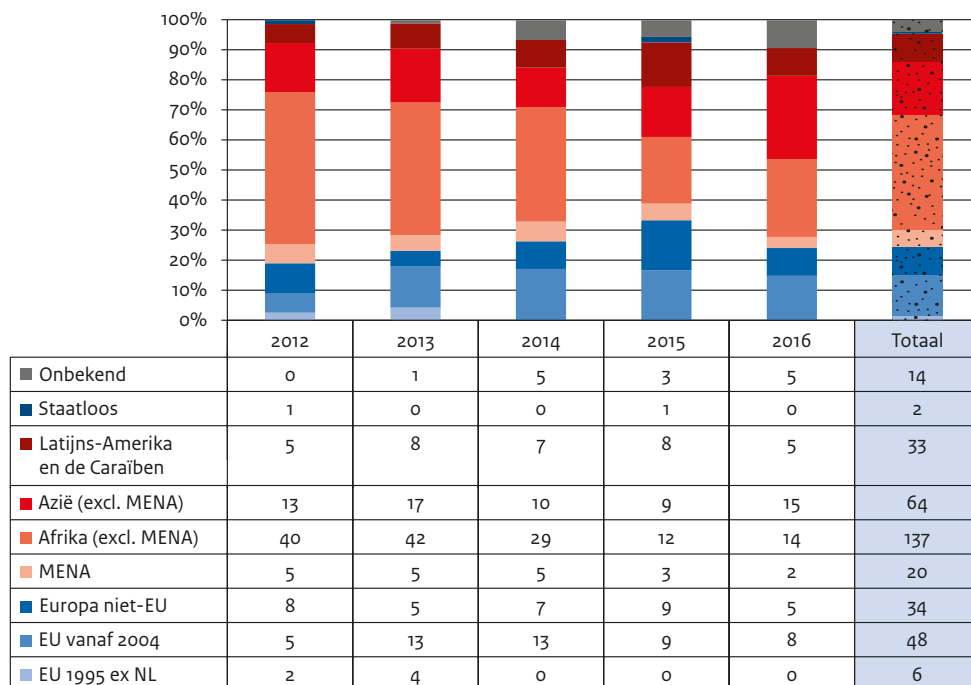
Bron: IND-bestanden (2012-2016)

111 Gebaseerd op de geboortedatum en datum van verlening van het voortgezet verblijfsrecht.

In de gehele periode 2012-2016 is er nauwelijks sprake van minderjarige slachtoffers aan wie het voortgezet verblijfsrecht verleend is. In 2014 en 2015 was er zelfs geen enkel minderjarig slachtoffer dat binnen deze procedure een verblijfsvergunning heeft gekregen. Daarnaast blijkt dat de gemiddelde leeftijd in de gehele periode is gestegen. Slachtoffers van wie de aanvraag voor het voortgezet verblijfsrecht in 2016 werd ingewilligd, waren gemiddeld 4,6 jaar ouder dan slachtoffers in 2012. Waar in 2012 slechts ongeveer één derde van de slachtoffers met het voortgezet verblijfsrecht ouder was dan dertig jaar, ging het in 2016 om bijna twee derde.

Herkomstregio¹¹²

Wat betreft de herkomst van slachtoffers aan wie in 2012-2016 het voortgezet verblijfsrecht is verleend, toont [Figuur 4.18](#) dat er sprake was van een stijging van het aandeel slachtoffers uit Europese landen tot 2015. Dat jaar betrof het circa een derde van de slachtoffers. In 2016 nam dit weer af tot 24,1%. Het aandeel slachtoffers afkomstig uit Azië (exclusief Midden-Oosten) is in 2016 ook aanzienlijk groter dan in voorgaande jaren: 27,8%. De meest aanmerkelijke ontwikkeling betreft het percentage slachtoffers afkomstig uit Afrika (exclusief Noord-Afrika). In 2015 (22,2%) en 2016 (25,9%) halveerde dit aandeel vergeleken met 2012: toen ging het nog om iets meer dan vijftig procent van de slachtoffers.



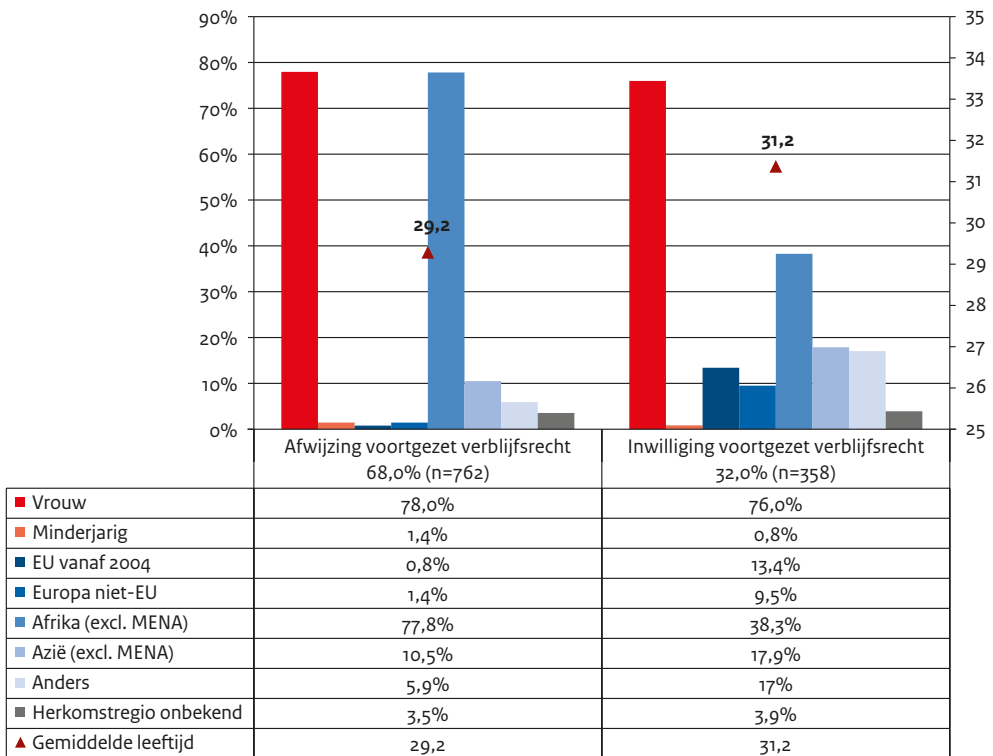
Figuur 4.18 Herkomstregio van slachtoffers aan wie voortgezet verblijfsrecht is verleend (2012-2016)

Bron: IND-bestanden (2012-2016)

112 Gebaseerd op nationaliteit. Voor een overzicht van alle voorkomende nationaliteiten zie [Bijlage 2, Tabel B4.3](#).

4.4.4 Voortgezet verblijfsrecht: verleend of afgewezen

De volgende figuur geeft de samenstelling weer van de twee verschillende groepen slachtoffers wier aanvraag voor het voortgezet verblijf in 2012-2016 werd afgedaan: slachtoffers van wie de aanvraag is ingewilligd en slachtoffers van wie de aanvraag is afgewezen. Zoals beschreven in de vorige paragraaf gaat het bij verleningen van het voortgezet verblijfsrecht voornamelijk om vrouwelijke slachtoffers. Daarin is geen wezenlijk verschil waar te nemen met slachtoffers aan wie het voortgezet verblijfsrecht niet verleend is. Ook minderjarigen maken nauwelijks deel uit van beide groepen slachtoffers, alhoewel zij met 1,4% toch al bijna twee keer zoveel voorkomen onder slachtoffers van wie de aanvraag is afgewezen dan onder slachtoffers van wie de aanvraag werd ingewilligd. Het gaat in totaal om veertien minderjarige slachtoffers waarvan 78,6% (n=11) geen voortgezet verblijf kreeg. De gemiddelde leeftijd van slachtoffers met een afwijzing ligt ook twee jaar lager dan bij slachtoffers die wel een voortgezet verblijfsvergunning kregen. Onder slachtoffers wier aanvraag voor voortgezet verblijf afgewezen werd bevinden zich dus relatief meer jongere slachtoffers.



Figuur 4.19 Persoonskenmerken van slachtoffers wier aanvraag voor het voortgezet verblijfsrecht is afgewezen of ingewilligd (totaal 2012-2016, N=1.120)^{113, 114}

Bron: IND-bestanden 2012-2016

113 De categorie 'anders' voor herkomstregio omvat slachtoffers uit Latijns-Amerika en de Caraïben, MENA-landen, Europese-Unie landen (lid vanaf 1995), en een staatloos slachtoffer.

114 Leeftijd is gebaseerd op geboortedatum en datum van verlening of afwijzing van het voortgezet verblijfsrecht.

Wat betreft herkomst¹¹⁵ verschillen de twee groepen het meest. Waar slachtoffers met een ingewilligde aanvraag nog vaak uit verschillende regio's afkomstig zijn, zijn slachtoffers wier aanvraag is afgewezen vanuit het vaakst afkomstig uit een Afrikaans land (exclusief Noord-Afrikaanse landen). Hoewel binnen de groep slachtoffers van wie de aanvraag voortgezet verblijf is ingewilligd ook het grootste aandeel van de slachtoffers uit de regio Afrika komt (38,3%), gaat het om een meer dan dubbel zo groot aandeel onder slachtoffers aan wie het voortgezet verblijfsrecht niet verleend is. Bij verdere bestudering van zuiver de Afrikaanse slachtoffers blijkt dat het gaat om 730 aanvragen van slachtoffers afkomstig uit deze herkomstregio. Daarvan werd 81,2% (n=593) afgewezen. Omdat deze cijfermatige gegevens helaas geen inzicht bieden in de gronden van afwijzing, en ook maar van een klein deel van de verleningen de inwilligingsgronden bekend zijn, valt deze discrepantie niet direct te verklaren. Hiervoor zou aanvullend dossieronderzoek nodig zijn. Wat betreft (West-)Afrikaanse slachtoffers wordt vaak verwezen naar een gebrek aan opsporingsindicaties en succesvolle vervolgingen als problematiek voor vreemdelingrechtelijke bescherming binnen de verblijfsregeling mensenhandel.¹¹⁶ Een slachtoffer zou echter ook aanspraak kunnen maken op het voortgezet verblijfsrecht op basis van bijzondere individuele omstandigheden, mocht een opsporingsonderzoek al vroegtijdig eindigen in een sepot of de vervolging in een vrijpraak. Zoals in §4.4.1 beschreven gaat het dan om het aantonen van de noodzaak van verblijf in Nederland, en dus de problemen van eventuele terugkeer naar het land van herkomst, verband houdende met mensenhandel. Het lijkt onwaarschijnlijk dat, in het algemeen, slachtoffers uit Afrika eerder veilig terug zouden kunnen keren dan slachtoffers afkomstig uit de Europese Unie of Azië. Volgens de IND wordt de beoordeling van de bijzondere individuele omstandigheden in iedere afzonderlijke aanvraag gebaseerd op elementen in die aanvraag die samenhangen met het beleid, en de onderbouwing daarvan. Daarbij kan bijvoorbeeld de aanwezigheid van wetgeving of beleid ter bescherming van slachtoffers in het land van herkomst een rol spelen.¹¹⁷

4.5 Tot slot

Uit de cijfermatige gegevens over slachtoffers van mensenhandel die in de periode 2012-2016 aanspraak hebben gemaakt op de verblijfsregeling mensenhandel blijkt dat sprake is van een ernstige terugloop in zowel het gebruik van de bedenktijd als in het aantal aanvragen voor tijdelijk- en voortgezet verblijf. Hoewel het merendeel (75,9%) van de slachtoffers in de bedenktijd in de periode 2012-2016 een aanvraag voor het tijdelijk verblijfsrecht indiende, doet een minderheid (45,0%) van slachtoffers vervolgens ook een aanvraag voor het voortgezet verblijfsrecht in diezelfde periode. Het is aannemelijk dat een aantal slachtoffers dit op een later moment alsnog doet aangezien vaak sprake blijkt te zijn van een groot tijdsverloop tussen de aanvraag voor het tijdelijk- en voortgezet verblijf. In het kader van het algehele vreemdelingrechtelijke traject dat slachtoffers van mensenhandel afleggen is daarnaast nog onvoldoende duidelijk over eventuele asielrechtelijke procedures die zij doorlopen. Naar de omvang van het uitwijken van mensenhandelslachtoffers naar de asielprocedure als fenomeen zal aanvullend (cijfermatig) onderzoek moeten worden verricht. Dit lijkt niet in het minst belangrijk gezien signalen uit het veld dat slachtoffers eerder voor een asielprocedure kiezen dan voor (voortgezet) verblijfsrecht als slachtoffer

115 De indeling in herkomstregio's is gebaseerd op nationaliteit. Voor een overzicht van alle voorkomende nationaliteiten, zie [Bijlage 2, Tabel B4.3](#).

116 De Jong, 2016; [Nationaal Rapporteur 2012](#) (Opsporing van mensenhandel en de B9-regeling).

117 Mondelinge informatie IND, 8 september 2017.

van mensenhandel, omdat de verblijfsregeling mensenhandel onvoldoende zekerheid zou bieden in vergelijking met de asielprocedure. De geconstateerde terugloop van het aantal aanvragen voor verblijfsrechtelijke bescherming signaleert in ieder geval dat de verblijfsregeling in mindere mate aantrekkelijk is geworden voor slachtoffers van mensenhandel. Dit houdt ook in dat er minder aangifte wordt gedaan van mensenhandel, waardoor ook de opsporing van daders wordt bemoeilijkt. Het is belangrijk dat de verblijfsregeling voldoende (rechts)bescherming biedt en weer aantrekkelijker wordt voor deze slachtoffers. Een mogelijkheid hiertoe zou zijn de aanvraag tot voortgezet verblijf afhankelijk te maken van de vervolgingsbeslissing van de officier van justitie. De aannemelijkheid van het slachtofferschap is dan een gegeven vanaf het moment dat de officier van justitie besluit tot dagvaarden.

Voorts valt op dat, voor zover daar nu zicht op is, een groot deel van de afdoeningen van aanvragen voortgezet verblijf wordt ingewilligd op basis van een a-grond. De gronden van inwilliging zijn echter bij het merendeel van de verleningen van het voortgezet verblijfsrecht onbekend. Om de aard van verleningen en afwijzingen van het voortgezet verblijfsrecht duidelijker in beeld te krijgen is het consistent registreren van de afdoeningsgrond essentieel. Op basis daarvan kan vervolgens onderscheid gemaakt worden tussen verleningen van het voortgezet verblijf die in beginsel ingewilligd worden (omdat zij op een a-grond gebaseerd zijn), en verleningen waaraan een inhoudelijke toetsing door de IND vooraf gaat (omdat zij op een b-grond gebaseerd zijn). Op deze wijze zou ook het inwilligingspercentage van voortgezet verblijf in de toekomst beter geduid kunnen worden.

Zoals uit eerder onderzoek van de Nationaal Rapporteur is gebleken, is een korte termijn voor het afhandelen van aanvragen voor tijdelijk verblijf en aanbiedingen van de bedenktijd van belang voor toegang tot veel van de voorzieningen waar slachtoffers recht op hebben. Uit de analyse van de doorlooptijden blijkt dat, hoewel vaak meerdere dagen of soms weken verstrijken tussen het aanbieden van de bedenktijd of de aanvraag voor tijdelijk verblijf en het bestellen van de betreffende verblijfsdocumenten door de IND, de IND ruim de meerderheid van deze aanvragen binnen één dag administratief afhandelt. Deze resultaten bieden een meer volledig beeld van de doorlooptijden dan eerdere analyses van de Nationaal Rapporteur en zijn om die reden niet met elkaar vergelijkbaar (zie hiervoor §4.2.3).

Voor wat betreft de persoonskenmerken van de slachtoffers die gebruik maken van de verblijfsregeling mensenhandel valt op dat binnen de onderzochte periode het percentage mannen is toegenomen. Het gaat in de jaren 2015 en 2016 om circa één derde van de slachtoffers aan wie verblijfsrecht mensenhandel verleend is. Minderjarige slachtoffers kwamen daarentegen in de periode 2012-2016 relatief minder vaak voor in de registraties bij de IND vergeleken met vorige cijfermatige rapportages. Ook is het percentage Afrikaanse slachtoffers met tijdelijk of voortgezet verblijf in de onderzochte periode afgenomen in verhouding tot andere herkomstregio's. Met name uit de cijfers over voortgezet verblijf blijkt dat het aandeel inwilligingen voor deze groep slachtoffers fors is afgenomen. Het betreft vrijwel een halvering van het aandeel Afrikaanse slachtoffers onder de verleningen van het voortgezet verblijfsrecht. Over de gehele periode werd bovendien het overgrote deel van de aanvragen voor voortgezet verblijf van slachtoffers uit de Afrikaanse landen afgewezen. Met het oog op het monitoren van slachtoffers die aanspraak maken op vreemdelingrechtelijke bescherming is het tot slot van belang dat de Nationaal Rapporteur in de toekomst de slachtoffers van de verschillende uitbuitingsvormen kan onderscheiden. Wanneer deze informatie wordt afgezet tegen de schatting van de verschillende groepen slachtoffers die in Nederland voorkomen (zie [Hoofdstuk 2](#)), wordt inzichtelijk welke groepen slachtoffers in verhouding vaak/minder vaak gebruik maken van de verblijfsregeling mensenhandel.

Om mensenhandel zo effectief mogelijk te bestrijden is het van belang zo goed mogelijk zicht te hebben op de aard en omvang van mensenhandel. Onderhavige slachtoffermonitor mensenhandel over de jaren 2012-2016 biedt – op basis van een eerste betrouwbare schatting¹ – cijfermatig inzicht in het daadwerkelijke aantal slachtoffers dat in Nederland voorkomt (Hoofdstuk 2). De cijfers over de slachtoffers die vervolgens ook in beeld zijn gekomen, dat wil zeggen: die voorkomen in de registratie van het Coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMensha), zijn beschreven in Hoofdstuk 3. In de afsluitende paragraaf van dat hoofdstuk (§3.8) zijn voorts de slachtoffers in beeld afgezet tegen de slachtoffers die volgens de schatting buiten beeld zijn gebleven. Hieruit blijken belangrijke aanbevelingen die in onderhavig hoofdstuk, in §5.1, aan de orde komen. In Hoofdstuk 4 is aandacht besteed aan de buitenlandse slachtoffers die bekend zijn bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) in het kader van de verblijfsregeling mensenhandel. Ten behoeve van het versterken van de vreemdelingrechtelijke bescherming van menshandelslachtoffers is in §5.2 een aanbeveling geformuleerd. Tot slot gaat §5.3 in op de overige conclusies die uit de cijfers zijn gebleken.

5.1 Conclusies voortvloeiend uit het aantal menshandelslachtoffers in en uit beeld

In Figuur 5.1 staan de belangrijkste bevindingen uit Hoofdstuk 2 (schatting van het daadwerkelijke aantal slachtoffers) en Hoofdstuk 3 (de bij CoMensha gemelde slachtoffers) weergegeven. De cirkel representeert het Nederlands grondgebied waar slachtoffers van mensenhandel worden uitgebuit. De linkerhelft van de cirkel betreft seksuele uitbuiting en de rechterhelft uitbuiting buiten de seksindustrie. Voorts gaat de onderste helft van de cirkel over binnenlandse mensenhandel waarbij slachtoffers worden geworven en uitgebuit in Nederland (dit betreffen alle slachtoffers met een Nederlandse nationaliteit, zie §1.1.1), en

1 Deze schatting is gemaakt door experts op het gebied van het doen van omvangsschattingen van verborgen populaties: Cruyff en van der Heijden, in samenwerking met van Dijk, the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) en de Nationaal Rapporteur, zie ook UNODC & Dutch National Rapporteur, 2017. Met de ontwikkeling van deze schatting(smethode) is een eerdere aanbeveling van de Nationaal Rapporteur opgevolgd (zie Nationaal Rapporteur 2012 (Mensenhandel in en uit beeld, Cijfermatige rapportage 2007-2011), pp. 25-42 en 225 (Aanbeveling 1)).

de bovenste helft over inkomende² grensoverschrijdende mensenhandel waarbij slachtoffers worden geworven in een ander land en uitgebuit in Nederland (dit betreffen alle slachtoffers met een buitenlandse nationaliteit, zie §1.1.1). Op basis van de combinatie van de uitbuitingsvorm (seksueel dan wel buiten de seksindustrie) en de mensenhandelroute (binnenlands dan wel grensoverschrijdend) toont de figuur aldus de vier voornaamste mensenhandelvormen die in Nederland voorkomen (zie §1.1.1).³ Te weten: 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).

Per mensenhandelvorm is in [Figuur 5.1](#) te zien hoeveel slachtoffers er in Nederland jaarlijks voorkomen. Eén slachtoffer in de figuur representeert honderd slachtoffers. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen grijze slachtoffers en rode/blauwe slachtoffers. De grijze slachtoffers staan voor de slachtoffers die buiten beeld zijn gebleven (ofwel niet gemeld zijn bij CoMensha) en de rode/blauwe slachtoffers voor de vrouwelijke/mannelijke slachtoffers die wel in beeld zijn gekomen. De informatie in de figuur is afgeleid van een 'multiple systems estimation' (MSE) uitgevoerd op basis van de CoMensha-registratie (zie voor een meer uitgebreide beschrijving van deze schatting (smethode) §2.1). Het gaat in de figuur om een jaarlijkse schatting gebaseerd op het gemiddelde van de twee meest recente jaren (2014 en 2015) die in het MSE-model zijn opgenomen: zowel ten aanzien van de slachtoffers in beeld als ten aanzien van de slachtoffers uit beeld (conform §3.8, [Figuur 3.19](#)).⁴

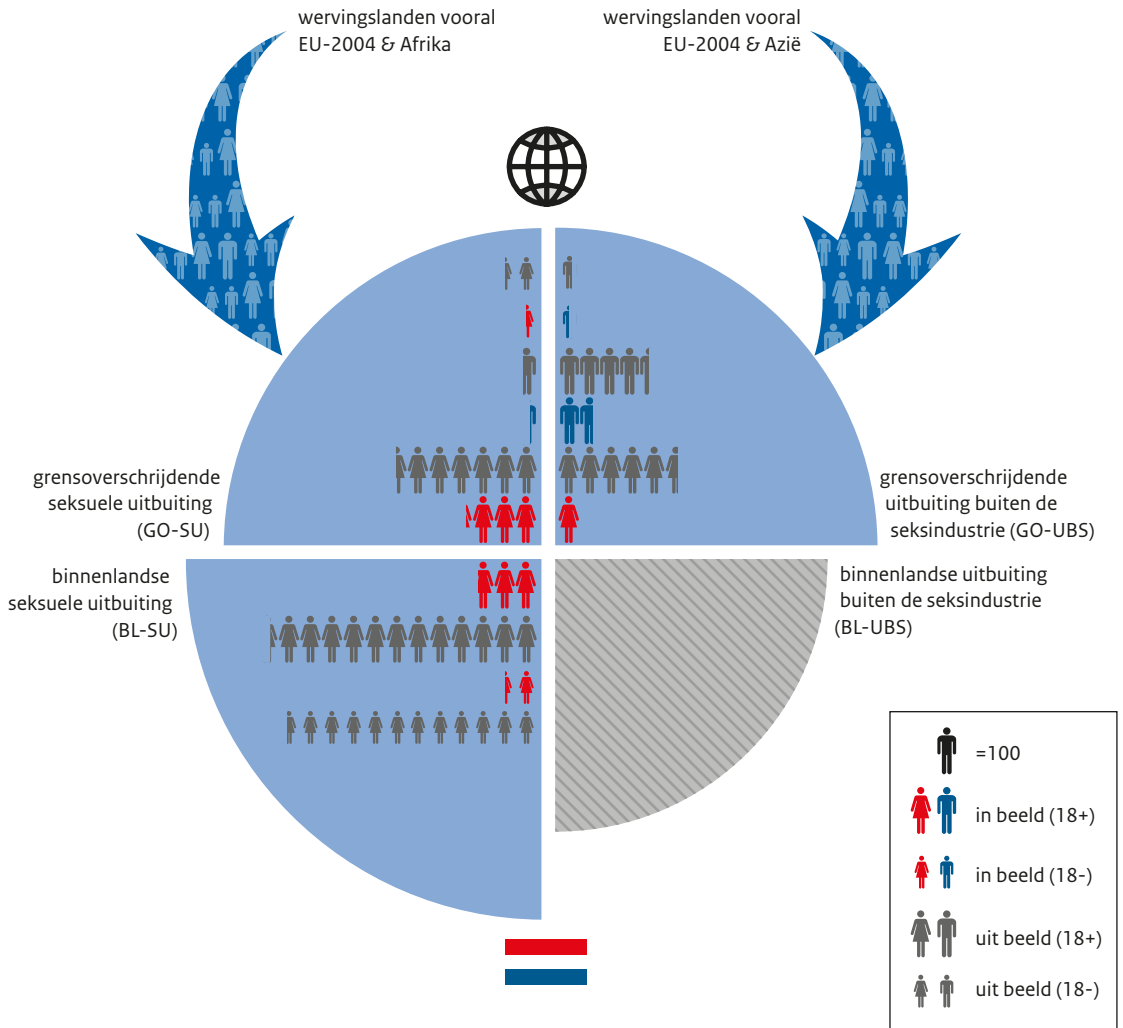
In [Figuur 5.1](#) valt op dat over één van de vier mensenhandelvormen, te weten: BL-UBS, geen informatie is opgenomen. Dit komt doordat het aantal bij CoMensha gemelde BL-UBS-slachtoffers waarop de schatting van deze mensenhandelvorm is gebaseerd dermate klein is, dat de schatting als minder indicatief moet worden beschouwd (zie ook §2.1.2.4 & §2.2.2). Het zou volgens de (minder indicatieve) schatting overigens gaan om jaarlijks ruim 600 BL-UBS-slachtoffers (hetgeen zo'n 10% betreft van de slachtoffers van alle vier de vormen van mensenhandel gezamenlijk, zie §2.2.2, [Figuur 2.1](#)). Voorts moet worden opgemerkt dat wanneer deelpopulaties volgens de schatting fors kleiner zijn dan honderd slachtoffers per jaar, deze in de figuur niet zijn weergegeven (ook hier zijn de aantallen bij CoMensha gemelde slachtoffers te klein om goede deelschattingen op te baseren).⁵

2 Omdat in Nederland doorgaande en uitgaande grensoverschrijdende mensenhandel maar incidenteel voorkomen, wordt in dit hoofdstuk verder kortweg gesproken over grensoverschrijdende mensenhandel wanneer inkomende grensoverschrijdende mensenhandel wordt bedoeld (zie ook §1.1.1 en Kragten-Heerdink, Dettmeijer-Vermeulen en Korf, 2017).

3 Volgens de definitie van Kragten-Heerdink, Dettmeijer-Vermeulen en Korf, 2017.

4 Voor wat betreft het gemiddeld aantal slachtoffers dat in 2014/2015 in beeld is gekomen geldt dat de indeling naar mensenhandelvorm op basis van ook geïmputeerde waarden is gedaan.

5 Dit betreffen vier deelpopulaties: de minder- en meerderjarige mannelijke slachtoffers van BL-SU, de minderjarige mannelijke slachtoffers van GO-SU en de vrouwelijke minderjarige slachtoffers van GO-UBS.



Figuur 5.1 Het jaarlijks aantal mensenhandelslachtoffers in en uit beeld in Nederland, naar geslacht/leeftijd/herkomst en per mensenhandelvorm

De in [Figuur 5.1](#) weergegeven drie mensenhandelvormen blijken duidelijk van elkaar te verschillen. Zo verschilt niet alleen de omvang per vorm, ook het type slachtoffer is anders, alsmede het deel van de slachtoffers waar zicht op is. Hieropvolgend worden per mensenhandelvorm (§5.1.1: BL-SU, §5.1.2: GO-SU, §5.1.3: GO-UBS) de bevindingen – zoals onder meer blijkt uit voorgaande figuur – uiteengezet, welke resulteren in belangrijke beleidsimplicaties.

5.1.1 Slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting (BL-SU)

BL-SU is de meest voorkomende mensenhandelvorm in Nederland (46%, [Figuur 2.1](#)). BL-SU telt in voorgaande figuur ([Figuur 5.1](#)) dan ook verreweg de meeste slachtoffers: bijna 3.000 per jaar. Tevens is deze vorm van mensenhandel het minst in beeld (slechts 15%, [Figuur 3.19](#)). Dit blijkt ook duidelijk uit het grote aantal slachtoffers dat volgens voorgaande figuur niet in beeld is gekomen (de grijze slachtoffers), in vergelijking tot het geringe aantal dat wel in beeld is gekomen (de rode slachtoffers). Dit verschil is momenteel mogelijk nog extremer gezien het feit dat in het meest recente jaar (2016) aanzienlijk minder BL-SU-slachtoffers in beeld zijn gekomen (bij CoMensha zijn gemeld) dan in de twee jaren ervoor (zie [§3.3.3](#), [Figuur 3.7](#)). [Figuur 5.1](#) is namelijk, zoals eerder opgemerkt, gebaseerd op het gemiddelde van deze twee jaren (2014/2015), zowel voor wat betreft het aantal slachtoffers in beeld als het aantal slachtoffers uit beeld. Binnen BL-SU komen uiteraard alleen Nederlandse slachtoffers voor en – naar het lijkt – vrijwel geen mannelijke slachtoffers (2%, [Figuur 2.2](#)), die daarom niet zijn weergegeven in voorgaande figuur. Minderjarige slachtoffers daarentegen komen hier juist het vaakst voor, zij betreffen zelfs bijna de helft van alle BL-SU-slachtoffers (47%, [Figuur 2.3](#)). Voorgaande figuur laat dan ook ongeveer evenveel meisjes (rond de 1.320) als vrouwen (rond de 1.500) zien. De minderjarige BL-SU-slachtoffers blijken daarbij ook nog eens nóg slechter in beeld te zijn (slechts 11%), dan de meerderjarige BL-SU-slachtoffers (19%).

Uit [Hoofdstuk 3](#) blijkt voorts dat BL-SU-slachtoffers vooral worden gesignaleerd door de politie (75%, [Figuur 3.12](#)). Ook blijkt dat het aantal meldingen afkomstig van de politie in de afgelopen vijf jaren sterk is afgenomen, met name ook in het meest recente jaar 2016 (zie [Figuur 3.12](#)) – hetgeen waarschijnlijk (in ieder geval deels) de oorzaak is van het aanzienlijk kleinere aantal gemelde BL-SU-slachtoffers in dit jaar (zoals reeds in de vorige alinea opgemerkt en afgeleid van [Figuur 3.7](#)). De daling in het aantal politiemeldingen is waarschijnlijk te relateren aan minder capaciteit voor de bestrijding van mensenhandel vanwege andere prioriteitsstellingen (met name op mensensmokkel in het licht van de toegenomen migratie- en vluchtelingenstroom), en mogelijk ook aan expertiseverlies als gevolg van de reorganisatie van de Nationale Politie sedert 2013. Hierover heeft de Nationaal Rapporteur al meermalen haar zorgen geuit. Zij heeft in dit kader onder meer aanbevolen dat de beschikbare capaciteit voor de bestrijding van mensenhandel niet mag lijden onder de bestrijding van mensensmokkel.⁶

Daarnaast blijkt dat er in de praktijk grote verschillen bestaan in het aantal BL-SU-meldingen afkomstig vanuit de verschillende regionale politie-eenheden (zie [Figuur 3.13](#)). Zo signaleren/melden vooral de eenheden Oost-Brabant (n=309) en Rotterdam (n=306), en in iets mindere mate ook Oost-Nederland (n=168) en Zeeland-West-Brabant (n=150), in verhouding veel BL-SU-slachtoffers (gezamenlijk 77% van alle 1.209 BL-SU-politiemeldingen in 2012-2016), terwijl Limburg (n=21), Noord-Nederland (n=31), Amsterdam (n=35) en Noord-Holland (n=39) gezamenlijk slechts 10% voor hun rekening nemen. Dit betekent waarschijnlijk dat bepaalde politie-eenheden wel beschikken over expertise van, capaciteit voor en prioritering op (ook) de seksuele uitbuiting van Nederlandse slachtoffers, en andere eenheden niet of nauwelijks. Het is overigens ook mogelijk dat de meldingsbereidheid bij CoMensha verschilt per politie-eenheid en aldus een deel van de verschillen tussen eenheden verklaart (zie [§3.1](#)). De vorig jaar gemaakte werkafspraken tussen de politie en CoMensha over wanneer een vermoedelijk slachtoffer te melden, zal de eventueel variërende meldingsbereidheid in de toekomst hopelijk meer gelijk trekken.

⁶ Nationaal Rapporteur 2016 (Monitor mensenhandel, Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015), pp. 45-46 (Aanbeveling 3).

Naast de politie melden ook regiocoördinatoren en overige melders BL-SU-slachtoffers bij CoMensha: zij nemen gezamenlijk 25% van alle BL-SU-meldingen voor hun rekening (zie [Figuur 3.12](#)). Gezien het forse aandeel minderjarige slachtoffers binnen BL-SU ligt het in de lijn der verwachting dat instanties die in aanraking komen met jongeren een relatief groot aandeel van deze meldingen voor hun rekening nemen. Jeugdhulpaanbieders blijven hierin echter achter. Eén van de redenen hiervoor is het door de Commissie-Azough onder de aandacht gebrachte aspect van de bescherming van bijzondere persoonsgegevens, welke ingevolge de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) niet zonder meer aan CoMensha mogen worden verstrekt. Nu het voor jeugdhulpaanbieders aan een wettelijke basis hiertoe ontbreekt, is een toestemmingsverklaring van het slachtoffer (of diens ouder/voogd) vereist, hetgeen in de praktijk een grote belemmering vormt. De Nationaal Rapporteur heeft daarom vorig jaar aan de minister van Veiligheid en Justitie aanbevolen om een wettelijke basis te creëren die het melden bij CoMensha mogelijk maakt voor alle instanties die te maken kunnen krijgen met mensenhandelslachtoffers.⁷ Tot op heden is dit niet gebeurd en deze aanbeveling geldt dan ook onverkort.

Uit voorgaande blijkt dat de mensenhandelvorm BL-SU verreweg het vaakste voorkomt in Nederland en dat het bij bijna de helft van alle BL-SU-slachtoffers gaat om minderjarigen. Het is daarbij extra schrijnend dat juist het slachtofferschap van deze minderjarige slachtoffers het vaakst niet gezien wordt. Sterker nog, er lijkt recent zelfs sprake te zijn van ontwikkelingen – zowel bij de politie als bij jeugdhulpaanbieders – die tot gevolg hebben dat het aantal bij CoMensha gemelde (minderjarige) BL-SU-slachtoffers nog verder afneemt. Deze ontwikkelingen moeten per direct een halt worden toegevoerd en worden omgezet naar juist een praktijk waarin (minderjarige) BL-SU-slachtoffers worden gezien, geholpen en beschermd.⁸ De cijfers laten hiertoe de urgentie zien. Dat het hier om een kwetsbare groep slachtoffers gaat moge duidelijk zijn: het gaat immers om kinderen wier persoonlijke (lichamelijke en geestelijke) integriteit ernstig is aangetast. Tot op heden lijkt de minister van Veiligheid en Justitie deze urgentie echter niet te onderkennen. Daarom doet de Nationaal Rapporteur de volgende aanbeveling.

Aanbeveling 1

De minister van Veiligheid en Justitie dient onverwijld stevig in te zetten op de signalering en bescherming van minderjarige slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting. Alle belemmeringen voor het melden van deze slachtoffers bij CoMensha moeten worden weggenomen.

5.1.2 Slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (GO-SU)

GO-SU betreft ongeveer een vijfde deel van alle mensenhandel die in Nederland voorkomt (21%, [Figuur 2.1](#)). Uit [Figuur 5.1](#) is op te maken dat het om zo'n 1.300 slachtoffers per jaar gaat. Deze vorm van mensenhandel blijkt het best in beeld te zijn (33%, [Figuur 3.19](#)). Desalniettemin speelt alsnog een ruime meerderheid van deze mensenhandelvorm zich af onder de radar. In [Figuur 5.1](#) is dan ook duidelijk te zien dat het aantal slachtoffers uit beeld (de grijze slachtoffers) groter is dan het aantal slachtoffers in beeld (de rode/blauwe slachtoffers). Logischerwijs komen binnen GO-SU alleen buitenlandse slachtoffers voor. Zij zijn voornamelijk afkomstig uit landen die sinds 2004 tot de EU zijn toegetreden (zie [Figuur 3.10](#), met name Roemenië, Hongarije en Bulgarije, zie [Tabel 3.1](#)) en landen in Afrika (zie [Figuur 3.10](#), met name Nigeria

7 [Nationaal Rapporteur 2016](#) (Monitor mensenhandel, Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015), p. 45 (Aanbeveling 1).

8 Zie ook een eerdere aanbeveling van de Nationaal Rapporteur: [Nationaal Rapporteur 2013](#) (Mensenhandel, Negende rapportage van de Nationaal rapporteur), p. 314 (Aanbeveling 1).

en Sierra Leone, zie [Tabel 3.1](#)).⁹ Verder gaat het veelal om vrouwelijke slachtoffers, slechts 11% is man (zie [Figuur 2.2](#)). Dit zijn overigens wel een stuk meer mannelijke seksuele uitbuitingslachtoffers dan in het geval van binnenlandse mensenhandel (BL-SU). Anderzijds is het aandeel minderjarige GO-SU-slachtoffers fors kleiner dan bij BL-SU, hoewel het toch nog bijna een vijfde betreft (19%, zie [Figuur 2.3](#)). Zoals in [Figuur 5.1](#) te zien, zijn dit – net als bij BL-SU – vrijwel alleen meisjes.

Net als voor BL-SU geldt ook voor GO-SU dat deze mensenhandelvorm met name in beeld wordt gebracht door de politie (78%, [Figuur 3.12](#)). Ook hier is de daling van het jaarlijks aantal door de politie gemelde slachtoffers (zie [Figuur 3.12](#)) waarschijnlijk (mede-)oorzaak van de daling van het jaarlijks aantal bij CoMensha gemelde GO-SU-slachtoffers vanaf 2012 (zie [Figuur 3.7](#)). Zoals in [§5.1.1](#) vermeld, wordt voorgaande in verband gebracht met (onder andere) minder politiecapaciteit voor mensenhandel, vanwege andere prioriteitsstellingen (waaronder mensensmokkel). In dit kader heeft de Nationaal Rapporteur twee aanbevelingen gedaan die beide ook van toepassing zijn op specifiek GO-SU. Namelijk: dat binnen de aanpak van mensensmokkel ook oog moet zijn voor signalen van mensenhandel (gezien de verwevenheid tussen deze twee fenomenen) en tevens dat de beschikbare capaciteit voor de bestrijding van mensenhandel niet mag lijden onder de bestrijding van mensensmokkel.¹⁰

Waar de verschillen tussen de regionale politie-eenheden bij BL-SU aanzienlijk groter zijn dan bij de andere twee mensenhandelvormen, zijn deze verschillen in geval van GO-SU juist het kleinst.¹¹ Dit betekent dat er overal in Nederland wel een bepaalde mate van aandacht is voor de bestrijding van GO-SU. De eenheden die in dit kader voorop lijken te lopen (oftewel, die verantwoordelijk zijn voor de meeste GO-SU-politiemeldingen in 2012-2016) zijn: Den Haag (n=293), Oost-Brabant (n=237), Rotterdam (n=221), Noord-Nederland (n=199) en Amsterdam (n=186) (gezamenlijk goed voor 68%).

Tevens blijkt dat de GO-SU-slachtoffers die in beeld zijn gekomen vaker dan de slachtoffers van de andere twee mensenhandelvormen, behoefte hebben aan opvang (30%, zie [Figuur 3.15](#)), en vervolgens door CoMensha ook het vaakst in de gespecialiseerde opvang (de Categoriele Opvang voor Slachtoffers Mensenhandel (COSM)) worden geplaatst (zie [Figuur 3.16](#)). Voorts blijkt dat GO-SU-slachtoffers ook vaker aangifte doen dan de andere slachtoffergroepen; ze doen zelfs vaker wel dan geen aangifte (zie [Figuur 3.17](#)). Voorgaande impliceert dat wellicht een positief effect uitgaat van plaatsing in een COSM op het doen van aangifte.

Uit voorgaande blijkt dat GO-SU-slachtoffers in verhouding beter in beeld zijn dan de slachtoffers van andere mensenhandelvormen. Tevens zijn er geen GO-SU-deelpopulaties die veel moeilijker in beeld

9 De herkomstregio's/wervingslanden zijn gebaseerd op de nationaliteiten van de GO-SU-slachtoffers die in beeld zijn gekomen. Van de geschatte GO-SU-slachtoffers die buiten beeld zijn gebleven is de nationaliteit namelijk niet bekend (anders dan 'buitenlands'). Omdat genoemde herkomstregio's/wervingslanden zo'n driekwart van alle GO-SU-slachtoffers die in beeld zijn betreffen, is het aannemelijk dat deze herkomstregio's/wervingslanden ook voor de GO-SU-slachtoffers die buiten beeld zijn gebleven prominent zijn.

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

11 Zo varieert het aantal GO-SU-meldingen in 2012-2016 tussen de 67 (Limburg) en de 293 (Den Haag) – en aldus met een factor 4,4; terwijl het aantal BL-SU-meldingen in deze vijfjarige periode varieert tussen de 21 (Limburg) en de 309 (Oost-Brabant) – en aldus met een factor 14,7; en het aantal GO-UBS meldingen tussen de 9 (Limburg) en de 64 (Amsterdam) – en aldus met een factor 7,1, zie [Figuur 3.13](#).

lijken te komen (ook de minderjarige en de mannelijke GO-SU-slachtoffers komen vaker in beeld dan het gemiddelde mensenhandelslachtoffer) en bestaan er geen enorme verschillen tussen de signalering van GO-SU-slachtoffers door de verschillende regionale politie-eenheden. Buiten het feit dat de twee in deze subparagraaf genoemde eerdere aanbevelingen onverminderd gelden, acht de Nationaal Rapporteur het daarom niet noodzakelijk om ten aanzien van specifiek de mensenhandelvorm GO-SU op dit moment nieuwe aanbevelingen te doen.

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

Bij zeker een vijfde van alle mensenhandel die in Nederland voorkomt gaat het om de mensenhandelvorm GO-UBS (23%, zie [Figuur 2.1](#)). [Figuur 5.1](#) telt dan ook ongeveer 1.400 GO-UBS-slachtoffers. GO-UBS komt dus ongeveer net zo vaak voor als GO-SU. Voorts valt op dat GO-UBS echter wel een stuk minder goed in beeld is dan GO-SU: waar bij laatstgenoemde mensenhandelvorm een derde van de slachtoffers in beeld komt (33%), is dit bij GO-UBS slechts een vijfde (21%, zie [Figuur 3.19](#)). Ook dit is goed te zien in [Figuur 5.1](#). GO-UBS telt in totaal ongeveer evenveel slachtoffers als GO-SU, maar bij GO-UBS zijn er meer grijze en minder rode/blauwe slachtoffers. Ook alle GO-UBS-slachtoffers komen aldus uit het buitenland: vooral uit landen die sinds 2004 tot de EU zijn toetreden (zie [Figuur 3.10](#), met name Polen, Bulgarije en Hongarije, zie [Tabel 3.1](#)) en Azië (zie [Figuur 3.10](#), met name de Filipijnen en China, zie [Tabel 3.1](#)).¹² Anders dan bij seksuele uitbuiting gaat het bij GO-UBS net zo vaak om mannelijke slachtoffers (50%, zie [Figuur 2.2](#)) als om vrouwelijke slachtoffers. De vrouwelijke GO-UBS-slachtoffers blijken echter wat minder goed in beeld te zijn (17%) dan de mannelijke (26%). Dit is ook op te maken uit [Figuur 5.1](#) waarin het totaal aantal mannelijke (grijs plus blauw) en vrouwelijke slachtoffers (grijs plus rood) ongeveer gelijk is, maar er net wat meer blauwe dan rode slachtoffers zijn. Verder komen binnen GO-UBS het minst vaak minderjarige slachtoffers voor (slechts 14%, zie [Figuur 2.3](#)). Daarbij betreffen zij, anders dan in geval van seksuele uitbuiting, bijna alleen jongens (zie [Figuur 5.1](#)).

In tegenstelling tot de twee andere mensenhandelvormen, is de politie niet de grootste melder van GO-UBS. De politie (32%), de bijzondere opsporingsdienst Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Opsporing (ISZW-DO; 27%) en overige melders (35%) nemen alle min of meer een derde van alle GO-UBS-meldingen voor hun rekening. Dat het jaarlijks aantal in beeld gebrachte GO-UBS-slachtoffers in de afgelopen vijf jaar ongeveer gelijk is gebleven (zie [Figuur 3.7](#)) heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat het aantal meldingen vanuit overige melders behoorlijk toenam, terwijl het aantal meldingen vanuit de politie aanzienlijk daalde (zie [Figuur 3.12](#)). Voor wat betreft de mogelijke oorzaken van deze daling en de aanbevelingen die de Nationaal Rapporteur in dit kader eerder reeds heeft gedaan, wordt hier kortheidshalve terugverwezen naar [§5.1.2](#).

Uit deze subparagraaf komt naar voren dat GO-UBS net zo vaak voorkomt in Nederland als GO-SU, maar in vergelijking tot GO-SU een stuk minder goed in beeld is. De eerdere aanbeveling van de Nationaal

12 De herkomstregio's/wervingslanden zijn gebaseerd op de nationaliteiten van de GO-UBS-slachtoffers die in beeld zijn gekomen. Van de geschatte GO-UBS-slachtoffers die buiten beeld zijn gebleven is de nationaliteit namelijk niet bekend (anders dan 'buitenlands'). Omdat genoemde herkomstregio's/wervingslanden zo'n driekwart van alle GO-UBS-slachtoffers die in beeld zijn betreffen, is het aannemelijk dat deze herkomstregio's/wervingslanden ook voor de GO-UBS-slachtoffers die buiten beeld zijn gebleven prominent zijn.

Rapporteur die opriep tot meer aandacht voor de aanpak van uitbuiting buiten de seksindustrie, wordt nu dus ook cijfermatig ondersteund en geldt derhalve onverkort.¹³

5.1.4 Internationaal belang

Voorgaande drie subparagrafen hebben de zwakke punten in de Nederlandse aanpak van mensenhandel blootgelegd. Het behoeft aldus geen verdere uitleg dat het hebben van zicht op de daadwerkelijke omvang van de verschillende mensenhandelvormen die in Nederland voorkomen, van enorme meerwaarde is voor het opstellen van ‘evidence based’ beleid en in het verlengde daarvan voor een betere bescherming van slachtoffers en opsporing van daders. De meerwaarde strekt echter ook tot over de eigen landsgrenzen (zoals uit het vervolg van deze subparagraaf zal blijken). Daarom doet de Nationaal Rapporteur de volgende aanbeveling aan de minister van Veiligheid en Justitie (verantwoordelijk voor de aanpak van mensenhandel) en de minister van Buitenlandse Zaken (verantwoordelijk voor de Nederlandse naleving van de Sustainable Development Goals):

Aanbeveling 2

De ministers van Veiligheid en Justitie en Buitenlandse Zaken dienen periodiek een betrouwbare schatting van het daadwerkelijke aantal mensenhandelslachtoffers in Nederland te maken. In dit kader dienen zij te investeren in (het verbeteren van) de methode om mensenhandel in Nederland te schatten en in het verbeteren van de CoMensha-registratie die in Nederland als basis voor de schatting fungeert.

Het doen van deze schatting biedt de mogelijkheid om tot internationale vergelijkingen te komen, wanneer ook andere landen vergelijkbare betrouwbare schattingen maken. Tot dusver is het alleen mogelijk geweest om de mensenhandel die per land in beeld komt met elkaar te vergelijken. Omdat de omvang van de mensenhandel die in beeld wordt gebracht echter veelal afhankelijk is van andere factoren dan de daadwerkelijke omvang, worden daarmee eigenlijk vooral de inspanningen van identificerende instanties tussen landen vergeleken (zie §2.1 en §3.1). Het internationaal vergelijken van de daadwerkelijke omvang van de verschillende mensenhandelvormen is overigens relevanter dan het vergelijken van de daadwerkelijke totale omvang. Immers, niet alle mensenhandelvormen worden in alle landen ook als mensenhandel gedefinieerd/geïnterpreteerd. Wanneer in het ene land bijvoorbeeld binnenlandse seksuele uitbuiting niet als mensenhandel wordt gezien, dan doet het vergelijken van de totale omvang met bijvoorbeeld Nederland (waarbij ongeveer de helft van de daadwerkelijke totale omvang uit slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting bestaat) geen recht aan de reële situatie. Alleen mensenhandelvormen die in alle te vergelijken landen geschat kunnen worden, kunnen vergeleken worden. Hiermee kunnen ook mogelijke ‘blank/blind spots’ worden opgemerkt.

Met de schatting wordt daarnaast ook een bijdrage geleverd aan het monitoren van de Sustainable Development Goals (SDG’s) (zie ook §2.1.2.3). Nederland voldoet met deze schatting namelijk aan Indicator 16.2.2 (‘Number of victims of human trafficking per 100,000 population, by sex, age and form of exploitation’), wat betekent dat het Nederland op dit moment gelukt is om (een deel van) Target 16.2 (‘End abuse, exploitation, trafficking and all forms of violence and torture against children’) meetbaar te maken. Voordat echter inzichtelijk kan worden gemaakt of Nederland ook op de goede weg is om uiteindelijk aan Target 16.2 te voldoen, zullen in de toekomst vaker schattingen gemaakt moeten worden. Im-

13 Nationaal Rapporteur 2013 (Mensenhandel, Negende rapportage van de Nationaal Rapporteur), p. 319 (Aanbeveling 4).

mers, alleen op basis van meerdere metingen is het mogelijk om de door Target 16.2 beoogde afname van het aantal slachtoffers van mensenhandel in kaart te brengen. Een eerste stap in de goede richting betreft het zoveel mogelijk in beeld brengen van de mensenhandelslachtoffers die op dit moment voorkomen (en hen de hulp/bescherming bieden die zij behoeven). Met andere woorden, het gaat er in eerste instantie om dat de grijze slachtoffers in [Figuur 5.1](#) zoveel mogelijk worden vervangen voor de rode/blauwe slachtoffers. [Aanbeveling 1](#) in [§5.1.1](#) en de eerdere aanbevelingen van de Nationaal Rapporteur waarnaar is verwezen in [§5.1.2](#) en [§5.1.3](#) beogen dit te bewerkstelligen.

Met het ontwikkelen van een eerste betrouwbare schatting van de daadwerkelijke omvang van het aantal mensenhandelslachtoffers in Nederland vervult Nederland momenteel een voorbeeldfunctie. Zo is de United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) – verantwoordelijk voor het ondersteunen van lidstaten bij de dataverzameling rondom Indicator 16.2.2 – voornemens om de schatting zoals ontwikkeld in Nederland ook in andere landen te laten maken.¹⁴ Er zijn echter ontwikkelingen gaande die het doen van vergelijkbare nieuwe schattingen in de toekomst in de weg staan. Zoals eerder beschreven moeten die ontwikkelingen een halt worden toegeeroepen. De ontwikkelingen hebben te maken met de CoMensha-registratie. In de meer recente jaren ontvangt CoMensha namelijk steeds meer onvolledige meldingen van slachtoffers. Dat wil zeggen: meldingen waarbij bepaalde (identificerende) informatie ontbreekt (zoals persoonskenmerken: geslacht, leeftijd, nationaliteit, zie [§3.4](#) of uitbuitingsvorm). Dit blijkt vaker het geval bij minderjarige slachtoffers dan bij meerderjarige slachtoffers (zie [§3.4.1](#)). Deze negatieve ontwikkeling heeft waarschijnlijk te maken met de paradox dat steeds meer slachtoffers worden gemeld door regiocoördinatoren en overige melders (zie [Figuur 3.12](#)). Maar dat deze melders in vergelijking tot opsporingsinstanties – wier meldingen juist afnemen – erg vaak onvolledige meldingen doen (zie [§3.5](#)). Anders dan de opsporingsinstanties voelen zij zich in de praktijk vaker belemmerd tot het doen van een (volledige) melding, door de vereiste toestemmingsverklaring (zie [§5.1.1](#)). Buiten het nadelige feit dat door onvolledige of zelfs nagelaten meldingen minder (goed) zicht bestaat op de mensenhandel die in beeld is, heeft dit ook twee andere zeer ongewenste gevolgen.

De eerste is dat wanneer sprake is van onvolledige meldingen, CoMensha niet altijd in staat is om dezelfde slachtoffers die door verschillende melders gemeld worden te identificeren. Hierdoor kan dus de overlap tussen de verschillende registraties/melders, oftewel: de basis waarop de schatting berust (zie voor de uitleg van de MSE-methode [§2.1.2](#), [§2.1.2.2](#) en [§2.1.2.3](#)), minder goed worden bepaald. Een toename van onvolledige meldingen kan er dus toe leiden dat een schatting op basis van de CoMensha-registratie in de toekomst niet meer mogelijk is. Andersom zal een toename van volledige meldingen ertoe leiden dat in de toekomst een nog betere schatting kan worden gemaakt.

Het tweede ongewenste gevolg is dat wanneer slachtoffers wel gesignaleerd worden, maar vervolgens niet bij CoMensha worden gemeld, dit vanzelfsprekend invloed heeft op het aantal slachtoffers dat *volgens de CoMensha-registratie* in Nederland in beeld is. Tegelijkertijd heeft dit in principe – dat wil zeggen: wanneer er wel een bepaald aantal soortgelijke slachtoffers wordt gemeld en geen sprake is van drie- of meer-wegsinteracties (zie [§2.1.2.4](#)) – geen invloed op het aantal geschatte slachtoffers van de mensenhandelvorm waartoe de niet-gemelde slachtoffers behoren. Wanneer dan de slachtoffers in beeld volgens de CoMensha-registratie worden afgezet tegen het geschatte aantal slachtoffers, dan zal een groter

14 Mondelinge informatie UNODC tijdens een high-level meeting van de General Assembly over de beoordeling van 'The United Nations Global Plan of Action to Combat Trafficking in Persons' d.d. 28 september 2017.

deel van de slachtoffers uit beeld lijken dan in werkelijkheid het geval is. Niet-gemelde slachtoffers (met name als dit relatief gezien veel vaker voorkomt bij de ene mensenhandelvorm dan bij de andere mensenhandelvorm) kunnen dus de beleidsimplicaties vertroebelen die voortvloeien uit de verhouding in versus uit beeld. Het kan niet worden uitgesloten dat hiervan momenteel in bepaalde mate sprake is in het geval van binnenlandse seksuele uitbuiting (zie de eerdergenoemde belemmeringen tot melden die in de praktijk bij deze groep slachtoffers het vaakst een rol lijken te spelen). [Aanbeveling 1](#) in §5.1.1 blijft ook in dat geval echter overeind gezien de kwetsbaarheid van deze groep slachtoffers en de noodzaak om verandering te brengen in dan dus vooral ook *de melding* van deze slachtoffers.

5.2 Conclusies in het kader van de vreemdelingrechtelijke bescherming van mensenhandelslachtoffers

Gelijk de bij CoMensha gemelde slachtoffers, geldt voor de mensenhandelslachtoffers die bekend zijn bij de IND dat het van belang is te kunnen rapporteren over de verschillende mensenhandelvormen. Met dit in gedachte wijst de Nationaal Rapporteur op een eerdere aanbeveling uit 2012, welke strekte tot het registreren van de vorm van uitbuiting in de gehele keten.¹⁵ Hier is destijds gehoor aan gegeven en sinds 2015 wordt de uitbuitingsvorm ook door de IND geregistreerd. In de praktijk gebeurt dit echter nog zeer inconsequent (zie §4.1). Om deze informatie ook daadwerkelijk te kunnen gebruiken in haar analyses dringt de Nationaal Rapporteur erop aan de uitbuitingsvorm ten aanzien van slachtoffers die bekend zijn bij de IND consistent te registreren. Naast secure administratieve verwerking door medewerkers van de IND, zou daartoe ook afstemming met de relevante opsporingsdiensten moeten plaatsvinden opdat deze informatie duidelijk wordt vastgelegd in de kennisgeving van aanbidding van de bedenktijd en van aanvraag tijdelijk verblijf.

Nauwkeurige registratie is evenzeer van groot belang wat betreft de toetsingsgronden voor aanvragen van voortgezet verblijf. Kort gezegd dient voor een verlening van het voortgezet verblijfsrecht het slachtofferschap te zijn bevestigd door middel van een onherroepelijke veroordeling of dient het slachtoffer langer dan drie jaar in Nederland te zijn verbleven op grond van het tijdelijk verblijfsrecht (ook wel: de a-grond). Alternatief kan voortgezet verblijfsrecht worden verleend op basis van bijzondere individuele omstandigheden rechtstreeks verband houdende met mensenhandel (ook wel: de b-grond) (zie §4.1.1). Slechts voor een kwart van de verleningen van het voortgezet verblijfsrecht in 2015 en 2016 werd de inwilligingsgrond geregistreerd. Voor zover dit bekend is gaat het in meer dan twee derde van de gevallen om een inwilliging op basis van een a-grond (zie §4.4.2). Mocht dit aandeel representatief zijn voor alle afdoeningen dan zou er een kanttekening geplaatst moeten worden bij het inwilligingspercentage van aanvragen voor voortgezet verblijf. Een inwilligingspercentage van 44%, zoals in 2016 (zie [Figuur 4.15](#)), betekent dat bijna de helft van de slachtoffers die in die periode voortgezet verblijf aanvroegen dat ook verleend kregen. Dat is een mooie ontwikkeling. Als een groot deel van die aanvragen echter is ingewilligd op een a-grond, zou het percentage naar verwachting hoger liggen. Om inzicht te krijgen in het inwilligingspercentage van juist de – inhoudelijke – toetsingen op basis van een b-grond is belangrijk te beschikken over data omtrent de toetsingsgronden van alle voortgezet verblijf afdoeningen. De Nationaal Rapporteur zal hiertoe aandringen bij de IND.

¹⁵ [Nationaal Rapporteur 2012](#) (Mensenhandel in en uit beeld, Cijfermatige rapportage 2007-2011), Aanbeveling 4.

Daarnaast maakt de Nationaal Rapporteur zich grote zorgen over de sterke daling van het aantal keer dat gebruik werd gemaakt van de bedenktijd en de daling van het aantal aanvragen voor tijdelijk- en voortgezet verblijf in de periode 2012-2016 (zie [Figuur 4.1](#)). Aangezien opsporingsdiensten verplicht zijn de bedenktijd bij de geringste aanwijzing van mensenhandel aan te bieden, lijkt de daling in het gebruik van de bedenktijd erop te wijzen dat opsporingsinstanties minder vaak op geringste aanwijzingen van mensenhandel stuiten. Deze kwestie vergt echter aanvullend onderzoek.¹⁶ Daarenboven is het aantal aanvragen voor tijdelijk- en voortgezet verblijf over de periode 2012-2016 nog sterker afgenomen dan het gebruik van de bedenktijd. De procentuele daling was bij aanvragen voor het voortgezet verblijfsrecht het grootst: 67%. Dat lijkt erop te duiden dat gebruik van de verblijfsregeling mensenhandel na de bedenktijd minder aantrekkelijk is geworden voor slachtoffers. Vanuit het veld wordt gewezen op een geringere mate van vertrouwen in het verkrijgen van (langdurige) vreemdelingrechtelijke bescherming binnen de verblijfsregeling mensenhandel in vergelijking met de asielprocedure. Uiteraard dient veiligheid en bescherming van slachtoffers voorop te staan in de inrichting van het vreemdelingrechtelijke beleid ten aanzien van mensenhandelslachtoffers. Een zekerheid voor slachtoffers om in aanmerking te komen voor voortgezet verblijf is er pas op het moment van een veroordeling. Dat is een lange en onzekere weg. Die zekerheid wordt vanuit het beleid gegeven op basis van zowel aannemelijkheid, immers de dader is veroordeeld, als het vaststaan van risico tot represailles, immers het slachtoffer heeft getuigd tegen een verdachte/veroordeelde. Eerder heeft de Nationaal Rapporteur aanbevolen de beslissing tot vervolging door de officier van justitie als criterium op te nemen in de a-grond.¹⁷ Een officier van justitie gaat immers niet lichtvaardig tot vervolging over en die beslissing biedt dan ook voldoende grond voor de aannemelijkheid van het slachtofferschap, alsmede voor de erkenning dat het slachtoffer bij terugkeer naar het land van herkomst onvoldoende beschermd is tegen mogelijke represailles van de verdachte. Of een belastende verklaring van het slachtoffer leidt tot een veroordeling of niet hoeft het risico op represailles immers niet te beïnvloeden. Op deze wijze worden ook de slachtoffers beschermd die hebben bijgedragen aan de vervolging van de verdachte (door het doen van aangifte of anderszins), maar waar een integrale vrijspraak is gevolgd en het slachtofferschap in zoverre niet in rechte is komen vast te staan.¹⁸ Aanpassing van de verblijfsregeling op dit punt is in het belang van de veiligheid en de bescherming van slachtoffers en leidt tot een grotere zekerheid op een veel eerder moment. De verblijfsregeling mensenhandel wordt hierdoor mogelijk weer aantrekkelijker, wat ook een positief effect zou kunnen hebben op de aangiftebereidheid en de bijdrage van slachtoffers aan de opsporing en vervolging. Daarbij zouden wel waarborgen moeten worden gecreëerd teneinde ervoor te zorgen dat het slachtoffer beschikbaar blijft en bereid blijft mee te werken aan opsporing en vervolging. Alhoewel het Openbaar Ministerie ten tijde van de aanbeveling in 2009 sceptisch was over de noodzaak hiertoe, wordt deze opvatting thans gesteund door de landelijke officier van justitie mensenhandel/mensensmokkel.¹⁹

16 In november dit jaar publiceert de Nationaal Rapporteur de Tiende rapportage mensenhandel met daarin, onder andere, een onderzoek naar de invulling van het begrip 'geringste aanwijzing' met betrekking tot de aanbidding van de bedenktijd.

17 [Nationaal Rapporteur 2009](#) (Mensenhandel, Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur), §14.2, Aanbeveling 4.

18 Deze slachtoffers kunnen binnen het huidige beleid alleen aanspraak maken op voortgezet verblijf op basis van een b-grond, waarbij zij niet alleen hun slachtofferschap aannemelijk dienen te maken, maar ook dat veilige terugkeer naar het land van herkomst niet mogelijk is.

19 Mondelinge informatie Landelijke Ovj mensenhandel, d.d. 6 oktober 2017.

Aanbeveling 3

De minister van Veiligheid en Justitie wordt aanbevolen om slachtoffers van mensenhandel in aanmerking te laten komen voor het voortgezet verblijf vanaf het moment dat de officier van justitie een vervolgingsbeslissing genomen heeft.

5.3 Overige conclusies

In de rapportage over prostitutie en mensenhandel die de Nationaal Rapporteur vorig jaar uitbracht, werd duidelijk dat naar schatting de helft van het aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers van seksuele uitbuiting, werd aangetroffen in de meer zichtbare sectoren (raamprostitutie en bordelen/clubs/privéhuizen), en de andere helft in de minder zichtbare sectoren (thuisprostitutie, escort/hotelprostitutie, massage-/beautysalons, straatprostitutie, internet).²⁰ Met het oog op de mogelijke inwerkingtreding van de Wet regulering prostitutie (Wrp) achtte de Nationaal Rapporteur dit zorgelijk. Immers, wanneer deze in werking zou treden, zou het zicht op de minder zichtbare sectoren drastisch verminderen.²¹ De Nationaal Rapporteur heeft daarom, ten behoeve van de aanpak van mensenhandel, aangedrongen op uniform toezicht op alle prostitutiesectoren en in het verlengde daarvan op de herziening van de Wrp die momenteel in de Eerste Kamer aanhangig is.

In onderhavige monitor is in [Hoofdstuk 3](#) opnieuw aandacht besteed aan de specifieke prostitutiesectoren waarbinnen de bij CoMensha gemelde slachtoffers van seksuele uitbuiting zijn uitgebuit (zie [§3.3.1.1](#), [Figuur 3.4b](#)). Hieruit blijkt dat slachtoffers in de minder zichtbare prostitutiesectoren niet alleen een aanzienlijk deel uitmaken van de seksuele uitbuitingsslachtoffers die in beeld komen, maar tevens dat het hier om een sterk groeiend deel gaat. Slachtoffers lijken dus steeds vaker te worden aangetroffen in de minder zichtbare sectoren: in de periode 2012-2013 ging het gemiddeld om 55% van de gemelde seksuele uitbuitingsslachtoffers en in de periode 2014-2016 om maar liefst 72%.^{22,23} Deze cijfers onderstrepen aldus des te meer dat zicht op deze minder zichtbare prostitutiesectoren – die vooral thuisprostitutie en escort/hotelprostitutie betreffen – van evident belang is in de aanpak van mensenhandel. In het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst'²⁴ is opgenomen dat het nieuwe kabinet inzet op uniformiteit in de gehele prostitutiebranche. Als gevolg hiervan zal de Wrp worden herzien en kan worden ingespeeld op de waarschuwing die de Nationaal Rapporteur gedaan heeft en op wat uit voornoemde cijfers blijkt.²⁵

20 Nationaal Rapporteur 2016 (Prostitutie en mensenhandel), §6.3.

21 Zie ook Nationaal Rapporteur 2016 (Prostitutie en mensenhandel), §8.5 en §8.6 (Aanbeveling 1).

22 Dat in vergelijking tot voornoemd rapport over prostitutie en mensenhandel nu sprake is van in verhouding meer slachtoffers in de minder zichtbare sectoren (ook in de vergelijkbare jaren 2012-2015), komt doordat in onderhavige monitor de slachtoffers uitsluitend gemeld door de Koninklijke Marechaussee (KMar) buiten beschouwing zijn gelaten, zie [§1.1.2](#).

23 Deze resultaten kunnen in ieder geval als representatief worden beschouwd voor een ruime meerderheid (twee derde) van alle bij CoMensha gemelde slachtoffers van seksuele uitbuiting in de jaren 2012-2016.

24 Beschikbaar via: <https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/regeerakkoord20172021.pdf>.

25 Zie ook het nieuwsbericht: 'Reactie Nationaal Rapporteur op regeerakkoord', d.d. 10 oktober 2017, beschikbaar via: <https://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/2017/reactie-nationaal-rapporteur-op-regeerakkoord.aspx>.

Literatuurlijst

- Ambagtsheer, F., Zaitch, D. & Weimar, W. (2013). The battle for human organs: Organ trafficking and transplant tourism in a global context. *Global Crime*, 14(1), 1-26.
- Bales, K., Hesketh, O. & Silverman, B. (2015). Modern slavery in the UK: How many victims? *Significance*, 12(3), 16-21.
- Bos, A., Loyens, K., Nagy, V. & Oude Breuil, B. (2016). *Uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit in Nederland. Onderzoek naar de signalering, aanpak en samenwerking door professionals*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2016). CBS Statline-Gebieden in Nederland 2015 [Dataset]. Geraadpleegd van <http://statline.cbs.nl/statweb/publication/?dm=slnl&pa=82949ned&d1=32,55&d2=a&h-dr=t&stb=g1&vw=t>.
- 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.
- Gould, A.J. (2010). From Pseudoscience: Estimating Human Trafficking and Modern Forms of Slavery. *Second Annual Interdisciplinary Conference on Human Trafficking, 2010*. Lincoln: University of Nebraska.
- International Labour Office. (2005). *ILO minimum estimate of forced labour in the world*. Geneva: ILO.
- International Labour Office. (2012). *ILO global estimate of forced labour*. Geneva: ILO.
- 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: 10.1177/001128717728503.
- Leermakers, S., Glasgow-Kulu, Y., Heeringa, A. & Noteboom, F. (2017). *Verbljfsrechtelijke bescherming van slachtoffers mensenhandel in Nederland. Een verkennende studie*. Den Haag: Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel.
- 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 (2012). *Opsporing van mensenhandel en de B9-regeling*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2013). *Mensenhandel. Negende rapportage van de Nationaal Rapporteur*. 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). *Mensenhandel in en uit beeld. Update cijfers vreemdelingrechtelijke bescherming slachtoffers mensenhandel 2010-2014*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2015). *Mensenhandel. 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 (2016). *Zicht op kwetsbaarheid. Een verkennend onderzoek naar de kwetsbaarheid van kinderen voor mensenhandel*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Noteboom, F. & Dettmeijer-Vermeulen, C.E. (2015). Verkenning van het schrijnend pad: Dossieronderzoek naar verblijfsrecht mensenhandel voor kwetsbaarste slachtoffers. *Asiel en Migratie*, 2015(4),155-160.
- Pilon, M. & Byl, R. (2017). Deel 4: Kansloze aangiftes. Waarin Gabriël Martin moet vinden. *De handel in mannen. Over mannelijke slachtoffers van seksuele uitbuiting*. Amsterdam: OneWorld.
- United Nations Office on Drugs and Crime (2016). *Multiple Systems Estimation for estimating the number of victims of human trafficking across the world*. Vienna: UNODC.
- United Nations Office on Drugs and Crime & Dutch National Rapporteur on Trafficking in Human Beings and Sexual Violence against Children. (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*. Vienna: UNODC.
- Van der Heijden, P.G.M., Cruiff, M. & van Gils, G.H.C. (2015). *Schattingen illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen 2012-2013*. WODC.
- Van der Heijden, P., de Vries, I., Böhning, D., & Cruiff, M. (2015). Estimating the size of hard-to-reach populations using capture-recapture methodology, with a discussion of the International Labour Organization's global estimate of forced labour. *Forum on Crime and Society*,8,109-136.

B1 Het corrigeren en bijschatten van de prostitutiesectorverdeling (Figuur 3.4b)

Deze bijlage verantwoordt op welke manier de prostitutiesectoren waarbinnen de bij CoMensha gemelde slachtoffers zijn uitgebuit, zijn bijgeschat (zie [Figuur 3.4b](#) in §3.3.1.1). In totaal gaat het om 1.493 slachtoffers van seksuele uitbuiting in de jaren 2012-2013 en 1.994 in de jaren 2014-2016. Van 1.464 respectievelijk 1.928 slachtoffers is zowel de herkomstregio,¹ de minder- of meerderjarigheid, als de regionale melder² bekend, welke drie factoren samenhangen met zowel het wel of niet invullen van de prostitutiesector,³ als met de prostitutiesector indien die is ingevuld.⁴ Voornoemde 1.493 respectievelijk 1.994 slachtoffers zijn op basis van deze drie factoren ingedeeld in 96 subpopulaties (vier herkomstregio's * twee leeftijdscategorieën * twaalf regionale melders), waarvan twintig respectievelijk elf 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 Noord-Nederland' die in 2012-2013 uit 60 slachtoffers bestaat en in 2014-2016 uit 61.

Vervolgens is per subpopulatie gekeken naar de prostitutiesectorverdeling van de slachtoffers waarbij dit is ingevuld, en is deze verdeling geëxtrapoleerd naar het totaal van de slachtoffers binnen de betreffende subpopulatie.

1 Nederland, 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 ($\chi^2=274,217$; $df=3$; $p=0,000$; $V=0,283$; $p=0,000$). De minder- of meerderjarigheid van de slachtoffers hangt samen met het wel of niet invullen van de prostitutiesector ($\chi^2=96,093$; $df=1$; $p=0,000$; $V=0,167$; $p=0,000$). De regionale melder hangt samen met het wel of niet invullen van de prostitutiesector ($\chi^2=722,816$; $df=11$; $p=0,000$; $V=0,456$; $p=0,000$).

4 De herkomstregio van de slachtoffers hangt samen met de prostitutiesectorverdeling die is ingevuld ($\chi^2=368,536$; $df=3$; $p=0,000$; $V=0,518$; $p=0,000$). De minder- of meerderjarigheid van de slachtoffers hangt samen met de prostitutiesectorverdeling die is ingevuld ($\chi^2=32,653$; $df=1$; $p=0,000$; $V=0,154$; $p=0,000$). De regionale melder hangt samen met de prostitutiesectorverdeling die is ingevuld ($\chi^2=161,257$; $df=11$; $p=0,000$; $V=0,342$; $p=0,000$).

Bijvoorbeeld: van 49 (82%) respectievelijk 52 (85%) van de voornoemde 60 respectievelijk 61 slachtoffers behorende tot de subpopulatie 'Afrikaanse, meerderjarige slachtoffers gemeld door de regionale politie-eenheid Noord-Nederland' is de prostitutiesector ingevuld: 2012-2013: 5 slachtoffers in de meer zichtbare sectoren en 44 in de minder zichtbare sectoren, 2014-2016: 5 slachtoffers in de meer zichtbare sectoren en 47 in de minder zichtbare sectoren. Deze verdeling van de 49 respectievelijk 52 slachtoffers waarbij de prostitutiesector bekend is, is geëxtrapoleerd naar de totaal 60 respectievelijk 61 slachtoffers behorende tot deze subpopulatie (in 2012-2013 dus telkens * factor $(60/49)=1,22$ en in 2014-2016 * factor $(61/52=1,17)$): 2012-2013: 6,12 slachtoffers in de meer zichtbare sectoren en 53,88 slachtoffers in de minder zichtbare sectoren, 2014-2016: 5,87 slachtoffers in de meer zichtbare sectoren en 55,13 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 $n=15$, 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 2012-2013 zeventien verschillende subpopulaties (bevattende 443 slachtoffers) en in 2014-2016 twintig verschillende subpopulaties (bevattende 596 slachtoffers) betrof.

Een voorbeeld van een subpopulatie waarbij de prostitutiesectorverdeling als onbekend is aangemerkt (in beide periodes), is de subpopulatie 'Nederlandse, meerderjarige slachtoffers gemeld door de regionale politie-eenheid Rotterdam'. Deze subpopulatie bestaat in 2012-2013 totaal uit 79 slachtoffers en in 2014-2016 uit 111 slachtoffers, waarbij van slechts 12 (15%) respectievelijk 9 (8%) 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 2012-2013 $(96-20-17=)$ 59 resterende subpopulaties (bevattende $1.464-443=1.021$ slachtoffers) en binnen de in 2014-2016 $(96-11-20=)$ 65 resterende subpopulaties (bevattende $1.928-596=1.332$ slachtoffers).

Bijvoorbeeld: de geschatte 461,4 slachtoffers die zijn uitgebuit in de meer zichtbare sectoren in 2012-2013 (zie Figuur 3.4b in 53.3.1.1) is de optelsom van het eerder in deze bijlage berekende geëxtrapoleerde aantal van 6,12 slachtoffers die in de meer zichtbare sectoren zijn uitgebuit binnen de subpopulatie 'Afrikaanse, meerderjarige slachtoffers gemeld door de regionale politie-eenheid Noord-Nederland' en de geëxtrapoleerde aantallen slachtoffers die in de meer zichtbare sectoren zijn uitgebuit binnen de overige 58 subpopulaties.

B2 Bijlagetabellen

Tabel B3.1 geeft aanvulling op §3.4;

Tabel B3.2 geeft aanvulling op §3.4.1;

Tabel B4.1 geeft aanvulling op §4.2.2;

Tabel B4.2 geeft aanvulling op §4.3.2;

Tabel B4.3 geeft aanvulling op §4.4.3 en §4.4.4.

Tabel B3.1 toont de nationaliteiten van de bij CoMensha gemelde slachtoffers in de periode 2012-2016, zie §3.4.

Tabel B3.1 Nationaliteiten van de bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar en per mensenhandelvorm (N=5.765)

	2012	2013	2014	2015	2016	BL-SU	BL-UBS	GO-SU	GO-UBS	Onbekend	Totaal
Afghanistan	0	2	6	28	9	0	0	2	5	38	45
Albanië	1	4	17	2	7	0	0	20	0	11	31
Algerije	0	1	1	0	0	0	0	1	1	0	2
Angola	16	8	6	2	5	0	0	25	3	9	37
Armenië	9	7	4	1	2	0	0	21	1	1	23
Aruba	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1
Azerbeidzjan	2	3	2	1	0	0	0	5	2	1	8
Bangladesh	0	3	0	2	0	0	0	0	0	5	5
Belarus	0	1	0	0	1	0	0	1	0	1	2
België	0	3	3	1	3	0	0	10	0	0	10
Benin	1	0	0	2	4	0	0	3	0	4	7
Bosnië en Herzegovina	3	0	1	3	8	0	0	2	10	3	15
Brazilië	12	8	13	10	7	0	0	35	12	3	50
Bulgarije	82	60	55	85	41	0	0	172	130	21	323
Burkina Faso	0	1	1	0	0	0	0	1	0	1	2
Burundi	1	2	0	5	0	0	0	5	0	3	8
Canada	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1
China	21	31	20	16	17	0	0	45	55	5	105
Colombia	4	0	4	4	0	0	0	9	3	0	12
Costa Rica	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1

	2012	2013	2014	2015	2016	BL-SU	BL-UBS	GO-SU	GO-UBS	Onbekend	Totaal
Cuba	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Curaçao	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1
Cyprus	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1
Democratische Republiek Congo ¹	4	9	7	5	11	0	0	24	1	11	36
Dominicaanse Republiek	9	3	2	2	4	0	0	15	1	4	20
Duitsland	2	6	3	1	5	0	0	13	2	2	17
Ecuador	2	1	1	1	0	0	0	4	0	1	5
Egypte	6	1	1	3	2	0	0	0	10	3	13
El Salvador	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	2
Eritrea	1	3	32	21	16	0	0	11	4	58	73
Ethiopië	3	0	2	1	0	0	0	2	1	3	6
Filipijnen	19	16	75	24	8	0	0	2	139	1	142
Frankrijk	2	0	3	1	0	0	0	5	1	0	6
Gambia	0	1	0	1	3	0	0	1	2	2	5
Georgië	0	0	2	2	0	0	0	2	2	0	4
Ghana	17	10	5	3	3	0	0	28	8	2	38
Griekenland	0	1	5	0	0	0	0	2	4	0	6
Guatemala	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1
Guinee	45	51	35	12	18	0	0	95	2	64	161
Guinee-Bissau	2	1	0	1	1	0	0	4	0	1	5
Guyana	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1
Honduras	1	2	0	0	0	0	0	1	2	0	3
Hongarije	128	87	46	33	33	0	0	241	62	24	327
IJsland	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
India	11	8	9	14	4	0	0	2	41	3	46
Indonesië	3	5	20	5	13	0	0	9	37	0	46
Irak	3	1	5	6	1	0	0	7	5	4	16
Iran	0	2	1	4	6	0	0	6	2	5	13
Italië	0	2	1	2	1	0	0	2	3	1	6
Ivoorkust	6	2	5	5	3	0	0	8	1	12	21
Jamaica	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Japan	0	2	0	0	0	0	0	0	2	0	2
Jemen	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1
Joegoslavië ²	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1

1 In sommige gevallen was niet duidelijk of de Democratische Republiek Congo (oftewel Congo-Kinshasa) werd bedoeld of de Republiek Congo (oftewel Congo-Brazzaville), deze gevallen zijn als Democratische Republiek Congo beschouwd.

	2012	2013	2014	2015	2016	BL-SU	BL-UBS	GO-SU	GO-UBS	Onbekend	Totaal
Kaapverdië	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Kameroen	4	5	6	4	4	0	0	13	3	7	23
Kazachstan	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1
Kenia	1	1	2	1	0	0	0	4	0	1	5
Kirgizië	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	1
Kosovo	0	0	1	1	0	0	0	0	0	2	2
Kroatië	1	0	1	0	1	0	0	1	1	1	3
Letland	4	3	2	2	6	0	0	7	8	2	17
Liberia	1	5	4	0	2	0	0	10	1	1	12
Litouwen	6	8	3	4	3	0	0	13	8	3	24
Macedonië	27	0	0	1	0	0	0	0	28	0	28
Maleisië	0	1	0	1	0	0	0	1	1	0	2
Mali	1	1	4	1	2	0	0	5	0	4	9
Marokko	8	9	12	18	12	0	0	31	21	7	59
Mauritanië	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Mexico	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1
Moldavië	0	0	1	2	1	0	0	0	3	1	4
Mongolië	4	10	6	9	5	0	0	14	10	10	34
Montenegro	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1
Myanmar	0	0	0	0	2	0	0	0	1	1	2
Nederland	426	455	462	433	288	1.522	111	0	0	431	2.064
Nepal	0	2	2	3	3	0	0	3	3	4	10
Nigeria	92	54	41	44	46	0	0	234	12	31	277
Noord-Korea	0	0	3	8	0	0	0	0	8	3	11
Oeganda	11	10	12	24	20	0	0	55	7	15	77
Oekraïne	6	3	9	10	3	0	0	17	11	3	31
Oman	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1
Oostenrijk	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1
Pakistan	9	0	2	0	1	0	0	0	11	1	12
Peru	1	1	3	1	0	0	0	1	4	1	6
Polen	62	18	94	90	69	0	0	73	237	23	333
Portugal	1	11	3	2	0	0	0	5	12	0	17
Roemenië	70	63	90	44	66	0	0	280	45	8	333
Rusland	7	5	3	5	3	0	0	16	3	4	23

2 Voormalig Joegoslavië, oftewel het huidige Slovenië, Kroatië, Bosnië-Herzegovina, Servië, Montenegro, Kosovo en Macedonië.

	2012	2013	2014	2015	2016	BL-SU	BL-UBS	GO-SU	GO-UBS	Onbekend	Totaal
Rwanda	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1
Saint Vincent en de Grenadines	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1
Senegal	1	2	1	4	1	0	0	8	0	1	9
Servië	0	0	0	1	3	0	0	2	1	1	4
Seychellen	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1
Sierra Leone	60	33	22	11	19	0	0	116	1	28	145
Slowakije	7	10	6	9	5	0	0	16	19	2	37
Soedan	0	1	0	1	2	0	0	0	2	2	4
Somalië	4	6	3	5	3	0	0	11	0	10	21
Spanje	0	1	3	4	3	0	0	7	3	1	11
Sri Lanka	0	1	3	1	0	0	0	1	2	2	5
Suriname	8	4	3	1	2	0	0	7	8	3	18
Syrië	1	0	1	14	11	0	0	3	10	14	27
Taiwan	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Tanzania	5	1	0	1	0	0	0	5	0	2	7
Thailand	7	3	2	5	4	0	0	16	3	2	21
Togo	4	0	1	1	0	0	0	5	0	1	6
Tsjechië	4	3	3	2	7	0	0	15	2	2	19
Tsjecho-Slowakije ³	0	0	2	0	0	0	0	2	0	0	2
Tunesië	0	0	2	1	0	0	0	0	3	0	3
Turkije	1	4	4	6	1	0	0	13	2	1	16
Venezuela	2	0	1	0	5	0	0	7	1	0	8
Vietnam	2	12	12	30	27	0	0	11	18	54	83
Verenigd Koninkrijk	0	4	0	0	0	0	0	1	3	0	4
Verenigde Staten	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Zambia	0	3	0	2	1	0	0	4	0	2	6
Zimbabwe	1	1	1	0	0	0	0	2	0	1	3
Zuid-Afrika	1	0	0	2	0	0	0	1	0	2	3
Zweden	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	2
Zwitserland	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1
Staatloos	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1
Onbekend	16	16	18	22	80	0	0	0	0	152	152
Totaal	1.287	1.120	1.256	1.150	952	1.522	111	1.897	1.074	1.161	5.765

Bron: CoMensha-databestanden (2012-2016)

3 Voormalig Tsjecho-Slowakije, oftewel het huidige Tsjechië en Slowakije.

Tabel B3.2 toont de nationaliteiten van de bij CoMensha gemelde minderjarige slachtoffers in de periode 2012-2016, zie §3.4.1.

Tabel B3.2 Nationaliteiten van de bij CoMensha gemelde minderjarige slachtoffers, per jaar en per mensenhandelvorm (N=1.271)

	2012	2013	2014	2015	2016	BL-SU	BL-UBS	GO-SU	GO-UBS	Onbekend	Totaal
Afghanistan	0	1	5	28	7	0	0	1	2	38	41
Albanië	0	0	8	0	0	0	0	0	0	8	8
Algerije	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Angola	6	1	1	0	3	0	0	6	0	5	11
Azerbeidzjan	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1
Bangladesh	0	3	0	2	0	0	0	0	0	5	5
Belarus	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1
België	0	1	0	0	1	0	0	2	0	0	2
Benin	1	0	0	2	3	0	0	2	0	4	6
Bosnië en Herzegovina	1	0	1	0	6	0	0	1	6	1	8
Bulgarije	3	4	2	0	2	0	0	6	3	2	11
Burkina Faso	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Burundi	0	1	0	1	0	0	0	0	0	2	2
China	0	4	1	0	0	0	0	4	0	1	5
Democratische Republiek Congo ⁴	1	3	4	0	2	0	0	1	0	9	10
Duitsland	0	0	1	0	1	0	0	0	1	1	2
Egypte	0	0	0	0	2	0	0	0	0	2	2
Eritrea	0	3	28	17	10	0	0	5	0	53	58
Ethiopië	1	0	1	1	0	0	0	0	0	3	3
Frankrijk	0	0	1	1	0	0	0	1	1	0	2
Gambia	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1
Ghana	0	1	1	0	0	0	0	1	0	1	2
Guinee	21	22	10	3	8	0	0	19	1	44	64
Guyana	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1
Hongarije	3	0	2	0	1	0	0	5	0	1	6
India	2	0	2	0	0	0	0	1	2	1	4
Irak	0	0	1	0	1	0	0	0	1	1	2
Iran	0	1	1	1	2	0	0	1	0	4	5

4 In sommige gevallen was niet duidelijk of de Democratische Republiek Congo (oftewel Congo-Kinshasa) werd bedoeld of de Republiek Congo (oftewel Congo-Brazzaville), deze gevallen zijn als Democratische Republiek Congo beschouwd.

	2012	2013	2014	2015	2016	BL-SU	BL-UBS	GO-SU	GO-UBS	Onbekend	Totaal
Ivoorkust	3	1	4	2	0	0	0	1	0	9	10
Kameroen	0	0	4	1	1	0	0	2	0	4	6
Kazachstan	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1
Kenia	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1
Kosovo	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1
Kroatië	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1
Liberia	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1
Litouwen	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1
Mali	1	1	3	0	0	0	0	1	0	4	5
Marokko	1	3	2	0	0	0	0	1	2	3	6
Moldavië	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1
Mongolië	1	6	1	2	1	0	0	2	1	8	11
Montenegro	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1
Myanmar	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1
Nederland	141	165	145	160	95	452	13	0	0	241	706
Nepal	0	0	0	2	1	0	0	0	0	3	3
Nigeria	2	2	8	2	6	0	0	11	0	9	20
Noord-Korea	0	0	2	0	0	0	0	0	0	2	2
Oeganda	3	3	3	2	0	0	0	2	0	9	11
Oekraïne	0	0	0	1	1	0	0	0	0	2	2
Polen	1	1	2	3	2	0	0	6	2	1	9
Portugal	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Roemenië	5	3	3	2	2	0	0	10	2	3	15
Rusland	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Rwanda	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1
Senegal	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1
Servië	0	0	0	0	2	0	0	1	1	0	2
Sierra Leone	8	13	7	2	6	0	0	18	0	18	36
Slowakije	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1
Soedan	0	0	0	1	1	0	0	0	0	2	2
Somalië	2	3	2	4	2	0	0	4	0	9	13
Spanje	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1
Sri Lanka	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1
Suriname	2	1	0	0	0	0	0	1	1	1	3
Syrië	0	0	1	13	1	0	0	1	0	14	15
Tanzania	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Thailand	1	1	0	1	0	0	0	2	0	1	3
Togo	2	0	0	0	0	0	0	1	0	1	2

	2012	2013	2014	2015	2016	BL-SU	BL-UBS	GO-SU	GO-UBS	Onbekend	Totaal
Turkije	0	1	0	1	0	0	0	2	0	0	2
Vietnam	1	1	7	22	26	0	0	8	1	48	57
Verenigd Koninkrijk	0	3	0	0	0	0	0	0	3	0	3
Zambia	0	0	0	2	0	0	0	0	0	2	2
Zimbabwe	1	1	0	0	0	0	0	2	0	0	2
Zuid-Afrika	0	0	0	2	0	0	0	0	0	2	2
Zweden	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1
Zwitserland	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1
Onbekend	2	1	5	1	28	0	0	0	0	37	37
Totaal	218	259	279	288	227	452	13	137	32	637	1.271

Bron: CoMensha-databestanden (2012-2016)

Onderstaande Tabel B4.1 toont de nationaliteiten van slachtoffers die in de periode 2012-2016 gebruik hebben gemaakt van de bedenktijd en/of tijdelijk verblijf hebben aangevraagd aan de hand van de verdeling over drie groepen als uiteengezet in §4.2.2.

Tabel B4.1 Nationaliteiten van slachtoffers met de bedenktijd en/of aanvragen voor het tijdelijk verblijfsrecht (totaal van 2012-2016, N=1.497)

	Bedenkijd zonder aanvraag tijdelijk verblijfsrecht	Bedenkijd gevolgd door aanvraag tijdelijk verblijfsrecht	Aanvraag tijdelijk verblijfsrecht zonder gebruik van de bedenkijd	Totaal
Albanië	3	5	2	10
Algerije	0	0	1	1
Angola	2	12	11	25
Armenië	6	13	7	26
Azerbeidzjan	0	3	3	6
Belarus	0	1	0	1
België	3	1	0	4
Benin	1	1	1	3
Bosnië en Herzegovina	0	0	6	6
Brazilië	3	9	12	24
Bulgarije	28	25	28	81
Burkina Faso	0	1	0	1
Burundi	0	2	2	4
Canada	1	0	0	1
China	5	38	20	63
Colombia	2	1	0	3

	Bedenktijd zonder aanvraag tijdelijk verblijfsrecht	Bedenktijd gevolgd door aanvraag tijdelijk verblijfsrecht	Aanvraag tijdelijk verblijfsrecht zonder gebruik van de bedenktijd	Totaal
Costa Rica	0	1	0	1
Democratische Republiek Congo (Congo-Kinshasa, vml Zaïre) ⁵	0	3	4	7
Dominicaanse Republiek	1	0	2	3
Duitsland	3	1	0	4
Ecuador	1	0	0	1
Egypte	1	5	1	7
El Salvador	0	1	1	2
Eritrea	0	1	4	5
Ethiopië	0	1	1	2
Filipijnen	0	39	57	96
Gambia	0	1	1	2
Georgië	0	1	2	3
Ghana	11	20	13	44
Griekenland	0	0	1	1
Guatemala	0	1	0	1
Guinee	6	46	48	100
Guyana	0	1	1	2
Honduras	0	1	2	3
Hongarije	20	27	50	97
India	1	24	11	36
Indonesië	8	11	6	25
Irak	1	0	0	1
Iran	0	0	1	1
Italië	0	0	2	2
Ivoorkust	2	5	6	13
Jamaica	0	1	0	1
Servië	0	0	2	2
Kameroen	1	6	7	14
Kenia	1	3	0	4
Kirgizië	0	1	0	1
Letland	1	2	2	5
Liberia	2	7	1	10

5 In sommige gevallen was niet duidelijk of de Democratische Republiek Congo (oftewel Congo-Kinshasa) werd bedoeld of de Republiek Congo (oftewel Congo-Brazzaville), deze gevallen zijn als Democratische Republiek Congo beschouwd.

	Bedenkijd zonder aanvraag tijdelijk verblijfsrecht	Bedenkijd gevolgd door aanvraag tijdelijk verblijfsrecht	Aanvraag tijdelijk verblijfsrecht zonder gebruik van de bedenkijd	Totaal
Litouwen	1	3	1	5
Macedonië	0	6	0	6
Mali	0	1	2	3
Marokko	5	18	3	26
Mexico	1	0	0	1
Mongolië	4	3	6	13
Montenegro	0	0	1	1
Nederland ⁶	0	0	1	1
Nepal	0	1	1	2
Niger	0	1	0	1
Nigeria	16	146	83	245
Oeganda	7	29	23	59
Oekraïne	6	4	2	12
Oezbekistan	0	0	1	1
Onbekend	4	17	7	28
Oostenrijk	1	0	0	1
Pakistan	0	0	3	3
Palestina	0	1	0	1
Peru	0	1	0	1
Polen	13	6	11	30
Portugal	1	0	0	1
Republiek Congo (Congo-Brazzaville)	0	4	10	14
Roemenië	16	27	38	81
Rusland	2	4	3	9
Senegal	1	4	1	6
Sierra Leone	6	52	54	112
Slowakije	1	5	6	12
Soedan	0	0	1	1
Somalië	1	3	0	4
Spanje	1	1	2	4
Sri Lanka	0	2	0	2
Staatloos	1	1	0	2

6 Voor wat betreft de registratie van de Nederlandse persoon gaat het om een persoon die later de Nederlandse nationaliteit heeft verkregen.

	Bedenkijd zonder aanvraag tijdelijk verblijfsrecht	Bedenkijd gevolgd door aanvraag tijdelijk verblijfsrecht	Aanvraag tijdelijk verblijfsrecht zonder gebruik van de bedenkijd	Totaal
Suriname	0	8	6	14
Tanzania	0	3	1	4
Thailand	1	1	0	2
Togo	0	3	1	4
Tsjechië	4	0	1	5
Tunesië	0	0	1	1
Turkije	1	1	2	4
Venezuela	2	2	0	4
Vietnam	7	4	0	11
Zambia	0	2	0	2
Zimbabwe	0	2	0	2
Zweden	1	0	0	1
Totaal	218	688	591	1497

Bron: IND-bestanden 2012-2016

Tabel B4.2 geeft de nationaliteiten van slachtoffers aan wie in de periode 2012-2016 het tijdelijk verblijfsrecht verleend is weer, zie §4.3.2.

Tabel B4.2 Nationaliteiten van slachtoffers met verlening tijdelijk verblijfsrecht (2012-2016)

	2012	2013	2014	2015	2016	Totaal
Albanië	0	1	0	3	2	6
Algerije	1	0	0	0	0	1
Angola	10	6	3	1	2	22
Armenië	6	6	1	3	1	17
Azerbeidzjan	2	2	2	0	0	6
Belarus	1	0	0	0	0	1
België	0	0	1	0	0	1
Benin	0	0	1	1	0	2
Bosnië en Herzegovina	1	0	0	0	5	6
Burundi	1	1	0	1	1	4
Brazilië	10	1	4	3	2	20
Bulgarije	20	10	10	8	6	54
Burkina Faso	0	0	1	0	0	1
China	18	17	8	8	4	55

	2012	2013	2014	2015	2016	Totaal
Colombia	0	0	0	1	0	1
Costa Rica	0	0	0	1	0	1
Democratische Republiek Congo (Congo-Kinshasa, vml Zaïre) ⁷	1	0	0	1	5	7
Dominicaanse Republiek	0	2	0	0	0	2
Duitsland	1	0	0	0	0	1
Egypte	2	2	0	1	1	6
El Salvador	0	0	0	1	1	2
Eritrea	2	0	1	2	1	6
Ethiopië	1	0	0	0	0	1
Filipijnen	11	3	68	0	3	85
Gambia	0	1	0	1	0	2
Georgië	0	1	0	2	0	3
Ghana	14	9	2	3	3	31
Griekenland	1	0	0	0	0	1
Guatemala	0	0	0	1	0	1
Guinee	36	22	17	5	9	89
Guyana	0	0	1	0	1	2
Honduras	1	2	0	0	0	3
Hongarije	21	14	18	13	8	74
India	6	13	3	8	1	31
Indonesië	3	4	9	1	0	17
Italië	0	0	1	1	0	2
Ivoorkust	3	1	1	2	2	9
Jamaica	1	0	0	0	0	1
Kameroen	5	3	2	3	0	13
Kenia	1	1	1	0	0	3
Letland	1	0	0	1	2	4
Liberia	2	4	2	0	0	8
Litouwen	1	1	0	0	1	3
Macedonië	6	0	0	0	0	6
Mali	0	0	1	1	1	3
Marokko	2	2	4	4	6	18

7 In sommige gevallen was niet duidelijk of de Democratische Republiek Congo (oftewel Congo-Kinshasa) werd bedoeld of de Republiek Congo (oftewel Congo-Brazzaville), deze gevallen zijn als Democratische Republiek Congo beschouwd.

	2012	2013	2014	2015	2016	Totaal
Mongolië	2	0	1	2	3	8
Montenegro	0	0	0	1	0	1
Nederland ⁸	0	1	0	0	0	1
Nepal	0	2	0	0	0	2
Niger	1	0	0	0	0	1
Nigeria	80	44	34	36	25	219
Oeganda	7	3	11	13	14	48
Oekraïne	1	0	0	4	1	6
Onbekend	3	9	3	4	9	28
Pakistan	2	0	0	0	1	3
Palestina	1	0	0	0	0	1
Peru	0	1	0	0	0	1
Polen	2	0	5	2	8	17
Republiek Congo (Congo-Brazzaville)	3	5	3	1	0	12
Roemenië	28	9	5	12	9	63
Rusland	2	2	1	0	1	6
Senegal	1	3	0	1	0	5
Servië	1	0	0	0	1	2
Sierra Leone	50	23	8	11	8	100
Slowakije	1	6	4	0	0	11
Soedan	0	1	0	0	0	1
Somalië	1	2	0	0	0	3
Spanje	0	0	2	0	1	3
Sri Lanka	0	0	1	1	0	2
Staatloos	0	0	0	0	1	1
Suriname	9	2	1	1	1	14
Syrië	0	0	0	0	1	1
Tanzania	1	2	0	0	1	4
Thailand	0	0	0	0	1	1
Togo	2	0	1	1	0	4
Tsjechië	1	0	0	0	0	1
Tunesië	0	0	0	1	0	1
Turkije	1	1	0	0	1	3
Venezuela	1	0	1	0	0	2

8 Voor wat betreft de registratie van het Nederlandse slachtoffer gaat het om een persoon die later de Nederlandse nationaliteit heeft verkregen.

	2012	2013	2014	2015	2016	Totaal
Vietnam	0	1	1	1	1	4
Zambia	0	2	0	0	0	2
Zimbabwe	1	0	1	0	0	2
Totaal	394	248	245	173	156	1216

Bron: IND-bestanden 2012-2016

Onderstaande Tabel B4.3 toont de nationaliteiten van slachtoffers wier aanvraag voor voortgezet verblijf in de periode 2012-2016 werd afgewezen of ingewilligd, in aanvulling op §4.4.3 en §4.4.4.

Tabel B4.3 Nationaliteiten van slachtoffers met inwillingen of afwijzingen van het voortgezet verblijfsrecht (2012-2016)

	2012		2013		2014		2015		2016		Totaal
	INW	AF	INW	AF	INW	AF	INW	AF	INW	AF	
Albanië	1	0	0	0	1	0	1	0	0	1	4
Angola	0	1	4	7	1	7	2	3	0	1	26
Armenië	3	0	1	3	1	6	1	1	0	3	19
Azerbeidzjan	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	2
Belarus	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2
België	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Benin	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Brazilië	2	2	6	1	4	0	3	0	2	2	22
Bulgarije	1	1	10	0	4	0	2	1	3	0	22
Burkina Faso	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Burundi	0	1	0	2	0	0	0	1	0	0	4
China	5	7	12	8	2	14	1	6	5	8	67
Colombia	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Costa Rica	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Democratische Republiek Congo (Congo-Kinshasa, vml Zaïre) ⁹	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Dominicaanse Republiek	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	3
Egypte	0	0	1	2	0	0	0	0	0	1	4
Eritrea	0	0	1	2	0	1	0	0	0	0	4
Ethiopië	1	2	0	1	0	0	0	0	0	0	4

9 In sommige gevallen was niet duidelijk of de Democratische Republiek Congo (oftewel Congo-Kinshasa) werd bedoeld of de Republiek Congo (oftewel Congo-Brazzaville), deze gevallen zijn als Democratische Republiek Congo beschouwd.

	2012		2013		2014		2015		2016		Totaal
	INW	AF	INW	AF	INW	AF	INW	AF	INW	AF	
Filipijnen	1	0	0	1	0	2	2	0	7	0	13
Frankrijk	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Gabon	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Gambia	0	3	1	4	0	0	0	1	0	0	9
Georgië	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2
Ghana	0	12	4	9	4	7	0	1	1	0	38
Guinee	1	12	6	43	4	16	2	3	5	3	95
Guyana	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	2
Hongarije	2	2	1	0	6	0	5	1	1	1	19
India	0	1	1	3	3	3	4	2	2	1	20
Indonesië	1	0	0	0	1	0	0	2	1	2	7
Irak	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0	4
Iran	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Ivoorkust	1	1	0	4	0	0	0	1	0	0	7
Jamaica	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	2
Kameroen	1	2	2	5	1	4	0	1	0	0	16
Kenia	1	1	0	0	0	3	0	0	0	0	5
Kroatië	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Letland	3	0	1	0	0	0	0	0	0	0	4
Liberia	0	1	0	2	0	2	0	1	1	0	7
Litouwen	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	2
Macedonië	0	0	0	0	0	0	5	0	0	0	5
Madagaskar	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Maleisië	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Mali	0	0	0	2	0	0	0	0	0	1	3
Marokko	1	2	4	1	1	1	1	2	2	1	16
Mauritanië	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Mongolië	0	0	2	0	0	0	0	1	0	1	4
Nederland ¹⁰	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	3
Nepal	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	3
Niger	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Nigeria	24	85	15	93	17	50	5	23	5	15	332
Oeganda	3	8	0	10	0	2	0	3	1	2	29
Oekraïne	0	0	2	0	3	0	0	0	2	0	7

10 Voor wat betreft de registratie van Nederlandse slachtoffers gaat het om personen die later de Nederlandse nationaliteit hebben verkregen.

SLACHTOFFERMONITOR MENSENHANDEL 2012-2016

	2012		2013		2014		2015		2016		Totaal
	INW	AF	INW	AF	INW	AF	INW	AF	INW	AF	
Onbekend	0	1	1	5	5	13	3	4	5	4	41
Pakistan	0	0	1	0	0	2	0	0	0	0	3
Palestina	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Peru	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	2
Polen	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2
Republiek Congo (Congo-Brazzaville)	1	1	1	1	1	3	1	0	0	0	9
Roemenië	0	0	2	0	3	0	0	0	4	0	9
Rusland	2	1	1	3	0	1	1	0	1	1	11
Senegal	0	0	0	2	0	2	0	0	0	1	5
Servië	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Seychellen	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Sierra Leone	6	22	6	44	0	26	1	4	1	5	115
Slovenië	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Slowakije	0	0	0	0	2	0	2	0	1	0	5
Soedan	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	2
Somalië	0	2	0	1	0	2	0	0	0	0	5
Sri Lanka	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	2
Staatloos	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1	3
Suriname	2	2	1	3	2	2	3	1	3	0	19
Syrië	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Tanzania	0	2	0	2	0	0	0	0	0	0	4
Thailand	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Togo	0	0	1	3	0	1	0	0	0	0	5
Tunesië	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2
Turkije	1	0	0	0	2	1	1	0	0	0	5
Venezuela	0	0	0	0	1	0	2	1	0	0	4
Vietnam	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	2
Verenigd Koninkrijk	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Zambia	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	2
Zimbabwe	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	2
Totaal	79	182	95	279	76	177	54	65	54	59	1120

Bron: IND-bestanden 2012-2016

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



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

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

Wie is de Nationaal Rapporteur?

De Nationaal Rapporteur is Corinne Dettmeijer-Vermeulen. Zij wordt in haar werkzaamheden ondersteund door een team van onderzoekers afkomstig uit diverse disciplines.

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
@NLRapporteur