Nationaal Rapporteur Mensenhandel
en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Slachtoffermonitor mensenhandel

2015–2019

mensenhandel

H.J. Bolhaar
Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

M. van der Bruggen (senior onderzoeker/projectleider van deze publicatie)
A. Kuipers (onderzoeker)
M. M. Rademaker (adviseur)

Colofon

Referentie: Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2020). *Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019*. 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 2020

Wij maken gebruik van stock-fotografie, de personen getoond op de foto's komen niet voor in het rapport.

Inhoud

Managementsamenvatting 4

Voorwoord 8

1 Inleiding 10
1.1 Doel en inhoud van deze monitor 11
1.2 De integrale aanpak van mensenhandel 13
1.3 Terugblik op de monitor mensenhandel 2014-2018 16

2 De bij CoMensha gemelde slachtoffers 20
2.1 Inleiding 21
2.2 Achtergrond van de cijfers 21
2.2.1 Beperkingen aan de data 21
2.3 Aantal gemelde slachtoffers van mensenhandel 23
2.3.1 Aantal slachtoffers bekend bij EMM 25
2.4 Verschillende vormen van mensenhandel: vier groepen slachtoffers 26
2.4.1 Sectoren van seksuele uitbuiting 29
2.4.2 Sectoren van arbeidsuitbuiting 34
2.4.3 Samengevat: vier groepen slachtoffers 39
2.5 Persoonskenmerken van de vier groepen slachtoffers 42
2.6 Melders van de vier groepen slachtoffers 49
2.6.1 Regionale politiemeldingen 52
2.7 Conclusie 54

3 Aanbevelingen 58

Literatuurlijst 62

CASUS 1 Het verhaal van Clinton (24 jaar) 19
CASUS 2 Het verhaal van Bogdan (29 jaar) 35
CASUS 3 Het verhaal van Danny (31 jaar) 40
CASUS 4 Het verhaal van Sammy (43 jaar) 56

Management-samenvatting

Mensenhandel is een zeer ernstig delict, dat grote ontwrichtende effecten heeft op het leven van slachtoffers. Toch vindt uitbuiting iedere dag plaats. Het aantal meldingen over mensenhandel is in 2019 toegenomen. Dat lijkt te betekenen dat instanties meer zicht hebben op mensenhandel in Nederland. Tegelijkertijd is deze stijging eenzijdig. Sommige (kwetsbare) groepen slachtoffers, zoals minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting, worden nog steeds weinig gemeld. Daarnaast is de bescherming en ondersteuning van kwetsbare groepen steeds meer in gevaar. Het ontbreekt aan inzicht hoe hun slachtofferschap er daadwerkelijk uitziet. Vooral als het gaat om slachtoffers van seksuele uitbuiting in minder zichtbare sectoren en buitenlandse slachtoffers met een Dublinstatus. Ondanks aanbevelingen in vorige monitors is de bescherming van deze slachtoffers en de opsporing van daders niet verbeterd.

Om maximale bescherming te bieden aan slachtoffers van mensenhandel is een duurzame, integrale aanpak noodzakelijk. Verschillende partijen hebben een specifieke rol in de integrale aanpak en zij treffen maatregelen om mensenhandel te voorkomen of te bestrijden. De organisaties in de aanpak zijn allereerst zelf verantwoordelijk voor het evalueren van eigen beleid en praktijk. De Nationaal Rapporteur wil daarnaast het lerend vermogen van deze organisaties in de aanpak van mensenhandel stimuleren. Idealiter zou aan de basis van elk proces een cyclus moeten liggen waarin bewaakt wordt of het beoogde resultaat gehaald wordt. Uitgangspunt is dat genomen maatregelen van meetbare doelstellingen zijn voorzien, deze worden geëvalueerd en op basis daarvan bijgestuurd.

Om te weten of de maatregelen in de aanpak daadwerkelijk effect hebben op het voorkomen en bestrijden van mensenhandel is continu zicht op zowel het fenomeen als de aanpak nodig. De Nationaal Rapporteur wil met deze slachtoffermonitor mensenhandel bijdragen aan dit zicht. De monitor geeft een cijfermatige update van slachtoffers van mensenhandel die in Nederland in beeld zijn in de periode 2015-2019: op hoeveel slachtoffers is er zicht, wat zijn hun kenmerken, welke vormen van uitbuiting maken zij mee en via welke instanties komen zij in beeld?

Meer meldingen mensenhandel

Het aantal meldingen van mensenhandel is in 2019 flink gestegen. In de periode 2015-2019 zijn in totaal 5.060 slachtoffers bij het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha) gemeld. Na de enorme daling in het aantal meldingen in 2018, is dit in 2019 bijna verdubbeld: van 668 slachtoffers in 2018 naar 1.334 in 2019.

Een van de verklaringen voor deze stijging is de enorme toename van het aantal Afrikaanse slachtoffers. Het lijkt te gaan om slachtoffers met een Dublinstatus die aangifte doen van mensenhandel waarbij uitbuiting vooral in het buitenland lijkt te hebben plaatsgevonden. Om definitieve verklaringen te kunnen geven over de huidige toename in het aantal meldingen en om een goede aanpak vorm te geven, is het noodzakelijk om meer te weten over de aard van de meldingen.

Ook is er steeds meer bekend over de vormen van uitbuiting en de sectoren waarin mensenhandel plaatsvindt. In de periode 2014-2018 was bij 15% van de slachtoffers de vorm van uitbuiting onbekend, terwijl dit over de jaren 2015-2019 nog maar bij 11% van de slachtoffers het geval is. Dat wijst erop dat bij de meldende instanties meer bekend is over slachtoffers van mensenhandel, en dat zij beter registreren en melden.

Ondanks de toename in meldingen hebben veel zorgwekkende ontwikkelingen die al in vorige slachtoffermonitors werden beschreven zich doorgezet.

Zicht op minderjarigen verdwijnt steeds meer

Het aandeel gemelde minderjarige slachtoffers van mensenhandel blijft dalen: van 25% in 2015 naar slechts 8% in 2019. Binnenlandse seksuele uitbuiting is met naar schatting 3.000 slachtoffers per jaar de meest voorkomende vorm van mensenhandel in Nederland, en kent verreweg de jongste slachtoffers en daders. Bijna de helft is naar schatting minderjarig.

Verplaatsing seksuele uitbuiting naar minder zichtbare sectoren

De Nationaal Rapporteur constateert voor de vierde keer op een rij dat de gemelde slachtoffers van seksuele uitbuiting steeds vaker worden aangetroffen in de minder zichtbare sectoren, zoals thuisprostitutie en escort/hotelprostitutie. In de jaren 2017-2019 gaat het maar liefst om 89% van de slachtoffers.

De Nationaal Rapporteur doet dan ook opnieuw de aanbeveling om prioriteit te geven aan de integrale aanpak van binnenlandse seksuele uitbuiting in de minder zichtbare sectoren. En daarbij te focussen op de jonge slachtoffergroep. Die aanpak moet niet alleen landelijk maar ook regionaal vorm krijgen. Lokale initiatieven zijn van groot belang om gedetailleerd zicht te krijgen op seksuele uitbuiting op de locatie waar het daadwerkelijk plaatsvindt.

Technologie speelt grote rol in binnenlandse seksuele uitbuiting

Naast de fysieke locatie waar uitbuiters, klanten en slachtoffers elkaar ontmoeten, is het belangrijk om terug te gaan naar de plaats waar vraag en aanbod elkaar initieel hebben gevonden. Technologie die wereldwijde verbinding, communicatie en samenwerking mogelijk maakt, wordt misbruikt door daders van seksuele uitbuiting en de afnemers. Bovendien kan gebruik van technologie de kwetsbaarheid van slachtoffers vergroten. Internationaal onderzoek benadrukt de rol van technologie in seksuele uitbuiting, maar dit wordt nog niet zichtbaar in de huidige Nederlandse registratie.

De Nationaal Rapporteur doet daarom de aanbeveling om de rol van technologie in seksuele uitbuiting in kaart te brengen. En om technologie als een kans te zien. Zowel om kennis te ontwikkelen en de aanpak te versterken als om daders te ontmoedigen en slachtoffers weerbaarder te maken.

Steeds meer Afrikaanse slachtoffers grensoverschrijdende seksuele uitbuiting en criminele uitbuiting

In 2019 is het aantal gemelde slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting en criminele uitbuiting opnieuw flink toegenomen. De stijgingen komen met name door buitenlandse slachtoffers van mensenhandel die een beroep doen op de B8-regeling tijdens hun asielprocedure in Nederland. Deze slachtoffers hebben vaak al eerder asiel aangevraagd in een ander EU-land, en hebben daarmee een Dublinstatus. In de meeste gevallen gaat het om Nigeriaanse meerderjarige slachtoffers die aangeven te zijn uitgebuit in de straatprostitutie of gedwongen werden om drugsdelicten te plegen. Daarmee is 2019 het eerste jaar waarin niet Nederland, maar Nigeria, op nummer één staat in de top-5 nationaliteiten met de meest gemelde slachtoffers.

Omdat kennis over de achtergrond van deze vorm van slachtofferschap ontbreekt, deed de Nationaal Rapporteur in de vorige monitor al de aanbeveling om in Europees verband onderzoek te doen naar deze buitenlandse slachtoffers van mensenhandel. Tot nu toe heeft dit onderzoek niet plaatsgevonden. Daarom herhaalt de Nationaal Rapporteur deze aanbeveling. Een inter-

nationaal onderzoek kan in kaart brengen wat de aard en omvang is van het slachtofferschap van buitenlandse slachtoffers van mensenhandel. Ook de achterliggende verklarende factoren en de mogelijke rol van de georganiseerde misdaad hierin kunnen worden onderzocht. Zo kan inzicht ontstaan dat nodig is om effectiever om te gaan met aangiften, om daadwerkelijke slachtoffers te kunnen helpen en om daders beter te kunnen opsporen.

Impact COVID-19 op mensenhandel

Deze slachtoffermonitor beschrijft de periode 2015 tot en met 2019. Toch staat de Nationaal Rapporteur stil bij de impact die COVID-19 sinds begin 2020 heeft op mensenhandel als fenomeen en op de aanpak daarvan. De wereldwijde coronacrisis heeft vernieuwde vormen van slachtofferschap met zich meegebracht. Misstanden op de arbeidsmarkt zijn bijvoorbeeld enorm vergroot, waardoor de al kwetsbare groep van arbeidsmigranten nog verder de verdrukking is ingeraakt. Om de juiste maatregelen te kunnen treffen is verscherpt zicht op zowel nationaal als lokaal niveau cruciaal. Met verhoogde aandacht blijft de Nationaal Rapporteur de gevolgen van COVID-19 volgen.

Voorwoord

Dit jaar bestaat het instituut van de Nationaal Rapporteur twintig jaar. Al twintig jaar hebben mijn twee voorgangers en ikzelf met ons bureau het fenomeen mensenhandel op de voet gevolgd. We hebben het ingrijpend zien veranderen.

Wat hetzelfde blijft is echter het leed bij de slachtoffers. Hun fundamentele rechten van vrijheid, waardigheid en zelfbeschikking worden geschonden. In deze slachtoffermonitor zien we opnieuw dat bepaalde groepen slachtoffers, zoals jonge slachtoffers van seksuele uitbuiting, uit beeld verdwijnen. Focus op concrete kwetsbare doelgroepen is daarom van groot belang: we moeten weten wie de slachtoffers en daders zijn. We moeten de concrete ervaringen van de slachtoffers willen kennen en hun basale veiligheid en toekomstperspectief versterken. Slachtoffer- en dadergerichte aanpak dienen hand in hand te gaan.

Het lokaal niveau heeft hier een groeiende rol. Gemeenten staan het dichtst bij de mensen en worden geconfronteerd met de concrete problematiek. Lokale initiatieven zijn dus van immens belang voor inzicht in uitbuitingssituaties. Er zijn veelbelovende lokale initiatieven die mensenhandel aan de orde stellen, maar focus en follow up blijft nodig op alle niveaus om de concrete kwetsbare groepen slachtoffers te vinden en hun hulp en ondersteuning te bieden.

Daarbij moeten we rekening houden met de grote rol die de online wereld in ons leven speelt. De afgelopen twintig jaar heeft dit voor grote veranderingen van het fenomeen mensenhandel gezorgd. Technologische mogelijkheden worden door daders misbruikt om hun slachtoffers uit te buiten. Het illustreert de noodzaak om actie te ondernemen om het inzicht op en bewustwording over technologische ontwikkelingen te verbeteren. De slachtoffers zijn vaak jonge mensen in ontwikkeling, die risico lopen op langdurige traumatisering. We zijn het aan hen verplicht om alles op alles te zetten om hen een beter toekomstperspectief te bieden.

Een recente gebeurtenis die grote veranderingen met zich meebrengt is de coronacrisis. De coronacrisis heeft ons duidelijk laten zien wat we eigenlijk al heel lang weten. Uitbuiting is een groot maatschappelijk probleem. Deze slachtoffermonitor gaat echter over de periode voor de coronacrisis. Er zijn daarom slechts een paar referenties naar deze crisis opgenomen. In de rapporten van volgend jaar zal hier uitgebreider op in worden gegaan.

Ik wil alle partijen die op de een of andere wijze hebben meegewerkt aan dit rapport graag bedanken, in het bijzonder CoMensha (het coördinatiecentrum tegen mensenhandel), voor het aanleveren van de data waarop dit rapport is gebaseerd. Ook wil ik de medewerkers van mijn bureau bedanken voor hun inzet en vakkundigheid in de totstandkoming van dit rapport.

Herman Bolhaar
Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

1 Inleiding

Mensenhandel is een ernstig delict, dat ontwrichtende effecten heeft op het leven en het welzijn van slachtoffers. Het delict kent verschillende verschijningsvormen: het kan gaan om (binnenlandse of grensoverschrijdende) seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en/of criminele uitbuiting. Om maximale bescherming te bieden aan slachtoffers is een integrale aanpak noodzakelijk. De Nationaal Rapporteur onderzoekt de aard en omvang van mensenhandel in Nederland. Op basis van deze informatie doet de Nationaal Rapporteur aanbevelingen om de aanpak te verbeteren.

Mensenhandel is een ernstige aantasting van de waardigheid en integriteit van de mens en een inbreuk op de persoonlijke vrijheid. Iedereen kan slachtoffer worden van mensenhandel en het delict reikt over de landsgrenzen. Uitbuiting in mensonterende omstandigheden vindt iedere dag plaats. Naar schatting zijn in Nederland alleen al jaarlijks tussen de 5.000 en 7.500 slachtoffers van mensenhandel.[1] Het gaat om zowel kinderen als volwassenen en om zowel mannen als vrouwen, die worden uitgebuit of daarvoor worden geronseld. Mensenhandel gaat gepaard met dwang. Er wordt misbruik gemaakt van de kwetsbaarheid van slachtoffers, of geweld en dreiging gebruikt.[2] Slachtoffer worden van mensenhandel kan op korte en lange termijn ontwrichtende effecten hebben. Het kan leiden tot grote psychologische, sociale en fysieke problemen.[3] Bovendien lopen slachtoffers risico op herhaald slachtofferschap.[4]

Om slachtoffers van mensenhandel te beschermen is een uiterste inspanning nodig van iedereen in de directe en indirecte omgeving van slachtoffers: overheden, professionals in de zorg, het onderwijs, het veiligheidsdomein, maar ook burgers. Een belangrijke verantwoordelijkheid voor de bescherming van slachtoffers van mensenhandel ligt bij de landelijke en decentrale overheden. Dit ligt vast in internationale verdragen en de aanpak van mensenhandel is geworteld in internationale rechtsinstrumenten. Zo verplichten internationale verdragen en Europese richtlijnen de Nederlandse overheid tot het voeren van effectief en uniform beleid om mensenhandel tegen te gaan en slachtoffers te beschermen.[5]

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen rapporteert over de aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen in Nederland en adviseert de regering over de aanpak van deze problematiek. Dit is een wettelijk vastgelegde taak.[6] De Nationaal Rapporteur geeft onder andere invulling aan deze taak door jaarlijks monitors uit te brengen op beide thema's. Deze slachtoffermonitor gaat over de aard en omvang van de groep slachtoffers van mensenhandel in Nederland in de periode 2015-2019.

1.1 Doel en inhoud van deze monitor

Om maximale bescherming te bieden aan slachtoffers van mensenhandel is een duurzame, integrale aanpak noodzakelijk. Om te weten of de aanpak daadwerkelijk effect heeft op het voorkomen en bestrijden van mensenhandel is continu zicht op zowel het fenomeen als de aanpak nodig. De Nationaal Rapporteur doet daarom doorlopend onderzoek naar de aard en omvang van mensenhandel en brengt recente ontwikkelingen in de integrale aanpak in kaart. Dit doet de Nationaal Rapporteur door gegevens, kennis en signalen bij elkaar te brengen, te

1 Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), §2.2 en §3.8; UNODC & Dutch National Rapporteur, 2017.
2 Cho et al., 2018; Milam et al., 2017.
3 Cannon et al., 2018; Dell et al., 2019; Richards, 2014.
4 Jobe, 2010.
5 Deze internationale regelingen zijn het Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (New York, 15 november 2000), Trb. 2001, 69 en 2004, 35 (VN-Palermo Protocol), het Verdrag van Warschau en Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van het Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad van 5 april 2011 (EU-Richtlijn mensenhandel).
6 Wet Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen.

analyseren, en daarmee inzichtelijk te maken hoe de aanpak mogelijk kan worden verbeterd. Hierover rapporteert de Nationaal Rapporteur in slachtoffer- en dadermonitors. In de monitors wordt ingegaan op de vraag in hoeverre de nationale overheid, decentrale overheden en uitvoerende organisaties er samen in slagen een adequate bescherming van slachtoffers van mensenhandel te waarborgen. Dit kan leiden tot aanknopingspunten om die bescherming te verbeteren. De monitors samen geven een volledig beeld van de integrale aanpak. Met periodiek inzicht in de voortgang en aanbevelingen voor verbetering van de aanpak, draagt de Nationaal Rapporteur bij aan de maximale bescherming van slachtoffers.

De verantwoordelijkheid voor het evalueren van eigen beleid en praktijk ligt allereerst bij ministeries, gemeenten en uitvoerende organisaties zelf. De Nationaal Rapporteur wil in dat verband het lerend vermogen van alle betrokkenen in de aanpak van mensenhandel stimuleren. Of dat nu is op het niveau van de verantwoordelijken voor beleid die de juiste randvoorwaarden dienen te scheppen, of de professionals die in de dagelijkse praktijk werken met slachtoffers en daders. Hierbij heeft de Plan, Do, Check, Act kwaliteitssystematiek de voorkeur. Deze systematiek stelt dat aan de basis van elk proces een cyclus ligt waarin wordt bewaakt of het beoogde resultaat wordt gehaald. Uitgangspunt is dat genomen maatregelen van meetbare doelstellingen zijn voorzien, deze worden geëvalueerd en op basis daarvan bijgestuurd.

Steeds op de Europese Dag tegen Mensenhandel (18 oktober) brengt de Nationaal Rapporteur een slachtoffermonitor uit. Het ene jaar is dit een meer uitgebreide versie en het daaropvolgende jaar een beknopte versie. De uitgebreide versie bevat een hoofdstuk over de vreemdelingrechtelijke bescherming van slachtoffers van mensenhandel in Nederland. Dit wordt beschreven aan de hand van data van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Over deze resultaten wordt dus eens in de twee jaar gerapporteerd. Dit rapport betreft de beknopte versie van de slachtoffermonitor.

Deze beknopte slachtoffermonitor geeft een cijfermatige update van de aard en omvang van slachtoffers van mensenhandel die in Nederland in beeld zijn, in de periode 2015-2019. Het is daarmee een data-gedreven monitor, waarbij gebruikgemaakt wordt van cijfers over de slachtoffers die in de periode 2015-2019 in Nederland bij het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha) zijn geregistreerd. Wanneer het nodig is om deze resultaten te duiden, wordt gerefereerd aan recente ontwikkelingen in de integrale aanpak van mensenhandel. Een uitgebreidere beschrijving van deze ontwikkelingen in beleid, wetgeving en onderzoek in de periode van september 2019 tot en met augustus 2020 wordt gegeven in de Dadermonitor mensenhandel 2015-2019. Deze wordt in december 2020 gepubliceerd.

Om een inzicht te geven in hoe complex en veelzijdig mensenhandel en de aanpak hiervan is, staan in deze monitor waargebeurde casussen van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel.[7] Deze casussen zijn aangeleverd door het Openbaar Ministerie (OM), de Nationale Politie en FairWork.

IMPACT VAN COVID-19 OP MENSENHANDEL

Deze slachtoffermonitor beschrijft de periode 2015 tot en met 2019. Toch is het relevant om stil te staan bij de impact die COVID-19 sinds begin 2020 heeft op Nederland, de rest van de wereld en meer specifiek op mensenhandel als fenomeen en op de

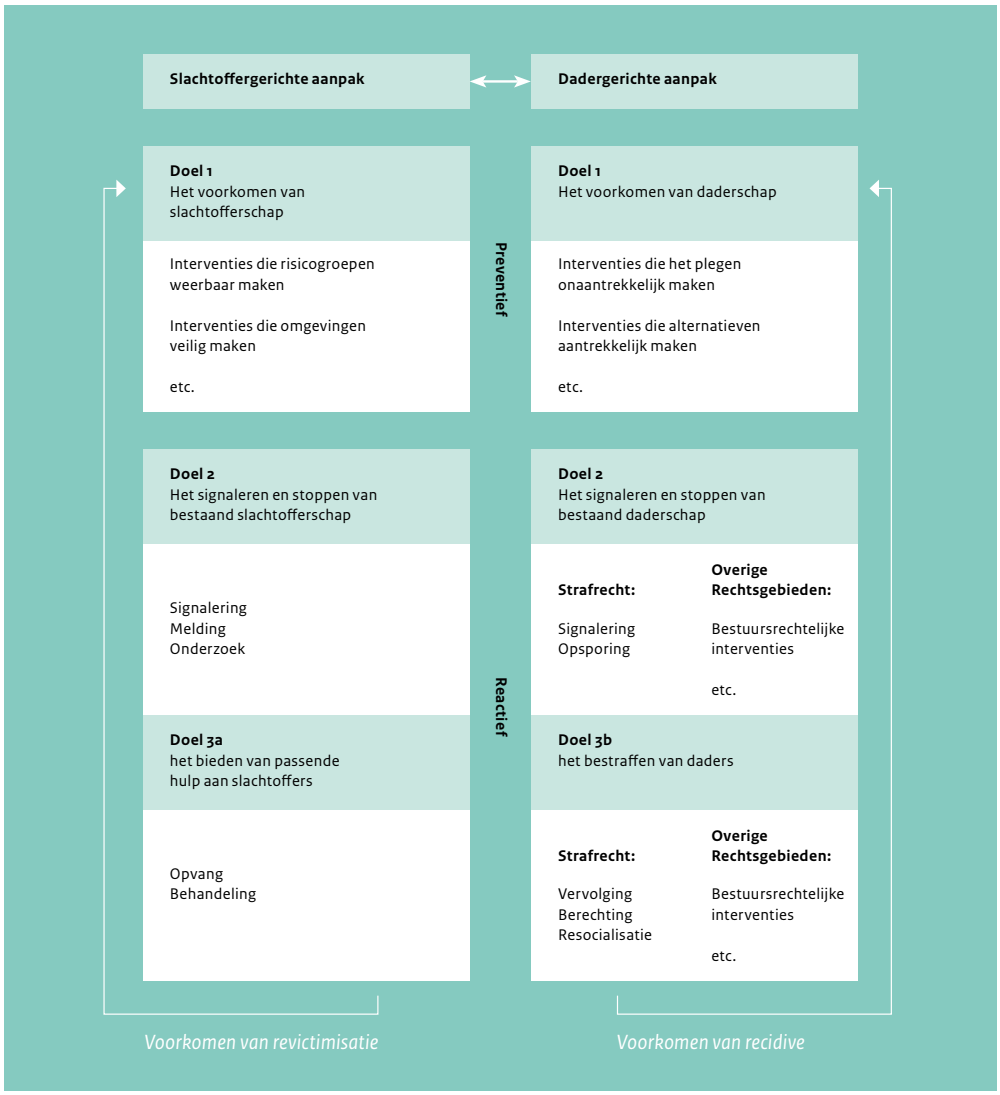
7 De namen van de slachtoffers in deze casussen zijn gefingeerd om hun anonimiteit te waarborgen.

aanpak daarvan. Kwetsbare personen en slachtoffers van mensenhandel ervaren negatieve effecten van COVID-19 en de bijbehorende crisis. Tegelijkertijd werd en wordt het werk van toezichts- en opsporingsinstanties bemoeilijkt door de beperkingen die het kabinet heeft ingesteld als reactie op de pandemie. Actieve controle, signalering en opsporing lagen stil. Daarnaast is het niet ondenkbaar dat kwetsbare personen in benarde (financiële) situaties zijn terechtgekomen. Bijvoorbeeld doordat zij niet of amper konden werken, zij juist extra veel moesten werken of doordat zij niet konden terugkeren naar het land van herkomst. Hierbij kan gedacht worden aan arbeidsmigranten die werken in de vleessector of in distributiecentra. Of sekswerkers die geen werkzaamheden mochten verrichten en beperkt aanspraak konden maken op de steunmaatregelen van de overheid. Tijdens de COVID-19-crisis zijn daarom verschillende initiatieven ontplooid om zicht te krijgen en te houden op deze meest kwetsbare groepen. Zo stelde het kabinet een Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten aan om met adviezen te komen om arbeidsmigranten te beschermen. Ook werd er onder leiding van CoMensha een werkgroep ingesteld om de effecten van COVID-19 op mensenhandel te monitoren. De Nationaal Rapporteur volgt beide initiatieven op de voet.

1.2 De integrale aanpak van mensenhandel

De sleutel voor een effectieve aanpak van mensenhandel ligt niet in de handen van één professional, één organisatie of één departement, maar vraagt om betrokkenheid en samenwerking van veel verschillende actoren, zoals opsporingsinstanties, hulp- en zorgverleningsinstanties, gemeenten en het bedrijfsleven. Deze complexiteit vraagt om een integrale aanpak. Dit houdt in dat maatregelen moeten worden getroffen om mensenhandel te voorkomen en te bestrijden. De bescherming van slachtoffers is onlosmakelijk verbonden met de aanpak van daders. Een integrale aanpak (Figuur 1.1) bestaat uit zowel een preventieve als een reactieve kant en streeft drie doelen na:

1 Het voorkomen van slachtoffer- en daderschap.
2 Het signaleren en het stoppen van slachtoffer- en daderschap.
3a Het bieden van passende hulp aan slachtoffers.
3b Het bestraffen van daders.



Figuur 1.1 De integrale aanpak

Een integrale aanpak houdt in dat allereerst maatregelen moeten worden getroffen om mensenhandel te voorkomen. Dit zijn preventieve interventies. Om grote groepen vermoedelijke slachtoffers eenvoudig te bereiken, worden bijvoorbeeld digitale preventieve programma's ingezet. De potentiële dreiging van de online wereld kan zo worden ingezet om potentiële slachtoffers bewust te maken, te waarschuwen en de weerbaarheid te vergroten. Daarnaast worden binnen de integrale aanpak reactieve interventies ingezet. Dat gebeurt op het moment dat (er vermoedens zijn dat) een uitbuitingssituatie plaatsvindt, met als doel het signaleren en stoppen van mensenhandel. Zo hebben scholen een belangrijke rol in het signaleren van uitbuiting onder hun leerlingen die bijvoorbeeld (mogelijk) betrokken zijn bij criminele uitbuiting in de vorm van drugshandel.[8] Verder is het binnen de integrale aanpak belangrijk dat slachtoffers passende hulp geboden wordt. Zo is eind 2019, als onderdeel van het actieprogramma Samen tegen mensenhandel, nieuwe opvang geopend voor slachtoffers van mensenhandel

8 CKM, 2020, p. 4-5.

die vanwege multiproblematiek en contra-indicaties niet adequaat geplaatst kunnen worden in het reguliere opvangsysteem.[9] Tot slot moeten daders gestraft worden en resocialiseren.

VORMEN VAN MENSENHANDEL

Mensenhandel is strafbaar gesteld in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht en kent uiteenlopende verschijningsvormen. Daarmee kent mensenhandel ook verschillende soorten daders en slachtoffers. Het kan gaan om Aziatische kinderen die in georganiseerd verband gedwongen worden om seksuele handelingen uit te voeren voor de webcam, waarbij daders tegen een financiële vergoeding live meekijken. Dit voorbeeld illustreert bovendien de rol van technologie en de overlap met het thema seksueel geweld tegen kinderen. Ook kan mensenhandel gaan om Oost-Europese werknemers die naar Nederland zijn gekomen om te werken in de land- en tuinbouw, en terechtkomen in een mensonterende werksituatie door bijvoorbeeld gevaarlijk werk, onderbetaling of lichamelijke en/of psychische druk. Omdat zowel de aard als de omvang – en daarmee ook de aanpak – verschilt per vorm van mensenhandel, monitort de Nationaal Rapporteur het slachtoffer- en daderschap van verschillende vormen van mensenhandel:

- Binnenlandse seksuele uitbuiting
- Grensoverschrijdende seksuele uitbuiting
- Arbeidsuitbuiting
- Criminele uitbuiting

ONDERSCHEID BINNENLANDSE EN GRENSOVERSCHRIJDENDE SEKSUELE UITBUITING

De vorm van mensenhandel is afgeleid van de uitbuitingsvorm en in het geval van seksuele uitbuiting ook van het binnenlandse dan wel grensoverschrijdende karakter van de mensenhandel. Omdat er grote verschillen bestaan in de kenmerken van slachtoffers, daders en de modus operandi van binnenlandse ten opzichte van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting, wordt dit onderscheid in de indeling expliciet gemaakt. Het grensoverschrijdende karakter wordt afgeleid van de nationaliteit van het slachtoffer. Nederlandse slachtoffers zijn immers vrijwel altijd slachtoffer van binnenlandse mensenhandel, en buitenlandse slachtoffers vrijwel altijd van inkomende grensoverschrijdende mensenhandel.[10]

GEDWONGEN ORGAANVERWIJDERING

Een vijfde uitbuitingsvorm is gedwongen orgaanverwijdering. Deze is inhoudelijk niet onder te brengen bij één van de hiervoor genoemde vier vormen van mensenhandel. Cijfermatig kan dit, gezien de zeer geringe aantallen, ook niet als aparte vorm van mensenhandel in de figuren worden weergegeven. Bij de resultaten die zijn uitgesplitst naar vorm is daarom het zeer kleine aantal slachtoffers van gedwongen orgaanverwijdering opgenomen in de groep slachtoffers van wie niet bekend is om welke

9 *Kamerstukken II* 2019/20, 28638, 176.
10 Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), §1.1.1.

vorm van mensenhandel het gaat. De slachtoffers van gedwongen orgaanverwijdering die daarnaast ook slachtoffer zijn van een andere vorm van uitbuiting zijn logischerwijs ingedeeld bij de desbetreffende vorm. Wel krijgen de incidenten van gedwongen orgaanverwijdering aandacht in de tekst.

Overige terminologie

De cijfers in deze monitor betreffen *vermoedelijke* slachtoffers van mensenhandel. Er bestaat in Nederland geen geformaliseerde manier om slachtofferschap vast te stellen. Op grond van internationale regelgeving is de Nederlandse overheid echter verplicht om in geval van de geringste aanwijzing van mensenhandel bescherming te bieden aan (vermoedelijke) slachtoffers. Voor de leesbaarheid wordt in deze monitor kortweg gesproken over slachtoffers.

Hoewel slachtoffers de focus zijn van deze monitor wordt ook gesproken over daders. Het gaat meestal om *vermoedelijke* daders, omdat niet altijd sprake is van een onherroepelijke veroordeling. Dat wil zeggen: de rechter heeft (nog) niet bewezen verklaard dat de dader het feit heeft gepleegd. Voor de leesbaarheid wordt in deze monitor niet altijd onderscheid gemaakt tussen de termen dader, verdachte of veroordeelde. Dit betekent dat het begrip dader in dit rapport niet in strikt juridische zin wordt gehanteerd.

1.3 Terugblik op de monitor mensenhandel 2014-2018

De vorige Slachtoffermonitor mensenhandel betrof de periode 2014-2018.[11] Deze dient als vertrekpunt voor dit rapport. In de vorige slachtoffermonitor zijn vijf aanbevelingen gedaan. De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (JenV) gaf in mei 2020 daarop een beleidsreactie.[12] Hieronder worden deze aanbevelingen en de opvolging daarvan kort toegelicht.

Aanbeveling over coördinatie en monitoring van het programma Samen tegen mensenhandel

De Nationaal Rapporteur heeft de staatsecretaris van JenV allereerst aanbevolen om zorg te dragen voor structurele programmacoördinatie en monitoring van het actieprogramma Samen tegen mensenhandel. De aanleiding voor deze aanbeveling was zorg over de coördinatie en implementatie van de maatregelen uit het programma. Indien er geen monitoring plaatsvindt, kan bovendien niet inzichtelijk worden gemaakt in hoeverre het programma bijdraagt aan het bevorderen van een effectieve integrale aanpak van mensenhandel. De staatssecretaris van JenV benadrukt in de beleidsreactie de centrale rol van het actieprogramma Samen tegen mensenhandel. Om het integrale karakter van het programma te borgen, wordt binnen het programma interdepartementaal samengewerkt. Bovendien zal in 2020 gestart worden met een traject om een programmamonitor te ontwikkelen.

Aanbeveling over zicht op slachtoffers van mensenhandel

Een belangrijke bevinding uit de vorige slachtoffermonitor was dat het zicht op de slachtoffergerichte aanpak afnam. Het aantal geregistreerde slachtoffers bij CoMensha daalde met bijna 50%, terwijl niet aan te nemen was dat het daadwerkelijke aantal slachtoffers was gedaald. De daling werd onder andere verklaard door hernieuwde aandacht voor de privacywetgeving,

11 Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018).

12 *Kamerstukken II* 2019/20, 28638, 179.

waardoor organisaties anders dan opsporingsinstanties niet zonder meer persoonsgegevens van slachtoffers aan CoMensha mochten verstrekken. Hiertoe was ofwel een wettelijke grondslag nodig, ofwel een toestemmingsverklaring van het slachtoffer (of diens ouder of voogd). Uit de cijfers bleek dat een toestemmingsvereiste, dat sinds 2018 vaker dan voorheen werd nageleefd, in de praktijk een grote belemmering vormde voor het melden van slachtoffers. De Nationaal Rapporteur heeft daarom aanbevolen om het zicht op de slachtoffers van mensenhandel te completeren en verrijken, en hierbij de rol van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) te verkennen. De staatssecretaris van JenV heeft een handreiking toegezegd voor het gebruik van persoonsgegevens in de aanpak van mensenhandel. De uitkomsten hiervan worden na het zomerreces verwacht. Daarnaast heeft de staatssecretaris het CBS opdracht gegeven om een vooronderzoek te starten naar de mogelijkheid om via CBS data te verzamelen over slachtoffers in beeld bij instanties in Nederland. Dit vooronderzoek is in juni 2020 gestart in samenwerking met de Nationaal Rapporteur en CoMensha. Eind augustus is het vooronderzoek afgerond. Hieruit bleek dat de meeste melders bij CoMensha die deelnamen aan het onderzoek welwillend staan tegenover deze route van dataverzameling via het CBS. Echter, ook bleek dat de huidige wettelijke grondslag niet voor alle melders volstaat om gegevens van slachtoffers te kunnen leveren. Dat is enkel geregeld voor overheidsinstanties. Het CBS concludeert dat de meerwaarde van dataverzameling via het CBS beperkt is zonder wettelijke grondslag. Een dergelijke grondslag bestaat ook niet in de Wet Nationaal Rapporteur.[13] Dit betekent dat er wel een wettelijke onafhankelijke taakstelling is, maar geen middelen om deze taak in al zijn volledigheid en op toekomstbestendige wijze uit te voeren. Het uitvoeringsbesluit uit de Wet Nationaal Rapporteur, dat de positie van de Nationaal Rapporteur regelt, ontbreekt nog steeds. Dit zou hiervoor de geëigende plek zijn.

Aanbeveling over prioritering integrale aanpak van binnenlandse seksuele uitbuiting

In de vorige slachtoffermonitor bleek wederom dat het minst zicht was op slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting. Vooral het beperkte en teruglopende zicht op de groep minderjarige slachtoffers is zeer zorgwekkend. Op basis van een wetenschappelijk onderbouwde schatting is bekend dat er in Nederland jaarlijks 1.300 minderjarigen slachtoffer worden van binnenlandse seksuele uitbuiting.[14] Ook bleek eerder uit de dadermonitor mensenhandel dat bijna vier op de tien daders van binnenlandse seksuele uitbuiting jonger is dan 23 jaar.[15] Gezien de kwetsbaarheid van de jonge groep slachtoffers en daders heeft de Nationaal Rapporteur de staatssecretaris van JenV aanbevolen om zicht te verschaffen op de groep minderjarige en adolescente slachtoffers en daders van binnenlandse seksuele uitbuiting, en de integrale aanpak zichtbaar en prioritair gestalte te doen geven. Als reactie op deze aanbeveling wijst de staatssecretaris op bestaande proactieve initiatieven om slachtoffers te beschermen. Bovendien worden momenteel gesprekken gevoerd om te verkennen hoe een online outreachprogramma kan worden ontwikkeld voor slachtoffers van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting. Daarnaast doet het Centrum Kinderhandel Mensenhandel, in opdracht van de politie, onderzoek naar daders van binnenlandse seksuele uitbuiting.[16]

13 Wet Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, art. 5.

14 Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), §2.2 en §3.8; UNODC & Dutch National Rapporteur, 2017.

15 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), Hoofdstuk 7.

16 Dit onderzoek is ten tijde van het schrijven van deze monitor nog niet gepubliceerd.

Aanbeveling over inzicht in uitbuiting van slachtoffers met een Dublinstatus

In de vorige slachtoffermonitor was een forse toename zichtbaar van het aantal mogelijke buitenlandse slachtoffers met een Dublinstatus (ook wel Dublinclaimanten genoemd). Geconcludeerd werd dat beleidsmakers en betrokken organisaties minimaal moeten willen weten wie deze slachtoffers zijn en waar zij worden aangetroffen om effectief en passend beleid te ontwikkelen dat mensenhandel voorkomt, slachtoffers beschermt en daders stopt. Om deze reden heeft de Nationaal Rapporteur aanbevolen te zorgen voor een effectieve aanpak van mensenhandel gepleegd ten aanzien van buitenlandse slachtoffers met een Dublinstatus. De staatssecretaris van JenV concludeert op basis van informatie van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum dat onderzoek naar de achterliggende mechanismen die hebben bijgedragen aan de verhoogde instroom van Dublinclaimanten die aangifte doen van mensenhandel niet mogelijk is.[17] In plaats daarvan vermeldt de staatssecretaris dat de opsporingsdiensten werken aan het verbeteren van hun informatiepositie. Ook wordt nationale en internationale samenwerking ingezet om zicht te krijgen op mogelijke achterliggende criminele netwerken.

Aanbeveling over intensivering bij de Nationale Politie

Uit de vorige slachtoffermonitor bleek dat het aantal meldingen van Nederlandse en Europese slachtoffers van seksuele uitbuiting bij de Nationale Politie voor het vijfde jaar op een rij fors was gedaald. Ook het aantal verdachten in strafrechtelijke onderzoeken van de politie was afgenomen. Dit impliceert dat de politie deze Nederlandse en Europese slachtoffers daadwerkelijk minder signaleert en ondersteunt. Dit was reden voor de Nationaal Rapporteur om de minister van JenV, de staatssecretaris van JenV en de Nationale Politie aan te bevelen het presterend vermogen van de Nationale Politie in de aanpak van mensenhandel te vergroten. De staatssecretaris heeft aangekondigd dat de politie bezig is met de verdere verscherping van de aanpak van mensenhandel. Een breed verantwoordelijkheidsgevoel en meer bewustwording voor mensenhandel binnen de verschillende onderdelen van de politie en het OM kunnen bijdragen aan de aanpak.

Kwetsbare doelgroepen verdienen meer aandacht

De Nationaal Rapporteur is verheugd dat het kabinet zich blijft inzetten voor het voorkomen en tegengaan van mensenhandel en het beschermen van kwetsbaren die hierdoor worden getroffen. Dit ondanks de crisissituatie waarin de wereld verkeert vanwege COVID-19. Zo is de CBS verkenning een belangrijke stap in het verbeteren van de aanpak van mensenhandel. Er is echter nog beperkt opvolging gegeven aan de aanbevelingen om prioritaire aandacht te geven aan jonge slachtoffers en daders van seksuele uitbuiting. En aan het uitvoeren van internationaal onderzoek naar en het verbeteren van de aanpak van buitenlandse slachtoffers met een Dublinstatus. In de conclusie en de aanbevelingen van deze monitor zal daarom wederom aandacht besteed worden aan deze kwetsbare groepen, omdat de Nationaal Rapporteur van mening is dat juist deze slachtoffergroepen onze continue aandacht verdienen.

17 *Kamerstukken II* 2019/20, 28638, 183.

CASUS 1

Het verhaal van Clinton (24 jaar)

Vanaf het moment dat Clinton 18 jaar werd, wilde zijn vader dat hij de traditie van voodoorituelen van hem ging overnemen. Clinton wilde dit niet, waardoor er problemen ontstonden in de familie. Zijn vader dreigde hem te offeren als hij de voodoorituelen niet zou uitvoeren. Daarom zorgde Clintons moeder dat hij Nigeria kon verlaten; ze bracht hem in contact met Bruno, een Italiaanse man die hem zou kunnen helpen in Italië.

In 2015 verlaat Clinton Nigeria. Met een rubberen bootje vaart hij van Libië naar Italië, waar hij door een reddingsboot aan land wordt gebracht. In Italië vraagt Clinton asiel aan. Vanuit het kamp waar hij verblijft, legt hij telefonisch contact met Bruno. Clinton mag bij Bruno wonen, als hij geld naar hem overmaakt: 3.800 euro in totaal. Omdat Clinton dit geld niet heeft, dwingt Bruno hem om te bedelen. Bruno neemt Clinton mee naar een supermarkt. Hij moet mensen vertellen dat hij honger heeft en ze vragen om geld. Via de telefoon krijgt hij dreigementen dat hij uit huis wordt gezet en teruggestuurd naar Nigeria als hij het geld niet overmaakt. Ook krijgt hij dreigementen dat zijn moeder iets wordt aangedaan.

Na zeven maanden verkoopt Bruno Clinton aan een andere man, Silvio. Bij hem verblijft Clinton vervolgens drie maanden. Om hem te kunnen betalen, dwingt Silvio Clinton om seks te hebben met verschillende mannen. Doet hij dit niet, dan wordt hij gedood, zo wordt hem verteld. De mannen met wie Clinton seks heeft, betalen daarvoor, maar van dit geld krijgt hij zelf nooit iets. Wanneer Clinton vervolgens gedwongen wordt om een tas met drugs af te leveren, wordt het hem te veel en vlucht hij met een Nederlandse man naar Nederland.

In Nederland doet Clinton aangifte van mensenhandel. Hij maakt aanspraak op de zogeheten B8 verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel. De politie voert een informatief gesprek met Clinton. Vervolgens mag hij zijn verhaal doen en wordt zijn aangifte opgenomen. Tijdens de aangifte wordt via Google Maps geprobeerd om de woningen van Bruno en Silvio te lokaliseren. Dit lukt echter niet. De telefoon waarop Clinton de bedreigingen ontving, kan niet meer onderzocht worden. Zijn telefoon is gestolen in het Aanmeldcentrum Ter Apel. Via het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel worden de namen van de verdachten in combinatie met hun telefoonnummers en plaatsnamen opgevraagd. Dit levert geen hit op.

Na bestudering van het dossier besluit het Openbaar Ministerie geen vervolging in te stellen. De aangifte gaat over strafbare feiten die zijn gepleegd in Italië en Nederland heeft daar geen rechtsmacht. Bovendien biedt de aangifte, in combinatie met het verrichte opsporingsonderzoek, onvoldoende aanknopingspunten om het onderzoek over te dragen aan de Italiaanse justitie. De omschrijvingen van de verdachten en de locaties zijn te summier en onvoldoende concreet om op door te rechercheren. Omdat Clinton in Italië al asiel heeft aangevraagd en er in Nederland geen opsporing wordt opgestart, krijgt hij geen B8-verblijfsvergunning. Clinton moet terugkeren naar Italië.

2 De bij CoMensha gemelde slachtoffers

Dit hoofdstuk gaat over de slachtoffers van mensenhandel in Nederland in de periode 2015-2019. Hierbij wordt gekeken naar de sectoren waarbinnen de uitbuiting plaatsvond, persoonskenmerken van slachtoffers en de instanties waar slachtoffers in beeld zijn. Het hoofdstuk laat zien dat het aantal meldingen over mensenhandel in 2019 is toegenomen. Dit lijkt te betekenen dat instanties meer zicht hebben op mensenhandel in Nederland. Opvallend is echter dat een aantal groepen slachtoffers, zoals minderjarige slachtoffers en slachtoffers van seksueel geweld in de minder zichtbare sectoren, weinig voorkomen in de meldingen. Hierdoor verdwijnen zij uit het zicht en komt de bescherming en ondersteuning van deze kwetsbare slachtoffers steeds meer in gevaar.

2.1 Inleiding

Wanneer een opsporingsinstantie, andere organisatie of burger een vermoeden heeft dat iemand slachtoffer is van mensenhandel, kunnen zij dit melden bij het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha). Om slachtofferschap van mensenhandel in Nederland te monitoren maakt de Nationaal Rapporteur gebruik van de registratie van meldingen bij CoMensha.[1] Op deze manier kan in kaart gebracht worden wat de aard en omvang is van de vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel die in Nederland in beeld zijn.

Leeswijzer

Allereerst wordt de achtergrond van de cijfers toegelicht in §2.2. In §2.3 wordt beschreven hoeveel slachtoffers in totaal zijn gemeld bij CoMensha. Vervolgens komt in §2.4 aan de orde van welke uitbuitingsvormen zij slachtoffer zijn en in welke sector de uitbuiting plaatsvond: de zichtbare en minder zichtbare seksuele uitbuitingssectoren, de sectoren van arbeidsuitbuiting en de criminele uitbuitingssectoren. In §2.5 worden de persoonskenmerken van de verschillende groepen slachtoffers met elkaar vergeleken en in §2.6 worden de meldende instanties in beeld gebracht. Ten slotte worden in §2.7 de bevindingen kort samengevat en met elkaar in verband gebracht. Hieruit volgen drie aanbevelingen.

2.2 Achtergrond van de cijfers

De registratie van CoMensha is gebaseerd op meldingen van slachtoffers. Deze meldingen zijn afkomstig van opsporingsinstanties, andere organisaties en particulieren. Opsporingsinstanties zijn daarbij de Nationale Politie, de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid – Dienst Opsporing (ISZW-DO). Andere organisaties zijn bijvoorbeeld zorgcoördinatoren[2], hulpverlenende instanties en non-gouvernementele organisaties (ngo's). Daarnaast heeft CoMensha de registratie in sommige jaren verrijkt en aangevuld met gegevens afkomstig van het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM). Het EMM is een samenwerkingsverband tussen de politie, de KMar, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en ISZW-DO en ondersteunt de opsporingsdiensten door informatie over mensenhandel (en mensensmokkel) te verzamelen.[3]

2.2.1 Beperkingen aan de data

De data die in deze monitor worden gebruikt hebben verschillende beperkingen. Die beperkingen worden hierna toegelicht. Daarbij wordt ook ingegaan op de stappen die de Nationaal Rapporteur zet om de data betrouwbaarder te krijgen.

Geregistreerde slachtoffers vormen slechts klein deel van daadwerkelijke aantal slachtoffers

Het aantal geregistreerde slachtoffers van mensenhandel vormt slechts een klein deel van het daadwerkelijke aantal slachtoffers. Niet alle slachtoffers van mensenhandel komen voor in de

1 Deze registratietaak is ten behoeve van de Nationaal Rapporteur bij CoMensha belegd. Zie hiervoor de Vc 2000, tevens genoemd in de nota van toelichting bij de wijziging van het Besluit politiegegevens (*Stb.* 2014, 585).

2 Zorgcoördinatoren hebben als doel om de belangen van mensenhandelslachtoffers te behartigen en om een samenhangend hulp- en ondersteuningsaanbod voor hen te organiseren.

3 Voor een uitgebreide(re) beschrijving van meldende instanties: Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), p. 70-72.

CoMensha-registratie. Een aanzienlijk deel van de zaken van mensenhandel komt niet aan het licht en wordt daardoor ook niet geregistreerd. De verhouding tussen het aantal slachtoffers in beeld bij CoMensha en het aantal slachtoffers uit beeld verschilt bovendien per vorm van mensenhandel. De totale populatie slachtoffers zou eigenlijk het vertrekpunt moeten zijn waartegen het aantal geregistreerde slachtoffers wordt afgezet.

DE GESCHATTE TOTALE POPULATIE SLACHTOFFERS VAN MENSENHANDEL

In 2017 hebben experts[4] op het gebied van omvangschattingen van verborgen populaties een eerste betrouwbare schatting gemaakt van de totale populatie van slachtoffers van mensenhandel op basis van de 'multiple systems estimation (MSE)'-methode. Dit deden zij in samenwerking met United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) en de Nationaal Rapporteur.[5] Hieruit bleek dat in Nederland naar schatting jaarlijks tussen de 5.000 en 7.500 (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel zijn.[6]

Het is belangrijk om een schatting periodiek, bijvoorbeeld eens in de vijf jaar, uit te voeren. Op die manier kan gemonitord worden of, en zo ja hoe, de omvang van de verschillende vormen van mensenhandel in Nederland verandert. Uit de beleidsreactie van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (JenV) en het programma Samen tegen mensenhandel blijkt dat het ministerie van JenV het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) in 2020 opdracht heeft gegeven om een tweede schatting uit te voeren.[7] Op het moment van schrijven van deze monitor wordt door het WODC en JenV gewerkt aan een startnotitie voor het onderzoek, maar de schatting zelf is nog niet van start gegaan.

Tegelijkertijd is voor het bepalen van de haalbaarheid van een tweede betrouwbare schatting een vooronderzoek noodzakelijk. De MSE-methode maakt namelijk gebruik van de overlap tussen gesignaleerde slachtoffers door de verschillende opsporingsinstanties en niet-opsporingsinstanties. Maar de privacywetgeving zorgde er in 2018 voor dat slachtoffers gesignaleerd door niet-opsporingsinstanties significant minder gemeld werden bij CoMensha. Omdat de landelijke slachtofferregistratie in 2018 beperkt zicht gaf op de slachtoffers die in Nederland in beeld waren, is het moeilijk te bepalen of de huidige data volledig genoeg zijn voor een nieuwe betrouwbare schatting. Op dit moment worden de eerste stappen voor de uitvoering van dit vooronderzoek genomen.[8]

Niet alle bekende slachtoffers worden gemeld bij CoMensha

Een andere beperking is dat niet ieder slachtoffer dat in Nederland in beeld is, ook bij CoMensha wordt gemeld. Daarvoor moet de meldende instantie of persoon in staat zijn om het slachtofferschap te herkennen. Ook moet deze bekend zijn met het bestaan van de landelijke

4 Cruyff en van der Heijden, in samenwerking met van Dijk.
5 Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), §2.2 en §3.8; UNODC & Dutch National Rapporteur, 2017.
6 Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), Hoofdstuk 2; Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), p. 20-21.
7 *Kamerstukken II* 2019/20, 28638, 179; Programma Samen tegen mensenhandel, p. 38.
8 Mondelinge informatie Peter van der Heijden en Jan van Dijk, d.d. 8 juni 2020.

CoMensha-registratie, de moeite nemen om een melding te maken en de mogelijkheid hebben om te melden, ook binnen bestaande privacywetgeving. Hoeveel en welke bekende slachtoffers bij CoMensha worden gemeld, is dus afhankelijk van factoren die per instantie, per persoon, en in tijd verschillen.

In de zomer van 2020 is verkend of het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) een rol kan vervullen in de dataverzameling om zo het beeld van slachtoffers bekend bij Nederlandse instanties compleet te maken. Uit deze verkenning is gebleken dat een wettelijke grondslag op basis waarvan het CBS gegevens mag verwerken van melders die geen overheidsinstantie zijn ontbreekt. Om het zicht op slachtoffers die bij meldende instanties in beeld zijn zo compleet mogelijk te maken is eerst een wetgevingstraject nodig.

Slachtofferschap in verschillende fasen van integrale aanpak niet in beeld

Een laatste kanttekening gaat over de onmogelijkheid om slachtofferschap binnen de hele integrale aanpak (zie Figuur 1.1) in kaart te brengen op basis van de CoMensha-registratie. Om de volledige slachtoffergerichte aanpak te kunnen monitoren en de effecten van de aanpak in kaart te kunnen brengen, is informatie nodig over de verschillende fasen van de integrale aanpak. Zo kan de aard en omvang van de groep slachtoffers die gesignaleerd en gemeld wordt bij instanties zelf niet worden bepaald met de CoMensha-registratie. En dat geldt ook voor de groep slachtoffers die hulp en opvang ontvangt. Hierdoor is gedegen monitoring en een informatiegestuurde integrale aanpak op dit moment nog niet mogelijk.

Ook hierin kan het CBS mogelijk een rol spelen. Met alle gegevens die het CBS tot zijn beschikking heeft – zoals informatie over (jeugd)hulpverlening en zorg – bestaat de mogelijkheid meer inzicht te krijgen in wat er met slachtoffers (en daders) gebeurt, zowel voor- als nadat zij in beeld komen bij meldende instanties. Hiervoor moet het CBS wel eerst mogen beschikken over de gegevens van deze slachtoffers.

2.3 Aantal gemelde slachtoffers van mensenhandel

In Figuur 2.1 geeft de mintgroene lijn per jaar aan hoeveel slachtoffers bij CoMensha zijn gemeld voor de jaren 2015-2019. Vanwege de betrouwbaarheid neemt de Nationaal Rapporteur niet al deze vermoedelijke slachtoffers mee in de verdere analyses.

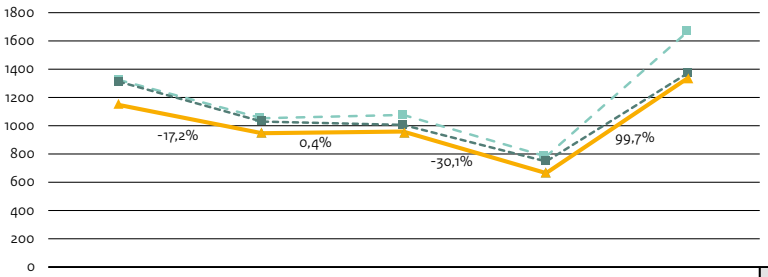
De donkergroene lijn laat het aantal slachtoffers zien in de vijf meest recente jaren, exclusief de slachtoffers die alleen door het EMM zijn aangeleverd. Het EMM doet zelf geen opsporing en heeft dan ook geen direct contact met slachtoffers. Om deze reden is het EMM geen melder bij CoMensha. Wel heeft het EMM toegang tot de registratiesystemen van de verschillende opsporingsinstanties. CoMensha heeft als aanvulling en verrijking over de jaren 2015-2019 bij het EMM gegevens opgevraagd over slachtoffers die opsporingsinstanties hebben geregistreerd bij incidenten mensenhandel. Die opsporingsinstanties hebben deze slachtoffers niet in alle gevallen zelf gemeld bij CoMensha. Ook is niet met zekerheid vast te stellen dat de gegevens afkomstig van het EMM allemaal daadwerkelijk slachtoffers van mensenhandel betreffen. Een persoon kan ook als 'betrokkene' of 'getuige' worden geregistreerd of de signalen van mensenhandel blijken later niet gegrond.[9] Daarom worden de slachtoffer-registraties die uitsluitend

9 Mondelinge informatie EMM, d.d. 30 juni 2020; mondelinge informatie CoMensha, d.d. 25 september 2018.

afkomstig zijn van het EMM niet meegenomen in de verdere analyses.[10] In §2.3.1 wordt verder ingegaan op deze groep slachtoffers.

De gele lijn laat het aantal slachtoffers zien, exclusief de slachtoffers van seksuele uitbuiting die alleen de KMar heeft gemeld. Uit eerder onderzoek van de Nationaal Rapporteur naar grensoverschrijdende prostitutie bleek dat de slachtoffers die de KMar meldt vrijwel allemaal 'slachtoffers' van grensoverschrijdende prostitutie waren, zonder dat ook sprake was van signalen van uitbuiting.[11] Het uitsluitend over de grens brengen van een persoon om in de prostitutie te werken, kan sinds een uitspraak van de Hoge Raad in 2016 niet langer als mensenhandel worden aangemerkt.[12]

Het is inmiddels steeds minder waarschijnlijk dat de KMar alleen gevallen van grensoverschrijdende prostitutie meldt. Het onderzoek stamt uit 2014 en er zijn sindsdien met CoMensha nieuwe werkafspraken gemaakt over het melden van slachtoffers. De cijfers lijken dit ook aan te tonen: in 2019 waren er slechts 38 uitsluitend door de KMar gemelde slachtoffers van seksuele uitbuiting ten opzichte van 74 in 2018. Door opnieuw kwalitatief onderzoek te doen naar de slachtoffers gemeld door de KMar kan meer inzicht ontstaan in deze slachtoffergroep, zodat in de toekomst deze meldingen wel op betrouwbare wijze meegenomen kunnen worden.



	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
Aantal geregistreerde slachtoffers	1.321	1.049	1.076	780	1.661	5.887
Aantal geregistreerde slachtoffers, exclusief EMM	1.316	1.033	1.011	742	1.372	5.474
Aantal geregistreerde slachtoffers, exclusief EMM en slachtoffers seksuele uitbuiting KMar	1.150	952	956	668	1.334	5.060

Figuur 2.1 Aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar 2015-2019 (N=5.060)

Bron: CoMensha-databestanden

In deze monitor wordt uitgegaan van het totaal van 5.060 bij CoMensha gemelde slachtoffers in de periode 2015-2019 (de onderste groene lijn). Figuur 2.1 toont aan dat het aantal slachtoffers gemeld bij CoMensha bijna verdubbeld is van 668 in 2018 naar 1.334 in 2019. In de vorige slachtoffermonitor werd gesteld dat het zicht op slachtoffers van mensenhandel dramatisch was verminderd, aangezien er geen aanwijzingen zijn dat de daadwerkelijke slachtofferpopulatie in Nederland ook afneemt. De jarenlange daling, met de grootste dip in 2018, lijkt te zijn gekeerd.

10 Zie Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), §3.2.1 voor een uitleg over EMM-gegevens in de CoMensha registratie in de jaren 2014-2018 en hoe de Nationaal Rapporteur daarmee omgaat.

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

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

MOGELIJKE VERKLARINGEN VOOR STIJGING AANTAL MELDINGEN

De daling van 2018 werd in de vorige slachtoffermonitor deels verklaard door de inwerkingtreding van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) op 25 mei 2018. Niet-opsporingsinstanties, die geen wettelijke grondslag hebben om te melden, hebben sindsdien een toestemmingsverklaring nodig om te melden. Daardoor meldden zij nog maar nauwelijks slachtoffers bij CoMensha. Het zicht op mensenhandel in Nederland werd hierdoor aangetast en de zorg ontstond dat de monitoring en de vormgeving van een effectieve aanpak in het geding kwamen.

De stijging in 2019 zou allereerst verklaard kunnen worden doordat er daadwerkelijk meer slachtoffers in beeld zijn bij instanties. Het gaat voornamelijk om de toename van buitenlandse slachtoffers die een beroep hebben gedaan op de B8-regeling (zie voor meer uitleg over deze regeling §2.4.1).[13] Een tweede verklaring kan zijn dat meer duidelijkheid is ontstaan over wat binnen de kaders van de AVG kan.[14] Een andere verklaring kan zijn dat partijen de meerwaarde van het daadwerkelijk melden beter onderkennen.

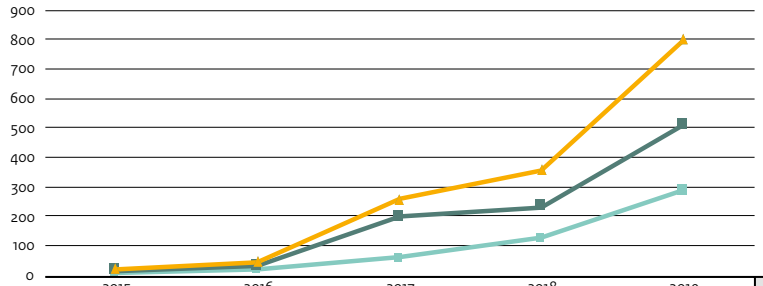
GEMEENTELIJKE AANPAK MENSENHANDEL KOMT VAN DE GROND

Verder hebben verschillende partijen, waaronder CoMensha en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), geïnvesteerd in de gemeentelijke aanpak van mensenhandel. CoMensha en de VNG ondersteunen, volgend uit het programma Samen tegen mensenhandel, gemeenten om de doelen te realiseren uit het interbestuurlijk programma (IBP) in relatie tot mensenhandel. De belangrijkste doelstelling hierbij is dat elke gemeente in 2022 een duidelijke en geborgde aanpak van mensenhandel moet hebben. Bovendien moet er een landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatoren komen. De stijging van het aantal zorgcoördinatoren in 2019 verklaart de stijging in de meldingen vanuit die zorgcoördinatoren.[15] Deze initiatieven laten zien dat de gemeentelijke aanpak van mensenhandel van de grond komt. Verdere ontwikkeling hiervan is essentieel. De Nationaal Rapporteur ziet in de toekomst een groeiende rol voor gemeenten, burgemeesters en veiligheidsregio's. Dit zijn immers de locaties waar daders en slachtoffers van mensenhandel zich daadwerkelijk bevinden, waar gerichte preventieve strategieën ontwikkeld kunnen worden en waar concreet inzicht geboden kan worden in (aard en omvang van) slachtofferschap.[16]

2.3.1 Aantal slachtoffers bekend bij EMM

Omdat over de periode 2015-2019 voor het eerst informatie over slachtoffers van het EMM beschikbaar was bij CoMensha, is de EMM-dataset afzonderlijk van de gehele dataset geanalyseerd.

13 Schriftelijke en mondelinge informatie verschillende Afdelingen Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM's), d.d. 30 juni 2020 tot en met 16 juli 2020.
14 Schriftelijke informatie CoMensha, d.d. 7 juli 2020; telefonische informatie FairWork d.d. 23 juli 2020.
15 Schriftelijke informatie CoMensha, d.d. 7 juli 2020.
16 In de Dadermonitor mensenhandel 2015-2019, die in december 2020 uitkomt, wordt uitgebreid stilgestaan bij de regionale aanpak van mensenhandel.



	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
Slachtoffers uitsluitend afkomstig van het EMM	4	16	60	126	289	495
Slachtoffers afkomstig van het EMM die ook door andere melders gemeld zijn	15	29	197	229	511	918
Totaal aantal slachtoffers afkomstig van het EMM	19	45	257	355	800	1.476

Figuur 2.2 Aantal bij CoMensha bekende slachtoffers afkomstig van het EMM, per jaar 2015-2019 (n=1.476)
Bron: CoMensha-databestanden

Figuur 2.2 laat zien dat CoMensha in de periode 2015-2019 steeds vaker informatie over slachtoffers heeft ontvangen van het EMM. Opvallend is de opmerkelijk grote groep slachtoffers (n=289) in 2019 die uitsluitend afkomstig is van het EMM. De opsporingsdiensten hebben de slachtoffers geregistreerd, maar zij hebben deze slachtoffers niet gemeld bij CoMensha.

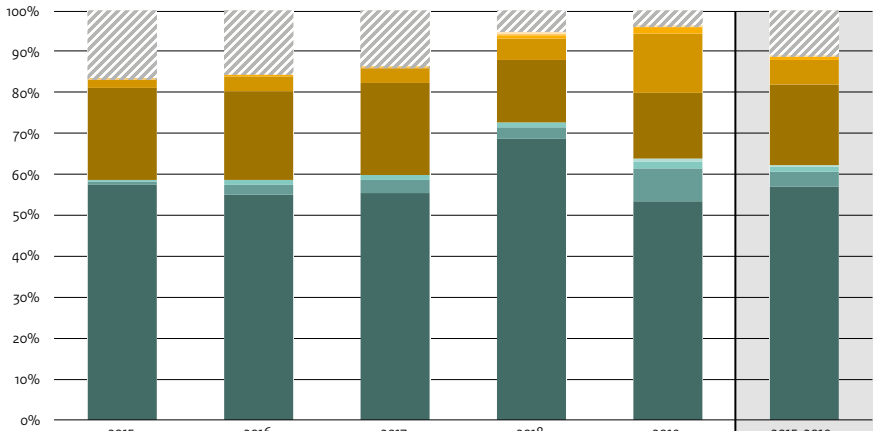
Deze bevinding kan erop wijzen dat opsporingsinstanties niet alle slachtoffers consequent bij CoMensha melden. Een alternatieve verklaring kan zijn dat niet alle als slachtoffer geregistreerde personen bij de opsporingsinstanties voldoen aan de meldingscriteria, en dat zij bijvoorbeeld na nader onderzoek niet daadwerkelijk slachtoffer van mensenhandel bleken te zijn. Analyse laat zien dat het gaat om slachtoffers van verschillende vormen van mensenhandel en dat slachtoffers afkomstig zijn uit verschillende herkomstregio's. Er lijkt dus geen sprake van een specifieke slachtoffergroep die opsporingsinstanties minder melden.

Vooralsnog is niet duidelijk wat de verklaring is voor de discrepantie. Om deze cijfers beter te kunnen interpreteren en verklaren, is het belangrijk om meer inzicht te krijgen in de groep slachtoffers bekend bij het EMM. Het kan zijn dat niet alle slachtoffers van mensenhandel voldoende in beeld zijn of voldoende gemeld worden. Dit vormt een beperking voor de kennis over aard en omvang van mensenhandel in Nederland. Om zicht op aard en omvang te verbeteren, en om slachtoffers beter te kunnen beschermen, vindt de Nationaal Rapporteur het belangrijk dat er gewerkt wordt aan een uniform en goed omschreven werkproces. Daarin moet het aantal Nederlandse slachtoffers van mensenhandel bekend bij de opsporingsinstanties op zijn minst inzichtelijk zijn.

2.4 Verschillende vormen van mensenhandel: vier groepen slachtoffers

Figuur 2.3 toont van welke uitbuitingsvorm de 5.060 slachtoffers die in de periode 2015-2019 bij CoMensha zijn gemeld, slachtoffer zijn geworden: seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting en gedwongen orgaanverwijdering. Bij de categorieën in het mintgroen is sprake van seksuele uitbuiting, wel of niet in combinatie met arbeidsuitbuiting of criminele uitbuiting. De in geel-bruin weergegeven categorieën tonen de gevallen van uitsluitend ar-

beidsuitbuiting, criminele uitbuiting, en gedwongen orgaanverwijdering, of een combinatie daarvan.



	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
Onbekend	194	150	133	36	52	565
Criminele uitbuiting en gedwongen orgaanverwijdering	0	0	0	1	1	2
Gedwongen orgaanverwijdering (uitsluitend)	1	0	1	3	3	8
Arbeids- en criminele uitbuiting	0	2	2	5	18	27
Criminele uitbuiting, inclusief bedelen (uitsluitend)	23	35	31	35	195	319
Arbeidsuitbuiting (uitsluitend)	257	207	215	102	210	991
Seksuele uitbuiting en gedwongen orgaanverwijdering	0	0	0	0	2	2
Seksuele, arbeids- en criminele uitbuiting	0	0	1	1	13	15
Seksuele en arbeidsuitbuiting	6	11	12	6	20	55
Seksuele en criminele uitbuiting	7	24	29	21	104	185
Seksuele uitbuiting (uitsluitend)	662	523	532	458	716	2.891
Totaal	*1.150*	*952*	*956*	*668*	*1.334*	*5.060*

Figuur 2.3 Bij CoMensha gemelde slachtoffers naar uitbuitingsvorm, per jaar 2015-2019 (N=5.060)
Bron: CoMensha-databestanden

Meeste slachtoffers seksuele uitbuiting

Uit Figuur 2.3 blijkt dat over de hele periode zo'n 62% van de gemelde slachtoffers seksueel is uitgebuit, eventueel in combinatie met andere uitbuitingsvormen (zie de kolom 2015-2019). Bij 22% van de slachtoffers is in ieder geval sprake van arbeidsuitbuiting, en bij 11% van de slachtoffers is in ieder geval sprake van criminele uitbuiting. Bij 11% van de slachtoffers is het niet bekend om welke uitbuitingsvorm het gaat.

Aantal meldingen gestegen bij alle vormen van mensenhandel

Figuur 2.3 laat verder zien dat het aantal meldingen in absolute zin bij alle vormen van mensenhandel is toegenomen sinds 2018. Na de grote daling van meldingen in 2018 lijken de cijfers in 2019 weer terug op het niveau van 2017 of zelfs gestegen. De meest opmerkelijke stijging is te zien bij de slachtoffers van criminele uitbuiting. In absolute aantallen is sprake van een toename: van 35 slachtoffers in 2018 naar 195 slachtoffers in 2019. Over de hele periode is het relatieve aantal slachtoffers van criminele uitbuiting gestegen tot 11% in 2015-2019 ten opzichte van 5% in 2014-2018.[17] Het stijgend aantal meldingen van gedwongen orgaanverwijdering is opmerkelijk, ook al gaat het daarbij om kleine aantallen (zie de kadertekst op de volgende pagina).

17 Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), Hoofdstuk 3.

GEDWONGEN ORGAANVERWIJDERING

Uit Figuur 2.3 blijkt dat in de periode 2015-2017 maar twee keer een slachtoffer van gedwongen orgaanverwijdering bij CoMensha is gemeld. In 2018 waren dit er vier, en in het meest recente jaar 2019 waren dit er zes: drie slachtoffers van uitsluitend gedwongen orgaanverwijdering, en drie slachtoffers van zowel gedwongen orgaanverwijdering als een andere vorm van mensenhandel.

De zes gemelde slachtoffers uit 2019 zijn vijf mannen en één vrouw. Het gaat om één adolescent slachtoffer (18-22 jaar). De andere slachtoffers zijn 23 jaar of ouder. Alle slachtoffers zijn afkomstig van buiten de Europese Unie (EU): Soedan, Sierra Leone, Syrië en Nigeria. De drie slachtoffers waarbij uitsluitend sprake is van gedwongen orgaanverwijdering zijn gemeld door de politie Oost-Nederland. Bij hen was sprake van een niertransplantatie. De overige slachtoffers zijn gemeld door andere politie-eenheden. Bij deze slachtoffers had de gedwongen orgaanverwijdering (nog) niet plaatsgevonden op het moment van melden bij CoMensha, maar zij werden hiermee bedreigd. Van alle slachtoffers is bekend dat ze aangifte hebben gedaan of op een andere manier meewerkten aan het opsporingsonderzoek.

Uit gesprekken met de meldende instanties[18] blijkt dat de meldingen van gedwongen orgaanverwijdering niet zo eenduidig zijn. Vaak wordt weliswaar aangifte gedaan, maar is sprake van een poging en was het orgaan nog niet verwijderd. Uiteindelijk leidt het merendeel van de meldingen niet tot een zaak. Meestal omdat er geen aanknopingspunten zijn voor de politie om verder te rechercheren.

Vanwege deze kanttekeningen en de kleine totale aantallen, kunnen geen concluderende uitspraken worden gedaan over gedwongen orgaanverwijdering in Nederland. Toch is de toename op zijn minst opmerkelijk. Bovendien sluit de bevinding aan bij internationaal onderzoek, waarin een toename wordt beschreven van het aantal zaken van gedwongen orgaanverwijdering.[19] Om die reden worden overheden in dit onderzoek actief opgeroepen om beleid te voeren tegen deze ernstige vorm van uitbuiting. De Nationaal Rapporteur onderschrijft die oproep en is positief dat zicht op aard en omvang van deze vorm van uitbuiting lijkt te verbeteren, nu er nationaal en internationaal groeiende aandacht voor is. Het is wel van groot belang dat ook in Nederland meer kennis wordt ontwikkeld over het slachtofferschap, de werkwijzen van daders en eventuele internationale netwerken betrokken bij deze ernstige vorm van uitbuiting.

Aantal slachtoffers onbekende uitbuitingsvorm gedaald

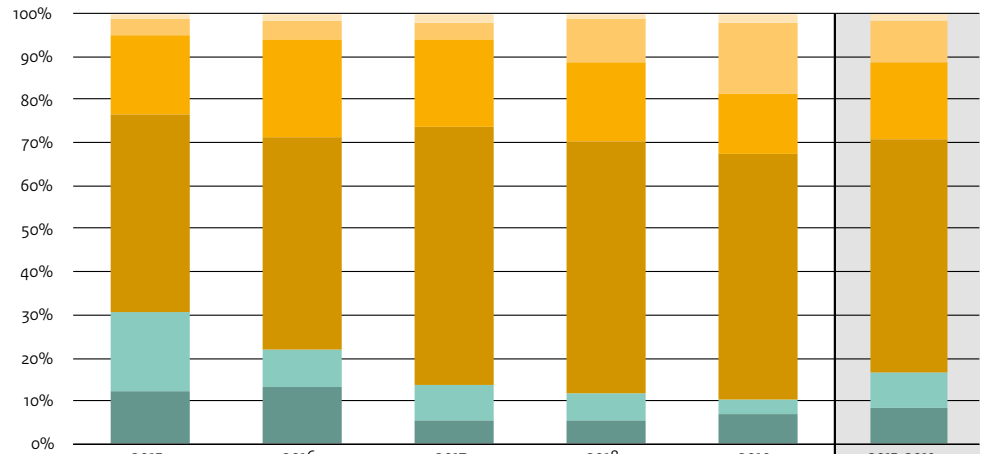
Het aantal slachtoffers waarvan de vorm van uitbuiting onbekend is, is gedaald van 15% in de periode 2014-2018 naar 11% in de periode 2015-2019. Dit lijkt erop te wijzen dat bij de meldende instanties meer bekend is over slachtoffers van mensenhandel, en dat zij beter registreren en melden. Dit kan betekenen dat er grotere bewustwording bestaat van mensenhandel. Om dit definitief te kunnen vaststellen, is het noodzakelijk om meer te weten over de inhoud van de meldingen. Inhoudelijke en kwalitatieve analyse van de meldingen kan hiervoor een uitkomst bieden.

18 Schriftelijke en mondelinge informatie verschillende AVIM's, d.d. 30 juni 2020 tot en met 16 juli 2020.
19 Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, 2020.

2.4.1 Sectoren van seksuele uitbuiting

CoMensha registreert naast de uitbuitingsvorm 'seksuele uitbuiting' ook de specifieke prostitutiesector waarbinnen slachtoffers zijn uitgebuit.[20] De sector is bekend bij 44% van alle slachtoffers van seksuele uitbuiting in de periode 2015-2019 (n=3.148, zie Figuur 2.3).[21] In de meeste gevallen is de specifieke prostitutiesector dus niet bekend. Toch is ook hier een verbetering zichtbaar ten opzichte van de periode 2014-2018. Toen was in 38% van de gevallen de prostitutiesector bekend.

Figuur 2.4a geeft weer in welke prostitutiesectoren de slachtoffers zijn uitgebuit.[22]



	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
Overige sectoren (massage-/ beautysalons etc., internet)	3	4	4	4	10	25
Straatprostitutie	9	9	7	28	78	131
Escort/Hotelprostitutie	45	49	36	50	65	245
Thuisprostitutie	110	106	106	163	268	753
Raamprostitutie	45	19	14	17	16	111
Bordelen/clubs/privéhuizen	29	28	10	15	33	115
Totaal	*240*	*215*	*177*	*277*	*470*	1.380

Figuur 2.4a Bij CoMensha gemelde slachtoffers van seksuele uitbuiting naar sector indien bekend, per jaar 2015-2019 (n=1.380)[23]

Bron: CoMensha-databestanden

20 Omdat een (klein) aantal slachtoffers in meer dan één prostitutiesector is uitgebuit en Figuur 2.4a is weergegeven op slachtofferniveau, is de volgende hiërarchie toegepast: bordelen/clubs/privéhuizen, raamprostitutie, escort/hotelprostitutie, thuisprostitutie, straatprostitutie en overige sectoren.

21 In 2015: 36%; n=241, in 2016: 39%; n=215, in 2017: 31%; n=177, in 2018: 57%; n=277, in 2019: 55%; n=470.

22 Het aandeel 'onbekend' is niet weergegeven omdat hierdoor ontwikkelingen in de wel bekende prostitutiesectoren veel minder goed te zien zouden zijn.

23 De aantallen in de categorie 'overige sectoren' kunnen afwijken van de aantallen gerapporteerd in de slachtoffermonitors van de voorgaande jaren. Dit komt doordat dit jaar voor het eerst straatprostitutie als aparte categorie (in plaats van als deel van de categorie 'overige sectoren') is meegenomen.

Vooral buitenlands slachtofferschap in straatprostitutie

Figuur 2.4a laat een duidelijke toename zien in absolute aantallen. Dit komt ook doordat in de meest recente jaren de prostitutiesector vaker bekend was dan voorheen. Wat opvalt is de aanzienlijke toename van uitbuiting in de sector straatprostitutie. Dit is opmerkelijk, omdat de tendens in Nederland juist is dat de meeste tippelzones uit het straatbeeld verdwijnen.[24] Deze ontwikkeling kan echter wel verklaard worden door de toename van meldingen van meerderjarige slachtoffers van Afrikaanse (met name Nigeriaanse) afkomst. In deze gevallen werd de melding van straatprostitutie gedaan in de context van een Dublinclaim (zie de kadertekst in §2.4.1) en zou het slachtofferschap in het buitenland hebben plaatsgevonden. Uit gesprekken met meldende instanties kwam naar voren dat in geen van de gevallen de straatprostitutie in Nederland had plaatsgevonden.[25]

VERMOEDELIJKE SLACHTOFFERS VAN MENSENHANDEL MET EEN DUBLINSTATUS

Slachtoffers van mensenhandel van buiten de EU hebben vaak een Dublinstatus. Als een vreemdeling aangifte doet van mensenhandel en de IND op grond van de verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel een tijdelijke verblijfsvergunning verstrekt aan de vreemdeling, vervalt die Dublinstatus. Omdat veel vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel aanspraak maken op de regeling, zijn lange wachtlijsten ontstaan. Om de wachtlijsten te kunnen wegwerken is het Landelijk Coördinatie Centrum B8 (LCC) opgericht. Het LCC treedt op als centraal punt waar alle verzoeken voor intakegesprekken en aangiften binnenkomen en worden geprioriteerd. De Afdelingen Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM's) van de politie voeren vervolgens de intakes en aangiften uit. Opvallend is dat de aangiften zelden tot nooit de geëiste opsporingsindicaties bevatten. Het LCC heeft sinds diens bestaan slechts één aangifte gehad die heeft geleid tot een daadwerkelijke zaak.[26] Als aangiften al een link met Nederland bevatten, is vaak alsnog sprake van een doodlopend einde, zoals een prepaid telefoonnummer dat niet meer te herleiden valt naar een persoon. Zaken krijgen daarom zelden een vervolg.[27] Omdat dit een effectieve bescherming van slachtoffers in de weg staat, heeft de Nationaal Rapporteur al eerder hierover zorgen geuit in een brief aan de commissie voor JenV.[28] Tot op heden is nog beperkt inzicht in achterliggende mechanismen en verklarende factoren voor het slachtofferschap van buitenlandse slachtoffers van mensenhandel en de mogelijke rol van de georganiseerde misdaad hierin. De Nationaal Rapporteur vindt dit ontoelaatbaar en wijst op de noodzaak tot het gericht verzamelen van data over het fenomeen en tot het versterken van het internationale netwerk en de internationale samenwerking.

24 Nationaal Rapporteur, 2016 (Prostitutie en mensenhandel), §2.2.5; Website Prostitutie, https://www.prostitutie.nl/nl/ (geraadpleegd 10 augustus 2020).
25 Schriftelijke en mondelinge informatie verschillende AVIM's, d.d. 30 juni 2020 tot en met 16 juli 2020.
26 Schriftelijke informatie LCC, d.d. 23 juli 2020.
27 Schriftelijke informatie LCC, d.d. 23 juli 2020.
28 Brief van de Nationaal Rapporteur, 2 juli 2019; *Kamerstukken II* 2017/18, 28638, 161, p. 14.

COVID-19

COVID-19 heeft naar verwachting de komende jaren een grote invloed op de B8-aangiften en de Dublinclaimanten. Veel landsgrenzen zijn tijdelijk gesloten geweest en migranten hebben dus moeten wachten met reizen. Dit leidt naar verwachting eerst tot een daling, en vervolgens tot een stijging van het aantal aangiften. Verder hebben verschillende werkprocessen tijdelijk stil gelegen. Dat heeft gevolgen voor de termijnen waarbinnen besluiten rondom de aangiften en de bijbehorende opsporingsonderzoeken moeten worden genomen.[29] Het is van groot belang dat ondanks de stijging van de werkdruk, elke aangifte de afhandeling krijgt die nodig is en dat slachtoffers daarmee optimaal beschermd worden.

Seksuele uitbuiting in de minder zichtbare sectoren neemt toe

Seksuele uitbuiting kan voorkomen in de zichtbare prostitutiesectoren: raamprostitutie en prostitutie in bordelen, clubs en privéhuizen (de mintgroene sectoren in Figuur 2.4a). Ook kan seksuele uitbuiting plaatsvinden in de minder zichtbare prostitutiesectoren: straatprostitutie, thuisprostitutie, escort/hotelprostitutie en 'overige sectoren', zoals massage-/beautysalons en webcamseks (de geel-bruine sectoren in Figuur 2.4a). Figuur 2.4a laat zien dat over de hele periode 2015-2019 het aandeel gemelde slachtoffers uitgebuit in de minder zichtbare sectoren veel hoger is dan het aandeel gemelde slachtoffers uitgebuit in de zichtbare sectoren. Bovendien lijkt het aandeel van seksuele uitbuiting in de zichtbare sectoren jaarlijks af te nemen.

Het is niet aannemelijk dat de in Figuur 2.4a getoonde verhouding tussen de meer en minder zichtbare sectoren representatief is voor alle slachtoffers van seksuele uitbuiting die bij CoMensha zijn gemeld. De figuur is gebaseerd op slechts 44% van het totaal aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers van seksuele uitbuiting; bij de overige meldingen is de sector van uitbuiting onbekend. De cijfers zijn daarom gecorrigeerd voor de vertekenende effecten van de volgende drie factoren: de herkomstregio van een slachtoffer, de minder- of meerderjarigheid van een slachtoffer en de melder (tevens naar regio). Die factoren hangen samen met het wel of niet bekend zijn van de prostitutiesector en met het meer of minder zichtbaar zijn van de prostitutiesector. Hierdoor kon de prostitutiesector voor een deel van de slachtoffers waarbij dit aanvankelijk niet bekend was, worden bijgeschat.[30]

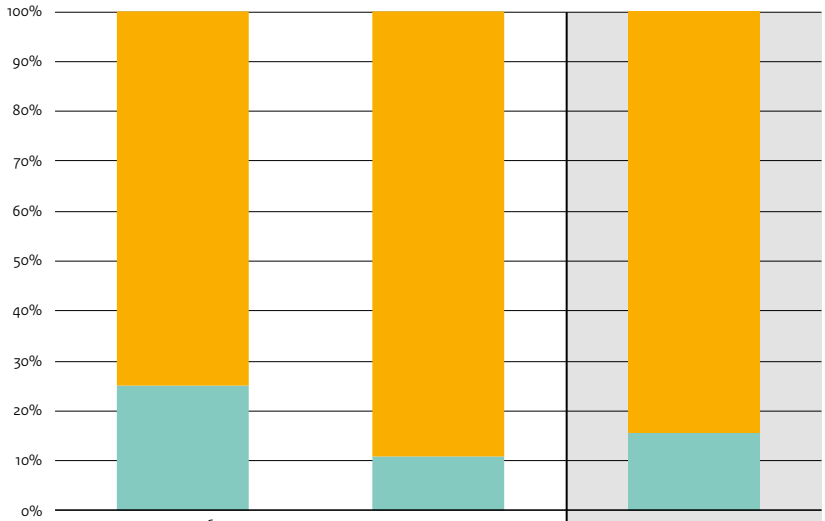
Figuur 2.4b toont de verdeling tussen seksuele uitbuiting in de meer zichtbare en de minder zichtbare sectoren, gecorrigeerd voor de vertekenende effecten van de voornoemde drie factoren. Hierin is de periode 2015-2016 afgezet tegen de periode 2017-2019. In Figuur 2.4b is 67% opgenomen van de 1.233 slachtoffers van seksuele uitbuiting die in de jaren 2015-2016 bij CoMensha zijn gemeld.[31] Van de 1.915 slachtoffers van seksuele uitbuiting die in de jaren 2017-2019 bij CoMensha zijn gemeld is 88% opgenomen.[32] Voor de totale periode 2015-2019 kan de verdeling in Figuur 2.4b als representatief worden beschouwd voor in ieder geval 80% (n=2.506) van alle 3.148 bij CoMensha gemelde slachtoffers van seksuele uitbuiting. Dit is dus 36% meer dan in Figuur 2.4a.

29 Schriftelijke informatie LCC, d.d. 23 juli 2020.

30 Voor een uitgebreide onderzoeksverantwoording zie Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), p. 175-176; Nationaal Rapporteur, 2016 (Prostitutie en mensenhandel), p. 160-161.

31 In vergelijking tot 456 (34%) van de 1.233 in 2015-2016 in Figuur 2.4a.

32 In vergelijking tot 924 (55%) van de 1.680 in 2017-2019 in Figuur 2.4a.



	2015-2016	2017-2019	2015-2019
Minder zichtbare sectoren	619	1.500	2.119
Meer zichtbare sectoren	207	180	387
Totaal	*826*	*1.680*	*2.506*

Figuur 2.4b Bij CoMensha gemelde slachtoffers van seksuele uitbuiting naar sector indien bekend of bijgeschat, per jaar 2015-2016 en 2017-2019 (n=2.506)

Bron: CoMensha-databestanden

Zoals uit Figuur 2.4b blijkt is de verhouding minder-meer zichtbare sectoren in de periode 2015-2016 75% ten opzichte van 25%. Deze verhouding is in de periode 2017-2019 aanzienlijk anders: 89% minder zichtbaar versus 11% meer zichtbaar. Ook hieruit blijkt eenzelfde trend waarbij slachtoffers van seksuele uitbuiting steeds vaker worden aangetroffen in de minder zichtbare sectoren. Het is goed mogelijk dat de Wet Regulering Sekswerk (Wrs) (zie onderstaande kadertekst) de komende jaren van invloed gaat zijn op de (on)zichtbaarheid van seksuele uitbuiting die in Nederland plaatsvindt. De Nationaal Rapporteur onderstreept daarom het belang van het volgen en het meten van de invloed van de Wrs op het zicht op en de aard en omvang van seksuele uitbuiting in de verschillende prostitutiesectoren.

DE WET REGULERING SEKSWERK (WRS)

Eind 2019 is het wetsvoorstel van de Wrs ter consultatie aangeboden. Dit wetsvoorstel richt zich onder andere op een uniforme vergunningsplicht voor seksbedrijven en individuele sekswerkers, om tot een acceptabele en inzichtelijke prostitutiebranche te komen en zo uitbuiting tegen te gaan. Die wet liet tien jaar op zich wachten en deze wachttijd kwam een duurzaam prostitutiebeleid niet ten goede. Het is daarom positief dat de Wrs inmiddels in consultatie is gegaan. Onder andere de gemeenten Utrecht en Amsterdam zijn, ondanks dat de Wrs nog niet in werking is getreden, begonnen met plannen om de prostitutiezones binnen hun gemeente her in te richten.

Hoewel het een stap in de goede richting is, vormt wetgeving slechts een onderdeel van de integrale aanpak. Het invoeren van de Wrs is op zichzelf niet voldoende om seksuele uitbuiting tegen te gaan. Bovendien constateert de Nationaal Rapporteur dat de focus van het wetsvoorstel Wrs voornamelijk ligt op vergund en onvergund seks-

werk, maar dat er nog te weinig aandacht is voor vrijwillig en gedwongen sekswerk. Ook is in het wetsvoorstel onvoldoende aandacht voor kwetsbare groepen die niet in aanmerking komen voor een vergunning. Een voorbeeld hiervan is de groep personen jonger dan 21 jaar en de groep sekswerkers die illegaal in Nederland verblijft. Dat zij niet in aanmerking komen voor een vergunning, sluit niet uit dat zij, al dan niet gedwongen, toch sekswerk verrichten. Deze zorgen heeft de Nationaal Rapporteur tevens geuit in een consultatiereactie.[33] Met verhoogde aandacht blijft de Nationaal Rapporteur de ontwikkelingen rondom de Wrs volgen.

De Nationaal Rapporteur heeft de verschuiving van de meer zichtbare naar de minder zichtbare prostitutiesectoren en het belang van toezicht op de minder zichtbare sectoren al eerder opgemerkt.[34] Die verschuiving benadrukt bovendien dat er meer kwantitatief maar ook kwalitatief inzicht nodig is in wat zich precies afspeelt binnen de minder zichtbare sectoren. Dit inzicht is essentieel voor een effectieve integrale aanpak en een optimale bescherming van slachtoffers.

DE ROL VAN TECHNOLOGISCHE ONTWIKKELINGEN BIJ SEKSUELE UITBUITING

Onze leefwereld is volledig verweven met en afhankelijk van het online verbonden zijn. Dit levert grote mogelijkheden op tot wereldwijde verbinding, communicatie en samenwerking. Maar die mogelijkheden worden tegelijkertijd misbruikt door daders van seksuele uitbuiting. Het is waarschijnlijk dat online communicatie een grote rol speelt binnen de minder zichtbare sectoren van seksuele uitbuiting. Vraag en aanbod moeten elkaar immers ergens treffen. Bovendien blijkt uit internationaal onderzoek dat de meeste daders en slachtoffers van seksuele uitbuiting elkaar vinden via online platforms, zoals websites, sociale media, en (dating) apps.[35] Technologische ontwikkelingen kunnen op verschillende manieren een rol spelen bij seksuele uitbuiting. Zo kan het internet een faciliterende rol spelen. Dit wordt 'cyber-assisted' uitbuiting genoemd. Een voorbeeld is dat contact gelegd wordt tussen dader en slachtoffer via platforms als Facebook of Airbnb[36], of via online seksadvertenties. Bij 'cyber-enabled' uitbuiting zorgt het internet voor een schaalvergroting en dus voor een potentieel grotere slachtoffer- en dadergroep. Dit is bijvoorbeeld aan de orde bij mobiele apps of internetforums waarop slachtoffers via faciliteerders geadverteerd worden en live webcamshows verzorgen voor grote groepen daders. Tot slot is sprake van 'cyber-dependent' uitbuiting wanneer het internet noodzakelijk is voor het plegen van het delict. Hierbij wordt mensenhandel gefaciliteerd met cybercriminele methoden om slachtoffers uit te buiten en om hen bijvoorbeeld geld afhandig te maken, zoals met 'ransomware' of online 'money mules'. Mogelijk is bij die laatste categorie dus sprake van nieuwe vormen van mensenhandel.[37]

33 Consultatiereactie Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen Wet Regulering Sekswerk (Wrs), 2019.

34 Nationaal Rapporteur, 2016 (Prostitutie en mensenhandel); Nationaal Rapporteur, 2018 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017); Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018).

35 Organization for Security and Co-operation in Europe and Tech Against Trafficking (OSCE), 2020, p. 13-14; Reid & Fox, 2020.

36 Website The Conversation, https://theconversation.com/airbnb-must-face-the-facts-human-trafficking-and-modern-slavery-happen-in-rented-accommodation-124933 (geraadpleegd 27 juli 2020).

37 Wall, 2019.

Er is geen reden om aan te nemen dat in Nederland de rol van technologische ontwikkelingen kleiner is dan in andere landen. De huidige categorisering en registratie maakt het echter niet mogelijk om de rol van online platforms te kunnen terugzien in de cijfers. Naast de fysieke locatie waar uitbuiters, klanten en slachtoffers elkaar uiteindelijk ontmoeten, is het essentieel om terug te gaan naar de bron waar zij elkaar initieel gevonden en ontmoet hebben. Onderzoek naar de verschillende rollen die de technologie kan spelen in het faciliteren van mensenhandel in Nederland is belangrijk. Waar ontmoeten vraag en aanbod elkaar? Hoe worden slachtoffers online door daders gecontroleerd en gemanipuleerd? Hoe worden geldzaken online geregeld? Welke platforms (sociale media, gaming-platforms, online betaalsystemen) spelen een rol? En waar spreken dader en slachtoffer vervolgens af? Hoe zit de infrastructuur in elkaar?

Het baart de Nationaal Rapporteur zorgen dat er te weinig kennis is over de gevolgen van maatschappelijke en technologische ontwikkelingen op mogelijk slachtofferschap van seksuele uitbuiting in de minder zichtbare sectoren. Daarnaast is kennis nodig over de aard en omvang van seksuele uitbuiting die zich online afspeelt om een gecoördineerde en integrale aanpak te kunnen ontwikkelen. Hierbij moet technologie ook worden gezien als een kans in de ontwikkeling van kennis en in de versterking van de aanpak. Ook is het een kans om preventieve maatregelen te ontwikkelen om vermoedelijke daders te ontmoedigen en de weerbaarheid van vermoedelijke slachtoffers duurzaam te stimuleren en versterken.

COVID-19

De invloed van COVID-19 speelt hierin ook mee. Het coronavirus heeft niet tot indicaties geleid dat de vraag naar seksuele uitbuiting is afgenomen. Sterker nog: de problematiek van seksuele uitbuiting lijkt des te meer aanwezig. Verschillende instanties benadrukken signalen die erop wijzen dat de vraag naar seks niet is gedaald en zelfs is gestegen. Ook bijvoorbeeld de vraag naar digitale seks, zoals via de webcam. Omdat die signalen zich niet hebben vertaald in het zichtbaarder worden van de locaties waar dader en slachtoffer elkaar treffen, is het zeer waarschijnlijk dat vraag en aanbod elkaar ontmoeten op de minder zichtbare locaties, zoals in online omgevingen. Seksuele uitbuiting lijkt dus nog verder achter gesloten deuren plaats te vinden.

2.4.2 Sectoren van arbeidsuitbuiting

CoMensha registreert naast de uitbuitingsvorm ‘arbeidsuitbuiting’ ook de specifieke arbeidssector waarin deze slachtoffers zijn uitgebuit. Uit Figuur 2.3 blijkt dat in 2015-2019 in totaal 1.088 slachtoffers van arbeidsuitbuiting bij CoMensha zijn gemeld. Daarvan zijn 261 slachtoffers gemeld in 2019. De meest voorkomende arbeidssectoren wisselen per jaar, en zijn vaak het gevolg van uitbuitingszaken met een groot aantal slachtoffers die aan het licht komen. De arbeidssectoren zijn daarom in Figuur 2.5 voor de hele periode weergegeven.[38]

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

CASUS 2

Het verhaal van Bogdan (29 jaar)

Bogdan verhuist in 2018 naar Nederland omdat hij daar wil gaan werken in een restaurant. De eigenaar van het restaurant belooft Bogdan om een tewerkstellingsvergunning aan te vragen en een arbeidscontract op te stellen.

Vol goede moed gaat Bogdan aan de slag. Allereerst vraagt de eigenaar hem om de extreem verwaarloosde keuken schoon te maken. Al snel wordt hij aan het werk gezet in de vier grote kassen die bij het restaurant horen en die dienen als opslagplaats voor ongebruikte keukenapparaten. Bogdan ruimt deze kassen uit en maakt ze schoon. Hij moet ook het onkruid verwijderen met chemicaliën. Goede kleding of andere bescherming krijgt hij daar niet voor.

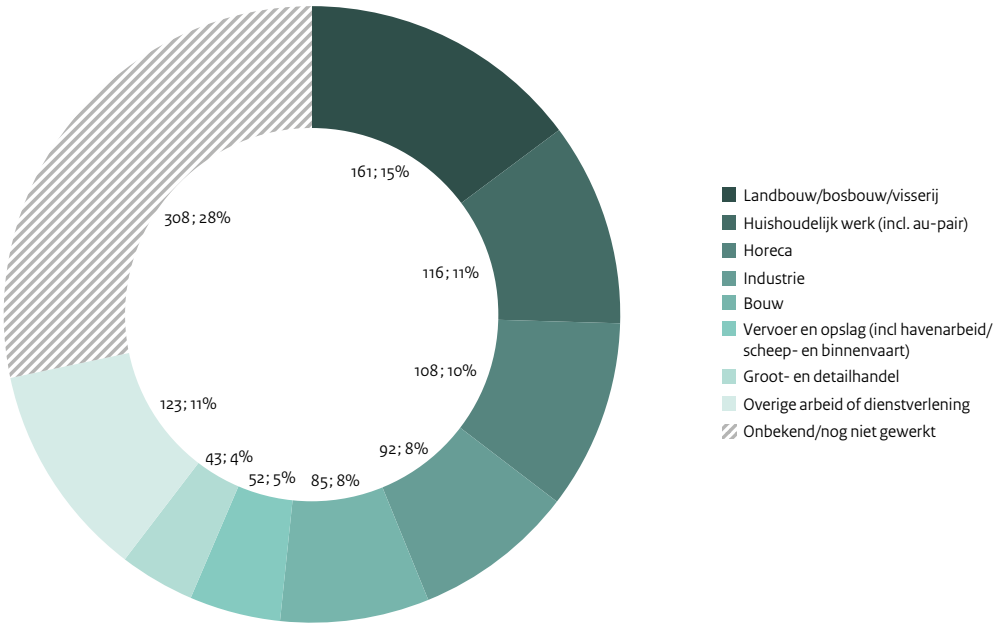
Het terrein waar Bogdan werkt is afgesloten met een hek en wordt door camera's en honden bewaakt. Bogdan is hier dag en nacht. Als hij naar buiten wil, moet hij toestemming vragen aan zijn werkgever. Slapen doet hij in een schuur, waar hij zelf een bed, toilet en douche plaatst.

Bogdan werkt acht tot tien uur per dag; op zomerdagen nog langer. Ook wordt hem soms gevraagd om 's nachts het terrein te bewaken. Bogdan neemt bovendien vrijwel nooit pauze. Hij wil bewijzen dat hij de beloofde tewerkstellingsvergunning echt verdient. Zeven maanden werkt Bogdan bij deze werkgever. Daarvoor krijgt hij in totaal 300 euro salaris. Het geld ontvangt hij contant, telkens in kleine hoeveelheden van 20 of 30 euro. Omdat Bogdan zo weinig geld heeft om van rond te komen, krijgt hij eten van zijn Nederlandse collega's.

Door het dragen van zware spullen en grote hoeveelheden chemicaliën krijgt Bogdan rugklachten en verrekt hij een spier. Hiervoor bezoekt hij een arts, maar de behandeling kan hij niet voortzetten; hij kan het niet bekostigen.

De belofte om een tewerkstellingsvergunning aan te vragen en een arbeidscontract op te stellen komt de eigenaar nooit na. Uiteindelijk stuurt de werkgever Bogdan na zeven maanden weg met de mededeling dat er voorlopig geen werk meer is.

De werkgever van Bogdan ontvangt uiteindelijk boetes van de gemeente voor een aantal overtredingen, zoals het niet naleven van veiligheidsvoorschriften en het tewerkstellen van ongedocumenteerden. Er wordt wel gekeken naar het opleggen van bestuursrechtelijke maatregelen en boetes, maar de strafzaak van arbeidsuitbuiting wordt geseponeerd.



Figuur 2.5 Bij CoMensha gemelde slachtoffers van arbeidsuitbuiting uitgesplitst naar naar sector, totaal 2015-2019 (n=1.088)

Bron: CoMensha-databestanden

Zoals te zien in Figuur 2.5 komt arbeidsuitbuiting in veel verschillende sectoren voor. Uit de cijfers in Figuur 2.3 blijkt dat het totaal aantal meldingen na een flinke daling in 2018, in 2019 weer terug is op het niveau van 2017 en daarvoor.[39] Op de verklaringen die hiervoor gegeven kunnen worden, wordt verder ingegaan in §2.6. In tegenstelling tot de meldingen van seksuele uitbuiting, is de specifieke sector van arbeidsuitbuiting vaker bekend, namelijk bij 72% van de slachtoffers. Toch valt op dat in 2019 het aantal slachtoffers waarbij de uitbuitingssector bekend is relatief laag is: 59% in 2019, ten opzichte van 72% over de hele periode 2015-2019. Dit komt onder andere doordat FairWork in 2019 weer slachtoffers is gaan melden, in tegenstelling tot 2018 (zie ook §2.6). Omdat ISZW-DO en FairWork de sectoren van arbeidsuitbuiting op een andere manier categoriseren, komen bepaalde groepen slachtoffers in de categorie onbekend terecht. Daarnaast komt het voor dat slachtoffers alweer uit zicht van de instanties zijn, voordat de meldende instantie navraag kon doen naar de toedracht van het incident. Het is wenselijk dat de verschillende instanties structureel de aard van slachtofferschap uitvragen en hierbij dezelfde categorieën hanteren van sectoren van arbeidsuitbuiting. Zo kan zicht worden behouden en volledig zicht worden gekregen op aard en omvang van slachtofferschap van arbeidsuitbuiting. Omdat slachtoffers van arbeidsuitbuiting kwetsbaar zijn en zich overal in het land en in elke sector kunnen bevinden, is het van belang dat op regionaal niveau inzicht verschaft wordt in kwetsbare groepen, kwetsbare sectoren en slachtofferschap van arbeidsuitbuiting. Gemeenten moeten hierin, samen met regionale partners zoals het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC), de regie pakken. Dit komt een effectieve regionale en landelijke integrale aanpak ten goede.

39 In 2017: n=230, in 2018: n=114, in 2019: n=261 (inclusief sector onbekend).

COVID-19

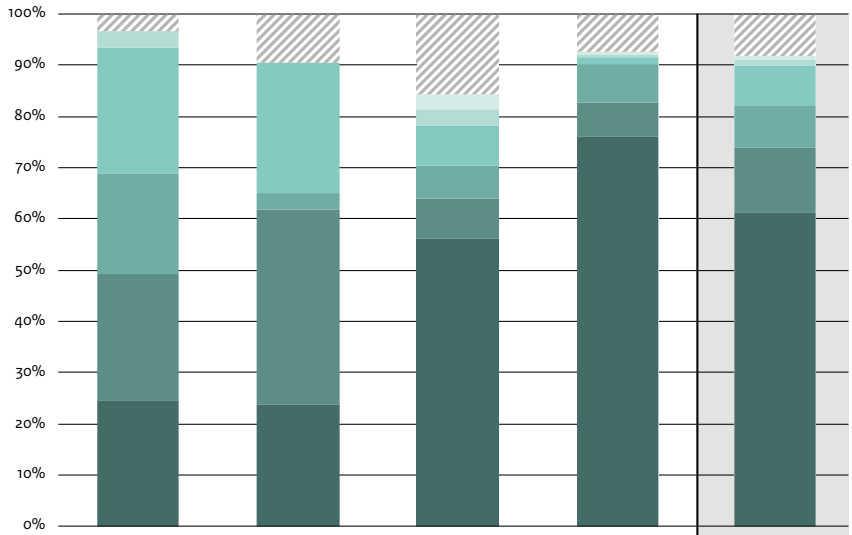
Gedurende de recente COVID-19 uitbraak is eens te meer duidelijk geworden dat (EU-)arbeidsmigranten een kwetsbare groep vormen voor allerlei misstanden op de arbeidsmarkt. Onder meer FNV, CNV, FairWork en CoMensha hebben daarom hun zorgen over de precaire situatie van arbeidsmigranten geuit richting de Tweede Kamer.[40] Naar aanleiding van de zorgwekkende en urgente signalen over misstanden bij arbeidsmigranten, heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in mei 2020 het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (hierna Aanjaagteam) ingesteld.[41] Dit interdepartementale team is ingesteld om tot adviezen te komen voor mogelijke oplossingen en maatregelen voor de korte en lange termijn. Het Aanjaagteam publiceerde in juni 2020 op basis van een probleemanalyse en een rondgang langs verschillende regio's haar eerste aanbevelingen. Belangrijke knelpunten die het Aanjaagteam signaleert in het tegengaan van de verspreiding van het COVID-19 virus, gelden ook voor het tegengaan van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling. Zo signaleert het Aanjaagteam onder meer grote problemen rondom de registratie van arbeidsmigranten, (meervoudige) afhankelijkheid van arbeidsmigranten van hun werkgever, grote betrokkenheid van (malafide) uitzendbureaus bij misstanden, belabberde huisvesting, problemen met zorgverzekeringen en een versnipperde aanpak door de betrokken instanties.[42]

Net als voor het tegengaan van het COVID-19 virus, is het voor het tegengaan van arbeidsuitbuiting cruciaal dat er zicht is op kwetsbare personen en sectoren om direct de juiste maatregelen te kunnen treffen. Echter, zoals reeds geconcludeerd in eerdere rapportages van de Nationaal Rapporteur[43], is het zicht op arbeidsmigranten en mogelijke uitbuiting onder deze groep zeer beperkt. Het ontbreekt in Nederland onder andere aan een complete en actuele registratie van woon- en werkplaats van arbeidsmigranten.[44] Hierdoor, en vanwege een versnipperde handhaving, bleek het tijdens de COVID-19 uitbraak voor zowel landelijke als lokale partijen lastig om arbeidsmigranten te bereiken en te beschermen. Het Aanjaagteam bracht in juni 2020 haar eerste bevindingen over aan de minister van Sociale Zaken met aanbevelingen voor maatregelen die op de korte termijn genomen moeten worden om deze groep te kunnen beschermen. In oktober 2020 wordt het tweede advies van het Aanjaagteam met maatregelen voor de lange(re) termijn verwacht. De Nationaal Rapporteur onderschrijft het grote belang van dit Aanjaagteam en haar adviezen, en blijft de komende periode in nauw contact met het Aanjaagteam. In de dadermonitor, die in december 2020 zal worden gepubliceerd, zal hier nader op worden in gegaan.

Sectoren van criminele uitbuiting

Uit Figuur 2.3 blijkt dat bij CoMensha 548 slachtoffers van criminele uitbuiting zijn gemeld in de periode 2015-2019, waarvan 331 in 2019. Informatie over de manier waarop slachtoffers crimineel worden uitgebuit is pas sinds 2016 voorhanden. Figuur 2.6 toont de verschillende manieren waarop zij crimineel zijn uitgebuit voor de periode 2016-2019 (n=519).

40 Website FairWork, https://www.fairwork.nu/2020/04/08/brief-arbeidsmigranten-en-covid-19/ (geraadpleegd 31 augustus 2020).
41 *Kamerstukken II* 2019/20, 29861, 49.
42 *Kamerstukken II* 2019/20, 29861, 51.
43 Bijvoorbeeld Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017); Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018).
44 *Kamerstukken II* 2019/20, 29861, 51.



	2016	2017	2018	2019	2016-2019
Onbekend/nog niet gewerkt	2	6	10	24	42
Overige delicten	0	0	2	2	4
Ronselen van seksuele uitbuitingsslachtoffers	2	0	2	2	6
Schuldenopbouw/fraude	15	16	5	4	40
Bedelen	12	2	4	25	43
Diefstal/vermogensdelicten	15	24	5	22	66
Drugsdelicten	15	15	36	252	318
Totaal	*61*	*63*	*64*	*331*	519

Figuur 2.6 Bij CoMensha gemelde slachtoffers van criminele uitbuiting uitgesplitst naar vorm, per jaar 2016-2019 (n=519)

Bron: CoMensha-databestanden

Vooral buitenlandse slachtoffers drugsgerelateerde criminele uitbuiting

In de cijfers valt op dat er een toename is in het aantal slachtoffers dat gedwongen wordt om te bedelen. Bovendien blijkt uit Figuur 2.6 dat over de periode 2016-2019 ruim twee derde van de slachtoffers gedwongen is tot het plegen van drugsdelicten. Deze vorm van criminele uitbuiting is bovendien exponentieel toegenomen. Hoewel er verschillende niet B8 gerelateerde onderzoeken zijn gedraaid bij de AVIM's, blijkt uit nadere analyse dat 85% van deze meldingen in 2019 gaan over Afrikaanse slachtoffers, die hun slachtofferschap hebben gemeld als onderdeel van een Dublinclaim (zie hiervoor ook de kadertekst in §2.4.1). Bij deze slachtoffers heeft de criminele uitbuiting voornamelijk plaatsgevonden in het land van herkomst of op weg naar Nederland. De Nationaal Rapporteur wijst op het belang van internationaal onderzoek naar de aard en omvang van en achterliggende verklarende factoren voor het slachtofferschap van criminele uitbuiting. Bovendien constateert de Nationaal Rapporteur dat de slachtoffergroep van criminele uitbuiting erg specifiek is, waardoor slachtoffers van criminele uitbuiting van Nederlandse komaf mogelijk nog steeds uit beeld blijven.

CRIMINELE UITBUITING ONDER NEDERLANDSE JONGEREN

In de vorige slachtoffermonitor[45] werd gerapporteerd dat in het Verenigd Koninkrijk recent meer zicht is gekomen op de criminele uitbuiting van Britse jongeren die wor-

45 Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), Hoofdstuk 3.

den gedwongen om drugs te vervoeren of te verhandelen.[46] Dit resulteerde in een forse stijging van het aantal gesignaleerde slachtoffers van deze vorm van criminele uitbuiting. Onderzoek door het Centrum Kinderhandel Mensenhandel (CKM) toont aan dat ook in Nederland jongeren op grote schaal geronseld worden voor drugscriminaliteit.[47] Dit vindt bijvoorbeeld plaats op scholen, waar de aandacht voor en kennis over dit fenomeen onder schoolpersoneel beperkt is.[48] Naar aanleiding van de ontwikkeling in het Verenigd Koninkrijk en het rapport van CKM heeft de staatssecretaris toegezegd in gesprek te gaan met het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW) over deze problematiek.[49] In het kader van het Breed Offensief Tegen Ondermijnende Criminaliteit zetten de minister van JenV en de minister voor Rechtsbescherming zich daarnaast, samen met de andere ministers, in op preventie van ondermijnende criminaliteit.[50] Het ministerie van OCW is zelf ook blijvend in gesprek met scholen om hen te helpen bij het creëren van een veilig schoolklimaat.[51]

Waarom vermoedelijke Nederlandse slachtoffers op scholen – overeenkomstig het rapport van het CKM – nog niet in de cijfers zijn terug te zien, is niet eenduidig te verklaren. De voornaamste reden lijkt te liggen in het niet herkennen van slachtofferschap. (Opsporings)instanties herkennen de betrokken slachtoffers nog regelmatig als dader. Maar ook herkennen de betrokken personen zelf hun slachtofferschap niet.[52] De Nationaal Rapporteur heeft al eerder aandacht gevraagd voor criminele uitbuiting onder Nederlandse jongeren.[53] Omdat Nederlandse jongeren nog steeds beperkt in beeld zijn, blijft aandacht voor dit fenomeen onverminderd relevant. Het is van groot belang dat de kennis over criminele uitbuiting bij professionals zich verder ontwikkelt en dat organisaties acteren op basis van wat in het onderzoek van het CKM geconcludeerd wordt. In lijn met de eerdere aanbeveling is de Nationaal Rapporteur benieuwd of de aandacht voor het fenomeen ook daadwerkelijk gaat leiden tot meer herkenning en een volledige beeld van de aard en omvang van criminele uitbuiting in Nederland.

2.4.3 Samengevat: vier groepen slachtoffers

Figuur 2.7 illustreert de ontwikkeling van het aantal slachtoffers binnen de verschillende vormen van mensenhandel. In het geval van seksuele uitbuiting is een onderscheid gemaakt tussen binnenlandse en grensoverschrijdende seksuele uitbuiting.[54]

46 Children's Commissioner, 2019; Website National Crime Agency, www.nationalcrimeagency.gov.uk/news/nearly-7-000-potential-victims-of-slavery-and-trafficking-reported-in-2018 (geraadpleegd 30 juni 2020).
47 CKM, 2020.
48 Website Volkskrant, www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/jongeren-geronseld-voor-prostitutie-of-drugshandel-hoe-criminele-bendes-grip-hebben-op-scholen-in-nederland~b282f841/ (geraadpleegd 30 juni 2020).
49 *Kamerstukken II* 2019/20, 28638, 178.
50 *Kamerstukken II* 2019/20, 29911, 254.
51 *Kamerstukken II* 2019/20, Aanhangsel van de handelingen, 3349.
52 Schriftelijke en mondelinge informatie verschillende AVIM's, d.d. 30 juni 2020 tot en met 16 juli 2020.
53 Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), p. 60-61.
54 Omdat sommige slachtoffers op verschillende manieren zijn uitgebuit (bijvoorbeeld zowel seksueel als crimineel, Figuur 2.3) is de volgende hiërarchie toegepast: seksuele uitbuiting (binnenlands dan wel grensoverschrijdend), arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting.

CASUS 3

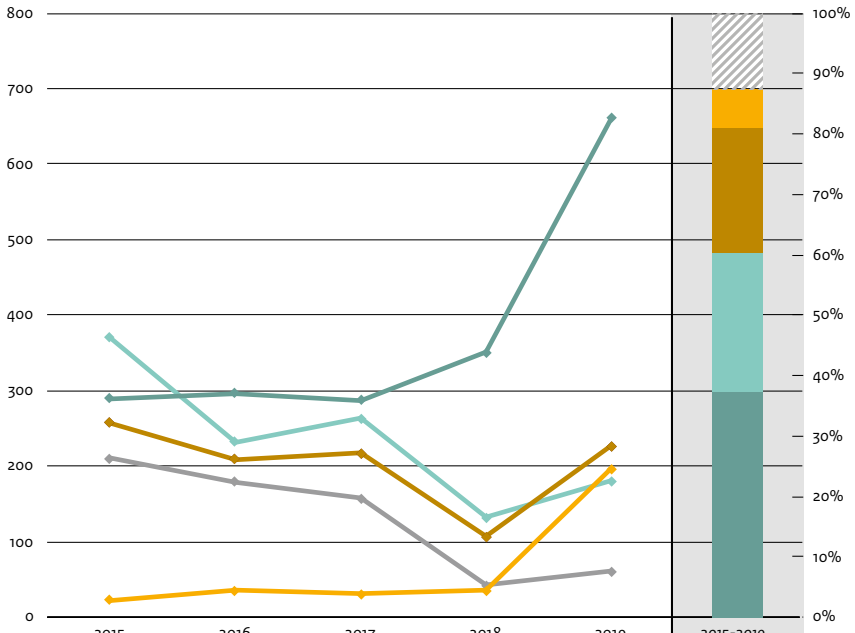
Het verhaal van Danny (31 jaar)

Danny woont bij één van zijn ouders en heeft een licht verstandelijke beperking. Zijn opleiding op MBO-2 niveau heeft hij niet kunnen afronden en in plaats daarvan heeft hij speciaal onderwijs gevolgd. Wanneer hij een avond uit is in een shishalounge, ontmoet hij Patrick en Jeroen, de eigenaren van de shishalounge. Ze raken bevriend, en als vriendendienst besluit Danny om voor hen te gaan werken. Wat begint als het draaien van een aantal diensten per week, mondt uit in een fulltime baan. Danny krijgt hiervoor echter niet betaald, waardoor hij in de schulden raakt. Danny kijkt op tegen Patrick en Jeroen en hij weet niet zo goed hoe hij dit bespreekbaar moet maken; hij vraagt ze nooit om geld.

Na een tijdje vragen Patrick en Jeroen Danny ook om hasj te verwerken. Als Danny dit niet doet, wordt hij mishandeld en bedreigd. Bovendien verbieden Patrick en Jeroen hem zijn medicijnen tegen epilepsie te nemen, omdat hij daar suffig van zou worden. Hierdoor ontwikkelt Danny ernstigere aanvallen. Ook krijgt hij de wind van voren als hij de mannen tegenspreekt of hen niet met respect aanspreekt. Dit gaat zo enkele maanden door.

Op enig moment wordt een man aangehouden met een lading drugs in zijn auto. Deze man bekent dat hij de drugs onder dwang van Patrick en Jeroen moest dealen. Zijn verklaring wordt ondersteund door berichten in zijn telefoon. Naar aanleiding van deze zaak komt Danny in beeld. Ook Danny doet aangifte. De politie start een onderzoek naar criminele uitbuiting. Op dat moment wordt de zorgcoördinator mensenhandel ingeschakeld en wordt Danny als slachtoffer van mensenhandel gemeld bij CoMensha.

Tijdens het strafrechtelijk onderzoek blijkt dat de verdachten een reeks aan strafbare feiten hebben gepleegd: drugshandel, diefstallen met geweld, witwassen en mishandelingen. Vanwege de omvangrijke zaak, besluit het OM alleen de duidelijk bewijsbare feiten op te nemen in de tenlastelegging. De verdachten worden onder andere veroordeeld voor handel in harddrugs en krijgen vier en zes jaar cel. Danny krijgt na afloop van het onderzoek slachtofferhulp aangeboden en ontvangt een schadevergoeding voor de materiële en immateriële schade.



	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
Onbekend (incl. gedwongen orgaanverwijdering)	210	179	158	42	61	650
Criminele uitbuiting	23	35	31	36	196	321
Arbeidsuitbuiting	257	209	217	107	228	1.018
Binnenlandse seksuele uitbuiting	370	232	263	132	181	1.178
Grensoverschrijdende seksuele uitbuiting	290	297	287	351	668	1.893
Totaal	1.150	952	956	668	1.334	5.060

Figuur 2.7 Bij CoMensha gemelde slachtoffers naar vorm van mensenhandel, per jaar 2015-2019 (N=5.060)
Bron: CoMensha-databestanden

De trendlijnen van de verschillende vormen van mensenhandel in Figuur 2.7 laten vooral stijgingen zien van het aantal meldingen. In het bijzonder is het aantal slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting en criminele uitbuiting in 2019 aanzienlijk toegenomen. Die stijgingen kunnen worden verklaard door de forse toename van de zogenoemde Dublinclaimanten (zie voor meer informatie hierover §2.4.1). Ook het aantal gemelde slachtoffers van arbeidsuitbuiting is toegenomen. Dit komt doordat de ngo FairWork in 2019 weer is gaan melden (zie §2.6, Figuur 2.12).

Het aantal slachtoffers waarbij de uitbuitingssector onbekend is, is in absolute aantallen iets toegenomen ten opzichte van 2018. Maar relatief gezien, ten opzichte van het totaal aantal meldingen in 2019, is deze groep kleiner dan ooit. Dit lijkt erop te wijzen dat instanties beter zijn gaan registreren en volledige zijn gaan melden. De Nationaal Rapporteur juicht die ontwikkeling toe, omdat dit leidt tot verbeterd zicht op aard en omvang van mensenhandel.

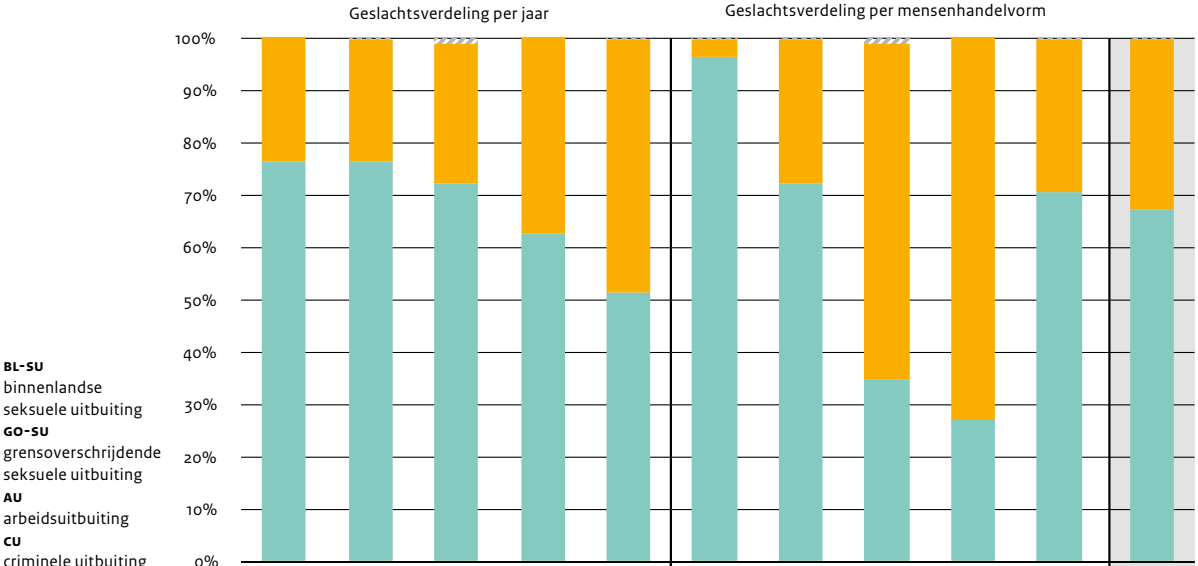
Het totaal aantal slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting ligt in 2019 nog steeds ver onder het niveau van 2017 en voorgaande jaren. Bovendien is deze vorm van mensenhandel ten opzichte van het totaal aantal slachtoffers van mensenhandel nog slechter in beeld dan voorgaande jaren. In 2019 zijn melders zonder wettelijke grondslag weer gaan melden. Het is daardoor juist verontrustender dat slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting alsnog uit beeld verdwijnen. Ondanks het feit dat de Nationaal Rapporteur in voorgaande jaren prioritaire aandacht heeft gevraagd voor deze vorm van mensenhandel, blijkt dit nog niet uit de cijfers.

De Nationaal Rapporteur benadrukt daarom opnieuw de noodzaak om meer zicht te krijgen op de aard en omvang van slachtofferschap van binnenlandse seksuele uitbuiting.

2.5 Persoonskenmerken van de vier groepen slachtoffers

Steeds meer mannelijke slachtoffers in beeld

Figuur 2.8 geeft – zowel per jaar als per vorm van mensenhandel – het geslacht[55] weer van de slachtoffers die bij CoMensha zijn gemeld.



	2015	2016	2017	2018	2019	BL-SU	GO-SU	AU	CU	Onbekend	2015-2019
Onbekend	0	4	12	0	4	2	3	12	0	3	20
Man	273	222	254	249	643	43	521	654	234	189	1.641
Vrouw	877	726	690	419	687	1.133	1.369	352	87	458	3.399
Totaal	1.150	952	956	668	1.334	1.178	1.893	1.108	321	650	5.060

Figuur 2.8 Geslacht van de bij CoMensha gemelde slachtoffers per vorm van mensenhandel en per jaar 2015-2019 (N=5.060)

Bron: CoMensha-databestanden

Gemiddeld is 32% van de gemelde slachtoffers man (zie de kolom 2015-2019). Wanneer naar de geslachtsverdeling in de verschillende jaren wordt gekeken, valt op dat er in verhouding steeds vaker mannelijke slachtoffers bij CoMensha in beeld komen. Uit de vorige slachtoffermonitor bleek al dat het aandeel mannen was toegenomen binnen alle verschillende vormen van mensenhandel.[56] Die trend zet ook in 2019 door. Hierbij valt vooral op dat het aandeel mannelijke slachtoffers binnen de groep grensoverschrijdende seksuele uitbuiting verder stijgt; van 9% naar 24% in de jaren 2015-2017, naar maar liefst 42% in 2019. Nog opvallender is de stijging van

55 In het geval van transgenders heeft CoMensha, indien bekend, het aangenomen geslacht geregistreerd.

56 Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), p. 88-89.

het aandeel mannelijke slachtoffers van criminele uitbuiting: van 9% in 2015 naar 91% in 2019. In 2019 gaat het bij beide vormen van mensenhandel vrijwel altijd om Afrikaanse mannelijke slachtoffers die een aangifte doen in het kader van de B8-regeling (zie de kadertekst in §2.4.1). Uit gesprekken met de meldende instanties blijkt dat dit vaak slachtoffers zijn die onderweg naar hun land van bestemming drugs hebben moeten meesmokkelen of ter plaatste drugs moesten verkopen. Veruit de meeste aangiften waren dan ook druggerelateerd.[57]

Het aandeel mannelijke slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting blijft laag. In 2019 is een onderzoek uitgebracht door stichting Lumens waarin het fenomeen jongensprostitutie uitgebreid is onderzocht. Hierin wordt onder meer geconcludeerd dat jongensprostitutie zich hoofdzakelijk in het geheim afspeelt.[58] Die constatering past binnen de eerdere bevindingen die erop wijzen dat er weinig zicht is op slachtofferschap van binnenlandse seksuele uitbuiting onder (Nederlandse) jongens. In september 2019 is een netwerkbijeenkomst georganiseerd, onder andere door het ministerie van JenV, waar een nieuw ontwikkelde voorlichtingsfilm voor professionals is vertoond.[59] Het is te hopen dat initiatieven als deze als aanjager werken.

Steeds meer slachtoffers uit Nigeria gemeld

In totaal hebben de in 2015-2019 bij CoMensha gemelde slachtoffers meer dan 115 verschillende nationaliteiten. In Tabel 2.1 zijn de top-5 nationaliteiten per jaar en per vorm van mensenhandel weergegeven.

57 Schriftelijke en mondelinge informatie verschillende AVIM's, d.d. 30 juni 2020 tot en met 22 juli 2020.
58 Website Lumens, https://www.lumenswerkt.nl/lancering-rapport-jongensprostitutie-beeld/ (geraadpleegd 17 juli 2020).
59 Website CoMensha, https://www.comensha.nl/actualiteiten/item/som-zoco-expertmeeting-over-jongensprostitutie-en-mensenhandel/ (geraadpleegd 17 juli 2020).

Tabel 2.1 Top-5 nationaliteiten van de bij CoMensha gemelde slachtoffers per vorm van mensenhandel en per jaar 2015-2019 (N=5.060)[60]

	2015 n=1.150	2016 n=952	2017 n=956	2018 n=668	2019 n=1.334	BL-SU n=1.178	GO-SU n=1.893	AU n=1.018	CU n=321	Onbekend n=650	2015-2019 N=5.060
Nederland	1 (433)	1 (288)	1 (339)	1 (171)	2 (244)	1 (1.178)	(0)	(38)	2 (54)	1 (205)	**1 (1.475)**
Nigeria	4 (44)	4 (46)	4 (46)	2 (149)	1 (512)	(0)	1 (612)	(30)	1 (143)	(12)	**2 (797)**
Polen	2 (90)	2 (69)	2 (80)	(12)	4 (83)	(0)	(39)	1 (275)	(1)	(19)	**3 (334)**
Roemenië	4 (44)	3 (66)	3 (68)	4 (34)	(45)	(0)	3 (166)	3 (70)	5 (12)	(9)	**4 (257)**
Oeganda	(24)	(20)	5 (34)	3 (55)	3 (91)	(0)	2 (206)	(8)	(3)	(7)	**5 (224)**
Bulgarije	3 (85)	5 (41)	(27)	(20)	(28)	(0)	4 (99)	2 (114)	3 (16)	(5)	**6 (201)**
Hongarije	(33)	(33)	(32)	(4)	(12)	(0)	(54)	5 (54)	(0)	(6)	**7 (114)**
Guinee	(12)	(18)	(30)	(26)	(27)	(0)	5 (88)	(3)	(0)	5 (20)	**8 (113)**
Sierra Leone	(11)	(19)	(13)	5 (31)	(28)	(0)	(78)	(3)	(11)	(10)	**9 (102)**
Filipijnen	(24)	(8)	(20)	(16)	(4)	(0)	(2)	4 (67)	(0)	(3)	**10 (72)**
Gambia	(1)	(3)	(3)	(9)	5 (49)	(0)	(40)	(8)	4 (14)	(3)	**11 (65)**
Vietnam	(30)	(27)	(9)	(3)	(5)	(0)	(2)	(7)	(3)	2 (41)	**14 (57)**
Eritrea	(21)	(16)	(4)	(6)	(6)	(0)	(14)	(6)	(0)	4 (30)	**15 (53)**
Afghanistan	(28)	(9)	(1)	(1)	(1)	(0)	(2)	(6)	(0)	3 (32)	**17**[61] **(40)**

Bron: CoMensha-databestanden

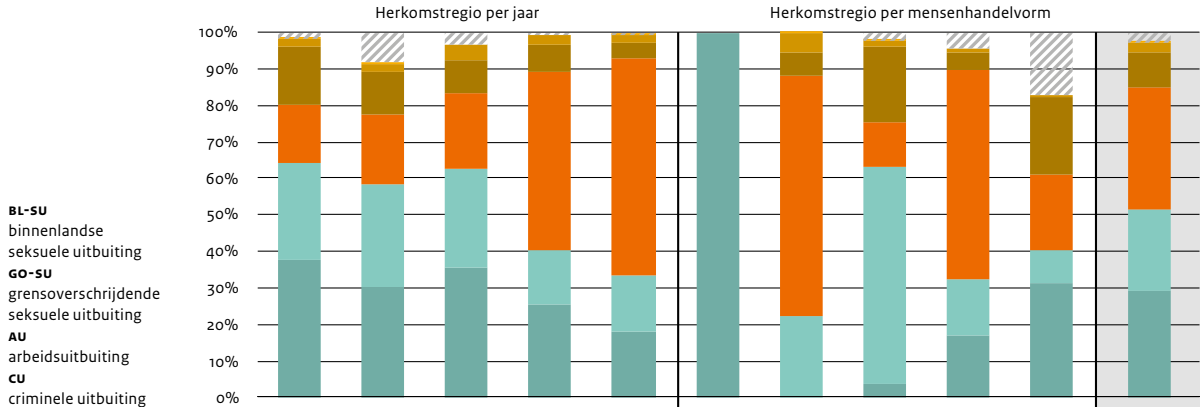
Tabel 2.1 toont dat de top-5 over het totaal bestaat uit Nederland, twee Midden- en Oost-Europese landen (Polen en Roemenië) en twee Afrikaanse landen (Oeganda en Nigeria). De Nederlandse nationaliteit stond ieder jaar op de eerste plek als het ging om het aantal gemelde slachtoffers. In 2019 staat voor het eerst Nigeria op de eerste plek. Dit is te verklaren doordat het aandeel Nederlandse slachtoffers in 2019 een stuk lager ligt dan in de voorgaande jaren: van gemiddeld 32% in 2015 naar 18% in 2019; een afname van 44%. Daarnaast is ook sprake van een enorme toename van het aantal Nigeriaanse slachtoffers: van 44 in 2015 naar 512 in 2019; een

60 De top-5 plek staat weergegeven met tussen haakjes het aantal gemelde slachtoffers met die nationaliteit.

61 Vietnam en Eritrea vervullen respectievelijk de veertiende en vijftiende plek. China met in totaal 62 slachtoffers en Marokko met 60 slachtoffers staan hier nog boven. Afghanistan vervult de zeventiende plek. India staat hier nog boven met 44 slachtoffers in totaal. Omdat China, Marokko en India geen onderdeel uitmaken van een top-5 (niet per jaar en niet per vorm van mensenhandel), zijn ze niet opgenomen in de tabel.

stijging van maar liefst 1.064%. Wat precies de achterliggende reden is van deze stijging van Nigeriaanse (en andere Afrikaanse) slachtoffers blijft onduidelijk.[62]

In Figuur 2.9 is te zien waar de bij CoMensha gemelde slachtoffers vandaan komen, zowel per jaar als per vorm van mensenhandel. De mintgroene herkomstregio's zijn regio's in Europa, de oranje herkomstregio is Afrika, en de gele herkomstregio's zijn overige herkomstregio's buiten Europa.



	2015	2016	2017	2018	2019	BL-SU	GO-SU	AU	CU	Onbekend	2015-2019
Onbekend	22	80	35	4	8	0	0	22	15	112	149
Overig	1	1	0	0	2	0	3	1	0	0	4
Latijns-Amerika en de Caraïben	23	21	38	19	27	0	101	19	3	5	128
Azië	182	114	87	49	57	0	125	211	16	137	489
Afrika	182	178	197	328	791	0	1.238	122	183	133	1.676
Europa	307	270	260	97	205	0	426	605	50	58	1.139
Nederland	433	288	339	171	244	1.178	0	38	54	205	1.475
Totaal	*1.150*	*952*	*956*	*668*	*1.334*	*1.178*	*1.893*	*1.108*	*321*	*650*	*5.060*

Figuur 2.9 Herkomstregio van de bij CoMensha gemelde slachtoffers per vorm van mensenhandel en per jaar 2015-2019 (N=5.060)
Bron: CoMensha-databestanden

De laatste kolom in de figuur laat zien dat gemiddeld meer dan de helft van de gemelde slachtoffers afkomstig is uit Nederland (29%) of een ander Europees land (23%). Verder is één op de drie slachtoffers afkomstig uit Afrika en één op de tien slachtoffers uit Azië.

De jaren 2018 en 2019 laten een andere verdeling van herkomstregio's zien dan de jaren ervoor. Het gaat in deze jaren relatief minder vaak om Nederlandse slachtoffers. Ook het aandeel Europese slachtoffers is in de afgelopen jaren gedaald van 28% in 2015-2017 naar 15% in 2018 en 2019. Het aantal Afrikaanse slachtoffers neemt zowel absoluut als relatief de laatste jaren juist toe: van 18-20% in 2015-2017 naar 49% in 2018 en zelfs 59% in 2019. Bij Afrikaanse slachtoffers gaat het bijna altijd om (grensoverschrijdende) seksuele uitbuiting. Maar ook onder de slachtoffers van criminele uitbuiting gaat het bij meer dan de helft (57%) om slachtoffers van Afrikaanse herkomst. Dit is een opvallende verandering ten opzichte van de vorige slachtoffermonitor.[63]

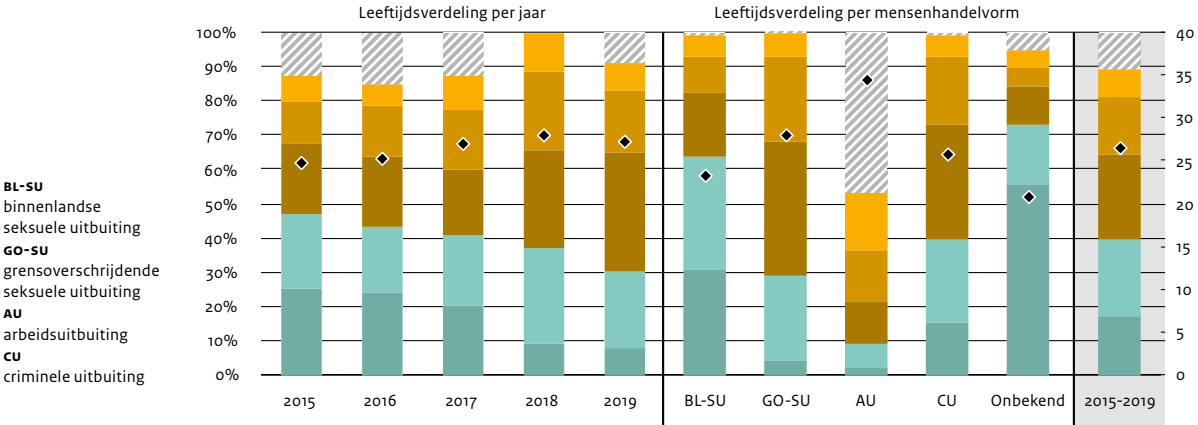
62 Mondelinge informatie IND, d.d. 28 juli 2020.
63 Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018).

NOODZAAK TOT INTERNATIONAAL ONDERZOEK NAAR MENSENHANDEL

In de slachtoffermonitor 2014-2018 werd al aanbevolen om in internationaal verband onderzoek te doen naar mensenhandel in migratieroutes.[64] Het ministerie van JenV heeft naar aanleiding van deze aanbeveling in 2019 het WODC verzocht om de stijging van het aantal B8-aanvragen nader te onderzoeken. Het WODC concludeerde dat er momenteel geen mogelijkheid is voor een onderzoek dat betrouwbare uitkomsten biedt over de toedracht achter de stijging.[65] Voor de slachtoffers die gebruik maken van de B8-regeling is het nog steeds van wezenlijk belang om de migratieroutes en netwerken van mensenhandel internationaal in kaart te brengen. Omdat internationaal onderzoek tot op heden niet heeft plaatsgevonden en kennis over de achtergrond van deze slachtoffers ontbreekt, is de aanbeveling volgens de Nationaal Rapporteur onverminderd relevant. De huidige monitor onderstreept nogmaals het belang hiervan, nu blijkt dat het aandeel Afrikaanse slachtoffers nog sterker is toegenomen. Het totaal aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers is inmiddels zelfs voor meer dan de helft Afrikaans. Inzicht in slachtofferschap van deze groep is essentieel om effectiever om te gaan met aangiften van slachtoffers en om daders beter te kunnen opsporen.

Minderjarige slachtoffers raken uit beeld

Figuur 2.10 toont zowel de gemiddelde leeftijd als de leeftijd in categorieën van de bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar en per vorm van mensenhandel. De mintgroene leeftijdscategorieën zijn de minderjarige en adolescente slachtoffers en de geel-bruine leeftijdscategorieën zijn de slachtoffers van 23 jaar en ouder. Het gaat in deze figuur overigens om de leeftijd op het moment van de melding bij CoMensha. De leeftijd bij het (begin van) slachtofferschap kan dus nog lager zijn.



	2015	2016	2017	2018	2019	BL-SU	GO-SU	AU	CU	Onbekend	2015-2019
Onbekend	146	144	124	0	121	9	10	477	3	36	535
40+	89	62	94	76	105	74	129	172	20	31	426
30-39	139	137	167	155	242	124	469	149	63	35	840
23-29	233	198	179	190	460	219	732	125	109	75	1.260
18-22 (adolescent)	255	184	198	185	298	388	474	71	76	111	1.120
Minderjarig	288	227	194	62	108	364	79	24	50	362	879
Totaal	1.150	952	956	668	1.334	1.173	1.893	1.108	321	650	5.060
Gemiddelde leeftijd	24,7	25,1	26,8	27,9	27,2	23,2	27,8	34,3	25,7	20,7	26,3

Figuur 2.10 Leeftijd van de bij CoMensha gemelde slachtoffers per vorm van mensenhandel en per jaar 2015-2019 (N=5.060)

Bron: CoMensha-databestanden

64 Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), Hoofdstuk 5.

65 *Kamerstukken II* 2019/20, 28638, 183.

Slachtoffers van mensenhandel zijn veelal jong. Gemiddeld is 40% van de gemelde slachtoffers jonger dan 23 jaar. Een kwart is tussen de 23 en 29 jaar oud, en een kwart 30 jaar of ouder. Van de overige 11% is de leeftijd onbekend.

De leeftijd van de gemelde slachtoffers verschilt sterk per vorm van mensenhandel. Slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting zijn in verhouding veel vaker minderjarig of adolescent dan slachtoffers van andere vormen van mensenhandel. Dit bleek ook uit de schatting van de totale populatie van slachtoffers van mensenhandel (zie kadertekst §2.2.1).[66] Van de slachtoffers van arbeidsuitbuiting is daarentegen slechts 9% minderjarig of adolescent. De gemiddelde leeftijd van deze groep is 34 jaar. Het valt op dat de leeftijd van een groot deel van de slachtoffers van arbeidsuitbuiting onbekend is. Die slachtoffers zijn bijna allemaal (91%) gemeld door FairWork (zie §2.6 voor meer informatie over FairWork).

In Figuur 2.10 is te zien dat de gemiddelde leeftijd van de slachtoffers sinds 2017 hoger ligt vergeleken met de jaren ervoor. Dit komt vooral doordat er steeds minder minderjarige slachtoffers bij CoMensha worden gemeld. In 2015 ging het om 288 minderjarige slachtoffers, terwijl het er in 2019 nog maar 108 zijn. Dit is weliswaar een absolute stijging ten opzichte van de 62 minderjarige slachtoffers in 2018, maar het aandeel minderjarige slachtoffers is in 2019 nog verder gedaald: van 25% in 2015, naar 10% in 2018 en slechts 8% in 2019. Dit terwijl naar schatting maar liefst een derde van alle slachtoffers van mensenhandel minderjarig is.[67] De Nationaal Rapporteur heeft al meermaals zorgen gerapporteerd over het uit beeld raken van minderjarige slachtoffers.[68] Het is onacceptabel dat die ontwikkeling zich onverminderd heeft voortgezet. Daarnaast is van bijna een kwart van de Nederlandse minderjarige slachtoffers niet bekend van welke vorm van mensenhandel zij slachtoffer zijn. Niet alleen raken minderjarige slachtoffers dus steeds meer uit beeld, er is ook weinig bekend over de aard van de uitbuiting. Dit laatste geldt ook voor de meeste Afrikaanse (67%) en Aziatische (80%) minderjarige slachtoffers.

Het is onacceptabel dat de Nederlandse overheid het beperkte zicht op de meest kwetsbare groep slachtoffers nu bijna helemaal verloren heeft laten gaan. Het is van groot belang dat het zicht op aard en omvang van de groep minderjarige slachtoffers verbeterd wordt. De Nationaal Rapporteur wijst daarom met klem op het belang om richtinggevende initiatieven te ontwikkelen en specifieke prioritaire (beleids)aandacht te geven aan de groep adolescente en minderjarige slachtoffers.

CASUÏSTIEKONDERZOEK NAAR SLACHTOFFERS VAN SEKSUEEL GEWELD EN SEKSUELE UITBUITING IN AMSTERDAM

Een voorbeeld van zo'n richtinggevend initiatief is het programma Seksuele intimidatie en seksueel geweld[69] dat in februari 2020 door de gemeente Amsterdam is gelanceerd. In het programma komt de essentiële rol die de Nationaal Rapporteur ziet voor

66 Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), §2.2 en §3.8; UNODC & Dutch National Rapporteur, 2017.
67 Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), p.26.
68 Nationaal Rapporteur, 2016 (Monitor mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015); Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016); Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), Hoofdstuk 5.
69 Website Gemeente Amsterdam, https://www.amsterdam.nl/jijstaatnietalleen/maatregelen/ (geraadpleegd 2 september 2020).

gemeenten in de aanpak van mensenhandel (zie kadertekst §2.3) goed naar voren. Het programma bestaat uit een aantal maatregelen gericht op het voorkomen en bestrijden van seksuele intimidatie, seksueel geweld en seksuele uitbuiting van meisjes en jonge vrouwen in Amsterdam. Eén van die maatregelen is het verkrijgen van zicht op de problematiek. De Nationaal Rapporteur heeft daarom in 2020 in samenwerking met de gemeente Amsterdam een casuïstiekonderzoek uitgevoerd naar slachtofferschap van seksueel geweld en seksuele uitbuiting van jonge vrouwen en meisjes in de stad.[70] Hoewel het onderzoek zich richt op seksueel geweld in het algemeen, biedt het ook zicht op de aard van seksuele uitbuiting onder minderjarige slachtoffers. Deze problematieken blijken in het onderzoek in grote mate met elkaar verweven. Uit interviews met betrokken professionals blijkt bovendien dat hulpverlening vaak vermoedens heeft van seksuele uitbuiting bij minderjarige meisjes in Amsterdam, maar deze vermoedens veelal niet hard kan maken door de slechte zichtbaarheid van de problematiek. Het zicht op seksuele uitbuiting is alleen maar verslechterd door de komst van sociale media. Meiden maken vermoedelijk deel uit van een online netwerk en betrekken andere meiden hierbij. Ook maakt sociale media jonge meiden kwetsbaarder voor uitbuiting, omdat uitbuiters vaak al in het bezit zijn van pressiemiddelen zoals beeldmateriaal. Dit zorgelijke beeld onderstreept dus ook het belang van meer kennis over de rol van internet en sociale media bij seksuele uitbuiting (zie kadertekst §2.4.1). De meeste meiden uit het onderzoek kwamen vaak al uit een kwetsbare omgeving en misten door de aanwezigheid van multiproblematiek vaak een veilige thuisbasis. Het onderzoek toont het belang van integrale zorg op maat voor deze slachtoffers, omdat zij vaak met reguliere zorg niet geholpen zijn.

ZORGEN OVER ALLEENSTAANDE MINDERJARIGE VREEMDELINGEN

Een groep die we niet terugzien in de cijfers, maar waarover wel zorgen bestaan is de groep minderjarigen die verdwijnt uit de beschermde opvang. Dat veelvuldig alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) verdwijnen uit de opvang is meermalen in het nieuws geweest.[71] Tussen 2010 en 2019 zijn ongeveer 2.570 amv's met vertrek onbekende bestemming (mob) geregistreerd.[72] Veel van deze amv's zijn vermoedelijk slachtoffer van mensenhandel, maar worden niet als zodanig geregistreerd en komen daarom niet terug in de cijfers. Amv's bij wie op voorhand een risico op verdwijning bestaat, vanwege bijvoorbeeld een reëel vermoeden dat zij slachtoffer zijn van mensenhandel, worden in de beschermde opvang geplaatst. Maar een beschermde opvang is geen gesloten opvang, dus ook hier kunnen de amv's vertrekken. De bescherming van deze kwetsbare groep laat veel te wensen over en de Nationaal Rapporteur maakt zich hier dan ook zorgen over.[73]

70 Nationaal Rapporteur, nog niet gepubliceerd (Vertrouwen in Veerkracht).

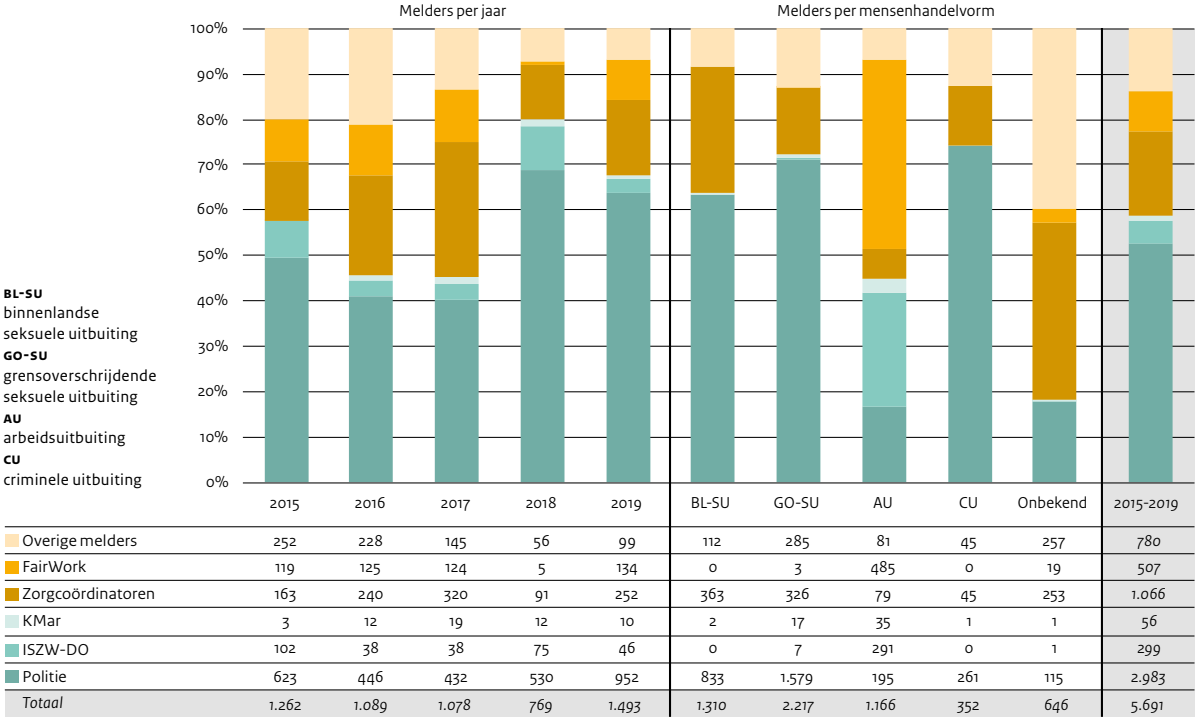
71 Website nrc, https://www.nrc.nl/nieuws/2020/01/13/2500-kwetsbare-jonge-asielzoekers-verdwenen-a3986602 (geraadpleegd 27 juli 2020).

72 *Kamerstukken II* 2019/20, Aanhangsel van de handelingen, 1730.

73 In de Dadermonitor mensenhandel die in december 2020 uitkomt, wordt nog dieper ingegaan op deze problematiek en de naar aanleiding hiervan opgestarte Analyse Proeftuin Migratie het vertrek met onbekende bestemming van amv's. Voor dit onderzoek zijn data van de migratieketen over het vertrek met onbekende bestemming van amv's tussen 2015 en 2018 geanalyseerd.

2.6 Melders van de vier groepen slachtoffers

Het aantal meldingen dat CoMensha binnenkrijgt is groter dan het totaal aantal unieke slachtoffers, omdat één slachtoffer door meerdere instanties kan worden gemeld bij CoMensha. Zo is er over de 5.060 bij CoMensha gemelde unieke slachtoffers in 2015-2019 in totaal 5.691 keer gemeld.[74] In Figuur 2.11 zijn de melders weergegeven van deze meldingen, zowel per jaar als per vorm van mensenhandel. De mintgroene melders zijn opsporingsinstanties: de Nationale Politie, de KMar en ISZW-DO. De geel-bruine melders zijn zorgcoördinatoren, de ngo FairWork en de restcategorie overige melders. Onder die laatste groep melders vallen (met name) opvang- en zorginstellingen, overige ngo's, overheidsorganisaties, juridische dienstverlening en particulieren.[75]



	2015	2016	2017	2018	2019	BL-SU	GO-SU	AU	CU	Onbekend	2015-2019
Overige melders	252	228	145	56	99	112	285	81	45	257	780
FairWork	119	125	124	5	134	0	3	485	0	19	507
Zorgcoördinatoren	163	240	320	91	252	363	326	79	45	253	1.066
KMar	3	12	19	12	10	2	17	35	1	1	56
ISZW-DO	102	38	38	75	46	0	7	291	0	1	299
Politie	623	446	432	530	952	833	1.579	195	261	115	2.983
Totaal	1.262	1.089	1.078	769	1.493	1.310	2.217	1.166	352	646	5.691

Figuur 2.11 Meldingen van slachtoffers uitgesplitst naar melder, per vorm van mensenhandel en per jaar 2015-2019 (N=5.691)[76]

Bron: CoMensha-databestanden

74 Hierbij wordt alleen uitgegaan van dubbele meldingen in hetzelfde jaar tussen de verschillende groepen melders zoals die in Figuur 2.11 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.

75 Meldingen door het EMM zijn in deze figuur niet weergegeven, omdat het geen officiële melder is (zie §2.3 en §2.3.1 voor verdere toelichting). In 2019 zijn 94 slachtoffers o.a. via het Openbaar Ministerie (OM) in de CoMensha-registratie terecht gekomen. Het betrof automatische B8-brieven met sepotbeslissen van slachtoffers die al door de politie gemeld waren. Deze zijn dus niet als meldingen van het OM meegenomen in de figuur.

Stijging van het aantal meldingen van melders zonder wettelijke grondslag

Zorgcoördinatoren, ngo's als FairWork, en overige melders mogen een slachtoffer pas bij CoMensha melden na zijn of haar toestemming of die van de ouder/voogd als het gaat om minderjarigen. De meldingen afkomstig van deze melders zijn in de periode 2015-2019 goed voor 38% van alle meldingen (zie Figuur 2.11). Ze nemen gemiddeld 34% voor hun rekening van alle meldingen over binnenlandse seksuele uitbuiting. Verder melden zij 25% van alle meldingen over grensoverschrijdende seksuele uitbuiting, 54% van alle meldingen over arbeidsuitbuiting en 24% van alle meldingen over criminele uitbuiting. Voornamelijk voor arbeidsuitbuiting bestaat voor het verkrijgen van zicht een grote afhankelijkheid van FairWork, een melder zonder wettelijke grondslag. Daaruit blijkt het grote belang van deze groep melders in de signalering en bescherming van slachtoffers van mensenhandel. Het zicht hierop is dan ook onmisbaar voor de vormgeving en monitoring van de (slachtoffergerichte) aanpak van mensenhandel.

Waar het percentage meldingen van melders zonder wettelijke grondslag in 2018 (het jaar waarin de AVG in werking trad) nog drastisch daalde naar 18%, is dit percentage in 2019 weer toegenomen naar 34%. Ook in absolute zin is een positieve ontwikkeling zichtbaar. Het totaal aantal meldingen door melders zonder wettelijke grondslag komt met 485 meldingen in 2019 in de buurt van de aantallen in de jaren voor 2018. Deze stijging is te zien bij alle drie de groepen melders zonder wettelijke grondslag afzonderlijk. Zo is het aantal meldingen van FairWork gestegen van slechts 5 in 2018 naar 134 in 2019. De stijging kan verklaard worden door het feit dat FairWork met CoMensha afspraken heeft gemaakt op welke wijze toch volgens de AVG gemeld kan worden.[76] Het aantal meldingen door zorgcoördinatoren steeg van 91 in 2018 naar 252 in 2019. Dat bereikt nog niet het aantal van 2017 (320 meldingen), terwijl het aantal zorgcoördinatoren juist is gestegen. Het aantal meldingen door overige instanties nam toe van 56 in 2018 naar 99 in 2019. Dit zijn in 97% van de gevallen meldingen van Vluchtelingenwerk.

Daling van het aantal ISZW-DO-meldingen

ISZW-DO meldt logischerwijs vrijwel alleen slachtoffers van arbeidsuitbuiting. Van alle meldingen van arbeidsuitbuiting neemt ISZW-DO gemiddeld 24% voor haar rekening. Ten opzichte van 2018 is het aantal meldingen vanuit ISZW-DO gedaald van 75 meldingen naar 46. Daarmee gaat het in 2019 nog maar om 16% van alle 282 gemelde slachtoffers van arbeidsuitbuiting (zie Figuur 2.7).

HET WERKPROCES VAN ISZW-DO

Per 1 januari 2019 werkt ISZW-DO met een Operationeel Informatiepunt Mensenhandel (OICM). Het OICM vormt het punt waar alle meldingen en signalen van arbeidsuitbuiting binnenkomen.[77] Het proces rondom intake en aangifte is daarmee centraal georganiseerd, zodat een goede registratie plaatsvindt van de meldingen, intakes en aangiften. Zo ontstaat beter zicht op de aard en omvang van de meldingen die ISZW-DO krijgt. Doordat gecertificeerde rechercheurs verbonden aan het OICM tools en coaching krijgen aangereikt om een goed verhoor af te nemen, kan een kwaliteitsslag worden gemaakt.[78]

ISZW-DO geeft aan dat het lage percentage meldingen veroorzaakt wordt door de recente daling van het aantal meldingen dat bij ISZW-DO binnenkomt. Uit informatie

76 Schriftelijke informatie FairWork, d.d. 17 juli 2020.
77 Programma Samen tegen mensenhandel, p. 21.
78 Schriftelijke informatie ISZW-DO, d.d. 28 juli 2020 en 29 juli 2020.

van ISZW-DO blijkt dat het OICM in 2019 65 meldingen heeft ontvangen over 83 personen. Van die 83 personen is met 66 een intakegesprek gevoerd. De andere personen bleken niet benaderbaar of wilden geen gesprek. In 46 van deze gevallen heeft een rechercheur de bedenktijd aangeboden aan het slachtoffer en is die geaccepteerd, waarna het slachtoffer is gemeld aan CoMensha. In de overige 20 gevallen was geen sprake van de geringste aanwijzing van mensenhandel. De meeste meldingen kwamen uit de regio's Noord- en Zuid-Holland.

Zoals ook in vorige slachtoffermonitors werd opgemerkt, valt het aantal slachtoffers dat ISZW-DO signaleert tegen. Ook al zegt het geringe aantal meldingen van ISZW-DO niks over de kwaliteit van de verdere afhandeling en opsporing van meldingen; het is zorgwekkend dat de belangrijkste opsporingsinstantie voor arbeidsuitbuiting slechts een beperkte rol speelt in het signaleren en melden van slachtoffers van arbeidsuitbuiting. De te beschermen groep mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt is groot, zo laat ook de COVID-19 crisis opnieuw zien. De huidige inspanningen blijken niet afdoende om deze groep goed in kaart te brengen. ISZW-DO en andere toezichthoudende instanties dienen hun inspanningen daarom te intensiveren en op zoek te gaan naar proactieve en nieuwe methoden om zicht op en inzicht in deze groep te verschaffen.

FairWork en ISZW-DO lijken andere slachtoffers te melden: ISZW-DO meldt een vrij heterogene groep slachtoffers met verschillende herkomstregio's, terwijl 88% van de meldingen van FairWork over Europese slachtoffers gaat. Dit verschil lijkt in eerste instantie opmerkelijk. Vanuit informatie van ISZW-DO blijkt echter dat FairWork en ISZW-DO andere criteria hanteren voor het maken van meldingen. ISZW-DO meldt alleen in het geval van de geringste aanwijzing mensenhandel en het aanbieden van de bedenktijd.[79] FairWork daarentegen maakt al een melding arbeidsuitbuiting wanneer er volgens een scorelijst voldoende signalen uitbuiting bestaan binnen drie vooraf opgestelde categorieën.[80] Uit informatie van FairWork blijkt dat vooral veel Europese slachtoffers de organisatie goed weten te vinden en dat zij daardoor automatisch ook weer nieuwe Europese slachtoffers melden.[81] Veel melders vanuit de EU vragen FairWork om hulp bij een snelle oplossing van een probleem op het werk, of een directe verbetering van de arbeidsomstandigheden of ander werk met betere omstandigheden. Die melders zijn vaak niet zo geïnteresseerd in aangifte bij ISZW-DO. Wanneer de aangifte uitblijft ziet ISZW-DO hen niet. FairWork geeft hierbij aan dat over het algemeen de kans klein is dat een aangifte de melders persoonlijk directe verbeteringen oplevert. Daartegenover staat dat zij wel risico lopen hun baan kwijt te raken, wanneer bekend wordt dat zij hebben geklaagd.[82] Dit vraagt om een proactieve houding van alle betrokken partijen om slachtoffers alsnog de hulp en bescherming te bieden die zij behoeven.

Politie is weer de grootste melder

In de periode 2015-2019 is de politie met bijna de helft van alle meldingen de grootste melder. De politie doet het overgrote deel van alle meldingen over slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting (71%), slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (84%) en slachtoffers van criminele uitbuiting (81%). Daarnaast is 19% van alle meldingen over arbeids-

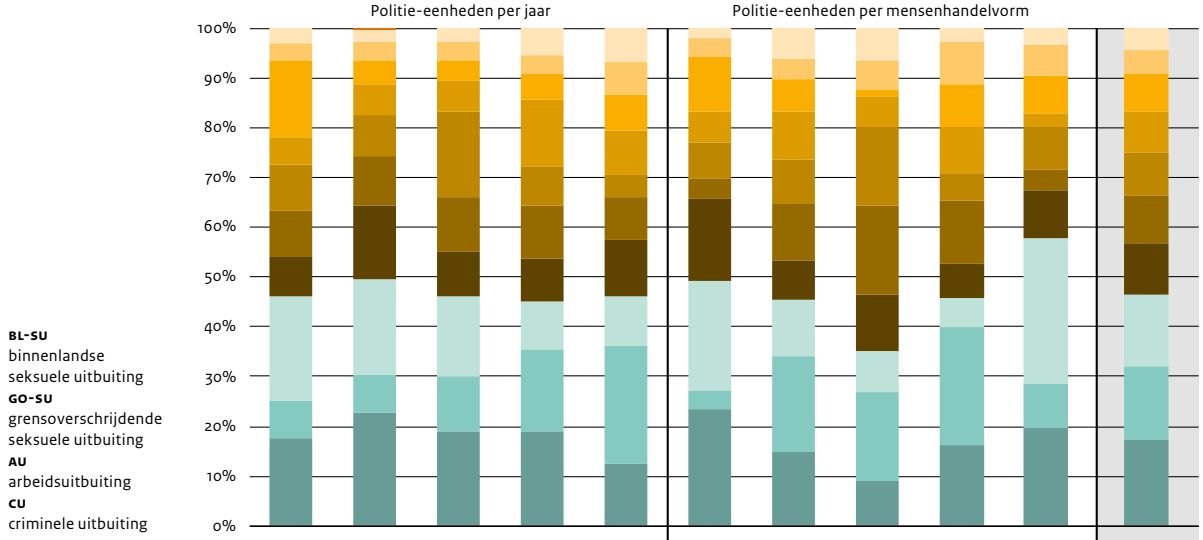
79 Schriftelijke informatie ISZW-DO, d.d. 20 augustus 2020.
80 De drie categorieën die gehanteerd worden zijn: (1) niet of nauwelijks betaald, (2) slechte of hele slechte arbeidsomstandigheden en (3) een vorm van dwang, dus het zich niet kunnen onttrekken aan de situatie; Mondelinge informatie FairWork, d.d. 3 september 2020.
81 Mondelinge informatie FairWork, d.d. 23 juli 2020.
82 Schriftelijke informatie FairWork, d.d. 27 juli 2020.

uitbuiting afkomstig van de politie. De politie is daarmee een bijna even grote melder van arbeidsuitbuiting als de aangewezen opsporingsinstantie voor arbeidsuitbuiting ISZW-DO (24%).

Tussen 2015 en 2017 is het aantal meldingen afkomstig van de politie – zowel absoluut als relatief – sterk afgenomen (van 623 meldingen in 2015 naar 432 in 2017). Deze daling zette overigens al eerder in en hierover is dan ook herhaaldelijk gerapporteerd.[83] In 2018 meldde de politie voor het eerst weer meer slachtoffers van mensenhandel. In 2019 steeg het aantal meldingen door de politie flink: van 530 meldingen in 2018 naar 952 meldingen in 2019, een toename van 80%. Dit komt vooral door de sterke toename in het aantal meldingen over Afrikaanse slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting: van 261 in 2018 naar 519 in 2019; een toename van 99%. En ook van criminele uitbuiting: van 20 in 2018 naar 141 in 2019; een toename van 605%. Het aantal door de politie gemelde niet-Afrikaanse slachtoffers van criminele uitbuiting is ook gestegen: van 13 in 2018 naar 32 in 2019.

2.6.1 Regionale politiemeldingen

Het komt voor dat slachtoffers in hetzelfde jaar meer dan eens zijn gemeld door verschillende regionale politie-eenheden. In Figuur 2.12 gaat het daarom om 3.046 (in plaats van 2.984, zie Figuur 2.11) politiemeldingen, weergegeven naar regionale politie-eenheid, zowel per jaar als per vorm van mensenhandel.



	2015	2016	2017	2018	2019	BL-SU	GO-SU	AU	CU	Onbekend	2015-2019
Landelijk	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Limburg	19	12	12	30	66	18	97	13	7	4	139
Noord-Holland	23	16	17	21	64	32	68	11	23	7	141
Zeeland-West-Brabant	97	22	18	28	69	91	109	3	22	9	234
Midden-Nederland	34	27	27	75	88	54	157	12	25	3	251
Den Haag	60	38	75	42	44	58	146	31	14	10	259
Amsterdam	58	45	48	59	84	37	183	35	34	5	294
Oost-Nederland	50	66	40	48	111	137	127	22	18	11	315
Rotterdam	131	86	70	53	95	186	184	16	15	34	435
Noord-Nederland	48	35	48	91	233	31	317	35	62	10	455
Oost-Brabant	112	102	84	104	120	198	240	18	43	23	522
Totaal	*632*	*450*	*439*	*551*	*974*	*842*	*1.629*	*196*	*263*	*116*	*3.046*

Figuur 2.12 Politiemeldingen van slachtoffers uitgesplitst naar politie-eenheid en per vorm van mensenhandel en per jaar 2015-2019 (n=3.046)

Bron: CoMensha-databestanden

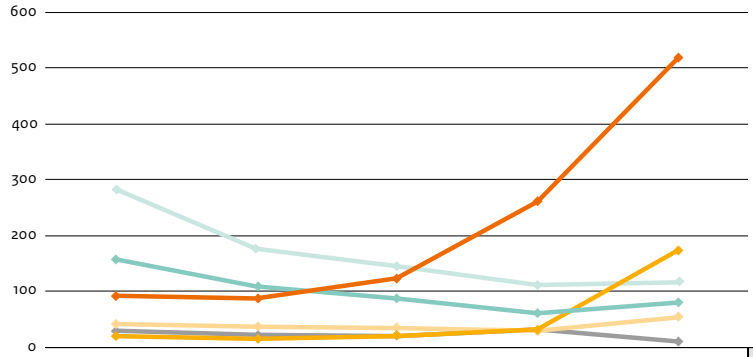
83 In 2013 meldde de politie voor het eerst aanzienlijk minder slachtoffers dan in het jaar ervoor: Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), p. 50.

De laatste kolom in de Figuur 2.12 (2015-2019) toont dat de regionale politie-eenheden Oost-Brabant, Noord-Nederland en Rotterdam veel meer slachtoffers bij CoMensha melden dan de andere eenheden: gemiddeld tussen de 85 en 105 slachtoffers per jaar. Opvallend is de stijging in het aantal meldingen door de regio Noord-Nederland: van 35 meldingen in 2015 naar verreweg de meeste meldingen van alle regio's in 2019 (233 meldingen). Die stijging komt grotendeels door het groot aantal aangiften van vreemdelingen. Dit heeft te maken met de Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA) vestiging in Ter Apel, waar asielzoekers zich bij binnenkomst in Nederland melden. Een groot deel van de vreemdelingen die bij binnenkomst een aangifte mensenhandel doet met een beroep op de B8-regeling zien we dus terug in de cijfers van Noord-Nederland, die de aangiften opneemt.[84] De Landelijke Eenheid meldt vrijwel nooit slachtoffers, ook niet in 2019. Dit is opmerkelijk in het licht van de ambitie om jaarlijks het streefcijfer te verhogen zoals geformuleerd in het Tactisch programma mensenhandel van het Landelijk Parket en de Landelijke Eenheid 2018/2019.

In de vorige slachtoffermonitor werd opgemerkt dat de verschillen tussen de regionale politie-eenheden het grootst zijn bij binnenlandse seksuele uitbuiting.[85] Dit is nog steeds het geval: ongeveer driekwart (n=612) van alle politiemeldingen over binnenlandse seksuele uitbuiting in 2015-2019 is afkomstig van slechts vier eenheden (Rotterdam, Oost-Brabant, Zeeland-West-Brabant en Oost-Nederland). In een eerdere slachtoffermonitor leidde onder andere deze bevinding tot de aanbeveling extern onderzoek te laten verrichten naar de achtergrond van die verschillen. Daarbij kon dan ook in beeld gebracht worden welke problemen de politie-eenheden ondervinden bij het opsporen van mensenhandel en welke randvoorwaarden noodzakelijk zijn om deze problemen te overkomen.[86] Een dergelijk extern onderzoek heeft tot op heden nog niet plaatsgevonden. Omdat een grote verantwoordelijkheid voor de aanpak van mensenhandel ligt bij gemeenten, burgemeesters en veiligheidsregio's, is het van groot belang om beter zicht te krijgen op (knelpunten in) de aanpak van mensenhandel op regionaal niveau. Dit onderstreept nogmaals het belang van het onderzoek zoals door de Nationaal Rapporteur beoogd.

Figuur 2.13 laat tot slot de ontwikkeling zien van het totaal aantal slachtoffers gemeld door de politie per vorm van mensenhandel in de jaren 2015-2019.

84 Sinds de oprichting van het LCC in september 2019 worden de aangiften niet meer persoonlijk door de AVIM Noord-Nederland opgenomen.
85 Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), Hoofdstuk 3.
86 Nationaal Rapporteur, 2018 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 131-132.



	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
Onbekend	29	23	20	32	11	115
Arbeidsuitbuiting	41	36	35	30	53	195
Criminele uitbuiting	20	15	20	33	173	261
Binnenlandse seksuele uitbuiting	283	176	145	112	117	1.085
Grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (niet-Afrikaans, met name Europees)	157	108	88	62	80	495
Grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (Afrikaans)	93	88	124	261	519	1.085
Totaal	623	446	432	530	953	2.984

Figuur 2.13 Politiemeldingen van slachtoffers uitgesplitst naar vorm van mensenhandel, per jaar 2015-2019 (n=2.984)

Bron: CoMensha-databestanden

Het is nog eens opvallend dat het aantal politie-meldingen van Afrikaanse slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting bijna verdubbeld is in 2019. Het aantal door de politie gemelde slachtoffers van criminele- en arbeidsuitbuiting is ook flink gestegen. Het aantal door de politie gemelde slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting is in 2019 ongeveer hetzelfde als in 2018. Het aantal niet-Afrikaanse slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting is licht toegenomen. Toch zijn die aantallen nog lang niet op het niveau van 2015, voor de daling inzette in het aantal gemelde slachtoffers van deze vormen van mensenhandel. Aandacht voor deze groepen slachtoffers is dus nog steeds noodzakelijk. Het aantal slachtoffers waarbij de vorm van mensenhandel onbekend was, is flink afgenomen met 66%. De Nationaal Rapporteur vindt het positief dat ook de politie vollediger is gaan registreren en melden. Een continuering van deze ontwikkeling verbetert het zicht op de aard en omvang van mensenhandel en leidt tot een effectievere bescherming van slachtoffers.

2.7 Conclusie

Het meemaken van mensenhandel is een zeer ernstige gebeurtenis die grote invloed kan hebben op het leven van slachtoffers. In deze monitor is vermeld hoeveel en welke slachtoffers in de periode van 2015-2019 aan CoMensha zijn gemeld. Hiermee geeft de monitor een update van de aard en omvang van slachtofferschap van mensenhandel.

Veel ontwikkelingen beschreven in de vorige slachtoffermonitor hebben zich voortgezet. Er is in 2019 wel sprake van één duidelijke trendbreuk: de grote stijging in het aantal meldingen. Daarnaast is steeds meer bekend over de sectoren en subsectoren waarin mensenhandel plaatsvindt. Hiermee lijkt er meer bewustwording te zijn van slachtofferschap van mensenhandel, wat de Nationaal Rapporteur toejuicht. Om definitieve verklaringen te kunnen geven over de

toename in het aantal meldingen is het noodzakelijk om meer te weten over de inhoud van de meldingen. Kwalitatieve analyse van de meldingen kan hiervoor een uitkomst bieden. Het is bovendien van belang dat continu aandacht is voor bewustwording rondom slachtofferschap en het zicht op aard en omvang van mensenhandel. Bovendien is het belangrijk dat professionals oog hebben voor de meest kwetsbare groepen slachtoffers. De komende jaren wordt dit des te meer van belang in het licht van de recente COVID-19-uitbraak. Deze crisis heeft vernieuwde vormen van slachtofferschap met zich meegebracht, en de meest kwetsbaren zijn nog verder de kwetsbaarheid in gedrukt.

Deze monitor illustreert een aantal van deze kwetsbare groepen. Zo blijkt uit de resultaten dat er nog geen concreet inzicht is in achterliggende mechanismen en verklarende factoren voor het slachtofferschap van buitenlandse slachtoffers van mensenhandel. De groep Dublinclaimanten is enorm gestegen, maar deze zaken stranden vrijwel altijd voortijds, en inzicht in slachtofferschap ontbreekt. Eenzelfde tendens geldt voor seksuele uitbuiting in de minder zichtbare sectoren. Al jarenlang speelt seksuele uitbuiting zich in toenemende mate af in de straatprostitutie, thuisprostitutie, escort/hotelprostitutie en 'overige sectoren', zoals massage-/beautysalons en webcamseks. Dit maakt slachtoffers extra kwetsbaar, terwijl zicht op hoe slachtofferschap er daadwerkelijk uitziet beperkt is. Ditzelfde geldt voor arbeidsuitbuiting, waarvan geconcludeerd moet worden dat de betreffende opsporingsinstanties de groep slachtoffers slechts zeer beperkt in beeld heeft. Tot slot raken minderjarige slachtoffers uit beeld. Deze ontwikkelingen schreeuwen om verklaringen. Om de meest kwetsbare groepen bovendien optimaal te kunnen beschermen, is verdiepend inzicht in de omstandigheden waarin zij uitgebuit worden cruciaal.

Voor structureel en optimaal zicht op aard en omvang van slachtofferschap van mensenhandel is een stevige professionele infrastructuur noodzakelijk, waarbinnen professionals signalen van mensenhandel herkennen en hier adequaat op kunnen reageren. Het is van groot belang dat die infrastructuur regionaal stevig ingebed is, bijvoorbeeld binnen de informatie en professionele organisatie van de politie, de Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC), de regiotafels mensenhandel en bij de zorgcoördinatoren. Lokale initiatieven zijn van immens belang voor regionaal en gedetailleerd inzicht in de locaties waar uitbuiting daadwerkelijk plaatsvindt. Door duurzaam leren en ontwikkelen, wordt het zicht verbeterd op aard en omvang van de hele groep slachtoffers van mensenhandel en van de meest kwetsbaren onder hen. Hiermee wordt het mogelijk om optimale bescherming en zorg te bieden aan slachtoffers.

Ondanks het feit dat sprake is van een verbetering in het doen van meldingen, tonen de cijfers van de huidige monitor aan dat een aantal zorgpunten onverminderd van kracht blijven. Dit resulteert in drie aanbevelingen, die aansluiten op en een verdieping geven aan de aanbevelingen van de slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018.

CASUS 4

Het verhaal van Sammy (43 jaar)[1]

Sammy heeft een lastige jeugd gehad. Tijdens de geboorte had ze een zuurstoftekort, waardoor ze een hersenbeschadiging heeft opgelopen. Dit is waarschijnlijk de reden dat ze een licht verstandelijke beperking heeft. Ze is gediagnosticeerd met PDD-NOS, een vorm van autisme, waardoor zij op school moeite had om mee te komen. Ook is zij hierdoor makkelijker te beïnvloeden dan leeftijdsgenoten, en dat maakt haar kwetsbaar.

Als Sammy begin dertig is, verruilt ze haar begeleidwonenlocatie voor een woning waar ze met haar vriend gaat samenwonen. De relatie houdt echter geen stand. In deze periode ontmoet zij Jessica, met wie ze vriendinnen wordt. Na verloop van tijd verandert er iets. Jessica haalt Sammy over om seksafspraken te hebben tegen betaling. Sammy stemt hiermee in; ze is onzeker en wil er graag bij horen. Ze heeft de neiging om alles te doen wat mensen haar vragen, omdat ze de gevolgen van haar gedrag niet goed kan overzien. Bovendien is Jessica haar vriendin en die vertrouwt ze. Voor ze het weet rolt Sammy de wereld in van het escortwerk.

Jessica maakt de afspraken via advertenties op websites als Marktplaats, Seksjobs en Speurders. Ook zorgt Jessica ervoor dat er foto's worden gemaakt van Sammy, onderhoudt zij Sammy's profiel en zorgt zij ervoor dat haar advertenties altijd bovenaan staan en goed zichtbaar zijn op de website. Alle contacten en afspraken met de klanten gaan via Jessica. Zij bepaalt hoe vaak Sammy seks moet hebben en met wie, welke seksuele handelingen ze verricht en welke kleding Sammy moet dragen. Ook regelt ze alle betalingen.

Sammy moet uiteindelijk dagelijks vijf tot tien klanten zien en pauzes heeft ze bijna niet meer. Jessica dwingt Sammy zich ziek te melden bij de sociale werkplaats waar ze ook nog werkt, zodat ze nog meer klanten kan zien. Omdat Sammy zo veel moet werken, verliest ze langzaam haar vrienden en familie. Ze raakt in een sociaal isolement en kan niet meer terugvallen op haar netwerk nu ze het moeilijk heeft. Haar kwetsbaarheid wordt daardoor alleen nog maar vergroot.

In het begin krijgt Sammy nog een deel van haar verdiensten, maar dat wordt steeds minder en uiteindelijk incasseert Jessica al Sammy's geld. Soms houdt Sammy stiekem wat geld achter of ziet zij tussendoor een klant op eigen initiatief. Met dat geld kan ze dan boodschappen doen. Niet alleen spendeert Jessica de opbrengsten van Sammy's escortactiviteiten, ook gebruikt ze Sammy's accountgegevens en wachtwoorden van online webshops om allerlei spullen te kopen. Op het moment dat Jessica op zichzelf gaat wonen, gebruikt ze Sammy's accounts en bankgegevens om apparaten te kopen voor in haar nieuwe huis. Jessica leidt een luxe leven op kosten van Sammy, die steeds dieper in de schulden raakt.

---

1 De beschreven casus is op het moment van uitkomen van deze monitor nog niet onherroepelijk.

Omdat Sammy wel aanvoelt dat er misbruik van haar wordt gemaakt, trekt zij een aantal keer bij Jessica aan de bel. Zo stuurt zij appjes waarin zij aangeeft dat ze stress heeft. Ze vraagt of Jessica rekening kan houden met het feit dat ze PDD-NOS heeft en daardoor soms moeite heeft met flexibel zijn. Ook vraagt Sammy meer tijd tussen twee klanten, zodat de klanten elkaar niet tegenkomen en zij zich kan opfrissen en iets kan eten. Jessica vindt dit maar gezeur. Wanneer Sammy ook klanten moet gaan zien die gewelddadig zijn, zegt ze een aantal keer tegen Jessica dat ze liever wil stoppen met de prostitutie. Jessica dreigt dan dat ze Sammy gaat aangeven bij de Belastingdienst voor fraude of diefstal. Bovendien zet Jessica Sammy onder druk om geen aangifte te doen van de mishandeling door de gewelddadige klanten. Sammy wordt steeds banger.

Wanneer een klant van Sammy onwel wordt terwijl hij bij haar in de woning is, roept Sammy de hulpdiensten op. De politie komt ter plaatse en Sammy vertelt het hele verhaal. Ze geeft aan dat ze zich erg onveilig voelt bij Jessica. Hieruit ontstaat de verdenking dat Sammy seksueel uitgebuit wordt.

Tijdens een latere doorzoeking in het huis van Jessica worden de gekochte spullen gevonden. Ook vindt de politie er allerlei dure luxeproducten, gekocht met het geld van Sammy. Het verhaal van Sammy wordt volledig ondersteund door talloze WhatsApp berichten die door de jaren heen gestuurd zijn tussen Sammy en Jessica. Jessica wordt veroordeeld voor mensenhandel. Ze krijgt drie jaar gevangenisstraf, een contactverbod en ze moet een schadevergoeding betalen om de inkomsten van de prostitutiewerkzaamheden, de gekochte spullen en de immateriële schade te vergoeden.

3 Aanbevelingen

AANBEVELING 1

Verbeter het inzicht in het slachtofferschap van mensenhandel van buitenlandse slachtoffers met een Dublinstatus

De Nationaal Rapporteur beveelt de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en de minister van Buitenlandse Zaken aan om het slachtofferschap van buitenlandse slachtoffers van mensenhandel met een Dublinstatus concreet inzichtelijk te maken en om effectief beleid te ontwikkelen om die slachtoffers te beschermen.

De stijging van het aantal meldingen over buitenlandse slachtoffers met een Dublinstatus onderschrijft de problematiek en kwetsbaarheden van deze slachtoffers meer dan ooit. Vorig jaar deed de Nationaal Rapporteur al de aanbeveling om in Europees verband onderzoek te doen naar de onderliggende mensenhandelgerelateerde oorzaken van en mechanismen achter de toestroom van buitenlandse slachtoffers van mensenhandel met een Dublinstatus en daarbij effectief beleid te ontwikkelen dat is gericht op het bestrijden hiervan. Tot op heden heeft dit onderzoek niet plaatsgevonden en ontbreekt kennis over de achtergrond van deze vorm van slachtofferschap. De aanbeveling is dan ook onverminderd van toepassing. Daarom doet de Nationaal Rapporteur een hernieuwde oproep om internationaal onderzoek te starten. Het onderzoek kan in kaart brengen wat de aard en omvang is van het slachtofferschap van buitenlandse slachtoffers van mensenhandel. Ook de achterliggende verklarende factoren en de mogelijke rol van de georganiseerde misdaad hierin dienen daarbij te worden onderzocht. Nederlandse partijen, zoals het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel en in het buitenland gestationeerde Nederlandse liaisons van het Openbaar Ministerie en de Nationale Politie, kunnen daarin een rol spelen in samenwerking met internationale opsporingsinstanties en andere relevante organisaties, zoals ngo's en intergouvernementele organisaties. Bijvoorbeeld door gericht data te verzamelen over het fenomeen en door het internationale netwerk en de internationale samenwerking te versterken. Verdiepend inzicht in het slachtofferschap is essentieel om effectiever om te gaan met aangiften van slachtoffers en om daders beter te kunnen opsporen. De uitbuiting van die slachtoffers vindt vaak deels of geheel in het buitenland plaats, maar komt pas in Nederland in beeld bij autoriteiten. Internationale samenwerking is essentieel. Zowel om inzicht te verwerven als om een effectieve integrale aanpak op te zetten die slachtoffers beschermt, deze grensoverschrijdende vorm van criminaliteit verstoort, en daders aanpakt. De Nationaal Rapporteur wijst daarbij met klem op de inspanningsplicht van Nederland om de bescherming van die groep slachtoffers te vergroten en hun kwetsbaarheden te verkleinen.

AANBEVELING 2

Geef prioriteit aan de integrale aanpak van binnenlandse seksuele uitbuiting in de minder zichtbare sectoren en focus daarbij op de jonge slachtoffergroep

De Nationaal Rapporteur beveelt de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan om zicht te verschaffen in binnenlandse seksuele uitbuiting die plaatsvindt in de minder zichtbare sectoren, om prioriteit te geven aan de integrale aanpak hiervan, en om zich hierbij te richten op de jonge slachtoffergroep.

Het aandeel van de seksuele uitbuiting die zich afspeelt in de minder zichtbare sectoren neemt al jarenlang toe. Seksuele uitbuiting vindt tegenwoordig vrijwel uitsluitend plaats in deze minder zichtbare sectoren. Concreet inzicht in het slachtofferschap en de werkwijzen van daders van seksuele uitbuiting in bijvoorbeeld de thuisprostitutie en de escort- en hotelprostitutie is van groot belang om volledigere inzicht te krijgen in seksuele uitbuiting in Nederland en om een effectieve integrale aanpak te kunnen vormgeven.

De meeste aandacht moet daarbij uitgaan naar de meest kwetsbare, en tevens grote, groep van adolescente en minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting. Sinds de vergelijkbare aanbeveling uit de vorige slachtoffermonitor, neemt het zicht op de groep minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting verder af. Dit is onacceptabel. Het onderstreept met onverminderde kracht het belang om richtinggevende initiatieven te ontwikkelen en specifieke prioritaire (beleids)aandacht te geven aan die groep slachtoffers. Het is hierbij zowel belangrijk om jong slachtofferschap te voorkomen en al ontstane uitbuitingssituaties te signaleren en stoppen, als om passende hulp te bieden waarbij revictimisatie zoveel mogelijk wordt voorkomen. Voor een effectieve integrale aanpak is het bovendien van belang om aard en omvang van slachtofferschap op zowel landelijk als regionaal niveau in kaart te brengen. Lokale initiatieven zijn essentieel om gedetailleerd zicht te krijgen op seksuele uitbuiting op de locatie waar het daadwerkelijk plaatsvindt. Dit stelt veiligheidsregio's, gemeenten en individuele professionals, zoals zorgcoördinatoren, in staat om vorm te geven aan hun verantwoordelijkheden in de aanpak van mensenhandel.

AANBEVELING 3

Verbeter het inzicht in en de bewustwording over technologische ontwikkelingen die een rol spelen bij binnenlandse seksuele uitbuiting

De Nationaal Rapporteur beveelt de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan om, in lijn met internationale ontwikkelingen en onderzoek, de rol in kaart te brengen van technologie bij binnenlandse seksuele uitbuiting.

De online en offline wereld zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Daarom is bewustwording over technologische ontwikkelingen bij professionals in de aanpak van mensenhandel van groot belang. Technologische mogelijkheden tot wereldwijde verbinding, communicatie en samenwerking worden misbruikt door daders van seksuele uitbuiting. Bovendien kan gebruik van technologie de kwetsbaarheid van slachtoffers vergroten. Het is belangrijk om continu aandacht te hebben voor de bescherming van de meest kwetsbare slachtoffers. Inzicht in de aard en omvang van de door technologie gedreven problematiek is essentieel voor een effectieve integrale aanpak van seksuele uitbuiting. Naast de fysieke locatie waar uitbuiters, klanten en slachtoffers elkaar ontmoeten, is het belangrijk om terug te gaan naar waar vraag en aanbod elkaar initieel hebben gevonden. Daarvoor is zicht noodzakelijk op online platforms, zoals sociale media, gaming-platforms en online betaalsystemen. Het is bovendien essentieel om zicht te hebben op de infrastructuur van vraag en aanbod, op communicatie tussen dader en slachtoffer, op manieren waarop daders slachtoffers online controleren en manipuleren, en op wijzen waarop online geldzaken geregeld worden. Zo kunnen slachtoffers maximaal worden beschermd en daders effectief worden opgespoord.

De Nationaal Rapporteur onderstreept hierbij het belang van het (door)ontwikkelen van (online) preventie-, opleidings- en voorlichtingsprogramma's voor professionals in de aanpak. Hiermee is technologie ook een kans in de ontwikkeling van kennis en bewustwording en in de versterking van de aanpak. En in de ontwikkeling van preventieve maatregelen om vermoedelijke daders te ontmoedigen en de weerbaarheid van vermoedelijke slachtoffers en hun ouders en verzorgers duurzaam te stimuleren en versterken. De Nationaal Rapporteur benadrukt dat seksuele uitbuiting ook seksueel geweld is, voor zowel minderjarige als meerderjarige slachtoffers, en dat een aanzienlijk deel van die zaken zich (deels) online afspeelt. Het is van belang om die problematiek integraal te benaderen.

Literatuurlijst

Dell, N.A., Maynard, B.R., Born, K.R., Wagner, E., Atkins, B., & House, W. (2019). Helping survivors of human trafficking: A systematic review of exit and postexit interventions. *Trauma, Violence & Abuse, 20*(2), 183-196. https://doi.org/10.1177/1524838017692553

Cannon, A.C., Arcara, J., Graham, L.M., & Macy, R.J. (2018). Trafficking and health: A systematic review of research methods. *Trauma, Violence & Abuse, 19*(2), 159-175. https://doi.org/10.1177/1524838016650187

Centrum Kinderhandel Mensenhandel (2020). *Dader of slachtoffer? Criminele uitbuiting; verkenning onder Nederlandse scholen*. CKM.

Children's Commissioner (2019). *Keeping kids safe*. Children's Commissioner for England.

Cho, Y., Gamo, M.D., Park, G., & Lee, H. (2018). Characteristics of victims of trafficking in persons and determinants of police reports of victims in ASEAN countries. *Asia Pacific Journal of Multidisciplinary Research, 6*(2), 101-112.

Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development (2020). *Organ Transplant Tourism*. Council of Europe.

Jobe, A. (2010). *The causes and consequences of re-trafficking: Evidence from the IOM Human Trafficking Database*. International Organization for Migration.

Milam, M., Borrello, N., & Pooler, J. (2017). The survivor-centered, trauma-informed approach. *US Attorneys Bulletin, 65*, 39-43.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2014). *Mensenhandel in en uit beeld II. Cijfermatige rapportage 2008-2012*. Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2016). *Monitor mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015*. Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2016). *Prostitutie en mensenhandel*. Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2016). *Slachtoffermonitor mensenhandel 2011-2015*. Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2017). *Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016*. Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2018). *Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017*. Nationaal Rapporteur.

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

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (nog niet gepubliceerd). *Vertrouwen in Veerkracht. Een casuïstiekonderzoek naar (de aanpak van) seksueel geweld tegen jonge vrouwen in Amsterdam*. Nationaal Rapporteur.

Organization for Security and Co-operation in Europe and Tech Against Trafficking (OSCE) (2020). *Leveraging innovation to fight trafficking in human beings: A comprehensive analysis of technology tools*. OSCE.

Reid, J., & Fox, B. (2020). Human trafficking and the Darknet: Technology, innovation, and evolving criminal justice strategies. In: B. Fox et al. (Eds.), *Science Informed Policing* (p.p. 77-94). Springer.

Richards, T.A. (2014). Health implications of human trafficking. *Nursing for Women's Health, 18*(2), 155-162. https://doi.org/10.1111/1751-486X.12112

United Nations Office on Drugs and Crime & Dutch National Rapporteur on Trafficking in Human Beings and Sexual Violence against Children (2017). *Research brief: Monitoring Target 16.2 of the United Nations' Sustainable Development Goals. A multiple systems estimation of the numbers of presumed human trafficking victims in the Netherlands in 2010-2015 by year, age, gender, form of exploitation and nationality*. UNODC.

Wall, D. (2019). *Human trafficking as cybercrime?* [PowerPoint slides]. UNODC conference Trafficking in Persons and Internet Technologies.

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

Wie is de Nationaal Rapporteur?

De Nationaal Rapporteur is Herman Bolhaar. Het instituut Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen bestaat uit de Nationaal Rapporteur en een team van deskundige en bevlogen medewerkers met een multidisciplinaire achtergrond.

Wat doet de Nationaal Rapporteur in de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen?

De Nationaal Rapporteur onderzoekt de aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen in Nederland. In de thematische onderzoeken en regelmatig verschijnende monitors ligt de nadruk op het volgen en verbeteren van de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. Op basis van deze onderzoeken en informatie uit verschillende bronnen adviseert de Nationaal Rapporteur de nationale en lokale overheid, andere bestuursorganen, internationale organisaties en organisaties in de uitvoering over hoe zij mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen kunnen voorkomen en bestrijden.

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

Oktober 2020