



Nationaal Rapporteur Mensenhandel  
en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Slachtoffermonitor  
mensenhandel  
2016–2020

mensenhandel

H.J. Bolhaar

*Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen*

Roos Broere (senior onderzoeker)

Suze Hageman (onderzoeker)

Annabelle Kuipers (onderzoeker/projectleider van deze publicatie)

Dyonne Pennings (senior adviseur)

Merel Rademaker (adviseur)

## Colofon

Referentie: Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2021).  
*Slachtoffermonitor Mensenhandel 2016-2020*. Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Postbus 20301

2500 EH Den Haag

070-3704514

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

Grafische en digitale realisatie: Studio Kers

© Nationaal Rapporteur 2021

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

# Inhoud

Management-samenvatting	5
Voorwoord	10
Gebruikte afkortingen	12
Lijst van figuren	14
<b>1 Inleiding</b>	<b>16</b>
<b>CASUS Het verhaal van Marina (23 jaar)</b>	<b>19</b>
<b>2 Signalering</b>	<b>20</b>
2.1 Inleiding	21
2.2 Achtergrond van de cijfers	21
2.2.1 Beperkingen aan de data	21
2.3 Slachtoffers in beeld bij CoMensha	22
2.3.1 Meldingen verschillende vormen van mensenhandel	24
2.3.2 Sectoren van seksuele uitbuiting	27
2.3.3 Sectoren van arbeidsuitbuiting	28
2.3.4 Sectoren van criminele uitbuiting	33
2.3.5 Persoonskenmerken van de vier groepen slachtoffers	35
2.3.6 Melders van de vier groepen slachtoffers	38
2.3.7 Regionale politiemeldingen	41
2.4 Slachtoffers in beeld bij de IND	43
2.4.1 Vreemdelingrechtelijke bescherming buitenlandse slachtoffers	43
2.4.2 Aanbiedingen van de bedenktijd en aanvragen voor verblijf	44
2.4.3 Persoonskenmerken van slachtoffers in beeld bij de IND	52
2.5 Conclusie	54
<b>Kwetsbare arbeidsmigranten in Rotterdam</b>	<b>57</b>
<b>3 Hulpverlening</b>	<b>62</b>
3.1 Inleiding	63
3.2 Achtergrond van de cijfers	63
3.2.1 Gehanteerde definitie van mensenhandel	65
3.2.2 Beperkingen aan de data	65
3.3 Hulpverlening voor minderjarige Nederlandse slachtoffers	66
3.3.1 Vormen van jeugdhulp	67
3.3.2 Verwijzers naar jeugdhulptrajecten	72
3.3.3 Reden beëindiging hulptraject	73

3.4	Hulpverlening voor minderjarige slachtoffers zonder verblijfsstatus	74
3.5	Hulpverlening voor meerderjarige slachtoffers	74
3.5.1	Meerderjarige Nederlandse slachtoffers	75
3.5.2	Meerderjarige slachtoffers zonder verblijfsstatus	78
3.6	Psychologische ondersteuning	79
3.7	Conclusie	81
<b>CASUS</b>	<b>Het verhaal van Liam (15 jaar)</b>	<b>84</b>
<b>4</b>	<b>Herhaald slachtofferschap</b>	<b>85</b>
4.1	Inleiding	86
4.2	Achtergrond van de cijfers	86
4.2.1	Gehanteerde definitie mensenhandel	87
4.2.2	Beperkingen aan de data	87
4.3	Algemene revictimisatie	88
4.4	Specifieke revictimisatie	90
4.5	Type delicten	92
4.6	Slachtoffer- en incidentkenmerken	93
4.7	Conclusie	96
<b>CASUS</b>	<b>Het verhaal van Nina (23 jaar)</b>	<b>98</b>
<b>5</b>	<b>Slot</b>	<b>99</b>
	<b>Literatuurlijst</b>	<b>106</b>
	<b>Bijlage</b>	
B1	Onderzoeksverantwoording	110

# Management- samenvatting

Meer dan ooit is duidelijk dat mensenhandel niet een probleem is dat op zichzelf staat. Dat blijkt uit rapporten die de Nationaal Rapporteur de afgelopen jaren heeft uitgebracht. Deze Slachtoffermonitor mensenhandel 2016-2020 laat dat opnieuw zien.

#### *Opeenstapeling van problemen vraagt om meer passende hulpverlening*

Zo komt de overlap tussen seksueel geweld en (seksuele) uitbuiting ook in deze monitor naar voren. Net als de verwevenheid tussen mensenhandel en andere vormen van (ondermijnende) criminaliteit. Daarnaast is de afgelopen jaren steeds duidelijker geworden hoe slachtofferschap en daderschap van mensenhandel in elkaar kunnen overlopen. Deze opeenstapeling van problemen en de wetenschap dat het meemaken van mensenhandel langdurig ontwrichtende gevolgen kan hebben voor slachtoffers, vraagt om zo vroeg mogelijke signalering, triagering en passende bescherming. De overheid heeft de verantwoordelijkheid en belangrijke taak om hiervoor zorg te dragen. Uit deze slachtoffermonitor blijkt dat Nederland daar nog onvoldoende in slaagt.

Want bijna de helft van de vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel wordt binnen vijf jaar opnieuw slachtoffer van een delict. Vaak ernstige delicten, zoals opnieuw mensenhandel, mishandeling, bedreiging en seksueel geweld. Bovendien blijkt dat beschikbare hulp voor slachtoffers grotendeels afhangt van omstandigheden zoals woongemeente of verblijfsstatus van slachtoffers. Terwijl de geboden hulp juist afhankelijk zou moeten zijn van de behoeften van slachtoffers. Een fundamentele verandering in de aanpak van mensenhandel is nodig.

Dat brengt de Nationaal Rapporteur tot de aanbeveling:

## AANBEVELING

### **Bied gemeenten en professionals een handelingskader om passende hulpverlening te bieden aan alle vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel.**

De Nationaal Rapporteur beveelt de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan om gemeenten in staat te stellen passende hulp te bieden aan slachtoffers van mensenhandel. De Nationaal Rapporteur heeft deze brede aanbeveling verder uitgewerkt in zes concrete handelingsperspectieven. Op die manier biedt hij gemeenten en professionals handvatten om hulp goed te laten aansluiten bij de behoeften van slachtoffers en specifiek bij drie kwetsbare slachtoffergroepen: arbeidsmigranten, minderjarigen en slachtoffers in migratiestromen.

De verantwoordelijke ministeries moeten met wetgeving en beleid de toegang tot zorg voor slachtoffers versoepelen. Bijvoorbeeld bij de overgang tussen verschillende vormen van hulp en in verschillende financieringsstromen voor hulp. Hierbij is het belangrijk om lokaal deskundigheid te garanderen om passende hulp te organiseren en slachtoffers daarnaartoe te verwijzen. Ook moet de dadergerichte aanpak versterkt worden door meer samenwerking met verschillende partijen.

#### *Slachtoffers van mensenhandel*

Deze slachtoffermonitor mensenhandel geeft inzicht in het aantal vermoedelijke slachtoffers dat in de periode 2016-2020 in Nederland in beeld is gekomen. Daarnaast geeft de monitor voor

het eerst een beeld van hulpverlening die slachtoffers ontvangen en is voor het eerst inzichtelijk gemaakt wat hun risico is op herhaald slachtofferschap.

#### INVLOED VAN COVID-19

2020 is door de COVID-19-pandemie in alle opzichten een afwijkend jaar, zowel voor de samenleving als voor de aanpak van mensenhandel. Personen die al kwetsbaar waren kwamen door de beperkende maatregelen vaak in nog benardere situaties terecht. Hierbij kan worden gedacht aan arbeidsmigranten die juist extra moesten werken in de vleessector of in distributiecentra en niet konden terugkeren naar hun eigen land. Of sekswerkers die niet konden werken en beperkt aanspraak konden maken op steunmaatregelen van de overheid. Hoewel causale verbanden niet kunnen worden gelegd, laat deze monitor voor het eerst het effect zien van de pandemie op het aantal gemelde slachtoffers van mensenhandel.

#### *Minder slachtoffers in beeld*

Er zijn in 2020 ruim een kwart minder slachtoffers bij CoMensha gemeld vergeleken met 2019: van 1.334 in 2019 naar 984 in 2020. De verminderde reisbewegingen en beperkingen in de opsporing en signalering door de coronamaatregelen lijken daarvoor gezorgd te hebben. Sommige slachtoffers lijken door de pandemie beter in beeld te zijn gekomen, terwijl andere slachtoffers minder zichtbaar zijn geworden.

Zo zijn er meer gevallen van arbeidsuitbuiting aan het licht gekomen die anders verborgen waren gebleven. Het aandeel arbeidsuitbuiting is in 2020 maar liefst 43% van alle meldingen, ten opzichte van 17% in 2019. De meeste slachtoffers hebben zichzelf bij hulpverleningsinstanties gemeld toen zij door de coronamaatregelen niet alleen hun werk, maar ook hun huisvesting en verblijfsvergunning kwijtraakten. Het is zorgelijk dat deze gevallen niet al veel eerder zijn herkend door opsporingsinstanties.

Slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting zijn minder zichtbaar geworden bij CoMensha. Het aantal meldingen vormt nog maar 11% van het totaal aantal meldingen. Terwijl binnenlandse seksuele uitbuiting naar schatting de meest voorkomende vorm van mensenhandel in Nederland is en minderjarige slachtoffers daarin een groot aandeel hebben.<sup>1</sup> Veel slachtofferschap is onopgemerkt gebleven. Toch is gebleken dat er wel degelijk veel (meer) slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting zijn. Zo heeft de hulpverleningsite Chat met Fier in 2020 meer anonieme slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting geïdentificeerd. Het is zorgelijk dat zij de weg naar hulpverlening en opsporing niet vinden.

Het aantal slachtoffers in beeld van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting en van criminele uitbuiting is ook drastisch gedaald. Van 668 meldingen in 2019, naar 289 in 2020. Deze daling kan worden verklaard door de beperking van reisbewegingen als gevolg van de COVID-19-pandemie. Daarnaast is het beleid voor slachtoffers met een Dublinindicatie aangepast, waardoor zij minder snel in aanmerking komen voor een (tijdelijke) verblijfsvergunning. Ook dat heeft waarschijnlijk bijgedragen aan deze daling.

<sup>1</sup> Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016).

### Hulpverlening past onvoldoende bij wat slachtoffers nodig hebben

De achtergronden van slachtoffers van mensenhandel zijn heel divers en hun problematiek is vaak complex. Het gaat om jonge slachtoffers, slachtoffers met multiproblematiek, buitenlandse slachtoffers die hiernaartoe zijn gehaald of gekomen onder zware omstandigheden, en combinaties daarvan. Zij krijgen vaak niet de specialistische hulp en opvang die ze nodig hebben, omdat hulp in veel gevallen afhangt van kenmerken die niet met hun slachtofferschap te maken hebben, zoals verblijfsstatus, woonplaats en leeftijd.

Zo lopen arbeidsmigranten vanwege hun kwetsbare positie het risico om uitgebuit te worden. Misstanden gerelateerd aan slecht werkgeverschap en ernstige benadeling zijn vaak al jaren aan de gang. Benadeelden hebben echter pas recht op hulp of opvang als zij officieel slachtoffer van arbeidsuitbuiting zijn. Dit terwijl zij vaak multi-afhankelijk zijn van hun werkgever. Het gebrek aan bescherming verlaagt de bereidheid van slachtoffers om mee te werken en bemoeilijkt dus grondig onderzoek naar ernstige benadeling en arbeidsuitbuiting. Maar nog belangrijker: slachtoffers krijgen niet de hulp die zij nodig hebben. Het is daarom van belang dat de drempel voor hulp aan kwetsbare arbeidsmigranten verlaagd wordt.

Minderjarige slachtoffers hebben gespecialiseerde jeugdhulp nodig voor duurzaam herstel en het voorkomen van herhaald slachtofferschap. Of minderjarige slachtoffers die hulp krijgen, verschilt per gemeente omdat die gespecialiseerde jeugdhulp inkoop. Vaak ontbreekt ook de expertise om die specialistische zorg te bieden. Jeugdhulpverleners denken daarnaast al snel aan gesloten plaatsing om afstand te creëren tussen het slachtoffer en de mensenhandelaar. Veel minderjarige slachtoffers van mensenhandel komen daarom in gesloten jeugdzorginstellingen terecht. In sommige gevallen is dat nodig, maar in andere gevallen is het de vraag of gesloten plaatsing passend en effectief is in het bieden van veiligheid.

Voor slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting is opvang gekoppeld aan verblijfsrecht. En verblijfsrecht is vervolgens gekoppeld aan de strafrechtelijke procedure tegen de dader. Dat heeft grote gevolgen. Zo kan een slachtoffer in enkele weken tijd op vier verschillende locaties worden opgevangen, afhankelijk van de status in de asielprocedure en regeling mensenhandel. Het gebrek aan een vaste verblijfplaats kan grote stress veroorzaken en zelfs leiden tot hernieuwde traumasymptomen. Ook heeft het gevolgen voor de, meestal locatiegebonden, psychologische ondersteuning en begeleiding. En voor de specialistische geestelijke gezondheidszorg die verbonden is aan de verblijfsstatus.

### Schrikbarend vaak herhaald slachtofferschap

De Nederlandse overheid lijkt slachtoffers van mensenhandel niet goed genoeg te kunnen beschermen om herhaling of erger te voorkomen. Binnen vijf jaar is 45% van de slachtoffers opnieuw slachtoffer van enig delict. Binnen zeven jaar is dat zelfs 50%. Vooral minderjarige slachtoffers lijken meer kans te lopen op revictimisatie. Vaak is er sprake van multiproblematiek vanuit de jeugd en de thuissituatie. Dat blijkt ook uit eerder onderzoek van de Nationaal Rapporteur bij casussen van seksueel geweld en seksuele uitbuiting in Amsterdam.<sup>2</sup>

Om slachtoffers goed te beschermen moet in hulpverlening meer aandacht zijn voor de context van bestaande problematiek van het slachtoffer en de context van uitbuiting. Dat vraagt om maatwerk, duurzame expertise en deskundigheid. Maar ook om nauwe samenwerking om die

<sup>2</sup> Nationaal Rapporteur, 2020 (Vertrouwen in Veerkracht).



expertise waar nodig bij anderen te kunnen inwinnen. Die taak ligt voornamelijk bij gemeenten en de stelselverantwoordelijke ministeries van Justitie en Veiligheid en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Gezamenlijk zijn zij verantwoordelijk voor de belangrijkste beginselen om herhaald slachtofferschap te voorkomen: vroege signalering, juiste diagnosticering en het bieden van daarop aansluitende hulp. Effectieve aanpak van daderschap en reclasseringstoezicht dienen daarbij uiteraard te worden betrokken.

# Voorwoord

Gemeenten staan het dichtst bij hun inwoners en vervullen een cruciale rol in de aanpak van uitbuiting. Op lokaal niveau kunnen we de antwoorden vinden die nodig zijn om een effectieve aanpak van mensenhandel te organiseren. Gelukkig zijn er steeds meer burgemeesters die opstaan om uitbuiting in hun gemeente te onderzoeken en aan de orde te stellen.

De coronacrisis drukt haar stempel, ook op deze slachtoffermonitor, en heeft pijnlijk duidelijk gemaakt wat we eigenlijk al wisten: uitbuiting is een groot maatschappelijk probleem. We zien dat de meest kwetsbare groepen het afgelopen jaar nog kwetsbaarder zijn geworden: arbeidsmigranten, minderjarigen en slachtoffers in migratiestromen.

Ook de grote rol van internet en sociale media in ons leven is sinds de coronacrisis alleen maar toegenomen. In eerdere rapporten wees ik al op de snelheid van technologische ontwikkelingen en de mogelijkheden voor daders en daarmee risico's voor slachtoffers die deze ontwikkelingen met zich meebrengen. Internet en sociale media worden misbruikt om slachtoffers uit te buiten. De slachtoffers en daders zijn vaak jonge mensen in ontwikkeling die het risico lopen op langdurige traumatisering. Dat de inzet van de mogelijkheden van internet en sociale media rondom voorlichting en bescherming daarbij achterblijft is een gemis in de aanpak.

Er is een samenhangende en sluitende aanpak nodig waarbij preventie voorop staat. Deze monitor helpt daarbij door het inzicht in uitbuiting te vergroten, het beleid effectiever te maken en handvatten te bieden om dat beleid om te zetten in actie op landelijk en lokaal niveau.

Het afgelopen jaar heb ik gelukkig ervaren dat er steeds meer burgemeesters zijn die opstaan om uitbuiting in hun gemeente te onderzoeken en aan de orde te stellen. Ook zijn er veelbelovende lokale initiatieven. Dat is belangrijk, want gemeenten staan het dichtst bij hun inwoners en vervullen een cruciale rol in de aanpak van uitbuiting. Om een effectieve aanpak van mensenhandel te organiseren waarbij (herhaald) slachtofferschap voorkomen wordt, de juiste hulp beschikbaar is en daderschap wordt voorkomen en bestraft hebben we antwoorden nodig. Wie zijn de slachtoffers en daders? In welke levensfase zitten ze? Wat is hun onderlinge relatie en sociaal maatschappelijke context? Hoe verlagen we de drempels om misstanden te melden en hulp te krijgen? Sluit hulpverlening aan op wat slachtoffers nodig hebben? De antwoorden op dit soort vragen zijn lokaal te vinden. Daar waar uitbuiting plaatsvindt.

Ik hoop van harte dat burgemeesters een voortrekkersrol (blijven) nemen en hun colleges en raden activeren om die antwoorden te vinden. Zodat in 2022 elke gemeente een duidelijke en geborgde aanpak van mensenhandel heeft. Deze afspraak is ook opgenomen in het Interbestuurlijk Programma. Dit onderstreept dat een effectieve aanpak alleen mogelijk is wanneer de lokale uitvoering door het rijk wordt ondersteund. Om mensenhandel uit te bannen is een langjarige, duurzame aanpak nodig waarbij uitvoering het uitgangspunt is voor te vormen beleid.

Ik wil alle partijen die op welke wijze dan ook hebben meegewerkt aan dit rapport bedanken. Ook dank aan de medewerkers van mijn bureau voor hun voortdurende betrokkenheid, inzet en deskundigheid.

Herman Bolhaar  
*Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen*

# Gebruikte afkortingen

ACM	Amsterdams Coördinatiepunt tegen Mensenhandel
AMV	Alleenstaande minderjarige vreemdelingen
APM	Analyseproeftuin Migratieketen
AU	Arbeidsuitbuiting
AVG	Algemene Verordening Gegevensverwerking
AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel
AZC	Asielzoekerscentrum
BL-SU	Binnenlandse seksuele uitbuiting
BO	Beschermde Opvang
BOPZ	Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen
BRP	Basisregistratie Personen
BSN	Burgerservicenummer
BVH	Basisvoorziening Handhaving
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CCV	Centrum Criminaliteitspreventie en Veiligheid
CKM	Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel
COA	Centraal Orgaan Asielzoekers
CoMensha	Coördinatiecentrum Mensenhandel
COSM	Categorale Opvang Slachtoffers Mensenhandel
CU	Criminele Uitbuiting
DFC	Defence for Children
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
EMDR	Eye Movement Desensitization and Reprocessing
EMM	Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel
EMPACT	European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats
EU	Europese Unie
FNV	Federatie Nederlandse Vakbeweging
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
ggz	Geestelijke gezondheidszorg
GI	Gecertificeerde Instelling
GO-SU	Grensoverschrijdende seksuele uitbuiting
GRETA	Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
Inspectie SZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
JenV	Justitie en Veiligheid
KMar	Koninklijke Marechaussee
KVK	Kamer van Koophandel
LCC	Landelijk Coördinatiecentrum
LVB	Lichtverstandelijke beperking
MOB	Met Onbekende Bestemming
OMM	Opvang voor slachtoffers van Mensenhandel met Multiproblematiek
OM	Openbaar Ministerie
OTS	Ondertoezichtstelling
PAU	Programma Arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling

PTSS	Posttraumatisch Stresstoornis
Sr	Wetboek van Strafrecht
SSB	Stelsel van Sociaal-statistische Bestanden
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Wvvgz	Wet verplichte ggz
Wzd	Wet zorg en dwang

# Lijst van figuren

Figuur 2.1	Aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers per jaar 2016-2020 (N=4.894)	23
Figuur 2.2	Bij CoMensha gemelde slachtoffers naar uitbuitingsvorm, per jaar 2016-2020 (N=5.186)	25
Figuur 2.3	Bij CoMensha gemelde slachtoffers van seksuele uitbuiting, naar sector indien bekend, per jaar 2016-2020 (N=1.139)	27
Figuur 2.4a	Bij CoMensha gemelde slachtoffers van arbeidsuitbuiting, naar sector, periode 2016-2020 (N=1.247)	29
Figuur 2.4b	Bij CoMensha gemelde slachtoffers van arbeidsuitbuiting in 2020, naar maand van aanmelding (N=449)	30
Figuur 2.4c	Bij CoMensha gemelde slachtoffers van arbeidsuitbuiting in 2020, naar sector van uitbuiting (N=449)	30
Figuur 2.5	Bij CoMensha gemelde slachtoffers van criminele uitbuiting, naar de manier waarop, periode 2016-2020 (N=672)	33
Figuur 2.6	Geslacht van de bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar 2016-2020 en per vorm van mensenhandel (N=4.894)	35
Figuur 2.7	Herkomstregio van de bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar 2016-2020 en per vorm van mensenhandel (N=4.894)	36
Figuur 2.8	Leeftijd van de bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar 2016-2020 en per vorm van mensenhandel (N=4.894)	37
Figuur 2.9	Meldingen van slachtoffers naar melder, per jaar 2016-2020 en per vorm van mensenhandel (N=5.536)	39
Figuur 2.10	Politiemeldingen van slachtoffers naar politie-eenheid, per jaar 2016-2020 en per vorm van mensenhandel (N=2.905)	42
Figuur 2.11	Aantal keer dat gebruik is gemaakt van de verblijfsregeling mensenhandel, afgezet tegen het aantal bij CoMensha gemelde buitenlandse slachtoffers, per jaar 2016-2020	45
Figuur 2.12	Afgehandelde aanvragen tijdelijk verblijf naar aanwezigheid van een (potentiële) Dublinclaim, per jaar 2019-2020 (N=1.072)	48
Figuur 2.13	Aantal afgehandelde aanvragen tijdelijk verblijf naar afdoeningsgrond, per jaar 2016-2020 (N=1.755)	49
Figuur 2.14	Aantal afgehandelde aanvragen voortgezet verblijf mensenhandel naar afdoening, per jaar 2016-2020 (N=608)	51
Figuur 2.15	Herkomstregio van slachtoffers die gebruik hebben gemaakt van de verblijfsregeling mensenhandel, periode 2016-2020 (N=2.095)	54
Figuur 3.1	Jeugdhulp binnen een jaar (na einde pleegperiode), periode 2016-2020 (N slachtoffers=265 N controlegroep=261.605)	66
Figuur 3.2	Type jeugdhulp binnen een jaar (na einde pleegperiode), periode 2016-2020 (N slachtoffers=145; N controlegroep=24.990)	68
Figuur 3.3	Jeugdhulp binnen een jaar (na einde pleegperiode) die start voor stabilisatie van een crisissituatie, periode 2016-2020 (N=200)	71
Figuur 3.4	Verwijzer jeugdhulptraject binnen een jaar (na einde pleegperiode), periode 2016-2020 (N slachtoffers=145; N controlegroep=24.990)	72

Figuur 3.5	Opvang en beschermd wonen vanuit Wmo binnen een jaar na einde pleegperiode, periode 2016-2020 (N=1.630)	75
Figuur 3.6	Vormen van opvang en beschermd wonen vanuit Wmo binnen een jaar (na einde pleegperiode), periode 2016-2020 (N slachtoffers=145; N controlegroep=14.010)	76
Figuur 4.1	Aantal geregistreerde slachtoffers mensenhandel dat binnen twee jaar (N=2.460), vijf jaar (N=1.270) en zeven jaar (N=840) opnieuw als slachtoffer van enig delict wordt geregistreerd	89
Figuur 4.2	Percentage geregistreerde slachtoffers mensenhandel dat binnen vijf jaar opnieuw als slachtoffer wordt geregistreerd van mensenhandel, zeden of geweld (N=1.270)	90
Figuur 4.3	Type delicten bij de geregistreerde incidenten binnen vijf jaar na slachtofferschap mensenhandel (N=1.190)	93
Figuur 4.4	Omvang van herhaald slachtofferschap van enig delict binnen vijf jaar na mensenhandel uitgesplitst naar geslacht, totaal 2010-2020 (N=1.270)	94
Figuur 4.5	Omvang van herhaald slachtofferschap van enig delict binnen vijf jaar na mensenhandel per leeftijdscategorie, totaal 2010-2020 (N=1.270)	95
Figuur 4.6	Omvang van herhaald slachtofferschap na mensenhandel uitgesplitst naar vorm van uitbuiting, periode 2016-2020 (N=315)	96
Tabel B1.1	Geselecteerde kwalificaties in INDIGO	111
Tabel B1.2	Geselecteerde feitcodes in BVH	112

# 1 Inleiding

Nederlandse jongeren die slachtoffer en/of dader worden van seksueel geweld en uitbuiting. Arbeidsmigranten in Nederland, die het risico lopen om uitgebuit te worden. En andere kwetsbaren in migratiestromen die, zowel in Nederland als onderweg hiernaartoe, risico lopen misbruikt te worden. Net als in eerdere rapporten spelen deze kwetsbare groepen een cruciale rol in deze monitor.



Jaarlijks worden naar schatting tussen de 5.000 en 7.500 mensen in Nederland slachtoffer van mensenhandel. Mensenhandel is een ernstige aantasting van de waardigheid en integriteit van de mens en een inbreuk op de persoonlijke vrijheid. Slachtoffers kunnen hiervan langdurig ontwrichtende gevolgen ervaren en het laat diepe sporen na in hun levens. Het is daarom van groot belang dat we uitbuiting in de eerste plaats proberen te voorkomen en, als het toch plaatsvindt, om het zo snel mogelijk te stoppen en slachtoffers te beschermen en hulp te bieden. Maar ook om daders op te sporen, te vervolgen, te veroordelen én te resocialiseren. Zo kan ook herhaald slachtoffer- en daderschap worden voorkomen.

Het bestrijden van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen vraagt om langjarige, duurzame aandacht. De afgelopen jaren zijn hier vele stappen in gezet. De Nationaal Rapporteur rapporteert periodiek aan de regering over de aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen in Nederland. Dit is zijn bij wet vastgelegde taak. Bovendien versterken zijn onderzoeken de aanpak doordat ze het lerend vermogen van betrokken organisaties stimuleren. In zijn publicaties van afgelopen jaar zijn verschillende kwetsbare groepen naar voren gekomen die ook in deze monitor weer een cruciale rol spelen. Dat zijn:

1. Nederlandse jongeren die slachtoffer en/of dader worden van seksueel geweld en uitbuiting. Seksuele uitbuiting is nog altijd de grootste categorie (50%) uitbuiting in Nederland.<sup>1</sup>
2. Arbeidsmigranten in Nederland, die vanwege hun kwetsbare positie het risico lopen om uitgebuit te worden.
3. Andere kwetsbaren in migratiestromen, zoals (Nigeriaanse) Dublinclaimanten en alleenstaande minderjarige vreemdelingen (bijvoorbeeld uit Vietnam), die risico lopen misbruikt en uitgebuit te worden zowel in Nederland als onderweg hiernaartoe. Ook ongedocumenteerden in Nederland dragen deze kwetsbaarheid.

Bovendien lopen de problematiek van uitbuiting en seksueel geweld op verschillende vlakken sterk in elkaar over en houden ze verband met elkaar. Dat blijkt uit onderzoeken van de Nationaal Rapporteur en vele professionele en bestuurlijke contacten met betrokken organisaties. Zij kunnen in de context van complexe multiproblematiek en ondermijnende criminaliteit niet los van elkaar worden gezien. Het gebruik van sociale media, internet en technologie loopt hier als rode draad doorheen.

### Invloed van COVID-19

2020 was in alle opzichten een afwijkend jaar, zowel voor de samenleving als voor de aanpak van mensenhandel. De COVID-19-pandemie had grote invloed op de wereld. Personen die al kwetsbaar waren kwamen door de beperkende maatregelen vaak in nog benardere situaties terecht. Bijvoorbeeld doordat zij niet of amper konden werken, zij juist extra moesten werken of doordat zij niet konden terugkeren naar het land van herkomst. Hierbij kan worden gedacht aan arbeidsmigranten die werken in de vleessector of in distributiecentra. Of sekswerkers die niet konden werken en beperkt aanspraak konden maken op steunmaatregelen van de overheid. Zeker de eerste lockdown in maart 2020 had veel invloed op zowel hulpverlening als opsporing, waardoor signalering en hulp aan slachtoffers van mensenhandel is bemoeilijkt. Tijdens de COVID-19-pandemie zijn daarom verschillende initiatieven ontplooid om zicht te krijgen en te houden op de meest kwetsbare groepen. Zo heeft het kabinet een Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten aangesteld om met adviezen te komen om arbeidsmigranten te beschermen. Ook is er onder

<sup>1</sup> Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016).

leiding van Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha) een werkgroep ingesteld om de effecten van COVID-19 op mensenhandel te monitoren. Hoewel causale verbanden niet kunnen worden gelegd, laat de huidige monitor voor het eerst het effect zien van de pandemie op het aantal gemelde slachtoffers van mensenhandel. Ook is aan verschillende organisaties en instanties die betrokken zijn bij slachtoffers van mensenhandel gevraagd wat de effecten zijn van de COVID-19-pandemie op mensenhandel. Deze vormen dan ook een van de rode draden in deze monitor.

### Leeswijzer

Voor een effectieve en integrale aanpak van mensenhandel is inzicht nodig in hoeveel en welke slachtoffers in Nederland in beeld zijn gekomen en door wie zij zijn gesignaleerd. Allereerst vermeldt de monitor daarom cijfers over de (mogelijke) slachtoffers die in Nederland in de jaren 2016-2020 bij het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha) zijn gemeld (zie §2.3). Ten tweede maakt de monitor gebruik van cijfers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) om inzichtelijk te maken welke vreemdelingrechtelijke bescherming buitenlandse slachtoffers vragen en ontvangen (zie §2.4). Tot slot bevat deze monitor cijfers over hulpverlening die slachtoffers ontvangen die zijn gesignaleerd door de politie en hun risico op herhaald slachtofferschap (Hoofdstuk 3 ‘Hulpverlening’ en Hoofdstuk 4 ‘Herhaald slachtofferschap’). Voorheen was er weinig bekend over de hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel en hun risico op herhaald slachtofferschap. De Nationaal Rapporteur heeft deze cijfers voor het eerst inzichtelijk gemaakt door een pilot in samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Dit draagt bij aan een beter beeld van de kwetsbaarheid van slachtoffers en de complicaties die zij als gevolg van hun slachtofferschap ervaren. In deze monitor zijn bovendien casussen verwerkt die zijn geleverd door Gemeente Rotterdam, HVO-Querido en Lumens. De namen van de slachtoffers en alle genoemde betrokkenen in de casussen zijn gefingeerd.

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 vermoedelijke 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.

## CASUS

# Het verhaal van Marina (23 jaar)

In de zomer van 2021 leggen medewerkers van de Afdeling Vreemdelingenpolitie Identificatie en Mensenhandel (AVIM) contact met een vrouw via de website Kinky.nl. Ze maken een afspraak om haar te ontmoeten en krijgen een adres toegestuurd via WhatsApp. Aangekomen bij het adres wordt de deur opengedaan door Marina. In het pand treft de AVIM nog een vrouw en een man aan: Luiza (30 jaar) en Andreas (27 jaar). Al snel wordt duidelijk dat er in het pand sprake is van (bedrijfsmatige) prostitutie.

Marina en de anderen werken als sekswerker, maar blijken niet ingeschreven te zijn in de Basisregistratie Personen (BRP). Ze wonen niet in Rotterdam en huren de woning via Airbnb. Hier hebben ze seks met mensen die op hun advertenties reageren. Voor hun verblijf in dit huis hebben ze in verschillende hotels verbleven in Amsterdam en Rotterdam. Alle drie hebben ze actieve advertenties voor sekswerk op websites staan.

Marina vertelt dat ze in de prostitutie werkt om haar schuld van 15.000 euro te kunnen aflossen. Ze heeft een winkel in Colombia, maar vertelt dat zij, Luiza en Andreas allemaal in Spanje wonen. Ze geeft aan dat het goed met haar gaat, maar dat ze geld nodig heeft. Haar reden om naar Nederland te komen was in eerste instantie om op vakantie te gaan, maar ze is vervolgens in de prostitutie terechtgekomen. Ze werkt naar eigen zeggen niet gedwongen in de prostitutie en kan haar geld zelf houden. Inmiddels verblijft ze al twee weken in het huis. Op de vraag waarom ze blauwe knieën heeft, antwoordt ze dat dit door fitnessoefeningen is gekomen.

Luiza vertelt dat ze op dit moment een woning heeft in een andere stad. Ze is even in Rotterdam voor een paar dagen om wat geld te verdienen. Ook zij geeft aan dat er geen sprake is van gedwongen prostitutie. Ze is in de prostitutie gaan werken, omdat ze geld nodig had. Ze moet dit doen om geld te hebben en een bedrijf te kunnen starten, vertelt ze. Het geld is voor haar en haar familie. De derde persoon, Andreas, verklaart ook op eigen initiatief in de prostitutie te werken en dit niet gedwongen te doen. Hij maakt zijn afspraken via de datingapp Grindr.

In de gesprekken komt een aantal keren een telefoniste ter sprake die bij deze drie personen betrokken is. Wat haar rol precies is, wordt uit de gesprekken niet duidelijk. Ook verschillen de verhalen van de drie personen over hoe zij elkaar kennen en wat hun relatie is. Het is voor de medewerkers van de AVIM lastig om duidelijk te krijgen of er sprake is van gedwongen prostitutie. Uiteindelijk wordt de zaak afgedaan met een bestuurlijke rapportage en een bestuurlijke sluiting van de woning. De politie onderneemt verder geen actie in deze casus.

# 2 Signalering

Het aantal slachtoffers van mensenhandel dat in beeld is bij het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) lijkt door de COVID-19-pandemie fors te zijn gedaald. Veel slachtofferschap is onopgemerkt gebleven door de coronamaatregelen. Maar ook zijn door de coronacrisis misstanden aan het licht gekomen die al jaren aan de gang zijn.

## 2.1 Inleiding

Een opsporingsinstantie is conform besluit Politiegegevens verplicht om bij de geringste aanwijzing van mensenhandel, het slachtoffer te melden bij het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha). Ook andere organisaties of burgers die vermoeden dat iemand slachtoffer is van mensenhandel, kunnen dit melden bij CoMensha. Om slachtofferschap van mensenhandel in Nederland te monitoren maakt de Nationaal Rapporteur gebruik van de registratie van die meldingen bij CoMensha.<sup>1</sup> Op deze manier kan worden benaderd wat de aard en omvang is van de vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel die in Nederland in beeld zijn.

### Leeswijzer

In §2.2 wordt de achtergrond van de cijfers toegelicht. In §2.3 worden de slachtoffers van mensenhandel die zijn gemeld bij CoMensha beschreven. Hierbij wordt in beeld gebracht hoeveel slachtoffers in totaal zijn gemeld, van welke vorm van mensenhandel zij slachtoffer zijn (§2.3.1), in welke sectoren zij zijn gemeld (§2.3.2, §2.3.3 en §2.3.4), wat hun persoonskenmerken zijn (§2.3.5) en welke instanties de slachtoffers hebben aangemeld (§2.3.6 en 2.3.7). §2.4 geeft een beeld van slachtoffers die geregistreerd zijn bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Ten slotte worden de belangrijkste bevindingen in §2.5 kort samengevat.

## 2.2 Achtergrond van de cijfers

### 2.2.1 Beperkingen aan de data

#### *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. Een aanzienlijk deel van de zaken van mensenhandel komt niet aan het licht en wordt daardoor ook niet geregistreerd. In 2017 bleek dat er naar schatting jaarlijks tussen de 5.000 en 7.500 (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel zijn in Nederland. De verhouding tussen het aantal slachtoffers in beeld bij CoMensha en het aantal slachtoffers uit beeld verschilt bovendien per vorm van mensenhandel.<sup>2</sup> Op het moment van schrijven wordt deze schatting herhaald door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). De Nationaal Rapporteur volgt de ontwikkelingen hierin op de voet.

#### *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 bekend zijn met het bestaan van de landelijke CoMensha-registratie, de moeite nemen om een melding te maken en de mogelijkheid hebben om te melden, ook binnen bestaande privacywetgeving. Bovendien kan de invulling van begrippen op basis waarvan gemeld wordt, zoals de geringste aanwijzing van mensenhandel, ondanks duidelijke werkafspraken per organisatie verschillen. Hoeveel en

<sup>1</sup> CoMensha vervult deze registratietaak in opdracht van het Ministerie van JenV en ten behoeve van de Nationaal Rapporteur. Zie hiervoor de Vc 2000, ook genoemd in de nota van toelichting bij de wijziging van het Besluit politiegegevens (Stb. 2014, 585).

<sup>2</sup> Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016).

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 completer te maken. Uit deze verkenning is gebleken dat een wettelijke grondslag ontbreekt op basis waarvan het CBS gegevens mag verwerken van melders die geen overheidsinstantie zijn.

#### *Slachtofferschap in verschillende fasen van integrale aanpak niet in beeld*

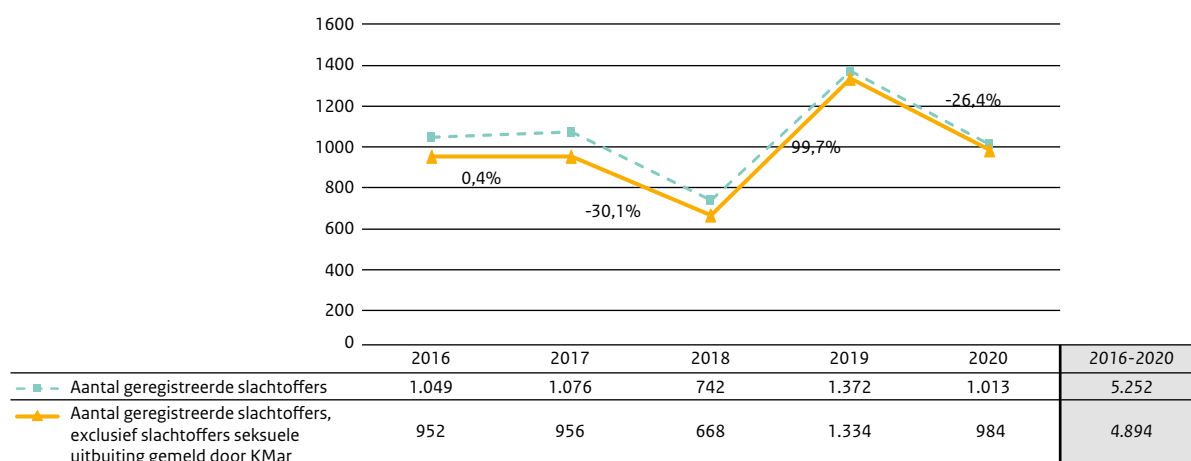
Een laatste kanttekening gaat over de onmogelijkheid om op basis van de CoMensha-registratie de volledige slachtoffergerichte aanpak te kunnen monitoren en de effecten van de aanpak in kaart te kunnen brengen. Zo kan de aard en omvang van de groep slachtoffers die gesignaleerd en gemeld wordt bij instanties zelf niet worden bepaald met de CoMensha-registratie. Hierdoor is gedegen monitoring en een informatiegestuurde integrale aanpak op dit moment nog niet mogelijk.

## 2.3 Slachtoffers in beeld bij CoMensha

Figuur 2.1 geeft het aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers van mensenhandel per jaar weer over de periode 2016-2020. De mintgroene stippellijn laat het totaal aantal gemelde slachtoffers zien. De Nationaal Rapporteur neemt echter niet alle slachtoffers mee in verdere analyses. De gele lijn laat het aantal gemelde slachtoffers zien, exclusief de slachtoffers van seksuele uitbuiting die uitsluitend door de Koninklijke Marechaussee (KMar) zijn gemeld. Uit eerder onderzoek van de Nationaal Rapporteur bleek dat de meldingen die de KMar doet vrijwel allemaal gevallen van grensoverschrijdende prostitutie waren, zonder dat ook sprake was van signalen van uitbuiting.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> Het onderzoek naar de meldingen van de KMar stamt echter uit 2014. Bovendien heeft CoMensha sindsdien nieuwe werkafspraken gemaakt met de KMar, met strengere eisen aan het melden van een slachtoffer. Door opnieuw kwalitatief onderzoek te doen naar de slachtoffers gemeld door de KMar kan meer inzicht ontstaan in deze slachtoffergroep, zodat deze meldingen in de toekomst wel op betrouwbare wijze kunnen worden meegenomen. De Nationaal Rapporteur is in voorbereiding dit onderzoek opnieuw uit te voeren.

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

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



**Figuur 2.1** Aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers per jaar 2016-2020 (N=4.894)

Bron: CoMensha-databestanden

### Ruim een kwart minder slachtoffers gemeld bij CoMensha

Figuur 2.1 laat zien dat het aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers is afgenomen van 1.334 in 2019 naar 984 in 2020. Het jaar 2019 lijkt dus een piek te zijn. Aangezien er geen aanwijzingen zijn dat de daadwerkelijke slachtofferpopulatie is verminderd, is dit een zorgelijke ontwikkeling. Ten eerste kan de daling worden verklaard door de effecten van de COVID-19-pandemie op de samenleving. Reisbewegingen waren zeer beperkt. Ook hebben de beperkende coronamaatregelen opsporing en signalering door opsporingsdiensten bemoeilijkt. Ten tweede is er een flinke daling in het aantal vermoedelijke slachtoffers met een Dublinindicatie (zie kadertekst ‘Mogelijke slachtoffers met een Dublinindicatie’). De afname in reisbewegingen is hoogstwaarschijnlijk de hoofdreden voor de afname in registraties.<sup>5</sup> Maar ook de halverwege 2019 aangepaste verblijfsregeling mensenhandel voor slachtoffers met een Dublinindicatie wordt genoemd als oorzaak van de afname (zie §2.4).<sup>6</sup> Slachtoffers waarbij sprake is van een (potentiële) Dublinclaim kunnen sindsdien alleen een tijdelijke verblijfsvergunning voor mensenhandel – de B8 – ontvangen als in de aangifte opsporingsindicaties in Nederland aanwezig zijn. Dit beleid kan slachtoffers hebben ontmoedigd om zich te melden. Ten derde kan de privacywetgeving (AVG) hebben bijgedragen aan de afname van meldingen. Slachtoffers die door niet opsporingsorganisaties worden gemeld, moeten toestemming geven voordat hun persoonsgegevens mogen worden gemeld aan CoMensha. Vaak ontbreekt die toestemming, bijvoorbeeld omdat er geen contact meer te krijgen is met slachtoffers. Hierdoor kunnen slachtoffers niet altijd worden gemeld.<sup>7</sup>

5 Mondelinge informatie CoMensha, d.d. 3 augustus 2021; mondelinge informatie politie, d.d. 19 augustus 2021.

6 Mondelinge informatie OM, d.d. 23 augustus 2021; mondelinge informatie politie, d.d. 19 augustus 2021; mondelinge informatie EMM, d.d. 17 augustus 2021.

7 Mondelinge informatie FairWork, d.d. 26 augustus 2021.

### AFNAME VAN MOGELIJKE SLACHTOFFERS VAN MENSENHANDEL MET EEN DUBLININDICATIE

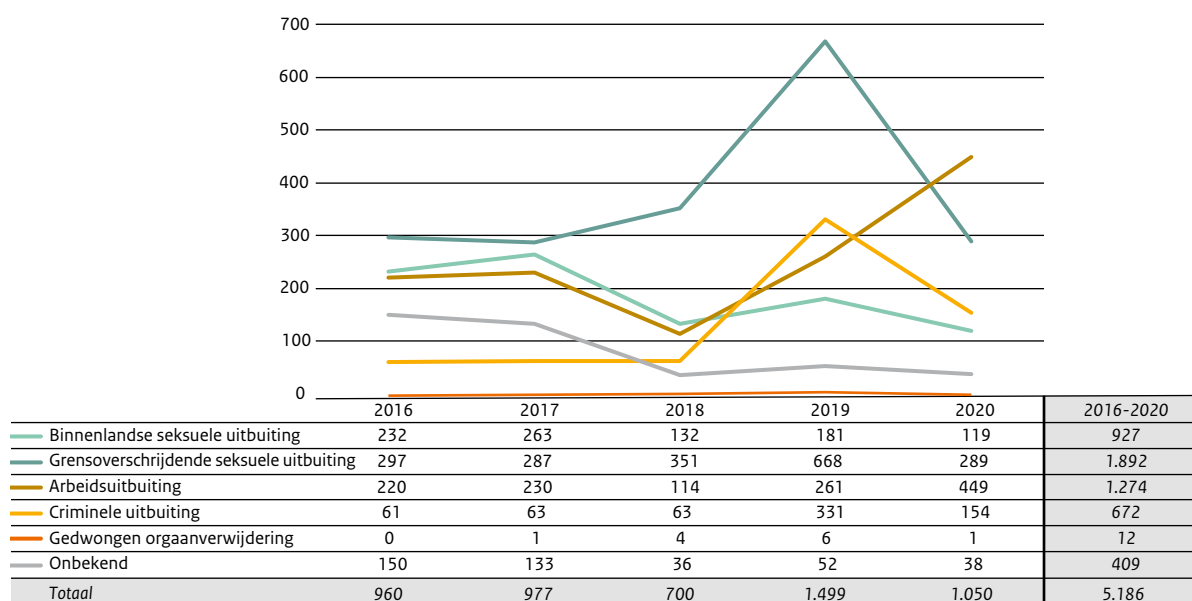
Wanneer vreemdelingen die in Nederland asiel aanvragen al in een andere lidstaat (aangesloten bij de Dublinverordening van 2013<sup>8</sup>) asiel hebben aangevraagd of een visum hebben gekregen is er sprake van een zogeheten Dublinindicatie. In dat geval kan Nederland dat land een verzoek tot overdragen van de vreemdeling indienen: een Dublinclaim. Als dat door de andere lidstaat wordt geaccepteerd zal niet Nederland, maar het andere betreffende land de asielaanvraag in behandeling nemen. In een aantal situaties vervalt de Dublinclaim en hoort Nederland de aanvraag te behandelen. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer de overdracht niet plaatsvindt binnen een termijn van zes maanden, of als de vreemdeling een reguliere verblijfsvergunning (in tegenstelling tot asiel) in Nederland ontvangt. In 2019 steeg het aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers afkomstig uit Afrika heel sterk. Bij veel van hen was sprake van een Dublinindicatie. Door de grote toename van het aantal aangiften ontstonden bij de politie lange wachtlijsten en zijn een aantal wijzigingen doorgevoerd. Ten eerste zijn de beleidsregels voor het aanvragen en ontvangen van tijdelijk verblijfsecht op grond van mensenhandel ('tijdelijk verblijf' of 'B8') van slachtoffers met een Dublinindicatie in de Vreemdelingscirculaire aangepast. Daarnaast worden de aangiften van deze slachtoffers waarin op het eerste oog geen opsporingsindicaties in Nederland zitten, centraal behandeld door het Landelijk Coördinatie Centrum B8 (LCC). Het LCC beoordeelt alle aangiften in het kader van tijdelijk verblijf aanvragen waar geen sprake lijkt te zijn van Nederlandse opsporingsindicaties. Aangiften waar wel op kan worden doorgerechercheerd worden opgepakt door de Afdelingen Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM's) van de politie. Mogelijk als gevolg van deze aanpassingen is het aantal meldingen van slachtoffers met een Dublinindicatie in 2020 sterk afgenomen.

#### 2.3.1 Meldingen verschillende vormen van mensenhandel

De lijnen in Figuur 2.2 tonen het aantal meldingen per uitbuitingsvorm. Omdat slachtoffers op eenzelfde moment slachtoffer kunnen worden van verschillende vormen van mensenhandel, is er sprake van overlap tussen de verschillende vormen. Het gaat hier dus niet om unieke slachtoffers zoals in Figuur 2.1, maar om het totaal aantal meldingen van de verschillende uitbuitingsvormen. De overlap tussen verschillende vormen van uitbuiting is in 2020 beperkt: in totaal zijn er 45 slachtoffers gemeld die zowel seksueel als crimineel zijn uitgebuit, 13 slachtoffers van zowel arbeids- als seksuele uitbuiting, 8 van arbeids- en criminele uitbuiting en 4 van seksuele, arbeids- en criminele uitbuiting. Op de aard en omvang van gedwongen orgaanverwijdering, ook een strafbare vorm van mensenhandel, is zeer weinig zicht omdat concrete indicaties veelal ontbreken.

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





Figuur 2.2 Bij CoMensha gemelde slachtoffers naar uitbuitingsvorm, per jaar 2016-2020 (N=5.186)

Bron: CoMensha-databestanden

### Arbeidsuitbuiting meest gemeld

Uit Figuur 2.2 blijkt dat arbeidsuitbuiting in 2020 verreweg de meest gemelde vorm van mensenhandel is. In 2019 was ook al een absolute stijging zichtbaar, maar in 2020 betreft het aandeel arbeidsuitbuiting maar liefst 43% van de meldingen, ten opzichte van 17% in 2019. CoMensha geeft aan dat deze grote aantallen meldingen voor het overgrote deel niet vanuit opsporingsinstanties zijn gekomen.<sup>9</sup> De meeste gemelde slachtoffers zijn zichtbaar geworden omdat slachtoffers zelf actief melding maakten van misstanden. In haar jaarverslag stelt FairWork dat zij tijdens de eerste coronagolf bijna drie keer zo veel klachten over arbeidsomstandigheden heeft ontvangen als in diezelfde periode het jaar daarvoor.<sup>10</sup> Bovendien betreffen veel meldingen misstanden die al jaren aan de gang waren. Door de COVID-19-pandemie en de daarbij horende beperkingen, verloren slachtoffers hun werk en kwamen deze misstanden aan het licht wanneer zij contact zochten met FairWork.<sup>11</sup> De pandemie lijkt er dus voor gezorgd te hebben dat er veel meer gevallen van arbeidsuitbuiting aan het licht zijn gekomen die anders verborgen waren gebleven. Het is zorgelijk dat deze gevallen niet al veel eerder herkend zijn door instanties. Dit onderstreept de urgentie van het probleem des te meer en daarmee het belang van goede samenwerking om deze slachtoffers op tijd te signaleren en beschermen.

### Aandeel binnenlandse seksuele uitbuiting wederom gedaald

Het aantal meldingen van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting is drastisch gedaald, van 668 meldingen in 2019 naar 289 meldingen in 2020. Net als het aantal meldingen criminele uitbuiting, dat daalde van 331 in 2019 naar 154 in 2020. Uit de vorige slachtoffermonitor bleek

9 Mondelinge informatie CoMensha, d.d. 3 augustus 2021.

10 FairWork, 2020.

11 Mondelinge informatie FairWork, d.d. 26 augustus 2021.

dat slachtoffers van deze vormen van uitbuiting vooral Afrikaans zijn.<sup>12</sup> De daling in 2020 kan dus verklaard worden door de beperking van reisebewegingen als gevolg van de COVID-19-pandemie<sup>13</sup> en de aanpassing in de B8-procedure.<sup>14</sup> Ten slotte is het aandeel meldingen van binnenlandse seksuele uitbuiting voor het derde jaar op rij gedaald naar slechts 11% van het totaal aantal meldingen. De Nationaal Rapporteur heeft in de afgelopen twee slachtoffermonitors<sup>15</sup> zijn zorgen over deze trend gedeeld en aan de staatssecretaris van JenV aanbevolen het zicht op binnenlandse seksuele uitbuiting te verbeteren. De huidige monitor laat zien dat dit zicht is verslechterd. Ook hier speelt de COVID-19-pandemie een rol. De politie geeft aan dat vanwege de geldende coronamaatregelen tijdens de lockdown geen actieve gemeentelijke prostitutiecontroles hebben plaatsgevonden. Hierdoor zijn waarschijnlijk veel signalen van slachtofferschap onopgemerkt gebleven.<sup>16</sup> Anonieme slachtoffers worden echter wel gezien bij bijvoorbeeld hulpverleningssite Chat met Fier (zie kadertekst hieronder). Het is daarom zorgelijk dat veelbelovende initiatieven als de webcrawler lang op zich laten wachten. Hoewel de juridische basis van dit soort opsporingsinstrumenten van essentieel belang is, gaat er op dit moment een schat aan informatie verloren die kan helpen bij het opsporen van mensenhandel.

#### CHAT MET FIER: MEER SLACHTOFFERS VAN BINNENLANDSE SEKSUELE UITBUITING IN BEELD DAN GEMELD BIJ COMENSHA

Het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (CKM) deed in 2021 een onderzoek<sup>17</sup> naar de anonieme slachtoffers van seksuele uitbuiting die in 2020 in beeld zijn gekomen bij Chat met Fier, een hulpverleningstool van organisatie Fier. Hulpverleners op de chat komen jaarlijks in contact met 10.000 unieke slachtoffers van verschillende soorten geweld en uitbuiting. CKM onderzocht de anonieme chatgebruikers die in beeld zijn gekomen vanwege slachtofferschap van mensenhandel en analyseerde de gevoerde chatgesprekken.

In 2020 hebben 283 unieke personen contact gelegd met de chat vanwege slachtofferschap van uitbuiting bij henzelf of bij iemand in hun omgeving. Dit aantal bleef over na correctie voor dubbeltellingen. Het overgrote deel van het contact (91,5%) is gelegd vanwege seksuele uitbuiting, maar er is ook een verdriedubbeling ten opzichte van 2019 in het aantal personen dat contact legde vanwege criminele uitbuiting (n=23). Het overgrote deel van de slachtoffers is vrouw en maar liefst 60% is minderjarig. In de helft van de gevallen waarbij de ontmoetingsplaats bekend is, is het eerste contact online gelegd. Veelgebruikte platforms hiervoor zijn Instagram en Snapchat. Na het online contact wordt dan een fysieke afspraak gemaakt, vaak gevolgd door uitbuiting. Dwangmiddelen die hierbij regelmatig worden gebruikt zijn geweld en sextortion, het afpersen van een slachtoffer met naaktbeelden. Twee derde van de slachtoffers vertelde in de chat voor het eerst over hun slachtofferschap. Het aantal slachtoffers dat contact legde met Chat met Fier is bovendien tijdens de COVID-19-pandemie niet afgenomen.

12 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p.45.

13 Mondelinge informatie CoMensha, d.d. 3 augustus 2021.

14 Mondelinge informatie OM, 23 augustus 2021; mondelinge informatie politie, d.d. 19 augustus 2021.

15 Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018) en Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019).

16 Mondelinge informatie politie, d.d. 19 augustus 2021.

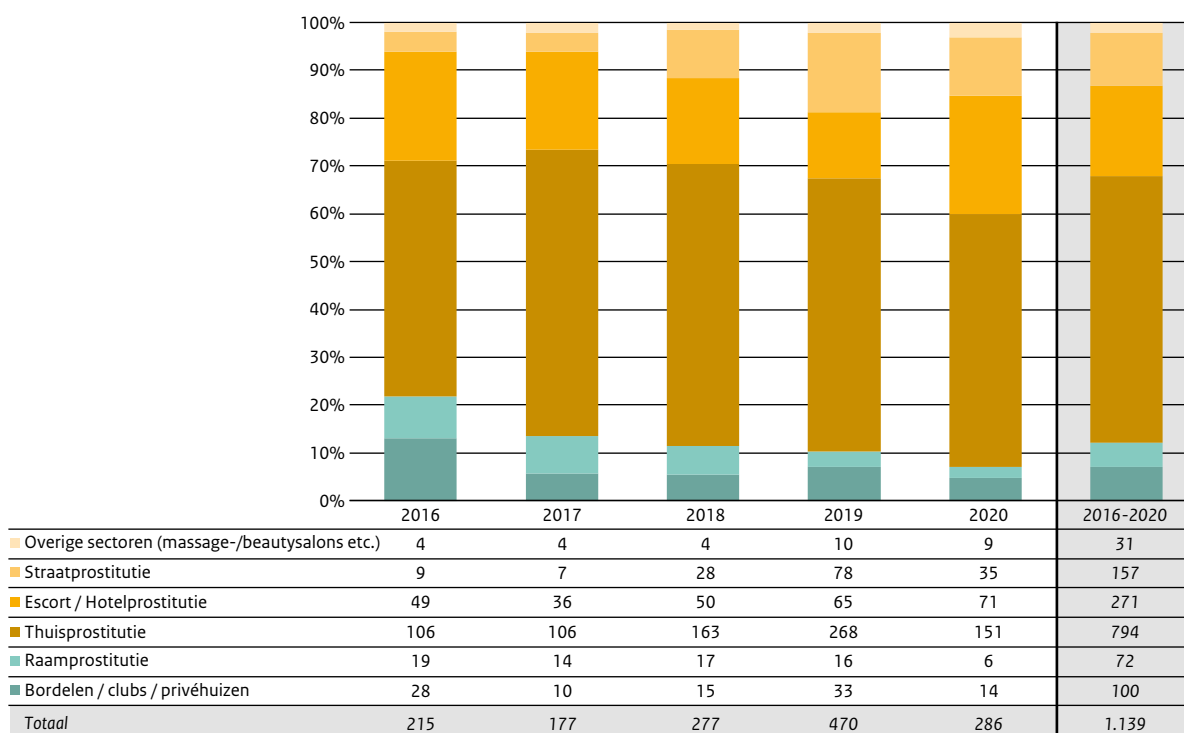
17 CKM, 2021.

Dit onderzoek toont aan dat het slachtofferschap van binnenlandse seksuele uitbuiting in beeld bij CoMensha onvolledig is: Chat met Fier heeft in 2020 meer (weliswaar anonieme) slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting geïdentificeerd dan er gemeld zijn bij CoMensha in hetzelfde jaar (zie Figuur 2.1). Hoewel dit een hele andere slachtofferpopulatie is en het om anonieme slachtoffers gaat die niet bij CoMensha gemeld kunnen worden, toont het hoge aantal chats aan dat er wel degelijk veel slachtoffers zijn die bovendien de weg naar hulpverlening en opsporing niet vinden. De signalen van binnenlandse seksuele uitbuiting zijn zeker aanwezig, maar in de landelijke registratie zijn deze niet terug te vinden. Dit onderstreept het belang van laagdrempelig beschikbare hulp voor slachtoffers.

### 2.3.2 Sectoren van seksuele uitbuiting

#### Steeds meer bekend over de specifieke prostitutiesector

CoMensha registreert naast de uitbuitingsvorm 'seksuele uitbuiting' ook de specifieke prostitutiesector waarbinnen slachtoffers zijn uitgebuit. De sector is bekend bij 49% van alle slachtoffers van seksuele uitbuiting in de periode 2016-2020 (n=2.819, zie Figuur 2.2). In ongeveer de helft van de gevallen is de specifieke prostitutiesector dus niet bekend. Toch is hier een verbetering zichtbaar ten opzichte van de periode 2015-2019. Toen was in 44% van de gevallen de prostitutiesector bekend.



Figuur 2.3 Bij CoMensha gemelde slachtoffers van seksuele uitbuiting, naar sector indien bekend, per jaar 2016-2020 (N=1.139)  
Bron: CoMensha-databestanden

### Verdere verschuiving naar de minder zichtbare sectoren

Seksuele uitbuiting kan voorkomen in de zichtbare prostitutiesectoren: raamprostitutie en bordelen, clubs en privéhuizen (de mintgroene sectoren in *Figuur 2.3*). 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 2.3*). *Figuur 2.3* laat zien dat over de hele periode 2016-2020 het aandeel gemelde slachtoffers uitgebuit in de minder zichtbare sectoren veel hoger is dan het aandeel gemelde slachtoffers uitgebuit in de zichtbare sectoren. Bovendien neemt het aandeel van seksuele uitbuiting in de zichtbare sectoren jaarlijks af.

### Lichte toename in hotelprostitutie, afname in alle overige sectoren

*Figuur 2.3* laat een duidelijke afname zien van uitbuiting in alle prostitutiesectoren, behalve in hotelprostitutie. Het aantal gemelde slachtoffers in de zichtbare sectoren raamprostitutie en bordelen, clubs en privéhuizen is verder afgenomen. Ook het aantal gemelde slachtoffers in thuisprostitutie is afgenomen. Waarschijnlijk heeft de COVID-19-pandemie hier een belangrijke rol in gespeeld. Opsporingsdiensten konden door alle beperkingen hun opsporingsactiviteiten verminderd uitvoeren, waardoor er veel minder slachtoffers zijn gesignaleerd en gemeld.<sup>18</sup> Hetzelfde geldt voor controles door gemeenten.<sup>19</sup> De opsporingsdiensten gingen tijdens de eerste maanden van de lockdown alleen op pad wanneer er uitdrukkelijk misstanden werden gemeld. CoMensha geeft hierbij aan dat thuisprostitutie normaliter voornamelijk in beeld komt door controles, maar dat die controlerende instanties hun werk niet konden doen door de beperkingen.<sup>20</sup> Het aantal slachtoffers van seksuele uitbuiting in de escort- en hotelsector is licht gestegen. Door het teruglopend aantal reizigers en toeristen vanwege de COVID-19-pandemie waren hotels veelal leeg. Wanneer er dus kamers werden gehuurd om prostitutieactiviteiten te ontplooiën, viel dit extra op en dat leidde tot meer meldingen.<sup>21</sup>

### 2.3.3 Sectoren van arbeidsuitbuiting

CoMensha registreert naast de uitbuitingsvorm ‘arbeidsuitbuiting’ ook de specifieke arbeidssector waarin deze slachtoffers zijn uitgebuit. De meest voorkomende arbeidssectoren wisselen echter 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 2.4a* voor de hele periode weergegeven.<sup>22</sup>

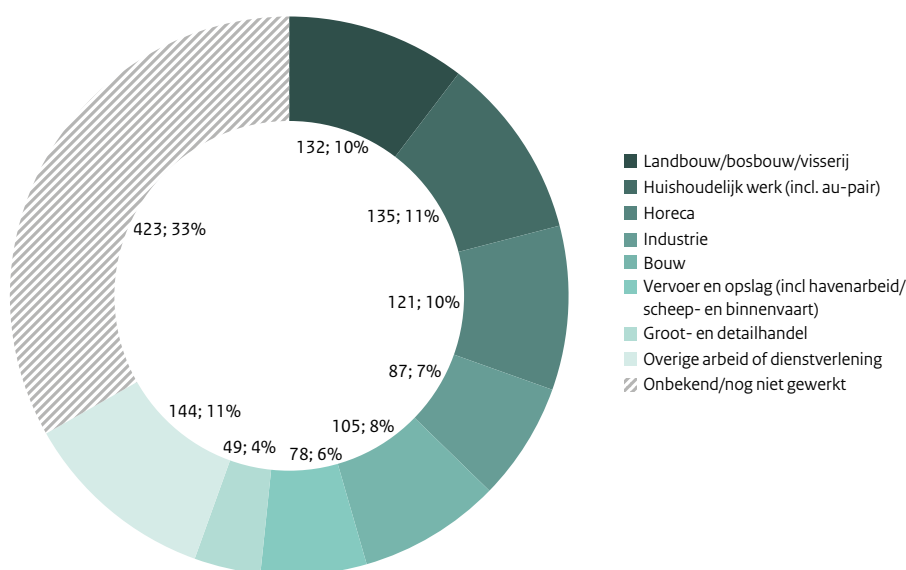
18 Mondelinge informatie CoMensha, d.d. 3 augustus 2021; mondelinge informatie politie, d.d. 19 augustus 2021.

19 Mondelinge informatie politie, d.d. 19 augustus 2021.

20 Mondelinge informatie CoMensha, d.d. 3 augustus 2021.

21 Mondelinge informatie politie, d.d. 19 augustus 2021.

22 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-/welzijnzorg, productie en distributie van en handel in elektriciteit/ aardgas/stoom/gekoelde lucht, winning en distributie van water: afval- en afvalwaterbeheer en saneringen, informatie/communicatie en cultuur/sport/recreatie).



**Figuur 2.4a Bij CoMensha gemelde slachtoffers van arbeidsuitbuiting, naar sector, periode 2016-2020 (N=1.247)**

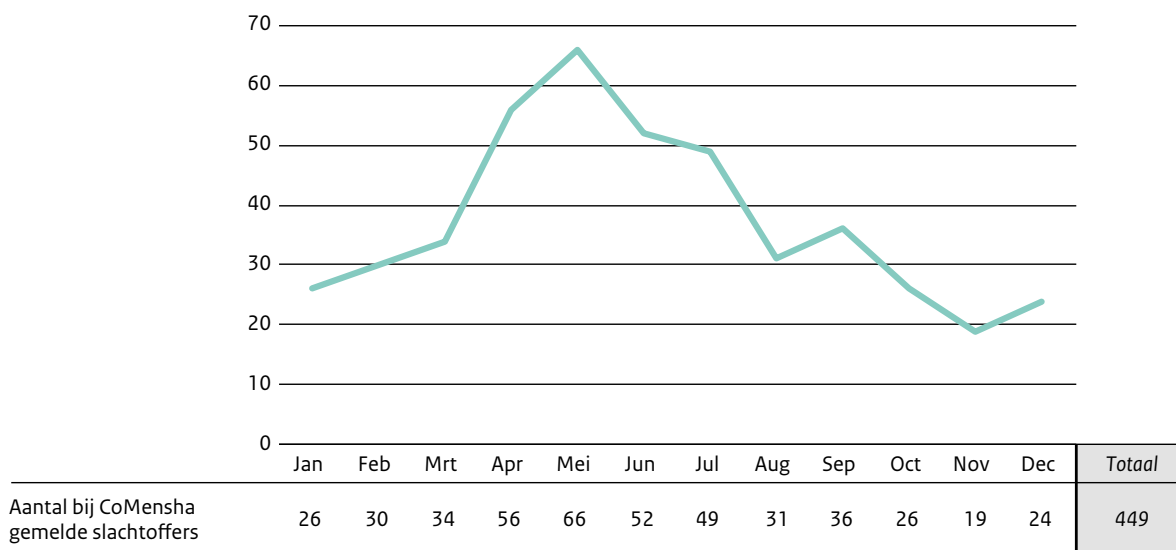
Bron: CoMensha-databestanden

Zoals te zien in Figuur 2.4a komt arbeidsuitbuiting in veel verschillende sectoren voor. De specifieke sector van arbeidsuitbuiting is minder vaak bekend, namelijk bij 67% van de slachtoffers ten opzichte van 72% in de vorige slachtoffermonitor. In 2020 is het percentage slachtoffers waarbij de uitbuitingssector bekend is relatief laag met 61%. Dit komt onder andere doordat FairWork veel slachtoffers gemeld heeft (zie ook §2.3.6). Van de FairWork-meldingen in 2020 is de sector bij 44% onbekend. Omdat de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW) 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 kan doen naar de toedracht van het incident. 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. Hierbij is een eenduidige registratie een belangrijk instrument. Daarnaast beveelt de Algemene Rekenkamer aan dat de positie van slachtoffers in de bestuursrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting moet worden verbeterd.<sup>23</sup> Om dat te kunnen bewerkstelligen is het van belang dat de Inspectie SZW afspraken maakt met partijen als gemeenten en hulpverleningsorganisaties om hulp en bescherming te bieden aan slachtoffers en hen zo beter in beeld te krijgen en houden.

#### Aantal gemelde slachtoffers arbeidsuitbuiting in 2020 met meer dan 70% toegenomen

Uit Figuur 2.2 blijkt dat in 2016-2020 in totaal 1.274 slachtoffers van arbeidsuitbuiting bij CoMensha zijn gemeld. Daarvan zijn 449 slachtoffers gemeld in 2020. Dit is een grote stijging van 72% ten opzichte van 2019. Om die reden wordt in Figuren 2.4b en 2.4c ingegaan op arbeidsuitbuiting in 2020.

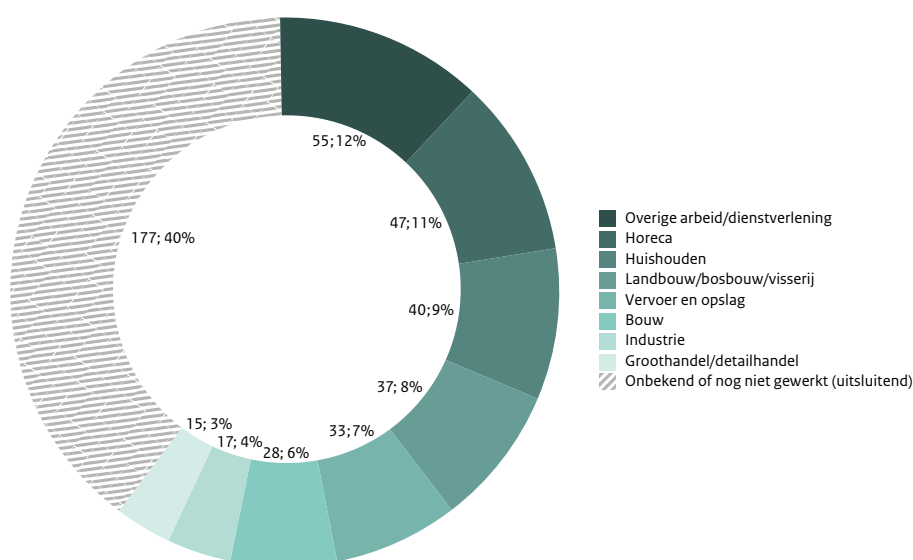
<sup>23</sup> Algemene Rekenkamer, 2021.



Figuur 2.4b Bij CoMensha gemelde slachtoffers van arbeidsuitbuiting in 2020, naar maand van aanmelding (N=449)

Bron: CoMensha-databestanden

Uit Figuur 2.4b is duidelijk te zien dat er sprake is van een piek in het aantal slachtoffers van arbeidsuitbuiting in de maanden maart, april en mei. Dit zijn ook de maanden waarin de COVID-19-pandemie in Nederland op zijn hoogtepunt is. Door de ontwrichtende gevolgen van de pandemie zijn de omstandigheden van onder andere arbeidsmigranten een stuk duidelijker zichtbaar geworden dan voorheen. De meeste slachtoffers in 2020 komen uit Polen, Hongarije en Bulgarije, samen goed voor meer dan 50%.



Figuur 2.4c Bij CoMensha gemelde slachtoffers van arbeidsuitbuiting in 2020, naar sector van uitbuiting (N=449)

Bron: CoMensha-databestanden

### Horeca, huishouden en overige dienstverlening de grootste sectoren van uitbuiting

Figuur 2.4c toont dat in 2020 horeca, huishouden en overige dienstverlening de meest voorkomende sectoren zijn waar uitbuiting plaatsvindt. Overige dienstverlening bestaat voor het grootste deel uit slachtoffers uitgebuit in de schoonmaaksector. FairWork geeft aan dat tijdens de COVID-19-pandemie de sectoren horeca en huishouden extreem kwetsbaar zijn gebleken. Veel werknemers in deze sectoren zijn hun werk kwijtgeraakt. Veel mensen die thuiswerkten in 2020 ontsloegen hun huishoudelijke hulp, omdat ze bijvoorbeeld zelf meer tijd hadden hiervoor of het risico op besmetting wilden verminderen. Omdat de horeca grotendeels dicht of zeer beperkt open is geweest, hebben ook hier veel mensen hun baan verloren. Vooral voor ongedocumenteerden is dit een gevaarlijke ontwikkeling, omdat zij vaak volledig afhankelijk zijn van werk in dergelijke sectoren. Het feit dat zoveel mensen hun baan verloren en dus op zoek zijn naar ander inkomen, werkt ook misbruik in de hand. Werkgevers kunnen bijvoorbeeld voor minder salaris werk aanbieden, omdat de vraag naar werk zo groot is.<sup>24</sup> Met andere woorden: de kwetsbaren op de arbeidsmarkt zijn nog kwetsbaarder geworden. FairWork geeft aan dat veel meldingen die niet volledig voldeden aan de definitie van arbeidsuitbuiting en dus niet in deze monitor zijn weergegeven, toch veelvuldig signalen van arbeidsuitbuiting bevatten, zoals het hebben van schulden bij de werkgever of onder valse beloften naar Nederland worden gehaald. Een concreet voorbeeld hiervan zijn Spaanse arbeidsmigranten die naar Nederland zijn gehaald om te werken op een nulurencontract. Werving verloopt veelal via grote uitzendbureaus die adverteren op Facebook. Het nulurencontract bestaat echter in Spanje niet en de betekenis ervan werd niet duidelijk vermeld. Eenmaal aangekomen in Nederland hadden mensen vaak geen inkomen, terwijl ze hun spaargeld hadden uitgegeven aan de reis hierheen.<sup>25</sup> Dit soort signalen zijn, ondanks dat ze niet voldoen aan de geringste aanwijzing van mensenhandel, cruciaal om vroegtijdig op te sporen.

#### UITDAGINGEN IN HULP AAN SLACHTOFFERS VAN ARBEIDSUITBUITING

*Wat levert het een slachtoffer op om een melding te doen van arbeidsuitbuiting?* Om deze vraag te onderzoeken zijn gesprekken gevoerd met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), CoMensha, FairWork, Gemeente Rotterdam en de Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV). Het antwoord op deze vraag geeft namelijk inzicht in waarom de meldingsbereidheid onder slachtoffers van arbeidsuitbuiting laag is. Een slachtoffer van arbeidsuitbuiting heeft met het meewerken aan een onderzoek veel te verliezen. Vaak zijn zij multi-afhankelijk van hun werkgever. Dit kunnen formele werkgevers zijn, maar ook 'werkgevers' in informele netwerken waarin mensen zich bevinden. Het hebben van een baan hangt samen met het hebben van huisvesting, vervoer en zorg. Mensen van buiten de Europese Unie zijn bovendien afhankelijk van hun werkgever voor hun verblijfsstatus. Een melding doen kan leiden tot baanverlies en dus ook het verlies van andere zaken. Wanneer slachtoffers vervolgens geen aanspraak kunnen maken op ondersteuning zijn zij alles kwijt.

Slachtoffers hebben recht op ondersteuning en zorg wanneer er een 'geringste aanwijzing' is voor mensenhandel, in de zin van artikel 273f Wetboek van Strafrecht. In de praktijk is er volgens professionals onduidelijkheid over de interpretatie van de 'geringste aanwijzing'. Daardoor kan het voorkomen dat slachtoffers niet de nodige beschermde opvang krijgen. De bewijslast is zo hoog dat zij vaak niet als slachtoffer van mensenhan-

24 Mondelinge informatie FairWork, d.d. 26 augustus 2021.

25 Schriftelijke informatie FairWork, d.d. 27 augustus 2021.

del kunnen worden aangemerkt. Zij maken dan ook geen aanspraak op deze voorzieningen. Zaken kunnen dan via andere artikelen uit het strafrecht en/of via het bestuursrecht afgehandeld worden. De Inspectie SZW kan bijvoorbeeld boetes uitdelen aan werkgevers die arbeidswetten overtreden. Volgens de Algemene Rekenkamer worden deze boetes echter veel te weinig ingezet en hebben ze nauwelijks een afschrikkende werking.<sup>26</sup> Ook is er door afhandeling via het bestuursrecht niet genoeg hulpaanbod en bescherming voor slachtoffers (zie ook kadertekst ‘Ernstige benadeling’ in §2.3.6).

*Wat levert het een slachtoffer op om een melding te doen van arbeidsuitbuiting?* Op dit moment lijkt het niet genoeg om de drempel over te stappen en melding te maken van misstanden. Daarbij zien professionals in de praktijk dat slachtoffers die wel melding hebben gemaakt hier in de praktijk weinig positieve effecten van ondervinden. Daardoor neemt de kans dat deze groep opnieuw een melding zal doen sterk af. De drempel van artikel 273f Wetboek van Strafrecht is te hoog. En de afhandeling via het bestuursrecht biedt slachtoffers niet genoeg bescherming en steun.

Voor gevallen van ernstige benadeling zou ook een vangnet klaar moeten staan. Bovendien moet er duidelijkheid komen over wat de ‘ernstige benadeling’ precies inhoudt. Vooral nog is dit een beleidsmatige term die weinig duidelijkheid geeft over de inzet en effectiviteit van een aanpak vanuit dit uitgangspunt. Dit wordt ook geconcludeerd door de Algemene Rekenkamer. Volgens hen moet de kloof in het onderscheid tussen ernstige benadeling en arbeidsuitbuiting worden gedicht. Het gaat hier om de mensen die niet per se voldoen aan de criteria voor slachtofferschap, maar wel kwetsbaar zijn. Het verbeteren van de bestuursrechtelijke aanpak zou een preventieve werking kunnen hebben.

Ook in het stadium voorafgaand aan de inzet van bestuursrecht of strafrecht zijn er acties die ondernomen kunnen worden. Er moet aandacht zijn voor de situatie van werknemers en gedrag van werkgevers. Het signaleren van slecht werkgeverschap en onaanvaardbare arbeidsomstandigheden kan mogelijk voorkomen dat mensen alsnog in uitbuitingssituaties terecht komen. Dat vraagt samenwerking tussen partijen, zowel op lokaal, regionaal als nationaal niveau om zicht hierop te krijgen. Centraal staat hierin de vraag: wat vinden we eerlijk werk? Het vraagt een discussie met en over werkgevers en werknemers en wat behoorlijke arbeidsverhoudingen zijn in Nederland.

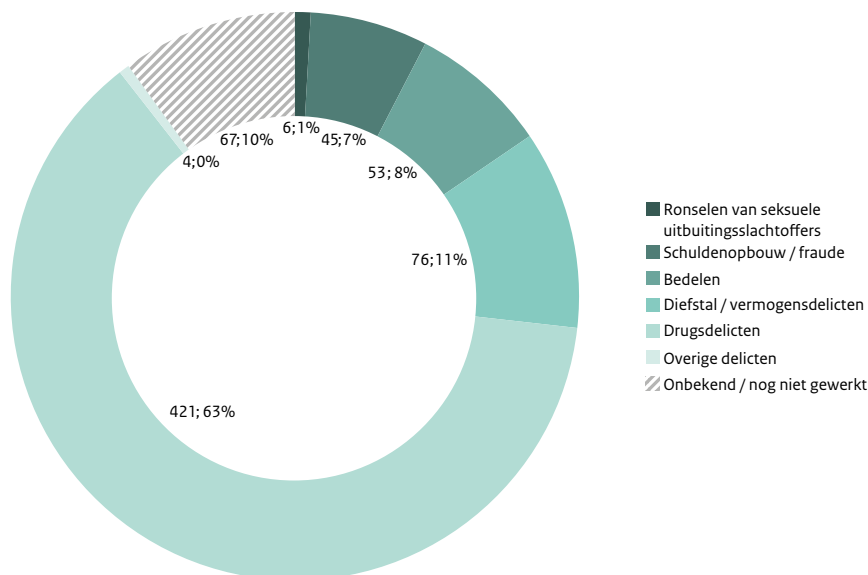
Uit de gevoerde gesprekken komen aanvullend nog aantal andere suggesties voor verbetering. Zo wordt een transparantere communicatie en invulling van het constateren van de ‘geringste aanwijzing’ voorgesteld. Het is niet altijd helder voor ketenpartners waarom het ene signaal wel wordt opgepakt en het andere signaal niet. Daarnaast stellen zij dat onderlinge informatiedeling gemakkelijker moet worden gemaakt. Ook geven zij aan dat procedures in het melden van arbeidsuitbuiting transparanter en sneller doorlopen zouden moeten worden. Nu duurt het ontvangen van een terugkoppeling soms zo lang dat een slachtoffer alweer uit beeld is verdwenen. Tot slot moet ook aandacht voor slachtoffers van arbeidsuitbuiting die wel een rechtmatig verblijf hebben in Nederland en worden uitgebuit. Dit zijn mensen die onder valse voorwendselen naar Nederland worden gehaald en uitgebuit worden, maar door hun rechtmatige verblijf geen aanspraak maken op slachtofferrechten.

<sup>26</sup> Algemene Rekenkamer, 2021.



### 2.3.4 Sectoren van criminele uitbuiting

Uit Figuur 2.2 blijkt dat bij CoMensha 672 slachtoffers van criminele uitbuiting zijn gemeld in de periode 2016-2020, waarvan 154 in 2020. Figuur 2.5 toont de verschillende manieren waarop zij crimineel zijn uitgebuit voor de periode 2016-2020.



**Figuur 2.5 Bij CoMensha gemelde slachtoffers van criminele uitbuiting, naar de manier waarop, periode 2016-2020 (N=672)**

Bron: CoMensha-databestanden

Figuur 2.5 toont dat het grootste aandeel slachtoffers wordt uitgebuit in de sector drugsdelicten. Dit aandeel is in de afgelopen jaren groter geworden. In 2020 is het aandeel drugsdelicten 67%. Van alle slachtoffers van uitbuiting in de drugssector, gaat het in 2020 in 85% van de gevallen om Afrikaanse slachtoffers met een Dublinindicatie (zie kadertekst 'Afname van mogelijke slachtoffers van mensenhandel met een Dublinindicatie' in §2.3). 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 deze slachtoffergroep van criminele uitbuiting erg specifiek is, waardoor slachtoffers van criminele uitbuiting van Nederlandse komaf mogelijk nog steeds uit beeld blijven.

#### MENSENHANDEL EN ONDERMIJNING

Mensenhandel wordt gekwalificeerd als ondermijnend delict. Dat wil zeggen dat criminelen gebruikmaken van diensten van de bovenwereld. Boven- en onderwereld raken zo met elkaar verweven en de samenleving wordt beïnvloed.<sup>27</sup> Criminelen maken gebruik

<sup>27</sup> Website rijksoverheid, [www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ondermijning](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ondermijning) (geraadpleegd 27 augustus 2021).

van legale diensten om illegale activiteiten te faciliteren. Denk bijvoorbeeld aan het verkrijgen van een vergunning voor een hotel, om er vervolgens een illegaal bordeel van te maken. Naast mensenhandel zijn er nog veel andere ondermijnende delicten, zoals drugshandel of corruptie. Niet zelden zijn die ondermijnende delicten met elkaar verweven. Voor het importeren van een grote partij cocaïne zou bijvoorbeeld een douanier kunnen zijn omgekocht. Zo lijkt ook een trend zichtbaar dat mensenhandel steeds meer verweven raakt met andere ondermijnende delicten.<sup>28</sup> Een zeer evident voorbeeld hiervan is criminele uitbuiting. Denk hierbij aan criminele uitbuiting binnen de drugshandel.<sup>29</sup> Dat kan op kleine schaal: leerlingen die op scholen geronseld worden voor het verkopen van drugs.<sup>30</sup> Maar er komen ook steeds meer berichten over personen die uit het buitenland worden gehaald om te werken in drugslabs waar de vraag opkomt of er sprake is van mensenhandel. Zo werden er recentelijk drie Mexicanen aangetroffen in een drugslab in Wateringen.<sup>31</sup> Er werd zo'n 350 kilo harddrugs aangetroffen met een geschatte waarde van 80 miljoen euro. In een andere zaak werden twee Mexicanen in een drugslab in Herwijnen aangetroffen.<sup>32</sup> In beide zaken werd (onsuccesvol) verweer gevoerd dat de Mexicanen slachtoffer waren van mensenhandel. Criminele uitbuiting in bijvoorbeeld hennepcultuur is geen nieuw verschijnsel.<sup>33</sup> Het is denkbaar dat ook in andere drugslabs uitbuiting plaatsvindt. Ook bij andere vormen van mensenhandel is die verwevenheid met andere ondermijnende delicten steeds evidentier. Denk bijvoorbeeld aan de malafide werkgevers die om hun werknemers uit te buiten (op grote schaal) frauderen met arbeidscontracten, loonstroken en verblijfstitel.<sup>34</sup> Ook bij seksuele uitbuiting is die verwevenheid aanwezig: het huren van werkruimtes, gebruik van vastgoed, het inschrijven van zzp'ers bij de Kamer van Koophandel (KVK).<sup>35</sup> Of denk aan de illegale taxi's (snorders) die vervolgens weer worden ingezet om slachtoffers naar klanten te rijden.<sup>36</sup> Omdat mensenhandel verweven is met andere ondermijnende delicten is het van belang om bij deze aangrenzende delicten alert te zijn op mogelijke signalen van mensenhandel.

28 Mondelinge informatie CoMensha, d.d. 3 augustus 2021.

29 Mondelinge informatie Landelijk Parket OM, d.d. 23 augustus 2021.

30 Website NOS, [www.nos.nl/artikel/2324069-scholen-bezorgd-om-criminelen-die-leerlingen-ronselen](http://www.nos.nl/artikel/2324069-scholen-bezorgd-om-criminelen-die-leerlingen-ronselen) (geraadpleegd 27 augustus 2021).

31 Website Omroep West, [www.omroepwest.nl/nieuws/4045145/Drugskoks-of-slachtoffers-mensenhandel-Mexicanen-voor-de-rechter-om-drugslab-Wateringen](http://www.omroepwest.nl/nieuws/4045145/Drugskoks-of-slachtoffers-mensenhandel-Mexicanen-voor-de-rechter-om-drugslab-Wateringen) (geraadpleegd 27 augustus 2021).

32 Website AD, [www.ad.nl/rivierenland/geronselde-mexicaanse-drugskoks-slachtoffer-van-mensenhandel-volgens-advocaat-je-moet-ze-hier-asiel-geven-a9145519/](http://www.ad.nl/rivierenland/geronselde-mexicaanse-drugskoks-slachtoffer-van-mensenhandel-volgens-advocaat-je-moet-ze-hier-asiel-geven-a9145519/) (geraadpleegd 27 augustus 2021).

33 Mondelinge informatie CoMensha, d.d. 3 augustus 2021, maar zie bijvoorbeeld ook website CCV, [www.hetccv.nl/onderwerpen/criminele-uitbuiting/](http://www.hetccv.nl/onderwerpen/criminele-uitbuiting/) (geraadpleegd 27 augustus 2021).

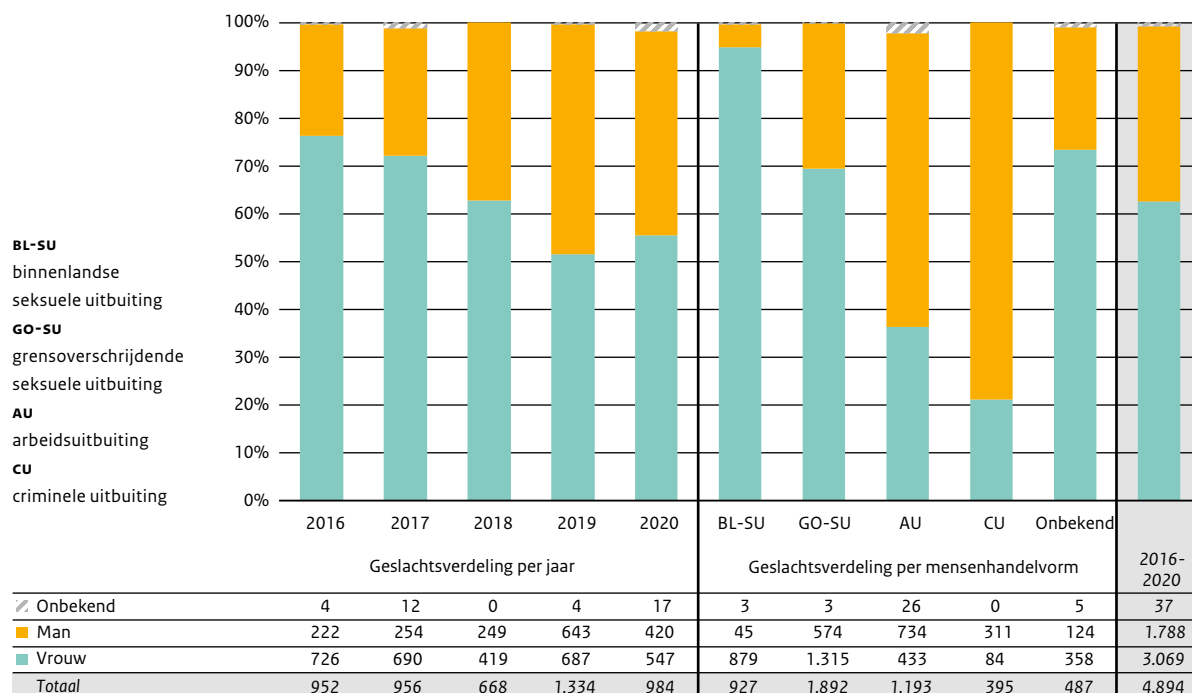
34 Mondelinge informatie FairWork, d.d. 26 augustus 2021.

35 Mondelinge informatie politie, d.d. 19 augustus 2021.

36 Mondelinge informatie EMM, d.d. 17 augustus 2021.

### 2.3.5 Persoonskenmerken van de vier groepen slachtoffers

Figuur 2.6 geeft – zowel per jaar als per vorm van mensenhandel – het geslacht<sup>37</sup> weer van de slachtoffers die bij CoMensha zijn gemeld. In alle figuren waarbij aantallen uitgesplitst zijn naar vorm van mensenhandel is de volgende hiërarchie toegepast: seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting, onbekend.



Figuur 2.6 Geslacht van de bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar 2016-2020 en per vorm van mensenhandel (N=4.894)

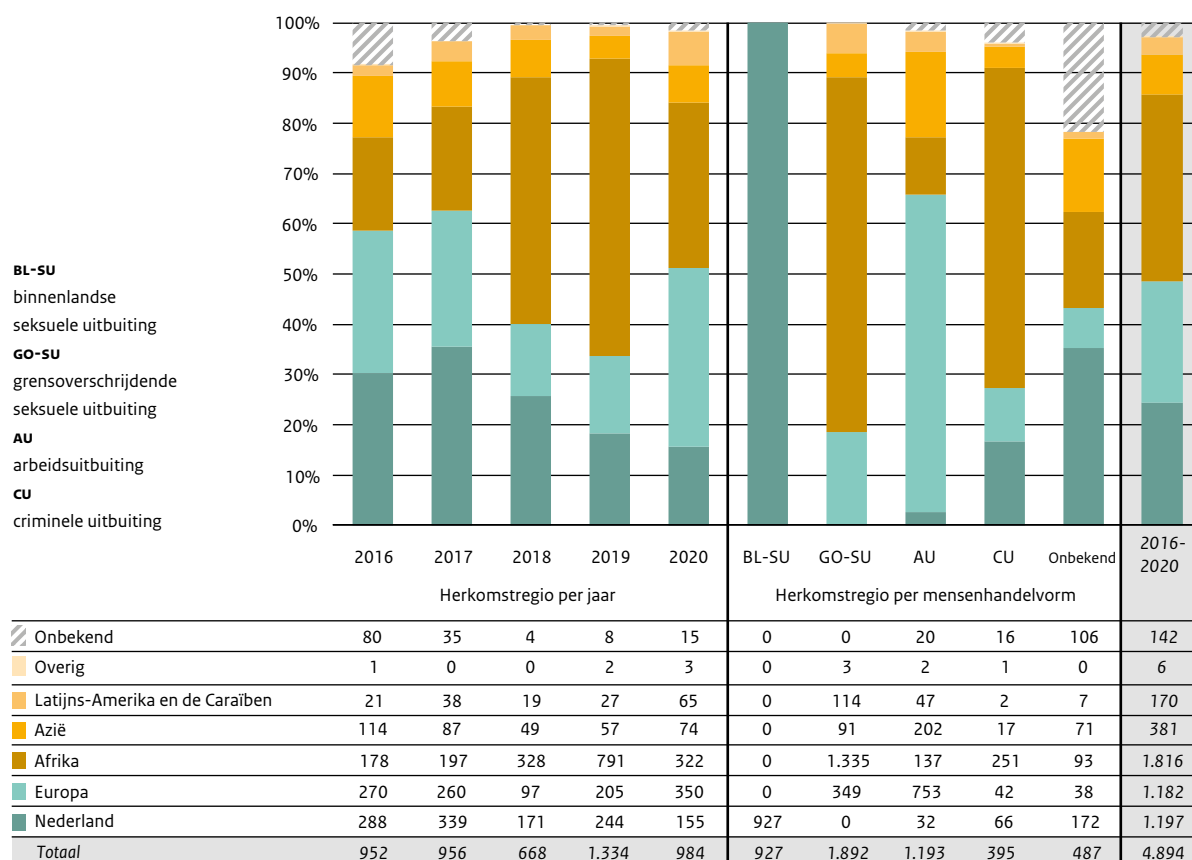
Bron: CoMensha-databestanden

#### Mannen vaker slachtoffer van arbeids- en criminele uitbuiting, vrouwen van seksuele uitbuiting

Over de gehele periode 2016-2020 is gemiddeld 37% van de slachtoffers man. Uit Figuur 2.6 blijkt dat het aandeel mannen hoog ligt bij arbeids- en criminele uitbuiting. In tegenstelling tot 2019, is in 2020 het totale aandeel vrouwelijke slachtoffers licht gestegen van 52% naar 57%. Dit ondanks de grote stijging in het aantal slachtoffers van arbeidsuitbuiting, die veelal mannelijk zijn. Een mogelijke verklaring hiervoor is de daling in het aantal mannelijke slachtoffers met Dublinindicatie (zie kadertekst ‘Afname van mogelijke slachtoffers van mensenhandel met een Dublinindicatie’ in §2.3). Het aandeel mannen dat slachtoffer wordt van binnenlandse seksuele uitbuiting blijft laag.

In Figuur 2.7 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 en de gele herkomstregio’s zijn regio’s buiten Europa.

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



Figuur 2.7 Herkomstregio van de bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar 2016-2020 en per vorm van mensenhandel (N=4.894)

Bron: CoMensha-databestanden

### Stijging in het aantal slachtoffers uit Europa, daling in het aantal Afrikaanse slachtoffers

Uit Figuur 2.7 blijkt dat iets minder dan de helft van de bij CoMensha gemelde slachtoffers afkomstig is uit Europa of Nederland. 37% van de slachtoffers komt uit Afrika en 8% komt uit Azië. Opvallend is de stijging in Latijns-Amerikaanse slachtoffers; ten opzichte van 2019 is het aantal slachtoffers in 2020 meer dan verdubbeld. Een duidelijke verklaring voor deze stijging is er niet<sup>38</sup>, maar de trend wordt wel herkend.<sup>39</sup> Ook het aantal gemelde Europese slachtoffers is in 2020 flink gestegen met een toename van 58%. Deze stijging is vooral te verklaren door de stijging in het aantal slachtoffers van arbeidsuitbuiting. Deze slachtoffers zijn vaak afkomstig uit Oost-Europa. In 2020 is de Poolse nationaliteit dan ook het vaakst gemeld, gevolgd door respectievelijk de Nigeriaanse, Nederlandse, Bulgaarse en Hongaarse nationaliteit.

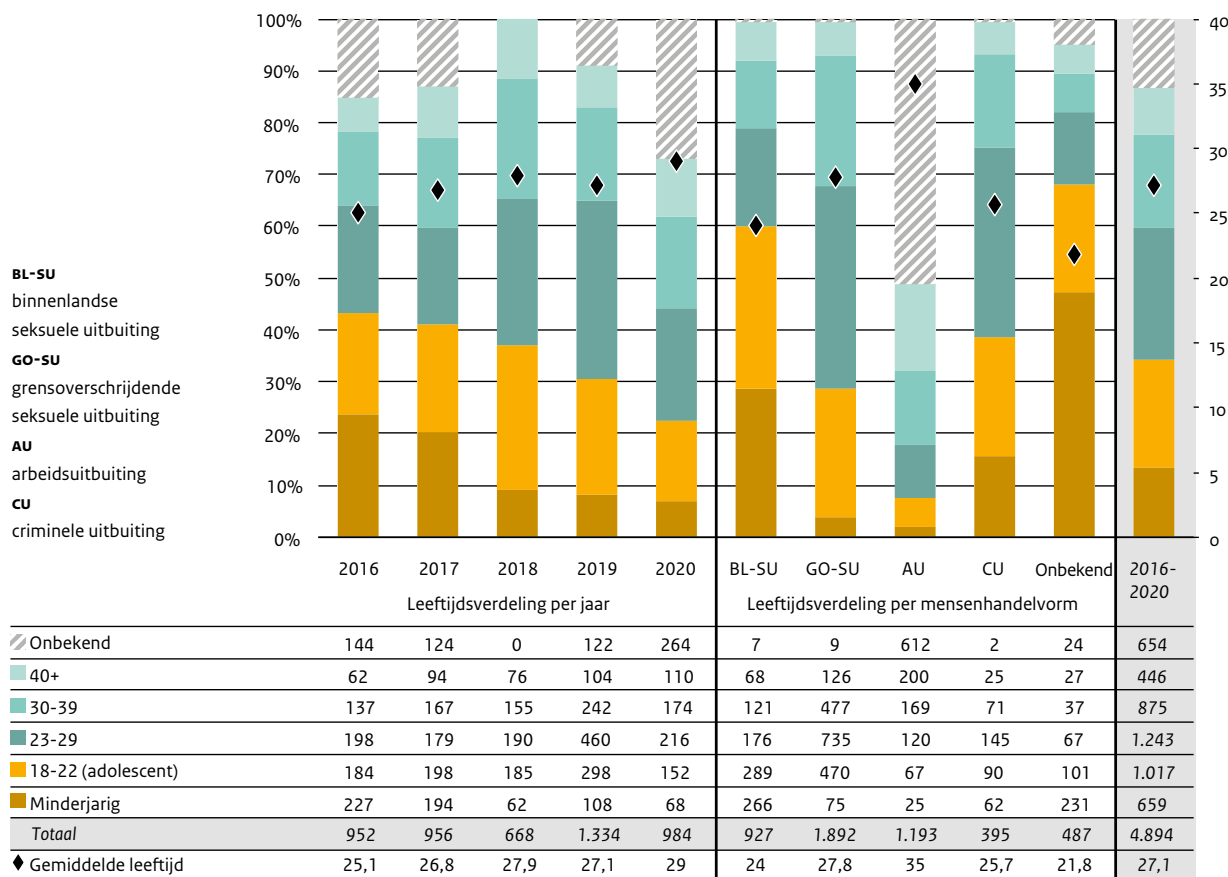
Ondanks dat de Nigeriaanse nationaliteit in 2020 nog steeds op de tweede plaats staat, is het aandeel Afrikaanse slachtoffers zowel in relatieve als absolute zin flink gedaald. Deze daling lijkt aan de ene kant ingegeven door de reisbeperkingen vanwege de COVID-19-pandemie. Aan

38 Mondelinge informatie politie, d.d. 19 augustus 2021; mondelinge informatie FairWork, d.d. 26 augustus 2021; mondelinge informatie LCC, d.d. 3 augustus 2021.

39 Mondelinge informatie CoMensha, d.d. 3 augustus 2021.

de andere kant kan de aanpassing in de B8-procedure een rol hebben gespeeld (zie kadertekst ‘Afname van mogelijke slachtoffers van mensenhandel met een Dublinindicatie’ in §2.3).

Figuur 2.8 toont zowel de gemiddelde leeftijd als de leeftijd in categorieën van de bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar en per vorm van mensenhandel. De gele leeftijdscategorieën zijn de minderjarige en adolescente slachtoffers en de mintgroene 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.



Figuur 2.8 Leeftijd van de bij CoMensha gemelde slachtoffers, per jaar 2016-2020 en per vorm van mensenhandel (N=4.894)

Bron: CoMensha-databestanden

### Aandeel minderjarige en adolescente slachtoffers wederom gedaald

Slachtoffers van mensenhandel zijn veelal jong. Gemiddeld is 34% van de gemelde slachtoffers jonger dan 23 jaar. De leeftijd van de gemelde slachtoffers verschilt echter 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 blijkt ook uit de schatting van de totale populatie van slachtoffers van mensenhandel.<sup>40</sup> Van de slachtoffers van arbeidsuitbuiting is daarentegen slechts 8% minderjarig of adolescent. De gemiddel-

40 Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016).

de leeftijd van deze groep is 35 jaar. Het valt op dat de leeftijd van een groot deel van de slachtoffers van arbeidsuitbuiting onbekend is. Die slachtoffers zijn bijna allemaal gemeld door FairWork. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat veel contacten met slachtoffers heel vluchtig zijn; een ernstig verhaal van een slachtoffer kan wel leiden tot een melding van arbeidsuitbuiting, maar als de betrokkene anoniem is of niet meer te bereiken, is informatie ook niet meer te achterhalen.<sup>41</sup>

De gemiddelde leeftijd van de gemelde slachtoffers is gestegen van 27 jaar in 2019 naar 29 jaar in 2020. Dit is enerzijds te verklaren door het hoge aantal slachtoffers van arbeidsuitbuiting. Anderzijds is dit te wijten aan de jarenlange daling van het aantal gemelde minderjarige en adolescente slachtoffers. Waar in 2016 43% van de slachtoffers minderjarig of adolescent was, is dit in 2019 nog maar 30% en in 2020 zelfs 22%. In 2020 zijn slechts 68 minderjarige slachtoffers gemeld. Dit is een daling ten opzichte van 2019. Terwijl naar schatting maar liefst een derde van alle slachtoffers van mensenhandel minderjarig is en zij veelal slachtoffer zijn van binnenlandse seksuele uitbuiting.<sup>42</sup> De politie geeft aan dat minderjarigen inderdaad steeds minder zichtbaar zijn, omdat veelal wordt geadverteerd op sociale media, wat meer onder de radar blijft.<sup>43</sup> De Nationaal Rapporteur heeft al meermaals zorgen geuit over het uit beeld raken van minderjarige slachtoffers<sup>44</sup> en vindt het onacceptabel dat die ontwikkeling zich onverminderd heeft voortgezet. Het kunnen signaleren van online slachtofferschap is hierbij van cruciaal belang. Daarnaast is van meer dan een derde 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.

### 2.3.6 Melders van de vier groepen slachtoffers

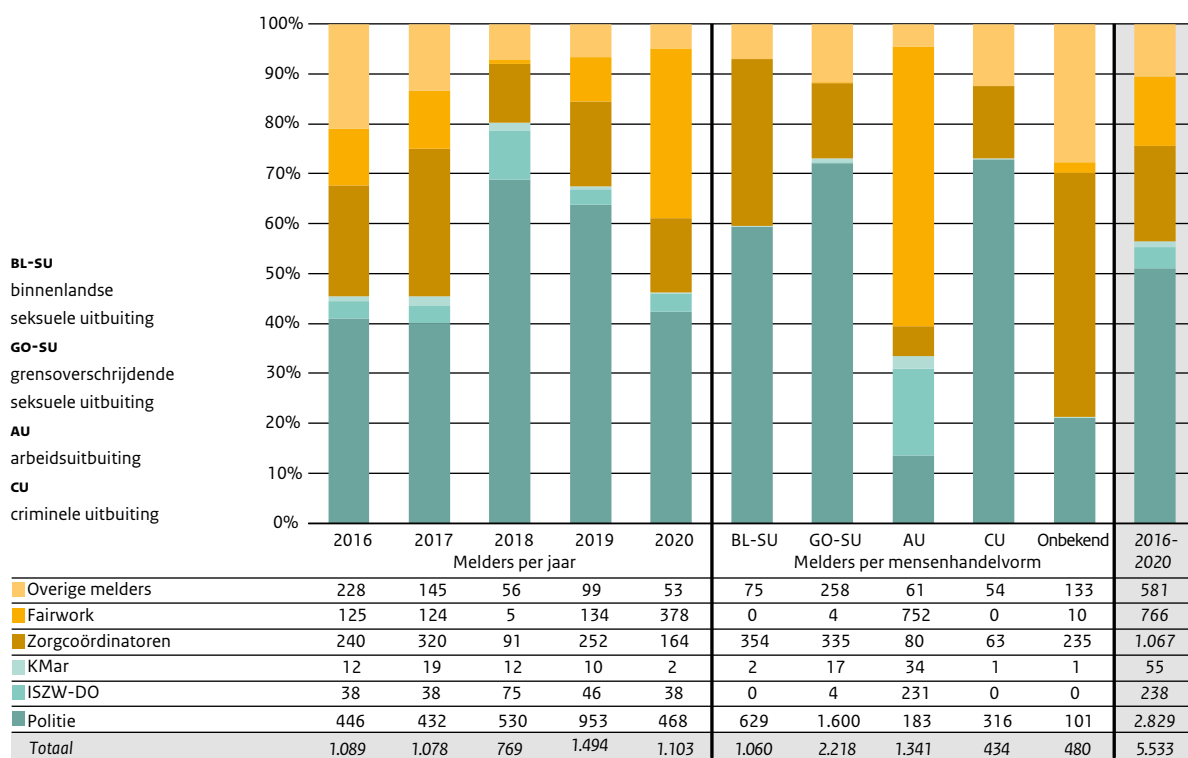
Het aantal meldingen dat CoMensha binnenkrijgt is groter dan het totaal aantal unieke slachtoffers, omdat een slachtoffer door meerdere instanties kan worden gemeld bij CoMensha. Zo is er over de 4.894 bij CoMensha gemelde unieke slachtoffers in 2016-2020 in totaal 5.533 keer gemeld. In [Figuur 2.9](#) zijn de melders weergegeven, zowel per jaar als per vorm van mensenhandel. De mintgroene melders zijn opsporingsinstanties: de Nationale Politie, de KMar en Inspectie SZW. De gele 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.

41 Mondelinge informatie FairWork, d.d. 26 augustus 2020.

42 Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), p.26.

43 Mondelinge informatie politie, d.d. 19 augustus 2021.

44 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; Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019).



Figuur 2.9 Meldingen van slachtoffers naar melder, per jaar 2016-2020 en per vorm van mensenhandel (N=5.536)

Bron: CoMensha-databestanden

### Daling overige melders en zorgcoördinatoren

Zorgcoördinatoren, 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 zonder wettelijke grondslag zijn in de periode 2016-2020 goed voor 44% van alle meldingen (zie Figuur 2.9). Zij nemen gemiddeld 40% van alle meldingen over binnenlandse seksuele uitbuiting voor hun rekening. Verder doen zij 27% van alle meldingen van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting, 67% van alle meldingen over arbeidsuitbuiting en 27% van alle meldingen over criminele uitbuiting. Zowel in relatieve als absolute zin is het aantal meldingen van zorgcoördinatoren en overige melders afgenomen. Dat is niet verwonderlijk omdat zij, net als alle opsporingsdiensten, instellingen en werkenden last hebben gehad van een beperkende invloed van de pandemie.

### Aantal meldingen FairWork bijna verdriedubbeld

Het aantal meldingen van FairWork is in 2020 juist gestegen doordat er door de COVID-19-pandemie veel arbeidsuitbuiting aan het licht kwam. Voor het verkrijgen van zicht op voornamelijk arbeidsuitbuiting bestaat een grote afhankelijkheid van deze ngo zonder wettelijke grondslag. Van alle 449 meldingen arbeidsuitbuiting in 2020 (zie Figuur 2.2), is 84% gemeld door FairWork. Hieruit blijkt het grote belang van FairWork in de signalering en bescherming van slachtoffers van arbeidsuitbuiting.

### Daling aantal meldingen Inspectie SZW

De Inspectie SZW meldt slachtoffers van arbeidsuitbuiting bij CoMensha wanneer de indicaties van slachtofferschap voldoen aan de wettelijke definitie van mensenhandel en het slachtoffer de bedenktijd aangeboden heeft gekregen. Van alle meldingen van arbeidsuitbuiting neemt Inspectie SZW gemiddeld 17% voor haar rekening. Ten opzichte van 2019 is het aantal meldingen vanuit Inspectie SZW gedaald van 46 meldingen naar 38. Zoals eerder besproken, is het aantal meldingen arbeidsuitbuiting door FairWork juist enorm gestegen. Daardoor is in 2020 nog maar 8% van alle 449 gemelde slachtoffers van arbeidsuitbuiting gemeld door Inspectie SZW (zie Figuur 2.2). Dit is opmerkelijk, gezien de verbeterde zichtbaarheid van arbeidsuitbuiting door de COVID-19-pandemie en de belangrijke rol die Inspectie SZW zou moeten spelen in de signalering van arbeidsuitbuiting.

### ERNSTIGE BENADELING

In 2020 ontving de Inspectie SZW in totaal 432 meldingen. Dit is een stijging van 33% opzichte van 2019. Dit totaal bestaat uit 160 meldingen die bij registratie het onderwerp uitbuiting of arbeidsuitbuiting kregen en uit 272 meldingen over mogelijke ernstige benadeling. Naast de strafrechtelijke opsporingsonderzoeken naar arbeidsuitbuiting voert de Inspectie SZW ook bestuursrechtelijke onderzoeken uit. Het Programma Arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling (PAU) doet onderzoek naar ernstige benadeling. Bij ernstige benadeling wordt gekeken of er sprake is van ernstige overtreding van arbeidswetten (zoals de Arbeidstijdenwet en de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag) en kan een werkgever bestuursrechtelijk worden aangepakt. Onderzoeken naar ernstige benadeling worden gestart naar aanleiding van een melding, die kan worden gedaan door (ex)werknemers en andere personen, of door organisaties zoals de gemeenten, ngo's of de politie. Het PAU heeft in 2020 40% meer meldingen van ernstige benadeling gekregen ten opzichte van 2019.<sup>45</sup> Waarschijnlijk komt dit door de aandacht voor arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling die de COVID-19-pandemie heeft gegenereerd. Ook intensiever contact van de Inspectie SZW met regionale partners heeft hieraan bijgedragen.<sup>46</sup> Van alle meldingen ernstige benadeling in 2020 hebben 198 meldingen (73%) geleid tot een onderzoek.

PAU heeft in 2020 in totaal 91 onderzoeken ernstige benadeling afgerond<sup>47</sup>, 9 hiervan zijn afkomstig van de opsporingstak van de Inspectie SZW. In die gevallen is er dus overgegaan van strafrechtelijk naar bestuursrechtelijk onderzoek. Vijf van de in behandeling genomen zaken zijn doorgestuurd naar de opsporingstak van de Inspectie SZW en hebben dus alsnog geleid tot strafrechtelijk onderzoek. In 23% van alle onderzoeken kon worden vastgesteld dat er sprake is van ernstige benadeling en overtreedt de werkgever een of meer wetten. Bij deze 22 zaken zijn 68 'ernstig benadeelden' betrokken. Dit zijn dus géén slachtoffers van arbeidsuitbuiting in strafrechtelijke zin. Deze ernstig benadeelden worden daarom niet gemeld bij CoMensha. 65% van alle ernstig benadeelden is man en 21% is jonger dan 23 jaar. Meer dan de helft is afkomstig uit Oost-Europa. De meeste ernstig benadeelden hebben een legale verblijfsstatus.

45 Bron alle in kadertekst genoemde cijfers: schriftelijke informatie Inspectie SZW, d.d. 23 juli 2021.

46 Mondelinge informatie Inspectie SZW, d.d. 30 augustus 2021.

47 Dit betreft onderzoeken naar aanleiding van meldingen in 2020 en meldingen in voorgaande jaren.



Ernstig benadeelden krijgen op basis van de huidige wet- en regelgeving geen enkel recht op bescherming. Zowel opvang als de verblijfsregeling mensenhandel is alleen beschikbaar voor slachtoffers van arbeidsuitbuiting en andere vormen van mensenhandel. De cijfers laten zien dat ernstige benadeling veelvuldig voorkomt in Nederland. Het gebrek aan recht op bescherming, hulp en ondersteuning verlaagt de bereidheid van ernstig benadeelden om mee te werken en bemoeilijkt dus grondig onderzoek door de Inspectie SZW. Meewerken met de Inspectie SZW betekent immers vrijwel altijd ontslag bij de betreffende werkgever. Hiermee verliest deze persoon niet alleen inkomen, maar vaak ook onderdak vanwege de gebruikte package deals voor wonen, vervoer en werk.<sup>48</sup> Voor deze personen zelf maakt het feitelijk niet uit of het gaat om ernstige benadeling of arbeidsuitbuiting; zij bevinden zich in een schrijdende situatie en hebben hulp nodig. Dat zij die niet krijgen als wordt beoordeeld dat de criteria voor arbeidsuitbuiting niet gehaald zijn, is problematisch voor de effectieve aanpak van dit soort misstanden.

#### Aantal politiemeldingen gehalveerd

In de periode 2016-2020 is de politie met de helft van alle meldingen de grootste melder. De politie doet het overgrote deel van alle meldingen over slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting (59%), slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (72%) en slachtoffers van criminele uitbuiting (73%). Daarnaast is 14% van alle meldingen over arbeidsuitbuiting afkomstig van de politie.

Voor 2018 was er een dalende trend zichtbaar in het aantal meldingen van de politie. Hierover is herhaaldelijk gerapporteerd.<sup>49</sup> In 2018 meldt de politie voor het eerst weer meer slachtoffers van mensenhandel en ook in 2019 stijgt het aantal meldingen door de politie flink. In 2020 heeft deze trend niet doorgezet: het aantal meldingen door de politie is gehalveerd van 953 in 2019 naar 468 in 2020. Enerzijds heeft de COVID-19-pandemie hier mogelijk een rol in gespeeld. Opsporingsdiensten werkten veelal vanuit huis en voerden alleen controles uit bij een duidelijke melding of tactisch belang.<sup>50</sup> Anderzijds bestond de stijging in het aantal meldingen in 2019 vooral uit Afrikaanse slachtoffers met een Dublinindicatie. De aanpassing in de B8-procedure (zie kadertekst 'Afname van mogelijke slachtoffers van mensenhandel met een Dublinindicatie' in §2.3) kan dus ook van invloed zijn geweest op de grote daling in het aantal meldingen door de politie.

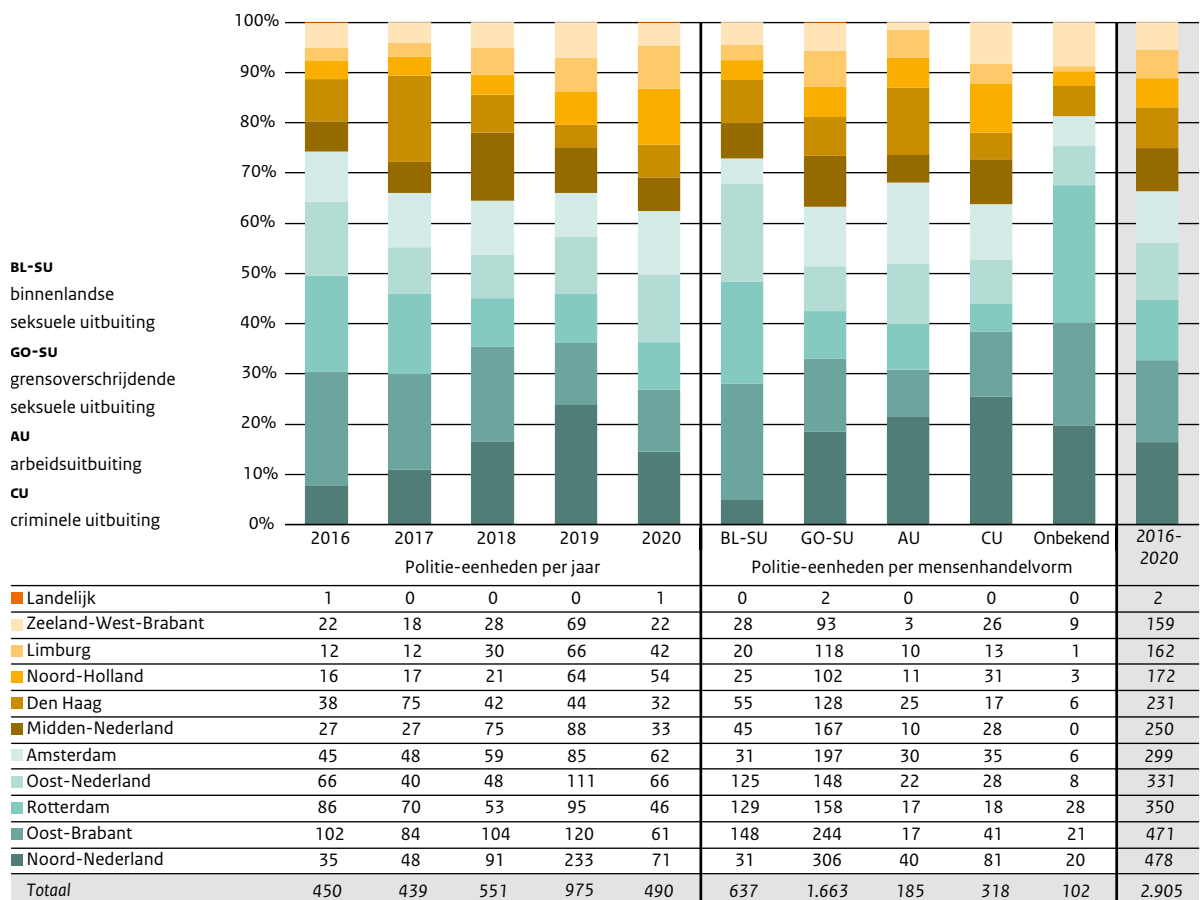
### 2.3.7 Regionale politiemeldingen

Het komt voor dat slachtoffers in hetzelfde jaar meer dan eens zijn gemeld bij CoMensha door verschillende regionale politie-eenheden. In Figuur 2.10 gaat het daarom om 2.905 (in plaats van 2.829, zie Figuur 2.9) politiemeldingen, weergegeven naar regionale politie-eenheid, zowel per jaar als per vorm van mensenhandel.

48 Mondelinge informatie Inspectie SZW, d.d. 30 augustus 2021.

49 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.

50 Tactisch belang wil zeggen dat er in het kader van een opsporingsonderzoek een reden is om een bepaalde handeling te verrichten om bijvoorbeeld informatie te verkrijgen of bewijsmateriaal veilig te stellen.



Figuur 2.10 Politiemeldingen van slachtoffers naar politie-eenheid, per jaar 2016-2020 en per vorm van menshandel (N=2.905)

Bron: CoMensha-databestanden

De daling in het aantal politiemeldingen uit Figuur 2.9 is ook in Figuur 2.10 duidelijk te zien. In 2020 hebben alle eenheden veel minder slachtoffers gemeld. Noord-Nederland blijft de regio met de meeste meldingen, maar laat ook de grootste daling zien: van 233 meldingen in 2019 naar 71 in 2020. Noord-Nederland draagt hiervoor twee mogelijke verklaringen aan. Ten eerste dat de B8-aangiften beter over het land worden verdeeld door het LCC en ten tweede dat er een afname is in het aantal slachtoffers met Dublinindicatie. Noord-Nederland blijft in verband met Aanmeldcentrum Ter Apel en een relatief groot aandeel asielzoekerscentra nog steeds de eenheid die vrij veel aangiften van niet-Nederlandse slachtoffers opneemt.<sup>51</sup> Op de tweede en derde plaats staan in 2020 de eenheden Oost-Nederland en Amsterdam. In totaal meldt iedere eenheden het vaakst grensoverschrijdende seksuele uitbuiting. Noord-Nederland deed de meeste meldingen van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting in de periode 2016-2020, Oost-Brabant meldde het vaakst binnenlandse seksuele uitbuiting en Rotterdam deed de meeste meldingen met onbekende uitbuitingsvorm. De Landelijke Eenheid meldt vrijwel nooit slachtoffers, slechts 1 in 2016 en 1 in 2020, beide van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting.

51 Schriftelijke informatie politie, d.d. 30 augustus 2021.

## 2.4 Slachtoffers in beeld bij de IND

Nederland is vanuit nationale en internationale wetgeving verplicht tot het beschermen van slachtoffers van mensenhandel zonder verblijfsstatus. Deze verplichting krijgt vorm in de verblijfsregeling mensenhandel, een regeling voor niet-Nederlandse vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel die is vastgelegd in de Vreemdelingswet 2000.<sup>52</sup> De IND is verantwoordelijk voor de uitvoering van deze bescherming en heeft daarmee zicht op een deel van de buitenlandse slachtoffers van mensenhandel.

### 2.4.1 Vreemdelingrechtelijke bescherming buitenlandse slachtoffers

De vreemdelingrechtelijke bescherming van slachtoffers van mensenhandel bestaat uit een bedenktijd en een tijdelijke verblijfsvergunning. De bedenktijd geeft het slachtoffer de tijd om te herstellen, zich te onttrekken aan de invloed van daders en te beslissen of zij/hij wil meewerken aan strafrechtelijke procedures tegen de dader. Het vertrek van een slachtoffer wordt dan opgeschort voor maximaal drie maanden. De bedenktijd wordt aangeboden bij de geringste aanwijzing van mensenhandel door de politie, Inspectie SZW of de KMar. De verblijfsvergunning verschaft tijdelijk verblijfsrecht aan het slachtoffer. Er bestaan twee opeenvolgende tijdelijke verblijfsvergunningen: tijdelijk verblijf<sup>53</sup> en voortgezet verblijf<sup>54</sup>. Tijdelijk verblijf moet worden aangevraagd door het slachtoffer en is gekoppeld aan het doen van aangifte van mensenhandel. Ook zonder gebruik te maken van de bedenktijd kan een slachtoffer tijdelijk verblijf aanvragen. Wanneer een slachtoffer niet in staat is aangifte te doen kan ook via een alternatieve route tijdelijk verblijf worden aangevraagd – het zogeheten schrijnend pad. Het slachtoffer moet dan wel kunnen aantonen dat het niet doen van aangifte of geen medewerking verlenen in verband staat met een ernstige bedreiging, een medische of psychische beperking en/of minderjarigheid. Het tijdelijk verblijfsrecht is geldig zolang het opsporings- of vervolgingsonderzoek naar aanleiding van de aangifte van mensenhandel loopt. Zodra er geen sprake meer is van opsporing trekt de IND de verblijfsvergunning in.

Per 1 augustus 2019 zijn de beleidsregels voor tijdelijk verblijf gewijzigd voor buitenlandse slachtoffers met een Dublinindicatie (zie ook de kadertekst 'Afname van mogelijke slachtoffers van mensenhandel met een Dublinindicatie' in §2.3). De IND verleent aan deze slachtoffers alleen nog een tijdelijk verblijf indien de aanwezigheid van het slachtoffer noodzakelijk is met het oog op de opsporing en vervolging van mensenhandel. De Nationaal Rapporteur uitte eerder al zijn zorgen over deze wijziging en wees op een aantal belangrijke waarborgen – zoals toegang tot specialistische zorg en de veiligheid van een slachtoffer bij een mogelijke

52 In paragraaf B8/3 van de Vreemdelingscirculaire 2000 (Vc 2000) staan de beleidsregels die hieraan uitvoering geven vastgelegd.

53 Het gaat om een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd op tijdelijke humanitaire gronden, ook wel bekend als de B8/3 naar het betreffende onderdeel in de Vc 2000.

54 Dit betreft een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd op *niet-tijdelijke* humanitaire gronden, ook wel bekend als de B9/12 of B9/10 naar het betreffende onderdeel in de Vc 2000.

overdracht.<sup>55</sup> De politie en het OM beslissen binnen een streeftermijn van vier weken na de aangifte over de noodzakelijkheid van de aanwezigheid van het slachtoffer.<sup>56</sup> De beslissing hangt samen met de vraag of er voldoende opsporingsindicaties zijn die wijzen op mensenhandel in Nederland, waarvoor de aanwezigheid van het mogelijke slachtoffer in Nederland noodzakelijk is in het belang van de opsporing en vervolging. Als dat niet het geval is, zal het slachtoffer worden overgedragen aan het Dublinland. Een al geplande overdracht kan ook doorgaan wanneer een slachtoffer dat aangifte wil doen van mensenhandel dat nog niet heeft kunnen doen.

Als een slachtoffer tijdelijk verblijf heeft gekregen kan ook voortgezet verblijf worden aangevraagd.<sup>57</sup> Slachtoffers komen hiervoor in aanmerking wanneer de officier van justitie besluit te vervolgen voor het mensenhandel feit waarvan aangifte is gedaan en op basis waarvan tijdelijk verblijf is verleend. Alternatief komen slachtoffers in aanmerking voor voortgezet verblijf wanneer het strafrechtelijk onderzoek nog loopt en het slachtoffer drie jaar in Nederland verblijft op basis van tijdelijk verblijf. De IND kan ook voortgezet verblijf verlenen vanwege bijzondere individuele omstandigheden die verband houden met mensenhandel waardoor het slachtoffer Nederland niet kan verlaten.<sup>58</sup> Het slachtoffer dient dan aan te tonen dat sprake is van dergelijke omstandigheden. De IND betreft bij de inhoudelijke beoordeling daarvan in ieder geval het risico op represailles en vervolging in het land van herkomst, en de mogelijkheid van sociale en maatschappelijke herintegratie aldaar.

De verblijfsregeling mensenhandel bestaat niet alleen uit vreemdelingrechtelijke bescherming. Slachtoffers in de verblijfsregeling mensenhandel hebben ook recht op opvang, huisvesting, medische bijstand en rechtshulp.<sup>59</sup> Daarnaast mogen slachtoffers in de verblijfsregeling werken en hebben zij ook recht op een uitkering.

#### 2.4.2 Aanbiedingen van de bedenktijd en aanvragen voor verblijf

Figuur 2.11 toont het aantal keer dat jaarlijks de bedenktijd is aangeboden en het aantal afgehandelde aanvragen voor tijdelijk verblijf en voortgezet verblijf voor de periode 2016-2020. Deze aantallen zijn ter illustratie afgezet tegen het aantal bij CoMensha geregistreerde buitenlandse slachtoffers van mensenhandel. Let wel op dat het hier (per jaar) niet hoeft te gaan om dezelfde personen.

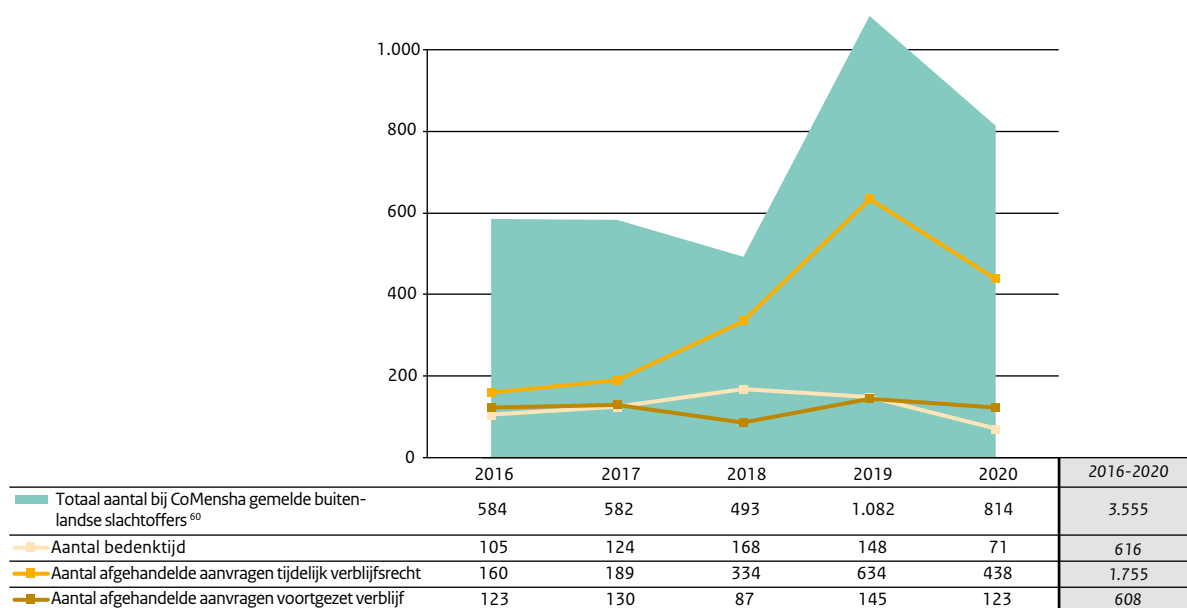
55 Brief van de Nationaal Rapporteur aan de vaste Tweede Kamercommissie voor JenV, d.d. 2 juli 2019 Geraadpleegd op 6 oktober 2021, van <https://www.nationaalrapporteur.nl/publicaties/brief-ven/2019/07/02/brief-20-mensenhandel-en-prostitutie>.

56 Brief staatssecretaris van JenV, d.d. 28 juni 2019, *Kamerstukken II*, 2018/2019 28638, nr. 165.

57 B/10 en B/12 Vc 2000.

58 Ibid.

59 B8/3 onder 3.4 Vc 2000.



**Figuur 2.11** Aantal keer dat gebruik is gemaakt van de verblijfsregeling mensenhandel, afgezet tegen het aantal bij CoMensha gemelde buitenlandse slachtoffers, per jaar 2016-2020

Bron: IND en CoMensha-databestanden

### Aantal aanbiedingen van de bedenktijd neemt hard af

Uit Figuur 2.11 blijkt dat zowel in 2019 als 2020 het aantal aanbiedingen van de bedenktijd afneemt. In 2020 gaat het zelfs om een halvering en daarmee het laagste aantal in de gehele onderzoeksperiode. Vanwege de COVID-19-pandemie en de beperkte reisbewegingen die daarmee gepaard gingen, is een terugloop van het aantal slachtoffers in de bedenktijd niet geheel onverwacht. Toch is het een zorgelijke ontwikkeling. De bedenktijd is een zeer belangrijke fase in de bescherming van slachtoffers zonder verblijfsstatus, en eentje die bewust laagdrempelig is. Al bij de geringste aanwijzing horen opsporingsinstanties de bedenktijd aan te bieden. Uit Figuur 2.11 valt verder op dat het aantal slachtoffers dat tijdelijk verblijf aanvraagt in 2019 en 2020 eenzelfde trend doormaakt als het aantal bij CoMensha gemelde buitenlandse slachtoffers. De stijging in 2019 heeft vooral te maken met het sterk toegenomen aantal slachtoffers van mensenhandel waarbij sprake is van een (potentiële) Dublinclaim. Diezelfde groep is in 2020 minder te zien, zowel bij CoMensha (zie §2.3) als in de verblijfsregeling. Het LCC geeft hiervoor een tweeledige verklaring. Allereerst heeft het LCC de enorme achterstanden van 2019 weggewerkt. Daardoor was in 2020 een daling te verwachten omdat er minder zaken op de plank lagen. Verder verklaart het LCC deze daling door de COVID-19-pandemie en het drastisch teruggelopen aantal reisbewegingen.<sup>61</sup> Het Landelijk Parket van het OM geeft daarnaast aan dat de beleidswijziging van de verblijfsregeling ook kan hebben bijgedragen aan de daling in het aantal aanvragen voor tijdelijk verblijf.<sup>62</sup> Het ministerie van JenV, Directie Migratiebeleid (DMB) geeft aan deze ontwikkelingen nog nader onderzocht zullen worden en dat daarom over mogelijke

60 Zonder de slachtoffers van seksuele uitbuiting uitsluitende gemeld door de KMar, zie ook §2.3. Onder buitenlandse slachtoffers wordt verstaan slachtoffers met een andere nationaliteit dan de Nederlandse.

61 Mondelinge informatie LCC, d.d. 3 augustus 2021.

62 Mondelinge informatie Landelijk Parket OM, d.d. 23 augustus 2021.

verklaringen nog geen uitspraken worden gedaan.<sup>63</sup> Er zal namelijk nog een evaluatie van de beleidswijziging plaatsvinden in afstemming met betrokken organisaties.

### Beperkte toegang tot de verblijfsregeling mensenhandel

Figuur 2.11 toont ook dat het aantal slachtoffers in de verblijfsregeling doorgaans überhaupt aanzienlijk lager ligt dan het aantal buitenlandse slachtoffers gemeld bij CoMensha. Deels kan dit worden verklaard doordat sommige van de bij CoMensha gemelde slachtoffers niet in beeld komen bij een opsporingsinstantie, of geen behoefte hebben aan de verblijfsregeling. Bijvoorbeeld omdat een andere soort verblijfsaanvraag passender is. Het valt echter ook op dat het huidige beleid om in aanmerking te komen voor de bedenktijd, niet goed aansluit bij slachtoffers die momenteel het meest in beeld zijn. Het gaat dan om EU-slachtoffers, zoals arbeidsmigranten die slachtoffer zijn geworden van arbeidsuitbuiting, en slachtoffers uit ‘derde landen’ waar sprake is van een (potentiële) Dublinclaim.

De bedenktijd is bedoeld voor slachtoffers zonder verblijfsrecht. EU-burgers mogen echter wel rechten ontlenen aan de verblijfsregeling mensenhandel voor zover zij nog geen rechten ontlenen aan het gemeenschapsrecht.<sup>64</sup> In 2015 gaf de minister van JenV in een Kamerbrief aan dat het wenselijk is dat EU-burgers van de regeling gebruik kunnen blijven maken vanwege de voorzieningen die met verblijfsrecht mensenhandel samenhangen.<sup>65</sup> Daaronder vallen bijvoorbeeld opvang en financiële ondersteuning. De minister stelde destijds dat “een wijziging van deze regeling alleen mogelijk is als de zorg voor slachtoffers voldoende geborgd blijft en gemeenten voldoende toegerust zijn op deze taak”. Hoewel de verblijfsregeling zoals deze is vastgelegd in de Vreemdelingencirculaire op dit punt niet is gewijzigd, is het huidige beleid ten aanzien van EU-slachtoffers onduidelijk. De Inspectie SZW biedt in principe bij de geringste aanwijzing van mensenhandel EU-slachtoffers de bedenktijd aan. De politie geeft aan juist geen bedenktijd aan te bieden als een vermoedelijk slachtoffer al een verblijfsstatus heeft.<sup>66</sup> Het ministerie van JenV geeft aan dat niet de bedoeling is dat slachtoffers met verblijfsrecht, dus ook EU-slachtoffers voor zover zij rechten ontlenen aan het unierecht, gebruik maken van de COSM-plekken. Al wordt ook herkend dat het niet wenselijk is dat kwetsbare EU-slachtoffers op straat belanden.<sup>67</sup> EU-slachtoffers die rechten ontlenen aan unierecht zijn dus juridisch aangewezen op gemeenten in het kader van zorg binnen de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).<sup>68</sup> Deze scheiding is in de praktijk echter niet helder en moeilijk toepasbaar. Onduidelijkheid over de rechten van EU-slachtoffers levert dan ook problemen op voor hulpverlening aan deze groep slachtoffers, zie daarover §3.5.1. Het is ook niet onomstreden dat slachtoffers waar sprake is van een (potentiële) Dublinclaim geen bedenktijd aangeboden krijgen. Volgens internationale richtlijnen en verdragen moeten alle slachtoffers van mensenhandel afkomstig uit derde landen bedenktijd krijgen.<sup>69</sup> De terugloop in het aantal aanbiedingen zegt dan ook iets over de mogelijk beperkte mate waarin beleid aansluit op de groep slachtoffers die de laatste jaren in beeld is bij opsporingsinstanties.

63 Schriftelijke informatie DMB, ministerie van JenV, d.d. 23 oktober 2021.

64 Dit geldt voor EU/EER onderdanen en Zwitserse onderdanen. B8/3 onder 3.1 Vc 2000.

65 *Kamerstukken II* 2015/16, 28638, nr. 140.

66 Schriftelijke informatie politie, d.d. 18 oktober 2021.

67 Mondelinge informatie DMB, ministerie van JenV, d.d. 1 oktober 2021.

68 Mondelinge informatie DMB, ministerie van JenV, d.d. 1 oktober 2021.

69 Artikel 6 van de Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van de Europese Unie; Artikel 13 lid 1 van het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel, Warschau, 16-05-2005.

### WEL OF GEEN BEDENKTIJD VOOR SLACHTOFFERS MET EEN DUBLININDICATIE

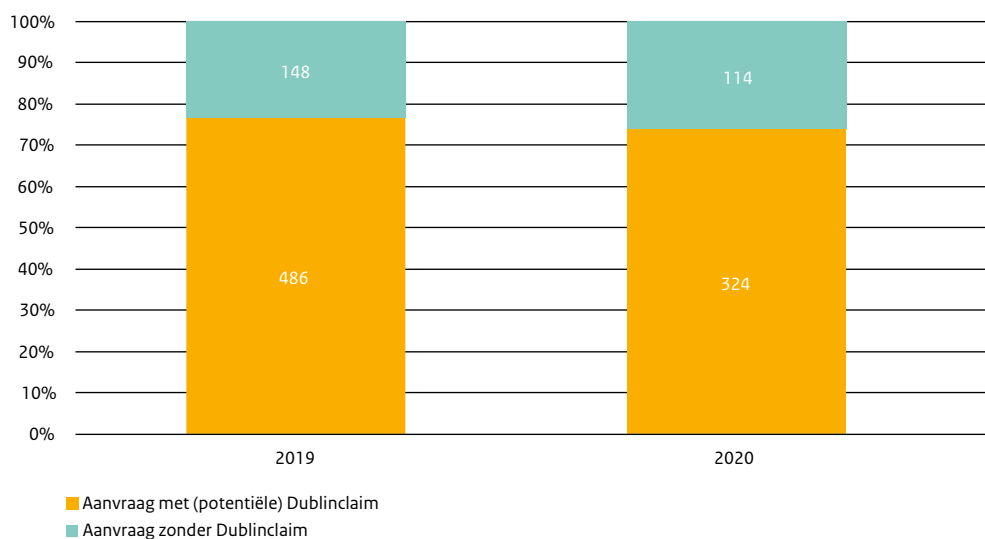
Sinds de wijziging van de verblijfsregeling voor slachtoffers waar sprake is van een Dublinindicatie is de (vreemdelingrechtelijke) bescherming van deze groep een aantal keer voor de rechter gebracht.<sup>70</sup> Een van de vragen die daarbij aan de orde komt is of het niet aanbieden van de bedenktijd aan slachtoffers met een Dublinclaim in strijd is met Europese wetgeving.<sup>71</sup> Ten eerste omdat onder artikel 3 en artikel 6 van de Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van de Europese Unie alle lidstaten ervoor dienen te zorgen dat slachtoffers afkomstig uit derde landen bedenktijd krijgen. In meerdere zaken stelt de rechtbank dat Dublinclaimanten hiervan niet mogen worden uitgesloten.<sup>72</sup> Er valt te beargmenteren dat dit slachtoffers met een Dublinclaim benadeelt. De rechten van slachtoffers onder de bedenktijd verschillen namelijk wel degelijk van die van een Dublinclaimant in afwachting van overdracht. Aan de bedenktijd zijn namelijk voorzieningen verbonden als specialistische opvang (waarbij standaard wordt samengewerkt met een ggz-instelling), juridische bijstand en een uitkering. De rechtbank Den Haag heeft daarnaast in meerdere zaken aangegeven dat Nederland de bedenktijd zoals vastgelegd in de EU-Richtlijn niet correct heeft geïmplementeerd.<sup>73</sup> De bedenktijd is namelijk niet zoals bedoeld geïmplementeerd in nationale wetgeving, maar alleen in de Vreemdelingencirculaire, wat nationaal *beleid* is. In een geval van onjuist implementatie geldt het betreffende artikel van de EU-Richtlijn als rechtstreeks afdwingbaar in de lidstaat. Dat betekent dat artikel 6 van de Richtlijn 2004/81/EG – het artikel omtrent de bedenktijd – kan worden aangehouden, en niet de Vreemdelingencirculaire. Op basis daarvan hebben dus ook slachtoffers met een (potentiële) Dublinclaim recht op bedenktijd.<sup>74</sup>

Recentelijk heeft de rechtbank Den Haag in het licht van deze constatering op een aantal punten om opheldering gevraagd aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.<sup>75</sup> De rechtbank heeft prejudiciële vragen gesteld over de aanvang en duur van de bedenktijd, welk grondgebied wordt bedoeld met uitstel van 'vertrek', en in hoeverre het recht op bedenktijd een overdrachtsbesluit in de weg staat. Het is dus nu aan het Hof om verder uitleg te geven over hoe de bedenktijd moet worden toegepast – ook specifiek in het geval van een Dublinclaim.

#### Aanvragen tijdelijk verblijf komen vooral van slachtoffers met Dublinclaim

Figuur 2.12 toont hoe vaak bij de aanvragen voor tijdelijk verblijf in 2019 en 2020 sprake is van een Dublinindicatie van het betreffende slachtoffer. Sinds 2019 is de IND dit gaan vastleggen. Omdat dat momenteel anders gebeurt dan in 2019 zijn deze aantallen niet direct vergelijkbaar met de aantallen over de periode 2016-2018 gepubliceerd in de Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018.

- 70 Zie onder andere ECLI:NL:RBDHA:2020:8646, ECLI:NL:RBDHA:2020:13035 en ECLI:NL:RBDHA:2021:727.  
 71 Aan slachtoffers mensenhandel met een Dublinindicatie zou geen bedenktijd hoeven worden verleend omdat zij in afwachting van de Dublinoverdracht rechtmatig verblijf hebben in Nederland op grond van art. 8 onder m Vw 2000 jo. art. 30 Vw 2000.  
 72 ECLI:NL:RBDHA:2020:8646; ECLI:NL:RBDHA:2020:13035; ECLI:NL:RBDHA:2021:727. Zie ook Prof. dr. mr. C. Rijken, annotatie bij Rb. Den Haag 17 december 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:13035  
 73 ECLI:NL:RBDHA:2020:8646; ECLI:NL:RBDHA:2020:13035; ECLI:NL:RBDHA:2021:727.  
 74 ECLI:NL:RBDHA:2020:13035. Zie ook Prof. dr. mr. C. Rijken, annotatie bij Rb. Den Haag 17 december 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:13035.  
 75 ECLI:NL:RBDHA:2021:727.



**Figuur 2.12 Afgehandelde aanvragen tijdelijk verblijf naar aanwezigheid van een (potentiële) Dublinclaim, per jaar 2019-2020 (N=1.072)**

Bron: IND

Uit Figuur 2.12 wordt duidelijk dat bij het overgrote deel van de aanvragen voor tijdelijk verblijf sprake is van een Dublinindicatie, oftewel een Dublinclaim of een potentiële Dublinclaim. Hoewel het aantal aanvragen met een Dublinindicatie in 2020 is afgenomen, blijft het aandeel nagenoeg hetzelfde. Gezien de recente beleidswijziging betekent dit dat slechts een klein gedeelte van de slachtoffers dat verblijf aanvraagt direct aanspraak maakt op vreemdelingrechtelijke bescherming.

Niet alleen het beleid ten aanzien van de bedenktijd voor slachtoffers met een (potentiële) Dublinclaim is omstreden. Zowel juristen als internationale instanties argumenteren dat het huidige beleid voor Dublinclaimanten die slachtoffer zijn van mensenhandel mogelijk in strijd is met Europese wetgeving.<sup>76</sup> Ten eerste is het beleid voor tijdelijk verblijf voor slachtoffers met een Dublinindicatie mogelijk net als bij de bedenktijd (zie kadertekst hierboven) op een verkeerde plek vastgelegd. Namelijk in beleid (de Vreemdelingencirculaire) en niet in wetgeving. Hoewel de verblijfsregeling mensenhandel gaat over zeer belangrijke rechten voor slachtoffers, kan die door de staatssecretaris van JenV dus gemakkelijk en zonder tussenkomst van de Tweede Kamer worden gewijzigd. Zoals dat het geval was bij de wijziging van augustus 2019 voor slachtoffers met een (potentiële) Dublinclaim. Ten tweede lijkt het Dublin-beleid in strijd te zijn met de doelen van internationale richtlijnen. Zowel de Richtlijn 2011/36/EU als 2004/81/EG zijn slachtoffer-gecentreerd. De verblijfsregeling is echter grotendeels gericht op het nut van een slachtoffer in strafrechtelijke procedures, en al helemaal voor slachtoffers met een Dublinindicatie. Zo kwam de beleidswijziging voor Dublinclaimanten voort uit enerzijds zorgen over de druk van aangiften van deze groep op de strafrecht- en vreemdelingenketen en anderzijds over zorgen over oneigenlijk gebruik.<sup>77</sup> Doelen vanuit criminaliteitsbestrijding en migratiecontrole botsen in dit geval mogelijk met het doel vanuit internationale gemeenschappen, namelijk het beschermen van slachtoffers. Het Ne-

<sup>76</sup> Vahl, 2020; LEFO IBF, 2021; GRETA, 2020.

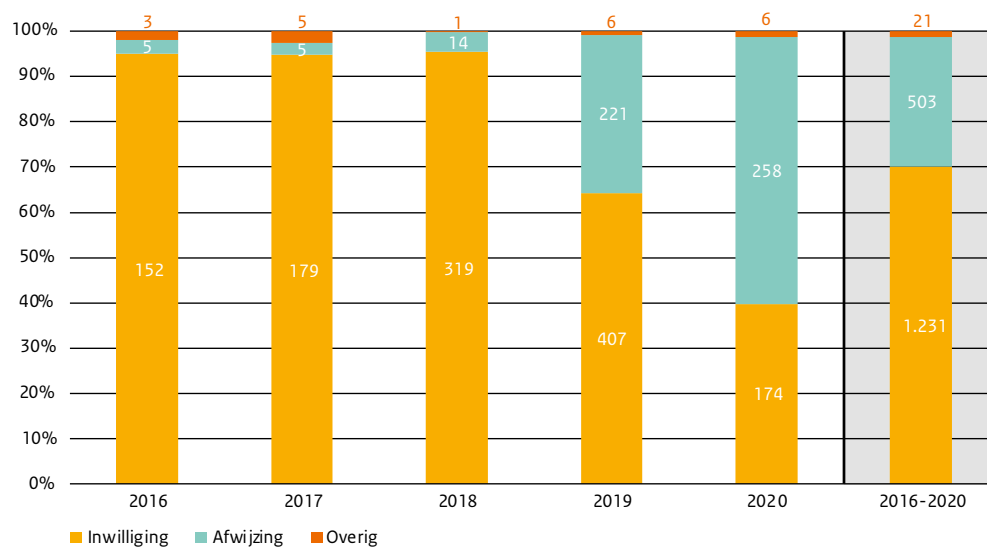
<sup>77</sup> Kamerstukken II 2018/2019, 28 638, nr. 165.



derlandse beleid lijkt een tegenovergestelde ontwikkeling door te maken dan waar internationale instituten om vragen. Zo riep de Europese Commissie jaren geleden al om juist extra criteria en drempels die niet in de Richtlijn staan weg te nemen en slachtoffers meer zekerheid te bieden.<sup>78</sup> Ook wijzen meerdere instanties, zoals de Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA) en de Experts Group on Trafficking in Human Beings van de Europese Commissie, al langer op de onwenselijkheid van een koppeling tussen de bescherming van slachtoffers en strafrechtelijke procedures. Ook de Nationaal Rapporteur uitte al eerder zijn zorgen over deze koppeling en hoe die een nog sterkere rol speelt in de beleidswijziging voor Dublinclaimanten.<sup>79</sup>

#### Afname in ingewilligde aanvragen tijdelijk verblijf

Figuur 2.13 laat zien hoe is beslist op de aanvragen voor tijdelijk verblijf. De IND kan de aanvraag inwilligen, afwijzen en de aanvraag kan ook op een overige manier zijn afgehandeld. Het gaat in dat geval om niet-inhoudelijk afgehandelde aanvragen, bijvoorbeeld omdat de aanvraag verkeerd is ingevoerd in het systeem of omdat het slachtoffer de aanvraag heeft ingetrokken.



Figuur 2.13 Aantal afgehandelde aanvragen tijdelijk verblijf naar afdoeningsgrond, per jaar 2016-2020 (N=1.755)

Bron: IND

Tot 2019 wordt tijdelijk verblijf vrijwel altijd toegekend omdat slachtoffers door het doen van aangifte daarvoor al in aanmerking komen. Sinds de wijziging van de verblijfsregeling voor slachtoffers met een Dublinindicatie komen afwijzingen echter steeds vaker voor. Zowel het LCC als het Landelijk Parket van het OM herkennen dit. In het overgrote deel van de aangiften die zij zien, zijn geen opsporingsindicaties te vinden die duiden op een strafbaar feit binnen de landsgrenzen, waardoor Nederland geen rechtsmacht heeft om te vervolgen.<sup>80</sup> Uiteindelijk betekent dit dat het merendeel van de slachtoffers dat aangifte doet van mensenhandel in het

78 Europese Commissie, 2014, p. 5-8.

79 Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), p. 36-39.

80 Mondelinge informatie Landelijk Parket OM, d.d. 23 augustus 2021; Mondelinge informatie LCC, d.d. 3 augustus 2021.

kader van de verblijfsregeling mensenhandel geen bescherming binnen die regeling ontvangt. Omdat het hierbij dus doorgaans gaat om slachtoffers met een potentiële Dublinclaim, zal een asielaanvraag van hen ook niet door Nederland in behandeling worden genomen en ontvangen zij zoals eerder gesteld geen bedenktijd. In Nederland ontvangen zij dus geen vreemdelingrechtelijke en andere daaraan gekoppelde vormen van bescherming.

Dit betekent niet dat slachtoffers geen bescherming ontvangen in het land van eerste aankomst. Dublinoverdrachten gaan uit van het interstatelijk vertrouwensbeginsel. Een lidstaat moet erop vertrouwen dat andere lidstaten vreemdelingen die worden overgedragen zal behandelen in lijn met internationale wetgeving en EU-wetgeving, zoals mensenrechtenverdragen. Ook binnen de Dublinverordening is echter ruimte voor een lidstaat om iemand vanwege individuele omstandigheden niet over te dragen, en in plaats daarvan zelf vreemdelingrechtelijke bescherming te bieden.<sup>81</sup> Dat er gronden zijn om vreemdelingen, waaronder ook slachtoffers van mensenhandel, met een Dublinclaim niet over te dragen in het geval van een asielaanvraag is al langer bekend. Binnen het internationale asielrecht is het niet toegestaan asielzoekers terug te sturen naar een land waar zij vervolging (het non-refoulement beginsel) of marteling, onmenselijke en vernederende behandeling hebben te vrezen. Slachtofferschap van mensenhandel kan een reden zijn een asielzoeker met een Dublinclaim niet over te dragen.<sup>82</sup> Zo vernietigde de Rechtbank Den Haag een besluit om een slachtoffer van mensenhandel met een Dublinclaim over te dragen aan Spanje omdat onvoldoende gemotiveerd was waarom overdracht aan Spanje “niet getuigt van onevenredige hardheid, gelet op de bijzondere en individuele omstandigheden van eiser”.<sup>83</sup> Ook internationaal zijn er voorbeelden van zaken waar overdracht werd uitgesteld of stopgezet, en groeiende jurisprudentie die wijst op slachtoffers van mensenhandel als groep die risico op vervolging loopt bij terugkeer.<sup>84</sup> Binnen de asielprocedure is ruimte voor het meewegen van risico's. Ook binnen de verblijfsregeling bestaat hier beperkte ruimte voor – maar alleen voor slachtoffers zonder Dublinindicatie. Als bij hen geen sprake is van opsporingsindicaties in Nederland kunnen zij na het doen van aangifte en het krijgen van tijdelijk verblijf voortgezet verblijf aanvragen op basis van bijzondere individuele omstandigheden in het kader van mensenhandelslachtofferschap. Bij slachtoffers met een Dublinindicatie bestaat die mogelijkheid niet doordat een aanvraag voor tijdelijk verblijf wordt afgewezen als er geen opsporingsindicaties zijn waarvoor het verblijf van het slachtoffer in Nederland noodzakelijk is. Door de focus op opsporingsdoeleinden, migratiecontrole en het interstatelijk vertrouwensbeginsel is er binnen de verblijfsregeling te weinig aandacht voor een individuele risicoanalyse.<sup>85</sup>

### Weinig slachtoffers krijgen voortgezet verblijf

Uit Figuur 2.11 bleek al dat relatief weinig slachtoffers voortgezet verblijf aanvragen vergeleken met het aantal slachtoffers dat tijdelijk verblijf aanvraagt. Dit kan deels worden verklaard door het feit dat een aanvraag alleen mogelijk is voor slachtoffers die eerst ook daadwerkelijk tijdelijk verblijfsrecht hebben gekregen. Veel slachtoffers met een Dublinindicatie komen bijvoorbeeld al niet zo ver in de verblijfsregeling. Het komt daarnaast ook voor dat slachtoffers ervoor kiezen na tijdelijk verblijf geen voortgezet verblijf aan te vragen. Sommige slachtoffers willen

81 Artikel 17 lid 1 van de Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad over de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming van een derdelander (Dublinverordening), *PbEU* 2013, L 180/31.

82 LEFO, 2021; GRETA, 2020, onder 45.

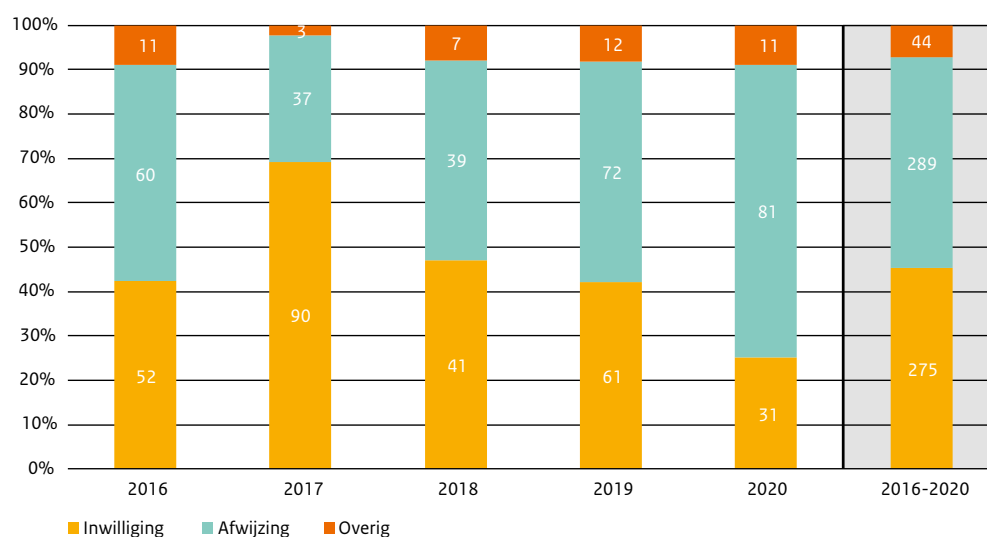
83 Rb. Den Haag 26 september 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:10421.

84 LEFO, 2021, p. 13-14.

85 Zie ook LEFO, 2021 en GRETA, 2020.

bijvoorbeeld toch terugkeren, maar ook wordt voortgezet verblijf niet altijd als een aantrekkelijke optie gezien.<sup>86</sup> Vergeleken met andere mogelijkheden tot verblijfsrecht, zoals asiel, bestaan er binnen de verblijfsregeling mensenhandel bepaalde drempels, zoals verschillen in kosten en vereisten.<sup>87</sup> Ook is de kans op voortgezet verblijf deels afhankelijk van het strafrechtelijk proces. In principe is vervolging of een langlopend onderzoek nodig om deze vorm van verblijf aan te vragen. Bij veel slachtoffers met tijdelijk verblijf komt het niet zo ver: hun zaak eindigt in een politiesept. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om op basis van bijzondere individuele omstandigheden voortgezet verblijf aan te vragen. Maar die route vinden slachtoffers en degenen die hen bijstaan doorgaans niet erg aantrekkelijk. De toetsing van de verblijfsgrond wordt als strikt en niet-transparant ervaren.<sup>88</sup> Het verhaal van het slachtoffer wordt daarnaast ook getoetst op de aannemelijkheid van slachtofferschap van mensenhandel. Ook die toetsing wordt als strikt en weinig kansrijk ervaren. Deze ervaringen worden ook gereflecteerd in de cijfers. In 2019 concludeerde de Nationaal Rapporteur dat waarschijnlijk slechts 31% van de aanvragen die zijn ingediend op de alternatieve grond van bijzondere individuele omstandigheden wordt ingewilligd.<sup>89</sup>

Van de slachtoffers die wel voortgezet verblijf hebben aangevraagd en waarvan de aanvraag in de periode 2016-2020 is afgehandeld, toont Figuur 2.14 het jaarlijkse aantal verleningen, afwijzingen en overige afdoeningen.



**Figuur 2.14** Aantal afgehandelde aanvragen voortgezet verblijf mensenhandel naar afdoening, per jaar 2016-2020 (N=608)

Bron: IND

86 Er zijn kosten verbonden aan een aanvraag voor voortgezet verblijf, en de kansen dat de aanvraag wordt toegekend liggen lager dan bij tijdelijk verblijf (zie Figuur 2.14). Uit de praktijk blijkt dat voor slachtoffers van mensenhandel met een asielfgrond in deze fase een asielaanvraag een aantrekkelijker alternatief kan zijn dan een aanvraag voortgezet verblijf mensenhandel. Zie Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), pp. 136-137.

87 WODC, 2020, pp. 42-43.

88 WODC, 2020, pp. 43-44.

89 Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), pp. 135-136.

### Aanvragen voor voortgezet verblijf steeds vaker afgewezen

Het blijkt dat aanvragen voor voortgezet verblijf mensenhandel sinds 2017 zowel relatief als absoluut steeds vaker worden afgewezen. Dat is opvallend aangezien de primaire verblijfsgrond voor voortgezet verblijf mensenhandel in 2019 juist is verruimd.<sup>90</sup> Een aanvraag voor voortgezet verblijf op grond van de vervolging van de dader of een langlopend strafonderzoek met driejarig tijdelijk verblijf wordt in principe ingewilligd. Dus het kan worden aangenomen dat deze stijging van afwijzingen komt doordat er meer aanvragen gedaan worden op basis van bijzondere individuele omstandigheden. En dat het merendeel daarvan wordt afgewezen. Dit beeld bevestigt wat de Nationaal Rapporteur en hulpverleners al eerder aankaartten: dat het erg lastig is om als slachtoffer duurzaam vreemdelingrechtelijke bescherming in Nederland te krijgen binnen de verblijfsregeling mensenhandel.

### 2.4.3 Persoonskenmerken van slachtoffers in beeld bij de IND

In de periode 2016-2020 hebben in totaal 2.095 unieke slachtoffers gebruikgemaakt van de bedenktijd, het tijdelijke verblijfsrecht, het voortgezet verblijfsrecht of een combinatie daarvan. De meeste slachtoffers zijn vrouwen: zo'n twee derde. Bij slachtoffers met een Dublinindicatie liggen deze verhoudingen anders. Daarvan is juist zo'n 60% man. Van alle slachtoffers in de verblijfsregeling in de periode 2016-2020 is de gemiddelde leeftijd 29 jaar. Bijna een kwart van de slachtoffers is jonger dan 23 jaar oud en 37% is tussen de 23 en de 29 jaar oud. Slachtoffers met een Dublinindicatie zijn met een gemiddelde leeftijd van 26 jaar over het algemeen zelfs nog iets jonger. Het gaat dus om relatief jonge, en daarmee kwetsbare, slachtoffers. Hoewel de gemiddelde leeftijd laag ligt, maken er maar weinig minderjarigen gebruik van de verblijfsregeling. In de gehele periode 2016-2020 gaat het slechts om 59 minderjarigen. Volgens stichting Nidos, die optreedt als voogd van alleenstaande minderjarige vluchtelingen, is de verblijfsregeling niet goed ingericht op minderjarigen.<sup>91</sup> Medewerkers vinden de drempel voor kinderen te hoog liggen, omdat de verblijfsregeling uitgaat van een zeker zelfinzicht in het eigen slachtofferschap, en niet automatisch bescherming biedt.

#### MINDERJARIGE ASIELZOEKERS DIE MET ONBEKENDE BESTEMMING VERTREKKEN

In 2019 berichtte de Nationaal Rapporteur over een zorgelijke ontwikkeling: het grote aantal alleenstaande minderjarige asielzoekers dat met onbekende bestemming (mob) is verdwenen uit de opvanglocatie.<sup>92</sup> In de periode 2010-2019 verdwenen er volgens cijfers van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en de jeugdvoogdij-instelling Nidos zo'n 2.570 minderjarigen met onbekende bestemming.<sup>93</sup> Het viel op dat er vooral veel kinderen van Vietnamese afkomst verdwijnen uit de Beschermd Opvang (BO). Een onderzoek van het Argos naar de Vietnamese minderjarigen bracht aan het licht dat er sterke aanwijzingen zijn dat de verdwenen kinderen slachtoffer worden van mensenhandel, onder meer in Groot-Brittannië.<sup>94</sup> Ook twee van de dodelijke

90 Van veroordeling van een dader naar vervolging van een dader. Zie voor meer hierover Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), pp. 118-119, 133-135.

91 Mondelinge informatie Nidos, d.d. 10 september 2021.

92 Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), pp. 38-39.

93 *Kamerstukken II 2019/20*, Ahangsel van de handelingen, 1730.

94 HUMAN/VPRO Argos [radio-uitzending], 'Tientallen Vietnamese kinderen verdwenen uit beschermde opvang', 30 maart 2019. Geraadpleegd van <https://www.vpro.nl/argos/media/afleveringen/2019/Tientallen-Vietnamese-kinderen-verdwenen-uit-beschermd-opvang.html>.

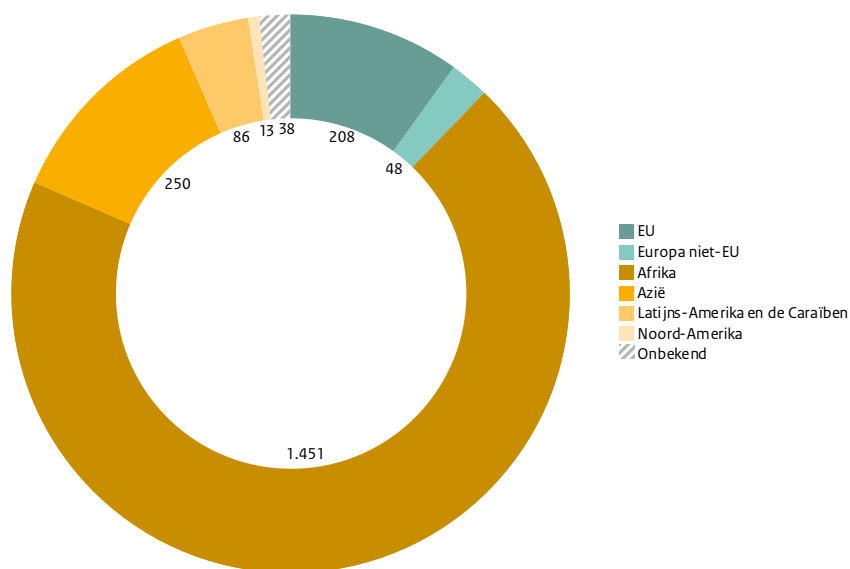
slachtoffers in het mensensmokedrama met een koeltruck in Essex waren met onbekende bestemming verdwenen uit de BO.<sup>95</sup> Naar aanleiding van de Argos-uitzending en daaropvolgende Kamervragen heeft de staatssecretaris van JenV twee onderzoeken laten verrichten: een naar het vertrek van Vietnamese asielzoekers met onbekende bestemming uit de beschermde opvang, uitgevoerd door het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM). En een onderzoek naar het vertrek van alleenstaande minderjarige vreemdelingen van alle nationaliteiten uit alle soorten opvang, uitgevoerd door de Analyseproeftuin Migratieketen (APM).

Uit de onderzoeken van EMM en APM is duidelijk geworden dat het probleem van verdwenen kwetsbare minderjarigen een Europees probleem betreft. Vooral voor de Vietnamese vreemdelingen is Nederland vaak een transitland. Een oplossing voor het probleem zal dan ook (mede) in Europees verband moeten worden gevonden. In een reactie op de onderzoeken geeft de staatssecretaris van JenV aan dat er op nationaal niveau nieuwe werkafspraken zijn gemaakt tussen de politie, COA, Nidos en Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) over de rolverdeling wanneer een alleenstaande minderjarige vreemdeling vertrokken is uit de opvang.<sup>96</sup> Ook staat volgens de staatssecretaris de verdwijning van Vietnamese vreemdelingen momenteel hoog op de agenda van het samenwerkingsverband EMPACT Trafficking in Human Beings. Volgens cijfers van de IND vertrokken er in 2020 zo'n 212 minderjarige vreemdelingen met onbekende bestemming. Dit is vergelijkbaar met het aantal verdwijningen in 2016-2018. Daarentegen daalde het aantal alleenstaande minderjarige vreemdelingen dat in Nederland asiel aanvraag juist aanzienlijk tussen 2016 en 2018. Namelijk van 2.854 minderjarigen naar 922, een daling van bijna 70%. Na een lichte stijging in 2019 (1.167), daalde het aantal alleenstaande minderjarige vreemdelingen dat in Nederland asiel aanvraag in 2020 verder, tot slechts 781. Dit is waarschijnlijk deels te verklaren door de COVID-19-pandemie. Hoewel er in 2020 dus aanzienlijk minder alleenstaande minderjarige vreemdelingen naar Nederland zijn gekomen dan de jaren ervoor, ligt het aantal minderjarige vreemdelingen dat met onbekende bestemming verdwijnt niet veel lager dan de jaren ervoor. Tot nu toe hebben de aangekondigde maatregelen en toegenomen aandacht voor dit onderwerp dus nog niet veel effect gehad. Dat is laakbaar gezien de onbetwistbare kwetsbaarheid van deze minderjarigen. De Nationaal Rapporteur vraagt daarom met klem om een herziening van de aanpak. Waarbij verdere analyse en maatregelen op Europees niveau vorm moeten krijgen om de onderliggende migratieproblemen tot de kern te herleiden en deze minderjarigen de beschermingen te bieden waar zij recht op hebben.

Slachtoffers in de verblijfsregeling komen uit allerlei landen. *Figuur 2.15 toont de herkomstregio van slachtoffers die de verblijfsregeling mensenhandel doorliepen in de periode 2016-2020.*

95 Terlingen, 2020.

96 *Kamerstukken II 2020/21, 27062, nr. 110.*



Figuur 2.15 Herkomstregio van slachtoffers die gebruik hebben gemaakt van de verblijfsregeling mensenhandel, periode 2016-2020 (N=2.095)

Bron: IND

Afrika is de meest voorkomende herkomstregio, gevolgd door Azië en de EU. Dit beeld is vergelijkbaar met eerdere rapporten van de Nationaal Rapporteur.<sup>97</sup> Als wordt gekeken naar nationaliteiten blijkt dat Nigeria verreweg de meest voorkomende nationaliteit onder deze slachtoffers is. In de periode 2016-2020 ging het om maar liefst 788 slachtoffers. Bij veel van deze Nigeriaanse slachtoffers is sprake van een Dublinindicatie. De recente toename in het aantal slachtoffers met een Dublinindicatie dat tijdelijk verblijf aanvraagt komt dan ook vooral door de stijging in het aantal Afrikaanse, en vooral Nigeriaanse, slachtoffers.<sup>98</sup> De andere meest voorkomende nationaliteiten zijn de Ugandese, Filipijnse, Sierra Leonse en Gambiaanse.

## 2.5 Conclusie

Voor een effectieve en integrale aanpak van mensenhandel is inzicht nodig in hoeveel en welke slachtoffers in Nederland in beeld zijn gekomen en door wie zij zijn gesignaleerd. In dit hoofdstuk is daarom de aard en omvang van vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel die in Nederland in beeld zijn met behulp van de data van CoMensha en IND benaderd. De COVID-19-pandemie lijkt hier een grote invloed op te hebben gehad. De beperkte reisbewegingen en coronamaatregelen lijken ervoor gezorgd te hebben dat er ruim een kwart minder slachtoffers bij CoMensha zijn gemeld in 2020 vergeleken met 2019.

<sup>97</sup> Nationaal Rapporteur, 2018 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017), pp.119-120; Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), pp. 142-143.

<sup>98</sup> Zie ook Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), pp. 43-45.

### *Arbeidsuitbuiting beter zichtbaar door COVID-19-pandemie*

In 2020 is arbeidsuitbuiting verreweg de meest gemelde vorm van uitbuiting. Ruim de helft van deze slachtoffers kwam uit Polen, Hongarije of Bulgarije. Volgens professionals gaat het echter niet daadwerkelijk om een toename van het aantal slachtoffers van arbeidsuitbuiting. De pandemie lijkt ervoor gezorgd te hebben dat er veel meer gevallen van arbeidsuitbuiting aan het licht zijn gekomen die anders verborgen waren gebleven. Veel slachtoffers verloren hun werk en daardoor hun inkomen, maar ook vaak huisvesting, vervoer en zorg. Wanneer zij contact zochten met FairWork, die veruit de meeste meldingen arbeidsuitbuiting deed, kwamen misstanden en uitbuiting aan het licht. Deze misstanden voldoen echter niet altijd aan de definitie van mensenhandel en arbeidsuitbuiting die andere partijen aanhouden. Inspectie SZW registreerde bijvoorbeeld in 2020 68 slachtoffers van ernstige benadeling. Deze slachtoffers hebben geen enkel recht op hulp of opvang, omdat zij niet worden gezien als slachtoffer van mensenhandel. Het gebrek aan bescherming verlaagt de bereidheid van slachtoffers om mee te werken en bemoeilijkt dus grondig onderzoek naar (voorstadia van) arbeidsuitbuiting. Maar nog belangrijker: slachtoffers krijgen niet de hulp die zij nodig hebben.

### *Minder zicht op (minderjarige) slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting*

Het aandeel meldingen van binnenlandse seksuele uitbuiting is voor het derde jaar op rij gedaald naar slechts 11% van het totaal aantal meldingen. Dit terwijl binnenlandse seksuele uitbuiting naar schatting de meest voorkomende vorm van mensenhandel in Nederland is.<sup>99</sup> Door de coronamaatregelen bleven actieve controles uit. Hierdoor is veel slachtofferschap onopgemerkt gebleven. Niet alleen zijn de aantallen slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting zowel absoluut als relatief verder gedaald. Ook heeft de verschuiving van uitbuiting naar de minder zichtbare prostitutiesectoren die afgelopen jaren al zichtbaar was verder doorgezet. Door dit verminderde zicht op binnenlandse seksuele uitbuiting, is ook het zicht op minderjarige slachtoffers van mensenhandel verder verslechterd. Gezien de kwetsbaarheid van deze jonge groep, is dit zeer zorgelijk.

### *Bescherming van niet-Nederlandse slachtoffers blijft achter*

Niet alleen vanwege de reisbeperkingen die de COVID-19-pandemie met zich meebracht, maar ook vanwege veranderingen in de verblijfsregeling, is het aantal slachtoffers van mensenhandel dat gebruikmaakt van de verblijfsregeling recentelijk afgenomen. Van het signaleren van uitbuiting van slachtoffers zonder verblijfsrecht en het daarop aanbieden van bedenktijd door opsporingsdiensten, tot het aanvragen van tijdelijk en voortgezet verblijf. De verblijfsregeling lijkt niet goed aan te sluiten op de groepen buitenlandse slachtoffers die momenteel gesignaleerd worden en bescherming behoeven. Ten eerste komt een groot deel van de niet-Nederlandse slachtoffers die worden gesignaleerd momenteel niet - of slechts in bepaalde gevallen - in aanmerking voor de bedenktijd. Terwijl deze als laagdrempelig is bedoeld, met een focus op bescherming en niet op opsporing en vervolging. Ten tweede zijn de meeste aanvragen voor tijdelijk verblijf van Dublinclaimanten, waarvan de meeste worden afgewezen omdat het ontbreekt aan indicaties voor opsporing in Nederland. Het percentage afwijzingen van tijdelijk verblijf is dan ook flink gestegen. Dat geldt ten slotte ook voor het percentage afwijzingen voor voortgezet verblijf. Dit zorgt ervoor dat er weinig perspectief is op duurzaam verblijf in Nederland voor slachtoffers van mensenhandel. Het is niet vreemd dat de verblijfsregeling mensenhandel hoofdzakelijk is ingericht op slachtoffers met een verblijfsstatus. Echter, dit is de enige plek waarin specifieke bescherming voor niet-Nederlandse slachtoffers is vastgelegd. Het is

99 Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016).

problematisch dat bescherming en hulp voor deze slachtoffers is in toenemende mate gekoppeld aan hun verblijfsstatus. Ook omdat verblijfsstatus vervolgens weer gekoppeld is aan strafrechtelijke procedures tegen de dader.

De verblijfsregeling mensenhandel heeft niet alleen als doel de opsporing van mensenhandel te ondersteunen door buitenlandse slachtoffers te stimuleren aangifte te doen en/of mee te werken aan het strafrechtelijk onderzoek. De regeling bestaat ook om slachtoffers van mensenhandel te beschermen door hen de mogelijkheid te bieden in Nederland veilig te herstellen en zich te onttrekken aan de invloed van hun mensenhandelaar. Nederland is verplicht tot het bieden van deze bescherming. Toch is de vreemdelingrechtelijke bescherming van buitenlandse slachtoffers onlosmakelijk gekoppeld aan het strafrechtelijk proces en vastgelegd in migratiebeleid. Toegang tot de bedenktijd verloopt bijvoorbeeld exclusief via opsporingsinstanties en is alleen vastgelegd in de Vreemdelingencirculaire. Deze constructie betekent dat toegang tot hulpverlening, opvang, ondersteuning en bijstand voor veel slachtoffers afhankelijk blijft van contact met opsporingsinstanties en medewerking aan opsporing en vervolging. De verblijfsregeling lijkt onvoldoende toereikend om de slachtoffers die in Nederland worden gesignaleerd de bescherming te bieden waartoe de Nederlandse staat verplicht is. De focus op migratiecontrole en de opsporing en vervolging van daders lijkt de bescherming van slachtoffers in de weg te staan.



# Kwetsbare arbeidsmigranten in Rotterdam

Arbeidsuitbuiting is een complex probleem dat raakt aan veel verschillende (beleids)terreinen. De hierna beschreven casussen tonen de brede context van misstanden op de arbeidsmarkt. Veel kwetsbare arbeidsmigranten zijn afhankelijk van hun werkgevers voor huisvesting die een-op-een verbonden is aan een baan met weinig zekerheid. Dat maakt deze groep extra kwetsbaar. Binnen de brede context van misstanden op de arbeidsmarkt en slecht werkgeverschap, vormt arbeidsuitbuiting als meest ernstige variant het sluitstuk. Een sluitstuk dat vaak nog moeilijk te bewijzen is en veelal leidt tot een sepot. Verschillende gemeenten, waaronder Rotterdam, Den Haag, en Utrecht, zagen zich in toenemende mate geconfronteerd met deze problematiek. Om dit probleem aan te pakken lanceerde de gemeente Rotterdam in 2021 het Actieprogramma ‘Werken aan een menswaardig bestaan, EU-arbeidsmigranten 2021-2025’. Het programma heeft als doel de verbinding tussen EU-migranten en de gemeente te verbeteren, verblijfadressen van EU-migranten beter te registreren en uitbuiting te voorkomen. Dit uitgelichte stuk geeft een inkijk in casuïstiek en gaat in op het programma zelf.

## ***Het verhaal van Malgorzata (32 jaar)***

Malgorzata komt met haar kind (5 jaar) vanuit Polen naar Nederland om te werken. Zij schrijft zich in bij de woningcorporatie en krijgt zo een huurwoning. Zij krijgt een relatie met Janusz (34 jaar). Uit liefde voor hem laat Malgorzata zich als katvanger gebruiken. Dit betekent dat ze haar betaalpas en pincode afstaat.<sup>100</sup> Janusz geeft al het geld uit dat hij via haar verkrijgt en verlaat Malgorzata zonder iets terug te betalen. Hierdoor komt Malgorzata in zware financiële problemen. Ze spreekt geen Nederlands en heeft geen rechten opgebouwd voor een sociale voorziening. Het lukt haar niet makkelijk om nieuw werk te vinden. In de wijk waar zij woont zijn veel Poolse supermarkten; ze besluit hier aan het werk te gaan. Het lijkt een goede keuze. De supermarkt is dicht bij haar huis en ze werkt tijdens kantoortijden. Bovendien is het werk een stuk minder zwaar dan de alternatieven: tuinbouw of productie. Malgorzata heeft geen arbeidscontract getekend. Wel is voor haar een nul-urencontract opgesteld. Wanneer Malgorzata vraagt naar het contract, krijgt ze te horen dat ze zwart werkt voor € 7,- netto per uur. Ze krijgt de keuze het te accepteren of anders weg te gaan. Malgorzata is bang bedreigd te worden of haar baan kwijt te raken, daarom besluit ze niet meer te vragen om wit te mogen werken.

Wanneer de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW) voor een controle de winkel bezoekt, toont haar baas het arbeidscontract en zegt hij dat Malgorzata die dag is begonnen. De werkgever komt ermee weg. In andere vestigingen van de Poolse supermarkt zijn wel boetes uitgedeeld. Dat lijkt te leiden tot verandering: de werkgever maakt het papierwerk in

---

100 Website vraag het de politie, [www.vraaghetdepolitie.nl/misdaad-en-geweld/oplichting/wat-is-een-gel-dezel-money-mule-of-katvanger.html](http://www.vraaghetdepolitie.nl/misdaad-en-geweld/oplichting/wat-is-een-gel-dezel-money-mule-of-katvanger.html) (geraadpleegd 18 oktober 2021).



### **Landelijke prioriteit arbeidsmigranten**

De problematiek die in deze casussen wordt geïllustreerd, staat in toenemende mate op de politieke agenda. Het definitieve advies van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten heeft voorzitter Emile Roemer in oktober 2020 aan het kabinet aangeboden.<sup>101</sup> In zijn Kamerbrief van 1 april 2021 informeert de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Kamer over de voortgang van de implementatie van de aanbevelingen en geeft aan met een aantal aanbevelingen aan de slag te zijn gegaan.<sup>102,103</sup>

Ook in de Tweede Kamer staat arbeidsmigratie en het tegengaan van arbeidsuitbuiting in de belangstelling. In september zijn drie moties aangenomen in relatie tot dit thema. In een motie is het kabinet verzocht zo snel mogelijk aan de slag te gaan met de uitvoering van de aanbevelingen van het aanjaagteam arbeidsmigranten.<sup>104</sup> Hierbij moet het kabinet aangeven waar budgettaire vraagstukken liggen en politieke keuzes gemaakt moeten worden in de nadere uitwerking hiervan. Een andere motie gaat over het verbeteren van de aanvraagprocedure voor een DigiD voor EU-arbeidsmigranten.<sup>105</sup> Zonder DigiD kunnen zij geen gebruik maken van essentiële maatschappelijke voorzieningen. De regering is ook verzocht om een verkenning uit te voeren naar hoe de juridische definitie van arbeidsuitbuiting verbreed kan worden (artikel 273f Sr).<sup>106</sup> Veel arbeidsmigranten zijn volgens de Inspectie SZW structureel slachtoffer van intimidatie, mishandeling, arbeidsongevallen en andere misstanden. Deze zaken kunnen niet worden afgehandeld via het strafrecht, omdat deze niet onder de definitie van arbeidsuitbuiting vallen. De Nationaal Rapporteur benoemt daarnaast dat het belangrijk is om zaken voor de rechter te brengen met als doel jurisprudentie te ontwikkelen op het grensvlak van ernstige benadeling en arbeidsuitbuiting.

### **Nieuwe aanpak bescherming EU-arbeidsmigranten in Rotterdam**

De gemeente Rotterdam heeft een coördinerend wethouder aangesteld om een meerjarenplan op te stellen en uitvoering te geven aan de aanbevelingen van het aanjaagteam arbeidsmigranten. In 2021 lanceert de gemeente Rotterdam het Actieprogramma 'Werken aan een menswaardig bestaan, EU-arbeidsmigranten 2021-2025'.<sup>107</sup> Dit programma heeft als doel de verbinding tussen EU-arbeidsmigranten en de gemeente te verbeteren, verblijfadressen beter te registreren en uitbuiting te voorkomen. Wethouder Moti zegt over dit programma: "In Rotterdam zien we helaas dat EU-arbeidsmigranten slachtoffer worden van misstanden zoals arbeidsuitbuiting. Ze krijgen bijvoorbeeld niet de baan die hen is voorgespiegeld en worden verplicht om veel te lange dagen te maken, of ze krijgen een nul-urencontract en worden gehuisvest in verouderde en overbewoonde panden. Deze mensen komen naar ons land om keihard te werken en ik wil me er sterk voor maken dat zij op dezelfde manier worden behandeld als Nederlandse werknemers, niet als tweederangsburgers."

101 *Kamerstukken II 2020/21, 29861, nr. 53.*

102 *Kamerstukken II 2020/21, 29861, nr. 65.*

103 *Kamerstukken II 2020/21, 29861, nr. 69.*

104 *Kamerstukken II 2020/21, 29861, nr. 71.*

105 *Kamerstukken II 2020/21, 29861, nr. 72.*

106 *Kamerstukken II 2020/21, 29861, nr. 73.*

107 Website Persberichten Rotterdam, [persberichtenrotterdam.nl/persbericht/rotterdam-lanceert-nieuwe-aanpak-bescherming-eu-arbeidsmigranten/](https://persberichtenrotterdam.nl/persbericht/rotterdam-lanceert-nieuwe-aanpak-bescherming-eu-arbeidsmigranten/) (geraadpleegd 19 oktober 2021).



Om ervoor te zorgen dat de gemeente op die zaken inzet waar arbeidsmigranten daadwerkelijk behoefte aan hebben, wordt er elk kwartaal een klankbordgroep met EU-migranten georganiseerd.

De Nationaal Rapporteur vindt het een goede ontwikkeling dat de gemeente Rotterdam een langjarig programma is gestart om deze problematiek aan te pakken en blijft de verdere implementatie van dit programma de komende jaren met aandacht volgen. Het programma kan een mooi voorbeeld zijn voor andere gemeenten om hier ook mee aan de slag te gaan.

### **Wat is er volgens Rotterdam nodig om de aanpak succesvol te maken?**

Er ligt een grote verantwoordelijkheid bij zowel het Rijk als gemeenten om de aanpak van mensenhandel aan te scherpen. Een vorm van cofinanciering door het Rijk is volgens gemeente Rotterdam nodig om echt stappen te kunnen maken in de aanpak. Naast voldoende budget, noemt de gemeente dat het implementeren van de aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten en een integrale handhavingsaanpak belangrijke randvoorwaarden zijn om dit actieplan uit te kunnen voeren. Daarvoor is volgens de gemeente goede afstemming nodig tussen de overheden en uitvoeringsinstanties die met verschillende onderdelen van de uitvoering belast zijn. Zij moeten ook samen afspraken maken over de uitwisseling van informatie. Omdat de problematiek grensoverschrijdend is, is het van belang dat er zowel lokaal, regionaal, nationaal als internationaal wordt samengewerkt.

Volgens de gemeente Rotterdam is het daarnaast van belang dat er een certificeringsstelsel komt voor uitzendbureaus, waarmee de eisen om als uitzendbureau te mogen opereren worden aangescherpt. Ook wordt er volgens hen nog onvoldoende ingezet op het aanpakken van ernstige benadeling. Werkgevers die schuldig worden bevonden van ernstige benadeling krijgen vaak alleen een boete (zie kadertekst in §2.3.4). De Nationaal Rapporteur benadrukt dat situaties van slecht werkgeverschap en ernstige benadeling zeer onwenselijk zijn, en bovendien indicatief kunnen zijn voor arbeidsuitbuiting. De aanpak van ernstige benadeling en slecht werkgeverschap moet daarom zowel op lokaal als landelijk niveau worden versterkt.

# 3 Hulpverlening

De achtergronden van kwetsbare slachtoffers van mensenhandel zijn heel verschillend en hun problematiek kan bijzonder complex zijn. In de hulpverlening zijn dan ook expertise en maatwerk nodig. Maar de beschikbaarheid van passende hulp is nu te vaak afhankelijk van kenmerken die niet altijd verband houden met het slachtofferschap, zoals verblijfsstatus, woonplaats en leeftijd.

### 3.1 Inleiding

Goede hulp en opvang is van essentieel belang voor slachtoffers van mensenhandel. Zo kunnen zij herstellen van wat zij hebben meegemaakt en kan herhaald slachtofferschap zoveel mogelijk worden voorkomen (zie Hoofdstuk 4). In dit hoofdstuk wordt de hulpverlening aan en opvang van slachtoffers van mensenhandel inzichtelijk gemaakt. Welke vorm van hulp mogelijk is, hangt af van onder andere verblijfsstatus en minderjarigheid. Minderjarige slachtoffers met de Nederlandse nationaliteit, of met rechtmatig verblijf, krijgen opvang en hulpverlening via de gemeenten, volgens de Jeugdwet. Minderjarige slachtoffers zonder verblijfsstatus krijgen een voogd via Nidos en worden opgevangen in de Beschermd Opleiding (BO). Opvang en verblijf voor volwassen slachtoffers met de Nederlandse nationaliteit of een verblijfsrecht in Nederland is geregeld via de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Voor volwassen slachtoffers zonder verblijfsrecht is er speciale opvang geregeld: Categoriele Opvang Slachtoffers Mensenhandel (COSM). Als slachtoffers van mensenhandel zonder verblijfsrecht de asielprocedure doorlopen, worden zij opgevangen door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) en hebben zij recht op opvang en hulp in een asielzoekerscentrum (azc).

Dit hoofdstuk laat zien dat het landelijk nog ontbreekt aan goed inzicht in de hulpverlening en opvang die worden geboden aan slachtoffers van mensenhandel. Terwijl dat inzicht van belang is om te kunnen evalueren of de geboden hulpverlening en opvang effectief bijdragen aan herstel en het voorkomen van herhaald slachtofferschap. Het gebrek aan inzicht komt doordat in de landelijke registratie van geboden hulp en opvang niet wordt opgenomen wat de aanleiding is voor de inzet van hulp. Dankzij samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) zijn hulp en opvang in dit hoofdstuk geprobeerd inzichtelijk te maken voor slachtoffers van mensenhandel die ook in beeld zijn bij de politie (zie ook §B1.3).

#### Leeswijzer

De volgende paragraaf gaat in op de achtergrond van de cijfers. Vervolgens gaat §3.3 over hulpverlening voor minderjarige Nederlandse slachtoffers van mensenhandel. In §3.4 wordt ingegaan op hulpverlening voor minderjarige slachtoffers zonder verblijfsrecht. Vervolgens wordt in §3.5 ingegaan op hulpverlening voor meerderjarige slachtoffers en in §3.6 op psychologische ondersteuning aan slachtoffers. Tot slot volgt in §3.7 de conclusie van dit hoofdstuk.

### 3.2 Achtergrond van de cijfers

De resultaten in dit hoofdstuk over hulpverlening zijn gebaseerd op onherleidbare, niet-openbare data op microniveau van het CBS. In de registratie van jeugdhulp en opvang die bedoeld is voor monitoring en beleidsinformatie is niet opgenomen wat de aanleiding is voor de inzet van hulp of opvang. Uit een eerdere verkenning bleek dat het niet wenselijk is om die aanleiding op te nemen.<sup>1</sup> Om toch zicht te krijgen op hulp en opvang voor slachtoffers, heeft de Nationaal Rapporteur in samenwerking met het CBS een pilot uitgevoerd. In deze pilot zijn de data van hulp en opvang gekoppeld aan data over slachtoffers van mensenhandel geregistreerd door de politie. Daarnaast zijn er gesprekken gevoerd met ketenpartners en andere relevante organisaties om de resultaten te kunnen duiden. Er zijn onder meer zes interviews met zorgcoördinatoren van Fier, Koraal, HVO-Querido, Lumens, Humanitas en MEE Veluwe gevoerd. Daar-

<sup>1</sup> Hospers, van der Kamp, & van der Zijden, 2020.

naast zijn experts gesproken van Nidos, ARQ Centrum '45, brancheorganisatie Valente en Jeugdzorg Nederland. Zie voor een uitgebreide onderzoeksverantwoording §B1.3.

### Populatie

De populatie bestaat uit personen die in de periode 2016-2020 door de politie zijn geregistreerd als slachtoffer bij een incident met een mensenhandel-feitcode. Het gaat daarbij om de datum waarop het incident heeft plaatsgevonden (de begindatum van de pleegperiode van mensenhandel). De gegevens komen uit het registratiesysteem Basisvoorziening Handhaving (BVH) van de politie. Omdat wordt gekeken naar hulpverlening binnen een jaar na slachtofferschap zijn slachtoffers waarbij de pleegperiode eindigde in 2020 niet meegenomen. In totaal gaat het om 1.630 slachtoffers. Daarin ontbreken de slachtoffers die niet ingeschreven stonden in de Basisregistratie Personen (BRP). Van hen is geen (gepseudonimiseerd) burgerservicenummer bekend en zij zijn daarom niet terug te vinden in andere datasets van het CBS. Hierdoor komen bijvoorbeeld slachtoffers zonder verblijfsstatus niet voor in de datasets. Van de 1.630 slachtoffers is 16% minderjarig (n=265) en nog eens 28% adolescent, oftewel 18 tot 23 jaar (n=460). Van de slachtoffers is 76% vrouw (n=1.235). Het gaat om relatief meer vrouwelijke slachtoffers dan dat bij CoMensha wordt gemeld (rond de 60%, zie §2.3.5).

### Methode

Om inzicht te krijgen in hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel heeft het CBS deze populatie van slachtoffers gekoppeld aan gegevens over jeugdhulp, opvang en zorgkosten voor psychologische ondersteuning. Er is gekozen voor deze informatie omdat hiermee een beeld geschetst kan worden van de meest voorkomende vormen van hulp en zorg die slachtoffers ontvangen. Data over jeugdhulp zijn afkomstig van de Beleidsinformatie Jeugd: door het CBS verzamelde informatie over jeugdhulptrajecten.<sup>2</sup> Data over opvang zijn afkomstig van de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein en het CAK.<sup>3</sup> Voor opvang zijn de vormen van maatschappelijke opvang vanuit de Wmo geselecteerd die relevant zijn voor slachtoffers van mensenhandel (zie §B1.3.2). Om zicht te krijgen op psychologische ondersteuning zijn data over zorgkosten als *proxy-indicator* gebruikt. Data over zorgkosten zijn afkomstig van datawarehouse Vektis van zorgverzekeraars.

Er is gekeken in hoeverre slachtoffers van mensenhandel die in de periode 2016-2020 bij de politie zijn geregistreerd binnen een jaar na het einde van de pleegperiode jeugdhulp of opvang hebben ontvangen. Omdat de zorgkosten alleen per jaar bekend zijn, is gekeken naar de zorgkosten in het jaar van het einde van de pleegperiode en het jaar erna. De data zijn onherleidbaar beschikbaar gesteld aan medewerkers van de Nationaal Rapporteur. Medewerkers van de Nationaal Rapporteur hebben de gegevens vervolgens verder geanalyseerd en geïnterpreteerd (zie §B1.3.2). Volgens de publicatierichtlijnen van het CBS zijn alle aantallen in dit hoofdstuk afgerond op vijf tellen. Hierdoor kunnen afrondingsverschillen ontstaan.

2 Door het verzamelen van gegevens in de Beleidsinformatie Jeugd kunnen gemeenten en het Rijk monitoren hoe de jeugdzorg zich ontwikkelt in het nieuwe gedecentraliseerde bestel. Voor verdere informatie zie [www.cbs.nl/jeugdzorg](http://www.cbs.nl/jeugdzorg) (geraadpleegd 22 juli 2021).

3 Website CBS, [www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/onderzoeksomschrijvingen/korte-onderzoeksbeschrijvingen/gemeentelijke-monitor-sociaal-domein-wet-maatschappelijke-ondersteuning](http://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/onderzoeksomschrijvingen/korte-onderzoeksbeschrijvingen/gemeentelijke-monitor-sociaal-domein-wet-maatschappelijke-ondersteuning) (geraadpleegd 22 juli 2021).



### Controlegroep

Om de cijfers over slachtoffers van mensenhandel in perspectief te kunnen plaatsen, wordt op sommige plekken in dit hoofdstuk de vergelijking gemaakt met een controlegroep. De controlegroep is samengesteld door een steekproef van 1.000 personen per slachtoffer met hetzelfde geslacht en leeftijd, getrokken uit alle inwoners van Nederland op 1 januari 2016 (zie §B1.3.2). Er is daarmee dus ook gecontroleerd voor verschillen in geslacht en leeftijd tussen slachtoffers van mensenhandel in beeld bij de politie, en de algemene samenleving.

#### 3.2.1 Gehanteerde definitie van mensenhandel

Aangezien de data voor dit hoofdstuk gebaseerd zijn op BVH, zien de bevindingen op incidenten van mensenhandel geregistreerd met een mensenhandel-feitcode (zie §B1.3.2). Daarbij wordt in principe de wettelijke definitie uit 273f Wetboek van Strafrecht (WvR) aangehouden. Tot 2017 maakte de politie gebruik van één algemene feitcode voor mensenhandel waar allerlei verschijningsvormen onder werden geregistreerd. Daarna wordt alleen nog gebruik gemaakt van specifieke feitcodes voor verschillende vormen van uitbuiting: seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting, gedwongen orgaanverwijdering, en overige vormen van uitbuiting. Bij de oude – algemene – feitcode en de feitcode voor ‘overige uitbuiting’, is onbekend om welke vorm van uitbuiting het gaat. Ook gedwongen orgaanverwijdering is als onbekend meegenomen, omdat dit een te kleine categorie is om los over te rapporteren. Om tot de vorm van mensenhandel te komen is bij seksuele uitbuiting ook gekeken naar de nationaliteit van slachtoffers – en waar deze onbekend is, is ook de vorm van mensenhandel onbekend. Van de 1.630 slachtoffers mensenhandel is het grootste deel slachtoffer van binnenlandse seksuele uitbuiting (38%) en grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (37%). Daarnaast is 6% slachtoffer van criminele uitbuiting en 5% slachtoffer van arbeidsuitbuiting. Bij 13% van de slachtoffers is de vorm van mensenhandel onbekend. Wanneer alleen wordt gekeken naar de minderjarigen, dan komt binnenlandse seksuele uitbuiting het meest voor (66%). Door een oververtegenwoordiging van slachtoffers van seksuele uitbuiting, zijn de bevindingen in dit hoofdstuk niet representatief voor alle slachtoffers van mensenhandel.

#### 3.2.2 Beperkingen aan de data

Een eerste beperking is dat de gegevens geen volledig overzicht bieden van hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel omdat dit hoofdstuk zich beperkt tot slachtoffers van mensenhandel die in beeld zijn bij de politie. Daaraan gerelateerd zijn de bevindingen ten tweede waarschijnlijk ook niet representatief voor alle slachtoffers. Ook omdat sprake is van een ondervertegenwoordiging van slachtoffers van arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting, en niet-Nederlandse slachtoffers. De politie signaleert vanuit haar primaire verantwoordelijkheid voornamelijk seksuele en criminele uitbuiting. En het aantal slachtoffers van criminele uitbuiting in beeld bij de politie was voor een groot deel van de onderzoeksperiode relatief beperkt (zie §2.3.1). Van de onderzoekspopulatie moesten 975 personen die niet ingeschreven staan in de BRP buiten beschouwing worden gelaten. Er bestaat dan namelijk geen burgerservicenummer (BSN) om hen te kunnen koppelen met de data van het CBS.

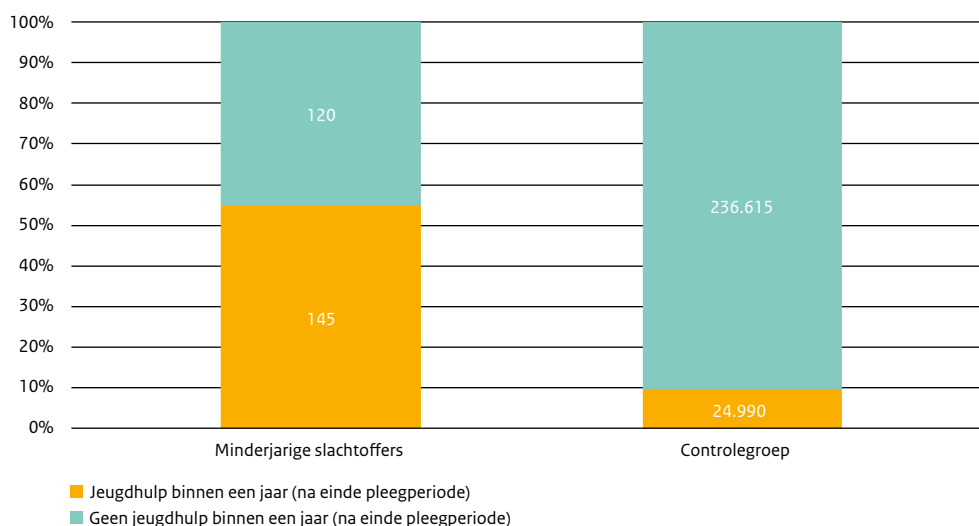
Als derde beperking bieden de gebruikte gegevens geen overzicht van alle vormen van hulpverlening die een slachtoffer kan ontvangen. De Wmo-data die aan het CBS worden geleverd zijn onvolledig. Zo ontbreken bijvoorbeeld gegevens over vrouwenopvang en zijn de Wmo-data niet voor heel 2020 beschikbaar, maar slechts tot halverwege dat jaar. Zorgkosten waren alleen beschikbaar voor de jaren 2016-2018.

Een laatste beperking is dat niet met zekerheid te zeggen is of jeugdhulp, opvang en zorgkosten direct gerelateerd zijn aan slachtofferschap van mensenhandel. Om een verband wel aannemelijker te maken is alleen hulpverlening in kaart gebracht die binnen een jaar na het einde van de pleegperiode in gang is gezet.

### 3.3 Hulpverlening voor minderjarige Nederlandse slachtoffers

In deze paragraaf wordt gekeken of minderjarige Nederlandse slachtoffers van mensenhandel jeugdhulp ontvangen binnen een jaar nadat ze signaleerd zijn als slachtoffer bij de politie. Er zijn verschillende instellingen die gespecialiseerde opvang bieden voor minderjarige Nederlandse slachtoffers, zoals Fier (Friesland), Horizon, Level en Sterk Huis (Noord-Brabant). Een jeugdhulptraject is een periode waarin een bepaalde vorm van hulp of zorg wordt verleend. Dit kan bijvoorbeeld een traject zijn waarbij een diagnose wordt gesteld, maar ook een traject waarin behandeling wordt geboden door een wijkteam of een jeugdhulpinstelling.

In onderstaande figuur is te zien of minderjarige slachtoffers die in de periode 2016-2020 slachtoffer zijn geworden van mensenhandel hierna jeugdhulp hebben ontvangen. De bevindingen worden vergeleken met een controlegroep bestaande uit een steekproef van Nederlandse minderjarigen.



**Figuur 3.1 Jeugdhulp binnen een jaar (na einde pleegperiode), periode 2016-2020 (n slachtoffers=265 n controlegroep=261.605)<sup>4</sup>**

NB: De pleegperiode is de periode tussen de door de politie geregistreerde start- en einddatum van plegen.  
Bron: CBS-databestanden

#### *Meer dan helft minderjarige slachtoffers ontvangt jeugdhulp na signalering door politie*

Ruim 55% van de minderjarige slachtoffers van mensenhandel ontvangt jeugdhulp binnen een jaar na het einde van de pleegperiode. Minderjarigen die slachtoffer zijn geworden van men-

4  $\chi^2(5, N=261.870)=619,596, p<0,001.$

senhandel ontvangen daarmee vijf keer zo vaak jeugdhulp in vergelijking met andere minderjarigen in Nederland. Dat zoveel minderjarigen jeugdhulp ontvangen geeft mogelijk aan dat (de gevolgen van) slachtofferschap van mensenhandel vaak zodanig ernstig van aard zijn dat jeugdhulpverlening nodig is. Volgens Jeugdzorg Nederland hebben niet alle minderjarigen die geïdentificeerd worden als slachtoffer behoefte aan de jeugdhulp die hen wordt aangeboden, bijvoorbeeld omdat zij zichzelf niet als slachtoffer herkennen.

In veel regio's wordt gelijk jeugdzorg of de Raad van de Kinderbescherming ingeschakeld bij een melding van mensenhandel met een minderjarig slachtoffer. Zorgcoördinatoren geven aan dat minderjarige slachtoffers van mensenhandel meestal uit een kwetsbare situatie komen. Daardoor ontvangen zij vaak al een vorm van jeugdhulp *voordat* zij slachtoffer worden van mensenhandel. Jeugdhulp lijkt daarmee niet direct gelinkt aan slachtofferschap, maar vaker aan de kwetsbaarheid die ook een reden is voor het slachtofferschap.<sup>5</sup> Dit beeld komt ook naar voren in het rapport *Vertrouwen in Veerkracht*. Daarin blijkt dat meiden die slachtoffer worden van seksueel geweld of uitbuiting, in veel gevallen al een lange hulpgeschiedenis achter de rug hebben. Bovendien speelt er naast de uitbuiting ook andere problematiek, zoals verslaving en huiselijk geweld.<sup>6</sup>

### 3.3.1 Vormen van jeugdhulp

Minderjarigen kunnen verschillende vormen van jeugdhulp hebben gehad nadat zij gesignaleerd zijn als slachtoffer van mensenhandel. Hierbij is een indeling te maken in jeugdhulp met en zonder verblijf.

#### *Jeugdhulp zonder verblijf*

De meeste minderjarigen krijgen jeugdhulp zonder verblijf. Het kind woont in dat geval thuis. Jeugdhulp zonder verblijf kan worden uitgevoerd door het wijk- of buurtteam of door een andere jeugdhulpaanbieder. Wanneer jeugdhulp wordt geboden door een andere aanbieder, zijn er drie mogelijkheden. Allereerst kan er ambulante jeugdhulp worden geboden op locatie van de aanbieder in de vorm van hulp of groepsgesprekken van maximaal twee uur, bijvoorbeeld gericht op het aangeven van grenzen, gezonde seksualiteit en zelfredzaamheid. Daarnaast is daghulp van minimaal een dagdeel op die locatie mogelijk. Ten slotte kan jeugdhulp zonder verblijf plaatsvinden in het netwerk van de jeugdige. Dat is bijvoorbeeld bij het kind thuis of op school.<sup>7</sup>

#### *Jeugdhulp met verblijf*

Bij jeugdhulp met verblijf woont het kind niet thuis. Daarin worden vier verschillende vormen onderscheiden. Allereerst pleegzorg, waarbij de jeugdige verblijft in een pleeggezin. Daarnaast gaat het bij gezinsgerichte jeugdhulp om het creëren van een gezinssituatie, bijvoorbeeld in geval van een gezinshuis. Als derde is er een gesloten plaatsing. Dan verblijft een kind bij een jeugdhulpaanbieder op basis van een machtiging gesloten jeugdzorg of een machtiging Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (BOPZ).<sup>8</sup> Deze vorm van hulp wordt geboden aan kinderen voor wie een lichtere vorm van hulpverlening niet geschikt is vanwege

5 Mondelinge informatie diverse zorgcoördinatoren, d.d. 17 – 25 augustus 2021.

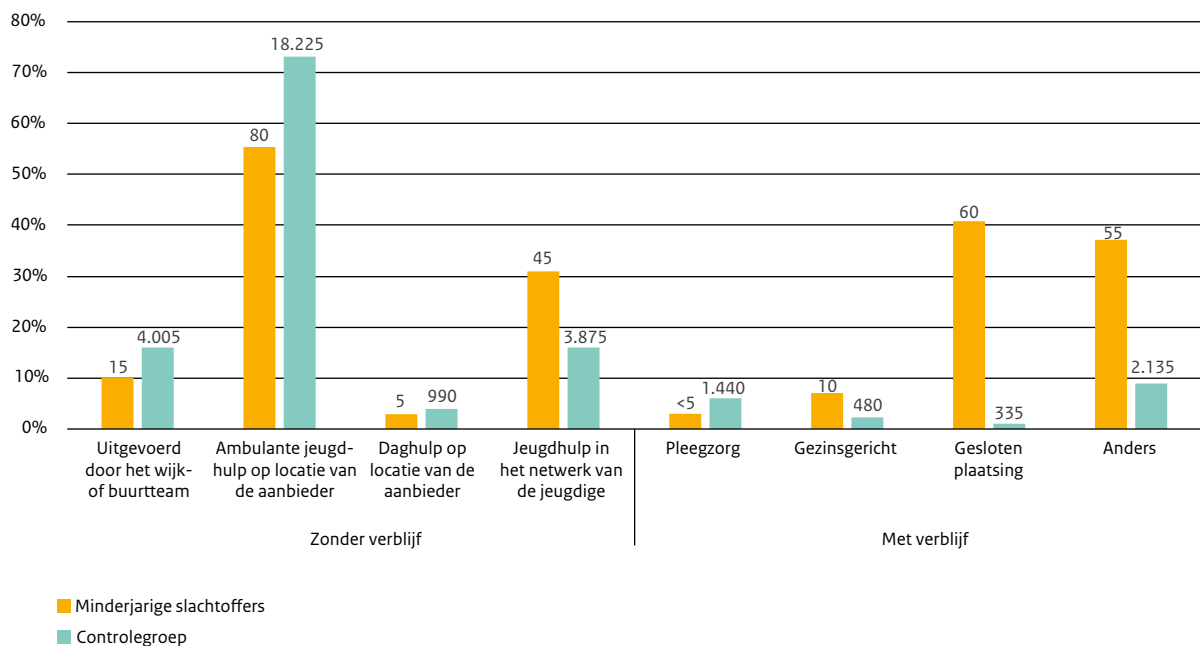
6 Nationaal Rapporteur, 2020 (*Vertrouwen in Veerkracht*).

7 VNG et al., 2020, pp. 11-13.

8 Per 1 januari 2020 is de Wet BOPZ is vervangen door de Wet verplichte ggz (Wvvggz) en de Wet zorg en dwang (Wzd).

een te groot risico. Hierbij kan worden gedacht aan een situatie waarin het slachtoffer het gevaar loopt opnieuw te worden uitgebuit.<sup>9</sup> Tot slot zijn er overige vormen van open residentiële opvang onder de categorie ‘met verblijf, anders’. Meestal verblijft de jeugdige dan in een groep met andere jeugdigen op locatie van de jeugdhulpaanbieder. Begeleid wonen en kamertraining vallen hier ook onder.<sup>10</sup>

In Figuur 3.2 is gekeken naar de 145 slachtoffers die in ieder geval een vorm van jeugdhulp hebben ontvangen. Onderstaande figuur geeft inzicht in het type jeugdhulp dat deze slachtoffers mensenhandel ontvangen. Deze percentages tellen op tot meer dan honderd procent, omdat minderjarigen meerdere vormen van jeugdhulp kunnen ontvangen.



**Figuur 3.2** Type jeugdhulp binnen een jaar (na einde pleegperiode), periode 2016-2020 (n slachtoffers=145; n controlegroep=24.990)<sup>11</sup>

Bron: CBS-databestanden

### Zwaardere vormen van jeugdhulp voor slachtoffers van mensenhandel

Zoals te zien in Figuur 3.2 krijgen slachtoffers van mensenhandel die jeugdhulp ontvangen relatief vaak zwaardere vormen – jeugdhulp met verblijf – ten opzichte van vergelijkbare minderjarigen die jeugdhulp ontvangen. Vooral gesloten plaatsingen (41%) en overige jeugdhulp met verblijf (38%) komen vaak voor bij deze groep. In dat laatste geval verblijft de jeugdige meestal

9 Website Jeugdzorg Nederland, [www.jeugdzorgnederland.nl/jeugdzorg/jeugdzorgplus/](http://www.jeugdzorgnederland.nl/jeugdzorg/jeugdzorgplus/) (geraadpleegd 27 juli 2021).

10 VNG et al., 2020, pp. 11-13.

11 Wijk- of buurtteam:  $\chi^2(1, N=25.140)=3,574, p=0,059$ ; Ambulant:  $\chi^2(1, N=25.140)=20,600, p<0,001$ ; Daghuip:  $\chi^2(1, N=25.140)=0,573, p=0,449$ ; Netwerk:  $\chi^2(1, N=25.140)=30,737, p<0,001$ ; Pleegzorg:  $\chi^2(1, N=25.140)=6,911, p=0,009$ ; Gezinsgericht:  $\chi^2(1, N=25.140)=13,812, p<0,001$ ; Gesloten:  $\chi^2(1, N=25.140)=1.340,326, p<0,001$ ; Anders:  $\chi^2(1, N=25.140)=154,857, p<0,001$ .

in een groep met andere jeugdigen op locatie van de jeugdhulpaanbieder. Pleegzorg is de enige vorm van jeugdhulp met verblijf die slachtoffers mensenhandel minder krijgen dan minderjarigen in de controlegroep. Ten opzichte van 2019 is in 2020 het totaal aantal gesloten plaatsingen voor minderjarigen teruggelopen.<sup>12</sup> Jeugdzorg Nederland geeft aan dat zij geen specifiek zicht hebben op de vormen van verblijf die minderjarige slachtoffers van mensenhandel ontvangen en in hoeverre dit in de afgelopen jaren is veranderd.<sup>13</sup> Gezien de ernst van de problematiek van deze groep is het van belang dat bekend is wat voor hulp deze specifieke groep ontvangt en of dit kwetsbaarheden adresseert en bijdraagt aan het voorkomen van herhaald slachtofferschap.

Seksuele uitbuiting van minderjarigen is ook een vorm van seksueel geweld tegen kinderen. Uit eerder onderzoek van de Nationaal Rapporteur blijkt ook dat minderjarige slachtoffers van seksueel geweld relatief vaak vormen van jeugdhulp met verblijf krijgen. Vooral gesloten plaatsingen komen in verhouding vaak voor bij deze groep. Naar aanleiding van deze bevindingen is toen aanbevolen de reden tot plaatsing van minderjarige slachtoffers van seksueel geweld in gesloten jeugdhulp te onderzoeken.<sup>14</sup> Hoewel er de afgelopen jaren in het algemeen veel is gedaan om gesloten plaatsing van jongeren te voorkomen<sup>15</sup>, is niet specifiek gekeken naar de relatie met slachtofferschap van seksueel geweld en seksuele uitbuiting. Jeugdzorg Nederland geeft aan dat de gesloten plaatsingen landelijk teruglopen, maar dat zij geen specifiek zicht heeft op het gesloten plaatsen van minderjarige slachtoffers van mensenhandel. Nu bekend is dat minderjarige slachtoffers relatief vaak gesloten worden geplaatst en dat hulpverleners de effectiviteit en noodzaak van deze plaatsingen vaak betwijfelen, is het zorgelijk dat hier niet meer over bekend is. Beter inzicht is noodzakelijk om de effectiviteit van deze ingrijpende maatregel te kunnen evalueren.

#### Achtergrond van gesloten plaatsingen

Uit gesprekken met zorgcoördinatoren blijkt dat het plaatsen van een kind in een gesloten jeugdzorginstelling vaak een laatste noodgreep is van hulpverleners. Zij voelen dat er geen andere mogelijkheid meer is om de veiligheid van het kind te verzekeren. Een zorgcoördinator zegt hierover: “Mensen schrikken gewoon heel erg van dit thema. Er zijn veel rug-tegen-de-muurmomenten. Want er is geen oplossing eigenlijk.”<sup>16</sup>

Door het feitelijke gebrek aan beschikbare ambulante jeugdhulp die is ingekocht door de gemeente zijn alternatieven beperkt. Dat is volgens de zorgcoördinatoren in sommige regio's de reden van het relatief vaker gesloten plaatsen. In andere gevallen heeft het te maken met een gebrek aan expertise om passende en gespecialiseerde ambulante jeugdhulp te bieden aan minderjarige slachtoffers van mensenhandel.<sup>17</sup> Dit gebrek aan expertise kwam ook naar voren in het casuïstiekonderzoek dat de Nationaal Rapporteur heeft gedaan naar seksueel geweld en uitbuiting van jonge meiden en vrouwen in Amsterdam.<sup>18</sup> Zorgcoördinatoren uiten de zorg dat

12 Website Jeugdzorg Nederland, [www.jeugdzorgnederland.nl/wp-content/uploads/2021/04/Jeugdzorg-Plus-2020-2.pdf](http://www.jeugdzorgnederland.nl/wp-content/uploads/2021/04/Jeugdzorg-Plus-2020-2.pdf) (geraadpleegd 19 oktober 2021).

13 Mondelinge informatie Jeugdzorg Nederland, d.d. 6 september 2021.

14 Nationaal Rapporteur, 2018 (Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2016).

15 Bijvoorbeeld in het actieplan ‘Best passende zorg voor kwetsbare kinderen’ en in de beweging StroomOP.

16 Mondelinge informatie zorgcoördinatoren, d.d. 17 – 25 augustus 2021.

17 Mondelinge informatie zorgcoördinatoren, d.d. 17 – 25 augustus 2021.

18 Nationaal Rapporteur, 2020 (Vertrouwen in Veerkracht).

de stap naar gesloten plaatsen te snel wordt gemaakt: “Er wordt soms grof ingezet ten behoeve van de hulpverlener. Maar vaak kan specialistische ambulante hulp echt nog wel een uitkomst bieden.” Jeugdzorg Nederland herkent dit beeld en geeft aan dat niet in alle regio’s het maatwerk geleverd kan worden dat deze jongeren juist nodig hebben.<sup>19</sup> Op dit moment wordt er een onderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit van zorg voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel. De uitkomsten van dit onderzoek bieden mogelijke aanknopingspunten om zorg verder te evalueren en interventies waar nodig aan te passen.<sup>20</sup> Het is noodzakelijk dat er geïnvesteerd wordt in het ontwikkelen van expertise en deskundigheid bij hulpverlening om deze kwetsbare groep effectieve en passende hulp te kunnen bieden en uithuisplaatsingen zoveel mogelijk te voorkomen.

Zorgcoördinatoren geven ook aan ethische bezwaren te hebben bij het plaatsen van slachtoffers in een gesloten jeugdzorginstelling, “omdat de dader vaak wel vrij blijft en het slachtoffer opgesloten wordt”. Daarom willen zorgcoördinatoren plaatsing in gesloten jeugdzorg voorkomen en zien ze die in sommige regio’s ook teruglopen. Dat past in de landelijke trend om gesloten plaatsingen terug te dringen. Een zorgcoördinator merkt op: “Veiligheid zit niet in een instelling, veiligheid zit in het systeem en het kind zelf”. Andere zorgcoördinatoren delen de twijfel over het nut en de effectiviteit van gesloten plaatsing. Ze betwijfelen of de hulp in een gesloten setting wel aansluit bij wat deze jongeren nodig hebben. Het wordt vaak gezien als de enige manier om het slachtoffer weg te houden van de dader. “Maar”, zegt een zorgcoördinator hierover “ik denk dat er ook nog heel veel oude processen gevolgd worden omdat men het niet anders weet. Het is voor veel mensen nieuwe problematiek, ze weten niet hoe ze er mee om moeten gaan, er is gewoon te weinig specialistische zorg.”<sup>21</sup> Ook in het casuïstiekonderzoek dat de Nationaal Rapporteur heeft uitgevoerd in samenwerking met de Gemeente Amsterdam komt naar voren dat deskundigheid en ruimte voor maatwerk nodig is om gesloten plaatsingen te voorkomen.<sup>22</sup> Bovendien kunnen minderjarige slachtoffers schadelijk gedrag van elkaar leren als zij in gesloten opvang in groepen worden geplaatst, waaronder bijvoorbeeld het gebruiken van drugs. Ook uit het casuïstiekonderzoek blijkt dat slachtoffers van seksueel geweld en seksuele uitbuiting die gesloten geplaatst worden elkaar negatief beïnvloeden.<sup>23</sup> Uit onderzoek van Defence for Children – ECPAT blijkt bovendien dat gesloten opvang onvoldoende bescherming biedt aan minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting.<sup>24</sup>

### **Van slachtoffers mensenhandel krijgt 17% jeugdhulp om een crisissituatie te stabiliseren**

In sommige gevallen wordt een jeugdhulptraject ingezet om een crisissituatie te stabiliseren. Figuur 3.3 laat zien in hoeverre slachtoffers van mensenhandel die speciale jeugdhulp ontvangen.

19 Mondelinge informatie Jeugdzorg Nederland, d.d. 6 september 2021.

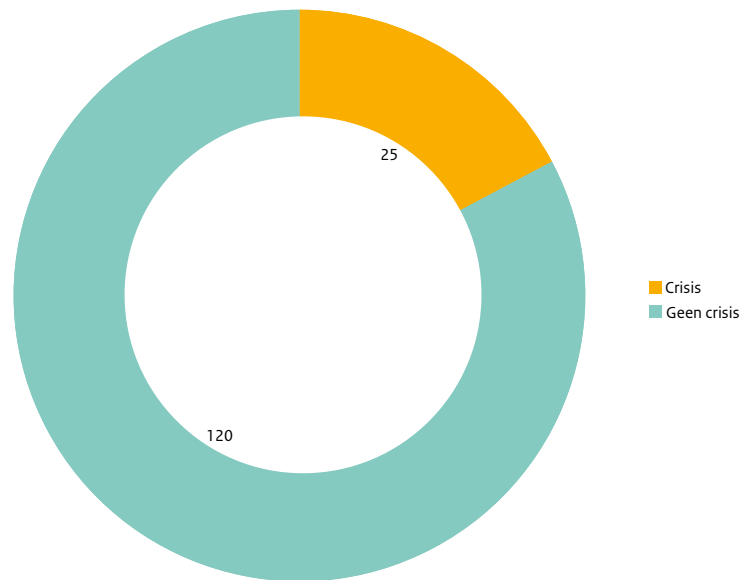
20 Website ZonMw, [www.zonmw.nl/nl/onderzoek-resultaten/jeugd/programmas/project-detail/kindermishandeling/effectiviteit-en-bereik-van-zorgprogrammas-voor-slachtoffers-van-loverboys-en-mensenhandel/](http://www.zonmw.nl/nl/onderzoek-resultaten/jeugd/programmas/project-detail/kindermishandeling/effectiviteit-en-bereik-van-zorgprogrammas-voor-slachtoffers-van-loverboys-en-mensenhandel/) (geraadpleegd 20 oktober 2021).

21 Mondelinge informatie zorgcoördinatoren, d.d. 17 – 25 augustus 2021.

22 Nationaal Rapporteur, 2020 (Vertrouwen in Veerkracht).

23 Nationaal Rapporteur, 2020 (Vertrouwen in Veerkracht).

24 DCI – ECPAT, 2019.



**Figuur 3.3** Jeugdhulp binnen een jaar (na einde pleegperiode) die start voor stabilisatie van een crisissituatie, periode 2016-2020 (N=145)

Bron: CBS-databestanden

Van de slachtoffers mensenhandel krijgt 17% jeugdhulp om een crisissituatie te stabiliseren. Dat kan bijvoorbeeld zijn omdat er acute dreiging is dat het slachtoffer opnieuw wordt uitgebuit als er niet ingegrepen wordt. Ter vergelijking: van vergelijkbare Nederlandse minderjarigen krijgt 7% jeugdhulp voor de stabilisatie van een crisissituatie.<sup>25</sup> Dat slachtoffers van mensenhandel vaker deze jeugdhulp ontvangen zegt vermoedelijk iets over de ernst van de situatie waarin zij zich bevinden.

Signalen van mensenhandel zijn op zichzelf vaak al voldoende om van een crisissituatie te spreken, volgens sommige zorgcoördinatoren. In andere gevallen wordt de crisis mede gecreëerd doordat vrijwillige ambulante hulp wordt afgewezen en daardoor het risico onbeheersbaar voelt. Jeugdhulp heeft dan de middelen om hulp te kunnen afdwingen. Eén van de zorgcoördinatoren zegt daarover: “Je moet wel ingrijpen als je weet dat ze anders zaterdagavond weer opgepikt wordt met de auto. Dan moet je wel gebruikmaken van de bevoegdheden die jeugdzorg wel heeft. Het is fijn om die verantwoordelijkheid te kunnen delen.” Een crisisplaatsing kan dan gebruikt worden om de hulpvraag te verduidelijken en met een plan van aanpak te komen voor de onderliggende problematiek.

Een crisisplaatsing is in eerste instantie voor zes weken en kan verlengd worden met zes weken. Het is afhankelijk van de situatie of het gaat om een gesloten plaatsing, een plek in een open instelling of een plek in het netwerk van het slachtoffer. Als een slachtoffer bijvoorbeeld open staat voor ambulante hulpverlening of als de dader is opgepakt, dan kan het slachtoffer in een open instelling worden geplaatst. Vaak stromen kinderen daarna door naar een vaste plek in residentiële jeugdzorg. Meestal werken ouders mee aan de plaatsing in een crisisopvang en

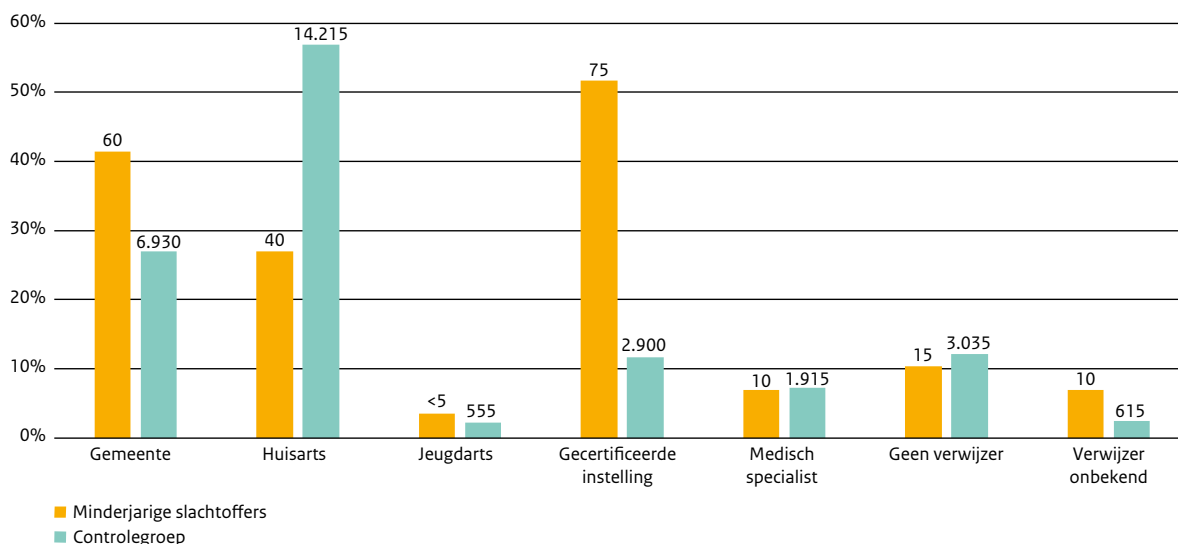
<sup>25</sup>  $\chi^2(1, N=25.140)=37,840, p<0,001$ .

daarna aan een vaste plaatsing. In dat geval wordt er geen ondertoezichtstelling (OTS) opgelegd en een jeugdbeschermer toegewezen die toezicht houdt op de uithuisplaatsing. Als ouders niet meewerken gaat een uithuisplaatsing via de Raad voor de Kinderbescherming en de kinderrechter.<sup>26</sup>

Jeugdzorg Nederland zegt niet specifiek zicht te hebben op de crisisplaatsingen van minderjarige slachtoffers van mensenhandel. Nu bekend is dat minderjarige slachtoffers relatief vaak uit huis geplaatst worden vanwege een crisis, is het zorgelijk dat hier niet meer over bekend is. Zicht op de verschillende vormen van hulp die slachtoffers van mensenhandel ontvangen om de crisis te stabiliseren is noodzakelijk om te kunnen evalueren welke interventies effectief zijn in het versterken van de veiligheid van het slachtoffer.

### 3.3.2 Verwijzers naar jeugdhulptrajecten

Er zijn verschillende organisaties en personen die een jeugdige kunnen verwijzen naar jeugdhulp. Figuur 3.4 geeft inzicht in de verwijzers naar jeugdhulp voor slachtoffers van mensenhandel.



Figuur 3.4 Verwijzer jeugdhulptraject binnen een jaar (na einde pleegperiode), periode 2016-2020 (n slachtoffers=145; n controlegroep=24.990)<sup>27</sup>

Bron: CBS-databestanden

#### Gecertificeerde instelling verwijst vaakst

Wanneer de verwijzers naar jeugdhulp voor slachtoffers van mensenhandel worden vergeleken met de verwijzers naar jeugdhulp voor alle minderjarigen in Nederland valt een aantal dingen op. Zo worden slachtoffers relatief vaker verwezen door een gecertificeerde instelling (GI). Een

26 Mondelinge informatie zorgcoördinatoren, d.d. 17 – 25 augustus 2021.

27 Gemeente:  $\chi^2(1, N=25.140)=15,720, p<0,001$ ; Huisarts:  $\chi^2(1, N=25.140)=51,357, p<0,001$ ; Jeugdarts:  $\chi^2(1, N=25.140)=1,577, p=0,209$ ; Gecertificeerde instelling:  $\chi^2(1, N=25.140)=235,381, p<0,001$ ; Medisch specialist:  $\chi^2(1, N=25.140)=0,134, p=0,714$ ; Geen:  $\chi^2(1, N=25.140)=0,189, p=0,664$ ; Onbekend:  $\chi^2(1, N=25.140)=15,483, p<0,001$ .



GI is een jeugdbeschermingsorganisatie die gecertificeerd is om kindbeschermingsmaatregelen uit te voeren op verzoek van de rechter.<sup>28</sup> Minderjarige slachtoffers van mensenhandel komen volgens zorgcoördinatoren vaker uit kwetsbare situaties en ontvangen vaak al voordat ze slachtoffer worden van mensenhandel een vorm van jeugdhulp. In veel gevallen is er een jeugdbeschermer van een GI betrokken omdat de minderjarige onder toezicht staat. Bovendien worden slachtoffers van mensenhandel iets vaker verwezen door een gemeente. Hieronder vallen bijvoorbeeld de wijkteams en de Centra voor Jeugd en Gezin, maar ook Veilig Thuis. Ook kan de gemeente medewerkers bij gecontracteerde jeugdhulpaanbieders of bij onderwijsinstellingen hebben gemandateerd om kinderen te verwijzen. Voor de controlegroep met vergelijkbare minderjarigen is de huisarts de grootste verwijzer naar jeugdhulp. Van de slachtoffers mensenhandel wordt slechts een klein aandeel door de huisarts verwezen. Er bestaat ook jeugdhulp die vrij toegankelijk is. Hiervoor is geen verwijzing nodig. De gemeente bepaalt welke jeugdhulp vrij toegankelijk is en welke niet. Dit kan daarom per gemeente verschillen.<sup>29</sup> In de meeste gevallen wordt vrij toegankelijke hulp uitgevoerd door het wijk- of buurtteam.

### 3.3.3 Reden beëindiging hulptraject

Jeugdhulptrajecten kunnen worden beëindigd volgens plan of voortijdig worden afgesloten. Voortijdig afsluiten kan eenzijdig door de cliënt of eenzijdig door de aanbieder. Ook kan een traject om andere redenen worden beëindigd, zoals voortijdig afgesloten in overeenstemming en voortijdig afgesloten wegens externe redenen. Bovendien kunnen slachtoffers meerdere jeugdhulptrajecten ontvangen, daarom wordt hier gekeken naar het aantal trajecten.

#### *Jeugdhulptraject slachtoffers mensenhandel meestal volgens plan beëindigd*

Bij 76% van de slachtoffers van mensenhandel wordt een jeugdhulptraject beëindigd volgens plan. Van de slachtoffers waarbij een of meerdere trajecten eerder worden beëindigd, is dit vaker door de cliënt. Bij de 10% van de slachtoffers is jeugdhulp een of meerdere keren voortijdig beëindigd door hem of haarzelf. Zorgcoördinatoren signaleren dat kinderen weglopen uit gesloten jeugdzorg. Bijvoorbeeld omdat de hulp niet aansluit bij wat zij op dat moment nodig hebben. Een zorgcoördinator legt uit dat kinderen in een gesloten instelling weinig tot geen regie hebben. Daarmee zijn kinderen kwetsbaar om opnieuw in de handen te vallen van daders en slachtoffer te worden van seksuele uitbuiting. Tijdens gesloten plaatsing zijn er verlofmomenten waarbij een slachtoffer volgens zorgcoördinatoren soms opnieuw geronseld wordt door de dader.<sup>30</sup> Eén zorgcoördinator onderstreept hoe belangrijk het is om in contact te blijven met het kind als volwaardig gesprekspartner. En dat daarbij de autonomie van het kind bewaard en constant herbevestigd wordt om crisisplaatsing en het voortijdig beëindigen van het hulptraject te voorkomen.<sup>31</sup>

28 VNG, et al., 2020.

29 VNG et al., 2020.

30 Mondelinge informatie zorgcoördinatoren, d.d. 17 – 25 augustus 2021; website DFC, [www.defenceforchildren.nl/wat-doen-we/projecten/weglopers-in-de-zorg/](http://www.defenceforchildren.nl/wat-doen-we/projecten/weglopers-in-de-zorg/) (geraadpleegd 12 oktober 2021); Nederlands Jeugdinstituut, 2014.

31 Mondelinge informatie zorgcoördinatoren, d.d. 17 – 25 augustus 2021.

### 3.4 Hulpverlening voor minderjarige slachtoffers zonder verblijfsstatus

Hulp en opvang voor minderjarige slachtoffers zonder verblijfsstatus loopt via Stichting Nidos. Nidos voorziet in het gezag van alle kinderen die in Nederland asiel aanvragen zonder wettelijk ouder (alleenstaande minderjarige vreemdeling, AMV) met al dan niet tijdelijke voogdij en jeugdbescherming.<sup>32</sup> Kinderen onder de vijftien jaar worden ondergebracht in opvanggezinnen en worden zoveel mogelijk gematcht op basis van achtergrond en nationaliteit. Kinderen boven de vijftien jaar komen in een kleinschalige opvang van het COA terecht waar jeugdbescherming en mentoren aanwezig zijn. Wanneer er signalen van mensenhandel zijn worden deze kinderen geplaatst in BO (zie ook §2.4). Plaatsing in BO is in eerste instantie voor zes weken. In deze periode wordt extra zorg ingezet gericht op het vergroten van weerbaarheid.<sup>33</sup>

#### *Daling slachtoffers onder AMV's*

Nidos heeft de afgelopen jaren een daling gezien in het aantal slachtoffers van mensenhandel onder AMV's. Vanwege die terugloop is het aantal opvangplekken teruggebracht van twee naar een. In Nederland zijn achttien plaatsen beschikbaar op een locatie BO voor kinderen zonder verblijfsstatus. Deze opvang wordt beheerd door het COA. De afhankelijkheid van een opvanglocatie voor deze kwetsbare groep minderjarigen maakt dat het niet mogelijk is uit te wijken naar alternatieve opvanglocaties in het geval er specifieke risico's aanwezig zijn rond de locatie voor de minderjarige.<sup>34</sup> Dit betekent dat een minderjarige mogelijk in een opvanglocatie verblijft waar een risico is op herhaald slachtofferschap.

### 3.5 Hulpverlening voor meerderjarige slachtoffers

Voor volwassen slachtoffers van mensenhandel bestaan verschillende vormen van opvang. Waar ze terechtkomen kan afhankelijk zijn van de behoeften van slachtoffers. Slachtoffers zonder verblijfsstatus en sociaal netwerk in Nederland kunnen meer behoefte hebben aan opvang dan Nederlandse slachtoffers. Ook kan opvang in een andere regio nodig zijn voor het herstel van slachtoffers die in dezelfde omgeving wonen als hun ouders. Maar niet altijd kunnen slachtoffers worden geplaatst op een plek die aansluit bij hun behoeften. Verblijfsstatus van het slachtoffer, inkoop en beschikbaarheid van opvangplekken, en juiste signalering en diagnostisering spelen een rol in waar een slachtoffer terechtkomt. Dit betekent dat niet alle slachtoffers even goed beschermd worden.

Opvang en verblijf voor volwassen slachtoffers met de Nederlandse nationaliteit of verblijfsrecht – inclusief EU-slachtoffers en slachtoffers met een tijdelijke verblijfsvergunning mensenhandel (zie §2.4) of een andere verblijfsvergunning – vallen in principe onder de Wmo. Uitzondering daarop zijn de recent gecreëerde extra opvangplaatsen voor slachtoffers van mensenhandel met multiproblematiek.<sup>35</sup> Het gaat om 36 plaatsen voor opvang voor slachtoffers van Mensenhandel met Multiproblematiek (OMM). Een evaluatie van deze pilot die in 2019

32 Website Nidos, [www.nidos.nl/home/voogdij-en-gezinsvoogdij/voogdij/](http://www.nidos.nl/home/voogdij-en-gezinsvoogdij/voogdij/) (geraadpleegd 12 oktober 2021).

33 Mondelinge informatie Nidos, d.d. 10 september 2021.

34 Mondelinge informatie Nidos, d.d. 10 september 2021.

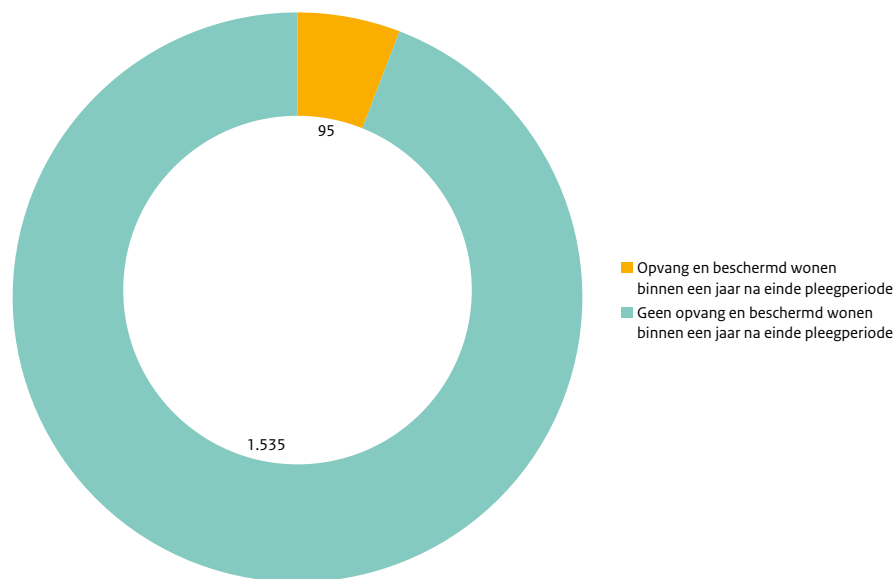
35 Website CoMensha, [www.comensha.nl/actualiteiten/item/meer-opvangplaatsen-voor-slachtoffers-mensenhandel-met-multiproblematiek/](http://www.comensha.nl/actualiteiten/item/meer-opvangplaatsen-voor-slachtoffers-mensenhandel-met-multiproblematiek/) (geraadpleegd 12 oktober 2021).

is gestart wordt in februari 2022 verwacht. De eerste resultaten laten zien dat er veel vraag is naar deze plekken en bij mensenhandel vaak sprake is van multiproblematiek.<sup>36</sup>

Volwassen slachtoffers zonder verblijfsrecht krijgen in principe eerst maximaal drie maanden bedenktijd binnen de verblijfsregeling mensenhandel (zie §2.4). Dan verblijven ze in speciale opvang: COSM. Als slachtoffers van mensenhandel zonder verblijfsrecht echter in de asielpcedure zitten, worden zij opgevangen door het COA en hebben zij recht op verblijf in een AZC.

### 3.5.1 Meerderjarige Nederlandse slachtoffers

Binnen de Wmo zijn verschillende vormen van opvang en verblijf mogelijk voor volwassen slachtoffers met verblijfsstatus. Figuur 3.5 laat het aandeel slachtoffers mensenhandel zien dat deze vorm van hulp ontvangt. Dat is gebaseerd op CBS-gegevens over de meeste vormen van beschermd wonen en opvang die relevant zijn voor slachtoffers mensenhandel, namelijk: spoedopvang, opvang, kort verblijf, beschermd wonen en een categorie overig beschermd wonen en opvang. Helaas zijn geen gegevens beschikbaar over noodopvang en vrouwenopvang. Vooral die laatste is een belangrijke en veelgebruikte vorm van opvang en bescherming voor slachtoffers. Daarom zullen de bevindingen een onderschatting zijn van het aantal slachtoffers dat hulp ontvangt binnen de Wmo.



**Figuur 3.5 Opvang en beschermd wonen vanuit Wmo binnen een jaar na einde pleegperiode, periode 2016-2020 (N=1.630)**

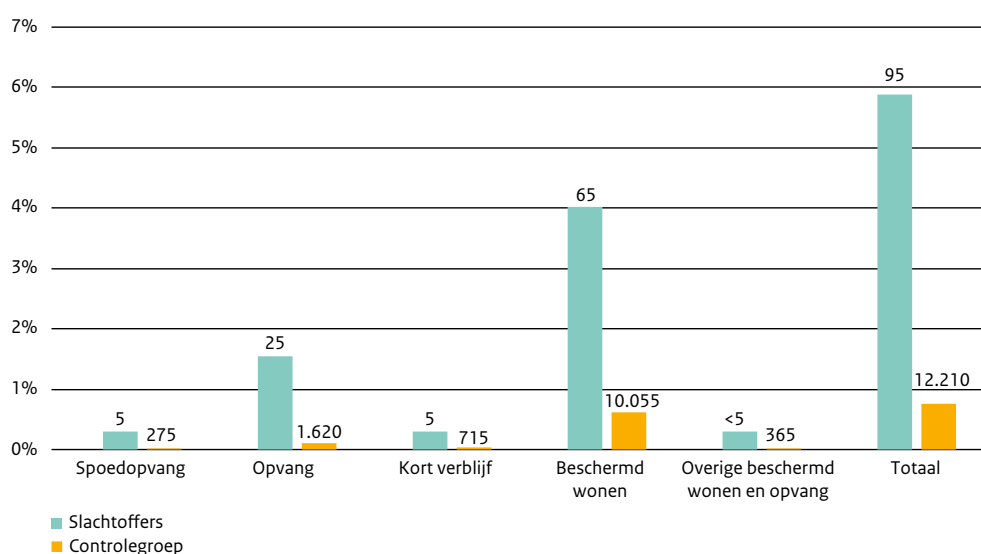
Bron: CBS-databestanden

#### *Slachtoffers ontvangen naar verhouding vaker opvang vanuit Wmo*

Van de slachtoffers mensenhandel ontvangt 6% (n=95) opvang of beschermd wonen vanuit de Wmo na het einde van de pleegperiode. Ter vergelijking: van een vergelijkbare groep niet-

<sup>36</sup> Mondelinge informatie CoMensha, d.d. 19 oktober 2021.

slachtoffers ontvangt minder dan 1% deze vormen van beschermd wonen en opvang.<sup>37</sup> Opvang en beschermd wonen binnen de Wmo kunnen meerdere vormen van hulp zijn. Als dat nodig is zullen slachtoffers met verblijfsrecht in eerste instantie worden geplaatst in een nood- of spoedopvang. Verblijf daar is idealiter niet langer dan drie tot vijf dagen. Vaker is de start van hulpverlening echter de maatschappelijke opvang of de vrouwenopvang. Die laatste is daarbij gebruikelijker omdat deze gericht is op vrouwen in situaties van geweld en uitbuiting, of omdat die een plek biedt waar beter beschermd wordt tegen dreiging.<sup>38</sup> In de opvang blijven slachtoffers zo'n vier tot zes weken. Als slachtoffers daarna nog steeds behoefte hebben aan zorg en opvang horen zij in principe door te stromen naar begeleid wonen onder de Wmo.<sup>39</sup> Vanuit daar wordt dan gekeken welke indicaties het slachtoffer heeft en welke vorm van beschermd wonen en opvang daar het beste bij past.<sup>40</sup> Figuur 3.6 toont welke vormen van beschermd wonen en opvang deze slachtoffers hebben ontvangen vanuit de Wmo.



**Figuur 3.6** Vormen van opvang en beschermd wonen vanuit Wmo binnen een jaar (na einde pleegperiode), periode 2016-2020 (n slachtoffers=1.630; n controlegroep=1.630.000)<sup>41</sup>

Bron: CBS-databestanden

### Lastig landelijk zicht te krijgen op opvang voor Nederlandse slachtoffers

Volgens Figuur 3.6 ontvangen mensenhandelslachtoffers van de verschillende vormen het vaakst beschermd wonen. Het ontbreken van cijfers over vrouwenopvang vertekent echter de verhouding tussen de aantallen van verschillende typen hulp. Waarschijnlijk is opvang – specifiek de vrouwenopvang – daadwerkelijk de meest voorkomende vorm van opvang en wonen

37  $\chi^2(1, N=1.631.630)=547,825, p<0,001$ .

38 Mondelinge informatie zorgcoördinator en Valente, d.d. 12 augustus 2021.

39 Mondelinge informatie zorgcoördinator en Valente, d.d. 12 augustus 2021.

40 Mondelinge informatie zorgcoördinatoren, d.d. 20 september 2021.

41 Spoedopvang:  $\chi^2(1, N=1.631.630)=49,742, p<0,001$ ; Opvang:  $\chi^2(1, N=1.631.630)=360,976, p<0,001$ ; Kort verblijf:  $\chi^2(1, N=1.631.630)=15,045, p<0,001$ ; Beschermd wonen:  $\chi^2(1, N=1.631.630)=278,853, p<0,001$ ; Overige bescherm wonen en opvang:  $\chi^2(1, N=1.631.630)=3.000,006, p<0,001$ .

onder de Wmo. Dat is ook het beeld dat professionals schetsen – aangezien opvang in veel gevallen ook de eerste stap is.<sup>42</sup> Het is echter lastig hier een landelijk cijfermatig beeld van te schetsen. Uit gesprekken met verschillende zorgcoördinatoren blijkt daarnaast dat er veel regionale verschillen zijn op het gebied van hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel binnen de Wmo. In sommige regio's kijkt een professional met specialistische kennis op het gebied van mensenhandel mee om te bepalen wat de meest geschikte vorm van hulp is,<sup>43</sup> maar niet alle regio's zullen over deze expertise beschikken.

#### *Doorstroom naar beschermd wonen lijkt problematisch*

Om in aanmerking te komen voor beschermd wonen is een indicatie van het wijkteam of GGD nodig. Volgens zorgcoördinatoren is het heel ingewikkeld om een plek te regelen voor een slachtoffer van mensenhandel in beschermd wonen omdat de wachtlijsten lang zijn.<sup>44</sup> Er zijn vaak weinig geschikte woningen beschikbaar van waaruit slachtoffers kunnen doorstromen naar reguliere woningen. Daardoor is er weinig doorstroom in beschermd wonen en zijn deze plekken beperkt beschikbaar.<sup>45</sup> Uit gesprekken met verschillende zorgcoördinatoren blijkt bovendien dat er veel regionale verschillen zijn op het gebied van beschermd wonen en opvang. Dit probleem komt ook duidelijk naar voren als complicerende factor in het casuïstiekonderzoek in Amsterdam.<sup>46</sup> Een andere zorgcoördinator geeft juist aan dat beschermd wonen vaak wordt gebruikt door slachtoffers op het moment dat ze meerderjarig worden. Het dient dan als een overgang van jeugdzorg naar opvang voor volwassenen.<sup>47</sup>

#### *Opvang buitenlandse slachtoffers met verblijfsstatus lastig te regelen*

Buitenlandse slachtoffers met verblijfsstatus krijgen in principe ook opvang via gemeenten en de Wmo. Ook slachtoffers in de verblijfsregeling mensenhandel maken gebruik van Wmo-opvang. Na de bedenktijd stromen zij vanuit een COSM door naar vrouwenopvang of maatschappelijke opvang. De opvang van buitenlandse slachtoffers met verblijfsrecht, zoals EU-arbeidsmigranten, blijkt echter in de praktijk nog lastig.<sup>48</sup> Meestal worden zij landelijk gesignaleerd door de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW), en lokale opvang is soms moeilijk te regelen. Hierin speelt ook mee dat het beleid ten opzichte van buitenlandse slachtoffers veelal afhankelijk is van verblijfsstatus en rechten op basis van de verblijfsregeling mensenhandel (zie §2.4). Het is niet altijd duidelijk welke slachtoffers recht hebben op een COSM-plek. Sommige slachtoffers met verblijfsrecht, zoals EU-slachtoffers of slachtoffers met een werkvergunning Aziatische horeca, hebben geen (of alleen onder bepaalde omstandigheden)<sup>49</sup> recht op bedenktijd en opvang in een COSM. Dit terwijl zorgcoördinatoren en branchevereniging Valente aangeven dat dit veel gunstiger is voor deze slachtoffers.<sup>50</sup> Vanwege de COVID-19-pandemie is het toegangsbeleid voor COSM-plekken wel tijdelijk verruimd.

42 Mondelinge informatie zorgcoördinator en Valente, d.d. 12 augustus 2021; Mondelinge informatie zorgcoördinatoren, d.d. 17 – 25 augustus 2021.

43 Mondelinge informatie zorgcoördinator en Valente, d.d. 12 augustus 2021.

44 Mondelinge informatie zorgcoördinatoren, d.d. 17 – 25 augustus 2021.

45 Mondelinge informatie zorgcoördinatoren, d.d. 17 – 25 augustus 2021.

46 Nationaal Rapporteur, 2020 (Vertrouwen in Veerkracht).

47 Mondelinge informatie zorgcoördinatoren, d.d. 17 – 25 augustus 2021.

48 Mondelinge informatie zorgcoördinator en Valente, d.d. 12 augustus 2021.

49 Voor EU-/EER-slachtoffers en Zwitserse slachtoffers geldt volgens de Vreemdelingencirculaire dat zij rechten kunnen ontlenen aan de verblijfsregeling mensenhandel voor zover zij geen rechten ontlenen aan het gemeenschapsrecht (B8/3 Vc 2000, onder artikel 3.1). Zie ook §2.4.2.

50 Mondelinge informatie zorgcoördinator en Valente, d.d. 12 augustus 2021.

### 3.5.2 Meerderjarige slachtoffers zonder verblijfsstatus

Slachtoffers van mensenhandel zonder verblijfsstatus krijgen de bedenktijd aangeboden waarmee hun vertrek met maximaal drie maanden wordt uitgesteld (zie ook §2.4). Deze tijd kunnen zij gebruiken om te herstellen en te beslissen of zij gebruik willen maken van de verblijfsregeling mensenhandel en willen meewerken aan het strafrechtelijk onderzoek. Voor slachtoffers in de bedenktijd en hun eventuele kinderen zijn er COSM-locaties. Die bieden in totaal 58 opvangplekken. Buitenlandse slachtoffers waar sprake is van een Dublinindicatie hebben strikt juridisch gezien een verblijfsstatus in Nederland en vallen dus niet binnen deze groep. In afwachting van de beslissing op hun aangifte worden zij geplaatst in een AZC. Als zij wel een tijdelijk verblijfsvergunning mensenhandel krijgen, worden hulp en opvang via de Wmo geregeld.

#### *Aantal slachtoffers in COSM sterk gedaald*

Het aantal slachtoffers in COSM-locaties is tussen 2016 en 2019 vrij constant. Tussen 2019 en 2020 is het aantal slachtoffers op COSM-plekken sterk afgenomen. Waar er in 2019 nog 110 slachtoffers mensenhandel in een COSM verblijven, is dit in 2020 afgenomen tot 45 slachtoffers. Ruim driekwart van de slachtoffers is vrouw. Een kwart van de slachtoffers die in de periode 2016-2020 in een COSM verblijven is afkomstig uit Uganda. Verder zijn slachtoffers afkomstig uit Nigeria, Roemenië, Guinee, Nederland en Marokko. Er verblijven dus ook slachtoffers uit de EU en Nederland in de COSM-locaties. Zoals in de vorige paragraaf en in §2.4.2 staat beschreven, is er onduidelijkheid over welke slachtoffers in een COSM terecht kunnen en gaan partijen, waaronder de opsporingsinstanties die de bedenktijd aanbieden, hier verschillend mee om. Verschillende zorgcoördinatoren geven de COVID-19-pandemie, waardoor het aantal reisbewegingen drastisch is afgenomen, als verklaring voor de afname. Omdat er juist weer een toename is van EU-slachtoffers, vooral van arbeidsuitbuiting, waarvoor soms lastig een opvangplek te vinden was is er door verschillende zorgcoördinatoren bewerkstelligd dat ook EU-slachtoffers in de COSM-locaties zijn opgenomen.<sup>51</sup> Daarnaast heeft ook de verandering in de verblijfsregeling mensenhandel voor slachtoffers met een Dublinindicatie een rol gespeeld in de daling. De lagere bezetting vindt zijn weerklank in het aantal plekken dat vanaf januari 2022 waarschijnlijk beschikbaar zal zijn. In de nieuwe aanbesteding van het ministerie van Justitie en Veiligheid voor de COSM gaat het nog maar om 40 plekken in plaats van de huidige 58.<sup>52</sup> Onduidelijkheid over voor welke slachtoffers de COSM wel en niet bedoeld is en de mate van flexibiliteit daarin, maakt het echter lastig in te schatten aan hoeveel plekken daadwerkelijk behoefte is. Hier moet meer duidelijkheid over komen om te zorgen dat dit aantal plaatsen voldoet.

Na de bedenktijd, dus na maximaal drie maanden, stromen slachtoffers zonder verblijfsstatus in een COSM in principe door. Net als bij volwassen Nederlandse slachtoffers is de doorstroom naar beschermd wonen echter een probleem. Vaak is er geen woning beschikbaar waar zij geplaatst kunnen worden. Of gemeenten schrikken van mensenhandel, bijvoorbeeld omdat ze niet weten hoe met het geassocieerde risico om te gaan. Een zorgcoördinator zegt hierover: “De gemeente werpt terug dat plekken niet geschikt zijn voor slachtoffers van mensenhandel. Ze zitten niet te wachten op iemand met zo’n korte verblijfsstatus. B8 (tijdelijk verblijf mensen-

51 Mondelinge informatie zorgcoördinatoren, d.d. 12 – 25 augustus 2021.

52 Website CoMensha, [www.comensha.nl/actualiteiten/item/aanbesteding-categorale-opvang-slachtoffers-mensenhandel-openbaar/](http://www.comensha.nl/actualiteiten/item/aanbesteding-categorale-opvang-slachtoffers-mensenhandel-openbaar/) (geraadpleegd 12 oktober 2021).

handel) is een soort klif waar je op staat die elk moment kan instorten.”<sup>53</sup> Gezien de kwetsbaarheid van deze groep is het gebrek aan stabiele en veilige huisvesting zorgelijk. De koppeling van verblijfsrecht aan strafrecht (zie §2.4) en vervolgens van opvang aan verblijfsrecht is problematisch in de hulpverlening aan slachtoffers. Het is van belang dat het systeem van hulpverlening voor buitenlandse slachtoffers, specifiek die zonder verblijfsrecht, zo wordt ingericht dat betere bescherming en stabielere zorg tot stand kunnen komen.

### 3.6 Psychologische ondersteuning

Slachtoffers van mensenhandel kunnen grote psychologische, sociale en fysieke problemen ervaren.<sup>54</sup> Het is daarom belangrijk dat slachtoffers de ondersteuning krijgen die zij nodig hebben, ook om herhaald slachtofferschap te voorkomen (zie ook Hoofdstuk 4). Vaak hebben slachtoffers van mensenhandel een trauma waarvoor specialistische traumatherapie nodig is.<sup>55</sup> Ook wanneer er sprake is van een combinatie van verschillende problemen, comorbiditeit, is geschikte hulp alleen beschikbaar binnen de specialistische geestelijke gezondheidszorg (ggz) of bij particuliere aanbieders. Dit kunnen specialistische behandelopnames zijn voor intensieve traumaverwerking. Om zicht te krijgen op psychologische ondersteuning voor meerderjarige slachtoffers mensenhandel is gekeken naar de kosten die slachtoffers mensenhandel hebben binnen de specialistische ggz in vergelijking met een vergelijkbare groep niet-slachtoffers. Deze kosten dienen als *proxy-indicator* voor de psychologische ondersteuning die zij krijgen.

#### *Veel specialistische-ggz voor slachtoffers mensenhandel*

Slachtoffers van mensenhandel hebben gemiddeld hogere jaarlijkse kosten voor specialistische ggz in vergelijking met de controlegroep. Er is gekeken naar het jaar van en het jaar na het einde van de pleegperiode. De jaarlijks gemiddelde kosten voor specialistische ggz zijn voor een slachtoffer € 4.401. Bij de controlegroep ligt het gemiddelde bedrag in deze jaren een stuk lager: € 307. Dit betekent dat slachtoffers mensenhandel veel specialistische psychologische ondersteuning nodig hebben. Dat zegt iets over de ernst van de problematiek waar zij mee kampen. Om de inzet van de geboden ggz-hulp voor slachtoffers van mensenhandel beter te kunnen duiden is het van belang dat er meer inzicht komt in welke hulp specifiek wordt geboden. En of deze hulp aansluit bij de behoeften van slachtoffers om herhaald slachtofferschap te voorkomen.

#### *Verbinding van ggz aan verblijfsstatus nadelig voor herstel slachtoffers*

Buitenlandse slachtoffers van mensenhandel komen vaak uit landen waar geen psychologische hulpverlening is.<sup>56</sup> Bovendien hebben zij vaak traumatische gebeurtenissen meegemaakt op hun reis of zelfs nog verder terug.<sup>57</sup> Hierdoor hebben veel slachtoffers bijvoorbeeld een post-traumatisch stressstoornis (PTSS) en daarmee behoefte aan psychologische ondersteuning of behandeling. Dat blijkt ook uit cijfers van ARQ Centrum’45, een specialistische geestelijke gezondheidsinstelling. Zij screenen alle slachtoffers die op de COSM bij het Amsterdams Coördinatiepunt tegen Mensenhandel (ACM) binnenkomen. Ongeveer de helft van alle slachtoffers

53 Mondelinge informatie zorgcoördinatoren, d.d. 17 – 25 augustus 2021.

54 Cannon et al., 2018; Dell et al., 2019; Richards, 2014.

55 Oram et al., 2015; Ottisova et al., 2016; Salami et al., 2018.

56 Schriftelijke informatie ARQ Centrum’45, d.d. 14 oktober 2021.

57 Zimmerman, Hossain, & Watts, 2011; Mandic, 2017; Press, 2017; IOM & Unicef, 2017; ECPAT UK, Anti-Slavery, & Pacific Link Foundation, 2019.

krijgt vervolgens een intake voor behandeling omdat zij symptomen van PTSS ervaren. Het is echter niet altijd makkelijk geschikte ggz te regelen voor slachtoffers. Slachtoffers in de bedenktijd krijgen ggz via de COSM, die hulp wordt voor een groot deel gefinancierd door Zorginstituut Nederland. Slachtoffers met een tijdelijke verblijfsvergunning mensenhandel, vaak verlijvend in de vrouwenopvang hebben recht op specialistische ggz via hun verzekering. De aansluiting op ggz vanuit de vrouwenopvang is volgens professionals echter ingewikkeld, met vaak lange wachttijden.<sup>58</sup> Ook geven zij aan dat ggz-instellingen mensenhandelproblematiek soms lastig kunnen plaatsen binnen de ‘bestaande hokjes’ en daarom ook niet altijd zelf weten of ze juiste zorg kunnen bieden. Bij buitenlandse slachtoffers speelt daarnaast ook mee dat de specialistische zorg verbonden is een verblijfsstatus en dat deze meerdere keren – binnen soms korte tijd – kan wijzigen.

#### ARQ CENTRUM’45 – EXPERTISETEAM SEKSUEEL GEWELD EN UITBUITING

ARQ Centrum’45 is een specialistische geestelijke gezondheidsinstelling voor mensen die lijden aan de gevolgen van psychotrauma. Het ARQ Centrum’45 Expertiseteam ‘Seksueel Geweld en Uitbuiting’ richt zich specifiek op vrouwelijke en mannelijke slachtoffers van (recent) seksueel geweld en uitbuiting met een migratieachtergrond. Voor velen van hen maken deze ervaringen deel uit van een hele reeks van ingrijpende en traumatische gebeurtenissen en omstandigheden. Binnen een vast samenwerkingsverband met het ACM verzorgen zij een outreach-programma om te voorkomen dat slachtoffers stoornissen ontwikkelen. Soms is er meer nodig dan dit preventieprogramma. Voor deze slachtoffers biedt ARQ Centrum’45 individuele en/of groepstherapie vanuit een multidisciplinair team. Zo wordt er traumagerichte behandeling geboden, via bijvoorbeeld lichaamsgerichte therapie, narratieve exposure therapie, Eye Movement Desensitization and Reprocessing (EMDR), schemagerichte therapie en/of medicatie. Ook probeert ARQ Centrum’45 met wetenschappelijk onderzoek beter zicht te krijgen op de psychologische gevolgen van seksueel geweld en uitbuiting, en de behandelrespons bij slachtoffers te verbeteren. Mede in dat kader heeft de instelling een behandel aanbod ontwikkeld, de SAFE-module, dat zich richt op het zich weer veilig voelen in het lichaam en dagelijks leven na seksueel geweld, en daarmee (seksuele) revictimisatie te voorkomen. Dit behandel aanbod wordt momenteel wetenschappelijk onderzocht binnen een pilotstudie.

Om deze slachtoffers goed te kunnen helpen is het nodig de hulpvraag te identificeren, en hen proactief te benaderen in de opvanglocatie waar ze in eerste instantie verblijven. Het is lastig dat die locatie afhangt van de verblijfsstatus en veel kan wijzigen in een kort tijdsbestek. Buitenlandse slachtoffers met verblijfsstatus, zoals sommige EU-slachtoffers, derdelanders met een (werk)vergunning, en slachtoffers met een Dublinindicatie krijgen meestal geen bedenktijd aangeboden binnen de verblijfsregeling mensenhandel. Daardoor komen zij niet in een COSM. Slachtoffers zonder verblijfsstatus en Dublinindicatie komen in eerste instantie wel in een COSM, maar stromen na de bedenktijd door naar andere opvang. Als zij tijdelijk verblijf krijgen is dat een Wmo-opvang of specialistische opvang zoals bijvoorbeeld OMM. Maar als zij geen tijdelijk verblijf krijgen of wanneer tijdelijk verblijf komt te vervallen – omdat het strafrechtelijk onderzoek wordt stopgezet – kunnen zij alleen nog asiel aanvragen. In dat geval komen zij in

<sup>58</sup> Mondelinge informatie zorgcoördinator en Valente, d.d. 12 augustus 2021.



een azc. Het vaak wisselen van opvang en het gebrek aan een vaste verblijfplaats werkt averechts in het herstel van slachtoffers. Het brengt stress en mogelijk herleving van hun trauma met zich mee.<sup>59</sup> Daarnaast stopt lopende specialistische behandeling wanneer een slachtoffer verplaatst. Alle COSM-locaties zijn verplicht om samen te werken met een ggz-instelling voor het bieden van ondersteuning en behandeling. Maar bij Wmo-opvang of azc zijn slachtoffers vaak genoodzaakt opnieuw beginnen. Daar kan vaak geen specialistische hulp worden geboden en zijn lang niet altijd lotgenoten.<sup>60</sup> Hulpverleners geven aan dat PTSS zelf een risicofactor is voor herhaald slachtofferschap. Het is daarmee extra problematisch als psychologische ondersteuning om PTSS te verwerken plotseling vervalt. Bovendien geven hulpverleners aan dat het azc vooral voor vrouwen vaak een onveilige omgeving is. Door geestelijke gezondheidszorg te koppelen aan verblijfsstatus wordt slachtoffers die vaak trauma hebben meegemaakt niet de langdurige en constante zorg geboden die zij nodig hebben om te herstellen en herhaald slachtofferschap te voorkomen.

### 3.7 Conclusie

Het is op dit moment lastig om inzicht te krijgen in welke hulp geboden wordt aan slachtoffers van mensenhandel. Dat komt doordat in de registratie van geboden hulp en opvang die bedoeld is voor monitoring en beleidsinformatie niet wordt opgenomen wat de aanleiding is geweest voor de inzet van hulp. Dankzij samenwerking met het CBS is in dit hoofdstuk inzicht geboden in hulpverlening voor slachtoffers van mensenhandel. Meer inzicht is van belang om te kunnen evalueren of de geboden hulpverlening en opvang effectief bijdragen aan herstel en het voorkomen van herhaald slachtofferschap.

#### *Voorkom gesloten plaatsingen waar mogelijk en zet meer in op gespecialiseerde ambulante hulp*

Van de minderjarige slachtoffers mensenhandel bekend bij de politie ontvangt 55% jeugdhulp binnen een jaar na het einde van de pleegperiode. Volgens zorgcoördinatoren is de noodzaak voor jeugdhulp niet altijd direct gelinkt aan slachtofferschap, maar vaker aan de kwetsbaarheden die mede aan het slachtofferschap ten grondslag liggen.<sup>61</sup> Dit beeld komt ook naar voren uit het rapport *Vertrouwen in Veerkracht*.<sup>62</sup>

Minderjarige slachtoffers van mensenhandel ontvangen relatief vaak zwaardere vormen van jeugdhulp met verblijf. Bovendien worden zij relatief vaak gesloten geplaatst en is de inzet van jeugdhulp om een crisissituatie te stabiliseren geen uitzondering. Zorgcoördinatoren geven aan dat het plaatsen van een kind in een gesloten instelling vaak een laatste noodgreep is van hulpverleners. Het is al langer bekend, bijvoorbeeld uit eerder onderzoek<sup>63</sup>, dat gesloten plaatsingen in veel gevallen meer kwaad dan goed doen. Volgens zorgcoördinatoren kan specialistische ambulante hulpverlening die begeleidt bij de onderliggende kwetsbaarheden mogelijk helpen gesloten plaatsingen te voorkomen. Het relatief vaker gesloten plaatsen heeft volgens de zorgcoördinatoren in sommige regio's te maken met het feitelijke gebrek aan beschikbare ambulante jeugdhulp die de gemeente heeft ingekocht waardoor alternatieven beperkt zijn. In

59 Mondelinge informatie ARQ Centrum'45, d.d. 14 september 2021.

60 Mondelinge informatie ARQ Centrum'45, d.d. 14 september 2021.

61 Mondelinge informatie diverse zorgcoördinatoren, d.d. 17 – 25 augustus 2021.

62 Nationaal Rapporteur, 2020 (*Vertrouwen in Veerkracht*).

63 DCI – ECPAT, 2019.

andere gevallen heeft het te maken met een gebrek aan expertise om passende en gespecialiseerde ambulante jeugdhulp te bieden aan minderjarige slachtoffers van mensenhandel. Ook Jeugdzorg Nederland herkent dat niet in alle regio's het benodigde maatwerk kan worden geleverd. Gebrek aan expertise komt ook naar voren in het casuïstiekonderzoek dat de Nationaal Rapporteur heeft gedaan naar seksueel geweld en uitbuiting van jonge meiden en vrouwen in Amsterdam.<sup>64</sup> De Nationaal Rapporteur benadrukt daarom dat het van belang is gesloten plaatsingen waar mogelijk te voorkomen en meer in te zetten op specialistische, ambulante jeugdhulp. Voldoende expertise op het gebied van mensenhandel is daarvoor van cruciaal belang. Daarnaast is het essentieel dat organisaties beter zicht krijgen op de interventies en vormen van verblijf die slachtoffers van mensenhandel ontvangen om deze goed te kunnen evalueren op hun effectiviteit.

#### *Beperkt zicht op hulpverlening voor volwassen slachtoffers*

Het blijkt lastig om een goed overzicht te krijgen van beschermd wonen en opvang voor volwassen slachtoffers van mensenhandel. Er is geen centraal overzicht voor alle slachtoffers van mensenhandel in Nederland en beschikbare verzamelingen van registraties, zoals bij het CBS, zijn onvolledig. Zo ontbreken cijfers over vrouwenopvang. Uit de informatie die er wel is, blijkt dat van de volwassen slachtoffers van mensenhandel 6% beschermd wonen of opvang vanuit de Wmo ontvangt binnen een jaar na het einde van de pleegperiode. Uit gesprekken met verschillende zorgcoördinatoren blijkt dat er veel regionale verschillen zijn op het gebied van beschermd wonen en opvang. Door gebrek aan woningen is er voor slachtoffers vaak niet tijdig plek voor verblijf in BO, waar ze naar toe kunnen na verblijf in een beschermd wonen-locatie. Bovendien is het lastig in beeld te brengen hoe opvang en hulpverlening bij buitenlandse slachtoffers verloopt, omdat zij vaak (afhankelijk van hun verblijfsstatus) via verschillende financieringsroutes en instanties hulp ontvangen.

Uit de bevindingen in dit hoofdstuk blijkt dat slachtoffers van mensenhandel meer specialistische ggz-hulp ontvangen dan niet-slachtoffers. Zij hebben vaak specialistische zorg nodig om trauma te kunnen verwerken en te kunnen herstellen. Behalve de hoogte van de zorgkosten, is er verder geen landelijk inzicht in de soort behandelingen en psychologische ondersteuning die slachtoffers ontvangen. Daarmee ontbreekt ook de mogelijkheid te evalueren of de geboden hulp passend is en bijdraagt aan herstel van trauma.

#### *Niet-Nederlandse slachtoffers ontvangen niet altijd hulp die zij nodig hebben*

Niet alleen voor Nederlandse slachtoffers kan het lastig zijn een opvang- of verblijfplek te regelen. Het beleid ten aanzien van niet-Nederlandse slachtoffers is op sommige punten onduidelijk. Zo is niet helder voor uitvoeringspartijen in welke situaties EU-slachtoffers of buitenlandse slachtoffers met een werkvergunning opgevangen mogen worden in een COSM en wanneer zij lokaal opvang moeten krijgen onder de Wmo. Hoewel deze slachtoffers eigenlijk alleen onder bepaalde omstandigheden recht op bedentijd en opvang in een COSM, zijn zowel opsporingsinstanties, als hulpverlenende instanties, als gemeenten niet erg ingesteld op het lokaal opvangen van deze slachtoffers. Ook slachtoffers met een Dublinindicatie maken onder Nederlands beleid geen aanspraak op opvang in een COSM en andere voorzieningen gekoppeld aan de bedentijd. Al met al kunnen steeds minder van de slachtoffers die in Nederland gesignaleerd worden aanspraak maken op een COSM-plek. Het is daarmee de vraag of deze specialistische opvang voor slachtoffers van mensenhandel voldoende aansluit bij de hulpbehoefte.

<sup>64</sup> Nationaal Rapporteur, 2020 (Vertrouwen in Veerkracht).

Ook voor slachtoffers die wel in een COSM worden geplaatst, is opvang vaak onzeker. Niet altijd is sprake van de volle drie maanden bedenktijd. Ook als dat wel het geval is, is na drie maanden verblijf in een COSM vaak weinig zicht op geschikte woonruimte. Daarnaast kan opvang voor deze slachtoffers rommelig verlopen. In een bestek van weken kan een slachtoffer zijn opgevangen in een azc bij binnenkomst in Nederland, een COSM bij signalering van slachtofferschap, een vrouwenopvang na het doen van aangifte en krijgen van tijdelijk verblijf, en vervolgens weer in een azc bij een politiesepot en wegvallen van de verblijfsvergunning.

Deze koppeling van opvang aan verblijfsrecht heeft grote gevolgen voor slachtoffers. Ten eerste kan het gebrek aan een vaste verblijfplaats grote stress veroorzaken en zelfs leiden tot het opnieuw ervaren van traumasymptomen. Ten tweede heeft het gevolgen voor het kunnen bieden van andere vormen van hulpverlening. Passende psychologische ondersteuning en begeleiding wordt ernstig verstoord omdat deze doorgaans locatie gebonden is. Specialistische ggz is verbonden aan de verblijfsstatus, waardoor specifieke behandeling soms niet kan worden geboden omdat slachtoffers niet in de bedenktijd, en dus niet in een COSM, zitten. Bovendien valt gestarte specialistische traumabehandeling vaak weg als de bedenktijd afloopt of als het strafrechtelijk onderzoek stopt en de verblijfsvergunning wordt ingetrokken. Hulpverleners zien dit als zeer zorgelijk en als een groot obstakel in het herstel van slachtoffers. Buitenlandse slachtoffers ontvangen daarmee niet altijd de zorg en bescherming die zij nodig hebben en waar zij recht op hebben. Het is van belang dat het systeem van hulpverlening voor buitenlandse slachtoffers, specifiek die zonder verblijfsrecht, zo wordt ingericht dat betere bescherming en stabilere zorg tot stand kan komen.

#### *Hulpverlening te versnipperd en te weinig passend*

Slachtoffers van mensenhandel zijn een zeer kwetsbare groep die specialistische hulp en opvang nodig heeft. Het gaat om jonge slachtoffers, slachtoffers met multiproblematiek, buitenlandse slachtoffers die hiernaartoe zijn gehaald of gekomen onder zware omstandigheden, en combinaties daarvan. Doordat hun achtergronden zo divers zijn en de problematiek zeer complex kan zijn, is er behoefte aan expertise en deskundigheid in (vroeg)signalering en vervolgens aan maatwerk in de hulpverlening. Hulp is echter veelal afhankelijk van kenmerken die niet altijd verband houden met het slachtofferschap, zoals verblijfsstatus, woonplaats en leeftijd. Daardoor is hulpverlening gefragmenteerd en lang niet altijd passend. Het is aan nationale en lokale overheden om in gezamenlijkheid te zorgen voor een context om passende hulpverlening aan slachtoffers te kunnen bieden. Gemeenten en professionals moeten daarvoor in staat worden gesteld door de landelijke overheid. Er kan dan worden gedacht aan deskundigheidsbevordering bij uitvoeringsinstanties, het beter laten aansluiten van zorg en hulp aan verschillende groepen, duidelijke verwijstructuren en geïnformeerd (inkoop)beleid bij gemeenten.

## CASUS

# Het verhaal van Liam (15 jaar)

Liam zit op de middelbare school en volgt vmbo-basis. School is niet echt zijn ding; hij hangt liever buiten met zijn vrienden in het skatepark. Tijdens het hangen, blowt hij wel eens mee van joints die andere jongens meebrengen. Na een tijdje vraagt een van deze jongens hem of hij wat geld wil verdienen door af en toe eens een klusje voor hem te doen. Dat ziet Liam wel zitten.

In de daaropvolgende weken bezorgt Liam op een elektrische deelscooter cannabis en andere drugs bij klanten van de jongens. Tot hij tijdens een bezorging wordt beroofd van de drugs en het geld dat hij bij zich heeft. Liam weet niet wat hij moet doen en besluit de jongens waar hij voor werkt te ontlopen. Hij hoopt dat ze hem met rust laten en niet opzoeken. Helaas loopt het niet zo. De jongens weten Liam te vinden en vertellen hem dat hij een grote schuld bij ze heeft. Liam moet een paar weken 'gratis' voor hen werken. Zo kan hij zijn schuld aflossen.

Het aflossen van de schuld gaat de jongens niet snel genoeg. Ze vragen Liam naar een garagebox te komen onder het mom van een 'werkbespreking'. Het blijkt foute boel. De jongens verkrachten hem en filmen dit. Ze dreigen de opname op internet te zetten. Liam kan dit voorkomen door seksuele handelingen met vreemden te verrichten. Hij moet mee naar seksfeestjes en gaat meerdere keren mee op weekenden met mannen die hem daar misbruiken. Liam gebruikt steeds vaker drugs in de hoop zijn problemen te vergeten, slaapt slecht en verdwijnt regelmatig meerdere nachten achter elkaar. Zijn moeder zit met haar handen in het haar. De school waar Liam naartoe gaat maakt zich ook zorgen. Ze melden hem aan bij de leerplichtambtenaar, maar ook deze persoon krijgt geen grip op de jongen.

Nog altijd hangt Liam regelmatig in het skatepark. Daar ontmoet hij soms een jongerenwerker waar hij dan even mee staat te kletsen. Het valt de jongerenwerker op dat Liam er steeds slechter uitziet. Hij vraagt zich af waardoor dit komt en probeert contact te leggen met hem. Langzaam vertrouwt Liam de jongerenwerker steeds een beetje meer. Hij vertelt over zijn middelengebruik, zijn schulden en het moeilijke contact met zijn moeder. Over de seksuele handelingen die hij moet verrichten en de video-opname deelt hij niets. Hij schaamt zich.

De jongerenwerker maakt met Liam een plan van aanpak. Hij gaat aan de slag om zijn middelengebruik te minderen. Een wijkwerker helpt het contact tussen Liam en zijn moeder te herstellen. Ook wordt de leerplichtambtenaar betrokken, zodat Liam zijn school weer kan oppakken. Na enige tijd geeft Liam bij de jongerenwerker aan wat er tussen hem en de jongens is gebeurd. Ook vertelt hij dat hij nog steeds onder druk wordt gezet. De jongerenwerker brengt hem in contact met de wijkagent om zijn verhaal te doen. Liam besluit uit angst geen aangifte te doen, maar hij wil wel met de zorgcoördinator mensenhandel praten. Liam, de jongerenwerker en de zorgcoördinator gaan in gesprek over wat nodig is om Liam uit deze situatie te krijgen.

# 4 Herhaald slachtoffer- schap

Slachtoffers van mensenhandel komen terecht in een moeilijk te doorbreken cyclus van onveiligheid en geweld. Dat blijkt uit het feit dat herhaald slachtofferschap erg vaak voorkomt en de delicten die slachtoffers daarbij meemaken ernstig zijn. Om slachtoffers daartegen te beschermen moet de hulpverlening zich meer richten op onderliggende problematiek en de context waarin de uitbuiting plaatsvindt.

## 4.1 Inleiding

Hulpverlening bieden aan slachtoffers is ten eerste van belang om hen te beschermen, te ondersteunen en hen de mogelijkheid te bieden om te herstellen. Een tweede belang is revictimisatie – herhaald slachtofferschap – te voorkomen. Mensenhandelaren maken gebruik van de kwetsbaarheden van personen. Eenmaal slachtoffer, worden deze kwetsbaarheden vaak versterkt vanwege de zware en soms langdurige gevolgen die slachtoffers ervaren.<sup>1</sup> De bevindingen in Hoofdstuk 3 laten zien dat slachtoffers na mensenhandel gemiddeld veel zorg en hulp nodig hebben. Tegelijkertijd blijkt ook dat niet altijd de juiste hulp geboden wordt. Terwijl de juiste hulp en bescherming – waarbij ruimte is voor maatwerk en de onderliggende problematiek wordt aangepakt – cruciaal is voor slachtoffers om te voorkomen dat niet nogmaals misbruik van hen wordt gemaakt. Op basis van een dataset van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) is in kaart gebracht hoe vaak slachtoffers van mensenhandel nogmaals slachtoffer worden, zowel van enig delict als van mensenhandel specifiek.

### Leeswijzer

De volgende paragraaf, §4.2, beschrijft de data die zijn gebruikt om inzicht te krijgen in herhaald slachtofferschap na mensenhandel. Vervolgens toont §4.3 de resultaten van de aard en omvang van herhaald slachtofferschap. Zowel algemene revictimisatie (dus van enig delict), als revictimisatie van specifieke delicten komt aan bod. Ook wordt gekeken naar revictimisatie per persoons- en delictskenmerken als geslacht, leeftijd, en type uitbuiting. Ten slotte beschrijft §4.4 de belangrijkste conclusies die uit de bevindingen volgen.

## 4.2 Achtergrond van de cijfers

De resultaten in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op onherleidbare, niet-openbare data op micro-niveau van het CBS. Het CBS heeft op verzoek van de Nationaal Rapporteur een databestand samengesteld met als doel het in kaart brengen van herhaald slachtofferschap van slachtoffers van mensenhandel in beeld bij de politie. Hiervoor zijn gegevens uit registratiesysteem Basisvoorziening Handhaving (BVH) van de politie gebruikt. Daarin worden onder andere incidenten en daarbij betrokken slachtoffers vastgelegd. Ieder incident heeft daarin een uniek registratienummer. Een BVH-registratie van een incident kan een actieve melding zijn van een slachtoffer over een strafbaar feit, maar ook een observatie van een politiemedewerker, of een telefoontje van een hulpverleningsorganisatie. Zie §B1.4 voor een uitgebreide onderzoeksverantwoording.

### Populatie

De populatie is samengesteld op basis van personen die in de periode 2010-2020 door de politie zijn geregistreerd als slachtoffer bij een incident met een mensenhandel-feitcode (zie §B1.4.2). De onderzoeksperiode wijkt af van de rest van de monitor omdat voor de meest betrouwbare resultaten over herhaald slachtofferschap een zo lang mogelijke periode wordt meegenomen. In de onderzoeksperiode zijn 3.150 unieke slachtoffers geregistreerd. Daarin ontbreken slachtoffers die niet ingeschreven hebben gestaan in de Basisregistratie Personen (BRP). Omdat bij hen een uniek persoonsnummer ontbreekt, is niet na te gaan hoe vaak zij in BVH voorkomen. Voor resultaten over revictimisatie binnen twee jaar zijn alleen de in 2010-2018 geregistreerde

<sup>1</sup> Cannon et al., 2018; Dell et al., 2019; Richards, 2014.

slachtoffers meegenomen, dit zijn er 2.460. Voor revictimisatie binnen vijf jaar gaat het om de periode 2010-2015: 1.270 slachtoffers, en voor revictimisatie binnen zeven jaar gaat het om 840 slachtoffers geregistreerd in 2010-2013. Van de 2.460 slachtoffers die in de periode 2010-2018 in de registratie voorkomen is zo'n 20% minderjarig en nog eens 31% adolescent, oftewel 18 tot 23 jaar. Van de slachtoffers is het grote merendeel – 2.025 – vrouw, oftewel 82%. Het gaat om relatief meer vrouwelijke slachtoffers dan dat bij CoMensha wordt gemeld (rond de 60%, zie §2.3.5), en iets meer minderjarige en adolescente slachtoffers (13% en 21% respectievelijk).

#### Methode

De slachtofferbestanden op basis waarvan de populatie is samengesteld zijn gekoppeld aan de incidentbestanden afkomstig uit BVH. Van de slachtoffers zelf zijn ook kenmerken bekend. Deze kenmerken zijn bepaald aan de hand van registraties in het Stelsel van Sociaal-statistische Bestanden (SSB). Van de slachtoffers is vervolgens onderzocht of zij binnen een vast aantal jaar na hun eerste geregistreerde slachtofferschap van mensenhandel in de onderzoeksperiode – ook wel het peilincident – opnieuw als slachtoffer zijn geregistreerd bij enig delict. Dat kan herhaald slachtofferschap van mensenhandel zijn, maar ook slachtofferschap van een zedendelict, fraude, of een beroving bijvoorbeeld. Al die gevallen van revictimisatie zijn aan het databestand toegevoegd en geanalyseerd voor inzicht in de aard en omvang van herhaald slachtofferschap bij slachtoffers van mensenhandel. In lijn met de publicatierichtlijnen van het CBS zijn alle aantallen in dit hoofdstuk afgerond op vijftallen. Door afrondingsverschillen tellen uitgesplitste aantallen daarom niet altijd op tot de getoonde totalen.

#### 4.2.1 Gehanteerde definitie mensenhandel

Aangezien de data voor dit hoofdstuk gebaseerd zijn op BVH, zien de bevindingen op incidenten van mensenhandel geregistreerd met een mensenhandel-feitcode. Daarbij wordt in principe de wettelijke definitie uit artikel 273f Wetboek van Strafrecht (Sr) aangehouden. Tot 2017 maakte de politie gebruik van één algemene feitcode voor mensenhandel waar allerlei verschijningsvormen onder werden geregistreerd. Daarna wordt alleen nog gebruik gemaakt van specifieke feitcodes voor verschillende vormen van uitbuiting: seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting, gedwongen orgaanverwijdering, en overige vormen van uitbuiting. Voor een deel van de slachtoffers die in de periode 2010-2018 in de registratie voorkomen, namelijk 47%, is de vorm van mensenhandel onbekend. De resultaten kunnen daarom niet worden uitgesplitst naar alle vier de vormen van mensenhandel die de Nationaal Rapporteur onderscheidt. Wel is gekeken naar het verschil in de omvang van herhaald slachtofferschap tussen seksuele uitbuiting en niet-seksuele uitbuiting. Van de 2.460 slachtoffers die in de periode 2010-2018 in de registratie voorkomen is bij 1.315 slachtoffers de vorm van uitbuiting bekend. Bij 82% is sprake van seksuele uitbuiting en bij de overige 18% van niet-seksuele uitbuiting.

#### 4.2.2 Beperkingen aan de data

Een eerste beperking is dat de gegevens geen volledig overzicht bieden van hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel omdat dit hoofdstuk zich beperkt tot slachtoffers van mensenhandel die in beeld zijn bij de politie. Daaraan gerelateerd zijn de bevindingen ten tweede waarschijnlijk ook niet representatief voor alle slachtoffers. Ook omdat sprake is van een ondervertegenwoordiging van slachtoffers van arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting, en niet-Nederlandse slachtoffers. De politie signaleert vanuit haar primaire verantwoordelijkheid voornamelijk seksuele en criminele uitbuiting. En het aantal slachtoffers van criminele uitbuiting in beeld bij de politie was voor een groot deel van de onderzoeksperiode relatief beperkt (zie §2.3.1). Een deel van de niet-Nederlandse slachtoffers geregistreerd in BVH kon niet in de onderzoekspopulatie worden meegenomen omdat ze niet ingeschreven hebben gestaan in de

BRP. Er bestaat dan namelijk geen burgerservicenummer (BSN) om hen te kunnen koppelen met de data van het CBS. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij buitenlandse slachtoffers die geen verblijfsstatus hebben in Nederland. Het feit dat niet-Nederlandse slachtoffers mogelijk alleen voor een deel van onderzoeksperiode ingeschreven stonden in de BRP heeft bovendien mogelijk invloed op de resultaten. De kans is bij hen namelijk veel groter dat de politie mogelijke revictimisatie niet signaleert, bijvoorbeeld omdat hun volgend (of eerder) slachtofferschap in een ander land plaatsvindt.

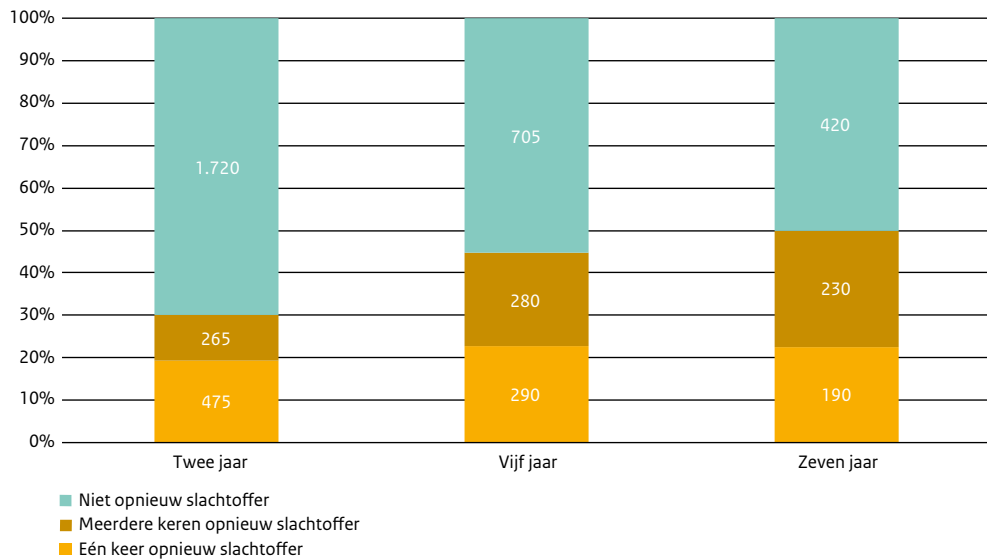
Een andere beperking is het beperkt aantal jaar aan registratie die beschikbaar is voor het onderzoek. Omdat voor de onderzoeksperiode niet verder terug kan worden gekeken dan 2010, is maar zicht op een deel van het leven van de populatie. Het eerste geregistreerde delict mensenhandel in de onderzoeksperiode – het peilincident – hoeft dus niet daadwerkelijk de eerste keer te zijn dat iemand slachtoffer van mensenhandel is geworden. Mogelijk gaat het bij het peilincident al om een situatie van herhaald slachtofferschap.

Ten slotte zijn er beperkingen verbonden aan het gebruik van een databron die bedoeld is voor operationele doeleinden. Doordat de BVH-registratie handmatig wordt bijgehouden kunnen er fouten worden gemaakt. En hoewel er meerdere feitcodes aan een enkel incident kunnen worden gekoppeld, kan het ook voorkomen dat andere delicten die in het kader van mensenhandel plaatsvonden, als losse incidenten zijn geregistreerd. In dat geval lijkt het volgens de registratie te gaan om revictimisatie, maar werd het andere delict gepleegd in de context van het peilincident van mensenhandel. Een voorbeeld zou kunnen zijn een mishandeling die werd gebruikt als dwangmiddel voor uitbuiting. Aangezien de mediane en gemiddelde duur tussen het peilincident en het eerste incident van revictimisatie echter meer dan een jaar is, lijkt dit een beperkt risico.

### 4.3 Algemene revictimisatie

Van de slachtoffers van mensenhandel die zijn geregistreerd door de politie is achterhaald in hoeverre zij in de onderzoeksperiode 2010-2020 na het peilincident opnieuw in beeld komen als slachtoffer van een delict. Bij verschillende groepen (zie §4.2) is gekeken naar herhaald slachtofferschap binnen twee jaar, binnen vijf jaar, en binnen zeven jaar.





**Figuur 4.1** Aantal geregistreerde slachtoffers mensenhandel dat binnen twee jaar (N=2.460), vijf jaar (N=1.270) en zeven jaar (N=840) opnieuw als slachtoffer van enig delict wordt geregistreerd

Bron: CBS-databestanden

#### De helft van de slachtoffers binnen zeven jaar nogmaals slachtoffer

Figuur 4.1 toont dat bijna een derde van de door de politie geregistreerde slachtoffers van mensenhandel binnen twee jaar nogmaals slachtoffer wordt van enig delict. Het gaat om 740 van de 2.460 slachtoffers. Bij de meeste van hen is sprake van één nieuw incident van revictimisatie. Van de slachtoffers geregistreerd tussen 2010 en 2015 is gekeken naar herhaald slachtofferschap binnen vijf jaar. Maar liefst 45% van hen kwam binnen vijf jaar nogmaals in beeld als slachtoffer van een delict. Bij ongeveer de helft daarvan gaat het om slachtoffers die meerdere incidenten hebben meegemaakt. Ten slotte wordt van de 840 slachtoffers waar zeven jaar vooruit kon worden gekeken, de helft binnen zeven jaar nogmaals als slachtoffer geregistreerd. De meeste van hen bij meerdere delicten. Een aanzienlijk deel van de slachtoffers komt dus binnen een aantal jaar nogmaals in beeld als slachtoffer van enig delict. Ter illustratie: volgens de Veiligheidsmonitor van het CBS gaf in 2012 zo'n 20% van de Nederlanders aan slachtoffer te zijn geweest van een delict, in 2017 was dat 15% en in 2019 14%.<sup>2</sup> Deze bevindingen zijn niet alleen zorgelijk vanuit het oogpunt van bescherming van slachtoffers, maar ook voor criminaliteitspreventie. Het is namelijk al langer bekend dat het richten op het beschermen van slachtoffers en het voorkomen van herhaald slachtofferschap een effectieve tactiek is in het terugdringen van criminaliteitscijfers.<sup>3</sup>

#### Minder dan anderhalf jaar tussen mensenhandel en volgende geregistreerde slachtofferschap

Bij de helft van de 570 geregistreerde slachtoffers die binnen vijf jaar nog een keer als slachtoffer van een delict in beeld komt, zit daar een jaar en vier maanden tussen.<sup>4</sup> Omdat slachtoffers die pas ná vijf jaar opnieuw slachtoffer worden hierin niet zijn meegenomen, zal deze duur in

<sup>2</sup> CBS, 2020, p. 40.

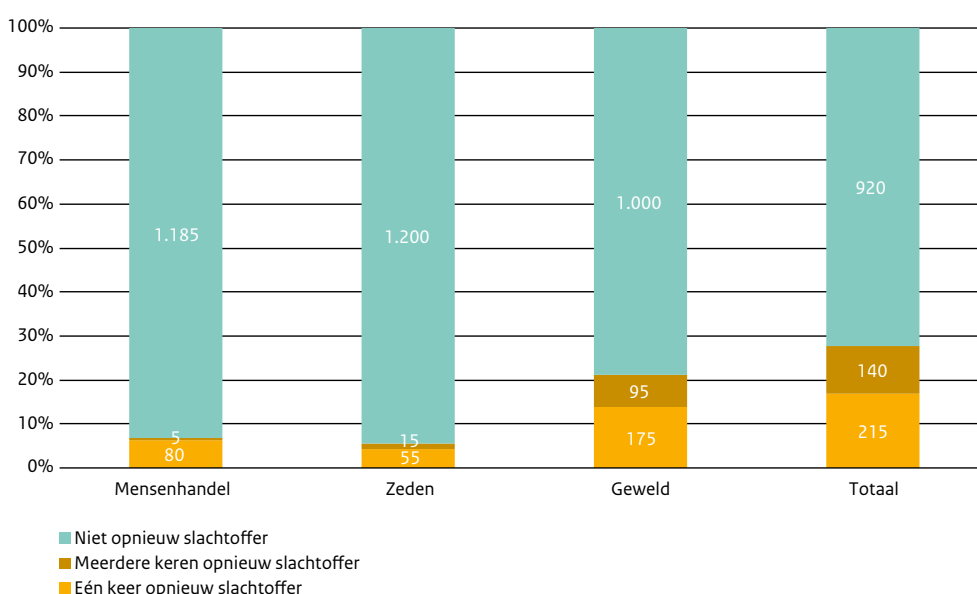
<sup>3</sup> Farrell & Pease, 2000; Grove et al., 2012.

<sup>4</sup> N=570, M=483 dagen,  $\mu$ =617.77 dagen, SD = 507.73 dagen.

werkelijkheid waarschijnlijk hoger liggen. Zij zullen het gemiddelde en de mediane duur (middelste getal) namelijk omhoogtrekken.

#### 4.4 Specifieke revictimisatie

Naast de omvang van het algemeen herhaald slachtofferschap is ook gekeken naar een aantal specifieke delicten waarvan het extra zorgen zou moeten baren als slachtoffers van mensenhandel daarin belanden. Figuur 4.2 toont het revictimisatie-percentage binnen vijf jaar van mensenhandel, zeden- en geweldsdelicten. Dit zijn alle drie delicten die de lichamelijke integriteit aantasten en zware gevolgen voor slachtoffers kunnen hebben.



Figuur 4.2 Percentage geregistreerde slachtoffers mensenhandel dat binnen vijf jaar opnieuw als slachtoffer wordt geregistreerd van mensenhandel, zeden of geweld (N=1.270)

Bron: CBS-databestanden

#### *Twee derde van slachtoffers die opnieuw in beeld komen, maakt mensenhandel, zeden of geweld mee*

Figuur 4.2 laat zien dat 7% van de geregistreerde slachtoffers van mensenhandel binnen vijf jaar opnieuw als mogelijk slachtoffer van mensenhandel in beeld komt bij de politie. Naast specifieke revictimisatie van mensenhandel laat Figuur 4.2 ook zien dat 6% van de geregistreerde slachtoffers binnen vijf jaar na mensenhandel een zedendelict meemaakt. Voor geweldsdelicten is dit percentage zelfs 21%. In totaal komt 28% van de geregistreerde mensenhandelslachtoffers na mensenhandel in beeld als slachtoffer van mensenhandel, zeden, geweld of een combinatie daarvan. Het gaat dus bij 355, oftewel bijna twee derde, van de 570 slachtoffers die binnen vijf jaar nogmaals als slachtoffer worden geregistreerd (zie Figuur 4.1) om ernstige delicten. Ter illustratie: slechts 2% van de Nederlanders in 2019 en 3% van de Nederlanders in 2012 geeft aan slachtoffer te zijn geweest van een of meerdere geweldsdelicten – waaronder mishan-

deling en seksuele delicten.<sup>5</sup> Uit ander prevalentieonderzoek blijkt dat 5,5% van de volwassenen in een periode van vijf jaar zegt fysiek en/of seksueel geweld in huiselijke kring te hebben meegemaakt.<sup>6</sup>

#### Hulpverlening te weinig gericht op voorkomen van revictimisatie

Er zijn weinig cijfers bekend over specifieke revictimisatie bij mensenhandelslachtoffers en vergelijkingen worden vaak bemoeilijkt door verschillen in methodologie en definities van zowel mensenhandel als revictimisatie.<sup>7</sup> De cijfers die wel beschikbaar zijn komen veelal van specifieke diensten voor hulpverlening of opvang in verband met mensenhandel – en niet van officiële registraties. Bij een hulpverleningsproject in het Verenigd Koninkrijk was sprake van herhaald slachtofferschap van mensenhandel bij 21% van de ondersteunde vrouwen.<sup>8</sup> In Oost-Europa wordt herhaald slachtofferschap soms zelfs nog vaker gezien.<sup>9</sup> Ook Nederlandse professionals bij veldorganisaties geven aan dat zij vaak zien dat slachtoffers van mensenhandel opnieuw slachtoffer worden van mensenhandel.<sup>10</sup> In Hoofdstuk 3 wordt bijvoorbeeld geïllustreerd hoe de hulpverlening die bij mensenhandelslachtoffers wordt ingezet niet altijd optimaal beschermt tegen herhaald slachtofferschap. Zorgcoördinatoren zien dat interventies vaak worden ingezet op het slachtofferschap van mensenhandel, maar niet op de onderliggende problematiek die slachtoffers kwetsbaar maakt voor uitbuiting. “Het is symptoombestrijding”, zegt een van de zorgcoördinatoren hierover.<sup>11</sup> Zo zien zij bij minderjarige slachtoffers die in een jeugdzorginstelling worden ondergebracht, dat zij vaak weer slachtoffer worden als zij terug naar huis gaan. Ook zijn er veel praktijkvoorbeelden van slachtoffers die juist worden geworven bij (gesloten) jeugdinstellingen. Dat de interventies veel zijn gericht op het slachtoffer en niet op de context waarin de uitbuiting plaatsvindt kwam ook naar voren als een van de belangrijkste knelpunten in het casuïstiekonderzoek naar slachtoffers van seksueel geweld in Amsterdam. In dat onderzoek benadrukken professionals dat van de geboden hulp in de hulpgeschiedenis van de casussen weinig lijkt te raken aan de fundamentele problemen in het leven van de jonge vrouwen.<sup>12</sup> Er wordt daarin gewezen op het ontbreken van vroege en adequate diagnostiek en triage.

Naast zorgcoördinatoren lijken organisaties in de aanpak, zoals politie en Jeugdzorg Nederland, weinig zicht op en kennis van herhaald slachtofferschap bij mensenhandel te hebben.<sup>13</sup> Inzicht in herhaald slachtofferschap is essentieel om bestaande interventies goed te kunnen evalueren en aan te passen waar nodig. Herhaald slachtofferschap ligt vanwege de kwetsbaarheid van de slachtoffers op de loer. Toch lijkt er niet actief te worden gestuurd op het herkennen van terug-

5 CBS, 2020, p. 40. Deze cijfers zien op criminaliteit binnen één jaar en voor dit hoofdstuk is over vijf jaar gekeken. Uit de vorige paragraaf bleek echter al dat de groei van het revictimisatie-percentage over de jaren afneemt, en dat de mediane duur tussen het peilincident van mensenhandel en het eerste incident van herhaald slachtofferschap minder dan anderhalf jaar is. En ook na een vervienvoudiging van de cijfers over slachtofferschap bij Nederlanders liggen de percentages bij slachtoffers van mensenhandel hoger.

6 Ten Boom & Wittebrood, 2019, p. 50.

7 Surtees & Craggs, 2010.

8 Stephen-Smith, 2008.

9 Surtees, 2005; US State Department, 2006.

10 Mondelinge informatie zorgcoördinatoren, d.d. 17 – 25 augustus 2021.

11 Mondelinge informatie zorgcoördinatoren, d.d. 17 – 25 augustus 2021.

12 Nationaal Rapporteur, 2020 (Vertrouwen in Veerkracht), p. 44.

13 Mondelinge informatie Jeugdzorg Nederland, d.d. 6 september 2021.

kerend slachtofferschap.<sup>14</sup> Dat maakt het vervolgens ook erg lastig om de juiste aanpak te voeren om herhaald slachtofferschap te voorkomen en slachtoffers waar dat wel gebeurt extra te beschermen. Eerder al wees de Nationaal Rapporteur op het gebrek aan kennis in de achtergronden van daders en aan een evidence-based aanpak van resocialisatie om herhaald daderschap tegen te gaan.<sup>15</sup> Hoewel er over de achtergronden en kwetsbaarheden van slachtoffers al een stuk meer bekend is dan die van daders, moet de vervolgstap nog worden gezet om die inzichten actief in te zetten in het vormgeven van de aanpak.

## 4.5 Type delicten

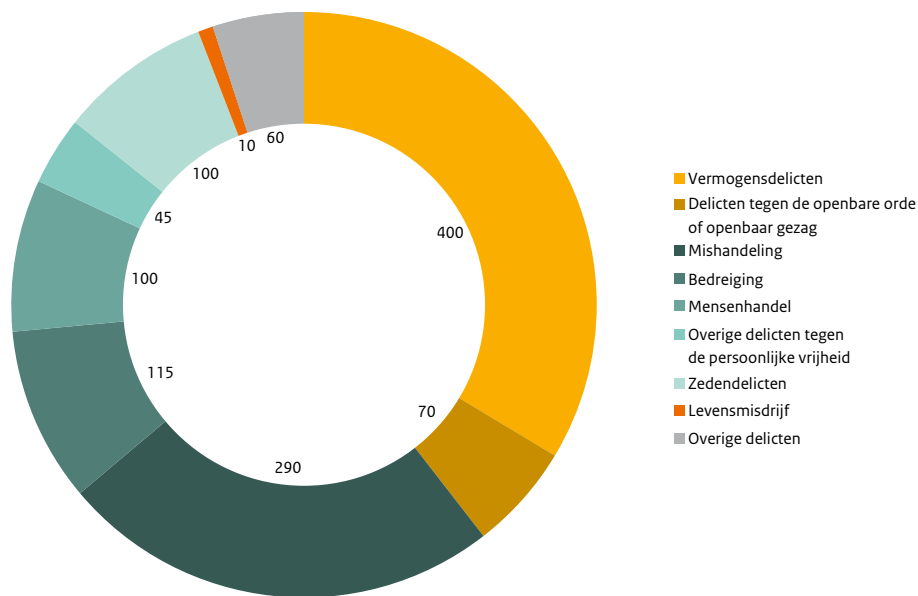
Het blijkt dat herhaald slachtofferschap bij slachtoffers van mensenhandel zeker geen zeldzaamheid is, en dat bij een aanzienlijk deel van de slachtoffers die opnieuw in beeld komt sprake is van ernstige delicten. Wat maken slachtoffers van mensenhandel dan precies mee wanneer ze nogmaals als slachtoffer met de politie in aanraking komen? De 570 personen die binnen vijf jaar opnieuw slachtoffer zijn geworden, maken in totaal 1.190 nieuwe incidenten mee die door de politie zijn geregistreerd. Gemiddeld gaat het om zo'n twee gevallen van revictimisatie per persoon.

### *Veel ernstige delicten na mensenhandel*

Het soort delicten dat slachtoffers na mensenhandel meemaken loopt uiteen. *Figuur 4.3* laat van de in totaal 1.190 incidenten van revictimisatie zien om wat voor type delict het gaat. Onder vermogensdelicten vallen diefstal, inbraak, overvallen, chantage/afpersing, verduistering, oplichting en fraude. Delicten tegen de openbare orde en het openbaar gezag zijn onder andere vernieling, brandstichting, openlijke geweldpleging en huisvredebreuk. Overige delicten tegen de persoonlijke vrijheid – anders dan mensenhandel en bedreiging – houden stalking en gijzeling of ontvoering in. Onder overige delicten vallen verkeersdelicten, belediging, identiteitsfraude, computercriminaliteit, drugsdelicten en mensensmokkel.

<sup>14</sup> Mondelinge informatie CoMensha, d.d. 3 augustus 2021; Mondelinge informatie politie, d.d. 19 augustus 2021.

<sup>15</sup> Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor mensenhandel 2015-2019), pp. 212-213.



**Figuur 4.3** Type delicten bij de geregistreerde incidenten binnen vijf jaar na slachtofferschap mensenhandel (N=1.190)

Bron: CBS-databestanden

Vermogensdelicten komen het meest voor. Dat is niet zo vreemd: dit zijn sowieso de meest voorkomende soort geregistreerde delicten in Nederland.<sup>16</sup> Het valt op dat vervolgens misdrijven als mishandeling en bedreiging het meest voorkomen. Ook is er sprake van zo'n 100 incidenten van herhaald slachtofferschap van mensenhandel en zo'n 100 zedenincidenten. Bovendien blijkt dat ook zo'n tien keer doodslag, moord – of een poging daartoe – volgt na mensenhandel. Het is zeer zorgelijk dat herhaald slachtofferschap niet alleen relatief vaak voorkomt bij slachtoffers van mensenhandel, maar dat de delicten die zij daarna meemaken ook zo ernstig van aard zijn. Slachtoffers lijken daarmee terecht te komen in een moeilijk te doorbreken cyclus van onveiligheid en geweld. Dit komt overeen met het beeld wat in het casuïstiekonderzoek *Vertrouwen in Veerkracht* naar voren komt.<sup>17</sup> De meiden in de onderzochte casussen hebben vaak al te kampen met problemen van jongs af aan, zoals huiselijk of seksueel geweld en financiële en psychische problemen bij ouders, waardoor een veilige basis ontbreekt. Op het moment dat zij in hulpverleningstrajecten lopen, spelen er vervolgens niet alleen verschillende vormen van seksueel geweld of uitbuiting, maar ook allerlei andere problemen. Bijvoorbeeld betrokkenheid bij criminele activiteiten, misbruik van middelen, en eigen psychische problemen. De problematiek rondom seksueel geweld van de meiden in deze casussen lijkt dan ook geaard te zijn in een gebrek aan basale veiligheid die als een rode draad door hun leven loopt.

## 4.6 Slachtoffer- en incidentkenmerken

Niet iedereen maakt evenveel kans om slachtoffer van mensenhandel te worden; sommige situaties, eigenschappen of achtergronden maken personen extra kwetsbaar. Daarom is onder-

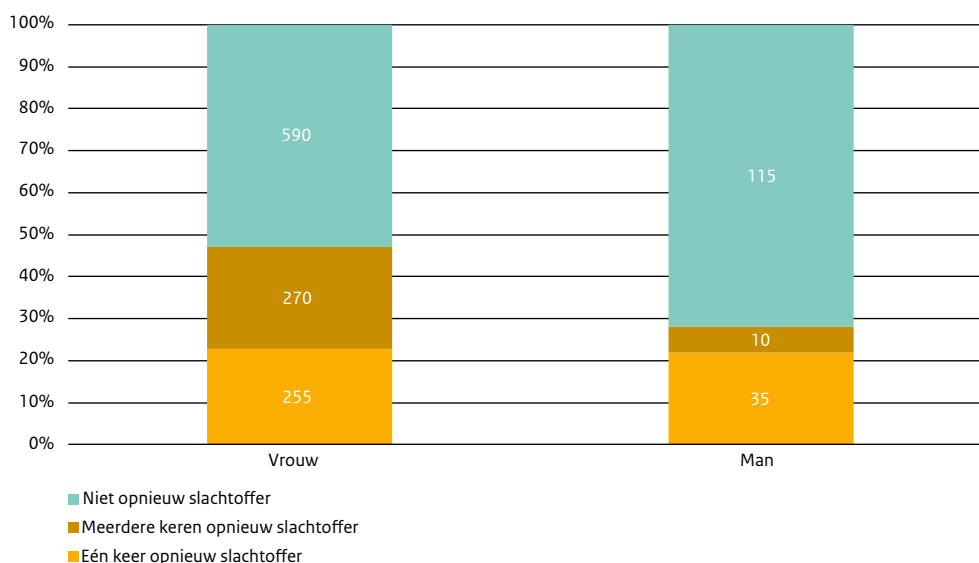
<sup>16</sup> CBS, 2021.

<sup>17</sup> Nationaal Rapporteur, 2020 (*Vertrouwen in Veerkracht*), pp. 22-24.

zocht hoe vaak revictimisatie voorkomt bij mannen en vrouwen, verschillende leeftijdsgroepen en de typen uitbuiting van het peilincident van mensenhandel.

#### Vrouwen vaker in beeld als slachtoffer na mensenhandel

Figuur 4.4 toont het aantal keer dat mannelijke en vrouwelijke geregistreerde slachtoffers van mensenhandel binnen vijf jaar nogmaals als slachtoffer van enig delict in beeld komen. Daarbij wordt ook onderscheid gemaakt tussen eenmalige en meermalige revictimisatie.



**Figuur 4.4** Omvang van herhaald slachtofferschap van enig delict binnen vijf jaar na mensenhandel uitgesplitst naar geslacht, totaal 2010-2020 (N=1.270)<sup>18</sup>

Bron: CBS-databestanden

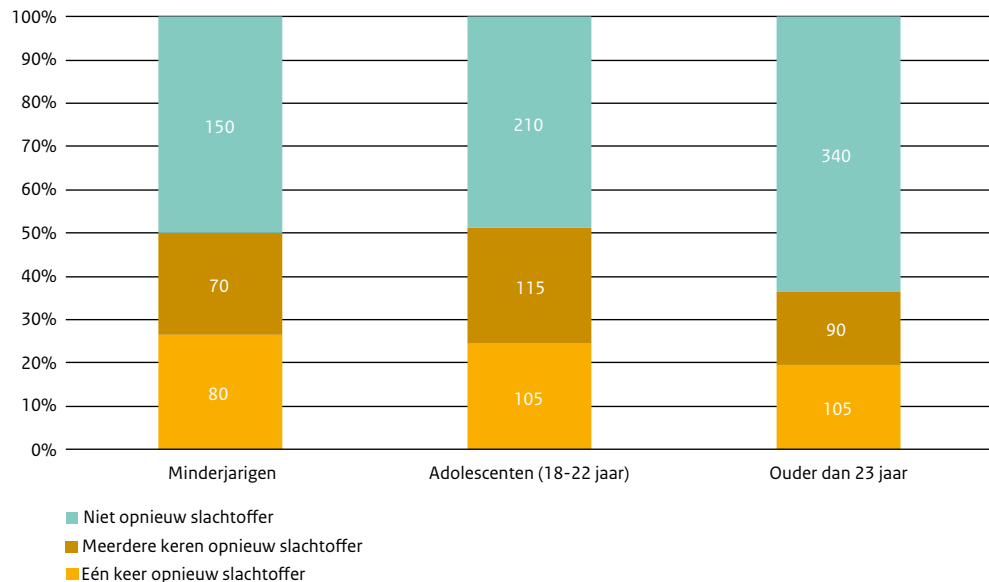
Figuur 4.4 laat zien dat vrouwen vergeleken met mannen na mensenhandel vaker nogmaals als slachtoffer in beeld komen bij de politie. Na mensenhandel komen zij in zo'n 45% van de gevallen binnen vijf jaar nogmaals als slachtoffer voor in de politieregistratie. Bij mannelijke slachtoffers van mensenhandel is dat een stuk lager: 24%. Bovendien komt herhaald slachtofferschap bij hen relatief vaker eenmalig voor. Dit zou er ook mee te maken kunnen hebben dat er een grotere taboe rust op het slachtofferschap van mannen. Slachtofferschap van seksueel geweld en van mensenhandel wordt bij mannen en jongens vaak nog ondergerapporteerd.<sup>19</sup> Dat kan ook gelden voor herhaald slachtofferschap. Negatieve ervaringen met instanties zoals politie of hulpverlening bij een eerste slachtofferschap, zoals niet geloofd worden of onjuist behandeld worden, kunnen ook bijdragen aan het feit dat iemand niet nogmaals in beeld komt als slachtoffer.

<sup>18</sup>  $\chi^2=25.299$ ,  $p<0.001$ .

<sup>19</sup> Zie bijvoorbeeld Tien, 2013 en Hlavka, 2017.

**Helft van de minderjarige slachtoffers komt nogmaals in beeld als slachtoffer**

Eenzelfde verschil tekent zich af als vergeleken wordt op leeftijd. Figuur 4.5 laat zien hoe vaak het aantal geregistreerde slachtoffers van mensenhandel in verschillende leeftijdsgroepen binnen vijf jaar nogmaals als slachtoffer van enig delict worden geregistreerd.



**Figuur 4.5** Omvang van herhaald slachtofferschap van enig delict binnen vijf jaar na mensenhandel per leeftijdscategorie, totaal 2010-2020 (N=1.270)<sup>20</sup>

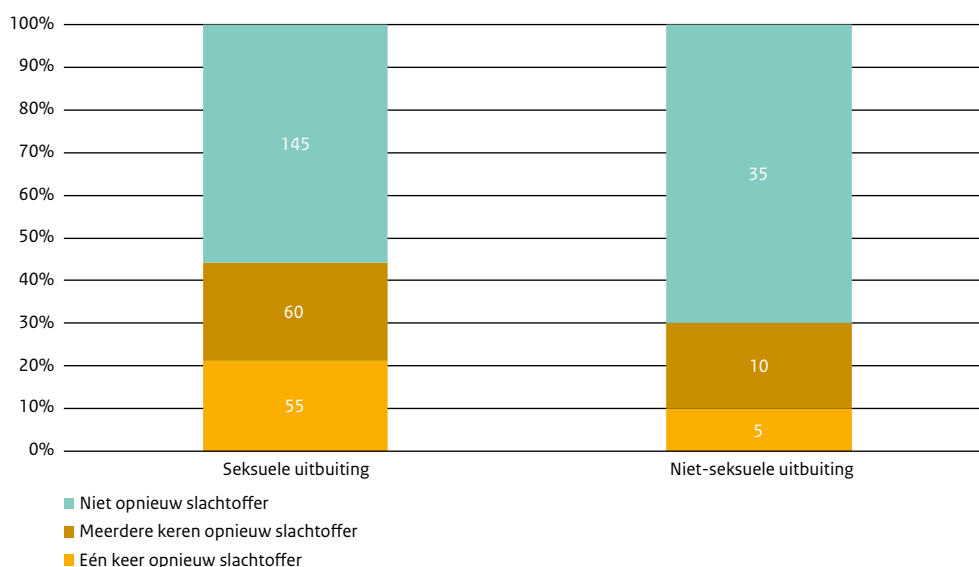
Bron: CBS-databestanden

Op basis van politieregistraties lijken slachtoffers die ten tijde van de uitbuiting minderjarig of adolescent (18 tot 23 jaar) waren aanzienlijk vaker opnieuw slachtoffer te worden van een delict dan slachtoffers die 23 jaar en ouder waren. Bij minderjarige en adolescente slachtoffers komt de helft nogmaals als slachtoffer in beeld, bij de slachtoffers vanaf 23 jaar is het ruim een derde. Hierbij moet wel worden genoemd dat de kans groter is dat oudere slachtoffers al vóór 2010 slachtoffer van mensenhandel zijn geworden, en dat het peilincident van mensenhandel dus eigenlijk al herhaald slachtofferschap is.

**Te weinig zicht op herhaald slachtofferschap na niet-seksuele uitbuiting**

Ook het soort uitbuiting dat slachtoffers hebben meegemaakt kan een rol spelen in hoe vaak herhaald slachtofferschap vervolgens voorkomt. De politie heeft voornamelijk zicht op seksuele uitbuiting en criminele uitbuiting, maar ook (in mindere mate) op arbeidsuitbuiting en gedwongen orgaanverwijdering. Dit onderscheid kan echter niet voor de hele onderzoeksperiode duidelijk worden opgemaakt uit de politieregistratie (zie §4.2.1). Om voor ieder slachtoffer revictimisatie binnen specifiek een vijfjarige periode te onderzoeken blijven dan alleen de slachtoffers in 2016 over. Figuur 4.6 geeft inzicht in de omvang van herhaald slachtofferschap van slachtoffers van seksuele uitbuiting en niet-seksuele uitbuiting voor de 315 slachtoffers die in 2016 zijn geregistreerd.

<sup>20</sup>  $\chi^2=27.352$ ,  $p<0.001$ .



**Figuur 4.6** Omvang van herhaald slachtofferschap na mensenhandel uitgesplitst naar vorm van uitbuiting, periode 2016-2020 (N=315)<sup>21</sup>

Bron: CBS-databestanden

Uit Figuur 4.6 blijkt dat zo'n 44% van de slachtoffers van seksuele uitbuiting opnieuw als slachtoffer van enig delict in beeld komt. Bij slachtoffers van niet-seksuele uitbuiting is dat 30%. Dit verschil is echter niet significant. Het kan dus niet uitgesloten worden dat dit verschil toeval is. Mogelijk kan het worden verklaard door de relatief kleine aantallen slachtoffers die hier worden vergeleken. Zoals beschreven in §4.2.2, is in de data in ieder geval sprake van een ondervertegenwoordiging van slachtoffers van arbeidsuitbuiting. Er is dus nog te weinig zicht op het verband tussen de vorm van uitbuiting en herhaald slachtofferschap, en specifiek op herhaald slachtofferschap na onder andere criminele uitbuiting en arbeidsuitbuiting.

## 4.7 Conclusie

### *Slachtoffers vaak weer in beeld bij ernstige delicten*

Slachtoffers van mensenhandel die in beeld zijn bij de politie komen schrikbarend vaak binnen een paar jaar nogmaals in beeld als slachtoffer van een delict. Binnen vijf jaar is het algemene revictimisatie-percentages 45%. Ongeveer de helft van deze slachtoffers wordt daarnaast niet eenmaal, maar zelfs meerdere keren nogmaals slachtoffer van enig delict. En bij twee derde van de slachtoffers die nogmaals in beeld komen gaat het om ernstige vormen van slachtofferschap die de lichamelijke integriteit aantasten en zeer beschadigend kunnen zijn, zoals mensenhandel en (seksueel) geweld. De delicten die slachtoffers na mensenhandel meemaken zijn dus allerminst onschuldig. Als wordt gekeken naar alle gevallen van herhaald slachtofferschap, blijkt dat het voor een groot gedeelte gaat om zeer ernstige delicten die de lichamelijke integriteit aantasten. Onder andere mishandeling, bedreiging, mensenhandel, andere delicten tegen de persoonlijke vrijheid, en seksueel geweld komen veel voor. Er is zelfs zo'n tien keer sprake

<sup>21</sup>  $\chi^2=3.940$ ,  $p=0.139$ .



van een misdrijf tegen het leven, zoals doodslag of moord. Het is zeer zorgwekkend dat herhaald slachtofferschap niet alleen relatief vaak voorkomt bij slachtoffers van mensenhandel, maar dat de delicten die zij daarbij meemaken ook zo ernstig van aard zijn. Slachtoffers lijken terecht te komen in een moeilijk te doorbreken cyclus van onveiligheid en geweld.

#### *Preventie en diagnosticering onderbelicht in hulpverlening*

De bevindingen in dit hoofdstuk onderstrepen het belang van preventie en juiste diagnosticering. Het gaat bij deze bevindingen om slachtoffers die in beeld zijn bij de politie, dus bij minstens één instantie. Er mag worden verwacht dat zij de juiste hulp geboden krijgen. Toch lijkt de Nederlandse overheid slachtoffers van mensenhandel na signalering onvoldoende te kunnen beschermen om herhaling of erger te voorkomen. Dat blijkt ook uit het feit dat personen die al kwetsbaarder zijn om slachtoffer (van mensenhandel) te worden, zoals minderjarigen, ook meer kans lijken te hebben om nogmaals slachtoffer van een delict te worden. Hulpverleners herkennen de hoge kans op algemene, maar ook specifieke, revictimisatie en beschrijven wat ook op basis van eerder casuïstiekonderzoek naar seksueel geweld en uitbuiting al naar voren kwam. Namelijk dat hulpverlening bij deze slachtoffers vaak te weinig inzet op onderliggende problematiek, specifieke kwetsbaarheden en de context waarin de uitbuiting plaatsvindt. Hierdoor zijn slachtoffers niet genoeg beschermd tegen terugkeer in de oude omgeving en mogelijke terugval in onveiligheid. Dit soort passende hulp is essentieel om slachtoffers te beschermen tegen herhaald slachtofferschap. Uit eerder onderzoek bij casussen van seksueel geweld en uitbuiting in Amsterdam blijkt vaak sprake van multiproblematiek vanuit de jeugd en de thuissituatie. Zowel de context van bestaande problematiek, als de context van uitbuiting waarin het slachtoffer zich op dat moment bevindt, moeten worden meegenomen in het in gang zetten van hulpverlening. Dat vraagt om maatwerk, duurzame expertise en deskundigheid en om nauwe samenwerking om die expertise waar nodig bij anderen te kunnen inwinnen. Die taak ligt niet bij hulpverleners zelf, maar voornamelijk bij gemeenten die de zorg inkopen en uitvoeringsorganisaties op lokaal niveau verbinden. Maar ook bij de stelselverantwoordelijke ministeries van JenV en VWS, die kwaliteitseisen en waarborgen kunnen stellen en die zicht hebben op de aansluiting van landelijk en lokaal georganiseerde hulp. En die de aanpak moeten voorzien van de juiste kennis en deskundigheid en een heldere (verwijs)structuur binnen de hulpverleningsketen. Gezamenlijk zijn zij verantwoordelijk voor de belangrijkste beginselen om revictimisatie te voorkomen: vroege signalering, juiste diagnosticering en het bieden van daarop aansluitende hulp.

## CASUS

# Het verhaal van Nina (23 jaar)

Nina heeft een roerige jeugd achter de rug. Haar moeder was verslaafd aan middelen en haar vader zat tot over zijn oren in de criminaliteit. Binnen het gezin vond seksueel geweld plaats. Daarom stond Nina als baby al onder toezicht.

Vanaf haar 5<sup>e</sup> woont Nina in een pleeggezin. Daar woont ze tot ze 12 jaar is. Vanaf dat moment verblijft ze op verschillende logeerplekken, omdat het tussen haar en het pleeggezin niet goed gaat. Op haar 14<sup>e</sup> komt ze terecht in een jeugdzorginstelling. Daar wordt ze door iemand van buiten de instelling geronseld om tegen betaling seks te hebben met volwassenen.

In deze periode vertoont Nina seksueel grensoverschrijdend gedrag. Het is voor haar een manier om aandacht te vragen en te krijgen. Wanneer ze negentien is komt ze voor het eerst in beeld bij het team mensenhandel van de politie. Bij een prostitutiecontrole wordt Nina aangetroffen in een pand. Ze kan geen identiteitsbewijs overhandigen en heeft ook geen bankpas. Een zorgverlener regelt een noodbed voor haar in de volwassenenopvang die gespecialiseerd is in zorg voor slachtoffers van mensenhandel. Dit bed is in eerste instantie voor tien dagen beschikbaar. Nina vindt echter dat ze geen slachtoffer van mensenhandel is en vertrekt uit de opvang. In de eerste maanden na haar vertrek heeft ze nog wel eens contact met de zorgverlener. Daarna blijft het stil.

Na een tijdje komt ze wederom in beeld tijdens een prostitutiecontrole. Dit keer in een andere regio. De politie wil haar naar de opvang brengen, maar Nina wil niet mee. Na zes weken zoekt ze contact met hulpverlening en geeft ze aan toch van de opvang gebruik te willen maken. Ze is daarna in een begeleid wonen traject gestapt. Samen met haar zorgverlener is ze aan het kijken of ze aangifte wil gaan doen van wat haar is overkomen.

# 5 Slot

De aanpak van mensenhandel moet fundamenteel veranderen. Professionals moeten in staat worden gesteld de zorg te bieden die nodig is om (herhaald) slachtofferschap te voorkomen. Hiervoor moeten centrale en decentrale overheden de juiste randvoorwaarden scheppen. Daarbij moet ook de aanpak van daders niet vergeten worden.

Uitbuiting is een ernstige aantasting van de waardigheid en integriteit van de mens en een inbreuk op diens persoonlijke vrijheid. Daarom verplichten internationale verdragen en Europese richtlijnen de Nederlandse overheid tot actieve bescherming van slachtoffers door het voeren van effectief en uniform beleid om mensenhandel op alle vlakken aan te pakken.<sup>1</sup> Deze bescherming moet zich naast het bestrijden van mensenhandel richten op het helpen van slachtoffers en het voorkomen van (herhaald) slachtofferschap. Daarvoor is ook de aanpak van daders cruciaal.

## Uitbuiting staat zelden op zichzelf

Meer dan ooit is duidelijk dat mensenhandel niet een probleem is dat geïsoleerd kan worden aangepakt. Uit de rapporten die de Nationaal Rapporteur de afgelopen vier jaar heeft uitgebracht is de overlap tussen de fenomenen mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen steeds duidelijker geworden. Ook in deze monitor. Zo blijkt uit Hoofdstuk 3 dat slachtoffers van mensenhandel, voornamelijk seksuele uitbuiting, relatief vaak zwaardere vormen van jeugdhulp ontvangen. Dit komt overeen met het beeld van de hulp die slachtoffers van seksueel geweld tegen kinderen krijgen.<sup>2</sup> Niet alleen de overlap tussen seksueel geweld en (seksuele) uitbuiting komt naar voren, maar ook de verwevenheid tussen mensenhandel en andere vormen van (ondermijnende) criminaliteit. Zo blijkt uit o dat slachtoffers van mensenhandel later vaak slachtoffer van andere delicten worden, waaronder mishandeling, bedreiging en seksueel geweld.

Ook is de afgelopen jaren steeds duidelijker geworden hoe slachtofferschap en daderschap van mensenhandel in elkaar kunnen overlopen. Slachtoffers kunnen niet los van daders worden gezien. Daarnaast kunnen slachtoffers zelf dader worden, en andersom. Bovendien is bij zowel slachtoffers als daders vaak sprake van multiproblematiek. Mensenhandel is dan onderdeel van een web van problemen in de persoonlijke sfeer en gezinssfeer. Zo blijkt uit o dat jonge slachtoffers niet alleen na slachtofferschap, maar ook al daarvoor jeugdhulp ontvangen. Dit laat zien dat slachtoffers vaak al uit kwetsbare situaties komen vanwege andere problematiek.

## Landelijk fundament nodig voor passende hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel

Het meemaken van mensenhandel kan langdurig ontwrichtende gevolgen hebben en diepe sporen achterlaten in de levens van slachtoffers. Daarnaast is, zoals hiervoor genoemd, vaak sprake van een opeenstapeling van problemen. Dit vraagt om zo vroeg mogelijke signalering, triagering en passende bescherming. En waar de kwetsbaarheid het grootst is, moet deze bescherming met de meeste urgentie worden geboden. De overheid heeft de verantwoordelijkheid en belangrijke taak deze bescherming te bieden. Onder andere in de vorm van passende

1 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).

2 Nationaal Rapporteur, 2018 (Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2016), pp. 86-90.

hulpverlening, ook om herhaling zoveel mogelijk te voorkomen. Daarbij moet niet alleen worden ingezet op het voorkomen van (herhaald) slachtofferschap, maar ook op het voorkomen van nieuw en herhaald daderschap. Dader- en slachtofferschap zijn immers onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Uit deze slachtoffermonitor blijkt dat Nederland daar nog onvoldoende in slaagt. De bevindingen in Hoofdstuk 4 bevestigen signalen uit eerdere rapporten over slachtoffers die opnieuw slachtoffer worden. Maar liefst 45% van de slachtoffers gesignaleerd bij de politie wordt binnen vijf jaar opnieuw slachtoffer van een delict. Soms opnieuw van mensenhandel, maar ook mishandeling, bedreiging en seksueel geweld komen veel voor. Deze hoge aantallen van herhaald slachtofferschap (revictimisatie), onderstrepen de urgentie om te komen tot een persoonsgericht hulpaanbod vanaf het moment dat iemand als mogelijk slachtoffer in beeld komt. Daarin moet zowel voldoende expertise zijn van mensenhandel als voldoende aandacht voor onderliggende kwetsbaarheden.

Uit Hoofdstuk 3 blijkt dat hulp voor slachtoffers – zowel de minderjarige als de volwassen slachtoffers – veelal gefragmenteerd is, dat aanbod en expertise sterk verschillen per regio en dat dit aanbod niet altijd aansluit bij wat slachtoffers nodig hebben. Het soort en de duur van hulpverlening die voor slachtoffers beschikbaar is, is grotendeels afhankelijk van omstandigheden zoals woongemeente of verblijfsstatus van slachtoffers. Terwijl dit juist afhankelijk zou moeten zijn van de behoeften van slachtoffers. Om hulp zo laagdrempelig mogelijk te organiseren en aansluiting te vinden bij de leefwereld van slachtoffers en daders, is het raadzaam om ook te kijken naar de mogelijkheden voor hulp op buurt- en wijkniveau.

Het is van cruciaal belang dat er een landelijk fundament wordt gelegd voor passende hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel, ongeacht waar een slachtoffer zich bevindt of wat haar of zijn verblijfsstatus is. Hulpverleners moeten in staat gesteld worden de zorg te leveren die zij nodig achten om (herhaald) slachtofferschap te voorkomen. Dat vraagt van stelselverantwoordelijke ministeries dat zij ten eerste belemmeringen in de toegang tot zorg voor slachtoffers wegnemen. Ten tweede moeten zij deskundigheid garanderen om passende hulp te organiseren en slachtoffers daarnaartoe te verwijzen. Ten derde is het belangrijk ook oog te hebben voor de aanpak van daders. Hierbij is samenwerking noodzakelijk met verschillende partijen, zoals de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en landelijke branches zoals Jeugdzorg Nederland en geestelijke gezondheidszorg (ggz). Passende hulpverlening is belangrijk voor alle slachtoffers van mensenhandel.

Dit brengt de Nationaal Rapporteur tot de volgende aanbeveling:

## AANBEVELING

### **Bied gemeenten en professionals een handelingskader om passende hulpverlening te bieden aan alle vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel.**

De Nationaal Rapporteur beveelt de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan om gemeenten in staat te stellen passende hulp te bieden aan slachtoffers van mensenhandel. Door middel van wetgeving en beleid moeten zij gemeenten voldoende handelingskader bieden om alle vermoedelijke slachtoffers de

hulp te bieden die zij nodig hebben. Ook moet de overgang van hulp op verschillende niveaus en via verschillende financieringsstromen worden versoepeld en de juiste expertise worden ontwikkeld om lokaal beleid vorm te geven.

## Extra aandacht nodig voor arbeidsmigranten, minderjarigen en slachtoffers in migratiestromen

Bij het bieden van passende hulp is het belangrijk om te focussen op de meest kwetsbare groepen. Uit deze slachtoffermonitor, en uit de eerdere rapporten van de Nationaal Rapporteur, springen drie kwetsbare groepen er in het bijzonder uit: arbeidsmigranten, minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting en kwetsbaren in migratiestromen. In dit rapport komen zorgen naar voren over de lastige aansluiting van het Nederlandse aanbod van hulpverlening op de behoeften van die drie groepen. De complexiteit van hun (multi)problematiek vraagt om inzet van hulp op verschillende leefgebieden.

### Kwetsbare arbeidsmigranten

Arbeidsmigranten die naar Nederland komen lopen vanwege hun kwetsbare positie het risico uitgebuit te worden. Bovendien worden signalen van uitbuiting niet altijd goed gezien. Dat constateerden recentelijk onder andere de Nationaal Rapporteur, het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten en de Algemene Rekenkamer.<sup>3</sup> Deze monitor laat zien dat arbeidsuitbuiting in 2020 de meest gemelde vorm van mensenhandel is. Het aantal gemelde slachtoffers van arbeidsuitbuiting is in 2020 met 72% toegenomen tot 449 ten opzichte van 2019. Ruim de helft van de slachtoffers komt uit Polen, Hongarije en Bulgarije. Volgens professionals gaat het echter niet daadwerkelijk om een toename van het aantal slachtoffers van arbeidsuitbuiting. Veel meldingen betreffen misstanden die al jaren aan de gang zijn. De meeste gemelde slachtoffers zijn zichtbaar geworden omdat zij zelf actief daarover aan de bel trokken bij hulpverleners of vakbonden. Door de COVID-19-pandemie zijn kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt namelijk nog kwetsbaarder geworden. Zij zijn vaak meervoudig afhankelijk van hun werkgever en verloren daardoor naast hun werk ook hun huisvesting, zorgverzekering of zelfs verblijfsvergunning.

### *Je kunt het pas over arbeidsuitbuiting hebben als je slecht werkgeverschap en ernstige benadeling aanpakt*

De pandemie lijkt er dus voor gezorgd te hebben dat er veel meer gevallen van arbeidsuitbuiting aan het licht zijn gekomen die anders verborgen waren gebleven. Tegelijkertijd rapporteren opsporingsdiensten geen hoger aantal slachtoffers dan eerdere jaren. Veel van de misstanden die bij hulpverlenende en belangenbehartigende organisaties aan het licht komen, worden door de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW) niet gezien als arbeidsuitbuiting. Dat de drempel hoog lijkt te liggen voor het vervolgen en berechten van arbeidsuitbuiting in vergelijking met seksuele uitbuiting bleek al eerder uit de dadermonitors mensenhandel.<sup>4</sup> Het recent gepubliceerde rapport van de Algemene Rekenkamer bevestigt dit beeld. Als misstanden op de arbeidsmarkt volgens partijen in de strafrechtketen niet voldoen aan de definitie van arbeidsuitbuiting in de zin van 273f Wetboek van Strafrecht, is een bestuurlijke aan-

<sup>3</sup> Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor mensenhandel 2015-2019).

<sup>4</sup> Nationaal Rapporteur, 2018 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017); Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor mensenhandel 2015-2019).

pak nog een mogelijkheid. De boetes die in dat geval doorgaans worden opgelegd, lijken echter weinig afschrikwekkend en bevorderen het voorkomen van arbeidsuitbuiting niet.<sup>5</sup> Zo blijkt ook uit casuïstiek in deze monitor dat werkgevers boetes soms simpelweg doorrekenen in het salaris van de benadeelde werknemers. Bovendien hebben de benadeelden in dat geval niet de rechten die slachtoffers van mensenhandel toekomen, zoals hulpverlening, opvang of eventueel een tijdelijke verblijfsvergunning. Dit heeft zeer schrijnende gevolgen, zoals slachtoffers die geen vaste woon- of verblijfplaats hebben.

Situaties van slecht werkgeverschap en ernstige benadeling zijn zeer onwenselijk, en kunnen bovendien indicatief zijn voor arbeidsuitbuiting. De aanpak van ernstige benadeling en slecht werkgeverschap moet daarom zowel op lokaal als landelijk niveau worden versterkt. Op lokaal niveau moeten gemeenten slachtoffers een vangnet kunnen bieden dat niet volledig afhankelijk is van de wettelijke definitie van mensenhandel. Naast dat situaties van slecht werkgeverschap en ernstige benadeling zeer onwenselijk zijn, kunnen zij ook indicatief zijn voor arbeidsuitbuiting. Volgens het Interbestuurlijk Programma moeten alle gemeenten in 2022 een duidelijk beleid voor de aanpak mensenhandel hebben. Kwetsbaren op de arbeidsmarkt, waaronder arbeidsmigranten, moeten hierin niet vergeten worden. Er zijn voorbeelden van gemeenten, zoals de gemeente Rotterdam, die al op dit thema actief zijn.

Voor wat zij slachtoffers of benadeelden kunnen bieden, zijn gemeenten echter ook gebonden aan landelijk beleid en wettelijke kaders. Om zowel slachtoffers van arbeidsuitbuiting als ernstig benadeelden structureel bescherming en hulp te kunnen bieden, is het noodzakelijk dat op landelijk niveau het juiste handelingskader wordt gecreëerd voor gemeenten. Zij lopen aan tegen het feit dat het stelsel voor hulpverlening onvoldoende is ingericht op deze groep. Zo moest bij gebrek aan lokale opvangplekken tijdelijk opvang in de landelijke Categorale Opvang Slachtoffers Mensenhandel (COSM) locaties worden geregeld voor EU-slachtoffers van arbeidsuitbuiting. De meeste EU-slachtoffers komen daar normaal gesproken niet voor in aanmerking. Door op landelijk niveau de drempel voor hulp en opvang voor slachtoffers van arbeidsuitbuiting te verlagen, kan hulpverlening aan slachtoffers van ernstige benadeling mogelijk worden gemaakt. Tegelijkertijd moet lokaal beleid ook beter aansluiten op de groeiende groep slachtoffers van arbeidsuitbuiting die in beeld is. Daarvoor moeten de verantwoordelijke ministeries en opsporingsdiensten gemeenten bijstaan in het ontwikkelen van expertise bij het vormgeven van lokaal beleid. En waar lokale hulp en opvang niet passend of mogelijk is, moet opschalen naar landelijke hulpverlening, zoals specialistische opvang, mogelijk zijn.

### Minderjarige slachtoffers

Al jarenlang vraagt de Nationaal Rapporteur aandacht voor een van de meest kwetsbare slachtoffergroepen van mensenhandel: minderjarigen. Hoewel naar schatting een derde van alle slachtoffers van mensenhandel minderjarig is, worden zij steeds minder gemeld. Zij dreigen nog kwetsbaarder te worden doordat zij steeds verder uit beeld raken. De meest voorkomende vorm van uitbuiting bij minderjarige slachtoffers is seksuele uitbuiting. Seksuele uitbuiting van minderjarigen komt steeds meer online tot stand. Daardoor is het voor de politie moeilijker om op te sporen, en ook voor ouders, school en omgeving wordt het steeds lastiger om slachtofferschap bij deze groep in beeld te krijgen. Het vroeg online signaleren van (potentiële) slachtoffers verloopt nog moeizaam. Initiatieven, zoals het inzetten van de webcrawler (zie §2.3.1), blijven achter.

5 Algemene Rekenkamer, 2021.

Naast zo vroeg mogelijke signalering is het van belang om slachtoffers die wel in beeld zijn passende hulp te bieden. Gespecialiseerde jeugdhulp voor onderliggende kwetsbaarheden is essentieel voor langdurig herstel van minderjarige slachtoffers en het waar mogelijk voorkomen van herhaald slachtofferschap. Die hulp wordt niet altijd geboden. Ten eerste is de gespecialiseerde jeugdhulp niet altijd ingekocht door gemeenten. De beschikbaarheid van ambulante hulp voor minderjarige slachtoffers verschilt per regio. Ten tweede ontbreekt vaak de expertise om die specialistische zorg te bieden. Mensenhandel kan bij jeugdhulpverleners een schrikbeeld oproepen waarbij al snel gedacht wordt aan gesloten plaatsing om afstand te creëren tussen het slachtoffer en de mensenhandelaar. Daardoor komen minderjarige slachtoffers van mensenhandel vaak in gesloten jeugdzorginstellingen terecht. In sommige gevallen is het risico dusdanig hoog dat een gesloten plaatsing noodzakelijk is. In veel andere gevallen wordt betwijfeld of gesloten plaatsing de hulp biedt die de minderjarige nodig heeft en of het wel effectief is in het bieden van veiligheid. Het gebeurt regelmatig dat de uitbuiting doorgaat, of opnieuw start, in of rondom de instellingen. Bovendien verschuift de focus van de behandeling naar het slachtoffer zelf in plaats van naar de context waarin de uitbuiting heeft kunnen plaatsvinden. Van oudsher is jeugdhulp vooral ingesteld op problematiek die plaatsvindt in het gezin, terwijl in het geval van mensenhandel een groot deel van de problematiek zich juist daarbuiten voordoet. Vanwege het hoge aantal gesloten plaatsingen van minderjarige slachtoffers van mensenhandel en de genoemde mogelijke bezwaren is het belangrijk de noodzaak en effectiviteit van deze ingrijpende maatregel te evalueren. De Nationaal Rapporteur heeft eerder aanbevolen onderzoek te doen naar de reden van plaatsing van slachtoffers van seksueel geweld tegen kinderen in gesloten jeugdhulp.<sup>6</sup>

### Slachtoffers in migratiestromen

Vanwege de COVID-19-pandemie en door veranderingen in de verblijfsregeling mensenhandel is het aantal slachtoffers van mensenhandel dat gebruikmaakt van die verblijfsregeling afgenomen. Er verblijven dan ook minder slachtoffers in de COSM. Doordat slachtoffers met een Dublinindicatie geen bedenktijd krijgen aangeboden en buitenlandse slachtoffers met een verblijfsstatus steeds vaker het gebruik van de bedenktijd wordt ontzegd, krijgen zij ook geen plek in een COSM. Het is daarmee de vraag of deze specialistische opvang voor slachtoffers van mensenhandel zijn doel nog voldoende dient. Ook voor slachtoffers die wel in een COSM geplaatst worden, is hulpverlening vaak onzeker. Niet altijd is sprake van de volle drie maanden bedenktijd. Als dat wel het geval is, is na drie maanden verblijf in een COSM vaak weinig zicht op geschikte opvang of woonruimte via de Wmo. Daarnaast is hulpverlening aan deze slachtoffers vaak inconsistent doordat deze aan verblijfsrecht is gekoppeld, en verblijfsrecht vervolgens is gekoppeld aan de strafrechtelijke procedure tegen de dader. In een bestek van weken kan een slachtoffer zijn opgevangen in een asielzoekerscentrum (azc) bij binnenkomst in Nederland, in een COSM bij signalering van het slachtofferschap, een vrouwenopvang na het doen van aangifte en krijgen van tijdelijk verblijf, en vervolgens weer in een azc bij een politiesepot en wegvallen van de tijdelijke verblijfsvergunning. Dat heeft grote gevolgen voor de slachtoffers. Ten eerste kan het gebrek aan een vaste verblijfplaats grote stress veroorzaken en zelfs leiden tot terugkeer van traumasymptomen. Ten tweede heeft het koppelen van opvang aan verblijfsstatus ook gevolgen voor andere vormen van hulpverlening. Zo wordt passende psychologische ondersteuning en begeleiding ernstig verstoord omdat deze meestal locatiegebonden is. En doordat de toegang tot specialistische ggz verbonden is aan de verblijfsstatus, kan specifieke behandeling soms niet worden geboden omdat slachtoffers niet in de bedenktijd (en dus niet

6 Nationaal Rapporteur, 2018 (Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2016).



in een COSM) zitten. Ook valt gestarte specialistische traumabehandeling vaak weg als de bedenktijd afloopt of als het strafrechtelijk onderzoek stopt en de verblijfsvergunning wordt ingetrokken. Hulpverleners zien dat als zeer zorgelijk en als een groot obstakel in het herstel van slachtoffers. Buitenlandse slachtoffers ontvangen daarmee niet altijd de zorg en bescherming die zij nodig hebben en waar zij recht op hebben. Het systeem van hulpverlening voor buitenlandse slachtoffers, specifiek die zonder verblijfsrecht, moet zo worden ingericht dat betere bescherming en stabielere zorg tot stand kan komen.

## Handelingsperspectieven voor passende hulpverlening

Er is een fundamentele verandering nodig in de aanpak van mensenhandel. Uit deze monitor blijkt dat de hulp voor slachtoffers van mensenhandel veelal gefragmenteerd is en niet altijd aansluit op de behoeften van deze groep. Het is van cruciaal belang dat professionals in staat worden gesteld de zorg te bieden die zij nodig achten om (herhaald) slachtofferschap te voorkomen. Hiervoor moeten centrale en decentrale overheden de juiste randvoorwaarden scheppen. Deze moeten langjarig worden volgehouden en verankerd in het systeem. Daarbij moet ook de aanpak van daders niet vergeten worden. De leefwereld van slachtoffers is immers verbonden met die van daders.

Met een aantal concrete handelingsperspectieven wil de Nationaal Rapporteur goed aansluiten bij de behoeften van slachtoffers en specifiek bij de drie kwetsbare slachtoffergroepen: arbeidsmigranten, minderjarigen en slachtoffers in migratiestromen. De handelingsperspectieven zijn een uitwerking van de overkoepelende aanbeveling om gemeenten en professionals een handelingskader te bieden voor passende hulpverlening aan vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel.

- A. Zorg voor concreet inzicht in de lokale problematiek van slachtoffer- en daderschap van mensenhandel en de samenhang daartussen.
- B. Zorg, gebruikmakend van dit inzicht, voor een geïnformeerd mensenhandelbeleid bij gemeenten en bij landelijke branches, waaronder een inkoopbeleid van zorg dat aansluit bij de lokale problematiek.
- C. Zorg voor deskundigheid bij gemeenten en uitvoerende instanties op het gebied van slachtofferschap van mensenhandel, veelvoorkomende achterliggende problematiek, en de hulpbehoeften van specifieke slachtoffergroepen.
- D. Zorg op landelijk niveau voor een beleidskader op basis waarvan gemeenten niet alleen hulp kunnen bieden aan slachtoffers van arbeidsuitbuiting, maar ook aan slachtoffers van ernstige benadeling.
- E. Zorg voor een duidelijke verwijzstructuur voor professionals om op tijd hulp te kunnen bieden bij signalen van mensenhandel, en om de verschillende vormen van jeugdhulp, en de overgang van jeugdhulp naar hulp voor volwassenen, goed op elkaar te laten aansluiten.
- F. Zorg voor duidelijke coördinatie, continuïteit en maatwerk in de hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel in migratiestromen door deze los te koppelen van verblijfsstatus en het strafrechtelijke proces tegen een eventuele dader.

# Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer (2021). *Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen*. Algemene Rekenkamer.
- 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>
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2020). *Veiligheidsmonitor 2019*. CBS.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2021). *Geregistreerde criminaliteit; soort misdrijf, regio Nederland 2010-2020* [Dataset]. Geraadpleegd op 6 oktober 2021, van <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83648NED/table?ts=1634893364621>
- Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (2021). *Onzichtbare slachtoffers van mensenhandel in 2020*. CKM.
- Defence for Children – ECPAT (2019). *Minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting die weglopen uit de instelling*. Defence for Children – ECPAT.
- 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/10.1177/152483801769255>
- Europese Commissie (2014). On the application of Directive 2004/81 on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities. *COM (2014)635,11*.
- Fairwork (2020). *Jaarverslag 2020*. Fairwork.
- Farrell, G. and Pease, K. (2000). Editors' Introduction: Why Repeat Victimization Matters. In *Studies on Repeat Victimization* (G. Farrell and K. Pease, eds) pp. 1-4, Volll. Crime Prevention Studies, Criminal Justice Press.
- Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (2020). *Guidance note on the entitlement of victims of trafficking, and persons at risk of being trafficked, to international protection*, (2020)06. GRETA.
- Grove, L.E., Farrell, G., Farrington, D.P., & Johnson, S.D. (2012). *Preventing Repeat Victimization: A Systematic Review*. Brottsförebyggande rådet/The Swedish National Council for Crime Prevention.
- Hlavka, H. (2017). Speaking of Stigma and the Silence of Shame: Young Men and Sexual Victimization. *Men en Masculinities*, 20(4), 482-505. <https://doi.org/10.1177/1097184X16652656>
- Hospers, S., van der Kamp, J., & van der Zijden, Q. (2020). *Jeugdhulp bij kindermishandeling en seksueel misbruik: Doen we de juiste dingen?* Partners in jeugdbeleid.
- LEFO IBF (2021). *REsidency SStatus: Strengthening the protection of trafficked persons*. LEFO-IBF.
- Mandic, D. (2017). Trafficking and Syrian refugee smuggling: Evidence from the balkan route. *Social Inclusion* 5(2), 28-38. <https://doi.org/10.17645/si.v5i2.917>
- 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 (2017). *Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2018). *Dadermonitor mensenhandel 2013-2017*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2018). *Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2016*. 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 (2020). *Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2020). *Vertrouwen in Veerkracht*. Nationaal Rapporteur.

- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2021). *Dadermonitor mensenhandel 2015-2019*. Nationaal Rapporteur.
- Nederlands Jeugdinstituut (2014). *Hun verleden is niet hun toekomst*. Nederlands Jeugdinstituut.
- Oram, S., Khondoker, M., Abas, M., Broadbent, M., & Howard, L.M. (2015). Characteristics of trafficked adults and children with severe mental illness: A historical cohort study. *The lancet. Psychiatry*, 2(12), 1084-1091. [https://doi.org/10.1016/S2215-0366\(15\)00290-4](https://doi.org/10.1016/S2215-0366(15)00290-4)
- Ottisova, L., Hemmings, S., Howard, L.M., Zimmerman, C., & Oram, S. (2016). Prevalence and risk of violence and the mental, physical and sexual health problems associated with human trafficking: an updated systematic review. *Epidemiology and Psychiatric Sciences*, 25(4), 317–341. <https://doi.org/10.1017/S2045796016000135>
- Press, R. M. (2017). Dangerous Crossings: Voices from the African Migration to Italy/Europe. *Africa Today*, 64(1), 3-27.
- 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>
- Salami, T., Gordon, M., Coverdale, J., & Nguyen, P. (2018). What Therapies are Favored in the Treatment of the Psychological Sequelae of Trauma in Human Trafficking Victims?. *Journal of Psychiatric Practice*, 24(2), 87-96. <https://doi.org/10.1097/PRA.0000000000000288>
- Stephen-Smith, S. (2008). *Routes in, Routes Out: Quantifying the Gendered Experience of Trafficking to the UK*. Poppy Project, London.
- Surtees, R. & Craggs, S. (2010) *Beneath the surface: Methodological Issues in Research and Data Collection with Trafficked Persons*. IOM en NEXUS.
- Ten Boom, A. & Wittebrood, K. (2019). *De prevalentie van huiselijk geweld en kindermishandeling in Nederland*. WODC.
- Terlingen, S. (2020, 23 maart). Tweede slachtoffer truckdrama Essex verbleef ook in Nederlandse opvang. VPRO. <https://www.vpro.nl/argos/lees/onderwerpen/lost-in-europe/2020/rapport-emm-vietnamezen.html>
- Tien, M. (2013). Human Trafficking: the Missing Male Victim. *Public Interest Law Reporter*, 18(3), 207-214.
- US State Department (2006). *US Department of State's 2005 Country Report on Human Rights Practices—Albania*. US State Department.
- Vahl, R. (2020). 'Throwing out the baby with the bathwater. An Assessment of Dutch Policy Regarding Victims of Trafficking in Human Beings'. *Amsterdam Law Forum* 13(1), 3-30. <http://doi.org/10.37974/ALF.397>
- Van der Meer, M., Maliepaard, M., van Can, S., & Schans, D. (2020). *De weg(en) naar verblijfsrecht*. WODC.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Ministerie van Justitie en Veiligheid, & Ministerie van Volksgezondheid (2020). *Informatieprotocol Beleidsinformatie Jeugd 2020*. Rijksoverheid.
- Zimmerman, C., Hossain, M., & Watts, C. (2011). Human trafficking and health: a conceptual model to inform policy, intervention and research. *Social science & medicine* (1982), 73(2), 327–335. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2011.05.028>

# Bijlage

# B1 Onderzoeksverantwoording

## B1.1 Signalering: CoMensha

### B1.1.1 Doelstelling

Met de CoMensha-registratie is in Hoofdstuk 2 benaderd wat de aard en omvang is van de vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel die in Nederland in beeld zijn. Dit databestand is door CoMensha samengesteld en door de Nationaal Rapporteur geanalyseerd. De resultaten zijn verrijkt door gesprekken te voeren met verschillende veldorganisaties.

### B1.1.2 Methodiek

Instanties zoals opsporingsdiensten, maar ook ngo's, particulieren en hulpverleningsinstanties kunnen melding maken slachtoffers van mensenhandel bij CoMensha. Deze meldingen en de karakteristieken van het slachtoffer, zoals leeftijd, vorm van mensenhandel en nationaliteit, worden verzameld in een databestand. CoMensha voegt de meldingen samen tot unieke slachtoffers op basis van unieke persoonsgegevens. Herleidbare persoonsgegevens worden vervolgens uit de set verwijderd. Jaarlijks ontvangt de Nationaal Rapporteur deze gegevens.

### B1.1.3 Beperkingen aan de data

Het aantal door CoMensha geregistreerde slachtoffers van mensenhandel vormt slechts een klein deel van het daadwerkelijke aantal slachtoffers. Een aanzienlijk deel van de zaken van mensenhandel komt niet aan het licht en wordt daardoor ook niet geregistreerd. Bovendien wordt niet ieder slachtoffer dat in Nederland in beeld is, ook bij CoMensha gemeld. Daarvoor moet de meldende instantie of persoon in staat zijn om het slachtofferschap te herkennen en de juiste meldcriteria te hanteren. Ook moet deze bekend zijn met het bestaan van de landelijke 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 2017 bleek dat er naar schatting jaarlijks tussen de 5.000 en 7.500 (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel zijn in Nederland. De verhouding tussen het aantal slachtoffers in beeld bij CoMensha en het aantal slachtoffers uit beeld verschilt bovendien per vorm van mensenhandel.<sup>1</sup>

Een laatste kanttekening gaat over de onmogelijkheid om op basis van de CoMensha-registratie de volledige slachtoffergerichte aanpak te kunnen monitoren en de effecten van de aanpak in kaart te kunnen brengen. 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. Hierdoor is gedegen monitoring en een informatiegestuurde integrale aanpak op dit moment nog niet mogelijk.

<sup>1</sup> Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016).

## B1.2 Signalering: IND

### B1.2.1 Doelstelling

Bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) zijn frequentietabellen opgevraagd over het gebruik van de verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel, zoals vastgelegd in de Vreemdelingencirculaire 2000 onder Hoofdstuk B8/3, B9/10 en B9/12. Deze gegevens zijn gebruikt om inzicht te krijgen in hoeveel en wat voor type slachtoffers van mensenhandel in beeld zijn bij de IND, en welke onderdelen van de verblijfsregeling zij gebruiken.

### B1.2.2 Methodiek

#### *Dataverzameling en populatie*

De IND heeft aan de Nationaal Rapporteur frequentietabellen geleverd over het gebruik van de verblijfsregeling mensenhandel in de periode 2016-2020. Deze gegevens zijn afkomstig uit registratiesysteem INDIGO. Aanvragen voor verschillende vormen van verblijf (of in het geval van de bedenktijd mensenhandel: uitstel van vertrek) worden geregistreerd onder 'kwalificaties'. Voor een overzicht van de verschillende kwalificaties waarover de Nationaal Rapporteur data heeft opgevraagd, zie Tabel B1.1.

Tabel B1.1 Geselecteerde kwalificaties in INDIGO

Kwalificatie	Omschrijving
<b>779 Bedenktijd</b>	Bedenktijd
<b>420 Mensenhandel</b>	Verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd op tijdelijke humanitaire gronden (ook wel: tijdelijk verblijf mensenhandel)
<b>421 Mensenhandel</b>	Verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd op tijdelijke humanitaire gronden (ook wel: tijdelijk verblijf mensenhandel op basis van het schrijnend pad)
<b>305 VV na mensenhandel</b>	Verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd op niet-tijdelijke humanitaire gronden (ook wel: voortgezet verblijf)
<b>301 Voortgezet verblijf</b>	Verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd op niet-tijdelijke humanitaire gronden (ook wel: voortgezet verblijf)

Per jaar gaat het om de aanvragen die in dat jaar zijn *afgehandeld*, en niet per se ook in dat jaar zijn binnengekomen bij de IND. Die keuze is gemaakt om naast het aantal aanvragen ook te kunnen achterhalen hoe op de aanvragen is beslist. Naast de aanvragen met een van de in Tabel B1.1 gevraagde kwalificaties, zijn ook de aanvragen die uiteindelijk een van deze kwalificaties heeft gekregen meegenomen. Zo komt het voor dat in eerste instantie asiel is aangevraagd, maar tijdens een standaard toetsing signalen van mensenhandel zijn vastgesteld, waardoor uiteindelijk bijvoorbeeld een tijdelijke verblijfsvergunning wordt toegekend op grond van slachtofferschap van mensenhandel.

Het komt vaak voor dat slachtoffers binnen de onderzoeksperiode een combinatie van bedenktijd, tijdelijk verblijf en voortgezet verblijf hebben gehad. Het totaal aantal aanbiedingen van de bedenktijd en aanvragen voor tijdelijk en voortgezet verblijf telt dan ook op tot meer dan het aantal unieke slachtoffers. In totaal gaat het in de periode 2016-2020 om 2.095 slachtoffers die één of meerdere vormen van verblijf of uitstel van vertrek hebben aangevraagd waarover de IND heeft beslist.

### Analyse

De IND heeft overzichten per jaar aangeleverd van het aantal keer dat de bedenktijd is aangeboden, het aantal afgehandelde aanvragen tijdelijk verblijf en aantal afgehandelde aanvragen voortgezet verblijf. Van tijdelijk en voortgezet verblijf is ook per jaar inzichtelijk gemaakt hoe deze aanvragen zijn afgedaan (afwijzing, inwilliging of overig). Daarnaast heeft de IND tabellen aangeleverd over het aantal unieke personen en aanvragen tijdelijk verblijf waarbij sprake was van een (potentiële) Dublinclaim. Bij voortgezet verblijf is ook een overzicht meegeleverd van de verschillende gronden waarop de aanvraag is toegekend en hoe vaak deze voorkomen. Tot slot heeft de IND tabellen samengesteld over de persoonskenmerken – geslacht, leeftijd, herkomstregio en nationaliteit – van de slachtoffers die gebruikgemaakt hebben van de verblijfsregeling.

## B1.3 Hulpverlening

### B1.3.1 Doelstelling

Om inzicht te geven in hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel heeft de Nationaal Rapporteur in Hoofdstuk 3 data van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gebruikt. In de registratie van jeugdhulp en opvang is niet opgenomen wat de aanleiding is voor de inzet van hulp en opvang. Om toch zicht te krijgen op hulp en opvang voor slachtoffers, heeft de Nationaal Rapporteur in samenwerking met het CBS een pilot uitgevoerd waarin informatie over slachtoffers geregistreerd bij de politie gekoppeld is aan informatie over hulpverlening.

### B1.3.2 Onderzoeksmethode

De resultaten zijn afkomstig van eigen berekeningen op basis van een door het CBS samengesteld maatwerkbestand gebaseerd op niet-openbare microdata.

#### Dataverzameling en populatie

Het CBS heeft een maatwerkbestand samengesteld met het aantal door de politie geregistreerde slachtoffers van mensenhandel in de periode 2016-2020. Deze gegevens zijn afkomstig uit het registratiesysteem Basisvoorziening Handhaving (BVH) van de politie. Hierin legt de politie mogelijk strafbare incidenten vast. Bij die incidenten kunnen zij ook personen registreren en daaraan een rol koppelen, zoals verdachte, slachtoffer of getuige. Voor dit databestand zijn de slachtoffers geselecteerd. Het gaat om slachtoffers bij een incident met een mensenhandel-feitcode. Tabel B1.2 toont een overzicht van de betreffende feitcodes. Incidenten geregistreerd in BVH kunnen meldingen of aangiften van burgers zijn, maar ook observaties van een politiemedewerker of signalen die een andere instantie doorgeeft.

Tabel B1.2 Geselecteerde feitcodes in BVH

Code	Omschrijving
F5293	MENSENHANDEL
F563	MENSENHANDEL UITBUITING IN STRAFBARE ACTIVITEITEN
F564	MENSENHANDEL GEDWONGEN ORGAANVERWIJDERING
F562	MENSENHANDEL ARBEIDSUITBUITING
F565	MENSENHANDEL OVERIGE VORMEN VAN UITBUITING
F561	MENSENHANDEL SEKSUELE UITBUITING



Omdat wordt gekeken naar hulpverlening binnen een jaar na slachtofferschap zijn slachtoffers geregistreerd in 2020 niet meegenomen. In totaal gaat het daarom om 1.630 slachtoffers. Daarin ontbreken de slachtoffers die niet ingeschreven stonden in de Basisregistratie Personen (BRP). Van hen is geen (gepseudonimiseerd) burgerservicenummer bekend en zij zijn daarom niet terug te vinden in andere datasets van het CBS. Hierdoor zijn slachtoffers zonder verblijfstatus bijvoorbeeld niet terug te vinden in de datasets.

### Analyse

Om inzicht te krijgen in hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel heeft het CBS een maatwerkbestand samengesteld op basis van niet-herleidbare, niet-openbare microdata. Daarvoor is de eerdergenoemde populatie van slachtoffers door het CBS gekoppeld aan gegevens over jeugdhulp, opvang en zorgkosten voor psychologische ondersteuning. Er is gekozen voor deze informatie omdat hiermee een beeld geschetst kan worden van de meest voorkomende vormen van hulp en zorg die slachtoffers ontvangen. Data over jeugdhulp zijn afkomstig van de Beleidsinformatie Jeugd: door het CBS verzamelde informatie over jeugdhulptrajecten.<sup>2</sup> Jeugdzorginstellingen hebben een wettelijke verplichting om deze gegevens te leveren aan het CBS.<sup>3</sup> Dit gebeurt elk half jaar. Data over opvang zijn afkomstig van de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (GMSD) en het Centraal Administratie Kantoor AWBZ (CAK). In het kader van deze monitor verzamelt het CBS elk half jaar gegevens bij gemeenten over voorzieningen in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).<sup>4</sup> Voor opvang zijn de vormen van Wmo geselecteerd die relevant zijn voor slachtoffers van mensenhandel. Dat zijn: spoedopvang, opvang, kort verblijf, beschermd wonen en overige beschermd wonen en opvang. Om zicht te krijgen op psychologische ondersteuning zijn data over zorgkosten als *proxy* gebruikt. Deze data zijn afkomstig van databestanden over de zorgkosten van Nederlandse ingezetenen met een basisverzekering. Het CBS ontvangt deze via datawarehouse Vektis van zorgverzekeraars. Deze gegevens waren alleen beschikbaar in de jaren 2016-2018. Tot slot zitten in het geleverde maatwerkbestand ook data over gebruik van zorg onder de Wet langdurige zorg (Wlz). Specifiek gegevens over indicaties voor zorg in het kader van een lichtverstandelijke beperking en een psychiatrische aandoening. Omdat het echter om zo'n gering aantal slachtoffers en personen in de controlegroep daarvan gebruikmaken, kon op basis van deze data geen betrouwbare uitspraken worden gedaan over Wlz-voorzieningen. Die gegevens zijn dan ook niet meegenomen in het hoofdstuk.

De resultaten zijn vervolgens afkomstig van eigen berekeningen op basis van het door het CBS samengestelde maatwerkbestand. Van de slachtoffers is onderzocht of zij in de periode na de pleegperiode van mensenhandel hulpverlening hebben ontvangen in de vorm van jeugdhulp of wonen/opvang binnen de Wmo. Van de zorgkosten (basis ggz, specialistische ggz en de totale kosten binnen de basiszorgverzekering) zijn alleen de totale jaarlijkse kosten bekend. Daarom is bij de zorgkosten gekeken naar de kosten in het jaar van het einde van de pleegperiode en in het jaar erna. Volgens de publicatierichtlijnen van het CBS zijn alle aantallen in Hoofdstuk 3 afgerond op vijftallen. Door afrondingsverschillen tellen sommige totalen op tot meer dan

2 Door het verzamelen van gegevens in de Beleidsinformatie Jeugd kunnen gemeenten en het Rijk monitoren hoe de jeugdzorg zich ontwikkelt in het nieuwe gedecentraliseerde bestel. Voor nadere informatie zie [www.cbs.nl/jeugdzorg](http://www.cbs.nl/jeugdzorg) (geraadpleegd 22 juli 2021).

3 Art. 7 van de Regeling Jeugdwet.

4 Website CBS, [www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/onderzoeksomschrijvingen/korte-onderzoeksbeschrijvingen/gemeentelijke-monitor-sociaal-domein-wet-maatschappelijke-ondersteuning](http://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/onderzoeksomschrijvingen/korte-onderzoeksbeschrijvingen/gemeentelijke-monitor-sociaal-domein-wet-maatschappelijke-ondersteuning) (geraadpleegd 22 juli 2021).

honderd procent. De analyse heeft plaatsgevonden in SPSS-versie 25 in de remote acces omgeving van het CBS. Hierbij is voornamelijk gebruikgemaakt van beschrijvende statistiek met statistische toetsen voor significantie.

Om deze resultaten te kunnen verklaren zijn er gesprekken gevoerd met ketenpartners en andere relevante organisaties, waaronder zes interviews met zorgcoördinatoren van Fier, Koraal, HVO-Querido, Lumens, Humanitas en MEE Veluwe. Daarnaast zijn experts gesproken van Nidos, ARQ Centrum '45, brancheorganisatie Valente en Jeugdzorg Nederland.

#### Controlegroep

Om de cijfers over slachtoffers van mensenhandel in perspectief te kunnen plaatsen, wordt op sommige plekken in Hoofdstuk 3 de vergelijking gemaakt met een controlegroep. De controlegroep is samengesteld door uit de Nederlandse bevolking op 1 januari 2016 een willekeurige steekproef te trekken van 1.000 personen per slachtoffer met dezelfde leeftijd en hetzelfde geslacht. Voor de vergelijkingen met minderjarige slachtoffers zijn ook alleen de minderjarigen uit de controlegroep meegenomen. De matching op leeftijd voor de controlegroep is gebeurd op basis van de leeftijd op 1 januari van het peiljaar van het geregistreerde mensenhandelincident van het slachtoffer. Daardoor kan het voorkomen dat ten tijde van incident zelf de controlepersoon van een slachtoffer al een jaar ouder is geworden. Dit kan ervoor zorgen dat enkele controlepersonen van minderjarige slachtoffers, zelf meerderjarig zijn.

Omdat bij slachtoffers wordt gekeken naar hulpverlening die binnen een jaar na het einde van plegen op gang is gekomen, is voor jeugdhulp en Wmo-hulp bij de controlegroep gekeken naar hulpverlening die binnen één jaar is ontvangen. Hiervoor is het jaar 2019 gekozen omdat dit het meest recente jaar is waarvoor deze gegevens volledig beschikbaar zijn. Voor de zorgkosten is bij de controlegroep gekeken naar dezelfde jaren als bij de slachtoffers.

### B1.3.3 Beperkingen aan de data

#### Geen volledig beeld van alle slachtoffers

De gegevens in Hoofdstuk 3 bieden geen volledig overzicht van hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel. De data in dit hoofdstuk beperken zich namelijk tot slachtoffers van mensenhandel die in beeld zijn bij de politie. Lang niet alle slachtoffers van mensenhandel komen in beeld bij de politie. Sommige zijn alleen in beeld bij hulpverlenende instanties en veel slachtoffers worden helemaal niet gesignaleerd. Als zij wel een vorm van hulp hebben ontvangen, komen zij niet in de cijfers in dit hoofdstuk voor. De absolute aantallen zijn daarmee hoogstwaarschijnlijk een onderschatting van het aantal slachtoffers van mensenhandel dat hulp ontvangt.

#### Bevindingen niet representatief

De gegevens die zijn gebruikt voor dit hoofdstuk zijn waarschijnlijk niet representatief voor alle slachtoffers van mensenhandel. Zoals hiervoor genoemd is er geen zicht op slachtoffers van mensenhandel die niet in beeld zijn bij de politie. Het is goed mogelijk dat het percentage slachtoffers dat hulp ontvangt bij die groep anders ligt. Bovendien moest een deel van de onderzoekspopulatie buiten beschouwing worden gelaten omdat zij niet ingeschreven zijn in de BRP. Van hen bestaat geen BSN om ze te kunnen koppelen binnen de data van het CBS. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij buitenlandse slachtoffers die geen verblijfsstatus hebben in Nederland. Daarmee is er sprake van een ondervertegenwoordiging van buitenlandse slachtoffers. Ook signaleert de politie vanwege haar opsporingsbevoegdheid voornamelijk criminele en

seksuele uitbuiting. Daardoor is ook sprake van een ondervertegenwoordiging van slachtoffers van arbeidsuitbuiting. Die worden namelijk vaker door de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW) gesignaleerd.

#### *Data over vormen van hulpverlening onvolledig*

Daarnaast bieden de gebruikte gegevens geen overzicht van alle vormen van hulpverlening die een slachtoffer kan ontvangen. De data over Wmo niet uitputtend: de data op basis van het CAK betreffen landelijke registraties, maar is niet voor de hele periode beschikbaar en de data op basis van de GMSD wordt niet door alle gemeenten gerapporteerd. Zo ontbreken gegevens over vrouwenopvang – waarvan slachtoffers van mensenhandel vaak gebruikmaken – uit veiligheidsoverwegingen. Ook wordt bij registraties over maatschappelijke opvang mogelijk niet altijd een BSN geregistreerd. Tot slot zijn data over opvang en verblijf binnen de Wmo zijn niet beschikbaar voor heel 2020, maar slechts tot halverwege het jaar. Dit alles zorgt voor een onderschatting van de aantallen over Wmo-zorg.

Voor zicht op psychologische ondersteuning is gekeken naar ggz-kosten. Dat zijn echter proxy-data: het is niet duidelijk welke vormen van zorg en begeleiding slachtoffers precies hebben ontvangen. Ten slotte zijn data over zorgkosten slechts beschikbaar voor de jaren 2016-2018. Daardoor kan alleen voor een deel van de slachtoffers worden gekeken naar de gemiddelde zorgkosten in het jaar van en jaar na het einde van de pleegperiode.

#### *Klein deel personen in het slachtofferbestand mogelijk geen slachtoffer*

Uit de CBS-databestanden over slachtoffers die geregistreerd zijn bij incidenten van mensenhandel is niet op te maken of aan alle personen ook daadwerkelijk de rol van slachtoffer is toegekend. Het CBS heeft dit op verzoek van de Nationaal Rapporteur in 2020 voor de Dadermonitor mensenhandel 2015-2019 onderzocht op basis van de onderliggende bronbestanden van de politie.<sup>5</sup> Daaruit blijkt dat in bijna alle jaren meer dan 90% van de personen in het slachtofferbestand door de politie in ieder geval is aangemerkt als slachtoffer. De personen die niet zijn aangemerkt als slachtoffer, zijn doorgaans wel degenen die aangifte hebben gedaan. Hoewel in de praktijk de aangever niet altijd zelf slachtoffer hoeft te zijn, is dat wel vaak het geval.

#### *Geen zeker causaal verband tussen slachtofferschap en hulpverlening*

Een laatste beperking is dat niet met zekerheid te zeggen is of jeugdhulp, opvang en zorgkosten direct gerelateerd zijn aan slachtofferschap van mensenhandel. Om een verband aannemelijker te maken is alleen hulpverlening in kaart gebracht die binnen een jaar na het einde van de pleegperiode in gang is gezet. Het kan echter natuurlijk alsnog zo zijn dat in die periode jeugdhulp of opvang/verblijf is gestart of zorgkosten zijn gemaakt in verband met andere, niet aan mensenhandel gerelateerde, medische of persoonlijke omstandigheden.

## B1.4 Herhaald slachtofferschap

### B1.4.1 Doelstelling

Om inzicht te geven in de aard en omvang van herhaald slachtofferschap bij slachtoffers van mensenhandel heeft de Nationaal Rapporteur in Hoofdstuk 4 met data van het CBS onderzocht

<sup>5</sup> Zie B1.3.3 in Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor mensenhandel 2015-2019), p 225-225.

hoe vaak door de politie geregistreerde slachtoffers van mensenhandel later nogmaals als slachtoffer worden geregistreerd.

#### B1.4.2 Onderzoeksmethode

De resultaten zijn afkomstig van eigen berekeningen op basis van een door het CBS samengesteld maatwerkbestand gebaseerd op niet-openbare microdata.

##### *Dataverzameling en populatie*

Het CBS heeft een maatwerkbestand samengesteld met het aantal door de politie geregistreerde slachtoffers van mensenhandel in de periode 2010-2020. Deze gegevens zijn afkomstig uit het registratiesysteem BVH van de politie. Hierin legt de politie strafbare incidenten vast. Bij die incidenten kunnen zij ook personen registreren en daaraan een rol koppelen, zoals verdachte, slachtoffer of getuige. Voor dit databestand zijn de slachtoffers geselecteerd. Het gaat om slachtoffers bij een incident met een mensenhandel-feitcode. Tabel B1.2 toont een overzicht van de betreffende feitcodes. Incidenten geregistreerd in BVH kunnen meldingen of aangiften van burgers zijn, maar ook observaties van een politiemedewerker of signalen die een andere instantie doorgeeft.

De datum waarop het incident is geregistreerd, is leidend bij het bepalen van de periode. Voor een klein deel van de slachtoffers heeft het incident zelf dus voor 2010 plaatsgevonden. De onderzoeksperiode wijkt af van de rest van de monitor omdat voor de meest betrouwbare resultaten over herhaald slachtofferschap een zo'n lang mogelijke periode wordt meegenomen. Verder terug dan 2010 was helaas niet mogelijk. Toen waren nog niet alle politieregio's over op het nieuwe registratiesysteem, dus zijn de data bij het CBS onvolledig. In de periode 2010-2020 zijn er 3.150 unieke slachtoffers geregistreerd. Daarin ontbreken slachtoffers die niet ingeschreven hebben gestaan in de BRP. Omdat bij hen een uniek persoonsnummer ontbreekt is niet na te gaan is hoe vaak zij in BVH voorkomen. Voor resultaten over revictimisatie binnen twee jaar zijn alleen de slachtoffers meegenomen die zijn geregistreerd in 2010-2018, dit zijn er 2.460. Voor revictimisatie binnen vijf jaar gaat het om de periode 2010-2015: 1.270 slachtoffers. Ten slotte zien de bevindingen over revictimisatie binnen zeven jaar alleen op de 840 slachtoffers die in 2010-2013 zijn geregistreerd.

##### *Analyse*

De populatie van slachtoffers is gekoppeld aan data over de incidenten afkomstig uit BVH, zoals de vorm van uitbuiting en de pleegdata. Van de slachtoffers zijn ook kenmerken bekend. Deze kenmerken zijn bepaald aan de hand van registraties in het Stelsel van Sociaal-statistische Bestanden (SSB) van het CBS. Alle bestanden van het CBS worden versleuteld beschikbaar gesteld. Dit betekent dat de incident-, zaak- en persoonsidentificerende gegevens worden vervangen door kunstmatig aangemaakte betekenisloze identificerende nummers (ook wel pseudoniem). Alle koppelingen zijn gemaakt op basis van deze unieke identificerende nummers.

Van de slachtoffers is vervolgens onderzocht of zij binnen een vast aantal jaar na hun eerste geregistreerde slachtofferschap van mensenhandel – ook wel het peilincident – opnieuw als slachtoffer zijn geregistreerd bij enig delict. Dat kan herhaald slachtofferschap van mensenhandel zijn, maar ook slachtofferschap van bijvoorbeeld een zedendelict, fraude of een beroving. Al die gevallen van revictimisatie zijn aan het databestand toegevoegd en geanalyseerd voor inzicht in de aard en omvang van herhaald slachtofferschap bij slachtoffers van mensenhandel. Zo zijn uitsplitsingen gemaakt naar leeftijdscategorie, geslacht en vorm van uitbuiting van het peilincident. De uitbuitingsvorm is vastgesteld op basis van de feitcode gebruikt in BVH. Onder

niet-seksuele uitbuiting vallen ‘mensenhandel uitbuiting in strafbare activiteiten’, ‘mensenhandel gedwongen orgaanverwijdering’, ‘mensenhandel arbeidsuitbuiting’, en ‘mensenhandel overige vormen van uitbuiting’. Slachtoffers van incidenten met de feitcode ‘F5293 MENSENHANDEL’ zijn behandeld als onbekend. In combinatie met de nationaliteit van het slachtoffer is vervolgens ook vastgesteld om welke vorm van mensenhandel het gaat (binnenlandse seksuele uitbuiting, grensoverschrijdende seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting). De aantallen zijn echter te klein om te rapporteren over revictimisatie uitgesplitst naar vorm van mensenhandel.

In lijn met de publicatierichtlijnen van het CBS zijn alle aantallen in Hoofdstuk 4 afgerond op vijftallen. Door afrondingsverschillen tellen uitgesplitste aantallen daarom niet altijd op tot de getoonde totalen. De analyse heeft plaatsgevonden in SPSS-versie 25 in de remote access omgeving van het CBS. Hierbij is voornamelijk gebruik gemaakt van beschrijvende statistiek met statistische toetsen voor significantie. Vervolgens zijn de bevindingen geïnterpreteerd op basis van eigen kennis en expertise en door navraag bij professionals in de aanpak van mensenhandel.

### B1.4.3 Beperkingen aan de data

#### *Bevindingen waarschijnlijk niet representatief voor alle slachtoffers*

De gegevens in Hoofdstuk 4 bieden geen volledig overzicht van de aard en omvang van herhaald slachtofferschap van slachtoffers van mensenhandel. In eerste instantie beperken de data in dit hoofdstuk zich namelijk tot incidenten en slachtoffers van mensenhandel die in beeld zijn bij de politie. Lang niet alle slachtoffers van mensenhandel komen daar in beeld. Bovendien moest een deel van de onderzoekspopulatie buiten beschouwing worden gelaten, omdat die niet ingeschreven is in de BRP. Er bestaat daarom geen BSN om deze slachtoffers te kunnen koppelen binnen de data van het CBS. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij buitenlandse slachtoffers die geen verblijfsstatus hebben in Nederland. Daarmee is er sprake van een ondervertegenwoordiging van buitenlandse slachtoffers. Ten slotte signaleert de politie vanwege haar opsporingsbevoegdheid voornamelijk criminele en seksuele uitbuiting. Daardoor is ook sprake van een ondervertegenwoordiging van slachtoffers van arbeidsuitbuiting. Die worden namelijk vaker door de Inspectie SZW gesignaleerd. Al met al zijn de gegevens die zijn gebruikt voor dit hoofdstuk waarschijnlijk niet representatief voor alle slachtoffers van mensenhandel.

#### *Klein deel personen in het slachtofferbestand mogelijk geen slachtoffer*

Uit de CBS-databestanden over slachtoffers die geregistreerd zijn bij incidenten van mensenhandel is niet op te maken of aan alle personen ook daadwerkelijk de rol van slachtoffer is toegekend. Het CBS heeft dit op verzoek van de Nationaal Rapporteur in 2020 voor de Dadermonitor mensenhandel 2015-2019 onderzocht op basis van de onderliggende bronbestanden van de politie.<sup>6</sup> Daaruit blijkt dat in bijna alle jaren meer dan 90% van de personen in het slachtofferbestand door de politie in ieder geval is aangemerkt als slachtoffer. De personen die niet zijn aangemerkt als slachtoffer, zijn doorgaans wel degenen die aangifte hebben gedaan. Hoewel in de praktijk de aangever niet altijd zelf slachtoffer hoeft te zijn, is dat wel vaak het geval.

6 Zie B1.3.3 in Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor mensenhandel 2015-2019), p 225-225.

### *Beperkte onderzoeksperiode herhaald slachtofferschap*

In de analyse is het revictimisatie-percentages onderzocht na twee, vijf en zeven jaar. Omdat er niet meer dan tien jaar aan data beschikbaar zijn, kan de revictimisatie niet over een langere periode worden vastgesteld. Hoe langer de onderzoeksperiode is, hoe hoger het percentage van revictimisatie is – tot een punt waar dit afvlakt. Op basis van de gegevens gebruikt voor dit hoofdstuk is dus niet bekend of het percentage slachtoffers dat nogmaals als slachtoffer in beeld komt na een langere periode – bijvoorbeeld tien of vijftien jaar – nog hoger ligt dan de getoonde percentages.

Daarnaast is het mogelijk dat het peilincident van mensenhandel niet daadwerkelijk de eerste keer is dat iemand slachtoffer van mensenhandel is geworden omdat zij al voor 2010 slachtoffer van mensenhandel zijn geweest. In dat geval is het peilincident al een situatie van herhaald slachtofferschap. En hoewel er meerdere feitcodes aan een enkel incident kunnen worden gekoppeld, kan het ook voorkomen dat andere delicten die in het kader van mensenhandel plaatsvinden als losse incidenten zijn geregistreerd. In dat geval lijkt het volgens de registratie te gaan om revictimisatie, maar houdt het andere delict verband met de situatie van mensenhandel. Al met al moet er dus rekening mee worden gehouden dat de bevindingen tot op zekere hoogte te maken kunnen hebben met een registratie-werkelijkheid.

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 bevoegde 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](http://www.nationaalrapporteur.nl)  
@NLRapporteur

december 2021