

## **1.1 Algemeen beeld**

De bestrijding van mensenhandel heeft ook in de afgelopen twee jaren veel aandacht gekregen, zowel in de media als in de politiek. Het verschijnsel mensenhandel is helaas ook nog steeds zeer actueel. De bestrijding van mensenhandel en de zorg voor slachtoffers hebben in de afgelopen jaren een ontwikkeling naar verdere professionalisering laten zien. Er is een Task Force opgericht, politie en Openbaar Ministerie hebben prioriteringen toegepast, er is meer gespecialiseerde hulpverlening gekomen. De politie heeft met het Referentiekader Mensenhandel (2008) een uniforme aanpak van mensenhandel gedefinieerd. Er wordt geïnvesteerd in een programmatische aanpak waarbij samenwerking wordt gezocht met alle instanties die te maken hebben met mensenhandel, teneinde op systematische wijze te handelen bij de bestrijding. Er is in kaart gebracht op welke punten barrières kunnen worden opgeworpen om mensenhandel praktisch te bemoeilijken. Ook in de hulpverlening wordt gezocht naar samenwerking met ketenpartners, voor informatieuitwisseling en doorverwijzing.

De perceptie van mensenhandel als ernstige problematiek is zo mogelijk nog toegenomen. De strafmaat voor mensenhandel is verhoogd. De reden daarvoor was dat mensenhandel een zeer ernstig feit is dat een ernstige inbreuk op de menselijke waardigheid en integriteit vormt, niet zelden gepaard gaat met zware georganiseerde criminaliteit, en zorgt voor een grote en groeiende maatschappelijke verontwaardiging. Met de verhoging van de strafmaat wordt de ernst van het feit beter tot uitdrukking gebracht.

In het verlengde hiervan heeft de regering het voornemen om de extraterritoriale rechtsmacht conform de mogelijkheden die het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel biedt uit te breiden tot onder meer feiten gepleegd tegen Nederlanders in het buitenland, en om de mogelijkheden tot voordeelontneming uit te breiden.

Daarnaast is sprake van een verschuiving in de manier waarop tegen de prostitutiesector wordt aangekeken. Nadat enkele jaren geleden de opvatting leidend was dat prostitutie moet worden gezien als een gewoon beroep, en het bordeelverbod is opgeheven, staat nu meer het besef voorop dat de prostitutiebranche zeer kwetsbaar is voor uitbuiting, en dat ook in de vergunde sector van de prostitutiebranche mensenhandel voorkomt. Met name de zaak Sneep heeft aanzienlijke misstanden blootgelegd. In die context wordt een nieuwe kaderwet voor de regulering van de prostitutiesector voorbereid, waarmee meer sturing en eenvoudigheid in beleid wordt beoogd.

Artikel 273f Sr, de strafbaarstelling van mensenhandel, is al met al tamelijk ingeburgerd bij de professionals die met de bestrijding van mensenhandel in de seksindustrie te maken hebben. De reikwijdte van het artikel is echter nog niet helemaal helder wat betreft de uitbuiting in de

sectoren buiten de seksindustrie. Bij de uitbreiding van de werking van de strafbepaling tot deze sectoren, is er bewust voor gekozen de invulling over te laten aan de rechtspraak. De reikwijdte van de strafbaarstelling is niet alleen van belang voor de opsporing en vervolging van mensenhandelaren, maar ook voor de slachtoffers. Slachtoffers van mensenhandel kunnen aanspraak maken op opvang en hulp, en hebben zekere, met name vreemdelingenrechtelijke, rechten. De onderkenning van slachtofferschap is in de sectoren buiten de seksindustrie nog geen gemeengoed, en de gerelateerde rechten worden in de praktijk veel minder vanzelfsprekend geacht dan in geval van seksuele uitbuiting. Juridisch is de positie van de slachtoffers gelijk, maar in de praktijk leeft bij sommige actoren de perceptie dat uitbuiting in de overige sectoren minder erg is dan in de prostitutie. De ernst van de uitbuiting hangt echter niet zonder meer af van de sector waarin deze zich voordoet. Medio 2009 openbaarde zich een mogelijk geval van overige uitbuiting in een aspergestekerij te Someren. De reacties van de diverse betrokken instanties illustreren dat overige uitbuiting als zodanig niet gemakkelijk wordt “gezien”. Deze zaak wordt uitvoerig besproken in Hoofdstuk 12, Uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie.

Mensenhandel speelt zich in het verborgene af. Ook de slachtoffers treden vaak niet naar voren om hun uitbuiting te melden. Daarom is het bestrijden van mensenhandel in bijzondere mate afhankelijk van het herkennen en oppikken van signalen. Dat betekent dat moet worden geïnvesteerd in een bewustwordingsproces. Het herkennen van signalen die duiden op mogelijk misbruik is cruciaal. Medewerkers van de politie en van de diverse inspecties worden daarin getraind. Maar ook tal van andere beroepsbeoefenaren kunnen te maken krijgen met uitbuitingssituaties. Gezocht moet worden naar manieren om ook deze beroepsgroepen inzicht te geven in de problematiek, en alert te maken op signalen.

Voor het grote publiek geldt dat mensenhandel geen onbekend fenomeen meer is, mede door de eerder genoemde media-aandacht voor het onderwerp. Zaken als Sneep en Koolvis hebben ruime aandacht getrokken. Daarmee is echter nog niet gezegd dat er bij de bevolking ook alertheid bestaat ten aanzien van het onderkennen van mogelijke uitbuitingssituaties. Dat geldt ook voor sommige lokale overheden. In de grote gemeenten wordt een mensenhandelbeleid gevoerd, maar in kleine gemeenten wordt er nog vaak van uitgegaan dat mensenhandel daar geen rol speelt. In de praktijk blijkt dit een misvatting. Mensenhandel komt overal voor. Dit terwijl de opvatting dat mensenhandel als een vorm van moderne slavernij niet van deze tijd is, breed wordt gedeeld. Met een bewustwordingscampagne valt derhalve nog veel te winnen.

Politie en Openbaar Ministerie hebben de bestrijding door opsporing en vervolging in de afgelopen jaren prioriteit gegeven. Er is de beleidslijn ontwikkeld dat in beginsel geen enkele serieuze aanwijzing van mensenhandel onbehandeld blijft liggen. Expertise is opgebouwd op allerlei manieren. Maar ook de wijze waarop de rechter mensenhandelzaken afdoet vormt een onderdeel van een succesvolle aanpak van mensenhandel. Mensenhandel is complex, juridisch en contextueel, terwijl het aantal zaken niet zodanig groot is dat rechters daarmee dagelijks in aanraking komen. Ook de Zittende Magistratuur zal in de komende jaren expertise moeten opbouwen. Dit is ook van belang bij zaken van overige uitbuiting omdat dat

een relatief nieuw rechtsgebied betreft, waarin de jurisprudentie nog niet de tijd heeft gehad om uit te kristalliseren, terwijl de uitvoerenden in de praktijk sterk afhankelijk zijn van de richting die in de jurisprudentie wordt aangegeven. De Hoofdstukken 11 en 12 bevatten informatie over de jurisprudentie van de afgelopen jaren.

Hoewel de noodzaak tot prioritering wordt onderkend op landelijk niveau, bij politie en Openbaar Ministerie en in de grote steden, is er in de praktijk het probleem van de beschikbaarheid van voldoende capaciteit. In eerdere rapportages is hierop ook steeds gewezen. Het blijft van belang om, ook in een periode waarin alle uitgavenniveaus onder druk staan, na te gaan of de geformuleerde beleidsdoeleinden op dit belangrijke terrein met de beschikbare middelen kunnen worden gehaald. Vanzelfsprekend is daarvoor niet alleen capaciteit bepalend. Ook bewustwording, attitude, en training spelen een voorname rol.

## 1.2 Task Force Aanpak Mensenhandel

Het beleid van de Nederlandse overheid ten aanzien van de bestrijding van mensenhandel is vastgelegd in het Nationaal Actieplan Mensenhandel (NAM) van december 2004, nog aangevuld met een addendum van februari 2006 specifiek gericht op de bescherming van minderjarige slachtoffers. De praktische betekenis van het NAM, als samenhangend programma ter bestrijding van mensenhandel, lijkt echter enigszins op de achtergrond geraakt.

Dit hangt samen met de activiteiten van de eerder genoemde Task Force Aanpak Mensenhandel. Deze Task Force heeft ten doel om stagnaties in de bestrijding van mensenhandel te signaleren en op te heffen door het wegnemen van praktische beletsel. Hiertoe heeft de Task Force in juli 2009 een Plan van Aanpak (PvA) gepresenteerd. In dit PvA heeft de Task Force ter uitvoering van haar opdracht op basis van geconstateerde knelpunten een aantal acties geformuleerd, en geconcretiseerd in een tiental maatregelen. In het kader van deze maatregelen worden praktische doelen geformuleerd en door de vertegenwoordigers van de deelnemende organisaties in de Task Force ten uitvoer gebracht, zoals bijvoorbeeld het onderzoeken van mogelijkheden om te komen tot een programmatische aanpak, in zogenoemde proeftuinen. Daarmee levert de Task Force een wezenlijke bijdrage aan de bestrijding van mensenhandel.

De praktische werkzaamheid van het PvA neemt niet weg dat de beleidsuitgangspunten die zijn neergelegd in het NAM nog van kracht zijn. Niet alle elementen daaruit zijn terug te vinden in het PvA. Opvallend is vooral dat in het PvA geen bijzondere aandacht wordt gegeven aan minderjarige slachtoffers, terwijl daaraan wel grote behoefte bestaat.

Gelet op de rol van de Task Force om beleidsuitoefening effectief mogelijk te maken door interventies van betrokken sleutelfiguren, zou voor de hand liggen, zoals ook meermalen aangegeven door de NRM dat daarvan ook de NGO's die de beleidsuitvoering mede vormgeven, deel uitmaken. In dit opzicht is het een vooruitgang dat CoMensha wordt uitgenodigd de bijeenkomsten van de Task Force bij te wonen.

De Task Force heeft het Plan van Aanpak geactualiseerd met de Voortgangsrapportage van september 2009. In dit voortgangsbericht geeft de Task Force een overzicht van de resulta-

ten die medio 2009 waren bereikt ten aanzien van de tien geformuleerde maatregelen, in de vorm van zogenoemde ‘*quick wins*’. In de hiernavolgende hoofdstukken komen deze *quick wins* aan bod bij de bespreking van de desbetreffende onderwerpen.

### 1.3 Aangifte

In veel mensenhandelzaken speelt de aangifte van het slachtoffer een belangrijke rol, als vertrekpunt van een mogelijke strafvervolging, en als feitelijke basis van de opsporing. Slachtoffers moeten om allerlei redenen echter vaak een hoge drempel over om daadwerkelijk aangifte te doen. Dit houdt meestal verband met vrees voor de dader, of juist met gevoelens van verbondenheid met de dader, of met de (schijnbare) uitzichtloosheid van alternatieven voor de uitbuitingssituatie. Het is van groot belang om nader onderzoek naar de aangiftebereidheid in te stellen, en in kaart te brengen welke factoren kunnen bijdragen aan het laagdrempelig maken van het doen van aangifte. In het kader van een verkenning door justitie van de mogelijkheden van het anoniem doen van aangifte is ook gekeken naar mensenhandel. ROOD, de Utrechtse afdeling van jongeren binnen de SP, Pretty Woman en een voormalig slachtoffer van uitbuiting door een loverboy geven een beeldende beschrijving, op basis van hun onderzoek, van de problemen waar slachtoffers van loverboys zoal tegen aanlopen bij het doen van aangifte.<sup>1</sup>

Het komt regelmatig voor dat een aangifte of een belastende verklaring weer wordt ingetrokken. Dit behoeft echter geen gevolgen te hebben voor de strafbaarheid van de verdachte. Mensenhandel is geen klachtdelict: er kan een veroordeling plaatsvinden zonder aangifte of melding door het slachtoffer. Daarnaast speelt een rol dat steeds rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat het slachtoffer de aangifte of verklaring heeft ingetrokken onder bedreiging. Ook zonder aangifte kan een mensenhandelzaak worden opgepakt. Zo kan bijvoorbeeld door middel van taps en observaties bewijs worden vergaard en kunnen de slachtoffers worden gehoord nadat de verdachten zijn opgepakt. De zaak Sneep is hier een goed voorbeeld van.

BNRM ontvangt vanuit hulpverlenings- en belangenbehartigingsorganisaties regelmatig opmerkingen en klachten over zaken van slachtoffers mensenhandel die niet of niet goed worden opgepakt door politie en OM. Het gaat daarbij onder meer om buitenlandse slachtoffers (bijvoorbeeld in vreemdelingenbewaring) die niet in de gelegenheid worden gesteld aangifte te doen, geen bedenktijd of B9 krijgen aangeboden of wier zaken volgens hen ten onrechte worden geseponneerd of op de plank belanden.

Tegelijkertijd geven politie en OM aan dat zij veel capaciteit kwijt zijn aan ‘kansloze B9-aanvragen’. Zij doelen op het fenomeen dat buitenlanders die Nederland moeten verlaten c.q. geen uitzicht hebben op een verblijfsstatus – soms juist in het laatste stadium – te kennen geven slachtoffer van mensenhandel te zijn of worden als zodanig herkend door bijvoorbeeld

<sup>1</sup> ROOD Utrecht, juni 2009. Slachtoffers van Loverboys, Een onderzoek naar ervaringen met politie en justitie van het proces van aangifte tot de veroordeling, zie ook onder §4.2.3.

advocaten of hulpverleners. Er wordt aangifte van mensenhandel gedaan en de aangever krijgt een B9-verblijfsvergunning van de IND. Maar de aangiftes bevatten weinig tot geen opsporingsindicaties en/of er is sprake van oude feiten die nog maar moeilijk onderzoekbaar of verifieerbaar zijn. Deze zaken kunnen daardoor zelden succesvol worden afgesloten. Wel kosten deze zaken (soms veel) capaciteit, omdat ze – conform de Aanwijzing mensenhandel – moeten worden onderzocht. BNRM onderkent dit probleem. Een directe oplossing voor dit probleem is echter nog niet voorhanden.

Ook wanneer aangiften wel voldoende opsporingsindicaties bevatten, worden de desbetreffende zaken niet in alle gevallen behandeld. BNRM heeft onderzoek gedaan naar deze zogenoemde plankzaken. Oorzaken zijn een discrepantie tussen enerzijds de prioriteit voor de opsporing van mensenhandel en anderzijds de daarvoor werkelijk beschikbare capaciteit, en het weglekken van een deel van de capaciteit naar zaken zonder veel indicaties, zoals in een deel van de B9-gevallen. In Hoofdstuk 8, Opsporing zijn de resultaten van het onderzoek weergegeven.

BNRM heeft ook onderzoek ingesteld naar de beklagprocedure bij het gerechtshof tegen het seponeren van een mensenhandelzaak op grond van art. 12 Wetboek van Strafvordering. In 43 van de 44 onderzochte zaken heeft het hof het beklag ongegrond verklaard, veelal wegens een gebrek aan opsporingsindicaties ondanks uitvoerig onderzoek van de politie. In Hoofdstuk 5, B9 en voortgezet verblijf (B16/7) worden de resultaten weergegeven.

#### **1.4 Schadevergoeding**

In NRM5 zijn de mogelijkheden beschreven die een slachtoffer in beginsel ter beschikking staan om de geleden schade te verhalen. In deze rapportage wordt aandacht besteed aan de vraag of de schadevergoedingsmaatregel die de rechter desgevraagd of ambtshalve bij het strafvonnis kan opleggen in de praktijk effectief is. Ook is gekeken naar de praktische betekenis van een beroep op het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Uit het jurisprudentieonderzoek van BNRM blijkt dat de vorderingen tot schadevergoeding van slachtoffers door de rechter, met name als het materiële schade betreft, vaak als niet eenvoudig niet-ontvankelijk worden verklaard. Wanneer de vordering wel (deels) wordt toegewezen en een schadevergoedingsmaatregel wordt opgelegd, int het Centraal Justitiële Incasso Bureau (CJIB) het toegekende bedrag voor het slachtoffer. Uit paragraaf 4.3. van Hoofdstuk 4, Slachtoffers en hulpverlening aan slachtoffers blijkt dat deze procedure geen garantie biedt voor (snelle) afhandeling noch voor een uiteindelijk positief resultaat. Een beroep op het Schadefonds biedt nog de beste kans. De uitkeringen van dit fonds kunnen echter geen betrekking hebben op gederfde inkomsten.

Dat het ook anders kan blijkt uit de hieronder door Van Delden beschreven situatie in de Verenigde Staten:

*Restitutie in de Verenigde Staten*<sup>2</sup>

In de VS bestaan verschillende wijzen waarop restitutie, oftewel de maatregel van schadevergoeding, binnen de strafoplegging in federale zaken moet worden gehanteerd. Bij sommige delicten heeft restitutie een discretionair (*discretionary*) en dus vrijblijvend karakter. Bij de meeste andere – de zogeheten Titel 18 misdrijven, waaronder diverse mensenhandelbepalingen<sup>3</sup> – heeft restitutie evenwel een verplichtend (*mandatory*) karakter. De wetgever heeft bij dit laatste type restitutie het oog gehad op een ambtshalve door het gerecht op te leggen volledige schadeloosstelling van het slachtoffer. Medische kosten – waaronder psychologische en psychiatrische schade en fysiotherapie – verloren inkomsten, advocatenkosten, tijdelijke verblijfskosten, kinderopvang, en alle andere kosten die als een direct (*proximate*) gevolg kunnen worden beschouwd van het strafbare feit, dienen in zijn geheel te worden vergoed door de veroordeelde(n).<sup>4</sup> Alle schade die als direct gevolg kan worden gezien van het strafbare feit is dus volledig voor schadevergoeding vatbaar. Bijkomend voordeel van de verplichte restitutie is dat deze automatisch als een op zichzelf staande maatregel wordt betrokken bij de op te leggen bijzondere voorwaarden binnen een voorwaardelijke invrijheidsstelling, waarbij deze als presiemiddel kan fungeren om supervisie te houden op een veroordeelde.<sup>5</sup>

Vergeleken met de Nederlandse situatie verschilt de Amerikaanse invalshoek aanmerkelijk wat betreft vrijblijvendheid rondom het verhalen van de schade voor het slachtoffer. Waar het Nederlandse OM in de Aanwijzing mensenhandel<sup>6</sup> geen verplichtingen aangaat voor of rangorde stelt aan manieren van financieel rechtsherstel, is het verhalen van de schade voor het slachtoffer in de VS wettelijk verplicht. De Amerikaanse aanklager treedt tevens aanmerkelijk proactief op, gelet op de uitvoering van het verhalen van de schade voor de slachtoffers. Hoewel het onderhavige onderzoek naar restitutie in Amerika zich richtte op overige uitbuitingzaken, werden in diverse zaken huizen en kantoren in beslag genomen met het oog op verbeurdverklaring.<sup>7</sup> In Nederland heeft de wetgever dit ook mogelijk gemaakt op grond van conservatoir beslag (artikel 94a Sv), maar hier wordt in de praktijk nauwelijks gebruik van gemaakt bij mensenhandelzaken.<sup>NRM5</sup>

Zowel internationaal als ook in Nederland is er aandacht voor de positie van het slachtoffer. Zo heeft Nederland naar aanleiding van het EU Kaderbesluit slachtofferzorg (2001)<sup>8</sup> een aantal verplichtingen omgezet in het wetsvoorstel ‘Wet versterking positie slachtoffer in het strafproces’.<sup>NRM5</sup> Hierin wordt onder andere ingegaan op de rechten van slachtoffers op schadevergoeding en wordt voorzien in een voorschotregeling.<sup>9</sup> Het ligt voor de hand dat de

2 Van Delden, 2009.

3 Zie §12.6.3.

4 USC Titel 18 par. 2237, 2248, 2259(b)(3), 2264.

5 Zie USC Titel 18 par. §3563(a).

6 *Stb.* 2008, 253.

7 *USA v. A.D. Kaufman and L.J. Kaufman*, no. 04-40141-01,02, US District Court for the District of Kansas, U.S. Dist. Lexis 39107. In deze zaak zijn zelfs vier panden van de verdachten in beslag genomen; *USA v. Jefferson N. Calimlin, Elnora Calimlin, Jefferson M. Calimlin*, USDS Wisconsin, no. 04-CR-248; *USA v. Varsha Mahender Sabhnani and Mahender Murlidhar Sabhnani*, USDC for the Eastern District of New York, no. 07-cr-429 (ADS) (WDW), Lexis 55108.

8 EU Kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure, Kaderbesluit van 15 maart 2001, *PbEG* 2001, L 082, pp. 1-4.

9 Het wetsvoorstel omvat het recht op informatie over de strafrechtelijke procedure (met inbegrip van de afloop) tegen de verdachte, recht op correcte bejegening, recht op informatie over de mogelijkheden van schadevergoeding in het kader van het strafproces, recht op kennisneming van processtukken en het recht

regeling ook van toepassing wordt op mensenhandel, dat immers ook veelal een (ernstige) inbreuk op de lichamelijke integriteit inhoudt.<sup>10</sup>

Uit het rapport *Compensation for Trafficked and Exploited Persons in the OSCE Region* van de OVSE (2008) blijkt dat het probleem voor slachtoffers om schadevergoeding te krijgen ook in andere landen speelt.<sup>11</sup> Er zijn strafrechtelijke, civielrechtelijke en arbeidsrechtelijke procedures en in sommige landen ook schadefondsen (zoals in Nederland) maar desondanks is het voor slachtoffers moeilijk om hun schade vergoed te krijgen, hetzij van de dader zelf hetzij van de Staat.

In dit verband bevelen de OVSE, UNHCR en de Raad van Europa aan om opbrengsten uit misdrijven (*'criminal assets'*) te gebruiken om slachtoffers te compenseren of fondsen op te richten om slachtoffers te helpen en te rehabiliteren.<sup>12</sup>

## 1.5 De loverboymethode

Er worden in Nederland veel minderjarige slachtoffers gemaakt door mensenhandelaren die worden aangeduid met de term loverboy. Meestal wordt hiermee bedoeld op de werkwijze van een veelal jonge mensenhandelaar die met verleidingstechnieken kwetsbare jonge meisjes zodanig aan zich bindt dat hij ze in de prostitutie voor hem aan het werk kan zetten. De minister van Justitie heeft in dit verband de term “pooierboy” geïntroduceerd, om geen misverstand te laten bestaan over het karakter van deze vorm van mensenhandel. Het vervangen van de term lost op zichzelf echter niet het probleem op dat deze gemakkelijk aanleiding kan zijn tot misverstanden, omdat de inhoud ervan niet eenduidig is. Dit hangt samen met het feit dat de werkwijzen van mensenhandelaren voortdurend veranderen. De loverboymethode is daarvan een voorbeeld. Het gaat bijvoorbeeld niet alleen meer om jonge jongens, noch uitsluitend om kwetsbare jonge Nederlandse meisjes, noch slechts om verleidingstechnieken, en ook niet alleen om uitbuiting in de seksindustrie. Daarmee is de term loverboy (of pooierboy) niet meer in alle gevallen onderscheidend. De term is echter wel ingeburgerd, en wordt in de praktijk niet misverstaan. In dit opzicht is het woord “pooierboy” in feite minder duidelijk.

---

op het toevoegen van stukken aan het procesdossier, recht op bijstand van een raadsman en recht op een tolk, spreekrecht op de terechtzitting, rechten van nabestaanden, en een voorschotregeling: Wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en de Wet Schadefonds geweldsmisdrijven ter versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces, gewijzigd voorstel van wet, *Kamerstukken II 2007/08*, 30 143, A, p.7.

10 Zie ook §2.6.

11 OSCE-ODIHR, mei 2008.

12 OSCE-ODIHR, mei 2008, p. 42. Het VN-Verdrag inzake de bestrijding van georganiseerde misdaad bepaalt overigens dat lidstaten – voor zover dit op grond van nationaal recht mogelijk is – primair moeten overwegen om bijvoorbeeld in beslag genomen opbrengsten van misdrijven terug te geven aan de verzoekende staat zodat deze de slachtoffers van misdrijven kan compenseren, zie art. 14 lid 2 VN-Verdrag inzake de bestrijding van georganiseerde misdaad.

## 1.6 Dataverzameling

Voor de uitvoering van het beleid ter bestrijding van mensenhandel is een goede vastlegging van gegevens onontbeerlijk. De landelijke registratie van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel is opgedragen aan CoMensha. Verder wordt informatie met betrekking tot strafzaken geregistreerd in OM-data, en houdt de IND vreemdelingenrechtelijke aspecten bij. Al deze door verschillende organisaties uitgevoerde registraties hebben beperkingen waarop in de Hoofdstukken 4, 5 en 10 nader zal worden ingegaan.

Het ontwikkelen van een goede Nederlandse standaard voor de registratie van gegevens over mensenhandel, inclusief een eenduidige definitie van slachtofferschap, is ook van belang in internationaal perspectief. Internationaal bestaat veel aandacht voor het genereren van cijfermatige kennis over mensenhandel. Verschillende recente initiatieven zijn gericht op verbetering van dataverzameling op mensenhandelgebied, zoals het door de Europese Commissie gefinancierde gezamenlijke project van de Oostenrijkse overheid, IOM en diverse projectpartners, dat resulteerde in richtlijnen voor dataverzameling op mensenhandelgebied. Ook ICMPD, een van de projectpartners van het bovengenoemde project, is al enige jaren actief in het opzetten van mensenhandeldatabases in verschillende Europese landen. Bruikbaarheid en nut voor de landen in kwestie is een belangrijk uitgangspunt binnen het werk van ICMPD. In Hoofdstuk 3, Internationale ontwikkelingen worden deze initiatieven nader beschreven. Hierbij speelt overigens wel de vraag mee hoe groot de rol van cijfermatige informatie kan zijn. Cijferoverzichten kunnen wel aangeven waarop de inspanningen zich dienen te richten en een indicatie geven van de benodigde capaciteit, maar voor het formuleren van oplossingen in de preventieve en repressieve sfeer is ook kwalitatieve informatie nodig. Ook van het streven naar internationale harmonisatie van dataverzameling kan niet alle heil worden verwacht. Omdat mensenhandel weliswaar vaak internationaal georganiseerd is, maar zich manifesteert in specifieke lokale context, is op landsituaties toegepaste informatie minstens zo belangrijk. De inspanningen om tot een omvattend systeem van dataverzameling te komen moeten derhalve wel in verhouding staan tot het daarvan te verwachten resultaat. Het is hoe dan ook van belang de internationale ontwikkelingen op het gebied van (slachtoffer)registratie goed te volgen.

## 1.7 Systematic review

Methodologische beperkingen, ontbrekende data,<sup>13</sup> verschil van mening over definities, gebrek aan overeenstemming over de vraag of er verschil is tussen gedwongen en vrijwillige prostitutie<sup>14</sup> en tegenstrijdige onderzoeksresultaten kenmerken en bemoeilijken het onderzoek op mensenhandelgebied<sup>15</sup>.

---

13 Chawla et al., 2009

14 GAO, 2007

15 Zie ook Cwikel & Hoban, 2005; GAO, 2006; Tyldum & Brunovskis, 2005; World Congress against CSEC, 2001

Hoewel er allerlei initiatieven ontwikkeld zijn om mensenhandel tegen te gaan en de slachtoffers ervan te steunen en hoewel er veel geschreven is over deze initiatieven is er maar heel weinig bekend over de implicaties ervan. In feite weten we niet *'what works'*. Dit komt omdat de meeste publicaties vooral descriptief van aard zijn, gebaseerd op kwalitatief onderzoek. Het meeste onderzoek gebruikt sleutelfiguren als informatiebron<sup>16</sup> en slechts zeer weinig interventies worden vergezeld door evaluatieonderzoek. Zeker onafhankelijk onderzoek, dat wil zeggen niet verricht door degenen die de interventie ontwierpen of uitvoerden, is schaars<sup>17</sup> en *random sampling* komt heel weinig voor.<sup>18</sup> Vaak ook gaat het om onderzoek met zeer kleine onderzoeksgroepen en is van triangulatie geen sprake.

Goede evaluaties van anti-mensenhandelinterventies zijn echter schaars<sup>19</sup> terwijl de ernst van het delict en de impact ervan op de slachtoffers maken dat het van groot belang is om meer inzicht te krijgen in de werking en effecten van anti-mensenhandel strategieën en interventies. Ook al omdat we weten dat ze *'collateral damage'* kunnen veroorzaken,<sup>20</sup> bijvoorbeeld door beperkingen te stellen aan de mogelijkheden van jonge vrouwen om te migreren of zelfs om te reizen.

Om in dit opzicht wat vooruitgang te boeken nam BNRM, samen met de Universiteit van Amsterdam en het NSCR, het initiatief voor een zogenaamde *systematic review* oftewel een systematisch literatuuroverzicht van onderzoek naar strategieën en interventies op het terrein van mensenhandel.<sup>21</sup> De *review*, waarvoor op het moment van schrijven van deze rapportage een gedetailleerd onderzoeksplan (protocol) ter beoordeling ligt bij de Campbell Collaboration,<sup>22</sup> beperkt zich om verschillende redenen tot grensoverschrijdende mensenhandel met het oogmerk van uitbuiting in de seksindustrie.<sup>23</sup> Het doel van de *review* is tweeledig, namelijk informatie genereren over:

- de effecten van anti-mensenhandelinterventies en
- de sterke en zwakke punten van het onderzoek op dit onderzoeksgebied.

## 1.8 De Nederlandse Antillen en Aruba

De taken en bevoegdheden van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM) beperken zich tot Nederland. De Nederlandse Antillen en Aruba, die onderdeel uitmaken van het Koninkrijk der Nederlanden, vallen buiten het onderzoeksterrein van de NRM. Om deze reden is in eerdere rapportages van de NRM niet ingegaan op de situatie met betrekking

16 Gozdziaik & Bump, 2008

17 Chase & Statham, 2005; Laczko, 2005

18 Gozdziaik & Bump, 2008

19 GAO, 2007

20 Boermans, 2009; Dottridge, 2007b; Limanowska, 2003

21 Inmiddels is ook het WODC betrokken bij de *review*.

22 Een internationaal onderzoeksnetwerk dat *systematic reviews* van sociale interventies produceert en verspreidt teneinde te bevorderen dat besluitvorming goed geïnformeerd gebeurt (zie [www.campbellcollaboration.org](http://www.campbellcollaboration.org)).

23 Zie voor een nadere toelichting op en verantwoording van het onderzoek het protocol dat op bovengenoemde site te vinden is.

tot mensenhandel in de eilandstaten van het Koninkrijk. In het licht van de voorgenomen staatkundige hervormingen wordt ook aan de mensenhandelsituatie op deze eilandstaten kort aandacht besteed.

Op de Nederlandse Antillen en Aruba worden reeds stappen ondernomen om mensenhandel aan te pakken. Zo vond in juni 2008 op Aruba een miniconferentie plaats over mensenhandel, mensensmokkel en illegale immigratie op Aruba, de Nederlandse Antillen en in Nederland. Tijdens deze conferentie noemden de ministers van Justitie van de drie landen de aanpak van mensenhandel, mensensmokkel en illegale immigratie een prioriteit binnen alle landen van het Koninkrijk. In de slotconclusies van de conferentie werd voorts onder meer het belang van een goede samenwerking benadrukt, alsmede het belang van ketensamenwerking, expertiseopbouw, training van mensen die met slachtoffers in aanraking komen en voorlichting. Op 28 januari 2009 werd een *Memorandum of Understanding* (MoU) mensenhandel, mensensmokkel en illegale immigratie van Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba getekend door de ministers van Justitie van de drie landen. In deze MoU is onder meer vastgelegd dat de samenwerking tussen de drie landen zal worden geïntensiveerd<sup>24</sup> en dat aan de bestrijding van mensenhandel prioriteit zal worden gegeven. Ook is overeengekomen dat de bepalingen in het VN Palermo Protocol (2000) en het Verdrag van de Raad van Europa (2005) inzake de bestrijding van mensenhandel zo spoedig mogelijk in de wet- en regelgeving van de landen worden geïmplementeerd. Daarnaast zijn in de MoU afspraken over controle, opsporing en vervolging opgenomen, en is invulling gegeven aan preventie en bescherming van slachtoffers.

Op Aruba is strafwetgeving op het gebied van mensenhandel inmiddels gereed; de wetgeving komt grotendeels overeen met de Nederlandse wetgeving. Voor zover bij BNRM bekend zijn op Aruba tot op heden geen verdachten vervolgd terzake mensenhandel. Wel zijn vier vooronderzoeken naar mensenhandel uitgevoerd<sup>25</sup> echter, deze hebben niet geresulteerd in vervolging voor mensenhandel.<sup>26</sup> Op de Nederlandse Antillen bestaat nog geen strafwetgeving terzake mensenhandel, wel ligt een wetsvoorstel bij de Raad van Advies. In de praktijk worden gevallen van mensenhandel wel aangepakt via andere strafbepalingen zoals het gebruik van valse documenten en mensensmokkel.

Het Amerikaanse TIP-rapport 2009 kent aan de Nederlandse Antillen een *Tier 2 (Watch List)* toe. De voornaamste kritiek uit het TIP-rapport heeft betrekking op gebrek aan wetgeving terzake mensenhandel op de Nederlandse Antillen. Het gebrek aan wetgeving op dit punt staat een succesvolle vervolging van mensenhandelaren in de weg, aldus het rapport. Kritiek in het TIP-rapport heeft voorts betrekking op slachtofferbescherming, die voornamelijk ad hoc bescherming zou betreffen. Op het gebied van preventie werden weliswaar verschillende maatregelen genomen, maar geen actie werd ondernomen om de vraag naar prostitutie

24 Onder meer is opgenomen dat Nederland assistentie verleent in de vorm van expertiseoverdracht.

25 Drie onderzoeken hadden betrekking op uitbuiting in de arbeids sfeer, één onderzoek betrof seksuele uitbuiting.

26 Gesprek Nationaal Rapporteur Mensenhandel met de landcoördinatoren van Aruba en de Nederlandse Antillen, 8 juli 2009.

te verminderen, aldus het TIP-rapport. De aanbevelingen in het TIP-rapport hebben onder meer betrekking op het implementeren van mensenhandelwetgeving, het formaliseren van procedures die zien op pro actieve identificatie van slachtoffers, en voorlichting aan prostituanten en voordeeltrekkers van economische uitbuiting. Hoewel in het TIP-rapport kritiek wordt geuit op de Nederlandse Antillen, wordt ook aangegeven dat de Nederlandse Antillen belangrijke stappen zetten om volledig in overeenstemming te komen met minimum standaarden ter bestrijding van mensenhandel.

Zoals uit bovenstaande blijkt zijn verschillende stappen gezet in de preventie en bestrijding van mensenhandel op Aruba en de Nederlandse Antillen. Tevens is duidelijk dat wetgeving en beleid nog in ontwikkeling zijn en dat de aanpak van mensenhandel dus (nog) niet optimaal is. Dit heeft voor een deel te maken met gebrek aan capaciteit en middelen. Hoewel de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, zoals gezegd, tot op heden geen bemoeienis met Aruba en de Nederlandse Antillen heeft gehad, zal dit veranderen op het moment dat de van de Nederlandse Antillen deel uitmakende BES-eilanden bijzondere gemeenten van Nederland worden. De eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba vormen dan immers gemeenten binnen Nederland en vallen derhalve binnen de taken en bevoegdheden van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel. Hoewel Curaçao en Sint Maarten landen worden binnen het Koninkrijk, en Aruba zijn status aparte behoudt, is er wel samenwerking tussen de landen en Nederland, onder meer tot uitdrukking komend in het MoU.

## 1.9 Rapporteurs in de EU-lidstaten

De Haagse Verklaring uit 1997 beveelt alle landen van de EU aan een nationaal rapporteur mensenhandel aan te stellen. Tot op heden hebben, naast Nederland, enkele andere landen een instituut dat enigszins vergelijkbaar is met het instituut nationaal rapporteur mensenhandel zoals dat in de Haagse Verklaring werd aanbevolen. De onafhankelijke positie van de NRM is internationaal gezien zo goed als uniek. In andere landen is de nationaal rapporteur, of een vergelijkbaar mechanisme, veelal ingebed binnen een organisatie van de overheid, zoals een ministerie of de politie. Vanuit diverse andere landen wordt wel aangegeven dat er belangstelling bestaat voor de aanstelling van een dergelijke functionaris, of dat men de aanstelling van een nationaal rapporteur overweegt, ook buiten de EU.<sup>27</sup>

Ook het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (2005) roept staten op te overwegen een nationaal rapporteur aan te stellen – of een ander mechanisme – om maatregelen ter bestrijding van mensenhandel en de implementatie van natio-

<sup>27</sup> Volgens het OVSE-jaarverslag 2008 gaf 38,8% van de OVSE-lidstaten en partnerlanden desgevraagd aan dat zij een nationaal rapporteur of vergelijkbaar mechanisme kennen – in totaal 26 – 23,9% van de staten rapporteerden dat dit in hun land niet het geval is, *Efforts to Combat Trafficking in Human Beings in the OSCE Area: Co-ordination and Reporting Mechanisms, 2008 Annual Report of the OSCE Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings presented at the Permanent Council Meeting*, 13 November 2008. Meer hierover in Hoofdstuk 3, §3.6.1.

nale wettelijke vereisten te monitoren.<sup>28</sup> In de toelichting bij de verdragstekst wordt als voorbeeld het onafhankelijke instituut NRM in Nederland genoemd.

Vanaf de oprichting in april 2000 heeft de NRM zich ingezet om de benoeming van rapporteurs mensenhandel in andere EU-landen, maar ook daarbuiten, te stimuleren<sup>NRM1</sup>. Dit om de in Nederland verzamelde informatie gemakkelijker in een breder perspectief te kunnen plaatsen en te kunnen bezien, vergelijkingen te kunnen maken en eventuele verschuivingen over de grenzen, ten gevolge van het gevoerde beleid, beter te kunnen signaleren. Het is dan ook positief dat de Raad van de Europese Unie in juni 2009 raadsconclusies aannam over de oprichting van een informeel EU-netwerk van nationale rapporteurs mensenhandel of vergelijkbare mechanismen. In dit document worden alle lidstaten uitgenodigd deel te nemen aan een informeel en flexibel netwerk om het begrip van het fenomeen mensenhandel te vergroten en met het doel om de EU en de lidstaten te voorzien van objectieve, betrouwbare en vergelijkbare – actuele – strategische informatie op het terrein van mensenhandel.<sup>29</sup> Van belang is dat in deze conclusies (wederom) iedere lidstaat wordt uitgenodigd een nationale rapporteur of vergelijkbaar mechanisme aan te wijzen. De EU geeft aan dat het nuttig zou zijn voor iedere staat een specifiek coördinatie- en rapportagemechanisme te hebben, en onderschrijft de aanbevelingen van het OVSE-rapport dat nationaal rapporteurs of vergelijkbare mechanismen staten behulpzaam zouden moeten zijn om kwantitatieve en kwalitatieve gegevens te verzamelen, te analyseren, en daarover te rapporteren om de maatregelen tegen mensenhandel te verbeteren.<sup>30</sup> Onder Zweeds EU-voorzitterschap is met het ontwikkelen van een netwerk van nationaal rapporteurs en vergelijkbare mechanismen inmiddels een begin gemaakt, met bijeenkomsten in Stockholm<sup>31</sup> en Wenen.<sup>32</sup> Ook in Brussel is een soortgelijke bijeenkomst geweest.<sup>33</sup> Hoe het netwerk zich in de toekomst verder zal ontwikkelen staat nog niet vast.

## 1.10 De inhoud van deze rapportage

In deze rapportage wordt cijfermateriaal gepresenteerd tot en met het jaar 2008, met de nadruk op cijfers over 2007 en 2008, dit in aansluiting op de Zesde rapportage die cijfers bevatte tot en met 2006. In enkele gevallen zijn er echter geen gegevens over 2008 beschikbaar. Gegevens uit OM-data hebben om praktische redenen geen betrekking op 2008. Wel kan

28 Art. 29 lid 4 Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (2005), *Trb.* 2006, 99.

29 Council conclusions on establishing an informal EU Network of National Rapporteurs or Equivalent Mechanisms on Trafficking in Human Beings, 2946th meeting, Luxemburg, 4 juni 2009.

30 Statement by the European Union at the 739<sup>th</sup> Meeting of the OSCE Permanent Council – In response to the report by the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, PC.DEL/972/08, 13 november 2008. Turkije, Kroatië en de voormalige Yugoslav Republic of Macedonië, Albanië, Bosnië en Herzegovina, Montenegro en Servië, IJsland, Lichtenstein, Oekraïne, Moldavië en Armenië scharen zich achter deze verklaring.

31 28 mei 2009.

32 10 september 2009.

33 18 juni 2009.

vanaf dit jaar ook worden beschikt over cijfermateriaal met betrekking tot schadevergoeding (CJIB) en hoger beroep (OBJD).

De rapportage is een aanvulling op hetgeen in eerdere rapportages aan de orde is geweest. In beginsel is informatie tot 1 juli 2009 meegenomen. Van sommige onderwerpen is ook informatie van latere datum verwerkt, wanneer dit het geval is, staat dit vermeld. Er wordt aandacht besteed aan slachtoffers, de hulpverlening aan de slachtoffers, de bestuurlijke aanpak, de opsporing en vervolging van mensenhandelaren, het relevante wettelijke kader, en internationale ontwikkelingen. Ook komt in deze rapportage een aantal meer specifieke onderwerpen aan de orde. In aparte hoofdstukken worden de zogenoemde overige uitbuiting, het *non punishment*-beginsel, de mensenhandel met het oog op orgaanverwijdering en de B9-regeling en het voortgezet verblijf op grond van B16/7 van de vreemdelingencirculaire behandeld. Daarnaast worden de resultaten gepresenteerd van het onderzoek van BNRM naar de jurisprudentie van de afgelopen jaren met betrekking tot mensenhandel.

Aan het eind van elk hoofdstuk is een paragraaf opgenomen met de belangrijkste conclusies uit de informatie die in het betreffende hoofdstuk wordt weergegeven. Het laatste hoofdstuk bevat, zoals ook in eerdere rapportages, een aantal aanbevelingen.

In Hoofdstuk 2, Wet- en regelgeving worden ontwikkelingen in de Nederlandse regelgeving besproken die van belang zijn voor de aanpak van mensenhandel. Naast artikel 273f Sr komen ook het al genoemde voorstel voor een nieuwe wet regulering prostitutie (werktitel: Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche, Wrp) en de Wet politiegegevens die op 1 januari 2008 in werking is getreden, aan de orde. Voorts wordt aangegeven welke wijzigingen in andere wetten relevant zijn voor de aanpak van mensenhandel, zoals de Huisvestingswet. Ook wordt aandacht besteed aan ophanden zijnde wet- en regelgeving, waaronder het (concept) wetsvoorstel inlenersaansprakelijkheid en het wetsvoorstel verruiming mogelijkheden tot voordeelontneming.

In Hoofdstuk 3, Internationale ontwikkelingen wordt ingegaan op de relevante ontwikkelingen binnen de VN, de EU, de Raad van Europa en de OVSE. Dit betreft onder meer bevindingen van internationale (VN) mechanismen die toezicht houden op de naleving van mensenrechten, de implementatie van het EU-Actieplan tegen mensenhandel, de oproep aan landen om een nationaal rapporteur of vergelijkbaar mechanisme in te stellen, en de op 20 juli 2009 in werking getreden EU-Richtlijn sancties werkgevers voor illegale tewerkstelling. Daarnaast wordt aandacht gevraagd voor het risico dat bepalingen ten aanzien van hulp aan en bescherming van slachtoffers, in het voorstel van de Europese Commissie voor een nieuw kaderbesluit mensenhandel, leiden tot beperkingen ten opzichte van hetgeen in het Verdrag van de Raad van Europa (2005) is bereikt.

De positie van slachtoffers van mensenhandel, en de mogelijkheden van opvang en hulp die hen ten dienste staan, worden besproken in Hoofdstuk 4, Slachtoffers en hulpverlening aan slachtoffers. In dit hoofdstuk worden de cijfers van CoMensha over slachtoffers gepresenteerd, en worden enkele specifieke groepen slachtoffers beschreven. Voorts wordt aandacht

gevraagd voor de wenselijkheid om op korte termijn te komen tot opvang en hulp die beter is toegespitst op de specifieke omstandigheden en noden van slachtoffers van mensenhandel, en met name ook van minderjarigen. Ten slotte komen belangrijke nieuwe initiatieven in de opvang en de zorg aan bod.

Hoofdstuk 5, B9 en voortgezet verblijf (B16/7) bevat onder meer informatie over de gewijzigde regelingen in de hoofdstukken B9 en B16/7 in de vreemdelingencirculaire. Er wordt aandacht besteed aan de problemen die in de praktijk worden ondervonden met de toepassing van de B9-regeling. BNRM heeft een expertmeeting georganiseerd over aangiften met onvoldoende opsporingsindicaties die, gelet op het beleid elke aangifte op te nemen en in te zenden, veel vergen van de capaciteit van politie en justitie. Deze kwestie wordt ook wel aangeduid als “misbruik B9?”. De uitkomsten van deze expertmeeting worden in dit hoofdstuk weergegeven. BNRM heeft voorts een onderzoek ingesteld naar het gebruik door slachtoffers van mensenhandel van de beklagmogelijkheid ex artikel 12 Wetboek van Strafvordering tegen de beslissing tot niet verdere vervolging. Er is gekeken naar 44 beklagzaken die door het hof zijn beoordeeld. Ook is onderzoek ingesteld naar de problemen die zich voordoen bij het voortgezet verblijf (B16/7 vreemdelingencirculaire). De resultaten van deze beide onderzoeken zijn eveneens opgenomen in Hoofdstuk 5.

Het zogenoemde *non punishment*-beginsel komt aan de orde in Hoofdstuk 6, Slachtoffers als daders en het *non punishment*-beginsel. Het *non punishment*-beginsel kan de werking hebben van een strafuitsluitingsgrond. De NRM vraagt er in dit hoofdstuk aandacht voor dat identificatie van slachtoffers van mensenhandel die in eerste instantie verdachte zijn van een (in de mensenhandelsituatie gepleegd) strafbaar feit, bijzonder lastig kan zijn. Ook op dit punt is bewustzijn van de problematiek cruciaal. Daarnaast wordt in het hoofdstuk ingezoomd op mogelijke vreemdelingenrechtelijke consequenties voor buitenlandse slachtoffers die tevens dader zijn en wordt over de grens gekeken naar hoe andere landen met de problematiek omgaan.

In Hoofdstuk 7, Bestuurlijke en integrale aanpak mensenhandel, wordt allereerst een beeld gegeven van allerlei nieuwe vormen van prostitutie en seksgerelateerde bedrijvigheid. Er wordt gewaarschuwd voor het effect dat wanneer maatregelen worden getroffen tegen uitbuiting binnen een bepaalde sector, of op een bepaalde locatie, de handel zich vaak snel verplaatst: het zogenoemde waterbed-effect. Dit effect wordt nog versterkt doordat gemeenten hun eigen beleid kunnen vormen, hetgeen leidt tot grote lokale verschillen waarvan de handel gebruik kan maken. Daar komt bij dat in veel gemeenten de taakverdeling tussen gemeente en politie op het punt van toezicht en handhaving niet duidelijk zijn afgebakend. Per gemeente kunnen de bevoegdheden voor het toezicht verschillen; soms zijn helemaal geen bevoegdheden toegekend. Ook dit bevordert calculerend gedrag van mensenhandelaren.

De opsporing komt aan bod in Hoofdstuk 8 Opsporing. In dit hoofdstuk wordt er nogmaals op gewezen hoe moeilijk het vaak is om slachtoffers van mensenhandel te identificeren, zodat het alleen daarom al zaak is alle kenbare signalen op te vangen. Voorts komt in dit hoofd-

stuk het al genoemde Referentiekader mensenhandel (2008) van de Landelijke Expertgroep Mensenhandel (LEM) van de politie aan de orde. Dit kader bevat goed bruikbare richtlijnen voor de invulling van de aanpak van mensenhandel door de politie. Wel is het zaak dat de korpsen eraan kunnen worden gehouden deze richtlijnen in de praktijk te brengen.

Aangegeven wordt dat de politie in de praktijk er niet altijd voor kiest capaciteit in te zetten voor de opsporing van mensenhandel, dat het werken met gespecialiseerde teams vruchten afwerpt, en dat het de moeite waard is beletselen voor informatie-uitwisseling weg te nemen. In dit verband is het goed dat de zorg over het functioneren van het Expertisecentrum mensenhandel en mensensmokkel (EMM) binnen de Task Force wordt opgepakt.

In Hoofdstuk 9, Verdachten en daders worden onder meer cijfers over deze groepen gepresenteerd. Voorts wordt aandacht besteed aan onderscheiden werkwijzen van mensenhandelaren en internationale mensenhandelorganisaties; daarbij komt ook de loverboymethode aan de orde. Aangegeven wordt dat allerlei personen en instellingen bewust of onbewust meewerken aan mensenhandel, door die (in)direct mede mogelijk te maken: deze worden wel aangeduid met de term “*facilitators*”. Verder wordt een beschrijving gegeven van het zogenoemde barrière model waarin wordt ingezet op het bemoedigen van mensenhandel door na te gaan welke randvoorwaarden voor mensenhandel kunnen worden weggenomen; daarbij komen de bewuste en onbewuste *facilitators* ook in beeld. In het hoofdstuk wordt aandacht gevraagd voor het ontwikkelen van methoden voor het tegengaan van gedwongen internet-prostitutie. Ten slotte wordt de zaak “Koolvis” beschreven. In deze zaak is samengewerkt met het herkomstland van de daders en de slachtoffers (Nigeria), waardoor de gehele criminele organisatie in beeld is gekomen

In Hoofdstuk 10, OM en vervolging, wordt onder meer aangegeven dat het Openbaar Ministerie in de afgelopen jaren duidelijk ambities heeft getoond wat betreft het bestrijden van mensenhandel door middel van het strafrecht, maar dat het openbaar ministerie, zoals ook de politie, soms moeite heeft om de prioriteit in de praktijk waar te maken. In dit verband wordt aandacht gevraagd voor het beschikbaar stellen van voldoende capaciteit. Een belangrijke stap is de benoeming van regio-officieren van justitie die ook bij de verwerving van zaken een grote rol zullen hebben.

Ook wordt een beroep gedaan op het Openbaar Ministerie om te investeren in zaken op het gebied van de uitbuiting in sectoren buiten de seksindustrie, óók om door middel van jurisprudentievorming bij te dragen aan verduidelijking van hetgeen in deze sectoren onder mensenhandel moet worden verstaan.

De Aanwijzing mensenhandel is per 1 januari 2009 gewijzigd en op punten verduidelijkt.

Hoofdstuk 11, Jurisprudentie inzake uitbuiting in de seksindustrie bevat de resultaten van een onderzoek van BNRM naar dit onderwerp. Bestudering van vonnissen vanaf 2007 levert een beeld op van een complex juridische terrein. Het hoofdstuk bevat onder meer cijfermateriaal over de bestudeerde jurisprudentie. Ook wordt ingegaan op de wijze van tenlastelegging en de interpretatie door de rechter van de verschillende bestanddelen van artikel 273f Sr.

Hoofdstuk 12, Uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie zoekt in op de gevolgen van het feit dat mensenhandel buiten de seksindustrie nog een relatief nieuw begrip is. De reikwijdte van de strafbaarstelling ervan is nog onduidelijk, zoals blijkt uit de resultaten van een onderzoek van BNRM naar de jurisprudentie inzake overige uitbuiting. Signalering en onderkenning van slachtofferschap door opsporingsambtenaren en inspecties is in de praktijk moeilijk. Overige uitbuiting wordt regelmatig gezien als een minder ernstige vorm van uitbuiting dan seksuele uitbuiting. De ernst van de uitbuiting hangt in beginsel echter niet af van de sector waarin deze plaatsvindt. In het hoofdstuk wordt de nog schaarse jurisprudentie over dit onderwerp besproken, en er wordt ingegaan op enkele groepen die bijzondere uitbuitingsrisico's lopen.

Ten slotte worden in Hoofdstuk 13, Mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering de resultaten weergegeven van een nadere verkenning van dit onderwerp door BNRM. Hoewel het onderwerp in Nederland (en zeker ook internationaal) in de belangstelling staat, is over het daadwerkelijk voorkomen van het verschijnsel in Nederland nauwelijks informatie beschikbaar. Er zijn hooguit aanwijzingen van bepaalde activiteiten. Waakzaamheid blijft hoe dan ook geboden.

De aanbevelingen in dit rapport zijn opgenomen in Hoofdstuk 14. Daarna volgen een samenvatting en een literatuurlijst. In de bijlagen zijn respectievelijk de tekst van artikel 273f Sr (in de versies geldig tot en vanaf 1 juli 2009), de verantwoording van de gebruikte onderzoeksmethoden, aanvullende tabellen en een toelichting bij de tabellen, de reactie van de NRM op het concept Wrp, de reactie op het ACVZ-advies en een activiteitenoverzicht BNRM opgenomen.