

Mensenhandel

10 jaar NRM

Colofon

Referentie: Nationaal Rapporteur mensenhandel (2010). *Mensenhandel – 10 jaar Nationaal Rapporteur*
Mensenhandel in Nederland – Achtste rapportage van de nationaal rapporteur. Den Haag: BNRM

Bureau Nationaal Rapporteur Menschenhandel

Postbus 20301

2500 EH Den Haag

070-3704514

www.bnrm.nl

Productie en lay-out: Het vlakke land, Rotterdam

© BNRM 2010

Inhoud

	Overzicht figuren en tabellen	5
	Gebruikte afkortingen	7
	Woord vooraf	11
1	Rapporteurschap	13
	1.1 Inleiding	13
	1.2 Interviews	18
	1.3 Een blik naar de toekomst	25
2	Aanbevelingen en ontwikkelingen	27
	2.1 Inleiding	27
	2.2 Wet- en regelgeving	28
	2.3 Internationale ontwikkelingen	35
	2.4 Slachtoffers	44
	2.5 Verblijfsrechtelijke aspecten	51
	2.6 Toezicht, handhaving, en opsporing in de seksindustrie	61
	2.7 Training, bewustwording, signalering	70
	2.8 Vervolg en berechting	82
3	Dataverzameling en cijfermatige trends 2000 – 2009	93
	3.1 Inleiding	93
	3.2 Dataverzameling	93
	3.3 Slachtoffers	96
	3.4 Verdachten en veroordeelden	120
4	Tien jaar Nationaal Rapporteur Mensenhandel in Nederland	149
	Literatuurlijst	155
	Bijlagen	159
B1	Artikel 273f Wetboek van Strafrecht	161
	I. Artikel 273f Sr. (geldig tot 1 juli 2009)	161
	II. Artikel 273f Sr. (geldig vanaf 1 juli 2009)	162

B2	Toelichting bij Grafieken, Tabellen en Statistiek	165
B3	Aanvullende tabellen	167
	Aanvulling op §3.3.1: Slachtoffers in de CoMensha-registratie	167
	Aanvulling op §3.3.2 Slachtoffers in de B9-regeling	189
	Aanvulling op §3.3.3: Slachtoffers en schadevergoeding	202
	Aanvulling op §3.4.1: Verdachten en veroordeelden – Vervolging	204
	Aanvulling op §3.4.2: Verdachten en veroordeelden – Berechting (in eerste aanleg)	213
	Aanvulling op §3.4.2: Verdachten en veroordeelden – Berechting (in hoger beroep)	222
	Aanvulling op §3.4.3: Verdachten en veroordeelden – Kenmerken	225
B4	Activiteitenoverzicht 2009	241
	1 Gesprekken, bijeenkomsten en werkbezoeken (Nederland)	241
	2 Congressen, symposia, studie(mid)dagen en lezingen (Nederland)	244
	3 Internationale werkbezoeken, congressen en overige activiteiten	247

Overzicht figuren en tabellen

Figuur 3.1	Aantal gemelde slachtoffers (2000-2009)
Figuur 3.2	Geslacht gemelde slachtoffers (2000-2009)
Figuur 3.3	Leeftijd gemelde slachtoffers (2001-2009)
Tabel 3.1	Rangordening top 5 nationaliteiten gemelde slachtoffers (2000-2009)
Figuur 3.4	Ontwikkeling totale top 5 nationaliteiten gemelde slachtoffers (2000-2009)
Tabel 3.2	Rangordening top 5 nationaliteiten gemelde minderjarige slachtoffers (2006-2009)
Figuur 3.5	Aandeel minderjarigen binnen Nederlandse, Nigeriaanse en overige niet-Nederlandse gemelde slachtoffers (2006-2009)
Figuur 3.6	Sectoren van uitbuiting (2007-2009)
Figuur 3.7a	Melders (2001)
Figuur 3.7b	Melders (2009)
Figuur 3.8	Doel melding: (registratie én) opvang (2009)
Figuur 3.9	Aantal B9-aanvragen (2000-2009)
Figuur 3.10	Aantal B9-verleningen (2000-2009)
Figuur 3.11	Geslacht slachtoffers met verleende B9 (2000-2009)
Figuur 3.12	Leeftijd slachtoffers met verleende B9 (2000-2009)
Tabel 3.3	Rangordening top 5 nationaliteiten slachtoffers met verleende B9 (2000-2009)
Figuur 3.13	Ontwikkeling totale top 5 nationaliteiten slachtoffers met verleende B9 (2000-2009)
Figuur 3.14	Herkomstregio slachtoffers met verleende B9 (2000-2009)
Figuur 3.15a	Politieregio van waaruit verleende B9 afkomstig is (2000)
Figuur 3.15b	Politieregio van waaruit verleende B9 afkomstig is (2009)
Figuur 3.16	Aantal opgelegde schadevergoedingsmaatregelen (2000-2009)
Figuur 3.17	Schadevergoedingsmaatregelen naar vorderingsbedrag (2000-2009)
Figuur 3.18	Schadevergoedingsmaatregelen naar afdoening (totaal van 2000-2009)
Figuur 3.19	Schadevergoedingsmaatregelen naar afgedaan bedrag (totaal van 2000-2009)
Tabel 3.4	Overzicht slachtoffers
Figuur 3.20	Aantal ingeschreven zaken OM (2000-2009)
Figuur 3.21	Ingeschreven zaken die (mede) minderjarige slachtoffers betreffen (2000-2008)
Figuur 3.22	Ingeschreven zaken per arrondissementsparket (totaal 2000-2008)
Figuur 3.23	Aard van de ingeschreven zaken (2000-2008)
Figuur 3.24	Ingeschreven zaken naar zwaarste feit (2000-2008)
Figuur 3.25	Ingeschreven zaken en preventieve hechtenis (2000-2008)
Figuur 3.26	Aantal afgehandelde zaken OM (2000-2009)
Figuur 3.27	Afgehandelde zaken naar afhandeling (2000-2008)
Figuur 3.28	Aantal in eerste aanleg afgedane zaken (2000-2008)

Figuur 3.29	In eerste aanleg afgedane zaken naar afdoening (2000-2008)
Figuur 3.30	Aard van de veroordelingen in eerste aanleg (2000-2008)
Figuur 3.31	Veroordelingen in eerste aanleg naar opgelegde straf (2000-2008)
Figuur 3.32	Opgelegde vrijheidsstraffen in eerste aanleg naar duurcategorie (2000-2008)
Figuur 3.33	In eerste aanleg afgedane zaken waarin hoger beroep is ingesteld (2000-2008)
Figuur 3.34	Aantal in hoger beroep afgedane zaken (2000-2008)
Figuur 3.35	In hoger beroep afgedane zaken naar afdoening (2000-2004 en 2005-2008)
Figuur 3.36	Veroordelingen in hoger beroep naar opgelegde straf (2000-2004 en 2005-2008)
Figuur 3.37	Opgelegde vrijheidsstraffen in hoger beroep naar duurcategorie (2000-2004 en 2005-2008)
Figuur 3.38	Aantal ingeschreven verdachten OM (2000-2009)
Figuur 3.39	Aantal in eerste aanleg veroordeelde personen (2000-2008)
Figuur 3.40	Geslacht verdachten (2000-2008)
Figuur 3.41	Geslacht veroordeelden (2000-2008)
Figuur 3.42	Leeftijd verdachten (2000-2008)
Figuur 3.43	Leeftijd veroordeelden (2000-2008)
Tabel 3.5	Rangordening top 5 geboortelanden verdachten (2000-2008)
Figuur 3.44	Ontwikkeling totale top 5 geboortelanden verdachten (2000-2008)
Tabel 3.6	Rangordening top 5 geboortelanden veroordeelden (2000-2008)
Figuur 3.45	Ontwikkeling totale top 5 geboortelanden veroordeelden (2000-2008)
Tabel 3.7	Overzicht verdachten en veroordeelden

Gebruikte afkortingen

ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
AI	Arbeidsinspectie
Ama	Alleenstaande minderjarige asielzoeker
AMV	Alleenstaande minderjarige vreemdeling
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
Art.	Artikel
ATC	EU-Anti-Trafficking Coordinator
BlinN	Bonded Labour in Nederland
BNC	Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen
BNRM	Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel
BOOM	Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
CoMensha	Coördinatiecentrum Mensenhandel
DCIM	Data Collection and Information Management
Dienst IPOL	Dienst Internationale Politie-Informatie
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
ECHR	European Court of Human Rights
ECPAT	End Child Prostitution, Child Pornography and the Trafficking of Children for Sexual Purposes
EER	Europese Economische Ruimte
EHRM	Europees Hof voor de rechten van de mens
EMM	Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel
EVRM	Europees Verdrag voor de rechten van de mens
EU	Europese Unie
Eurojust	Europees orgaan voor de justitiële samenwerking
Europol	Europese politie
GAATW	Global Alliance Against Trafficking in Women
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GPS	geïntegreerd processysteem strafrecht
GRETA	Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings
HR	Hoge Raad
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development
ICT	informatie- en communicatietechnologie

ILO	International Labour Organisation
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOM	International Organization for Migration
IRCP	Institute for International Research on Criminal Policy
JDS	Justitieel Documentatiesysteem
KMar	Koninklijke Marechaussee
KLPD	Korps Landelijke Politie Diensten
LEM	Landelijke Expertgroep Mensenhandel
LJN	Landelijk Jurisprudentie Nummer
LOVS	Landelijk Overleg Voorzitters Strafsectoren
M.	Stichting Meld Misdaad Anoniem
MDG	Millennium Development Goals
MONTRASEC	Monitoring Trafficking in Human Beings and Sexual Exploitation of Children
MOT	Meldpunt Ongebruikelijke Transacties
MvT	Memorie van toelichting
NAM	Nationaal Actieplan Mensenhandel
NAPTIP	Nigeriaans agentschap voor de bestrijding van mensenhandel
Ngo	Niet-gouvernementele organisatie
NRM	Nationaal Rapporteur Mensenhandel
NRM1	Eerste rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel
NRM2	Tweede rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel
NRM3	Derde rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel
NRM4	Vierde rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel
NRM5	Vijfde rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel
NRM6	Zesde rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel
NRM7	Zevende rapportage van de Nationaal Rapoorteur Mensenhandel
NSCR	Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving
OBJD	Onderzoeks- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie
OM	Openbaar Ministerie
OSCE	Organization for Security and Cooperation in Europe
OvJ	Officier van Justitie
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PbEG	Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen
PbEU	Publicatieblad van de Europese Unie
PG	Procureur-Generaal
Pv	Proces-verbaal
REAN	Return and Emigration of Aliens from the Netherlands
Rb.	Rechtbank
RIEC	Regionale informatie- en expertisecentra
RUPS	Regeling Uitstapprogramma's Prostituees
SAT	Snelle Actie Teams
SiBa	Statistische informatievoorziening en Beleidsanalyse
SIOD	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
Sr	Strafrecht
SSR	Studiecentrum Rechtspleging
Stb	Staatsblad

Stcrt	Staatscourant
STV	Stichting Tegen Vrouwenhandel
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Trb	Tractatenblad
TIP rapport	Trafficking in Persons Report
UK	United Kingdom
UN	United Nations
US	United States
Vc	Vreemdelingencirculaire
Vml.	Voormalig
VN	Verenigde Naties
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wav	Wet Arbeid Vreemdelingen
WBOM	Wetenschappelijk Bureau van het Openbaar Ministerie
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Wrp	Wet regulering prostitutie
ZM	Zittende Magistratuur

Woord vooraf

Deze rapportage markeert het tienjarig bestaan van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel als onafhankelijk monitoring mechanisme van de Nederlandse inspanningen ter bestrijding van mensenhandel. Zij markeert tevens tien jaar van aanbevelingen, 200 in totaal. Veel van deze aanbevelingen zijn opgevolgd, sommige hebben aan belang ingeboet, een aantal wordt met enige regelmaat herhaald. Aan de hand van de aanbevelingen wordt de ontwikkeling van de aanpak van mensenhandel in Nederland over de afgelopen tien jaren geschetst.

In deze rapportage zult u geen nieuwe aanbevelingen aantreffen. Niettemin zal uit de tekst blijken welke aspecten rond de aanpak van mensenhandel nog immer aanleiding tot zorg en waakzaamheid vormen, aangevuld met nieuwe ontwikkelingen die voor de bestrijding van mensenhandel wellicht een ander soort uitdaging met zich mee zullen brengen.

In de afgelopen tien jaar is de publieke en politieke aandacht voor mensenhandel toegenomen. Voor politie en Openbaar Ministerie geldt de aanpak van mensenhandel als prioriteit. Met de toename van de publieke en politieke bewustwording over mensenhandel is de afschuw over deze abjecte vorm van criminaliteit eveneens toegenomen. Een uiting van verhevigde politieke verontwaardiging over dit ernstige misdrijf is de verhoging van de strafbedreiging per 1 juli 2009.

Tegelijkertijd geven de cijfers aan dat het aantal ingeschreven strafzaken bij de parketten in de loop der jaren fluctueert en in 2009 op het één na laagste niveau van het afgelopen decennium ligt. Veroordelingen voor mensenhandel nemen zowel percentageel als reëel af en vrijheidstraffen onder de één jaar nemen toe, terwijl vrijheidstraffen boven de vier jaar, zowel in eerste aanleg als in hoger beroep, afnemen.

Een zichzelf respecterende samenleving dient al het mogelijke te doen om de vijf P's, *prevention, protection, prosecution, punishment* en *partnership*, die gezamenlijk de hoofdrol spelen in de bestrijding van mensenhandel, een vaste en ook bestendige plaats te geven en te doen behouden in beleid én in de daadwerkelijke toepassing daarvan in de praktijk. Dit is ook de boodschap van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in zijn uitspraak in de zaak Rantsev tegen Cyprus en Rusland.

Voor een effectieve stap vooruit is samenwerking tussen diegenen die bij deze P's zijn betrokken essentieel. Ook hierin is de afgelopen jaren veel geïnvesteerd. Ketensamenwerking op zich is echter geen toverwoord; het vereist een continue bereidheid om mee te denken over de P, die niet noodzakelijkerwijs de eigen P hoeft te zijn.

Mensenhandel is een wereldwijd probleem. Ook al vormen binnenlandse slachtoffers gedurende de afgelopen tien jaar ongeveer een kwart van de geregistreerde slachtoffers, het merendeel blijft bestaan uit mensen die hun land verlaten op de vlucht voor armoede en op zoek naar een menswaardiger bestaan. Zij eindigen in uitbuitingssituaties zowel in de seksindustrie als in andere sectoren.

Dit wordt indrukwekkend in beeld gebracht in de tentoonstelling 'Journey', welke BNRM ter markering van het tienjarig bestaan naar Nederland heeft gehaald. De tentoonstelling vertelt het verhaal van een jong Oost-Europees meisje dat is verhandeld naar het Verenigd Koninkrijk ter uitbuiting in de prostitutie. Het beeld van die tentoonstelling blijft sterk op het netvlies en inspireert tot een blijvende strijd tegen mensenhandel.

In de afgelopen tien jaar heeft de NRM de Nederlandse instanties, die bij de aanpak van mensenhandel zijn betrokken, een spiegel voorgehouden. Er is in die spiegel gekeken.

Aan de totstandkoming van deze rapportage hebben diverse instanties en personen meegewerkt. Ik ben Comensha, de IND en het CJIB erkentelijk voor hun medewerking en het beschikbaar stellen van gegevens. Het WODC (Siba) heeft een analyse op het OM-data bestand verzorgd, waarvoor dank. Medewerkers van BNRM hebben als altijd laten zien dat het onderwerp mensenhandel hen inspireert. Ook hen wil ik bedanken.

C.E.Dettmeijer-Vermeulen
Nationaal Rapporteur Mensenhandel

1.1 Inleiding

De basis voor het instellen van een Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM) in Nederland werd gelegd in de Haagse Verklaring die in 1997 tot stand kwam naar aanleiding van een ministeriële conferentie over vrouwenhandel van de Europese Unie (EU).¹ In deze Verklaring werd onder meer de aanbeveling gedaan over te gaan tot de aanstelling van nationaal rapporteurs die hun overheden zouden moeten informeren over de omvang, preventie en bestrijding van vrouwenhandel. Ook werden nationaal rapporteurs aangespoord om de onderlinge samenwerking op reguliere basis te stimuleren.² Deze omschrijving van taken die nationaal rapporteurs zouden moeten vervullen is onverkort actueel. Ook uit de raadsconclusies over de oprichting van een informeel netwerk van nationaal rapporteurs mensenhandel of gelijkwaardige mechanismen uit 2009 blijkt binnen de EU^{NRM7} een behoefte aan objectieve, betrouwbare en vergelijkbare – actuele – strategische informatie op het terrein van mensenhandel.³ De inhoudelijke reikwijdte van het delict is hierbij niet meer beperkt tot vrouwenhandel maar strekt zich uit tot *mensenhandel*.

De aard van de taakopdracht van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel vereist een onafhankelijke positie.⁴ De inzending van de jaarlijkse rapportages geschiedt via de minister van Justitie. De regering reageert op de rapportage en stelt de Tweede Kamer in kennis. Middels de rapportages speelt de Rapporteur een belangrijke rol in de monitoring van het beleid ter bestrijding van mensenhandel en de bijbehorende regelgeving. Op inhoudelijke rapportages van de NRM volgt meestal een kabinetsreactie, waarna in beginsel een algemeen overleg plaatsvindt in de Tweede Kamer. De aanpak van mensenhandel is overigens ook een thema dat met enige regelmaat in veel van de verkiezingsprogramma's voor de Tweede Kamer voorkomt.

Dit hoofdstuk betreft het monitoren van en rapporteren over de aanpak van mensenhandel. Na een korte terugblik op een rapport dat kan worden beschouwd als een vroege voorloper op de huidige rapportages van de Rapporteur, worden enkele woorden gewijd aan de taakopdracht van de Rapporteur en soortgelijke mechanismen elders. In de daaropvolgende paragraaf staan interviews met drie verschil-

1 Voluit: *The Hague ministerial declaration on European guidelines for effective measures to prevent and combat trafficking in women for the purpose of sexual exploitation*.

2 *Ibidem*, III.1.4. Zie ook NRM1, Hoofdstuk 3.

3 *Council Conclusions on establishing an informal EU Network of National Rapporteurs or Equivalent Mechanisms on Trafficking in Human Beings, 2946th meeting, Luxembourg, 4 juni 2009*.

4 Zie de weergave van de interviews hierna, §1.2.

lende rapporteurs centraal: de huidige *UN Special Rapporteur on Trafficking in Persons*, de eerste Nationaal Rapporteur in Nederland en de eerst aangestelde Nationaal Rapporteur in Finland. Het hoofdstuk sluit af met een blik naar de toekomst, waaronder de recente taakuitbreiding van de Nederlandse Rapporteur.

1.1.1 Een stukje historie

Al aan het begin van de 20^e eeuw werd in Nederland een onderzoek ingesteld naar de aard en omvang van mensenhandel.⁵ In het jaar 1900 ging de Haarlemse politie-inspecteur J. Balkestein *undercover* in de prostitutiewereld om de praktijken van handel in vrouwen te ontrafelen.⁶ Het rapport dat uit het onderzoek voortvloeide kan worden beschouwd als een vroege voorloper op de rapportages van de Rapporteur. De auteur van het rapport deed op basis van zijn onderzoek enkele aanbevelingen. Een opvallende aanbeveling was dat het wenselijk was dat onderzoek naar de aard en omvang van mensenhandel van regeringswege zou moeten worden voortgezet. In 1908 werd het 'Rijksbureau tot het verzamelen van gegevens omtrent den zoogenaamden handel in vrouwen en meisjes' ingesteld.⁷ Dit Rijksbureau zou als vroege voorloper van het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (BNRM) beschouwd kunnen worden.⁸ De aanbevelingen van de auteur over de bejegening van slachtoffers, en zijn analyse van de methode waarop vrouwen destijds werden bewogen zich te prostitueren zijn ook nu nog actueel. In onderstaande kadertekst is een passage uit de concluderende paragraaf van het desbetreffende rapport uit 1901 opgenomen.

*Rapport van een onderzoek naar den Handel in Vrouwen*⁹

“De opdracht my door U gedaan luidde: een onderzoek in te stellen naar den aard en den omvang van den handel in vrouwen en meisjes hier te lande. Uw comité vermoedde dat een dergelyke handel bestond en wenschte te weten in hoevere deze voor bestryding vatbaar was. Ik meen dat by aandachtige en overweging van myn rapport zal blyken dat dit voor de beantwoording van laatstgenoemde vraag geen onbelangryke bouwstoffen heeft aangebracht. Toch ben ik door myn onderzoek misschien beter dan iemand in staat te beoordeelen hoe noodig het is dat een dergelyke arbeid wordt voortgezet en veroorloof ik my in dit verband de volgende opmerkingen, met het oog op de mogelykheid, dat later hetzy van regeeringswege, hetzy van particuliere zyde dergelyke onderzoekingen weder zouden worden opgevat.

Zal een onderzoek volledig zyn dan is het niet voldoende dat de politie zich tot het geven van inlichtingen bepaalt, maar zal zy hare directe medewerking moeten verleenen, hetzgeen zy ongetwyfeld gedaan zou hebben indien het onderzoek van regeeringsweege ware ingesteld geworden. My heeft de ervaring geleerd dat de beste methode van onderzoek is de prostitutées te ondervragen. Niet in de eerste plaats belangryk voor den onderzoeker is daarby, hoe de ondervraagde over haar eigen leven denkt, maar alleen hoe zy zoo geworden is.

[...] Hiertoe staan twee wegen open, die men beide moet bewandelen. Het ondervragen van de vrouw zelve en het verifieeren van al wat zy heeft medegedeeld. [...] Voor het eerste, het ondervragen der vrouw zelve zullen de twee hoofdvereischten zyn, dat de vrouw zooveel mogelyk buiten invloed der bordeelhoudster of gouvernante worde ondervraagd en dat de ondervrager met zoo

5 Balkestein, 1901.

6 Voor meer achtergrondinformatie over de totstandkoming van dit rapport en de opvolging van de aanbevelingen, zie Blekendaal, 2007.

7 KB d.d. 13 maart 1908, *Stb.* 1908, 85.

8 Voor een beschrijving van de ontstaansgeschiedenis van de NRM, zie NRM1, Hoofdstuk 3.

9 Balkestein, 1901.

groot mogelyke menschenkennis en ervaring zy toegerust, opdat hy in de vrouw, die hy voor zich heeft eenigszins het beeld wete te vinden van haar vóór zy het bordeelleven was ingetreden, en ten slotte dat hy het vertrouwen der vrouw heeft weten te winnen.

[...] Men zal geen bevredigend antwoord verkrygen op de vraag of geweld of list van handelaars een belangryk element is in het prostituée worden van vrouwen en meisjes, wanneer men blyft zoeken naar de zeker weinig voorkomende gevallen dat volkomen onschuldige meisjes of vrouwen door daden van openlyk geweld of bedrog geheel buiten haar wil en voorkennis tot prostitutie worden gebracht. [...] Waar men wel naar heeft te zoeken is: Worden er ook een reeks van indirecten dwang en bedrog door een groot aantal personen in vereeniging met elkander gepleegd, tegen vrouwen en meisjes, wier leven wellicht niet onberispelyk is te noemen, maar die zonder deze daden van indirecten dwang en bedrog toch nooit het leven van prostituée zouden hebben aanvaard, zooals het boven door my ten deele is beschreven en eerst thans door my wordt gekend? Ofschoon ik erken dat deze vraag op een wyze is gesteld, waardoor zy reeds op het antwoord invloed moet hebben, is het toch myn vaste overtuiging dat alleen in de door my aangegeven richting een vruchtbaar onderzoek te verwachten is, dat zal voeren tot het antwoord op de vraag, op welke wyze deze indirecte dwang en bedrog te bestryden zullen zyn."

1.1.2 Taakopdracht Nationaal Rapporteur Mensenhandel

De taak van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel is het jaarlijks rapporteren over de aard en omvang van mensenhandel, de mechanismen die bij mensenhandel een rol spelen, en over de ontwikkelingen op dit terrein en de effecten van het terzake gevoerde beleid. De Rapporteur heeft geen uitvoerende taken op operationeel niveau.¹⁰

De NRM beschikt over een ondersteunend bureau, het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel. BNRM verzamelt zowel kwantitatieve als kwalitatieve informatie. Dit gebeurt onder meer via eigen onderzoek, secundaire analyses van bestaande databestanden, het organiseren van bijeenkomsten en het bijwonen van structurele overlegsituaties. BNRM maakt ook deel uit van begeleidingscommissies van onderzoek naar onderwerpen op het terrein van mensenhandel of daarmee samenhangende thema's.¹¹ Daarnaast neemt de Rapporteur deel aan internationale gremia zoals stuurgroepen en rondetafelgesprekken over EU-beleid ter bestrijding van mensenhandel.

Mensenhandel is moeilijk meetbaar. De NRM wijst in rapportages herhaaldelijk op het belang van goede registratie door verantwoordelijke instanties, om zo kwantitatieve data omtrent (de aanpak van) mensenhandel te verzamelen.¹² Betere registratie en registratiemethoden van slachtoffers blijven ook in internationale context een belangrijk punt van aandacht.¹³ Dergelijke kwantitatieve registraties kunnen echter een vertekend beeld van de werkelijkheid geven.^{NRM5} Kwalitatief onderzoek is dan ook van belang

10 Het laatstelijk aangepaste instellingsbesluit is opgenomen in de Regeling van 28 oktober 2009, nr. 5627003/09, houdende instelling van de Nationaal rapporteur mensenhandel (Regeling instelling Nationaal rapporteur mensenhandel 2009), *Stcr.* 2009,18798.

11 Onder meer de Tweede evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod. Voor een overzicht van deelname van BNRM aan andere begeleidingscommissies, zie de activiteitenoverzichten bij de rapportages, en Bijlage 4.

12 NRM1, aanbeveling 27; NRM3, aanbeveling 33; NRM5, aanbevelingen 61 en 64; NRM7, aanbevelingen 41 t/m 45.

13 Zie bijvoorbeeld Kutnick e.a., 2007. In deze publicatie zijn data gebruikt van de NRM én worden verschillende registratiemethoden met betrekking tot mensenhandel beschreven.

om een verdiepend beeld te schetsen van mensenhandel. Dit komt terug in de aanbevelingen waar bijvoorbeeld wordt opgeroepen om meer inzicht te krijgen in wat er met slachtoffers gebeurt nadat zij als zodanig zijn (h)erkend.¹⁴

De afgelopen tien jaren zijn ook aanbevelingen gedaan over de wenselijkheid van onderzoek naar andere onderwerpen. Dat betrof onder meer onderzoek naar het vertrek van slachtoffers uit de opvang en de redenen daarvoor, en de ervaringen van slachtoffers nadat zij zijn teruggekeerd naar het land van herkomst.¹⁵ Ook achtte de Rapporteur het van belang dat adequaat onderzoek wordt of prostituees die *legaal* werken slachtoffer van mensenhandel zijn.¹⁶ Mocht een aanbeveling tot het doen van onderzoek niet worden opgevolgd, dan kan de Rapporteur besluiten om dergelijk onderzoek zelf uit te voeren, zeker wanneer het een urgent onderwerp betreft.

De Eerste rapportage bevatte vooral een verkenning van de toenmalige stand van zaken omtrent mensenhandel en de aanpak daarvan – vlak na de opheffing van het algemeen bordeelverbod. Ten behoeve van daaropvolgende rapportages heeft BNRM vaker eigen onderzoek uitgevoerd. Dit betrof onder meer een verkennend onderzoek naar het bestaan van uitbuiting buiten de seksindustrie ('overige uitbuiting') naar aanleiding van het in werking treden van het nieuwe mensenhandelartikel in 2005. De onderzoeksresultaten werden gepubliceerd in de Vijfde rapportage. Dezelfde rapportage bevatte ook onderzoeksresultaten inzake financieel rechercheren. Ten behoeve van de meest recente rapportage verrichtte BNRM onder meer een onderzoek naar de toepassing van het *non punishment*-beginsel, plankzaken en beklagzaken (art. 12 Sv), en strafrechtelijke jurisprudentie in mensenhandelzaken in de seksindustrie. Gezien het belang van een effectieve aanpak is goed onderzoek van groot belang. De toename van de wetenschappelijke interesse voor het onderwerp mensenhandel is dan ook een positieve ontwikkeling.

1.1.3 Nationaal rapporteurs of gelijkwaardige mechanismen elders

Vanuit internationale gremia, zoals de Verenigde Naties (VN), wordt aangedrongen op de aanstelling van rapporteurs.¹⁷ Het Verdrag inzake bestrijding van mensenhandel van de Raad van Europa (2005) – dat ook pleit voor de instelling van nationaal rapporteurs of gelijkwaardige mechanismen – noemt in het *explanatory report* de Nederlandse Nationaal Rapporteur expliciet als voorbeeld van een onafhankelijk functionerend monitoringsmechanisme.¹⁸

In het verlengde van de evaluatie van het EU-Actieplan mensenhandel door de Europese Commissie in 2008, betrof een eerste aanbeveling van de Commissie de oprichting van nationaal rapporteurs of gelijkwaardige mechanismen.¹⁹ Deze nationale instanties zouden tot taak moeten hebben trends in

14 NRM3, aanbeveling 29.

15 NRM3, aanbeveling 29.

16 NRM5, aanbeveling 18.

17 Zo heeft de Algemene Vergadering van de VN (in resolutie A/RES/59/166, d.d. 10 februari 2005) het aanstellen van nationaal rapporteurs aanbevolen. In een UK landenrapport van *Anti-Slavery International* staat dat: "An independent National Rapporteur on Trafficking in Human Beings should be established in the UK, along the lines of the role of the Dutch National Rapporteur" (*Anti-Slavery International*, 2006, p. 30).

18 Het Verdrag inzake mensenhandel roept verdragstaten op om te overwegen een nationaal rapporteur (of gelijkwaardig mechanisme) te benoemen om alle nationale inspanningen tegen mensenhandel te monitoren alsmede de implementatie van wettelijke vereisten, art. 29 lid 4 Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel, *Trb* 2006, 99.

19 In de Haagse Verklaring van 1997 werd ook al gepleit voor de aanstelling van nationaal rapporteurs. Zie §1.1 van dit hoofdstuk.

mensenhandel en de resultaten van beleid en maatregelen ter bestrijding van mensenhandel te monitoren. De Raad van Ministers van de Europese Unie nam hierover raadsconclusies aan in juni 2009.^{NRM7} Er is nu een informeel netwerk van nationaal rapporteurs. Dat is van belang omdat nationaal rapporteurs kunnen bijdragen aan de uitwisseling van *best practices* en het delen van ervaringen op nationaal en Europees niveau. Tot op heden is het netwerk twee keer bijeen gekomen.²⁰

Tot nu toe kennen niet veel andere landen een *onafhankelijke* nationaal rapporteur mensenhandel.²¹ De praktijk is dat in toenemende mate landen een vergelijkbaar mechanisme kennen dat veelal bij een ministerie of bij de politie is ondergebracht.

In een aantal landen bestaat – naast een nationaal rapporteur of gelijkwaardig mechanisme – een coördinator.^{NRM7} Ook komt het voor dat de functie van coördinator en nationaal rapporteur (of gelijkwaardig mechanisme) door dezelfde instantie wordt uitgeoefend.

Coördinatie

Coördinatiemechanismen hebben tot doel beleid en maatregelen in de aanpak van mensenhandel op elkaar af te stemmen. Zo bepaalt het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel dat verdragstaten moeten zorgen voor coördinatie van beleid en maatregelen van ministeries en andere publieke organen tegen mensenhandel. Waar gepast, zouden daarvoor coördinerende organen moeten worden opgericht.

Het OVSE-Actieplan (2003) noemt het instellen van nationale coördinatoren als onderdeel van *national referral mechanisms* (verwijzingsmechanismen). Dit houdt in dat elke lidstaat een instrument moet vormen ten behoeve van het verlenen van hulp aan en bescherming van slachtoffers. Het *national referral mechanism* wordt een verwijzende en coördinerende functie toebedacht bij de activiteiten van de partners in de keten van de aanpak van mensenhandel. Het moet volgens het OVSE-Actieplan een kader creëren waarin de lidstaat zijn verplichtingen tegenover slachtoffers kan nakomen en waarbij zowel de maatschappelijke instanties als de betrokken (overheids)organen samenwerken.²²

In het jaarverslag over 2008 publiceerde de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) een evaluatie van de voortgang in het maken van nationale actieplannen en het oprichten van nationale coördinatiestructuren en nationale rapportagemechanismen.²³ Afgezien van de variatie in structuren van nationale coördinatiemechanismen, kent minstens 58% van de lidstaten en partnerlanden zo'n mechanisme. Iets minder dan 40% van de lidstaten en partnerlanden gaf aan dat zij een nationaal rapporteur of gelijkwaardig mechanisme kennen – in totaal 26; een kleine 24% van de staten rapporteerde dat dit in hun land niet het geval is.

In de Nederlandse context vervult het Ministerie van Justitie een coördinerende rol op beleidsniveau. De Task Force Aanpak Mensenhandel vervult ook een coördinerende rol, in de zin dat ketenpartners

20 De laatste bijeenkomst vond plaats in Brussel op 2 juni 2010.

21 Finland kent een onafhankelijk rapporteur. Een met Nederland zeer vergelijkbaar rapportagemechanisme is het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding, dat ook jaarlijks rapporteert over de aanpak van mensenhandel in België.

22 Waar het gaat om de verwijzende taak met betrekking tot slachtoffers fungeert CoMensha, tot eind 2007: Stichting tegen Vrouwenhandel (STV), in Nederland als landelijk meldpunt voor de centrale aanmelding, plaatsing en registratie van slachtoffers van mensenhandel, zie §2.4.3.

23 NRM7, p. 88 e.v.

voor de preventie en bestrijding van mensenhandel samen komen om stagnaties in de bestrijding van mensenhandel te signaleren en op te heffen door het wegnemen van praktische beletselen. De Task Force bestrijkt het spectrum van preventie tot vervolging en het verbeteren van de positie van slachtoffers.²⁴

1.2 Interviews

In deze paragraaf staan interviews met drie verschillende rapporteurs centraal: de *UN Special Rapporteur on trafficking in persons*, de eerste onafhankelijke Nationaal Rapporteur Mensenhandel in Nederland en de eerste Finse Nationaal Rapporteur. Finland is het land waar meest recentelijk een onafhankelijke Nationaal Rapporteur Mensenhandel werd aangesteld.

1.2.1 Joy Ngozi Ezeilo, UN Special Rapporteur on Trafficking in Persons²⁵

*Joy Ezeilo is de tweede en huidige UN Special Rapporteur on Trafficking in Persons, especially women and children.*²⁶ De taak van de rapporteur is zich te concentreren op de mensenrechten van slachtoffers van mensenhandel en jaarlijks te rapporteren aan de Commissie, inclusief het doen van aanbevelingen over maatregelen die nodig zijn om de mensenrechten van slachtoffers te beschermen. Tot de taken van de rapporteur behoren ook het in ontvangst nemen van individuele klachten over schendingen van mensenrechten van slachtoffers, en het afleggen van werkbezoeken aan landen om op basis daarvan aanbevelingen te doen ter verbetering van de preventie en aanpak van mensenhandel en van de bescherming van de mensenrechten van slachtoffers.^{NRM5}

De rapporteur vervult internationaal een belangrijke rol in de monitoring van mensenhandelbeleid. In het hoofdstuk over rapporteurschap hoort dan ook zeker een interview met haar thuis.

Aanstelling als UN Special Rapporteur on Trafficking in Persons

In juni 2008 werd ik benoemd tot *UN Special Rapporteur on Trafficking in Persons, especially women and children*. Mijn termijn ving aan in augustus van dat jaar en loopt tot 2011. De VN-Mensenrechtenraad droeg mij destijds voor als rapporteur. Toen ik van deze nominatie hoorde heb ik niet echt getwijfeld over mijn officiële kandidaatstelling. Natuurlijk besefte ik dat deze positie een enorme verantwoordelijkheid en belangrijke verplichtingen met zich mee zouden brengen. Het was voor mij echter een kans, een privilege om dit proces te leiden op wereldniveau en om aan de Algemene Vergadering in New York te mogen rapporteren.

Uitdagingen als UN Special Rapporteur

Ik zie als rapporteur een aantal uitdagingen op het gebied van de bestrijding van mensenhandel. Allereerst vormt het verkrijgen van betrouwbare statistieken over mensenhandel een grote uitdaging. Schattingen van verschillende organisaties en verschillende landen over de omvang van mensenhandel conflicteren. Dit maakt het erg moeilijk om duidelijkheid te verschaffen over de omvang van het probleem. Het benadrukt de noodzaak van systematische en gecoördineerde dataverzameling en -beheer. Vanwege het gebrek aan betrouwbare data is het moeilijk erachter te komen of het aantal slachtoffers van mensenhandel toe- of afneemt. Als voorbeeld noem ik de economische crisis. Op het moment is

24 Instellingsbesluit Task Force, *Stcrt.* 2008, 47.

25 Joy Ngozi Ezeilo werd op 26 mei 2010 telefonisch geïnterviewd.

26 Tot de instelling van de *UN Special Rapporteur* werd besloten door de mensenrechtencommissie van de VN in april 2004, UN Doc. E/CN.4/2004/L.62.

het mogelijk dat meer mensen slachtoffer worden van mensenhandel vanwege deze economische crisis. Vanwege de moeilijkheden met betrekking tot het verkrijgen van betrouwbare statistieken is het echter niet eenvoudig om van deze mogelijke effecten betrouwbare cijfers te verkrijgen.

Ook het vervolgen van mensenhandel is lastig. Mensenhandel is een criminele activiteit, het is dynamisch, en methodieken van mensenhandelaren veranderen voortdurend. Dit maakt het gecompliceerd om mensenhandelaren te kunnen vervolgen. Voor veel landen is het moeilijk om bewijs te vergaren. Het is daarom belangrijk dat landen informatie uitwisselen.

In de meeste landen is mensenhandel strafbaar gesteld in het wetboek van strafrecht. Echter, niet alle delictsomschrijvingen zijn even allesomvattend. In veel landen is seksuele uitbuiting van vrouwen en kinderen wel strafbaar gesteld, maar ontbreekt een strafbaarstelling voor overige vormen van uitbuiting, of voor mensenhandel in mannen. Daarnaast valt de strafbaarstelling van mensenhandel in sommige landen onder een andere delictsomschrijving, bijvoorbeeld onder die van het delict ontvoering. Dat is niet effectief. Ik pleit voor specifieke nationale wetgeving voor alle vormen van mensenhandel.

Goede coördinatie bij de bestrijding van mensenhandel vormt nog steeds een probleem. Landen zouden nationaal rapporteurs moeten hebben die kunnen functioneren als coördinatiepunt. Deze nationaal rapporteurs zouden bij wet bevoegd moeten zijn om mensenhandel aan te pakken. Ook zouden landen een nationaal actieplan mensenhandel moeten hebben. Een nationaal actieplan zorgt voor een gerichte aanpak van mensenhandel. Een nationaal actieplan en een nationaal rapporteur mensenhandel helpen ons om beleid te monitoren en te evalueren. Zij kunnen ons ook van statistieken voorzien, en kunnen worden gebruikt om de effectiviteit van preventie, vervolging van verdachten en bescherming van slachtoffers te meten.

Kwetsbare groepen slachtoffers

Kinderen die slachtoffer zijn van mensenhandel zijn in het bijzonder kwetsbaar. Zij behoeven een andere vorm van interventie dan volwassen slachtoffers van mensenhandel. Op dit moment bestaat er echter geen specifieke benadering en behandeling die gericht is op jonge slachtoffers van mensenhandel. Hetzelfde geldt voor mannen die slachtoffer zijn, bijvoorbeeld slachtoffers van overige uitbuiting. Veel landen hebben geen opvangvoorzieningen voor mannelijke slachtoffers. Dit is een aspect waar we ons op moeten richten. Ik maak me ook zorgen om het gedwongen afstaan van organen. We weten dat het een fenomeen is dat toeneemt. Om die reden is het van belang dat er meer actie wordt ondernomen op dit gebied, beginnend bij het realiseren van het juiste juridisch kader.

Vijf p's, drie r-en en drie c's

In de aanpak van mensenhandel ligt mijn focus op de vijf p's, drie r-en en drie c's. Ik zal uitleggen waar deze letters voor staan:

De vijf p's staan voor *protection of victims* (bescherming van slachtoffers), *prosecution* (vervolging), *punishment* (bestrafing), *prevention* (preventie) en *promotion of international cooperation* (bevorderen van internationale samenwerking).

Naar mijn mening moet preventie centraal staan in de aanpak van mensenhandel. We doen niet genoeg preventief werk, we hebben de neiging ons vooral te richten op de problemen. Echter, mensen hebben informatie en voorlichting nodig over mensenhandel, met name de kwetsbare groepen. Dit is de sleutel bij de preventie van mensenhandel. Daarnaast is ook de vijfde 'p', (*promotion*) het bevorderen van internationale samenwerking, erg belangrijk. Mensenhandel kent geen grens. Het raakt elk land ter wereld: landen van herkomst, doorvoerlanden en landen van bestemming. We moeten samenwerken, we moeten informatie delen.

Drie r-en

Deze r-en staan voor *redress* (vergoeding), *rehabilitation* (herstel) en *reintegration* (reïntegratie). Vergoeding is erg belangrijk voor slachtoffers. Zij moeten bijvoorbeeld worden gecompenseerd voor misgelopen inkomen en voor de schade die hen is berokkend. Deze vergoeding moet worden gehaald bij de mensenhandelaar.

Aandacht voor herstel helpt ons te begrijpen wat slachtoffers in praktische zin nodig hebben, bijvoorbeeld toegang tot medische zorg, medische faciliteiten en adequate opvang.

Met betrekking tot de reïntegratie van slachtoffers is het van belang dat landen en organisaties samenwerken. Wanneer het slachtoffer terugkeert naar het land van herkomst is samenwerking met dat land en met organisaties in dat land noodzakelijk voor succesvolle reïntegratie van het slachtoffer.

Drie c's

Met de drie c's vraag ik aandacht voor *capacity* (capaciteit), *coordination* (coördinatie) en *cooperation* (samenwerking). We hebben deze elementen nodig om mensenhandel effectief te kunnen aanpakken. Coördinatie is essentieel wanneer het gaat om de juiste identificatie van slachtoffers. In de praktijk kan het moeilijk zijn om onderscheid te maken tussen illegale migranten en slachtoffers van mensenhandel. Identificatie van slachtoffers zou overal op dezelfde manier moeten plaatsvinden. Hiertoe is coördinatie en samenwerking van groot belang. Bovendien hebben instanties die betrokken zijn bij de identificatie van slachtoffers, zoals de politie, immigratiedienst en arbeidsinspectie specifieke training nodig.

Uitwisselen van best practices

Voor een effectieve aanpak van mensenhandel wissel ik *best practices* van deze aanpak in verschillende landen uit met andere landen. Ik wil geen landen stigmatiseren. Naar mijn mening is het van belang om ook landen te bezoeken waar het goed gaat zodat ik van deze goede voorbeelden kan leren en ze met andere landen kan delen. Door deze interactie kunnen we het verschil maken. Mijn rapporten zijn een middel om informatie te delen.

Benadering vanuit het slachtoffer

Het is erg belangrijk om mensenhandel niet alleen vanuit het strafrecht te benaderen. Vanwege mijn jarenlange ervaring als pro bono advocaat voor vrouwen en andere kwetsbare groepen, is de benadering van mensenhandel vanuit het slachtoffer erg belangrijk voor mij. Vanuit mijn positie als *UN Special Rapporteur*, leg ik veel nadruk op slachtoffers. De presentatie van mijn eerste rapport, waarin een specifieke focus op slachtoffers lag, werd goed ontvangen.

Koppeling van de oorzaken van mensenhandel aan de Millenniumdoelen

Ik probeer de oorzaken van mensenhandel te koppelen aan de *Millennium Development Goals* (MDG's). Zo is bijvoorbeeld de eerste *Millennium Development Goal*, namelijk het stoppen van armoede en honger, sterk gerelateerd aan mensenhandel aangezien armoede een oorzaak is van mensenhandel. Armoede maakt mensen kwetsbaar waardoor ze een grotere kans lopen om uitgebuit te worden. De derde *Millennium Development Goal*, over gelijkheid op basis van geslacht staat ook in verband met mensenhandel omdat *gender-ongelijkheid* een oorzaak is van mensenhandel.

Door de MDG's te koppelen aan mensenhandel zijn landen zich meer bewust van de oorzaken van mensenhandel. Omdat staten verplichtingen zijn aangegaan op basis van de MDG's kunnen zij op hun verplichtingen worden aangesproken wanneer zij deze niet nakomen.

Het belang van een rapporteur

Als *UN Special Rapporteur* word ik in staat gesteld om extra aandacht te besteden aan mensenhandel. De Mensenrechtenraad van de VN kan niet alles doen wat hij zou willen doen op het gebied van mensenrechten. Met de aanstelling van een *Special Rapporteur on Trafficking in Persons* kan extra aandacht aan het onderwerp mensenhandel worden gegeven.

Mijn kracht als *UN Special Rapporteur* is te kunnen rapporteren over mensenhandel en landen te kunnen oproepen om actie te ondernemen. Daarnaast kan ik alle ketenpartners mobiliseren en met hen samenwerken. Het is van belang dat de Rapporteur een vertegenwoordiger van de overheid is. De Rapporteur mag niet beïnvloed worden en moet volledig onafhankelijk zijn. Je zou kunnen zeggen dat de *UN Special Rapporteur* boven het systeem is geplaatst om zo onafhankelijk te kunnen zijn.

1.2.2 Anna Korvinus, eerste Nationaal Rapporteur Mensenhandel in Nederland²⁷

Anna Korvinus was de eerste Nationaal Rapporteur Mensenhandel in Nederland, en daarmee de eerste onafhankelijke Rapporteur ter wereld. Zij bekleedde deze functie van april 2000 tot oktober 2006. Een terugblik op deze periode geeft interessante inzichten in de manier waarop destijds tegen mensenhandel werd aangekeken en biedt een inkijk in de uitdagingen en bereikte resultaten van de eerste Nationaal Rapporteur Mensenhandel.

Aanstelling als eerste onafhankelijke Nationaal Rapporteur Mensenhandel

Mijn benoeming tot Rapporteur dateert van 1 april 2000. Een van de aanbevelingen die uit een EU ministeriële conferentie over vrouwenhandel in 1997 voortvloeide was namelijk om over te gaan tot het aanstellen van nationaal rapporteurs. De bedoeling hiervan was om regeringen van adequate en betrouwbare informatie te voorzien en op objectieve wijze van advies te dienen. De positionering moest daarom onafhankelijk zijn. In 1999 had Nederland hier nog geen actie op ondernomen. Naar aanleiding van vragen van D66 aan de minister van Justitie, is het opvolgen van deze aanbeveling toen in een stroomversnelling gekomen.

De benoeming als NRM, per 1 april 2000, werd geregeld door de minister van Justitie, minister Kort-hals, die voor de regering op dit onderwerp als coördinerend minister gold. Op 18 september van dat jaar kreeg het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel huisvesting en kon het operationeel van start gaan.

Mensenhandel of Vrouwenhandel

Een voor mij belangrijke kwestie alvorens de beslissing te nemen om mijn aanstelling als Rapporteur te aanvaarden was dat er duidelijkheid moest zijn over de reikwijdte van mijn taken en bevoegdheden en met name het terrein van onderzoek. In de communicatie met de Tweede Kamer was op dit punt aansluiting gezocht met het bereik van het strafrechtartikel dat reeds lange tijd werd aangeduid als mensenhandel. De ministeriële conferentie in 1997, waarin werd aanbevolen dat landen een rapporteur zouden aanstellen ging vooral over vrouwen- en kinderhandel. Bovendien waren in Wenen de onderhandelingen over de totstandkoming van het VN Verdrag ter bestrijding van grensoverschrijdende georganiseerde misdaad en het bijbehorende protocol, dat ziet op en spreekt over mensenhandel, al in een vergevorderd stadium. Deze regelgeving die voor verdragsstaten leidend is bij het aanpassen van nationale wet- en regelgeving, beperkt zich niet tot vrouwen, maar handelt over personen. Ik vond het dan ook voor de hand liggend aangesteld te worden als Nationaal Rapporteur Mensenhandel. De

27 Het interview werd afgenomen op 29 april 2010. De afscheidsrede van mw. A.G. Korvinus op 29 september 2006 is gebruikt bij de uitwerking van het interview.

minister deelde mijn mening en heeft aan de Tweede Kamer te kennen gegeven dat een Nationaal Rapporteur Mensenhandel zou worden aangesteld, daarbij refererend aan het wetsartikel 250a Sr. Dit artikel vond in de praktijk weliswaar voornamelijk toepassing bij vrouwen in de prostitutie, maar bij minderjarigen konden het zowel jongens als meisjes betreffen. Daarnaast was te voorzien dat het Nederlandse wetsartikel zou worden uitgebreid op basis van de internationaal overeengekomen definitie.

Overigens – zo bleek me achteraf – kwam uit feministische hoek aanvankelijk enige kritiek dat de nieuwe functionaris zich op mensenhandel ging richten, en zich niet specifiek op vrouwenhandel zou toelagen. Zij wilden de nadruk op vrouwen als slachtoffer, maar gelet op de ontwikkelingen en vanuit internationaal perspectief gezien was het gewoon beter en ordelijker – met name op het vlak van onderzoek en mede ter vermijding van terminologische verwarring – om het aandachtsgebied met mensenhandel aan te duiden.

Mensenhandel als 'zedenkwestie'

Wat aanvankelijk moeilijk was aan mijn functie als Rapporteur, was dat men het instituut nog niet kende. In het begin had het toch de associatie met alleen prostitutie. Men had een heel beperkte blik op het onderwerp mensenhandel. Er werd een beetje denigrerend over gedaan. Het werd zo gezien dat de slachtoffers vrouwen waren die daar een klein beetje zelf debet aan waren. Er waren veel vooroordelen. Daarnaast vond men dat het gewoon een 'zedenkwestie' – in de zin van een afwijking van goede zeden – was. Men vond het overdreven dat er een aparte rapporteur voor dit onderwerp nodig was. Het inzicht ontbrak dat mensenhandel met georganiseerde, vaak ook grensoverschrijdende criminaliteit te maken had, een zeer profijtelijke tak van misdaad.

Bij het Openbaar Ministerie (OM) was mensenhandel ondergebracht bij de bestrijding van zedencriminaliteit. Toen ik het onderwerp mensenhandel wilde bespreken met het college van procureurs-generaal, riep één van hen: "In welke portefeuille zit mensenhandel? Zeden of georganiseerde misdaad?" Ik zei toen: "In beide." Voor mij was het belangrijk dat mensenhandel naast zeden ook werd bestreden vanuit de aanpak georganiseerde misdaad. Toen het nog uitsluitend door de zedenpolitie werd aangepakt was het opsporen van mensenhandel veelal afhankelijk van toevalstreffers. Er was toen immers al een gedoogbeleid voor exploitanten in de prostitutie en men ging niet actief op zoek naar mensenhandel. Van tijd tot tijd kwam men een slachtoffer mensenhandel tegen. Dat kwam ook doordat zedenteams klein waren en weinig capaciteit hadden. Zij hadden onvoldoende mankracht voor een structurele aanpak van mensenhandel.

Vanuit het perspectief van de hulpverlening werd deze zienswijze aanvankelijk gezien als een verarming voor de slachtoffers. Ik moest hierdoor delicaat opereren. Het is heel goed om slachtoffers te helpen, maar als je structureel denkt, moet je ook op repressie inzetten.

Vrouwen zijn slachtoffer, mannen zijn dader

In november 2002 was ik op een bijeenkomst over mensenhandel van de VN in Amerika, buiten New York. Tijdens die bijeenkomst heb ik onder meer gezegd dat ook mannen slachtoffer kunnen zijn en vrouwen dader. Toen viel in het begin iedereen over mij heen want vrouwen konden toch geen dader zijn. Men vond dit eigenlijk schokkend. Ik werd om deze uitspraak eerst met scheve ogen aangekeken, maar later bijgevallen door voortschrijdend inzicht.

Mensenrechten

Eén van de belangrijkste uitdagingen was om mensenhandel in de belichting te zetten van schending van mensenrechten. Ik heb er steeds op gewezen dat ook bij de strafrechtelijke handhaving de mensenrechtelijke bescherming de kern vormt en dit niet als een daarvan losstaande activiteit van de overheid beschouwd kon worden. De stelling die ik standvastig heb betrokken en aangehouden is dat een overheid die het strafrechtelijk verbod op mensenhandel onvoldoende hoog houdt door intensieve handhaving van dit verbod in de praktijk, en door inspanningen ter voorkoming daarvan, niet alleen het belang van een individueel slachtoffer schaadt, maar in het algemeen ons vertrouwen ondermijnt in de waarde van de bescherming van de menselijke waardigheid als dragende pijler van de internationaal aanvaarde mensenrechten en fundamentele vrijheden.

Lang wetgevingstraject

Ik vind wel dat het heel lang geduurd heeft voordat Nederland haar wetgeving in pas heeft laten lopen met het VN Palermo Protocol dat Nederland in 2000 ondertekende. Ik vind het jammer dat dit tot 1 januari 2005 heeft geduurd. Hierdoor heeft het langer geduurd voordat er draagvlak in de Nederlandse samenleving was bereikt. Bovendien, het is moeilijker om draagvlak te krijgen voor wetgeving die vanuit internationale verdragen afkomstig is dan wanneer wetgeving er komt vanwege een rechtstreekse roep uit de eigen samenleving. Als het alleen aan Nederland had gelegen, had ik deze uitbreiding van het mensenhandelartikel met overige vormen van uitbuiting nog niet direct zien gebeuren. Men zag en ziet nu waarschijnlijk nog vaak niet dat uitbuiting in Nederland ook in andere sectoren voorkwam en voorkomt.

Het belang van een Rapporteur

Het belang van een Rapporteur is dat er meer gericht aandacht voor dit speciale delict is gekomen. Het onderwerp mensenhandel en de bestrijding daarvan is steviger op de kaart komen te staan. Bij politie en justitie, in de politiek en in de maatschappelijke aandacht. Er is zeker meer *public awareness* over mensenhandel. Ook is het belang van aanpakken van de daders in deze sector op de kaart gezet.

De hulpverlening zag het belang van een Rapporteur van meet af aan wel in. Ik heb altijd enorm veel bewondering gehad voor mensen die in de hulpverlening werkten. De nood van cliënten komt het dichtst op de stoep van de hulpverlening. Ik heb bewonderd dat ze de moed niet hebben laten varen.

Bij mijn afscheid heeft degene die sprak namens de hulpverlening heel aardig onder woorden gebracht dat ze in toenemende mate inzagen vanuit de hulpverlening dat er ook moest worden geïnvesteerd in de aanpak van daders. Omdat ik een OM achtergrond heb dacht men dat ik eenzijdig op het pakken van daders gericht was. Het is een verdienste van de hulpverlening dat ze die grotere lijn zeker ook zien.

Anderzijds hebben politie en het OM meer oog gekregen voor de belangen van slachtoffers. Ook door intensievere contacten tussen politie en hulpverlening. Er is meer begrip gekomen voor elkaars rol.

1.2.3 Johanna Suurpää, eerste Finse Nationaal Rapporteur Mensenhandel

Johanna Suurpää werd in 2009 aangesteld als eerste onafhankelijke Nationaal Rapporteur Mensenhandel in Finland. Zij was gedurende een jaar werkzaam als Rapporteur en werd halverwege 2010 opgevolgd door Eva Biaudet. Op het moment van schrijven was Johanna Suurpää de laatst aangestelde onafhankelijke Rapporteur. Om die reden is het interessant te bekijken tegen welke uitdagingen zij aanliep, negen jaar na de aanstelling van de eerste onafhankelijke Nationaal Rapporteur Mensenhandel in Nederland.

Aanstelling als eerste onafhankelijke Nationaal Rapporteur Mensenhandel van Finland

Op het moment dat de beslissing werd genomen om een onafhankelijke Rapporteur aan te stellen in Finland,²⁸ ging men eerst op zoek naar het onderbrengen van de Rapporteur binnen een bestaande organisatie. Hierbij was het belangrijkste criterium dat de Rapporteur zou worden ondergebracht bij een onafhankelijke organisatie, onderdeel van de overheid. Aan deze criteria voldeed de Ombudsman voor minderheden. Aangezien ik destijds de Ombudsman voor minderheden was, werd ik benoemd tot de eerste Nationaal Rapporteur Mensenhandel van Finland. Mijn mandaat is overigens redelijk breed geformuleerd. Het ziet zowel op mensenhandel als op daaraan gerelateerde onderwerpen zoals pooierschap en bepaalde zware vormen van discriminatie. Naast het uitbrengen van rapportages is het voor de Rapporteur van belang een goed netwerk op te bouwen en concentreert de Rapporteur zich op de implementatie van internationale wetgeving.

Begintijd als Rapporteur

Op het moment dat ik Rapporteur werd in 2009 was er al sprake van een zekere mate van begrip over mensenhandel. Op zijn minst kan worden gesproken van een groeiende interesse voor het onderwerp. Men werd zich steeds meer bewust van het feit dat mensenhandel ook een Finse aangelegenheid was, dat het zich niet slechts in andere landen afspeelde. Ketenpartners stonden open voor samenwerking met andere partners en met de Rapporteur. Hoewel het kennisniveau van mensenhandel nog niet erg hoog was, was begrip over het fenomeen groeiende. Het feit dat er een onafhankelijke Rapporteur werd aangesteld werd goed ontvangen.

Uitdagingen als eerste Rapporteur van Finland

Een van mijn grootste uitdagingen was het feit dat ik een goed en breed mandaat had met slechts weinig middelen. Naast de Rapporteur werd slechts één stafmedewerker aangesteld. Het geringe aantal middelen had kunnen leiden tot een gebrek aan geloofwaardigheid. Ondanks het feit dat het bureau uit slechts twee personen bestaat werden de opvattingen van de Rapporteur goed ontvangen in Finland.

Een andere uitdaging was het verkrijgen van informatie ten behoeve van mijn rapportage. Formeel gezien was hier geen probleem aangezien ik een breed wettelijk mandaat had gekregen. Echter, in de praktijk bleek het lastig om op tijd op de hoogte te worden gesteld over bijvoorbeeld opsporingsonderzoeken. Omdat de politie regionaal georganiseerd is was het moeilijk om mijn juridische mandaat in de praktijk te brengen in de verschillende politieregio's. Om dit voor elkaar te krijgen moest een netwerk worden opgebouwd. Daarnaast moest worden onderhandeld met de politie en de arbeidsinspectie over het tijdig verschaffen van informatie. Dit was een tijdrovende aangelegenheid.

Het belang van een Rapporteur

Allereerst wil ik benadrukken dat een Nationaal Rapporteur onafhankelijk moet zijn om toegevoegde waarde te kunnen hebben. Dit is een absolute eerste voorwaarde. De toegevoegde waarde van een rapporteur is naar mijn mening de objectieve analyse van de manier waarop mensenhandel wordt aangepakt. De Rapporteur kan knelpunten blootleggen en aanbevelingen doen. De Rapporteur verzamelt alle

28 Op basis van een advies van het Finse Coördinatiecomité mensenhandel (onder leiding van het Ministerie van Binnenlandse Zaken) aan de Finse regering werd besloten een Nationaal Rapporteur Mensenhandel aan te stellen.

relevante informatie van verschillende betrokken instanties en kijkt naar manieren om verder te komen in de strijd tegen mensenhandel.

Hoewel ik slechts één jaar Rapporteur ben geweest, hebben we toch verschillende dingen bereikt. Ik heb veel geïnvesteerd in ketensamenwerking. Positief was dat iedereen openstond voor samenwerking met de Nationaal Rapporteur. Ik ben ook trots op mijn eerste aanbeveling waarin ik ervoor pleitte dat elk slachtoffer van mensenhandel toegang moet hebben tot ongelimiteerde rechtsbijstand. Niet alleen in de strafzaak tegen de mensenhandelaar, maar ook in andere juridische procedures, bijvoorbeeld procedures over een verblijfsvergunning of civiele procedures voor slachtoffers die kinderen hebben. Mijn aanbeveling heeft tot praktische wijzigingen geleid in Finland.

1.3 Een blik naar de toekomst

De interviews laten zien dat de taakopdrachten van de Nederlandse en Finse Nationaal Rapporteur Mensenhandel grotendeels met elkaar overeen komen. Beide instanties rapporteren onafhankelijk over de aanpak van mensenhandel in hun land. Beide instanties benadrukken daarbij ook het belang van onafhankelijkheid om deze taken te kunnen uitvoeren. Een uitdaging die ook door de VN-rapporteur wordt genoemd, betreft het verkrijgen van betrouwbare data. Gezien het vaak grensoverschrijdende karakter van mensenhandel blijft informatie-uitwisseling ook op internationaal niveau van groot belang.

Naast rapportageverplichtingen op grond van verschillende VN-mensenrechtenverdragen^{NRM7} – leidt ook de oprichting van de *Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings* (GRETA) op grond van het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel²⁹ ertoe dat staten moeten rapporteren over de stand van zaken van de bestrijding van mensenhandel op nationaal niveau. Voorts bevat het ontwerp voor een EU-richtlijn mensenhandel van de Europese Commissie een bepaling op grond waarvan lidstaten informatie over de aanpak van mensenhandel naar de Europese Commissie sturen, ter voorbereiding van een rapportage aan het Europees Parlement en de Europese Raad.³⁰ De Commissie zal – aldus het ontwerp – rapporteren aan het Europees Parlement en de Raad. Hoewel de richtlijn op dit moment nog niet definitief is vastgesteld, is de verwachting dat de aan te stellen *Anti-Trafficking Coordinator* hier een belangrijke rol in zal vervullen. Ook deze ontwikkelingen onderstrepen het belang van monitoring.

In juni 2010 presenteerden minister Clinton en Luis CdeBaca, *Director of the Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons* van het US State Department het tiende *Annual Trafficking in Persons Report*. Dergelijke rapportage wordt voorgeschreven door de Amerikaanse *Trafficking Victims Protection Act of 2000*, en is bedoeld om landen ertoe te brengen zich meer in te spannen in de strijd tegen mensen-

29 De *Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings* bestaat uit onafhankelijke deskundigen, die de uitvoering van het verdrag door de verdragstaten monitoren en knelpunten vaststellen in een rapportage. Op basis van de rapportage van GRETA doet het Comité van statenpartijen aanbevelingen aan een staat. Het verdrag voorziet niet in een procedure om de tenuitvoerlegging van aanbevelingen af te dwingen.

30 *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on preventing and combating trafficking in human beings, and protecting victims, repealing Framework Decision 2002/629/JHA*, 29 maart 2010, COM(2010)95 final, 2010/0065 (COD), art. 19 lid 2.

handel. In het rapport wordt de situatie in ruim 170 landen beschreven. Op basis hiervan worden landen in categorieën (*Tiers*) ingedeeld. *Tier 3* is de laagste categorie, *Tier 1* de hoogste. Nederland wordt voor de tiende maal in *Tier 1* ingedeeld.³¹ Voor het eerst bevat het rapport ook een evaluatie van de aanpak van mensenhandel in de Verenigde Staten zelf (*Tier 1*).

Recente toevoeging van kinderpornografie aan het werkveld van de Rapporteur

De taken van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel zijn vanaf 1 oktober 2009 uitgebreid met het rapporteren over de aanpak van kinderpornografie. Met ingang van 2011 zal zij ook over de aard en omvang van kinderpornografie in Nederland rapporteren. Deze ontwikkeling werd ingegeven door een breed gedragen gevoel van urgentie, nu verschillende organisaties een toename constateren in de hoeveelheid digitale afbeeldingen van seksueel misbruikte kinderen. Door verschillende instanties werd gepleit voor een ‘landelijk aanjager’, waarbij werd voorgesteld om te onderzoeken of het monitoren van de bestrijding van kinderpornografie als thema kon worden toegevoegd aan het takenpakket van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel.³² Overigens leeft een dergelijk idee al sinds de aanstelling van de eerste Nationaal Rapporteur Mensenhandel in 2000.³³

Een landelijke monitorfunctie voor kinderpornografie ligt in het verlengde van het huidige takenpakket van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel. Het fenomeen kinderpornografie bevat regelmatig elementen – zoals seksuele uitbuiting en dwang – die ook deel uitmaken van de delictsomschrijving van mensenhandel.

Een dergelijke relatie tussen kinderpornografie en mensenhandel volgt ook uit het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik (Verdrag van Lanzarote).³⁴ Naast het – vaak – transnationale karakter van deze misdrijven speelt informatie- en communicatietechnologie (ICT) een steeds belangrijker rol. Bij mensenhandel en kinderpornografie kan ICT zowel een technologisch middel zijn om kinderen te benaderen (*groomen* via chat en/of mobiel)³⁵ of te chanteren (middels compromitterende foto’s), of te verspreiden dan wel te verhandelen. Internet kan dan ook een omgeving voor mensenhandel vormen. Een voorbeeld hiervan is (gedwongen) webcamseks. De gedragingen in de sfeer van mensenhandel en kinderpornografie vloeien ook steeds meer in elkaar over.

Op internationaal, Europees en nationaal niveau wordt de zorg over deze effecten van informatie- en communicatietechnologie op kinderpornografie en mensenhandel gedeeld.

De Nationaal Rapporteur zal met betrekking tot kinderpornografie een op zichzelf staande rapportage uitbrengen. Deze eerste rapportage kinderpornografie zal naar verwachting worden uitgebracht in de eerste helft van 2011.

31 US Department of State. (2010). *Trafficking in Persons report 2010*, pp.248-249. Beschikbaar via www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2010/.

32 Zie bijvoorbeeld het Verbeterprogramma Kinderpornografie van de KLPD, beschikbaar via www.tweede-kamer.nl/images/31700H06VI0114bijlage01_118-193870.pdf; *Kamerstukken II 2007/08*, 31 200 VI, nr. 35, Gewijzigde motie van de leden De Pater-van der Meer en Arib; standpunten Stichting Kinderporno op Internet en ECPAT Nederland, beschikbaar via www.meldpunt-kinderporno.nl/files/Biblio/AO%20Kinderporno%2010%20december.pdf.

33 NRM1, p. 53.

34 *Trb.* 2008, 58.

35 Rb. Den Haag 7 mei 2010, LJN: BM3656.

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt teruggekeken op de resultaten van het werk van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel in de tien jaren dat dit ambt in Nederland heeft bestaan. Op een aantal belangrijke terreinen wordt beschreven welke aanbevelingen zijn gedaan en wat daarmee is gebeurd. Dit levert een beeld op van de vraagstukken rond de bestrijding van mensenhandel in die tien jaren, hoe daarin naar oplossingen is gezocht, en wat de rol van de Rapporteur daarbij is geweest. Volledigheid is niet nagestreefd. Wel is beoogd inzicht te geven in de wijze waarop een onafhankelijk gepositioneerde rapporteur kan bijdragen aan de versterking van het mensenhandelbeleid. Voor de focus op de aanbevelingen is gekozen, omdat dit instrument van de Rapporteur weliswaar zeker niet het enige beïnvloedingsmiddel is, maar wel het meest prominente. De Rapporteur kan vanuit opgebouwde expertise en informatiepositie onderwerpen agenderen, veranderingen versnellen, *good practices* bevorderen, knelpunten blootleggen, suggesties doen, en in een enkel individueel geval interveniëren. Het doen van een aanbeveling vormt in deze context een sterk signaal, ook al is het werkelijke effect daarvan op de beleidsuitoefening niet altijd rechtstreeks meetbaar.

Vanaf het begin van het rapporteurschap zijn aanbevelingen gedaan ten aanzien van, onder meer, wet- en regelgeving, vreemdelingenbeleid, positie van en hulp aan slachtoffers, opsporing, vervolging, berechting, bestuurlijke handhaving, bewustwording en signalering, registratie, internationale samenwerking en preventie. Veel van deze aanbevelingen, alle in het bereik van de drie p's (*prevention*, *protection* en *prosecution*), en van de aanvullende p's *punishment* en *partnership*, zijn onderschreven door de regering, en hebben direct of indirect geleid tot verbetering van wet- en regelgeving en versterking van het beleid. In dit verband is een belangrijke functie vervuld door het Nationaal Actieplan Mensenhandel (NAM).¹ In dit actieplan formuleerde de regering het Nederlandse beleid ten aanzien van de bestrijding van mensenhandel. De regering nam hierin een groot aantal aanbevelingen uit de Derde rapportage over, en verbond aan een deel daarvan praktische maatregelen, aangevuld in februari 2006 met maatregelen die met name betrekking hadden op minderjarige slachtoffers.² Voorts is een belangrijke rol weggelegd voor de Task Force Aanpak Mensenhandel, die in 2008 is opgericht naar aanleiding van een aanbeveling van de Rapporteur. De Task Force is samengesteld uit vertegenwoordigers van een aantal sleutelorganisaties, zoals politie, Openbaar Ministerie (OM), KMar, de Zittende Magistratuur (ZM), de meest betrokken ministeries, en een aantal bestuurders van grote steden. Ook de Rapporteur is lid, zij

1 Het Nationaal Actieplan Mensenhandel, *Kamerstukken II 2004/05*, 28 638, nr. 13.

2 Aanvullende maatregelen bij het Nationaal Actieplan Mensenhandel, *Kamerstukken II 2005/06*, 28 638, nr. 19, pp. 4 en 8-9.

het zonder uitvoeringsverantwoordelijkheden, en ook ten opzichte van de Task Force in een kritische rol. De Rapporteur heeft steeds betrokkenheid bepleit van ngo's bij de Task Force: CoMensha neemt deel aan de vergaderingen, en het ligt in het voornemen deze deelname te formaliseren in een lidmaatschap. De Task Force heeft de taak knelpunten te signaleren, belemmeringen voor een goede uitvoering van het anti-mensenhandelbeleid weg te nemen door gerichte interventies, en het beproeven van nieuwe technieken te bevorderen. In de actiepunten van de Task Force, geformuleerd als *quick wins*, is een aantal meer recente aanbevelingen van de Rapporteur terug te vinden.³ Op de Zevende rapportage heeft de minister van Justitie gereageerd, mede namens andere betrokken bewindspersonen. Deze reactie werd op de lijst van stukken geplaatst die de Tweede Kamer controversieel verklaarde in verband met de inmiddels demissionaire staat van het kabinet. In verband hiermee is het overleg van regering en parlement over de Zevende rapportage geannuleerd.

In dit hoofdstuk komen achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan bod: ontwikkelingen in de wet- en regelgeving, internationale ontwikkelingen, hulpverlening aan slachtoffers, verblijfsrechtelijke aspecten, ketenaanpak, opsporing en handhaving, signalering, bewustwording en training, verdachten en daders en vervolging en berechting. De ontwikkelingen in de aanpak van mensenhandel worden geschetst aan de hand van de aanbevelingen die vanaf de Eerste rapportage zijn gedaan. Mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering zal hiervan geen onderdeel vormen. In de Vijfde en de Zevende rapportage is gerapporteerd over trends en ontwikkelingen ten aanzien van deze vorm van mensenhandel, doch daaraan zijn voor de Nederlandse situatie geen aanbevelingen verbonden. In de situatie zoals beschreven in de eerdere rapportages hebben zich bovendien geen noemenswaardige veranderingen voorgedaan. De Rapporteur zal deze vorm van mensenhandel wel nauwlettend blijven volgen.

2.2 Wet- en regelgeving

2.2.1 Artikel 273f Sr

In de Eerste rapportage gaf de Rapporteur aan dat de definiëring van mensenhandel in het VN-Protocol niet, zoals het toen geldende Nederlandse mensenhandelartikel 250a Wetboek van Strafrecht (Sr), alleen gericht is op exploitatie en uitbuiting in de prostitutie of in andere varianten van seksuele dienstverlening, maar een ruime omschrijving kent en ook op andere vormen van uitbuiting ziet, zoals gedwongen arbeid of arbeid onder zodanige omstandigheden dat gesproken kan worden van moderne slavernij.⁴ Gelet op de verplichting tot strafbaarstelling van alle als mensenhandel te definiëren fenomenen – waaronder ook gedwongen orgaanverwijdering – zou het destijds geldende mensenhandelartikel moeten worden aangepast.⁵ Dat was ten tijde van het verschijnen van de Derde rapportage nog niet gebeurd, reden voor de Rapporteur om te benadrukken dat de Nederlandse strafwetgeving zo spoedig mogelijk in overeenstemming zou moeten worden gebracht met de internationaal aanvaarde uitgangspunten en eisen, neergelegd in het VN-Verdrag tegen transnationale georganiseerde misdaad, het bijbehorende

3 Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b.

4 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.

5 NRM1, aanbeveling 2.

VN-Protocol mensenhandel en ook het EU-Kaderbesluit mensenhandel, dat in 2002 inmiddels tot stand was gekomen.⁶ Daartoe was een voortvarende parlementaire afronding van het Wetsvoorstel uitbreiding mensenhandel vereist.⁷

Op 1 januari 2005 trad de nieuwe mensenhandelbepaling, art. 273a Sr in werking (in september 2006 zonder inhoudelijke wijziging omgenummerd tot 273f Sr). Het nieuwe artikel werd, anders dan art. 250a Sr (oud), opgenomen in de titel 'Misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid', in plaats van de titel 'Misdrijven tegen de zeden'. Daarmee werd het karakter van het strafbare feit benadrukt: niet de sector waarin de uitbuiting plaatsvindt, maar het feit dat de uitbuiting een inbreuk op de persoonlijke vrijheid van het slachtoffer betekent, vormt de strafwaardigheid van de gedraging. Hiermee werd gevolg gegeven aan aanbeveling 4 uit de Eerste rapportage.

Art. 273f Sr verving art. 250a Sr (oud) waarin alleen mensenhandel in de zin van uitbuiting in de seksindustrie strafbaar was gesteld. De inhoud van art. 250a Sr (oud) is er – zij het niet letterlijk – in overgenomen,⁸ zodat de nadere invulling van die strafbaarstelling via de jurisprudentie ook onder de nieuwe bepaling haar waarde heeft behouden. De nieuwe bepaling betekende een aanzienlijke verruiming van gedragingen die als mensenhandel strafbaar zijn gesteld: naast seksuele uitbuiting ook andere vormen van uitbuiting op het terrein van arbeid en diensten en de gedwongen verwijdering van organen.

2.2.2 Uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie ('overige uitbuiting')

Ten tijde van de invoering van het nieuwe mensenhandelartikel was onbekend of er vanuit de sociale werkelijkheid behoefte bestond aan de strafbaarstelling van uitbuiting buiten de seksindustrie. Onderzoekers noch opsporingsdiensten hadden zicht op het bestaan ervan in Nederland. Wel wees de inventariserende literatuurstudie van Van der Leun en Vervoorn⁹ op een toenemend risico. Het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (BNRM) verrichtte daarom een verkennend onderzoek, gericht op het verzamelen van casus over grove misstanden in arbeidssituaties.^{NRM5} Velen in Nederland associëren slavernij met het verleden, maar de door BNRM verzamelde gevalsbeschrijvingen gaven een ander beeld. Overige uitbuiting bleek in Nederland voor te komen, hoewel niet geconcludeerd kon – en kan – worden op welke schaal.^{NRM5, NRM7}

Met de inwerkingtreding van het nieuwe mensenhandelartikel kwam niet vast te staan waar laakbare arbeidsomstandigheden overgaan in uitbuiting die is te brengen onder art. 273f lid 2 Sr. De wetgever had het deels aan de rechter gelaten om het bereik van de nieuwe bepaling af te bakenen. Zolang hierover nog zeer beperkt jurisprudentie beschikbaar was, bemoeilijkte dit de opsporing en vervolging van overige uitbuiting. Niet alleen Nederland kampte met moeilijkheden rond de precieze invulling van het begrip uitbuiting en de daarmee samenhangende dwangmiddelen. In februari 2009 werd door de Universiteit Utrecht en BNRM een internationale conferentie¹⁰ over overige uitbuiting georganiseerd. Aanleiding voor deze conferentie was een onderzoek van Coster van Voorhout,¹¹ waaruit bleek dat er in

6 Kaderbesluit 2002/629/JHA, 19 juli 2002, (PbEG 2002, L 203/1).

7 NRM3, aanbeveling 1.

8 Kamerstukken II 2003/04, 29 291, nr. 3, p.13 (MvT).

9 Van der Leun & Vervoorn, 2004.

10 Conference 'Human Trafficking, turning our attention to labour exploitation', 13 februari 2009. Een uitgebreide samenvatting van de conferentie is beschikbaar op www.bnrm.nl.

11 Coster van Voorhout, 2009.

andere landen gelijksoortige problemen waren met betrekking tot de invulling van de reikwijdte van uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie ('overige uitbuiting').¹² Uit de conferentie kwam onder meer naar voren dat nog veel onduidelijkheid bestond over de grens tussen slecht werkgeverschap en uitbuiting. Ook onduidelijkheden rond de betekenis en reikwijdte van het (dwang)middel 'misbruik van een kwetsbare positie' speelde een rol in de jurisprudentie.^{NRM7}

In de Derde rapportage had de Rapporteur aangegeven dat de wetgever het begrip 'uitbuiting' in arbeids-situaties buiten de seksindustrie scherper inhoudelijk zou moeten afbakenen en dit niet louter zou moeten overlaten aan de rechter.¹³ Inmiddels is de uitbreiding van het mensenhandelartikel met overige vormen van uitbuiting al ruim vijf jaar een feit. Hoewel de vervolging van overige uitbuiting aanvankelijk langzaam op gang kwam, neemt het aantal zaken dat voor de rechter gebracht wordt steeds verder toe. Ook tekent de invulling van de delictomschrijving zich intussen steeds meer af. De Hoge Raad heeft in de zogenoemde 'Chinese horeca zaak' een duidelijke afbakening van de dwangmiddelen 'misbruik van een kwetsbare positie' en 'misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht' gegeven.¹⁴ Daarnaast heeft de Hoge Raad in dit arrest een richting gegeven voor de invulling van het delictsbestand-deel (oogmerk van) uitbuiting. Het aantal vervolgingen en veroordelingen terzake overige uitbuiting is na het arrest van de Hoge Raad flink toegenomen in Nederland.¹⁵ Het arrest van de Hoge Raad, en de daaropvolgende jurisprudentie bevestigen dat de reikwijdte van het verbod op mensenhandel gericht op overige uitbuiting steeds duidelijker ingevuld wordt.¹⁶

Dat het begrip uitbuiting steeds verder is ingekleurd door de rechtspraak werd ook zichtbaar na diverse veroordelingen voor uitbuiting in de criminaliteit.¹⁷ Hoewel deze vorm van uitbuiting niet expliciet genoemd is in de wet of in de memorie van toelichting, heeft de rechter geen moeite om ook deze vorm van uitbuiting onder de delictomschrijving van art. 273f Sr te scharen.

2.2.3 Prostitutiebeleid en de aanpak van mensenhandel

De relatie tussen mensenhandel en prostitutie is ook in Nederland altijd nadrukkelijk aanwezig geweest. Al zolang het begrip mensenhandel een plaats heeft in de Nederlandse strafwetgeving, is dit met prostitutie verbonden.^{NRM1, 18}

Op 1 oktober 2000 werd het bordeelverbod uit het Wetboek van Strafrecht geschrapt, in hetzelfde jaar als de instelling van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel. Doel van deze wetwijziging was decriminalisering van de exploitatie van prostitutie, waardoor de bestaande gedoogsituatie zou overgaan in legalisering. "Dat prostitutie bestaat is een gegeven, ook voor de overheid. Dat vraagt om een realistische benadering, zonder moralisme", aldus de minister van Justitie in de toelichting bij de wetwijziging.¹⁹

12 Zie ook NRM7, §12.6.3, voor een vergelijkende blik over de grens.

13 NRM3, aanbeveling 3.

14 HR 27 oktober 2009, LJN: BL7099. Voor een bespreking van dit arrest, zie §2.8.5.

15 Zie ook §2.8.5.

16 Zie ook NRM6, pp. 1-2 en NRM7, pp. 532-560.

17 Zie Rb. Den Haag 21 november 2006, LJN: AZ2707, Rb. Rotterdam 5 juli 2007 (niet gepubliceerd), Rb. Haarlem 22 april 2009, LJN: BL3519, Rb. Den Haag 17 februari 2010, LJN: BL4298, Rb. Den Haag 18 maart 2010, LJN: BL8022, Rb. Dordrecht 20 april 2010, LJN: BM1743.

18 Over het nut, de noodzaak of de mogelijkheid van een regulering of legalisering van prostitutie, zie bijvoorbeeld Vermeulen, 2007.

19 *Kamerstukken II* 1996/97, 25 437, nr. 3; zie ook §2.6.1.

Een van de belangrijke doelstellingen van het betreffende wetsvoorstel was het voorkomen en bestrijden van mensenhandel.²⁰ Vanuit dit perspectief heeft de Rapporteur dan ook over een aantal onderwerpen rond het prostitutiebeleid aanbevelingen gedaan.

In het parlementaire debat over de opheffing van het bordeelverbod rees de vraag of de in het Uitvoeringsbesluit Wet arbeid vreemdelingen (Wav) opgenomen (categorale) verbodsbepaling tot afgifte van werkvergunningen voor arbeid in de seksindustrie nog wel gehandhaafd kon blijven.^{NRM1} In de Derde rapportage gaf de Rapporteur aan dat meer duidelijkheid zou moeten komen over de weg die de overheid hierbij wilde inslaan.²¹ Om mensenhandel te voorkomen of makkelijker te signaleren diende de overheid zich voorts duidelijker uit te laten over haar voornemens op de langere termijn met betrekking tot het openstellen van de Nederlandse arbeidsmarkt in de seksbranche voor nieuwe EU-onderdanen, ten behoeve van arbeid in loondienst. “In het algemeen geldt immers dat onduidelijkheid (over condities en mogelijkheden) niet gunstig is voor het tegengaan van mensenhandel, maar tevens dat ook een te fijnmazig voorwaardenstelsel (zoals voor arbeid als zelfstandige) averechts kan werken, vanwege de afhankelijkheid van derden die daarmee kan ontstaan.”²²

Inmiddels is duidelijk dat het generaal verbod op het afgeven van tewerkstellingsvergunningen voor prostituees van buiten de Europese Unie (EU) – ook voor prostituees uit Roemenië en Bulgarije, landen waarvoor nog geen vrij werknemersverkeer geldt – gehandhaafd blijft. Het kabinet heeft aangekondigd dat de Arbeidsinspectie capaciteit beschikbaar zal stellen voor integrale handhavingsacties binnen de prostitutiebranche op initiatief van gemeenten. Bij de controle op illegale tewerkstelling zal dan ook worden gelet op eventuele signalen van mensenhandel.²³

Wet regulering prostitutie

Bij de opheffing van het bordeelverbod in 2000 is gekozen voor een decentrale regulering van legale vormen van exploitatie van prostitutie door het verlenen van vergunningen, waarin voorwaarden zijn opgenomen door lokale autoriteiten. Reeds in de Eerste rapportage gaf de Rapporteur aan dat, afgezien van het voordeel dat decentrale regelgeving ruimte laat voor lokaal beleid, uiteenlopend beleid ook de behoefte aan uniformering van regelgeving en aanpak doet toenemen. Dit klemt vooral daar waar verschil in beleid kan leiden tot risico's voor het ontstaan of ongemoeid laten van gevallen van mensenhandel.²⁴ In de Vijfde rapportage werd de wetgever aanbevolen een landelijk kader voor prostitutiebeleid te ontwikkelen, waarbij het uitgangspunt is dat iedere gemeente regels *moet* stellen ten aanzien van *alle* inrichtingen waar bedrijfsmatig seksuele handelingen worden verricht tegen betaling.²⁵ In de Zevende rapportage onderstreepte de Rapporteur het belang dat in de aangekondigde Wet regulering prostitutie

20 Het doel van de wetswijziging was meerledig. In totaal werden zes hoofddoelstellingen geformuleerd: 1. beheersing en regulering van exploitatie van prostitutie, 2. verbetering van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie, 3. bescherming van minderjarigen tegen seksueel misbruik, 4. bescherming van de positie van prostitué(e)s, 5. ontvlechting van prostitutie en criminele randverschijnselen, en 6. terugdringing van de omvang van prostitutie door illegalen, zie NRM1, p. 22 e.v.

21 NRM3, aanbeveling 6.

22 NRM3, aanbeveling 7.

23 NRM7, p. 28.

24 NRM1, aanbeveling 23. Zie hierover ook §2.6.1.

25 Of bedrijfsmatig gelegenheid wordt gegeven voor het verrichten van die handelingen met of voor een derde tegen betaling, NRM5, aanbeveling 2.

(Wrp) regels worden gesteld om te komen tot een eenduidig beleid in de gemeenten, ter voorkoming van het zogenoemde waterbedeffect.²⁶

In november 2009 verscheen het wetsvoorstel Regels betreffende de regulering van prostitutie en betreffende het bestrijden van misstanden in de seksbranche (Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche).²⁷ “Met het wetsvoorstel wordt een zo veel mogelijk sluitend bestuurlijk stelsel in het leven geroepen dat vanwege het regulerend effect op de branche de aanpak van misstanden in de seksbranche kan verbeteren, prostitutees een betere bescherming kan bieden en de strafrechtelijke bestrijding van mensenhandel, prostitutie door minderjarigen en gedwongen prostitutie beter kan ondersteunen. De voorgestelde wetgeving schept aldus het kader voor een robuuste aanpak van misstanden in de seksbranche”, aldus de memorie van toelichting.²⁸ De kern van het wetsvoorstel is echter, anders dan de titel doet vermoeden, de regulering van de prostitutie en van seksbedrijven. In zijn nota naar aanleiding van het verslag geeft de minister hierover aan dat “[u]iteraard de zorg over misstanden de achtergrond van het wetsvoorstel [is], maar de bestrijding ervan is niet het primaire doel van het wetsvoorstel.”²⁹

In december 2009 nodigden de Vaste Kamercommissies voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en voor Justitie een aantal maatschappelijke organisaties uit voor een rondetafelgesprek over voornoemd wetsvoorstel. Ook de NRM heeft van die gelegenheid gebruik gemaakt om een aantal punten wederom onder de aandacht te brengen.

Hierbij heeft zij aangegeven dat het onderhavige wetsvoorstel nog onvoldoende waarborgen bood om mensenhandel effectief aan te kunnen pakken.³⁰ Deze opmerkingen betreffen het gebrek aan uniformering van vergunningplicht en – voorwaarden, toezicht en handhaving, registratie van sekswerkers en de strafbaarstelling van prostitutees. Ook gaf de Rapporteur een antwoord op de vraag of de minimumleeftijd voor werken in de prostitutie zou moeten worden verhoogd tot 21 jaar. Mede vanwege onvoldoende zicht op de illegale prostitutie, had zij erop gewezen dat de effecten van een leeftijdsverhoging van de minimumleeftijd voor werken in de prostitutie niet goed zijn te voorzien. Om – zoveel mogelijk – te voorkomen dat een eventuele leeftijdverhoging zou leiden tot meer jeugdprostitutie in het illegale circuit heeft de Rapporteur aangegeven dat het noodzakelijk was om eerst meer zicht te krijgen op het illegale prostitutiecircuit en dit effectiever te bestrijden. Zij heeft daarom geadviseerd eerst te onderzoeken tot welke verbetering de gewijzigde regulering van seksgerelateerde bedrijvigheid op dit punt zou leiden, alvorens eventueel over te gaan tot leeftijdverhoging. Bij de eerste evaluatie van de wet (artikel 39) zou dan ook gekeken moeten worden naar de leeftijd van illegaal werkende en gedwongen sekswerkers.

26 NRM7, aanbeveling 1.

27 *Kamerstukken II 2009/10*, 32 211, nr. 1-2.

28 Regels betreffende de regulering van prostitutie en betreffende het bestrijden van misstanden in de seksbranche (Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche), *Kamerstukken II 2009/10*, 32 211, nr. 3, pp. 3-4.

29 *Kamerstukken II 2009/10*, 32 211, nr. 8, p. 3.

30 Inbreng Nationaal Rapporteur Mensenhandel Rondetafelgesprek over de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche, Brief NRM aan de leden van de Vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van de Vaste Kamercommissie voor Justitie, 11 december 2009. Aan deze brief was gehecht de brief van de NRM aan de Minister van BZK van 21 januari 2009 in reactie op het concept-wetsvoorstel; zie hierover NRM7, p. 20 e.v. en Bijlage 5.

In de Derde rapportage was aanbevolen te investeren in een brede discussie over het vraagstuk of het bewust inkopen van seksuele diensten van personen van wie duidelijk is dat zij hiertoe gedwongen worden, strafbaar gesteld zou moeten worden.³¹ In deze discussie zou de wenselijkheid en de praktische handhaafbaarheid van een dergelijke strafbaarstelling aan de orde moeten komen. Deze vraag is nog steeds aan de orde, met name in verband met het onderhavige wetsvoorstel.³²

In de algemene reactie van het kabinet op de Zevende rapportage mensenhandel gaf de minister van Justitie aan te verwachten dat de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche het bestuur en de handhavingsdiensten beter in staat zou stellen om misstanden in de prostitutie te voorkomen en tegen te gaan. Daarbij merkte de minister op dat de aanbevelingen, die zich richten op het toezicht op de prostitutiesector, reeds waren meegenomen in het wetsvoorstel.³³

Naar aanleiding van deze reactie heeft de Rapporteur nogmaals haar zorgen uitgesproken zoals ingebracht tijdens het rondetafelgesprek over de Wet regulering prostitutie van 15 december 2009. In het wetsvoorstel is niets over inspanningsverplichtingen vastgelegd, noch over de taakverdeling tussen bestuur en politie. In de memorie van toelichting is aangegeven dat een wettelijke bepaling over het maken van verplichte afspraken in de lokale driehoek omtrent toezicht en handhaving niet gebruikelijk is en dan ook niet in het wetsvoorstel is opgenomen. Dit hiaat vergroot het risico dat (bestuurlijk) toezicht en handhaving van hetgeen bij deze wet gereguleerd wordt, niet of in onvoldoende mate wordt opgepakt.³⁴ De Rapporteur kon dan ook de visie van het kabinet dat de Wet regulering prostitutie ertoe zal leiden dat het toezicht en de handhaving worden versterkt, niet delen, tenzij daartoe inspanningsverplichtingen worden vastgelegd. De bevindingen uit de Korpsmonitor 2008 bevestigen dat met name toezicht en handhaving binnen de prostitutiesector kwetsbare elementen vormen bij de bestrijding van mensenhandel.³⁵

Het verslag van de Tweede Kamer³⁶ was vervolgens aanleiding om het wetsvoorstel op een aantal punten aan te passen. Zo is de taakverdeling tussen gemeenten en politie in het wetsvoorstel verder verduidelijkt; gemeenten kunnen in het nieuwe wetsvoorstel hun toezichttaak niet meer overdragen aan de politie – al blijft de politie wel “nauw betrokken” en is er “idealiter integrale handhaving”. Voorts heeft de minister van Justitie, tevens waarnemend minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de verhoging van de prostitutieleeftijd naar 21 jaar voorgesteld.³⁷ Daarnaast is in het aangepaste voorstel opgenomen dat inschrijving van prostituees bij een beperkt aantal gemeenten zal plaatsvinden, waarbij

31 NRM3, aanbeveling 9.

32 Meer over dit onderwerp in §2.7.3.

33 Brief minister van Justitie, Reactie op Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, 21 januari 2010, *Kamerstukken II 2009/10*, 28 638, nr. 47. De minister van Justitie reageerde mede namens de staatssecretaris van Justitie, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de minister voor Jeugd en Gezin, en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

34 Brief Nationaal Rapporteur Mensenhandel aan de Vaste Kamercommissie voor Justitie betreffende de kabinetsreactie op de Zevende rapportage mensenhandel, 10 februari 2010.

35 Zie hierover §2.6.1 en §2.6.3.

36 *Kamerstukken II 2009/10*, 32 211, nr. 5.

37 *Kamerstukken II 2009/10*, 32 211, nr. 9, Nota van wijziging; amendement Agema, verhoging van de prostitutieleeftijd van 18 tot 21 jaar, *Kamerstukken II 2009/10*, 32 211, nr. 6.

het voeren van een ‘informatiegesprek’ verplicht wordt gesteld. Slachtoffers van mensenhandel zullen niet worden vervolgd voor het werken zonder registratie; de uitwerking hiervan moet nog vorm krijgen. Ook zal nader worden gezien hoe toch geregeld kan worden dat ook kan worden nagegaan of vergunningen *geweigerd* zijn.

Mocht de minimumleeftijd voor werken in de prostitutie worden verhoogd tot 21 jaar, dan verdient dit bijzondere aandacht als onderdeel van een periodieke evaluatie van de Wrp te zijner tijd. Het ligt hierbij niet zonder meer voor de hand – zoals de nota naar aanleiding van het verslag lijkt te veronderstellen – dat het onderzoek van de effecten van de leeftijdsverhoging dan binnen het aandachtsveld van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel valt.

2.2.4 Strafb bedreiging

De strafbedreiging voor mensenhandel zonder strafverzwarende omstandigheden bedroeg vanaf januari 2005 zes jaar. Voor gekwalificeerde mensenhandel liep de strafbedreiging op tot acht, tien, twaalf en – wanneer de feiten leiden tot de dood van het slachtoffer – vijftien jaar. Vanaf 1 juli 2009 geldt voor alle gekwalificeerde vormen van mensenhandel ten minste een strafmaximum van twaalf jaar.³⁸ Dit maakt voor gekwalificeerde vormen van mensenhandel voorlopige hechtenis op grond van de zogenoemde 12-jaarsgrond mogelijk, hetgeen een belangrijke verruiming van de mogelijkheden tot voorlopige hechtenis betekent. In de Vijfde rapportage constateerde de Rapporteur dat de strafmaat voor (in elk geval) het gronddelict, toen zes jaar, in vergelijking met strafbare feiten van vergelijkbare aard en ernst, licht genoemd kon worden.³⁹ Nu voor ongekwalificeerde vormen van mensenhandel het strafmaximum acht jaar bedraagt, is ook de mogelijkheid ontstaan om tegen strafbare voorbereiding van het misdrijf op te treden (art. 46 Sr).^{NRM7}

De strafverzwarende omstandigheid, die is gebaseerd op de leeftijd van seksuele meerderjarigheid (in Nederland: 16 jaar), is niet relevant voor mensenhandel, noch binnen noch buiten de seksindustrie. De Rapporteur deed in de Zevende rapportage de aanbeveling de strafverzwarende omstandigheid in art. 273f lid 3 sub 2 Sr te verhogen naar 18 jaar.⁴⁰ De aanbeveling om de strafverzwarende omstandigheid in de mensenhandelbepaling uit te breiden tot alle minderjarigen, werd al eerder gedaan door verschillende kinderrechtenorganisaties ten aanzien van seksuele uitbuiting.^{NRM7} In oktober 2009 gaf de minister van Justitie⁴¹ – in reactie op het Jaarbericht Kinderrechten⁴² – aan dat op dat moment in Brussel onderhandelingen plaatsvonden over nieuwe EU-regelgeving op het terrein van mensenhandel. De minister gaf hierbij aan dat Nederland de ontwerp-bepaling steunt waarin wordt voorgesteld om te voorzien in een

38 Concreet gaat het om de volgende wijzigingen: in het eerste lid (ongekwalificeerde vormen van mensenhandel) wordt het strafmaximum verhoogd van zes naar acht jaar; in het derde lid (mensenhandel in vereniging gepleegd of mensenhandel gepleegd jegens een slachtoffer jonger dan zestien jaar) wordt het strafmaximum verhoogd van acht naar twaalf jaar; in het vijfde lid (mensenhandel gepleegd onder de strafverzwarende omstandigheid van zwaar lichamelijk letsel of levensgevaar) wordt het strafmaximum verhoogd van twaalf naar vijftien jaar; in het zesde lid (mensenhandel de dood tengevolge hebbend) wordt het strafmaximum verhoogd van vijftien naar achttien jaar.

39 De Rapporteur had er in dit verband ook op gewezen dat de hoogte van de strafbedreiging ook consequenties heeft voor toepassingsmogelijkheden van voorlopige hechtenis, NRM5, p. 20.

40 NRM7, aanbeveling 2.

41 *Kamerstukken II, 2009/10, 31 001, nr. 76.*

42 Defence for Children-ECPAT en Unicef, *Jaarbericht kinderrechten 2009.*

strafverzwaringsgrond voor alle vormen van mensenhandel gepleegd tegen een kind (iedere persoon beneden de leeftijd van achttien jaar),⁴³ en dat implementatie van de nieuwe regelgeving naar verwachting dan ook zal leiden tot een wijziging van art. 273f Sr.⁴⁴ Op het moment van schrijven was de inhoud van de EU-richtlijn nog niet definitief vastgesteld.

2.3 Internationale ontwikkelingen

Veel maatregelen tegen mensenhandel die op nationaal niveau worden genomen zijn een weerslag van tal van internationale documenten en verdragen.^{NRM1} De aanpak van mensenhandel staat hoog op de agenda van internationale gouvernementele organisaties als de Verenigde Naties (VN), de Europese Unie, de Raad van Europa en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), en raakt thema's die zijn samen te vatten als de drie p's: *prevention, protection en prosecution*. Hier kunnen nog twee p's aan worden toegevoegd: *partnership*⁴⁵ en *punishment*.

Voor de meest recente Nederlandse mensenhandelwet- en regelgeving is vooral een aantal bindende afspraken in VN en EU-verband van belang, zoals het VN-Protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel (2000)⁴⁶ en het EU-Kaderbesluit inzake bestrijding van mensenhandel (2002).⁴⁷ Deze instrumenten verplichten onder meer om mensenhandel strafbaar te stellen en te bestrijden, gericht op iedere vorm van uitbuiting van personen, ongeacht de sector waarin dit gebeurt. Niet alleen uitbuiting in de prostitutie, maar ook uitbuiting in andere sectoren ('overige uitbuiting') en gedwongen orgaandonatie⁴⁸ vallen nu onder het internationaal gehanteerde begrip mensenhandel.⁴⁹

Voor Nederland geldt ook nog een aantal eerdere verdragen op het terrein van mensenhandel, zoals het Internationaal verdrag nopens de bestrijding van de handel in meerderjarige vrouwen (1933). Dit verdrag verplichtte

43 Het betrof op dat moment een ontwerp voor een nieuw EU-Kaderbesluit mensenhandel, zie NRM7, p. 466. Na inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon heeft de Europese Commissie een nieuw voorstel gedaan voor een richtlijn, zie §2.3.5. De ontwerpbevestiging betreffende onderhavige strafverzwaringsgrond is hierbij inhoudelijk niet gewijzigd.

44 Brief van de minister van Justitie van 20 oktober 2009, *Kamerstukken II 2009/10*, 31 001 nr. 76, p. 2.

45 De VN-rapporteur gebruikt hiervoor de term 'Promotion of cooperation', zie Report submitted by the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, Joy Ngozi Ezeilo, UN Doc. A/HRC/10/16, 20 februari 2009, pp. 25-26.

46 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.

47 Kaderbesluit 2002/629/JHA, 19 juli 2002, (*PbEG* 2002, L 203/1). Voor een volledige weergave van relevante internationale regelgeving, zie Uitvoering van internationale regelgeving ter bestrijding van mensen-smokkel en mensenhandel, memorie van toelichting, *Kamerstukken II 2003/04*, 29 291, nr. 3, p. 1.

48 Over dit onderwerp verscheen in oktober 2009 een uitgebreid rapport van de Raad van Europa en de Verenigde Naties, *Trafficking in organs, tissues and cells and trafficking in human beings for the purpose of the removal of organs*. Beschikbaar via www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/News/OrganTrafficking_study.pdf.

49 Overigens verschillen de in deze documenten gehanteerde definities van mensenhandel onderling vaak enigszins. Mede daardoor is – al dan niet onder de noemer mensenhandel – in verschillende landen niet precies hetzelfde strafbaar gesteld.

staten tot strafbaarstelling van het aanwerven van meerderjarige vrouwen wanneer dit gebeurt met het oog op het plegen van ontucht in een ander land, “zelfs met hun goedvinden.”⁵⁰

De aanpak van mensenhandel moet echter in een breder verband worden gezien. Er zijn veel andere verdragen die bovengenoemde problematiek raken, zoals – van oudsher – het Verdrag ter afschaffing van slavernij uit 1926, het bijbehorende Protocol uit 1953 en het aanvullende Verdrag uit 1956. Ook zijn mensenrechtenverdragen relevant.^{NRM7} In het kader van de *International Labour Organisation* (ILO) kwam ook een aantal belangrijke instrumenten tot stand, zoals *ILO Convention No. 29 on Forced or Compulsory Labour*⁵¹ uit 1930, en *ILO Convention No. 182*⁵² uit 1999, dat de ergste vormen van kinderarbeid verbiedt. Ook instrumenten van meer recente datum zijn relevant voor de aanpak van mensenhandel, zoals het Verdrag inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik (Verdrag van Lanzarote), dat overigens ook kinderpornografie betreft.⁵³ Ook kinderseksstoerisme vormt een aandachtsgebied binnen de bestrijding van mensenhandel.⁵⁴

Al in de Eerste rapportage wees de Rapporteur erop dat zolang de kloof tussen rijke en arme landen blijft bestaan, en zolang (jonge) mensen niet of moeilijk een bestaan op kunnen bouwen in eigen land het fenomeen mensenhandel daarin een rijke voedingsbodem zal blijven vinden. De oproep aan de regering om bij voortduring intensieve aandacht te blijven besteden aan macrofactoren (*root causes*) die aan de bron kunnen liggen van internationale mensenhandel werd in de Derde rapportage herhaald. Aanbevolen werd om factoren zoals het gebrek aan arbeids- en ontplooiingsmogelijkheden, armoede en genderproblematiek als meer uitgesproken ook gerelateerd aan mensenhandel te betrekken in de (ontwikkelings)relatie met andere landen. Deze gedachte wordt verwoord in de eind 2009 verschenen *Action Oriented Paper*⁵⁵ voor de EU-externe dimensie van de aanpak van mensenhandel, waarin onder meer wordt opgeroepen tot het vergroten van de synergie tussen beleidsterreinen als buitenlandse betrekkingen, ontwikkelingssamenwerking, sociale zaken, werkgelegenheid, gender-gelijkheid en goed bestuur.

2.3.1 Ratificatie van recente mensenhandelverdragen door Nederland

In de Eerste rapportage wees de Rapporteur op de totstandkoming van het VN-mensenhandelprotocol tot aanvulling van het VN-Verdrag inzake grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (2000) en riep in de eerste aanbeveling op tot een spoedige ratificatie van deze instrumenten.⁵⁶ Het protocol is in de sleutel van georganiseerde misdaad geplaatst maar kan niet los worden gezien van respect voor de rechten van de mens, ten aanzien van verdachten én slachtoffers. In de Derde rapportage wees de Rapporteur er op dat bij vertraagde ratificatie Nederland de aansluiting zou verliezen met mechanismen ter

50 Stb. 1935, 598.

51 Stb. 1933, 236.

52 Trb. 1999, 177.

53 Trb. 2008, 58.

54 Zo bevat Resolutie 63/156, *Trafficking in women and girls*, niet alleen aanbevelingen over de aanpak van mensenhandel maar ook expliciet over kinderseksstoerisme, UN Doc. A/Res/156, 30 januari 2009. Ook het rapport *Trafficking in Persons* dat de Verenigde Staten jaarlijks uitbrengen, bevat bevindingen over de aanpak van kinderseksstoerisme. Kinderseksstoeristen kunnen in Nederland worden vervolgd op grond van art. 248b dan wel art. 244 Sr, jo. art. 5 of 5a Sr.

55 *Action Oriented Paper on strenghtening the EU external dimension on action against trafficking in human beings; Towards global EU action against trafficking in human beings*, Council Document 6865/10.

56 NRM1, aanbeveling 1.

monitoring en verdere implementatie. Gevolg zou tevens zijn dat Nederland zijn voorttrekkersrol op het gebied van mensenhandel steeds minder zou kunnen waarmaken.⁵⁷ Nederland ratificeerde het protocol voor het gehele Koninkrijk op 27 juli 2005.

In 2005 kwam het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel tot stand. Het Verdrag neemt het VN-Protocol als uitgangspunt, maar is van toepassing op alle vormen van mensenhandel, nationaal en grensoverschrijdend, en al dan niet verband houdend met de georganiseerde misdaad (art. 2). In de Vijfde rapportage riep de Rapporteur op tot een spoedige ratificatie van dit Verdrag.⁵⁸ Nederland heeft dit verdrag op 17 november 2005 getekend maar ratificatie heeft lang geduurd. Dit had vooral te maken met het feit dat het kabinet gedurende het proces heeft voorgesteld te kiezen voor de maximale beschermingsomvang die het Verdrag biedt en in dit kader de rechtsmacht voor de in het Verdrag omschreven strafbare feiten op een drietal punten uit te breiden.^{NRM7} De parlementaire behandeling van de goedkeuringswet werd vorig najaar afgerond;⁵⁹ de uitvoeringswetgeving is inmiddels in werking getreden⁶⁰ en voor Nederland is het verdrag in werking getreden op 1 augustus 2010.⁶¹

2.3.2 Mensenrechtelijke benadering

Internationaal is inmiddels het uitgangspunt dat mensenhandel een schending van mensenrechten is, en dat landen bijgevolg gehouden zijn dit fenomeen te bestrijden.^{NRM7} Ook in Nederland wordt een mensenrechtelijke benadering van de aanpak van mensenhandel onderschreven.

Het belang van een mensenrechtelijke benadering komt ook naar voren in het EU-Actieplan mensenhandel (2005)⁶² dat, in lijn met het EU-Kaderbesluit (2002),⁶³ de bescherming van mensenrechten centraal stelt. Een mensenrechtelijke benadering werd eveneens verwoord in de richtlijnen van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de VN, in de in 2002 tot stand gekomen *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*.⁶⁴ In VN-verband is mensenhandel vaak één van de punten op de diverse mensenrechtenagenda's. Ook de Nederlandse regelgeving en praktijk worden hierbij aan de orde gesteld.⁶⁵ In het Verdrag van de Raad van Europa inzake mensenhandel (2005) wordt eveneens een duidelijk verband gelegd tussen mensenhandel en mensenrechten. Nederland is op grond van deze documenten gehouden aan internationale verplichtingen om mensenrechten te beschermen en op

57 NRM3, aanbeveling 1.

58 NRM5, aanbeveling 1.

59 Rijkswet van 24 september 2009, houdende goedkeuring van het op 16 mei 2005 te Warschau totstandgekomen Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel, *Stb.* 2009, 445.

60 Wet van 26 november 2009, houdende partiële wijziging van het Wetboek van Strafrecht, Wetboek van Strafvordering en enkele aanverwante wetten in verband met rechtsontwikkelingen, internationale verplichtingen en geconstateerde wetstechnische gebreken en leemten, *Stb.* 2009, 525, inwerkingtredingsbesluit: *Stb.* 2010, 139.

61 Nederland ratificeerde op 22 april 2010, *Trb.* 2010, 160.

62 *EU plan on best practices, standards and procedures for combating and preventing trafficking in human beings*, (PbEU 2005, C311/1), 9 december 2005.

63 Kaderbesluit inzake de bestrijding van mensenhandel, 19 juli 2002, (PbEG 2002, L 203/1), ('Trafficking in human beings comprises serious violations of fundamental human rights and human dignity').

64 UN Doc. E/2002/68/Add.1. Zie ook Gallagher, 2006.

65 Zie bijvoorbeeld *Concluding Observations of the Committee on Elimination of Discrimination against Women, The Netherlands*, UN Doc. CEDAW/C/NLD/CO/5, 5 februari 2010, §§28-29. Zie ook NRM7, p. 62 e.v.

grond daarvan mensenhandel te bestrijden. Om deze reden had de Rapporteur al in de Derde rapportage aanbevolen dat de Nederlandse overheid zich onomwonden zou uitspreken voor een benadering van de aanpak van mensenhandel primair in de context van mensenrechten.⁶⁶

Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

Een zeer relevante bepaling in dit verband is artikel 4 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), dat slavernij, dienstbaarheid en dwangarbeid verbiedt.⁶⁷ In het arrest *Siliadin t. Frankrijk* bepaalde het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in 2005 dat de verdragspartijen gehouden zijn bepalingen in hun strafrecht op te nemen die deze gedragingen strafbaar stellen, en voegde hier aan toe dat die strafbepalingen in de praktijk ook moeten worden gehandhaafd.^{NRM5} In deze zaak oordeelde het Hof in Straatsburg dat het Franse strafrecht een Togolees (minderjarig) meisje dat illegaal in Frankrijk verbleef, en dat onder zeer slechte omstandigheden in een privé-huishouden in Frankrijk werkte, niet voldoende en effectief beschermde tegen de dienstbaarheid, als bedoeld in art. 4 lid 1 EVRM, waaraan zij was onderworpen.⁶⁸ Straatsburgse jurisprudentie geeft aan dat het EVRM nog een aantal andere (positieve) verplichtingen voor staten met zich mee brengt ten aanzien van aanpak van mensenhandel.⁶⁹ Een recente uitspraak van het EHRM illustreert dit:

*Europees Hof voor de Rechten van de Mens 7 januari 2010, Rantsev t. Cyprus en Rusland*⁷⁰

In maart 2001 kwam de 20-jarige Russische Oxana Rantseva onder verdachte en onopgehelderde omstandigheden om het leven na een val van het balkon van een appartement in Cyprus. Ze was het land binnengekomen met een visum om te werken als 'artiest' in de variétébranche, een sector die op Cyprus vaak als dekmantel voor prostitutie dient. Drie dagen nadat Rantseva begonnen was met optreden in een cabaretclub in Limassol had zij haar werkplek verlaten. Na enige tijd werd ze aangetroffen in een discotheek door M.A., de manager van de club waar ze werkte. Hij nam haar mee naar het politiebureau en verzocht de politie haar aan te merken als een illegale vreemdeling en haar gevangen te nemen. Rantseva werd op het bureau vastgehouden en korte tijd later mocht M.A. haar daar ophalen aangezien niets er op wees dat zij illegaal in Cyprus verbleef. Later in de middag werd ze naar een kamer op de zesde verdieping van een appartementencomplex gebracht. Niet lang daarna werd ze dood aangetroffen op straat.

Rantseva's vader klaagde bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens ten aanzien van zowel Cyprus als Rusland onder meer op grond van artikel 4 EVRM, dat het verbod van slavernij en gedwongen arbeid bevat. Het Hof kwam tot het oordeel dat Cyprus artikel 4 EVRM had geschonden. Twee overwegingen liggen aan dit oordeel ten grondslag. Ten eerste heeft Cyprus volgens het Hof nagelaten om een passend juridisch en administratief raamwerk in te richten om mensenhandel

66 NRM3, aanbeveling 4.

67 De eerste twee artikelleden van art. 4 EVRM luiden: "1. Niemand mag in slavernij of dienstbaarheid worden gehouden 2. Niemand mag gedwongen worden dwangarbeid of verplichte arbeid te verrichten [...]."

68 EHRM 26 juli 2005, nr. 73316/01.

69 Zie hierover bijvoorbeeld Päivi Hirvelä (Judge at the European Court of Human Rights), 'The States positive obligations to protect the victims of human trafficking in the light of ECHR judgments', OSCE Conference 'Successful Prosecution of Human Trafficking – Challenges and Good Practices', Helsinki, 10-11 September 2008, beschikbaar via www.osce.org/documents/cthb/2008/09/32910_en.pdf.

70 EHRM 7 januari 2010, nr. 25965/04.

aan te pakken als resultaat van het bestaande regime van artiestenvisa. Ten tweede heeft de Cypriotische politie nagelaten operationele maatregelen te nemen om Rantseva tegen mensenhandel te beschermen, ondanks omstandigheden die aanleiding gaven tot een geloofwaardig vermoeden dat ze slachtoffer van mensenhandel zou kunnen zijn. Ook Rusland heeft artikel 4 geschonden omdat het nagelaten heeft te onderzoeken hoe en waar Rantseva was geronseld en, in het bijzonder, omdat het geen stappen heeft ondernomen om degenen die betrokken waren bij het werven van Rantseva te identificeren, noch om onderzoek te doen naar de ronselmethode die waren gebruikt.

Mensenhandel en artikel 4 EVRM

Het Hof overweegt dat artikel 4 EVRM naast slavernij, dienstbaarheid en dwangarbeid niet expliciet melding maakt van mensenhandel, maar wijst erop dat het EVRM een levend instrument is dat naar hedendaagse opvattingen moet worden geïnterpreteerd. Het Hof concludeert dat mensenhandel op zichzelf tegen de geest en het doel van artikel 4 ingaat en dus onder de reikwijdte van dat verdragsartikel valt. Het Hof laat dan ook in het midden of in deze zaak sprake was van 'slavernij', 'dienstbaarheid' of 'dwangarbeid' (overweging 282). Het Hof concludeert dat mensenhandel, als bedoeld in artikel 3 sub a VN-Palermo Protocol⁷¹ en artikel 4 Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel,⁷² onder artikel 4 EVRM valt.

Positieve verplichtingen

Het Hof beschouwt mensenhandel voorts niet louter als een strafrechtelijke zaak en herinnert eraan dat artikel 4, evenals de artikelen 2 en 3, een fundamenteel en absoluut recht behelst (overweging 283). Uit artikel 4 vloeit naar het oordeel van het Hof in de onderhavige zaak niet alleen de specifieke positieve verplichting voort om mensenhandel strafbaar te stellen, maar ook om adequate maatregelen te treffen om bedrijven te reguleren die vaak gebruikt worden als een dekmantel voor mensenhandel (overweging 284). Nationale wetgeving moet adequaat zijn om de praktische en effectieve bescherming van rechten van (mogelijke) slachtoffers te verzekeren. Dat betekent ook dat landen er voor moeten waken dat hun immigratiewetgeving wordt gebruikt om mensenhandel aan te moedigen, te faciliteren of te tolereren (overweging 284). Het Hof gaat uitvoerig in op de systematiek van artiestenvisa op Cyprus, waarbij het onder meer het probleem benoemt dat cabaretmanagers de aanvraag voor een inreisvisum moeten doen. Dat maakt de betrokkene afhankelijk van haar werkgever of agent, en daarmee kwetsbaarder voor uitbuiting. Het systeem maakt het ook moeilijk voor de autoriteiten om dwang en mensenhandel te bewijzen en dit op een effectieve manier te bestrijden. Het Hof oordeelt dat Cyprus in gebreke is gebleven door de visumregeling voor 'artiesten' te handhaven – overigens ondanks het feit dat Cyprus eerder had aangekondigd dit systeem af te schaffen.

'Comprehensive approach'

Het Hof merkt voorts op dat het VN-Palermo Protocol en het Verdrag van de Raad van Europa verwijzen naar de noodzaak van een alomvattende benadering ('*comprehensive approach*') om mensenhandel aan te pakken. Zo'n integrale benadering houdt, naast maatregelen om mensenhandelaren te bestraffen, ook preventieve maatregelen in en maatregelen om slachtoffers te beschermen. De

71 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 (VN Palermo-Protocol), *Trb.* 2001, 69.

72 *Trb.* 2006, 99.

reikwijdte van de positieve verplichtingen onder artikel 4 EVRM moet in deze bredere context worden gezien (overweging 285). Staten moeten bijvoorbeeld hun handhavings- en immigratieambtenaren op dit terrein trainen (overweging 287). Artikel 4 bevat tevens een procedurele verplichting om situaties waarin mogelijk sprake is van mensenhandel te onderzoeken. Deze plicht bestaat ongeacht of sprake is van een klacht van (een familielid van) een slachtoffer van mensenhandel (overweging 288). Het Hof oordeelt dat de noodzaak van een volledig en effectief onderzoek dat alle aspecten van mensenhandel omvat – van ronselen tot uitbuiting – buiten kijf staat, wederom verwijzend naar de definitie van mensenhandel in het VN-Palermo Protocol en het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel. Deze verplichting rustte dus niet alleen op Cyprus als land van bestemming, maar ook op Rusland, het land waar Oxana Rantseva was geworven. Ook rust, gelet op het grensoverschrijdende karakter van mensenhandel, op staten een verplichting om effectief met de autoriteiten van andere staten samen te werken waar het onderzoeken naar mensenhandel betreft (overweging 289). Staten zijn verplicht om ook *operationele* maatregelen te nemen om slachtoffers, dan wel mogelijke slachtoffers, te beschermen tegen mensenhandel. Het Hof oordeelt dat zo'n verplichting onder artikel 4 EVRM bestaat wanneer de autoriteiten op de hoogte waren van omstandigheden die aanleiding geven tot een geloofwaardig vermoeden dat een persoon aan een reële en onmiddellijk risico van mensenhandel bloot staat, of daarvan op de hoogte hadden moeten zijn (overweging 286).

In deze uitspraak brengt het EHRM mensenhandel expliciet binnen het bereik van artikel 4 EVRM waarin het verbod op slavernij, dienstbaarheid en dwangarbeid is vastgelegd. Afgezien van de beperkte jurisprudentie over deze verdragsbepaling, is het arrest baanbrekend omdat het Hof een aantal verplichtingen van lidstaten van de Raad van Europa formuleert met betrekking tot de aanpak van mensenhandel, waarbij het niet alleen gaat om opsporing en vervolging, maar ook om preventie, bescherming van slachtoffers en internationale samenwerking.⁷³

Voorkomen 'collateral damage'

Ngo's wezen eerder op het feit dat maatregelen en beleid ter bestrijding van mensenhandel een negatief effect kunnen hebben, ook voor de mensen die deze beogen te beschermen ('*collateral damage*').^{NRM7} Sommige maatregelen tegen mensenhandel komen wellicht ten goede aan bepaalde groepen maar kunnen andere stigmatiseren, of kunnen groepen in hun bewegingsvrijheid beperken. Maatregelen kunnen ook contraproductief zijn ten aanzien van groepen die juist beschermd moeten worden. Kort samengevat is dit de strekking van het rapport dat de *Global Alliance Against Traffic in Women (GAATW)* in 2007 publiceerde, getiteld *Collateral Damage: The Impact of Anti-Trafficking Measures around the World*.⁷⁴ De oorzaak zou zijn dat staten vaak voorrang geven aan nationale veiligheid, de bestrijding van criminaliteit en het bewaken van nationale grenzen tegen illegale migranten, boven rechten van verhandelde personen. Het is in ieder geval van belang vooraf rekening te houden met mogelijke effecten die maatregelen tegen mensenhandel kunnen hebben op mensenrechten.

In 2004 werd als eerste punt van het Nationaal Actieplan Mensenhandel vastgesteld dat er een inventarisatie van risicomomenten voor mensenrechtenschendingen zou moeten komen, zowel wat betreft preventie, opsporing en vervolging, bescherming van slachtoffers en – indien van toepassing – terugkeer

73 Zie Boot-Matthijssen, 2010.

74 GAATW. (2007). *Collateral Damage: The Impact of Anti-Trafficking Measures on Human Rights around the World*, beschikbaar via www.gaatw.org/Collateral%20Damage_Final/singlefile_CollateralDamagefinal.pdf.

en reïntegratie.⁷⁵ Tot op heden ontbreekt een dergelijke systematische inventarisatie. De Rapporteur heeft in haar Zevende rapportage de regering dan ook opgeroepen om ten behoeve van een mensenrechtelijke benadering van de aanpak van mensenhandel een visie te ontwikkelen ten aanzien van effecten die maatregelen ter bestrijding van mensenhandel kunnen hebben op mensenrechten. Daarbij deed de Rapporteur de aanbeveling dat bij het implementeren van nieuw beleid erop moet worden toegezien dat *collateral damage* zoveel mogelijk wordt voorkomen.⁷⁶

2.3.3 Internationale samenwerking

Wat betreft grensoverschrijdende vormen van mensenhandel is internationale samenwerking bij de aanpak van dit fenomeen cruciaal. De Rapporteur stelde in dit verband in de Derde rapportage dat de Nederlandse overheid zich in principiële zin zou moeten uitlaten of de meetlat bij de rechtshandhaving van het delict mensenhandel niet hoger dan enkel het nationale niveau gelegd moet worden.⁷⁷

In de Vijfde rapportage wees de Rapporteur op het belang van actief samenwerking zoeken of continueren met frequent voorkomende landen van herkomst van slachtoffers (toen: Bulgarije, Nigeria, Roemenië) en alert te zijn op landen die in dat opzicht in opkomst lijken te zijn. Hierbij ging het niet alleen om gezamenlijk optreden bij opsporing en vervolging, maar ook om preventie van mensenhandel, en eventueel (verantwoorde) terugkeer van slachtoffers. Dat zou op deze terreinen vanuit verschillende organisaties – maar wel op gecoördineerde wijze – moeten gebeuren. Deze aanbevelingen zijn voor een groot deel meegenomen in de formulering van de maatregelen die de Task Force heeft opgenomen in zijn Plan van Aanpak.⁷⁸ De maatregel die het intensiveren van internationale samenwerking betreft bevatte een aantal *quick wins*, onder meer ten aanzien van samenwerking met Nigeria, Bulgarije en Roemenië, China en India, de zogenaemde ‘Snelle Actieteam’s’ (SAT’s) en samenwerking met Europol. Deze vormen van samenwerking betreffen niet alleen opsporing en vervolging, maar deels ook preventie, slachtofferopvang en terugkeer van slachtoffers.

Daarnaast zijn in 2005 de Nederlandse diplomatieke posten in belangrijke herkomstlanden van slachtoffers van mensenhandel geattendeerd op hun rol bij de bestrijding van mensenhandel.⁷⁹ Daartoe hebben ambassades richtlijnen gekregen voor de financiering van projecten op het gebied van mensenhandel, in het bijzonder projecten gericht op preventie en reïntegratie. Nederlandse ambassades zijn – aldus het Nationaal Actieplan Mensenhandel – actief in de ondersteuning van lokale projecten, zoals informatiecampagnes, reïntegratieprogramma’s en capaciteitopbouwprogramma’s voor politie en rechterlijke macht. De Rapporteur ontvangt met enige regelmaat uitnodigingen om aan zulke projecten een bijdrage te leveren, ook georganiseerd door andere landen.⁸⁰

2.3.4 Internationale gouvernementele organisaties

Binnen intergouvernementele organisaties als de Verenigde Naties, de Europese Unie, de Raad van Europa en de OVSE is de nadruk op het maken van regelgeving inmiddels verschoven naar het aanzetten tot implementatie daarvan. Daarbij wordt ondermeer gepleit voor internationale samenwerking, de uitwis-

75 Nationaal Actieplan Mensenhandel, actie 1.

76 NRM7, aanbeveling 47.

77 NRM3, aanbeveling 40. Zie ook §2.8.2.

78 Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009a, maatregel 7, p. 30 e.v. Zie ook Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b.

79 Nationaal Actieplan Mensenhandel, actie 12.

80 Zie voor een overzicht van activiteiten van de NRM het activiteitenoverzicht in Bijlage 4.

seling van informatie en de aanstelling van nationaal rapporteurs of gelijkwaardige instanties in meer landen, en ook voor een meer slachtoffergerichte, mensenrechtelijke benadering van de problematiek. Uit de activiteiten van deze intergouvernementele organisaties blijkt aandacht voor een aantal onderwerpen in het bijzonder. Dat betreft onder meer uitbuiting in sectoren buiten de seksindustrie, oorzaken (*root causes*) van mensenhandel en de vraagzijde. Internationaal blijft ook bijzondere aandacht uitgaan naar kwetsbare groepen zoals vrouwen en kinderen. De bestrijding van mensenhandel in verband met uitzendingen van militairen en burgers naar conflictgebieden blijft ook een punt op de internationale agenda.^{NRM7}

In de Derde rapportage werd aangegeven dat de versterking van internationale samenwerking niet moet leiden tot het naast en langs elkaar ontwikkelen van daarop gerichte initiatieven, zonder dat er sprake is van meer afstemming tussen de initiatiefnemers.⁸¹ Betere communicatie en informatieverstrekking over op handen zijnde en lopende initiatieven, bijvoorbeeld op het gebied van training, wetenschappelijk onderzoek en dataverzameling, zouden dubbelingen van dergelijke initiatieven moeten voorkomen. Deze aanbeveling blijft actueel, alleen al gezien de verschillende initiatieven om data te verzamelen.⁸² De aanbeveling is echter ook actueel ten aanzien van internationaal toezicht en monitoring van de aanpak van mensenhandel. Niet alleen is er een Actieplan mensenhandel in EU-verband^{NRM5}, ook wordt gesproken over het tot stand brengen van een mondiaal actieplan in VN-verband.⁸³ Daarnaast is inmiddels sprake van verschillende internationale rapportageverplichtingen over de aanpak van mensenhandel.⁸⁴ In dit verband werd – tijdens de laatste bijeenkomst van het informele netwerk van nationaal rapporteurs en gelijkwaardige mechanismen – aan de Europese Commissie dan ook verzocht zich in te spannen om internationale rapportageverplichtingen en verzoeken om nationale data zo veel mogelijk te stroomlijnen.⁸⁵

Een nuttige bijdrage aan de informatieverstrekking over lopende initiatieven is overigens een publicatie van het Duitse *Bundeskriminalamt* die in 2009 verscheen. Deze publicatie bevat een uitputtend overzicht van activiteiten rond de aanpak van mensenhandel in de seksindustrie die gedurende de laatste tien jaar, op nationaal en internationaal niveau hebben plaatsgevonden.⁸⁶

2.3.5 De Europese Unie

In het licht van de bevordering van internationale samenwerking riep de Rapporteur eerder op om voort te bouwen op de idee van een Europese strafrechtelijke ruimte voor grensoverschrijdende vormen van georganiseerde misdaad, meer in het bijzonder bij de bestrijding van mensenhandel. De Nederlandse regering zou zich, aldus de Vijfde rapportage, ervoor moeten blijven inzetten dat mensenhandel op Europees niveau op de agenda blijft en dat er op dat niveau (vaker) wordt voortgebouwd op hetgeen er op het terrein van mensenhandel al is bereikt.⁸⁷ Die inzet is er en blijft nodig. Zo gaf de evaluatie van het

81 NRM3, aanbeveling 53.

82 Zie hierover nader §3.2.1, en NRM7, p. 96.

83 Zie NRM7, p. 52.

84 Zie §1.3.

85 *Second informal meeting of National Rapporteurs and equivalent mechanisms*, 2 juni 2010, Brussel.

86 Het gaat om bijna 100 programma's. *Bundeskriminalamt (2009). Palermo-Protokoll und die Folgen. Bekämpfung des „Menschenhandels zum Zweck sexueller Ausbeutung“ - Materialsammlung zu nationalen und internationalen eher strategisch ausgerichteten Aktivitäten*. Wiesbaden.

87 NRM5, aanbeveling 58.

EU-Actieplan mensenhandel door de Europese Commissie in 2008 onder meer aan dat de beschikbare gegevens een groot gat laten zien tussen de geldende wetgeving en de implementatie daarvan in de praktijk.^{NRM7}

In april 2010 publiceerde de Europese Commissie het Actieplan ter implementatie van het Stockholmprogramma.⁸⁸ Ten aanzien van de aanpak van mensenhandel formuleerde de Commissie voor het jaar 2010 een aantal actiepunten, waaronder het verzamelen van vergelijkbare statistieken over mensenhandel, het rapporteren over de implementatie van het EU-Actieplan mensenhandel 2005-2009 en over de implementatie van het *Action Oriented Paper*⁸⁹ van november 2009.^{NRM7} Ook wilde de Commissie dit jaar rapporteren over de toepassing van Richtlijn 2004/81/EG en een mogelijk vervolg daarop.⁹⁰ Binnen de Europese Commissie zou een EU-Anti-Trafficking Coordinator (ATC) moeten worden aangesteld. Vervolgens wilde de Commissie vanaf 2011 een nieuwe integrale strategie voor de aanpak van mensenhandel presenteren, en maatregelen om slachtoffers te beschermen en te helpen via ad hoc samenwerkingsovereenkomsten met derde landen. Ook gaf de Commissie aan dat er richtlijnen moeten komen voor consulaire diensten en grensbewakers om slachtoffers van mensenhandel te kunnen identificeren.⁹¹

Na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 november 2009 heeft de Europese Commissie haar voorstel voor een nieuw EU-Kaderbesluit^{NRM7} omgevormd tot een voorstel voor een richtlijn over de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers.⁹² Ten aanzien van het oorspronkelijke voorstel heeft de Rapporteur in de Zevende rapportage aangegeven dat voorkomen moet worden dat bepalingen ten aanzien van hulp aan en bescherming van slachtoffers leiden tot beperkingen ten opzichte van hetgeen in het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (2005) is bereikt.⁹³ In het BNC-fiche over de huidige ontwerp-richtlijn wordt in ieder geval gesteld dat de behandeling en de implementatie van het voorstel niet ten koste moeten gaan van de ratificatie door de lidstaten van de EU van het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel.⁹⁴ Op het moment van schrijven was de inhoud van de richtlijn nog niet definitief vastgesteld.

88 Het Stockholmprogramma is door de Europese Raad aangenomen op 10/11 december 2009, Council Document 17024/09.

89 *Action Oriented Paper on strengthening the EU external dimension on action against trafficking in human beings; Towards global EU action against trafficking in human beings*, Council Document 6865/10.

90 Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie, (*PbEU* 2004, L261/19).

91 *Action Plan Implementing the Stockholm Programme*, 20 april 2010, COM(2010)171 def.

92 *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on preventing and combating trafficking in human beings, and protecting victims, repealing Framework Decision 2002/629/JHA*, 29 maart 2010, COM(2010)95 def., 2010/0065 (COD).

93 NRM7, aanbeveling 46.

94 *Kamerstukken II 2009/10*, 22 112, nr. 1017, p. 6. De afkorting 'BNC' staat voor 'Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen'.

2.4 Slachtoffers

2.4.1 Preventie gericht op (potentiële) slachtoffers

Bij de bestrijding van mensenhandel is preventie van slachtofferschap een belangrijke focus. Voorlichting, bewustmaking en bevordering van de weerbaarheid van potentiële slachtoffers en vergroting van de bewustheid van het fenomeen mensenhandel in algemene zin zijn hierbij relevant. In de Eerste rapportage is gepleit voor intensivering en verbreding van de voorlichting over het toen al frequent in Nederland voorkomende verschijnsel van loverboypraktijken. De Rapporteur zag hierin een verantwoordelijkheid van de overheid, mede vanuit een oogpunt van emancipatiebevordering ter versterking van de weerbaarheid van potentiële, vaak jonge, slachtoffers. Zij noemde als voorbeeld het opnemen van voorlichting in onderwijsprogramma's.⁹⁵ In veel steden zijn loverboyprojecten opgezet waarvan voorlichting op scholen deel uitmaakte.⁹⁶ Ook werd in 2003 een begin gemaakt met het opzetten van een landelijke registratie van jeugdprostitutie, en werd het landelijk platform jeugdprostitutie gevormd.⁹⁷ Voor Alleenstaande minderjarige asielzoekers (Ama's) werden speciale versterkingsprogramma's opgezet.⁹⁸ Er werden voorts middelen ter beschikking gesteld om gemeenten en hulpverleningsorganisaties in staat te stellen programma's uit te voeren gericht op het desgewenst faciliteren van prostituees om de prostitutiebranche te verlaten.⁹⁹ In de laatste jaren is ook aandacht besteed aan preventie door informatieverstrekking aan potentiële slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie (zie paragraaf 2.7.3).

Er is weinig bekend over de daadwerkelijke effecten van preventieprogramma's. In de Vijfde rapportage werd gepleit op dit terrein onderzoek te doen, zodat in de toekomst meer *evidence-based* kon worden gewerkt.¹⁰⁰ Mogelijk kunnen de resultaten van de zogenoemde *systematic review* van onderzoek op het gebied van mensenhandel hierover in algemene zin enig houvast bieden.¹⁰¹

2.4.2 Informatie-uitwisseling in de keten

In de Derde rapportage werd het probleem aangekaart dat hulpverleners vaak beschikken over in vertrouwen verstrekte slachtofferinformatie die ook strafrechtelijk relevant kan zijn. Hulpverleners kunnen deze informatie niet zomaar ter beschikking stellen van politie of openbaar ministerie, gelet op het belang van de laagdrempeligheid van de hulpverlening en de vertrouwensband met hun cliënten. De Rapporteur deed de aanbeveling hierin naar wegen te zoeken.¹⁰² Deze zijn voor een deel gevonden in de ontwikkeling van ketensamenwerking tussen de betrokken organisaties op lokaal niveau, met name in de grote steden. Door structureel overleg en samenwerken wordt het onderlinge vertrouwen versterkt, en worden drempels weggenomen. Nader onderzoek naar de aangiftebereidheid van slachtoffers, zoals

95 NRM1, aanbeveling 22.

96 NRM5, p. 96 e.v.

97 NRM5, p. 100.

98 Onder meer in Utrecht, NRM5, p. 94. Weerbaarheidsprogramma's voor ama's hebben ook een belangrijke functie in het kader van preventie van (hernieuwd) slachtofferschap in het land van herkomst.

99 *Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI nr. 89 (RUPS)*.

100 NRM5, aanbeveling 20.

101 Dit onderzoek, mede geïnitieerd door BNRM, wordt uitgevoerd door het WODC, de Universiteit van Amsterdam en het NSCR; de resultaten, die zich overigens beperken tot onderzoeken naar grensoverschrijdende mensenhandel, zijn nog niet beschikbaar.

102 NRM3, aanbeveling 23.

door de Rapporteur bepleit¹⁰³, zou kunnen leiden tot meer vertrouwen bij slachtoffers en hulpverleners in de positieve effecten van het verstrekken van strafrechtelijk relevante informatie. Ook uit de *pilot* categorale opvang zou een dergelijk positief effect kunnen voortkomen.

Het onderwerp is niettemin nog steeds actueel. Met convenanten kunnen weliswaar eventuele formele beletselen voor de uitwisseling van vertrouwelijke gegevens worden weggenomen, maar daarmee is nog niet gegarandeerd dat het doorspelen van cliëntinformatie aan de politie de vertrouwensrelatie tussen hulpverlener en slachtoffer niet schaadt.^{104, 105}

2.4.3 Opvang

Categorale opvang

Een aantal aanbevelingen is gericht geweest op de ontwikkeling van opvang en zorg, afgestemd op de bijzondere eisen voor slachtoffers van mensenhandel, en binnen die groep voor verschillende te onderscheiden groepen slachtoffers, zoals minderjarigen, vreemdelingen, en slachtoffers van uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie. In de Derde rapportage nam dit nog de vorm aan van de aanbeveling dat hulpverleningsinstanties de centrale overheid van advies zouden moeten dienen over de vraag of categorale dan wel juist integrale opvang de voorkeur heeft, waarbij aspecten als adequate onderkenning van slachtofferschap, het benutten van op lokaal niveau aanwezige expertise en de noodzaak tot het bieden van veiligheid meespeelden.¹⁰⁶ In de Vijfde rapportage werd daaraan toegevoegd dat moest worden gezien of categorale opvang kon bijdragen aan de problemen bij het vinden van geschikte opvang.¹⁰⁷ Ook werd de aanbeveling gedaan om de opvang aan te passen aan de ontwikkelingen, zoals groei van het aantal slachtoffers en veranderingen in het soort slachtofferschap. Hierbij vormde de strafbaarstelling van uitbuiting in sectoren buiten de seksindustrie een belangrijke overweging. De Rapporteur deed de suggestie dat wellicht specialisatie kon worden toegepast, en noemde onder verwijzing naar België waar overige uitbuiting al veel langer strafbaar was gesteld, het gescheiden opvangen van mannen en vrouwen, en van slachtoffers van seksuele uitbuiting en overige uitbuiting.¹⁰⁸ De Task Force Aanpak Mensenhandel formuleerde in het plan van aanpak van januari 2009 het voornemen van de staatssecretaris van Justitie en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) om door middel van een *pilot* categorale opvang te onderzoeken of slachtoffers van mensenhandel veilig opgevangen kunnen worden en hoe dit structureel georganiseerd kan worden.¹⁰⁹ In het kader van deze *pilot* werd een aanbestedingsprocedure ingezet voor de realisatie van 50 plaatsen, te realiseren bij bestaande voorzieningen. Op 15 juni 2010 opende de minister van Justitie de pilot in één van de drie betrokken locaties, met twintig plaatsen voor vrouwelijke slachtoffers. Het is de bedoeling dat de *pilot* doorloopt tot 15 juni 2012. De *pilot* zal worden geëvalueerd door het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum van het ministerie van Justitie (WODC).

103 NRM7, aanbeveling 32.

104 Bijeenkomst netwerk mensenhandel Rotterdam, 8 april 2010.

105 Zie ook de beschrijving in §2.7.3 van een film over mensenhandel, gemaakt in opdracht van de Ministeries van Justitie, BZK en SZW, gericht op professionals die dagelijks dan wel incidenteel met mensenhandel te maken krijgen.

106 NRM3, aanbeveling 25.

107 NRM5, aanbeveling 35.

108 NRM5, aanbeveling 36.

109 Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009a, maatregel 5.

Opvangcapaciteit

Er is in het afgelopen decennium een chronisch gebrek ervaren aan mogelijkheden om slachtoffers van mensenhandel goed op te vangen en vervolgens door te plaatsen naar langere termijn opvang en specifieke zorgverleningsvoorzieningen. Hiervoor is herhaaldelijk aandacht gevraagd. Zo werd in 2002 de aanbeveling gedaan de capaciteit van opvang en zorg voor minderjarige slachtoffers, onder wie alleenstaande minderjarige asielzoekers, uit te breiden¹¹⁰. De Rapporteur deed daarbij de aanbeveling minderjarige slachtoffers gescheiden op te vangen van meerderjarige slachtoffers en opvang en zorg specifieker toe te snijden op deze aparte categorie. Voorts gaf zij in overweging om structurele steun te bieden aan hulpverleningsorganisaties, ter wille van de continuïteit van de zorg en de opvang waarvoor deze organisaties van onmisbaar belang zijn, alsook met het oog op de noodzakelijke professionalisering.¹¹¹ In de Derde rapportage volgde de aanbeveling om het capaciteitstekort in de opvang van slachtoffers te bestrijden door goede registratie en door het creëren van extra plaatsen.¹¹² Ook werd de aanbeveling om hulpverleningsinstanties structureel financiële steun te verlenen, nog eens herhaald.¹¹³ In de Vijfde rapportage deed de Rapporteur de aanbeveling om te bezien of centrale intake en categorale opvang van slachtoffers de problemen bij het vinden van geschikte opvang zouden kunnen verminderen.¹¹⁴ De urgentie van voldoende capaciteit, van steun aan hulpverleningsinstanties en van het verbeteren van de registratie van slachtoffergegevens, werd door de regering onderkend, en heeft vertaling gekregen in actiepunten in het Nationaal Actieplan Mensenhandel (NAM).¹¹⁵ In het plan werd aangegeven dat de capaciteit voor vrouwenopvang zou worden uitgebreid.¹¹⁶ Ook werd vastgelegd dat de Federatie Opvang maatregelen zou treffen voor verbetering van de toegankelijkheid en de veiligheid van de vrouwenopvang teneinde deze ook geschikt te doen zijn voor slachtoffers van mensenhandel. Voorts zou de Federatie werken aan het verbeteren van de registratie van beschikbare plaatsen¹¹⁷ teneinde de capaciteit beter te benutten. Er werd een onderzoek aangekondigd naar de vraag of met *safehouses* de veiligheid zou kunnen worden vergroot.¹¹⁸ Ten slotte werd het voornemen ontwikkeld tot uitbreiding van opvangcapaciteit, speciaal bestemd voor slachtoffers van mensenhandel, de hierboven genoemde *pilot* categorale opvang. In 2009 moest de Rapporteur constateren dat nog steeds sprake was van capaciteitstekorten; zij deed daarom nogmaals de aanbeveling de opvangcapaciteit te vergroten.¹¹⁹ Ook gaf zij in overweging de eerdergenoemde *pilot* waarvan de realisatie sterk was vertraagd, snel van start te laten gaan.¹²⁰ In juni en juli 2010 zijn de extra plaatsen ter beschikking gekomen, waarmee de capaciteit voor de opvang van slachtoffers structureel, zij het vooralsnog voor de duur van de pilot, werd verhoogd met de genoemde 50 plaatsen, voor een gemiddelde geschatte verblijfsduur van drie maanden. Daarmee zou het tekort van 200 plaatsen op jaarbasis kunnen worden opgelost. Of dit daadwerkelijk het geval zal zijn, is echter nog niet zeker. CoMensha – aan wie de functie van centrale intake is toegewezen – gaf in het Jaarverslag

110 NRM1, aanbeveling 21.

111 NRM1, aanbeveling 19.

112 NRM3, aanbeveling 28.

113 NRM3, aanbeveling 21.

114 NRM3, aanbeveling 35.

115 Nationaal Actieplan Mensenhandel, *Kamerstukken II 2004/05*, 28 638, nr. 13.

116 Nationaal Actieplan Mensenhandel, actie 29.

117 Nationaal Actieplan Mensenhandel, actie 30: het Meldpunt Open plaatsen.

118 Nationaal Actieplan Mensenhandel, actie 31.

119 NRM7, aanbeveling 22.

120 NRM7, aanbeveling 21.

2009 aan dat de pilot een welkome capaciteitsuitbreiding van de opvang zou vormen, maar dat die binnen twee maanden vol zou zijn als de uitstroom naar vervolgvoorzieningen niet in orde zou zijn.¹²¹ Op het moment van de officiële opening van de *pilot* door de minister van Justitie waren in één van de opvanglocaties al twaalf van de beschikbare twintig plaatsen bezet. Er waren in samenspraak met CoMensha dagelijks twee nieuwe slachtoffers toegelaten. Naar verwachting zou de capaciteit derhalve binnen zeer korte tijd geheel zijn benut. Hoewel in het Plan van Aanpak voor de *pilot* is opgenomen dat de *pilot* aanvullend is op de reeds bestaande opvangvoorzieningen voor slachtoffers van mensenhandel bij gemeenten¹²² blijft de beschikbaarheid en capaciteit van vervolgovang dan wel huisvesting een punt van zorg.¹²³ Hier ligt een belangrijke verantwoordelijkheid voor gemeenten.

2.4.4 Minderjarige slachtoffers

Slachtoffers van loverboys

Reeds in de Eerste rapportage werd aandacht gevraagd voor het fenomeen ‘loverboys’ en de door hen gemaakte slachtoffers. Er werden in Nederland veel minderjarige slachtoffers gemaakt door mensenhandelaren die met deze term worden aangeduid. 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.¹²⁴ Geconstateerd werd dat er te weinig gespecialiseerde opvang was voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel. Deze categorie slachtoffers, aldus de Rapporteur, verdient vanwege de specifieke kenmerken en problemen, die hun slachtofferschap voor de jonge persoon met zich brengen, speciale aandacht, opvang en begeleiding.¹²⁵ De zorg voor en opvang van minderjarige slachtoffers van loverboys is een punt van aanhoudende zorg gebleven. In de Zevende rapportage volgde de aanbeveling om bij de eerder genoemde *pilot* categorale opvang ook minderjarige slachtoffers te betrekken.¹²⁶ De Rapporteur wees erop dat niet goed viel in te zien waarom het doel van de *pilot* om in de praktijk te onderzoeken op welke wijze adequate, veilige en ook anderszins toegesneden opvang voor slachtoffers kon worden gerealiseerd, voor de Nederlandse minderjarige slachtoffers niet aan de orde zou zijn.¹²⁷ In antwoord op Kamervragen ter zake gaf de minister voor Jeugd en Gezin aan dat hij gespecialiseerde opvang voor deze groep niet nodig achtte, omdat de bestaande voorzieningen binnen de jeugdzorg in beginsel voor alle mogelijke problemen een behandeling kunnen bieden.¹²⁸ De minister wees op ambulante hulpverleningsprojecten voor pooierboyproblematiek¹²⁹, en op hulpverleningsprogramma’s in de jeugdzorg die erop zijn gericht meisjes die gevoelig zijn voor pooierboys meer weerbaar te maken. Deze worden in de reguliere jeugdzorg aangeboden. Als

121 Jaarverslag 2009 CoMensha, p.14 e.v.

122 Projectplan Pilot categorale opvang slachtoffers mensenhandel, samenvatting, p. 3.

123 De Stichting Hulp en Opvang Prostitutie te Den Haag liet in juli 2010 weten door de excessieve toename van aanmeldingen van slachtoffers van mensenhandel per direct een cliëntenstop te moeten instellen voor deze groep.

124 NRM7, p. 378 e.v.

125 NRM1, p. 116.

126 NRM7, aanbeveling 21.

127 Zie ook §3.3.1, Figuur 3.5, Aandeel minderjarigen binnen Nederlandse, Nigeriaanse en overige niet-Nederlandse gemelde slachtoffers (2006-2009).

128 *Aanhangsel Handelingen II* 2009/10, nr. 460 en nr. 461.

129 Zie over de (discussie over) de terminologie ‘loverboy’ of ‘pooierboy’ NRM7, p. 7.

geslotenheid nodig is om te voorkomen dat de jongere zich aan de zorg onttrekt of daaraan zal worden onttrokken, dan kan de jongere in de gesloten jeugdzorg worden opgenomen, aldus de minister.

Op zichzelf is het te begrijpen dat de regering de zorg voor minderjarige slachtoffers beschouwt als een taak voor de Jeugdzorg. Er zijn echter binnen de geïndiceerde, residentiële Jeugdzorg geen speciale voorzieningen voor slachtoffers van mensenhandel. In de Vijfde rapportage had de Rapporteur aangegeven dat het eenvoudig insluiten van meisjes om hen tegen zichzelf en hun mensenhandelaren te beschermen, zeer onwenselijk is, en had zij erop aangedrongen te zoeken naar alternatieven.¹³⁰ Hoewel het in sommige gevallen helaas onvermijdelijk is minderjarige slachtoffers onder te brengen in een gesloten of beschermde voorziening, om hen ervoor te behoeden weg te lopen, en effectief te kunnen onttrekken aan de invloed en bedreiging van de loverboy, is het daarbij wel van belang dat de voorzieningen niet de uitstraling en het regime hebben van detentievoorzieningen.

Gelet op de reeds lang bestaande en ernstige problematiek had mogen worden verwacht dat over de opvang van minderjarige slachtoffers van loverboys, een visie was ontwikkeld. Mede om deze reden wendde de Rapporteur zich in de Zevende rapportage tot de Task Force Aanpak Mensenhandel met de aanbeveling bijzondere aandacht voor minderjarige slachtoffers te genereren.¹³¹ Zij verwees daarbij onder meer naar de ervaringen die intussen waren opgedaan met gespecialiseerde opvang en hulp, buiten de geïndiceerde Jeugdzorg om.

Slachtoffers van loverboys worden niet altijd uitgebuit in de seksindustrie. Ze worden ook wel bewogen tot het smokkelen van drugs of het aangaan van leningen. Voorts ligt het accent van de loverboytechniek niet meer altijd op het emotioneel binden van meisjes om hen daarna te kunnen uitbuiten. Er wordt soms veel directer en sneller gebruik gemaakt van geweld of chantage.¹³² Dit kan onder meer leiden tot andere karakteristieken van slachtoffers. Om deze reden richtte de Rapporteur in de Zevende rapportage de aanbeveling aan hulpverleningsorganisaties rekening te houden met de veranderlijkheid van mensenhandelmethoden, en de daarmee optredende veranderingen in slachtoffergroepen.¹³³ In elk geval is duidelijk dat de rol van het internet in de afgelopen jaren in snel tempo belangrijker is geworden, en naar verwachting nog verder zal toenemen.¹³⁴

AMV's

Binnen de groep van minderjarige slachtoffers van mensenhandel vroeg de Rapporteur speciale aandacht voor de alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's).¹³⁵ Zij bracht naar voren dat zij, meer nog dan hun Nederlandse lotgenoten, vaak lichamelijk en psychisch onder druk staan, als gevolg van hun onzekere positie en toekomst, in Nederland of in het land van herkomst.¹³⁶ In de Eerste rapportage werd reeds aangegeven dat structureel aandacht nodig was voor de veiligheid van vrouwen en alleenstaande minderjarige asielzoekers in asielzoekerscentra.¹³⁷ AMV's lopen bijzondere risico's slachtoffer

130 NRM5, aanbeveling 37.

131 NRM7, aanbeveling 25.

132 NRM7, p. 380.

133 NRM7, aanbeveling 24.

134 Zanetti, 2009.

135 Binnen de groep AMV's (alleenstaande minderjarige vreemdelingen) kan de categorie Ama's (alleenstaande minderjarige asielzoekers) worden onderscheiden.

136 NRM1, aanbeveling 21.

137 NRM3, aanbeveling 19.

te worden van mensenhandel. Sommigen worden onder valse voorwendselen naar Nederland gebracht om in de prostitutie te gaan werken. Anderen worden in een later stadium vanuit de opvang geworven, al dan niet met loverboytechnieken.¹³⁸ Uit een onderzoek bleek onder meer dat de opvangcentra voor vreemdelingen geen veilig onderkomen boden aan vrouwelijke AMV's en ze onvoldoende beschermden tegen risico's van mensenhandel. Er was sprake van een groot aantal vermissingen, en de vrees bestond dat een aanzienlijk deel van de vermiste AMV's ten prooi was gevallen aan mensenhandel.¹³⁹ Dit was reden voor de opstelling van het Protocol vermissing AMA. Een aantal betrokken organisaties, onder wie de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), de politie en enkele opvangcentra stelden hierin richtlijnen op om vermissing te voorkomen of aan te pakken.¹⁴⁰ Voorts werd 24-uurs toezicht op de opvanglocaties ingesteld, en werden bij aanvang van de procedure vingerafdrukken genomen. Voor de AMV's bij wie de kans op verdwijning het grootst was (destijds AMV's uit India en Nigeria) werd voorzien in een *pilot*.¹⁴¹ Deze *pilot* beschermde opvang ging op 1 januari 2008 van start, en liep door tot het voorjaar van 2010. De opvang was kleinschalig, de begeleiding intensief. De jongeren mochten de opvanglocatie alleen met instemming en zonodig onder begeleiding verlaten. Voorts was er cameratoezicht en werden beveiligingsbeambten ingezet.

Deze pilot is geëvalueerd door het WODC, in samenwerking met het Willem Pompe Instituut van de Universiteit Utrecht.¹⁴² Enkele conclusies:

- De instroom van AMV's met vooraf bepaalde risiconationaliteiten is gedurende de *pilot* sterk afgenomen, vermoedelijk als gevolg van succesvolle opsporingsonderzoeken.
- Het percentage verdwijningen is mede als gevolg van de *pilot* verminderd.
- Terugkeer naar het herkomstland is niet toegenomen.
- Jongeren die niet daadwerkelijk zijn uitgebuit, willen zelf vaak geen bescherming
- Het aantal aangiften is gering. Verklaringen: sommige jongeren zijn er nog niet aan toe, zijn volgens zichzelf niet bestemd voor uitbuiting, of zijn bang voor de politie of voor represailles van de handelaren; de advocaat wil eerst de uitkomst van de asielprocedure afwachten.
- Wanneer wel aangifte is gedaan wordt de zaak vaak geseponeerd of men hoort er niets meer van.
- Plaatsing in de beschermde opvang houdt vrijheidsbeneming in, waarvoor echter een wettelijke basis en rechterlijke toetsing ontbreken.¹⁴³

2.4.5 Slachtoffers van 'overige uitbuiting'

In 2005 is uitbuiting in sectoren buiten de seksindustrie strafbaar gesteld ('overige uitbuiting'). Daarbij werd beoogd geen onderscheid te maken tussen uitbuiting in de seksindustrie en daarbuiten; bejegening en voorzieningen voor slachtoffers zouden gelijk moeten zijn. Niettemin is de aandacht voor de slachtoffers van overige vormen van uitbuiting maar langzaam op gang gekomen. Deze slachtoffers komen zelf vaak nog moeilijker dan slachtoffers in de seksindustrie naar voren met hun ervaringen. Zij zien

138 NRM3, p. 78.

139 Brouns e.a., 2003.

140 NRM5, p. 64.

141 Brief van de Minister voor Vreemdelingenzaken en integratie aan de Tweede Kamer, 5 december 2006 *Kamerstukken II 2006/07*, 27 062, nr. 56.

142 Brief minister van Justitie, Reactie op Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, 21 januari 2010, *Kamerstukken II 2009/10*, 28 638, nr. 47, p. 4.

143 Kromhout e.a., 2010.

zichzelf niet altijd als slachtoffer, maar het kan ook verband houden met hun veelal illegale verblijfs- of arbeidsstatus, de angst voor uitzetting, de angst dat hun verklaring negatieve gevolgen zal hebben voor (illegaal werkende) collega's, het feit dat de situatie in het land van herkomst mogelijk nog slechter is en met opgebouwde schulden. Bedreiging kan in sommige gevallen van overige uitbuiting ook een rol spelen, en ook slachtoffers van overige uitbuiting kunnen beschaamd zijn over wat hen is overkomen.¹⁴⁴ Daarnaast wordt overige uitbuiting vaak gepercipieerd als een minder ernstige vorm van mensenhandel. Signalen van overige uitbuiting worden lang niet altijd als zodanig herkend, uitgewisseld en opgevolgd, het aantal vervolgingen is lange tijd laag gebleven, en het wordt nog allerminst vanzelfsprekend geacht dat voor slachtoffers buiten de seksindustrie ook voorzieningen van toepassing zijn, zoals opvang en hulp.¹⁴⁵ De zaak Someren illustreerde dat.

In de zaak van de aspergekwekerij in Someren kwam in de openbaarheid dat buitenlandse werknemers in slavernijachtige omstandigheden hadden moeten werken en gehuisvest waren geweest. Bij verschillende autoriteiten waren zeker zes verschillende signalen bekend geworden die wezen op uitbuiting. Niettemin werd de betrokken buitenlandse 'werknemers' geen informatie gegeven over de B9-regeling,¹⁴⁶ geen adequate opvang verstrekt (namelijk in drie grote tenten), en werden zij niet als mogelijke slachtoffers gehoord of anderszins als zodanig behandeld, en evenmin aangemeld bij CoMensha. De betrokken autoriteiten, onder wie de burgemeester, de Arbeidsinspectie, de politie, de gemeente, de brandweer en het Openbaar Ministerie hebben de kwestie niet geïdentificeerd als mogelijk geval van mensenhandel, hoewel de omstandigheden door de burgemeester wel werden gekenschetst als moderne slavernij. Later is alsnog vervolging ingesteld, gebaseerd op een vermoeden van mensenhandel.

Bij het bieden van opvang en hulp aan slachtoffers buiten de seksindustrie speelt vaker het praktische probleem dat het om grotere aantallen slachtoffers tegelijk kan gaan (in Someren om 55 mogelijke slachtoffers), en dat het relatief veel vaker om mannen gaat voor wie moeilijk opvang is te vinden omdat de opvangvoorzieningen traditioneel op vrouwen zijn ingesteld. Dit kan echter geen reden zijn af te wijken van geldende procedures, zoals het reeds bij een geringe aanwijzing van mensenhandel onder de aandacht brengen van de B9-regeling. Uitbuiting in andere sectoren is een schending van mensenrechten, en opvang is vaak evenzeer nodig. De ernst van de uitbuiting hangt in beginsel niet af van de sector waarin deze plaatsvindt. De behoefte aan opvang en hulp kan uiteraard wel heel verschillend zijn. De Rapporteur deed de aanbeveling om slachtoffervoorzieningen uit te breiden en aan te passen aan de veranderde doelgroep.¹⁴⁷ Er is nadien wel meer aandacht ontstaan voor voorzieningen voor mannelijke slachtoffers. Zo is voor hen in de *pilot* categorale opvang voorzien in tien plaatsen. In het kader van de zogenoemde *pilot* mannenopvang waren in elk van de vier grote steden al twee van de tien plaatsen bestemd voor slachtoffers van mensenhandel.¹⁴⁸ Het kabinet gaf in zijn reactie op de aanbevelingen in de Zevende rapportage aan dat zou worden getracht deze *pilot* te verlengen.¹⁴⁹

144 NRM5, p. 66.

145 NRM7, p.510.

146 Zie hierna, §2.5.1.

147 NRM5, aanbeveling 36.

148 Dijk e.a., 2010.

149 Brief minister van Justitie, Reactie op Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, 21 januari 2010, *Kamerstukken II* 2009/10, 28 638, nr. 47, p.3.

Voorts werd de aanbeveling gedaan aan de instanties die zijn betrokken bij overige uitbuiting afspraken te maken over de verantwoordelijkheid voor het opstarten van hulpverlening aan aangetroffen mogelijke slachtoffers van overige uitbuiting, en in draaiboeken vast te leggen welke instantie wanneer welke actie onderneemt, zodat slachtoffers niet tussen wal en schip belanden.¹⁵⁰

2.5 Verblijfsrechtelijke aspecten

2.5.1 B9-regeling

Ten aanzien van slachtoffers en getuigen van mensenhandel zonder geldige verblijfstitel is bij de hervorming van het Nederlandse vreemdelingenrecht in 2000 de zogenoemde B9-regeling opgenomen in de Vreemdelingen-circulaire 2000 (Vc 2000)¹⁵¹, ter vervanging van de oude B17-regeling uit de Vreemdelingen-circulaire 1994. De B9-regeling houdt in dat vreemdelingen, die (mogelijk) slachtoffer of getuige zijn van mensenhandel, gedurende de opsporing en vervolging tijdelijk legaal in Nederland kunnen verblijven en zodoende ter beschikking kunnen blijven van politie en OM.¹⁵² De B9-regeling heeft een hybride karakter. Enerzijds is de regeling een voorziening voor de beschikbaarheid van slachtoffers ten behoeve van opsporing en vervolging, en anderzijds een recht van het slachtoffer op (tijdelijk) verblijf en voorzieningen. Dit brengt mee dat er aan de ene kant een risico bestaat van oneigenlijk gebruik van de regeling als mogelijkheid tot verblijf in Nederland, maar aan de andere kant evenzeer het risico dat geen recht wordt gedaan aan het slachtoffer in geval hij of zij uit angst of om andere redenen niet kan of wil meewerken met politie en justitie.¹⁵³ De Rapporteur heeft in het afgelopen decennium een reeks aanbevelingen gedaan ten aanzien van deze regeling.

Aangiftebereidheid

Mensenhandel is geen klachtdelict. Opsporing en vervolging worden van belang geacht voor het beschermen van algemene waarden in de samenleving. Als er signalen van mensenhandel zijn, dient de politie altijd een onderzoek in te stellen, ook als er geen aangifte ligt.¹⁵⁴ Niettemin is medewerking van slachtoffers wel van grote waarde. Voor de bestrijding van mensenhandel is het van groot belang dat slachtoffers zich melden en bereid zijn aangifte te doen en verder mee te werken aan het strafproces.¹⁵⁵ Door de jaren heen is echter gebleken dat slachtoffers om uiteenlopende redenen moeite hebben met het doen van aangifte, reden om het beleid ook te richten op het vergroten van de aangiftebereidheid. In de Eerste rapportage gaf de Rapporteur al aan dat voor slachtoffers zonder geldige verblijfstitel de B9-regeling hiertoe weliswaar een goede aanzet vormde, maar nog te weinig was gericht op het bieden van voorzieningen voor de slachtoffers. Daardoor wogen de voordelen van de regeling voor de slachtoffers vaak niet op tegen de risico's die voor hen waren verbonden aan het doen van aangifte.¹⁵⁶ De Rapporteur deed daarom in het kader van de B9-regeling een aantal aanbevelingen in de sfeer van rechtsbijstand en bescherming.

¹⁵⁰ NRM7, aanbeveling 23.

¹⁵¹ *Stct. Suppl.* 2001, 64.

¹⁵² Ook EU-onderdanen kunnen rechten ontlenuen aan de regeling.

¹⁵³ Zie in dit verband de reactie van de Rapporteur op het advies 'De mens beschermd en de handel bestreden. Een advies over een evenwichtig beschermingsregime voor slachtoffers van mensenhandel' van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), NRM7, p. 177-178 en Bijlage 6.

¹⁵⁴ Aanwijzing mensenhandel van het Openbaar Ministerie, *Stct.* 2008, 253.

¹⁵⁵ NRM1, p.104, e.v.

¹⁵⁶ NRM1, aanbeveling 6.

In de Derde rapportage werd er in het verlengde hiervan voor gepleit dat alle in de uitvoering van de B9-regeling betrokken ketenpartners, de slachtoffers zo volledig en spoedig mogelijk zouden informeren over de rechten en mogelijkheden die de B9-regeling hen biedt, zowel wat betreft de sociale zekerheid als voor de strafrechtelijke en vreemdelingrechtelijke aspecten.¹⁵⁷ Voorts zou voorzien moeten worden – in overleg met de aangewezen instanties – in voldoende mogelijkheden voor het bieden van concrete en adequate juridische bijstand op deze terreinen. Daarbij merkte de Rapporteur op dat het niet passend zou zijn om de toegang tot of de duur van die bijstand bij voorbaat te beperken.¹⁵⁸ Het is van belang dat goede juridische ondersteuning van slachtoffers mensenhandel op alle relevante rechtsgebieden – het vreemdelingenrecht, het strafrecht, maar bijvoorbeeld mogelijk ook het arbeidsrecht – gewaarborgd is.¹⁵⁹ Hieraan werd toegevoegd dat slachtoffers in een zo vroeg mogelijk stadium gewezen moeten worden op de mogelijkheid van rechtsbijstand. Voor illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen is dat op het moment dat hen op grond van de B9-regeling de bedenktijd moet worden aangeboden.¹⁶⁰ Deze aanbevelingen hebben geleid tot een aantal aanpassingen van de B9-regeling. Daarin werd nader geregeld dat de zorgcoördinator¹⁶¹ eindverantwoordelijk is voor de opvang van het vermoedelijke slachtoffer gedurende de bedenktijdfase. De coördinator regelt zo nodig medisch onderzoek en medische behandeling, en draagt er zorg voor dat het slachtoffer goed wordt geïnformeerd over de juridische consequenties van het doen van aangifte. Zo nodig wordt de Raad voor de rechtsbijstand ingeschakeld voor financiering van noodzakelijke rechtshulp.¹⁶²

Ook is aanbevolen de mogelijkheid te bieden om gedurende het tijdelijke verblijfsrecht te werken en een opleiding te volgen, om de risico's voor het terugvallen in de oude situatie tegen te gaan.¹⁶³ In de B9-regeling is inmiddels opgenomen dat het verrichten van arbeid is toegestaan, zij het niet in de bedenktijdfase.¹⁶⁴ Na afgifte van de verblijfsvergunning kan het slachtoffer ook gebruik maken van de mogelijkheden voor het volgen van een opleiding en voor dagbesteding.¹⁶⁵

Naar aanleiding van de Derde rapportage stelde de regering het Nationaal Actieplan Mensenhandel op¹⁶⁶, met een aantal concrete maatregelen op de verschillende beleidsterreinen. In het NAM gaf de regering aan dat zou worden ingezet op voorlichting aan gemeenten over de beleidswijziging betreffende werk en opleiding, het vinden van passend werk en het begeleiden van slachtoffers in de B9-procedure.¹⁶⁷

Ook zouden rechtshulpverleners worden geïnformeerd over de verschillende mogelijkheden van rechtshulpfinanciering.¹⁶⁸

157 NRM3, aanbeveling 14.

158 NRM3, aanbeveling 15.

159 NRM5, aanbeveling 38.

160 NRM5, aanbeveling 39.

161 Nog niet overall is een zorgcoördinator aangesteld, NRM7, p. 136.

162 Vc 2000, §B9, 3.2.9 en 4.2.4, *Stcr.* 2006, 201.

163 NRM1, aanbeveling 12. Zie ook NRM3, aanbeveling 10.

164 Vc 2000, §B9, 7.2, arbeid is vrij toegestaan, tewerkstellingsvergunning niet vereist.

165 Vc 2000, §B9, 4.2.2.

166 Nationaal Actieplan Mensenhandel, *Kamerstukken II 2004/05*, 28 638, nr. 13.

167 Nationaal Actieplan Mensenhandel, actie 36.

168 Nationaal Actieplan Mensenhandel, actie 23.

In de Zevende rapportage werd ingegaan op het onder meer door politie en Openbaar Ministerie ervaren probleem dat aangiftes van mensenhandel door vreemdelingen zonder verblijfsstatus soms weinig tot geen opsporingsindicaties bevatten. Op grond van de gestelde prioriteiten,¹⁶⁹ vergen deze zaken wel capaciteit van politie, Openbaar Ministerie en ook van opvangvoorzieningen, maar kunnen uiteindelijk niet succesvol worden afgesloten.¹⁷⁰ Dat de aangiftes weinig opsporingsindicaties bevatten kan verschillende oorzaken hebben, zoals het gebrekkig opnemen van de aangifte, terughoudendheid van het slachtoffer uit angst of schaamte, manipulatie van het verhaal van het slachtoffer door de mensenhandelaar, en wellicht ook het ten onrechte claimen van slachtofferschap.

Enerzijds melden politie en justitie herhaaldelijk problemen ten aanzien van verspilde capaciteit in deze 'kansloze' B9-aanvragen, terwijl anderzijds hulpverleners juist aangeven dat zaken rond buitenlandse slachtoffers niet goed worden opgepakt en behandeld.¹⁷¹ BNRM is betrokken geweest bij het zoeken van oplossingen voor de spanningen die de B9-regeling kent. Zo is in 2008 een 'Expertmeeting kansloze B9-aanvragen' georganiseerd.¹⁷² In de Zevende rapportage volgde de aanbeveling dat nader onderzoek moest worden gedaan naar de lage aangiftebereidheid onder slachtoffers mensenhandel,¹⁷³ nadat bekend was geworden dat een voor dit thema zeer relevant onderzoek bij het Wetenschappelijk Bureau van het Openbaar Ministerie (WBOM) was stopgezet.^{NRM7, 174} De rapporteur adviseerde daartoe het zoveel mogelijk versnellen van de procedures (zoals sepot en beklag) het instellen van nader onderzoek naar de oorzaken van het gebrek aan opsporingsindicaties en naar de lage aangiftebereidheid onder slachtoffers.¹⁷⁵ Ook bracht zij in de aanbeveling de mogelijkheid naar voren van een *pilot* waarbij in een beperkt aantal zaken met weinig opsporingsindicaties juist intensief wordt geïnvesteerd, om meer inzicht te verwerven in de vraag of, en zo ja, hoe en in welke gevallen toch tot meer opsporingsindicaties kan worden gekomen. In een dergelijke *pilot* zou ook de vraag kunnen worden betrokken of meer specifieke hulpverlening in categorale opvang kan bijdragen tot betere aangiftes.

Eerder had de minister van Justitie al onderkend dat geringe opsporingsmogelijkheden in een zaak onverlet laten dat er wel degelijk sprake kan zijn van slachtofferschap van mensenhandel.¹⁷⁶

In zijn reactie op de Zevende rapportage deelde de minister van Justitie onder meer mee dat het OM de genoemde problematiek in kaart zou brengen, en mogelijkheden zou bezien om de procedure zodanig te versnellen dat onnodig capaciteitsbeslag kon worden beperkt.¹⁷⁷ De Task Force zou naar aanleiding van de bevindingen maatregelen kunnen doorvoeren. De minister gaf ook aan een *pilot* betreffende

169 Zie de Aanwijzing mensenhandel van het Openbaar Ministerie, *Start*, 2008, 253.

170 NRM7, p.187 e.v.

171 NRM7, p.187.

172 NRM7, p.191.

173 NRM7, aanbeveling 32. Zie hierover ook §§2.4 en 2.5.

174 Wel verscheen in het najaar van 2009 bij het Verwey-Jonker Instituut de publicatie *Het slachtoffer en zijn ketens. Een studie naar mensenhandel in strafrechtelijk perspectief*.

175 NRM7, aanbeveling 32.

176 Brief van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer van 9 juni 2009, *Kamerstukken II 2008/09*, 28 638, nr. 43.

177 Brief minister van Justitie, Reactie op Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, 21 januari 2010, *Kamerstukken II 2009/10*, 28 638, nr. 47. Op het moment van schrijven is over de uitkomst daarvan nog niets bekend.

aangiftebereidheid niet nodig te achten aangezien onder meer de *pilot* categorale opvang een gunstig effect zou kunnen sorteren op de aangiftebereidheid.¹⁷⁸

Uitbreiding van de regeling

In de Eerste rapportage werd erop gewezen dat krachtens de oorspronkelijke B9-regeling geen bedenktijd kon worden gegeven aan mogelijke slachtoffers van mensenhandel die (nog) niet in Nederland in de prostitutie werkzaam waren geweest.¹⁷⁹ Dit betrof vreemdelingen die na aankomst op Schiphol door de Koninklijke Marechaussee als mogelijk slachtoffer van mensenhandel werden gesignaleerd. Door deze uitsluiting van een categorie slachtoffers zouden mogelijkheden tot vervolging onnodig onbenut kunnen blijven. Gelet op het vaak transnationale karakter van mensenhandel bestond de kans dat deze slachtoffers al voordat zij Nederland hadden bereikt waren blootgesteld aan traumatiserende ervaringen, die het onmiddellijke doen van aangifte in de weg konden staan. Om die reden werd in de Eerste rapportage de aanbeveling gedaan de bedenktijd ook open te stellen voor deze categorie.¹⁸⁰ Naar aanleiding hiervan werd in de Vreemdelingencirculaire opgenomen dat de bedenktijd ook van toepassing is op vreemdelingen die nog geen toegang tot Nederland hebben gehad, maar wel mogelijk slachtoffer van mensenhandel zijn.¹⁸¹

De Rapporteur bracht voorts naar voren dat ook de beperking in de B9-regeling tot personen die *aangifte* doen van mensenhandel zou kunnen leiden tot onnodige uitsluiting van slachtoffers die geen aangifte durfden te doen maar wel bereid waren anderszins een verklaring af te leggen bij de politie over hetgeen hen was overkomen. In het strafrecht is er geen verschil in bewijskracht tussen een aangifte en een verklaring.¹⁸² Voor de toepassing van de B9-regeling is dit onderscheid daarom niet relevant: het gaat om medewerking aan het opsporings- en vervolgingsonderzoek. Met het oog hierop deed de Rapporteur de aanbeveling om in het kader van de B9-regeling verklaring en aangifte gelijk te stellen.¹⁸³ Deze aanbeveling is overgenomen. In het Vreemdelingenbesluit¹⁸⁴ en in de B9-regeling¹⁸⁵ is het doen van aangifte gelijk gesteld aan het anderszins medewerking verlenen aan strafrechtelijk onderzoek.

Verblifsrechtelijke consequenties voortvloeiend uit het non punishment-beginsel

Criminele antecedenten vormen voor een vreemdeling verblifsrechtelijk een bezwarende omstandigheid. De mogelijkheid bestaat echter dat de strafbare feiten zijn begaan door een slachtoffer van mensenhandel in een uitbuitingssituatie. Dit leidde tot de aanbeveling om bij vreemdelingenrechtelijke beslissingen omtrent slachtoffers die tevens daders zijn, rekening te houden met het slachtofferschap en de relatie tussen het door het slachtoffer gepleegde strafbare feit en de mensenhandelsituatie. De

178 CoMensha noemde in zijn jaarverslag over 2009 een onderzoek naar de aangiftebereidheid onder Oost-Europese slachtoffers van mensenhandel, uitgevoerd te Rotterdam door een student rechnerkunde van het Korps Landelijke Politiediensten, Jaarverslag CoMensha 2009, p. 21. Het onderzoek was op het moment van schrijven nog niet gepubliceerd.

179 NRM1, aanbeveling 10.

180 NRM1, aanbeveling 10.

181 Vc 2000, p. 2, ad a.; inwerkingtreding per 1 januari 2009, *Stcr.* 2009, 78.

182 Zie NRM5, p. 29-30.

183 NRM5, aanbeveling 6.

184 Artikel 3.48 Vreemdelingenbesluit.

185 Vc 2000, p.3, ad b.

Rapporteur expliciteerde ten aanzien van de B9-regeling dat ieder slachtoffer dat meewerkt aan het strafrechtelijk onderzoek tegen de mensenhandelaar in aanmerking moet komen voor de rechten in de B9-regeling, in beginsel ook wanneer het slachtoffer criminele antecedenten heeft. Hieraan werd toegevoegd dat bij een eventuele beslissing tot ongewenstverklaring, of over het recht op voortgezet verblijf, het slachtofferschap en de relatie met het door het slachtoffer gepleegde strafbare feit expliciet dienen te worden meegewogen.¹⁸⁶ Deze aanbeveling is gebaseerd op het *non punishment*-beginsel. Het *non punishment*-beginsel is een internationaal beginsel dat ertoe strekt dat slachtoffers van mensenhandel in beginsel niet gestraft worden voor strafbare feiten begaan in een uitbuitingssituatie.¹⁸⁷ De aanbeveling om geen enkel slachtoffer dat meewerkt aan het strafrechtelijk onderzoek tegen de mensenhandelaar uit te sluiten van de rechten voortvloeiend uit de B9-regeling, heeft ook betrekking op situaties waarin geen verband aanwezig is tussen een door een slachtoffer gepleegd strafbaar feit en de mensenhandelsituatie. Hierbij speelt de overweging dat het belang van de informatie, die een slachtoffer kan verstrekken met het oog op mogelijke vervolging, moet prevaleren boven overwegingen die voortvloeien uit het immigratiebeleid.

In zijn reactie op de Zevende rapportage deelde de minister van Justitie, mede namens de overige betrokken bewindspersonen, mee dat hij deze aanbeveling onderschreef.¹⁸⁸ In een brief van 10 februari 2010 aan de Tweede Kamer¹⁸⁹ wees de Rapporteur er echter op dat uit de verdere toelichting van de minister in zijn brief bleek dat de minister daarmee met name strafbare feiten op het oog had die waren gepleegd in relatie tot een uitbuitingssituatie. De aanbeveling ziet echter ook op situaties waarin deze relatie minder direct is. Het zou niet doelmatig zijn om kansen op succesvolle vervolging te laten schieten door slachtoffers met criminele antecedenten niet toe te laten tot de B9-regeling.

Bedenktijd

Ingevolge de B9-regeling moet bij een geringe aanwijzing van mensenhandel bedenktijd worden aangeboden aan de betrokken vreemdeling zonder verblijfstitel. De Rapporteur wees er in 2002 op dat slachtoffers soms meer tijd nodig hebben dan drie maanden om voldoende te herstellen en tot rust te komen teneinde een goede beslissing te kunnen nemen of aangifte zal worden gedaan. Met het oog op het belang van medewerking door het slachtoffer aan het strafproces, deed zij daarom de aanbeveling de mogelijkheid in de regeling op te nemen de bedenktijd van drie maanden éénmalig te verlengen.¹⁹⁰ Deze aanbeveling is niet vertaald in een concrete beleidswijziging. In de EU-lidstaten worden termijnen voor de bedenktijd gehanteerd, variërend van 30 dagen tot zes maanden.¹⁹¹ De regeling voldoet ruim aan de EU-Richtlijn tijdelijke verblijfstitel.¹⁹²

186 NRM7, aanbeveling 5.

187 Zie NRM7, Hoofdstuk 6.

188 Brief minister van Justitie, Reactie op Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, 21 januari 2010, *Kamerstukken II 2009/10*, 28 638, nr. 47, p.7.

189 Brief Nationaal Rapporteur Mensenhandel aan de Vaste Kamercommissie voor Justitie betreffende de kabinetsreactie op de Zevende rapportage mensenhandel, 10 februari 2010.

190 NRM1, aanbeveling 20.

191 Zie Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe, *Synthesis Report, opgesteld voor de Europese Commissie met betrekking tot de implementatie door EU-lidstaten van Directive 2004/81 (victims of trafficking)*, JLS/B4/2006/03.

192 Richtlijn 2004/81/EG (*PbEU 2004*, L 261/19).

De B9-regeling in de praktijk

Niet alleen ten aanzien van de regeling zelf werden door aanbevelingen gedaan, ook de praktische uitvoering van de B9-regeling gaven aanleiding tot het doen van aanbevelingen. Zo vroeg de Rapporteur in de Derde rapportage aandacht voor het feit dat de betrokken instanties de B9-regeling in de praktijk zeer verschillend uitvoerden. Zij gaf aan dat het een juiste en eenduidige toepassing van de regeling ten goede zou komen wanneer de instanties hun taken in dit kader zouden verduidelijken aan elkaar en aan hun medewerkers.¹⁹³ In het verlengde van het voorgaande werd aanbevolen dat alle ketenpartners aan de slachtoffers direct volledige informatie zouden geven over de mogelijkheden van de regeling.¹⁹⁴

Ondanks het feit dat in de B9-regeling geen onderscheid wordt gemaakt tussen slachtoffers van seksuele uitbuiting en uitbuiting in andere sectoren ('overige uitbuiting'), bleek in de praktijk dat verschillend wordt omgegaan met (potentiële) situaties van overige uitbuiting in vergelijking met seksuele uitbuiting. (Mogelijke) slachtoffers van overige uitbuiting worden niet altijd herkend als slachtoffer, waardoor zij niet op de rechten uit de B9-regeling worden gewezen en geen bedenktijd krijgen aangeboden. Deze verschillen worden veroorzaakt door een verschil in perceptie en niet door een verschil in regelgeving. Op instigatie van de Rapporteur is de tekst van de B9-regeling in april 2009 verduidelijkt met het doel daarin beter tot uitdrukking te brengen dat de werking van de regeling zich ook uitstrekt tot slachtoffers van uitbuiting in sectoren buiten de seksindustrie.¹⁹⁵

Ter bewaking van een goede uitvoering van de B9-regeling deed de Rapporteur de aanbeveling om een centraal punt aan te wijzen dat tot taak zou krijgen problemen bij de uitvoering te inventariseren, adviezen te geven ter oplossing daarvan, en in voorkomende gevallen tot interventie over te gaan. Gelet op de veelheid van bij de uitvoering van de regeling betrokken disciplines, zou het moeten gaan om aanwijzing van een instantie met inhoudelijk gezag.¹⁹⁶

In zijn reactie op de aanbevelingen in de Derde rapportage gaf het kabinet in het NAM onder meer aan dat het zogenoemde B9-platform (het CoMensha-platform) vooralsnog deze functie kon vervullen.¹⁹⁷ In dit platform komen vertegenwoordigers van de meeste betrokken organisaties periodiek bijeen.

De Rapporteur beschreef in de Eerste rapportage de ervaring van veel hulpverleners dat vreemdelingen die mogelijk slachtoffer waren (geweest) van mensenhandel, in veel gevallen al weer waren uitgezet vanwege de illegaliteit van hun verblijf in Nederland, voordat er de gelegenheid was geweest de B9-regeling toe te passen, of zonder dat de vreemdeling de gelegenheid was geboden daarop een beroep te doen. Dit zou niet alleen vanuit humanitair oogpunt ongewenst zijn, maar bracht ook mee dat wellicht aanwijzingen voor strafrechtelijk optreden verloren waren gegaan. Deze situatie leidde tot de aanbeveling om dit te verbeteren middels het maken en handhaven van goede afspraken tussen onder andere de IND, de vreemdelingenpolitie en de recherche.¹⁹⁸

193 NRM3, aanbeveling 13.

194 NRM3, aanbeveling 14.

195 *Starr.* 2009, 78.

196 NRM3, aanbeveling 16.

197 Nationaal Actieplan Mensenhandel, actie 24.

198 NRM1, aanbeveling 13.

In de Derde rapportage werd deze aanbeveling herhaald. Opgemerkt werd dat moest worden voorkomen dat de B9-regeling in de praktijk niet werd toegepast. Wanneer veel nadruk wordt gelegd op het belang van directe uitzetting van illegalen, en er daarbij onvoldoende oog is voor mogelijke slachtoffers van mensenhandel, komt er weinig terecht van het bieden van bedenktijd, aldus de Rapporteur. Zij deed de aanbeveling hiertegen structurele maatregelen te treffen.¹⁹⁹

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie had in de kort daarvoor uitgebrachte Illegalennota²⁰⁰ al aangegeven dat de aanpak van illegaliteit en de bestrijding van mensenhandel in beginsel twee gescheiden beleidsterreinen vormen. De terreinen hebben wel raakvlakken, en maatregelen op het ene terrein kunnen maatregelen op het andere terrein versterken. In de nota werden daartoe enkele aanzetten gegeven, en voorts werd aangekondigd dat nadere maatregelen zouden volgen na het uitbrengen van de Derde rapportage. Na het verschijnen van deze rapportage bracht het kabinet het NAM uit. In het NAM onderschreef het kabinet de noodzaak structurele maatregelen te nemen om te voorkomen dat de B9-regeling in de praktijk niet zou worden toegepast, vooral waar het gaat om het bieden van bedenktijd om te overwegen aangifte te doen.²⁰¹ Het kabinet gaf aan dat in november 2003 een conferentie had plaatsgevonden met de betrokken instanties uit het veld om de uitvoering van de B9-regeling te verbeteren. De daaruit voortgevloeide verbeteringen op het terrein van informatie-uitwisseling en signalering van problemen, en ook van informatieverstrekking aan slachtoffers en dossieropbouw, waren in gang gezet. Het kabinet onderkende ook de mogelijkheid van een spanningsveld op lokaal niveau tussen vreemdelingentoezicht en de toepassing van de B9-regeling, en deelde mee dat het ministerie van Justitie een onderzoek zou subsidiëren, uit te voeren door het programma van Humanitas Bonded Labour in Nederland (BlinN), naar de vraag of aan mogelijke slachtoffers wel de B9 was aangeboden.²⁰² In het hierop volgende rapport gaf BlinN aan dat slachtoffers in vreemdelingenbewaring vaak niet als zodanig waren onderkend.²⁰³ Ten aanzien van de signalering van mogelijke slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingenbewaring is inmiddels een aantal stappen gezet en de aandacht voor deze groep is toegenomen. Zo initieerde het Ministerie van Justitie in 2006 enkele malen een overleg met vertegenwoordigers van politie, IND, Stichting Tegen Vrouwenhandel (STV, nu: CoMensha), International Organization for Migration (IOM) en BlinN, waar oplossingen werden gezocht voor knelpunten op het gebied van signalering en ondersteuning van deze (mogelijke) slachtoffers.²⁰⁴

In januari 2009 verscheen wederom een rapport van BlinN over slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingenbewaring. BlinN noemt in dit rapport meerdere knelpunten in de uitvoering van de B9-regeling in de praktijk, waarbij wederom de belangrijkste conclusie is dat de signalering van slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingenbewaring moet worden verbeterd. In reactie op het rapport wees het kabinet erop dat sinds 2005 veel was gedaan om de signalering van slachtoffers te verbeteren en dat dit blijvende aandacht heeft. Niettemin is, aldus de staatssecretaris, detentie van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel niet altijd te voorkomen.²⁰⁵

199 NRM3, aanbeveling 11.

200 *Kamerstukken II 2003/04*, 29 537, nr. 2.

201 Nationaal Actieplan Mensenhandel, p. 17.

202 Nationaal Actieplan Mensenhandel, p. 17, actie 20.

203 Claassen, 2005.

204 NRM5, p. 80.

205 *Kamerstukken II*, 2008/09, 28 638, nr.41 en nr. 44. Zie ook NRM7, p. 174.

Koppeling van hulpverlening aan medewerking

De Rapporteur heeft aandacht gevraagd voor een tweetal situaties die niet binnen het B9-raamwerk passen.

In de Eerste rapportage overwoog de Rapporteur dat zich het geval kan voordoen waarin het slachtoffer bereid is mee te werken, maar waarin geen opsporingsonderzoek wordt ingesteld om redenen die buiten het slachtoffer liggen, zoals de omstandigheid dat de verdachte niet kan worden getraceerd. Het slachtoffer heeft dan geen recht meer op tijdelijk verblijf op grond van de B9-regeling, als gevolg waarvan uitzetting zou moeten volgen. De Rapporteur nam het standpunt in dat wanneer opvang en hulpverlening in zo'n situatie uit humanitair oogpunt aangewezen zijn, in bijzondere omstandigheden uitzetting achterwege moet kunnen blijven. Zij deed de aanbeveling om een dergelijke mogelijkheid op te nemen in de regelgeving.²⁰⁶

In de Derde rapportage bracht de Rapporteur naar voren dat soms duidelijk sprake is van slachtofferschap, bijvoorbeeld op grond van de signalenlijst die de politie daarvoor hanteert, maar dat het slachtoffer niet kan of wil meewerken omdat het bijvoorbeeld geen aangifte durft te doen of dat zelfs maar te overwegen. De Rapporteur verbond hieraan de aanbeveling om in dergelijke gevallen buiten de B9-regeling om toch opvang en hulpverlening te bieden.²⁰⁷ In het NAM onderkende het kabinet dat er slachtoffers zijn die niet durven mee te werken, maar van wie het slachtofferschap wel duidelijk naar voren komt, en die hulpverlening behoeven. Het kabinet wees erop dat slachtoffers in dat geval asiel zouden kunnen aanvragen en in dat kader hulp kunnen verkrijgen, en kondigde beleid aan waarin de slachtoffers daarop zouden worden gewezen.²⁰⁸ Meer maatregelen volgden. Zo werd een ambtshalve toets op B9 in de asielpcedure opgenomen in de Vreemdelingencirculaire.²⁰⁹

Bovenstaande aanbevelingen hebben niet geleid tot regelgeving voor slachtoffers buiten de B9-regeling, maar in de praktijk zijn er toch mogelijkheden. Wanneer een slachtoffer dat niet wil of kan meewerken, een verblijfsvergunning vraagt om humanitaire redenen, dan willigt Justitie het verzoek in voorkomende gevallen in op grond van de discretionaire bevoegdheid van bewindspersonen om af te wijken van vigerend beleid.²¹⁰

2.5.2 Voortgezet verblijf

Paragraaf B16/7 van de vreemdelingencirculaire 2000 bevat een regeling voor voortgezet verblijf van vreemdelingen na afloop van het tijdelijk verblijf op grond van de B9-regeling. Op de regeling kan een beroep worden gedaan in geval terugkeer naar het land van herkomst zou leiden tot onaanvaardbare gevolgen voor de betrokkene en naasten. Ook ten aanzien van deze regeling heeft de Rapporteur een aantal aanbevelingen gedaan.

Medewerking en veroordeling

De regeling was in eerste instantie alleen bedoeld voor slachtoffers die aangifte hadden gedaan. De Rapporteur overwoog, op gelijke wijze als ten aanzien van de B9-regeling, dat de B16/7-regeling ook

206 NRM1, aanbeveling 20.

207 NRM3, aanbeveling 12.

208 Nationaal Actieplan Mensenhandel, p. 21.

209 *Stcr.* 2010, 10228.

210 Brief van 18 oktober 2007 van de staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer, *Kamerstukken II* 2007/08, 19 637, nr. 1174.

onverkort van toepassing zou moeten zijn op slachtoffers die op andere wijze hadden meegewerkt aan de opsporing en vervolging. Hieraan werd een aanbeveling verbonden.²¹¹ Dit leidde tot aanpassing van de vreemdelingencirculaire in bedoelde zin.²¹²

Om in aanmerking te komen voor voortgezet verblijf werd in de oorspronkelijke regeling als voorwaarde gesteld dat de strafprocedure had geresulteerd in een veroordeling wegens mensenhandel. Hierbij werd ervan uitgegaan dat terugkeer voor de betrokkene in dat geval in ieder geval risico's inhield. De Rapporteur gaf aan dat deze risico's evenzeer kunnen worden aangenomen nadat aangifte is gedaan terzake mensenhandel en mensenhandel ook in de tenlastelegging is opgenomen, maar een veroordeling is gevolgd, niet voor de tenlastegelegde mensenhandel maar wel voor een daaraan gerelateerd feit. Zij pleitte ervoor in de regeling op te nemen dat ook in dat geval in rechte zou vaststaan dat terugkeer de eerderbedoelde risico's meebrengt.²¹³

De regering nam ook deze aanbeveling over. In de circulaire is zelfs een verdergaande omschrijving opgenomen, die inhoudt dat bij elke veroordeling na opneming van mensenhandel in de tenlastelegging, risico's moeten worden aangenomen in geval van terugkeer.²¹⁴

Als gevolg van deze wijziging van de B16/7 is het zwaartepunt van de beslissing over het slachtofferschap verschoven van de rechter naar de officier van justitie, nu ook vrijspraak van mensenhandel, maar veroordeling voor een ander ten laste gelegd feit, een grond voor voortgezet verblijf vormt. De Rapporteur wees erop dat slachtoffers hierdoor feitelijk onnodig lang in onzekerheid verkeren omtrent hun eventuele voortgezette verblijf, nu op het moment van dagvaarding al duidelijk is dat zij door het OM als slachtoffer worden gezien.²¹⁵ Zij deed daarom de aanbeveling het moment waarop voortgezet verblijf op grond van de regeling onder B16/7 kan worden aangevraagd te vervroegen van het moment van veroordeling naar het moment van instellen van de vervolging.²¹⁶ Zij voegde hieraan toe dat deze praktische wijziging wellicht ook een stimulerende rol zou kunnen hebben op de bereidheid van het slachtoffer om aangifte te doen met voldoende opsporingsindicaties om een (succesvolle) vervolging te starten. Wel blijft het noodzakelijk waarborgen te creëren om ervoor te zorgen dat het slachtoffer beschikbaar blijft en bereid blijft mee te werken aan opsporing en vervolging.

In de kabinetsreactie werd op dit punt meegedeeld dat de betrokken ketenpartners onderzochten op welke wijze recht kon worden gedaan aan de aanbeveling om de betrokkenen zo snel mogelijk duidelijkheid te geven over een aanspraak op voortgezet verblijf, zonder daarbij het opsporings- en vervolgingsbelang te schaden. De minister van Justitie merkte op dat hij het verlenen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde duur daarvoor in elk geval niet het meest geëigende middel achtte.²¹⁷ Naar aanleiding hiervan herhaalde de Rapporteur de mogelijkheid een geclausuleerd verblijfsrecht te hanteren, en wees zij erop dat in de praktijk het instellen van een vervolging vrijwel steeds al resulteerde in toekenning van verblijfsrecht.²¹⁸

211 NRM5, aanbeveling 6.

212 Vc 2000, §B16/7, onder a.

213 NRM5, aanbeveling 8.

214 Vc 2000, §B16/7, onder b. De relatie met het mensenhandelfeit is derhalve losgelaten.

215 NRM7, p. 226.

216 NRM7, aanbeveling 4.

217 Brief minister van Justitie, Reactie op Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, 21 januari 2010, *Kamerstukken II 2009/10*, 28 638, nr. 47, p. 6

218 Brief Nationaal Rapporteur Mensenhandel aan de Vaste Kamercommissie voor Justitie betreffende de kabinetsreactie op de Zevende rapportage mensenhandel, 10 februari 2010.

Verder werd de aanbeveling gedaan om het uitgangspunt, dat een veroordeling van de betrokken mensenhandelaren bij terugkeer risico's voor het slachtoffer meebrengt, niet alleen te hanteren voor slachtoffers die aangifte hebben gedaan, maar deze premisse ook te hanteren ten aanzien van getuige-aangevers.²¹⁹ Op deze aanbeveling heeft de regering nog niet gereageerd.

Drie jarentermijn

De B16/7-regeling bevat nog een tweede grond voor voortgezet verblijf. Ingevolge de formulering van de regeling, geldend vanaf 14 augustus 2006, kon de aanvraag ook worden ingewilligd wanneer de betrokken vreemdeling op het moment van de uitspraak ten minste drie jaren op grond van een B9-vergunning in Nederland had verbleven. De bedoeling hiervan was dat na drie jaren de verblijfsduur van het slachtoffer de belangrijkste humanitaire factor zou zijn. De Rapporteur wees erop dat de regeling met deze formulering niet helemaal aan dat doel beantwoordde. Doordat het moment van de uitspraak in het strafproces bepalend was, kon niet worden voorkomen dat slachtoffers die meewerkten aan opsporing en vervolging, afhankelijk van de duur van het strafproces, langer dan drie jaar in onzekerheid verkeerden over hun (voortgezet) verblijf in Nederland.²²⁰ Zij deed de aanbeveling in de regeling beter tot uitdrukking te laten komen dat na een verblijf van drie jaren in de B9-regeling de verblijfsduur de humanitaire grond is waarop een aanvraag om voortgezet verblijf kan worden ingewilligd.²²¹ Deze aanbeveling is opgevolgd.

Veilige terugkeer

Ook in geval op geen van beide gronden van de B16/7-regeling een beroep kan worden gedaan, blijft van belang na te gaan of terugkeer van het slachtoffer naar het land van herkomst wel verantwoord is. De Rapporteur deed de aanbeveling de bewijslast daarbij niet te zwaar op de schouders van de aanvrager te laten rusten.²²² Omdat de overheid een vreemdeling niet mag terugzenden naar het land van herkomst wanneer daardoor onaanvaardbare veiligheidsrisico's ontstaan voor deze vreemdeling of diens naasten, behoort de overheid voldoende onderzoek in te stellen om een gedegen risicoanalyse te kunnen maken. Al in de Eerste rapportage gaf de Rapporteur aan dat terugkeer van een slachtoffer naar het land van herkomst een optie kan zijn, maar dat daarbij niet kan worden volstaan met afwachten of de betrokken vreemdeling aantoont dat terugkeer onaanvaardbare risico's zou inhouden.²²³ In de Derde rapportage vroeg de Rapporteur om aanvullende maatregelen, ter voorkoming van revictimisatie en ter bescherming tegen represailles door de handelaren. De Rapporteur gaf daarbij aan dat in geval de veiligheid ondanks deze maatregelen in concrete gevallen niet is gewaarborgd, terugzenden niet aanvaardbaar is, hetgeen meebrengt dat aan de betrokkene een langer verblijf in Nederland moet worden toegestaan.²²⁴ De Rapporteur merkte hierover voorts nog op dat een goed beleid op dit punt de ketenpartners het vertrouwen zou geven om slachtoffers niet te ontraden aangifte te doen.²²⁵ Voorts spelen het weerbaar maken van slachtoffers en verbetering van de omstandigheden in het herkomstland een rol bij de kans op revictimisatie van slachtoffers. Met het oog hierop werd aanbevolen om in Nederland versterkings-

219 NRM7, aanbeveling 6.

220 NRM5, p. 58.

221 NRM5, aanbeveling 9.

222 NRM5, aanbeveling 10.

223 NRM1, aanbeveling 11.

224 NRM3, aanbeveling 18.

225 NRM3, p. 233.

programma's voor slachtoffers op te zetten, en om te investeren in de verbetering van de omstandigheden in bronlanden.^{226, 227}

In het NAM gaf de regering aan dat inspanningen zouden worden gepleegd om over de grenzen heen tot samenwerking te komen, bijvoorbeeld in de vorm van bi- of multilaterale afspraken met landen van herkomst, teneinde veilige terugkeer mogelijk te maken.²²⁸ Er zijn allerlei voorbeelden van internationale samenwerking waarin dit beginsel is vormgegeven. Zo is IOM Nederland sinds 2008 betrokken bij het opzetten van *referral mechanisms* in de steden Benin en Lagos in Nigeria. Met dit project wordt beoogd de sociale diensten en ngo's in kaart te brengen en met hen afspraken uit te werken voor de opvang van slachtoffers.²²⁹ Daarbij gaat het zowel om slachtoffers die ter plekke worden geïdentificeerd als om slachtoffers die uit Westerse landen terugkeren. Het project is gestart op 1 oktober 2008. Hiernaast financiert Nederland in Bulgarije en Roemenië projecten om deze landen te helpen meer en betere opvangstructuren te creëren.²³⁰

In de Zevende rapportage kwam de Rapporteur nogmaals terug op de veiligheid bij terugzending van slachtoffers. Zij raadde aan de al eerder gemaakte afspraken om veiligheidsdossiers op te bouwen met het oog op een verantwoorde terugkeer, daadwerkelijk uit te voeren.²³¹ Naar aanleiding van deze aanbeveling deelden medewerkers van de IND onder meer mee dat de mogelijkheid zou worden onderzocht om in een veiligheidsdossier alle reeds beschikbare informatie met betrekking tot eventuele veiligheidsaspecten ten aanzien van de betrokken vreemdeling en diens naasten bijeen te brengen.

2.6 Toezicht, handhaving, en opsporing in de seksindustrie

2.6.1 Toezicht en handhaving

Opheffing landelijk bordeelverbod

Met de motivering dat vrijwillige prostitutie een maatschappelijk gegeven is en derhalve een realistische benadering vergt en met de doelstelling de decriminalisering van de exploitatie van prostitutie, in 2000 het landelijke bordeelverbod (art. 250bis Sr) en de strafbaarstelling van souteneurs (art. 432 Sr) opgeheven. Verwacht werd dat het vergunde deel van de prostitutie goed te controleren zou zijn en dat de politie zich vooral op het illegale prostitutiecircuit zou moeten concentreren. Eén van de eerste aanbevelingen in het kader van toezicht en handhaving richtte zich om die reden op de prostitutie buiten de vergunde branche. Voor de bestrijding van misstanden in de prostitutie buiten de legale branche zou veel afhangen van de inspanningen van politie en justitie, die meer rechtstreeks gericht moesten zijn op een actieve en alerte opsporing en vervolging van gevallen van mensenhandel.²³² In de Vijfde rapportage²³³ werd vooral gepleit voor een intensivering van de controle van het illegale prostitutiecircuit

226 NRM1, aanbeveling 11.

227 Zie ook §2.3.

228 Nationaal Actieplan Mensenhandel, actie 37.

229 NRM7, p. 157.

230 Bijlage bij *Kamerstukken II 20008/09*, 31 263, nr. 27, pp. 114-115.

231 NRM7, aanbeveling 6.

232 NRM1, aanbeveling 26.

233 NRM5, aanbeveling 15.

door de politie, en voor een consistente en zichtbare repressieve handhaving van het vergunde circuit door gemeenten.

De vergunningplicht en de opschoning binnen de prostitutiesector na de opheffing van het bordeelverbod is tweemaal geëvalueerd. Bij de tweede evaluatie werd aangegeven dat er – naast vergunde inrichtingen en vormen van prostitutie waarvoor geen vergunningplicht bestond – ook niet-vergunde illegale prostitutie voorkwam. In deze evaluatie werd geconcludeerd dat de legale prostitutiesector omvangrijker was dan het illegale circuit.²³⁴ Ook werd geconcludeerd dat – anno 2006 – de vergunningverlening praktisch overal op orde was en dat overal in meer of mindere mate controles plaatsvonden, zodat op grond van het onderzoek kon worden gesteld dat van zogenoemde vrijplaatsen nog amper sprake was.²³⁵ Dat leek er op te duiden dat het vergunde deel goed werd gecontroleerd.

Dat deze duiding echter geen recht deed aan de feitelijke situatie bleek onder meer uit de zaak Sneep, waarbij meer dan honderd vrouwen in de vergunde sector tot prostitutie werden gedwongen, en kwam ook naar voren in de bestuurlijke rapportage naar aanleiding van die zaak.²³⁶ Toezicht op de vergunde sector bleef derhalve een punt van aanhoudende zorg.

Gemeenten

Bij de opheffing van het bordeelverbod werd gekozen voor een decentrale regulering van legale vormen van exploitatie van prostitutie. Dit had als voordeel dat de gemeenten met een eigen beleid konden inspelen op de lokale situatie. Er waren echter ook nadelige effecten. De Rapporteur heeft naar aanleiding hiervan in de afgelopen tien jaar een aantal aanbevelingen gedaan.

In dit kader zijn meerdere aanbevelingen gedaan gericht op uniformering van gemeentelijk beleid en op betere informatie-uitwisseling tussen gemeenten en andere partners.

Uniformering

Om waterbedeefecten te voorkomen zijn landelijke kaders nodig. In dit verband deed de Rapporteur de aanbeveling aan de centrale overheid om verantwoordelijkheid te nemen voor het prostitutiebeleid.²³⁷ Deze aanbeveling werd niet opgevolgd: het primaat bleef de afgelopen jaren liggen bij de lokale overheid. In de Vijfde rapportage werd aanbevolen in alle gemeenten escortbedrijven vergunningplichtig te maken en een vast adres met vast telefoonnummer als vergunningvoorwaarde in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) op te nemen.²³⁸ Escortbedrijven zouden op deze manier overal dezelfde maatregelen ondervinden. Het ingediende voorstel voor de Wet regulering prostitutie (Wrp, zie paragraaf 2.2.3), brengt weliswaar meer uniformiteit in de vergunningvoorwaarden maar laat nog steeds ruimte voor verschillen. De gemeenten krijgen volgens het voorstel de mogelijkheid onder voorwaarden voor een nuloptie te kiezen. Dit houdt in dat bij gemeentelijke verordening ter bescherming van de openbare orde, de woon- en leefomgeving en de veiligheid en gezondheid van de prostituee en de klant, kan worden bepaald dat in een gemeente geen vergunningen voor prostitutiebedrijven worden verleend.

234 Daalder, 2007, pp. 73-4.

235 Daalder, 2007, p. 83.

236 Hout & Van der Laan, 2008.

237 NRM3, aanbeveling 37.

238 NRM5, aanbeveling 16.

Informatie-uitwisseling

Om een waterbedeffect te voorkomen werd voorts in de Derde rapportage²³⁹ bepleit om na te gaan (in) hoe(verre) bestuurlijke maatregelen tegen een malafide exploitant in de ene gemeente gebruikt zouden kunnen worden bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag door dezelfde exploitant in een andere gemeente. Aanbevolen werd om landelijke overzichten beschikbaar te maken van de resultaten van bestuurlijke controles en het daarop (eventueel) gevolgde bestuurlijk ingrijpen.²⁴⁰ Gemeenten zouden zodoende kunnen putten uit één informatiebron, waaruit de status van een onderneming zou kunnen blijken.

Ook werd aanbevolen dat gemeenten enerzijds, en politie en Openbaar Ministerie anderzijds elkaar beter van informatie zouden voorzien.²⁴¹ De Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's)²⁴² kunnen hierin een rol spelen als informatieknooppunt en expertisecentrum voor alle aangesloten partners.²⁴³

In het Plan van Aanpak van de Task Force Aanpak Mensenhandel²⁴⁴ werd ook aandacht besteed aan het verbeteren van informatie-uitwisseling op lokaal en nationaal niveau. Uit de Voortgangsrapportage van het Plan van Aanpak bleek dat met betrekking tot de informatie-uitwisseling een aantal *quick wins* was gerealiseerd.²⁴⁵ Zo was een *toolkit* opgesteld voor instanties die betrokken zijn bij de controle, opsporing en vervolging van mensenhandel en bij de opvang van slachtoffers: de Handreiking Ketenregie en bestuurlijk toezicht in de vergunde prostitutiesector.²⁴⁶ De *toolkit* bevat informatie over de wijze van registratie van signalen van mensenhandel en de voorwaarden voor uitwisseling van informatie met andere diensten. Daarnaast had de Dienst IPOL van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) een onderzoek uitgevoerd naar de knelpunten in de informatie-uitwisseling tussen het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel(EMM) van de politie en de regiokorpsen en de Koninklijke Marechaussee. De resultaten van dat onderzoek waren niet onverdeeld positief ten aanzien van de informatie-uitwisseling tussen deze instanties en de rol van het EMM.²⁴⁷ De Rapporteur heeft in een toespraak tijdens de conferentie 'Aanpak mensenhandel door gemeenten' op 17 februari 2010 de diverse ketenpartners aangespoord tot samenwerking, en heeft benadrukt dat gemeenten een voornamelijk taak hebben in de aanpak van mensenhandel.

In het Plan van Aanpak werd ook aangegeven dat was begonnen met de uitvoering van de *pilot* 'kop-

239 NRM3, aanbeveling 34.

240 NRM3, aanbeveling 33.

241 NRM7, aanbeveling 10.

242 Zie www.riecnet.nl (geraadpleegd 23 augustus 2010) en NRM7, pp. 287-288.

243 De expertisecentra moeten een bovenregionale functie vervullen om waterbedeffecten tegen te gaan en kennis op nationaal niveau te verzamelen en uit te wisselen. Tegelijkertijd moeten de expertisecentra voldoende aansluiten op de regionale behoeften. Om aansluiting op de regionale behoeften te maximaliseren, is ervoor gekozen om geen uniform inbeddingsmodel voor te schrijven, maar de inrichting van de RIEC's vrij te laten. Na afloop van de pilotfase wordt bezien of eenduidige inbedding alsnog noodzakelijk is. (Bron: Programma Bestuurlijke Aanpak Georganiseerde Misdaad, bijlage bij *Kamerstukken II 2007/08*, 29911, nr. 11, pp. 5-7; mondelinge informatie projectleider Programma Bestuurlijke Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, 3 april 2009).

244 Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009a, maatregel 2.

245 Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b.

246 Hendriks & Corsel, 2009.

247 NRM7, p.310.

peling RIEC aan EMM'. Doel van deze *pilot* was om de aanpak te versterken en te bezien op welke wijze de bij de diverse partijen beschikbare informatie kan en mag worden gedeeld. Daarnaast zou er binnen de *pilot* worden geëxperimenteerd met bestuurlijke rapportages en de professionalisering ervan.

Toezicht op de escortsector

Toezicht op de escortsector is complex door haar niet-lokatiegebonden karakter. Exploitanten en prostituees kunnen zich snel verplaatsen over gemeentegrenzen. De ongrijpbaarheid wordt nog eens versterkt door flexibele communicatiemiddelen waardoor niet altijd duidelijk is welke personen er achter een bedrijf schuilgaan.²⁴⁸ Al sinds de Eerste rapportage is gewaarschuwd dat mensenhandel in de escortbranche niet eenvoudig op te sporen is. Door het buiten het vergunningstelsel laten van de branche kan geen bestuurlijke controle worden uitgevoerd. Mogelijke innesteling van de verboden varianten van exploitatie van prostitutie in deze sector vormde daarom reden tot zorg.²⁴⁹ In de Derde rapportage werd vermeld dat in het kader van het project Handhaven op Niveau onder meer werd gewerkt aan de ontwikkeling van effectieve handhavingsmethodieken en sanctie-instrumenten voor de escortbranche. Zo is in dit kader de hotelkamerprocedure ontwikkeld (ook toezicht via afspraak genoemd). Deze houdt in dat een afspraak wordt gemaakt met een escortprostituee, zodat gecontroleerd kan worden of haar exploitant voldoet aan de vergunningsvoorwaarden.²⁵⁰ In de Derde rapportage werd aangegeven dat als het bestuurlijk controlemiddel in deze sector niet effectief (genoeg) zou zijn of een extreme capaciteitsinzet zou vergen, naar een eenvoudiger systeem van regulering en controle zou moeten worden omgezien.²⁵¹ In de Vijfde rapportage²⁵² werd aanbevolen in alle gemeenten escortbedrijven vergunningplichtig te maken. Ook werd de aanbeveling gedaan te onderzoeken op welke wijze effectief toezicht zou kunnen worden gehouden op seksbedrijven waarin zowel betaalde als onbetaalde seks plaatsvindt, zoals parenclubs.²⁵³ Voorts werd in de Vijfde²⁵⁴ en Zevende²⁵⁵ rapportage gepleit voor het controleren van de niet-lokatiegebonden prostitutie. Hiertoe dienden nieuwe methodieken te worden ontwikkeld en digitale deskundigen te worden ingeschakeld.²⁵⁶ Hoewel de Rapporteur in de Vijfde rapportage positief was geweest over de hotelprocedure, werd in de Zevende rapportage aangegeven dat deze procedure aan effect had ingeboet. Exploitanten kenden de procedure inmiddels en zouden deze daarom goed kun-

248 Gemeente Den Haag in samenwerking met het Haags Prostitutie Platform en organisatieadviesbureau De Beuk, 7 februari 2008, Conferentie www.prostitutiebeleid2008.nl, verslag beschikbaar via www.vng.nl/Documents/Extranet/Bjz/Oov/Prostitutie/Verslag_conferentie_Prostitutie_2008.pdf.

249 NRM1, aanbeveling 23.

250 NRM3, §5.4.2.

251 NRM3, aanbeveling 38.

252 NRM5, aanbeveling 16.

253 NRM5, aanbeveling 17.

254 NRM5, aanbeveling 16. Aanbevolen wordt dat alle gemeenten escortbedrijven vergunningplichtig maken en als vergunningvoorwaarde in de APV opnemen dat escortbedrijven een vast adres (met vast telefoonnummer) moeten hebben waar ze dagelijks de (personeels)administratie bijhouden.

255 NRM7, aanbeveling 29.

256 Een instrument dat hierbij behulpzaam kan zijn is een multimedia-convenant (analoog aan het convenant erotikadvertenties), waardoor seksbedrijven worden verplicht in advertenties hun vergunningnummer en vestigingsplaats te vermelden. Dit instrument is echter alleen zinvol als dit ook gecontroleerd wordt. Daarnaast kan worden gedacht aan het verplicht stellen voor deze seksbedrijven van een vast telefoonnummer.

nen omzeilen. Een complicerende factor bij het toezicht op de escortbranche is ook het toenemende belang van het internet, en van het beheersen en controleren van advertentiesites waarop prostituees zich aanbieden.

In het voorstel voor de Wrp is de escort vergunningplichtig, evenals alle seksbedrijven. Voor zover de eventuele invoering van de Wrp het zicht en de controle op de escortbranche effectiever maakt, worden daarmee de aanbevelingen deels opgevolgd.

Samenwerken in de keten

Ketenaanpak houdt een aanpak in waarbij bevoegdheden en instrumenten van verschillende partners worden ingezet. De ketenaanpak in het kader van de bestrijding van mensenhandel combineert preventie, signalering, hulpverlening, opsporing en vervolging. In 2009 werd nog niet in alle gemeenten een ketenaanpak gehanteerd.²⁵⁷ Dit hing samen met het gegeven dat niet alle gemeenten mensenhandel als een probleem ervoeren.

In de Zevende rapportage werd de aanbeveling gedaan dat gemeenten het initiatief zouden nemen om te komen tot een ketenaanpak mensenhandel, onder leiding van een regievoerder. Kleinere gemeenten kunnen daarbij samenwerken met grotere gemeenten.²⁵⁸ In enkele grote steden was al sprake van een goede ketensamenwerking. Een voorbeeld daarvan is de gemeente Rotterdam. In deze gemeente is op 4 februari 2009 een convenant Ketenaanpak Mensenhandel ondertekend door tien ketenpartijen. De convenantpartners intensiverden de samenwerking op alle gebieden van de criminele keten rond mensenhandel en wisselden daartoe gegevens over mensenhandel uit. De gemeente Rotterdam vormde één van de ketenpartijen en leverde de ketenregisseur. De (digitale) gegevensuitwisseling en dossiervorming werden geïntensiveerd om de aanpak (strafrechtelijk, fiscaal en bestuurlijk) van daders te verbeteren. Het convenant regelde ook de zorg en de opvang van slachtoffers van mensenhandel.²⁵⁹

In het verlengde van het voorgaande pleitte de Rapporteur ook voor het hanteren van een sluitende aanpak voor een effectieve bestrijding van mensenhandel in de seksindustrie.²⁶⁰ Dit houdt in dat niet wordt volstaan met een betere controle van het vergunde prostitutiecircuit op mensenhandel (onder meer door tijd te steken in het opbouwen van een vertrouwensband met de daar werkzame prostituees en goed door te vragen op signalen van mensenhandel), maar dat ook tegelijkertijd voortvarend de bestrijding van illegale prostitutie ter hand wordt genomen. Heldere afspraken omtrent de taakverdeling tussen politie en gemeenten horen daarbij.

²⁵⁷ NRM7, p. 315.

²⁵⁸ NRM7, aanbeveling 7.

²⁵⁹ Het convenant is ondertekend door de Politie regio Rotterdam-Rijnmond, Arrondissementsparket Rotterdam, Belastingdienst Rijnmond, Stichting Humanitas, afdeling Prostitutie Maatschappelijk Werk, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst en Arbeidsinspectie), Centraal Orgaan opvang Asielzoekers, Bureau Jeugdzorg, Reclassering Nederland en de gemeente Rotterdam (dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting, de GGD, Publiekszaken Rotterdam, de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Directie Veiligheid).

²⁶⁰ NRM7, aanbeveling 9.

Politie

De Korpsmonitor (2008)²⁶¹ brengt de wijze waarop politiekorpsen prostitutie en mensenhandel hebben aangepakt in beeld, evenals de wijze en mate van samenwerking tussen de politiekorpsen en de ketenpartners. De monitor werd geschreven door de politie en bevat een mate van zelfreflectie die tot op heden weinig navolging krijgt van andere ketenpartners.

Uit de Korpsmonitor bleek dat de politie de vergunde branche in 2008 nog onvoldoende had gecontroleerd. Uit de Korpsmonitor bleek voorts dat toezicht op de niet-vergunde branche zeer veel inzet vereiste en dat de meeste korpsen hadden volstaan met een reactieve of incidentele controle.

De portefeuillehouder mensenhandel, mensensmokkel en overige uitbuiting van de politie heeft de minister van Justitie geïnformeerd over de wijze waarop de korpsen naar aanleiding van de Korpsmonitor verbeterpunten zouden aanbrengen ter versterking van de aanpak van mensenhandel. Daarbij deelde hij mee dat de resultaten van die verbeterplannen in de in april 2011 te verwachten Korpsmonitor 2010 zouden worden meegenomen.

2.6.2 Opsporing

In de Eerste rapportage gaf de Rapporteur aan dat de opsporing van mensenhandel bij voorkeur niet alleen moet steunen op informatie afkomstig uit de aangifte van het slachtoffer. De drempel voor het afleggen van een verklaring of het doen van aangifte is voor een slachtoffer vaak heel hoog. Informatie zou veel breder moeten worden verzameld. Een meer op informatie gestuurde opsporing zou een bijdrage kunnen leveren, evenals informatie uit andere opsporingsonderzoeken.²⁶²

Financieel rechercheren

Financieel rechercheren²⁶³ is één van de mogelijkheden om de opsporing niet te veel te laten steunen op de verklaringen van slachtoffers. Financieel rechercheren is een rechercheaanpak waarbij zo optimaal mogelijk gebruik wordt gemaakt van kennis en van methoden en technieken op financieel, economisch en administratief gebied.^{NRM5} Dit kan resulteren in het achterhalen van de herkomst en bestemming van wederrechtelijk verkregen vermogens, en kan bijdragen aan het vergaren van bewijs.²⁶⁴ Daarbij kunnen verbanden tussen criminele netwerkleden inzichtelijk worden gemaakt en kan eventueel vermogen worden ontnomen.²⁶⁵ Vanaf de Eerste rapportage werd aandacht gevraagd voor onderzoek naar geldstromen, ontnemen van het wederrechtelijk verkregen voordeel en financieel rechercheren in het algemeen.²⁶⁶ In de Derde²⁶⁷ en Vijfde²⁶⁸ rapportage werd hier opnieuw aandacht voor gevraagd. In de Vijfde rapportage werd een relatie gelegd met *facilitators*, buitenlandse organisaties en de bovenwereld. In de Zevende rapportage werd aangegeven dat in mensenhandelzaken vrijwel altijd ook financieel wordt gerechercheerd.²⁶⁹

261 Korpsmonitor, 2008; de monitor kwam in 2009 uit en bevat gegevens over 2008.

262 NRM1, aanbeveling 7.

263 De Korpsmonitor (2008) reflecteert op het financieel rechercheren van de politie. Hierin wordt aangegeven dat bij de opsporingsonderzoeken minimaal één financiële paragraaf dient te worden toegevoegd aan het dossier.

264 Secherling & Nelen, 1997, p. 3.

265 In een later stadium is financieel rechercheren ook relevant voor schadevergoedingen aan slachtoffers.

266 NRM1, aanbeveling 5.

267 NRM3, aanbeveling 47.

268 NRM5, aanbeveling 47.

269 NRM7, aanbeveling 38.

Programmatische aanpak

De programmatische aanpak wordt gebruikt voor de bestrijding van georganiseerde criminaliteit.²⁷⁰ Mensenhandel is één van de terreinen waarop de aanpak wordt ontwikkeld in zogenoemde proeftuinen. Daarbij is ook aandacht voor nieuwe verschijningsvormen van uitbuiting in de seksindustrie, zoals gedwongen prostitutie in hotels.²⁷¹ De programmatische aanpak kenmerkt zich onder meer door de gezamenlijke inzet van zowel strafrechtelijke als bestuurlijke partners op zowel lokaal als landelijk niveau. De brede samenwerking op verschillende niveau's is niet alleen gericht op vervolging van daders en van bewuste faciliteerders. Ook wordt ernaar gestreefd onderliggende gelegenheidsstructuren en structurele factoren die de georganiseerde misdaad faciliteren (al dan niet bewust) in beeld te krijgen. Daarbij wordt gewerkt met het barrièremodel. In dit model zijn de barrières benoemd die de georganiseerde criminaliteit moet nemen om de strafbare feiten te kunnen begaan. De vijf barrières zijn inreizen, huisvesting, identiteit, arbeid en financiën. In het Plan van Aanpak van de Task Force Aanpak Mensenhandel is aangegeven dat het barrièremodel in 2010 werd toegepast in alle proeftuinen met betrekking tot mensenhandel.²⁷² De programmatische aanpak was in 2006 voor het eerst, als *pilot*, gehanteerd in het mensenhandelonderzoek Sneepe. Om de ketenpartners bij de zaak te betrekken, hadden OM en politie met presentaties inzicht gegeven in de omvang en het gewelddadig karakter van deze mensenhandelgroep, die jarenlang vrijelijk zijn gang kon gaan. Dit had gewerkt: vrijwel alle partners waren overtuigd geraakt dat het ging om een groot maatschappelijk probleem, en waren bereid gevonden mee te werken aan de bestrijding ervan.

2.6.3 Politiecapaciteit

Herhaaldelijk is aanbevolen om meer capaciteit vrij te maken voor de opsporing van mensenhandel. Zonder nieuwe capaciteit toe te voegen zou de bestrijding van mensenhandel, temidden van de vele uitgesproken prioriteitsstellingen, namelijk niet voldoende volume en kracht kunnen krijgen.²⁷³ Het kabinet had eerder uitgesproken dat de politie een verhoogde inspanning moest leveren voor de opsporing en bestrijding van mensenhandel.²⁷⁴ Dit kon alleen geëffectueerd worden met extra capaciteit.²⁷⁵

De aanpak van mensenhandel bij de politie viel oorspronkelijk onder de zeden- en jeugdzaken. Aangezien de aanpak van mensenhandel bijzondere kennis vergt, werd in een vroeg stadium gepleit voor specifieke mensenhandelteams. In de Zevende rapportage²⁷⁶ werd de aandacht gevestigd op het in praktijk brengen van het door de politie opgestelde referentiekader mensenhandel, waarin normen ten aanzien van opsporing en handhaving worden vastgesteld. Ook werd aanbevolen dat elk politiekorps zou beschikken over een gespecialiseerd mensenhandelteam.

Een deel van de regionale politiekorpsen had in 2009 een gespecialiseerd mensenhandelteam. In de Korpsmonitor 2008 is aangegeven dat in veel korpsen de controle, aanpak en bestrijding van mensen-

270 Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad, bijlage bij *Kamerstukken II 2007/08*, 29 911, nr. 10), pp. 1, 5-9, 15-18. Zie ook NRM7, pp. 310-312.

271 *Mensenhandel onverminderd hoge prioriteit*, Openbaar Ministerie Jaarbericht 2009, p. 5.

272 Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b, p.15.

273 NRM3, aanbeveling 36.

274 NRM3, aanbeveling 42 "De prioriteit die op beleidsmatig niveau door de politie wordt toegekend aan de opsporing van mensenhandel dient ook in de praktijk van (alle) regiokorpsen tot uiting te komen."

275 NRM3, aanbeveling 63.

276 NRM7, aanbeveling 26.

handel waren geborgd. Niettemin werd het als problematisch bestempeld dat korpsen niet in gelijke mate capaciteit hadden ingezet of beschikbaar hadden gehad om alle taken op het gebied van mensenhandel ten uitvoer te brengen. Ook werd in de Korpsmonitor aangegeven dat de papieren werkelijkheid anders was dan de praktijk: in vrijwel alle korpsen stond het onderwerp mensenhandel hoog op de agenda, maar in de praktijk hadden vaak niet onbelangrijke andere aandachtsgebieden voorrang gekregen.²⁷⁷ “Uit de beschikbare informatie moet de conclusie worden getrokken dat bij de recherche veel ‘op de plank blijft liggen’. Met de beschikbare mensen en middelen is het voor de opsporingsdiensten en het OM niet mogelijk om alle strafbare feiten en plegers daarvan aan te pakken”, aldus de voorzitter van het College van procureurs-generaal. Deze uitspraak is gebaseerd op het jaarverslag van het OM 2009 waaruit blijkt dat er met name bij de recherche op dat moment al een tekort aan capaciteit bestond om alle bekende of vermoedelijke criminaliteit te onderzoeken en aan te pakken. Vooral bij ingewikkelde onderzoeken als kinderpornografie en georganiseerde misdaad, waar onder mensenhandel, is dit een probleem, zo staat vermeld in hetzelfde artikel.²⁷⁸

In de Korpsmonitor 2008 is ook vermeld dat de inspanningen die door de politie voor de gemeenten waren geleverd, niet altijd worden gecompenseerd.²⁷⁹ Enkele regio's hadden extra capaciteit gekregen doordat gemeenten één of meerdere feiten financierden. De politie, zo blijkt uit de Korpsmonitor, wilde graag meer capaciteit om de gestelde doelen te behalen. Meer capaciteit verwerven is, zo werd gesuggereerd, afhankelijk van het belang dat gemeenten zien in de aanpak van mensenhandel.

In een reactie op het Wetsvoorstel regulering prostitutie (Wrp) wees de Rapporteur erop dat niet was voorzien in uitbreiding van capaciteit. Zij voegde daaraan toe dat in het voorstel evenmin iets was vastgelegd over de taakverdeling tussen bestuur en politie. Als niets wordt afgesproken, dan kan verwacht worden dat het controleren van vergunningen vooral een taak voor de politie wordt – met als risico dat de politie overbelast raakt.²⁸⁰ In de Nota van wijziging is vervolgens opgenomen dat het de gemeente is die de toezichthoudende ambtenaren, niet zijnde politieambtenaren, aanwijst.²⁸¹

De activiteiten van mensenhandelaren beperken zich niet tot een bepaalde regio. Opsporing en bestrijding van mensenhandel moeten dus in voorkomende gevallen ook regio-overschrijdend zijn. Om die reden werd in de Eerste rapportage gepleit voor specifieke *landelijke* capaciteit.²⁸² Deze aanbeveling heeft als gevolg van veranderingen binnen – met name – de niet-lokatiegebonden prostitutiebranche aan kracht gewonnen. Ook in de Zevende rapportage wordt gewezen op de problemen die politiekorpsen kunnen hebben met het ‘leuren’ met mensenhandelonderzoeken en wordt aanbevolen maatregelen te treffen om dit te voorkomen.²⁸³ Tevens werd meermalen aangegeven dat ook internationaal samenwerkend diende te worden.

277 Korpsmonitor, 2008, pp. 154,156.

278 *Baas OM waarschuwt voor afname veiligheid*, De Pers, donderdag 27 mei 2010. Zie hierover ook §2.8.1.

279 Korpsmonitor 2008, p. 143.

280 Inbreng Nationaal Rapporteur Mensenhandel Rondetafelgesprek over de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche, Brief NRM aan de leden van de Vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van de Vaste Kamercommissie voor Justitie, 11 december 2009, p. 6.

281 *Kamerstukken II 2009/10*, 32 211, nr. 9.

282 NRM1, aanbeveling 9.

283 NRM7, aanbeveling 28.

2.6.4 Doorlaatverbod

In april 2006 ging op initiatief van het Landelijk Parket en de Nationale Recherche het opsporingsonderzoek met de codenaam Sneep van start. Binnen dit onderzoek richtten verschillende opsporingsinstanties zich op een groep mensenhandelaren die op meerdere plaatsen in Nederland actief was. De groep had jarenlang meer dan 100 vrouwen op gewelddadige wijze uitgebuit in de raamprostitutie.²⁸⁴

Vershillende partijen die professioneel bij de bestrijding en het signaleren van mensenhandel betrokken waren, hadden de groep al jaren in het vizier gehad. Nadat men op het Bureau Beursstraat in Amsterdam al in 1998 was gewaarschuwd, hadden in 2000 en 2003 opsporingsonderzoeken plaatsgevonden. Deze hadden echter niet geresulteerd in het beëindigen van de criminele praktijken van de groep. In 2004 en 2005 waren bovendien meerdere aangiften gedaan, zowel door slachtoffers als door (voormalige) handlangers en/of concurrenten van de groep.²⁸⁵ In februari 2007 werden de eerste arrestaties verricht.

De zaak Sneep (zie hiervóór, onder paragraaf 2.6.1) toonde aan dat slachtoffers in een uitbuitingssituatie hadden verbleven zonder dat direct werd ingegrepen. Niettemin geldt voor mensenhandel een absoluut doorlaatverbod.²⁸⁶ Dit doorlaatverbod houdt in dat politie en Openbaar Ministerie bij een verdenking van mensenhandel het delict nooit mogen laten voortduren wanneer dat eraan in de weg staat slachtoffers uit hun situatie te halen. Zelfs zwaarwegende opsporingsbelangen, zoals de tracering en aanhouding van leidinggevendenden van een organisatie en het achterhalen van de structurele werkwijze, leiden niet tot opheffing van die verplichting.²⁸⁷

De aanbeveling uit de Eerste rapportage²⁸⁸ om de reikwijdte en de uitwerking van de motie-Rouvoet voor de rechtspraak nog eens aan een nadere en bredere beschouwing te onderwerpen werd in de Derde²⁸⁹ en Vijfde rapportage²⁹⁰ herhaald. In de Zevende rapportage werd gewezen op het risico dat de politie steeds vaker voor het dilemma wordt gesteld dat zij meer ziet, maar wegens capaciteitsgebrek niet kan ingrijpen in een mensenhandel situatie niettegenstaande dat het doorlaatverbod beoogt slachtoffers van mensenhandel hiertegen te beschermen.²⁹¹ Alhoewel het doorlaatverbod voorschrijft dat elk mensenhandelssignaal direct moet worden onderzocht, kan het in de praktijk dus voorkomen dat – bijvoorbeeld bij de weegcommissie – een mensenhandelzaak het moet afleggen tegen andere geprioriteerde zaken (bijvoorbeeld ernstige zedenzaken of grote drugszaken) of dat het enige tijd duurt voordat een mensen-

284 Hout & Van der Laan, 2008, p. 10.

285 Hout & Van der Laan, 2008, p. 39.

286 Ten aanzien van het doorlaten van personen is door de Tweede Kamer in november 1998 de Motie Rouvoet aanvaard, die een algeheel verbod behelsde op het doorlaten van personen. Dat wil zeggen dat dit ook bij een zwaarwegend opsporingsbelang niet aanvaardbaar is (Motie Rouvoet, *Kamerstukken II 1998/1999*, 25 403, nr. 30).

287 Van Gestel & Verhoeven, 2009.

288 NRM1, aanbeveling 25.

289 NRM3, aanbeveling 62.

290 NRM5, aanbeveling 46.

291 NRM7, p. 344.

handelonderzoek wordt gestart.²⁹² Een absoluut verbod lijkt in de praktijk dan ook niet altijd te worden toegepast. De aanbeveling uit de Eerste rapportage is dan ook onverkort relevant gebleven.

2.7 Training, bewustwording, signalering

2.7.1 Inleiding

Het waarnemen van mensenhandel is meestal geen eenvoudige zaak. Mogelijke slachtoffers van mensenhandel zenden niet altijd duidelijk uit dat zij slachtoffer zijn. Uitbuitingssituaties zijn niet altijd gemakkelijk van buitenaf te herkennen. Vandaar dat signalering aan belang heeft gewonnen, zowel bij verschillende organisaties in het algemeen en bij de politie in het bijzonder, als onder het grote publiek. Om mensenhandel te kunnen signaleren is het allereerst van belang dat men weet hoe mensenhandel herkend kan worden. Met het trainen van professionals wordt beoogd de signalering te verbeteren. Ook het grote publiek kan een belangrijke rol spelen bij de signalering van mensenhandel. Er zijn dan ook verschillende aanbevelingen gedaan om professionals te trainen en het publieke bewustzijn te vergroten.

2.7.2 Training van professionals

Bij de aanpak van mensenhandel is het van belang dat de kennis bij de betrokken ketenpartners adequaat is. In haar rapportages deed de Rapporteur daarom aan verschillende doelgroepen aanbevelingen ten aanzien van training en opleiding met betrekking tot mensenhandel. De meeste aanbevelingen op dit gebied hebben tot doel professionals te equiperen in het herkennen van signalen van mensenhandel en hen in staat te stellen hier adequaat op te reageren. Het herkennen van signalen van mensenhandel door professionals komt ook terug in het Nationaal Actieplan Mensenhandel, en in opleidingen van betrokken instanties.²⁹³

Signalering

Verschiedende signalen kunnen wijzen op mensenhandel. Samengevat kan dit meervoudige afhankelijkheid (van de werkgever) betreffen, sterke inperking van de basisvrijheden van betrokkenen, werken onder zeer slechte omstandigheden en aantasting van de lichamelijke integriteit.²⁹⁴ Medewerkers van organisaties die met slachtoffers van mensenhandel te maken kunnen krijgen zijn hier idealiter van op de hoogte en weten waar zij met dergelijke informatie naar toe moeten. Maar dat was niet altijd zo. In de Eerste rapportage²⁹⁵ werd gewezen op de mogelijkheid dat consequenter, daadkrachtiger en initiatiefrijker dan tot dan toe geschiedde op onderzoek moest worden uitgegaan en op signalen van mensenhandel moest worden gereageerd. De aanpak moest beginnen met een open oog voor signalen

292 NRM7, p. 51. De NRM verrichtte ten behoeve van de Zevende rapportage onderzoek naar ‘plankzaken’ mede omdat de aanwezigheid van zulke zaken zich geenszins verhoudt tot de gestelde prioriteiten voor mensenhandel door overheid, politie en justitie, en het doorlaatverbod.

293 Zie bijvoorbeeld actiepunt 19 uit het Nationaal Actieplan Mensenhandel: “Lijst met mogelijke signalen van mensenhandel breed verspreiden onder instanties die te maken kunnen krijgen met (slachtoffers van) mensenhandel. Waar mogelijk in de opleidingen van deze instanties mensenhandel als onderdeel opnemen.”

294 Zie voor een uitgebreide lijst de Aanwijzing mensenhandel van het Openbaar Ministerie, *Stcr.* 2008, 253, bijlage 3.

295 NRM1, aanbeveling 8.

van mensenhandel. Deze signalen dienden in ieder geval tot opsporing en zo mogelijk tot vervolging te leiden. Dit gold toen nog slechts voor mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting. In 2005 werd ook uitbuiting buiten de seksindustrie ('overige uitbuiting') strafbaar gesteld. De signalering moest verder worden uitgebreid. Immers, zonder signalering van gevallen van deze vormen van uitbuiting zouden de kansen verkleind worden dat inderdaad tot vervolging zou worden overgegaan. Om die reden werd in de Derde rapportage aanbevolen om een lijst van signalen voor andere vormen van uitbuiting op te stellen, waarbij de bestaande lijst signalen mensenhandel voor seksuele uitbuiting als handvat kon dienen.²⁹⁶ In de Vijfde rapportage werden diverse organisaties aangespoord om ontvankelijk te worden voor signalen van mensenhandel, met name wat betreft kwetsbare groepen: illegaal verblijvende minderjarigen en licht verstandelijk gehandicapten. Aanbevolen werd organisaties die met kwetsbare kinderen werkten te betrekken bij de signalering en bij de hulpverlening aan minderjarige slachtoffers zonder verblijfsvergunning, ook voor het doen van aangifte. Een standaardprocedure zou ontwikkeld en verspreid moeten worden ter bescherming van de betreffende groepen.²⁹⁷ In dezelfde rapportage werd gewezen op de geboekte vooruitgang van signalering en ondersteuning van mogelijke slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingenbewaring. De aandacht moest worden vastgehouden, maar een belangrijke toevoeging was de extra oplettendheid voor mannelijke slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingenbewaring.²⁹⁸

In de Zevende rapportage werd aangegeven dat de signalering van overige uitbuiting door alle betrokken instanties verbetering behoeft.²⁹⁹ Concreet betekende dit dat van de Arbeidsinspectie (AI) (op de werkplek), de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) (op de werkplek), (vreemdelingen)politie en de Koninklijke Marechaussee (KMar) (bij staande houden van vreemdelingen), de Immigratie- en Naturalisatie Dienst (in de asielpprocedure) en de Dienst Terugkeer & Vertrek (in vreemdelingenbewaring) een pro-actieve rol mocht worden verwacht, waarbij expliciet wordt (door)gevraagd en ook anderszins wordt gezocht naar signalen van mensenhandel.

Signalering van slachtoffers die tevens dader zijn

In de Zevende rapportage werd ook een oproep gedaan aan de Raad voor de Kinderbescherming en de Jeugdhulpverlening om alert te worden op signalen van mensenhandel, onder meer ten aanzien van slachtoffers van loverboys, van slachtofferschap bij Roma kinderen en bij de strafadvisering met betrekking tot minderjarige slachtoffers als daders.³⁰⁰ Deze laatste aanbeveling vloeit voort uit het onderzoek van BNRM naar de *non punishment*-clausule.³⁰¹ Dit onderzoek behelst de problematiek van slachtoffers van mensenhandel die zelf een strafbaar feit plegen dat in verband staat met de uitbuitingssituatie. Doordat deze slachtoffers ook dader zijn, worden zij niet altijd (ook) als slachtoffer herkend. De instanties die met deze slachtoffers te maken krijgen zijn bovendien niet primair gericht op het herkennen van signalen van slachtofferschap van mensenhandel. Het feit dat slachtoffers tevens dader kunnen zijn maakt het herkennen van signalen gecompliceerd.

296 NRM3, aanbeveling 55.

297 NRM5, aanbeveling 30.

298 NRM5, aanbeveling 31.

299 NRM7, aanbeveling 12.

300 NRM7, aanbeveling 14.

301 NRM7, hoofdstuk 6.

Naast signalering, is een andere doelstelling die terugkomt in de aanbevelingen over training van professionals dat in trainingen aandacht moet zijn voor de bejegening van slachtoffers.³⁰² Andere aanbevelingen richtten zich op het op peil houden van een adequaat kennisniveau, en het bevorderen van de bewustwording over taken en bevoegdheden van ketenpartners. In het NAM is voorts aandacht besteed aan het inbedden van informatie over werkwijze en profielen van loverboys in opleidingen van politie en Openbaar Ministerie.³⁰³ Een opvallend punt in de actiepunten van het NAM op het gebied van training is dat hierbij verschillende keren is aangetekend dat in de trainingen bijzondere aandacht moet zijn voor mensenhandel in kinderen.³⁰⁴

Training van politie

De politie komt vaak als eerste in aanraking met slachtoffers van mensenhandel en is daarnaast de instantie die in de meeste gevallen de opsporing verricht in mensenhandelzaken. Goede kennis van het delict, de procedures en slachtofferbejegening zijn dan ook vanzelfsprekend belangrijke aandachtspunten voor de politie. Het geven van trainingen aan opsporingsambtenaren over mensenhandel vloeit hieruit logisch voort. Al voor het uitkomen van de Eerste rapportage werd in verschillende politieregio's een cursus gegeven die (mede) betrekking had op mensenhandel. Doel van deze cursus was het trainen van opsporingsambtenaren in het ondergaan van een verhoor voor (en door) de rechtbank, waarbij een mensenhandelasus als uitgangspunt werd genomen.^{NRM1} Vanaf 2004 maakt een specifieke cursus over mensenhandel deel uit van de leergang recherchemedewerker.^{NRM3} Deze cursus is breder in opzet en bevat de onderdelen intakegesprek, aangifte en getuigenverhoor, controle en documentenherkenning. Hoewel de cursussen voor de politie in het begin nog vooral gericht waren op seksuele uitbuiting, werd in 2009 de cursus migratiecriminaliteit voor de vreemdelingenpolitie ontwikkeld. Deze opleiding is er onder meer op gericht om (slachtoffers van) overige uitbuiting te kunnen herkennen en adequaat te handelen. Opmerkelijk is dat het thema overige uitbuiting is opgenomen in de cursus 'migratiecriminaliteit' aangezien overige uitbuiting naar aard en verschijning niet migratiegerelateerd hoeft te zijn. Van de 18 zaken van overige uitbuiting die tussen januari 2005 en juni 2010 voor de rechter kwamen was in zes zaken sprake van Nederlandse slachtoffers, waardoor van een migratiecomponent geen sprake was.

Certificering

In de Aanwijzing mensenhandel van het College van procureurs-generaal is opgenomen dat het horen van slachtoffers dient te geschieden door verhoorders die competent zijn en scholing hebben gehad in het horen van mensenhandelslachtoffers.³⁰⁵ Daarnaast staat in de Aanwijzing mensenhandel dat certificering voor het verhoren van slachtoffers van gedwongen prostitutie zeer gewenst is, evenals voor het verhoren van slachtoffers van andere vormen van uitbuiting.³⁰⁶

302 NRM7, aanbeveling 18.

303 Nationaal Actieplan Mensenhandel, actie 15.

304 Nationaal Actieplan Mensenhandel, acties 6 en 42.

305 Deze voorwaarde was opgenomen in de Aanwijzing mensenhandel van het Openbaar Ministerie, *Stcr.* 2006, 231 en bleef ongewijzigd in de Aanwijzing mensenhandel van het Openbaar Ministerie, *Stcr.* 2008, 253.

306 Ook dit element was opgenomen in de Aanwijzing mensenhandel van het Openbaar Ministerie, *Stcr.* 2006, 231 en bleef tot nu toe ongewijzigd in de Aanwijzing mensenhandel van het Openbaar Ministerie.

Een knelpunt dat voortvloeit uit deze aanwijzing is dat sommige politiekorpsen, maar ook (keten) partners (zoals KMar en SIOD) kampen met een tekort aan gecertificeerd personeel.³⁰⁷ Gevolg hiervan is dat er niet altijd gecertificeerd personeel aanwezig is, waardoor slachtoffers mensenhandel niet in alle gevallen direct kunnen worden gehoord.

OM en ZM

In internationale documenten wordt herhaaldelijk opgeroepen tot training van alle bij de aanpak van mensenhandel betrokken functionarissen en personen. In het verlengde hiervan werd in de Derde rapportage reeds de aandacht gevestigd op de noodzaak van een adequaat kennisniveau dat door regelmatig onderhoud op peil zou moeten worden gehouden. Voor zowel het Openbaar Ministerie (OM) als de Zittende Magistratuur (ZM) zou hiertoe een structurele voorziening moeten worden gerealiseerd.³⁰⁸ Bij specifiek de ZM zou meer aandacht voor kennis- en expertiseontwikkeling moeten zijn, aldus de Vijfde rapportage.³⁰⁹ In de Vijfde rapportage is tevens aanbevolen te overwegen of mensenhandel een specialisatie bij de ZM zou moeten zijn.³¹⁰ Specialisatie in en concentratie van de behandeling van mensenhandelzaken zou de kwaliteit van de rechtspraak zeker ten goede komen. Mensenhandel is immers een complex delict dat opbouw en borging van kennis en expertise vergt. De uitkomsten van het jurisprudentieonderzoek in de Zevende rapportage leidden vervolgens tot de aanbeveling mensenhandel ook bij de ZM een specialisatie te laten zijn en, gegeven het aantal zaken op jaarbasis, opgedane expertise vast te houden.³¹¹

Een van de maatregelen in het Plan van Aanpak van de Task Force ziet op het vergroten van kennis en expertise bij zowel het OM als de ZM.³¹² In antwoord op de aanbevelingen uit de Zevende rapportage gaf het kabinet aan dat deze maatregel er inmiddels toe had geleid dat in 2009 het Studiecentrum Rechtspleging (SSR) in het opleidingsaanbod een basis cursus en een verdiepingscursus met betrekking tot mensenhandel had opgenomen, en dat dit aanbod voor zowel OM als ZM beschikbaar was.³¹³ Dit betreft een nadere uitwerking van een tot dan toe reeds bestaande cursus mensenhandel. Volgens de Rapporteur zou er een leergang mensenhandel moeten worden ontwikkeld voor het OM en de ZM, waarbij aandacht is voor het gehele spectrum van mensenhandel. Hierbij zouden ook, zoals de SSR dat noemt, professionele ontmoetingen moeten worden georganiseerd.³¹⁴

Hoewel de cursussen van de SSR ook openstaan voor de ZM, constateerde de Rapporteur dat rechters slechts incidenteel deelnamen.^{NRM7} In 2009 namen slechts twee rechters deel aan de SSR cursus men-

307 Zie NRM7, pp.344 en 358.

308 NRM3, aanbeveling 56. Voor OM bestond vanaf 2003 reeds een eenmalige cursus voor officieren van justitie en hun ondersteuning.

309 NRM5, aanbeveling 56.

310 NRM5, aanbeveling 57.

311 NRM7, aanbeveling 39. Zo blijkt bijvoorbeeld dat bij de parketten Assen, Dordrecht en Middelburg tussen 2000-2008 het minste aantal zaken zijn ingeschreven. Deze drie parketten vertegenwoordigen elk slechts 1% en komen, net als Maastricht en Zutphen, in negen jaren tijd nooit voor in de jaarlijkse top 5, zie §3.4.1.

312 Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b, maatregel 9.

313 Brief van de minister van Justitie, Reactie op de Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, 21 januari 2010, *Kamerstukken II 2009/10*, 28 638, nr. 47.

314 NRM7, aanbeveling 19.

senhandel.³¹⁵ Deelname aan cursussen over mensenhandel door de ZM blijft dan ook een punt van aandacht. Vanaf 2010 is een lichte stijging te zien in deelname aan de SSR cursussen door de ZM. Ook is er bij enkele rechtbanken intern een korte cursus mensenhandel gegeven.

In reactie op de Zevende rapportage gaf het kabinet aan dat door de ZM tot op dat moment nog geen maatregelen waren getroffen die er toe leidden dat mensenhandel binnen de rechtspraak een specialisatie werd. De minister achtte het echter geboden dat de ZM ook met betrekking tot mensenhandel gespecialiseerde rechters inzette.

Om kennis en expertise te vergroten heeft het OM reeds een aantal maatregelen genomen, weergegeven in Versterking aanpak mensenhandel en mensensmokkel.^{NRM7} Dit houdt onder meer in dat mensenhandel als een specialisme bij regioparketten wordt belegd, en behelst de instelling van een systeem van certificering.

Europese databank met jurisprudentie mensenhandel

Een systematische manier van zoeken naar relevante jurisprudentie zou wellicht voor de rechtspraak een goede aanvulling kunnen zijn. Caselex is een digitale databank van rechterlijke uitspraken op verschillende rechtsgebieden die gerelateerd zijn aan Europese regelgeving (richtlijnen, verdragen en internationale overeenkomsten). Het bevat geselecteerde uitspraken van zowel de hoogste nationale gerechten als het Europese Hof van Justitie. Op dit moment bevat de databank geen strafrechtelijke jurisprudentie, en dus ook geen rechtspraak op het terrein van mensenhandel. De Rapporteur ondersteunt de idee van het bouwen van een jurisprudentiedatabank mensenhandel binnen het bestaande Caselex-systeem. Dit systeem is bedoeld voor ZM, OM, politie, advocaten, beleidsmakers en andere juridische beroepsgroepen, en zou het mogelijk moeten maken relevante jurisprudentie inzake mensenhandel uit andere landen te vinden. Nationale wetgeving en rechtspraak inzake mensenhandel is immers op dezelfde internationale bronnen gebaseerd – zoals het VN-Palermo Protocol (2000), het EU Kaderbesluit mensenhandel (2002), en het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel (2005).

SIOD en Arbeidsinspectie

Andere betrokkenen die een training over mensenhandel volgden zijn SIOD en Arbeidsinspectie. De mensenhandels cursussen voor deze instanties zijn gericht op overige uitbuiting.³¹⁶ SIOD startte in april 2010 een nieuwe cursus mensenhandel voor 18 SIOD-rechercheurs, een specialist van de AI en voor een medewerker van CoMensha. Met deze cursus, die werd ontwikkeld in samenwerking met het *International Centre for Migration Policy Development* (ICMPD), werd beoogd de positie van de SIOD en AI binnen de mensenhandelketen te versterken op basis van vaardigheden ten aanzien van de identificatie van en omgang met (potentiële) slachtoffers van mensenhandel.³¹⁷ Op het moment van schrijven was nog niet bekend of deze cursus voor certificering in aanmerking zou komen.

Training van de gehele keten

Waar in eerdere rapportages van de Rapporteur nog uitsluitend aanbevelingen waren gedaan die betrekking hadden op het opleiden van bepaalde doelgroepen, is er in de Zevende rapportage ook aandacht

315 Notitie mensenhandel ZM, ter informatie ingebracht in de vergadering van de Task Force in mei 2010.

316 Voor meer informatie over cursussen die de AI en SIOD volgden, zie NRM7, pp. 516-518.

317 Schriftelijke informatie SIOD, 9 maart 2010.

voor het trainen van de gehele bij mensenhandel betrokken keten. Zo wordt aanbevolen dat alle bij overige uitbuiting betrokken instanties een training dienen te volgen die gericht is op het herkennen van signalen van mensenhandel en de bejegening van slachtoffers.³¹⁸ Belangrijk is dat cursussen herhaald worden en ook worden gegeven aan nieuwe medewerkers. Ook een (deels) gezamenlijke training wordt in deze rapportage voor het eerst aanbevolen.³¹⁹

Een andere aanbeveling in de Zevende rapportage die betrekking heeft op de gehele keten betreft aanbeveling 20 waarin ervoor wordt gepleit dat aan de problematiek van slachtoffers mensenhandel die tevens verdachte zijn (*non punishment*-beginsel)³²⁰ een vaste plek wordt gegeven, onder meer door deze problematiek op te nemen in cursussen en trainingen van alle ketenpartners. In de kabinetsreactie op de Zevende rapportage is aangegeven dat het OM zal bezien in hoeverre bij het hanteren van het *non punishment*-beginsel verbeteringen mogelijk zijn, bijvoorbeeld waar het gaat om het formuleren van nadere uitgangspunten voor toepassing van het beginsel en het opnemen daarvan in de Aanwijzing mensenhandel, de opleiding, het interne werkproces en de samenwerking met ketenpartners.³²¹

2.7.3 Publieke bewustwording

Niet alleen professionals die vanuit hun functie betrokken zijn bij de bestrijding van mensenhandel spelen een rol bij de aanpak van dit delict. Het publiek kan ook een belangrijke rol spelen bij de preventie, signalering en aanpak van mensenhandel. Publieke kennis over de aard en verschijningsvormen van mensenhandel is nog geen gemeengoed. Hoewel begrippen als mensenhandel, gedwongen prostitutie en loverboys, onder meer vanwege de aandacht in de media, inmiddels geen onbekende concepten meer zijn onder het grote publiek, is mensenhandel voor veel mensen nog iets dat ver van ze afstaat en waarvan ze denken dat het zich niet in hun omgeving voordoet. Daarnaast bestaan er misvattingen over het onderscheid tussen mensenhandel en mensensmokkel,³²² en is uitbuiting buiten de seksindustrie voor veel mensen nog een onbekend fenomeen. Doordat veel mensen niet weten wat mensenhandel precies omvat en op welke manieren mensenhandel kan worden herkend, kan het zich voordoen zonder dat het wordt opgemerkt. Het vergroten van publiek bewustzijn is dan ook van belang om mensenhandel beter aan te kunnen pakken.

Bewustwording en de rol van de media

Hoewel BNRM geen onderzoek heeft uitgevoerd naar de mate waarin de media aandacht besteden aan mensenhandel, lijkt het erop dat de aandacht voor dit onderwerp de laatste jaren is toege-

318 NRM7, aanbeveling 18.

319 NRM7, aanbeveling 18. Concreet wordt aanbevolen dat een (deels) gezamenlijke training van AI en vreemdelingenpolitie zou kunnen bijdragen aan een betere bewustwording van elkaars taken en bevoegdheden en de onderlinge rolverdeling wanneer potentiële slachtoffers van overige uitbuiting worden aangetroffen.

320 Zie voor een uitgebreide beschrijving van deze problematiek NRM7, Hoofdstuk 6.

321 *Kamerstukken II 2009/10*, 28 638, nr. 47, p. 11.

322 Bij het delict mensensmokkel (art. 197a Sr) gaat het om het uit geldelijk of ander gewin behulpzaam zijn van personen bij het illegaal binnenkomen of verblijven in Nederland. Bij dit delict is de territoriale integriteit van een staat in het geding en staat dit belang centraal. In tegenstelling tot mensensmokkel, zijn voor de invulling van de delictomschrijving van mensenhandel (art. 273f Sr.) in beginsel (dwang) middelen en (oogmerk van) uitbuiting vereist. Mensenhandel is per definitie en naar de kern een ernstige schending van de mensenrechten en de persoonlijke integriteit van de verhandelde persoon zelf; dit is bij mensensmokkel niet het geval.

nomen. Met name grote mensenhandelzaken als Sneep en Koolvis, maar ook bijvoorbeeld de verdenking van uitbuiting op een aspergekwekerij in Someren in 2009 werden breed uitgemeten in de pers.³²³ De uitgebreide berichtgeving over deze zaken heeft bijgedragen aan een bredere publieke bewustwording van mensenhandel.

Dat de berichtgeving in de media niet beperkt blijft tot inhoudelijke achtergrondinformatie over lopende strafzaken blijkt wel uit de enorme aandacht in de media na de ontsnapping van de in eerste aanleg veroordeelde mensenhandelaar Saban B. in september 2009.³²⁴ Ook de ophef die ontstond na een uitzending van Peter R. de Vries³²⁵ en het verschijnen van het boek 'Echte mannen eten wél kaas'³²⁶ over het waarheidsgehalte van het autobiografische boek van Maria Mosterd³²⁷ laten zien dat het onderwerp mensenhandel leeft in de media en onder het publiek.

De Rapporteur draagt zelf op beperkte schaal bij aan het vergroten van publiek bewustzijn door bijvoorbeeld het geven van lezingen en media-interviews. Het zelf initiëren van een bewustwordingscampagne over mensenhandel past in essentie niet binnen de taken en bevoegdheden van de Rapporteur. Hierop is éénmalig een uitzondering gemaakt. Ter gelegenheid van het tienjarige bestaan van de Rapporteur heeft BNRM de tentoonstelling *Journey* naar Den Haag gehaald. Deze tentoonstelling dient als middel om bewustwording over mensenhandel te creëren en te vergroten.

Journey

Van 14 tot en met 24 oktober 2010 staat de tentoonstelling *Journey* op het Plein in Den Haag. Deze tentoonstelling laat het grote publiek op een unieke manier kennis maken met de aard en impact van het delict mensenhandel. Met de tentoonstelling kan een moeilijk te bereiken doelgroep, namelijk mensen die niet vanuit hun beroep of een persoonlijke interesse bij het onderwerp mensenhandel betrokken zijn, bereikt worden. Juist binnen deze groep bevinden zich potentiële slachtoffers, bijvoorbeeld slachtoffers van loverboys, potentiële (jonge) daders, maar ook consumenten, prostituanten, werkgevers en professionals die (on)bewust met mensenhandel in aanraking kunnen komen. Door deze groep te bereiken kan winst worden behaald op het gebied van signalering en preventie van mensenhandel.

De manier waarop via *Journey* het publiek bewustzijn wordt vergroot is door het verhaal van een slachtoffer te laten zien en te laten ervaren. De tentoonstelling bestaat uit zeven zeecontainers waarin het verhaal van een slachtoffer van seksuele uitbuiting wordt verteld. Elke container is door een kunstenaar ontworpen en heeft een eigen thema. Samen vormen zij zeven stadia die dit slachtoffer heeft doorlopen.³²⁸ Bezoekers kunnen door deze containers lopen en zo de problematiek van mensenhandel op zich laten inwerken. Niet alleen de bezoekers van de tentoonstelling worden bereikt. Via de media heeft de tentoonstelling een veel groter bereik in Nederland. *Journey* fungeert als *spin-off* voor brede publieke bewustwording.

323 Deze zaken zijn uitgebreid besproken in NRM7.

324 Zie bijvoorbeeld *Mensenhandelaar Saban B. is spoorloos*, NRC Handelsblad, 16 september 2009 en *Saban B. ontsnapte doordat rechters slapen*, Trouw, 17 september 2009.

325 SBS6, Peter R. de Vries, misdaadverslaggever, 7 mei 2010.

326 Korterink, 2010.

327 Mosterd, 2008.

328 Deze stadia zijn: hoop, de reis, het uniform, de slaapkamer, de klant, stigma, wederopstanding.

Journey vertelt het unieke verhaal van één slachtoffer. Dit slachtoffer is onder valse voorwendselen naar Engeland gelokt, waar zij vervolgens onder dwang werd uitgebuit in de prostitutie. Met *Journey* wordt beoogd een brede discussie over mensenhandel aan te zwengelen, waarbij ook aandacht is voor slachtoffers die vooraf wisten dat ze in de prostitutie zouden gaan werken, maar die vervolgens toch werden uitgebuit. *Journey* zal daarnaast fungeren als *spin-off* voor informatie gericht op brede publieke bewustwording over uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie.

Aanbevelingen over publieke bewustwording

Om het publieke bewustzijn te vergroten deed de Rapporteur door de jaren heen meerdere aanbevelingen op dit terrein. Al in de Eerste rapportage werd aanbevolen een publieke bewustwordingscampagne over mensenhandel te starten. Deze aanbeveling in de Eerste rapportage was nog uitsluitend gericht op uitbuiting in de seksindustrie, overige uitbuiting was ten tijde van het uitkomen van die rapportage immers nog niet strafbaar gesteld.³²⁹ In de Derde rapportage is ten aanzien van de aanbeveling over het voorlichten van het grote publiek een verschuiving te zien naar overige vormen van uitbuiting. In aansluiting op de in de Eerste rapportage gedane aanbeveling over het starten van een voorlichtingscampagne over seksuele uitbuiting, deed de Rapporteur de volgende aanbeveling: “[...] Ook los daarvan ligt er een verantwoordelijkheid bij de centrale overheid in de informatievoorziening aan het publiek, immers de boodschap die overgebracht moet worden is niet branche-specifiek, maar luidt dat uitbuiting en misbruik van mensen niet getolereerd kunnen worden. Met de aankomende verbreding van het mensenhandelartikel, waardoor mensenhandel niet meer enkel gerelateerd is aan de seksindustrie, wordt dit belang nog eens extra benadrukt. De overheid dient die verantwoordelijkheid te nemen en daar naar te handelen.”³³⁰ In de Vijfde rapportage werd deze aanbeveling verder geconcretiseerd³³¹ in navolging waarvan in de Zevende rapportage werd aanbevolen om een permanente publieke bewustwordingscampagne op het gebied van overige uitbuiting te starten.³³²

Uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de aanbevelingen van de Rapporteur op het gebied van het vergroten van bewustwording over seksuele uitbuiting en overige uitbuiting een ontwikkeling hebben doorgemaakt, waarbij is geanticipeerd op de uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel met overige vormen van uitbuiting. Deze ontwikkeling is ook terug te vinden in het Nationaal Actieplan Mensenhandel en de Aanvullende maatregelen. In het NAM werd oorspronkelijk louter ingezet op gerichte voorlichting aan klanten van prostituees.³³³ In de Aanvullende maatregelen bij het NAM vond een uitbreiding van dit actiepunt plaats door ook de vraagzijde van andere sectoren te belichten.³³⁴

Hoewel de strafbaarstelling van overige uitbuiting sinds 1 januari 2005 een feit is, constateerde de Rapporteur in haar laatste rapportage een verschil in perceptie ten aanzien van overige uitbuiting in ver-

329 NRM1, aanbeveling 17.

330 NRM3, aanbeveling 60.

331 NRM5, aanbeveling 29

332 NRM7, aanbeveling 15.

333 Nationaal Actieplan Mensenhandel, actie 17.

334 Aanvullende maatregelen bij het Nationaal Actieplan Mensenhandel, *Kamerstukken II 2005/06*, 28 638, nr. 19, pp. 4 en 8-9.

gelijking tot seksuele uitbuiting.³³⁵ Overige uitbuiting wordt vaak nog gezien als een ‘minder ernstige’ vorm van uitbuiting dan seksuele uitbuiting. Uit dit verschil in perceptie kan worden geconcludeerd dat er ook op het gebied van het vergroten van bewustzijn nog een inhaalslag te maken is waar het gaat om overige uitbuiting.

SZW Attenderingsactie arbeidsuitbuiting³³⁶

Medio 2010 ging een door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) geïnitieerde attenderingsactie over arbeidsuitbuiting³³⁷ van start. De attenderingsactie loopt tot eind 2010. In vakbladen die zich richten op specifieke risicosectoren voor overige uitbuiting (zoals vakbladen gericht op de land- en tuinbouwsector, of vakbladen voor de horeca) verschijnen advertenties over overige uitbuiting. Daarnaast worden *banners* op websites die worden bezocht door deze doelgroepen geplaatst. Op het moment van schrijven werd ook beoogd om redactionele artikelen over uitbuiting te publiceren. Doel van deze attenderingsactie is het verschaffen van informatie over uitbuiting en een handelingsperspectief bieden aan mensen die uitbuiting signaleren.

CoMensha e-card actie³³⁸

In het najaar van 2009 werd door CoMensha de actie ‘Denk eens na over uitbuiting!’ geïnitieerd. In een maand tijd werden vier e-cards over overige uitbuiting door CoMensha verstuurd naar onder andere alle ketenpartners, leden van Eerste en Tweede Kamer, pers en tijdschriften. Naar aanleiding van de actie verschenen artikelen over overige uitbuiting in diverse kranten en tijdschriften. Het succes van de actie gaf aanleiding deze in het najaar van 2010 te herhalen.

Naast aanbevelingen over algemene publieke bewustwording, werd in een aantal aanbevelingen onderscheid gemaakt tussen specifieke doelgroepen zoals klanten, exploitanten, burens, passanten, en potentiële slachtoffers. Waren de aanbevelingen over bewustwording in de Eerste en Derde rapportage nog voornamelijk gericht op spelers binnen de seksindustrie, in de Vijfde en Zevende rapportage werden ook aanbevelingen gericht op betrokkenen buiten de seksindustrie. Zo werd in de Vijfde rapportage aanbevolen dat voorlichting moest worden gegeven aan particulieren, die in het huishouden iemand tewerkstelden. Deze voorlichting zou zich moeten richten op de arbeidsrechtelijke minimumnormen en op mensenhandel voor uitbuiting buiten de seksindustrie. In de Zevende rapportage werd daarnaast aanbevolen huishoudelijk werkers in dienst van diplomaten informatie over hun rechten te verstrekken.³³⁹ Op het moment van schrijven werd door het ministerie van Buitenlandse Zaken nieuw beleid uitgedacht over het voorlichten van huishoudelijk werkers in dienst van diplomaten.

Een andere doelgroep die specifiek werd aangesproken in de Vijfde rapportage betrof vreemdelingen die legaal in Nederland verblijven zoals asielzoekers, migranten met een afhankelijke verblijfsvergunning

335 NRM7, §12.2 Signalering en perceptie.

336 Schriftelijke en mondelinge informatie van het ministerie van SZW, april en mei 2010.

337 Onder arbeidsuitbuiting verstaat SZW overige uitbuiting in de sectoren waarop de opsporings- en inspectiediensten van SZW toezicht houden. Deze definitie komt grotendeels overeen met de door BNRM gehanteerde definitie van overige uitbuiting.

338 Zie website CoMensha, www.comensha.nl (geraadpleegd 24 augustus 2010) en mondelinge informatie CoMensha d.d. 14 juni 2010.

339 NRM7, aanbeveling 16.

en au pairs. Omdat deze groep kwetsbaar kan zijn voor uitbuiting werd aanbevolen om te onderzoeken hoe de overheid deze mensen kon informeren over hun rechtspositie en hoe zij in de gelegenheid konden worden gesteld om vragen te stellen of misstanden in relatie tot arbeid te melden.³⁴⁰ Een praktische uitwerking van deze aanbeveling betreft de Informatiekaart 'Arbeid en Uitbuiting' die begin 2009 door het ministerie van SZW werd ontwikkeld.³⁴¹ Deze kaart is gericht op slachtoffers en hun omgeving en bevat informatie over signalen van overige uitbuiting en over de rechten van slachtoffers.³⁴² De informatiekaart werd in 14 talen uitgegeven en is verspreid onder ngo's, hulpinstanties, gemeenten en politiekorpsen.

Bewustwording onder klanten

Een specifieke doelgroep voor publieke bewustwording zijn de klanten van prostituees. Een aantal aanbevelingen over bewustwording is gericht op deze doelgroep. Ook in het Nationaal Actieplan Mensenhandel is aan deze doelgroep specifiek aandacht besteed.

In de Eerste rapportage van de Rapporteur werd gepleit voor het oprichten van een centraal meldpunt waaraan verdachte verschijnselen op het gebied van mensenhandel konden worden doorgegeven. Ook in het NAM werd ten aanzien van klanten aanbevolen dat er specifieke voorlichting aan (potentiële) klanten over het signaleren en melden van mensenhandel en slachtoffers moest plaatsvinden.³⁴³

Op 12 januari 2006 ging op initiatief van het Ministerie van Justitie de publieke voorlichtingscampagne 'Schijn bedriegt' van start.³⁴⁴ Het doel van de campagne was klanten van prostituees en andere (in)direct betrokkenen signalen van gedwongen prostitutie te laten herkennen en melden bij de politie of – anoniem – bij M.³⁴⁵ De campagne 'Schijn bedriegt' kreeg in 2008 een vervolg.³⁴⁶

In het najaar van 2010 is op initiatief van de gemeente een nieuwe campagne 'Schijn bedriegt' in Amsterdam van start gaan.³⁴⁷ Met prikkelende *banners* op erotische websites worden wederom klanten van prostituees bereikt³⁴⁸ en opgeroepen om misstanden rond gedwongen prostitutie (anoniem) te melden.

Als aanvulling is een nieuwe flyer ingezet om klanten en prostituees te bereiken. In deze nieuwe flyer wordt vooral gebruik gemaakt van beelden. Door zo min mogelijk gebruik te maken van (Engelstalige) tekst in de folder wordt beoogd een grote buitenlandse doelgroep te bereiken. Een ander nieuw element in de Amsterdamse campagne betreft het bereiken van de bij mensenhandel en prostitutie betrokken hulpverlening, zorg en het maatschappelijke veld. Dit gebeurt door middel van een work-

340 NRM5, aanbeveling 32.

341 Voor meer informatie over de Informatiekaart, zie NRM7, p. 514.

342 *Kamerstukken II 2009/10*, 28 638, nr. 47, pp. 7-8.

343 Nationaal Actieplan Mensenhandel, actie 17.

344 NRM5, p. 4.

345 Meld Misdaad Anoniem.

346 Over de toepassing en resultaten van een dergelijke bewustwordingscampagne gericht op klanten zijn de meningen verdeeld. Zie voor een korte reflectie NRM7, p. 331.

347 Mondelinge informatie M. 26 mei 2010. Op het moment van schrijven zou de campagne in september 2010 van start gaan.

348 Van dergelijke *banners* werd in eerdere 'Schijn bedriegt' campagnes reeds gebruik gemaakt. Deze *banners* waren erg effectief aldus M. (mondelinge informatie M. 26 mei 2010).

shop verzorgd door Stichting M. in samenwerking met de gemeente Amsterdam, politie en andere betrokken partners.³⁴⁹

In de Eerste rapportage werd door de Rapporteur aanbevolen een ‘kanaliserend ontmoedigingsbeleid’ voor klanten te voeren.³⁵⁰ Hiermee werd beoogd dat klanten zich zouden afwenden van de door het strafrecht verboden vormen van exploitatie van prostitutie ten gunste van de legale, door voorwaarden in vergunning gereguleerde vormen van prostitutie. In de Derde rapportage wordt deze aanbeveling herhaald.³⁵¹ In de Vijfde rapportage wordt ook op de verantwoordelijkheid van klanten gewezen, maar daarbij wordt expliciet aangetekend dat klanten ook in de gereguleerde sector oplettend moeten zijn omdat ook daar misstanden kunnen voorkomen.³⁵² Deze lijn is verder uitgewerkt in de reactie op het (concept)wetsvoorstel ‘Regels betreffende de regulering van prostitutie en enkele andere vormen van seksgerelateerde bedrijvigheid (Wet regulering prostitutie)’³⁵³ in januari 2009.³⁵⁴

In artikel 29 van het huidige wetsvoorstel worden klanten strafbaar gesteld wanneer zij gebruik maken van een niet geregistreerde prostituee of van een prostituee die werkzaam is voor een exploitant aan wie geen vergunning is verleend. Op de overtreding van artikel 29 staat een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of een geldboete van de derde categorie.

Reactie NRM op conceptwetsvoorstel Wrp ten aanzien van strafbaarstelling klanten

“De NRM onderschrijft dat – als sluitstuk van de thans voorgestelde regulering – klanten strafbaar moeten worden gesteld als bedoeld in artikel 26.³⁵⁵ De veronderstelling die aan dit wetsvoorstel ten grondslag lijkt te liggen, is dat alleen binnen de groep niet-geregistreerde prostituees, en prostituees die niet werkzaam zijn voor een vergund bedrijf, slachtoffers mensenhandel voor zouden kunnen komen. Ook in de legale sector vindt echter mensenhandel plaats.

Artikel 19 van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel geeft staten in overweging klanten strafbaar te stellen indien ze gebruik maken van de diensten van een prostituee van wie zij weten dat het een slachtoffer mensenhandel is. Het voorgestelde artikel 26 lijkt een andere, voornamelijk regulerende strekking te hebben. Voorgesteld wordt immers om klanten van niet geregistreerde prostituees, of van prostituees werkzaam in een bedrijf dat geen vergunning heeft, strafbaar te stellen, ook al is de prostituee in deze situaties niet per definitie een slachtoffer van mensenhandel.

349 Met de leden van deze doelgroepen wordt o.a. over het dilemma van de vertrouwensrelatie gesproken. Wat doet het met je als je over misstanden hoort? Wat kan je met deze informatie doen? Wie doet er wat met deze informatie? Hoe gaat het aanpakken van misstanden binnen de prostitutie te werk? In de workshop worden mensen actief betrokken bij deze vragen en dilemma’s. Daarnaast wordt met de doelgroepen onderzocht hoe anoniem melden kan worden ingezet als extra wapen tegen o.a. misbruik, mensenhandel en gedwongen prostitutie.

350 NRM1, aanbeveling 17.

351 NRM3, aanbeveling 60.

352 NRM5, aanbeveling 33.

353 Inmiddels is dit conceptwetsvoorstel omgezet in een wetsvoorstel getiteld: ‘Regels betreffende de regulering van prostitutie en betreffende het bestrijden van misstanden in de seksbranche’. *Kamerstukken II 2009/10*, 32 211, nr. 2.

354 Reactie van de NRM op het concept Wrp, 21 januari 2009. Voor de volledige reactie zie NRM7, pp.683-691.

355 In het definitieve wetsvoorstel is artikel 26 omgenummerd tot artikel 29.

(Potentiële) klanten moeten gewezen worden op hun verantwoordelijkheid om seksuele diensten alleen in de gereuleerde sector te kopen en ook dán oplettend te zijn.³⁵⁶

Hoewel in dit wetsvoorstel niet aan de orde, is het wel een aandachtspunt dat een klant van een geregistreerde sekswerker terwijl hij weet of redelijkerwijs hadden kunnen weten dat deze slachtoffer is van mensenhandel, thans niet strafbaar is. Een dergelijke strafbaarstelling hoort thuis in het Wetboek van strafrecht, als misdrijf. De strafbaarstelling als weergegeven in artikel 26 voldoet niet zonder meer aan de strekking van artikel 19 van het Verdrag.³⁵⁷

Met de strafbaarstelling van klanten zoals neergelegd in artikel 29 van het wetsvoorstel krijgt het kanaliserend ontmoedigingsbeleid een strafrechtelijk sluitstuk. De door de Nationaal Rapporteur in de Vijfde rapportage uitgezette lijn dat ook klanten in het gereuleerde deel van de sector oplettend moeten zijn op misstanden is verder ontwikkeld en geconcretiseerd in de reactie op het concept wetsvoorstel. Er wordt daarbij gewezen op de mogelijkheid om klanten middels het Wetboek van Strafrecht strafbaar te stellen indien zij gebruik maken van de diensten van een prostituee waarvan zij weten of redelijkerwijs hadden kunnen weten dat zij een slachtoffer van mensenhandel is, ook indien deze prostituee werkzaam is in de vergunde sector.³⁵⁸ De minister van Justitie onderschrijft een dergelijke strafbaarstelling niet. In de nota naar aanleiding van het verslag van 15 april 2010 reageerde de minister van Justitie, tevens waarnemend minister van Binnenlandse Zaken (BZK), als volgt op deze suggestie: "Ik ben mij ervan bewust dat – zoals ook de Nationaal Rapporteur Mensenhandel in haar advies heeft opgemerkt – in de door mij gekozen benadering de klant van een geregistreerde prostituee, die niettemin slachtoffer van mensenhandel is, buiten de reikwijdte van deze delictsomschrijving valt. Een strafbaarstelling, die zich richt op de klant die gebruik maakt van de diensten van een prostituee van wie hij weet dat zij zich in een uitbuitingssituatie bevindt, is op zich denkbaar, maar vanuit het oogpunt van handhaving buitengewoon problematisch."³⁵⁹

Bewustwording onder professionals buiten de mensenhandelketen

Naast het grote publiek kunnen ook professionals die zich beroepshalve niet op mensenhandel richten, maar hier *en marge* toch mee te maken kunnen krijgen, zoals jeugdhulpverleners, kinderrechtters, leraren, artsen en ondernemers een belangrijke rol spelen in de signalering van mensenhandel. Om te kunnen signaleren is eerst het creëren van bewustzijn van belang. Evenals bij het grote publiek, geldt ook voor deze groep professionals dat zij niet altijd op de hoogte zijn van alle *ins* en *outs* van mensenhandel.

De Rapporteur deed verschillende aanbevelingen aan deze groep professionals. Zo is aanbeveling 34 uit de Vijfde rapportage specifiek gericht op het geven van voorlichting aan ondernemers in risicobranches voor overige uitbuiting. Een meer algemene aanbeveling uit de Vijfde rapportage houdt in dat alle medewerkers van instanties die met mensenhandel in aanraking kunnen komen zodanig moeten worden voorgelicht dat zij signalen van uitbuiting kunnen herkennen en hier alert op zijn.³⁶⁰ Deze aanbeveling is

356 NRM5, aanbeveling 33.

357 Brief van de NRM aan de Minister van BZK van 21 januari 2009 in reactie op het concept-wetsvoorstel Wrp; zie ook §2.2.3. Voor de volledige reactie zie NRM7, p. 690 e.v.

358 Overigens blijkt uit de reactie van de minister van Justitie op dit voorstel van de NRM dat een dergelijke strafbaarstelling weliswaar denkbaar is, maar vanuit het oogpunt van handhaving buitengewoon problematisch is. Zie *Kamerstukken II 2009/10*, 32 211, nr. 2.

359 *Kamerstukken II 2009/10*, 32 211, nr. 8.

360 NRM5, aanbeveling 29.

dermate breed, dat moeilijk te toetsen is in hoeverre deze aanbeveling is opgevolgd. Hoewel bij verschillende overheidsinstanties, zoals politie, SIOD, Arbeidsinspectie en IND trainingen worden gegeven over mensenhandel, betekent dit niet dat alle bij deze instanties werkzame medewerkers die met slachtoffers mensenhandel in aanraking komen een dergelijke training hebben gevolgd of een instructie over mensenhandel hebben ontvangen. Zo zijn bepaalde rechercheurs binnen de politie gecertificeerd op het gebied van mensenhandel. Echter, ook baliemedewerkers of de verkeerspolitie kunnen met slachtoffers mensenhandel te maken krijgen.³⁶¹

Voorlichtingsfilm (semi-)professionals³⁶²

In opdracht van de Ministeries van Justitie, BZK en SZW wordt op het moment van schrijven³⁶³ door BoschFilm een film gemaakt over mensenhandel. Deze film is uitsluitend bedoeld voor professionals en concentreert zich op drie onderwerpen: loverboys, oorspronkelijke vrouwenhandel en overige uitbuiting. Met de film worden niet alleen professionals die zich vanuit hun beroep bezighouden met mensenhandel bereikt, maar ook professionals die meer incidenteel met mensenhandel te maken kunnen krijgen, zoals de Raad voor de Kinderbescherming, de Kamers van Koophandel en Jeugdzorg.

2.8 Vervolg en berechting

2.8.1 Aanpak mensenhandel als prioriteit binnen het OM

De aanpak van mensenhandel is voor het Openbaar Ministerie al een aantal jaren een prioriteit. In de Derde rapportage gaf de Rapporteur nog aan dat meer landelijke coördinatie zou moeten plaatsvinden omdat de verschillen in aanpak van mensenhandel tussen de arrondissementen lieten zien dat de aandacht voor mensenhandel niet overal gelijk was. Daarbij zou het OM ook zelf, meer actief, moeten aangeven wat nodig is en welke inspanningen moeten worden gepleegd om het strafrechtelijke verbod op mensenhandel adequaat te handhaven. Het OM is immers leidendgevend aan de opsporing.³⁶⁴ Soortgelijke aanbevelingen verschenen in de Vijfde rapportage waarin ook werd aanbevolen dat de aanpak van mensenhandel als beleidsmatige prioriteit bij het OM in de praktijk geconcretiseerd en gerealiseerd moest worden.³⁶⁵ Inmiddels beschikken alle elf regioparketten over een regio-officier mensenhandel (en mensensmokkel) en wordt via het Versterkingsprogramma³⁶⁶ ingezet op de inbedding van dit thema op verschillende organisatieniveaus binnen het OM.^{NRM7} In ieder geval is bij het OM mensenhandel geborgd als specialisme op regioniveau.

361 Hiertoe deed ROOD Utrecht de volgende aanbeveling: "Naast rechercheurs mensenhandel wordt politiepersoneel dat als eerste in contact komt met slachtoffers mensenhandel (zoals baliemedewerkers) getraind in communicatie met slachtoffers en kennen zij de interne route naar intake en aangifte." ROOD Utrecht, In gesprek met slachtoffers van loverboys, een onderzoek naar ervaringen met politie en justitie van het proces van aangifte tot de veroordeling, juni 2009, p. 34.

362 Gesprek met BoschFilm, 9 april 2010.

363 De film wordt op 11 oktober 2010 vertoond aan professionals en semi-professionals.

364 NRM3, aanbeveling 48 en 49.

365 NRM5, aanbeveling 50 en 53.

366 Openbaar Ministerie, Notitie Versterking aanpak mensenhandel en mensensmokkel, 2008. Hierover meer in NRM7, p. 401 e.v.

Aandachtspunten in de Zevende rapportage zijn nog de zorg voor de continuïteit binnen het OM, vooral waar de gespecialiseerde officieren elkaar snel opvolgen, en de beschikbaarheid van voldoende capaciteit. In de uitvoeringspraktijk blijkt er soms toch te weinig tijd te zijn, en het is van belang dat er naast de regio-officieren ook op lokaal niveau voldoende expertise en capaciteit beschikbaar is.^{NRM7}

De Rapporteur is zich vanaf het begin bewust geweest van het feit dat politie en justitie in veel steden en regio's weliswaar prioriteit toekennen aan het opsporen en doen berechten van mensenhandel, maar dat zij ook in staat moeten worden gesteld de aanpak van mensenhandel te intensiveren. In de Eerste rapportage bevatte de aanbeveling de mate en intensiteit van aanpak niet louter aan het lokale of regionale krachtenspel over te laten (van bestuur, politie en justitie) maar dit centraal te sturen en mede aan te vatten vanuit een landelijk gezichtspunt, en daartoe ook de benodigde (personele en materiële) capaciteit beschikbaar te stellen.³⁶⁷ Zonder nieuwe capaciteit toe te voegen kan de bestrijding van mensenhandel, temidden van de vele uitgesproken prioriteitsstellingen, niet voldoende volume en kracht krijgen, aldus de Derde rapportage.³⁶⁸ Voorts zouden verschillende van de OM-beleidsvoornemens naar verwachting leiden tot meer opsporingsonderzoeken en vervolging voor mensenhandel. Daar zou rekening mee gehouden moeten worden in termen van capaciteit bij opsporingsinstanties, het OM en ook de Zittende Magistratuur.³⁶⁹

Uit de cijfers blijkt dat het aantal bij het OM ingeschreven zaken tussen 2000 en 2009 sterk fluctueert. Het aantal ingeschreven zaken is in 2009, na forse stijgingen tussentijds, thans weer op het niveau van het jaar 2000. Het aantal afgedane strafzaken – in eerste aanleg – is in de periode 2000-2008 bijna verdubbeld.³⁷⁰

Dat het OM moet zorgen dat er gedurende de hele looptijd van het onderzoek voldoende opsporingscapaciteit beschikbaar is, is één van de aanbevelingen van D.W. Steenhuis naar aanleiding van de niet-ontvankelijkheid van het OM in de mensenhandelzaak Sierra in november 2009.³⁷¹ Andere aanbevelingen naar aanleiding van deze zaak komen deels overeen met de door de Rapporteur al eerder gesignaleerde knelpunten op het terrein van – kwantitatieve en kwalitatieve – capaciteit. Het is zorgelijk dat het OM in zijn jaarbericht over 2009 constateert dat het voor de opsporingsdiensten en het OM met de beschikbare mensen en middelen niet mogelijk is om alle strafbare feiten en de plegers daarvan, aan te pakken.³⁷²

367 NRM1, aanbeveling 9.

368 NRM3, aanbeveling 36.

369 NRM5, aanbeveling 52.

370 Van 139 in 2000, tot 281 in 2007, en in 2009 betrof het 136 bij de parketten ingeschreven zaken, zie §3.4.1, Figuur 3.20.

371 Rb. Alkmaar 16 november 2009, LJN: BK3472 en BK3440. Naar aanleiding van de niet-ontvankelijkheid van het OM in de mensenhandelzaak Sierra tegen vijf verdachten hebben de hoofdofficieren te Haarlem en Alkmaar besloten een evaluatieonderzoek in te stellen naar de interne gang van zaken om uit deze zaak lering te trekken. De aanbevelingen van D.W. Steenhuis betreffen alleen deze zaak (*Alles is niets. Rapportage naar aanleiding van de niet-ontvankelijkheid in de mensenhandelzaak Sierra*, Bijlage bij Kamerstukken II 2009/10, 29 279, nr. 110). De minister van Justitie heeft aangegeven dat naar aanleiding van de gesignaleerde problematiek op lokaal niveau maatregelen zijn genomen (Brief van 20 mei 2010, Kamerstukken II 2009/10, 29 279, nr. 110, p.2).

372 Openbaar Ministerie Jaarbericht 2009, beschikbaar via www.jaarberichtom.nl. OM: *behoud veiligheidsniveau niet realistisch*, De Volkskrant, 27 mei 2010. Zie hierover ook §2.6.3.

2.8.2 Inhoudelijke beleidsprioriteiten binnen het OM

De Aanwijzing mensenhandel vermeldt hoe de opsporing en vervolging van mensenhandel moeten worden aangepakt. Signalen van mensenhandel moeten worden opgepakt en relevante aanknopingspunten voor onderzoek moeten worden onderzocht en moeten zo mogelijk tot vervolging leiden. Als sprake is van grensoverschrijdende mensenhandel moet actief gezocht worden naar internationale samenwerking. Financieel rechercheren en ontnemingsonderzoek moeten deel uitmaken van het opsporingsonderzoek naar mensenhandel.^{NRM7, 373}

Financieel rechercheren en ontneming

Aansluitend op het winstmotief als drijfveer voor het delict mensenhandel werd reeds in de Eerste rapportage aanbevolen om bij opsporing en vervolging van verdachten meer structureel en specifiek aandacht te besteden aan de mogelijkheid van het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel, in binnen- en buitenland. “Dat zou wel eens de meest effectieve wijze van repressie van het fenomeen kunnen blijken te zijn”, aldus de Rapporteur.³⁷⁴ Toen al werd opgemerkt dat het doen van onderzoek naar geldstromen met het oog op deze ontnemingsmaatregel, zo nodig door instelling van een strafrechtelijk financieel onderzoek,³⁷⁵ al onderdeel van het OM-beleid vormde, maar dat de toepassing van de maatregel in de praktijk nogal eens werd doorkruist door problemen om de bewijsvoering in de hoofdzaak rond te krijgen. Daarnaast wees de Rapporteur er op dat bijdragen aan het achterhalen van het financiële voordeel aan daderzijde mede van belang kan zijn voor de bewijsvoering maar vooral kan strekken tot onderbouwing van schadevergoedingseisen van de kant van het slachtoffer. Ten aanzien van dit punt wees de Rapporteur in de Zevende rapportage op het belang dat de rechter, die oordeelt over de vordering van het slachtoffer als benadeelde partij, beschikt over de financiële rapportage. De officier van justitie (OvJ) zou daartoe ofwel de ontnemingsvordering gelijktijdig met de hoofdzaak kunnen aanbrengen, ofwel het financieel rapport reeds bij de behandeling van de hoofdzaak over kunnen leggen.³⁷⁶

Ook in de Derde rapportage gaf de Rapporteur aan dat meer inspanning nodig is om resultaat te boeken op het vlak van het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel. Het hoge profijt in combinatie met de lage pakkans blijft voor (potentiële) daders van mensenhandel een belangrijke drijfveer. Het vaker en eerder starten van financieel onderzoek in het kader van opsporingsonderzoek is hierbij van belang. Daarbij moet gebruik worden gemaakt van de expertise van het Bureau Ontnemingswetgeving OM (BOOM) en operationeel worden samengewerkt met het toenmalige Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (MOT), tegenwoordig *Financial Intelligence Unit-Nederland*. Ook is op dit punt internationale samenwerking dringend vereist om effect te sorteren. Winsten in het ene land behaald worden immers vaak elders – in een ander land – weggezet.³⁷⁷ Waar mogelijk moeten geldstromen naar het buitenland worden gevolgd. Ook uit het BNRM-onderzoek in de Vijfde rapportage blijkt dat het op dit vlak mogelijk is om goed samen te werken met het buitenland en nuttige informatie te krijgen.³⁷⁸

373 Aanwijzing mensenhandel van het Openbaar Ministerie, *Stcr.* 2008, 253.

374 NRM1, aanbeveling 5.

375 Zie hierover nader §2.6.2

376 NRM7, p. 497 e.v., en aanbeveling 38.

377 NRM3, aanbeveling 51; Ook om omvangrijke (buitenlandse) criminele mensenhandelorganisaties, *facilitators* en contacten in de bovenwereld te traceren kan financieel rechercheren zinvol zijn (NRM5, aanbeveling 47).

378 NRM5, aanbeveling 49.

Internationale samenwerking

In de Derde rapportage werd aangegeven dat het OM zich meer zou moeten uitspreken en beter zichtbaar zou moeten maken waar, ondanks bestaande juridische instrumenten voor internationale samenwerking, in de praktijk belemmeringen worden ondervonden. Bij het bepalen van de doelmatigheid van een onderzoek wordt veelal een nationale maatstaf aangelegd. Opgemerkt werd dat daardoor echter weinig zicht wordt verkregen op de fase(n) in het mensenhandeltraject, die zich buiten Nederland heeft (of hebben) afgespeeld. Dit heeft weer tot gevolg dat de mensenhandelketen in zijn totaliteit vaak onvoldoende doorbroken wordt en de criminele activiteiten gemakkelijk hervat kunnen worden. Per saldo moest deze uitkomst als onbevredigend en niet effectief (genoeg) gelden.³⁷⁹

De Rapporteur riep de overheid op meer internationale samenwerking te bevorderen en hiertoe beletsel weg te nemen of te verminderen, opdat niet slechts een deel van de actoren in de mensenhandelketen zou worden aangepakt en anderen (binnen en buiten Nederland) aan berechting zouden ontkomen. Niet alleen is dit essentieel uit het oogpunt van normhandhaving, maar ook omdat adequate repressie bijdraagt aan preventie.³⁸⁰ Hierbij past ook de aanbeveling dat, conform de daarover gemaakte afspraken, informatie moet worden geleverd aan Europol met het oog op het toenemen van de politieke internationale samenwerking, zowel operationeel als op het gebied van informatie-uitwisseling.³⁸¹ Op die wijze kan meer inzicht worden verkregen in de werkwijze van mensenhandelaren en de eisen voor de bestrijding daarvan. Ook Eurojust kan hierbij een rol vervullen. Eén van de actiepunten van het Nationaal Actieplan Mensenhandel is dat – doorlopend – aandacht wordt besteed aan de Nederlandse positie ten opzichte van andere landen in het kader van de (internationale) mensenhandel.³⁸²

Het opsporingsonderzoek met de codenaam Koolvis is een goed voorbeeld van samenwerking tussen Nederland als bestemmings- en doorvoerland, NAPTIP, de organisatie ter bestrijding van mensenhandel in Nigeria waar volgens het OM de slachtoffers vandaan kwamen, en andere landen van waaruit de betreffende mensenhandelorganisatie opereerde zoals Spanje en Italië. Het doel hierbij was uiteindelijk de hele criminele organisatie in beeld te brengen.³⁸³ In december 2009 volgden vrijspraken voor mensenhandel. Het OM heeft hiertegen hoger beroep ingesteld.³⁸⁴

2.8.3 Slachtoffers in het strafproces

Bejegening

Steeds groter wordt het besef dat een slachtoffer, in het bijzonder in mensenhandelzaken, niet zo maar een getuige in een strafproces is. Zo voorziet ook de ontwerp-EU richtlijn mensenhandel in bepalingen die slachtoffers moeten beschermen tijdens het strafproces, waaronder maatregelen om secundaire victimisatie te voorkomen. Hierbij wordt bijvoorbeeld de mogelijkheid van het gebruik van bepaalde

379 NRM3, aanbeveling 50.

380 NRM3, aanbeveling 40.

381 NRM7, aanbeveling 31.

382 Nationaal Actieplan Mensenhandel, actie 48.

383 NRM7, p. 395 e.v.

384 Op 3 december 2009 deed de Rechtbank Zwolle uitspraak in deze zaak, LJN: BK5398, BK5669, BK5695, BK5660, BK5349, BK5377. Verdachten werden wel veroordeeld voor mensensmokkel en voor deelname aan een criminele organisatie.

communicatietechnologie genoemd;³⁸⁵ zo kan een slachtoffer ook verhoord worden door een videoverbinding om visueel contact tussen verdachte en slachtoffer te voorkomen. Meer in het algemeen heeft de Rapporteur aanbevolen dat verder moest worden aangegeven of het huidige EU-Kaderbesluit inzake de status van slachtoffers in de strafprocedure heeft geleid tot aanpassingen in de Nederlandse wet- en regelgeving, en zo ja, tot welke.³⁸⁶ Dit betrof onder meer het vroegtijdig verschaffen van informatie aan slachtoffers die van belang is voor de bescherming van hun belangen.

In Nederland moeten slachtoffers – conform de Aanwijzing mensenhandel van het OM – onder meer gewezen worden op de mogelijkheid dat zij desgevraagd worden geïnformeerd over de voortgang van hun strafzaak.³⁸⁷ Slachtoffers moeten dan geïnformeerd worden over alle belangrijke beslissingen in het onderzoek. Met name in de voorlopige hechtenis-fase is het van belang het slachtoffer zo spoedig mogelijk te informeren indien de verdachte in vrijheid is gesteld of is geschorst.³⁸⁸

Schorsing dan wel opheffing van voorlopige hechtenis en verloven kunnen zorgen voor veel commotie in de samenleving, met name als slachtoffers niet op de hoogte zijn gebracht van het feit dat een verdachte op vrije voeten is, of zelfs is ontlucht naar het buitenland. Zulke situaties vormden voor de minister van Justitie aanleiding om te stellen dat het volgende kabinet met een plan zou moeten komen om slachtoffers de gelegenheid te geven zich uit te spreken over het verlot van een veroordeelde.³⁸⁹

Slachtoffers kunnen wel een rol spelen bij andere rechterlijke beslissingen. Zo liet de rechtbank Leeuwarden in juni 2010 de voorwaardelijke invrijheidsstelling achterwege ten aanzien van een veroordeelde mensenhandelaar.³⁹⁰ Deze persoon was in 2009 veroordeeld tot vier jaar gevangenisstraf wegens mensenhandel gepleegd jegens vier slachtoffers. Later dat jaar was hij niet terug gekomen van weekendverlof en uiteindelijk werd hij opgepakt in Duitsland. In casu had de officier van justitie aangevoerd dat de veroordeelde zich al op de eerste dag van verlof had opgehouden in het prostitutiegebied, waar de strafbare feiten waarvoor hij was veroordeeld, hadden plaatsgevonden, op zoek naar één van de slachtoffers. Ook werd hij aangehouden in een prostitutiegebied in Duitsland in het bijzijn van zijn vriendin, tevens slachtoffer uit de strafzaak. Hoewel de rechtbank summier is in de motivering, verwijst de rechtbank wel naar hetgeen is voorgevallen in de periode van zijn onttrekking.

Non punishment-beginsel

Slachtoffers van mensenhandel zijn soms ook als dader betrokken bij strafbare feiten die verband houden met de mensenhandelsituatie. Naar deze problematiek en de toepassing van het zogenaamde *non punishment*-beginsel deed BNRM onderzoek³⁹¹ waaruit verschillende aanbevelingen voortvloeiden. Een belangrijke aanbeveling luidt dat slachtofferschap mensenhandel dient te worden opgenomen als se-

385 *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on preventing and combating trafficking in human beings, and protecting victims, repealing Framework Decision 2002/629/JHA*, 29 maart 2010, COM(2010)95 def., 2010/0065 (COD), art. 11. Zie hierover nader §2.2.

386 NRM3, aanbeveling 5. De Wet versterking positie slachtoffers in het strafproces vloeit onder meer voort uit dit Kaderbesluit (*PbEG* 2001, L82/1), *Stb.* 2010, 1.

387 Zie ook NRM5, aanbeveling 54.

388 Aanwijzing mensenhandel van het Openbaar Ministerie, *Stcr.* 2008, 253.

389 *Slachtoffer horen over verlof veroordeelde*, *Telegraaf*, 22 mei 2010.

390 Rb. Leeuwarden 2 juni 2010 (niet gepubliceerd).

391 NRM7, Hoofdstuk 6.

potgrond.³⁹² Ook beval de Rapporteur aan in de Aanwijzing mensenhandel op te nemen dat wanneer door een slachtoffer een strafbaar feit is gepleegd, op het proces-verbaal een aantekening moet worden gemaakt over het slachtofferschap van verdachte.³⁹³ Aan deze aanbevelingen was op het moment van schrijven nog geen gevolg gegeven.

Wel is in enkele uitspraken voor het eerst specifiek verwezen naar deze problematiek en de toepassing van het *non punishment*-beginsel, bijvoorbeeld in de volgende zaak.³⁹⁴

Toepassing non punishment-beginsel

In een recente zaak voor de Rechtbank Den Haag³⁹⁵ werd door de OvJ expliciet verwezen naar het *non punishment*-beginsel, op grond waarvan zij de zaak tegen het betreffende slachtoffer, dat tevens verdachte was, besloot te seponeren. In deze zaak werd een slachtoffer van mensenhandel ervan verdacht zelf als verdachte betrokken te zijn geweest bij mensenhandel ten aanzien van andere slachtoffers. De OvJ zet haar overwegingen om de zaak tegen dit slachtoffer [A.] te seponeren als volgt uiteen: “De officier van justitie heeft ter terechtzitting naar voren gebracht dat [A.] op 14 oktober 2008 als verdachte is aangehouden. Al spoedig bleek uit haar verklaringen, maar ook uit de verklaringen van de andere vrouwen, dat [A.] zelf ook een slachtoffer was. De officier van justitie heeft de beslissing om de zaak tegen [A.] te seponeren gebaseerd op het *non-punishment*-beginsel en de volgende feiten en omstandigheden:

- [A.] heeft zelf ook als prostituee gewerkt en zij heeft haar geld afgestaan aan verdachte.
- Zij heeft de andere vrouwen in de gaten gehouden, maar geen dwang op hen uitgeoefend.
- De andere vrouwen zagen haar niet als verdachte, maar ook als slachtoffer.
- Zij was onder invloed van verdachte omdat hij haar een toekomst samen met hem beloofde en zij nog steeds van hem hield.
- Zij verrichtte de controle op de andere vrouwen om te voorkomen dat verdachte haar opnieuw zou mishandelen of bedreigen. Zij was bang voor verdachte.

Het *non punishment*-beginsel – neergelegd in artikel 26 van het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel – houdt in dat het mogelijk moet zijn om slachtoffers van mensenhandel niet te bestraffen voor strafrechtelijke gedragingen die zij onder dwang hebben begaan.”

Schadevergoeding en ontneming

Al in de Eerste rapportage werd aangegeven dat in het kader van bestaande regelgeving (strafrechtelijk en civielrechtelijk) meer inspanningen moeten worden geleverd om voor slachtoffers van mensenhandel een schadevergoeding te verkrijgen. Daarbij werd ook een verband gelegd met financieel rechercheren omdat het achterhalen van het financiële voordeel aan daderzijde van belang kan zijn, niet alleen voor de bewijsvoering maar ook voor de onderbouwing van schadevergoedingseisen van het slachtoffer. Het verband tussen schadevergoeding en ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel werd expliciet gelegd in een aanbeveling in de Zevende rapportage. Deze aanbeveling houdt in dat het wettelijk mogelijk moet worden gemaakt dat – naast de huidige mogelijkheden – de beslissing over een vordering van een benadeelde partij, ingediend conform artikel 51b Sv, niet tegelijk met het vonnis in de strafzaak wordt genomen maar ook kan worden aangehouden en bij een latere behandeling van de ontnemings-

392 NRM7, aanbeveling 36.

393 NRM7, aanbeveling 37.

394 Zie ook Hof Den Haag 19 januari 2010 (Mehak), LJN: BK9406, BK9410, BK9356.

395 Rb. Den Haag 18 december 2009, LJN: BK8237.

vordering, tegelijk genomen kan worden met de beslissing op de ontnemingsvordering.³⁹⁶ Aan deze aanbeveling was op het moment van schrijven nog geen gevolg gegeven.

Het is nog steeds zeer moeilijk voor slachtoffers van mensenhandel om zowel materiële als immateriële schade vergoed te krijgen, inclusief gederfde inkomsten.³⁹⁷ De voorschotregeling, uit te voeren via het Schadefonds Geweldsmisdrijven, zou hieraan deels tegemoet kunnen komen.³⁹⁸

2.8.4 Rechtspraak in mensenhandelzaken in de seksindustrie

Ten behoeve van de Zevende rapportage mensenhandel verrichtte BNRM een onderzoek naar strafrechtelijke jurisprudentie in mensenhandelzaken in de seksindustrie. Naar aanleiding van dit onderzoek constateerde de Rapporteur onder meer dat artikel 273f Sr geen eenvoudig wetsartikel is. Het onderzoek liet onder meer zien dat diverse juridische vraagstukken door de rechter op een verschillende manier worden benaderd en dat ook de context van geweld, dwang, misleiding en de mogelijkheid van slachtoffers zich daaraan te onttrekken niet eenduidig worden beoordeeld.

Het aantal vrijspraken in mensenhandelzaken is hoog, ook bijvoorbeeld in vergelijking tot het aantal verkrachtingszaken. Uit de cijfers blijkt ook dat het aantal veroordelingen door de jaren heen lager wordt. In 2008 ging het om 51%.³⁹⁹ Anders dan verwacht kwam uit het BNRM-onderzoek – naar mensenhandelzaken die in 2007 in eerste aanleg waren afgedaan – naar voren dat dit slechts voor een deel het gevolg was van gebrek aan betrouwbare verklaringen van slachtoffers en getuigen.

Ten behoeve van een consistente straftoemeting in mensenhandelzaken werd aanbevolen oriëntatiepunten te ontwikkelen,⁴⁰⁰ om de ZM in individuele strafzaken een uitgangspunt bij het bepalen van de strafmaat te geven. Het Landelijk Overleg Voorzitters Strafsectoren (LOVS) onderzoekt momenteel of het mogelijk is om oriëntatiepunten te ontwikkelen ter bevordering van de rechtseenheid in de straftoemeting van mensenhandelzaken.⁴⁰¹ Daartoe is voorgesteld het LOVS te vragen een werkgroep te formeren die voor de rechtspraak interne uitgangspunten tracht te ontwikkelen voor de straftoemeting.⁴⁰² Daarnaast is het OM gestart met de voorbereidingen voor het opstellen van een richtlijn voor strafvordering in mensenhandelzaken. Het doel is om deze richtlijn eind 2010 af te ronden.⁴⁰³

Een andere bevinding uit het BNRM-jurisprudentieonderzoek die tot een aanbeveling leidde, betrof een aantal gevallen waarin een poging tot mensenhandel bewezen was verklaard, terwijl in feite meestal sprake was geweest van een voltooid delict. Poging tot mensenhandel wordt nauwelijks vervolgd. Toch biedt de jurisprudentie van de Hoge Raad inzake poging tot mensenhandel voldoende aanleiding om dit

396 NRM7, aanbeveling 3.

397 Zie voor een overzicht van mogelijkheden voor slachtoffers van mensenhandel om schade vergoed te krijgen NRM5, p. 82 e.v.

398 De wet die onder meer deze voorschotregeling bevat, werd op 1 januari 2010 gepubliceerd, Wet van 1 december 2009 tot 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, *Stb.* 2010, 1. De wet treedt in werking op 1 januari 2011, *Stb.* 210, 291. Zie ook §3.3.3.

399 Zie §3.4.2, Figuur 3.29.

400 NRM7, aanbeveling 40.

401 *Kamerstukken II 2009/10*, 28 638, nr. 47, p.12.

402 Notitie mensenhandel ZM, ter informatie ingebracht in de vergadering van de Task Force in mei 2010.

403 *Kamerstukken II 2009/10*, 28 638, nr. 47, p.12. Een eerste richtlijn, de richtlijn voor strafvordering mensenhandel in de zin van seksuele uitbuiting is gepubliceerd op 25 augustus 2010, *Strcr.* 2010, nr. 13154.

wel te doen.⁴⁰⁴ Het OM werd aanbevolen dit op te pakken. Van een succesvolle vervolging voor poging mensenhandel kan een preventieve werking uitgaan.⁴⁰⁵

In een zaak voor de politierechter te Rotterdam in januari 2010 werd een minderjarige verdachte onder meer poging tot mensenhandel ten laste gelegd. Het slachtoffer was een meisje van 13. Volgens het OM had verdachte haar gevraagd voor hem in de prostitutie te werken en voor hem geld te verdienen met seks; hij had haar aangeboden – via MSN – aan mannen (klanten) voor het verrichten van seksuele handelingen; hij had contacten onderhouden met mannen en klanten voor haar geregeld, en hij had haar aangeboden haar naar ontmoetingsplaatsen te brengen en te vervoeren voor het verrichten van seksuele handelingen. De rechter achtte poging tot mensenhandel bewezen, in ieder geval omdat verdachte slachtoffer gevraagd had voor hem te werken en hij haar had aangeboden via MSN⁴⁰⁶ (art. 273f lid 1 sub 5 jo. 45 Sr), en legde een werkstraf op van 120 uur. De uitvoering van het voorgenomen misdrijf (mensenhandel) was in casu niet voltooid.⁴⁰⁷

BNRM is voornemens om in 2011 de uitkomsten van een volgend jurisprudentieonderzoek te publiceren. Eén van de thema's die hierbij ook zullen worden onderzocht, betreft de fase van voorlopige hechtenis.

2.8.5 Vervolging en berechting van mensenhandel buiten de seksindustrie ('overige uitbuiting')

Compleet beeld in verschillende stadia nodig

Bij mensenhandel in andere sectoren dan de seksindustrie ('overige uitbuiting') is vaak sprake van een combinatie van verschillende signalen van uitbuiting. Deze losse signalen leveren bijvoorbeeld schending van de Wet economische delicten, de Wet arbeid vreemdelingen en de Wet Minimumloon en minimumvakantiebijslag op. Pas wanneer deze signalen in onderlinge samenhang worden gezien, wordt zichtbaar dat mogelijk sprake is van een uitbuitingssituatie.^{NRM7} De Rapporteur deed in de Zevende rapportage dan ook de aanbeveling dat bij overige uitbuiting een gecomprimeerde aanpak van belang is.⁴⁰⁸ Hierbij is het van belang dat zowel mensenhandel als daarmee samenhangende strafbare feiten op hetzelfde moment bij één forum worden aangebracht, zodat de rechter een volledig beeld krijgt van de mensenhandel. Deze aanbeveling hangt samen met aanbeveling 55 in de Vijfde rapportage, waarin werd gepleit voor het opnemen van sfeerprocessen-verbaal en relevante achtergrondinformatie over de aard en ernst van de feiten in het strafdossier. In het geval van overige uitbuiting kan het bijvoorbeeld relevant zijn om de werkplek te filmen, hier foto's van te maken, en zaken als extreme hitte of koude te meten. In de zaak 'Indonesische kroepoekbakkers' werd van deze middelen gebruik gemaakt.⁴⁰⁹

404 HR 2 oktober 2001, LJN: AB2806.

405 NRM7, aanbeveling 33.

406 Informatie OM aan BNRM, 23 februari 2010.

407 Rechtbank Rotterdam, aantekening mondeling vonnis politierechter, 28 januari 2010 (niet gepubliceerd). Zie ook NRM7, p.468 e.v.

408 NRM7, aanbeveling 35.

409 NRM7, pp. 514-515. De zaak leidde tot veroordelingen, zie Rb. Den Haag 3 mei 2010, LJN: BM3374.

Uitspraken

Na het verschijnen van de Zevende rapportage is nog een aantal uitspraken – deels in hoger beroep en in cassatie – verschenen inzake uitbuiting buiten de seksindustrie. Van groot belang was de uitspraak van de Hoge Raad in de zogenoemde ‘Chinese horeca’-zaak.

*Chinese horeca, HR 27 oktober 2009, LJN: BI7099*⁴¹⁰

Deze zaak betrof een verdenking van uitbuiting van illegale Chinezen.⁴¹¹ Zij waren onder slechte omstandigheden werkzaam bij een restaurant; ze sliepen met velen op een kamer, maakten lange werkdagen en hadden geen vrije dagen.

De vraag die ter beoordeling voor lag, betrof de invulling van de ten laste gelegde bestanddelen ‘misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht’, ‘misbruik van een kwetsbare positie’ en ‘uitbuiting’. Het Hof Den Bosch⁴¹² oordeelde met de Rechtbank Den Bosch⁴¹³ dat voor het aannemen van ‘misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht’ en ‘misbruik van een kwetsbare positie’ een zeker initiatief en actief handelen van de dader vereist is waarbij doelbewust misbruik wordt gemaakt van de zwakkere of kwetsbare positie van slachtoffers. Het hof oordeelde dat verdachten geen initiatief hadden genomen of actief hadden gehandeld ten aanzien van de Chinezen. De Chinezen hadden zichzelf gewend tot het restaurant en waren zelf naar Nederland gekomen om te werken. Onder die omstandigheden kon volgens het hof niet worden bewezen dat verdachten bij het opnemen en huisvesten van de werknemers doelbewust misbruik maakten van de kwetsbare positie van de Chinezen. Voorts overweegt het hof ten overvloede dat ook niet gesproken kan worden van uitbuiting. Hiertoe overweegt het hof dat de situatie weliswaar maatschappelijk ongewenst was, maar dat niet is gebleken dat de werkomstandigheden op zich slecht waren. Daarnaast hadden de Chinezen beschikking over het door hen verdiende geld en kon volgens het hof niet worden gezegd dat de Chinezen redelijkerwijs geen andere keuze hadden dan te werken of te verblijven in het restaurant.

Het daarop – door het OM – ingestelde cassatiemiddel behelst de klacht dat het hof een onjuiste uitleg heeft gegeven aan art. 273a (oud) Sr, in het bijzonder aan de in de tenlastelegging opgenomen bestanddelen ‘misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht’ en ‘misbruik van een kwetsbare positie’. Voorts bevat het middel de klacht dat het hof haar oordeel dat geen sprake is van ‘uitbuiting’ ontoereikend heeft gemotiveerd.

De Hoge Raad⁴¹⁴ oordeelt dat voor het bewijs van door ‘misbruik’ handelen, toereikend is dat voorwaardelijk opzet ten aanzien van die omstandigheden bij verdachte aanwezig was. Hetzelfde geldt voor gevallen waarin sprake is van een kwetsbare positie van het slachtoffer. Er hoeft niet, zoals het hof oordeelde, doelbewust misbruik te zijn gemaakt. Het door het hof vereiste initiatief van verdachte is derhalve geen zelfstandig vereiste.

410 Zie ook J. Silvis, *Vooropgestelde arresten. Ontwikkelingen in de strafrechtelijke jurisprudentie 2009*, Den Haag 2010, p. 241-254.

411 Voor een analyse van deze zaak in eerste en tweede aanleg, zie ook NRM7, pp. 543-545.

412 Hof Den Bosch 30 januari 2008, LJN: BC3000 en LJN: BC2999.

413 Rb. Den Bosch 8 maart 2007, LJN: BA0145 en LJN: BA0141. Het vonnis tegen een derde verdachte in deze zaak volgende enkele maanden later: Rb. Den Bosch 28 juli 2007, LJN: BD8599 en eindigde eveneens in vrijspraak terzake mensenhandel.

414 HR, 27 oktober 2009, LJN: BI7099.

De Hoge Raad overweegt ten aanzien van het begrip ‘uitbuiting’ dat niet in algemene termen te beantwoorden valt wanneer er sprake is van uitbuiting maar dat dit sterk afhangt van de omstandigheden van het geval. Bij de beoordeling komt, in een geval als het onderhavige, onder meer betekenis toe aan de aard en de duur van de tewerkstelling, de beperkingen die zij voor betrokkene meebrengt en het door de tewerksteller behaalde economisch voordeel. Bij de weging van de factoren dienen de in de Nederlandse samenleving geldende maatstaven als referentiekader te worden gehanteerd. Voorts oordeelt de Hoge Raad dat voor de vervulling van de delictomschrijving niet nodig is dat het slachtoffer daadwerkelijk wordt uitgebuit. De Hoge Raad komt tot de slotsom dat het oordeel van het hof dat geen sprake is van een uitbuitingssituatie, zonder nadere motivering, niet begrijpelijk is, gelet op de vaststelling van het hof dat sommige slachtoffers enkel in ruil voor kost en inwoning, en anderen voor een maandinkomen van tussen €450 en €800 werkdagen van 11 tot 13 uur maakten, dat zij niet meer dan vijf vrije dagen per maand hadden en dat zij hun slaapkamer met anderen moesten delen.

De zaak is terugverwezen naar het Hof Den Bosch.⁴¹⁵

Na de uitspraak van de Hoge Raad werden nog vijf nieuwe overige uitbuitingszaken door verschillende rechtbanken behandeld, waarvan er vier⁴¹⁶ tot veroordelingen terzake mensenhandel in de zin van overige uitbuiting leidden. Ook twee in hoger beroep behandelde zaken leidden tot veroordelingen.⁴¹⁷ Het aantal veroordelingen voor overige vormen van uitbuiting is na het arrest van de Hoge Raad in de Chinese horeca zaak toegenomen. Tot juni 2010 zijn in totaal 18 verschillende zaken – waarbij in bijna elke zaak meerdere verdachten waren betrokken – voor de rechter gebracht en is in negen daarvan een veroordeling gevolgd. Niet alle zaken zijn echter al onherroepelijk. Vóór 27 oktober 2009 – de dag van het arrest van de Hoge Raad – stond de teller nog op twaalf behandelde zaken waarvan er vier tot veroordelingen hadden geleid. In vergelijking tot de bijna vijf jaar voor dit arrest is zowel het aantal behandelde zaken als het aantal veroordelingen terzake overige uitbuiting flink toegenomen.

415 Het Hof Den Bosch had de terugverwezen zaak op het moment van schrijven nog niet behandeld. Een derde verdachte werd in hoger beroep door het Hof Den Bosch veroordeeld terzake mensenhandel: Hof Den Bosch 19 februari 2010, LJN: BL5492. De zaak tegen deze verdachte was eerder alleen nog in eerste aanleg behandeld.

416 Dit betroffen: Rb. Den Haag 18 maart 2010, LJN: BL8022, Rb. Dordrecht 20 april 2010, LJN: BM1743, Rb. Den Haag 3 mei 2010, LJN: BM3374 en Rb. Den Haag 12 mei 2010, LJN: BM4240. De enige zaak die tot vrijspraak leidde betrof Rb. Den Haag 17 februari 2010, LJN: BL4298.

417 Hof Den Haag 19 januari 2010, LJN: BK9406 en LJN: BK9372 en Hof Den Bosch 19 februari 2010, LJN: BL5492.

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de kwantitatieve data op het gebied van mensenhandel, verzameld over het afgelopen decennium. In §3.2 wordt ingegaan op de ontwikkelingen ten aanzien van internationaal geharmoniseerde dataverzameling en op de interpretatie van verzamelde kwantitatieve data op nationaal niveau.

In §3.3 en §3.4 worden voor zover mogelijk de cijfermatige trends op nationaal niveau van het afgelopen decennium gepresenteerd. In §3.3 staan in dit kader de slachtoffers centraal en in §3.4 de verdachten en veroordeelden.

3.2 Dataverzameling

In de afgelopen tien jaren is de aandacht voor het onderwerp mensenhandel in Nederland, maar ook op internationaal niveau, enorm toegenomen. Zo ontstond de behoefte aan meer kennis (waaronder kwantitatieve data) over dit fenomeen om tot een effectieve(re) preventie en bestrijding van mensenhandel te komen en de bescherming van slachtoffers (beter) te waarborgen.

3.2.1 Internationaal geharmoniseerde dataverzameling

Door middel van inzicht in de aard en omvang van mensenhandel op internationaal niveau kan mensenhandel beter voorkomen en bestreden worden.¹ In tal van internationale documenten wordt dan ook het belang van internationaal geharmoniseerde dataverzameling op het gebied van mensenhandel benadrukt. Als eerste in de Haagse verklaring van 1997² en meest recent in het Actieplan ter implementatie van het Stockholmprogramma in april 2010³ (zie §2.3.5)⁴. Als gevolg hiervan zijn op dit gebied verschillende initiatieven tot stand gekomen, zoals;

1 De Rapporteur heeft ten aanzien hiervan een aanbeveling gedaan in NRM3, aanbeveling 30.

2 *The Hague Ministerial Declaration on European Guidelines for Effective Measures to Prevent and Combat Trafficking in Women for the Purpose of Sexual Exploitation.*

3 *Action Plan Implementing the Stockholm Programme*, 20 april 2010, COM(2010)171 def.

4 Zie bijvoorbeeld ook de *Council conclusions on establishing an informal EU Network of National Rapporteurs or Equivalent Mechanisms on Trafficking in Human Beings*, 2946th Justice and Home Affairs Council meeting, Luxembourg, 4 June 2009.

- ‘Development of Guidelines for the Collection of Data on Trafficking in Human Beings, Including Comparable Indicators’⁵,
- ‘Programme for the Enhancement of Anti-trafficking Responses in South-Eastern Europe – Data Collection and Information Management (DCIM I)’⁶, met hierop volgend,
- ‘Trafficking in Human Beings: Data Collection and Harmonised Information Management Systems (DCIM-EU)’⁷,
- ‘European Delphi Survey – A Practical Exercise in Developing Indicators of Trafficking in Human Beings’⁸ en;
- ‘The MONTRASEC project’⁹.

BNRM is bij verschillende van deze projecten betrokken (geweest) als projectpartner.¹⁰

Het project MONTRASEC¹¹ (*Monitoring Trafficking in Human Beings and Sexual Exploitation of Children*) verdient op deze plaats nadere toelichting. Het MONTRASEC-systeem beoogt met behulp van geavanceerde IT-software, (internationaal) vergelijkbare en geïntegreerde data te produceren die *up to date* zijn. Het systeem kan zich automatisch vullen door data uit reeds bestaande registratiesystemen te *uploaden*, waardoor geen extra inspanningen op het niveau van invoering vereist zijn.

Bijna alle bovengenoemde initiatieven¹² zijn (mede) gefinancierd door de Europese Commissie (zie §2.3.4). Dit om zoveel mogelijk expertise te ontwikkelen op het gebied van internationale dataverzameling ten aanzien van mensenhandel.¹³ De veelheid aan initiatieven brengt echter het risico mee dat verschillende ontwikkelde standaarden geïmplementeerd worden in verschillende landen, hetgeen de beoogde internationale harmonisatie van data zou kunnen bemoeilijken.¹⁴ Daarnaast is het van belang nieuwe initiatieven te baseren op de resultaten van reeds afgeronde projecten. Het netwerk van nationaal rapporteurs en gelijkwaardige mechanismen zou hierin een sturende rol kunnen hebben (zie §1.1.3).

Verder dient ten aanzien van de genoemde dataverzamelingsinitiatieven opgemerkt te worden dat de verschillende voorgestelde te verzamelen indicatoren op dit moment niet allemaal verzameld (kunnen) worden in Nederland. Ervaring heeft uitgewezen dat een te grote hoeveelheid van te verzamelen data

-
- 5 *Guidelines for the Collection of Data on Trafficking in Human Beings, Including Comparable Indicators (IOM)* (Aronowitz, A., 2009). Zie voor een beknopte beschrijving NRM7, §3.2.
 - 6 *Handbook on Anti-Trafficking Data Collection in South-Eastern Europe: Developing Regional Criteria (ICMPD)* (Surtees, R., 2008). Zie voor een beknopte beschrijving NRM7, §3.2. Op het moment van schrijven loopt de afronding van fase twee van dit project (*DCIM II*) dat beoogt een handboek op te stellen voor de data-analyse.
 - 7 *Anti-Trafficking Data Collection and Information Management in the European Union – a Handbook, the situation in the Czech Republic, Poland, Portugal and the Slovak Republic (ICMPD)* (Surtees, R., 2009).
 - 8 *European Delphi survey on indicators of trafficking in Human Beings jointly implemented by the European Commission and the ILO* (ILO, 2008) en *Operational indicators of trafficking in human beings, results from a Delphi survey implemented by the ILO and the European Commission* (ILO, 2009). Zie voor een beknopte beschrijving NRM7, §3.2.
 - 9 Dit project, dat een vervolgpriject van ‘the SIAMSECT project’ is, heeft geresulteerd in de volgende publicatie: *The MONTRASEC demo, A bench-mark for member state and EU automated data collection and reporting on trafficking in human beings and sexual exploitation of children (IRCP)* (Vermeulen, G. & Paterson, N., 2010).
 - 10 Bij DCIM I, DCIM II, DCIM EU en European Delphi survey.
 - 11 MONTRASEC is een samenwerkingsverband tussen IRCP (*Institute for International Research on Criminal Policy*, België) en Transcrime (*Joint Research Centre on Transnational Crime*, Italië) en mede gefinancierd door de Europese Commissie.
 - 12 Behalve DCIM I en II.
 - 13 Expertmeeting MONTRASEC, Brussel, 1 oktober 2009.
 - 14 NRM7, §3.2.

over mensenhandel in de praktijk afbreuk kan doen aan de kwaliteit van de data. Derhalve verdient het wellicht de voorkeur volgens het *less is more*-principe de beoogde geharmoniseerde internationale dataverzameling te initiëren met alleen de meest basale indicatoren. Na positieve evaluaties kan de geharmoniseerde internationale dataverzameling mogelijk uitgebreid worden met andere indicatoren ten behoeve van het eigenlijke doel van de dataverzameling; de preventie en bestrijding van mensenhandel. Het is hierbij van belang te onderkennen dat dataverzameling geen doel op zich is.

3.2.2 Interpretatie van kwantitatieve data

Aangezien mensenhandel vaak plaatsvindt in het verborgene en slachtoffers vaak niet naar buiten willen of durven treden¹⁵ (of zich niet realiseren dat ze slachtoffer zijn¹⁶) zal naar verwachting sprake zijn van een groot *dark number*, oftewel een groot aantal onbekende gevallen van mensenhandel. Hierdoor zijn cijfermatige trends op basis van het aantal bekende gevallen van mensenhandel meestal geen directe uitdrukking van ontwikkelingen in het totaal aantal gevallen van mensenhandel¹⁷. Het aantal bekende mensenhandelsituaties is voor een groot deel afhankelijk van, onder andere, de aandacht voor mensenhandel in de samenleving, de prioriteitsstellingen van opsporingsdiensten en het OM, de manier van registratie door bijvoorbeeld hulpverleningsorganisaties en wijzigingen in wetgeving.

Daarbij geldt dat de (toevallige) signalering van een enkele grote mensenhandelzaak¹⁸ een aanzienlijke invloed heeft op de jaarlijkse cijfers, aangezien het totaal aantal bekende gevallen van mensenhandel per jaar betrekkelijk klein is. Zo is bijvoorbeeld de melding bij CoMensha (zie §3.3.1) van een groep van 50 slachtoffers afkomstig uit dezelfde mensenhandelsituatie duidelijk terug te zien in de jaarlijkse slachtoffercijfers (zowel in het totaal aantal gemelde slachtoffers, als in de achtergrondkenmerken zoals geslacht, leeftijd en nationaliteit en in de sector van uitbuiting).

Het is derhalve van belang bij de analyse van kwantitatieve data rekening te houden met de specifieke context waarin de data zijn verzameld en met de verschillende factoren die van invloed kunnen zijn op de data. In de hierna volgende (sub)paragrafen zijn de kanttekeningen bij de weergegeven cijfers uitgebreid besproken en zijn cijfermatige trends waar mogelijk gerelateerd aan ontwikkelingen die hiervóór in Hoofdstuk 2 zijn beschreven.

-
- 15 Door angst-, schaamte- of schuldgevoelens. Bij niet-Nederlandse slachtoffers kan daarnaast sprake zijn van een taalprobleem en/of het gebrek aan kennis waar in Nederland terecht te kunnen. Daar komt bij dat illegale slachtoffers soms angst hebben voor de politie omdat ze bang zijn het land uitgezet te worden. Ook komt het voor dat slachtoffers een ‘schuld’ hebben ten opzichte van de mensenhandelaar, die (gevoelsmatig) afbetaald moet worden of voelen niet-Nederlandse slachtoffers een verplichting ten opzichte van het thuisfront om regelmatig geld te sturen (NRM1, §4.5; NRM3, §3.6).
- 16 Bijvoorbeeld slachtoffers van ‘traditionele’ loverboys die liefdesgevoelens koesteren voor hun loverboy (NRM3, §3.2.2). Of niet-Nederlandse slachtoffers die de uitbuitingssituatie in Nederland prefereren boven de situatie in het thuisland (NRM5, §3.2.1).
- 17 Dus inclusief de, naar verwachting, vele onbekende gevallen van mensenhandel.
- 18 Dat wil zeggen een zaak waarbij relatief veel slachtoffers en/of verdachten zijn betrokken. De slachtoffers en/of verdachten van eenzelfde zaak delen vaak dezelfde kenmerken (zoals geslacht, leeftijdsgroep, nationaliteit en sector van uitbuiting). Dit soort grote zaken betreffen vaak overige uitbuitingszaken. Als gevolg van de toenemende aandacht voor overige uitbuiting (zowel in de opsporing/vervolgning als in de samenleving) zullen in de toekomst naar verwachting steeds vaker (grote) overige uitbuitingszaken aan het licht komen.

3.3 Slachtoffers

Deze paragraaf bevat gegevens over de geregistreerde slachtoffers van mensenhandel in Nederland, dat wil zeggen de in Nederland (bij de betreffende instantie) bekende slachtoffers.¹⁹ Hierbij gaat het om:

- informatie afkomstig van het Coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMensha) in §3.3.1 (over achtergrondkenmerken van de bij CoMensha gemelde slachtoffers);
- informatie afkomstig van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) in §3.3.2 (over achtergrondkenmerken van de slachtoffers die een B9-verblijfsvergunning toegekend hebben gekregen) en;
- informatie van het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) in §3.3.3 (over opgelegde schadevergoedingsmaatregelen ten behoeve van slachtoffers).

3.3.1 Slachtoffers in de CoMensha-registratie

CoMensha²⁰ is het centrale meldpunt voor alle slachtoffers van mensenhandel in Nederland. Ieder gesignaleerd mogelijk slachtoffer in Nederland dient dan ook bij CoMensha gemeld te worden door de persoon of instantie bij wie het slachtoffer bekend is (of door het slachtoffer zelf). Slachtoffers worden gemeld alleen voor registratie, of voor registratie én informatie, of voor registratie én opvang.²¹

Onderzoeksmethode

De informatie in deze subparagraaf (3.3.1) is vanaf het jaar 2006 grotendeels gebaseerd op door CoMensha aan BNRM verstrekte databestanden. Uit deze databestanden is informatie op individueel slachtofferniveau te herleiden ('secondaire analyse'). Voor sommige gegevens is gerefereerd aan de CoMensha-jaarverslagen.²² In de periode vóór 2006 heeft BNRM zich gebaseerd op uitsluitend deze jaarverslagen. Voor de toelichting op de in deze paragraaf weergegeven grafieken, tabellen, de in Bijlage 3 gepresenteerde aanvullende tabellen en de hierop van toepassing zijnde statistiek wordt verwezen naar Bijlage 2.

Kanttekeningen bij de cijfers

De CoMensha-registratie beoogt alle in Nederland bekende slachtoffers van mensenhandel te omvatten. Echter, het aantal geregistreerde slachtoffers bij CoMensha zal in werkelijkheid slechts een benadering van het daadwerkelijke aantal in Nederland bekende slachtoffers betreffen.

Zo is het geregistreerde aantal waarschijnlijk lager dan het daadwerkelijke aantal doordat niet alle in Nederland bekende slachtoffers bij CoMensha gemeld worden.²³ Ter verbetering hiervan zijn in de

19 Door het te verwachten grote *dark number*, zal sprake zijn van een groot aantal onbekende slachtoffers van mensenhandel (zie §3.2.2).

20 Tot eind 2007: Stichting Tegen Vrouwenhandel (STV). In deze paragraaf wordt ten behoeve van de leesbaarheid altijd gesproken over CoMensha, ook als het om gegevens gaat afkomstig uit de periode waarin CoMensha nog STV heette.

21 Naast de registratie van slachtoffers heeft CoMensha ook de taak om in de informatie- en opvangbehoefte van slachtoffers te voorzien. Zie ook verderop in deze paragraaf onder 'Doel melding: (registratie én) opvang'.

22 In sommige gevallen wijken de gepresenteerde gegevens af van de CoMensha-jaarverslagen. Volgens CoMensha zijn de in BNRM-rapportages gepresenteerde gegevens de juiste (schriftelijke informatie CoMensha).

23 Signaleerders zijn mogelijk niet allemaal bekend met CoMensha (als centraal meldpunt van slachtoffers mensenhandel), of ze zijn zich er niet van bewust dat ook Nederlandse en minderjarige slachtoffers gemeld dienen te worden. Overigens is alleen de politie, op grond van de B9-regeling, verplicht

Derde, Vijfde en Zevende rapportage aanbevelingen gedaan²⁴. Ook is het opgenomen als actiepoint in het Nationaal Actieplan Mensenhandel (NAM)²⁵ en zijn er in de Tweede Kamer vragen over gesteld.²⁶ Door hiermee samenhangende verbeterlagen en de toegenomen aandacht voor mensenhandel in het afgelopen decennium is te verwachten dat slachtoffers steeds vaker geïdentificeerd én gemeld worden.²⁷

Tegelijkertijd is het mogelijk dat niet alle bij CoMensha gemelde slachtoffers ook daadwerkelijk slachtoffer zijn, waardoor het geregistreerde aantal slachtoffers in dit opzicht ook hoger kan zijn dan het daadwerkelijke aantal in Nederland bekende slachtoffers. Er vindt immers geen formele toetsing plaats op basis van bepaalde criteria waarmee het slachtofferschap van een gemeld persoon kan worden vastgesteld.²⁸

Daarnaast melden de meeste slachtoffers zich niet zelf bij CoMensha, maar worden ze gemeld door bijvoorbeeld de politie.²⁹ CoMensha is derhalve afhankelijk van de informatie die deze melder heeft over het betreffende slachtoffer. In veel gevallen betreft deze indirecte informatie, ondanks de vraag om meer gegevens, niet meer dan de meest basale kenmerken (geslacht, leeftijd, nationaliteit).³⁰ Aangezien de registratie van slachtoffers van mensenhandel een kerntaak van CoMensha is – onder meer ten behoeve van BNRM – heeft het Ministerie van Justitie extra middelen vrijgemaakt om de registratie te verbeteren conform de aanbevelingen van de Rapporteur in de Vijfde en Zevende Rapportage³¹ en het NAM³². Het hieruit voortvloeiende ‘Project Modernisering Registratie CoMensha’³³ was op het moment van schrijven nog in volle gang.³⁴

slachtoffers van mensenhandel bij CoMensha te melden. Deze verplichting geldt dus niet ten aanzien van Nederlandse slachtoffers. Desalniettemin is dit wel van belang.

24 NRM3, aanbeveling 27; NRM5, aanbeveling 62 en NRM7, aanbeveling 42.

25 Nationaal Actieplan Mensenhandel, actie 65.

26 *Aanhangsel Handelingen II* 2009/10, nr. 805 (vragen) en *Aanhangsel Handelingen II* 2009/10, nr. 1297 (antwoorden).

27 Ontwikkelingen in het jaarlijks aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers dienen dan ook in deze context geplaatst te worden (dit blijkt ook uit de antwoorden op Kamervragen – *Aanhangsel Handelingen II* 2008/09, nr. 1753 (vragen) en *Aanhangsel Handelingen II* 2008/09, nr. 2023 (antwoorden)).

28 Alleen bij ‘zeer vage meldingen’ van slachtoffers neemt CoMensha zelf het besluit een gemeld slachtoffer niet als zodanig te registreren. Echter, er bestaan binnen CoMensha geen vastgelegde criteria voor de definiëring van een ‘vage melding’ (mondelijke informatie CoMensha).

29 Zie verderop in deze paragraaf onder ‘Melders’.

30 Als gevolg hiervan is ervoor gekozen in deze rapportage alleen deze (vrijwel) complete data te rapporteren. De data met grote aantallen *missing values* zijn achterwege gelaten omdat ze geen betrouwbaar beeld kunnen geven. Alleen voor de sectoren waarin de gemelde slachtoffers zijn uitgebuit is in dit kader een uitzondering gemaakt. Met het oog op het belang van deze informatie is ervoor gekozen dit wel te rapporteren ondanks dat de sectoren van uitbuiting voor een aanzienlijk deel van de gemelde slachtoffers onbekend is.

31 NRM5, aanbeveling 61 en NRM7, aanbeveling 41.

32 Nationaal Actieplan Mensenhandel, actie 64.

33 BNRM maakt deel uit van de stuurgroep.

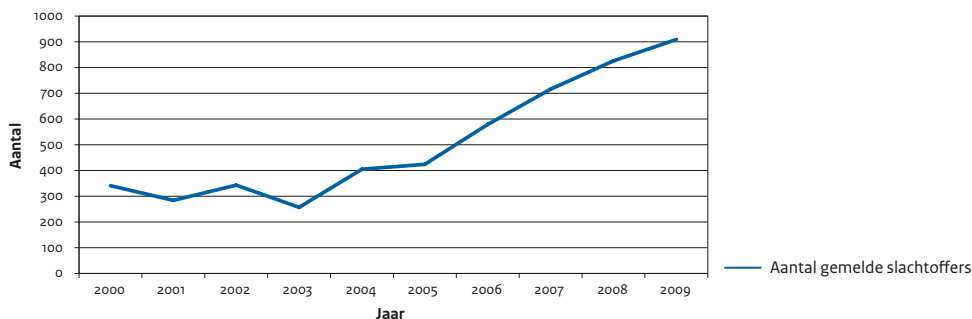
34 Hierbij wordt beoogd samen met de melders (aanleverende partijen) vast te stellen wat de gewenste dataset is (met het uitgangspunt *less is more*) en de melders te committeren aan het consequent aanleveren van deze gegevens.

Tot slot dient opgemerkt te worden dat in het cijfermateriaal tot en met het jaar 2006 dubbeltellingen niet geheel zijn uit te sluiten.³⁵

Aantal gemelde slachtoffers

Figuur 3.1 toont de ontwikkeling van het jaarlijks aantal slachtoffers dat bij CoMensha is gemeld in het afgelopen decennium.³⁶

Figuur 3.1 Aantal gemelde slachtoffers (2000-2009)



Het aantal slachtoffers dat jaarlijks bij CoMensha is gemeld is in tien jaren tijd bijna verdrievoudigd (van 341 naar 909). Tot en met het jaar 2005 schommelt het aantal tussen de 257 en 424, maar vanaf 2006 is een constant stijgende lijn waar te nemen. De toename is waarschijnlijk te verklaren door verhoogde opsporingsinspanningen van politie en justitie (zie §2.6.3) en de toegenomen aandacht voor mensenhandel (zie §2.7). Daarnaast is het denkbaar dat het belang van melden bij CoMensha steeds meer (en tot steeds meer instanties)³⁷ is doorgedrongen.

Geslacht gemelde slachtoffers

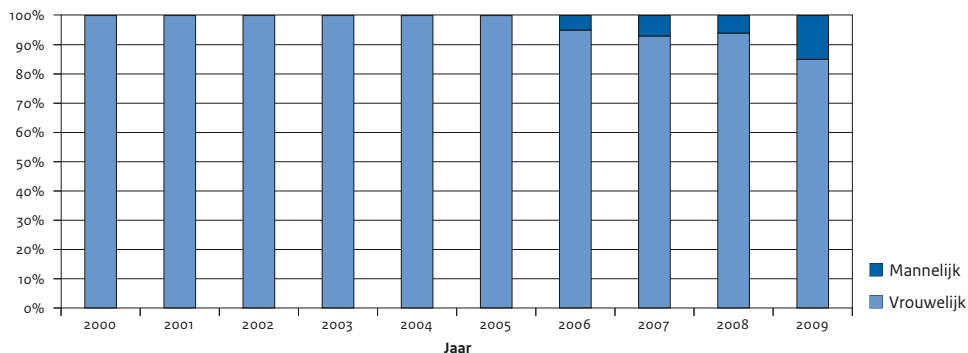
Figuur 3.2 laat de verdeling naar geslacht zien van de jaarlijks bij CoMensha gemelde slachtoffers in de periode 2000 t/m 2009.³⁸

35 Sinds 2006 krijgt CoMensha vrijwel geen meldingen van ‘anonieme slachtoffers’ (die tot dubbeltellingen kunnen leiden) meer binnen. Voorheen was dit wel het geval. Bepaalde melderders gaven toentertijd geen namen van slachtoffers waardoor dubbel gemelde slachtoffers niet te identificeren waren (mondelinge informatie CoMensha).

36 Voor de tabel met het gedetailleerde overzicht van deze gegevens (inclusief indexcijfers en de relatieve groei ten opzichte van het voorgaande jaar) wordt verwezen naar Bijlage 3, Tabel B3.1.

37 In het afgelopen decennium zijn er steeds meer nieuwe melderders bijgekomen (zie Bijlage 3, Tabel B3.9).

38 Voor de tabel met het gedetailleerde overzicht van deze gegevens wordt verwezen naar Bijlage 3, Tabel B3.2.

Figuur 3.2 Geslacht gemelde slachtoffers (2000-2009)

Tot en met het jaar 2005 zijn er nauwelijks mannelijke slachtoffers gemeld bij CoMensha. Vanaf het jaar 2006 is hier verandering in gekomen, hoogst waarschijnlijk door de strafbaarstelling van uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie per 1 januari 2005 (zie §2.2.1 en 2.2.2).

Het relatief grote aandeel mannen in 2009 (15% ten opzichte van maximaal 7% in de periode 2006-2008) is zeer waarschijnlijk deels te verklaren door het grote aantal (met name Roemeense) mannen dat op de aspergekwekerij in Someren vermoedelijk is uitgebuit.³⁹ Van de 138 mannelijke slachtoffers in 2009 zijn er namelijk 31 (22%) (waarvan 25 Roemeens) geregistreerd als slachtoffers van uitbuiting in de land- en tuinbouw.⁴⁰

Leeftijd gemelde slachtoffers

Figuur 3.3 geeft inzicht in de leeftijdsverdeling van de jaarlijks bij CoMensha gemelde slachtoffers in de periode 2001 t/m 2009.⁴¹ Hierbij dient in ogenschouw te worden genomen dat het de leeftijd ten tijde van melding bij CoMensha betreft. Deze leeftijd is vaak niet gelijk aan de leeftijd die het slachtoffer had aan het begin van het veronderstelde slachtofferschap.⁴²

In de jaren 2001-2003 is van een relatief groot deel van de gemelde slachtoffers de leeftijd ten tijde van de melding onbekend (tussen de 16% en 42%). Daarom wordt hier alleen de ontwikkeling in leeftijdsverdeling vanaf het jaar 2004 beschreven.

De leeftijdscategorie 18-23 jaar is in elk jaar het grootst en representeert tussen de 38% en 41% van alle gemelde slachtoffers vanaf 2004. Het aandeel minderjarigen schommelt tussen de 5% (in 2005) en 28% (in 2007) en is in 2009 lager dan in de drie jaren ervoor (12%).

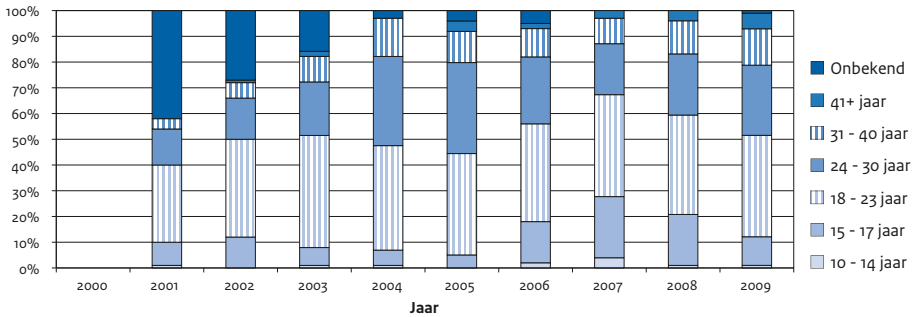
39 Jaarverslag CoMensha, 2009.

40 Waarschijnlijk heeft ook de zaak 'Indonesische Kroepoekbakkers' (zie §2.8.5 en NRM7, §12.2) invloed gehad op het hoge aandeel mannelijke slachtoffers in 2009. In dat jaar zijn namelijk negen mannelijke slachtoffers met de Indonesische nationaliteit (7%) bij CoMensha gemeld die zijn uitgebuit in de voedingsindustrie. Voor het overzicht van de nationaliteiten van de bij CoMensha gemelde mannelijke slachtoffers vanaf het jaar 2006 (in de periode 2000-2005 betrof het aandeel mannelijke slachtoffers namelijk 0%) wordt verwezen naar Bijlage 3, Tabel B3.6.

41 Pas vanaf het jaar 2001 registreert CoMensha gemelde slachtoffers ook op leeftijd.

42 Voor de tabel met het gedetailleerde overzicht van deze gegevens wordt verwezen naar Bijlage 3, Tabel B3.3.

Figuur 3.3 Leeftijd gemelde slachtoffers (2001-2009)



Nationaliteit gemelde slachtoffers⁴³

Tabel 3.1 bevat per jaar de rangordening van de vijf meest voorkomende nationaliteiten van de bij CoMensha gemelde slachtoffers in het afgelopen decennium.

Tabel 3.1 Rangordening top 5 nationaliteiten gemelde slachtoffers (2000-2009)

	2000 N= 341	2001 N= 284	2002 N= 343	2003 N= 257	2004 N= 405	2005 N= 424	2006 N= 579	2007 N= 716	2008 N= 826	2009 N= 909	Totaal 2000-2009 N=5084 ⁴⁴
Nederlandse	2	5	4		1	1	1	1	1	1	1
Nigeriaanse	1	4	2	3	4	3	2	2	3	2	2
Bulgaarse	3'	1	1	1	2	2	3	3		5	3
Roemeense			3	2	3	4	4			3	4
Chinese	3'						5	4	2		5
Hongaarse									4	4	
Sierra Leonse								5	5		
Tsjechische						5					
Russische	3'	2	5		5						
Oekraïense		3		4							
Braziliaanse				5							

Bron: STV/CoMensha-jaarverslagen en -bestanden

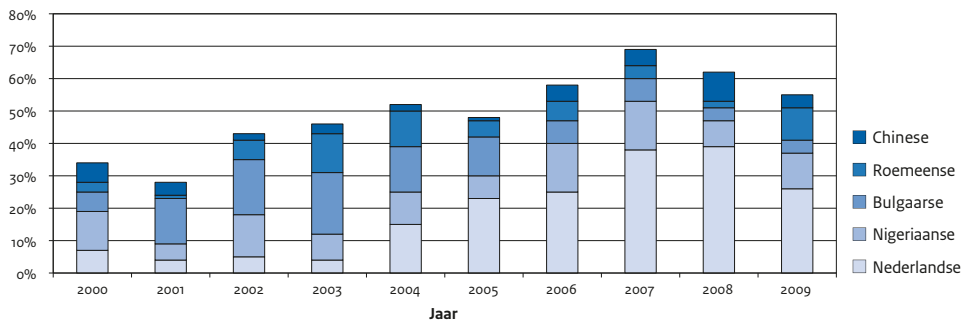
43 Zie NRM1, §4.3.1 voor de landen van herkomst van de slachtoffers die in de periode 1992 tot en met 2000 bij CoMensha zijn gemeld.

44 Aangezien de top 5 over het totaal van tien jaren gebaseerd is op de absolute aantallen gemelde slachtoffers (N=5084), hebben de latere jaren, waarin meer slachtoffers zijn gemeld dan in de eerdere jaren, logischerwijs een grotere invloed op de totale top 5. Het is van belang dit in ogenschouw te nemen, zeker aangezien de toename van het aantal jaarlijks gemelde slachtoffers waarschijnlijk eerder te verklaren is door de toegenomen aandacht voor mensenhandel dan door een toename van het daadwerkelijke aantal slachtoffers (zie eerder in deze paragraaf onder 'Aantal gemelde slachtoffers').

Vanaf 2004 zijn slachtoffers met de Nederlandse nationaliteit het vaakst gemeld. Hiervoor is deze eerste plek drie jaar lang door slachtoffers met de Bulgaarse nationaliteit ingenomen (2001-2003). De Nigeriaanse nationaliteit is de enige die tien jaar lang in de top 5 voorkomt; deze nationaliteit neemt over de gehele periode bezien de tweede plaats in. In 2006 komen slachtoffers met de Chinese nationaliteit weer voor het eerst voor in de top 5 sinds 2000. Echter, in 2009 net niet meer, net als de Sierra Leoneese slachtoffers. De Hongaarse nationaliteit is sinds 2008 een opvallende nieuwkomer in de top 5 en staat nu sinds twee jaren op de vierde plaats. De Roemeense slachtoffers behoren in 2009 weer tot de meest voorkomende nationaliteiten, waarschijnlijk als gevolg van de vermoedelijke uitbuitingszaak op de aspergekwekerij in Someren. In 2009 zijn bij CoMensha namelijk 50 Roemeense slachtoffers (mannen en vrouwen) geregistreerd die zijn uitgebuit in de land- en tuinbouw.

In totaal bezitten de bij CoMensha gemelde slachtoffers in het afgelopen decennium 115 verschillende nationaliteiten (exclusief de categorie: 'onbekend'). In Figuur 3.4 is de ontwikkeling van de top 5 nationaliteiten over het totaal van tien jaar van de bij CoMensha gemelde slachtoffers zichtbaar gemaakt over de periode 2000-2009.⁴⁵ Deze totale top 5 betreft de volgende nationaliteiten: Nederlandse, Nigeriaanse, Bulgaarse, Roemeense en Chinese (zie Tabel 3.1; laatste kolom), welke vijf nationaliteiten niet ook ieder afzonderlijk jaar de top 5 vormen (zie Tabel 3.1).⁴⁶

Figuur 3.4 Ontwikkeling totale top 5 nationaliteiten gemelde slachtoffers (2000-2009)



Het aandeel Nederlandse slachtoffers is in het afgelopen decennium fors toegenomen (van 7% in 2000 naar 26% in 2009). Deze stijging begint in 2004. Sedert dat jaar is de Nederlandse nationaliteit de meest voorkomende (zie Tabel 3.1). Een mogelijke verklaring voor deze ontwikkeling is de toegenomen aandacht voor mensenhandel (zie §2.7), waaronder de groeiende aandacht voor specifiek de loverboypro-

45 Voor de tabel met het volledige (inclusief alle overige voorkomende nationaliteiten, per jaar de top 5 en over het totaal de top 10) en gedetailleerde overzicht van deze gegevens wordt verwezen naar Bijlage 3, Tabel B3.4.

46 Wanneer bijvoorbeeld naar het jaar 2001 in Figuur 3.4 wordt gekeken, blijkt dat de vijf nationaliteiten die de top 5 over het totaal vormen slechts 28% van de 284 gemelde slachtoffers in 2001 vertegenwoordigen. Dit terwijl de top 5 over alleen het jaar 2001 (bestaande uit de Bulgaarse (14%), Russische (10%), Oekraïense (6%), Nigeriaanse (5%) en Nederlandse (4%) nationaliteit) 39% van de totaal 284 gemelde slachtoffers betreft (zie Bijlage 3, Tabel B3.4).

blematiek (zie §2.4.4).⁴⁷ In 2008 zijn de meeste Nederlandse slachtoffers gemeld (N=320=39%), waarna 2009 voor het eerst sinds 2003 een daling laat zien (zowel absoluut als relatief).

Het aandeel Nigeriaanse slachtoffers schommelt in de afgelopen tien jaren (tussen het minimale aandeel van 5% in 2001 tot het maximale aandeel van 15% in 2006). De Bulgaarse nationaliteit staat gemiddeld op de derde plaats met 9%, maar neemt sinds 2006 steeds meer in aandeel af tot uiteindelijk slechts 4% in 2008 en 2009. In 2008 is sprake van een plotselinge toename van meldingen van Chinese slachtoffers en in 2009 van slachtoffers met de Roemeense nationaliteit⁴⁸.

Nationaliteit gemelde minderjarige slachtoffers

Op deze plaats wordt specifiek aandacht besteed aan de nationaliteit van de minderjarige slachtoffers van mensenhandel. Uit Figuur 3.3 blijkt dat het jaarlijkse aandeel minderjarigen in de periode 2006-2009 schommelt tussen de 12% en 28%.⁴⁹ In Tabel 3.2 is per jaar de rangordening van de vijf meest voorkomende nationaliteiten van de bij CoMensha gemelde minderjarige slachtoffers in de periode 2006-2009⁵⁰ te zien.⁵¹

Tabel 3.2 Rangordening top 5 nationaliteiten gemelde minderjarige slachtoffers (2006-2009)

	2006	2007	2008	2009	Totaal 2006-2009
Nederlandse	1	1	1	1	1
Nigeriaanse	2	2	5	2	2
Chinese	3'	5'	2	5	3
Guineese			3	3	4
Sierra Leonse	3'	5'	4	4	5
Roemeense		3			
Bulgaarse	5	4			

Bron: STV/CoMensha-bestanden

In het weergegeven tijdsbestek bestaat de top 5 bijna elk jaar uit dezelfde vijf nationaliteiten. Hierbij staat de Nederlandse nationaliteit onafgebroken op de eerste plaats, waarna de rangorde verder met name

47 Het bewustzijn dat ook Nederlandse slachtoffers bij CoMensha gemeld dienen te worden is eveneens gegroeid.

48 Zoals eerder opgemerkt is dit te verklaren door de vermoedelijke uitbuitingssituatie op de aspergekwekerij in Someren.

49 Zie ook Bijlage 3, Tabel B3.3.

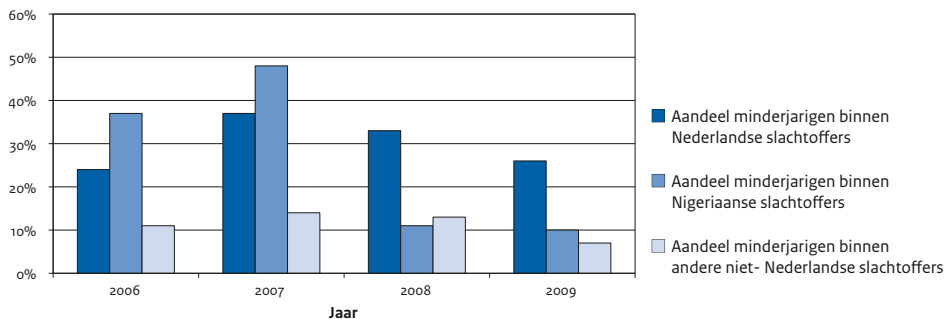
50 Sinds het jaar 2001 registreert CoMensha de leeftijd van de gemelde slachtoffers, maar de koppeling tussen nationaliteit en leeftijd is pas mogelijk vanaf het jaar 2006, aangezien BNRM zich vanaf dit moment baseert op aangeleverde CoMensha-bestanden in plaats van uitsluitend jaarverslagen (zie eerder in deze paragraaf onder 'Onderzoeksmethode').

51 Voor de tabel met het volledige (inclusief de absolute en relatieve aantallen van alle voorkomende nationaliteiten in een jaar, de top 5 per jaar en de top 5 over het totaal) en gedetailleerde overzicht van deze gegevens wordt verwezen naar Bijlage 3, Tabel B3.5.

bestaat uit West-Afrikaanse nationaliteiten (Nigeriaanse, Guineese en Sierra Leonse) en de Chinese nationaliteit. Sedert 2008 is de Guineese nationaliteit nieuw in de top 5. Vanaf dat jaar komen de Oost-Europese nationaliteiten (Roemeense en Bulgaarse) niet meer voor in de getoonde rangorde. Uit Bijlage 3, Tabel B3.5 blijkt dat in de periode 2006-2009 gemiddeld 52% van alle minderjarige slachtoffers de Nederlandse nationaliteit⁵² heeft en 17% de Nigeriaanse⁵³. Deze twee nationaliteiten staan dan ook met stip bovenaan.⁵⁴

Er is nagegaan of het aandeel minderjarigen onder Nederlandse slachtoffers anders is dan onder Nigeriaanse of overige niet-Nederlandse slachtoffers. In Figuur 3.5 is hiervan voor de periode 2006-2009 het resultaat te zien.⁵⁵

Figuur 3.5 Aandeel minderjarigen binnen Nederlandse, Nigeriaanse en overige niet-Nederlandse gemelde slachtoffers (2006-2009)



Het aandeel minderjarigen onder Nigeriaanse slachtoffers is in 2006 (37%) en 2007 (48%) aanzienlijk groter dan het aandeel minderjarigen onder Nederlandse slachtoffers (2006: 24% en 2007: 37%) en overige niet-Nederlandse slachtoffers (2006: 10% en 2007: 14%). Deze weergegeven verschillen zijn zeer significant.⁵⁶

52 Nederlandse minderjarige slachtoffers van mensenhandel worden vaak in verband gebracht met de loverboyproblematiek (zie voor meer informatie over deze problematiek §2.4.4, NRM1, §4.4.2; NRM3, §3.2.2; NRM5, §3.4 en NRM7, §9.4.3). Echter, niet alle Nederlandse, minderjarige slachtoffers zijn slachtoffers van loverboys en ook meerderjarige slachtoffers kunnen slachtoffer zijn van loverboys (zeker aangezien de bij CoMensha geregistreerde leeftijd van slachtoffers de leeftijd ten tijde van melding betreft en niet de leeftijd die het slachtoffer had aan het begin van het slachtofferschap). Twee van de 63 Nederlandse minderjarige slachtoffers in 2009 zijn van het mannelijke geslacht en in de periode 2006 t/m 2008 is geen sprake van Nederlandse minderjarige mannelijke slachtoffers.

53 Nigeriaanse minderjarige slachtoffers van mensenhandel worden vaak in verband gebracht met Nigeriaanse alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) die met onbekende bestemming (mob) uit opvangcentra verdwijnen (zie voor meer informatie hierover §2.4.4; NRM1, §4.4.2; NRM7, §9.5).

54 In vergelijking tot de overige nationaliteiten uit de top 5: de Chinese nationaliteit (5%) en de Guineese en Sierra Leonse nationaliteit (beide 4%).

55 Voor de tabel met het gedetailleerde overzicht van deze gegevens wordt verwezen naar Bijlage 3, Tabel B3.7.

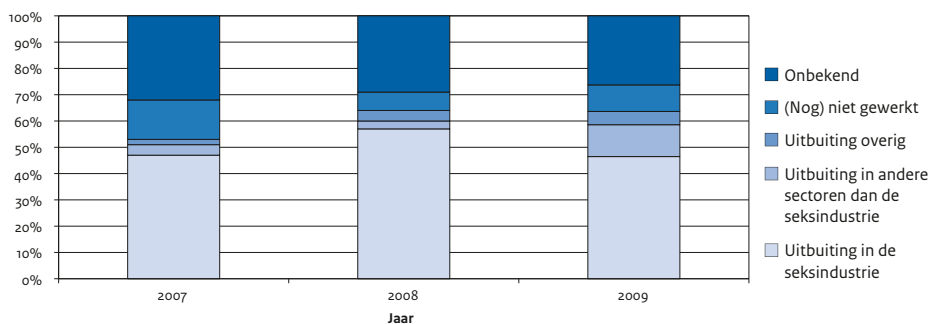
56 2006: $p < 0,01$ en 2007: $p < 0,01$.

Opvallend genoeg is in 2008 het aandeel minderjarigen onder Nigeriaanse slachtoffers het kleinste (11% ten opzichte van 13% onder overige niet-Nederlandse slachtoffers en 33% onder Nederlandse slachtoffers) als gevolg van de drastische daling van 48% in 2007 naar 11% in 2008. Deze afname is waarschijnlijk mede te verklaren door de afronding van het Koolvis-opsporingsonderzoek naar een omvangrijk Nigeriaans mensenhandelnetwerk in oktober 2007.⁵⁷ In 2009 is, net als in 2008, het aandeel minderjarigen onder Nederlandse gemelde slachtoffers met afstand het grootste. Deze beschreven verschillen zijn zeer significant.⁵⁸

Sectoren van uitbuiting

Sedert de strafbaarstelling van uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie in 2005 (zie §§ 2.2.1 en 2.2.2), registreert CoMensha de sector waarin een slachtoffer (vermoedelijk) is uitgebuit. Vanaf het jaar 2007 beschikt BNRM over deze informatie die in Figuur 3.6 is weergegeven.⁵⁹ De categorie 'Uitbuiting overig' kan zowel een vorm van uitbuiting in de seksindustrie als daarbuiten betreffen.⁶⁰

Figuur 3.6 Sectoren van uitbuiting (2007-2009)⁶¹



Ieder jaar is van ongeveer 30% van de slachtoffers niet bekend of ze reeds zijn uitgebuit of in welke sector ze zijn uitgebuit. In ieder geval kan worden gesteld dat in de jaren 2007-2009 minimaal tussen de 7% en 15% van de gemelde slachtoffers nog niet daadwerkelijk is uitgebuit omdat ze nog niet gewerkt hebben.

57 Zie voor meer informatie over het Koolvis-opsporingsonderzoek NRM7, §9.5.5.

58 2008: $p < 0,01$ en 2009: $p < 0,01$.

59 Voor de tabel met het volledige (inclusief uitsplitsing naar geslacht en de verschillende vormen van uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie) en gedetailleerde overzicht van deze gegevens wordt verwezen naar Bijlage 3, Tabel B3.8.

60 Bij de categorie 'Uitbuiting overig' is wel bekend in welke sector het slachtoffer is uitgebuit. Het betreft in deze gevallen een sector dat (nog) geen aparte registratiecategorie is binnen de CoMensha-registratie (het gaat dus meestal om sectoren die nog nooit of slechts incidenteel voor zijn gekomen). Aangezien het aandeel 'Uitbuiting overig' in 2009 5% is, verdient het aanbeveling deze categorie voortaan nader te definiëren. NB: er wordt dus niet per definitie overige uitbuiting mee bedoeld.

61 Slachtoffers van gedwongen orgaandonatie zijn tot op heden nog niet bij CoMensha gemeld, met uitzondering van één Indiaas mannelijk slachtoffer in 2007 (zie hiervoor NRM7, §13.3.3). In Figuur 3.6 is dit incident niet zichtbaar omdat het aandeel afgerond 0% is.

Minstens de helft van de gemelde slachtoffers is uitgebuit in de seksindustrie (50%). Van de 343 slachtoffers die in 2007 (onder meer) in de seksindustrie zijn uitgebuit is een kwart minderjarig (N=84). In 2008 gaat het in deze om één vijfde deel (93 van de 475) en in 2009 om een tiende (45⁶² van de 423).

Het minimale aandeel slachtoffers dat in een andere sector dan de seksindustrie⁶³ is uitgebuit is in 2009 gestegen naar 12% (in vergelijking tot 4% in 2007 en 3% in 2008).⁶⁴ Dit is met name te verklaren door verhoogde opsporingsinspanningen ten aanzien van uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie en de toegenomen aandacht hiervoor (zie §2.7). Steeds vaker worden dit soort vormen van uitbuiting ontdekt én herkend.⁶⁵ Zoals eerder opgemerkt in §3.2.2 betreft dit niet zelden uitbuitingssituaties waarbij, per opsporingsonderzoek, een relatief groot aantal slachtoffers is betrokken die derhalve een aanzienlijke invloed hebben op het geheel.

De vermoedelijke uitbuitingssituatie in 2009 op de aspergekwekerij in Someren is hiervan een goed voorbeeld (zie ook bij geslacht gemelde slachtoffers (Figuur 3.2) en nationaliteit gemelde slachtoffers (Tabel 3.1 en Figuur 3.4)). In 57 van de totaal 161 (35%) gevallen van uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie in de periode 2007-2009 is sprake van uitbuiting in de land- en tuinbouw, waarvan 56 in 2009.⁶⁶ De land- en tuinbouw als sector van uitbuiting buiten de seksindustrie staat hierdoor na het jaar 2009 op de eerste plaats, terwijl in 2007 en 2008 vrijwel geen uitbuitingssituaties in de land- en tuinbouw gemeld zijn. Uitbuiting in huishoudelijk werk (33 slachtoffers (20%) in de periode 2007-2009) en in de horeca (19 slachtoffers (12%) in de periode 2007-2009) zijn na de land- en tuinbouw de belangrijkste sectoren van uitbuiting buiten de seksindustrie in genoemde periode (en meer gelijkmatig verdeeld over de jaren).

Melders

Vanaf het jaar 2001 registreert CoMensha de persoon of instantie die een slachtoffer bij hen meldt. Figuren 3.7a en b laten zien van welke melders de meeste slachtoffermeldingen zijn gekomen in 2001 en in 2009 (top 5).⁶⁷

62 Waarvan 27 met de Nederlandse nationaliteit.

63 Zoals: land- en tuinbouw, huishoudelijk werk, horeca, bouw, voedingsindustrie, drugshandel etc. (zie hiervoor Bijlage 3, Tabel B3.8).

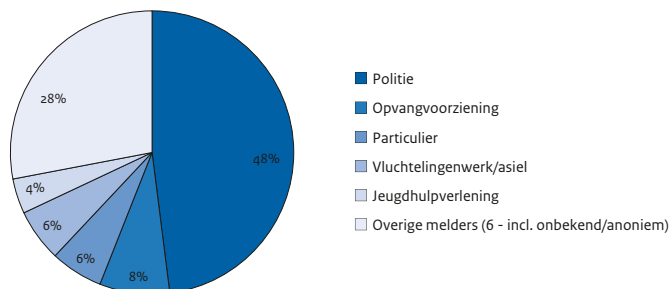
64 Alle gemelde slachtoffers die zijn uitgebuit in andere sectoren dan de seksindustrie hebben niet de Nederlandse nationaliteit, op vier Nederlandse slachtoffers in 2009 na die in de drugshandel zijn uitgebuit.

65 Deze ontwikkeling zal zich in de toekomst waarschijnlijk doorzetten.

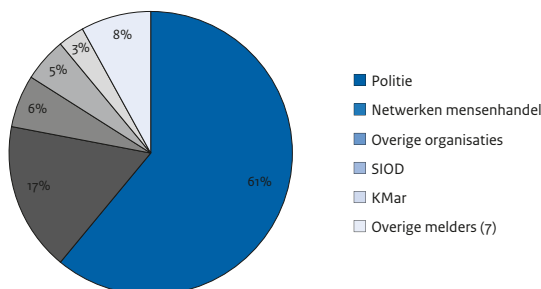
66 Deze 56 vermoedelijke slachtoffers betreffen 25 Roemeense mannen, 25 Roemeense vrouwen, vier Portugese mannen en twee Poolse mannen. De leeftijd van deze slachtoffers is gemiddeld aanzienlijk hoger (35,11 jaar; Sd: 9,55; N=56) dan de leeftijd van de slachtoffers die niet in de land- en tuinbouw zijn uitgebuit (24,80; Sd: 8,11; N=840 (van 13 is de leeftijd onbekend)). Dit weergegeven verschil is zeer significant: $p < 0,01$.

67 Voor de tabel met het volledige (inclusief alle overige melders, de gegevens over de jaren 2002-2008 en de top 5 over het totaal) en gedetailleerde overzicht van deze gegevens wordt verwezen naar Bijlage 3, Tabel B3.9.

Figuur 3.7a Melders (2001)



Figuur 3.7b Melders (2009)



De politie is in alle jaren (2001 tot en met 2009) verreweg de belangrijkste melder. Van alle jaarlijkse meldingen⁶⁸ schommelt het aandeel afkomstig van de politie tussen de 47% (in 2004) en 61% (in 2009). Opvallend aan Figuren 3.7a en b is dat de melders uit de top 5 van 2001, op de politie na, niet meer voorkomen in de top 5 van 2009. Overigens betekent dit niet dat ze niet meer melden.⁶⁹ Ook is te zien dat in 2009 de top 5 belangrijker is (gezamenlijk 92%) dan in 2001 (gezamenlijk 72%). De melders⁷⁰ en hun aandeel variëren over de jaren, Bijlage 3, Tabel B3.9 geeft hierin meer inzicht.

Doel melding: (registratie én) opvang

Zoals in het inleidende stuk van deze paragraaf is beschreven worden slachtoffers om verschillende redenen bij CoMensha gemeld. Eén daarvan is (registratie én) opvang.⁷¹ 201 van de totaal 909 gemelde slacht-

68 Let op: het aantal meldingen in één jaar is vanaf 2007 niet meer gelijk aan het aantal gemelde slachtoffers in één jaar (zie hiervoor de uitleg bij Bijlage 3, Tabel B3.9).

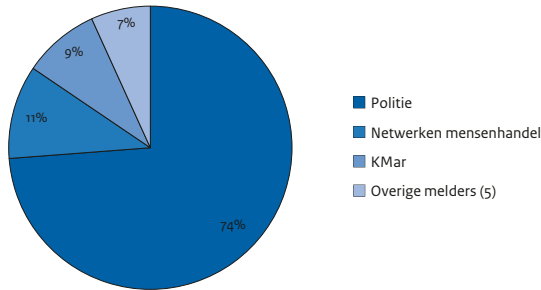
69 In 2009 zijn nog zeven meldingen afkomstig van 'opvangvoorziening', 18 van 'particulier', vier van 'vluchtelingenwerk/asiel' en elf van 'jeugdhulpverlening'.

70 Sommige melders zijn in de loop der jaren verdwenen en andere zijn er bijgekomen, zoals in 2009 de SIOD. 36 van de 48 SIOD-meldingen in 2009 betreffen slachtoffers die in de land- en tuinbouw zijn aangetroffen (zaak Someren).

71 Deze informatie is in onderhavige rapportage voor het eerst door BNRM gerapporteerd. Vandaar dat op deze plaats alleen de informatie over het jaar 2009 weergegeven wordt.

offers in 2009 is onder andere gemeld ten behoeve van opvang. Van de 201 slachtoffers met opvangbehoefte zijn er 166 (83%) daadwerkelijk ook in de opvang geplaatst – waarvan 16 tijdelijk op een noodbed bij gebrek aan geschikte plekken.⁷² In Figuur 3.8 is te zien van wie deze meldingen van slachtoffers met opvangbehoefte in 2009 afkomstig zijn (het gaat om 208 meldingen van 201 verschillende slachtoffers).⁷³

Figuur 3.8 Doel melding: (registratie én) opvang (2009)



Driekwart van de slachtoffers die zijn gemeld met als doel (registratie én) opvang in 2009 zijn mede van de politie afkomstig en de meldingen van de overige slachtoffers met opvangbehoefte zijn met name gemeld door de netwerken mensenhandel en de KMar.

3.3.2 Slachtoffers in de B9-regeling

Niet-Nederlandse (mogelijke) slachtoffers én getuigen⁷⁴ van mensenhandel zonder verblijfsvergunning kunnen in Nederland op basis van hoofdstuk B9 van de Vreemdelingencirculaire⁷⁵ aanspraak maken op een tijdelijke verblijfsvergunning indien zij, na een bedenktijd van maximaal drie maanden, meewerken aan de opsporing en vervolging⁷⁶ door politie en justitie. Deze tijdelijke verblijfsvergunning geeft daarbij toegang tot bepaalde voorzieningen (opvang, onderdak, medische bijstand, rechtshulp en speciale voorzieningen ten behoeve van levensonderhoud). Ten aanzien van niet-Nederlandse slachtoffers die wél rechtmatig in Nederland verblijven is in de B9-regeling het volgende opgenomen: ‘Volledigheidshalve zij vermeld dat EU-/EER-onderdanen en Zwitserse onderdanen ook rechten kunnen ontlenen aan de in dit hoofdstuk neergelegde bepalingen en procedure voorzover zij geen rechten ontlenen aan het gemeenschapsrecht’.⁷⁷

⁷² Jaarverslag CoMensha, 2009.

⁷³ Voor de tabel met het volledige (inclusief de andere doelen van melding per melder) en gedetailleerde overzicht van deze gegevens wordt verwezen naar Bijlage 3, Tabel B3.10.

⁷⁴ Ten behoeve van de leesbaarheid zal in deze paragraaf voortaan kortweg worden gesproken over slachtoffers.

⁷⁵ Ten behoeve van de leesbaarheid zal in deze paragraaf voortaan kortweg worden gesproken over de B9-regeling. Ten aanzien van een aanvraag tot een tijdelijke verblijfsvergunning op basis van de B9-regeling en de verlening van deze tijdelijke verblijfsvergunning zal kortweg worden gesproken over B9-aanvragen, respectievelijk, B9-verleningen.

⁷⁶ Tot 14 november 2007 was het doen van aangifte een vereiste. Sindsdien is ook het anderszins medewerking verlenen aan de opsporing en vervolging voldoende voor slachtoffers (getuigen dienen wel aangifte te doen).

⁷⁷ Vreemdelingencirculaire, 2000, B9 (april 2001). Zie voor meer informatie over de B9-regeling §2.5.1.

De IND is in Nederland de instantie waar verzoeken om verblijfsvergunningen in het kader van de B9-regeling worden ingediend en die hierop beslist. Het doen van aangifte of het op een andere wijze meewerken met politie en/of justitie⁷⁸ wordt ambtshalve aangemerkt als een B9-aanvraag.⁷⁹ B9-aanvragen worden dan ook altijd via de politie bij de IND ingediend.

Onderzoeksmethode

De informatie in deze subparagraaf (3.3.2) is gebaseerd op de jaarlijks door de IND aan BNRM geleverde bestanden waarin alle contacten waarbij de B9-regeling een rol speelt zijn opgenomen. Uit deze databestanden is informatie op individueel slachtofferniveau te herleiden (secondaire analyse).⁸⁰ Door omissies in het systeem, ontstaan door de overname van de vreemdelingenadministratie door de IND van de Vreemdelingendienst, kan niet over de jaren 2003 en 2004 gerapporteerd worden.

Voor de toelichting op de in deze paragraaf weergegeven grafieken, tabellen, de in Bijlage 3 gepresenteerde aanvullende tabellen en de hierop van toepassing zijnde statistiek wordt verwezen naar Bijlage 2.

Kanttekeningen bij de cijfers

De IND-registratie bevat de gegevens van alle slachtoffers die een B9-aanvraag hebben ingediend en die een B9-vergunning toegekend hebben gekregen. Echter, het aantal slachtoffers dat uit de IND-registratie wordt geselecteerd op basis van de B9-regeling is vermoedelijk niet gelijk aan het exacte aantal slachtoffers dat een beroep heeft gedaan op de deze regeling.

Het geselecteerde aantal kan lager zijn dan het daadwerkelijke aantal, aangezien een beroep op de B9-regeling door de IND niet middels een speciale procedure standaard en verplicht wordt geregistreerd.⁸¹ Hierdoor is het mogelijk dat niet alle slachtoffers die een beroep doen op de B9-regeling ook worden getraceerd. De Rapporteur heeft ten aanzien van het verbeteren van de registratie (van B9-aanvragen

78 Het doen van aangifte is emotioneel vaak erg belastend (het anderszins meewerken waarschijnlijk in mindere mate) en bestaat bij slachtoffers de vrees voor een uiteindelijke vrijspraak (gevoelsmatig soms door *inequality of arms*) hetgeen kan leiden tot *secondary victimisation* (NRM1, §4.5; NRM7, §4.5).

79 Echter, er zijn signalen bekend dat het in de praktijk is voorgekomen dat een slachtoffer niet altijd is gewezen op de mogelijkheden die de B9-regeling biedt (noch op de bedenktijd van maximaal drie maanden). Bij sommige politiekorpsen bestond/bestaat namelijk onduidelijkheid omtrent de mogelijkheid en toepasbaarheid van de B9-regeling, met name ten aanzien van niet-Nederlandse slachtoffers die wél rechtmatig in Nederland verblijven. Inmiddels komt dit naar verwachting bijna niet meer voor.

80 Een slachtoffer kan immers meerdere procedures hebben lopen bij (en per procedure meerdere contacten hebben met) de IND.

81 Het komt voor dat bij een persoon die een B9-verblijfsvergunning aanvraagt, een verblijfsvergunning op andere gronden wordt geregistreerd (bijvoorbeeld 'verblijf bij partner', of 'werken in de EU'). Het omgekeerde komt ook voor: aan een persoon die bij een eerste registratie geen B9-verblijfsvergunning heeft aangevraagd, wordt deze wel verleend. Personen die hetzij in de aanvraag, hetzij in de toekenning gekoppeld zijn aan de B9-regeling, zijn meegenomen in de selectie. Overigens kunnen de cijfers omtrent B9-aanvragen en -verleningen in deze paragraaf enigszins afwijken van de cijfers van de IND. Dit is het gevolg van het feit dat slachtoffers die op enig moment aan de B9-regeling zijn gekoppeld én hiernaast tevens een andere procedure bij de IND hebben lopen (voor een ander verblijfsdoel) door de IND mogelijk niet in het kader van de B9-regeling zijn gecategoriseerd, aangezien de IND personen indeelt naar het eerst genoemde verblijfsdoel.

en verleningen *in primo*, na bezwaar en na (hoger) beroep) door de IND een aanbeveling gedaan.⁸² Op het moment van schrijven was de IND bezig met de ontwikkeling van een nieuw registratiesysteem, genaamd INDIGO.

Tegelijkertijd kan het geselecteerde aantal ook hoger zijn dan het daadwerkelijke aantal slachtoffers dat aanspraak heeft gemaakt op de B9-regeling. Het komt namelijk voor dat een aanvraag voor een verblijfsvergunning op andere gronden per abuis door de IND op basis van de B9-regeling wordt geregistreerd.⁸³ Daarnaast omvat het geselecteerde aantal zowel slachtoffers als getuigen van mensenhandel⁸⁴ en komt het, incidenteel en abusievelijk, voor dat de kinderen van slachtoffers en getuigen worden geregistreerd alsof zij zelf een B9-aanvraag hebben ingediend.

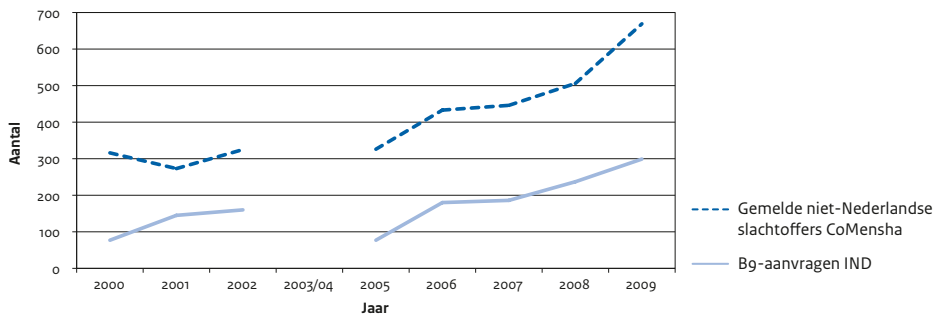
Verder moet in ogenschouw worden genomen dat een B9-aanvraag niet altijd wordt afgehandeld in het jaar waarin de aanvraag is gedaan.⁸⁵ De jaarlijkse aantallen B9-aanvragen en -verleningen vormen zodoende geen cohort en kunnen in dit opzicht dan ook niet tegen elkaar worden afgezet.

Tot slot dient opgemerkt te worden dat informatie over slachtoffers in relatie tot de aangeboden bedenktijd niet aan de IND wordt verstrekt.

Aantal B9-aanvragen

Figuur 3.9 toont de ontwikkeling van het jaarlijks aantal B9-aanvragen⁸⁶ over de periode 2000-2009^{87, 88}

Figuur 3.9 Aantal B9-aanvragen (2000-2009)⁸⁹



82 NRM7; aanbeveling 45.

83 Deze B9-aanvragen worden afgedaan als 'onterechte opvoering B9-aanvraag'.

84 De IND maakt hiertussen geen onderscheid.

85 Naast toekenningen en afwijzingen van B9-aanvragen komen ook andere afhandelingen voor, zoals het intrekken van een B9-aanvraag door het slachtoffer, het verdwijnen van het slachtoffer, het niet starten of afbreken van het opsporingsonderzoek of de vervolging (NRM3, §3.5.2). Maar ook de eerder genoemde afhandeling 'onterecht opgevoerd'.

86 De aantallen representeren alleen aanvragen en verleningen van 'eerste' B9-aanvragen. B9-aanvragen voor verlengingen zijn hier buiten beschouwing gelaten.

87 Met uitzondering van de jaren 2003 en 2004. Zie eerder in deze paragraaf onder 'Onderzoeksmethode'.

88 Voor de tabel met het gedetailleerde overzicht van deze gegevens (inclusief indexcijfers en de relatieve groei ten opzichte van het voorgaande jaar) wordt verwezen naar Bijlage 3, Tabel B3.11.

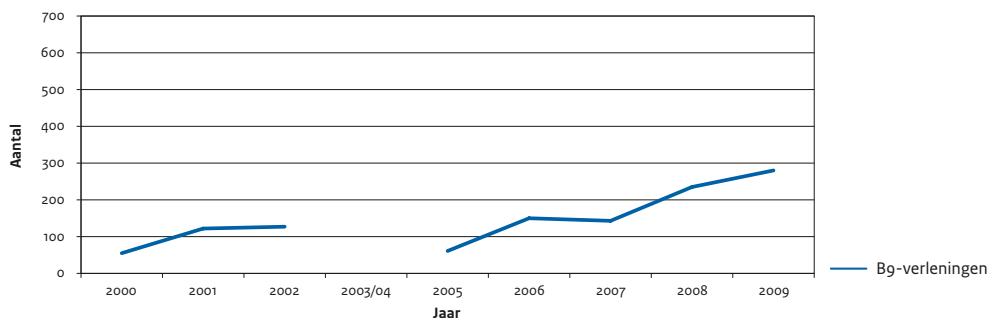
89 In NRM7 staat bij het jaar 2008 ten onrechte het aantal van 443 B9-aanvragen vermeld.

Het aantal B9-aanvragen is in het afgelopen decennium bijna verviervoudigd (van 77 naar 299⁹⁰). Met uitzondering van een daling in de periode 2003-2005, steeg het aantal aanvragen jaarlijks. De ene keer zeer sterk (2006: 134%) en de andere keer minimaal (2007: 3%). In de twee laatste jaren is een constante toename van ongeveer 25% per jaar waar te nemen. Vanaf het jaar 2005 volgt het aantal B9-aanvragen ongeveer dezelfde beweging als het aantal bij CoMensha geregistreerde niet-Nederlandse slachtoffers.⁹¹ Vanaf 14 november 2007 dient ook het anderszins meewerken met politie en/of justitie ambtshalve als B9-aanvraag te worden beschouwd, in plaats van uitsluitend de voorheen vereiste aangifte. Dit is niet terug te vinden in de cijfers. Een mogelijke verklaring hiervoor is het feit dat de politie voorheen deze medewerking ook al ambtshalve opvatte als een B9-aanvraag.⁹²

Aantal B9-verleningen

In Figuur 3.10 is te zien hoeveel B9-vergunningen er per jaar in het afgelopen decennium⁹³ zijn verleend.⁹⁴ Deze gegevens kunnen niet worden afgezet tegen de jaarlijkse aantallen B9-aanvragen aangezien niet alle aanvragen in het jaar van aanvraag worden afgehandeld.^{95,96}

Figuur 3.10 Aantal B9-verleningen (2000-2009)



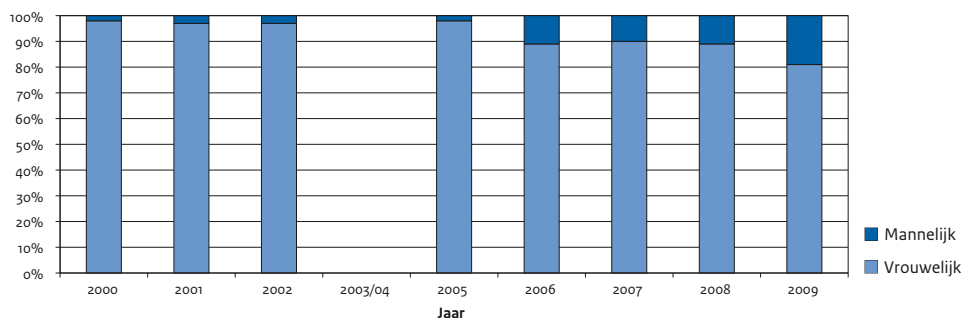
- 90 In 2009 bleken 18 van de 299 B9-aanvragen uiteindelijk ten onrechte te zijn opgevoerd. In feite ging het in dit jaar dus om 281 B9-aanvragen (maximaal – aangezien zes van de 281 B9-aanvragen in 2009 niet zijn afgehandeld in dit jaar).
- 91 Opgemerkt dient te worden dat het aantal bij CoMensha gemelde niet-Nederlandse slachtoffers niet één op één te vergelijken is met het aantal slachtoffers dat bij de IND een B9-aanvraag heeft ingediend. Zulks alleen al omdat aan het indienen van een B9-aanvraag een drie maanden durende periode bedenktijd vooraf kan gaan.
- 92 Mondelinge informatie politie, vergadering Landelijke Expertgroep Mensenhandel (LEM), 20 februari 2008 (niet openbaar).
- 93 Met uitzondering van de jaren 2003 en 2004. Zie eerder in deze paragraaf onder 'Onderzoeksmethode'. Vanzelfsprekend geldt dit ook voor de verdere gegevens in deze paragraaf.
- 94 De aantallen representeren alle verleningen (ook wanneer die pas in een later stadium hebben plaatsgevonden, bijvoorbeeld na een bezwaar- of beroepsprocedure) naar aanleiding van eerste aanvragen. Verleningen van aanvragen tot verlenging van een B-9 verblijfsvergunning zijn hier buiten beschouwing gelaten.
- 95 Zie eerder in deze paragraaf onder 'Kanttekeningen bij de cijfers'.
- 96 Voor de tabel met het gedetailleerde overzicht van deze gegevens (inclusief indexcijfers en de relatieve groei ten opzichte van het voorgaande jaar) wordt verwezen naar Bijlage 3, Tabel B3.12.

Het aantal B9-verleningen is in de periode 2000-2009 fors toegenomen (indexcijfer 5,1). In het weergegeven tijdspad is, conform verwachting⁹⁷, in grote lijnen sprake van dezelfde beweging als die het jaarlijks aantal B9-aanvragen heeft laten zien (zie Figuur 3.9). In 2009 is sprake van het recordaantal van 280 verleningen. In dat jaar zijn zeven (2%) van de totaal 287 afgehandelde aanvragen afgewezen. Het is onduidelijk op welke gronden de incidentele afwijzingen plaatsvinden.⁹⁸

Geslacht slachtoffers met verleende B9

Figuur 3.11 laat de verdeling naar geslacht zien van de slachtoffers aan wie tussen 2000 en 2009 een B9-verblijfsvergunning is verleend.⁹⁹

Figuur 3.11 Geslacht slachtoffers met verleende B9 (2000-2009)



Tussen 2000 en 2005 is het aandeel mannelijke slachtoffers dat een B9 heeft gekregen zeer klein (2% tot 3%). De uitbreiding van het mensenhandelartikel in 2005 dat onder meer ziet op de strafbaarstelling van uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie¹⁰⁰ verklaart waarschijnlijk de toename van B9-verleningen aan mannelijke slachtoffers vanaf 2006 (10% tot 11%). In 2009 is ongeveer een vijfde deel van de B9-vergunningen verleend aan mannelijke slachtoffers (19%). Dit komt overeen met de toename in het aantal gemelde mannelijke mensenhandelslachtoffers in 2009 bij CoMensha (zie Figuur 3.2).

Leeftijd slachtoffers met verleende B9

Figuur 3.12 geeft inzicht in de leeftijdsverdeling van de slachtoffers die tussen 2000 en 2009 een B9-verblijfsvergunning hebben gekregen.¹⁰¹

97 Ondanks dat het jaarlijks aantal B9-aanvragen en B9-verleningen geen cohort vormen, wordt het overgrote deel van de aanvragen in een jaar ook in datzelfde jaar afgehandeld – meestal door een verlening.

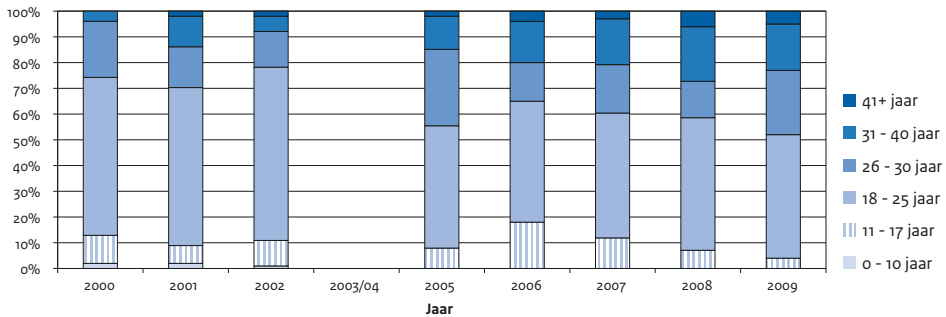
98 Indien een aanvraag niet is toegekend, betekent dit overigens niet vanzelfsprekend dat de aanvraag is afgewezen. Het is tevens mogelijk dat sprake is van een andere afdoening (zie eerder in deze paragraaf onder ‘Kanttekeningen bij de cijfers’).

99 Voor de tabel met het gedetailleerde overzicht van deze gegevens wordt verwezen naar Bijlage 3, Tabel B3.13.

100 Zie §§2.2.1 en 2.2.2.

101 Voor de tabel met het gedetailleerde overzicht van deze gegevens wordt verwezen naar Bijlage 3, Tabel B3.14.

Figuur 3.12 Leeftijd slachtoffers met verleende Bg (2000-2009)



Gemiddeld genomen is zeker de helft (53%) van de slachtoffers die een Bg-vergunning krijgen in de leeftijd van 18 tot en met 25 jaar. Bijna 40% van de slachtoffers met Bg-vergunning is ouder, waarvan de helft tussen de 26 en de 30 jaar (19%). De overige slachtoffers met verleende Bg (bijna 10%) zijn minderjarig.¹⁰²

Er is een lichte verschuiving waarneembaar naar de oudere leeftijdscategorieën – in de jaren 2000 t/m 2002 is tussen de 71% en 79% jonger dan 26 jaar en in de jaren 2005 t/m 2009 is tussen de 52% en 65% jonger dan 26 jaar. In 2009 is, relatief gezien, sprake van het kleinste aandeel minderjarigen (4%).

Nationaliteit slachtoffers met verleende Bg

Tabel 3.3 bevat per jaar de rangordening van de vijf meest voorkomende nationaliteiten van de slachtoffers aan wie in het afgelopen decennium een Bg-vergunning is verleend.

In 2000 en vanaf 2006 zijn aan slachtoffers met de Nigeriaanse nationaliteit de meeste Bg-vergunningen verleend. Hiervoor is deze eerste plek (in ieder geval) drie jaar lang door de Bulgaarse nationaliteit ingenomen (2001, 2002 en 2005). De Bg-verleningen aan Russische slachtoffers zijn in het begin van het decennium regelmatig goed voor een plek in de top 5, echter sinds 2006 niet meer. Recente nieuwkomers in de jaarlijkse top 5 zijn de Guineese nationaliteit (sinds 2008) en de Ghanese nationaliteit (sinds 2009).

In totaal bezitten de slachtoffers aan wie een Bg-vergunning is verleend in het afgelopen decennium 81 verschillende nationaliteiten (exclusief de categorieën: 'onbekend' en 'staatloos'). In Figuur 3.13 is de ontwikkeling van de top 5 nationaliteiten over het totaal van tien jaar zichtbaar gemaakt over de periode 2000-2009.¹⁰³ Deze totale top 5 betreft de volgende nationaliteiten: Nigeriaanse, Bulgaarse, Chinese,

¹⁰² Onder de minderjarigen worden, incidenteel en abusievelijk, ook wel kinderen van slachtoffers als Bg-ontvangers geregistreerd (zie eerder in deze paragraaf onder 'Kanttekeningen bij de cijfers'). In ieder geval in 2007, 2008 en 2009 deelt elk jaar één van de geregistreerde minderjarigen een dossier met een volwassen slachtoffer. Dit is een sterke aanwijzing voor een ouder/kind-relatie.

¹⁰³ Voor de tabel met het volledige (inclusief alle overige voorkomende nationaliteiten, per jaar de top 5 en over het totaal de top 10) en gedetailleerde overzicht van deze gegevens wordt verwezen naar Bijlage 3, Tabel B3.15.

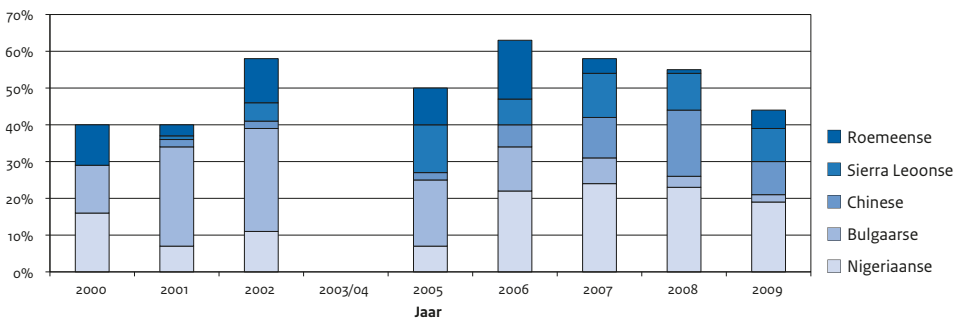
Sierra Leoonse en Roemeense (zie Tabel 3.3; laatste kolom), welke vijf nationaliteiten niet ook ieder afzonderlijk jaar de top 5 vormen (zie Tabel 3.3).¹⁰⁴

Tabel 3.3 Rangordening top 5 nationaliteiten slachtoffers met verleende B9 (2000-2009)

	2000	2001	2002	2005	2006	2007	2008	2009	Totaal 2000-2009
Nigeriaanse	1	4	3	5	1	1	1	1	1
Bulgaarse	2	1	1	1	3	4			2
Chinese					5	3	2	3	3
Sierra Leoonse			5'	2	4	2	3	2	4
Roemeense	3'		2	3	2				5
Guineese							4	4'	
Ghanese								4'	
Hongaarse							5		
Marokkaanse						5			
Russische	3'	2'	5'	4					
Moldavische			4						
Oekraïense		2'							
Tsjechische	5	5							

Bron: IND-bestanden

Figuur 3.13 Ontwikkeling totale top 5 nationaliteiten slachtoffers met verleende B9 (2000-2009)



Het aandeel B9-verleningen aan Nigeriaanse slachtoffers is in de tweede helft van het decennium ruim verdubbeld ten opzichte van de eerste helft (gemiddeld 10% in de jaren 2000-2002 en 2005 ten opzichte

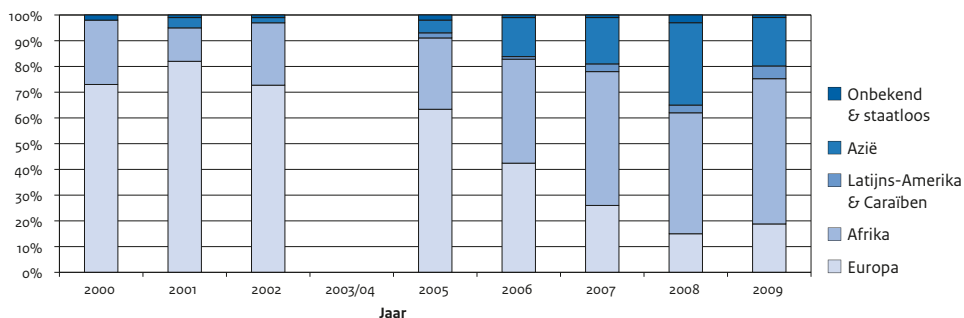
¹⁰⁴ Wanneer bijvoorbeeld naar het jaar 2000 in Figuur 3.13 wordt gekeken, blijkt dat slechts drie van de vijf nationaliteiten die de top 5 over het totaal vormen in dit jaar voor zijn gekomen (gezamenlijk 40%). De top 5 van het jaar 2000 bestaat uit de Nigeriaanse (16%), Bulgaarse (13%), Roemeense (11%), Russische (11%) en Tsjechische (7%) nationaliteit (totaal 58%) (zie Bijlage 3, Tabel B3.15).

van gemiddeld 22% in de jaren 2006-2009). De Bulgaarse nationaliteit piekt juist in de eerste periode (met het record van 28% in 2002), maar is sindsdien drastisch afgenomen (tot 2% in 2009). In de jaren 2001-2008 is het aandeel slachtoffers met de Chinese nationaliteit gestaag toegenomen; 2009 laat voor het eerst een daling zien. De Sierra Leonse en Roemeense nationaliteiten fluctueren. Nadat de Roemeense nationaliteit in 2008 bijna niet meer voorkomt (1%) in de statistieken, is dit aandeel in 2009 toch weer gegroeid tot 5%.

Herkomstregio slachtoffers met verleende Bg

In Figuur 3.14 zijn de slachtoffers met verleende Bg-vergunning ingedeeld naar herkomstregio.^{105, 106}

Figuur 3.14 Herkomstregio slachtoffers met verleende Bg (2000-2009)



In het afgelopen decennium zijn de meeste slachtoffers met Bg-verlening afkomstig uit Afrika (41%) en Europa (39%). De overige 20% is voornamelijk afkomstig uit Azië (16%). In de loop van de tijd is een verschuiving waar te nemen van Europa naar Afrika en Azië. Tot en met 2005 is nog ruim de meerderheid (tussen de 64% in 2005 en de 82% in 2001) van de Bg-ontvangers afkomstig uit Europa, terwijl in 2008 nog maar 15% en in 2009 19% Europa vertegenwoordigt.¹⁰⁷ Tegelijkertijd zijn Afrika en Azië in de loop van de jaren steeds belangrijker herkomstregio's geworden. Latijns-Amerika en de Caraïben komen slechts incidenteel voor als herkomstregio.

Politieregio van waaruit verleende Bg afkomstig is

Wanneer een niet-Nederlands slachtoffer van mensenhandel zonder geldige verblijfstitel aangifte doet of anderszins meewerkt met de politie wordt dit ambtshalve opgevat als een aanvraag voor een tijdelijke verblijfsvergunning op grond van de Bg-regeling. Figuren 3.15a en b laten zien via welke politieregio's

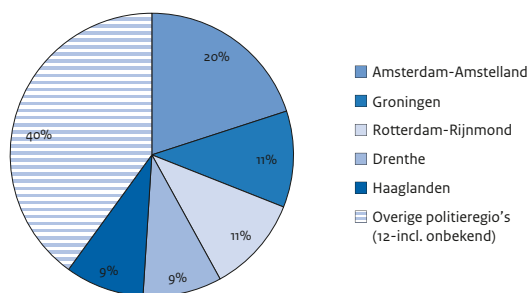
105 Alleen de herkomstregio's van waaruit in de periode 2000-2009 slachtoffers met een Bg-verlening vandaan zijn gekomen zijn weergegeven.

106 Voor de tabel met het gedetailleerde overzicht van deze gegevens wordt verwezen naar Bijlage 3, Tabel B3.16. Vanaf 2005 wordt in deze tabel ook een onderscheid gemaakt tussen landen binnen Europa. Namelijk tussen: EU-landen die in 1995 lid waren van de EU, landen die in 2004 of 2007 toetraden, niet EU-landen in Oost-Europa en niet EU-landen in West-Europa.

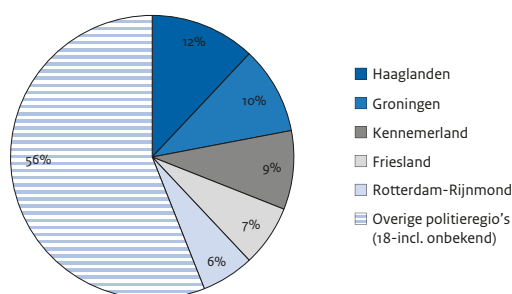
107 De Bg-ontvangers uit Europa zijn met name afkomstig uit de nieuwe EU-lidstaten en Oost-Europese landen die niet lid zijn van de EU (zie Bijlage 3, Tabel B3.16).

de meeste B9-aanvragen, die hebben geleid tot een verlening, zijn binnengekomen bij de IND in 2001 en in 2009 (top 5).¹⁰⁸

Figuur 3.15a Politieregio van waaruit verleende B9 afkomstig is (2000)



Figuur 3.15b Politieregio van waaruit verleende B9 afkomstig is (2009)



De politieregio Haaglanden is, over de totale periode 2000-2009 bezien, de politieregio van waaruit de meeste B9-aanvragen komen (132) die leiden tot een verlening (in 2000 nog op de vijfde plek, maar in 2009 op de eerste). De politieregio Amsterdam-Amstelland (130) volgt Haaglanden op de voet, maar komt in 2009 net niet meer voor in de top 5.¹⁰⁹ Uit de figuren blijkt dat de top 5 politieregio's over de jaren verschillen (net als hun aandeel), al zijn sommige politieregio's meer consequent dan andere vertegenwoordigd. Bijlage 3, Tabel B3.17 geeft hierin meer inzicht.

3.3.3 Slachtoffers en schadevergoeding

Voor slachtoffers van mensenhandel bestaat de mogelijkheid om materiële en/of immateriële schade vergoed te krijgen. Eén van deze mogelijkheden¹¹⁰ betreft de oplegging van een schadevergoedingsmaat-

¹⁰⁸ Voor de tabel met het volledige (inclusief alle overige politieregio's, de gegevens over de jaren 2001-2008 en de top 5 over het totaal) en gedetailleerde overzicht van deze gegevens wordt verwezen naar Bijlage 3, Tabel B3.17.

¹⁰⁹ De politieregio's Haaglanden en Amsterdam-Amstelland vertegenwoordigen gezamenlijk 22% van alle B9-aanvragen die leiden tot een verlening in de periode 2000-2009 (zie Bijlage 3, Tabel B3.17).

¹¹⁰ Zie voor een overzicht van de mogelijkheden NRM5, p.82 e.v.

regel door de rechter, desgevraagd dan wel ambtshalve, al dan niet in combinatie met de (gedeeltelijke) toewijzing van de vordering benadeelde partij¹¹¹ (zie §2.8.3). In geval van oplegging van een schadevergoedingsmaatregel neemt het CJIB ten behoeve van het slachtoffer de incasso van het opgelegde schadevergoedingsbedrag over.

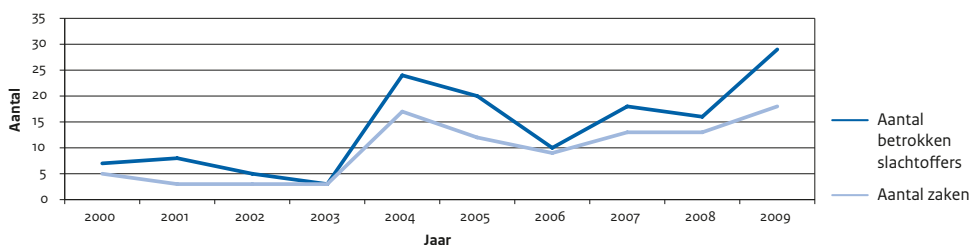
Onderzoeksmethode

Het CJIB heeft op verzoek van BNRM gegevens omtrent opgelegde schadevergoedingsmaatregelen in mensenhandelzaken toegestuurd.¹¹² Het betreft anonieme gegevens op zaaksniveau, dat wil zeggen (geanonimiseerde) zaken ten aanzien van individueel onherroepelijk¹¹³ veroordeelde personen voor in ieder geval mensenhandel.

Aantal opgelegde schadevergoedingsmaatregelen

Figuur 3.16 toont de ontwikkeling van het aantal zaken per jaar waarin een schadevergoedingsmaatregel is opgelegd over de periode 2000-2009. Ook is het aantal slachtoffers ten behoeve van wie de schadevergoedingsmaatregelen zijn opgelegd weergegeven.¹¹⁴

Figuur 3.16 Aantal opgelegde schadevergoedingsmaatregelen (2000-2009)



In de jaren 2000 tot en met 2003 ligt het aantal uitspraken in onherroepelijke mensenhandelzaken waarbij het CJIB als innende partij betrokken is (geweest) tussen de drie en vijf. Vanaf 2004 ligt dit aantal aanzienlijk hoger, namelijk tussen de negen en 18 zaken. Meestal betreft het een vordering ten behoeve van één slachtoffer (in 71 van de 96 zaken – 74%). In totaal zijn in de 96 zaken 140 slachtoffers betrokken.

111 Indien sprake is van een toegekende vordering tot schadevergoeding wordt bijna altijd ook een schadevergoedingsmaatregel opgelegd (zie NRM7, §11.10.2). Echter, het komt regelmatig voor dat een vordering tot schadevergoeding door een rechter wordt afgewezen of niet-ontvankelijk wordt verklaard (meestal omdat de vordering kennelijk 'niet eenvoudig van aard is') (zie NRM7, §11.10.3).

112 Bij de gegevens dient in ogenschouw te worden genomen dat de slachtoffers ten aanzien van wie een schadevergoedingsmaatregel is opgelegd, slechts een zeer klein deel van alle slachtoffers van mensenhandel betreffen.

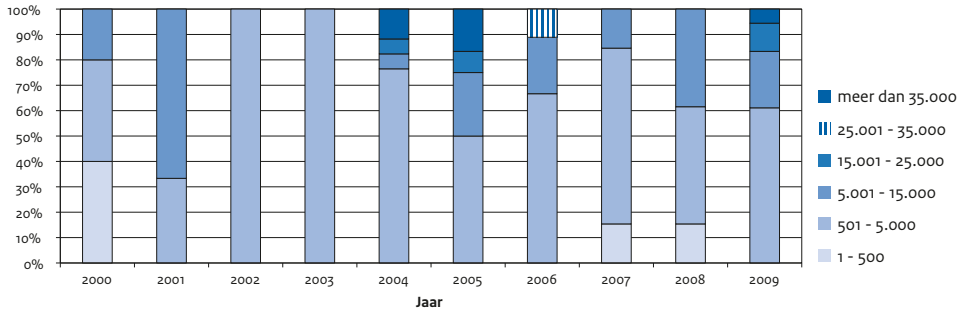
113 De zaken komen bij het CJIB pas binnen wanneer de uitspraak onherroepelijk is geworden. Dat is soms in hetzelfde jaar als het delict is gepleegd, maar het kan ook jaren later zijn.

114 Voor de tabel met het gedetailleerde overzicht van deze gegevens (inclusief indexcijfers en de relatieve groei ten opzichte van het voorgaande jaar) wordt verwezen naar Bijlage 3, Tabel B3.18.

Schadevergoedingsmaatregelen naar vorderingsbedrag

Figuur 3.17 laat over de periode 2000-2009 per jaar zien welke bedragen er door de rechter als schadevergoedingsmaatregel zijn opgelegd en welke mitsdien door het CJIB moeten worden geïncasseerd bij de veroordeelde.¹¹⁵

Figuur 3.17 Schadevergoedingsmaatregelen naar vorderingsbedrag (2000-2009)

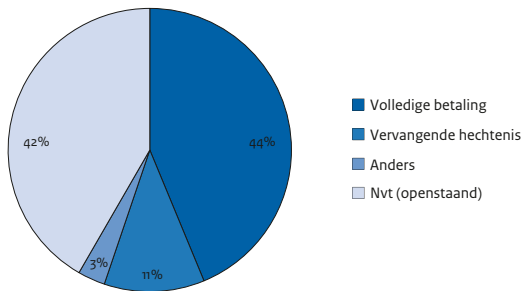


Over het algemeen worden bedragen gevorderd van – per zaak, dus niet per slachtoffer – niet meer dan € 5000,-.

Schadevergoedingsmaatregelen naar afdoening¹¹⁶

In Figuur 3.18 is te zien of, en zo ja hoe, de opgelegde schadevergoedingsmaatregelen in de totale periode 2000-2009 zijn afgedaan op peildatum 12 mei 2010.¹¹⁷

Figuur 3.18 Schadevergoedingsmaatregelen naar afdoening (totaal van 2000-2009)



¹¹⁵ Voor de tabel met het gedetailleerde overzicht van deze gegevens wordt verwezen naar Bijlage 3, Tabel B3.19.

¹¹⁶ De wijze van afdoening heeft betrekking op de laatste actie die door het CJIB wordt gedaan, waarna de zaak voor het CJIB gesloten is. Na vervangende hechtenis bijvoorbeeld heeft de veroordeelde nog steeds de verplichting het opgelegde schadevergoedingsbedrag aan het slachtoffer te betalen, echter, op dit moment zonder bemoeienis van het CJIB. De zaak geldt dan voor het CJIB als afgedaan, maar de veroordeelde heeft het bedrag nog niet betaald.

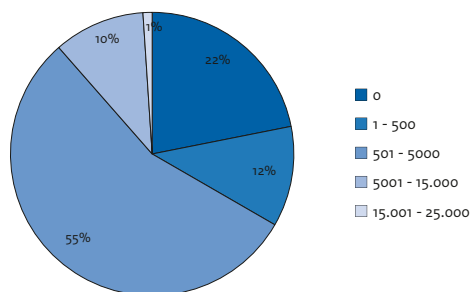
¹¹⁷ Voor de tabel met het volledige (inclusief de gegevens uitgesplitst per jaar) en gedetailleerde overzicht van deze gegevens wordt verwezen naar Bijlage 3, Tabel B3.20.

Dat de inning een tijdrovende kwestie is blijkt wel uit het forse aandeel (42%) nog openstaande zaken uit voorgaande jaren.¹¹⁸ Toch is er ten aanzien hiervan een positieve ontwikkeling waar te nemen wanneer deze gegevens worden vergeleken met de gegevens die BNRM vorig jaar van het CJIB ontving.¹¹⁹ Vorig jaar was er (in de periode 2000-2009) namelijk sprake van 41 openstaande zaken ten opzichte van 78 zaken in totaal (53%), terwijl nu sprake is van 40¹²⁰ openstaande zaken ten opzichte van 96 zaken in totaal (42%) (in de periode 2000-2009). Wanneer gekeken wordt naar het aantal volledige betalingen is eenzelfde positieve ontwikkeling te zien. Daar waar vorig jaar nog maar 26 van de 78 zaken (33%) waren afgedaan door middel van volledige betaling, betreft het dit jaar 42 van de 96 zaken (44%). Bij de incidenteel voorkomende afdoening 'anders' kan gedacht worden aan de verjaring van een zaak of een regeling tussen veroordeelde en slachtoffer. In het afgelopen decennium is in totaal elf keer sprake van de afdoening 'vervangende hechtenis'. In deze gevallen heeft de veroordeelde niet of niet volledig betaald en is (op bevel van de OvJ) het aantal dagen vervangende hechtenis ten uitvoer gelegd dat de rechter bij de uitspraak heeft bepaald. De hechtenis komt niet in de plaats van de schadevergoeding, maar dient als drukmiddel. Echter, indien dit niets oplevert eindigt hier wel de bemoeienis van het CJIB en wordt de incasso weer overgedragen aan het slachtoffer zelf. Het slachtoffer krijgt een grosse waarmee hij of zij een deurwaarder kan machtigen tot tenuitvoerlegging (waarmee het slachtoffer dan feitelijk vrijwel met lege handen staat).

Schadevergoedingsmaatregelen naar afgedaan bedrag

Figuur 3.19 laat zien welke bedragen er op peildatum 12 mei 2010 zijn geïncasseerd in de zaken waarbij in de periode 2000-2009 een schadevergoedingsmaatregel is opgelegd.¹²¹

Figuur 3.19 Schadevergoedingsmaatregelen naar afgedaan bedrag (totaal van 2000-2009)



Het aandeel zaken waarbij nog geen geld is geïncasseerd kunnen zaken betreffen die nog open staan, maar ook zaken waarbij bijvoorbeeld vervangende hechtenis ten uitvoer is gelegd omdat de incasso

118 Overigens betekent het open staan van een zaak niet dat er nog niets betaald is. De rechter kan bijvoorbeeld bepalen dat in termijnen betaald kan worden, of het CJIB kan in bepaalde gevallen een betalingsregeling treffen (onder strikte voorwaarden).

119 Zie NRM7, §4.4.

120 Waarvan 17 zaken van voor 2007. Er staat zelfs nog een zaak uit 2001 en een zaak uit 2002 open. Het grootste gedeelte van de openstaande zaken zijn dus zaken afkomstig uit (naar verwachting) de meest recente jaren.

121 Voor de tabel met het volledige (inclusief de gegevens uitgesplitst per jaar) en gedetailleerde overzicht van deze gegevens wordt verwezen naar Bijlage 3, Tabel B3.21.

niet gelukt is (ook niet deels). De zaken waarbij al wel een geldbedrag geïncasseerd is, kunnen afgedane zaken betreffen, maar bijvoorbeeld ook openstaande zaken waarbij inmiddels al wel een deel van het bedrag betaald is (vergelijk de in totaal 40 openstaande zaken en de 21 zaken waarin nog niets betaald is in Bijlage 2, Tabellen B3.20 en B3.21).

3.3.4 Samenvatting

In Tabel 3.4 zijn de kerngegevens van de in §3.3 besproken slachtoffercijfers in één tabel onder elkaar gezet. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de cijfers van drie verschillende bronnen afkomstig zijn (CoMensha, IND en CJIB) en geen cohort vormen, waardoor ze niet tegen elkaar afgezet kunnen worden.

Tabel 3.4 Overzicht slachtoffers

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Totaal
CoMensha: aantal slachtoffers dat gemeld is	341	284	343	257	405	424	579	716	826	909	5084
IND: aantal slachtoffers aan wie een B9-verblijfsvergunning is verleend	55	122	127			61	150	143	235	280	1173
CJIB: aantal slachtoffers ten behoeve van wie een schadevergoedingsmaatregel is opgelegd	7	8	5	3	24	20	10	18	16	29	140

Slachtoffers in de CoMensha-registratie

In totaal zijn in de periode 2000-2009 5084 mogelijke slachtoffers van mensenhandel bij CoMensha gemeld. Het jaarlijkse aantal is in het afgelopen decennium bijna verdrievoudigd (van 341 naar 909). Deze ontwikkeling is met name te danken aan de toegenomen aandacht voor mensenhandel.

- Sinds 2006 worden ook mannelijke slachtoffers bij CoMensha gemeld als gevolg van de strafbaarstelling van uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie. In 2009 is zelfs 15% van de gemelde slachtoffers van het mannelijke geslacht (ten opzichte van 5-7% in de periode 2006-2008). Deze toename is deels te verklaren door het grote aantal mannen dat op de aspergekwekerij in Someren is aangetroffen.
- Bijna 40% van alle gemelde slachtoffers in het afgelopen decennium is tussen de 18 en 23 jaar oud en 15% is minderjarig. Het aandeel minderjarigen in 2009 (12%) is lager dan in de drie voorgaande jaren (tussen de 18% en 28%).
- Nederlandse slachtoffers zijn in de periode 2000-2009 het vaakst gemeld. Op de tweede plaats staat de Nigeriaanse nationaliteit, gevolgd door twee Oost-Europese nationaliteiten (Bulgaarse en Roemeense). Slachtoffers met de Chinese nationaliteit maken de top 5 compleet.

De top 5 van nationaliteiten van gemelde minderjarige slachtoffers over de periode 2006-2009 bestaat uit de Nederlandse nationaliteit, West-Afrikaanse nationaliteiten (Nigeriaanse, Guineese en Sierra Leonese) en de Chinese nationaliteit (op de derde plaats).

Het aandeel minderjarigen onder Nigeriaanse slachtoffers is in 2006 en 2007 significant groter dan het aandeel minderjarigen onder slachtoffers van andere nationaliteiten. Vanaf 2008 is dit aandeel onder Nederlandse slachtoffers het grootst.

- Sinds 2007 is van bijna een derde deel van de gemelde slachtoffers bij CoMensha niet bekend of ze reeds zijn uitgebuit, of indien dat wel het geval is, in welke sector. Van in ieder geval een tiende deel is bekend dat ze nog niet gewerkt hebben en van minstens de helft staat vast dat ze zijn uitgebuit in de seksindustrie. In de periode 2007-2009 zijn minimaal 161 gemelde slachtoffers uitgebuit in een andere sector dan de seksindustrie, waarvan 57 (35%) in de land- en tuinbouw. Wederom is de in 2009 aangetroffen mogelijke uitbuitingssituatie op de aspergekwekerij in Someren hier de oorzaak van.
- De bij CoMensha gemelde slachtoffers zijn het vaakst door de politie gemeld (in 55% van alle meldingen in het afgelopen decennium). Op de tweede plaats staan de netwerken mensenhandel met 11%, gevolgd door de opvangvoorzieningen met 5%.

In 2009 zijn de 201 meldingen van slachtoffers met opvangbehoefte in drie kwart van de gevallen afkomstig van de politie. Maar ook door de netwerken mensenhandel (11%) en de KMar (9%) zijn deze slachtoffers gemeld.

Slachtoffers in de B9-regeling

In totaal zijn in de periode 2000-2009 (met uitzondering van de jaren 2003 en 2004) 1173 B9-verblijfsvergunningen verleend aan slachtoffers. Het jaarlijkse aantal B9-verleningen is in het afgelopen decennium ruim verviervoudigd (van 55 naar 280).

- In de periode 2006-2008 zijn er relatief gezien meer B9-vergunningen verleend aan mannelijke slachtoffers dan in de jaren ervoor (vergelijk 2%-3% met 10%-11%) als gevolg van de strafbaarstelling van uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie. In 2009 is zelfs 19% van het mannelijke geslacht.
- Gemiddeld gezien is 53% van de B9-ontvangers tussen de 18 en 25 jaar oud en is bijna 10% minderjarig. In de loop van de jaren is een lichte verschuiving naar oudere leeftijdscategorieën zichtbaar.
- De top 5 nationaliteiten van B9-ontvangers in het afgelopen decennium bestaat uit de Nigeriaanse nationaliteit, op afstand gevolgd door de Bulgaarse, de Chinese, de Sierra Leonse en de Roemeense nationaliteit.

In de loop van de tijd zijn steeds minder B9-ontvangers afkomstig uit Europa en steeds meer uit Afrika en Azië.

- De B9-aanvragen die leiden tot een verlening zijn voor een aanzienlijk deel (22%) afkomstig uit de politieregio's Haaglanden en Amsterdam-Amstelland.

Slachtoffers en schadevergoeding

In totaal gaat het in de periode 2000-2009 om 96 onherroepelijke uitspraken waarin een schadevergoedingsmaatregel ten behoeve van in totaal 140 slachtoffers is opgelegd (85% is afkomstig uit de periode vanaf 2004). Meestal (69%) gaat het per zaak (dus niet per slachtoffer) om niet meer dan € 5000,-. 44% van de 96 zaken is inmiddels afgedaan door volledige betaling, 42% van de zaken staat nog open en in 11% is sprake geweest van vervangende hechtenis.

3.4 Verdachten en veroordeelden

Deze paragraaf bevat gegevens over verdachten van het delict mensenhandel en de personen die hiervoor zijn veroordeeld in Nederland. Dat wil zeggen, de bij het Openbaar Ministerie (OM) ingeschreven ver-

dachten van mensenhandel¹²² en de in eerste aanleg of hoger beroep voor mensenhandel veroordeelde personen¹²³. Hierbij gaat het om:

- informatie afkomstig van het OM in §3.4.1 (over de vervolging van de verdachten en veroordeelden), §3.4.2 (over de berechting in eerste aanleg van de verdachten en veroordeelden) en in §3.4.3 (over achtergrondkenmerken van de verdachten en de in eerste aanleg veroordeelde personen);
- informatie afkomstig van de Onderzoeks- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie (OBJD) in §3.4.2 (over de berechting in hoger beroep van de verdachten en veroordeelden).

Onderzoeksmethode

De informatie in de volgende subparagrafen (3.4.1, 3.4.2 en 3.4.3) is grotendeels gebaseerd op OM-data, het landelijke databestand dat informatie bevat van de arrondissementsparketten en rechtbanken over de vervolging en berechting in eerste aanleg van verdachten en veroordeelden. Uit het totale OM-databestand kunnen de zaken geselecteerd worden waarin (onder meer) het feit mensenhandel is geregistreerd (art. 250a, 250ter, 273a of 273f Sr.). De secundaire analyses op het subbestand ‘mensenhandel’ zijn op verzoek van BNRM verricht door de afdeling Statistische Informatie en Beleidsanalyse (SIBA) van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC).

Ditzelfde geldt voor de informatie afkomstig van de OBJD (§3.4.2). De OBJD is een database bedoeld voor wetenschappelijk onderzoek en het ontwikkelen en monitoren van beleid. De database wordt periodiek gevuld vanuit het Justitieel Documentatiesysteem (JDS).

Voor de toelichting op de in deze paragraaf weergegeven grafieken, tabellen, de in Bijlage 3 gepresenteerde aanvullende tabellen en de hierop van toepassing zijnde statistiek wordt verwezen naar Bijlage 2.

Kanttekeningen bij de cijfers

De in deze paragraaf gepresenteerde data afkomstig uit het subbestand ‘mensenhandel’ betreffen mogelijk niet alle verdachten van en veroordeelden voor een mensenhandelfeit. Het komt namelijk incidenteel voor dat bij meerdere ten laste gelegde feiten alleen het eerste feit in OM-data wordt geregistreerd.¹²⁴ Daarnaast is OM-data niet *up to date* en daarom vaak incompleet. Ten aanzien van de OBJD geldt een nog grotere achterstand. OM-data geeft over een bepaald jaar pas minimaal een half jaar later een enigszins betrouwbaar beeld. Ongeveer een jaar na dato zijn de data redelijk stabiel – al vinden er dan nog wel minimale wijzigingen plaats bij volgende peildata.¹²⁵ De meest recente betrouwbare data, die in januari 2010 verkregen konden worden, zijn dan ook de data over het jaar 2008.¹²⁶ Daar waar mogelijk zijn de gegevens aangevuld met het jaar 2009, afkomstig uit het OM Jaarbericht 2009.

122 Oftewel: de in Nederland bekende verdachten tegen wie (naar aanleiding van een opsporingsonderzoek door de politie) in ieder geval ten aanzien van mensenhandel vervolging is ingesteld. Ten behoeve van de leesbaarheid wordt in deze paragraaf vanaf nu kortweg gesproken over verdachten.

123 Oftewel: de in Nederland veroordeelde personen die (naar aanleiding van een opsporingsonderzoek door de politie en vervolging door het OM) door de rechter in eerste aanleg of in hoger beroep zijn veroordeeld voor in ieder geval mensenhandel. Ten behoeve van de leesbaarheid wordt in deze paragraaf vanaf nu kortweg gesproken over veroordeelden.

124 Overigens: alleen primair ten laste gelegde feiten worden opgenomen in OM-data. Echter, aangezien het hoogst waarschijnlijk niet voorkomt dat een mensenhandelfeit subsidiair aan een ander strafbaar feit ten laste wordt gelegd, is dit voor de geregistreeerde mensenhandelfeiten niet van belang.

125 Daarom verzoekt BNRM ieder jaar de data van de eerder gerapporteerde jaren opnieuw te analyseren.

126 Mondelinge informatie WODC.

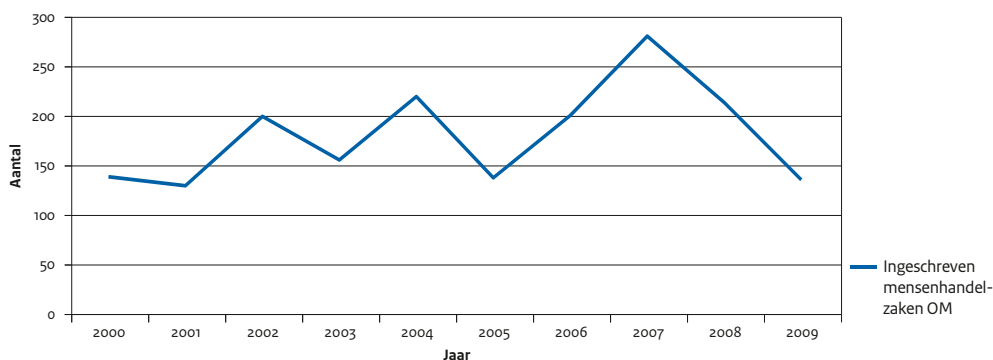
Verder moet in ogenschouw worden genomen dat de verschillende gegevens geen cohort betreffen. Immers, niet alle zaken worden in het jaar van inschrijving bij het OM door het OM afgehandeld en eventueel door de rechter in eerste aanleg, en indien van toepassing in hoger beroep, afgedaan. Tot slot dient te worden opgemerkt dat in OM-data (en in de OBJD) geen onderscheid wordt gemaakt tussen mensenhandelfeiten met betrekking tot seksuele uitbuiting en mensenhandelfeiten met betrekking tot overige uitbuiting. COMPAS, het huidige registratiesysteem dat OM-data voedt, zal binnenkort geheel worden vervangen door het nieuwe GPS-systeem. De Rapporteur heeft verzocht (en aanbevolen in de Vijfde en Zevende Rapportage)¹²⁷ dit onderscheid wel te maken in dit nieuwe systeem.

3.4.1 Vervolg

Aantal bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken

Figuur 3.20 toont de ontwikkeling van het jaarlijks aantal bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken tegen individuele verdachten in de periode 2000-2009.¹²⁸

Figuur 3.20 Aantal ingeschreven zaken OM (2000-2009)



In totaal gaat het in de weergegeven periode (2000-2009) om 1815 bij het OM ingeschreven zaken. In dit tijdsbestek van tien jaren is het jaarlijks aantal ingeschreven zaken ongeveer gelijk gebleven (van 139 in 2000 naar 136 in 2009). De figuur laat een sterk fluctuerende beweging zien; een daling in het ene jaar wordt afgewisseld met een stijging in het volgende jaar. Alleen de jaren 2006 en 2007 laten opeenvolgend een stijging zien, met als gevolg het recordaantal van 281 ingeschreven zaken in 2007. In 2008 vindt een daling plaats, die zich volgens het OM-Jaarbericht in 2009 doorzet tot ongeveer het niveau van 2005.¹²⁹

127 NRM5, aanbeveling 64 en NRM7, aanbeveling 43.

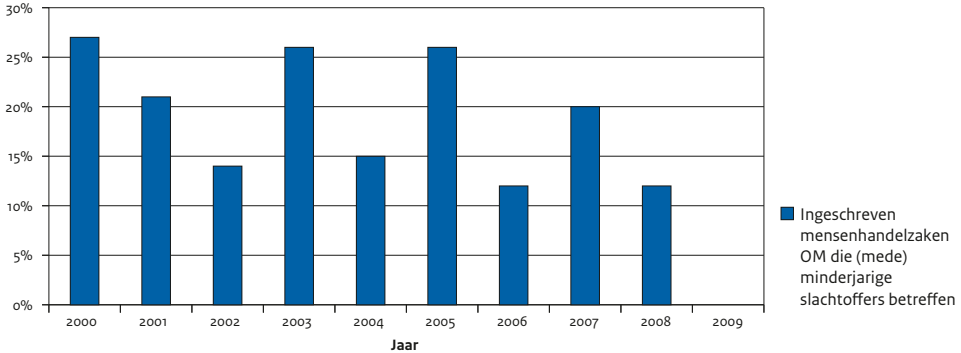
128 Voor de tabel met het volledige (inclusief indexcijfers en de relatieve groei ten opzichte van het voorgaande jaar) en gedetailleerde overzicht van deze gegevens wordt verwezen naar Bijlage 3, Tabel B3.22.

129 Het gaat volgens het OM-Jaarbericht in 2009 om 136 ingeschreven mensenhandelzaken (OM-Jaarbericht 2009). De cijfers 'Instroom OM' over 2005-2008 zoals gepresenteerd in het OM-Jaarbericht wijken licht af van de in Figuur 3.20 (en de bijgehorende Tabel B3.22 in Bijlage 3) weergegeven cijfers. Dit is waarschijnlijk het gevolg van verschillende peildata.

Ingeschreven zaken die (mede) minderjarige slachtoffers betreffen

Figuur 3.21 geeft, per jaar en over de periode 2000-2008, inzicht in het aandeel van de ingeschreven mensenhandelzaken die (voor zover bekend) één of meer¹³⁰ minderjarige slachtoffers betreffen¹³¹ ten opzichte van het totale aantal ingeschreven mensenhandelzaken in een jaar.¹³²

Figuur 3.21 Ingeschreven zaken die (mede) minderjarige slachtoffers betreffen (2000-2008)



Het aandeel ingeschreven zaken dat (mede) minimaal één minderjarig slachtoffer betreft is in de periode 2000-2008 gemiddeld 18%. Het aandeel fluctueert in deze negen jaren. In 2000, 2001, 2003, 2005 en 2007 is het aandeel minstens 20% (met het record van 27% in 2000), terwijl in de andere vier jaren het aandeel tussen de 12% en 15% ligt.

Ingeschreven zaken per arrondissementsparket

Figuur 3.22 geeft weer bij welke arrondissementsparketten de zaken – gedurende de totale periode 2000-2008 – zijn ingeschreven.¹³³

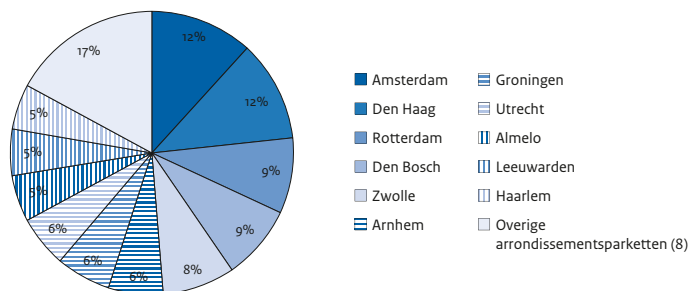
130 Het aantal mensenhandelzaken dat minderjarige slachtoffers betreft zegt niets over het totale aantal betrokken minderjarige slachtoffers. Dit kunnen er immers meerdere per zaak zijn.

131 Criterium: registratie onder artikel- en subleden die minderjarigheid van de slachtoffers impliceren. Bij art. 250ter Sr zijn dat lid 1 sub 3 en lid 2 sub 2. Bij art. 250a Sr zijn dat lid 1 sub 3 en 5 en lid 2 sub 2. Bij art. 273a/f Sr zijn dat lid 1 sub 2, 5 en 8, lid 3 sub 2 en lid 4. Ook bij onder andere artikelleden en -subs geregistreerde zaken kunnen echter minderjarige slachtoffers betrokken zijn (zie hiervoor NRM7, §11.5.2), dus is er vrijwel zeker sprake van een onderschatting.

132 Voor de tabel met het gedetailleerde overzicht van deze gegevens wordt verwezen naar Bijlage 3, Tabel B3.23.

133 Voor de tabel met het volledige (inclusief de uitsplitsing van de overige acht arrondissementsparketten en per jaar een top 5 en over het totaal de top 10) en gedetailleerde overzicht van deze gegevens wordt verwezen naar Bijlage 3, Tabel B3.24.

Figuur 3.22 Ingeschreven zaken per arrondissementsparket (totaal 2000-2008)



Bij het parket Amsterdam zijn in negen jaren tijd de meeste mensenhandelzaken ingeschreven ($N=197$). Den Haag volgt op de voet met totaal 194 zaken. De top 5 bestaat verder uit Rotterdam ($N=145$), Den Bosch (143) en Zwolle (139). Bij de parketten Assen, Dordrecht en Middelburg zijn tussen 2000-2008 het minste aantal zaken ingeschreven; deze drie parketten vertegenwoordigen elk slechts 1% en komen, net als Maastricht en Zutphen, in negen jaren tijd nooit voor in de jaarlijkse top 5.¹³⁴ Het arrondissement Utrecht komt in 2008 voor het eerst voor in de top 5.

Voor elk parket geldt dat het aandeel zaken fluctueert over de jaren.¹³⁵ Bij het parket Rotterdam is in dit verband een opvallende ontwikkeling waar te nemen. Daar waar Rotterdam in de periode 2000-2004 nooit een plek in de top vijf inneemt (maximaal 6% in 2000), komt dit parket vanaf het jaar 2005 hier wel constant in voor (tussen de 10% en 16%), twee keer zelfs op de eerste plaats (2005 en 2006). Deze ontwikkeling houdt mogelijk verband met de oprichting van het Rotterdamse prostitutie-/mensenhandelteam in mei 2005.¹³⁶ Wellicht ten overvloede: het aantal ingeschreven zaken wordt – uiteraard – niet uitsluitend bepaald door de inspanningen van een arrondissement.¹³⁷

Aard van de ingeschreven zaken

In Figuur 3.23 is de uitsplitsing van de bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken naar artikelen binnen de mensenhandelpenalering in het Wetboek van Strafrecht te zien, per jaar, over de periode 2000-2008.¹³⁸

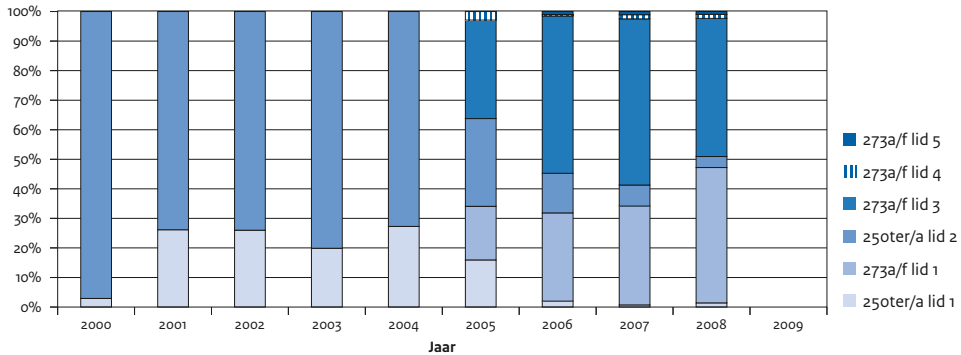
134 Dit betekent ook dat bij sommige rechtbanken zeer weinig ervaring wordt opgedaan met mensenhandelzaken.

135 Zie hiervoor Bijlage 3, Tabel 3.24.

136 NRM5, p.192.

137 De verschillen in aantallen zaken per arrondissement hangen ongetwijfeld samen met verschillen in grootte tussen de arrondissementen. Er zijn echter aanvullende verklaringen mogelijk: de verschillen zouden bijvoorbeeld te maken kunnen hebben met de inspanningen en de structuur van de aansturing op gebied van opsporing en vervolging, of met het aantal gevallen van mensenhandel dat zich in een arrondissement daadwerkelijk voordoet, wellicht mede in verband met geografische en bevolkingskenmerken van het arrondissement. Betrouwbare informatie hierover ontbreekt echter, zodat over de werkelijke redenen slechts vermoedens geuit kunnen worden (NRM1, p.131).

138 Voor de tabel met het gedetailleerde overzicht van deze gegevens wordt verwezen naar Bijlage 3, Tabel B3.25.

Figuur 3.23 Aard van de ingeschreven zaken (2000-2008)

Over de gehele periode bezien (2000-2009) betreft het grootste deel (71%) van de ingeschreven mensenhandelzaken gekwalificeerde mensenhandel (artt. 250ter/a lid 2, 273a/f leden 3, 4 en 5). Het gaat in deze dan met name om mensenhandel in vereniging gepleegd of mensenhandel waarbij een slachtoffer jonger dan 16 jaar is betrokken (artt. 250ter/a lid 2 en 273a/f lid 3). Mensenhandel waarbij sprake is van beide hiervoor genoemde strafverzwarende omstandigheden (art. 273a/f lid 4) en mensenhandel met zwaar lichamelijk letsel ten gevolg (art. 273a/f lid 5) komen bijna niet voor (slechts in twaalf, respectievelijk, zeven zaken in het tijdsbestek van negen jaar). In de periode 2000-2008 is nog nooit een zaak ingeschreven als mensenhandel met de dood tot gevolg (art. 273a/f lid 6).

Het aandeel gekwalificeerde mensenhandel is in de loop van de tijd aanzienlijk afgenomen. Daar waar in het jaar 2000 bijna alle ingeschreven zaken gekwalificeerde mensenhandel betreffen (97%), beslaat dit aandeel in 2008 nog maar net de helft (53%) van alle zaken (in de periode: 2001-2004: 73%-80% en in de jaren 2005-2007: 66%-68%). Het is niet geheel duidelijk waar deze ontwikkeling mee samenhangt.¹³⁹

Ingeschreven zaken naar zwaarste feit

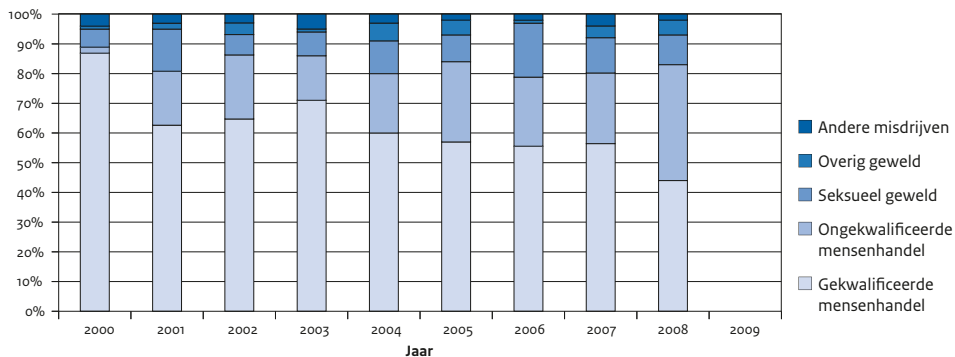
Mensenhandel wordt vaak in combinatie met andere delicten gepleegd. Een zaak kan dan ook meerdere feiten betreffen. Figuur 3.24 geeft een overzicht van de zwaarst geregistreerde feiten per ingeschreven mensenhandelzaak.¹⁴⁰ Als zwaarste feit geldt het feit met de zwaarste strafbedreiging.¹⁴¹ De term geeft geen kwalitatief oordeel over het delict.

¹³⁹ Het zou interessant zijn om na te kunnen gaan hoe de verdeling (ongekwalificeerde mensenhandel ten opzichte van gekwalificeerde mensenhandel) is bij de gedagvaarde zaken. Die cijfers zijn echter niet voorhanden.

¹⁴⁰ Voor de tabel met het gedetailleerde overzicht van deze gegevens wordt verwezen naar Bijlage 3, Tabel B3.26.

¹⁴¹ In geval van een combinatie van delicten met gelijke strafbedreiging, is mensenhandel als zwaarste feit getypeerd. Mocht er dan nog sprake zijn van meerdere feiten met eenzelfde strafbedreiging, dan prevaleert een eerder gepleegd feit.

Figuur 3.24 Ingeschreven zaken naar zwaarste feit (2000-2008)

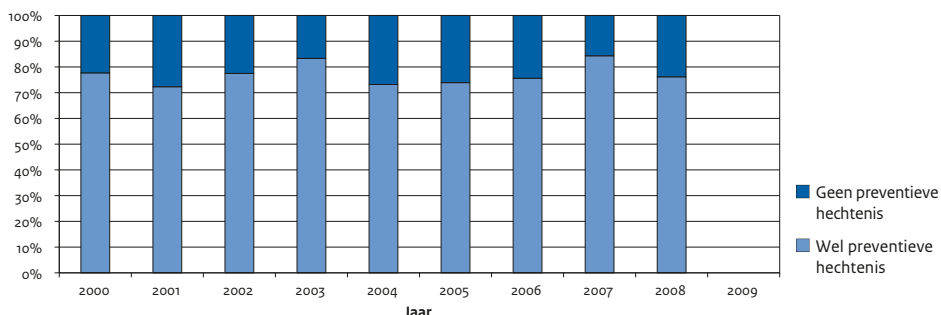


Mensenhandel is in de periode 2000-2008 in ruim 80% van de gevallen het enige, of het zwaarst geregistreerde delict (gekwalificeerd (61%), ongekwalificeerd (22%)). Het aandeel gekwalificeerde mensenhandel als zwaarste feit is in de loop van de tijd afgenomen (2000: 86% – 2008: 44%), terwijl het aandeel ongekwalificeerde mensenhandel als zwaarste feit toenam (2000: 2% – 2008: 39%). Indien sprake is van een verdenking van een zwaarder feit dan mensenhandel naast mensenhandel, betreft dit meestal een vorm van seksueel geweld (11% over het totaal van negen jaar). In 2008 was dit in 22 zaken (10%) aan de orde. Mogelijk zal mensenhandel in de toekomst vaker het zwaarst geregistreerde feit in een zaak zijn als gevolg van de verhoging van de strafbedreiging sinds 1 juli 2009 (zie §2.2.4).

Ingeschreven zaken en preventieve hechtenis

Figuur 3.25 laat voor de periode 2000-2008 zien in welk deel van de bij het OM ingeschreven zaken de verdachten op enig moment in preventieve hechtenis zijn genomen.¹⁴² Hierbij dient opgemerkt te worden dat dit niet betekent dat een verdachte ten tijde van de terechtzitting (nog) preventief gedetineerd was.¹⁴³

Figuur 3.25 Ingeschreven zaken en preventieve hechtenis (2000-2008)



¹⁴² Voor de tabel met het gedetailleerde overzicht van deze gegevens wordt verwezen naar Bijlage 3, Tabel B3.27.

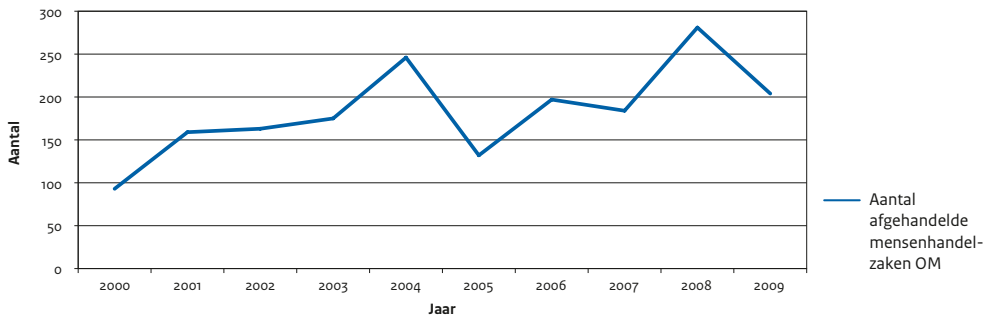
¹⁴³ Preventieve hechtenis kan tussentijds worden geschorst of opgeheven. Deze gegevens geven dus geen inzicht in het aandeel verdachten dat ten tijde van de uitspraak nog preventief is gedetineerd.

Gemiddeld is in 78% van de ingeschreven zaken een verdachte in preventieve hechtenis genomen. Dit aandeel verschilt niet veel per jaar (er is sprake van een klein bereik – minimaal 72% en maximaal 84%). Ondanks dat de verdachten allemaal verdacht zijn geweest van in ieder geval het ernstige delict mensenhandel, is bijna een kwart niet in preventieve hechtenis genomen. Daar soms sprake is van schorsing of opheffing van de preventieve hechtenis zal het deel dat ten tijde terechtzitting niet preventief gedetineerd was nog groter zijn.¹⁴⁴ Nu per 1 juli 2009 de strafbedreiging van het delict mensenhandel verhoogd is zijn de mogelijkheden voor toepassing van preventieve hechtenis vergroot.

Aantal door het OM afgehandelde mensenhandelzaken

Figuur 3.26 toont de ontwikkeling van het aantal door het OM afgehandelde zaken in tien jaar tijd.¹⁴⁵ Het aantal ingeschreven zaken en het aantal afgehandelde zaken in een jaar vormen geen cohort¹⁴⁶, waardoor de aantallen niet tegen elkaar afgezet kunnen worden.

Figuur 3.26 Aantal afgehandelde zaken OM (2000-2009)



In totaal heeft het OM in de periode 2000-2009 1834 mensenhandelzaken afgehandeld. Het jaarlijks aantal afgehandelde zaken is in genoemd tijdsbestek ruim verdubbeld (van 93 in 2000 naar 204 in 2009). In bijna elk jaar is sprake van een stijging, echter, de ene keer betreft dit een minimale toename van 3% ten opzichte van het voorgaande jaar (2002) en de andere keer een enorme groei van 53% (2008), hetgeen in dit geval heeft geresulteerd in het recordaantal van 281 afgehandelde zaken. In 2005 is voor het eerst sprake van een daling (-46% ten opzichte van het voorgaande jaar) en in 2007 vindt voor de tweede maal een afname plaats, ditmaal echter minder drastisch (-7%). Volgens het OM-Jaarbericht daalt het aantal afgehandelde zaken in 2009 wederom, tot ongeveer het niveau van 2006.¹⁴⁷

144 BNRM is voornemens in de toekomst onderzoek te verrichten naar het verloop van preventieve hechtenis.

145 Voor de tabel met het volledige (inclusief indexcijfers en de relatieve groei ten opzichte van het voorgaande jaar) en gedetailleerde overzicht van deze gegevens wordt verwezen naar Bijlage 3, Tabel B3.28.

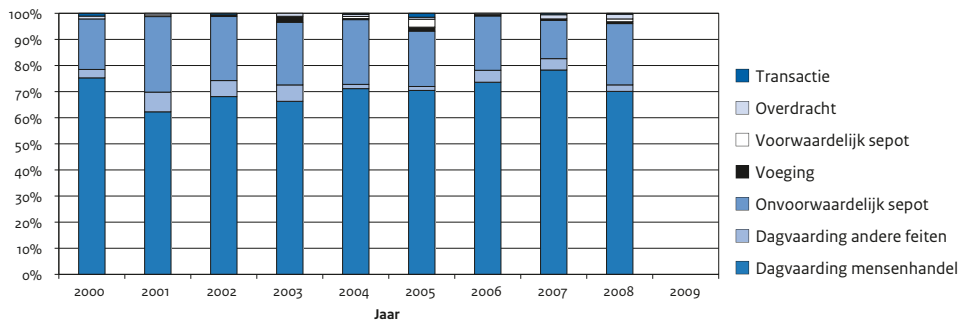
146 Zie eerder in deze paragraaf onder 'Kanttekeningen bij de cijfers'.

147 Het gaat volgens het OM-Jaarbericht in 2009 om 204 afgehandelde mensenhandelzaken (OM-Jaarbericht 2009). De cijfers 'Uitstroom OM' over 2005-2008 zoals gepresenteerd in het OM-Jaarbericht wijken licht af van de in Figuur 3.26 (en de bijbehorende Tabel B3.28 in Bijlage 3) weergegeven cijfers. Dit is waarschijnlijk het gevolg van verschillende peildata.

Afgehandelde zaken naar afhandeling

Figuur 3.27 laat zien op welke manier het OM zaken heeft afgehandeld in de periode 2000-2008.¹⁴⁸ Met de afhandeling 'overdracht' wordt bedoeld de overdracht aan een ander arrondissement of aan het buitenland.

Figuur 3.27 Afgehandelde zaken naar afhandeling (2000-2008)



In de meeste gevallen wordt een zaak afgehandeld door te dagvaarden (75% over negen jaar); meestal (mede) voor mensenhandel (71%)¹⁴⁹ en soms voor uitsluitend andere feiten dan mensenhandel (4%). Na het recordaandeel dagvaardingen in 2007 (82%) is dit aandeel in 2008 weer gedaald tot 72%. Tegelijkertijd neemt in dit jaar het aandeel onvoorwaardelijke septs toe (van het minimale aandeel van 15% in 2007 naar 23% in 2008). Hiermee is de geleidelijke en constante afname van het aandeel onvoorwaardelijke septs sinds 2001 verbroken (met uitzondering van 2004 waarin een stijging van 1% ten opzichte van 2003 heeft plaats gevonden). In geval van onvoorwaardelijke septs (369 in het tijdsbestek van negen jaren) gaat het met name om technische septs (71%) en dus minder vaak om beleidssepts (20%).¹⁵⁰ In het jaar 2008 is het aandeel beleidssepts hoger dan gemiddeld, namelijk 24%. Zeker ten opzichte van de twee jaren ervoor is dit opvallend (2006: 7% en 2007: 11%). Andere manieren van afhandelen komen bijna niet voor.¹⁵¹

148 Voor de tabel met het gedetailleerde overzicht van deze gegevens wordt verwezen naar Bijlage 3, Tabel B3.29.

149 Wanneer de hier en de in Bijlage 3, Tabel B3.29 gepresenteerde cijfers over dagvaardingen voor in ieder geval mensenhandel vergeleken worden met de cijfers 'Waarvan dagvaarding' over 2005-2008 uit het OM-Jaarbericht 2009 blijkt dat de gegevens niet overeen komen. Dit is waarschijnlijk met name het gevolg van verschillende toegepaste selectiecriteria. Zo heeft het OM waarschijnlijk geselecteerd op ingeschreven mensenhandelzaken die hebben geleid tot een dagvaarding (ook indien alleen andere feiten dan mensenhandel ten laste zijn gelegd), terwijl op verzoek van BNRM door het WODC (afdeling SIBA) is geselecteerd op ingeschreven mensenhandelzaken die hebben geleid tot een dagvaarding voor in ieder geval mensenhandel.

150 In 9% van de onvoorwaardelijke septs is de grond niet geregistreerd en dus onbekend.

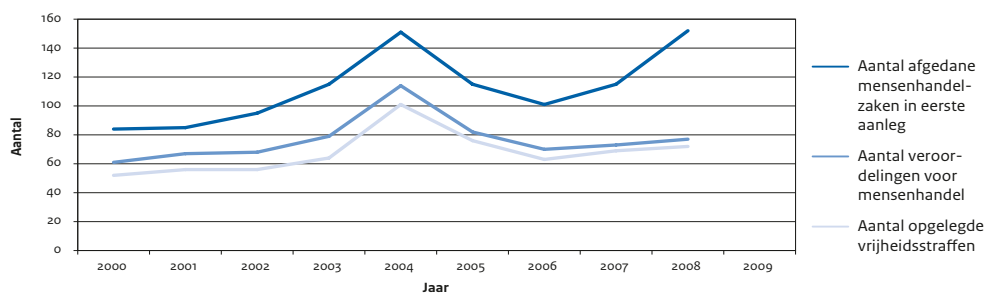
151 Ten aanzien van de afhandeling 'voeging' dient opgemerkt te worden dat uit OM-data niet blijkt of het om een voeging 'ad informandum' dan wel om een voeging 'ter berechting' gaat. Een voeging ter berechting betekent dat de feiten van de zaak samen met de feiten van een andere zaak (dat wil zeggen onder een ander parketnummer) op één tenlastelegging worden gedagvaard. In feite is een voeging ter

3.4.2 Berechting

Aantal in eerste aanleg afgedane mensenhandelzaken

Figuur 3.28 toont de ontwikkeling van het aantal in eerste aanleg afgedane zaken in de periode 2000-2008.¹⁵²

Figuur 3.28 Aantal in eerste aanleg afgedane zaken (2000-2008)



Het jaarlijkse aantal in eerste aanleg afgedane mensenhandelzaken is in negen jaar bijna verdubbeld (van 84 in 2000 naar 152 in 2008). In de eerste vier jaar van het weergegeven tijdsbestek neemt het aantal ieder jaar (en steeds sterker) toe, tot een piek in 2004. Hierop volgt in 2005 en 2006 een afname van het aantal afgedane zaken, waarna in de laatste twee weergegeven jaren wederom een toename plaatsvindt. De sterkste stijging (32%) in deze negen jaren in 2008 heeft geleid tot het recordaantal van 152 afgedane zaken (dit betreft één zaak meer dan in 2004).

In eerste aanleg afgedane zaken naar afdoening

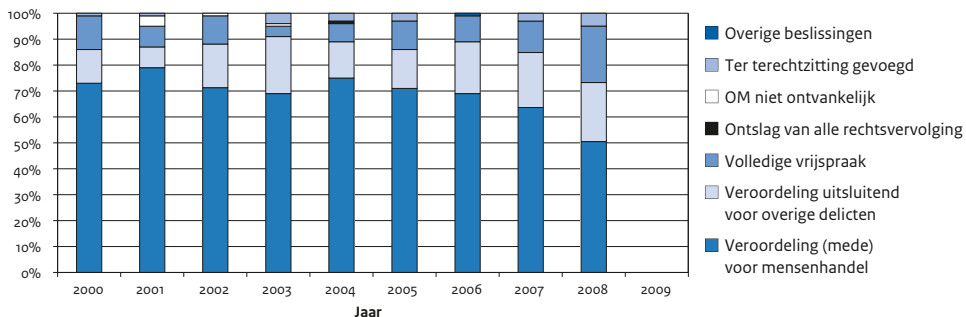
Figuur 3.29 laat zien met welke beslissingen de rechter in eerste aanleg de zaken heeft afgedaan in de periode 2000-2008.¹⁵³

berechting dus ook een afdoening door dagvaarding. Een ad informandum gevoegde zaak wordt niet ten laste gelegd, maar bij een andere zaak gevoegd, met als doel dat de rechter ook de gevoegde zaak kan laten meewegen bij het bepalen van de strafmaat. Dit kan door de rechter alleen meegenomen worden als de verdachte het feit van die zaak erkent.

152 Voor de tabel met het volledige (inclusief indexcijfers en de relatieve groei ten opzichte van het voorgaande jaar) en gedetailleerde overzicht van deze gegevens wordt verwezen naar Bijlage 3, Tabel B3.30.

153 Voor de tabel met het gedetailleerde overzicht van deze gegevens wordt verwezen naar Bijlage 3, Tabel B3.31.

Figuur 3.29 In eerste aanleg afgedane zaken naar afdoening (2000-2008)



Gemiddeld genomen heeft 68% van de in eerste aanleg behandelde mensenhandelzaken tot een veroordeling voor in ieder geval mensenhandel geleid.¹⁵⁴ 28% resulteerde in een vrijspraak voor mensenhandel (17% betreft een veroordeling voor uitsluitend andere delicten dan mensenhandel en 11% een volledige vrijspraak).

In de weergegeven periode is in grote lijnen een afname waar te nemen van het aandeel veroordelingen voor mensenhandel. Daar waar het aandeel in 2000 en 2001 nog 73%, respectievelijk 79% betreft, is dit in 2007 nog maar 63% en in 2008 zelfs nog maar de helft (51%).¹⁵⁵ Tegelijkertijd neemt het aandeel zaken waarin niet is veroordeeld voor mensenhandel (veroordelingen ten aanzien van uitsluitend andere delicten dan mensenhandel en volledige vrijspraken) sinds 2004 alleen maar toe.¹⁵⁶ Overige rechterlijke beslissingen komen bijna niet voor (gezamenlijk 3% over het totaal).

In Bijlage 3, Tabel B3.32 is te zien op welke manier de afdoeningen in eerste aanleg verdeeld zijn naar zwaarste feit waarvoor ten laste is gelegd.¹⁵⁷

Uit Figuur 3.28 blijkt dat het aantal veroordelingen voor in ieder geval mensenhandel tot en met 2006 ongeveer dezelfde ontwikkeling volgt als het aantal in eerste aanleg afgedane mensenhandelzaken.

154 NB: ook binnen deze 68% kan sprake zijn van vrijspraken voor ten laste gelegde mensenhandelfeiten. Immers, indien één ten laste gelegd mensenhandelfeit bewezen is verklaard, geldt een veroordeling voor in ieder geval mensenhandel. Het is dan tegelijkertijd mogelijk dat ten aanzien van de/het overige ten laste gelegde mensenhandelfeit(en) vrijspraak is gevolgd.

155 Wanneer de hier en de in Bijlage 3 Tabel B3.31 gepresenteerde cijfers over veroordelingen voor in ieder geval mensenhandel vergeleken worden met de cijfers 'Veroordelingen' over 2005-2008 uit het OM-Jaarbericht 2009 blijkt dat de gegevens niet overeen komen. Dit is waarschijnlijk met name het gevolg van verschillende toegepaste selectiecriteria. Zo heeft het OM waarschijnlijk geselecteerd op ingeschreven mensenhandelzaken die hebben geleid tot een dagvaarding (ook indien alleen andere feiten dan mensenhandel ten laste zijn gelegd), die vervolgens hebben geleid tot een veroordeling (ook indien alleen is veroordeeld voor andere feiten dan mensenhandel), terwijl op verzoek van BNRM door het WODC (afdeling SIBA) is geselecteerd op ingeschreven mensenhandelzaken die hebben geleid tot een dagvaarding voor in ieder geval mensenhandel, die vervolgens hebben geleid tot een veroordeling voor in ieder geval mensenhandel.

156 2004: 21% (14% + 7%) en 2008: 45% (23% + 22%).

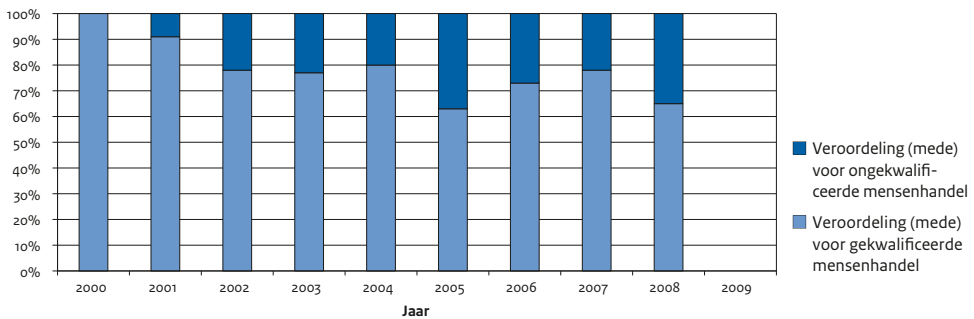
157 Zie voor de interpretatie van deze tabel de uitleg in de voetnoot bij Tabel B3.32 in Bijlage 3.

Echter, in 2007 en 2008 stijgt het aantal veroordelingen (mede) voor mensenhandel lang niet zo sterk als het aantal afgedane zaken (in absolute zin). Dit is in lijn met Figuur 3.29 waarin te zien is dat het aandeel veroordelingen (mede) voor mensenhandel ten opzichte van het totaal aantal afgedane zaken in eerste aanleg in 2007 en 2008 is afgenomen (in relatieve zin). Dit is mogelijk deels te verklaren doordat sinds eind 2006 ook is vervolgd voor uitbuiting buiten de seksindustrie 'overige uitbuiting' (vaak zaken met relatief veel verdachten – zie §3.2.2).¹⁵⁸ De jurisprudentie over deze vorm van uitbuiting is nog volop in ontwikkeling. Tot eind 2009 leidden deze zaken relatief vaak tot vrijspraak (zie §2.8.5).

Aard van de veroordelingen in eerste aanleg

In Figuur 3.30 is de uitsplitsing naar bewezen verklaarde ongekwalificeerde en gekwalificeerde¹⁵⁹ mensenhandel van de mensenhandelveroordelingen in eerste aanleg, per jaar, over de periode 2000-2008, weergegeven.¹⁶⁰

Figuur 3.30 Aard van de veroordelingen in eerste aanleg (2000-2008)



Gemiddeld is in 78% van de veroordelingen voor in ieder geval mensenhandel gekwalificeerde mensenhandel bewezen verklaard. Met 100% gekwalificeerde bewezen verklaarde mensenhandel in 2000 en nog maar 65% in 2008 laat de figuur een dalende trend zien. Wel hebben in de weergegeven negen jaren ook stijgingen van het aandeel bewezen verklaarde mensenhandel plaatsgevonden (in 2004, 2006 en 2007). De weergegeven ontwikkeling komt overeen met de afname van het aandeel gekwalificeerde mensenhandel bij de ingeschreven zaken bij het OM (zie Figuur 3.23). Toch past hierbij een kanttekening. Uit het jurisprudentieonderzoek naar seksuele uitbuitingszaken over 2007 kwam bijvoorbeeld naar voren dat de strafverzwarende omstandigheid waarbij sprake is van een slachtoffer jonger dan 16 jaar nooit in de tenlastelegging is opgenomen, terwijl bleek dat in elf vonnissen een slachtoffer jonger dan 16 jaar betrokken was.¹⁶¹

158 Helaas maakt de redactie van artikel 273a/f het niet mogelijk om op grond van leden en subonderdelen een beeld te geven van de aard van de uitbuiting (binnen de seksindustrie, binnen andere economische sectoren of in relatie tot verwijdering van organen).

159 Waarbij dus sprake is van strafverzwarende omstandigheden.

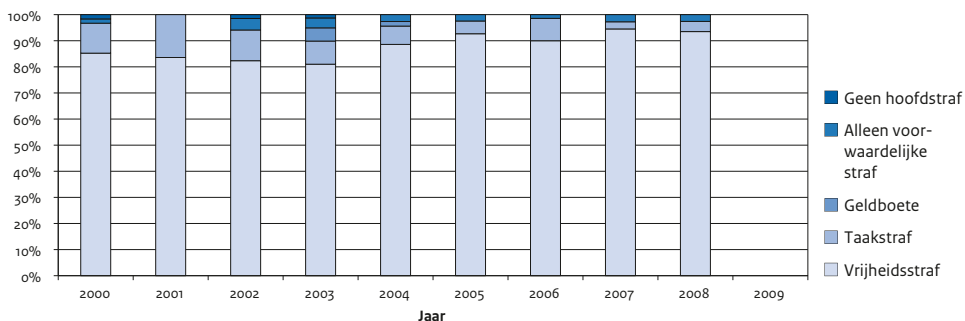
160 Voor de tabel met het gedetailleerde overzicht van deze gegevens wordt verwezen naar Bijlage 3, Tabel B3.33.

161 Zie NRM7, p.465.

Veroordelingen in eerste aanleg naar opgelegde straf

Figuur 3.31 geeft een overzicht van de straffen die zijn opgelegd in de zaken waarin (mede) veroordeeld is voor mensenhandel tussen 2000 en 2008.¹⁶²

Figuur 3.31 Veroordelingen in eerste aanleg naar opgelegde straf (2000-2008)



Gemiddeld gezien is in 88% van de zaken waarin is veroordeeld voor in ieder geval mensenhandel een vrijheidsstraf opgelegd. Een taakstraf als hoofdstraf is in 8% van de gevallen opgelegd.

In de jaren 2000-2003 ligt het aandeel opgelegde vrijheidsstraffen tussen de 81% en 85% en in de periode 2004-2008 tussen de 89% en 95%. Ondanks dat het aandeel veroordelingen (mede) voor mensenhandel is afgenomen in negen jaar tijd, is relatief gezien wel steeds vaker een vrijheidsstraf opgelegd.

Uit Figuur 3.28 blijkt dat in de periode 2000-2008 het aantal opgelegde vrijheidsstraffen inzake veroordelingen voor in ieder geval mensenhandel dezelfde ontwikkeling volgt als het aantal veroordelingen voor mensenhandel. Tevens blijkt uit deze figuur dat het aantal opgelegde vrijheidsstraffen, het aantal veroordelingen (mede) voor mensenhandel steeds meer benadert (in absolute zin). Dit komt overeen met Figuur 3.31 waarin te zien is dat het aandeel opgelegde vrijheidsstraffen ten opzichte van het totaal aantal veroordelingen in de loop van de tijd is toegenomen tot ruim 90% (in relatieve zin).

Opgelegde vrijheidsstraffen in eerste aanleg naar duercategorie

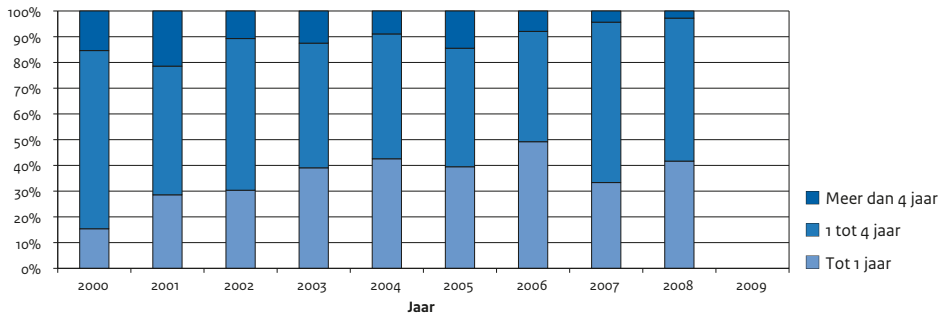
Figuur 3.32 geeft een overzicht van de duur van de vrijheidsstraffen die zijn opgelegd in de zaken waarin (mede) veroordeeld is voor mensenhandel tussen 2000 en 2008.¹⁶³

In gemiddeld 37% van de zaken waarin een vrijheidsstraf is opgelegd bedraagt die vrijheidsstraf een duur tot één jaar. Meer dan de helft van de opgelegde vrijheidsstraffen heeft een duur van tussen de één en de vier jaar (53%) en slechts 11% van de opgelegde vrijheidsstraffen betreft een duur van meer dan vier jaren.

¹⁶² Voor de tabel met het volledige (inclusief uitsplitsing naar ongekwalificeerde en gekwalificeerde mensenhandel) en gedetailleerde overzicht van deze gegevens wordt verwezen naar Bijlage 3, Tabel B3.34.

¹⁶³ Voor de tabel met het volledige (inclusief uitsplitsing naar ongekwalificeerde en gekwalificeerde mensenhandel) en gedetailleerde overzicht van deze gegevens wordt verwezen naar Bijlage 3, Tabel B3.35.

Figuur 3.32 Opgelegde vrijheidsstraffen in eerste aanleg naar duurcategorie (2000-2008)

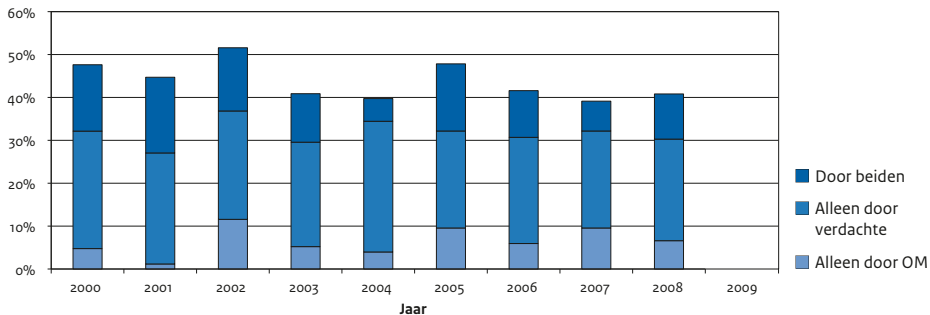


De figuur impliceert¹⁶⁴ dat er in de periode 2000-2008 een tendens waarneembaar is naar korter durende vrijheidsstraffen. Daar waar in 2000 nog maar 15% van de vrijheidsstraffen een duur tot één jaar betrof, was dit in 2008 42%. En vrijheidsstraffen van meer dan vier jaar zijn, relatief gezien, steeds minder vaak opgelegd (2000: 15% – 2008: 3%). Deze ontwikkeling staat haaks op de huidige perceptie van de ernst van het misdrijf mensenhandel, dat per juli 2009 heeft geleid tot de verhoging van de wettelijke maximale op te leggen straffen.

In eerste aanleg afgedane zaken waarin hoger beroep is ingesteld

Figuur 3.33 toont voor de periode 2000-2008 per jaar de ontwikkeling van het aandeel in eerste aanleg afgedane zaken waarin hoger beroep is ingesteld ten opzichte van het totaal aantal afgedane zaken in eerste aanleg. Ook is te zien door wie hoger beroep is aangetekend.¹⁶⁵

Figuur 3.33 In eerste aanleg afgedane zaken waarin hoger beroep is ingesteld (2000-2008)



¹⁶⁴ Aangezien de duur van de vrijheidsstraffen is ingedeeld in categorieën kan dit niet met zekerheid worden gesteld. Zo is het denkbaar dat de duur van de vrijheidsstraffen die in het ene jaar in de categorie 1-4 jaar vallen, gemiddeld net iets hoger is dan één jaar, terwijl de duur van de vrijheidsstraffen die in het andere jaar in deze categorie vallen gemiddeld bijna vier jaar is. Dit is hier waarschijnlijk niet van toepassing. Sinds 2006 is de jaarlijks gemiddelde opgelegde vrijheidsstraf (2006: 612,3, Sd=544,6; 2007: 630,8, Sd=587,5; 2008: 624,1, Sd=444,8) korter dan de gemiddelde opgelegde vrijheidsstraf over het totaal van negen jaar (759,7 dagen, Sd=714,9). Daarbij dient in ogenschouw te worden genomen dat straffen worden opgelegd voor het totaal aan beweren verklaarde delicten in een zaak (soms dus ook voor andere delicten dan mensenhandel).

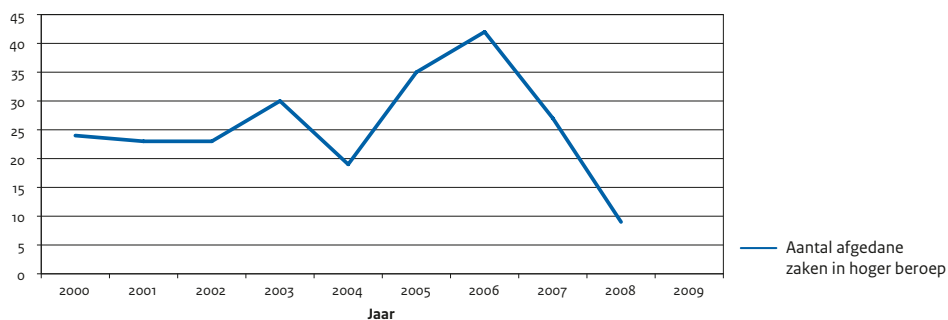
¹⁶⁵ Voor de tabel met het gedetailleerde overzicht van deze gegevens wordt verwezen naar Bijlage 3, Tabel B3.36.

In 438 (43%) van de 1013 in eerste aanleg afgedane zaken in de periode 2000-2008 is hoger beroep aantekend. Meestal is dit door de verdachte (of mede door de verdachte) gedaan (25% + 11%=36%). Het aandeel zaken waarin hoger beroep is ingesteld schommelt over de jaren tussen de 39% in 2007 en 52% in 2002. Het aandeel zaken waarbij alleen¹⁶⁶ door het OM hoger beroep is ingesteld varieert van 1% in 2001 tot 12% in 2002, met een gemiddelde van 7%.¹⁶⁷

Aantal in hoger beroep afgedane mensenhandelzaken

Figuur 3.34 toont de ontwikkeling van het aantal in hoger beroep afgedane mensenhandelzaken in de periode 2000-2008.¹⁶⁸

Figuur 3.34 Aantal in hoger beroep afgedane zaken (2000-2008)



Ten eerste moet worden opgemerkt dat de scherpe daling in 2008 waarschijnlijk geen betrouwbaar beeld geeft, aangezien de registratie van hoger beroepszaken in de OBJD met een flinke vertraging plaatsvindt. Hierdoor zal het aantal zaken in 2008 bij een volgende peildatum naar verwachting zijn gestegen (zie eerder in deze paragraaf onder 'Kanttekeningen bij de cijfers').

In totaal zijn in het weergegeven tijdsbestek in ieder geval 232 mensenhandelzaken in hoger beroep afgedaan.¹⁶⁹ Het jaarlijkse aantal in hoger beroep afgedane mensenhandelzaken varieert in negen jaar

¹⁶⁶ Het totaal aandeel zaken waarbij door het OM (alleen of samen met de verdachte) hoger beroep is ingesteld varieert van 9% in 2004 tot 27% in 2002, met een gemiddelde van 18%.

¹⁶⁷ Doordat in OM-data geen onderscheid wordt gemaakt tussen mensenhandel ten aanzien van seksuele uitbuiting en mensenhandel ten aanzien van uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie, kan niet achterhaald worden of het OM in deze periode van rechtsvorming ten aanzien van de invulling van het begrip 'overige uitbuiting' vaker in hoger beroep gaat in zaken betreffende uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie.

¹⁶⁸ Voor de tabel met het volledige (inclusief indexcijfers en de relatieve groei ten opzichte van het voorgaande jaar) en gedetailleerde overzicht van deze gegevens wordt verwezen naar Bijlage 3, Tabel B3.37.

¹⁶⁹ Ondanks het feit dat 'de instroom' (de zaken in eerste aanleg waarbij hoger beroep is ingesteld) en 'de uitstroom' (de zaken die in hoger beroep zijn afgedaan) geen cohort vormen en dus niet tegen elkaar afgezet kunnen worden, is het verschil van 438 zaken instroom en 232 zaken uitstroom over de totale periode 2000-2008 opmerkelijk. Met name aangezien 'de instroom' gecorrigeerd is voor de zaken waarin het ingestelde hoger beroep is ingetrokken (mondelijke informatie WODC). Mogelijk bestaat een achterstand in afdoeningen in hoger beroep en/of is het verschil te verklaren door de achterstand van registratie in OBJD in vergelijking tot OM-data (zie eerder in deze paragraaf onder 'Kanttekeningen

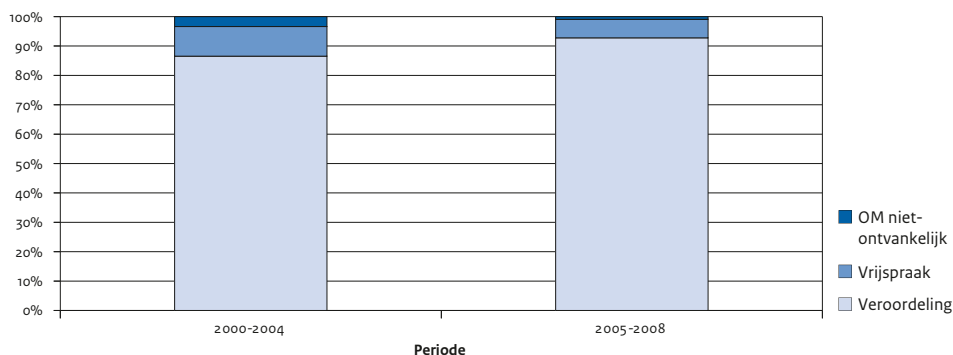
tijd (2000-2008) tussen de negen in 2008 (4%) en de 42 in 2006 (18%). De sterkste stijging van 84% ten opzichte van het voorgaande jaar heeft plaatsgevonden in 2005.

Zoals uit Figuur 3.34 blijkt gaat het jaarlijks om kleine aantallen in hoger beroep afgedane mensenhandelzaken. Daarom is ervoor gekozen vanaf hier niet meer per jaar te rapporteren, maar over twee periodes, te weten, 2000 t/m 2004 en 2005 t/m 2008.¹⁷⁰

In hoger beroep afgedane zaken naar afdoening

Figuur 3.35 laat zien met welke rechterlijke beslissingen in hoger beroep de 230¹⁷¹ mensenhandelzaken zijn afgedaan in de twee hiervoor gedefinieerde periodes.¹⁷²

Figuur 3.35 In hoger beroep afgedane zaken naar afdoening (2000-2004 en 2005-2008)



Gemiddeld gezien leidt het overgrote deel (90%) van de afdoeningen in hoger beroep tot een veroordeling (mede) voor mensenhandel. De overige 10% betreffen 19 vrijspraken en incidenteel is het OM niet-ontvankelijk verklaard. Het aandeel veroordelingen ligt in de periode 2005-2008 6% hoger dan in de periode 2000-2004.

In Bijlage 3, Tabel B3.39 is te zien op welke manier de afdoeningen in hoger beroep verdeeld zijn naar zwaarste feit waarvoor ten laste is gelegd.¹⁷³

Veroordelingen in hoger beroep naar opgelegde straf

Figuur 3.36 geeft voor de twee gedefinieerde periodes het overzicht van de straffen die zijn opgelegd in de 206 mensenhandelzaken waarin in hoger beroep is veroordeeld voor in ieder geval mensenhandel.¹⁷⁴

bij de cijfers’).

170 Let wel: dit betreft een periode van vijf jaren en een periode van vier jaren. In absolute zin zijn de afgedane hoger beroepszaken in de twee periodes dus niet goed te vergelijken, maar in relatieve zin wel.

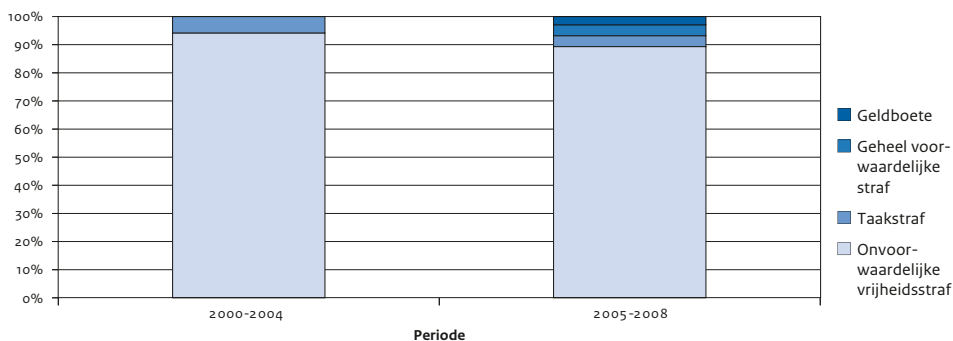
171 Het betreft in feite 232 afgedane hoger beroepszaken (zie Bijlage 3, Tabel B3.37). Echter, aangezien twee uitspraken ontbreken zijn hiervan geen verdere gegevens bekend waarover gerapporteerd kan worden.

172 Voor de tabel met het gedetailleerde overzicht van deze gegevens wordt verwezen naar Bijlage 3, Tabel B3.38.

173 Zie voor de interpretatie van deze tabel de uitleg in de voetnoot bij Tabel B3.39 in Bijlage 3.

174 Voor de tabel met het gedetailleerde overzicht van deze gegevens wordt verwezen naar Bijlage 3, Tabel B3.40.

Figuur 3.36 Veroordelingen in hoger beroep naar opgelegde straf (2000-2004 en 2005-2008)

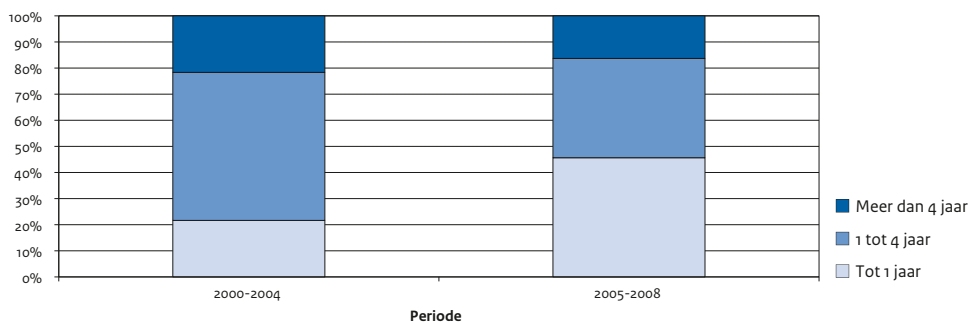


In 92% van de zaken waarin (mede) is veroordeeld voor mensenhandel is in de periode 2000-2008 een vrijheidsstraf opgelegd. In 5% van de gevallen is een taakstraf als hoofdstraf opgelegd. Opvallend is dat alle vier de opgelegde voorwaardelijke vrijheidsstraffen en de drie geldboetes zijn opgelegd in de periode 2005-2008. Wel gaat het in deze om incidentele gevallen, waardoor hier niet teveel betekenis aan toegekend kan worden.

Opgelegde vrijheidsstraffen in hoger beroep naar duurcategorie

Figuur 3.37 laat voor de periodes 2000-2004 en 2005-2008 het overzicht zien van de duur van de vrijheidsstraffen die zijn opgelegd in de totaal 189 mensenhandelzaken waarin in hoger beroep tot een vrijheidsstraf is veroordeeld ten aanzien van in ieder geval mensenhandel.¹⁷⁵

Figuur 3.37 Opgelegde vrijheidsstraffen in hoger beroep naar duurcategorie (2000-2004 en 2005-2008)



Gemiddeld is, in zaken waarin (mede) is veroordeeld voor mensenhandel, een derde (33%) van de in hoger beroep opgelegde vrijheidsstraffen voor de duur tot één jaar. Bijna de helft (48%) van deze vrijheidsstraffen heeft een duur van tussen de één en de vier jaar en ongeveer een vijfde deel (19%) betreft een duur van meer dan vier jaren.

¹⁷⁵ Voor de tabel met het gedetailleerde overzicht van deze gegevens wordt verwezen naar Bijlage 3, Tabel B3.41.

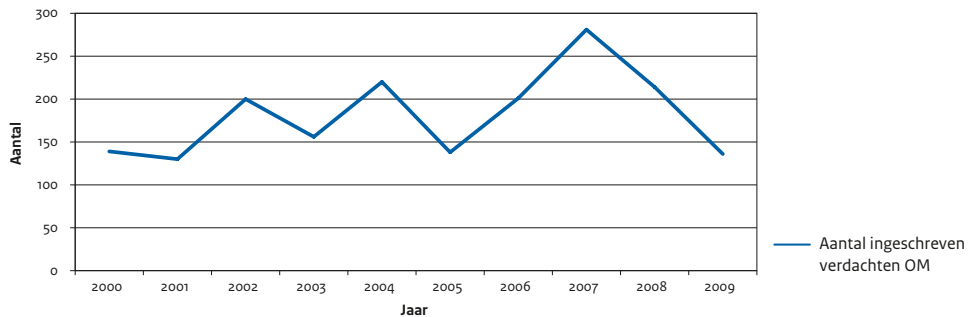
Wanneer de periodes 2000-2004 en 2005-2008 met elkaar vergeleken worden is, net als in eerste aanleg, een ontwikkeling naar korter durende vrijheidsstraffen zichtbaar.¹⁷⁶ Daar waar in de periode 2000-2004 22% van de vrijheidsstraffen een duur tot één jaar betreft, is dit in 2008 46%. Tegelijkertijd zijn de hoogste vrijheidsstraffen (van meer dan vier jaar) iets minder vaak opgelegd (2000-2004: 22% en 2005-2008: 16%).

3.4.3 Kenmerken

Aantal verdachten en veroordeelden

De ontwikkeling van het jaarlijks aantal bij het OM ingeschreven verdachten van mensenhandel in de periode 2000-2009 is vanzelfsprekend gelijk aan de ontwikkeling van het jaarlijks aantal bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken tegen individuele verdachten in ditzelfde tijdsbestek. Figuur 3.38 toont dan ook dezelfde lijn als Figuur 3.20.¹⁷⁷ In Figuur 3.39 is de ontwikkeling te zien van het jaarlijkse aantal in eerste aanleg veroordeelde personen voor de periode 2000-2008.¹⁷⁸

Figuur 3.38 Aantal ingeschreven verdachten OM (2000-2009)



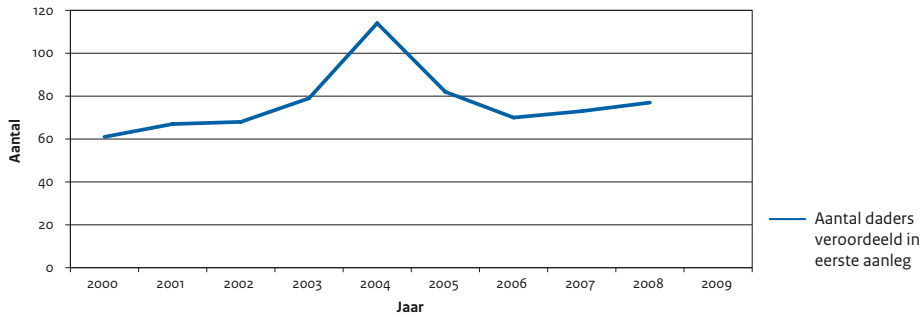
Het aantal verdachten dat jaarlijks bij het OM wordt ingeschreven fluctueert sterk (tussen 130 in 2001 en 281 in 2007), maar is over het gehele tijdsbestek ongeveer gelijk gebleven (van 139 in 2000 naar 136 in 2009). Na het recordaantal in 2007 neemt het aantal in 2008 af, welke daling zich volgens het OM-Jaarbericht doorzet in 2009.¹⁷⁹

¹⁷⁶ Aangezien de duur van de vrijheidsstraffen is ingedeeld in categorieën kan dit niet met zekerheid worden gesteld. Zo is het denkbaar dat de duur van de vrijheidsstraffen die in het ene jaar in de categorie 1-4 jaar vallen, gemiddeld net iets hoger is dan één jaar, terwijl de duur van de vrijheidsstraffen die in het andere jaar in deze categorie vallen gemiddeld bijna vier jaar is. De gemiddelde duur van de vrijheidsstraffen en de standaard deviaties van de opgelegde vrijheidsstraffen in hoger beroep zijn helaas niet voorhanden.

¹⁷⁷ Voor de tabel met het volledige (inclusief indexcijfers en de relatieve groei ten opzichte van het voorgaande jaar) en gedetailleerde overzicht van deze gegevens wordt dan ook hier verwezen naar Bijlage 3, Tabel B3.22.

¹⁷⁸ Voor de tabel met het volledige (inclusief indexcijfers en de relatieve groei ten opzichte van het voorgaande jaar) en gedetailleerde overzicht van deze gegevens wordt verwezen naar Bijlage 3, Tabel B3.42.

¹⁷⁹ Het gaat volgens het OM-Jaarbericht in 2009 om 136 ingeschreven verdachten van mensenhandel (OM-Jaarbericht 2009). De cijfers 'Instroom OM' over 2005-2008 zoals gepresenteerd in het OM-Jaarbericht

Figuur 3.39 Aantal in eerste aanleg veroordeelde personen (2000-2008)

De ontwikkeling van het jaarlijks aantal in eerste aanleg veroordeelde personen laat een geheel andere beweging zien. Het aantal veroordeelden is in de periode 2000-2008 licht toegenomen van 61 naar 77. Het bereik is over het algemeen niet erg groot (tussen de 61 en 82), met uitzondering van het jaar 2004. In dat jaar vond een relatieve toename van 44% ten opzichte van 2003 plaats, dat resulteerde in de piek van 114 veroordeelde personen. In 2007 en 2008 kan in absolute zin worden gesproken over een geleidelijke toename, echter, relatief gezien blijkt het omgekeerde waar (zie Figuur 3.29).¹⁸⁰

Geslacht verdachten en veroordeelden

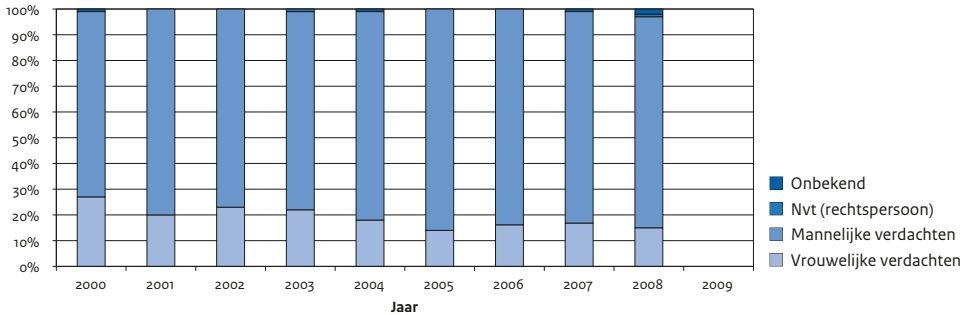
In Figuur 3.40 is de verdeling naar geslacht te zien van de verdachten die in de jaren 2000-2008 bij het OM zijn ingeschreven. Figuur 3.41 laat dit zien voor personen die in eerste aanleg zijn veroordeeld.¹⁸¹

wijken licht af van de in Figuur 3.38 (en de bijgehorende Tabel B3.22 in Bijlage 3) weergegeven cijfers. Dit is waarschijnlijk het gevolg van verschillende peildata.

180 Wanneer de hier gepresenteerde cijfers over veroordeelde personen vergeleken worden met de cijfers 'Veroordelingen' uit het OM-Jaarbericht 2009 blijkt dat de gegevens niet overeen komen. Dit is waarschijnlijk met name het gevolg van verschillende toegepaste selectiecriteria. Zo heeft het OM waarschijnlijk geselecteerd op ingeschreven mensenhandelzaken die hebben geleid tot een dagvaarding (ook indien alleen andere feiten dan mensenhandel ten laste zijn gelegd), die vervolgens hebben geleid tot een veroordeling (ook indien alleen is veroordeeld voor andere feiten dan mensenhandel), terwijl op verzoek van BNRM door het WODC (afdeling SIBA) is geselecteerd op ingeschreven mensenhandelzaken die hebben geleid tot een dagvaarding voor in ieder geval mensenhandel, die vervolgens hebben geleid tot een veroordeling voor in ieder geval mensenhandel.

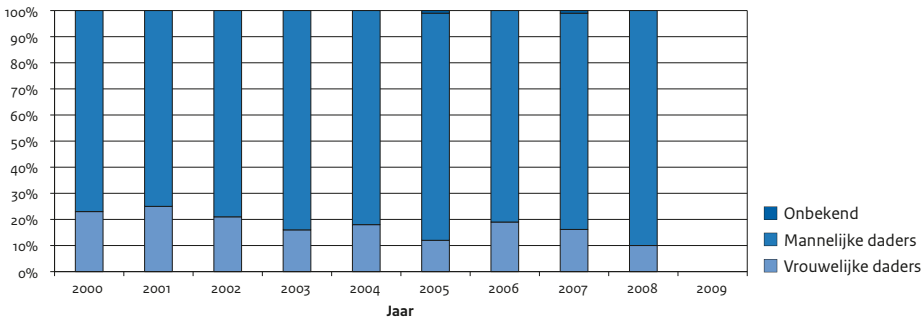
181 Voor de tabellen met de gedetailleerde overzichten van deze gegevens wordt verwezen naar Bijlage 3, Tabellen B3.43 en B3.44.

Figuur 3.40 Geslacht verdachten (2000-2008)



De grote meerderheid van de verdachten is man – 80% gezien over de tijdspanne van negen jaren. Het aandeel vrouwelijke verdachten is in deze periode (met een licht fluctuerende beweging) geleidelijk aan afgenomen (van 27% in 2000 naar 15% in 2008). De 32 vrouwelijke verdachten in 2008 zijn afkomstig uit Hongarije (zes), Nederland (vier), China (drie), Bulgarije (twee), Nigeria (twee) en Australië, België, Brazilië, de Filippijnen, India, Marokko, Mongolië, de Nederlandse Antillen, Polen, Roemenië, Sierra Leone, de (voormalige) Sovjet-Unie, Thailand, (voormalig) Tsjecho-Slowakije en Vietnam (elk één).

Figuur 3.41 Geslacht veroordeelden (2000-2008)



Bij de veroordeelde personen is sprake van eenzelfde ontwikkeling. De ruime meerderheid betreft mannen (82% over de periode 2000-2008) en het aandeel vrouwen is over de jaren heen (schommelend en) geleidelijk aan afgenomen (van 23% in 2000 naar 10% in 2008). De acht vrouwen in 2008 zijn afkomstig uit Nederland (drie), Hongarije (twee) en de Nederlandse Antillen, Roemenië en de (voormalige) Sovjet-Unie (elk één).

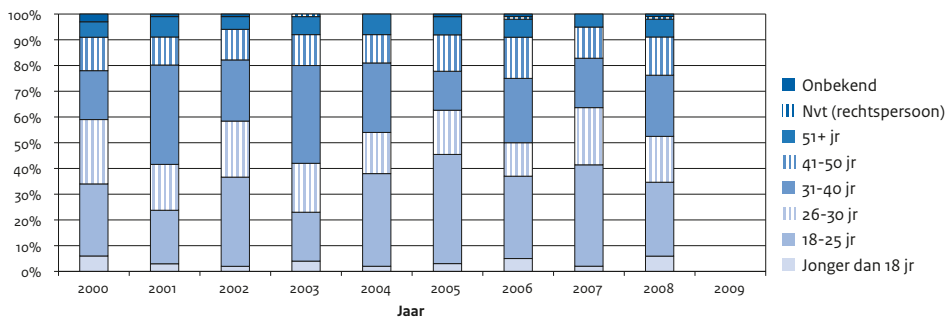
Leeftijd verdachten en veroordeelden

Figuur 3.42 geeft inzicht in de leeftijdsverdeling van de bij het OM ingeschreven verdachten in de periode 2000-2008. In Figuur 3.43 is dit voor de in eerste aanleg veroordeelde personen te zien.¹⁸² Het

¹⁸² Voor de tabellen met de gedetailleerde overzichten van deze gegevens wordt verwezen naar Bijlage 3, Tabellen B3.45 en B3.46.

betreft de leeftijd ten tijde van het, volgens de tenlastelegging, eerst gepleegde mensenhandeldelict of, in het geval van de veroordeelde personen, het eerst gepleegde mensenhandeldelict waarvoor veroordeeld is.

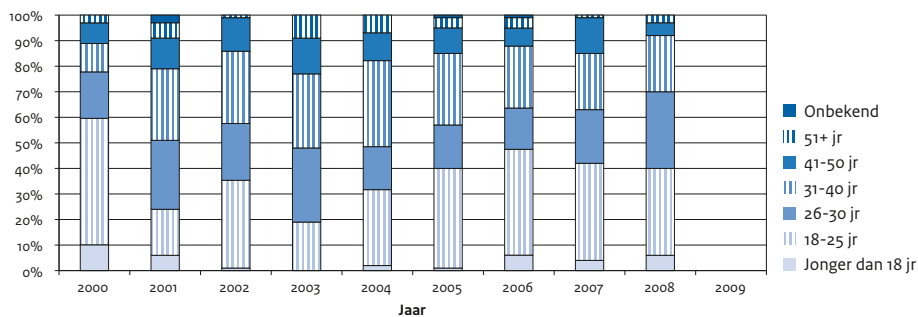
Figuur 3.42 Leeftijd verdachten (2000-2008)



Gemiddeld genomen is meer dan de helft van de verdachten jonger dan 31 jaar. In alle jaren is de leeftijds-categorie 18-25 jaar het grootst (tussen de 28% en 42%), met uitzondering van 2001 en 2003. In deze jaren is de leeftijds-categorie 31-40 jaar het best vertegenwoordigd (respectievelijk 39% en 38%). Het aandeel minderjarigen schommelt tussen de 2% in 2002, 2004 en 2007 en 6% in 2000 en 2008.

De gemiddelde leeftijd van de verdachten¹⁸³ in het tijdsbestek van negen jaren is 31,5 en schommelt tussen de 30,1 in 2005 en 33,2 in 2001 (in 2008 is de gemiddelde leeftijd 31,8 jaar). Mannelijke verdachten zijn gemiddeld 31,7 jaar¹⁸⁴ en vrouwelijke 30,4¹⁸⁵.

Figuur 3.43 Leeftijd veroordeelden (2000-2008)



183 Voor de tabel met het gedetailleerde overzicht van deze gegevens wordt verwezen naar Bijlage 3, Tabel B3.47.

184 Sd=11,22.

185 Sd=11,91.

Ook bij de veroordeelde personen is de meerderheid jonger dan 31 jaar¹⁸⁶ en is de leeftijdscategorie 18-25 jaar meestal het best vertegenwoordigd. Echter in 2001, 2003 en 2004 betreft dit een oudere leeftijdscategorie. Het aandeel minderjarigen schommelt tussen de 0% in 2003 en 10% in 2000 (met 6% in 2008).

De gemiddelde leeftijd van de veroordeelde personen¹⁸⁷ is 30,3 jaar in de periode 2000-2008. Na een haperende stijging tussen 2000 en 2003 (van gemiddeld 26,8 jaar naar 33,7 jaar), daalt de gemiddelde leeftijd jaarlijks (met uitzondering van 2007) tot 27,9 jaar in 2008. Mannen zijn gemiddeld 30,4 jaar¹⁸⁸ en vrouwen 29,8¹⁸⁹.

Geboorteland verdachten

Tabel 3.5 bevat per jaar de rangordening van de vijf meest voorkomende geboortelands van de bij het OM ingeschreven verdachten in het tijdsbestek van negen jaren.

Tabel 3.5 Rangordening top 5 geboortelands verdachten (2000-2008)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Totaal 2000-2008
Nederland	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Turkije	4'	4	3'	4	2	3	2	2	5	2
Bulgarije		3	2	3	4		4'	3	3'	3
Roemenië			5	2	3	4'	3	5		4
Marokko	2'				5'	2	4'		3'	5
Hongarije						4'			2	
Nigeria	2'							4		
Suriname					5'	4'				
(vml.) Sovjet-Unie		5		5						
Albanië			3'							
(vml.) Joegoslavië	4'	2								

Bron: OM-data (peildatum: januari 2010)

Nederland vervult alle jaren de eerste plaats in de top 5 van geboortelands van verdachten. Turkije komt als enig ander land naast Nederland ook alle jaren voor in de top 5, tot drie keer toe zelfs als nummer twee. Echter, in 2008 neemt Turkije voor het eerst de vijfde plek in. Hongarije keert in 2008 terug in de jaarlijkse top 5 (na een eenmalige gedeelde vierde plaats in 2005), terwijl Roemenië in dit jaar voor het eerst sinds 2002 niet meer voorkomt in de top 5.

186 Zie Bijlage 3, Tabel B3.46.

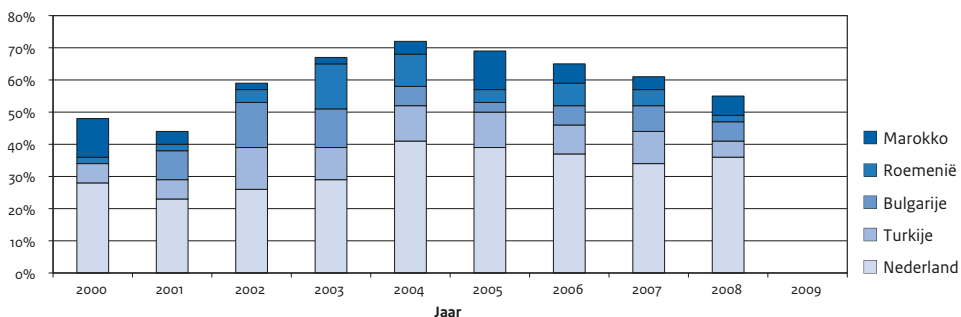
187 Voor de tabel met het gedetailleerde overzicht van deze gegevens wordt verwezen naar Bijlage 3, Tabel B3.48.

188 Sd=9,94.

189 Sd=10,11.

In totaal zijn de bij het OM ingeschreven verdachten in de periode 2000-2008 geboren in 70 verschillende landen (exclusief de categorieën: 'n.v.t.' en 'onbekend'). In Figuur 3.44 is de ontwikkeling van de top 5 geboortelanden over het totaal van negen jaar van de verdachten zichtbaar gemaakt voor de periode 2000-2008.¹⁹⁰ Deze totale top 5 betreft de volgende geboortelanden: Nederland, Turkije, Bulgarije, Roemenië en Marokko (zie Tabel 3.5 laatste kolom), welke vijf geboortelanden niet ook ieder afzonderlijk jaar de top 5 vormen (zie Tabel 3.5 kolom 2 t/m 10).¹⁹¹

Figuur 3.44 Ontwikkeling totale top 5 geboortelanden verdachten (2000-2008)



Het aandeel in Nederland geboren verdachten is in negen jaar tijd al schommelend licht toegenomen (van 28% in 2000 naar 36% in 2008) en vertegenwoordigt gemiddeld 33% van alle verdachten. Turkije als geboorteland fluctueert tussen het minimale aandeel van 5% in 2008 en het maximale aandeel van 13% in 2002. Na de piekjaren 2001-2003 van geboorteland Bulgarije (tussen de 9% en 14%) representeert dit land in de periode 2006-2008 tussen de 6% en 8%. Het aandeel verdachten dat geboren is in Roemenië neemt sinds 2006 steeds af tot uiteindelijk 2% in 2008 (gelijk aan het aandeel in 2000-2001). Het aandeel van in Marokko geboren verdachten toont stijgingen en dalingen met een gemiddelde van 5%.

Geboorteland veroordeelden

Tabel 3.6 bevat per jaar de rangordening van de vijf meest voorkomende geboortelanden van de in eerste aanleg veroordeelde personen in de periode 2000-2008.

¹⁹⁰ Voor de tabel met het volledige (inclusief alle overige voorkomende geboortelanden, per jaar de top 5 en over het totaal de top 10) en gedetailleerde overzicht van deze gegevens wordt verwezen naar Bijlage 3, Tabel B3.49.

¹⁹¹ Wanneer bijvoorbeeld naar het jaar 2001 in Figuur 3.44 wordt gekeken, blijkt dat de vijf geboortelanden die de top 5 over het totaal vormen 44% van de 130 bij het OM ingeschreven verdachten in 2001 vertegenwoordigen. Dit terwijl de top 5 over alleen het jaar 2001 (bestaande uit Nederland (23%), (vml.) Joegoslavië (17%), Bulgarije (9%), Turkije (6%) en de (vml.) Sovjet-Unie (5%)) 60% van de totaal 130 bij het OM ingeschreven verdachten betreft (zie Bijlage 3, Tabel B3.49).

Tabel 3.6 Rangordening top 5 geboortelanden veroordeelden (2000-2008)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Totaal 2000-2008
Nederland	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Bulgarije	5'		3	2	4	5	5'	4'	2	2
Turkije			4	4'	3	2	3'	3	4'	3
Roemenië				4'	2			2		4
Marokko	2'				5'		2		4'	5
Nederlandse Antillen								4'	3	
Hongarije							5'		4'	
Suriname	5'				5'	3		4'		
(vml.) Tsjecho-Slowakije	5'						3'			
(vml.) Sovjet-Unie		3	5		5'	4				
Albanië				3						
(vml.) Joegoslavië	2'	2	2							
Nigeria	4	4								
Ghana		5								
België	5'									

Bron: OM-data (peildatum: januari 2010)

De top 5 over het totaal van geboortelanden van veroordeelde personen bestaat uit dezelfde landen als die van verdachten. Echter, bij de veroordeelden neemt Bulgarije in plaats van Turkije de tweede plek in. Opvallende nieuwkomer is de Nederlandse Antillen als belangrijk geboorteland sinds 2007.¹⁹² Hongarije is, net als bij de verdachten, in 2008 weer zichtbaar in de top 5.

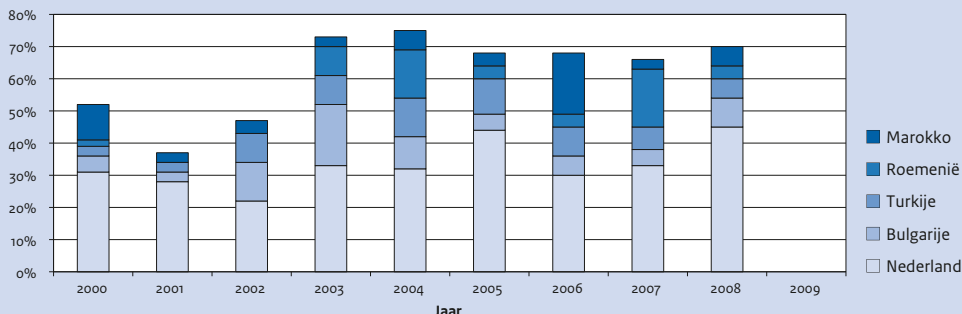
In totaal zijn de in eerste aanleg veroordeelde personen in de periode 2000-2008 geboren in 47 verschillende landen (exclusief de categorie: 'onbekend'). In Figuur 3.45 is de ontwikkeling van de top 5 geboortelanden over het totaal van negen jaar zichtbaar gemaakt voor de periode 2000-2008.¹⁹³ Deze totale top 5 betreft de volgende geboortelanden: Nederland, Bulgarije, Turkije, Roemenië en Marokko (zie Tabel 3.6 laatste kolom), welke vijf geboortelanden niet ook ieder afzonderlijk jaar de top 5 vormen (zie Tabel 3.6 kolom 2 t/m 10).¹⁹⁴

192 Opmerkelijk is dat de Nederlandse Antillen bij de verdachten in negen jaren tijd niet voorkomen in de top 5. Dit behoeft tegelijkertijd nuancering aangezien het in 2007 en 2008 slechts gaat om vier, respectievelijk, zes veroordeelden die de vierde en derde plaats innemen in de rangorde.

193 Voor de tabel met het volledige (inclusief alle overige voorkomende geboortelanden, per jaar de top 5 en over het totaal de top 10) en gedetailleerde overzicht van deze gegevens wordt verwezen naar Bijlage 3, Tabel B3.50.

194 Wanneer bijvoorbeeld naar het jaar 2001 in Figuur 3.45 wordt gekeken, blijkt dat de vijf geboortelanden die de top 5 over het totaal vormen 37% van de 67 in eerste aanleg veroordeelden in 2001 vertegenwoordigen. Dit terwijl de top 5 over alleen het jaar 2001 (bestaande uit Nederland (28%), (vml.) Joegoslavië (13%), (vml.) Sovjet-Unie (9%), Nigeria (7%) en Ghana (6%)) 63% van de totaal 67 in eerste aanleg veroordeelde personen betreft (zie Bijlage 3, Tabel B3.50).

Figuur 3.45 Ontwikkeling totale top 5 geboortelanden veroordeelden (2000-2008)



3.4.4 Samenvatting

In Tabel 3.7 zijn de kerngegevens van de in §3.4 besproken cijfers omtrent verdachten en veroordeelden in één tabel onder elkaar gezet. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de gegevens van twee

Tabel 3.7 Overzicht verdachten en veroordeelden

Aantal zaken	2000		2001		2002		2003		2004
	N	%	N	%	N	%	N	%	N
Ingeschreven zaken OM	139	100%	130	100%	200	100%	156	100%	220
Afgehandelde zaken OM	93	100%	159	100%	163	100%	175	100%	246
- dmv dagvaarding (mede)	70	75%	99	62%	111	68%	116	66%	175
voor mensenhandel									
Afgedaan in eerste aanleg	84	100%	85	100%	95	100%	115	100%	151
- dmv veroordeling (mede)	61	73%	67	79%	68	72%	79	69%	114
voor mensenhandel									
- waarbij vrijheidsstraf opgelegd	52	62%	56	66%	56	59%	64	56%	101
(ten opzichte van veroordeling)	(52)	(85%)	(56)	(84%)	(56)	(82%)	(64)	(81%)	(101)
- hoger beroep ingesteld	40	48%	38	45%	49	52%	47	41%	60
Afgedaan in hoger beroep					119 (100%)				
- dmv veroordeling (mede)					103 (87%)				
voor mensenhandel									
- waarbij vrijheidsstraf opgelegd					97 (82%)				
(ten opzichte van veroordeling)					(97 (94%))				

195 In 2009 gaat het volgens het OM-Jaarbericht 2009 om 136 ingeschreven zaken wat het totaal op 1815 brengt.

196 In 2009 gaat het volgens het OM-Jaarbericht 2009 om 204 afgehandelde zaken, hetgeen het totaal op 1834 brengt.

Het aandeel in Nederland geboren veroordeelde personen is in de periode 2000-2008 gestegen (van 31% in 2000 naar 45% in 2008) en representeert gemiddeld 33% (net als bij de verdachten). Het aandeel van Bulgarije neemt na drie jaar schommelen tussen de 5% en 6% in 2008 plotseling weer toe (tot 9%). Turkije als geboorteland representeert in 2007 en 2008 tussen de 6% en 7%, hetgeen minder is dan in de vijf jaren ervoor. Roemenië varieert per jaar sterk in aandeel en heeft dan ook een bereik van tussen de 0% en 18%. Marokko als geboorteland neemt per jaar licht toe of af (tussen de 3% en 6%), met uitzondering van het jaar 2000 (11%) en 2006 waarin het opvallend grote aandeel van 19% is bereikt.

verschillende bronnen afkomstig zijn (OM en OBJD) en meestal geen cohort vormen. De gegevens die in één rij onder elkaar zijn opgenomen kunnen wel tegen elkaar worden afgezet.

	2004		2005		2006		2007		2008		Totaal	
	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
	100%	138	100%	201	100%	281	100%	214	100%	1679 ¹⁹⁵	100%	
	100%	132	100%	197	100%	184	100%	281	100%	1630	100%	
	71%	93	70%	145	74%	144	78%	197	70%	1150	71%	
	100%	115	100%	101	100%	115	100%	152	100%	1013 ¹⁹⁶	100%	
	75%	82	71%	70	69%	73	63%	77	51%	691	68%	
	67%	76	66%	63	62%	69	60%	72	47%	609	60%	
	(89%)	(76)	(93%)	(63)	(90%)	(69)	(95%)	(72)	(94%)	(609)	(88%)	
	40%	55	48%	42	42%	45	39%	62	41%	438	43%	
				111 (100%)						232 ¹⁹⁷	100%	
				103 (93%)						206	90%	
				92 (83%)						189	82%	
				(92 (89%))						(189)	(92%)	

197 Dit is niet gelijk aan de som van het aantal in hoger beroep afgedane zaken in de periode 2000-2004 en het aantal in hoger beroep afgedane zaken in de periode 2005-2008, zulks aangezien er twee uitspraken ontbreken waarover dus geen gegevens bekend zijn.

Zoals regelmatig opgemerkt kunnen de jaarlijkse aantallen ingeschreven zaken bij het OM niet afgezet worden tegen de aantallen afgehandelde zaken door het OM (omdat niet alle zaken in het jaar van inschrijving ook in datzelfde jaar worden afgehandeld). Dit geldt echter in mindere mate voor de totale aantallen ingeschreven en afgehandelde zaken over de periode 2000-2008. De totaal 1679 ingeschreven zaken bij het OM en de 1630 afgehandelde zaken door het OM liggen dan ook dicht bij elkaar. Ditzelfde geldt voor de totale aantallen gedagvaarde zaken en in eerste aanleg afgedane zaken (1150 ten opzichte van 1013). Opmerkelijk in dit verband is dan vervolgens de vergelijking tussen de totale aantallen zaken waarin in eerste aanleg hoger beroep is ingesteld (gecorrigeerd voor de zaken waarin het hoger beroep is ingetrokken¹⁹⁸) en de zaken die in hoger beroep zijn afgedaan (438 ten opzichte van 232). Mogelijk bestaat een achterstand in afdoening in hoger beroep en/of is het verschil te verklaren door de achterstand van registratie in OBDJ in vergelijking tot OM-data.

Ingeschreven zaken OM

In totaal zijn in de periode 2000-2009 1815 zaken waarin (mede) sprake is van verdenking van mensenhandel bij het OM ingeschreven. Het jaarlijks aantal ingeschreven zaken fluctueert sterk, maar is in tien jaren tijd ongeveer gelijk gebleven (van 139 in 2000 naar 136 in 2009). Onderstaande informatie gaat over de periode 2000-2008 en betreft dus in totaal 1679 zaken.

- Het aandeel ingeschreven zaken met in ieder geval één minderjarig slachtoffer verschilt per jaar (tussen de 12% en 27%) en heeft een gemiddelde van 18%.
- Van de totaal 19 arrondissementsparketten zijn bij de parketten Amsterdam, Den Haag en Rotterdam gemiddeld 32% van alle mensenhandelzaken ingeschreven. Het parket Rotterdam dankt deze plaats in de top 3 met name aan het fors gestegen jaarlijkse aantal ingeschreven zaken vanaf het jaar 2005, mogelijk als gevolg van de oprichting van het Rotterdamse prostitutie-/mensenhandelteam in dit jaar.
- De meeste ingeschreven zaken betreffen vormen van gekwalificeerde mensenhandel (gemiddeld 71%). Echter, dit aandeel is in negen jaar tijd flink teruggelopen (van 97% naar 53%).
- Mensenhandel is in de meeste ingeschreven zaken (83%) het enige of zwaarst geregistreerde delict (op basis van strafbedreiging). Hierbinnen is het aandeel gekwalificeerde mensenhandel in de weergegeven negen jaren afgenomen (van 86% naar 44%) en het aandeel ongekwalificeerde mensenhandel toegenomen (van 2% naar 39%). Seksueel geweld is in 11% van alle ingeschreven zaken als zwaarste feit geregistreerd.
- In 78% van de ingeschreven zaken is de verdachte op enig moment preventief gedetineerd geweest.

Afgehandelde zaken OM

In totaal zijn in de periode 2000-2009 1834 zaken waarin (mede) sprake is van verdenking van mensenhandel door het OM afgehandeld. Het jaarlijks aantal afgehandelde zaken is in tien jaren tijd ruim verdubbeld (van 93 in 2000 naar 204 in 2009). Onderstaande informatie gaat over de periode 2000-2008 en betreft dus in totaal 1630 zaken.

- 71% (N=1150) van de afgehandelde zaken hebben geresulteerd in een dagvaarding voor (onder meer) mensenhandel. In 23% van de gevallen was sprake van een onvoorwaardelijk sepot, waarbij in één vijfde deel van deze gevallen sprake was van een beleidssepot.

Afgedane zaken in eerste aanleg

In totaal zijn in de periode 2000-2008 1013 zaken waarin in ieder geval mensenhandel ten laste is gelegd in eerste aanleg afgedaan. Het jaarlijks aantal afgedane zaken is in negen jaren bijna verdubbeld (van 84 in 2000 naar 152 in 2008).

- Gemiddeld genomen heeft 68% (N=691) van de in eerste aanleg afgedane zaken tot een veroordeling voor in ieder geval mensenhandel geleid. Over de gehele periode bezien is de volgende trend zichtbaar: het aandeel veroordelingen (mede) voor mensenhandel is flink afgenomen (van 73% in 2000 naar 51% in 2008) en gelijktijdig is het aandeel vrijspraken ten aanzien van mensenhandel toegenomen (van 26% in 2000 naar 45% in 2008). Dit is mogelijk deels te verklaren doordat sinds eind 2006 ook is vervolgd voor uitbuiting buiten de seksindustrie 'overige uitbuiting' (vaak zaken met relatief veel verdachten). De jurisprudentie over deze vorm van uitbuiting is nog volop in ontwikkeling. Tot eind 2009 leidden deze zaken relatief vaak tot vrijspraak.
- Gemiddeld is in 78% van de zaken die tot een veroordeling voor (mede) mensenhandel hebben geleid gekwalificeerde mensenhandel bewezen verklaard (ten opzichte van 22% bewezen verklaarde ongekwalificeerde mensenhandel). Over de totale periode bezien is dit aandeel bewezen verklaarde gekwalificeerde mensenhandel afgenomen van 100% in 2000 naar 65% in 2008.
- Bij het overgrote deel van de veroordelingen voor mensenhandel is een vrijheidsstraf opgelegd (88%). In de periode na 2004 is hiervan nog vaker sprake (tussen de 89% en 95%).
- Indien een vrijheidsstraf is opgelegd in zaken waarin (mede) is veroordeeld voor mensenhandel is dat meestal voor de duur van één tot vier jaar (53%). In 37% is sprake van een kortere duur dan een jaar en slechts 11% komt boven de vier jaar uit. In de loop van de tijd zijn de opgelegde vrijheidsstraffen van steeds kortere duur geworden, hetgeen niet strookt met de huidige perceptie ten aanzien van de ernst van het misdrijf mensenhandel (welke in juli 2009 tot de verhoging van de strafbedreiging heeft geleid).
- In totaal is in 43% van de 1013 afgedane zaken in eerste aanleg hoger beroep aangetekend. Meestal door de verdachte of mede door de verdachte.

Afgedane zaken in hoger beroep

In totaal zijn in de periode 2000-2008 232 zaken waarin in ieder geval mensenhandel ten laste is gelegd in hoger beroep afgedaan. 90% heeft geleid tot een veroordeling voor in ieder geval mensenhandel. De 206 veroordelingen hebben meestal (92%) in een opgelegde vrijheidsstraf geresulteerd. Eén derde van de opgelegde vrijheidsstraffen was voor de duur tot één jaar en één vijfde was voor de duur van meer dan vier jaar. De duur van de overige vrijheidsstraffen bevond zich tussen de één en de vier jaren. Net als in eerste aanleg is ook in hoger beroep een ontwikkeling naar korter durende vrijheidsstraffen waar te nemen.

Kenmerken

Gemiddeld is in de periode 2000-2008 80% van de verdachten en 82% van de veroordeelden van het mannelijke geslacht en is, zowel bij de verdachten als de veroordeelden, meer dan de helft jonger dan 31 jaar (inclusief gemiddeld 4% minderjarigen). De top 5 geboortelanden van de verdachten en veroordeelden bestaat uit Nederland, Turkije, Bulgarije, Roemenië en Marokko, al is de volgorde van de rangorde voor de veroordeelden net iets anders.

Tien jaar Nationaal Rapporteur Mensenhandel in Nederland

Aanbevelingen

In de vorige hoofdstukken is teruggekeken op de ontwikkelingen in de bestrijding van mensenhandel in Nederland en op de resultaten van het werk van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel in de tien jaren dat dit ambt in Nederland bestaat. Dit levert een kwalitatief en kwantitatief overzicht op van de vraagstukken rond de bestrijding van mensenhandel in die periode, en van de manier waarop daarmee is omgegaan. Ten aanzien van de rol van de Rapporteur lag de focus op de gedane aanbevelingen, en op de effecten daarvan. De effectiviteit van een onafhankelijk opererende rapporteur hangt voor een belangrijk deel af van de mate waarin de aanbevelingen tot resultaten leiden. De meeste aanbevelingen van de Nationaal Rapporteur sloten nauw aan bij de praktijk. Van deze aanbevelingen kan gemakkelijk worden gezien in hoeverre die zijn overgenomen, en in hoeverre dat tot verbeteringen heeft geleid. Andere aanbevelingen hadden een meer fundamenteel karakter en hebben eerder bijgedragen tot visie-ontwikkeling. Aanbevelingen houden commentaar in op het beleid en de uitvoering daarvan, en sorteren effect wanneer dit commentaar wordt begrepen, en vervolgens een rol speelt in besluitvormingsprocessen. In de afgelopen tien jaren was dat overwegend het geval.

Zo zijn de aanbevelingen op het terrein van het vreemdelingenbeleid goedgevoel omgezet in verbeteringen in de regelgeving en het beleid. De aanbevelingen ten aanzien van de zorg voor slachtoffers hebben er onder meer toe geleid dat de zorg langzaam maar zeker beter wordt toegesneden op de specifieke behoeften van slachtoffers van mensenhandel, en dat serieuze pogingen in het werk worden gesteld de capaciteitstekorten op te heffen. Op het terrein van de opsporing en vervolging is op veel punten professionalisering bereikt, al vormen capaciteit en prioritering hardnekkige problematiek. Ook de aanbevelingen op het vlak van preventie, bewustwording en signalering hebben gevolg gehad.

Niet alleen aanbevelingen sorteren effect. Ook door het agenderen van onderwerpen, en door het verrichten van eigen onderzoek kan de Rapporteur verbeteringen bewerkstelligen. Zo heeft de publicatie in de Zevende rapportage van het jurisprudentieonderzoek naar uitbuiting in de seksindustrie geleid tot toegenomen aandacht voor het onderwerp binnen de Zittende Magistratuur.

In het afgelopen decennium heeft de Rapporteur met haar aanbevelingen herhaaldelijk aandacht gevraagd voor het daadwerkelijk beschikbaar stellen van voldoende reële capaciteit voor de betrokken organisaties, gelet op de prioriteit die in Nederland wordt toegekend aan de bestrijding van mensenhandel. Dit is een aandachtspunt gebleven. Capaciteit is weliswaar geen doel op zichzelf, maar het is wel steeds van belang om na te gaan of de geformuleerde beleidsdoeleinden op dit belangrijke terrein wel met de beschikbare middelen kunnen worden gehaald. Daarbij spelen uiteraard eveneens signalering, attitude, bewustwording en training een voornaam rol. De aanbevelingen hebben in de afgelopen tien jaar ook voor deze aspecten veel aandacht gegenereerd.

In de bemoeienissen van de Rapporteur in de afgelopen tien jaar is nog een aantal andere terugkerende thema's te onderscheiden. Een belangrijk onderwerp is het bevorderen van de onderkenning dat mensenhandel zich niet beperkt tot uitbuiting in de seksindustrie, maar ook voorkomt in andere sectoren. Om die reden is al vóór de instelling van de NRM gepleit voor een rapporteurschap over *mensenhandel* en niet slechts over *vrouwenhandel*. Na de uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel met 'overige uitbuiting' heeft de Rapporteur erop gewezen dat de Nederlandse wet- en regelgeving geen onderscheid maakt tussen uitbuiting in de seksindustrie en in overige sectoren, en dat de ernst van de uitbuiting in beginsel niet afhangt van de sector waarin deze plaatsvindt.

Voorts heeft de Rapporteur onder andere aandacht gevraagd voor het belang van het voeren van een totaalbeleid, waarin niet wordt volstaan met het organiseren van zorg voor de slachtoffers, maar waarin ook wordt ingezet op opsporing en vervolging, vanuit de notie dat beide benaderingen een onlosmakelijk geheel vormen en alleen in samenhang effectief zijn. In het verlengde hiervan heeft de Rapporteur er ook aan bijgedragen dat werd onderkend dat mensenhandel zich onder meer manifesteert als vorm van georganiseerde criminaliteit, en in die gevallen dan ook als zodanig moet worden aangepakt.

Voortdurend is ook het belang van ketensamenwerking en informatie-uitwisseling benadrukt. Dit belang is in Nederland zeker gegroeid en in praktijk gebracht, maar ketensamenwerking blijft kwetsbaar. Om een effectieve samenwerking in stand te houden is onderhoud nodig: een voortdurende inspanning om alle relevante ketenpartners te blijven betrekken, zo nodig door uitoefening van regie.

Naast het thema dat vreemdelingen zonder verblijfsrecht al bij de geringste aanwijzing van mensenhandel moeten worden benaderd als mogelijke slachtoffers, heeft de Rapporteur steeds onder de aandacht gebracht dat mensenhandel ook een puur binnenlandse aangelegenheid kan zijn, en dat ook de met name minderjarige binnenlandse slachtoffers bijzondere zorg nodig hebben.

Een aantal aanbevelingen had betrekking op de regulering van de prostitutiesector. Nederland heeft op dit punt in internationaal perspectief een bijzondere positie gekozen door in 2000 het bordeelverbod op te heffen, en een meer regulerende benadering te kiezen. Deze benadering was onder meer gebaseerd op de gedachte dat het beroep van prostituee genormaliseerd kan worden. Daarbij speelde het beeld van een te respecteren vrije keuze voor dit beroep een rol. Dit heeft het zicht op situaties van gedwongen prostitutie mogelijk vertroebeld, nog versterkt door de verwachting dat het onderbrengen van de prostitutiesector in een vergunningstelsel zou leiden tot grotere beheersbaarheid van het vergunde deel van de prostitutie, en daarmee tot het uitbannen van misstanden in die sector. In de loop van het afgelopen decennium lijkt in het perspectief ten aanzien van de prostitutiesector meer nadruk te zijn ontstaan op de kwetsbaarheid van de sector voor mensenhandel. Daarbij speelt ongetwijfeld een rol dat uit enkele geruchtmakende zaken naar voren is gekomen dat ook in de vergunde prostitutiesector op grote schaal uitbuiting heeft kunnen plaatsvinden. De Rapporteur heeft er herhaaldelijk op gewezen dat er ook in die zin sprake moet zijn van een totaalbeleid waarin naast stevig toezicht op de vergunde sector ook de bestrijding van de illegale sector een belangrijke plaats moet innemen. De Nederlandse regering heeft in de ontwerp-Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp) een reeks maatregelen voorgesteld waarmee werd gereageerd op een deel van de ontwikkelingen en nieuwe inzichten sinds de opheffing van het bodeelverbod. Daarmee heeft Nederland laten zien kritisch naar de effecten van het ingezette beleid te willen kijken, en dit beleid zo nodig te willen aanpassen.

Tot wie richt de Nationaal Rapporteur zich met haar aanbevelingen? Zij rapporteert aan de regering, en kan aanbevelingen doen aan alle overheidsinstellingen en non-gouvernementele organisaties die betrokken zijn bij de totstandkoming en de uitvoering van het Nederlandse mensenhandelbeleid.

Er zijn aanbevelingen gericht aan de Rijksoverheid als geheel, de wetgever, de Zittende Magistraat, de lokale overheden, aan de instellingen die slachtoffers opvangen en hen hulp verlenen, alsook aan uitvoerende diensten zoals de politie, het OM, de AI, de SIOD, en de Belastingdienst.

Meer in het bijzonder hebben de aanbevelingen betrekking gehad op de organisaties die coördinerende en aansturende functies vervullen. Inherent aan de keuze voor een onafhankelijk rapporteurschap zijn bij de Rapporteur geen coördinerende of aansturende taken neergelegd. In ons land worden deze taken uitgevoerd door functionarissen of samenwerkingsverbanden van de betrokken organisaties zelf. CoMensha coördineert de plaatsing van slachtoffers. Eén van de leden van de Raad van Korpschefs i.o. heeft mensenhandel in zijn portefeuille. Dat geldt ook voor één van de Procureurs-Generaal. Het Openbaar Ministerie kent voorts een landelijk officier van justitie mensenhandel, en elf regio-officieren. Het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel van de politie (EMM) heeft tot taak strategische en operationele informatie te verzamelen en te analyseren, en in verschillende overlegstructuren van politie en Openbaar Ministerie vindt coördinatie en uitwisseling plaats van operationele informatie (LEM, OOM, en het OM-portefeuillehoudersoverleg). Ook op de ministeries van Justitie, Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (mede vanuit de invalshoek van Jeugd en Gezin) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (zowel op beleidsniveau als vanuit de verantwoordelijkheid voor de SIOD en de Arbeidsinspectie) worden coördinerende en aansturende taken uitgevoerd. Bovendien is naar aanleiding van een aanbeveling van de Rapporteur de Task Force Aanpak Mensenhandel ingesteld, bestaande uit gezaghebbende leden van genoemde sleutelorganisaties, nog aangevuld met vertegenwoordigers van het lokaal bestuur, met de opdracht om knelpunten te signaleren, problemen op te lossen en innoverende initiatieven te bevorderen. Gelet op de behaalde resultaten ligt het in de rede het mandaat van de Task Force, dat begin 2011 afloopt,¹ te verlengen. Dit zou een goede gelegenheid zijn om de positie van CoMensha, dat geen lid is maar wel deelneemt aan de vergaderingen van de Task Force, te formaliseren in een lidmaatschap.

Het beeld in 2010

Wat is de plaats van de bestrijding van mensenhandel in Nederland in 2010? Er is veel politieke en publieke aandacht voor het fenomeen mensenhandel. Politie en Openbaar Ministerie hebben de aanpak van mensenhandel als duidelijke prioriteit gesteld. In de praktijk zijn er echter wel voortdurende capaciteits- en prioriteringsproblemen. Mede door het functioneren van de Task Force worden innovatieve opsporingsmethoden ingezet, en wordt vooruitgang geboekt in het ketendenken.

Ten aanzien van illegaal in Nederland verblijvende slachtoffers is het beleid evenwichtiger geworden, maar er zijn nog wel spanningen ten aanzien van verondersteld oneigenlijk gebruik van de vreemdelingenrechtelijke voorzieningen voor slachtoffers, een als onevenredig ervaren beslag op de capaciteit van politie en justitie in zaken die strafrechtelijk weinig kansrijk zijn, en de onderkenning van slachtoffer-schap los van strafvorderlijke indicaties.

Ook de hulpverlening aan slachtoffers wordt nog gekenmerkt door capaciteitstekorten; voor de eerste opvang van slachtoffers is de situatie in dit opzicht verbeterd: er is beweging in de vorm van een

¹ Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b.

onderzoeks-pilot om te bezien of en zo ja hoe categorale opvang moet worden ingericht. De opvang van minderjarige slachtoffers en de zorgverlening aan deze groep is een taak van Jeugdzorg, alwaar echter nog onvoldoende sprake is van een ontwikkeling van visie op de specifieke noden van deze groep.

Er is de nodige aandacht voor preventie, onder meer in de vorm van bewustwordingscampagnes voor het algemene publiek, gericht op klanten van de prostitutiesector, of gericht op personeel van diplomatieke vertegenwoordigingen in het buitenland, en bijvoorbeeld ook in de vorm van voorlichting in het onderwijs en op de werkvloer. Het voorkomen van (nieuw) slachtofferschap vormt de kern van het beleid tegen mensenhandel. Ten aanzien van de binnenlandse slachtoffers is in dit verband opmerkelijk dat in 2009 voor het eerst sinds 2003 sprake was van een afname, zowel in aantal als in percentage². Wat betreft de buitenlandse slachtoffers vormt het hanteren door de IND van een veiligheidsdossier in geval van een voorgenomen uitzetting van een slachtoffer naar het land van herkomst een aandachtspunt, onder meer ter voorkoming van revictimisatie.

De aanpak van overige uitbuiting is nog volop in ontwikkeling. Met name de laatste paar jaren zijn ook bij deze vorm van uitbuiting bewustwording en ketensamenwerking op gang gekomen, hoewel de herkenning van uitbuitingssituaties in deze sector nog minder vanzelfsprekend lijkt. Ook ontbreekt het aan een visie op de nodige voorzieningen voor slachtoffers van overige uitbuiting. Met de toegenomen aandacht voor deze vorm van uitbuiting kunnen zich vaker grotere groepen (mannelijke) slachtoffers tegelijk manifesteren, hetgeen bijzondere eisen stelt aan onder meer de opvangcapaciteit. In de pilot categorale opvang is wel plaats ingeruimd voor de opvang van mannelijke slachtoffers, maar niet voor groepen van grotere omvang; dit moet voorlopig nog op ad hoc basis geschieden. Het aantal veroordelingen voor overige uitbuiting is pas in het laatste jaar meer dan incidenteel. Een belangrijk handvat bij de berechting van overige uitbuitingszaken biedt het arrest van de Hoge Raad van 27 oktober 2009 inzake uitbuiting in een Chinees restaurant.³ De verwachting is dat de invulling van de delictomschrijving in overige uitbuitingszaken zich in de komende jaren verder zal uitkristalliseren.

Aandachtsvelden voor de toekomst

In de komende periode zal de rol van het internet ten aanzien van mensenhandel veel aandacht vragen. Informatie- en communicatietechnologie heeft in relatief korte tijd ook met betrekking tot mensenhandel enorm aan belang gewonnen. Het internet wordt gebruikt om potentiële slachtoffers te ronselen, als middel om slachtoffers onder dwang te zetten met compromitterende foto's of filmpjes of als medium om slachtoffers uit te buiten. Op het internet rondgaande beelden van seksuele handelingen met slachtoffers vormen een nieuwe dimensie van het slachtofferschap. De levens van jonge potentiële slachtoffers spelen zich voor een belangrijk deel af in de internet-omgeving, maar die van hun beschermers (nog) niet (altijd). En zal dus een inhaalslag moeten worden gemaakt. Niet alleen om de virtuele leefwereld van jongeren beter te begrijpen, maar ook om de mogelijkheden van ICT zo goed mogelijk te benutten.

Een ander aandachtsveld is de ontwikkeling van de zorg aan slachtoffers. Vormt verdere specialisatie de juiste benadering (de pilot categorale opvang zal hierover meer duidelijkheid verschaffen)? Met name is er nog een visieontwikkeling nodig ten aanzien van de zorg aan minderjarige slachtoffers zoals die moet worden verleend binnen de Jeugdzorg.

2 zie Bijlage 3, tabel B3.4.

3 Voor een uitgebreide bespreking van dit arrest, zie par. 2.8.5.

Dataverzameling en adequate registratie zijn voor de Rapporteur vanaf het begin onderwerp van aanbevelingen geweest. Aangezien de Rapporteur zelf geen uitvoerende taken verricht, is zij voor het verzamelen van met name kwantitatieve gegevens voor de rapportages in belangrijke mate afhankelijk van de wijze waarop andere organisaties de registratie inrichten voor hun eigen bedrijfsvoering, of ten behoeve van de Rapporteur. Met de rol van onafhankelijke waarnemer en rapporteur zou eventueel wel te verenigen zijn het aggregeren van gegevens uit de geautomatiseerde systemen van de betrokken instanties, zonder hun tussenkomst. Wanneer het technisch haalbaar zou blijken om dit verzamelen te automatiseren, dan zou voor de allocatie daarvan BNRM het meest aangewezen zijn.

De Nederlandse prostitutiesector is nog ver verwijderd van een situatie van een zodanige beheersing dat sprake is van een substantiële vermindering van de kwetsbaarheid binnen de sector voor uitbuiting; hier gaat het erom handhaving en toezicht beter en meer uniform te organiseren en greep te krijgen op de illegale sector. Een bron van zorg is de mogelijke verschuiving van de (in theorie) relatief eenvoudiger te controleren raamprostitutie naar andere vormen van seksuele dienstverlening die moeilijker te controleren zijn. De voorziene invoering van de Wrp en de evaluatie van de effecten daarvan zijn in dit verband van groot belang.

Ook de ontwikkeling in de rechtsspraak zowel op het gebied van seksuele uitbuiting als van overige uitbuiting zal in de komende periode een belangrijk aandachtsveld blijven. Daarbij spelen analyse van jurisprudentie, ontwikkeling van straftoemeting en specialisatie binnen de Zittende Magistratuur een rol. De afname in het afgelopen decennium van het percentage veroordelingen in mensenhandelzaken vormt zeker een aandachtspunt.

Ten slotte dient zich mogelijk nog een uitbreiding van het werkveld van de Rapporteur aan, wanneer op 10 oktober 2010 een gedeelte van de Nederlandse Antillen als gevolg van de desbetreffende staatkundige vernieuwingsoperatie gaat behoren tot Nederland.

Conclusie

Nederland heeft nu tien jaar ervaring opgedaan met een Nationaal Rapporteur Mensenhandel. Daarbij is de formule gekozen van een instituut, dat behoort bij de Rijksoverheid maar daarin geheel zelfstandig is geplaatst zonder hiërarchische verbinding, te vergelijken met een zelfstandig adviesorgaan van de centrale overheid. De rapporteursfunctie is ondergebracht bij een fulltime functionaris, die de beschikking heeft over een bureau. De kerntaak is het rapporteren over aard en omvang van mensenhandel, en over de effecten van het beleid ter bestrijding daarvan.

Door deze vormgeving heeft Nederland een stevig instrument neergezet. Met de instelling van een onafhankelijk gepositioneerde rapporteur die het beleid toetst en daarover aanbevelingen doet, heeft de Nederlandse overheid op structureel niveau tegenspraak georganiseerd. Dit kan worden beschouwd als een krachtige invulling van het instrument van rapporteur. Het geeft blijk van de intentie van de Nederlandse regering daadwerkelijk resultaten te boeken in de strijd tegen mensenhandel. Door de verlenging in 2009 van de opdracht aan de Rapporteur voor ten minste vier jaar⁴ heeft de Nederlandse regering deze intentie nog eens onderstreept.

4 Instellingsbesluit van de minister van Justitie 2009.

Literatuurlijst

Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe. *Synthesis Report, opgesteld voor de Europese Commissie, met betrekking tot de implementatie door EU-lidstaten van Directive 2004/81 (victims of trafficking)*, JLS/B4/2006/03.

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ). (2009). *De mens beschermd en de handel bestreden. Een advies over een evenwichtig beschermingsregime voor slachtoffers van mensenhandel*. Den Haag: ACVZ.

Anti-Slavery International. (2006). *Trafficking for Forced Labour. UK Country Report*. Londen: Anti-Slavery International. Beschikbaar via www.antislavery.org/includes/documents/cm_docs/2009/t/trafficking_for_forced_labour_uk_country_report.pdf.

Aronowitz, A.A. (2009). *Guidelines for the collection of data on trafficking in human beings, including comparable indicators*. Wenen: IOM.

Balkestein, J. (1901). *Rapport van een onderzoek naar den handel in vrouwen*. Plaatsnaam onbekend: Nationaal Comité tot bestrijding van den handel in vrouwen.

Blekendaal, M. (2007). *De handel in blanke slavinnen. Historisch Nieuwsblad, Nr. 7*.

BNRM (2006). *6 jaar Nationaal Rapporteur Mensenhandel: Een terugblik*. Den Haag: Bureau NRM.

Boermans, B. (2009). *Uitgebuut en in de bak! Slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingendetentie*. Amsterdam: BlinN-Humanitas/Oxfam Novib.

Boot-Matthijssen, M. (2010). *Artikel 4 en de aanpak van mensenhandel. NJCM-Bulletin, jrg. 35 (5)*.

Boutellier, H. & Goderie, M. (2009). *Het slachtoffer en zijn ketens. Een studie naar mensenhandel in strafrechtelijk perspectief*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Bundeskriminalamt. (2009). *Palermo-Protokoll und die Folgen. Bekämpfung des „Menschenhandels zum Zweck sexueller Ausbeutung“- Materialsammlung zu nationalen und internationalen eher strategisch ausgerichteten Aktivitäten*. Wiesbaden: Bundeskriminalamt. Beschikbaar via www.bka.de/kriminalwissenschaften/ebook_mh_sex_ausbeutung/ebook_mh_sex_ausbeutung.html.

Brouns, M. e.a. (2003). *Het lange wachten op een veilige toekomst. Onderzoek naar veiligheid van vrouwen in Asielzoekersopvang*. Rijswijk: COA.

Caplan, A., Dominguez-Gil, B., Matesanz, R. & Prior, C. (2009). *Trafficking in organs, tissues and cells and trafficking in human beings for the purpose of the removal of organs*. Raad van Europa/ Verenigde Naties

Claassen, S. (2005). "Dan moeten ze maar hun mond opendoen!" *Slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingenbewaring*. Amsterdam: BlinN-Humanitas/Oxfam Novib.

CoMensha (2010). *Jaarverslag 2009*. Amersfoort: CoMensha.

College van Procureurs-Generaal. (2006). *Aanwijzing mensenhandel*. College van Procureurs-Generaal.

College van Procureurs-Generaal. (2008). *Aanwijzing mensenhandel*. College van Procureurs-Generaal.

Coster van Voorhout, J. (2009). *Human trafficking for labour exploitation. A framework for implementation of the crime of human trafficking for labour exploitation as defined in the European Council Framework Decision in EU countries*. Utrecht: Science Shop of Law, Economics and Governance, Utrecht University.

Daalder, A.L. (2007). *Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Defence for Children-ECPAT en Unicef (2009). *Jaarbericht Kinderrechten 2009*. Leiden: Defence for Children-ECPAT

Dijk, D., Hoekstra, L. & Nieuwenhout, Y. (2010). *Als de nood aan de man is. Een verkennende studie naar de opvang van en hulpverlening aan mannelijke slachtoffers van (dreiging van) geweld in afhankelijkheidsrelaties*. Rotterdam: dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Sociaal-wetenschappelijke Afdeling.

GAATW. (2007). *Collateral Damage: The Impact of Anti-Trafficking Measures on Human Rights around the World*. Beschikbaar via www.gaatw.org/Collateral%20Damage_Final/singlefile_CollateralDamagefinal.pdf

Gallagher, A.T. (2006). *Human Trafficking: international law and international responsibility*, diss. Universiteit van Utrecht, uitgave in eigen beheer.

Gestel, B. van & Verhoeven, M. (2009). *De praktijk van de programmatische aanpak mensenhandel*. Den Haag: WODC.

Hendriks, J. & Corsel, M. (2009). *Handreiking. Ketenregie en bestuurlijk toezicht in de vergunde prostitutiesector*. Task Force Mensenhandel.

Hout, M.M.J. van & Laan, F.J. van der. (2008). *Schone Schijn. De signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutiesector*. Driebergen: KLPD.

Human Trafficking, turning our attention to labour exploitation. (2009). Utrecht: Science Shop of Law, Economics and Governance, Utrecht University. Te vinden op www.bnrm.nl.

ILO. (2008). *European Delphi survey on indicators of trafficking in Human Beings jointly implemented by the European Commission and the ILO*. Wenen: ILO

ILO & the European Commission. (2009). *Operational indicators of trafficking in human beings: results from a Delphi survey*. Wenen: ILO.

Korterink, H.J. (2010). *Echte mannen eten wél kaas*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam.

Kutnick, B., Belser, P. & Dainalova-Trainor, G. (2007). *Methodologies for global and national estimation of human trafficking victims: current and future approaches*. ILO: Geneve.

Kromhout, M.H.C., Liefwaard, T., Galloway, A.M., Beenackers, E.M.Th., Kamstra, B. & Aidala, R. (2010). *Tussen beheersing en begeleiding. Een evaluatie van de pilot "Beschermd opvang risico-AMV's"*. Den Haag: WODC, cahier 2010 – 6.

Leun, J. van der & Vervoorn, L. (2004). *Slavernij-achtige uitbuiting in Nederland. Een inventariserende literatuurstudie in het kader van de uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Mosterd, M. (2008). *Echte mannen eten geen kaas*. Amsterdam: Uitgeverij Van Gennep B.V.

Munckhof, R. van den, Huijsmans, E.C., Stassen-Kanters, M.M., Bijleveld, M., Linden, M. van der, Koksmma, H.W. et. al. (2010). Kenniscentra voor de rechtspraak. *Trema 2010, nr. 6, 249-255*.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel. (2002). *Mensenhandel – Eerste rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: BNRM.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel. (2003). *Mensenhandel – Tweede rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: BNRM.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel. (2004). *Mensenhandel – Derde rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: BNRM.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel. (2005). *Mensenhandel – Vierde rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: BNRM.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel. (2007). *Mensenhandel – Vijfde rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: BNRM.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel. (2008). *Mensenhandel – Zesde rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: BNRM.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel. (2009). *Mensenhandel – Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: BNRM.

Openbaar Ministerie. (2010). *Jaarbericht 2009*. Beschikbaar via www.jaarberichtom.nl.

ROOD Utrecht. (2009). *In gesprek met slachtoffers van loverboys, een onderzoek naar ervaringen met politie en justitie van het proces van aangifte tot de veroordeling*. Beschikbaar via www.rood.utrecht.sp.nl.

Secherling, P.H.T. & Nelen, J.M. (1997). *Financieel rechercheren in Nederland: een Literatuurverkenning, onderzoek-notities*, nr. 1997/7. Den Haag: WODC.

Silvis, J. (2010). *Vooropgestelde arresten 2009. Ontwikkelingen in de strafrechtelijke jurisprudentie 2009*. Den Haag: Sdu.

Steenhuis, D.W. (2010). *Alles is niets. Rapportage naar aanleiding van de niet-ontvankelijkheid in de mensenhandelzaak Sierra*. OM. Beschikbaar via www.om.nl/publish/pages/120785/rapport_sierra.pdf.

Surtees, R. (2008). *Handbook on Anti-Trafficking Data Collection in South-Eastern Europe: Developing Regional Criteria*. Wenen: ICMPD.

Surtees, R. (2009). *Anti-Trafficking Data Collection and Information Management in the European Union – a Handbook, the situation in the Czech Republic, Poland, Portugal and the Slovak Republic*. Wenen: ICMPD

Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009a. *Plan van aanpak Task Force Aanpak Mensenhandel*. beschikbaar via www.om.nl.

Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b. *Voortgangsrapportage. Stand van zaken september 2009*. (niet openbaar).

United States Department of State. (2010). *Trafficking in Persons report 2010*. Beschikbaar via www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2010/.

Vermeulen, G. (ed.). (2007). *Betaalseksrecht, naar regulering of legalisering van niet problematische prostitutie?* Antwerpen-Apeldoorn: Maklu.

Vermeulen, G. & Paterson, N. (2010). *The MONTRASEC demo, A bench-mark for member state and EU automated data collection and reporting on trafficking in human beings and sexual exploitation of children*. Gent: IRCP.

Zanetti, V. (2009). De digitale loverboy. *Proces* 88 (5), 280-292.



Bijlagen

I. Artikel 273f Sr. (geldig tot 1 juli 2009)

1. Als schuldig aan mensenhandel wordt met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie gestraft:
 - 1°. degene die een ander door dwang, geweld of een andere feitelijkheid of door dreiging met geweld of een andere feitelijkheid, door afpersing, fraude, misleiding dan wel door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, door misbruik van een kwetsbare positie of door het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap over die ander heeft, werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen;
 - 2°. degene die een ander werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;
 - 3°. degene die een ander aanwerft, medeneemt of ontvoert met het oogmerk die ander in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling;
 - 4°. degene die een ander met een van de onder 1° genoemde middelen dwingt of beweegt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar te stellen dan wel onder de onder 1° genoemde omstandigheden enige handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar stelt;
 - 5°. degene die een ander ertoe brengt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling of zijn organen tegen betaling beschikbaar te stellen dan wel ten aanzien van een ander enige handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van die handelingen of zijn organen tegen betaling beschikbaar stelt, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;
 - 6°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit de uitbuiting van een ander;
 - 7°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit de verwijdering van organen van een ander, terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat diens organen onder de onder 1° bedoelde omstandigheden zijn verwijderd;
 - 8°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit seksuele handelingen van een ander met of voor een derde tegen betaling of de verwijdering van diens organen tegen betaling, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;
- Mensenhandel – zevende rapportage van de nationaal rapporteur 650

- 9°. degene die een ander met een van de onder 1° genoemde middelen dwingt dan wel beweegt hem te bevoordelen uit de opbrengst van diens seksuele handelingen met of voor een derde of van de verwijdering van diens organen.
2. Uitbuiting omvat ten minste uitbuiting van een ander in de prostitutie, andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen of verplichte arbeid of diensten, slavernij en met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken.
3. De schuldige wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie, indien:
 - 1°. de feiten, omschreven in het eerste lid, worden gepleegd door twee of meer verenigde personen;
 - 2°. de persoon ten aanzien van wie de in het eerste lid omschreven feiten worden gepleegd, de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt.
4. De feiten, omschreven in het eerste lid, gepleegd door twee of meer verenigde personen onder de omstandigheid, bedoeld in het derde lid, onder 2°, worden gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste tien jaren of geldboete van de vijfde categorie.
5. Indien een van de in het eerste lid omschreven feiten zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft of daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is, wordt gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd.
6. Indien een van de in het eerste lid omschreven feiten de dood ten gevolge heeft, wordt gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd.
7. Artikel 251 is van overeenkomstige toepassing.

II. Artikel 273f Sr. (geldig vanaf 1 juli 2009)

1. Als schuldig aan mensenhandel wordt met gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie gestraft:
 - 1°. degene die een ander door dwang, geweld of een andere feitelijkheid of door dreiging met geweld of een andere feitelijkheid, door afpersing, fraude, misleiding dan wel door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, door misbruik van een kwetsbare positie of door het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap over die ander heeft, werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen;
 - 2°. degene die een ander werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;
 - 3°. degene die een ander aanwerft, medeneemt of ontvoert met het oogmerk die ander in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling;
 - 4°. degene die een ander met een van de onder 1° genoemde middelen dwingt of beweegt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar te stellen dan wel onder de onder 1° genoemde omstandigheden enige handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar stelt;
 - 5°. degene die een ander ertoe brengt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling of zijn organen tegen betaling beschikbaar te stellen dan wel ten aanzien van een ander enige handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs

moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van die handelingen of zijn organen tegen betaling beschikbaar stelt, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;

- 6°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit de uitbuiting van een ander;
- 7°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit de verwijdering van organen van een ander, terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat diens organen onder de onder 1° bedoelde omstandigheden zijn verwijderd;
- 8°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit seksuele handelingen van een ander met of voor een derde tegen betaling of de verwijdering van diens organen tegen betaling, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;
Mensenhandel – zevende rapportage van de nationaal rapporteur 652
- 9°. degene die een ander met een van de onder 1° genoemde middelen dwingt dan wel eweegt hem te bevoordelen uit de opbrengst van diens seksuele handelingen met of voor een derde of van de verwijdering van diens organen;
2. Uitbuiting omvat ten minste uitbuiting van een ander in de prostitutie, andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen of verplichte arbeid of diensten, slavernij en met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken;
3. De schuldige wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of geldboete van vijfde categorie, indien:
 - 1°. de feiten, omschreven in het eerste lid, worden gepleegd door twee of meer verenigde personen;
 - 2°. de persoon ten aanzien van wie de in het eerste lid omschreven feiten worden gepleegd, de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt.
4. Indien een van de in het eerste lid omschreven feiten zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft of daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is, wordt gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd.
5. Indien een van de in het eerste lid omschreven feiten de dood ten gevolge heeft, wordt gevangenisstraf van ten hoogste achttien jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd.
6. Artikel 251 is van overeenkomstige toepassing.

B2 Toelichting bij Grafieken, Tabellen en Statistiek

1 Toelichting bij tabellen

Deze rapportage bevat meerdere tabellen (met name in Bijlage 3: Aanvullende tabellen). Hieronder staan enkele opmerkingen die van belang zijn voor de interpretatie van deze tabellen.

Door afronding tellen de tabellen niet altijd op tot 100%. Ten behoeve van de leesbaarheid is in de tabellen steeds 100% als totaal genoteerd.

Wanneer in een kolom van een tabel aantallen worden weergegeven, dan wordt in de kop van de desbetreffende kolom de letter N – een afkorting van het Engelse *number* – gebruikt.

Wanneer in een kolom van een tabel een rangorde wordt weergegeven, dan wordt in de kop van de desbetreffende kolom de letter R – een afkorting van het Engelse *rank* – gebruikt.

In de tabellen wordt met een streepje (-) weergegeven dat het aantal nul is, en eveneens met een streepje dat het bijbehorende percentage 0% is. Wanneer het aantal hoger is dan nul, maar het percentage door afronding op 0% uitkomt, wordt geen streepje weergegeven maar 0%.

2 Toelichting bij figuren

Deze rapportage bevat meerdere figuren die gebaseerd zijn op de aanvullende tabellen uit Bijlage 3. Hieronder staan enkele opmerkingen die van belang zijn voor de interpretatie van deze figuren.

In geval van het weergeven van een ontwikkeling in absolute zin (aantallen) is gebruik gemaakt van een lijndiagram. Indien er meerdere lijnen in één diagram staan vertegenwoordigen dit ontwikkelingen die tegen elkaar afgezet kunnen worden. Echter, indien het stippellijnen betreft dan is dit niet mogelijk.

In geval van het weergeven van een ontwikkeling in relatieve zin (aandelen) is gebruik gemaakt van een staafdiagram.

In geval van het weergeven van een overzicht (over één bepaalde periode) is gebruik gemaakt van een cirkeldiagram.

3 Toelichting bij toegepaste statistiek

Standaarddeviatie (Sd)

In dit rapport wordt soms aangegeven wat het gemiddelde is, bijvoorbeeld de gemiddelde leeftijd van verdachten en veroordeelden. Daarbij wordt soms ook het aantal (N, zie boven) en de zogenaamde standaarddeviatie gegeven. Met de standaarddeviatie wordt aangegeven in welke mate de aantallen waarover het gemiddelde berekend is, uiteen lopen. Hoe hoger de standaarddeviatie, des te meer dit het geval is.

Indexcijfer

In sommige tabellen wordt een indexcijfer gegeven. Het indexcijfer laat zien hoeveel het aantal – bijvoorbeeld verdachten – in een bepaald jaar ten opzichte van een basisjaar is veranderd. Welk jaar als

basisjaar is genomen, wordt vermeld in de kop van de tabel. Dit jaar wordt op 1,0 gesteld. Een indexcijfer hoger dan 1,0 geeft een stijging weer ten opzichte van het basisjaar en een indexcijfer lager dan 1,0 een daling.

Significantie

Indien verschillen significant (betekenisvol) zijn, staat in een voetnoot altijd de overschrijdingskans, oftewel de p-waarde: een afkorting van het Engelse *probability level*. Een p-waarde van 0,05 betekent dat de kans dat een verschil door toeval is ontstaan 5% is. Een weergegeven verschil wordt significant genoemd indien de kans dat het verschil niet op toeval berust gelijk is aan of groter is dan 95% ($p \leq 0,05$). Indien de kans gelijk is aan of groter is dan 99% ($p \leq 0,01$) wordt gesproken van een zeer significant verschil.

B3 Aanvullende tabellen

De Tabellen B3.1 t/m B3.10 geven aanvulling op §3.3.1 (Slachtoffers in de CoMensha-registratie);
Tabellen B3.11 t/m 3.17 geven aanvulling op §3.3.2 (Slachtoffers in de B9-regeling);
Tabellen B3.18 t/m B3.21 geven aanvulling op §3.3.3 (Slachtoffers en schadevergoeding);
Tabellen B3.22 t/m B3.29 geven aanvulling op §3.4.1 (Verdachten en veroordeelden: Vervolg);
Tabellen B3.30 t/m B3.36 geven aanvulling op §3.4.2 (Verdachten en veroordeelden: Berechting (in eerste aanleg));
Tabellen B3.37 t/m B3.41 geven aanvulling op §3.4.2 (Verdachten en veroordeelden: Berechting (in hoger beroep)) en;
Tabellen B3.42 t/m B3.50 geven aanvulling op §3.4.3 (Verdachten en veroordeelden: Kenmerken).

Aanvulling op §3.3.1: Slachtoffers in de CoMensha-registratie

Tabellen B3.1 t/m B3.10 geven het volledige overzicht van de beschikbare gegevens van de bij CoMensha gemelde slachtoffers in het afgelopen decennium. Voor de onderzoeksverantwoording wordt verwezen naar §3.3.1 en voor de toelichting op de in deze bijlage weergegeven tabellen en de hierop van toepassing zijnde statistiek wordt verwezen naar Bijlage 2.

Tabel B3.1 Aantal gemelde slachtoffers CoMensha (2000-2009)

	Aantal slachtoffers (N)	Indexcijfer (2000=1,0)	Procentuele groei ten opzichte van het voorgaande jaar
2000	341	1,0	-
2001	284	0,8	-17%
2002	343	1,0	21%
2003	257	0,8	-25%
2004	405	1,2	58%
2005	424	1,2	5%
2006	579	1,7	37%
2007	716	2,1	24%
2008	826	2,4	15%
2009	909	2,7	10%
Totaal	5084	n.v.t.	n.v.t.

Bron: STV/CoMensha-jaarverslagen & -bestanden

Tabel B3.2 Geslacht gemelde slachtoffers CoMensha (2000-2009)¹

	Vrouwelijk		Mannelijk		Onbekend	
	N	%	N	%	N	%
2000	vrijwel alle	100%	vrijwel geen	0%	-	-
2001	vrijwel alle	100%	vrijwel geen	0%	-	-
2002	vrijwel alle	100%	vrijwel geen	0%	-	-
2003	257	100%	0	0%	-	-
2004	404	100%	1	0%	-	-
2005	422	100%	2	0%	-	-
2006	549	95%	30	5%	-	-
2007	664	93%	49	7%	3	0%
2008	779	94%	46	6%	1	0%
2009	770	85%	138	15%	1	0%

Bron: STV/CoMensha-jaarverslagen & -bestanden

¹ Sinds 2003 registreert CoMensha het geslacht van de slachtoffers. In de periode 2000 t/m 2002 gaat het slechts om enkele mannelijke slachtoffers (mondelijke en schriftelijke informatie van CoMensha).

Tabel B3.3 Leeftijd gemelde slachtoffers CoMensha (2001-2009)²

	10-14 jr		15-17 jr		18-23 jr		24-30 jr		31-40 jr		41+ jr		Onbekend	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
2001	2	1%	25	9%	86	30%	39	14%	12	4%	1	0%	119	42%
2002	-	-	41	12%	130	38%	56	16%	19	6%	5	1%	92	27%
2003	2	1%	18	7%	112	44%	54	21%	25	10%	5	2%	41	16%
2004	3	1%	23	6%	165	41%	141	35%	61	15%	-	-	12	3%
2005	1	0%	23	5%	167	39%	150	35%	50	12%	15	4%	18	4%
2006	10	2%	93	16%	222	38%	151	26%	66	11%	9	2%	28	5%
2007	29	4%	170	24%	288	40%	140	20%	70	10%	19	3%	-	-
2008	7	1%	162	20%	321	39%	196	24%	108	13%	32	4%	-	-
2009	11	1%	100	11%	352	39%	249	27%	126	14%	58	6%	13 ³	1%
Totaal v.a. 2001	65	1%	655	14%	1843	39%	1175	25%	537	11%	144	3%	324	7%

Bron: STV/CoMensha-jaarverslagen & -bestanden

- 2 Sinds 2001 registreert CoMensha de leeftijd van de slachtoffers. Voor de jaren 2001-2003 gelden afwijkende leeftijdscategorieën, namelijk: 10-13, 14-17, 18-23, 24-29, 30-39, 40+, onbekend.
- 3 Van deze 13 gemelde slachtoffers is de precieze leeftijd onbekend. Wel zijn vijf slachtoffers (waarschijnlijk) meerderjarig (mondeling en schriftelijke informatie van CoMensha).

Tabel B3.4 Nationaliteit gemelde slachtoffers CoMensha (2000-2009)

Nationaliteit	2000		2001		2002		2003		2004	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Afghaanse	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0%
Albanese	5	1%	4	1%	8	2%	2	1%	8	2%
Algerijnse	1	0%	-	-	1	0%	-	-	-	-
Angolese	-	-	1	0%	3	1%	2	1%	2	0%
Antigua en Barbuda	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Armeense	-	-	-	-	-	-	3	1%	3	1%
Azerbeidzjaanse	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Belarussische	2	1%	1	0%	8	2%	-	-	12	3%
Belgische	-	-	-	-	1	0%	-	-	-	-
Bengaalse	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%
Beninse	-	-	-	-	-	-	1	0%	1	0%
Boliviaanse	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bosnische	-	-	1	0%	1	0%	1	0%	-	-
Braziliaanse	-	-	1	0%	-	-	12 (5)	5%	5	1%
Britse	-	-	-	-	-	-	-	-	2	0%
Bulgaarse	19 (3')	6%	40 (1)	14%	59 (1)	17%	48 (1)	19%	55 (2)	14%
Burkinese	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Burundische	-	-	-	-	1	0%	-	-	-	-
Canadese	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%
Chileense	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Chinese	19 (3')	6%	10	4%	8	2%	8	3%	9	2%
Colombiaanse	2	1%	1	0%	2	1%	1	0%	4	1%
Comorese	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Congolese	4	1%	1	0%	3	1%	1	0%	-	-
Cubaanse	-	-	-	-	3	1%	-	-	2	0%
Deense	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Dominicaanse	4	1%	-	-	3	1%	-	-	2	0%
Duitse	1	0%	-	-	1	0%	1	0%	1	0%
Ecuadoriaanse	-	-	-	-	1	0%	-	-	1	0%
Egyptische	-	-	2	1%	-	-	-	-	-	-
Eritrese	-	-	1	0%	-	-	-	-	1	0%

	2005		2006		2007		2008		2009		Totaal		Top 10
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	R
	-	-	-	-	-	-	1	0%	2	0%	4	0%	
	2	0%	1	0%	-	-	2	0%	4	0%	36	1%	*
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	0%	
	8	2%	2	0%	1	0%	5	1%	4	0%	28	1%	*
	1	0%	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%	
	-	-	4	1%	2	0%	2	0%	3	0%	17	0%	
	-	-	1	0%	-	-	-	-	2	0%	3	0%	
	3	1%	-	-	2	0%	1	0%	1	0%	30	1%	**
	2	0%	1	0%	-	-	-	-	-	-	4	0%	
	-	-	3	1%	-	-	-	-	-	-	4	0%	
	2	0%	-	-	-	-	1	0%	3	0%	8	0%	
	-	-	-	-	1	0%	-	-	-	-	1	0%	
	1	0%	-	-	2	0%	1	0%	1	0%	8	0%	
	8	2%	17	3%	4	1%	13	2%	14	2%	74	1%	**
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	0%	
	52 (2)	12%	39 (3)	7%	50 (3)	7%	32	4%	39 (5)	4%	433	9%	3
	-	-	-	-	1	0%	-	-	-	-	1	0%	
	2	0%	1	0%	3	0%	-	-	1	0%	8	0%	
	-	-	-	-	-	-	1	0%	1	0%	3	0%	
	-	-	2	0%	2	0%	2	0%	-	-	6	0%	
	5	1%	29 (5)	5%	33 (4)	5%	78 (2)	9%	37	4%	236	5%	5
	1	0%	-	-	1	0%	5	1%	1	0%	18	0%	*
	-	-	1	0%	-	-	-	-	-	-	1	0%	
	3	1%	5	1%	5	1%	3	0%	5	1%	30	1%	*
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	0%	
	-	-	-	-	1	0%	-	-	-	-	1	0%	
	1	0%	-	-	-	-	1	0%	1	0%	12	0%	
	2	0%	-	-	3	0%	7	1%	3	0%	19	0%	*
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	0%	
	-	-	-	-	1	0%	2	0%	1	0%	6	0%	
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	0%	

Vervolg Tabel B3.4

Nationaliteit	2000		2001		2002		2003		2004	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Estlandse	3	1%	1	0%	-	-	2	1%	1	0%
Ethiopische	2	1%	-	-	1	0%	2	1%	2	0%
Filippijnse	1	0%	-	-	-	-	1	0%	2	0%
Finse	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Franse	-	-	-	-	1	0%	-	-	-	-
Gambiaanse	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Georgische	-	-	2	1%	1	0%	1	0%	-	-
Ghanese	4	1%	2	1%	2	1%	1	0%	6	1%
Griekse	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Guinee-Bissause	-	-	-	-	-	-	-	-	5	1%
Guineese	1	0%	3	1%	6	2%	5	2%	3	1%
Guyanese	-	-	-	-	1	0%	-	-	-	-
Hongaarse	6	2%	4	1%	1	0%	-	-	3	1%
Ierse	-	-	-	-	-	-	1	0%	-	-
Indiase	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Indonesische	-	-	-	-	1	0%	1	0%	-	-
Iraakse	1	0%	-	-	-	-	-	-	2	0%
Iraanse	-	-	-	-	1	0%	-	-	5	1%
Italiaanse	-	-	1	0%	-	-	-	-	-	-
Ivoriaanse	1	0%	-	-	4	1%	2	1%	2	0%
Jamaicaanse	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Joegoslavische	1	0%	3	1%	-	-	1	0%	2	0%
Kaapverdische	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Kameroense	4	1%	2	1%	10	3%	5	2%	11	3%
Kazachse	-	-	1	0%	-	-	-	-	-	-
Keniaanse	-	-	-	-	-	-	-	-	2	0%
Koeweitse	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Kroatische	-	-	-	-	1	0%	-	-	-	-
Kirgizische	-	-	1	0%	-	-	1	0%	-	-
Letse	9	3%	1	0%	1	0%	-	-	1	0%
Libanese	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Liberiaanse	4	1%	4	1%	-	-	2	1%	1	0%

	2005		2006		2007		2008		2009		Totaal		Top 10
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	R
	-	-	1	0%	1	0%	-	-	-	-	9	0%	
	1	0%	1	0%	1	0%	-	-	1	0%	11	0%	
	-	-	-	-	2	0%	6	1%	1	0%	13	0%	*
	-	-	1	0%	-	-	-	-	-	-	1	0%	
	-	-	-	-	1	0%	1	0%	-	-	3	0%	
	-	-	-	-	-	-	4	1%	2	0%	6	0%	
	-	-	2	0%	-	-	3	0%	1	0%	10	0%	
	2	0%	1	0%	8	1%	9	1%	23	3%	58	1%	**
	1	0%	-	-	1	0%	-	-	-	-	2	0%	
	4	1%	-	-	-	-	1	0%	-	-	10	0%	*
	4	1%	8	1%	15	2%	20	2%	35	4%	100	2%	10
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%	
	9	2%	13	2%	15	2%	45 (4)	5%	47 (4)	5%	143	3%	7
	1	0%	-	-	-	-	-	-	-	-	2	0%	
	-	-	7	1%	3	0%	13	2%	6	1%	29	1%	**
	-	-	2	0%	-	-	1	0%	17	2%	22	0%	**
	-	-	-	-	-	-	-	-	3	0%	6	0%	
	-	-	3	1%	1	0%	1	0%	2	0%	13	0%	*
	2	0%	1	0%	1	0%	-	-	-	-	5	0%	
	-	-	-	-	2	0%	3	0%	6	1%	20	0%	*
	-	-	1	0%	-	-	-	-	1	0%	2	0%	
	5	1%	1	0%	6	1%	1	0%	1	0%	21	0%	*
	-	-	-	-	1	0%	1	0%	-	-	2	0%	
	4	1%	4	1%	6	1%	11	1%	15	2%	72	1%	**
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%	
	1	0%	3	1%	3	0%	3	0%	-	-	12	0%	
	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%	1	0%	
	-	-	1	0%	-	-	-	-	-	-	2	0%	
	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%	3	0%	
	3	1%	3	1%	2	0%	-	-	9	1%	29	1%	*
	-	-	1	0%	-	-	-	-	-	-	1	0%	
	1	0%	-	-	2	0%	3	0%	5	1%	22	0%	*

Vervolg Tabel B3.4

Nationaliteit	2000		2001		2002		2003		2004	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Litouwse	10	3%	10	4%	13	4%	9	4%	3	1%
Luxemburgse	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%
Macedonische	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%
Malawische	11	3%	-	-	-	-	-	-	-	-
Maleisische	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%
Marokkaanse	6	2%	1	0%	4	1%	2	1%	11	4%
Mauritaanse	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mexicaanse	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%
Moldavische	6	2%	9	3%	14	4%	1	0%	6	1%
Mongolische	1	0%	-	-	2	1%	-	-	-	-
Namibische	-	-	1	0%	-	-	-	-	-	-
Nederlandse	25 (2)	7%	11 (5)	4%	18 (4)	5%	11	4%	59 (1)	15%
Nepalese	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nicaraguaanse	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nigerese	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nigeriaanse	41 (1)	12%	15 (4)	5%	45 (2)	13%	21 (3)	8%	39 (4)	10%
Noord-Koreaanse	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Noorse	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Oekraïense	12	4%	18 (3)	6%	5	1%	14 (4)	5%	8	2%
Oezbeekse	-	-	1	0%	-	-	-	-	2	0%
Pakistaanse	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%
Poolse	12	4%	4	1%	9	3%	3	1%	8	2%
Portugese	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Roemeense	10	3%	4	1%	22 (3)	6%	31 (2)	12%	45 (3)	11%
Russische (Sovjet-Russische)	19 (3)	6%	27 (2)	10%	16 (5)	5%	11	4%	14 (5)	3%
Rwandese	-	-	-	-	1	0%	-	-	1	0%
Senegalese	-	-	-	-	-	-	-	-	2	0%
Servische	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sierra Leonse	10	3%	6	2%	12	3%	11	4%	6	1%
Slowaakse	5	1%	1	0%	2	1%	2	1%	3	1%

	2005		2006		2007		2008		2009		Totaal		Top 10
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	R
	3	1%	6	1%	3	0%	8	1%	5	1%	70	1%	**
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%	
	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%	2	0%	
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11	0%	**
	-	-	-	-	-	-	-	-	2	0%	3	0%	
	11	3%	9	2%	13	2%	10	1%	15	2%	82	2%	**
	-	-	1	0%	-	-	-	-	1	0%	2	0%	
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%	
	2	0%	3	1%	-	-	-	-	1	0%	42	1%	**
	2	0%	1	0%	4	1%	4	1%	7	1%	21	0%	*
	1	0%	-	-	1	0%	-	-	-	-	3	0%	
	98 (1)	23%	146 (1)	25%	270 (1)	38%	320 (1)	39%	240 (1)	26%	1198	24%	1
	-	-	-	-	-	-	-	-	2	0%	2	0%	
	-	-	-	-	1	0%	-	-	-	-	1	0%	
	-	-	-	-	1	0%	-	-	1	0%	2	0%	
	28 (3)	7%	86 (2)	15%	104 (2)	15%	64 (3)	8%	101 (2)	11%	544	11%	2
	1	0%	1	0%	-	-	-	-	-	-	2	0%	
	1	0%	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%	
	10	2%	10	2%	4	1%	5	1%	5	1%	91	2%	**
	1	0%	-	-	-	-	-	-	2	0%	6	0%	
	-	-	-	-	-	-	-	-	3	0%	4	0%	
	13	3%	27	5%	14	2%	6	1%	19	2%	115	2%	9
	1	0%	-	-	-	-	2	0%	4	0%	7	0%	
	23 (4)	5%	34 (4)	6%	28	4%	19	2%	89 (3)	10%	305	6%	4
	13	3%	12	2%	9	1%	5	1%	4	0%	130	3%	8
	-	-	-	-	2	0%	-	-	2	0%	6	0%	
	1	0%	-	-	1	0%	-	-	1	0%	5	0%	
	-	-	-	-	-	-	1	0%	3	0%	4	0%	
	14	3%	20	3%	29 (5)	4%	44 (5)	5%	35	4%	187	4%	6
	10	2%	2	0%	3	0%	7	1%	1	0%	36	1%	**

Vervolg Tabel B3.4

Nationaliteit	2000		2001		2002		2003		2004	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Somalische	1	0%	-	-	1	0%	1	0%	-	-
Spaanse	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sri Lankaanse	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sudanese	4	1%	1	0%	1	0%	-	-	2	0%
Surinaamse	1	0%	1	0%	1	0%	1	0%	3	1%
Syrische	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tadzjiekse	-	-	1	0%	-	-	-	-	-	-
Taiwanese	-	-	-	-	1	0%	1	0%	-	-
Tanzaniaanse	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Thaise	4	1%	-	-	3	1%	5	2%	2	0%
Togolese	3	1%	2	1%	6	2%	2	1%	2	0%
Trinidad en Tobago	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tsjechische	14	4%	8	3%	6	2%	3	1%	2	0%
Tunesische	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Turkse	1	0%	-	-	5	1%	1	0%	2	0%
Ugandese	-	-	1	0%	1	0%	3	1%	-	-
Venezolaanse	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Vietnamese	2	1%	1	0%	-	-	-	-	3	1%
Zambiaanse	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Zimbabwaanse	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Zuid-Afrikaanse	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Zweedse	-	-	1	0%	-	-	-	-	-	-
Onbekende	49	14%	72	25%	21	6%	19	7%	18	4%
Totaal	341	100%	284	100%	343	100%	257	100%	405	100%

Bron: STV/CoMensha-jaarverslagen & -bestanden

Donkerblauwe arcering: In het betreffende jaar behoort deze nationaliteit tot de top 5 (rangorde: zie nummer tussen haakjes achter het aantal) of deze nationaliteit behoort tot de top 10 over het totaal (rangorde: zie laatste kolom).

* Behoort niet tot de top 10 over het totaal, maar in ten minste één van de jaren (2000-2009) hebben vijf of meer van de bij CoMensha gemelde slachtoffers deze nationaliteit.

** Behoort niet tot de top 10 over het totaal, maar in ten minste één van de jaren (2000-2009) hebben tien of meer van de bij CoMensha gemelde slachtoffers deze nationaliteit.

	2005		2006		2007		2008		2009		Totaal		Top 10
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	R
	-	-	2	0%	5	1%	3	0%	5	1%	18	0%	*
	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%	1	0%	
	-	-	-	-	1	0%	-	-	-	-	1	0%	
	1	0%	2	0%	2	0%	2	0%	3	0%	18	0%	
	1	0%	2	0%	6	1%	4	1%	8	1%	28	1%	*
	-	-	-	-	1	0%	-	-	-	-	1	0%	
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%	
	-	-	-	-	-	-	4	1%	1	0%	7	0%	
	-	-	1	0%	-	-	1	0%	1	0%	3	0%	
	2	0%	3	1%	9	1%	12	2%	5	1%	45	1%	**
	2	0%	2	0%	2	0%	1	0%	4	0%	26	1%	*
	-	-	-	-	-	-	1	0%	-	-	1	0%	
	18 (5)	4%	3	1%	4	1%	7	1%	3	0%	68	1%	**
	-	-	1	0%	-	-	-	-	1	0%	2	0%	
	2	0%	5	1%	8	1%	1	0%	1	0%	26	1%	*
	4	1%	-	-	3	0%	1	0%	10	1%	23	0%	**
	-	-	-	-	2	0%	2	0%	1	0%	5	0%	
	1	0%	-	-	-	-	2	0%	2	0%	11	0%	
	-	-	-	-	1	0%	-	-	-	-	1	0%	
	2	0%	-	-	-	-	1	0%	1	0%	4	0%	
	-	-	2	0%	-	-	-	-	1	0%	3	0%	
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%	
	27	6%	38	7%	2	0%	6	1%	17	2%	269	5%	
	424	100%	579	100%	716	100%	826	100%	909	100%	5084	100%	

Tabel B3.5 Nationaliteit gemelde minderjarige slachtoffers CoMensha (2006-2009)⁴

Nationaliteit minderjarige slachtoffers	2006		2007		2008		2009		Totaal 2006-2009		Top 5
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	R
Afghaanse	-	-	-	-	-	-	2	2%	2	0%	
Angolese	-	-	-	-	2	1%	-	-	2	0%	
Armeense	1	1%	-	-	-	-	-	-	1	0%	
Azerbeidzjaanse	-	-	-	-	-	-	1	1%	1	0%	
Beninse	-	-	-	-	1	1%	1	1%	2	0%	
Braziliaanse	-	-	-	-	1	1%	-	-	1	0%	
Bulgaarse	5 (5)	5%	6 (4)	3%	1	1%	1	1%	13	2%	*
Chinese	6 (3')	6%	4 (5')	2%	14 (2)	8%	3 (5)	3%	27	5%	3
Colombiaanse	-	-	-	-	1	1%	-	-	1	0%	
Congolese	2	2%	2	1%	-	-	-	-	4	1%	
Duitse	-	-	-	-	1	1%	-	-	1	0%	
Egyptische	-	-	-	-	-	-	1	1%	1	0%	
Filippijnse	-	-	1	1%	-	-	-	-	1	0%	
Gambiaanse	-	-	-	-	-	-	1	1%	1	0%	
Ghanese	-	-	2	1%	-	-	-	-	2	0%	
Guinee-Bissause	-	-	-	-	1	1%	-	-	1	0%	
Guineese	1	1%	3	2%	11 (3)	7%	8 (3)	7%	23	4%	4
Hongaarse	-	-	-	-	1	1%	-	-	1	0%	
Indiase	-	-	2	1%	1	1%	-	-	3	1%	
Indonesische	-	-	-	-	1	1%	-	-	1	0%	
Iraakse	-	-	-	-	-	-	1	1%	1	0%	
Iraanse	-	-	1	1%	-	-	-	-	1	0%	
Italiaanse	1	1%	-	-	-	-	-	-	1	0%	
Ivoriaanse	-	-	-	-	-	-	2	2%	2	0%	
Jamaicaanse	-	-	-	-	-	-	1	1%	1	0%	
Kameroense	-	-	1	1%	2	1%	1	1%	4	1%	
Litouwse	1	1%	-	-	-	-	2	2%	3	1%	
Marokkaanse	2	2%	3	2%	1	1%	1	1%	7	1%	
Mongolische	1	1%	-	-	2	1%	-	-	3	1%	

4 Sinds 2006 kan een relatie gelegd worden tussen leeftijd en nationaliteit.

Vervolg Tabel B3.5

Nationaliteit minderjarige slachtoffers	2006		2007		2008		2009		Totaal 2006-2009		Top 5
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	R
Nederlandse	35 (1)	34%	100 (1)	50%	104 (1)	62%	63 (1)	57%	302	52%	1
Nigeriaanse	32 (2)	31%	50 (2)	25%	7 (5)	4%	10 (2)	9%	99	17%	2
Oekraïense	-	-	1	1%	-	-	-	-	1	0%	
Oezbeekse	-	-	-	-	-	-	1	1%	1	0%	
Poolse	-	-	-	-	-	-	1	1%	1	0%	
Roemeense	4	4%	10 (3)	5%	1	1%	1	1%	16	3%	**
Russische	1	1%	1	1%	1	1%	-	-	3	1%	
Servische	-	-	-	-	1	1%	-	-	1	0%	
Sierra Leonese	6 (3')	6%	4 (5')	2%	8 (4)	5%	3 (4)	3%	21	4%	5
Slowaakse	-	-	-	-	4	2%	-	-	4	1%	
Somalische			1	1%	1	1%	1	1%	3	1%	
Sudanese	-	-	-	-	-	-	1	1%	1	0%	
Surinaamse	2	2%	2	1%	-	-	-	-	4	1%	
Taiwaneze	-	-	-	-	1	1%	-	-	1	0%	
Thaise	-	-	-	-	-	-	1	1%	1	0%	
Turkse	1	1%	3	2%	-	-	1	1%	5	1%	
Ugandese	-	-	2	1%	-	-	1	1%	3	1%	
Zimbabweanse	-	-	-	-	-	-	1	1%	1	0%	
Onbekende	2	2%	-	-	-	-	-	-	2	0%	
Totaal	103	100%	199	100%	169	100%	111	100%	582	100%	

Bron: STV/CoMensha-bestanden

Donkerblauwe arcering: In het betreffende jaar behoort deze nationaliteit tot de top 5 (rangorde: zie nummer tussen haakjes achter het aantal) of deze nationaliteit behoort tot de top 5 over het totaal (rangorde: zie laatste kolom).

* Behoort niet tot de top 5 over het totaal, maar in ten minste één van de jaren (2006-2009) hebben vijf of meer van de bij CoMensha gemelde minderjarige slachtoffers deze nationaliteit.

** Behoort niet tot de top 5 over het totaal, maar in ten minste één van de jaren (2006-2009) hebben tien of meer van de bij CoMensha gemelde minderjarige slachtoffers deze nationaliteit.

Tabel B3.6 Nationaliteit gemelde mannelijke slachtoffers CoMensha (2006-2009)⁵

Nationaliteit mannelijke slachtoffers	2006		2007		2008		2009		Totaal 2006-2009		Top 5
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	R
	Afghaanse	-	-	-	-	-	-	2	1%	2	1%
Angolese	-	-	-	-	-	-	2	1%	2	1%	
Armeense	1	3%	1	2%	-	-	-	-	2	1%	
Azerbeidzjaanse	1	3%	-	-	-	-	1	1%	2	1%	
Bengaalse	3 (3')	10%	-	-	-	-	-	-	3	1%	
Beninse	-	-	-	-	-	-	2	1%	2	1%	
Braziliaanse	-	-	-	-	-	-	1	1%	1	0%	
Bulgaarse	1	3%	1	2%	-	-	-	-	2	1%	
Canadese	-	-	-	-	1	2%	-	-	1	0%	
Chileense	1	3%	2	4%	1	2%	-	-	4	2%	
Chinese	4 (2)	13%	5 (3')	10%	12 (1)	26%	11 (2)	8%	32	12%	2
Congolese	2	7%	-	-	-	-	-	-	2	1%	
Duitse	-	-	-	-	-	-	1	1%	1	0%	
Egyptische	-	-	-	-	2	4%	1	1%	3	1%	
Georgische	-	-	-	-	-	-	1	1%	1	0%	
Ghanese	-	-	-	-	-	-	10 (3')	7%	10	4%	**
Guineese	-	-	1	2%	-	-	3	2%	4	2%	
Hongaarse	-	-	1	2%	-	-	3	2%	4	2%	
Indiase	7 (1)	23%	3 (5)	6%	8 (2)	17%	5	4%	23	9%	4
Indonesische	-	-	-	-	-	-	10 (3')	7%	10	4%	**
Iraakse	-	-	-	-	-	-	2	1%	2	1%	

5 Sinds 2006 kan een relatie gelegd worden tussen geslacht en nationaliteit.

Vervolg Tabel B3.6

Nationaliteit mannelijke slachtoffers	2006		2007		2008		2009		Totaal 2006-2009		Top 5 R
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
Ivoriaanse	-	-	-	-	-	-	2	1%	2	1%	
Jamaicaanse	-	-	-	-	-	-	1	1%	1	0%	
Joegoslavische	-	-	1	2%	-	-	-	-	1	0%	
Kameroense	1	3%	-	-	1	2%	-	-	2	1%	
Liberiaanse	-	-	-	-	-	-	1	1%	1	0%	
Marokkaanse	-	-	-	-	1	2%	2	1%	3	1%	
Mauritaanse	1	3%	-	-	-	-	-	-	1	0%	
Nederlandse	-	-	5 (3')	10%	3 (5)	7%	6 (5')	4%	14	5%	5
Nepalese	-	-	-	-	-	-	1	1%	1	0%	
Nigerese	-	-	-	-	-	-	1	1%	1	0%	
Nigeriaanse	3 (3')	10%	13 (1)	27%	7 (3)	15%	6 (5')	4%	29	11%	3
Oekraïense	-	-	2	4%	-	-	-	-	2	1%	
Pakistaanse	-	-	-	-	-	-	3	2%	3	1%	
Poolse	-	-	-	-	-	-	2	1%	2	1%	
Portugese	-	-	-	-	-	-	4	3%	4	2%	
Roemeense	-	-	8 (2)	16%	1	2%	44 (1)	32%	53	20%	1
Russische	-	-	1	2%	-	-	-	-	1	0%	
Rwandese	-	-	1	2%	-	-	-	-	1	0%	
Sierra Leoense	1	3%	1	2%	6 (4)	13%	4	3%	12	5%	*
Somalische	-	-	-	-	-	-	1	1%	1	0%	
Sri Lankaanse	-	-	1	2%	-	-	-	-	1	0%	
Sudanese	-	-	-	-	1	2%	-	-	1	0%	

Vervolg Tabel B3.6

Nationaliteit mannelijke slachtoffers	2006		2007		2008		2009		Totaal 2006-2009		Top 5
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	R
	Surinaamse	-	-	-	-	1	2%	2	1%	3	1%
Tanzaniaanse	-	-	-	-	-	-	1	1%	1	0%	
Togolese	-	-	1	2%	-	-	-	-	1	0%	
Turkse	3 (3')	10%	-	-	-	-	-	-	3	1%	
Ugandese	-	-	1	2%	-	-	1	1%	2	1%	
Vietnamese	-	-	-	-	1	2%	-	-	1	0%	
Zimbabweaanse	-	-	-	-	-	-	1	1%	1	0%	
Onbekende	1	3%	-	-	-	-	-	-	1	0%	
Totaal	30	100%	49	100%	46	100%	138	100%	263	100%	

Bron: STV/CoMensha-bestanden

Donkerblauwe arcering: In het betreffende jaar behoort deze nationaliteit tot de top 5 (rangorde: zie nummer tussen haakjes achter het aantal) of deze nationaliteit behoort tot de top 5 over het totaal (rangorde: zie laatste kolom).

- * Behoort niet tot de top 5 over het totaal, maar in ten minste één van de jaren (2006-2009) hebben vijf of meer van de bij CoMensha gemelde mannelijke slachtoffers deze nationaliteit.
- ** Behoort niet tot de top 5 over het totaal, maar in ten minste één van de jaren (2006-2009) hebben tien of meer van de bij CoMensha gemelde mannelijke slachtoffers deze nationaliteit.

Tabel B3.7 Aandeel minderjarigen binnen Nederlandse, Nigeriaanse en overige niet-Nederlandse gemelde slachtoffers CoMensha (2006-2009)⁶

	2006		2007		2008		2009		Totaal 2006-2009	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Nederlandse slachtoffers	146	100%	270	100%	320	100%	240	100%	976	100%
- waarvan minderjarig	35	24%	100	37%	104	33%	63	26%	302	31%
Nigeriaanse slachtoffers	86	100%	104	100%	64	100%	101	100%	355	100%
- waarvan minderjarig	32	37%	50	48%	7	11%	10	10%	99	28%
Overige niet-Nederlandse slachtoffers	312	100%	340	100%	436	100%	551	100%	1699	100%
- waarvan minderjarig	34	11%	49	14%	58	13%	38	7%	181	11%
Slachtoffers met onbekende nationaliteit	35	100%	2	100%	6	100%	17	100%	60	100%
- waarvan minderjarig	2	6%	0	0%	0	0%	0	0%	2	3%
Totaal	579	100%	716	100%	826	100%	909	100%	3030	100%
- waarvan minderjarig	103	18%	199	28%	169	20%	111	12%	582	19%

Bron: STV/CoMensha-bestanden

⁶ Sinds 2006 kan een relatie gelegd worden tussen leeftijd en nationaliteit.

Tabel B3.8 Sectoren van uitbuiting (2007-2009)⁷

Uitbuiting	Sector	2007					
		V N	M N	Onb. N	Totaal N	%	
Uitbuiting in de seksindustrie⁸		329 (+4)	9 (+1)	-	338	47%	
Uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie	Au-pair	1	-	-	1	0%	
	Bouw	-	3	-	3	0%	
	Drugshandel	-	-	-	-	-	
	Horeca	2 (+1)	5	1	8	1%	
	Huishoudelijk werk	12 (+1)	-	-	12	2%	
	Land- en tuinbouw	-	-	-	-	-	
	Schoonmaakwerk	1	-	-	1	0%	
	Textielindustrie	1	-	-	1	0%	
	Voedingsindustrie	-	-	-	-	-	
	<i>Totaal</i>		17 (+2)	8	1	26	4%
Uitbuiting overig		6	8	-	14	2%	
Gedwongen orgaandonatie		-	1	-	1	0%	
N.v.t.⁹		93	10	2	105	15%	
Onbekend		219	13	-	232	32%	
Totaal		664	49	3	716	100%	

Bron: STV/CoMensha-jaerverslagen & -bestanden

7 Sinds 2007 beschikt BNRM over informatie omtrent de sectoren waarin de gemelde slachtoffers zijn uitgebuit. Let op: sommige slachtoffers zijn in meerdere sectoren uitgebuit. Om de totalen tot 100% te laten optellen zijn deze betreffende slachtoffers onder één sector geregistreerd. Onder de andere sector(en) waarin ze zijn uitgebuit is dit tussen haakjes weergegeven.

8 Zoals: bordeel/club, escort, internet (één vrouwelijk slachtoffer in 2009), massagesalon, particulier huis, privé-huis, raamprostitutie, straatprostitutie.

9 Indien het slachtoffer (nog) niet gewerkt heeft.

	2008					2009					Totaal 2007-2009	
	V N	M N	Onb. N	Totaal N	%	V N	M N	Onb. N	Totaal N	%	N	%
	465 (+2)	7	1	473	57%	394 (+2)	24 (+2)	1	419	46%	1230	50%
	1	-	-	1	0%	1	-	-	1	0%	3	0%
	-	-	-	-	-	-	14	-	14	2%	17	1%
	4	1	-	5	1%	5	3	-	8	1%	13	1%
	3	4	-	7	1	-	4	-	4	0%	19	1%
	6	-	-	6	1%	11 (+1)	4	-	15	2%	33	1%
	1	-	-	1	0%	25	31	-	56	6%	57	2%
	2	1	-	3	0%	1	-	-	1	0%	5	0%
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%
	-	-	-	-	-	4	9	-	13	1%	13	1%
	17	6	-	23	3%	47 (+1)	65	-	112	12%	161	7%
	15	14	-	29	4%	25	23	-	48	5%	91	4%
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%
	50	8	-	58	7%	83	7	-	90	10%	253	10%
	232	11	-	243	29%	221	19	-	240	26%	715	29%
	779	46	1	826	100%	770	138	1	909	100%	2451	100%

Tabel B3.9 Melders (2001-2009)¹⁰

Melder	2001		2002		2003		2004	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Gezondheidszorg/veldwerk ¹¹	3	1%	5	1%	4	2%	3	1%
Hulpverleningsinstelling ¹²	8	3%	11	3%	10	4%	18	4%
IND	-	-	-	-	-	-	-	-
Jeugdhulpverlening ¹³	12	4%	10	3%	6	2%	14	3%
Juridische/maatschappelijke dienstverlening ¹⁴	11	4%	13	4%	3	1%	22	5%
KMar ¹⁵	-	-	-	-	-	-	-	-
Netwerken mensenhandel ¹⁶	-	-	-	-	-	-	-	-
Opvangvoorziening ¹⁷	23	8%	24	7%	20	8%	49	12%
Particulier ¹⁸	18	6%	36	10%	23	9%	23	6%
Politie ¹⁹	135	48%	193	56%	153	60%	192	47%
SIOD ²⁰	-	-	-	-	-	-	-	-
Slachtoffer zelf	6	2%	11	3%	3	1%	12	3%
Vluchtelingenwerk/asiel ²¹	17	6%	25	7%	17	7%	12	3%
Overige organisaties ²²	3	1%	15	4%	18	7%	60	15%
Onbekend/anoniem	48	17%	-	-	-	-	-	-
Totaal	284	100%	343	100%	257	100%	405	100%

Bron: STV/CoMensha-jaarverslagen & -bestanden

- 10 Vanaf het jaar 2001 registreert CoMensha melders. Vanaf het jaar 2007 komt het totaal aantal meldingen in een jaar niet meer overeen met het totaal aantal gemelde slachtoffers in datzelfde jaar (2007: 742 t.o.v. 716, 2008: 842 t.o.v. 826, 2009: 933 t.o.v. 909). Dit komt doordat sommige slachtoffers door verschillende personen/instaties bij CoMensha gemeld worden en CoMensha deze verschillende melders sinds 2007 allemaal registreert.
- 11 Instellingen (GGD's, artsen, ziekenhuismedewerkers) die op de werkplek of tijdens spreekuren medische zorg en voorlichting bieden aan prostituees.
- 12 Algemeen Maatschappelijk Werk (waaronder ook verslavingszorg) en Prostitutie Maatschappelijk Werk.
- 13 Raad voor de Kinderbescherming, Bureaus Jeugdzorg en het Voogdijmaatschappelijk werk van Stichting NIDOS.
- 14 In het STV-jaarverslag over 2004 is de categorie 'maatschappelijk dienstverlening' geïntroduceerd (zonder specificatie). Daarvoor is gewerkt met de categorie 'juridische dienstverlening' (Bureaus voor Rechtshulp, Sociale Raadsliden, Bureaus voor slachtofferhulp en advocaten). In het STV-jaarverslag over 2006 en in het CoMensha-jaarverslag over 2007 zijn beide categorieën gebruikt en in 2008 en 2009 is de categorie 'maatschappelijke dienstverlening' onderscheiden van de categorie 'advocatuur'. Ten behoeve van de vergelijkbaarheid zijn in de tabel de categorieën ('maatschappelijke dienstverlening', 'juridische dienstverlening' en 'advocatuur') samengevoegd.
- 15 In 2006 zijn voor het eerst door de Koninklijke Marechaussee (KMar) slachtoffers gemeld. De KMar-meldingen zijn het resultaat van de activiteiten van het Sluisteam dat op Schiphol mogelijke slachtoffers van mensenhandel onderschept.

	2005		2006		2007		2008		2009		Totaal		Top 5 R
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
	5	1%	3	1%	-	-	-	-	-	-	23	0%	
	2	0%	9	2%	9	1%	2	0%	1	0%	70	1%	
	-	-	15	3%	5	1%	4	0%	-	-	24	0%	
	6	1%	8	1%	81	11%	72	9%	11	1%	220	5%	5
	10	2%	16	3%	27	4%	55	7%	19	2%	176	4%	
	-	-	56	10%	23	3%	15	2%	32	3%	126	3%	
	-	-	104	18%	144	20%	136	16%	160	17%	544	11%	2
	75	18%	21	4%	20	3%	22	3%	7	1%	261	5%	3
	-	-	20	3%	15	2%	10	1%	18	2%	163	3%	
	218	51%	310	54%	385	54%	493	60%	573	61%	2652	55%	1
	-	-	-	-	-	-	-	-	48	5%	48	1%	
	12	3%	7	1%	3	0%	2	0%	2	0%	58	1%	
	19	4%	8	1%	6	1%	9	1%	4	0%	117	2%	
	40	9%	-	-	24	3%	22	3%	58	6%	240	5%	4
	37	9%	2	0%	-	-	-	-	-	-	87	2%	
	424	100%	579	100%	742	100%	842	100%	933	100%	4809	100%	

- 16 De netwerken mensenhandel zijn door CoMensha opgezet met als doel geïntegreerde hulpverlening aan slachtoffers tot stand te brengen. De netwerken staan onder supervisie van een zorgcoördinator of – als die er niet is – CoMensha. De (weinige) meldingen vanuit de netwerken werden voor 2006 ondergebracht in de categorie ‘opvangvoorziening’.
- 17 Waaronder voorzieningen voor maatschappelijke- en vrouwenopvang en religieuze, particuliere of lokale initiatieven.
- 18 Het kan gaan om familie, vrienden of (nieuwe) partner van het slachtoffer. Soms komt een melding van een klant (Jaarverslag STV, 2006).
- 19 Hierbij gaat het om alle mogelijke politiediensten die met mensenhandel te maken (kunnen) krijgen.
- 20 In 2009 zijn voor het eerst slachtoffers gemeld door de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD). Dit naar aanleiding van werkafspraken die door CoMensha met SIOD zijn gemaakt begin 2009 (Jaarverslag CoMensha, 2009).
- 21 Hierbij gaat het om beroepsgroepen die werkzaam zijn in aanmeld-, opvang- en asielzoekerscentra, zoals Vluchtelingenwerk, maar ook om begeleiders en medische staf, het COA en het Grenshospitium.
- 22 Waaronder ook ‘the International Organisation for Migration’ (IOM) waarvan in 2009 acht meldingen afkomstig zijn.

Tabel B3.10 Doel melding per melder (2009)

Melder	Registratie		Registratie, Informatie & Advies		Registratie, Opvang		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Hulpverleningsinstelling	0	0%	1	1%	0	0%	1	0%
Jeugdhulpverlening	4	1%	5	4%	2	1%	11	1%
Juridische/maatschappelijke dienstverlening	2	0%	12	10%	5	2%	19	2%
KMar	9	2%	5	4%	18	9%	32	4%
Netwerken mensenhandel	118	20%	20	17%	22	11%	160	18%
Opvangvoorziening	3	1%	4	3%	0	0%	7	1%
Particulier	10	2%	6	5%	2	1%	18	2%
Politie	354	60%	66	57%	153	74%	573	63%
SIOD	42	7%	1	1%	5	2%	48	5%
Slachtoffer zelf	1	0%	1	1%	0	0%	2	0%
Vluchtelingenwerk/asiel	1	0%	3	3%	0	0%	4	0%
Overige organisaties	53	9%	4	3%	1	0%	58	6%
Totaal	597²³	100%	128²⁴	100%	208²⁵	100%	933	100%

Bron: CoMensha-bestanden 2009

- 23 Deze 597 meldingen betreffen 593 verschillende gemelde slachtoffers (één slachtoffer is zowel door 'politie' als door 'juridische/maatschappelijke dienstverlening' gemeld, twee slachtoffers zijn zowel door 'politie' als door 'netwerken mensenhandel' gemeld en één slachtoffer is zowel door 'politie' als door 'opvangvoorziening' gemeld).
- 24 Deze 128 meldingen betreffen 115 verschillende gemelde slachtoffers (twee slachtoffers zijn zowel door 'politie' als door 'juridische/maatschappelijke dienstverlening' gemeld, vijf slachtoffers zijn zowel door 'politie' als door 'netwerken mensenhandel' gemeld, twee slachtoffers zijn zowel door 'politie' als door 'opvangvoorziening' gemeld, twee slachtoffers zijn zowel door 'politie' als door 'overige organisaties' gemeld, één slachtoffer is zowel door 'politie' als door 'particulier' gemeld en één slachtoffer is zowel door 'KMar' als door 'netwerken mensenhandel' gemeld).
- 25 Deze 208 meldingen betreffen 201 verschillende gemelde slachtoffers (één slachtoffer is zowel door 'politie' als door 'juridische/maatschappelijke dienstverlening' gemeld, vier slachtoffers zijn zowel door 'politie' als door 'netwerken mensenhandel' gemeld en één slachtoffer is zowel door 'politie' als door 'netwerken mensenhandel' als door 'juridische/maatschappelijke dienstverlening' gemeld).

Aanvulling op §3.3.2 Slachtoffers in de B9-regeling

Tabellen B3.11 t/m B3.17 geven het volledige overzicht van de beschikbare gegevens van de bij de IND aangevraagde en door de IND verleende B9-verblijfsvergunningen in het afgelopen decennium. Voor de onderzoeksverantwoording wordt verwezen naar §3.3.2 en voor de toelichting op de in deze bijlage weergegeven tabellen en de hierop van toepassing zijnde statistiek wordt verwezen naar Bijlage 2.

Tabel B3.11 Aantal B9-aanvragen (2000-2009)

	Aantal Aanvragen B9 (N)	Indexcijfer (2000=1,0)	Procentuele groei ten opzichte van het voorgaande jaar
2000	77	1,0	-
2001	145	1,9	88%
2002	160	2,1	10%
2005	77	1,0	-
2006	180	2,3	134%
2007	186	2,4	3%
2008	237 ²⁶	3,0	27%
2009	299	3,9	26%
Totaal	1361	n.v.t	n.v.t

Bron: IND-bestanden

26 In NRM7 staat ten onrechte het aantal van 443 vermeld.

Tabel B3.12 Aantal Bg-verleningen (2000-2009)

	Aantal Verleningen B9 (N)	Indexcijfer (2000=1,0)	Procentuele groei ten opzichte van het voorgaande jaar
2000	55	1,0	-
2001	122	2,2	122%
2002	127	2,3	4%
2005	61	1,1	-
2006	150	2,7	146%
2007	143	2,6	-5%
2008	235	4,3	64%
2009	280	5,1	19%
Totaal	1173	<i>n.v.t.</i>	<i>n.v.t.</i>

Bron: IND-bestanden

Tabel B3.13 Geslacht slachtoffers met verleende Bg (2000-2009)

	Vrouwelijk ²⁷ %	Mannelijk %
2000	98%	2%
2001	97%	3%
2002	97%	3%
2005	98%	2%
2006	89%	11%
2007	90%	10%
2008	89%	11%
2009	81%	19%

Bron: IND-bestanden

27 Voor de jaren 2000-2002 geldt dat niet met zekerheid is vastgesteld of alle slachtoffers vrouw zijn.

Tabel B3.14 Leeftijd slachtoffers met verleende B9 (2000-2009)

	0-10 jr		11-17 jr		18-25 jr		26-30 jr		31-40 jr		41+ jr		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
2000	1	2%	6	11%	34	62%	12	22%	2	4%	-	-	55	100%
2001	2	2%	9	7%	75	62%	20	16%	14	12%	2	2%	122	100%
2002	1	1%	12	10%	86	68%	18	14%	7	6%	2	2%	126 ²⁸	100%
2005	-	-	5	8%	29	48%	18	30%	8	13%	1	2%	61	100%
2006	-	-	27	18%	70	47%	23	15%	24	16%	6	4%	150	100%
2007	-	-	17	12%	70	49%	27	19%	25	18%	4	3%	143	100%
2008	1	0%	17	7%	120	51%	33	14%	49	21%	15	6%	235	100%
2009	-	-	12	4%	135	48%	69	25%	51	18%	13	5%	280	100%
Totaal	5	0%	105	9%	619	53%	220	19%	180	15%	43	4%	1172 ²⁹	100%

Bron: IND-bestanden

28 Van één slachtoffer is de leeftijd onbekend.

29 Van één slachtoffer die een B9-vergunning kreeg in 2002 is de leeftijd onbekend.

	2006		2007		2008		2009		Totaal		Top 10
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	R
	1	1%	-	-	-	-	1	0%	9	1%	
	2	1%	-	-	-	-	1	0%	6	1%	
	2	1%	1	1%	2	1%	3	1%	9	1%	
	-	-	-	-	2	1%	2	1%	4	0%	
	-	-	-	-	1	0%	2	1%	7	1%	
	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%	
	2	1%	-	-	-	-	-	-	2	0%	
	-	-	-	-	-	-	1	0%	1	0%	
	-	-	1	1%	-	-	-	-	1	0%	
	-	-	-	-	-	-	-	-	2	0%	
	1	1%	4	3%	4	2%	8	3%	17	1%	*
	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%	
	18 (3)	12%	10 (4)	7%	8	3%	6	2%	128	11%	2
	1	1%	1	1%	-	-	1	0%	4	0%	
	-	-	-	-	-	-	1	0%	1	0%	
	9 (5)	6%	16 (3)	11%	42 (2)	18%	24 (3)	9%	96	8%	3
	2	1%	-	-	2	1%	3	1%	7	1%	
	1	1%	-	-	1	0%	1	0%	4	0%	
	-	-	2	1%	-	-	-	-	4	0%	
	1	1%	-	-	-	-	-	-	4	0%	
	-	-	2	1%	1	0%	1	0%	4	0%	
	-	-	-	-	3	1%	-	-	3	0%	
	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%	
	-	-	-	-	3	1%	-	-	3	0%	
	-	-	1	1%	-	-	1	0%	2	0%	
	-	-	-	-	-	-	1	0%	1	0%	
	-	-	1	1%	7	3%	18 (4')	6%	28	2%	**
	3	2%	5	4%	14 (4)	6%	18 (4')	6%	44	4%	6'
	2	1%	4	3%	11 (5)	5%	10	4%	30	3%	9
	3	2%	-	-	6	3%	4	1%	13	1%	*

	2006		2007		2008		2009		Totaal		Top 10
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	R
	-	-	-	-	1	0%	5	2%	6	1%	*
	-	-	-	-	-	-	1	0%	1	0%	
	-	-	1	1%	-	-	2	1%	3	0%	
	-	-	-	-	-	-	-	-	2	0%	
	-	-	1	1%	1	0%	1	0%	4	0%	
	-	-	-	-	-	-	1	0%	1	0%	
	-	-	1	1%	2	1%	1	0%	8	1%	
	1	1%	-	-	-	-	-	-	1	0%	
	2	1%	4	3%	10	4%	5	2%	29	2%	10
	-	-	-	-	-	-	1	0%	1	0%	
	-	-	-	-	-	-	1	0%	2	0%	
	1	1%	-	-	-	-	-	-	1	0%	
	1	1%	-	-	-	-	6	2%	9	1%	*
	1	1%	-	-	-	-	-	-	1	0%	
	-	-	1	1%	1	0%	2	1%	4	0%	
	-	-	1	1%	1	0%	1	0%	12	1%	*
	-	-	-	-	-	-	1	0%	1	0%	
	1	1%	6 (5)	4%	2	1%	9	3%	21	2%	*
	1	1%	2	1%	-	-	-	-	3	0%	
	3	2%	-	-	-	-	-	-	21	2%	**
	-	-	-	-	2	1%	2	1%	4	0%	
	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%	
	-	-	-	-	-	-	1	0%	1	0%	
	-	-	1	1%	1	0%	1	0%	4	0%	
	33 (1)	22%	34 (1)	24%	54 (1)	23%	54 (1)	19%	211	18%	1
	1	1%	-	-	-	-	-	-	1	0%	
	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%	
	4	3%	1	1%	2	1%	3	1%	34	3%	8
	-	-	-	-	-	-	1	0%	4	0%	
	-	-	-	-	-	-	1	0%	1	0%	

Vervolg Tabel B3.15

Nationaliteit	2000		2001		2002		2005		
	N	%	N	%	N	%	N	%	
Poolse	1	2%	3	2%	2	2%	3	5%	
Roemeense	6 (3')	11%	4	3%	15 (2)	12%	6 (3)	10%	
Russische (Sovjet-Russische)	6 (3')	11%	16 (2')	13%	6 (5')	5%	5 (4)	8%	
Rwandese	-	-	-	-	-	-	-	-	
Senegalese	-	-	-	-	-	-	1	2%	
Sierra Leone	-	-	1	1%	6 (5')	5%	8 (2)	13%	
Slowaakse	2	4%	2	2%	1	1%	2	3%	
Somalische	-	-	-	-	-	-	-	-	
Sudanese	1	2%	-	-	-	-	-	-	
Surinaamse	-	-	-	-	-	-	-	-	
Taiwanese	-	-	-	-	-	-	-	-	
Tanzaniaanse	-	-	-	-	-	-	-	-	
Thaise	-	-	-	-	-	-	1	2%	
Togolese	-	-	-	-	1	1%	-	-	
Tsjechische	4 (5)	7%	7 (5)	6%	3	2%	2	3%	
Tunesische	-	-	-	-	-	-	-	-	
Turkse	-	-	1	1%	-	-	-	-	
Ugandese	-	-	1	1%	2	2%	1	2%	
Vietnamese	-	-	-	-	-	-	-	-	
Zimbabweaanse	-	-	-	-	-	-	-	-	
Zuid-Afrikaanse	-	-	-	-	-	-	-	-	
Onbekende	1	2%	1	1%	1	1%	1	2%	
Staatloos	-	-	-	-	-	-	-	-	
Totaal	55	100%	122	100%	127	100%	61	100%	

Bron: IND-bestanden

Donkerblauwe arcering: In het betreffende jaar behoort deze nationaliteit tot de top 5 (rangorde: zie nummer tussen haakjes achter het aantal) of deze nationaliteit behoort tot de top 10 over het totaal (rangorde: zie laatste kolom).

* Behoort niet tot de top 10 over het totaal, maar in ten minste één van de jaren (2000-2009) hebben vijf of meer slachtoffers die een B9 kregen deze nationaliteit.

** Behoort niet tot de top 10 over het totaal, maar in ten minste één van de jaren (2000-2009) hebben tien of meer slachtoffers die een B9 kregen deze nationaliteit.

	2006		2007		2008		2009		Totaal		Top 10
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	R
	2	1%	5	4%	-	-	1	0%	17	1%	*
	24 (2)	16%	5	4%	3	1%	13	5%	76	6%	5
	3	2%	4	3%	2	1%	3	1%	45	4%	6'
	-	-	-	-	-	-	1	0%	1	0%	
	-	-	-	-	-	-	1	0%	2	0%	
	10 (4)	7%	17 (2)	12%	23 (3)	10%	25 (2)	9%	90	8%	4
	-	-	2	1%	2	1%	1	0%	12	1%	
	-	-	-	-	2	1%	4	1%	6	1%	
	3	2%	-	-	-	-	3	1%	7	1%	
	-	-	-	-	2	1%	3	1%	5	0%	
	1	1%	-	-	1	0%	2	1%	4	0%	
	1	1%	-	-	-	-	-	-	1	0%	
	1	1%	3	2%	4	2%	3	1%	12	1%	
	1	1%	2	1%	-	-	4	1%	8	1%	
	3	2%	-	-	1	0%	1	0%	21	2%	*
	-	-	1	1%	-	-	-	-	1	0%	
	-	-	2	1%	1	0%	-	-	4	0%	
	1	1%	-	-	3	1%	3	1%	11	1%	
	-	-	-	-	-	-	2	1%	2	0%	
	-	-	-	-	-	-	1	0%	1	0%	
	1	1%	-	-	-	-	-	-	1	0%	
	1	1%	1	1%	7	3%	2	1%	15	1%	
	1	1%	-	-	-	-	-	-	1	0%	
	150	100%	143	100%	235	100%	280	100%	1173	100%	

Tabel B3.16 Herkomstregio slachtoffers met verleende Bg (2000-2009)

Herkomstregio	2000		2001		2002	
	N	%	N	%	N	%
EU: 1995³⁰						
EU: nieuwe lidstaten ³¹	40	73%	100	82%	92	72%
Niet-EU Oost-Europa ³²						
Niet-EU West-Europa ³³						
Afrika	14	25%	16	13%	31	24%
Latijns-Amerika & de Caraïben	-	-	-	-	-	-
Azië	-	-	5	4%	3	2%
Onbekend/staatloos	1	2%	1	1%	1	1%
Totaal	55	100%	122	100%	127	100%

Bron: IND-bestanden

- 30 EU-landen sinds 1995: België, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Nederland, Duitsland, Denemarken, Ierland, Griekenland, Verenigd Koninkrijk, Portugal, Spanje, Finland, Oostenrijk en Zweden.
- 31 EU-landen sinds 2004 of 2007: sinds 2004: Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slovenië, Slowakije, Tsjechië en sinds 2007: Bulgarije en Roemenië.
- 32 Niet EU-landen in Oost-Europa: Rusland, Moldavië, Oekraïne, Wit-Rusland, Albanië, Bosnië-Herzegovina, Servië, Macedonië, Kroatië, Montenegro, Kazachstan, Turkije, Kirgizië, Azerbeidzjan.
- 33 Niet EU-landen in West-Europa: Zwitserland, Noorwegen, IJsland, Eiland Man, De Faerøer, Andorra, Gibraltar, Vaticaanstad, San Marino, Liechtenstein, Monaco.

	2005		2006		2007		2008		2009		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
	2	3%	-	-	2	1%	1	0%	-	-	460	39%
	26	43%	51	34%	27	19%	26	11%	39	14%		
	10	16%	12	8%	8	6%	10	4%	13	5%		
	1	2%	-	-	-	-	-	-	-	-		
	17	28%	60	40%	74	52%	110	47%	160	57%	482	41%
	1	2%	2	1%	5	3%	6	3%	13	5%	27	2%
	3	5%	23	15%	26	18%	75	32%	53	19%	188	16%
	1	2%	2	1%	1	1%	7	3%	2	1%	16	1%
	61	100%	150	100%	143	100%	235	100%	280	100%	1173	100%

Tabel B.3.17 Politieregio van waaruit verleende Bg afkomstig is (2000-2009)

Politieregio	2000		2001		2002	
	N	%	N	%	N	%
Amsterdam-Amstelland	11	20%	13	11%	25	20%
Brabant-Noord	1	2%	-	-	2	2%
Brabant-Zuid-Oost	4	7%	2	2%	1	1%
Drenthe	5	9%	6	5%	1	1%
Flevoland	-	-	-	-	5	4%
Friesland	-	-	8	7%	8	6%
Gelderland-Midden	1	2%	7	6%	2	2%
Gelderland-Zuid	1	2%	3	2%	2	2%
Gooi en Vechtstreek	-	-	2	2%	2	2%
Groningen	6	11%	16	13%	13	10%
Haaglanden	5	9%	9	7%	10	8%
Hollands Midden	1	2%	3	2%	-	-
IJsselland	-	-	3	2%	6	5%
Kennemerland	1	2%	7	6%	5	4%
Limburg-Noord	2	4%	11	9%	1	1%
Limburg-Zuid	-	-	2	2%	3	2%
Midden- en West-Brabant	2	4%	3	2%	8	6%
Noord- en Oost-Gelderland	1	2%	1	1%	5	4%
Noord-Holland Noord	1	2%	6	5%	6	5%
Rotterdam-Rijnmond	6	11%	7	6%	5	4%
Twente	-	-	1	1%	3	2%
Utrecht	2	4%	7	6%	1	1%
Zaanstreek-Waterland	-	-	-	-	2	2%
Zeeland	-	-	1	1%	4	3%
Zuid-Holland-Zuid	2	4%	2	2%	3	2%
Onbekend	3	5%	2	2%	4	3%
Totaal	55	100%	122	100%	127	100%

Bron: IND-bestanden

	2005		2006		2007		2008		2009		Totaal		Top 5
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	R
	6	10%	23	15%	16	11%	21	9%	15	5%	130	11%	2
	-	-	2	1%	2	1%	2	1%	5	2%	14	1%	
	2	3%	8	5%	8	6%	8	3%	15	5%	48	4%	
	2	3%	3	2%	2	1%	4	2%	4	1%	27	2%	
	2	3%	2	1%	1	1%	3	1%	3	1%	16	1%	
	8	13%	4	3%	5	3%	7	3%	20	7%	60	5%	
	2	3%	2	1%	1	1%	6	3%	11	4%	32	3%	
	-	-	2	1%	2	1%	4	2%	3	1%	17	1%	
	1	2%	-	-	-	-	-	-	-	-	5	0%	
	3	5%	8	5%	12	8%	19	8%	27	10%	104	9%	4
	2	3%	16	11%	16	11%	41	17%	33	12%	132	11%	1
	1	2%	3	2%	3	2%	3	1%	1	0%	15	1%	
	1	2%	1	1%	8	6%	4	2%	6	2%	29	2%	
	2	3%	34	23%	17	12%	31	13%	26	9%	123	10%	3
	-	-	-	-	2	1%	8	3%	3	1%	27	2%	
	1	2%	2	1%	2	1%	6	3%	3	1%	19	2%	
	1	2%	8	5%	4	3%	18	8%	13	5%	57	5%	
	4	7%	2	1%	2	1%	5	2%	4	1%	24	2%	
	-	-	3	2%	4	3%	1	0%	3	1%	24	2%	
	9	15%	11	7%	13	9%	14	6%	18	6%	83	7%	5
	3	5%	1	1%	2	1%	1	0%	-	-	11	1%	
	5	8%	4	3%	10	7%	13	6%	4	1%	46	4%	
	1	2%	-	-	-	-	-	-	-	-	3	0%	
	-	-	4	3%	1	1%	-	-	1	0%	11	1%	
	1	2%	1	1%	1	1%	1	0%	3	1%	14	1%	
	4	7%	6	4%	9	6%	15	6%	59	21%	102	9%	
	61	100%	150	100%	143	100%	235	100%	280	100%	1173	100%	

Aanvulling op §3.3.3: Slachtoffers en schadevergoeding

Tabellen B3.18 t/m B3.21 geven het volledige overzicht van de beschikbare gegevens afkomstig van het CJIB. Het betreft de opgelegde schadevergoedingsmaatregelen in zaken die (mede) tot veroordelingen voor mensenhandel hebben geleid in de periode 2000-2009. Voor de onderzoeksverantwoording wordt verwezen naar §3.3.3 en voor de toelichting op de in deze bijlage weergegeven tabellen en de hierop van toepassing zijnde statistiek wordt verwezen naar Bijlage 2.

Tabel B3.18 Aantal opgelegde schadevergoedingsmaatregelen (2000-2009)

	Aantal schadevergoedingsmaatregelen (N)	Indexcijfer (2000=1,0)	Procentuele groei ten opzichte van het voorgaande jaar	Aantal betrokken slachtoffers (N)	Indexcijfer (2000=1,0)	Procentuele groei ten opzichte van het voorgaande jaar
2000	5	1,0	-	7 ³⁴	1,0	-
2001	3	0,6	-40%	8 ³⁵	1,1	14%
2002	3	0,6	0%	5 ³⁶	0,7	-38%
2003	3	0,6	0%	3 ³⁷	0,4	-40%
2004	17	3,4	467%	24 ³⁸	3,6	700%
2005	12	2,4	-29%	20 ³⁹	2,9	-17%
2006	9	1,8	-25%	10 ⁴⁰	1,4	-50%
2007	13	2,6	44%	18 ⁴¹	2,6	80%
2008	13	2,6	0%	16 ⁴²	2,3	-11%
2009	18	3,6	38%	29 ⁴³	4,1	81%
Totaal	96	n.v.t.	n.v.t.	140 ⁴⁴	n.v.t.	n.v.t.

Bron: CJIB (peildatum: 12 mei 2010)

- 34 4x1 slachtoffer en 1x3 slachtoffers.
- 35 1x1 slachtoffer, 1x3 slachtoffers en 1x4 slachtoffers.
- 36 2x1 slachtoffer, 1x3 slachtoffers.
- 37 3x1 slachtoffer.
- 38 13x1 slachtoffer, 2x2 slachtoffers, 1x3 slachtoffers en 1x4 slachtoffers.
- 39 8x1 slachtoffer, 1x2 slachtoffers, 2x3 slachtoffers en 1x4 slachtoffers.
- 40 8x1 slachtoffer en 1x2 slachtoffers.
- 41 10x1 slachtoffer, 1x2 slachtoffers en 2x3 slachtoffers.
- 42 11x1 slachtoffer, 1x2 slachtoffers en 1x3 slachtoffers.
- 43 11x1 slachtoffer, 4x2 slachtoffers, 2x3 slachtoffers en 1x4 slachtoffers.
- 44 17x1 slachtoffer, 10x2 slachtoffers, 11x3 slachtoffers en 4x4 slachtoffers.

Tabel B3.19 Schadevergoedingsmaatregelen naar vorderingsbedrag (2000-2009)

Gevorderd bedrag (in €)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Totaal	
	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	%
1-500	2	-	-	-	-	-	-	2	2	-	6	6%
501-5.000	2	1	3	3	13	6	6	9	6	11	60	63%
5.001-15.000	1	2	-	-	1	3	2	2	5	4	20	21%
15.001-25.000	-	-	-	-	1	1	-	-	-	2	4	4%
25.001-35.000	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1	1%
meer dan 35.000	-	-	-	-	2	2	-	-	-	1	5	5%
Totaal	5	3	3	3	17	12	9	13	13	18	96	100%

Bron: CJIB (peildatum: 12 mei 2010)

Tabel B3.20 Schadevergoedingsmaatregelen naar afdoening (2000-2009)

Afdoening	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Totaal	
	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	%
Volledige betaling	3	1	1	2	8	5	3	6	8	5	42	44%
Vervangende hechtenis	1	1	1	-	2	2	3	-	1	-	11	11%
Anders	1	-	-	1	-	-	-	-	-	1	3	3%
N.v.t. (openstaand)	-	1	1	-	7	5	3	7	4	12	40	42%
Totaal	5	3	3	3	17	12	9	13	13	18	96	100%

Bron: CJIB (peildatum: 12 mei 2010)

Tabel B3.21 Schadevergoedingsmaatregelen naar afgedaan bedrag (2000-2009)

Afgedaan financieel (in €)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Totaal	
	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	%
0	1	1	-	-	5	3	1	3	1	6	21	22%
1-500	1	-	-	-	4	2	-	1	1	2	11	11%
501-5000	3	2	3	3	7	4	8	8	6	9	53	55%
5001-15.000	-	-	-	-	1	2	-	1	5	1	10	10%
15.001-25.000	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1	1%
25.001-35.000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
meer dan 35.000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totaal	5	3	3	3	17	12	9	13	13	18	96	100%

Bron: CJIB (peildatum: 12 mei 2010)

Aanvulling op §3.4.1: Verdachten en veroordeelden – Vervolg

Tabellen B3.22 t/m B3.29 geven het volledige overzicht van de beschikbare gegevens uit OM-data over de bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken en de door het OM afgehandelde mensenhandelzaken in de periode 2000-2008 (en incidenteel inclusief het jaar 2009). Voor de onderzoeksverantwoording wordt verwezen naar §3.4 en voor de toelichting op de in deze bijlage weergegeven tabellen en de hierop van toepassing zijnde statistiek wordt verwezen naar Bijlage 2.

Tabel B3.22 Aantal ingeschreven zaken/verdachten OM (2000-2009)

	Aantal ingeschreven zaken/ verdachten OM	Indexcijfer (2000=1,0)	Procentuele groei ten opzichte van het voorgaande jaar
2000	139	1,0	-
2001	130	0,9	-6%
2002	200	1,4	54%
2003	156	1,1	-12%
2004	220	1,6	41%
2005	138	1,0	-37%
2006	201	1,4	46%
2007	281	2,0	40%
2008	214	1,5	-24%
2009 ⁴⁵	136	1,0	-36%
Totaal	1815	n.v.t	n.v.t

Bron: OM-data (peildatum: januari 2010)

Tabel B3.23 Ingeschreven zaken die (mede) minderjarige slachtoffers betreffen (2000-2008)

	Ingeschreven zaken OM		Zaken die (mede) minderjarige slachtoffers betreffen	
	N	%	N	%
2000	139	100%	38	27%
2001	130	100%	27	21%
2002	200	100%	27	14%
2003	156	100%	41	26%
2004	220	100%	32	15%
2005	138	100%	36	26%
2006	201	100%	25	12%
2007	281	100%	56	20%
2008	214	100%	26	12%
Totaal	1679	100%	308	18%

Bron: OM-data (peildatum: januari 2010)

Tabel B3.24 Ingeschreven zaken per arrondissementsparket (2000-2008)

	2000		2001		2002		2003		2004		
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
Alkmaar	4	3%	4	3%	8	4%	13 (4)	8%	3	1%	
Almelo	10 (5)	7%	4	3%	7	4%	5	3%	11	5%	
Amsterdam	18 (3)	13%	6	5%	25 (2)	13%	25 (1)	16%	25 (3')	11%	
Arnhem	23 (1)	17%	5	4%	20 (4)	10%	3	2%	15	7%	
Assen	-	-	7	5%	-	-	2	1%	8	4%	
Breda	3	2%	11 (3)	8%	15	8%	11 (5)	7%	4	2%	
Den Bosch	2	1%	5	4%	33 (1)	17%	20 (2)	13%	25 (3')	11%	
Den Haag	20 (2)	14%	7	5%	13	7%	18 (3)	12%	28 (1)	13%	
Dordrecht	3	2%	2	2%	-	-	3	2%	1	0%	
Groningen	13 (4)	9%	12 (2)	9%	9	5%	7	4%	11	5%	
Haarlem	4	3%	9 (5')	7%	19 (5)	10%	6	4%	8	4%	
Leeuwarden	3	2%	9 (5')	7%	1	1%	7	4%	27 (2)	12%	
Maastricht	2	1%	5	4%	-	-	3	2%	1	0%	
Middelburg	-	-	7	5%	3	2%	-	-	-	-	
Roermond	4	3%	13 (1)	10%	1	1%	1	1%	6	3%	
Rotterdam	8	6%	7	5%	4	2%	5	3%	11	5%	
Utrecht	9	6%	7	5%	14	7%	9	6%	6	3%	
Zutphen	6	4%	-	-	4	2%	10	6%	9	4%	
Zwolle	7	5%	10 (4)	8%	24 (3)	12%	8	5%	21 (5)	10%	
Totaal	139	100%	130	100%	200	100%	156	100%	220	100%	

Bron: OM-data (peildatum: januari 2010)

Donkerblauwe arcering: In het betreffende jaar behoort dit arrondissementsparket tot de top 5 (rangorde: zie nummer tussen haakjes achter het aantal).

	2005		2006		2007		2008		Totaal		Top Tien
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	R
	5	4%	11	5%	19	7%	4	2%	71	4%	
	15 (3)	11%	9	4%	16	6%	12	6%	89	5%	9'
	11 (5')	8%	24 (3')	12%	37 (1)	13%	26 (2')	12%	197	12%	1
	6	4%	12	6%	11	4%	10	5%	105	6%	6'
	-	-	1	0%	-	-	2	1%	20	1%	
	1	1%	-	-	4	1%	2	1%	51	3%	
	19 (2)	14%	14 (5)	7%	10	4%	15 (5)	7%	143	9%	4
	9	7%	24 (3')	12%	30 (2')	11%	45 (1)	21%	194	12%	2
	1	1%	-	-	3	1%	-	-	13	1%	
	11 (5')	8%	10	5%	22 (5)	8%	10	5%	105	6%	6'
	6	4%	7	3%	14	5%	14	7%	87	5%	
	13 (4)	9%	7	3%	12	4%	10	5%	89	5%	9'
	2	1%	5	2%	10	4%	5	2%	33	2%	
	-	-	4	2%	4	1%	-	-	18	1%	
	-	-	2	1%	2	1%	3	1%	32	2%	
	22 (1)	16%	33 (1)	16%	29 (4)	10%	26 (2')	12%	145	9%	3
	8	6%	6	3%	20	7%	20 (4)	9%	99	6%	8
	4	3%	4	2%	8	3%	4	2%	49	3%	
	5	4%	28 (2)	14%	30 (2')	11%	6	3%	139	8%	5
	138	100%	201	100%	281	100%	214	100%	1679	100%	

Tabel B3.25 Aard van de ingeschreven zaken (2000-2008)

		2000		2001		2002		2003		
		N	%	N	%	N	%	N	%	
Ongekwalificeerde mensenhandel	250ter/a lid 1	4	3%	34	26%	52	26%	31	20%	
	273a/f lid 1	-	-	-	-	-	-	-	-	
	Totaal	4	3%	34	26%	52	26%	31	20%	
Gekwalificeerde mensenhandel	250ter/a lid 2	135	97%	96	74%	148	74%	125	80%	
	250ter/a lid 3	-	-	-	-	-	-	-	-	
	273a/f lid 3	-	-	-	-	-	-	-	-	
	273a/f lid 4	-	-	-	-	-	-	-	-	
	273a/f lid 5	-	-	-	-	-	-	-	-	
	273a/f lid 6	-	-	-	-	-	-	-	-	
	Totaal	135	97%	96	74%	148	74%	125	80%	
Totaal	139	100%	130	100%	200	100%	156	100%		

Bron: OM-data (peildatum: januari 2010)

Tabel B3.26 Ingeschreven zaken naar zwaarste feit (2000-2008)

	2000		2001		2002		2003		
	N	%	N	%	N	%	N	%	
Gekwalificeerde mensenhandel	119	86%	81	62%	131	66%	111	71%	
Ongekwalificeerde mensenhandel	3	2%	24	18%	43	22%	23	15%	
Seksueel geweld	9	6%	18	14%	14	7%	12	8%	
Overig geweld	2	1%	3	2%	7	4%	2	1%	
Overige misdrijven	6	4%	4	3%	5	3%	8	5%	
Totaal	139	100%	130	100%	200	100%	156	100%	

Bron: OM-data (peildatum: januari 2010)

	2004		2005		2006		2007		2008		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
	60	27%	22	16%	4	2%	2	1%	3	1%	212	13%
	-	-	25	18%	60	30%	94	33%	98	46%	277	16%
	60	27%	47	34%	64	32%	96	34%	101	47%	489	29%
	160	73%	41	30%	27	13%	20	7%	8	4%	760	45%
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	46	33%	107	53%	158	56%	100	47%	411	24%
	-	-	4	3%	1	0%	4	1%	3	1%	12	1%
	-	-	-	-	2	1%	3	1%	2	1%	7	0%
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	160	73%	91	66%	137	68%	185	66%	113	53%	1190	71%
	220	100%	138	100%	201	100%	281	100%	214	100%	1679	100%

	2004		2005		2006		2007		2008		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
	133	60%	78	57%	111	55%	160	57%	94	44%	1018	61%
	43	20%	37	27%	46	23%	67	24%	83	39%	369	22%
	24	11%	13	9%	36	18%	34	12%	22	10%	182	11%
	13	6%	7	5%	3	1%	10	4%	10	5%	57	3%
	7	3%	3	2%	5	2%	10	4%	5	2%	53	3%
	220	100%	138	100%	201	100%	281	100%	214	100%	1679	100%

Tabel B3.27 Ingeschreven zaken en preventieve hechtenis (2000-2008)

	Wel preventieve hechtenis		Geen preventieve hechtenis		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
2000	108	78%	31	22%	139	100%
2001	94	72%	36	28%	130	100%
2002	155	78%	45	23%	200	100%
2003	130	83%	26	17%	156	100%
2004	161	73%	59	27%	220	100%
2005	102	74%	36	26%	138	100%
2006	152	76%	49	24%	201	100%
2007	237	84%	44	16%	281	100%
2008	163	76%	51	24%	214	100%
Totaal	1302	78%	377	22%	1679	100%

Bron: OM-data (peildatum: januari 2010)

Tabel B3.28 Aantal afgehandelde zaken OM (2000-2008)

	Aantal afgehandelde zaken OM (N)	Indexcijfer (2000=1,0)	Procentuele groei ten opzichte van voorgaande jaar
2000	93	1,0	-
2001	159	1,7	71%
2002	163	1,8	3%
2003	175	1,9	7%
2004	246	2,6	41%
2005	132	1,4	-46%
2006	197	2,1	49%
2007	184	2,0	-7%
2008	281	3,0	53%
2009 ⁴⁶	204	2,2	-27%
Totaal	1834	n.v.t.	n.v.t.

Bron: OM-data (peildatum: januari 2010)

Tabel B3.29 Afgehandelde zaken naar afhandeling (2000-2008)

	2000		2001		2002		2003		
	N	%	N	%	N	%	N	%	
Dagvaarding mensenhandel	70	75%	99	62%	111	68%	116	66%	
Dagvaarding andere feiten	3	3%	12	8%	10	6%	11	6%	
Onvoorwaardelijk sepot	18	19%	46	29%	40	25%	42	24%	
Voeging	-	-	-	-	1	1%	4	2%	
Voorwaardelijk sepot	-	-	1	1%	-	-	-	-	
Overdracht binnen OM	-	-	1	1%	-	-	2	1%	
Overdracht aan andere instantie	1	1%	-	-	-	-	-	-	
Transactie	1	1%	-	-	1	1%	-	-	
Totaal	93	100%	159	100%	163	100%	175	100%	

Bron: OM-data (peildatum: januari 2010)

	2004		2005		2006		2007		2008		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
	175	71%	93	70%	145	74%	144	78%	197	70%	1150	71%
	4	2%	2	2%	9	5%	8	4%	7	2%	66	4%
	61	25%	28	21%	41	21%	27	15%	66	23%	369	23%
	1	0%	2	2%	1	1%	1	1%	2	1%	12	1%
	2	1%	4	3%	-	-	-	-	3	1%	10	1%
	1	0%	-	-	-	-	2	1%	2	1%	8	0%
	1	0%	1	1%	1	1%	1	1%	3	1%	8	0%
	1	0%	2	2%	-	-	1	1%	1	0%	7	0%
	246	100%	132	100%	197	100%	184	100%	281	100%	1630	100%

Aanvulling op §3.4.2: Verdachten en veroordeelden – Berechting (in eerste aanleg)

Tabellen B3.30 t/m B3.36 geven het volledige overzicht van de beschikbare gegevens uit OM-data over in eerste aanleg afgedane mensenhandelzaken in de periode 2000-2008. Voor de onderzoeksverantwoording wordt verwezen naar §3.6 en voor de toelichting op de in deze bijlage weergegeven tabellen en de hierop van toepassing zijnde statistiek wordt verwezen naar Bijlage 2.

Tabel B3.30 Aantal in eerste aanleg afgedane zaken (2000-2008)

	Aantal afgedane zaken in eerste aanleg (N)	Indexcijfer (2000=1,0)	Procentuele groei ten opzichte van het voorgaande jaar
2000	84	1,0	-
2001	85	1,0	1%
2002	95	1,1	12%
2003	115	1,4	21%
2004	151	1,8	31%
2005	115	1,4	-24%
2006	101	1,2	-12%
2007	115	1,4	14%
2008	152	1,8	32%
Totaal	1013	n.v.t.	n.v.t.

Bron: OM-data (peildatum: januari 2010)

Tabel B3.31 In eerste aanleg afgedane zaken naar afdoening (2000-2008)

	2000		2001		2002		2003		
	N	%	N	%	N	%	N	%	
Veroordeling	61	73%	67	79%	68	72%	79	69%	
- (mede) voor mensenhandel	11	13%	7	8%	16	17%	25	22%	
- uitsluitend voor overige delicten									
Totaal	72	86%	74	87%	84	88%	104	90%	
Volledige vrijspraak	11	13%	7	8%	10	11%	5	4%	
Ontslag van alle rechtsvervolging	-	-	-	-	-	-	-	-	
OM niet ontvankelijk	-	-	3	4%	1	1%	1	1%	
Ter terechtzitting gevoegd	1	1%	1	1%	-	-	5	4%	
Overige beslissingen	-	-	-	-	-	-	-	-	
Totaal	84	100%	85	100%	95	100%	115	100%	

Bron: OM-data (peildatum: januari 2010)

	2004		2005		2006		2007		2008		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
	114	75%	82	71%	70	69%	73	63%	77	51%	691	68%
	21	14%	17	15%	20	20%	24	21%	35	23%	176	17%
	135	89%	99	86%	90	89%	97	84%	112	74%	867	86%
	11	7%	13	11%	10	10%	14	12%	33	22%	114	11%
	1	1%	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	0%
	4	3%	3	3%	-	-	4	3%	7	5%	25	2%
	-	-	-	-	1	1%	-	-	-	-	1	0%
	151	100%	115	100%	101	100%	115	100%	152	100%	1013	100%

Tabel B3.32 In eerste aanleg afgedane zaken naar zwaarst geregistreerd feit in de tenlastelegging (2000-2008)⁴⁷

		2000		2001		2002		
		N	%	N	%	N	%	
Ongekwalficeerde mensenhandel	Vrijspraak	-	-	-	-	1	8%	
	Veroordeling	-	-	3	100%	12	92%	
	Ontslag van alle rechtsvervolging	-	-	-	-	-	-	
	Ter terechtzitting gevoegd	-	-	-	-	-	-	
	Totaal	-	-	3	100%	13	100%	
Gekwalficeerde mensenhandel	Vrijspraak	11	16%	6	9%	9	13%	
	Veroordeling	57	83%	59	86%	61	87%	
	OM niet ontvankelijk	-	-	3	4%	-	-	
	Ter terechtzitting gevoegd	1	1%	1	1%	-	-	
	Overige beslissingen	-	-	-	-	-	-	
	Totaal	69	100%	69	100%	70	100%	
Seksueel geweld	Vrijspraak	-	-	-	-	-	-	
	Veroordeling	12	100%	9	100%	8	89%	
	OM niet ontvankelijk	-	-	-	-	1	11%	
	Ter terechtzitting gevoegd	-	-	-	-	-	-	
	Totaal	12	100%	9	100%	9	100%	
Overig geweld	Vrijspraak	-	-	-	-	-	-	
	Veroordeling	2	100%	1	100%	1	100%	
	Ter terechtzitting gevoegd	-	-	-	-	-	-	
	Totaal	2	100%	1	100%	1	100%	
Overige	Vrijspraak	-	-	1	33%	-	-	
	Veroordeling	1	100%	2	67%	2	100%	
	Ter terechtzitting gevoegd	-	-	-	-	-	-	
	Totaal	1	100%	3	100%	2	100%	
Totaal	Vrijspraak	11	13%	7	8%	10	11%	
	Veroordeling	72	86%	74	87%	84	88%	
	OM niet ontvankelijk	-	-	3	4%	1	1%	
	Ontslag van alle rechtsvervolging	-	-	-	-	-	-	
	Ter terechtzitting gevoegd	1	1%	1	1%	-	-	
	Overige beslissingen	-	-	-	-	-	-	
	Totaal	84	100%	85	100%	95	100%	

Bron: OM-data (peildatum: januari 2010)

47 Bij de interpretatie van deze tabel dient het volgende in ogenschouw te worden genomen: een veroordeling in een zaak waarin bijvoorbeeld mensenhandel als zwaarst geregistreerde feit ten laste is gelegd betekent niet dat in deze zaak ook voor het feit mensenhandel is veroordeeld. Het is immers mogelijk dat in deze zaak een ander ten laste gelegd delict dan mensenhandel tot een veroordeling heeft geleid terwijl het mensenhandelfeit niet bewezen is verklaard. Omgekeerd kan het ook zo zijn dat in een zaak waarin een ander delict dan mensenhandel als zwaarst geregistreerd feit ten laste is gelegd (bijvoorbeeld seksueel geweld) wel (mede) veroordeeld is voor een mensenhandelfeit.

	2003		2004		2005		2006		2007		2008		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
	1	9%	2	8%	2	8%	3	20%	4	18%	8	17%	21	13%
	10	91%	21	88%	22	85%	12	80%	15	68%	37	79%	132	82%
	-	-	1	4%	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1%
	-	-	-	-	2	8%	-	-	3	14%	2	4%	7	4%
	11	100%	24	100%	26	100%	15	100%	22	100%	47	100%	161	100%
	4	4%	6	6%	11	17%	5	8%	10	14%	17	25%	79	12%
	80	89%	95	91%	54	82%	59	91%	61	85%	47	70%	573	85%
	1	1%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	1%
	5	6%	3	3%	1	2%	-	-	1	1%	3	4%	15	2%
	-	-	-	-	-	-	1	1%	-	-	-	-	1	0%
	90	100%	104	100%	66	100%	65	100%	72	100%	67	100%	672	100%
	-	-	2	18%	-	-	1	8%	-	-	5	23%	8	7%
	9	100%	8	73%	15	100%	11	92%	16	100%	17	77%	105	91%
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1%
	-	-	1	9%	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1%
	9	100%	11	100%	15	100%	12	100%	16	100%	22	100%	115	100%
	-	-	1	25%	-	-	1	14%	-	-	-	-	2	6%
	2	100%	3	75%	6	100%	6	86%	5	100%	5	83%	31	91%
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	17%	1	3%
	2	100%	4	100%	6	100%	7	100%	5	100%	6	100%	34	100%
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	30%	4	13%
	3	100%	8	100%	2	100%	2	100%	-	-	6	60%	26	84%
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	10%	1	3%
	3	100%	8	100%	2	100%	2	100%	-	-	10	100%	31	100%
	5	4%	11	7%	13	11%	10	10%	14	12%	33	22%	114	11%
	104	90%	135	89%	99	86%	90	89%	97	84%	112	74%	867	86%
	1	1%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	0%
	-	-	1	1%	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%
	5	4%	4	3%	3	3%	-	-	4	3%	7	5%	25	2%
	-	-	-	-	-	-	1	1%	-	-	-	-	1	0%
	115	100%	151	100%	115	100%	101	100%	115	100%	152	100%	1013	100%

Tabel B3.33 Aard van de veroordelingen in eerste aanleg (2000-2008)

	2000		2001		2002		
	N	%	N	%	N	%	
Veroordeling ongekwalificeerde mensenhandel	-	-	6	9%	15	22%	
Veroordeling gekwalificeerde mensenhandel	61	100%	61	91%	53	78%	
Totaal	61	100%	67	100%	68	100%	

Bron: OM-data (peildatum: januari 2010)

Tabel B3.34 Veroordelingen in eerste aanleg naar opgelegde straf (2000-2008)

		2000		2001		2002		
		N	%	N	%	N	%	
Ongekwalificeerde mensenhandel	Geen hoofdstraf	-	-	-	-	1	7%	
	Alleen voorwaardelijke straf	-	-	-	-	1	7%	
	Vrijheidsstraf	-	-	6	100%	12	80%	
	Taakstraf	-	-	-	-	1	7%	
	Geldboete	-	-	-	-	-	-	
	Totaal	-	-	6	100%	15	100%	
Gekwalificeerde mensenhandel	Geen hoofdstraf	1	2%	-	-	-	-	
	Alleen voorwaardelijke straf	1	2%	-	-	2	4%	
	Vrijheidsstraf	52	85%	50	82%	44	83%	
	Taakstraf	7	11%	11	18%	7	13%	
	Geldboete	-	-	-	-	-	-	
	Totaal	61	100%	61	100%	53	100%	
Totaal	Geen hoofdstraf	1	2%	-	-	1	1%	
	Alleen voorwaardelijke straf	1	2%	-	-	3	4%	
	Vrijheidsstraf	52	85%	56	84%	56	82%	
	Taakstraf	7	11%	11	16%	8	12%	
	Geldboete	-	-	-	-	-	-	
	Totaal	61	100%	67	100%	68	100%	

Bron: OM-data (peildatum: januari 2010)

	2003		2004		2005		2006		2007		2008		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
	18	23%	23	20%	30	37%	19	27%	16	22%	27	35%	154	22%
	61	77%	91	80%	52	63%	51	73%	57	78%	50	65%	537	78%
	79	100%	114	100%	82	100%	70	100%	73	100%	77	100%	691	100%

	2003		2004		2005		2006		2007		2008		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1%
	1	6%	-	-	2	7%	1	5%	-	-	-	-	5	3%
	12	67%	20	87%	26	87%	18	95%	15	94%	27	100%	136	88%
	3	17%	3	13%	2	7%	-	-	1	6%	-	-	10	6%
	2	11%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	1%
	18	100%	23	100%	30	100%	19	100%	16	100%	27	100%	154	100%
	1	2%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	0%
	2	3%	3	3%	-	-	-	-	2	4%	2	4%	12	2%
	52	85%	81	89%	50	96%	45	88%	54	95%	45	90%	473	88%
	4	7%	5	5%	2	4%	6	12%	1	2%	3	6%	46	9%
	2	3%	2	2%	-	-	-	-	-	-	-	-	4	1%
	61	100%	91	100%	52	100%	51	100%	57	100%	50	100%	537	100%
	1	1%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	0%
	3	4%	3	3%	2	2%	1	1%	2	3%	2	3%	17	2%
	64	81%	101	89%	76	93%	63	90%	69	95%	72	94%	609	88%
	7	9%	8	7%	4	5%	6	9%	2	3%	3	4%	56	8%
	4	5%	2	2%	-	-	-	-	-	-	-	-	6	1%
	79	100%	114	100%	82	100%	70	100%	73	100%	77	100%	691	100%

Tabel B3.35 Opgelegde vrijheidsstraffen in eerste aanleg naar duurcategorie (2000-2008)

		2000		2001		2002		
		N	%	N	%	N	%	
Ongekwalificeerde mensenhandel	Tot 1 jaar	-	-	2	33%	4	33%	
	1 tot 4 jaar	-	-	4	67%	7	58%	
	Meer dan 4 jaar	-	-	-	-	1	8%	
	Totaal	-	-	6	100%	12	100%	
Gekwalificeerde mensenhandel	Tot 1 jaar	8	15%	14	28%	13	30%	
	1 tot 4 jaar	36	69%	24	48%	26	59%	
	Meer dan 4 jaar	8	15%	12	24%	5	11%	
	Totaal	52	100%	50	100%	44	100%	
Totaal	Tot 1 jaar	8	15%	16	29%	17	30%	
	1 tot 4 jaar	36	69%	28	50%	33	59%	
	Meer dan 4 jaar	8	15%	12	21%	6	11%	
	Totaal	52	100%	56	100%	56	100%	

Bron: OM-data (peildatum: januari 2010)

Tabel B3.36 In eerste aanleg afgedane zaken waarin hoger beroep is ingesteld (2000-2008)

Beroep aangetekend	2000		2001		2002		
	N	%	N	%	N	%	
Geen	44	52%	47	55%	46	48%	
Alleen door OvJ	4	5%	1	1%	11	12%	
Alleen door verdachte	23	27%	22	26%	24	25%	
Door beiden	13	15%	15	18%	14	15%	
Totaal	84	100%	85	100%	95	100%	

Bron: OM-data (peildatum: januari 2010)

	2003		2004		2005		2006		2007		2008		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
	6	50%	9	45%	10	38%	12	67%	7	47%	12	44%	62	46%
	6	50%	10	50%	15	58%	4	22%	8	53%	15	56%	69	51%
	-	-	1	5%	1	4%	2	11%	-	-	-	-	5	4%
	12	100%	20	100%	26	100%	18	100%	15	100%	27	100%	136	100%
	19	37%	34	42%	20	40%	19	42%	16	30%	18	40%	161	34%
	25	48%	39	48%	20	40%	23	51%	35	65%	25	56%	253	53%
	8	15%	8	10%	10	20%	3	7%	3	6%	2	4%	59	12%
	52	100%	81	100%	50	100%	45	100%	54	100%	45	100%	473	100%
	25	39%	43	43%	30	39%	31	49%	23	33%	30	42%	223	37%
	31	48%	49	49%	35	46%	27	43%	43	62%	40	56%	322	53%
	8	13%	9	9%	11	14%	5	8%	3	4%	2	3%	64	11%
	64	100%	101	100%	76	100%	63	100%	69	100%	72	100%	609	100%

	2003		2004		2005		2006		2007		2008		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
	68	59%	91	60%	60	52%	59	58%	70	61%	90	59%	575	57%
	6	5%	6	4%	11	10%	6	6%	11	10%	10	7%	66	7%
	28	24%	46	30%	26	23%	25	25%	26	23%	36	24%	256	25%
	13	11%	8	5%	18	16%	11	11%	8	7%	16	11%	116	11%
	115	100%	151	100%	115	100%	101	100%	115	100%	152	100%	1013	100%

Aanvulling op §3.4.2: Verdachten en veroordeelden – Berechting (in hoger beroep)

Tabellen B3.37 t/m B3.41 geven het volledige overzicht van de beschikbare gegevens uit de OBJD over in hoger beroep afgedane mensenhandelzaken in de periode 2000-2008. Voor de onderzoeksverantwoording wordt verwezen naar §3.4 en voor de toelichting op de in deze bijlage weergegeven tabellen en de hierop van toepassing zijnde statistiek wordt verwezen naar Bijlage 2.

Tabel B3.37 Aantal in hoger beroep afgedane zaken (2000-2008)

	Aantal afgedane zaken in hoger beroep		Indexcijfer (2000=1,0)	Procentuele groei ten opzichte van voorgaande jaar
	N	%		
2000	24	10%	1,0	-
2001	23	10%	1,0	-4%
2002	23	10%	1,0	0%
2003	30	13%	1,3	30%
2004	19	8%	0,8	-37%
2005	35	15%	1,5	84%
2006	42	18%	1,8	20%
2007	27	12%	1,1	-36%
2008	9	4%	0,4	-67%
Totaal	232 ⁴⁸	100%	n.v.t.	n.v.t.

Bron: OBJD (peildatum: januari 2010)

Tabel B3.38 In hoger beroep afgedane zaken naar afdoening (2000-2004 en 2005-2008)

Afdoening	2000 t/m 2004		2005 t/m 2008		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
Veroordeling	103	87%	103	93%	206	90%
Vrijpraak	12	10%	7	6%	19	8%
OM niet ontvankelijk	4	3%	1	1%	5	2%
Totaal	119	100%	111	100%	230	100%

Bron: OBJD (peildatum: januari 2010)

48 Van twee zaken uit de periode 2005-2008 ontbreken de uitspraken waardoor er geen aanvullende informatie bekend is. De hierop volgende tabellen tellen om die reden op tot 230 in plaats van 232.

Tabel B3.39 In hoger beroep afgedane zaken naar zwaarst geregistreerd feit in de tenlastelegging (2000-2004 en 2005-2008)⁴⁹

Zwaarste feit		2000 t/m 2004		2005 t/m 2008		Totaal	
		N	%	N	%	N	%
Ongekwalificeerde mensenhandel	Veroordeling	59	95%	57	95%	116	95%
	Vrijspraak	2	3%	2	3%	4	3%
	OM niet ontvankelijk	1	2%	1	2%	2	2%
	Totaal	62	100%	60	100%	122	100%
Gekwalificeerde mensenhandel	Veroordeling	14	64%	23	82%	37	74%
	Vrijspraak	6	27%	5	18%	11	22%
	OM niet ontvankelijk	2	9%	-	-	2	4%
	Totaal	22	100%	28	100%	50	100%
Seksueel geweld	Veroordeling	14	88%	8	100%	22	92%
	Vrijspraak	1	6%	-	-	1	4%
	OM niet ontvankelijk	1	6%	-	-	1	4%
	Totaal	16	100%	8	100%	24	100%
Overig geweld	Veroordeling	2	100%	6	100%	8	100%
	Totaal	2	100%	6	100%	8	100%
Overige misdrijven	Veroordeling	14	82%	9	100%	23	88%
	Vrijspraak	3	18%	-	-	3	12%
	Totaal	17	100%	9	100%	26	100%
Totaal	Veroordeling	103	87%	103	93%	206	90%
	Vrijspraak	12	10%	7	6%	19	8%
	OM niet ontvankelijk	4	3%	1	1%	5	2%
	Totaal	119	100%	111	100%	230	100%

Bron: OBD (peildatum: januari 2010)

49 Bij de interpretatie van deze tabel dient het volgende in ogenschouw te worden genomen: een veroordeling in een zaak waarin bijvoorbeeld mensenhandel als zwaarst geregistreerde feit ten laste is gelegd betekent niet dat in deze zaak ook voor het feit mensenhandel is veroordeeld. Het is immers mogelijk dat in deze zaak een ander ten laste gelegd delict dan mensenhandel tot een veroordeling heeft geleid terwijl het menshandelfeit niet bewezen is verklaard. Omgekeerd kan het ook zo zijn dat in een zaak waarin een ander delict dan mensenhandel als zwaarst geregistreerd feit ten laste is gelegd (bijvoorbeeld seksueel geweld) wel (mede) veroordeeld is voor een menshandelfeit.

Tabel B3.40 Veroordelingen in hoger beroep naar opgelegde straf (2000-2004 en 2005-2008)

Soort Straf	2000 t/m 2004		2005 t/m 2008		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
Vrijheidsstraf	97	94%	92	89%	189	92%
Taakstraf	6	6%	4	4%	10	5%
Alleen voorwaardelijk	-	-	4	4%	4	2%
Geldboete	-	-	3	3%	3	1%
Totaal	103	100%	103	100%	206	100%

Bron: OBJD (peildatum: januari 2010)

Tabel B3.41 Opgelegde vrijheidsstraffen in hoger beroep naar duurcategorie (2000-2004 en 2005-2008)

Duur vrijheidsstraf	2000 t/m 2004		2005 t/m 2008		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
Tot 1 jaar	21	22%	42	46%	63	33%
1 tot 4 jaar	55	57%	35	38%	90	48%
Meer dan 4 jaar	21	22%	15	16%	36	19%
Totaal	97	100%	92	100%	189	100%

Bron: OBJD (peildatum: januari 2010)

Aanvulling op §3.4.3: Verdachten en veroordeelden – Kenmerken

Tabellen B3.42 t/m B3.50 geven het volledige overzicht van de beschikbare gegevens uit OM-data over de bij het OM ingeschreven verdachten en de in eerste aanleg veroordeelde personen in de periode 2000-2008. Voor de onderzoeksverantwoording wordt verwezen naar §3.4 en voor de toelichting op de in deze bijlage weergegeven tabellen en de hierop van toepassing zijnde statistiek wordt verwezen naar Bijlage 2.

Tabel B3.42 Aantal in eerste aanleg veroordeelde personen (2000-2008)

	Aantal veroordeelden in eerste aanleg (N)	Indexcijfer (2000=1,0)	Procentuele groei ten opzichte van het voorgaande jaar
2000	61	1,0	-
2001	67	1,1	10%
2002	68	1,1	1%
2003	79	1,3	16%
2004	114	1,9	44%
2005	82	1,3	-28%
2006	70	1,1	-15%
2007	73	1,2	4%
2008	77	1,3	5%
Totaal	691	n.v.t.	n.v.t.

Bron: OM-data (peildatum: januari 2010)

Tabel B3.43 Geslacht verdachten (2000-2008)

	Vrouwelijk		Mannelijk		Nvt (rechtspersoon)		Onbekend		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
2000	38	27%	100	72%	-	-	1	1%	139	100%
2001	26	20%	104	80%	-	-	-	-	130	100%
2002	46	23%	154	77%	-	-	-	-	200	100%
2003	35	22%	120	77%	1	1%	-	-	156	100%
2004	39	18%	178	81%	1	0%	2	1%	220	100%
2005	19	14%	119	86%	-	-	-	-	138	100%
2006	32	16%	167	83%	1	0%	1	0%	201	100%
2007	47	17%	232	83%	-	-	2	1%	281	100%
2008	32	15%	176	82%	2	1%	4	2%	214	100%
Totaal	314	19%	1350	80%	5	0%	10	1%	1679	100%

Bron: OM-data (peildatum: januari 2010)

Tabel B3.44 Geslacht veroordeelden (2000-2008)

	Vrouwelijk		Mannelijk		Onbekend		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%
2000	14	23%	47	77%	-	-	61	100%
2001	17	25%	50	75%	-	-	67	100%
2002	14	21%	54	79%	-	-	68	100%
2003	13	16%	66	84%	-	-	79	100%
2004	20	18%	94	82%	-	-	114	100%
2005	10	12%	71	87%	1	1%	82	100%
2006	13	19%	57	81%	-	-	70	100%
2007	12	16%	60	82%	1	1%	73	100%
2008	8	10%	69	90%	-	-	77	100%
Totaal	121	18%	568	82%	2	0%	691	100%

Bron: OM-data (peildatum: januari 2010)

Tabel B3.45 Leeftijd verdachten (2000-2008)

	Jonger dan 18 jr		18-25 jr		26-30 jr		31-40 jr		41-50 jr		51+ jr		Nvt (rechts-persoon)		Onbekend		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
2000	8	6%	39	28%	35	25%	27	19%	18	13%	8	6%	-	-	4	3%	139	100%
2001	4	3%	27	21%	23	18%	51	39%	14	11%	10	8%	-	-	1	1%	130	100%
2002	3	2%	70	35%	44	22%	48	24%	24	12%	10	5%	-	-	1	1%	200	100%
2003	7	4%	29	19%	29	19%	60	38%	19	12%	11	7%	1	1%	-	-	156	100%
2004	4	2%	79	36%	35	16%	59	27%	24	11%	17	8%	1	0%	1	0%	220	100%
2005	4	3%	58	42%	23	17%	21	15%	20	14%	10	7%	-	-	2	1%	138	100%
2006	11	5%	64	32%	27	13%	50	25%	32	16%	14	7%	1	1%	2	1%	201	100%
2007	7	2%	109	39%	63	22%	54	19%	35	12%	13	5%	-	-	-	-	281	100%
2008	12	6%	61	29%	38	18%	52	24%	32	15%	15	7%	2	1%	2	1%	214	100%
Totaal	60	4%	536	32%	317	19%	422	25%	218	13%	108	6%	5	0%	13	1%	1679	100%

Bron: OM-data (peildatum: januari 2010)

Tabel B3.46 Leeftijd veroordeelden (2000-2008)

	Jonger dan 18 jr		18-25 jr		26-30 jr		31-40 jr		41-50 jr		51+ jr		Onbekend		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
2000	6	10%	30	49%	11	18%	7	11%	5	8%	2	3%	-	-	61	100%
2001	4	6%	12	18%	18	27%	19	28%	8	12%	4	6%	2	3%	67	100%
2002	1	1%	23	34%	15	22%	19	28%	9	13%	1	1%	-	-	68	100%
2003	-	-	15	19%	23	29%	23	29%	11	14%	7	9%	-	-	79	100%
2004	2	2%	34	30%	19	17%	39	34%	12	11%	8	7%	-	-	114	100%
2005	1	1%	32	39%	14	17%	23	28%	8	10%	3	4%	1	1%	82	100%
2006	4	6%	29	41%	11	16%	17	24%	5	7%	3	4%	1	1%	70	100%
2007	3	4%	28	38%	15	21%	16	22%	10	14%	1	1%	-	-	73	100%
2008	5	6%	26	34%	23	30%	17	22%	4	5%	2	3%	-	-	77	100%
Totaal	26	4%	229	33%	149	22%	180	26%	72	10%	31	4%	4	1%	691	100%

Bron: OM-data (peildatum: januari 2010)

Tabel B3.47 Gemiddelde leeftijd verdachten (2000-2008)

	Gemiddelde leeftijd	Aantal (N)	Standaard Deviatie
2000	30,5	135 ⁵⁰	10,9
2001	33,2	129 ⁵¹	10,2
2002	30,9	199 ⁵²	10,4
2003	33,1	155 ⁵³	10,8
2004	31,8	218 ⁵⁴	11,0
2005	30,1	136 ⁵⁵	10,7
2006	32,1	198 ⁵⁶	11,4
2007	30,6	281	13,4
2008	31,8	210 ⁵⁷	11,3
Totaal	31,5	1667 ⁵⁸	11,4

Bron: OM-data (peildatum: januari 2010)

50 Van vier verdachten is de leeftijd onbekend.

51 Van één verdachte is de leeftijd onbekend.

52 Van één verdachte is de leeftijd onbekend.

53 Eén verdachte betreft een rechtspersoon.

54 Eén verdachte betreft een rechtspersoon en van één verdachte is de leeftijd onbekend.

55 Van twee verdachten is de leeftijd onbekend.

56 Eén verdachte betreft een rechtspersoon en van twee verdachten is de leeftijd onbekend.

57 Twee verdachten betreffen rechtspersonen en van twee verdachten is de leeftijd onbekend.

58 Vijf verdachten betreffen rechtspersonen en van twaalf verdachten is de leeftijd onbekend.

Tabel B3.48 Gemiddelde leeftijd veroordeelden (2000-2008)

	Gemiddelde leeftijd	Aantal (N)	Standaard Deviatie
2000	26,8	61	9,5
2001	31,9	65 ⁵⁹	11,2
2002	31,2	68	9,1
2003	33,7	79	10,7
2004	32,1	114	10,6
2005	30,3	81 ⁶⁰	9,4
2006	28,7	69 ⁶¹	9,8
2007	28,8	73	8,9
2008	27,9	77	8,3
Totaal	30,3	687 ⁶²	10,0

Bron: OM-data (peildatum: januari 2010)

59 Van twee veroordeelde personen is de leeftijd onbekend.

60 Van één veroordeeld persoon is de leeftijd onbekend.

61 Van één veroordeeld persoon is de leeftijd onbekend.

62 Van vier veroordeelde personen is de leeftijd onbekend.

	2004		2005		2006		2007		2008		Totaal		Top Tien R
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
	-	-	1	1%	-	-	-	-	-	-	2	0%	
	-	-	-	-	-	-	5	2%	4	2%	46	3%	10
	-	-	1	1%	1	0%	-	-	-	-	3	0%	
	-	-	-	-	1	0%	-	-	1	0%	2	0%	
	2	1%	-	-	1	0%	1	0%	2	1%	12	1%	
	-	-	-	-	1	0%	1	0%	1	0%	6	0%	
	14 (4)	6%	4	3%	13 (4')	6%	23 (3)	8%	12 (3')	6%	124	7%	3
	-	-	2	1%	2	1%	1	0%	7	3%	13	1%	*
	1	0%	1	1%	-	-	-	-	-	-	3	0%	
	1	0%	-	-	-	-	1	0%	1	0%	3	0%	
	-	-	-	-	-	-	2	1%	-	-	2	0%	
	5	2%	1	1%	-	-	11	4%	7	3%	26	2%	**
	-	-	-	-	1	0%	1	0%	-	-	5	0%	
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	0%	
	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%	1	0%	
	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%	1	0%	
	1	0%	-	-	-	-	4	1%	1	0%	7	0%	
	-	-	2	1%	-	-	2	1%	-	-	13	1%	*
	-	-	-	-	1	0%	-	-	-	-	3	0%	
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%	
	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%	1	0%	
	-	-	6 (4')	4%	1	0%	2	1%	15 (2)	7%	26	2%	**
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%	
	-	-	-	-	8	4%	1	0%	5	2%	14	1%	*
	2	1%	-	-	1	0%	-	-	-	-	9	1%	
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%	
	2	1%	-	-	2	1%	-	-	1	0%	12	1%	*
	2	1%	-	-	2	1%	2	1%	3	1%	11	1%	
	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%	1	0%	
	-	-	-	-	-	-	-	-	2	1%	2	0%	
	-	-	-	-	-	-	1	0%	-	-	1	0%	

Vervolg Tabel B3.49

Geboorteland verdachten	2000		2001		2002		2003		
	N	%	N	%	N	%	N	%	
(vml.) Joegoslavië	9 (4')	6%	22 (2)	17%	6	3%	3	2%	
Jordanië	1	1%	-	-	-	-	-	-	
Kaapverdië	-	-	1	1%	-	-	-	-	
Kameroen	-	-	-	-	-	-	1	1%	
Koeweit	-	-	-	-	-	-	-	-	
(vml.) Korea	-	-	-	-	-	-	-	-	
Letland	-	-	1	1%	-	-	-	-	
Libanon	-	-	2	2%	-	-	-	-	
Liberia	2	1%	1	1%	-	-	2	1%	
Libië	-	-	-	-	-	-	1	1%	
Litouwen	1	1%	2	2%	-	-	-	-	
Maleisië (w.o. (vml.) Brits Borneo)	-	-	-	-	-	-	1	1%	
Marokko	17 (2')	12%	5	4%	3	2%	3	2%	
Mongolië	-	-	-	-	-	-	-	-	
Nederland	39 (1)	28%	30 (1)	23%	51 (1)	26%	46 (1)	29%	
Nederlandse Antillen	4	3%	1	1%	1	1%	2	1%	
Niger	-	-	1	1%	-	-	-	-	
Nigeria	17 (2')	12%	3	2%	7	4%	5	3%	
Pakistan	-	-	-	-	-	-	-	-	
Polen	1	1%	-	-	4	2%	-	-	
Portugal	-	-	-	-	-	-	-	-	
Roemenië	3	2%	2	2%	8 (5)	4%	22 (2)	14%	
Saudi-Arabië	-	-	-	-	-	-	-	-	
Sierra Leone	-	-	-	-	1	1%	1	1%	
Somalië	-	-	-	-	1	1%	-	-	
(vml.) Sovjet-Unie	3	2%	6 (5)	5%	7	4%	11 (5)	7%	

	2004		2005		2006		2007		2008		Totaal		Top Tien
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	R
	3	1%	4	3%	6	3%	1	0%	2	1%	56	3%	8
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%	
	-	-	2	1%	-	-	-	-	-	-	3	0%	
	-	-	-	-	-	-	1	0%	-	-	2	0%	
	-	-	1	1%	-	-	-	-	-	-	1	0%	
	1	0%	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%	
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%	
	-	-	-	-	-	-	1	0%	-	-	3	0%	
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	0%	
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%	
	-	-	-	-	1	0%	-	-	2	1%	6	0%	
	-	-	-	-	1	0%	-	-	-	-	2	0%	
	9 (5')	4%	17 (2)	12%	13 (4')	6%	12	4%	13 (3')	6%	92	5%	5
	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%	1	0%	
	91 (1)	41%	54 (1)	39%	75 (1)	37%	95 (1)	34%	76 (1)	36%	557	33%	1
	7	3%	3	2%	4	2%	12	4%	5	2%	39	2%	**
	-	-	-	-	1	0%	-	-	-	-	2	0%	
	4	2%	-	-	2	1%	19 (4)	7%	4	2%	61	4%	7
	-	-	-	-	2	1%	-	-	1	0%	3	0%	
	3	1%	3	2%	3	1%	7	2%	5	2%	26	2%	*
	1	0%	-	-	1	0%	1	0%	-	-	3	0%	
	23 (3)	10%	6 (4')	4%	14 (3)	7%	15 (5)	5%	4	2%	97	6%	4
	-	-	-	-	-	-	1	0%	-	-	1	0%	
	-	-	-	-	1	0%	5	2%	1	0%	9	1%	*
	-	-	-	-	-	-	1	0%	1	0%	3	0%	
	8	4%	2	1%	7	3%	1	0%	4	2%	49	3%	9

Vervolg Tabel B3.49

Geboorteland verdachten	2000		2001		2002		2003		
	N	%	N	%	N	%	N	%	
Sudan	5	4%	-	-	2	1%	-	-	
Suriname	6	4%	4	3%	5	3%	10	6%	
Syrië	-	-	1	1%	-	-	-	-	
Thailand	-	-	-	-	1	1%	2	1%	
(vml.) Tsjecho-Slowakije	3	2%	5	4%	2	1%	-	-	
Tunesië	1	1%	-	-	-	-	-	-	
Turkije	9 (4')	6%	8 (4)	6%	26 (3')	13%	16 (4)	10%	
Uganda	-	-	-	-	-	-	-	-	
Venezuela	-	-	-	-	-	-	-	-	
Verenigd Koninkrijk	-	-	-	-	-	-	-	-	
Verenigde Staten	-	-	-	-	-	-	-	-	
Vietnam	-	-	1	1%	-	-	-	-	
Zuid-Afrika	-	-	-	-	-	-	-	-	
Nvt (rechtspersoon)	-	-	-	-	-	-	1	1%	
Onbekend	-	-	-	-	4	2%	2	1%	
Totaal	139	100%	130	100%	200	100%	156	100%	

Bron: OM-data (peildatum: januari 2010)

Donkerblauwe arcering: In het betreffende jaar behoort dit geboorteland tot de top 5 (rangorde: zie nummer tussen haakjes achter het aantal) of dit geboorteland behoort tot de top 10 over het totaal (rangorde: zie laatste kolom).

* Behoort niet tot de top 10 over het totaal, maar in ten minste één van de jaren (2000-2008) zijn vijf of meer van de bij het OM ingeschreven verdachten in dit land geboren.

** Behoort niet tot de top 10 over het totaal, maar in ten minste één van de jaren (2000-2008) zijn tien of meer van de bij het OM ingeschreven verdachten in dit land geboren.

	2004		2005		2006		2007		2008		Totaal		Top Tien
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	R
	-	-	-	-	-	-	1	0%	-	-	8	0%	*
	9 (5')	4%	6 (4')	4%	11	5%	12	4%	9	4%	72	4%	6
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%	
	-	-	1	1%	-	-	3	1%	1	0%	8	0%	
	2	1%	5	4%	3	1%	1	0%	2	1%	23	1%	*
	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%	2	0%	
	24 (2)	11%	15 (3)	11%	18 (2)	9%	28 (2)	10%	10 (5)	5%	154	9%	2
	-	-	1	1%	-	-	-	-	-	-	1	0%	
	-	-	-	-	1	0%	-	-	-	-	1	0%	
	1	0%	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%	
	1	0%	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%	
	-	-	-	-	-	-	-	-	2	1%	3	0%	
	-	-	-	-	-	-	1	0%	-	-	1	0%	
	1	0%	-	-	1	0%	-	-	2	1%	5	0%	
	2	1%	-	-	1	0%	5	2%	2	1%	16	1%	
	220	100%	138	100%	201	100%	281	100%	214	100%	1679	100%	

Tabel B3.50 Geboorteland veroordeelden (2000-2008)

Geboorteland veroordeelden	2000		2001		2002		2003	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Afghanistan	-	-	-	-	1	1%	-	-
Albanië	1	2%	3	4%	1	1%	9 (3)	11%
Angola	-	-	1	1%	-	-	-	-
België	3 (5')	5%	-	-	-	-	2	3%
Brazilië	-	-	-	-	-	-	-	-
Bulgarije	3 (5')	5%	2	3%	8 (3)	12%	15 (2)	19%
Colombia	-	-	-	-	-	-	-	-
Dominicaanse Republiek	1	2%	-	-	-	-	-	-
Duitsland (w.o. (vml.) BRD)	-	-	-	-	-	-	-	-
Egypte	-	-	-	-	2	3%	-	-
Estland	-	-	1	1%	3	4%	-	-
Ghana	-	-	4 (5)	6%	-	-	-	-
Griekenland	-	-	-	-	-	-	1	1%
Guinee	1	2%	-	-	-	-	-	-
Hongarije	-	-	-	-	2	3%	-	-
India	-	-	-	-	-	-	-	-
Indonesië ((vml.) Nederlands Indië)	-	-	3	4%	1	1%	1	1%
Internationaal gebied	-	-	1	1%	-	-	-	-
Irak	-	-	-	-	1	1%	-	-
Iran	-	-	-	-	1	1%	-	-
Ivoorkust	-	-	-	-	-	-	-	-
(vml.) Joegoslavië	7 (2')	11%	9 (2)	13%	10 (2)	15%	-	-
Jordanië	-	-	1	1%	-	-	-	-
Kaapverdië	-	-	-	-	1	1%	-	-
Koeweit	-	-	-	-	-	-	-	-
(vml.) Korea	-	-	-	-	-	-	-	-
Letland	-	-	-	-	1	1%	-	-
Liberia	-	-	1	1%	-	-	-	-
Litouwen	-	-	-	-	1	1%	-	-
Marokko	7 (2')	11%	2	3%	3	4%	2	3%

	2004		2005		2006		2007		2008		Totaal		Top 10
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	R
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%	
	2	2%	-	-	-	-	-	-	1	1%	17	2%	*
	-	-	-	-	1	1%	-	-	-	-	2	0%	
	1	1%	2	2%	-	-	-	-	1	1%	9	1%	
	-	-	-	-	-	-	1	1%	-	-	1	0%	
	11 (4)	10%	4 (5)	5%	4 (5')	6%	4 (4')	5%	7 (2)	9%	58	8%	2
	-	-	1	1%	-	-	-	-	-	-	1	0%	
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%	
	1	1%	1	1%	-	-	-	-	-	-	2	0%	
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	0%	
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	1%	
	-	-	-	-	1	1%	-	-	-	-	5	1%	
	-	-	-	-	1	1%	-	-	-	-	2	0%	
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%	
	-	-	2	2%	4 (5')	6%	1	1%	5 (4')	6%	14	2%	*
	-	-	-	-	-	-	2	3%	-	-	2	0%	
	-	-	1	1%	-	-	-	-	-	-	6	1%	
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%	
	-	-	-	-	1	1%	-	-	-	-	2	0%	
	-	-	1	1%	-	-	2	3%	1	1%	5	1%	
	-	-	-	-	-	-	1	1%	-	-	1	0%	
	1	1%	-	-	1	1%	2	3%	-	-	30	4%	7'
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%	
	-	-	-	-	1	1%	-	-	-	-	2	0%	
	-	-	-	-	1	1%	-	-	-	-	1	0%	
	-	-	1	1%	-	-	-	-	-	-	1	0%	
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%	
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%	
	1	1%	-	-	-	-	1	1%	-	-	3	0%	
	7 (5')	6%	3	4%	13 (2)	19%	2	3%	5 (4')	6%	44	6%	5

Vervolg Tabel B3.50

Geboorteland veroordeelden	2000		2001		2002		2003		
	N	%	N	%	N	%	N	%	
Nederland	19 (1)	31%	19 (1)	28%	15 (1)	22%	26 (1)	33%	
Nederlandse Antillen	2	3%	3	4%	-	-	-	-	
Nigeria	6 (4)	10%	5 (4)	7%	2	3%	-	-	
Pakistan	-	-	-	-	-	-	-	-	
Polen	-	-	-	-	1	1%	1	1%	
Roemenië	1	2%	-	-	-	-	7 (4')	9%	
Sierra Leone	-	-	-	-	-	-	-	-	
(vml.) Sovjet-Unie	-	-	6 (3)	9%	5 (5)	7%	5	6%	
Sudan	1	2%	1	1%	-	-	-	-	
Suriname	3 (5')	5%	-	-	2	3%	1	1%	
Thailand	-	-	-	-	-	-	1	1%	
(vml.) Tsjecho-Slowakije	3 (5')	5%	3	4%	1	1%	-	-	
Tunesië	1	2%	-	-	-	-	-	-	
Turkije	2	3%	2	3%	6 (4)	9%	7 (4')	9%	
Verenigd Koninkrijk	-	-	-	-	-	-	-	-	
Verenigde Staten	-	-	-	-	-	-	-	-	
(vml.) Zaire	-	-	-	-	-	-	-	-	
Onbekend	-	-	-	-	-	-	1	1%	
Totaal	61	100%	67	100%	68	100%	79	100%	

Bron: OM-data (peildatum: januari 2010)

Donkerblauwe arcering: In het betreffende jaar behoort dit geboorteland tot de top 5 (rangorde: zie nummer tussen haakjes achter het aantal) of dit geboorteland behoort tot de top 10 over het totaal (rangorde: zie laatste kolom).

* Behoort niet tot de top 10 over het totaal, maar in ten minste één van de jaren (2000-2008) zijn vijf of meer van de in eerste aanleg veroordeelde personen in dit land geboren.

	2004		2005		2006		2007		2008		Totaal		Top 10
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	R
	36 (1)	32%	36 (1)	44%	21 (1)	30%	24 (1)	33%	35 (1)	45%	231	33%	1
	2	2%	3	4%	-	-	4 (4')	5%	6 (3)	8%	20	3%	9
	5	4%	-	-	-	-	-	-	-	-	18	3%	10
	-	-	-	-	-	-	1	1%	-	-	1	0%	
	-	-	-	-	1	1%	2	3%	-	-	5	1%	
	17 (2)	15%	3	4%	3	4%	13 (2)	18%	3	4%	47	7%	4
	-	-	-	-	1	1%	-	-	-	-	1	0%	
	7 (5')	6%	5 (4)	6%	-	-	1	1%	3	4%	32	5%	6
	1	1%	-	-	-	-	-	-	-	-	3	0%	
	7 (5')	6%	8 (3)	10%	1	1%	4 (4')	5%	4	5%	30	4%	7'
	1	1%	-	-	1	1%	-	-	-	-	3	0%	
	-	-	-	-	6 (3')	9%	3	4%	-	-	16	2%	*
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0%	
	14 (3)	12%	9 (2)	11%	6 (3')	9%	5 (3)	7%	5 (4')	6%	56	8%	3
	-	-	-	-	1	1%	-	-	-	-	1	0%	
	-	-	1	1%	-	-	-	-	-	-	1	0%	
	-	-	1	1%	-	-	-	-	1	1%	2	0%	
	-	-	-	-	1	1%	-	-	-	-	2	0%	
	114	100%	82	100%	70	100%	73	100%	77	100%	691	100%	

B4 Activiteitenoverzicht 2009

1 Gesprekken, bijeenkomsten en werkbezoeken (Nederland)^{63 64}

1.1 Politie/Kmar/bijzondere opsporingsdiensten
Expertisecentrum Mensenhandel/Mensensmokkel (EMM)*
Landelijke Expertgroep Mensenhandel (LEM)*
Operationeel Overleg Mensenhandel (OOM)*
Politieacademie
Regionaal politiekorps Brabant Zuid-Oost

1.2 Openbaar Ministerie
B9-werkgroep Portefeuillehouders mensenhandel
Functioneel Parket: hoofdofficier*
Functioneel Parket: directie beleid en strategie
Landelijk overleg portefeuillehouders mensenhandel en mensensmokkel*
Landelijk OvJ mensensmokkel en mensenhandel*
Landelijk Parket: Team Nationale Recherche
Procureur-Generaal portefeuillehouder mensenhandel*
Voorzitter van de Task Force Aanpak Mensenhandel*

63 Met diverse van de vermelde personen en instanties werd meermalen overlegd, soms ook in andere gesprekssamenstellingen, alsook in de context van andere bijeenkomsten.

64 (Periodieke) overleggen die door Bureau NRM structureel werden bijgewoond zijn voor zien van een *. Bijeenkomsten waaraan door BNRM een bijdrage werd geleverd in de vorm van een presentatie zijn voorzien van twee **.

1.3 Zittende Magistratuur

Diverse zittingen

Landelijk Overleg Voorzitters Strafsectoren van Rechtbanken en Gerechtshoven (LOVS)**

Raad voor de Rechtspraak

Rechtbank Den Haag

Vreemdelingenberaad: Voorzitters afdelingen Vreemdelingenrechtspraak Rechtbanken**

Voorzitter Sector Strafrecht Gerechtshof Den Haag, tevens voorzitter van het LOVS

Voorzitter van de werkgroep Kinderrechters

1.4 Hulpverlening, belangenbehartiging en NGO's

BLinN*

Bureau Jeugdzorg Den Haag

COA: Begeleidingscommissie Methodiekontwikkeling beschermde opvang *

CoMensha*

Fier Fryslân

IOM

OKIA

Platform CoMensha (B9-platform)*

PMW Humanitas Rotterdam

Rode Draad

SPIRIT, MEISA, ACM, NIDOS, gemeente Amsterdam: Pilot Meisa mensenhandel

Stichting Jade, gemeente Schipborg en gemeente Assen

1.5 Overheid, semi-overheid en politiek

Arbeidsinspectie/AMF Interventieteam Detailhandel Hengelo

Gemeente Amsterdam

Interdepartementaal Overleg Mensenhandel*

Klankbordgroep Workshop Gemeenten*

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: Directie Politie en Veiligheidsregio's

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: Directoraat-Generaal Veiligheid

Ministerie van Buitenlandse Zaken: Directie Kabinet en Protocol, en BLinN*

Ministerie van Buitenlandse Zaken en Ministerie van Justitie*

Minister van Justitie*

Ministerie van Justitie, CoMensha en EMM: Stuurgroep Project Modernisering Registratie CoMensha*

Ministerie van Justitie: Departementaal overleg mensenhandel*
Ministerie van Justitie: Directeur Individuele Jeugdzaken
Ministerie van Justitie: Directie Rechtshandhaving & Criminaliteitsbestrijding, Afdeling Georganiseerde Criminaliteit
Ministerie van Justitie: DJI, Afdeling Jeugdzaken
Ministerie van Justitie: Hoofddirecteur IND
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, BLinN, CoMensha*
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: Directeur Arbeidsverhoudingen
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: Directeur-Generaal Uitvoering, Handhaving en Bedrijfsvoering
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: Directeur SIOD
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: SIOD*
Minister voor Jeugd en Gezin
Programmaministerie voor Jeugd en Gezin: Directeur Jeugdzorg
Task Force Aanpak Mensenhandel*
Tweede Kamer der Staten-Generaal: Algemeen overleg met de Minister voor Jeugd en Gezin en de Staatssecretaris van Justitie "Reactie op aanbevelingen VN Kinderrechtencomité"
Tweede Kamer der Staten-Generaal: Algemeen overleg met de Staatssecretaris van Economische Zaken en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid inzake Handhaving Roemeense aspergestekers
Tweede Kamer der Staten-Generaal: Algemeen overleg met de Staatssecretaris van Justitie inzake de beleidsreactie ACVZ en BLinN rapportage
Tweede Kamer der Staten-Generaal: Voorzitter van de Vaste Kamercommissie voor Justitie: Rondetafelgesprek Wet Regulering Prostitutie
Tweede Kamer der Staten-Generaal: Voorzitter van de Vaste Kamercommissie voor Justitie*
Tweede Kamer der Staten-Generaal: Wetgevingsoverleg met de Minister van Justitie inzake Verdrag van Lanzarote
Uitgebreid Interdepartementaal Overleg Mensenhandel*

1.6 Onderzoek/wetenschap/advieslichamen

Begeleidingscommissie onderzoek Chinese beautybranche door Universiteit van Amsterdam

Erasmus Universiteit Rotterdam

Human rights research and consultancy

Informatiebijeenkomst Caselex

Universiteit Leiden: Alumnivereniging Criminologie**

Universiteit Leiden: Vakgroep strafrecht en vakgroep criminologie

Universiteit Utrecht: Kennispunt Recht, Economie, Bestuur en Organisatie

Universiteit van Amsterdam: Master Political Science**

1.7 Bezoeken en delegaties uit het buitenland

Aruba en Nederlandse Antillen: Landencoördinatoren en CoMensha
Bulgarije: Bulgarian National Commission for combating THB, lokale Bulgaarse mensenhandel-organisaties, KLPD, IPOL
ICMPD: Associate Project Officer
International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC) en het Nederlandse Rode Kruis
Jordanië: Jordaanse Ministerie van Arbeid en het Jordaanse KLPD
Nigeria: NAPTIP, IOM
Paraguay: Directeur-Generaal Mensenrechten
Polen: President of the Halina Niec Legal Aid Centre en La Strada Poland
Verenigde Arabische Emiraten: Delegatie van verschillende (overheids)organisaties, mensenrechtenorganisaties en OM
Verenigde Arabische Emiraten: Delegatie van verschillende organisaties, georganiseerd door stichting Bridging the Gulf
Zweden: Nationaal Rapporteur Mensenhandel

2 Congressen, symposia, studie(mid)dagen en lezingen (Nederland)

Lezingenclub voor vrouwen "De Lunchclub" Den Haag**	Lezing Mensenhandel Den Haag, 12 januari 2009
Gemeente Rotterdam	Gemeentelijke aanpak landelijke verantwoordelijkheid (ondertekenen convenant Mensenhandel) Rotterdam, 4 februari 2009
BNRM**	Expertbijeenkomst Aangiften/B9 met weinig opsporingsindicaties Den Haag, 9 februari 2009
BNRM en Universiteit Utrecht**	Conference Human Trafficking, turning our attention to labour exploitation Utrecht, 12-13 februari 2009
CIROC	Seminar Chinezen en de Chinese georganiseerde misdaad Amsterdam, 18 februari 2009
Defence for Children International Nederland**	Startbijeenkomst "Bouwstenen voor Kinderrechten. Verder met de aanbevelingen van het VN-Kinderrechtencomité" Den Haag, 19 februari 2010
Lezingenclub**	Lezing Mensenhandel, Den Haag, 9 maart 2009
Tijdschrift voor Criminologie/Nederlandse Vereniging voor Kriminologie	Discussiemiddag "Kwalitatief onderzoek in de criminologie" (Willem Pompe Instituut) Utrecht, 13 maart 2009

Vreemdelingendiensten van de politie**	Themadag Overige uitbuiting Utrecht, 25 maart 2009
Voorziening Tot Samenwerking (VTS) Politie Nederland	Cope 09 Amsterdam Conference A conference on Interoperability and Information Exchange of Police Forces of the EU Member States Amsterdam, 30-31 maart 2009
Defence for Children**	Deskundigenpanel ten behoeve van het Jaarbericht Kinderrechten 2009 Amsterdam, 6 april 2009
Flarenetwork.org**	Bijeenkomst "Season of Legality" Den Haag, 9 april 2009
Studiecentrum Kerckebosch	Praktijkdag "Het BIBOB instrumentarium op maat" Ede-Wageningen, 10 april 2009
BZK/politiekorpsen/Kwaliteitsbureau Politie/ Politieacademie*	NIK-dag: "Informatiegestuurde Politie, hoe staat het ermee?" Ede, 23 april 2009
Politieacademie	Seminar Nigeriaanse criminele netwerken Apeldoorn, 12 mei 2009
Ministerie van Buitenlandse Zaken	Lezing door voormalig directeur NAPTIP Den Haag, 19 mei 2009
SHOP**	Conferentie "Mensenhandel. Een grenzenloos probleem" Den Haag, 27 mei 2009
Arrondissementsrechtbank Den Haag	Lezing Jhr. Mr. J. de Wijkerslooth de Weerdesteyn inzake kaderbesluit positie slachtoffers in strafprocedure Den Haag, 9 juni 2009
SSR**	Cursus mensenhandel Zutphen, 12 juni 2009 en 25 november 2009
Task Force Aanpak Mensenhandel	Werkbezoek Minister van Justitie en officieel aanbieden van het plan van aanpak van de Task Force Aanpak Mensenhandel Rotterdam, 1 juli 2009
Parket-Generaal**	Aftrap Eerste landelijke bijeenkomst OM Regio-Portefeuillehouders Mensenhandel en Mensensmokkel Den Haag, 11 september 2009
BLinN	Symposium Chinese slachtoffers van mensenhandel Amsterdam, 17 september 2009
Medilex**	Landelijke Studiedag Loverboys, Utrecht, 30 september 2009
Universiteit van Amsterdam**	Gastcollege Master Political Science Amsterdam, 14 oktober 2009
NVvR*	Rondetafel bijeenkomst NVvR "Europees Asielrecht" Den Haag, 26 oktober 2010
BLinN**	Opening expositie Bought and Sold: Voices of Human Trafficking Den Haag, 18 oktober 2009

BNRM en Task Force Aanpak Mensenhandel**	Themadag Mensenhandel en Presentatie Zevende Rapportage NRM Utrecht, 29 oktober 2009
WIK*	Jaarlijkse bijeenkomst Werkgroep Integrale Keten Amsterdam, 12 november 2009
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Themadag "De crisis voorbij – lessen na 2010" Den Haag, 16 november 2009
Gooische Lezingenclub**	Lezing mensenhandel Hilversum, 18 november 2009
Politieacademie	Landelijke bijeenkomst Wet Politiegegevens Nieuwegein, 18 november 2009
NJCM	De EU en mensenrechten Den Haag, 19 november 2009
IFLRY**	Seminar Human Trafficking: "I am not for sale" Amsterdam, 19 november 2009
UNICEF*	Kinderrechtentop Leiden, 20 november 2009
SIOD**	Presentatie jurisprudentie overige uitbuiting aan CIE-SIOD Den Haag, 25 november 2009
Politieacademie	Themadag Financieel Rechercheren Apeldoorn, 27 november 2009
KLPD	Themadag Criminaliteitsanalyse Ede, 2 december 2009
Zweedse ambassade in Nederland, Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Defensie	Women in War Zones – Second Swedish-Dutch Conference on Gender Equality Den Haag, 3 december 2009
Ministerie van Justitie	Lunchlezing Humane Biotechnologie & Recht Den Haag, 3 december 2009
Universiteit Leiden**	PAO Cursus mensenhandel Leiden, 4 december 2009
Movisie	Landelijk congres aanpak jeugdprostitutie Utrecht, 7 december 2009
ECP (Platform Internet Veiligheid)	Kick off platform internetveiligheid Den Haag, 9 december 2009
Universiteit Leiden	Oratie 'Crimmigratie' Mw. Prof. Dr. J. van der Leun Leiden, 11 december 2009
Ministerie van Justitie	Midtermconferentie "Samen strijden tegen ernstige vormen van overlast" Den Haag, 16 december 2009

3 Internationale werkbezoeken, congressen en overige activiteiten

IOM en Federal Ministry of the Interior, Austria**	Final Ministerial Conference: Guidelines for the Collection of Data on Trafficking in Human Beings, Including Comparable Indicators Wenen, 23-24 februari 2009
ICMPD en het Ministerstvo Vnútra Slovenskej Republiky**	THB Data Collection and Harmonised Information Management Systems DCIM EU DCIM EU 2 nd Project Team and Advisory Board Meeting Warschau, 12-13 maart 2009
Ministry of the Interior of the Czech Republic**	Joint Analysis, Joint Action – Conference of EU National Rapporteurs on THB Praag, 30-31 maart 2009
OSCE*	Conference Alliance against Trafficking in Persons – Technical Alliance Expert Coordination Team Meeting Wenen, 21 april 2009
OSCE	Conference Alliance against Trafficking in Persons – Technical seminar on trafficking for labour exploitation focusing on the agricultural sector Wenen, 27-28 april 2009
Home Affairs Committee *	International Seminar on Combating Human Trafficking, Londen, 14 mei 2009
Ministry of Justice Sweden, IOM*	1 st National Networking Meeting Towards Global EU-Action against Trafficking in Human Beings Stockholm, 28 mei 2009
Crime Prevention Department of The Ministry of the Interior of the Czech Republic	Expert Conference – Preventing and Combating Trafficking in Human Beings: Reducing Prostitution and Sexual Exploitation. Pilsen, 2-4 juni 2009
European Commission, Directorate-General Justice, Freedom and Security**	Informal Meeting of National Rapporteurs or Equivalent Mechanisms on Trafficking in Human Beings Brussel, 18 juni 2009
OSCE**	High Level Seminar on Trafficking in Human Beings Ashgabad, 24-26 augustus 2009
Prosecutor General's Office of Ukraine and the Ukrainian Association of Prosecutors*	14 th Annual Conference and General Meeting of the International Association of Prosecutors Kiev, 7-8 september 2009
Ministry of Justice Sweden, IOM *	2 nd Steering Committee Meeting Towards Global EU Action against Trafficking in Human Beings Wenen, 10 september 2009
OSCE	Prevention of Modern Slavery: "An Ounce of Prevention is Worth a Pound of Cure" Wenen, 14-15 september 2009

Europol	Europol Annual THB Experts Meeting Den Haag, 14-15 september 2009
ILO**	Technical Consultation on the use of trafficking Indicators for Prosecution Lissabon, 23-24 september 2009
Institute for International Research on Criminal Policy	Expertmeeting MONTRASEC Brussel, 1 oktober 2009
Task Force Aanpak Mensenhandel	Werkbezoek Task Force Aanpak Mensenhandel aan de Nederlandse Antillen 13-18 oktober 2009
Ministry of Justice Sweden, IOM en Payoke**	EU Ministerial Conference: Towards Global EU Action against Trafficking in Human Beings. The third EU anti-Trafficking Day Brussel, 19-20 oktober 2009
Ariadne European Human Rights Funders' Network, European Foundation Centre**	The Intelligent Funders Guide to the Human rights Architecture of Europe Brussel, 25 november 2009
Centre for Parliamentary Studies**	Tackling Child Trafficking and Exploitation in the EU Brussel, 2 december 2009
Institute for International Research on Criminal Policy	Werkbezoek MONTRASEC Gent, 14 december 2009