

Positie van slachtoffers van mensenhandel 1e trendrapportage 2006

Adviesbureau Van Montfoort:

René van Vianen

Geerte Maaskant

Verwey-Jonker Instituut:

Marjan Wijers

Sandra ter Woerds

November 2007

INHOUDSOPGAVE

Summary	5
Samenvatting	11
1 Aanleiding en opzet van de monitor mensenhandel	19
2 Resultaten	25
2.1 Signalering	25
2.2 Toegang tot de B9-regeling	29
2.3 Rechtshulp en strafrechtelijke procedure	35
2.4 Opvang	42
2.5 Gezondheidszorg	44
2.6 Inkomen en arbeid	45
2.7 Terugkeer en voortgezet verblijf	47
3 Conclusies	53
3.1 Over de positie van de slachtoffers	53
3.2 De uitvoering van de monitor mensenhandel	59
3.3 Aanbevelingen	60
4 Geraadpleegde bronnen	61
Bijlagen	65
Bijlage 1 Samenstelling van de begeleidingscommissie	67
Bijlage 2 Toelichting op de afkortingen	69
Bijlage 3 Artikel 273f	71
Bijlage 4 Schema indicatoren	73
Bijlage 5 Onderzoeksverantwoording	77
1 Signalering	78
2 Toegang tot de B9	97
3 Strafrechtelijke procedure en rechtshulp	101
4 Opvang	109
5 Gezondheidszorg	111
6 Inkomen en arbeid	113
7 Terugkeer en verblijf	115
Bijlage 6 Opzet expertmeeting en lijst van deelnemers	117
Bijlage 7 Jurisprudentieanalyse	119
Gebruikte documentatie	147

Samenvatting

Achtergrond

De monitor mensenhandel beoogt periodiek de positie van slachtoffers van mensenhandel in Nederland in beeld te brengen. Daarnaast biedt de monitor een basis om de Tweede Kamer periodiek over de ontwikkelingen te informeren. Doelstelling van de overheid is om slachtoffers van mensenhandel beter te beschermen, hun positie te versterken en hun meer perspectief te bieden (zie onder andere Nationaal Actieplan Mensenhandel, 2004). Voor het treffen van (beleids)maatregelen om de positie van slachtoffers van mensenhandel te verbeteren, is inzicht nodig in (de ontwikkelingen in) de positie van slachtoffers van mensenhandel. Tot nu toe ontbrak een instrument voor het beoordelen van de positie van slachtoffers dat de toegang tot en het gebruik van rechten en voorzieningen centraal stelt. Het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum (WODC) van het ministerie van Justitie heeft daarom namens de Directie Vreemdelingenbeleid in 2006 aan Adviesbureau Van Montfoort en het Verwey-Jonker Instituut gevraagd een monitor te ontwikkelen waarmee de positie van slachtoffers van mensenhandel beoordeeld kan worden. De monitor heeft uitsluitend betrekking op slachtoffers van mensenhandel in de seksindustrie.

Opzet van de monitor

De monitor brengt de positie van (vermoedelijke) slachtoffers in kaart op zeven thema's: (1) signalering, (2) toegang tot en gebruik van de B9-regeling, (3) rechts-hulp en strafrechtelijke procedure, (4) opvang/huisvesting, (5) gezondheidszorg, (6) inkomen en scholing en (7) voortgezet verblijf en terugkeer. Elk thema heeft meerdere indicatoren. De kengetallen op de indicatoren zijn tot stand gekomen door analyse van bestaande registratiesystemen van de politie, het Openbaar Ministerie, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Centrale Opvang Asielzoekers (COA), de Raad voor de Rechtsbijstand, de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en de Stichting Tegen Vrouwenhandel (STV). Gegevens over slachtoffers in de verschillende registratiesystemen zijn aan elkaar gekoppeld om

de informatie te verzamelen. Daarnaast zijn vragenlijsten uitgezet onder slachtoffers, de mensenhandelcoördinatoren van de politiekorpsen (Landelijke Expertgroep Mensenhandel), de bureaus jeugdzorg, het Nidos, de GGD's, het prostitutie maatschappelijk werk en advocaten.

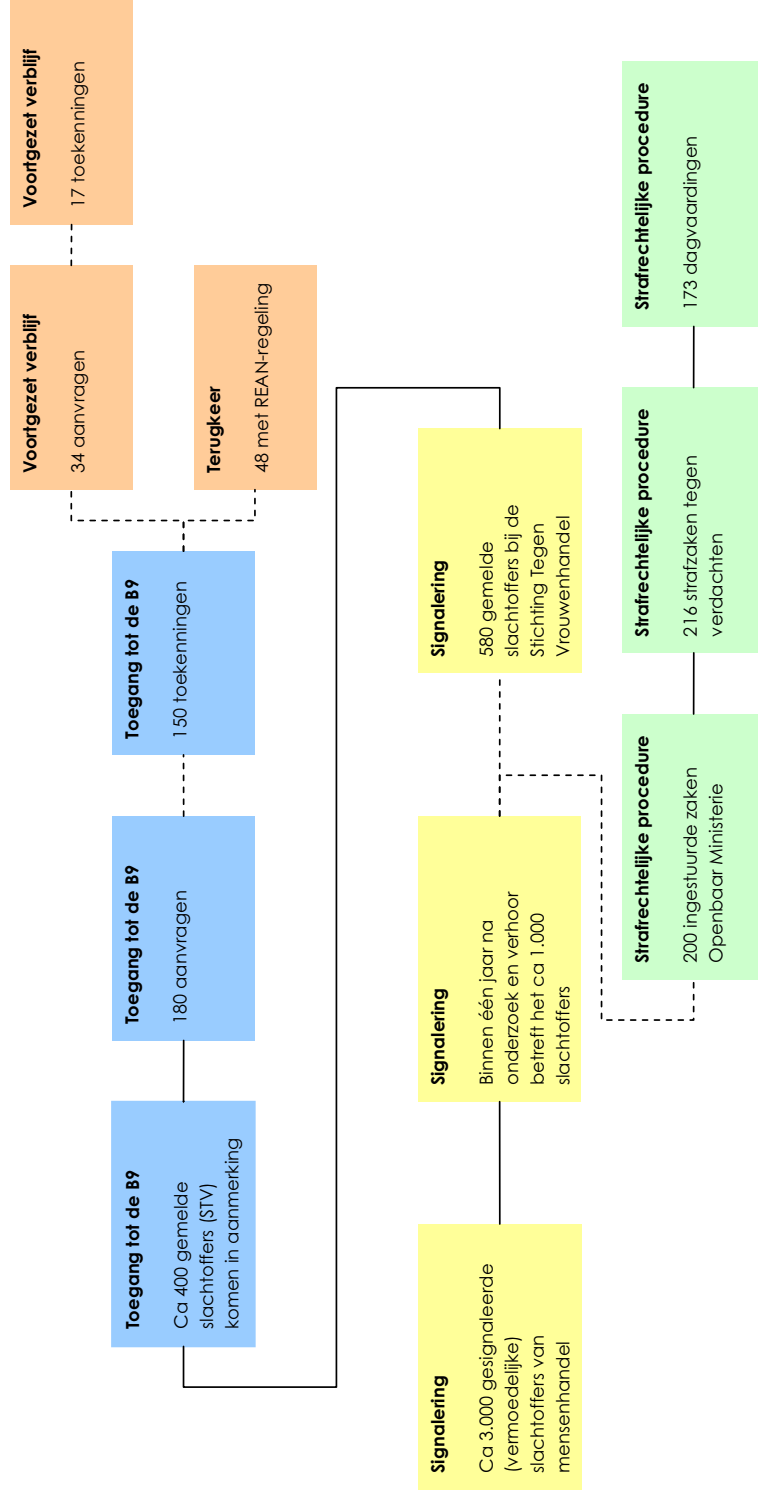
De verzamelde cijfers zijn voorgelegd aan (veld)deskundigen tijdens een expertmeeting om de uitkomsten te kunnen duiden. Als aanvullende bron voor het opsporen van knelpunten is een beknopte jurisprudentieanalyse over de periode 2004-2006 uitgevoerd.

Deze rapportage beschrijft de eerste afname van de monitor mensenhandel, de zogenaamde nulmeting. Alle cijfers gaan over het jaar 2006. Het was niet steeds mogelijk om de cijfers te splitsen naar slachtoffers van mensenhandel in de seksindustrie en in andere vormen van uitbuiting. Het gaat bij andere vormen van uitbuiting echter om zeer kleine aantallen die nauwelijks of geen effect hebben op de gesignaleerde trends.¹

Uitkomsten

De cijfers van deze 1^e trendrapportage over de positie van slachtoffers van mensenhandel zijn in onderstaand schema samengevat. De stippellijnen geven aan dat de betrokken getallen niet per se betrekking hoeven te hebben op slachtoffers die in 2006 zijn gesignaleerd of bij de Stichting Tegen Vrouwenhandel gemeld. Zij kunnen ook in een voorafgaand jaar gesignaleerd en gemeld zijn, maar hebben dan in 2006 een B9-verblijfsvergunning toegekend gekregen, of zij vroegen of kregen voortgezet verblijf op humanitaire gronden. Hetzelfde geldt voor het aantal naar het Openbaar Ministerie ingestuurde zaken, het aantal strafzaken en het aantal dagvaardingen. De strafzaken zullen bijvoorbeeld voor een groot deel betrekking hebben op aangiften uit de jaren daarvoor.

¹ Vijfde Rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, Den Haag: Bureau NRM 2007.



De politie signaleerde in 2006 naar schatting drieduizend vermoedelijke slachtoffers. Ongeveer 30% van de signalen heeft betrekking op vermoedelijke slachtoffers onder de 18 jaar. Het gaat hier om harde en zachte signalen die de politie ontvangt over potentiële slachtoffers. Nader onderzoek en verhoor leidt in 2006² in een derde van de gevallen tot de constatering dat het inderdaad om een (vermoedelijk) slachtoffer van mensenhandel gaat. Het gaat in totaal dus om circa duizend (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel in 2006.

De (veld)deskundigen geven daarbij aan dat de autoriteiten een aantal signalen van slachtoffers mist. Dat geldt vooral voor (vermoedelijke) slachtoffers in de asielpcedure en in vreemdelingenbewaring. Alleenstaande minderjarige vreemdelingen vormen hierbinnen een extra kwetsbare groep. Dit wordt bevestigd door analyse van de jurisprudentie. De signalering van (vermoedelijke) slachtoffers in vreemdelingenbewaring wordt belemmerd doordat de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) van het ministerie van Justitie liefst zo min mogelijk buitenstaanders toelaat in de centra voor vreemdelingenbewaring.

In 2006 zijn 580 slachtoffers van mensenhandel bij de Stichting Tegen Vrouwenhandel gemeld. Bijna een vijfde van de slachtoffers is jonger dan 18 jaar, 5% van hen is man. Niet alle gesignaleerde slachtoffers van mensenhandel worden gemeld bij de Stichting Tegen Vrouwenhandel. Er is geen sprake van een sluitende registratie van alle gesignaleerde slachtoffers.

Van de 580 slachtoffers die in 2006 bij de Stichting Tegen Vrouwenhandel zijn gemeld, zijn er circa 400 die zonder legale verblijfsstatus in Nederland verblijven of in de asielpcedure zitten. Op het moment van signaleren dient de politie hun een bedenktijd van maximaal drie maanden te bieden om te besluiten of zij aangifte tegen de dader willen doen. Besluiten zij aangifte te doen, dan komt deze groep van 400 slachtoffers in aanmerking voor een tijdelijke verblijfsvergunning op grond van de B9-regeling. Deze regeling geeft hun het recht op specifieke voorzieningen. In 2006 zijn er 180 aanvragen gedaan voor een B9-verblijfsvergunning en zijn er 150 toegekend. In 18% van de aanvragen en toekenningen gaat het om minderjarige slachtoffers. De aantallen aanvragen en toekenningen liggen hoger dan in 2005.³ Ervan uitgaand dat het aantal slachtoffers niet structureel is gestegen, duidt dit op een verbetering van de signalering en de uitvoering van de B9-regeling ten opzichte van 2005.

Bij de toegang tot de B9 spelen verschillende knelpunten:

- De bedenktijd wordt niet eenduidig aangeboden en relatief weinig gebruikt. Van de circa 400 bij de Stichting Tegen Vrouwenhandel geregistreerde slachtoffers zonder legale verblijfstitel of in de asielpcedure maakt slechts een kwart (98) gebruik van de bedenktijd.

² Niet alle nader onderzoek van signalen is in 2006 al afgerond.

³ In 2005 waren er 77 B9-aanvragen en 61 verleningen.

- Vreemdelingen die nog niet zijn toegelaten tot Nederland, bijvoorbeeld Nigeriaanse alleenstaande minderjarigen die via Schiphol binnenkomen, hebben geen recht op de bedenktijd. Dit wordt als een knelpunt gezien. Ook voor hen speelt immers de angst voor de gevolgen van aangifte.
- Regelmatig worden zaken zeer snel geseponeerd of wordt het informatieve gesprek dat aan de aangifte voorafgaat,⁴ gebruikt als verkapte aangifte. Het slachtoffer wordt dan op basis van het informatieve gesprek bijvoorbeeld aangeraden geen aangifte te doen, omdat deze toch direct zal worden geseponeerd. Daarmee wordt het slachtoffer uitgesloten van de aan de B9 verbonden rechten en voorzieningen. Indien de aangifte direct of binnen een dag wordt geseponeerd wijst de IND de aanvraag voor een B9 verblijfsvergunning af. Dit is niet conform het beleid: ook in dat geval moet een B9 worden verleend, al wordt deze een dag later weer ingetrokken. Afwijzing van de B9-aanvraag levert voor het slachtoffer grote problemen op bij het regelen van opvang en het indienen van een eventueel beklag tegen het sepot. Ook wordt het slachtoffer zo de mogelijkheid ontnomen om een aanvraag voor voortgezet verblijf op humanitaire gronden in te dienen. Bij intrekking zijn de gevolgen minder ingrijpend.
- De beslissing over het toekennen van de B9 haalt bij meer dan 80% van de aanvragen niet de norm van 'beslissing binnen één werkdag'.
- Er zijn relatief veel getuige-aangevers in de registratie van het COA (54⁵), maar deze zijn niet terug te vinden in de registratie van de IND.⁶ Dat kan erop duiden dat slachtoffers ten onrechte als getuige-aangevers worden aange-merkt, maar ook op gebreken in de registratie. Meer algemeen wordt als knelpunt gesignaleerd dat het onduidelijk is of een slachtoffer dat geen aangifte wil of durft te doen maar wel een verklaring aflegt, onder de regeling voor slachtoffers of voor derden-getuigen valt.

Een vraag die in jurisprudentie speelt is of het mogelijke slachtoffer over de B9 moet worden geïnformeerd voordat zij of hij in bewaring wordt gesteld. Volgens de Raad van State is dit niet vereist: indien de vreemdeling voldoet aan de voorwaarden voor inbewaringstelling mag hij of zij in vreemdelingenbewaring worden genomen, ook al is bekend dat het om een vermoedelijk slachtoffer van mensenhandel gaat. Dit staat haaks op de B9-regeling en de *Aanwijzing mensenhandel*.

In 2006 gaat het na onderzoek van het signaal en verhoor om circa duizend (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel. Hiervan besluit volgens de registratie van de politie ongeveer driekwart aangifte te doen. Het is niet mogelijk om te volgen hoe individuele aangiften worden afgedaan omdat het Openbaar Ministerie

⁴ Voorafgaand aan de aangifte dient er een informatief gesprek plaats te vinden tussen de opsporingsambtenaar en het slachtoffer (*Aanwijzing mensenhandel*).

⁵ Dit aantal betreft getuige-aangevers die uiteindelijk een B9 toegekend krijgen.

⁶ Mondelinge informatie IND tijdens de expertmeeting. De IND-registratie maakt geen onderscheid tussen slachtoffer- en getuige-aangevers.

geen aangiften maar strafzaken registreert. Een strafzaak kan betrekking hebben op meer dan één slachtoffer.

In 2006 zijn er 200 strafzaken ingestuurd naar het Openbaar Ministerie. Er zijn 216 strafzaken afgedaan, waarvan er 173 leidden tot een dagvaarding. Het aantal zaken dat ingestuurd werd naar het Openbaar Ministerie en het aantal strafzaken tegen verdachten ligt ook hoger dan in de meeste voorafgaande jaren.

Voor alle groepen van slachtoffers geldt dat zij een schadevergoeding kunnen vorderen door zich te voegen als benadeelde partij. Het aantal slachtoffers van mensenhandel dat zich voegt is 33. Hiervan krijgen 23 een schadevergoeding toegekend. Dit aantal blijft min of meer constant ten opzichte van voorafgaande jaren.

De formele positie van slachtoffers van mensenhandel in de strafprocedure is onder meer vastgelegd in de *Aanwijzing mensenhandel* en de *Aanwijzing opsporing en vervolging inzake seksueel misbruik*. Daarin staat onder andere dat het slachtoffer zorgvuldig dient te worden voorgelicht. Uit het onderzoek onder slachtoffers komt hierover een gemengd beeld naar voren. Meer dan de helft van de slachtoffers geeft aan tevreden zijn over de voorlichting die zij van de politie kregen. Op specifieke punten, zoals de bedenktijd, de consequenties van een eventuele aangifte en de B9-regeling, geeft echter een kwart tot de helft van de ondervraagde slachtoffers aan hierover onvoldoende te zijn voorgelicht. De coördinatoren mensenhandel van de politie zeggen zich wel bijna altijd aan de aanwijzingen te houden. De korpsen beschikken over circa 150 gecertificeerde rechercheurs voor het verhoren van slachtoffers van mensenhandel; de helft daarvan is vrouw. Er zijn twee korpsen die aangeven niet over een gecertificeerde vrouwelijke rechercheur te beschikken.

Er is een aantal verbeterpunten op het thema strafrechtelijke procedure en rechtshulp. Een daarvan is voorlichting aan het slachtoffer over de bedenktijd, het doen van aangifte en de consequenties daarvan. Een duidelijk knelpunt is de informatievoorziening aan het slachtoffer over het verloop van de strafzaak. Slachtoffers worden slecht of niet geïnformeerd door het Openbaar Ministerie als de zaak wordt geseponneerd. In de praktijk horen veel slachtoffers pas dat 'hun' zaak is geseponneerd doordat hun aanvraag voor verlenging van de B9 wordt afgewezen. Vaak is de afwijzing alleen gebaseerd op telefonische informatie van het OM aan de IND en ontbreekt een formele schriftelijke sepotbeslissing (en dus ook de redenen voor sepot) of is het onduidelijk wanneer de beslissing is genomen. Dit levert een probleem op wanneer het slachtoffer beklag wil indienen tegen het sepot. De communicatie van het Openbaar Ministerie met de IND, de politie en het slachtoffer kan op deze punten worden verbeterd.

Voor de kwaliteit van de rechtshulp aan slachtoffers zijn deskundige advocaten van belang. In 2006 hebben 67 advocaten de scholing mensenhandel gevolgd.

De uitkomsten op de thema's opvang, inkomen en arbeid en gezondheidszorg zijn minder betrouwbaar en 'harde' cijfers over aantallen slachtoffers van mensenhandel ontbreken op deze thema's. Wel zijn door percentages te vergelijken trends zichtbaar. Uit de registratie van de Stichting Tegen Vrouwenhandel blijkt dat slachtoffers die onder de B9-regeling vallen op het moment van aanmelding bij STV vaker in detentie en in opvangcentra verblijven dan slachtoffers met een legale verblijfsstatus.

In 18 van de 25 politieregio's participeert de politie in hulpverleningsnetwerken; 23 politieregio's beschikken over een protocol voor de verwijzing en opvang van slachtoffers. De toegankelijkheid van de hulpverlening in het oosten van Nederland wordt door (veld)deskundigen als knelpunt genoemd. Het blijkt dat weinig tot geen slachtoffers verwezen worden naar gespecialiseerde vormen van zorg (medisch of psychosociaal). Op dit punt is de registratie van de Stichting Tegen Vrouwenhandel echter onvolledig, omdat de hulpverlening deze informatie veelal niet terugkoppelt naar de Stichting Tegen Vrouwenhandel.

Slachtoffers van mensenhandel in de B9-regeling hebben recht op een (tijdelijke) uitkering door het COA. Er zijn in 2006 163 Rvb-uitkeringen⁷ verstrekt aan slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel. Slachtoffers hebben recht op een Rvb-uitkering gedurende de bedenktijd van maximaal drie maanden. Getuige-aangevers hebben dit recht gedurende de periode waarin het Openbaar Ministerie beslist of hun aanwezigheid gewenst is in verband met het strafrechtelijk onderzoek. Na toekenning van de B9 hebben slachtoffers en getuige-aangevers recht op een bijstandsuitkering van de gemeente. De aansluiting tussen de Rvb-uitkering en de bijstandsuitkering vormt (nog steeds) een knelpunt. Regelmatig stopt de Rvb-uitkering voordat het lukt om de bijstandsuitkering te regelen, bijvoorbeeld omdat het slachtoffer niet over een paspoort of andere papieren beschikt.

Een slachtoffer van mensenhandel in de B9-regeling kan na afronding van de strafzaak een beroep doen op voortgezet verblijf op humanitaire gronden. Indien slachtoffers terug willen of moeten keren naar hun land van herkomst, kunnen zij hierbij ondersteuning krijgen van de Internationale Organisatie voor Migratie (REAN-regeling). In 2006 deden 34 slachtoffers van mensenhandel een aanvraag bij de IND voor voortgezet verblijf op humanitaire gronden. Dit is een relatief laag aantal. Van deze aanvragen werden er 17 in 2006 toegekend; een even groot aantal werd in eerste instantie afgewezen. Alle slachtoffers wier aanvraag is afgewezen hebben daartegen bezwaar of beroep aangetekend. In 2006 keerden 48 slachtoffers met behulp van de Internationale Organisatie voor Migratie en REAN terug naar het land van herkomst. Daarvan waren er 8 minderjarig.

Een knelpunt bij de aanvraag voor voortgezet verblijf is de bewijslast: het slachtoffer moet zelf aantonen dat zij of hij risico op represailles loopt bij terugkeer en

⁷ Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen.

dat de eigen overheid niet in staat of bereid is haar of hem daartegen te beschermen. In de praktijk blijkt dit buitengewoon moeilijk. Ook de scheiding tussen 'asiel' en 'regulier' levert problemen op, vooral wanneer humanitaire en asielgerelateerde omstandigheden door elkaar lopen bij de aanvraag voor voortgezet verblijf. Ten slotte is het paspoortvereiste een knelpunt: veel slachtoffers hebben geen paspoort en de autoriteiten van het eigen land werken vaak slecht mee aan de uitgifte van een nieuw paspoort.

Conclusie

Deze eerste trendrapportage over de positie van de slachtoffers van mensenhandel is een nulmeting. Het doel was niet om in deze nulmeting uitspraken te doen over een verbetering of verslechtering van de positie van slachtoffers van mensenhandel. Daarvoor zou de eerste meting herhaald moeten worden.

Toch is dankzij eerdere rapportages van onder andere de Nationaal Rapporteur Mensenhandel een beperkt aantal vergelijkingen met cijfers over eerdere jaren te maken. Hieruit blijkt dat er meer slachtoffers gemeld worden bij de Stichting Tegen Vrouwenhandel en dat er meer B9-verblijfsvergunningen aangevraagd en toegekend worden. Ervan uitgaande dat het aantal slachtoffers niet aanzienlijk is gestegen, lijkt dit te duiden op een verbeterde signalering en uitvoering van de B9-regeling. Op het thema strafrechtelijke procedure en rechtshulp is het moeilijk een oordeel te geven over de positie van slachtoffers. Het aantal strafzaken tegen verdachten van mensenhandel lag in 2006 lager dan in 2004. Maar in 2006 zien we wel beduidend hogere aantallen strafzaken dan 2002, 2003 en 2005. Het aantal slachtoffers dat zich voegt als benadeelde partij en het aantal toekenningen van een schadevergoeding ligt nauwelijks hoger dan de voorafgaande jaren (2004 en 2005). Als meer slachtoffers zich voegen en een schadevergoeding krijgen toegekend, betekent dat een verbetering van hun positie. Voor 2006 is de positie van de slachtoffers op dit punt niet verbeterd.

In de opzet van de monitor was een tweejaarlijkse periodieke meting voorzien. Voordat de monitor opnieuw wordt afgenomen moet er echter de komende jaren eerst geïnvesteerd worden in het verbeteren van de kwaliteit van de informatieverzameling. De gebrekkige registratie maakt het op een aantal onderdelen ook lastig om de cijfers te interpreteren. Daarnaast is het de vraag of de Nationaal Rapporteur Mensenhandel in haar jaarlijkse rapporten een aantal (betrouwbare) indicatoren kan laten terugkomen.

Colofon

opdrachtgever Ministerie van Justitie, Directie Vreemdelingenbeleid, WODC
auteurs Drs. R.T. van Vianen, mr. drs. M. Wijers, drs. G.B. Maaskant,
 drs. S. ter Woerds
omslag Grafital, Valkenswaard
uitgave Verwey-Jonker Instituut & Adviesbureau Van Montfoort
 Kromme Nieuwegracht 6
 3512 HG Utrecht
 telefoon 030-2300799
 telefax 030-2300683
 e-mail secr@verwey-jonker.nl
 website www.verwey-jonker.nl

ISBN 978-90-5830-257-1

De publicatie

De publicatie kan gedownload en/of besteld worden via onze website:
<http://www.verwey-jonker.nl>.

Behalve via deze site kunt u producten bestellen door te mailen naar verwey-jonker@adrepak.nl of faxen naar 070-359 07 01, onder vermelding van de titel van de publicatie, uw naam, factuuradres en afleveradres.

© 2007. WODC. Ministerie van Justitie. Auteursrechten voorbehouden.