

SAMENVATTING

Nederland is het eerste land dat een specifiek bestrijdingsbeleid voor mensenhandel ontwikkelde. Mensenhandel in bredere zin omvat alle vormen van verplichte of gedwongen arbeid (artikel 273a van het Wetboek van Strafrecht). In engere zin betreft het alle vormen van gedwongen werving en arbeid in de prostitutie. Al in 1988 werd de mogelijkheid geïntroduceerd voor slachtoffers om in aanmerking te komen voor een tijdelijke verblijfsvergunning indien het slachtoffer aangifte doet. Op grond van de B9-regeling kan aan slachtoffers zonder een legale verblijfstitel een tijdelijke verblijfsstatus, opvang, begeleiding, een uitkering en juridische steun gegeven worden wanneer zij bereid zijn om aangifte te doen. Verder hebben de slachtoffers toegang tot onderwijs en de arbeidsmarkt. Voorafgaande aan een eventuele aangifte moet (vermoedelijke) slachtoffers een bedenktijd worden gegeven van maximaal drie maanden, zodat zij zich kunnen herstellen en een weloverwogen beslissing kunnen nemen. Sinds 2000 heeft Nederland een Nationaal Rapporteur Mensenhandel die een onafhankelijke positie heeft.

Doelstelling van de overheid is om slachtoffers van mensenhandel betere bescherming te bieden, hun positie te versterken en hen meer perspectief te bieden (onder andere Nationaal Actieplan Mensenhandel, 2004). Daarnaast beoogt zij de Tweede Kamer periodiek over de ontwikkelingen te kunnen informeren. Momenteel ontbreekt echter een instrument voor het beoordelen van (ontwikkelingen in) de positie van slachtoffers van mensenhandel, waarbij de toegang tot en het gebruik van rechten en voorzieningen centraal staan.

Het Ministerie van Justitie (WODC) heeft aan Adviesbureau Van Montfoort en het Verwey-Jonker Instituut gevraagd een instrument te ontwikkelen voor de beoordeling van de positie van slachtoffers van mensenhandel. Dit instrument is de Monitor Mensenhandel.

Deze monitor richt zich uitsluitend op slachtoffers van mensenhandel in de prostitutie.

Voor deze monitor is er een verdeling gemaakt naar zes verschillende groepen en zeven thema's. De indeling van de groepen is afhankelijk van de status van het slachtoffer ("legaal", "illegaal" of "asiel") en de leeftijd (meerderjarig of minderjarig). Op deze manier ontstaan zes groepen waarover in de monitor apart gerapporteerd wordt. Er wordt gerapporteerd over zeven verschillende thema's. Deze zijn:

1. Signalering.
2. Toegang tot en gebruik van de B9-regeling.
3. Juridische begeleiding en de strafrechtelijke procedure.
4. Opvang.
5. Gezondheidszorg.
6. Inkomen en scholing.
7. Voortgezet verblijf en terugkeer.

Afhankelijk van de groep is niet elke thema van toepassing. Legale slachtoffers, bijvoorbeeld, zijn niet afhankelijk van de B9 regeling voor toegang tot voorzieningen; dit thema is voor deze groep niet van toepassing. Een volledig overzicht van welk thema voor welke groep in de Monitor Mensenhandel ingevuld gaat worden, staat in schema 1 en tabel 1.

Elk thema kent vervolgens één of meer indicatoren. De indicatoren beogen inzicht te geven in de positie van de slachtoffers van mensenhandel. De verzamelde data op de indicatoren leveren kengetallen op. Deze kengetallen zijn van informatieve waarde wanneer zij vergeleken kunnen worden met een (algemene) referentiewaarde. Zo is het van belang te weten te komen hoeveel slachtoffers jaarlijks aangifte doen tegen verdachten van mensenhandel. Dit aantal kan afgezet worden tegen de indicator aantal geschatte slachtoffers om de bereidheid van slachtoffers om aangifte te doen te meten. Er is voor een beperkte set van 33 indicatoren gekozen. Een overzicht van de indicatoren staat in tabel 1.

Voor het genereren van gegevens over de indicatoren maakt de Monitor Mensenhandel gebruik van drie gegevensbronnen:

- *Bestaande registratiesystemen*: registratiesystemen van de politie, het Openbaar Ministerie (OM), de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND), Centrale Opvang Asielzoekers (COA), Raden van de Rechtsbijstand (Rvb) en Stichting Tegen Vrouwenhandel (STV).
- *Vragenlijsten interviews*: een aantal indicatoren kan niet door de bekende registratiesystemen geleverd worden. Daarvoor zijn aanvullende vragenlijsten nodig bij slachtoffers, coördinatoren van de politie, veldwerkers van de GG&GD en casemanagers van slachtoffers. Het werken met vragenlijsten, betekent voor de Monitor Mensenhandel dat gewerkt wordt met een steekproef uit de populatie.
- *Jurisprudentie*: Als aanvullende bron voor het opsporen van knelpunten in de toepassing van de B9 wordt een beknopte jurisprudentieanalyse uitgevoerd.

De Monitor Mensenhandel is een instrument dat met vaste (meerjaarlijkse) intervallen wordt afgenomen. Een vergelijking tussen de meetmomenten geeft aan of de positie van slachtoffers op de indicatoren verbeterd is. Het is een beperkte set indicatoren waarbij in tweede instantie door middel van aanvullende dieptestudies gezocht kan worden naar verklaringen of knelpunten waarom een indicator een hogere of lagere waarde geeft. De monitor geeft een stand van zaken, maar gaat niet in op het waarom van een hogere of lagere waarde.

Na het verzamelen van de kengetallen zullen voor het opmaken van de trendrapportage de uitkomsten voorgelegd aan deskundigen uit het veld. De expertmeeting heeft tot doel om de uitkomsten te duiden en of aanvullende studies nodig zijn om de uitkomsten op de indicatoren te kunnen duiden.

Dit rapport bevat een uitwerking van de indicatoren. De eerste afname van de Monitor Mensenhandel moet nog plaatsvinden. Het is algemeen bekend dat het gebruiken van bestaande registratiesystemen beperkingen heeft. De data in de registratiesystemen niet altijd volledig zijn ingevuld. Dit heeft beperkingen voor de betrouwbaarheid van de verzamelde kengetallen in de Monitor Mensenhandel. Het voorstel is vooral de registratie van Stichting Tegen Vrouwenhandel te versterken. Zij vormen het centrale meldpunt voor alle slachtoffers van mensenhandel in de prostitutie.

