

Samenvatting

Categorale opvang voor slachtoffers van mensenhandel in vier Europese landen

Achtergrond en doel van het onderzoek

Het tekort aan adequate en passende opvangmogelijkheden voor slachtoffers van mensenhandel staat in Nederland al een aantal jaren op de beleidsagenda. Tot voor kort, werden vrouwelijke slachtoffers van mensenhandel meestal gehuisvest in vrouwenopvang; mannen meestal in daklozenopvang of maatschappelijke opvang. Er waren signalen dat deze opvangvormen niet aan de specifieke behoeften van deze groep slachtoffers tegemoet konden komen (bijv. wegens gebrek aan gespecialiseerde hulp en voldoende veiligheidsmaatregelen). (NRM, 2009; 2010; Ministerie van VWS 2010). In juni 2010 is de Nederlandse overheid een pilot project gestart met categorale opvang van volwassen slachtoffers van mensenhandel, ongeacht hun nationaliteit en de sectoren van uitbuiting. Het project loopt tot eind 2014.

Het doel van het onderhavige onderzoek is om de kennis en ervaringen die andere Europese landen hebben opgebouwd met betrekking tot categorale opvang voor volwassen slachtoffers van mensenhandel in kaart te brengen en een beschrijving te geven van de organisatie en implementatie van deze vorm van opvang, de ervaren knelpunten en de eventuele oplossingen hiervoor, en de voor- en nadelen van categorale opvang in deze landen. Het onderzoek kan input leveren voor de verdere implementatie van categorale opvang in Nederland. Vier landen zijn geselecteerd: België, Tsjechië, Italië en Spanje. Deze landen werden gekozen met het oog op verscheidenheid wat betreft de organisatie en implementatie van categorale opvang, de vergelijkbaarheid met Nederland (alle landen zijn doorgangs- en bestemmingslanden voor slachtoffers van mensenhandel) en met de Nederlandse pilot m.b.t. categorale opvang (een brede doelgroep).

Onderzoeksvragen en methode

De drie centrale onderzoeksvragen in dit onderzoek zijn:

- 1 Wat zijn de doelen van categorale opvang voor slachtoffers van mensenhandel in de geselecteerde EU landen en wat is de doelgroep?
- 2 Hoe is de categorale opvang voor slachtoffers van mensenhandel georganiseerd en geïmplementeerd in de geselecteerde landen? Zijn er knelpunten?
- 3 Wat zijn de voor- en nadelen van de categorale opvang voor slachtoffers van mensenhandel volgens de betrokkenen?

Om de bovenstaande onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn de volgende methoden gehanteerd:

- literatuuronderzoek;
- interviews met 22 vertegenwoordigers van ministeries, gespecialiseerde NGO's die slachtoffers van mensenhandel van categorale opvang voorzien, en met vertegenwoordigers van andere betrokken instellingen in de geselecteerde landen; daarnaast verleenden vijf vertegenwoordigers van deze organisaties schriftelijk medewerking aan het onderzoek.

In België en Tsjechië zijn vertegenwoordigers van alle gespecialiseerde NGO's die categorale opvang verlenen geïnterviewd (respectievelijk drie en twee NGO's en res-

pectivelijk drie opvanghuizen). In Italië zijn vertegenwoordigers van twee Italiaanse NGO's (die respectievelijk twee en zes opvanghuizen hebben) en in Spanje vertegenwoordigers van één NGO (met drie opvanghuizen) geïnterviewd. Gezien het grote aantal NGO's in Italië en Spanje dat categorale opvang verleent aan slachtoffers van mensenhandel, is het mogelijk dat de onderzoeksresultaten niet alle variaties in de implementatie van deze vorm van opvang in deze twee landen bestrijken.

Resultaten

In alle vier landen is er overheidsbeleid om slachtoffers van mensenhandel te beschermen en te begeleiden waarbij de implementatie van categorale opvang voor deze groep is overgelaten aan de gespecialiseerde NGO's. Hieronder worden de resultaten van het onderzoek per land samengevat. Tabel S1 geeft een overzicht van enkele belangrijke kenmerken van de organisatie en implementatie van categorale opvang in deze landen.

België

Achtergrondinformatie

België is een doorgangs- en bestemmingsland voor vrouwen en mannen die slachtoffer zijn van mensenhandel, voornamelijk van uitbuiting in de seksindustrie en andere economische sectoren. Nationale wetgeving inzake de bescherming en begeleiding van slachtoffers van mensenhandel stamt uit de jaren 1990; de implementatie van een multidisciplinaire samenwerkingsaanpak betreffende bescherming en hulp aan slachtoffers wordt gereguleerd door de Omzendbrief van 26 september 2008 (die is gerelateerd aan de wet van 10 augustus 2005). Drie gespecialiseerde NGO's verlenen categorale opvang aan slachtoffers van mensenhandel: Pag-Asa (Brussel), Payoke (Vlaanderen), en Sürya (Wallonië). Deze NGO's hebben op een aantal punten een autonome positie (bijvoorbeeld met betrekking tot het aanvragen van bedenktijd voor de slachtoffers of het beoordelen van de vraag of de slachtoffers hun banden met de handelaren hebben verbroken).

Bedenktijd en voorwaardelijkheid van hulp en tijdelijke verblijfsvergunning

In België wordt slachtoffers van mensenhandel een bedenktijd van 45 dagen aangeboden waarin ze kunnen beslissen of zij een aanklacht in willen dienen tegen hun handelaren; verlenging is niet mogelijk. Identificatie door de politie is geen voorwaarde om bedenktijd te verkrijgen; de drie gespecialiseerde NGO's kunnen zelf een reflectieperiode aanvragen. Dit is een uniek aspect van het Belgische systeem. Tijdens de bedenktijd hebben slachtoffers recht op bescherming en kunnen zij in de opvanghuizen van een van de drie NGO's verblijven. Slachtoffers die willen samenwerken met politie en justitie en ermee instemmen begeleiding te krijgen van een van de drie gespecialiseerde NGO's (waarbij verblijf in de opvang niet noodzakelijk is) krijgen de speciale status 'slachtoffer van mensenhandel'. Hen wordt een tijdelijke verblijfsvergunning toegekend, aanvankelijk voor drie maanden, met de mogelijkheid tot verlenging voor nogmaals drie maanden (er is op dit punt geen verschil tussen EU onderdanen en derdelanders). Daarna kan hun verblijf telkens met zes maanden verlengd worden, afhankelijk van de voortgang van het onderzoek; deze verlenging kan herhaaldelijk verlengd worden met zes maanden, tot de strafrechtelijke procedure is beëindigd. De tijdelijke verblijfsvergunning kan worden beëindigd, bijvoorbeeld als slachtoffers besluiten te stoppen met de samenwerking met politie en justitie. Slachtoffers van mensenhandel kunnen een permanente verblijfsvergunning krijgen onder bepaalde voorwaarden.

Doelen en doelgroep van categorale opvang

Het doel van de Belgische overheid bij het verstrekken van categorale opvang voor slachtoffers van mensenhandel is hen voorzien van een 'veilige haven' en hen stimuleren om samen te werken met politie en justitie. De formulering van verdere doelen is overgelaten aan de NGO's; de drie gespecialiseerde NGO's hebben onderling vergelijkbare doelen: 'empowerment' van de slachtoffers, hen 'ondersteunen in het overwinnen van hun uitbuitingsverleden' en hen 'helpen bij het maken van keuzes voor de toekomst' (bijvoorbeeld wat betreft het doen van aangifte tegen hun handelaren, of terugkeer naar het land van herkomst).

Categorale opvang is bedoeld voor volwassen slachtoffers van mensenhandel, ongeacht nationaliteit, geslacht, en de aard van uitbuiting. Slachtoffers met kinderen en Belgische slachtoffers worden meestal doorverwezen naar niet-categorale opvang, maar ontvangen wel ambulante zorg van een van de drie bovengenoemde NGO's.

Organisatie en implementatie van categorale opvang

— Categorale opvanghuizen

Pag-Asa en Sürya hebben elk één categoriaal opvanghuis (losstaande gebouwen) waarin mannen en vrouwen samen worden gehuisvest, maar wel in aparte kamers. De opvanghuizen bieden ieder plaats aan 16 slachtoffers. Deze twee NGO's hebben ook enkele appartementen waar slachtoffers, die het opvanghuis moesten verlaten maar nog niet afdoende zelfstandig worden geacht gehuisvest kunnen worden. Payoke beschikte tot 2011 alleen over categorale opvang voor vrouwen (tien plaatsen). Toen startte de organisatie een categoriaal opvanghuis waar vrouwen en mannen in verschillende vleugels worden gehuisvest. De NGO's beschouwen een 'gemengd' opvanghuis als 'gezond', omdat dit de werkelijkheid in de samenleving weerspiegelt en het een goede optie is voor het huisvesten van gezinnen. Bovendien, wordt aparte opvang voor beide geslachten als onpraktisch gezien vanwege de onvoorspelbaarheid van de man/vrouw ratio van de te huisvesten slachtoffers. De verblijfsduur in de opvang is meestal tussen drie tot zes maanden. Alle opvanghuizen hebben geheime adressen; het zijn 'open' opvanghuizen met een avondklok. Een scala aan maatregelen wordt genomen om de veiligheid van de slachtoffers zowel als van het personeel te bewaken (bijvoorbeeld slachtoffers mogen gedurende de eerste dagen van hun verblijf de opvang niet verlaten, en toezicht in de opvang).

— Soort hulpverlening

Alle drie de NGO's voorzien in hulp op maat: psychosociale, medische en administratieve hulp en rechtshulp (inclusief assistentie tijdens het strafproces en bij schadevergoedingsclaims). Bovendien wordt hulp verleend om de integratie van de slachtoffers te bevorderen, bijvoorbeeld door het aanbieden van taalcursussen en trainingen, en het helpen bij het vinden van werk en zelfstandige woonruimte. In Vlaanderen zijn slachtoffers uit derde landen verplicht een inburgeringscursus te volgen. Nadat de slachtoffers de opvang hebben verlaten, ontvangen zij – afhankelijk van de rechterlijke procedure – ambulante hulp van de NGOs. Slachtoffers die terug willen naar het land van herkomst worden meestal verwezen naar de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM).

— Knelpunten

Volgens de respondenten, vormen de volgende zaken knelpunten in de uitvoering van categorale opvang²⁰⁸: problemen gerelateerd aan de samenwerking met derde partijen, de autonome positie van de drie NGO's, en het huisvesten van slachtoffers

²⁰⁸ De knelpunten die genoemd zijn, zijn echter niet noodzakelijkerwijs typisch voor categorale opvang. Dit geldt ook voor de knelpunten die genoemd zijn door de respondenten uit andere landen.

met verschillende nationaliteiten en godsdiensten in dezelfde opvang. Het laatstgenoemde punt wordt echter door sommige respondenten juist gezien als een voordeel van categorale opvang (zie hieronder).

Voor- en nadelen van categorale opvang

De Belgische respondenten beschouwen de volgende punten als voordelen van categorale opvang voor slachtoffers van mensenhandel: gespecialiseerde begeleiding, een veilige omgeving voor de slachtoffers (de meningen verschillen echter over dit onderwerp, zie hieronder), soortgelijke problemen onder en gevoelens van solidariteit tussen de slachtoffers (wat tot een grotere aangiftebereidheid kan leiden), huiselijke sfeer in de opvanghuizen en dat het plaatsen van slachtoffers met verschillende nationaliteiten en met verschillende achtergronden in uitbuiting een weerspiegeling van de samenleving is. Als nadelen van de categorale opvang worden genoemd: de tendens van de slachtoffers om in dezelfde kring te blijven, mogelijke spanningen tussen de slachtoffers vanwege de verschillen in uitbuitiesachtergrond, de noodzakelijkheid om relatief vaker tolken in te zetten wegens de gespecialiseerde hulpverlening, met als gevolg een mogelijk gebrek aan vertrouwen tussen de slachtoffers en hun begeleiders, en tot slot potentiële veiligheidsrisico's door alle slachtoffers van mensenhandel bij elkaar te plaatsen.

Tsjechië

Achtergrondinformatie

Tsjechië is een herkomst-, doorvoer- en bestemmingsland voor mannen en vrouwen die slachtoffer zijn van mensenhandel, vooral van uitbuiting in de seksindustrie en andere economische sectoren. Sinds 2003 implementeert het Ministerie van Binnenlandse Zaken het 'Programma voor de Steun en Bescherming van Slachtoffers van Mensenhandel' uit (het Programma) dat bestemd is voor door de politie geïdentificeerde (vermeende) slachtoffers van mensenhandel, ongeacht hun nationaliteit. In het kader van het Programma worden opvang en hulp geboden aan de slachtoffers via drie gespecialiseerde NGO's; twee van deze (La Strada CR en Diaconia CNPS) voorzien in categorale opvang.

Bedenktijd en voorwaardelijkheid van hulp en tijdelijke verblijfsvergunning

Aan slachtoffers die aanvankelijk instemmen met het participeren aan het Programma wordt een bedenktijd aangeboden van 60 dagen; deze kan verlengd worden onder strikte voorwaarden. Tsjechische slachtoffers die in het buitenland zijn uitgebuit en terug willen keren naar Tsjechië en die in het eigen land zijn verhandeld, kunnen ook gebruik maken van de bedenktijd om te beslissen of zij aangifte willen doen tegen hun handelaren en aan het Programma willen deelnemen. Gedurende de bedenktijd kunnen de slachtoffers in de opvang van de gespecialiseerde NGO's verblijven, en krijgen ze 'basis hulp' (medische, psychologische en sociale hulp). Deelnemers van het Programma uit derde landen die meewerken met politie en justitie, verkrijgen een tijdelijke verblijfsvergunning (voor zes maanden; de verlengingsmogelijkheden zijn afhankelijk van de duur van de samenwerking met politie en justitie). Alle deelnemers van het Programma moeten accepteren, zowel tijdens als na de bedenktijd, dat ze ten minste ambulante hulp krijgen van de gespecialiseerde NGO's. De verblijfsvergunning wordt, onder andere, beëindigd als de persoon besluit te stoppen met de samenwerking met politie en justitie. Slachtoffers van mensenhandel kunnen een permanent verblijf krijgen onder strikte voorwaarden.

Doelen en de doelgroep van categorale opvang

Het Programma (dat voorziet in zowel categorale opvang als niet-categorale opvang voor slachtoffers van mensenhandel) beoogt volwassen slachtoffers van mensenhandel te beschermen en te begeleiden, hen te motiveren mee te werken met politie

en justitie, en te bemiddelen bij vrijwillige terugkeer naar het herkomstland. De gespecialiseerde NGO's hebben als doel emancipatie en empowerment van de slachtoffers, en hun integratie in de samenleving onder andere door zelfstandig wonen en participatie op de arbeidsmarkt zonder uitbuiting. Slachtoffers van mensenhandel, ongeacht hun nationaliteit, geslacht of aard van uitbuiting, behoren tot de doelgroep. De twee NGO's bieden ook categorale opvang aan slachtoffers die niet – willen – deelnemen aan het Programma en aan potentiële slachtoffers (zij die – ernstig – risico lopen slachtoffer te worden). Volwassenen met kinderen worden ofwel niet-categoriaal opgevangen door een andere gespecialiseerde NGO of worden in andere vormen van opvang gehuisvest.

Organisatie en implementatie van categorale opvang

– Categorale opvanghuizen

La Strada beheert twee categorale opvanghuizen voor volwassen slachtoffers, een locatie met vijf bedden voor vrouwen en de ander met twee bedden voor mannen. Diaconia heeft een opvanghuis voor alleen mannen (vijf bedden), maar verleent ook ambulante hulp aan vrouwelijke slachtoffers. Alle drie de opvanghuizen zijn particulier gehuurde appartementen. De eerste fase van het verblijf in de opvanghuizen is gericht op crisishulp, te beginnen met een week. In de tweede fase wordt huisvesting voor zes maanden aangeboden. In beide fasen kan de duur van het verblijf verlengd worden wegens individuele behoeften van de slachtoffers. De maximale verblijfsduur is een jaar. Alle opvanghuizen bevinden zich op een geheim adres. Zij zijn 'open' van aard zonder avondklok, maar de NGO's nemen verschillende veiligheidsmaatregelen (bijvoorbeeld individuele veiligheidstraining).

– Soort hulpverlening

Beide NGO's verlenen materiële hulp, en sociale en juridische assistentie op maat. Zij bieden o.a. beroepstraining en taalcursussen, en helpen slachtoffers bij het zoeken naar werk en vervolghuisvesting. Juridische hulpverlening varieert van hulp bij het regelen van documenten tot hulp bij het eisen van schadevergoeding. Daarnaast wordt ondersteuning verleend wanneer het slachtoffer terug wil naar het land van herkomst. Binnen het kader van het Programma wordt hulp aangeboden tot het eind van het strafproces of tot het verkrijgen van een permanente verblijfsvergunning in Tsjechië. Deelnemers van het Programma kunnen gebruik maken van het Programma voor Vrijwillige Terugkeer. Beide NGO's assisteren soms hun cliënten ook na afloop van het strafproces. Deze organisaties verlenen ambulante zorg aan slachtoffers die het opvanghuis al verlaten hebben, of die geen gebruik willen maken van de opvang. Waar nodig werken de twee NGO's samen, met elkaar en met andere organisaties.

– Knelpunten

De Tsjechische respondenten zien de volgende knelpunten in de organisatie en uitvoering van categorale opvang: onvoldoende capaciteit voor het huisvesten van grote groepen slachtoffers en van slachtoffers met kinderen of minderjarigen, tegenstrijdige doelen van de gespecialiseerde NGO's en de overheid met betrekking tot het lange-termijn verblijf van slachtoffers in het land, problemen gerelateerd aan de huisvesting van slachtoffers van verschillende nationaliteiten of etnische groepen in hetzelfde opvanghuis (zoals taalproblemen en cultuurverschillen), problemen bij de samenwerking met derde partijen, de noodzaak om de opvanghuizen met regelmatige tussenpozen naar een andere locatie te verhuizen, onbekendheid van sommige slachtoffers met grote steden, financiële problemen en een soms laag aantal bewoners ten opzichte van het aantal personeelsleden.

Voor- en nadelen van categorale opvang

De Tsjechische respondenten vinden dat gespecialiseerde hulpverlening, grotere veiligheid en het bestaan van gelijksoortige problemen en solidariteitsgevoelens onder slachtoffers, voordelen van categorale opvang zijn. Bovendien wordt aangegeven dat kleinschalige Tsjechische categorale opvanghuizen meer mogelijkheden bieden om van locatie te wisselen als er veiligheidsrisico's zijn. Anderzijds wordt aangeduid dat categorale opvang duurder is dan niet-categorale opvang, en dat het moeilijk is deze te financieren. Daarnaast kunnen de categorale opvanghuizen soms leeg staan, omdat zij hulp verlenen aan een bepaalde doelgroep.

Italië

Achtergrondinformatie

Italië is een doorvoer- en bestemmingsland voor mannen en vrouwen die slachtoffer zijn van mensenhandel voor doeleinden van seksuele uitbuiting en uitbuiting in andere economische sectoren. Bescherming en hulp aan slachtoffers van mensenhandel worden geboden in de context van het zogenoemde Artikel 13 en Artikel 18 Programma (respectievelijk sinds 2003 en 1998). In het kader van deze programma's worden door NGO's uitgevoerde hulpverleningsprojecten voor slachtoffers gefinancierd. Het Departement van Gelijke Kansen plant en houdt toezicht op beide programma's. Het Artikel 13 Programma is bedoeld voor korte termijn bescherming van de slachtoffers, terwijl lange termijn hulp verleend wordt in het kader van het Artikel 18 Programma. In dit onderzoek wordt de implementatie van categorale opvang door twee Italiaanse NGO's, namelijk van Associazione On the Road (OTR) en Cooperativa Lotta contro l'Emarginazione (Coop Lotta) beschreven.

Bedenktijd en voorwaardelijkheid van hulp en tijdelijke verblijfsvergunning

In Italië is er geen formele bedenktijd; in de praktijk worden de projecten van het Artikel 13 Programma voor dit doel gebruikt. Deze projecten bieden bescherming en hulp aan slachtoffers van mensenhandel gedurende drie maanden (zonder een formele verblijfsvergunning), met de mogelijkheid tot verlenging van drie maanden. Slachtoffers ontvangen huisvesting, sociale- en medische hulp. Na afloop van dit Programma, kunnen slachtoffers die formeel zijn geïdentificeerd door de politie, assistentie verkrijgen onder het Artikel 18 Programma (voor zes maanden). Buitenlandse slachtoffers worden voorzien van een speciale tijdelijke verblijfsvergunning op humanitaire gronden (geldig voor zes maanden, met een mogelijkheid tot verlenging van een jaar, of een langere periode voor strafrechtelijke doelen). Voor een 'Artikel 18 verblijfsvergunning' is het doen van aangifte door de slachtoffers geen directe voorwaarde. Zij kunnen kiezen uit twee mogelijke opties: het 'gerechtelijke pad' waarbij slachtoffers aangifte moeten doen tegen de handelaren en het 'sociale pad' waarbij zij niet verplicht zijn aangifte te doen, maar wel worden geacht uitgebreide informatie aan de politie te geven.

Volgens verschillende bronnen wordt het sociale pad niet consistent toegepast in het hele land, omdat de wet verschillend wordt geïnterpreteerd. Bovendien melden respondenten van beide NGO's dat slachtoffers die het sociale pad volgen ook verplicht kunnen worden te getuigen in het strafproces. Alle slachtoffers met een 'Artikel 18 verblijfsvergunning' zijn verplicht deel te nemen aan een Artikel 18 integratieproject. Daarna kunnen zij in aanmerking komen voor een permanente verblijfsvergunning volgens de regels die voor alle migranten gelden.

Doelen en de doelgroep van categorale opvang

Het Artikel 13 Programma is bedoeld om direct korte termijn bescherming te bieden aan slachtoffers van mensenhandel. Het doel van het Artikel 18 Programma is sociale inclusie van de slachtoffers, inclusief arbeidsmarktparticipatie, en kan gericht zijn op Italië of op het land van herkomst, afhankelijk van de wensen van de slacht-

offers. In deze context zijn de projecten van OTR en Coop Lotta gericht op het stimuleren van de autonomie van de slachtoffers en hen te helpen hun verleden te boven te komen. Beide Programma's hebben als doelgroep minderjarige en volwassen slachtoffers van mensenhandel, ongeacht nationaliteit en aard van de uitbuiting. De doelgroep van zowel OTR als Coop Lotta bestaat uit volwassen mannelijke en vrouwelijke slachtoffers van mensenhandel. Hoewel Italiaanse slachtoffers tot de doelgroep behoren, namen er in ieder geval tot eind 2011 nooit Italiaanse slachtoffers deel aan het Artikel 18 Programma.

Organisatie en implementatie van categorale opvang

— Categorale opvanghuizen

In Italië zijn er verschillende typen categorale opvanghuizen, afhankelijk van de fase van de verleende hulp, variërend van crisisopvang tot appartementen waar slachtoffers zelfstandig kunnen wonen. Coop Lotta heeft zes categorale opvanghuizen voor slachtoffers van mensenhandel in het noorden van Italië (Lombardije); drie appartementen voor vrouwen en drie voor mannen (in totaal elf plaatsen voor vrouwen en veertien voor mannen). Dit zijn zogenaamde 'tweede fase opvanghuizen' die gewoonlijk gebruikt worden voor slachtoffers die in een gevorderd stadium van hun integratieproject zijn, maar die, indien nodig, ook gebruikt kunnen worden voor kortdurende crisisopvang. OTR beheert twee opvanghuizen (een voor vrouwen, en een voor mannen) waarbij een combinatie van 'eerste fase hulp' (voor slachtoffers in het begin van hun integratieproject) en 'tweede fase hulp' aangeboden wordt. De vrouwenopvang bestaat uit een huis dat ruimte biedt voor negen vrouwen. De opvang voor mannen bestaat uit een appartement met ruimte voor vijf tot zes personen. Slachtoffers met kinderen worden verwezen naar niet-categoriale opvang. De verblijfsduur in de opvanghuizen is afhankelijk van de individuele behoeften van het slachtoffer; in de opvanghuizen van Coop Lotta varieert deze duur van een paar maanden tot een jaar, terwijl bij OTR huisvesting tot 18 maanden mogelijk is. Er zijn geen strikte veiligheidsmaatregelen in de opvanghuizen.

— Soorten hulpverlening

Beide NGO's geven medische, psychologische, sociale, administratieve en juridische hulp (inclusief voor schadevergoeding) op maat. Slachtoffers van mensenhandel in Italië hebben toegang tot het uniforme niveau van medische zorg binnen het Nationale Gezondheidszorg Systeem.

Omdat het Artikel 18 Programma gericht is op integratieprojecten voor slachtoffers van mensenhandel, bieden beide organisaties activiteiten aan om dit doel te bereiken, bijvoorbeeld taalcursussen, beroepstraining (eventueel op de werkplek), informatie over de Italiaanse samenleving, steun bij het opbouwen van sociale netwerken en participatie op de arbeidsmarkt. Hulp bij het vinden van zelfstandige woonruimte wordt gegeven op verschillende manieren, bijvoorbeeld door het financieren van de huur gedurende de eerste maanden. Hoewel er geen officiële follow-up procedure is na het voltooien van een integratieproject, kunnen slachtoffers als dat nog nodig is nog hulp krijgen van de NGO's.

Slachtoffers die terug willen naar het land van herkomst worden meestal verwezen naar de IOM die in Italië sinds 2001 een speciaal programma heeft voor deze doelgroep.

— Knelpunten

Tijdens de interviews werden de volgende knelpunten genoemd in de uitvoering van categorale opvang in Italië: gebrek aan adequate overheidsfinanciering om slachtoffers van mensenhandel te kunnen identificeren en voldoende zorg aan te kunnen bieden, gebrek aan financiële middelen bij NGO's om vooral voor jongere slachtoffers sociale projecten uit te voeren, het moeilijk werk kunnen vinden voor

de slachtoffers sinds de economische crisis, en gebrek aan capaciteit in de opvanghuizen.

Voor- en nadelen van categorale opvang

Volgens de Italiaanse respondenten, lopen slachtoffers van mensenhandel in categorale opvanghuizen een kleinere kans gestigmatiseerd worden dan in niet-categorale opvanghuizen (meningen hierover verschillen echter, zie onder, Spanje). Mogelijke spanningen als gevolg van taal- en cultuurverschillen, doordat verschillende nationaliteiten gehuisvest worden in hetzelfde opvanghuis, worden als een nadeel gezien; dit probleem kan echter ook gelden voor niet-categorale opvang.

Spanje

Achtergrondinformatie

Spanje is een doorvoer- en bestemmingsland voor mannen en vrouwen die slachtoffers zijn van mensenhandel (uitbuiting in de seksindustrie en overige economische sectoren). Een overgrote meerderheid van de geïdentificeerde slachtoffers is vrouw. Sinds 2009 wordt de bescherming en hulp aan slachtoffers van mensenhandel geregeld volgens de 'Organieke' Wet 2/2009 die wijzigingen doorvoerde in de 'Organieke' Wet 4/2000. De richtlijnen voor de implementatie zijn vastgesteld in het 'Koninklijk Besluit' 557/2011 en het Kaderprotocol voor de bescherming van slachtoffers van mensenhandel (vastgesteld op 28 oktober 2011).

Als gevolg van de recente veranderingen blijkt er onduidelijkheid te bestaan onder de betrokken partijen zoals de politie, ministeries en NGO's over de praktische uitwerking van de regelgeving. Ongeveer 20 NGO's verlenen categorale opvang in het land, vooral voor vrouwelijke slachtoffers die seksueel zijn uitgebuit. Proyecto Esperanza (PE) is opgenomen in dit onderzoek omdat het als enige categorale opvang verleent niet alleen aan volwassen vrouwelijke slachtoffers van mensenhandel die uitgebuit zijn in de seksindustrie maar ook aan hen die zijn uitgebuit in overige economische sectoren.

Bedenktijd en voorwaardelijkheid van hulp en tijdelijke verblijfsvergunning

In Spanje wordt slachtoffers van mensenhandel een bedenktijd van minimaal 30 dagen aangeboden; zij moeten voordien echter formeel geïdentificeerd zijn door de politie als vermoedelijk slachtoffer. Over de mogelijkheid tot verlenging wordt per geval beslist. Volgens verschillende respondenten is de implementatie van de bedenktijd niet optimaal. Samenwerking met de politie is een eerste vereiste om een tijdelijke verblijfsvergunning te verkrijgen, maar niet voor categorale opvang verleend door NGO's. Volgens de Spaanse wet, kan aan slachtoffers ook tijdelijk verblijf verleend worden op basis van persoonlijke omstandigheden (bijvoorbeeld veiligheidsoverwegingen, gezondheidstoestand of gezinssituatie), maar dit gebeurt in de praktijk zelden. De tijdelijke verblijfsvergunning is een jaar geldig en kan jaarlijks verlengd worden totdat een lange termijn vergunning verleend wordt voor de duur van vijf jaar. Slachtoffers die gedurende vijf jaar onafgebroken in Spanje hebben gewoond, kunnen een permanente verblijfsvergunning aanvragen.

Doelen en de doelgroep van categorale opvang

In Spanje financiert de overheid de NGO's die in categorale opvang voorzien en wordt het formuleren van de doelen aan de NGO's overgelaten. PE beoogt de autonomie en de sociale inclusie van slachtoffers te stimuleren. Voor dit doel biedt het verschillende soorten gespecialiseerde hulp om de integratie- of de vrijwillige terugkeerprocessen van degenen die respectievelijk in Spanje willen blijven of terug willen naar het land van herkomst te ondersteunen. Categorale opvang is vooral bedoeld voor vrouwen uitgebuit in de seksindustrie; sinds kort is er een pilot project gestart voor mannelijke slachtoffers. De doelgroep van PE bestaat uit vrouwelijke

slachtoffers ongeacht de sectoren waarin ze uitgebuit zijn; aan de Spaanse slachtoffers wordt echter zelden hulp verleend, omdat zij sporadisch geïdentificeerd en doorverwezen worden naar PE.

Organisatie en implementatie van categorale opvang

— Categorale opvanghuizen

PE verleent huisvesting aan slachtoffers van mensenhandel in drie opvanghuizen, afhankelijk van de fase van de verleende hulp: in een crisisopvanghuis, in een langetermijnopvanghuis, en in de zogenaamde doorgangsappartementen (bedoeld voor vrouwen die werken of studeren). In totaal heeft PE 19 beschikbare plaatsen; in de crisisopvang en in de langetermijnopvang is plaats voor zeven vrouwen. De twee doorgangsappartementen beschikken over respectievelijk twee en drie bedden. De opvanghuizen zijn in principe bedoeld voor alleenstaande vrouwen. Vrouwen met kinderen worden meestal voor maximaal twee weken in de crisisopvang gehuisvest; daarna worden zij verwezen naar een instantie die gespecialiseerde hulp verleend aan moeders en hun kinderen. De verblijfsduur in de opvanghuizen varieert afhankelijk van het type opvang: tussen 15 dagen en twee maanden in de crisisopvang, tussen zes maanden en een jaar in de langetermijnopvang, en tussen negen en twaalf maanden in de doorgangsappartementen. De opvanghuizen zijn gevestigd op geheime adressen. Er zijn relatief strikte maatregelen in de crisisopvanghuizen (bijvoorbeeld gesloten deuren, geen sleutels voor de slachtoffers, veiligheidscamera's, 24-uurs assistentie), terwijl vrouwen in de overige opvanghuizen geleidelijk meer zelfstandigheid krijgen.

— Soorten hulpverlening

PE verleent zorg op maat, namelijk administratieve, juridische (inclusief bij eisen tot schadevergoeding), psychologische en medische hulp, alsmede assistentie gericht op de integratie van de slachtoffers (bijvoorbeeld taalcursussen, training, onderwijs, hulp gericht op toegang tot onderwijs en arbeidsmarkt, inclusief vaardigheidstraining voor het zoeken naar werk). Volgens de Spaanse wetgeving hebben de slachtoffers van mensenhandel ongeacht hun verblijfsstatus recht op kosteloze rechtshulp en een tolk; in de praktijk blijkt de verlening hiervan echter niet optimaal te zijn. Hulp wordt gegeven aan hen die terug willen keren naar het land van herkomst (bijvoorbeeld voor het verkrijgen van de noodzakelijke reisdocumenten of door te bemiddelen tussen de slachtoffers en de IOM).

— Knelpunten

Knelpunten die zijn genoemd in de implementatie van categorale opvang zijn: gebrek aan capaciteit in de opvanghuizen in geval dat grote aantallen slachtoffers tegelijkertijd worden geïdentificeerd en barrières bij de integratie van slachtoffers (bijvoorbeeld bij het vinden van werk) vanwege de huidige economische crisis.

Voor- en nadelen van categorale opvang

Door de Spaanse respondenten wordt gespecialiseerde hulp op maat beschouwd als een voordeel van categorale opvang. Een eventueel uitstel in het herstelproces van de al zittende inwoners die hun trauma's opnieuw kunnen beleven als er nieuwe slachtoffers in de opvang komen en de mogelijkheid dat in categorale opvang de hulpverleners focussen op slachtofferschap in plaats van op de capaciteiten van het slachtoffer, worden als nadelen van categorale opvang gezien.

Concluderende opmerkingen

Het onderhavige onderzoek voorziet in 'ingrediënten' voor de organisatie en implementatie van categorale opvang voor slachtoffers van mensenhandel, gebaseerd op de ervaringen in vier EU-landen. Door het ontbreken van onafhankelijke evaluatiestudies is het niet mogelijk om iets te zeggen over het meest succesvolle 'recept'. Er is behoefte aan toekomstig onderzoek om na te gaan in welke vorm – categoriaal dan wel niet-categoriaal – de opvang van slachtoffers van mensenhandel georganiseerd en geïmplementeerd zou moeten worden om gestelde doelen te bereiken, en of deze vorm context afhankelijk is.

Tabel S1 Organisatie en implementatie van categorale opvang voor slachtoffers mensenhandel in België, Tsjechië, Italië en Spanje

	Beleidsinstrument betreffende bescherming van & hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel	Categorale opvang verleend door	Bedenktijd	Voorwaarden voor tijdelijke verblijfsvergunning & hulpverlening	Algemene doelen van categorale opvang	Doelgroep van categorale opvang	Aantal, type & capaciteit van de categorale opvanghuizen	Duur van de categorale opvang	Soort hulpverlening	Veiligheidsaspecten
België	Wet van 10 augustus 2005; Omzendbrief 2008 Categorale opvang als standaard	3 gespecialiseerde NGO's: Payoke, Pag-Asa & Sürya	45 dagen Geen verlenging	<i>Verblijfsvergunning</i> Samenwerking met politie en justitie & Het accepteren van ten minste ambulante hulpverlening van een van de drie gespecialiseerde NGO's <i>Hulpverlening door de overheid & de NGO's</i> Dezelfde voorwaarden als die voor verblijfsvergunning	<i>De overheid</i> Het bieden van een 'veilige haven' aan slachtoffers Het stimuleren van samenwerking van slachtoffers met politie en justitie <i>De NGO's</i> Het bevorderen van empowerment van slachtoffers Dezelfde voorwaarden als die voor verblijfsvergunning m.b.t. het doen van aangifte en verblijfsstatus	<i>De overheid</i> Volwassen vrouwen en mannen Alle nationaliteiten Alle sectoren van uitbuiting <i>De NGO's</i> Dezelfde als die van de overheid; Belgische slachtoffers en kinderen worden meestal geplaatst in niet-categorale opvanghuizen maar krijgen ambulante hulp van de NGO's	3 'gemengde' opvanghuizen: 2 met 16 bedden, één met 10 bedden Vooral losstaande gebouwen; enkele appartementen	Verblijfsduur in de opvanghuizen verschilt per NGO (van 3 tot 6 maanden); verlenging is mogelijk in persoonlijke omstandigheden Ambulante hulpverlening tot het einde van het strafproces	Hulpverlening op maat Psycho-sociale & medische hulp Rechtshulp & administratieve hulp Hulp gericht op integratie Hulp bij vrijwillige terugkeer	'Open' opvanghuizen met avondklok

	Beleidsinstrument betreffende bescherming van & hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel	Categorale opvang verleend door	Bedenktijd	Voorwaarden voor tijdelijke verblijfsvergunning & hulpverlening	Algemene doelen van categorale opvang	Doelgroep van categorale opvang	Aantal, type & capaciteit van de categorale opvanghuizen	Duur van de categorale opvang	Soort hulpverlening	Veiligheidsaspecten
Tsjechië	Het Programma voor de Steun en Bescherming van Slachtoffers van Mensenhandel Categorale en niet-categorale opvang	2 gespecialiseerde NGOs: La Strada CR, Diaconia CNPS	Max. 60 dagen Verlenging mogelijk met max. 30 dagen onder strikte voorwaarden Alleen voor slachtoffers die er aanvankelijk mee instemmen deel te nemen aan het Programma	<i>Verblijfsvergunning</i> Deelname aan het Programma (degenen die door de politie geïdentificeerd zijn als een (vermeend) slachtoffer & na de bedenktijd uiteindelijk beslissen mee te werken met politie en justitie & accepteren ten minste ambulante hulp te krijgen van de gespecialiseerde NGOs) <i>Hulpverlening door de overheid</i> Het deelnemen aan het Programma NGO's Identificatie door de politie als een (vermeend) slachtoffer en samenwerking met politie en justitie zijn niet noodzakelijk	<i>De overheid</i> Het ondersteunen en helpen van slachtoffers van het delict mensenhandel Het stimuleren van samenwerking van slachtoffers met politie en justitie Bemiddelen voor vrijwillige terugkeer NGO's Het bevorderen van empowerment en sociale inclusie van slachtoffers	<i>De overheid</i> (het Programma, ook voor niet categorale opvang): Volwassen vrouwen en mannen Alle nationaliteiten Alle sectoren van uitbuiting NGO's Deelnemers & niet-deelnemers (zij die ernstig risico lopen slachtoffer van mensenhandel te worden & zij die niet mee willen werken met politie en justitie) aan het Programma: Volwassen vrouwen & mannen Alle nationaliteiten Alle sectoren van uitbuiting Slachtoffers met kinderen worden verwezen naar niet-categorale opvang	3 opvanghuizen: 2 voor mannen, met 2 en 5 bedden; één voor vrouwen, met 5 bedden Appartementen	Verblijfsduur in de opvanghuizen aanvankelijk voor 6 maanden; verlenging is mogelijk; maximale verblijfsduur is één jaar Assistentie door het Programma tot afloop van het strafproces of het verkrijgen van permanente verblijfsvergunning. Hulpverlening door de NGO's kan worden voortgezet na een strafproces	Hulpverlening op maat Sociale, medische and psychologische hulp Rechtshulp Hulp gericht op integratie Hulp bij vrijwillige terugkeer	Open opvanghuizen zonder avondklok

	Beleidsinstrument betreffende bescherming van & hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel	Categorale opvang verleend door	Bedenktijd	Voorwaarden voor tijdelijke verblijfsvergunning & hulpverlening	Algemene doelen van categorale opvang	Doelgroep van categorale opvang	Aantal, type & capaciteit van de categorale opvanghuizen	Duur van de categorale opvang	Soort hulpverlening	Veiligheidsaspecten
Italië	Artikel 13 en Artikel 18 Programma's Categorale opvang als standaard	Talrijke gespecialiseerde NGO's; in dit onderzoek: Associazione on The Road (OTR) & Cooperativa Lotta Contro l'Emarginazione (Coop Lotta)	Geen officiële reflectieperiode Het Artikel 13 Programma (3 maanden) functioneert in de praktijk als zodanig	<i>Verblijfsvergunning</i> Identificatie door de politie als slachtoffer mensenhandel & Deelname aan het Artikel 18 Programma (het doen van aangifte tegen de handelaren is niet verplicht) <i>Hulpverlening door de overheid en NGOs</i> Dezelfde voorwaarden als die voor verblijfsvergunning	<i>De overheid</i> (Artikel 18 Programma): Sociale inclusie van slachtoffers Volwassenen en minderjarigen Vrouwen en mannen Alle nationaliteiten Alle sectoren van uitbuiting	<i>De overheid</i> Deelnemers aan Artikel 13 en Artikel 18 Programma's Vrouwen en mannen Alle nationaliteiten Alle sectoren van uitbuiting	<i>OTR & Coop Lotta</i> Acht opvanghuizen: 4 voor vrouwen en 4 voor mannen (in totaal 20 bedden voor vrouwen en 19 mannen) Appartementen & huizen	<i>OTR & Coop Lotta</i> Verblijfsduur verschilt per NGO (van 2 tot 18 maanden) Ambulante hulpverlening voor de duur van het persoonlijk 'integratieproject' in het kader van het Artikel 18 Programma	<i>OTR & Coop Lotta</i> Hulpverlening op maat Sociale, medische, and psychologische hulp Administratieve hulp & rechtshulp Hulp gericht op integratie Hulp bij vrijwillige terugkeer	<i>OTR & Coop Lotta</i> Open opvanghuizen zonder avondklok

	Beleidsinstrument betreffende bescherming van & hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel	Categorale opvang verleend door	Bedenktijd	Voorwaarden voor tijdelijke verblijfsvergunning & hulpverlening	Algemene doelen van categorale opvang	Doelgroep van categorale opvang	Aantal, type & capaciteit van de categorale opvanghuizen	Duur van de categorale opvang	Soort hulpverlening	Veiligheidsaspecten
Spanje	De 'Organieke Wet' 2/2009 die wijzigingen doorvoerde in de Organieke Wet 4/2000; Het Koninklijke Besluit 557/2011; het Kaderprotocol voor de Bescherming van Slachtoffers van Mensenhandel	Talrijke gespecialiseerde NGO's/centra/projecten; in dit onderzoek: Proyecto Esperanza (PE).	Minimum 30 dagen Mogelijke verlenging wordt per geval beslist	<i>Verblijfsvergunning</i> Samenwerking met politie en justitie of persoonlijke omstandigheden <i>Hulpverlening door de overheid</i> Geen specifieke voorwaarden <i>Hulpverlening door NGO's</i> Samenwerking met politie en justitie is niet noodzakelijk	<i>De overheid</i> De formulering van de doelen is overgelaten aan de NGO's <i>PE</i> Autonomie van slachtoffers Integratie in Spanje of hulp bij vrijwillige terugkeer	<i>De overheid & NGOs</i> Vooral volwassen vrouwen, recent een pilot project voor mannen Alle nationaliteiten In principe alle sectoren van uitbuiting, maar vooral uitbuiting in de seksindustrie <i>PE</i> Volwassen vrouwen Alle nationaliteiten Alle sectoren van uitbuiting Slachtoffers met kinderen worden verwezen naar niet-categorale opvang	<i>PE</i> Eén crisisopvang, één langetermijnopvang-huis (ieder met 7 bedden) en 2 appartementen voor het onafhankelijk wonen, respectievelijk met 2 en 3 bedden	<i>PE</i> Crisisopvang: 15 dagen tot 2 maanden; langetermijnopvang: 6 tot 12 maanden; appartementen: 9 tot 12 maanden Ambulante hulpverlening tot de slachtoffers 'voldoende onafhankelijk' zijn	<i>PE</i> Psychologische en medische hulp Rechtshulp Hulp gericht op integratie Hulp bij vrijwillige terugkeer	<i>PE</i> Crisisopvang eerste dagen met uitgaansverbod, langetermijnopvanghuizen en appartementen zonder avondklok