

Samenvatting

Achtergrond van het onderzoek

In verband met een tekort aan adequate en passende opvang voor slachtoffers van mensenhandel startte in juni 2010 een pilotproject voor de 'Categorale Opvang van Slachtoffers van Mensenhandel' (COSM), in eerste instantie voor de duur van twee jaar. Binnen de pilot werden vijftig opvangplaatsen gecreëerd voor slachtoffers van mensenhandel, verdeeld over drie instellingen. Het primaire doel van de pilot was om slachtoffers snel op te kunnen vangen in een veilige omgeving en daarmee de uitbuiting te stoppen. De verwachting was dat door snelle opvang in een veilige omgeving met gespecialiseerde begeleiding, slachtoffers meer bereid zouden zijn om mee te werken aan opsporing en vervolging van mensenhandelaren. Voorts werd verwacht dat de pilot de doorstroom van slachtoffers zou bevorderen, inzicht zou opleveren in de hulpbehoeften van de slachtoffers en zou leiden tot methodiek-ontwikkeling voor deze doelgroep.

In het onderhavige onderzoek wordt nagegaan in hoeverre de pilot 'Categorale Opvang voor Slachtoffers van Mensenhandel' beantwoordt aan de doelen die daaraan zijn gesteld.¹ Om de werkwijze van de pilot in perspectief te kunnen plaatsen, wordt een vergelijking gemaakt met reguliere instellingen die slachtoffers van mensenhandel opvangen naast overige groepen, zoals slachtoffers van huiselijk geweld.

Probleemstelling en onderzoeksmethoden

De probleemstelling van het onderzoek luidt:

In hoeverre zijn de aan de COSM gestelde doelen bereikt, en in hoeverre zijn er verschillen in opvang en begeleiding van slachtoffers van mensenhandel tussen de COSM en de reguliere opvang?

De probleemstelling is vertaald in een serie onderzoeksvragen, deze zijn beantwoord aan de hand van de volgende onderzoeksmethoden:

- analyse van registratiegegevens van CoMensha;
- semigestructureerde interviews met medewerkers van betrokken COSM-uitvoeringsorganisaties en van reguliere opvanginstellingen;
- analyse van via begeleidingsplannen en vragenlijsten verzamelde gegevens over slachtoffers van mensenhandel die in de periode vanaf de start van de pilot tot en met september 2011 in de COSM of de reguliere opvang verbleven.

Slachtoffers zelf zijn niet bevraagd.

Belangrijkste resultaten met betrekking tot de COSM

Aanmelding, toelatingscriteria en instroom in de opvang

Vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel worden aangemeld bij CoMensha, de instelling die ook verantwoordelijk is voor de coördinatie van de eerste opvang van slachtoffers van mensenhandel. Slachtoffers die na aanmelding niet meteen in een

¹ De COSM is in juni 2012 verlengd tot eind 2014, daarbij is de capaciteit uitgebreid naar zeventig opvangplaatsen. Deze voortzetting maakt geen onderdeel uit van de onderhavige studie.

opvang terechtkunnen, komen op een wachtlijst te staan. Direct na aanvang van de pilot was het aantal slachtoffers op deze lijst laag; daarna nam dit weer toe. Het bestaan van een wachtlijst op enig moment, hoeft echter niet te betekenen dat er op dat moment geen plek was in de COSM. Gedurende de pilot zijn de toelatingscriteria tot de COSM namelijk aangescherpt en heeft de COSM zich ontwikkeld tot een crisisopvang voor vooral buitenlandse slachtoffers van mensenhandel die net uit de uitbuitingssituatie komen of pas in de bedenktijd zitten. Het is dus mogelijk dat er op enig moment slachtoffers op de wachtlijst stonden die vanwege de aangescherpte criteria niet voor plaatsing in de COSM in aanmerking kwamen. Vanaf de start van de pilot tot en met september 2011, zijn er door de drie COSM-instellingen samen in totaal 154 vrouwelijke en 23 mannelijke slachtoffers opgevangen (inclusief geruilde cliënten). De overgrote meerderheid van deze slachtoffers bleek van buiten Europa te komen en nog geen jaar in Nederland te zijn. In overeenstemming met de aangescherpte criteria, bleek het grootste gedeelte in de bedenktijd te zitten; bij vertrek was de meerderheid van de slachtoffers in het bezit van een verblijfsvergunning. In verhouding tot het aantal geregisterde slachtoffers bij CoMensha zijn er weinig Nederlandse slachtoffers opgevangen.

Hulpvragen, begeleiding en veiligheid

Veel voorkomende hulpvragen van slachtoffers waren ondersteuning bij het zoeken naar huisvesting en begeleiding bij juridische procedures en financiën. Ook hulpvragen op het gebied van psychisch en lichamelijk welbevinden werden relatief vaak genoemd; onder vrouwelijke slachtoffers bleken dergelijke hulpvragen vaker voor te komen dan onder mannelijke slachtoffers. Volgens verschillende respondenten hebben mannelijke slachtoffers van overige economische uitbuiting soms minder behoefte aan opvang en begeleiding, in het bijzonder wanneer zij financieel verantwoordelijk zijn voor familieleden in het land van herkomst.

Anders dan bedoeld, is er geen specifieke methodiek ontwikkeld voor de opvang en begeleiding van slachtoffers van mensenhandel. Er wordt in de COSM gewerkt met het bestaande 8-fasenmodel dat in de loop van de tijd is aangepast aan de doelgroep slachtoffers van mensenhandel. Het betreft een individuele begeleidingsmethodiek waarin gewerkt wordt met begeleidingsplannen, een aanpak die gezien de diversiteit van de doelgroep qua kenmerken, achtergrond en uitbuitingservaringen, en de diversiteit van hun behoeften, wellicht ook het meest passend is. De juridische begeleiding in de COSM bestaat onder andere uit voorlichting over de rechten en plichten die zijn vastgelegd in Hoofdstuk B9 uit de Vreemdelingen-circulaire (B9-regeling). Daarnaast worden slachtoffers voorbereid op het doen van aangifte en worden zij in contact gebracht met gespecialiseerde advocaten. De juridische en administratieve ondersteuning neemt volgens de respondenten veel tijd in beslag waardoor er soms weinig tijd overblijft voor de psychosociale begeleiding van de slachtoffers. Psychologische diagnostiek en psychotherapie maakten ten tijde van het onderzoek geen deel uit van het standaard hulpverleningsaanbod in de COSM.

In het voortraject van de pilot werd er veel nadruk gelegd op het belang van veilige opvang. De drie COSM-instellingen hebben verschillende maatregelen getroffen om de veiligheid van de slachtoffers en het personeel te waarborgen. In de praktijk blijkt er echter weinig sprake te zijn van bedreiging door mensenhandelaren. Volgens de respondenten *ervaren* slachtoffers wel onveiligheidsgevoelens en maken zij zich zorgen om de veiligheid van familieleden in het land van herkomst.

Doorstroom, uitstroom en aangiftebereidheid

Opvang in de COSM was vooral bedoeld voor de eerste drie maanden. Bijna de helft van de vrouwelijke slachtoffers bleek binnen drie maanden de COSM te hebben

verlaten. Het leeuwendeel van de mannelijke slachtoffers verbleef echter langer dan drie maanden in de opvang; voor meer dan de helft van hen was de verblijfsduur zelfs langer dan zes maanden.

Met de slachtoffers wordt gesproken over de mogelijkheid om terug te keren naar het land van herkomst; de meeste slachtoffers willen echter niet terug. Dit komt overeen met gegevens over het vervolgtraject waaruit blijkt dat slechts een klein percentage van de buitenlandse slachtoffers direct na het verblijf in de COSM terugkeerde naar het land van herkomst. Omdat de meeste slachtoffers niet terug willen keren, wordt er in de praktijk toegewerkt naar vervolgoopvang of zelfstandig wonen. De meeste vrouwelijke slachtoffers stroomden vanuit de COSM door naar een andere zorginstelling (bijvoorbeeld een Blijf van mijn Lijf huis of begeleid wonen) terwijl de meerderheid van de mannelijke slachtoffers zelfstandig ging wonen na hun verblijf in de COSM.

Voor vrouwelijke slachtoffers vormden problemen rondom de doorstroom naar vervolgoopvang de voornaamste reden voor een langer verblijf. Er lijkt een tekort te zijn aan voorzieningen voor vervolgoopvang, mede door het feit dat verschillende reguliere instellingen een beperkt aantal buitenlandse slachtoffers van mensenhandel opnemen. Ten tijde van het onderzoek was ook de uitstroom naar zelfstandig wonen een knelpunt. Voor mannelijke slachtoffers was het wachten op een zelfstandige woning, naast verblijfsrechtelijke en administratieve knelpunten een belangrijke reden voor een langer verblijf. Gemeenten moeten ieder half jaar een vastgesteld aantal vergunninghouders binnen de gemeentegrenzen een woning aanbieden, maar tot januari 2012 vielen slachtoffers van mensenhandel met een B9-status niet onder die taakstelling.

Het overgrote deel van de slachtoffers in de COSM deed aangifte van mensenhandel.

Overeenkomsten en verschillen tussen de COSM en de reguliere opvang

Overeenkomsten

- Het belangrijkste doel van de begeleiding in zowel de COSM als de reguliere opvang is het stimuleren van de 'weerbaarheid' van de slachtoffers. De onzekere verblijfsstatus van slachtoffers van mensenhandel is in beide typen opvang een knelpunt in de begeleiding; de juridische procedures kosten veel tijd en verschillende respondenten merken op dat toekomstgericht werken bij deze doelgroep lastig is vanwege het onzekere vervolg (voortgezet verblijf in Nederland of terugkeer naar het land van herkomst).
- Hoewel in de COSM en in de reguliere opvang wordt gesproken over de mogelijkheid om terug te keren naar het land van herkomst, willen de meeste slachtoffers niet terug en is het daadwerkelijke aantal slachtoffers dat direct na opvang terugkeert gering.
- Zowel in de COSM als in de reguliere opvang, worden maatregelen getroffen om de veiligheid van de slachtoffers en de medewerkers te waarborgen. In beide typen opvang zijn er echter weinig of geen ervaringen met bedreiging door handelaren, wel ervaren slachtoffers onveiligheidsgevoelens.
- Bijna de helft van de vrouwelijke slachtoffers en de overgrote meerderheid van de mannelijke slachtoffers verbleef langer dan drie maanden in de COSM. Ook in de reguliere crisisopvang verbleef bijna de helft van de slachtoffers langer dan drie maanden. Zowel in de COSM als in de reguliere opvang wordt een langer verblijf in verband gebracht met tijdrovende juridische en administratieve procedures, beperkte beschikbaarheid van vervolgoopvang en knelpunten bij uitstroom naar zelfstandig wonen.

- Het overgrote deel van de (buitenlandse) slachtoffers in zowel de COSM als de reguliere opvang deed aangifte van mensenhandel. In beide typen opvang wordt opgemerkt dat de bijbehorende verblijfsstatus en voorzieningen een reden zijn voor buitenlandse slachtoffers om aangifte te doen, naast een behoefte aan rechtvaardigheid.

Verschillen

- De COSM heeft zich ontwikkeld als een crisisopvang voor vooral buitenlandse slachtoffers van mensenhandel. De reguliere opvang biedt ook voorzieningen voor vervolgoopvang, maar neemt in de regel een beperkt aantal buitenlandse slachtoffers van mensenhandel op.
- Medewerkers in de COSM zijn nauw betrokken bij de juridische procedures van slachtoffers. De meeste reguliere instellingen vangen in vergelijking met de COSM een relatief kleine groep buitenlandse slachtoffers op; in een aantal van deze instellingen is de kennis over de B9-regeling daardoor niet actueel of zijn er maar een aantal medewerkers in dienst die op de hoogte zijn van de regeling.
- In overeenstemming met de aangescherpte voorwaarden verblijven in de COSM vooral buitenlandse slachtoffers die minder dan een jaar in Nederland zijn. Bij binnenkomst zit het grootste gedeelte van deze slachtoffers in de bedenktijd; het leeuwendeel van de buitenlandse slachtoffers in de reguliere opvang is langer dan een jaar in Nederland en heeft bij instroom al een verblijfsvergunning.
- Anders dan de COSM kan een aantal reguliere instellingen voor diagnostisch onderzoek een beroep doen op interne diensten (bijvoorbeeld de eigen psychologische staf). Deze zullen overigens niet allen gespecialiseerd zijn in de doelgroep slachtoffers van mensenhandel.

Concluderende opmerkingen

Dit onderzoek geeft inzicht in de kenmerken van slachtoffers van mensenhandel die zijn opgevangen in de instellingen die deelnamen aan de pilot COSM alsmede in de begeleiding die zij daar ontvingen. Daarnaast biedt dit rapport een analyse van doorstroom, uitstroom en aangiftebereidheid van slachtoffers van mensenhandel. Hierbij wordt steeds een vergelijking gemaakt met de situatie in de reguliere opvang. Op basis van dit onderzoek kunnen echter geen uitspraken gedaan worden over de effectiviteit van opvang in de COSM in vergelijking met die in de reguliere opvang. Hiervoor zouden ten eerste registratiegegevens eenduidig en vollediger bijgehouden moeten worden en zouden slachtoffers willekeurig toegewezen moeten worden aan de verschillende opvanglocaties.