

Mr. drs. Marjan Wijers

**Documentanalyse B9 regeling
mensenhandel**

Mei 2004

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Toepasselijkheid B9
3. Signalering van (vermoedelijke) slachtoffers
4. Bedenktijd
5. Aangifte
6. Tijdelijke verblijfsvergunning
7. Opvang en hulpverlening
8. Beklag bij beslissing tot niet verdere vervolging
9. Verblijfsvergunning op humanitaire gronden
10. Terugkeer
11. Voorlichting
12. Conclusies

Bijlage 1: Overzicht van gebruikte documentatie en jurisprudentie

Bijlage 2: Lijst van gebruikte afkortingen

1. Inleiding

Deze documentanalyse richt zich op de uitvoering van de bestaande regeling voor slachtoffers van mensenhandel,¹ zoals vastgelegd in de vreemdelingen-circulaire hoofdstuk B9 (Vc B9)². Klachten over tekortkomingen in de regeling zelf zijn buiten beschouwing gelaten, tenzij deze direct relevant waren voor de uitvoering van de huidige regeling.

Gezien de korte tijd waarin het onderzoek gedaan moest worden, is de selectie van de onderzochte documenten gemaakt op basis van wat snel beschikbaar was. Gebruikt zijn diverse notities van hulpverlenings- en andere niet-gouvernementele organisaties over de uitvoering van B9, kamervragen en –antwoorden, de Korpsmonitor 2002 Project Prostitutie/ Mensenhandel van de Nederlandse politie (PPM/dNP), diverse rapporten waaronder die van de Nationale Rapporteur Mensenhandel (NRM), de Advies Commissie voor Vreemdelingenzaken, (ACVZ) en Anti Slavery International (ASI) en het promotie onderzoek van mw. Rijken naar de vervolging van mensenhandel vanuit Europees perspectief. Daarnaast is jurisprudentie onderzocht, maar ook hier geldt dat alleen die jurisprudentie is gebruikt die snel en gemakkelijk toegankelijk was. Ongetwijfeld is bij verder onderzoek meer relevant materiaal te vinden. Een overzicht van alle gebruikte documenten is opgenomen in bijlage 1.

Na een bespreking van de problemen rondom de toepasselijkheid van de regeling op zich, volgt het rapport in grote lijnen de diverse fasen van de B9 regeling. Onder elk kopje wordt steeds eerst kort de inhoud van de regeling aangegeven. Aparte aandacht wordt besteed aan de voorlichting en opvang van slachtoffers van mensenhandel. Afgesloten wordt met een korte analyse van de gesignaleerde knelpunten in de uitvoering.

Er wordt niet of nauwelijks aandacht besteed aan de uitvoering van B9 m.b.t. getuige-aangevers en minderjarige slachtoffers. Hierover was geen materiaal voorhanden.

2. Toepasselijkheid B9

De B9-regeling is in beginsel van toepassing op alle (mogelijke) slachtoffers mensenhandel. Uitzondering is het onderdeel ‘bedenktijd’: deze is sinds de Vw 2000 alleen van toepassing indien het slachtoffer daadwerkelijk in Nederland in de prostitutie is gebracht. Verder worden geen uitzonderingen aangegeven.

Problemen over de toepasselijkheid van B9 lijken zich vooral voor te doen bij slachtoffers in de asielpcedure. Dit probleem komt zowel naar voren in de diverse commentaren van het Clara Wichmann Instituut (gebaseerd op o.a. contacten met rechtshulpverleners) en het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) als in de jurisprudentie.

Zo bepaalt de Rechtbank Haarlem³ – in navolging van de IND – dat B9 niet van toepassing is op een slachtoffer aan wie de toegang is geweigerd, ook niet nadat zij aangifte heeft gedaan. Het betreft hier een Nigeriaanse vrouw aan wie bij binnenkomst de toegang geweigerd is en die stelt slachtoffer van mensenhandel te zijn. Ook nadat zij aangifte heeft gedaan en een aanvraag voor een verblijfsvergunning op grond van B9 heeft ingediend, handhaaft de IND de

¹ Hoewel zowel mannen als vrouwen slachtoffer kunnen worden van mensenhandel, had al het materiaal betrekking op vrouwelijke slachtoffers. Om die reden wordt in dit rapport steeds gesproken van ‘vrouwen’ en ‘zij’.

² Korthedshalve zal hier verder gesproken worden over de B9.

³ Rb Den Haag zp Haarlem 23 oktober 2002, nr. AWB 02/72704 VRONTN F, *Rechtspraak Vreemdelingenrecht*, nr. 32, m.nt. Marjan Wijers.

toegangsweigering (en vrijheidsbeneming). De Rb verwerpt het beroep op B9 door te stellen dat van rechtmatig verblijf pas sprake kan zijn als toegang is verleend: ‘Zolang een vreemdeling op grond van art. 3 Vw toegang is geweigerd kan geen rechtmatig verblijf ontstaan’.⁴ Ook het feit dat betrokkene beklag heeft ingediend tegen het besluit tot niet verdere vervolging acht de Rb onvoldoende om het beroep tegen de vrijheidsbeneming gegrond te verklaren, immers ‘Nog niet duidelijk is of de beklagprocedure voor verweerder aanleiding is uitzetting op te schorten’. Opvallend is verder dat de Rb in haar uitspraak verwijst naar de (toepasselijkheid van de) bedenktijd, nu het hier immers niet meer gaat om een slachtoffer in de bedenktijd, maar om een slachtoffer dat aangifte heeft gedaan en derhalve in aanmerking komt voor een vergunning tot verblijf (vtv) ex B9.

In diezelfde lijn stelt de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State⁵ ten aanzien van een asielzoekster waarbij tijdens de AC-procedure sprake blijkt van seksueel misbruik dat erg veel weg heeft van gedwongen prostitutie, dat B9 slechts betrekking heeft op de behandeling van een aanvraag van een verblijfsvergunning regulier: ‘Derhalve is deze bedenktijd niet van toepassing is op de behandeling van een asielaanvraag als hier aan de orde [...]’. Het criterium voor de toepassing van de bedenktijd lijkt hier niet of betrokkene daadwerkelijk in Nederland in de prostitutie is gebracht, maar het feit dat het hier een asielprocedure betreft.

Overigens is de minister bij meerdere gelegenheden duidelijk geweest dat de B9 ook van toepassing is op asielzoekers.⁶ De B9-regeling zelf (B9/2) noemt expliciet dat de regeling (ook) van toepassing is op vreemdelingen die nog niet in Nederland werkzaam zijn geweest in de prostitutie maar wel mogelijk slachtoffer zijn van vrouwenhandel, bijv. ‘vreemdelingen aan wie de toegang tot Nederland is geweigerd’. Op hen is de bedenktijd niet van toepassing, de rest van B9 wel.

Ook de strafrechtelijke interpretatie van het delict vrouwenhandel kan tot problemen leiden m.b.t. de toepasselijkheid van B9. In een (asiel)zaak voor de Rb Haarlem⁷ verwijst de IND naar het verschil tussen slachtoffers en getuige-aangevers: ‘Met de term slachtoffer van vrouwenhandel wordt in Vc B17 dan ook bedoeld een vrouw die daadwerkelijk in de prostitutie heeft gezeten.’ Om die reden zou ‘de bedenktijd slechts van toepassing [zijn] op vreemdelingen die inderdaad in Nederland als prostituee werkzaam zijn [...] Deze bedenktijd hoeft vanzelfsprekend niet open te staan voor getuige-aangevers’.⁸

Daarnaast blijkt nog steeds het vooroordeel te bestaan dat vrouwen die wisten dat zij als prostituee zouden gaan werken of in het land van herkomst reeds in de prostitutie werkten geen

⁴ De Rb acht zich niet bevoegd te oordelen over de rechtmatigheid van de (handhaving van de) toegangsweigering, noch over de klacht dat er nog geen beslissing is op de aanvraag vtv B9 (er is inmiddels anderhalve maand verstreken).

⁵ ABRvSt 30 juli 2003, nr. 200304552/1 en 200304552/2.

⁶ Zie bijv. TK 1995-1996, 447: ‘Voor een slachtoffer ontstaat het recht op een vergunning tot verblijf [...] op het moment van de aangifte’. ‘Het slachtoffer ontleent het recht op een vergunning tot verblijf aan de aangifte’ en, meer recent, TK 2001-2002, 1106: Ingeval de politie niet direct een intakegesprek kan houden met een slachtoffer dat aangifte wil doen ‘wordt wel de IND ingelicht in verband met de verblijfstitel voor betrokkene. Tevens wordt in dat geval gezorgd voor een veilige verblijfplaats voor betrokkene’. ‘Ook asielzoekers die mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel en die Aanmeldcentra (AC) of Opvangcentra (OC) verblijven, dienen in de gelegenheid gesteld te worden om aangifte te doen’ (antwoorden op kamervragen). Ook in het kabinetsstandpunt inzake mensenhandel van 15 oktober 2002, TK 28 638, nr. 1, wordt gesteld dat slachtoffers bij inreis altijd aangifte kunnen doen en dan recht hebben op de B9 voorzieningen.

⁷ Rb Den Haag zp Haarlem 8 nov 1999, AWB 99/8907 VR WET H (vovo); 99/8909 VR WET H (beroep).

⁸ De Rb merkt hierover op dat ‘Niet is in te zien waarom eerst van een slachtoffer sprake is indien betrokkene daadwerkelijk in de prostitutie heeft gezeten’, en verwijst vervolgens naar de richtlijn voor opsporing en vervolging van vrouwenhandel, waar onder 2.1.1.3 wordt opgemerkt dat ‘voor voltooiing van het delict niet vereist [is] dat overlevering van het slachtoffer (in de prostitutie) heeft plaatsgevonden’.

slachtoffer van vrouwenhandel kunnen zijn (Rode Draad 2003). Ook dit komt naar voren in de jurisprudentie.⁹

Tenslotte acht de Staatssecretaris van Justitie in een zaak voor de Rb Den Bosch¹⁰ B17 (de voorganger van B9) niet van toepassing op een aangeefster van vrouwenhandel omdat ‘*in casu* geen sprake is van vrouwenhandel maar van zware mishandeling en gedwongen prostitutie’.

3. Signalering van (vermoedelijke) slachtoffers

B9 stelt dat de politie, reeds bij een geringe aanwijzing van mensenhandel, de betrokken vreemdeling dient te wijzen op de in B9 omschreven rechten. Daarbij wordt o.a. expliciet verwezen naar illegale vreemdelingen die aangetroffen worden bij controles van seksinrichtingen.

De meeste klachten over het niet signaleren van (mogelijke) slachtoffers van vrouwenhandel betreffen zgn. ‘veegacties’ en de asielprocedure. Daarnaast wordt het gebrek aan coördinatie en afstemming genoemd tussen de bij aanhouding, vreemdelingenbewaring en uitzetting resp. vrijwillige terugkeer betrokken partijen – de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND), Vreemdelingendiensten (VD), penitentiaire inrichtingen (PI) en hulpverlening - en het gebrek aan kennis bij personeel van penitentiaire inrichtingen.

Niet herkennen of adequaat reageren op signalen

Het niet herkennen of diskwalificeren van signalen van mensenhandel wordt door vrijwel alle bronnen als knelpunt genoemd, waaronder de deelnemers aan de door de Advies Commissie Vreemdelingenzaken (ACVZ) georganiseerde expertmeeting, de Nationale Rapporteur Mensenhandel (NRM)¹¹, Spijkerboer (p. 41), het Clara Wichmann Instituut (CLWI 2003, 2004) en de Stichting Tegen Vrouwenhandel (STV 2003). Zij wijzen allen op het probleem van uitzetting van (mogelijke) slachtoffers als illegale vreemdelingen, mede omdat vreemdelingen voordat zij worden uitgezet niet herkend worden als (mogelijke) slachtoffers. De NRM noemt een aantal factoren die hier een rol bij kunnen spelen: het schemerveld tussen dwang en vrijwilligheid, de kenbaarheid van de omstandigheden en de terughoudendheid van het slachtoffer. Zij stelt dat betere samenwerking en sluitende afspraken tussen de vreemdelingendiensten en de recherche nodig zijn, waarbij toegezien wordt op de naleving van genoemde afspraken. Ook de Rode Draad (2003) noemt het gebrek aan coördinatie en pleit voor een betere samenwerking tussen de lokale autoriteiten, de politie en de IND. Daarnaast noemt zij als oorzaken vooroordelen bij de politie en het in eerste instantie als illegale vreemdelingen beschouwen van (mogelijke) slachtoffers

Vanuit de politie (PPM/dNP 2003) wordt aangegeven dat de mobiliteit van prostituees herkenning van signalen bemoeilijkt. Signalen worden wel vastgelegd, maar iedereen ziet maar een stukje van de puzzel. Tevens wordt aangegeven dat de kennis en ervaring om slachtoffers te herkennen en op te vangen doorgaans te beperkt is.

⁹ HR 6 juli 1999 nr. 110963, NJ 1999, 701. Onjuist is de opvatting van het hof dat geen sprake is van ‘tot prostitutie brengen’ als die vrouwen tevoren reeds in het buitenland in de prostitutie werkzaam waren.

¹⁰ Rb Den Bosch, 2 mei 1997, AWB 96/4775 VV; 96/982 CC; 96/1198 VI, RN 1999/1102. De Rb ziet vooralsnog niet in waarom het betrokken slachtoffer niet onder de doelgroep zou vallen en stelt dat B17 ook van toepassing is op een slachtoffer van zware mishandeling en gedwongen prostitutie, nu (om bewijstechnische redenen) vervolgd wordt op zware mishandeling en niet op gedwongen prostitutie.

¹¹ Eerste rapportage NRM, o.a. op p. 145.

Hetzelfde probleem komt aan de orde in het proefschrift van Connie Rijken.¹² Uit haar dossieronderzoek komt als een van de belangrijkste obstakels voor vervolging de afwezigheid van de slachtoffers naar voren, vaak als gevolg van het feit dat ze door de vreemdelingenpolitie zijn uitgezet (p. 139). Dit probleem is serieuzer wanneer de slachtoffers uitgezet zijn door de IND zelfs voordat de politie of de rechter commissaris de gelegenheid heeft gehad hen te horen: ‘in sommige gevallen had de officier van justitie de gelegenheid gehad de slachtoffers te horen voordat zij werden uitgezet, maar in de meeste gevallen niet’ (p. 204). Een aantal van de geïnterviewde officieren van justitie geeft als voorbeeld van hoe het uitzettingsbeleid de strafrechtelijke vervolging frustreert de veegacties in Den Haag en Amsterdam (zie hieronder). Ondanks het bestaan van de bedenktijd, lijkt het algemeen gebruik dat het reguliere vreemdelingenbeleid wordt toegepast (d.w.z. uitzetting), ongeacht het feit dat iemand mogelijk slachtoffer van mensenhandel is. Gesteld wordt dat de politie afhankelijk is van de IND of hen de tijd gegeven wordt een vertrouwensband met het slachtoffer op te bouwen. In veel gevallen wordt geen contact met de officier opgenomen ondanks een vermoeden van vrouwenhandel. In een aantal zaken konden de slachtoffers niet gehoord worden omdat ze al door de IND waren uitgezet zelfs nog voordat de officier van justitie wist dat (mogelijke) slachtoffers waren gearresteerd. Opvallend is verder dat Rijken schrijft dat ‘sommige’ slachtoffers (maar andere blijkbaar niet, mw) de mogelijkheid van de B9 was gegeven (p. 227). Specifiek m.b.t. West Afrikaanse slachtoffers noemt Rijken het probleem dat de IND slachtoffers gelijk wil uitzetten maar dat niet kan vanwege onduidelijkheid over identiteit en land van herkomst. Zo beschrijft zij een zaak waarin als gevolg hiervan het verkeerde slachtoffer – *dat vast zat vanwege illegaal verblijf* (cursivering mw) - als getuige werd opgeroepen.

Het algemene beeld dat uit haar onderzoek naar voren komt is dat de IND standaard de slachtoffers zo snel mogelijk wil uitzetten en alleen als gevolg van het feit dat dit niet altijd onmiddellijk lukt, soms slachtoffers uiteindelijk toch gehoord kunnen worden in de strafzaak alvorens zij (alsnog) worden uitgezet.

Over het aantal gevallen waarin het OM ‘halsbrekende toeren’ uit moet halen om een slachtoffer alsnog in het herkomstland te traceren zijn geen cijfermatige gegevens bekend (antwoord minister op kamervragen, TK 2003-2004, 635).

Veegacties

In de praktijk blijken m.n. bij zgn. ‘veegacties’ in prostitutiegebieden en op tippelzones, waarbij grote groepen vrouwen worden aangehouden, mogelijke slachtoffers niet gesignaleerd te worden en op hun rechten gewezen. Diverse bronnen melden dat, ondanks het bestaan van ‘geringe aanwijzingen’ (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingenbewaring worden genomen en uitgezet zonder nader onderzoek of begeleiding. Zo stellen STV, BLinN en de Rode Draad dat bij de acties in Den Haag, Amsterdam (Theemsweg) en Eindhoven (theehuizen) nauwelijks aandacht is besteed aan mogelijke slachtoffers van mensenhandel, terwijl het aannemelijk is dat zich tussen de groep aangehouden illegale vreemdelingen slachtoffers bevonden. Als voorbeeld noemt het rapport van de Rode Draad (2003, p. 338 e.v.) de acties op de tippelzone in Amsterdam, waar ongeveer 100 illegale prostituees zijn opgepakt en gedeporteerd. Geen van hen zou zijn verwezen naar de opvang of geïnformeerd over hun rechten. In een artikel op de website *Statewatch* van juni 2003 wordt gesteld dat bij de Amsterdamse actie in januari 2003 de betrokken vrouwen binnen 6 uur zijn uitgezet zonder voorlichting over B9. Tevens wordt melding gemaakt van een overeenkomst met Bulgarije over het innemen van de paspoorten van

¹² Voor haar dossieronderzoek analyseerde zij 49 dossiers van 237 zaken in de jaren 1999 en 2000 in de arrondissementen Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Roermond.

betrokken vreemdelingen. Volgens BLinN (2002) is het onduidelijk of bij veegacties de betrokken vrouwen de mogelijkheid wordt geboden om aangifte te doen.

In antwoord op kamervragen naar aanleiding van bovengenoemde berichten (TK 2003-2004, 653) bericht de minister dat bij massale uitzettingsacties inderdaad gebleken is dat 'in incidentele gevallen onvoldoende zorgvuldigheid [is] betracht bij het toepassen van de procedure'. Om dit in de toekomst te voorkomen zullen een aantal maatregelen worden genomen.

Vreemdelingenbewaring

Zijn vrouwen eenmaal opgepakt en verblijven zij in vreemdelingenbewaring in afwachting van uitzetting, dan blijkt dat ook in die fase signalen nauwelijks worden opgepakt. Zo schat BLinN (aug. 2003) dat tenminste 60% van de vrouwen die verblijft in de Penitentiaire Inrichting (PI) Zwolle in de prostitutie heeft gewerkt. Zeker een gedeelte hiervan is slachtoffer van mensenhandel. Het personeel lijkt slecht bekend te zijn met signalen die wijzen op mensenhandel en, als dit al vermoed wordt, weten zij niet welke organisatie zij moeten benaderen voor meer informatie. De meeste vrouwen worden gewoon uitgezet zonder enige begeleiding of opvang. Naast gebrekkige kennis is er nauwelijks coördinatie en afstemming binnen en tussen de diverse instanties die betrokken zijn bij vreemdelingenbewaring en bij het proces van vrijwillige terugkeer of uitzetting (IND, VD, PI's en hulpverlening). Signalen hierover komen binnen bij BLinN, NRM, STV en IOM. Er loopt op dit moment een onderzoek van BLinN naar deze problematiek.

Als voorbeeld beschrijft BLinN (aug. 2003) een zaak waarbij het personeel van een PI vermoedt dat betrokkene slachtoffer is, maar er is geen bewijs. Betrokkene wil terug naar haar land van herkomst, maar heeft intensieve opvang nodig. Zij is zwakbegaafd en heeft psychologische problemen. Terwijl door de hulpverlening een terugkeertraject in gang is gezet (contact met VD voor papieren, contact met organisatie in land van herkomst voor opvang, leggen van direct contact tussen deze organisatie en de PI), komt het bericht dat betrokkene dezelfde dag op straat zal worden gezet met 17 Euro en een brief dat zij binnen 24 uur het land moet verlaten. Op zo korte termijn lukt het niet andere opvang te regelen. Betrokkene verdwijnt uit zicht. Het is onbekend waar zij nu is.

Asiel

Behalve bij veegacties, lijken slachtoffers ook (extra) slecht herkend te worden in de asielprocedure. Zo schrijft het Prostitutie Maatschappelijk Werk in Rotterdam (PMW 2003) dat hun medewerkers regelmatig vermoeden dat uitgeprocedeerde ama's (alleenstaande minderjarige asielzoeksters) en asielzoeksters die zij spreken tijdens bezoeken aan seksbedrijven en tippelzones slachtoffers van mensenhandel zijn. BLinN meldt in 2002 een opvallende toename van cliënten die eerst de asielprocedure hebben doorlopen. Daarbij gaat het zowel om vrouwen die via mensenhandel naar Nederland zijn gekomen als vrouwen die tijdens de asielprocedure geronseld zijn voor de prostitutie. Met betrekking tot ama's noemt ook de NRM beide groepen als knelpunt. Vaak lijkt in asielzoekerscentra mensenhandel niet gesignaleerd te worden. Dit wordt ook bevestigd door de deelnemers aan de door de ACVZ georganiseerde expertmeeting, die er op wijzen dat m.n. in de asielprocedure veel fout gaat bij signalen van mensenhandel. Dit betreft niet alleen vrouwen bij eerste binnenkomst, maar ook vrouwen die hebben weten te ontsnappen en vervolgens in de asielprocedure terecht komen (bijv. omdat degene die zij voor hulp hebben aangeklampt hen naar een asielzoekerscentrum brengt).

4. Bedenktijd

Volgens B9 dient reeds bij een geringe aanwijzing van mensenhandel het (mogelijke) slachtoffer gewezen te worden op haar rechten en dient een bedenktijd van max. 3 maanden geboden te worden. Gedurende deze periode heeft het slachtoffer recht op opvang en een Rvb-uitkering. De bedenktijd staat niet open voor slachtoffers die nog niet daadwerkelijk in Nederland in de prostitutie zijn gebracht.

In de praktijk lijkt de bedenktijd zelden gebruikt te worden. Zelfs bij het kabinet bestaat hierover verwarring. Zo vermeldt het kabinetsstandpunt inzake mensenhandel van 15 oktober 2002 (*TK 28 638*, nr.1) dat om aanspraak te kunnen maken op de bedenktijd het slachtoffer met een 'overtuigende verklaring' dient te komen. Klachten over de uitvoering hebben betrekking op het niet informeren van het slachtoffer over de bedenktijd, de weigering bedenktijd te verlenen of het verlenen van slechts enkele dagen bedenktijd.

Naar schatting van ASI (p.70 e.v.) wordt ongeveer de helft van het aantal slachtoffers niet geïnformeerd over de bedenktijd. Hoewel er geen cijfermateriaal was te achterhalen over het aantal slachtoffers dat gebruik maakt van de bedenktijd, dat een tijdelijke vtv krijgt of dat terug keert naar huis vanwege gebrek aan een centrale registratie, wordt gesteld dat er in ieder geval duidelijk bewijs is dat in verschillende zaken de bedenktijd niet is aangeboden of dat slachtoffers niet de implicaties overzien van de keuze tussen bedenktijd of een verklaring afleggen. Dit beeld wordt bevestigd door de NRM (2002), Spijkerboer (2002), STV (2003), de Rode Draad (2003, p. 340), NJCM (2003) en het CLWI (2003): slachtoffers worden niet gewezen op de mogelijkheid van bedenktijd en worden onder druk gezet om direct aangifte te doen. In de praktijk lijkt de bedenktijd alleen te worden gegeven als het eerste contactpunt een advocaat of hulpverlener is. De cijfers van de NRM (2002) geven aan dat ca. 47% van de buitenlandse slachtoffers met wie de hulpverlening in 2000 contact heeft gehad aangifte heeft gedaan, waarvan ongeveer 70% na bedenktijd.

In het rapport van ASI en door de deelnemers aan de ACVZ expertmeeting worden verschillende redenen voor het niet aanbieden van de bedenktijd gegeven: angst van de politie dat de bedenktijd interfereert met het strafrechtelijk onderzoek (ASI), onbekendheid met de regeling (IND, expertmeeting), opvang is zo moeilijk te regelen dat de politie minder moeite doet vrouwen te informeren over bedenktijd, zij zijn daarom eerder geneigd de vrouw voor de keuze te stellen of aangifte doen of terug (Mr. de Graaf Stichting, expertmeeting), onwil – de aanwijzingen in de Vc op grond waarvan bedenktijd dient te worden gegeven zijn immers tamelijk eenvoudig te constateren - en te geringe kennis bij de uitvoerders (expertmeeting). Daarnaast wordt in de expert meeting gewezen op de belangentegenstelling tussen het belang van de overheid bij opsporing en vervolging en het belang van het slachtoffer bij opvang en bescherming, waarbij de balans te sterk is doorgeslagen naar opsporing en vervolging: 'alles draait om de vraag, heeft deze vrouw nut voor ons? Zo ja, dan mag zij blijven'. Gesteld wordt dat de bedenktijd moet worden gegeven zonder dit direct te koppelen aan de kans of strafrechtelijk succes te behalen valt bij een eventuele vervolging. Nu vormt dat laatste te vaak het uitgangspunt.

Daarnaast wordt het probleem genoemd dat de bedenktijd sinds de Vw 2000 niet langer open staat voor slachtoffers die nog niet daadwerkelijk in de prostitutie zijn gebracht (CLWI 2003, NJCM 2003). Dit vormt m.n. een probleem bij asiel, zeker bij de 48-uurs procedure. Asieladvocaten melden regelmatig dat zij geconfronteerd worden met signalen dat een asielzoekster slachtoffer van vrouwenhandel is, maar dat zij hier niets mee kunnen doen omdat het (mogelijke) slachtoffer niet direct in staat of bereid is aangifte te doen. In de praktijk betekent dit dat de betrokken slachtoffers veelal worden uitgezet zonder nader onderzoek.

5. Aangifte

B9 vermeldt dat de korpschef het vermoedelijk slachtoffer in de gelegenheid stelt, op het moment dat hij/zij hiertoe de wens te kennen geeft, aangifte te doen. De Aanwijzing aanpak mensenhandel geeft aan dat signalen van mensenhandel in ieder geval tot opsporing en zo enigszins mogelijk ook tot vervolging dienen te leiden. Meer in het algemeen heeft de politie de plicht aangifte op te nemen (art. 161 jo 163 lid 2 Sv).

Klachten betreffen de weigering aangifte op te nemen of deze in behandeling te nemen. Ook wordt het slachtoffer ontmoedigd of ontraden om aangifte te doen. Tenslotte komt voor dat slachtoffers denken aangifte te hebben gedaan, terwijl de politie alleen maar een ‘verklaring’ heeft opgenomen. Het slachtoffer heeft dan geen toegang tot een tijdelijke vtv en opvang, zij heeft immers alleen maar een verklaring afgelegd. Daarmee wordt zij geacht onder de regeling voor getuige-aangevers te vallen in plaats van die voor slachtoffer-aangevers.¹³

Weigering om aangifte op te nemen/ in behandeling te nemen

Zowel het CLWI (2003, 2004), als BLinN (2003) geven aan dat het regelmatig voorkomt dat slachtoffers het doen van aangifte wordt ontmoedigd, afgeraden of zelfs geweigerd door de politie. Regelmatig wordt pas aangifte opgenomen na ingrijpen van een advocaat. Indien geen aangifte wordt opgemaakt heeft het slachtoffer geen recht op een tijdelijke vtv ex B9 en geen toegang tot opvang en hulp. Ook Spijkerboer (p. 42) signaleert dat aangiftes niet altijd in behandeling worden genomen of worden afgewezen zonder dat überhaupt overleg met het OM plaatsvindt.

Naar schatting van de NRM (2003, p 84) doet slechts ca 5 % van de slachtoffers aangifte. Zij maakt ook melding van een aantal gevallen waarin verdenkingen van mensenhandel bij de NRM worden gemeld die betrokkenen naar eigen zeggen bij de politie niet gemakkelijk hadden kwijt gekund (2002, p. 145). Ook in antwoord op kamervragen stelt de minister dat ‘in de praktijk blijkt dat veel slachtoffers geen aangifte willen doen en daardoor niet in aanmerking komen voor de B9-regeling’ (TK 2003-2004, 653).

In de ACVZ expertmeeting wordt als knelpunt de te snelle oordeelsvorming door de politie genoemd: is de zaak strafrechtelijk interessant, is het slachtoffer interessant? Wordt dit negatief beoordeeld dan wordt de aangifte niet als zodanig gehonoreerd, d.w.z. niet als zodanig benoemd resp. wordt geweigerd aangifte op te nemen. Tegelijkertijd wordt er op gewezen dat vanwege de complexe aard van het delict en de netwerkachtige structuur het moeilijk tot onmogelijk is om op grond van een eerste verklaring van het slachtoffer tot een juiste beoordeling te komen van de kans op strafrechtelijk succes. Aangegeven wordt dat de oordeels- en besluitvorming over het al dan niet honoreren van een aangifte ervaren wordt als een gesloten en ondoorzichtig proces.

Ook uit de jurisprudentie komen zaken naar voren waarin de politie weigert aangifte op te nemen of deze in behandeling te nemen. In één zaak (IND nr. 0006-16-8235) wordt de aangifte pas opgenomen nadat de advocaat van het slachtoffer bezwaar heeft aangetekend tegen de weigering de aangifte op te nemen resp. in behandeling te nemen. Hetzelfde slachtoffer had twee jaar eerder al een – tevergeefse - poging ondernomen om aangifte te doen. Ook bij de tweede poging wordt aanvankelijk geweigerd de aangifte in behandeling te nemen. Niet werd betwijfeld dat er sprake was van mensenhandel, er zouden echter ‘onvoldoende aanknopingspunten’ zijn voor een strafrechtelijk onderzoek. Omdat de zaak ‘toch nooit tot een vervolging zou leiden’ zou het

¹³ In tegenstelling tot slachtoffer-aangevers komen getuige-aangevers alleen in aanmerking voor een tijdelijke vtv voorzover het OM hun aanwezigheid in het kader van de opsporing en vervolging noodzakelijk acht (B9/5).

zinloos zijn de aangifte op te nemen. Nadat de aangifte alsnog is opgenomen wordt vervolgens geweigerd de zaak door te sturen naar de IND. Ook hier is een bezwaarprocedure nodig voordat betrokkene een vtv ex B9 wordt verleend.

Asiel

Ook op dit punt lijkt de asielprocedure extra gevoelig. Zo worden kamervragen gesteld naar aanleiding van berichten van de bureaus rechtsbijstand asiel dat aangiften niet direct worden opgenomen, maar dat eerst met het OM wordt overlegd of er aanknopingspunten zijn voor vervolging (TK 2001-2002, 1106). In zijn antwoord stelt de minister dat alle mogelijke slachtoffers in de gelegenheid dienen te worden gesteld aangifte te doen, inclusief asielzoekers in OC's en AC's. Dit blijkt echter niet in alle OC's en AC's standaard te gebeuren. Het eerst raadplegen van het OM strookt niet met het beleid zoals vastgelegd in B9. De betreffende OC's. AC's zullen hier nogmaals op worden gewezen.

Dit wordt bevestigd in de jurisprudentie. Een zaak voor de Rb Haarlem¹⁴ betreft een Nigeriaanse asielzoekster die in haar asielverzoek aangeeft slachtoffer van vrouwenhandel te zijn. Vier maanden nadat zij het verzoek heeft gedaan om in de gelegenheid gesteld te worden aangifte te doen is dit nog steeds niet gebeurd. Na 7 maanden bewaring stelt de Rb haar uiteindelijk in vrijheid zodat zij zelf aangifte kan doen.

6. Tijdelijke verblijfsvergunning

Indien het slachtoffer aangifte doet komt zij/hij in aanmerking voor een tijdelijke vergunning tot verblijf (vtv) gedurende de strafrechtelijke procedure tot en met de berechting in feitelijke aanleg. De aangifte dient ambtshalve als een aanvraag voor een (tijdelijke) verblijfsvergunning aangemerkt te worden, de IND beslist binnen 24 uur tenzij er sprake is van onvoorziene omstandigheden.¹⁵ De bevoegdheid ligt bij de Minister van Justitie. Er geldt geen mvv-vereiste. De aanvraag wordt niet afgewezen wegens het niet beschikken over een paspoort resp. wegens gevaar voor de openbare orde, indien er sprake is van een inbreuk op de openbare orde die rechtstreeks verband houdt met het feit waarvan aangifte is gedaan.

Klachten over de uitvoering betreffen het niet behandelen van de aangifte als een aanvraag vtv; het niet doorgeven van de aangifte aan het OM resp. het onderhands afhandelen van aangiften; het afhankelijk maken van de toekenning van de aanvraag van een beslissing van het OM; de beslistermijn; en de afwijzing van aanvragen voor verlening of verlenging ook indien aan de voorwaarden is voldaan en/of in geval van beklag ex art. 12 Sv. Ook wordt genoemd dat de VD soms niet bekend met het feit dat slachtoffers van mensenhandel vrijstelling van leges hebben (PMW 2003, p. 50). Daarnaast wordt het gebrek aan coördinatie tussen de verschillende bij de opvang van slachtoffers betrokken instanties genoemd. Tenslotte komt uit de jurisprudentie een zaak naar voren waarin een tijdelijke vtv geweigerd wordt en de aangeefster zelf veroordeeld en ongewenst wordt verklaard wegens het bezit van een vals paspoort.

¹⁴ Rb zp Haarlem 28 april 2000, nr. AWB 00/2636, 2637 en 2638 VRWET H; Rb Haarlem 11 augustus 2000, nr. AWB 00/7046 VR WET J. Nadat zij in vrijheid is gesteld doet zij aangifte. De aangifte wordt echter niet als een aanvraag vtv behandeld. Uiteindelijk doet zij zelf een aanvraag vtv. De IND weigert deze in behandeling te nemen omdat zij niet over een mvv beschikt. De advocaat tekent hiertegen bezwaar aan.

¹⁵ Dit is nogmaals bevestigd in de antwoorden van de minister op kamervragen, TK 2003-2004, 653.

Cijfers

De NRM (2002) meldt dat in ruim een kwart van de gevallen aangifte niet leidt tot de verlening van een vtv. De redenen hiervoor zijn niet duidelijk. Genoemd worden onbekendheid van de uitvoerende instanties met B9 of het toch niet voldoen aan de criteria. In dit kader stelt zij ook dat de registratiegegevens van het Indiac over het aantal aanvragen en verleningen vtv moeilijk zijn te interpreteren of onduidelijk zijn. Om die reden zijn ze niet in de rapportage opgenomen. Volgens de minister (TK 28 638, nr. 2) zijn in het jaar 2003 108 aanvragen om verlening van een B9-verblijfsvergunning ingediend. Daarvan zijn 74 aanvragen ingewilligd en 16 aanvragen afgewezen. De aanvragen zijn o.m. afgewezen, omdat het OM direct na de aangifte heeft besloten geen strafrechtelijke vervolging in te stellen. Ook zijn aanvragen afgewezen, omdat het slachtoffer na de aangifte met onbekende bestemming is vertrokken. De overige 18 aanvragen zijn respectievelijk ingetrokken, vervallen (omdat bijvoorbeeld naast de B9-aanvraag een andere aanvraag is ingediend, waardoor de B9-aanvraag is komen te vervallen) of nog onbeslist.

Ambtshalve behandeling van de aangifte als een aanvraag vtv

Zowel uit de jurisprudentie als uit andere documenten komt naar voren dat de aangifte (zeer) regelmatig niet als een aanvraag vtv wordt behandeld (CLWI 2003 en 2004, STV 2003, ASI 2002, NJCM 2003). Daarbij worden verschillende manieren genoemd waarop dit gebeurt. Zo behandelt de politie in een aantal gevallen de aangifte niet als aangifte maar als een 'verklaring', waardoor B9 niet van toepassing is.¹⁶ Voor de betrokken vrouwen is dit lang niet altijd duidelijk: veelal denken zij gewoon aangifte te hebben gedaan. In andere gevallen neemt de politie wel aangifte op maar stuurt deze niet door naar de IND.¹⁷ Ook wordt wel gesteld dat B9 niet van toepassing is op slachtoffer-aangeefsters die via asiel binnenkomen.¹⁸ STV (2003) meldt dat slachtoffers vaak worden aangemeld bij de opvang zonder dat een aanvraag vtv is ingediend, dit gebeurt dan pas na interventie van een advocaat of hulpverlener. Als redenen worden genoemd onvoldoende kennis, tegengestelde belangen en ontoereikende samenwerking of afstemming binnen politie en justitie. Gebrek aan coördinatie tussen de verschillende bij de opvang van slachtoffers betrokken instanties wordt ook door Spijkerboer genoemd (2002).

Rol OM

Ook worden aangiften door de politie, al dan niet na overleg met het OM, 'onderhands' afgehandeld, zonder dat formeel aangifte wordt opgenomen of een sepotbeslissing wordt genomen. Daarbij wordt eerst gekeken wordt of de zaak strafrechtelijk interessant is en/of het slachtoffer bruikbaar is als getuige voordat besloten wordt het beleid uit te voeren (CLWI 2003, 2004, NJCM 2003). Het rapport van ASI (2002, p. 67) stelt dat, hoewel volgens B9 de verlening van de vtv op de aangifte dient te volgen en niet afhankelijk is van de beslissing van het OM om al dan een strafrechtelijk onderzoek in te stellen (hoewel de vtv kan worden ingetrokken in geval van sepot), in de praktijk de IND en de politie de verlening van een vtv vaak wel afhankelijk maken van de beslissing van het OM. Dit is problematisch om een aantal redenen. Met het oog op het doel van de B9 – het verlagen van de aangifte drempel – moet het slachtoffer er op kunnen vertrouwen dat bij aangifte zij niet met onmiddellijke uitzetting wordt geconfronteerd. Bovendien is het van belang dat de tijdelijke vtv zo snel mogelijk wordt verleend met het oog op het kunnen regelen van opvang, medische hulp en andere hulpverlening.

¹⁶ of alleen maar de regeling m.b.t. getuige-aangevers.

¹⁷ Zie bijv. de eerder besproken zaak IND nr. 0006-16-8235.

¹⁸ Zie bijv. de eerder besproken uitspraak van Rb Den Haag zp Haarlem 23 oktober 2002, nr. AWB 02/72704 VRONTN F.

Beslistermijn

Zo goed als alle bronnen geven aan dat de beslistermijn van 24 uur zelden of nooit wordt gehaald. In de praktijk varieert de beslistermijn van enkele weken of maanden tot enkele jaren (4 of 5 jaar is geen uitzondering) of volgt in het geheel geen beslissing. Soms volgt pas een beslissing in het kader van een bezwaarprocedure. Dit beeld wordt bevestigd door de jurisprudentie.¹⁹

Het jaarverslag van BLinN (2003) geeft diverse voorbeelden van slachtoffers die al gedurende ruime tijd in de opvang zitten zonder dat zij een beslissing over hun B9-aanvraag hebben gekregen. Tevens wordt vermeldt dat van de groep cliënten in de B9-regeling een aanzienlijk aantal nog in een aanvraag- of bezwaarprocedure zit, waarmee zij ook geen recht hebben op sociale voorzieningen. In het algemeen is in 2003 het aantal cliënten van BLinN zonder status opvallend gestegen.²⁰ Niet duidelijk is wat de reden hiervoor is. Als een mogelijke reden wordt het steeds strengere vreemdelingenbeleid genoemd. Van de 80 cases die de Rode Draad²¹ in haar onderzoek (2003) noemt, zijn er 30 zaken waar de B9 procedure niet is opgestart of nog loopt. ASI (2002, p. 72) geeft een voorbeeld van een zaak waarin het slachtoffer na 4 jaar nog geen beslissing heeft op haar aanvraag vtv. Na wisseling van advocaat bleek dat de zaak 6 maanden na aangifte al was geseponneerd, maar dat het slachtoffer hierover niet was geïnformeerd.²²

Gevolg is o.a. een grote vertraging in het regelen van opvang, medische hulp, een uitkering etc. Veel opvanghuizen weigeren slachtoffers op te nemen indien (nog) geen zekerheid bestaat over een (bijstands)uitkering. Bovendien heeft het slachtoffer dan geen mogelijkheid een nieuw paspoort aan te vragen, aangezien het land van herkomst hiervoor veelal een geldige vtv eist. Soms verdwijnen door al deze problemen slachtoffers uit de opvang en daarmee uit beeld. Ook de NRM (2002) wijst op de moeilijkheden met het regelen van voorzieningen als gevolg van de lange tijd tussen erkenning van de B9-status en het afgeven van het bewijs.

Ook komt voor dat de IND zo lang wacht met een beslissing dat de zaak inmiddels al strafrechtelijk is afgehandeld en de vtv om die reden wordt afgewezen (CLWI 2003). Ook in de jurisprudentie komt dit naar voren.²³ Gevolg is dat het slachtoffer in de tussentijd geen toegang heeft opvang, zij geen verblijfsvergunning op humanitaire gronden kan aanvragen²⁴ en zij in geval van sepot nauwelijks beklag hiertegen kan in dienen.²⁵

Afwijzing aanvragen voor verlening of verlenging resp. intrekking van de vergunning

Daarnaast worden aanvragen voor verlening of verlenging afgewezen op onjuiste gronden en/of terwijl aan de voorwaarden is voldaan. Een voorbeeld is een zaak voor de Rb Amsterdam, waar de IND de verblijfsvergunning van het slachtoffer heeft ingetrokken op de grond dat haar verblijf hier te lande niet meer noodzakelijk wordt geacht voor het opsporings- en vervolgings-

¹⁹ Daarbij moet worden aangetekend dat veel jurisprudentie zaken betreft, waarvan het begin voor 2000 ligt (wijziging Vc B9).

²⁰ In totaal had in 2003 eenderde van hun cliënten geen of een onzekere verblijfsstatus.

²¹ In het onderzoek zijn 68 dossiers van slachtoffers in opvanghuizen onderzocht en interviews gehouden met 15 slachtoffers (van drie daarvan werd ook het dossier onderzocht). In totaal werden 80 cases onderzocht. Daarnaast werden 29 interviews gehouden met resp. de politie, de NRM, officieren van justitie, gemeenten, het IOM, opvanghuizen en het maatschappelijk werk.

²² *Beschreven wordt hoe vervolgens de aanvraag voor een permanente vtv o.g.v. het drie-jarenbeleid werd afgewezen. Deze procedure loopt nog (7 jaar na aangifte).*

²³ Zie bijv. IND 24 jan. 2000, IND nr. 9606 10 2051 (3 jaar tussen aanvraag verlenging en afwijzing); Rb Den Haag zp Amsterdam 9 nov. 2001, nr. AWB 00/62346 (5 jaar tussen aanvraag vtv en toekenning onder gelijktijdige intrekking).

²⁴ Sinds de Vw 2000 kan dit alleen als het slachtoffer eerst in bezit van een tijdelijke vtv is geweest.

²⁵ Dit is immers uiterst moeilijk zonder verblijfsvergunning, opvang en middelen van bestaan. Weliswaar dient de uitzetting opgeschort te worden, maar dit geeft nog geen toegang tot voorzieningen.

onderzoek.²⁶ In een andere zaak wordt de aanvraag om verlenging afgewezen omdat in overleg tussen Nederland en Duitsland besloten is de zaak verder in Duitsland te vervolgen nu daar al een zaak tegen de betrokken verdachten loopt. De slachtoffers verblijven in Nederland en getuigen in de Duitse zaak.²⁷ Als reden voor afwijzing worden verder nog genoemd dat het slachtoffer niet over een paspoort beschikt (CLWI 2000).

Opvallend is een uitspraak van de Rb Den Haag.²⁸ Het betreft hier een afwijzing van het verzoek om verlenging van de vtv in een zaak waar de verdachten in cassatie zijn gegaan. De Rb bepaalt dat de IND, nu deze met oog op de bewijsvoering blijkens B9 blijkbaar hecht aan de aanwezigheid van het slachtoffer dan wel getuige hier te lande, de verlenging van de vtv niet heeft kunnen weigeren met de enkele verwijzing naar de omstandigheid dat met het instellen van cassatie de berechting in feitelijke aanleg eindigt en met een mogelijke terugverwijzing naar het Hof als onzekere toekomstige gebeurtenis geen rekening hoeft te worden gehouden.

Vervolging slachtoffer

Een zaak voor de Rb Den Bosch²⁹ betreft de ongewenstverklaring van een Albanese vrouw op grond van twee veroordelingen vanwege het bezit van een vals paspoort. Twee jaar eerder, in 2000, had zij aangifte gedaan van vrouwenhandel. Hier was klaarblijkelijk niets mee gebeurd. Twee maanden later wordt zij opgepakt en veroordeeld tot drie maanden gevangenisstraf vanwege het bezit van valse papieren. Twee maanden daarna wordt zij opnieuw veroordeeld, nu tot 6 maanden gevangenisstraf, vanwege het zelfde feit. Tijdens de bezwaarprocedure tegen de ongewenstverklaring vraagt zij alsnog een vtv B9 aan op grond van aangifte. Niet wordt betwist dat zij aangifte heeft gedaan. De IND wijst de aanvraag af: betrokkene is ongewenst verklaard vanwege het bezit van valse papieren en 'niet is gebleken van een rechtstreeks verband met het feit waarvan betrokkene aangifte heeft gedaan. Betrokkene heeft *immers* (cursivering mw) aangifte gedaan van vrouwenhandel'. De Rb volgt de IND en stelt dat 'uit de gedingstukken niet [is] gebleken van enige geringe aanwijzing dat verzoekster slachtoffer van vrouwenhandel zou kunnen zijn'. Het verzoek om een voorlopige voorziening tegen uitzetting wordt afgewezen.

7. Opvang en hulpverlening

Gedurende de bedenktijd en de tijdelijke verblijfsvergunning heeft het slachtoffer recht op resp. een Rvb en bijstandsuitkering, opvang, medische en andere hulp en indien nodig (gesubsidieerde) rechtshulpverlening. De STV is - via de inschakeling van regionale zorgcoördinatoren - verantwoordelijk voor de organisatie van opvang. Zowel bij de bedenktijd als bij aangifte dient de politie het slachtoffer aan te melden bij STV t.b.v. het bijhouden van een centrale registratie en, indien gewenst, het zorgdragen voor (de organisatie van) opvang en hulp.

²⁶ Rb Den Haag zp Amsterdam 11 jan 1999, AWB 97/10875 VRWET, JV 1999/56. In deze zaak was het OM nooit in kennis gesteld van de aangifte en was er derhalve ook nooit een (sepot)beslissing door het OM genomen. Twee jaar na de aangifte verleent de IND een tijdelijke vtv, deze wordt een aantal maanden later weer ingetrokken omdat afgezien is van actieve vervolging (de verdachte bevindt zich buiten Nederland. De Rb bepaalt dat de vtv ex B17 niet kan worden ingetrokken op de grond dat haar verblijf hier te lande niet meer noodzakelijk wordt geacht voor het opsporings- en vervolgingsonderzoek, nu deze clausulering slechts gehanteerd wordt t.a.v. getuige-aangevers. De beslissing is gebaseerd op onjuiste gronden, eiseres heeft aangifte gedaan terwijl er geen beslissing is van het OM af te zien van verdere vervolging, noch de zaak in feitelijke aanleg is afgedaan.

²⁷ IND 24 jan 2000, IND nr. 9606 10 2051. De betrokken vrouwen waren in juni 1997 bij een controle van een seksinrichting aangehouden. In jan. 2000 wordt hun aanvraag voor verlenging vtv B9 omdat het Nederlandse deel van de strafzaak is overgedragen aan Duitsland, nu daar al een zaak tegen de betrokken verdachten liep.

²⁸ Pres. Rb Den Haag, 15 mrt 1999, nr. AWB 98/5731 VRWET H, JV 99/7, nr. 40.

²⁹ Rb Den Bosch 5 juni 2002, nr. AWB 02/42175 A6.

Als grootste knelpunt bij de opvang worden de problemen m.b.t. het (niet) regelen van de verblijfsvergunning genoemd. Daarnaast wordt de ingewikkeldheid van de regeling, het onvoldoende functioneren van STV en een groot aantal praktische problemen genoemd. Er lijkt sterke behoefte te zijn aan een centrale coördinatie. De ACVZ (2002) benadrukt het belang van goede opvang: zonder opvang is de uitvoering van B9 illusoir.

Ook vanuit de politie (PPM/dNP, 2003) wordt het belang van opvang onderschreven: adequate opvang is cruciaal voor de opsporing, een falende opvang gaat ten koste van de opsporing en van politiecapaciteit die nu wordt ingezet om de falende opvang te repareren. Gesteld wordt dat de kennis en ervaring m.b.t. de procedure onvoldoende is bij de instanties die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering. Bij partners bestaat weinig zicht op de landelijke opvangstructuur. Door de verspreide plaatsing is de opvang versnipperd waardoor geen kennis en ervaring wordt opgebouwd. De reguliere hulpverlening en faciliteiten zijn niet altijd toegespitst op deze doelgroep. Bovendien is de financiering van de betreffende ngo's steeds meer decentraal terwijl aantal een landelijke taak hebben, wat botst. Daarnaast is informatie uitwisseling een probleem, waardoor alle partijen een verbrokkeld beeld hebben en m.n. de opvang en zorg niet optimaal functioneren. Tenslotte wordt een gebrek aan advocaten en tolken gesignaleerd. Deze factoren worden ook genoemd door de NRM (2002) en de Rode Draad (2003), naast de gebrekkige afstemming tussen lokale netwerk partners, onvoldoende samenwerking tussen hulpverlening, politie, OM en IND en onvoldoende juridische kennis bij slachtoffers en hulpverleners.

Zowel Rijken als de Rode Draad noemen het probleem dat slachtoffers verdwijnen uit de opvang. Als mogelijke redenen worden genoemd dat de B9 onvoldoende bescherming biedt tegen de risico's van getuigen; het dubbele karakter van de regeling (vrouwen integreren in de Nederlandse samenleving, maar tegelijkertijd worden ze voorbereid dat ze weer weg moeten); de onmogelijkheid om te werken met een B9.

Atalanta (2004) noemt m.n. het feit dat vrouwen geen bescherming meer krijgen na de strafzaak, of de handelaren nu gepakt zijn op of niet, als reden voor vrouwen om het voor gezien te houden en te verdwijnen met onbekende bestemming. Uit het rapport van Connie Rijken (2003, p. 206 e.v.) komt als een van de belemmeringen bij vervolging naar voren dat slachtoffers vaak gecontroleerd worden door de verdachten, zowel tijdens het verblijf in Nederland als na terugkeer naar hun land van herkomst. Uit haar onderzoek blijkt dat in de meeste (!) gevallen de verdachten er in slaagden om in contact te blijven met het slachtoffer ook al verbleef deze op een geheim adres of was deze teruggekeerd naar het land van herkomst. Verdachten gebruiken geweld en andere middelen om te zorgen dat het slachtoffer geen getuigenverklaring aflegt of eerdere verklaringen in trekt. Middelen die zij noemt zijn fysiek geweld incl. verkrachting, dreigementen richting kind(eren) van de vrouw, dreiging om prostitutieactiviteiten bekend te maken (soms beschikten zij over pornografische foto's), gebruik van geweld tegen familie en vrienden van het slachtoffer.

Minderjarigen

M.b.t. minderjarigen wordt genoemd dat zij niet altijd direct een voogd krijgen toegewezen, het gebrek aan opvang en gespecialiseerde hulpverlening, het vrijwel ontbreken van opvang voor jongens en de onveiligheid voor ama's in AZC's. (NRM, 2002, ACVZ 2002, PPM/dNP 2002, Rode Draad 2003).

Melding bij STV

De NRM (2002) vermeldt dat een betrouwbaar landelijk overzicht van aantallen slachtoffers ontbreekt. Niet alle opvanginstellingen melden slachtoffers bij STV aan en ook de politie meldt niet alle door haar aangetroffen slachtoffers bij STV. Daarnaast verplicht B9 ook alleen tot het melden van buitenlandse slachtoffers. Gegevens over de verblijfsstatus van slachtoffers, het

gebruik van de faciliteiten van B9 en het gebruik van de bedenktijd zijn zeer versnipperd aanwezig over instanties en afdelingen binnen instanties. Ook schakelt de politie niet altijd de hulpverlening in ten behoeve van het slachtoffer (CLWI 2003).

Verblijfsstatus

Als grootste probleem bij de opvang wordt de vertraging genoemd bij het verlenen van een verblijfsstatus, waardoor het slachtoffer zich niet kan inschrijven bij het GBA, geen recht op financiële bijstand heeft, geen toegang tot een opvanghuis, geen ziektekostenverzekering (medische hulp) en geen toegang tot een advocaat (NRM 2002, ASI 2002; Rode Draad 2003, STV 2003). Daarnaast is opvang problematisch als geen vtv wordt verleend omdat de zaak (direct) wordt geseponeerd. Opvanghuizen komen in financiële problemen als zij cliënten opnemen waar geen financiële vergoeding tegenover staat. Het opvanghuis moet dan zelf de kosten betalen. Dit is een van de redenen waarom opvanghuizen huiverig zijn slachtoffers van mensenhandel op te nemen, of dat pas willen doen als alles geregeld is.

Vinden van opvang

Zowel de hulpverlening als de politie klagen dat het moeilijk en uiterst tijdrovend is opvang te vinden (NRM 2002, Rode Draad 2003, STV 2003, Spijkerboer 2002, expertmeeting 2002, ACVZ 2002). Het duurt te lang en is te ver weg. Dat komt niet alleen door capaciteitsgebrek, maar ook omdat er geen centraal overzicht is van beschikbare plaatsen. Andere genoemde factoren zijn het onvoldoende functioneren van STV en de sluitingstijden voor aanmelding van opvanghuizen. Het gebrek aan capaciteit leidt er ook toe dat slachtoffers alleen onder strikte voorwaarden worden opgenomen: in bezit van een vtv, een al aangevraagde uitkering, garantstelling voor verblijf- en onderhoudskosten en ambulante begeleiding vanuit gespecialiseerde instellingen of het regionale netwerk. Los van de financiële onzekerheid, weigeren opvanghuizen soms ook slachtoffers van vrouwenhandel op te nemen omdat zij de problematiek te zwaar of te ingewikkeld vinden.

Rol STV

Een deel van de klachten richt zich op de onduidelijke rol resp. het onvoldoende functioneren van STV terwijl zij wel een centrale rol in de regeling vervullen (Rode Draad 2002, Spijkerboer 2002, NRM 2002). Zowel de politie als sociaal werkers klagen over slechte bereikbaarheid van STV, niet aanwezig zijn, geen of te trage reactie en gebrek aan communicatie en samenwerking. Veel instanties klagen dat STV niet 24 uur bereikbaar is. Aangegeven wordt dat STV onvoldoende is toegerust qua capaciteit en budget om hun taak naar behoren uit te voeren.

Het regelen van een uitkering en andere praktische problemen

Er wordt een veelheid van praktische problemen genoemd, m.n. bij het regelen van een uitkering voor het slachtoffer (ASI 2002, NRM 2002, Rode Draad 2003, BLinN 2003, CLWI 2000, expertmeeting 2002, Atalanta 2004). 'Bureaucratische obstakels' worden genoemd als het grootste probleem voor sociaal werkers die met slachtoffers van vrouwenhandel werken. Zo is voor het verkrijgen van een uitkering inschrijving bij het GBA een voorwaarde, en stelt het GBA weer als voorwaarde dat het slachtoffer een geboortebewijs heeft, hetgeen uiteraard veelal niet het geval is. Bovendien kan het vanaf het moment dat de vtv is verleend soms nog wel 6 weken duren voordat de eerste betaling van de bijstandsuitkering plaatsvindt. Daarnaast kan de overgang van de Rvb naar een Abw-uitkering probleem opleveren, mede door de lange beslistermijn.

Andere problemen die worden genoemd, zijn: lokale autoriteiten zijn niet bekend met B9; onduidelijk is welke gemeente verantwoordelijk is voor het verstrekken van een bijstandsuitkering; betrokken instanties hebben een eiland mentaliteit; uitkeringen worden (tijdelijk) stopgezet door fouten van de Sociale Dienst; vrouwen wordt een sollicitatieplicht

opgelegd, terwijl ze onder de B9 niet mogen werken; de uitkering wordt geweigerd omdat het slachtoffer geen sofinummer heeft, terwijl ze dat niet mag hebben. De Rode Draad geeft het voorbeeld van een vrouw die door de gemeente was geregistreerd onder haar werknaam, hetgeen grote problemen gaf om dat later weer te veranderen en van een vrouw met B9 die onderzocht werd door het fraudeteam van de Sociale Dienst omdat de betrokken ambtenaar niet op de hoogte was van B9, met als gevolg dat de uitkering stop gezet werd. BLinN meldt zowel in haar jaarverslag over 2002 als 2003 een toename van het aantal vrouwen dat beroep doet op hun noodfonds voor een tijdelijke financiële ondersteuning omdat zij bijv. (tijdelijk) geen recht hebben op sociale voorzieningen, de uitkering tijdelijk is stopgezet, of vanwege de tijd die er overheen gaat voordat een uitkering is geregeld. Ook gespecialiseerde hulpverlening vinden is niet eenvoudig. Genoemd wordt dat het RIAGG vrouwen wegstuurt omdat ze geen expertise hebben of omdat ze therapie niet zinvol achten voor houders van een tijdelijke verblijfsvergunning. Ook wordt de behoefte aan meer juridische begeleiding genoemd.

Daarnaast wordt het gebrek aan vervolghuisvesting als probleem genoemd (PMW 2003, NRM 2002). Een opvanghuis biedt immers maar opvang voor een beperkte tijd, terwijl de strafrechtelijke en vreemdelingrechtelijke procedure (vtv humanitair) jaren kunnen duren. Er zijn onvoldoende doorstroombmogelijkheden naar zelfstandige of begeleide huisvesting, hetgeen opvanghuizen ook weer tegenhoudt om slachtoffers van mensenhandel op te nemen. Ook hier spelen weer de problemen m.b.t. inschrijving bij het GBA, het (niet) krijgen van een woonvergunning of een bijdrage in de inrichtingskosten.

Een aantal van de gesignaleerde problemen – tekort aan opvang, het niet opnemen van slachtoffers van mensenhandel door de reguliere opvang, gebrek aan doorstroming, gebrek aan kennis bij gemeenten over B9 - komt ook aan de orde in kamervragen (TK 2002-2003, 2020314320).

Complexiteit van de regeling

Spijkerboer (2002, p.42 e.v.) signaleert dat de procedure voor het daadwerkelijk realiseren van voorzieningen uiterst ingewikkeld is, maar liefst acht instanties (OM, politie, VD, regionale IND contactpersoon mensenhandel, STV, regionale zorgcoördinator, COA, Sociale Dienst) zijn hierbij betrokken. Om tot een goede opvang te komen moeten deze naadloos samenwerken. Voorspelbaar is dat dit met enige regelmaat niet goed verloopt, waardoor de opvang van het slachtoffer in problemen raakt. Bovendien hebben verschillende instanties verschillende richtlijnen en criteria en zijn er ook grote verschillen tussen gemeenten onderling. De omslachtigheid van de procedures vormt een zelfstandige bron van problemen. Ook de expertmeeting noemt het probleem van de grote hoeveelheid betrokken instellingen die allemaal op elkaar afgestemd moeten werken, e.e.a. ook nog veelal lokaal of regionaal geregeld. Door het snelle verloop van medewerkers is de kwaliteit wisselend en kan deze ook nog snel wisselen per plek. Door de ingewikkeldheid van de regelingen kost het veel tijd om e.e.a. te regelen, hetgeen weer een extra drempel voor opvanginstellingen is om slachtoffers van vrouwenhandel op te nemen.

Veiligheid van het slachtoffer

Verschiedende bronnen (STV 2003, CLWI 2003, Rijken 2003, ASI 2002) wijzen op de kwetsbare positie van het slachtoffer en een gebrek aan oog voor de veiligheid van het slachtoffer van de kant van politie en justitie. Zo merkt Rijken op dat voor slachtoffers de normale maatregelen gelden als ze bedreigd worden door hun handelaren: een telefoonnummer van de politie dat te gebruiken is in noodgevallen. Dit wordt bevestigd door ASI: getuige beschermingsprogramma's worden zelden toegepast bij vrouwenhandel. Wel zijn een aantal gevallen bekend van vrouwen

die hun kinderen tijdens of na de strafzaak naar Nederland hebben kunnen brengen om veiligheidsredenen.

Een ander probleem is dat de politie slachtoffers soms alleen wil onderbrengen in de eigen regio. Is daar geen opvang beschikbaar, dan komt het voor dat het slachtoffer in bewaring wordt gehouden of bij particulieren ondergebracht, soms ten koste van de veiligheid van het slachtoffer.

8. Beklag bij beslissing tot niet verdere vervolging

Wordt de zaak geseponeerd, dan heeft het slachtoffer indien zij/hij een klacht indient tegen het besluit tot niet verdere vervolging ex art. 12 Sv, te allen tijde het recht de uitslag van deze procedure in Nederland af te wachten. Heeft het slachtoffer aangifte gedaan en is zij/hij in het bezit van een vtv dan loopt de geldigheid daarvan door tijdens de beklagprocedure. Heeft het slachtoffer nog geen aangifte gedaan en/of is het dus nog niet in het bezit van een vtv dan zal de korpschef het vertrek opschorten tot het hof uitspraak heeft gedaan.

Klachten hebben vooral betrekking op het niet verlengen van de tijdelijke vtv in geval van beklag, bijv. omdat de vtv al is ingetrokken voordat het slachtoffer in de gelegenheid is beklag in te stellen. Veelal hoort het slachtoffer pas dat de zaak is geseponeerd doordat haar aanvraag voor verlen(g)ing van de vtv wordt afgewezen. In een aantal gevallen betekent dit dat het slachtoffer feitelijk de mogelijkheid worden onthouden om beklag in te dienen tegen het besluit tot niet verdere vervolging. Dit is m.n. het geval indien er een lange tijd zit tussen het sepot en de afwijzing van de verlen(g)ing van de vtv.

Problematisch is ook de situatie waarin de aanvraag voor een (eerste) vtv niet wordt gehonoreerd vanwege een sepot. Die situatie kan zich kort na de aangifte voordoen, maar ook nog jaren daarna, gezien de lange beslistermijnen van de IND. Het slachtoffer is dan ondanks de aangifte (nog steeds) niet in het bezit van een vtv en blijft dan de juridische status van 'opschorting vertrek' houden (ASI 2002, CLWI 2003).

In de jurisprudentie zijn hier een aantal voorbeelden van te vinden. Zo bepaalt de Pres. van de Rb Arnhem in een procedure voor een voorlopige voorziening tegen uitzetting dat de aan verzoekster verleende vtv gedurende de beklagprocedure ex art. 12 Sv niet hoefde te worden gehandhaafd. Voldoende was dat de uitzetting reeds was opgeschort omdat een verzoek om een voorlopige voorziening was ingediend.³⁰ Anders beslist de Rb Amsterdam. Ook hier weigert de IND de geldigheidsduur van de vtv te verlengen, omdat op het moment van de beslissing op de aanvraag voor verlenging het slachtoffer nog geen beklag had ingediend. De Rb. oordeelt dat de in acht te nemen zorgvuldigheid vereist dat de IND voor het nemen van de beslissing op bezwaar bij eiseres had moeten informeren of zij van plan was een klacht ex art. 12 Sv in te dienen. Het beroep wordt gegrond verklaart.³¹

9. Verblijfsvergunning op humanitaire gronden

Na afronding van de strafrechtelijke procedure en de op grond daarvan verleende tijdelijke verblijfsvergunning heeft het slachtoffer de mogelijkheid een aanvraag in te dienen voor voortgezet verblijf voor een ander doel. Daarbij is m.n. van belang de verblijfsvergunning op humanitaire gronden, waarbij de Vc een aantal factoren aangeeft die daarbij in overweging dienen te worden genomen. Sinds de Vw 2000 kan uitsluitend een aanvraag voor (voortgezet) verblijf ingediend worden indien eerst een tijdelijke vtv ex Vc B9 is verleend. Er geldt geen mvv-vereiste.

³⁰ Pres. Rb Den Haag zp Arnhem 11 juni 2001, nr. AWB 00/1084, *LJN-nr.* AD6843 (vovo).

³¹ Rb Den Haag zp Amsterdam 11 dec. 2002, nr. AWB , *RN* 2003/2, 1575, m.nt. Marjan Wijers.

De grootste klacht betreft het feit dat aanvragen vrijwel standaard worden afgewezen. Bovendien lijkt overwegend aan de factor 'risico voor represailles' getoetst te worden, met verwaarlozing van de andere in B9 aangegeven humanitaire gronden. Daarnaast wordt slachtoffers het niet hebben van een paspoort tegengeworpen.

Verder doet zich sinds de Vw 2000 het probleem voor dat het slachtoffer alleen een aanvraag voor een vtv op humanitaire gronden kan indienen in het kader van voortgezet verblijf. Dat betekent dat het slachtoffer eerst een tijdelijke vtv ex B9 verleend moet zijn. Daarmee worden slachtoffers die (nog) geen aangifte durven of willen doen, uitgesloten. Echter, ook voor slachtoffers die wel aangifte hebben gedaan levert dit problemen op, m.n. als gevolg van de beslissingstermijnen en -praktijk van de IND. Dit speelt sterker als kort na de aangifte besloten wordt de zaak te seponeren (CLWI 2003, 2004, NJCM 2003).

Overigens bestaat over het laatste punt verwarring. In tegenstelling tot het vigerende beleid wordt in het kabinetsstandpunt van 15 okt 2002 (TK 28 638, nr.1, p. 14) gesteld dat slachtoffers ook indien zij geen aangifte doen in schrijnende gevallen *altijd* (cursivering mw) een vtv humanitair kunnen aanvragen. In de praktijk zal een dergelijke aanvraag echter altijd worden afgewezen omdat 'humanitaire gronden' niet meer is opgenomen onder de beperkingen waaronder toelating gevraagd (en verleend) kan worden .

Cijfers

Er zijn geen cijfers voorhanden over het aantal aanvragen en toekenningen van een vtv humanitair. Diverse bronnen (NRM 2002, ASI 2002, STV 2003, NJCM 2003, CLWI 2003, 2004, Spijkerboer 2002, expertmeeting) melden weliswaar dat in de praktijk zelden tot nooit een vergunning op humanitaire gronden verleend wordt, maar zowel in het rapport van de ACVZ (2002) als in de rapportage van de NRM (2002, 2003) ontbreken cijfers over het aantal aanvragen en het aantal daadwerkelijk verleende vergunningen op deze grond. Ook ASI (2002, p. 73) meldt dat er geen cijfers over het aantal aanvragen en toekenningen van een vtv humanitair zijn te krijgen. In een interview met ASI schat de NRM dat in ongeveer 5 % van de aanvragen een vtv humanitair wordt toegekend. STV schat dat zo'n 15 tot 20 aanvragen zijn ingewilligd sinds 1988 (van de 250 tot 300), waarbij gesteld wordt dat de bemiddeling van een organisatie als STV cruciaal is voor een succesvolle aanvraag.

Volgens het kabinet wordt de voortgezette vergunning tot verblijf op humanitaire gronden weinig verleend omdat deze zelden zou worden aangevraagd. Genoemd wordt een aantal van 28 aanvragen over de laatste drie jaar.³² Dit zou mogelijk mede te wijten zijn aan gebrek aan informatie of aan verkeerde informatievoorziening. Uit de informatie van het CLWI, BLinN, ASI en STV komt een groter aantal aanvragen naar voren. Mogelijk heeft dit te maken met een gebrekkige registratie door de IND.

Een aantal bronnen geven voorbeelden van slachtoffers die wel een vtv humanitair kregen. Zo geeft ASI (2002, p. 73) een voorbeeld van 2 slachtoffers die (3 jaar na aangifte) een vtv humanitair kregen nadat familieleden het land uit waren gevlucht vanwege bedreigingen door de handelaar. Ook BLinN noemt in zijn jaarverslag 2003 drie cliënten die een vtv humanitair kregen. Spijkerboer (2002) stelt dat ambtshalve steeds onderzocht zou dienen te worden of een slachtoffer een vtv humanitair moet krijgen. De overheid zou terzake standaard actief informatie dienen te verzamelen d.m.v. speciaal aan deze kwestie gewijd verhoor. Ook vanuit STV en het CLWI komen soortgelijke voorstellen.

³² Brief minister van V&I aan de kamer van 14 november 2003 (TK 28 638).

Risico van represailles

Uit het onderzoek van Connie Rijken (2003, p. 206 e.v) komt naar voren dat verdachten snel en adequaat geïnformeerd blijken te worden over getuigenverklaringen van het slachtoffer, vaak door hun advocaat. Dit was vaak een reden voor het slachtoffer om niet langer te getuigen. Daarnaast noemt zij de contacten van de autoriteiten in het land van herkomst met de handelaars als reden voor slachtoffers om niet te getuigen. In een aantal van de door haar beschreven zaken zijn sterke aanwijzingen van bedreiging van het slachtoffer en haar familie, terwijl de slachtoffers dit ontkennen. Met name Nigeriaansen en Bulgaarsen blijken voor hun leven te vrezen als ze na afloop van de B9-procedure teruggezonden worden naar hun land van herkomst, zij hebben geen vertrouwen in de politie vanwege de corruptie. Derhalve is het gebruik van B9 geen attractieve optie voor hen.

M.b.t bescherming na de strafzaak merkt ASI (2002) op dat politie en OM aangeven dat het moeilijk is zaken op te volgen en de effectiviteit van bescherming na de strafzaak te evalueren. Er bestaat geen geïnstitutionaliseerde communicatie tussen politie, OM en STV. Als een slachtoffer later bedreigd wordt is er weinig kans dat dit 'gelinkt' wordt aan de zaak. Bovendien is er nauwelijks samenwerking met de politie in land van herkomst vanwege gebrek aan vertrouwen en de onwilligheid van vrouwen om de lokale politie te informeren. Geconcludeerd wordt dat de extreem restrictieve gronden voor het toekennen van een vtv humanitair betekenen dat de meeste slachtoffers alleen worden beschermd met het oog op de strafzaak en niet op de lange termijn.

Toetsing

Het CLWI (2003) merkt op dat bij de beoordeling in de praktijk een grote nadruk ligt op het risico van represailles. Dit risico is voor het slachtoffer zeer moeilijk aan te tonen. Echter ook in die gevallen waarin familie in het land van herkomst aantoonbaar bedreigd is geweest, wordt de aanvraag veelal afgewezen. Tevens wordt niet of nauwelijks onderzocht of de autoriteiten in het land van herkomst in staat en bereid zijn bescherming te bieden. De andere in B9 genoemde factoren lijken bij de beoordeling nauwelijks een rol te spelen (bijv. de mogelijkheden van sociale en maatschappelijke herintegratie in het land van herkomst). Wel lijkt in de praktijk gekeken te worden naar de factor 'integratie in Nederland'. Deze grond wordt in de B9 niet genoemd.

In de jurisprudentie komen verschillende zaken naar voren waarin de aanvraag humanitair speelt. Een voorbeeld is de zaak van een Oekraïense vrouw, van wie foto's waarop zij werkzaam is als prostituee door de handelaren zijn verspreid in het land van herkomst.³³ Haar aanvraag voor een vtv humanitair (zij verblijft dan al 6 jaar in Nederland) wordt afgewezen door de IND omdat 'niet valt in te zien dat een volwassen vrouw die in een voor haar vreemd land als Nederland kennelijk in staat is geweest zich te handhaven, dit niet zou lukken in het land waar zij is opgegroeid en haar opleiding heeft genoten en werkervaring heeft opgedaan'. De Rb verklaart het beroep tegen de afwijzing van de aanvraag ongegrond.

Paspoort

In een aantal gevallen wordt het slachtoffer het niet beschikken over een paspoort tegengeworpen. Zo geeft BLinN (2002) het voorbeeld van een vrouw die eerst (illegaal) terug moest naar herkomstland om te proberen papieren te krijgen voordat zij in aanmerking kon komen voor vtv humanitair. Een vergelijkbare zaak wordt door het CLWI genoemd. De IND stelt hier dat

³³ Rb Den Haag zp Amsterdam 19 juni 2001, nr. AWB 00/894 VRWET. Eiseres heeft aangifte gedaan in 1995. Vier jaar later wordt haar aanvraag voor een tijdelijke vtv ex B9 afgewezen. In beroep verklaart de Rb. de afwijzing gegrond, want de zaak is niet bekend bij het OM. Niet wordt betwist dat eiseres aangifte heeft gedaan. Haar beroep op het driejarenbeleid wordt afgewezen. De aanvraag voor een vtv humanitair eveneens.

betrokkene niet in aanmerking komt voor een vtv humanitair vanwege het niet beschikken over een geldig paspoort. De rechter verklaart het beroep tegen de afwijzing gegrond, m.n. dienen de problemen met het verkrijgen van een nieuw paspoort bij de beslissing betrokken te worden. Een jaar later (2002) wijst de IND echter de aanvraag opnieuw af op dezelfde gronden. Nadat het slachtoffer illegaal en met grote risico's naar haar herkomstland Wit Rusland terug is gereisd om een paspoort te krijgen, wordt de aanvraag toegekend (CLWI 2003, op basis van informatie van STV).

10. Terugkeer

Indien het slachtoffer aangifte doet en de wens te kennen geeft terug te willen keren, dan meldt de korpschef dit aan de contactpersoon mensenhandel van de IND. Indien het vermoedelijk slachtoffer bereid is te getuigen neemt deze contact op met het OM zodat hierover evt. nadere afspraken met het slachtoffer gemaakt kunnen worden. Aanbevolen wordt om contact met STV op te nemen i.v.m. begeleiding van het slachtoffer en het onderhouden van contact. Indien de strafzaak is afgerond en geen andere gronden voor verblijf zijn moet het slachtoffer terugkeren. Bij vertrek worden in de reis of identiteitspapieren van het slachtoffer worden geen aantekeningen omtrent verwijdering gemaakt.

Klachten over de uitvoering richten zich enerzijds op het uitoefenen van druk op het slachtoffer om in het belang van de strafzaak in Nederland te blijven, anderzijds op het feit dat slachtoffers worden uitgezet voordat het OM hen kan horen of afspraken kan maken over het evt. later optreden als getuige (zie hiervoor para. 5 'tijdelijke verblijfsvergunning').

Zo spreekt ASI (2002, p 70-72) haar zorg uit dat de tijdelijke vtv wordt gebruikt om het slachtoffer te dwingen in Nederland te blijven en te getuigen, wanneer het slachtoffer feitelijk naar huis wil. Zij geven een voorbeeld waarin de politie om die reden aanvankelijk weigert mee te werken aan een snelle terugkeer van het slachtoffer.

Daarnaast signaleren zowel de NRM (2002) als STV (2003) het gebrek aan voorbereiding en de vaak slechte begeleiding van slachtoffers die terugkeren, waardoor de kans groot is dat zij opnieuw slachtoffer van mensenhandel worden. Tijdens de tijdelijke verblijfsvergunning zijn er weinig tot geen mogelijkheden om slachtoffers voor te bereiden op terugkeer: er zijn vrijwel geen mogelijkheden voor scholing, terwijl zij ook geen relevante werkervaring op kunnen doen omdat zij onder de B9 niet mogen werken.

11. Voorlichting

Door alle onderdelen van B9 heen lopen klachten over het structurele gebrek aan voorlichting van slachtoffers (ASI 2002, STV 2003, CLWI 2003/2004, expertmeeting). Dit betreft zowel voorlichting over de B9, incl. de bedenktijd, de mogelijkheid van het doen van aangifte en de consequenties daarvan, de mogelijkheid van juridische bijstand, de rol van het slachtoffer in een strafzaak, als voorlichting over de mogelijkheden voor schadevergoeding, de wijze van afhandeling van de aangifte en de voortgang van de strafrechtelijke procedure, incl. het informeren van het slachtoffer over een evt. sepot en/of aanhouding of vrijlating van verdachten. Een steeds terugkerende klacht is dat slachtoffers pas horen dat hun aangifte is geseponeerd of anderszins afgehandeld via de afwijzing van hun aanvraag voor (verlenging van) een B9-verblijfsvergunning.

Daarnaast is het voor slachtoffers vaak volstrekt onduidelijk wat de status van hun verklaring is of zijn zij zich er zelfs niet van bewust dat ze aangifte doen. Sommige slachtoffers denken

aangifte te hebben gedaan, maar blijken alleen een ‘verklaring’ te hebben afgelegd. Anderen denken alleen een verklaring te hebben afgelegd en blijken dan opeens als getuige opgeroepen te (kunnen) worden.

Zo geeft ASI (2002, p. 70) het voorbeeld van een aantal vrouwen die perse geen aangifte wilden doen uit angst voor hun kinderen. Wel hadden zij een gesprek met de politie. Deze informatie vormde de basis voor een strafrechtelijk onderzoek. Zij waren totaal geschokt toen zij erachter kwamen dat dit gesprek als getuigenverklaring tegen de handelaren werd gebruikt. De betekenis van het gesprek met de politie was hen volstrekt onduidelijk geweest. Zij hadden geen informatie gekregen over hun rechten en de procedures en hadden beiden een papier ondertekend dat zij niet begrepen. Een van hen is inmiddels terug maar moet waarschijnlijk terug naar Nederland komen om te getuigen in de strafzaak.

In het algemeen is buitengewoon moeilijk voor slachtoffers om informatie te krijgen over het verloop strafzaak. Dit speelt vooral in zaken die lang duren en waar een slechte samenwerking is tussen de politie, het OM en de IND.

12. Conclusies

Bij de gebrekkige uitvoering van B9 lijken een aantal factoren van belang. In de eerste plaats spelen tegengestelde belangen een rol: het vreemdelingenrechtelijke belang om illegale vreemdelingen zo snel mogelijk te verwijderen, versus het strafrechtelijke belang bij het opsporen en vervolgen van vrouwenhandel en het behoud van getuigen. Deze botsen regelmatig. Dit gaat ten koste van het eerste doel van B9: het bieden van faciliteiten voor de opsporing en vervolging van mensenhandel. Voorbeelden hiervan zijn de gebrekkige signalering en de (voortijdige) uitzetting van (mogelijke) slachtoffers.

In de tweede plaats is B9 primair gericht op de ondersteuning van de strafrechtelijke procedure, en lijkt de ondersteuning van de slachtoffers daarvan een afgeleide. Het eigenstandige belang van het slachtoffer heeft in de regeling geen eigen en duidelijke plek. Dit gaat ten koste van het tweede doel van B9: het bieden van opvang en bescherming aan slachtoffers. Voorbeelden zijn het niet informeren over resp. niet toekennen van de bedenktijd, het ondergeschikt maken van de veiligheid van het slachtoffer aan het opsporings- en vervolgingsbelang, de onderhandse afdoening van aangiften, het pas toepassen van B9 als de zaak ‘strafrechtelijk interessant’ is en/of het slachtoffer ‘bruikbaar’ en het zeer zuinige beleid in het verlenen van een verblijfsvergunning op humanitaire gronden.

In de derde plaats is de signalering van slachtoffers, de toekenning van bedenktijd, de vraag of aangifte daadwerkelijk wordt opgenomen en de vraag of op grond daarvan een vtv wordt verleend, in sterke mate bepaald door de politie. Het ligt voor de hand aan te nemen dat daarbij het belang van opsporing en de kans op succes doorslaggevend zijn, dat is nu eenmaal de hoofdtaak van de politie. Dit probleem speelt sterker, omdat er nauwelijks externe controle is op de uitvoering van het B9 beleid door de politie, zeker niet in de beginfase. In de meeste gevallen is er dan nog geen advocaat of hulpverlener bij de zaak betrokken en de slachtoffers zelf zijn niet op de hoogte van het beleid en/of niet in de positie om voor hun rechten op te komen.

Daarnaast spelen gebrek aan kennis van en bekendheid met de regeling bij de uitvoerende (lokale) instanties, de complexiteit van de regeling, het grote aantal instanties dat bij een correcte uitvoering betrokken is en het gebrek aan samenwerking en afstemming tussen de betrokken partijen (inclusief politie, OM en IND) een rol. Bijkomend probleem is dat contactpersonen snel wisselen waardoor kennis en kunde verloren gaat, en dat slachtoffers verspreid worden opgevangen waardoor het moeilijk is om kennis, ervaring en contacten op te bouwen en vast te

houden. Betere voorlichting is niet alleen belangrijk ten aanzien van de instanties die de B9 moeten uitvoeren, advocaten en rechters. Ook een betere voorlichting aan de slachtoffers zelf, zowel over de B9 als over de behandeling van hun aangifte en de voortgang van de strafzaak kan in belangrijke mate bijdragen tot een betere uitvoering.

Op een aantal punten is de regeling wellicht ook niet helder. Zo leidt het feit dat de bedenktijd niet van toepassing is op slachtoffers die nog niet daadwerkelijk in de prostitutie hebben gezeten tot verwarring. In de praktijk lijkt dit soms zo opgevat te worden dat de B9 niet van toepassing is op slachtoffers in de asielprocedure, ook door rechters.³⁴ Ook de regeling m.b.t. de beklagprocedure blijkt in de praktijk niet helder te zijn. Onder andere voorziet de regeling niet in de situatie dat het betrokken slachtoffer wel aangifte heeft gedaan, maar desondanks geen vtv heeft (bijv. als gevolg van de lange beslistermijn van de IND).

Überhaupt blijkt de asielprocedure ‘extra’ gevoelig voor een gebrekkige uitvoering van B9. Een extra investering in de partners in deze keten lijkt de moeite waard.

Tenslotte vormt verkorting van de beslistermijn van de IND een cruciale voorwaarde voor een betere uitvoering van B9. Zonder een snelle en adequate beslissing over de verblijfsstatus van het slachtoffer kan de B9 niet functioneren.

Duidelijk wordt dat alle stappen nauw met elkaar zijn verweven. Als één stap mis gaat, heeft dat direct consequenties voor het functioneren van de totale B9 regeling en lijden alle betrokken partijen hieronder. Zo wordt opsporing en vervolging onmogelijk als slachtoffers niet worden herkend of voortijdig worden uitgezet, kunnen opvang en andere voorzieningen niet worden geregeld als niet tijdig een vtv wordt verleend, en lopen slachtoffers kans zelf vervolgd te worden als hun aangifte niet correct wordt behandeld.

³⁴ Daarnaast moet bedacht worden dat ook in de asielprocedure slachtoffers kunnen zitten die wel daadwerkelijk in Nederland in de prostitutie zijn gebracht.

Bijlage 1

Overzicht gebruikte documenten

ACVZ, *Het VN-Vrouwenverdrag in relatie tot de positie van vreemdelingenvrouwen in het Nederlandse vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid*, Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, thematisch deel van de tweede nationale rapportage emancipatiebeleid, Den Haag: november 2001.

ASI, *Human Traffic, Human Rights: Redefining Victim Protection*, Elaine Pearson, Londen: Anti Slavery International 2002.

Atalanta, 'Wij zijn geen zielige vrouwen meer, slachtoffers van vrouwenhandel verenigen zich', *Opzij*, januari 2004

BLinN, Jaarverslag 2002

BLinN, Jaarverslag 2003

BLinN, projectopzet 'Slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingenbewaring: inventarisatie knelpunten en voorstel tot actie', augustus 2003

CLWI, Notitie CLWI, E-Quality en KZV inzake tussentijdse evaluatie Koppelingswet, 7 februari 2000

CLWI, Commentaar Clara Wichmann Instituut kabinetsstandpunt mensenhandel, 8 mei en 22 augustus 2003, plus aanvullende stukken: humanitaire verblijfsvergunning (18 november 2003), casus vrouwenhandel (18 november 2003), bescherming slachtoffers mensenhandel (19 november 2003)

CLWI, Commentaar Clara Wichman Instituut bij de kabinetsreactie Tweede nationale rapportage VN-Vrouwenverdrag, februari 2004

Expertmeeting, *Verslag Expertmeeting VN-Vrouwenverdrag en het Nederlandse Vreemdelingenbeleid en -recht*, gehouden op 20 september 2002 in opdracht van de Advies Commissie Vreemdelingen.. Verslag van de door de ACVZ georganiseerde expertmeeting in het kader van de Tweede nationale rapportage VN-Vrouwenverdrag, oktober 2002

Kabinetsstandpunt inzake mensenhandel 15 oktober 2002, *TK* 28 638, nr. 1

Minister van V&I, Brief van de Minister voor V&I over de B9-regeling voor slachtoffers van mensenhandel, 14 november 2003, *TK* 28 638, nr. 2

NJCM, Commentaar op 'Het VN-Vrouwenverdrag in relatie tot de positie van vreemdelingenvrouwen in het Nederlandse vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid', oktober 2003

NRC, 'De Vrouwenhandel bloeit in Europa als nooit tevoren', Ruth Hopkins, Magazine NRC Handelsblad, 2004

NRM, *Mensenhandel, Eerste Rapportage van de Nationaal Rapporteur*, Den Haag 2002

NRM, *Mensenhandel, Tweede Rapportage van de Nationaal Rapporteur*, Den Haag 2003

PPM/dNP, Korpsmonitor 2002 Project Prostitutie/Mensenhandel van de Nederlandse politie (PPMdNP), gevoegd als bijlage bij de beantwoording van de schriftelijke vragen van de vaste commissie voor Justitie over de evaluatie van de opheffing van het algemeen bordeelverbod (kenmerk 25 437, nr. 30) d.d. 9 mei 2003

PMW, *Verkocht, Zorg na mensenhandel*, Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk, dec. 2003,

Rijken, Connie, *Trafficking in persons, Prosecution from a European perspective*, Den Haag: T.M.C. Asser Press 2003

Rode Draad, *Rapport Vrouwenhandel in Nederland, Research based on case studies of victims of trafficking in human beings in three EU member states, i.e. Belgium, Italy and the Netherlands*, gefinancierd in het kader van het Hyppocrates programma, Rode Draad, mei 2003

STV, bijlagen AO vrouwenhandel 11 november 2003: 'Knelpunten in de uitvoering van het vrouwenhandelbeleid in Nederland'; 'Evaluatie Prostitutiebeleid: meer aandacht voor slachtoffers van mensenhandel'; 'Concrete aanbevelingen ter verbetering van de opvang van slachtoffers, preventie en bestrijding van mensenhandel'

Spijkerboer, Thomas, *Het VN-Vrouwenverdrag en het Nederlandse vreemdelingenbeleid*, discussiestuk geschreven in opdracht van de ACVZ door prof. mr. Thomas Spijkerboer, 2 september 2002

Statewatch, 'Immigration raids criminalise migrants and control cheap labour', juni 2003

TK 1995-1996, 447, 24 november 1994: slachtoffers zonder identificatiepapieren

TK 2001-2002, 1106, 15 maart 02: weigering opnemen aangiften

TK 2001-2002, 1439, 25 juni 2002: discriminatoir onderscheid na legalisering prostitutie

TK 2002-2003, 1691, 19 juni 2003: bestrijding van mensenhandel

TK 2002-2003, 2020314320, 2 juli 2003: opvang slachtoffers van vrouwenhandel

TK 2003-2004, 653, 11 november 03: mogelijk voortijdig uitzetten slachtoffers mensenhandel

Vc hoofdstuk B9

Jurisprudentie

Rb 's-Gravenhage 23 februari 1994, nr. KG 94/427 Vr, *RN* 1994, nr. 1419, m.nt. Roelof Haveman
Uitzetting van aangeefster vrouwenhandel nog voor zichzelf over de aangifte is gehoord en zonder dat beslist is op haar aanvraag voor een vtv op grond van Vc B17 is onrechtmatig.

Rb Den Bosch, 2 mei 1997, AWB 96/4775 VV; 96/982 CC; 96/1198 VI, *RN* 1999/1102
Beleid Vc B17 ook van toepassing op slachtoffer zware mishandeling en gedwongen prostitutie nu vervolgd is op zware mishandeling en niet op vrouwenhandel.

Rb 's-Gravenhage zp Amsterdam 11 januari 1999, nr. AWB 97/10875 VRWET, *JV* 1999, 56.
Intrekking vtv op grond van Vc B17 op onjuiste gronden nu slechts actief onderzoek is gestaakt, maar niet bijv. tot sepot is overgegaan.

Pres. Rb 's-Gravenhage zp Haarlem 15 maart 1999, nr. AWB 98/5731 VRWET H, *JV* 99/7, 40, *RN* 2000/1133.

Aanvraag en afwijzing vtv humanitair. Verdachte is in cassatie gegaan. De Rb oordeelt dat de IND, die met het oog op de bewijsvoering blijkens B9 blijkbaar hecht aan de aanwezigheid van het slachtoffer dan wel getuige hier te lande, de verlenging van de vtv niet heeft kunnen weigeren met de enkele verwijzing naar de omstandigheid dat met het instellen van cassatie de berechting in feitelijke aanleg eindigt en met een mogelijke terugverwijzing naar het Hof als onzekere toekomstige gebeurtenis is geen rekening hoeft te worden gehouden.

Hoge Raad 6 juli 1999 nr. 110963, *NJ* 1999, 701

Onjuist is de opvatting van het hof dat geen sprake is van 'tot prostitutie brengen' als die vrouwen tevoren reeds in het buitenland in de prostitutie werkzaam waren.

Rb Den Haag zp Haarlem 8 november 1999, AWB 99/8907 VR WET H (vovo); 99/8909 VR WET H (beroep)

Tweede asiëlverzoek; vrouwenhandel; klemmende redenen van humanitaire aard; toepasselijkheid Vc B17. 'Niet is in te zien waarom eerst van een slachtoffer sprake is indien betrokkene daadwerkelijk in de prostitutie heeft gezeten'.

IND 24 jan 2000, IND nr. 9606 10 2051

Afwijzing aanvraag verlenging vtv B9. Betrokkene valt niet langer onder B9 want de strafzaak vindt verder in Duitsland plaats.

Rb zp Haarlem 28 april 2000, nr. AWB 00/2636, 2637 en 2638 VRWET H; Rb Den Haag zp Haarlem 4 aug 2000, AWB 00/7046 VR WET J

Beroep tegen voortdurende bewaring; tweede asielaanvraag; verzoek aangifte te doen; opheffing bewaring. Nigeriaanse vrouw. In haar asiëlverzoek geeft zij aan slachtoffer van vrouwenhandel te zijn. Na 7 maanden bewaring heft de Rb. de bewaring op zodat zij zelf aangifte te doen.

Pres. Rechtbank 's-Gravenhage zp Haarlem 19 oktober 2000.

Vrijstelling mvv-vereiste bij vermoeden vrouwenhandel.

Pres. Rb Den Haag zp Arnhem 11 juni 2001, nr. AWB/001084, *LJN-nr.* AD6843 (vovo)

Intrekking vtv. De aan verzoekster verleende vtv behoefde gedurende de beklagprocedure ex art. 12 Sv niet te worden gehandhaafd. Voldoende dat uitzetting reeds was opgeschort omdat vovo ingediend.

Rb Den Haag zp Amsterdam 19 juni 2001, nr. AWB 00/894 VRWET

Aanvraag vtv humanitair. Er zijn foto's waarop betrokkene als prostituee werkt aan haar sociale omgeving in de Oekraïne getoond. IND: 'Niet valt in te zien dat een volwassen vrouw die in een voor haar vreemd land als Nederland kennelijk in staat is geweest zich te handhaven, dit niet zou lukken in het land waar zij is opgegroeid en haar opleiding heeft genoten en werkervaring heeft opgedaan'.

Rb: Afwijzing aanvraag vtv gegrond, want zaak is niet bekend bij het OM. Betr. voldoet dus niet aan beperking. Niet wordt betwist dat zij aangifte heeft gedaan. Tijdsverloop komt voor rekening van eiseres, zij heeft niet kunnen aantonen dat zij zelf actief heeft aangedrongen op de behandeling van haar aanvraag vtv. Driejarenbeleid nvt want oorspronkelijk doel niet meer aanwezig. Afwijzing vtv humanitair.

Rb Den Haag zp Amsterdam 9 november 2001, nr. AWB 00/62346 VRWET, *RN* 2002/6, 1532

Aangifte en aanvraag vtv in 1994. Verlening vtv in 1999 met terugwerkende kracht tot oktober 1995 onder gelijktijdige afwijzing van aanvraag verlenging. Beroep op driejarenbeleid. Rb.: omstandigheid dat oorspronkelijk verblijfsdoel niet meer aanwezig kan eiseres niet zonder meer worden tegengeworpen. Kon IND al meer 3 jaar weten, bovendien eiseres nooit in de gelegenheid gesteld een aanvraag voor een vtv humanitair in te dienen omdat nooit beslist op haar oorspronkelijke aanvraag.

Rb Den Haag zp Den Bosch 5 juni 2002, nr. AWB 02/42175 A6, *RN* 2002/6, 1532

Veroordeling en ongewenst verklaring slachtoffer vrouwenhandel vanwege bezit vals paspoort. Afwijzing voorlopige voorziening. 'Uit de gedingstukken is niet gebleken van enige geringe aanwijzing dat verzoekster slachtoffer van vrouwenhandel zou kunnen zijn'.

Rb Den Haag zp Haarlem 23 oktober 2002, nr. AWB 02/72704 VRONTN F, *Rechtspraak Vreemdelingenrecht*, nr. 32, m.nt. Marjan Wijers

Asiël; toegangsweigering; aangifte mensenhandel. Rb: Aangezien de IND ook na aangifte de weigering toegang heeft gehandhaafd, kan geen rechtmatig verblijf o.g.v. art. 8 Vw ontstaan. 'Van rechtmatig verblijf kan immers pas sprake zijn als toegang verleend. Zolang een vreemdeling o.g.v. art. 3 Vw toegang is geweigerd kan geen rechtmatig verblijf ontstaan.'

Rb Den Haag zp Amsterdam 11 dec. 2002, nr. AWB , *RN* 2003/2, 1575, m.nt. Marjan Wijers

Weigering verblijfsvergunning slachtoffer mensenhandel na indienen klacht wegens niet-verdere vervolging. 'De in acht te nemen zorgvuldigheid vereist dat de IND voor het nemen van de beslissing op bezwaar bij eiseres had moeten informeren of zij van plan was een klacht ex art. 12 Sv in te dienen'. Beroep gegrond.

IND nr. 0006168235, okt-nov. 2002

Weigering opnemen aangifte; weigering behandeling aangifte als aanvraag vtv

ABrvST, 30 juli 2003, Nr. 200304552/1 en 200304552/2

B9 heeft slechts betrekking op de behandeling van een aanvraag VVR. Derhalve is de bedenktijd niet van toepassing op de behandeling van een asielaanvraag als hier aan de orde.

Bijlage 2

Lijst van gebruikte afkortingen

AC	Aanmeldcentrum
ACVZ	Advies Commissie Vreemdelingenzaken
ama	alleenstaande minderjarige asielzoekster
ASI	Anti Slavery International
BlinN	Project Bonded Labour in Nederland
CLWI	Clara Wichmann Instituut
COA	Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers
IND	Immigratie en Naturalisatie Dienst
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
mvv	machtiging voorlopig verblijf
Ngo	Niet gouvernementele organisatie
NJCM	Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten
NRM	Nationale Rapporteur Mensenhandel
OC	Opvangcentrum
OM	Openbaar Ministerie
PI	penitentiaire inrichting
PMW	Prostitutie Maatschappelijk Werk
PPM/dNP	Project Prostitutie/ Mensenhandel van de Nederlandse politie
Rb	rechtbank
Rvb	Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen
STV	Stichting Tegen Vrouwenhandel
TK	Tweede Kamer
VD	vreemdelingendienst
Vc	Vreemdelingencirculaire
vovo	voorlopige voorziening
vtv	vergunning tot verblijf
Vw	Vreemdelingenwet
zp	zittingsplaats