

Positie van slachtoffers van mensenhandel

1^E TRENDRAPPORTAGE 2006

Adviesbureau Van Montfoort:
René van Vianen
Geerte Maaskant

Verwey-Jonker Instituut:
Marjan Wijers
Sandra ter Woerds

November 2007

INHOUDSOPGAVE

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

Summary

Background

The objective of the Monitor Trafficking in Human Beings is to periodically assess the position of the victims of trafficking in the Netherlands. It is also the basis for providing the Lower House of Parliament (*Tweede Kamer*) with relevant information. One government objective is to offer better protection for the victims of human trafficking, to strengthen their position, and to improve their perspectives for the future (see, amongst others, the 2004 National Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings). In order to formulate measures to improve their position, more insight is required into the position of trafficking victims, and into current developments. However, there was no instrument to assess the position of victims that focused on their access to the rights and provisions they are entitled to. The Scientific Research and Documentation Centre (WODC) of the Dutch Ministry of Justice (Department of Immigration Affairs) requested Adviesbureau Van Montfoort and the Verwey-Jonker Institute to develop a monitor to evaluate the position of trafficking victims. The monitor focuses exclusively on the victims of trafficking in the sex industry.

Design

The monitor presents a picture of the position of (alleged) victims on seven different themes: (1) Identification, (2) Access to and use of the B9 regulation¹ and the accompanying rights and provisions, (3) Legal assistance and criminal proceedings, (4) Shelter/housing, (5) Access to healthcare, (6) Income and education, and (7) Permanent residency and return. Several indicators are used for every theme. The key figures are collected by analysing data from existing registration systems from the Police, the Prosecution Service (OM), the Immigration and Naturalisation Service (IND), the Central Authority for the Reception of Asylum Seekers (COA), the Councils for Legal Aid, the International Organisation for Migration (IOM) and the Foundation against Trafficking in Women (STV). The data from these systems were linked in order to collect information. Secondly, questionnaires were distri-

¹ The specific policy on victims of trafficking is laid down in Chapter B9 of the Aliens Circular.

buted among victims, the coordinators for human trafficking working for the Police, the Bureau of Youth Care (BJZ), the NIDOS, the Municipal Health Services (GGDs), the Prostitution Social Work Agencies (PMW) and lawyers. An expert meeting was then held for experts from the field to discuss the data in order to interpret the outcomes. In addition, case law between 2004 and 2006 was also analysed.

This report describes the outcomes of the first ever application of the Monitor, the so-called "zero measurement". All figures relate to 2006. It was not always possible to disaggregate the figures relating to victims of trafficking in the sex industry and in other forms of exploitation. However, the number of victims of other forms of exploitation is very low and has little or no effect on the outcomes and trends.

Outcomes

In 2006, the police received reports of approximately 3000 (possible) victims. Some 30 percent of these involved (possible) victims under 18 years of age. These reports involve both 'hard' and 'soft' information. Further investigation led to the conclusion that one third of the cases did, indeed, concern a (possible) victim of trafficking. Therefore, a total of approximately one thousand (possible) victims of trafficking in human beings in 2006 were involved.

The field experts indicate that the authorities miss a number of reports about (possible) victims. In particular, this is true for (possible) victims in the asylum procedure and in detention centres for aliens. And in this respect, unaccompanied minor asylum seekers are particularly vulnerable group. This is confirmed by the case law analysis. The identification of (possible) victims in detention centres for aliens is hampered by the fact that the Service for Detention Centres (Dienst Justitiële Inrichtingen: DJI) of the Ministry of Justice is reluctant to admit outsiders to the detention centres involved.

In 2006, 580 victims of trafficking were reported to the Foundation against Trafficking in Women (STV). Almost one fifth of them were under 18; 5 percent of the victims are male. Not all the identified victims are reported to the Foundation against Trafficking in Women (STV). There is no waterproof registration of all identified victims. About 400 of the 580 victims who reported to the Foundation against Trafficking in Women, are staying in the Netherlands illegally or applied for asylum at the same time as they reported to the Foundation. If there is any indication that trafficking is the case, then the police must allow the victims a reflection period of a maximum of three months to make an informed decision about whether or not to press charges. If they decide to press charges, they are entitled to a temporary residence permit based on the B9-regulation. This regulation entitles them to specific provisions. In 2006, there were 180 applications for a B9-residence permit and 150 applications were granted. Eighteen percent of those concerned are minors. The total number of (possible) victims of trafficking that applied for a B9-residence permit as well as the total number of applications that were granted is higher than in 2005.² Assuming that the number of victims has not structurally increased, this

² In 2005, 77 people applied for a B9-residence permit and 61 applications were granted.

indicates that the identification of (possible) victims and the implementation of the B9-procedure have improved compared with 2005.

The following bottlenecks are identified in relation to the access of (possible) victims to the B9-procedure:

- The reflection period is not offered univocally and little use is made of it. Only a quarter (98) of the around 400 victims who are reported to the Foundation Against Trafficking in Women (STV) and who have no legal residence status or who have applied for asylum, make use of the reflection period.
- Undocumented migrants who have not yet been admitted to the Netherlands and who might be the victims of trafficking, e.g. unaccompanied Nigerian minors who enter through Schiphol, are not entitled to the reflection period. The experts consider this to be a bottleneck. Fear of the consequences of pressing charges is also an issue for this group.
- Cases are regularly dismissed very quickly, or the informative interview with the victim is incorrectly used as though it were an official complaint.³ Based on the informative interview the victim is, for example, advised not to make an official complaint, because the case will be dismissed immediately. Consequently, the victim is excluded from the rights attached to pressing charges and the B9- procedure. If the case is dismissed immediately or within a day, the Immigration and Naturalisation Service (IND) will reject the application for a B9-residence permit. This is not in compliance with the official policy: also in this case the victim should be granted a B9-residence permit, even if only for one day. Rejection of the B9-application causes problems for the victim when trying to find shelter and when filing a complaint against the decision to dismiss the case. It also deprives the victim of the possibility to apply for permanent residency on humanitarian and compassionate grounds. If the residence permit is granted and subsequently withdrawn, the consequences are less far-reaching insofar as the victim then has all the legal remedies attached to a rejection.
- More than 80% of the decisions on an application for a B9-residence permit do not comply with the B9- norm of 'a decision within one working day'.
- There is a relatively high number of witness-informers registered with the Central Authority for Reception of Asylum Seekers (COA). These numbers are not reflected in the records of the Immigration and Naturalisation Service (IND). This might be due to shortcomings in the COA registration, but may also indicate that victims are incorrectly labelled as witness-informers, i.e. third parties who are not a victim themselves but who were witness to the crime. The legal position of the latter is weaker than that of victims as their residence permit is dependent on the judgment of the prosecutor. A more general bottleneck mentioned by the (field) experts is the lack of clarity as to whether a victim, who does not want to or who dare not press charges, but who does make a statement to the police (i.e. who cooperates with the authorities) falls under the rules for victims or for witness-informers.

³ Before pressing charges the police must have an informative interview with the (possible) victim during which they are told about the consequences of pressing charges and their rights.

A question raised in case law, is whether or not the (possible) victim should be informed about the B9- regulation before he or she is put in aliens' detention. According to the Council of State (Raad van State), this is not obligatory: when an alien meets the conditions for aliens' custody he or she can be put in detention, no matter if there are indications that she or he is a victim of trafficking. This is not in conformity with the B9- regulation and the *Instruction on trafficking in human beings* of the Prosecutors-General.

Following closer investigation of reports of trafficking, around 1000 (possible) victims of human trafficking were identified by the police in 2006. According to police records, 75% of them decide to press charges. It is not possible to follow how individual victim reports are handled, since the Prosecution Service (OM) does not register the number of individual complaints, but only the number of criminal cases. One criminal case may involve several victims.

In 2006, 200 criminal cases were referred by the police to the Prosecution Service (OM); 216 criminal cases were dealt with, 173 of which resulted in a summons. The number of cases sent to the Prosecution Service (OM) and the number of criminal proceedings against perpetrators is higher than in preceding years. Victims can claim material and immaterial damages by linking a claim for compensation as a civil action to the criminal proceedings. A total of 33 victims did so, 23 of whom were awarded compensation. This number has remained constant over the last couple of years.

The position of victims of human trafficking is laid down in the *Instruction on trafficking in human beings* of the Prosecutors-General (Aanwijzing Mensenhandel) and the *Instruction Investigation and Prosecution in cases of sexual abuse* (Aanwijzing Opsporing en vervolging inzake seksueel misbruik). The instructions state, among other things, that the victim should be carefully informed. On this issue, the results of the questionnaire among victims show a mixed picture. More than 50% of victims state that they are satisfied with the information given by the police. On specific items, such as information about the reflection period, the consequences of pressing charges and the B9-procedure, 25 to 50% of the victims questioned state that they were insufficiently informed. The police coordinators for combating trafficking in human beings, state that they almost always follow the instructions. The various police districts have some 150 detectives, half of whom are female, who are specially trained (qualified) to interview victims of trafficking. Two police districts state they do not have qualified female detectives.

With regard to the theme of 'legal assistance and criminal proceedings', there are a number of improvements to make. One of them is the information given to the victim about the reflection period, pressing charges and the consequences thereof. An obvious bottleneck is the information victims receive about the progress of the criminal proceedings. Victims are informed poorly or not at all by the Prosecution Service (OM) when their case has been dismissed. In practice, many

victims only learn that their case has been dismissed because their application for renewal of the B9-residence permit is rejected. The rejection is often based on information given on the phone from the Prosecution Service (OM) to the Immigration and Naturalisation Service (IND), a formal decision on paper of the dismissal (including its reasons) is lacking, and/or it is not clear when the decision was taken. This causes the victim a problem when she or he wants to file a complaint against the decision to dismiss the case (art. 12 Code of Criminal Proceedings). In general, the communication between the Prosecution Service (OM) and the Immigration and Naturalisation Service (IND), the police and the victim can be improved on these specific points.

Specialised lawyers are important for ensuring the quality of legal assistance to victims of trafficking. In 2006, 67 lawyers attended the special course on trafficking in human beings.

The outcomes on the themes 'shelter/housing', 'income and labour' and 'health-care' are less reliable; there are no 'hard' figures for these themes. Nevertheless, some trends can be identified by comparing percentages with data from previous years. The registration of the Foundation Against Trafficking in Women (STV) shows that, at the time they are reported to STV, victims to whom the B9-regulation applies tend to be found more often in detention centres and shelter homes, than victims with a legal status. In 18 of the 25 police districts, the police participate in networks for assistance and victim support; 23 police districts have a protocol for referral and victim support. The accessibility of assistance services in the eastern region of the Netherlands is seen as a bottleneck by the experts. Based on the STV figures, hardly any victims are referred to specialised forms of medical or psycho-social care. However, at this point the registration of the Foundation Against Trafficking in Women (STV) is incomplete.

Victims of trafficking are entitled to a COA-benefit for the 3 month reflection period. Witness-informers have this right during the period the Prosecution Service (OM) is deciding whether or not their presence is required for the criminal investigations. After being granted a B9-residence permit, victims and witness-informers are entitled to a social assistance benefit from the municipality in which they are staying. In 2006, the COA provided 163 benefits to victims and witness-informers of trafficking. The transition from the COA-benefit to a social assistance benefit still causes problems. The COA-benefit regularly stops before the social assistance benefit has been arranged, for example because the victim does not have a passport or other official documents.

Following completion of the criminal proceedings, a victim in the B9-regulation can apply for a permanent residence permit on humanitarian grounds. When a victim wants to or must return to his or her country of origin, he or she can receive support from the International Organisation for Migration (within the framework of the REAN-procedure). In 2006, 34 victims applied for permanent residence on

humanitarian grounds. This number is relatively low. Of these applications, 17 were granted and 17 were rejected in 2006. All victims whose application was rejected, appealed against the decision. In 2006, 48 victims returned to their country of origin with assistance from the International Organisation for Migration and the REAN-procedure. Among them were 8 minors.

A serious problem is the burden of proof when the victim applies for a residence permit on humanitarian grounds: the victim needs to prove that he or she risks reprisals when returning to the country of origin and that her or his own government is not able or willing to provide protection. In practice this appears to be extremely difficult. The stringent distinction between 'asylum' and 'regular' procedures also presents problems, particularly when humanitarian and asylum related circumstances intermingle. A last bottleneck is the passport requirement: many victims do not have a passport and the authorities of the country of origin are often not very cooperative when it comes to issuing a new one.

Conclusion

This first trend report on the position of victims of human trafficking in the Netherlands is a first measurement. The purpose was not to draw any conclusions about positive or negative changes in the position of victims. In order to be able to do so, the first measurement needs to be repeated after a certain period of time.

Nevertheless, due to previous reports from the National Rapporteur in particular on human trafficking, it is possible to make some comparisons with figures from years prior to 2006. It then shows that more victims are reported to the Foundation Against Trafficking of Women (STV) and that more applications for a B9-residence permit are filed and granted. Assuming that the number of victims did not rise, this seems to indicate an improvement in the identification of victims and the implementation of the B9-regulation. With regard to 'Legal assistance and criminal proceedings' it is difficult to draw any conclusions. In 2004, there were more criminal proceedings against suspects of trafficking than in 2006. However, 2006 shows an increase in criminal cases compared with 2002, 2003 and 2005. The number of victims that linked a civil claim for compensation to the criminal procedure and the number of claims for compensation that were awarded, show little change compared with 2004 and 2005. An increase in the number of victims that joins a civil claim for compensation and the number of claims awarded would indicate an improvement of the position of these victims. In this respect the position of the victims did not improve in 2006.

A two-yearly measurement was envisaged in the design of the Monitor. However, before carrying out the monitor again a substantial investment needs to be made to improve data collection in the next couple of years. Shortcomings in the registration of data also complicate the interpretation of the data. Another issue is whether it would be possible for the National Rapporteur to include a number of the (reliable) indicators in its annual reports.

Samenvatting

Achtergrond

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

Opzet van de monitor

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

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

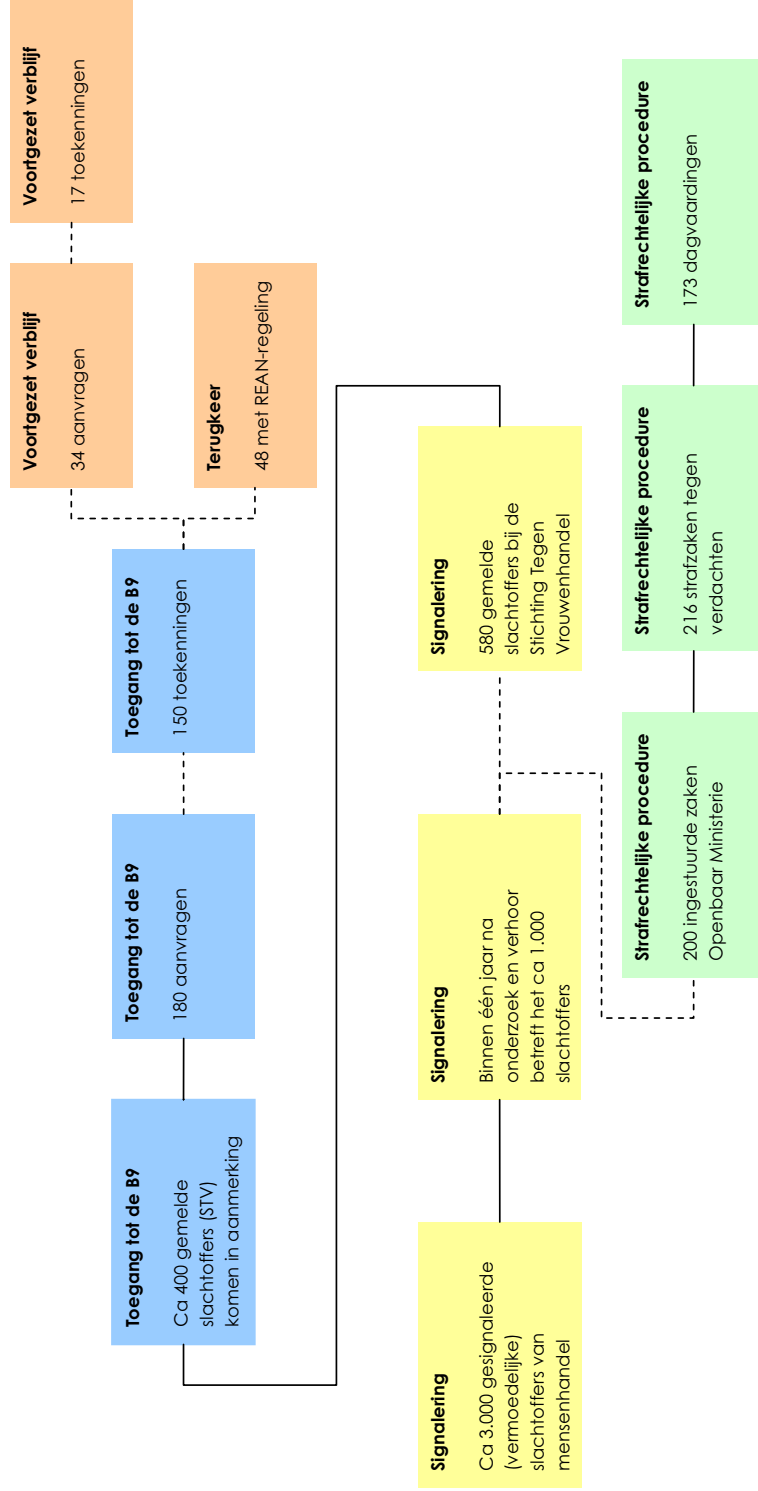
De verzamelde cijfers zijn voorgelegd aan (veld)deskundigen tijdens een expertmeeting om de uitkomsten te kunnen duiden. Als aanvullende bron voor het opsporen van knelpunten is een beknopte jurisprudentieanalyse over de periode 2004-2006 uitgevoerd.

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

Uitkomsten

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

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



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

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

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

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

Bij de toegang tot de B9 spelen verschillende knelpunten:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁷ Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen.

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

Conclusie

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

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

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

1

Aanleiding en opzet van de monitor mensenhandel

Mensenhandel

Mensenhandel wordt beschouwd als een ernstige vorm van criminaliteit en een schending van de mensenrechten. De kern van mensenhandel in engere zin is het gebruik van dwang, geweld of misleiding om iemand in de prostitutie te brengen of te houden. In bredere zin omvat mensenhandel alle vormen van gedwongen of verplichte arbeid of diensten (art. 273f Sr: zie bijlage 3.) Deze trendrapportage richt zich alleen op mensenhandel in de seksindustrie. De situatie van slachtoffers kan uiteenlopen van een afhankelijke positie met subtiele dwang tot volstreekte controle gepaard gaande met de dreiging met of daadwerkelijke uitoefening van geweld. Handelaren zijn vaak georganiseerd in bovenregionaal en internationaal opererende netwerkachtige structuren met uiteenlopende organisatiegraden en organisatievormen. De financiële belangen die ermee gemoeid zijn, zijn meestal groot. Mensenhandel kan zowel Nederlandse als buitenlandse slachtoffers betreffen, zowel meerderjarigen als minderjarigen en zowel vrouwen als mannen.

Nederland is het eerste land dat een specifiek bestrijdingsbeleid voor mensenhandel ontwikkelde. Al in 1988 werd de mogelijkheid gecreëerd voor een tijdelijke verblijfsvergunning voor slachtoffers die aangifte doen, de zogenaamde B9-regeling. Ook is Nederland een van de weinige landen in Europa die sinds 2000 een Nationaal Rapporteur Mensenhandel hebben met een onafhankelijke positie ten opzichte van de overheid. De Nationaal Rapporteur heeft tot dusver vijf rapporten uitgebracht over mensenhandel. Voor politie en Openbaar Ministerie is de aanpak en bestrijding van mensenhandel een beleidsprioriteit. De regering onderkent het belang van internationale samenwerking hierin, aangezien driekwart van de mensenhandel grensoverschrijdend is en het even zo vaak om georganiseerde criminaliteit gaat.

Voor de opsporing en vervolging van verdachten is de bereidheid van slachtoffers om aangifte te doen van cruciaal belang. Volgens schattingen van de Nationale Rapporteur Mensenhandel doet slechts 5% van de slachtoffers aangifte. Op grond van de B9-regeling kan aan slachtoffers zonder een legale verblijfstitel een tijdelijke verblijfsvergunning, opvang, begeleiding, een uitkering en juridische steun worden gegeven wanneer zij bereid zijn om aangifte te doen. Zij krijgen daarvoor een bedenktijd van drie maanden.

De monitor mensenhandel

De doelstelling van de overheid is om slachtoffers van mensenhandel beter te beschermen, hun positie te versterken en hun meer perspectief te bieden (zie o.a. Nationaal Actieplan Mensenhandel, 2004). Daarnaast is het doel om de Tweede Kamer periodiek over de ontwikkelingen te informeren. Om (beleids)maatregelen te kunnen treffen die de positie van slachtoffers van mensenhandel verbeteren, is inzicht nodig in (de ontwikkelingen in) de positie van slachtoffers van mensenhandel. Tot nu toe ontbrak een instrument voor het beoordelen van (ontwikkelingen in) de positie van slachtoffers dat de toegang tot en het gebruik van rechten en voorzieningen centraal stelde. Het WODC heeft daarom in 2006 aan Adviesbureau Van Montfoort en het Verwey-Jonker Instituut (namens de Directie Vreemdelingenbeleid) gevraagd een monitor te ontwikkelen waarmee de positie van slachtoffers van mensenhandel beoordeeld kan worden.⁸ Het doel van de monitor is om periodiek de positie van slachtoffers van mensenhandel in kaart te brengen en te beoordelen. Een vergelijking tussen verschillende meetmomenten geeft aan of de positie van slachtoffers op de gestelde indicatoren verbeterd is. De monitor richt zich uitsluitend op slachtoffers van mensenhandel in de seksindustrie. Er is voor deze beperking gekozen vanwege de complexiteit van de materie, de aard van de beschikbare gegevensbronnen, de breedte van wet- en regelgeving en het grote aantal betrokken organisaties. Het was echter niet altijd mogelijk de cijfers te splitsen naar slachtoffers in de seksindustrie en in andere sectoren. Het gaat bij de laatsten echter om zeer kleine aantallen. Op de gesignaleerde trends hebben deze nauwelijks invloed.

In 2007 werd de monitor voor het eerst uitgevoerd. Deze eerste trendrapportage bevat de resultaten van deze eerste meting. Alle cijfers betreffen het jaar 2006. Het onderzoek werd begeleid door een begeleidingscommissie samengesteld door het WODC (zie bijlage 1).

Opzet van de monitor

De monitor brengt de positie van (vermoedelijke) slachtoffers in kaart op zeven thema's: (1) signalering, (2) toegang tot en gebruik van de B9-regeling, (3) rechts-hulp en strafrechtelijke procedure, (4) opvang/huisvesting, (5) gezondheidszorg, (6) inkomen en scholing en (7) voortgezet verblijf en terugkeer. Waar mogelijk en

⁸ Zie Van Vianen, Wijers et.al, 2006, Monitor over de positie van slachtoffers in Nederland, Adviesbureau Van Montfoort & Verwey-Jonker Instituut

van toepassing wordt een onderverdeling gemaakt naar verschillende groepen (vermoedelijke) slachtoffers. De indeling van deze groepen is gebaseerd op verblijfsstatus en leeftijd van het slachtoffer. Zo ontstaan er zes groepen (zie voor een uitgebreidere beschrijving bijlage 4):

1. Legaal/meerderjarig: meerderjarige slachtoffers met de Nederlandse nationaliteit of een vaste, niet-bedreigde verblijfstitel op grond waarvan zij in Nederland mogen wonen en werken. Onderscheidend criterium is dat zij niet afhankelijk zijn van de B9-regeling voor het recht op (tijdelijk) verblijf en de toegang tot voorzieningen.
2. Legaal/minderjarig: minderjarige slachtoffers met de Nederlandse nationaliteit of een legale verblijfsstatus zoals boven omschreven.
3. Illegaal/meerderjarig: meerderjarige slachtoffers zonder legale verblijfsstatus. Onderscheidend criterium is dat zij afhankelijk zijn van de B9-regeling voor het recht op (tijdelijk) verblijf en toegang tot voorzieningen.⁹ Onder deze groep vallen ook de uitgeprocedeerde asielzoekers en de ex-alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's).
4. Illegaal/minderjarig: minderjarige slachtoffers zonder legale verblijfsstatus.
5. Asiel/meerderjarig: meerderjarige slachtoffers in de asielprocedure. Deze groep verblijft rechtmatig in Nederland tot over hun asielaanvraag is beslist.
6. Asiel/minderjarig: minderjarige slachtoffers in de asielprocedure. Hieronder vallen ook de alleenstaande minderjarige vreemdelingen met een tijdelijke verblijfsvergunning tot hun 18^e jaar.

Zodra (vermoedelijke) slachtoffers de B9 zijn ingestroomd (dat wil zeggen, bij de thema's die gaan over de aan de B9 gekoppelde voorzieningen) maakt de monitor geen onderscheid meer naar startpositie (asiel of zonder legale verblijfsstatus). Van de groep zonder legale verblijfstitel worden alleen die slachtoffers in beeld gebracht die gebruikmaken van de B9-regeling. Zij die hier niet voor kiezen blijven buiten beeld, behalve bij het thema 'terugkeer'.

Elk thema heeft meerdere indicatoren. De indicatoren geven inzicht in (aspecten van) de positie van slachtoffers van mensenhandel. De verzamelde gegevens per indicator leveren een bepaald cijfer of percentage op. Deze cijfers worden, waar mogelijk, vergeleken met een (algemene) referentiewaarde. Zo is het bijvoorbeeld van belang te weten hoeveel slachtoffers jaarlijks aangifte doen tegen verdachten van mensenhandel. Dit aantal kan afgezet worden tegen de indicator 'aantal geschatte slachtoffers' om de aangiftebereidheid van slachtoffers te meten.

⁹ Hieronder vallen ook alle slachtoffers uit EU-landen die een verblijfsdocument (bewijs van rechtmatig verblijf) moeten aanvragen. Dit geldt voor slachtoffers uit Polen, Tsjechië, Estland, Roemenië, Bulgarije, Litouwen, Letland, Hongarije, Slovenië en Slowakije.

Er is gekozen voor een beperkte set van indicatoren. De keuze van de indicatoren is bepaald door vier criteria:

- **Relevantie:** de indicator moet relevant zijn voor het thema.
- **Sturing:** de uitkomsten moeten een basis leveren voor bestuurlijke interventies.
- **Haalbaarheid:** voor de betreffende indicator moeten met een redelijke investering aan kosten en tijd betrouwbare data te verzamelen zijn.
- **Beperking:** de kracht van de monitor zit in de beperking op hoofdlijnen.

De monitor geeft een stand van zaken weer, maar geeft geen verklaringen voor de cijfers. Daarom zijn de uitkomsten voorgelegd aan deskundigen uit het veld in de vorm van een expertmeeting. Het doel hiervan was om de uitkomsten nader te duiden. Aan de expertmeeting namen vertegenwoordigers deel van de politie, advocaten, het Openbaar Ministerie, Nidos, de Centrale Opvang Asielzoekers, BlinN, de Internationale Organisatie voor Migratie, de Immigratie- en Naturalisatiedienst, ketenregisseurs mensenhandel, het prostitutie maatschappelijk werk, opvangvoorzieningen en de projecten voor (ex-)alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Daarnaast is een jurisprudentieonderzoek gedaan. Op basis van de uitkomsten van de monitor kan worden besloten om op onderdelen aanvullende dieptestudies te doen om meer inzicht in verklaringen of knelpunten te krijgen.

Gegevensbronnen

Voor het verzamelen van de gegevens over de indicatoren is gebruikgemaakt van drie soorten bronnen:

- *Bestaande registratiesystemen:* registratiesystemen van de politie, het Openbaar Ministerie (OM),¹⁰ de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Centrale Opvang Asielzoekers (COA), de Raad voor de Rechtsbijstand (RvRb), de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en de Stichting Tegen Vrouwenhandel (STV).
- *Vragenlijsten/interviews:* gegevens over een aantal indicatoren konden niet door bestaande registratiesystemen geleverd worden. Daarom zijn aanvullende vragenlijsten uitgezet bij (een steekproef van) slachtoffers, coördinatoren mensenhandel van de politie, veldwerkers van de GGD en hulpverleners.
- *Jurisprudentie:* als aanvullende bron voor het opsporen van knelpunten in de toepassing van de B9 is een beknopte jurisprudentieanalyse over de periode 2004-2006 uitgevoerd. Jurisprudentie is verzameld via www.migratieweb.nl, www.rechtspraak.nl, een oproep via www.migratieweb.nl aan advocaten en hulpverleners om jurisprudentie op te sturen en persoonlijke contacten. De jurisprudentieanalyse sluit aan op de eerdere documentanalyse die door het Verwey-Jonker Instituut werd uitgevoerd over de periode 1994-2003.

¹⁰ Bij de verzameling van gegevens van het OM (COMPAS) is samengewerkt met het Bureau Nationale Rapporteur Mensenhandel. Bij de verzameling van gegevens van de politie is samengewerkt met het Expertise Centrum Mensenhandel en Mensensmokkel.

Leeswijzer

Per thema geven we eerst een korte toelichting vanuit de bestaande wet- en regelgeving over (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel. Daarna bespreken we per indicator de resultaten van de verzamelde gegevens, aangevuld en geduid met de uitkomsten van de expertmeeting en de jurisprudentieanalyse. De volledige jurisprudentieanalyse is opgenomen als bijlage 7. In de bijlagen treft u ook een uitgebreide onderzoeksverantwoording. Voor de leesbaarheid is deze niet opgenomen in de rapportage zelf.

2

Resultaten

2.1 Signalering

2.1.1 Toelichting

Exacte cijfers over het aantal slachtoffers ontbreken. Ook studies¹¹ uit het verleden geven hier geen antwoord op. Bij controles in het kader van het bestuurlijke toezicht op de prostitutiesector of tijdens lopende opsporingsonderzoeken kunnen signalen worden opgevangen, maar deze kunnen ook komen van hulpverleningsinstanties en andere organisaties in de omgeving van het slachtoffer, zoals artsen, GGD-en, ziekenhuizen, scholen, prostitutie maatschappelijk werk, Nidos, Bureau Jeugdzorg, asielzoekerscentra en advocaten. Ook kunnen slachtoffers zich in vreemdelingenbewaring bevinden.

Volgens de *Aanwijzing mensenhandel* van het College van procureurs-generaal van 1 april 2006 dienen signalen van mensenhandel in ieder geval tot opsporing en zo mogelijk tot vervolging te leiden. Daarnaast moeten signalen altijd gemeld worden bij het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) van de Nationale Recherche. De politie dient slachtoffers van mensenhandel altijd te melden bij de Stichting Tegen Vrouwenhandel (STV).¹² De Stichting Tegen Vrouwenhandel fungeert als landelijk meld- en registratiepunt voor slachtoffers van mensenhandel. Het is de bedoeling dat alle instanties die in contact komen met (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel deze melden bij de Stichting Tegen Vrouwenhandel.

2.1.2 Uitkomsten

Een onderdeel van het onderzoek was het maken van een schatting van het totale aantal (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel in Nederland. Daarvoor zijn in vijf politieregio's vragenlijsten uitgezet onder de politie, medewerkers van de

¹¹ Dijk, E. van, 2002, *Mensenhandel in Nederland. 1997-2000*. KLPD. Zoetermeer.

¹² *Vreemdelingencirculaire B9/3.2.6*

GGD, het prostitutie maatschappelijk werk en de contactpersonen van de Stichting Tegen Vrouwenhandel in die regio's.¹³ Op basis van het aantal gesignaleerde (vermoedelijke) slachtoffers door de politie in die regio is gevraagd hoeveel slachtoffers de politie niet signaleert. Een groot aantal respondenten gaf aan geen schatting van het aantal niet-gesignaleerde slachtoffers te kunnen of willen maken. Het aantal bruikbare antwoorden was laag en de variatie tussen de respondenten hoog.

Het onderzoek heeft daarom niet geleid tot een verantwoorde schatting van het totale aantal slachtoffers. Wel is het aantal gesignaleerde (vermoedelijke) slachtoffers in Nederland berekend op basis van de registratiegegevens van de politie in de vijf regio's.¹⁴

Tevens is door een steekproef onder medewerkers van Nidos, Bureau Jeugdzorg en advocaten¹⁵ onderzocht of en hoeveel slachtoffers van mensenhandel zij begeleiden en of deze gemeld worden bij de Stichting Tegen Vrouwenhandel. Ten slotte zijn de terugkeerfunctionarissen in de detentie-, vertrek- en uitzetcentra gevraagd naar het aantal (vermoedelijke) slachtoffers in vreemdelingenbewaring. Het onderzoek naar het aantal gesignaleerde (vermoedelijke) slachtoffers levert het volgende beeld op:

- Lang niet alle gesignaleerde slachtoffers van mensenhandel worden gemeld bij de Stichting Tegen Vrouwenhandel. Dit speelt vooral bij het Nidos (acht van de tien worden gemeld) en Bureau Jeugdzorg (geen enkel slachtoffer wordt gemeld);
- In de zes detentie-, vertrek- en uitzetcentra die de vragenlijst hebben beantwoord,¹⁶ zitten volgens de respondenten gezamenlijk minimaal zeventien slachtoffers van mensenhandel. Bij twee hiervan gaat het om mannelijke slachtoffers. Het gaat hier om slachtoffers die (blijkbaar) niet eerder zijn gesignaleerd. Opvallend is dat vier van deze (vermoedelijke) slachtoffers op straat zijn gezet, soms zonder paspoort. Een van hen bevindt zich nog in detentie. Dit bevestigt het eerder door BLinN gesignaleerde probleem dat slachtoffers in vreemdelingenbewaring slecht worden gesignaleerd; als zij wél gesignaleerd worden, betekent dit niet dat het signaal ook wordt opgepakt.¹⁷

¹³ De politieregio's zijn gekozen op basis van de informatie van het EMM over de kwaliteit van registratie, de urbanisatiegraad en de spreiding over Nederland. Er is gekozen voor: Groningen, Noordoost Gelderland, Zuidoost Brabant, Utrecht en Rotterdam-Rijnmond.

¹⁴ Gesignaleerd houdt in dat er een signaal bij de politie is binnengekomen. Het gaat dan om vermoedelijke slachtoffers omdat in de eerste fase alle signalen geregistreerd worden. Het is dan nog niet bekend of het signaal daadwerkelijk een slachtoffer van mensenhandel betreft. De politie registreert dergelijke signalen als 'slachtoffer potentieel'.

¹⁵ Asiel -, piket- en vreemdelingenadvocaten en advocaten werkzaam in de aanmeldcentra.

¹⁶ *In casu*: Detentiecentra Zeist, Noorderzand en Roermond, Vertrekcentra Vught en Vlagtwedde en Uitzendcentrum Schiphol.

¹⁷ Zie: "'Dan moeten ze hun mond maar opendoen", slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingenbewaring', BLinN-Humanitas/Novib, Amsterdam 2005.

Tabel 1: Gesignaleerde (vermoedelijke) en gemelde slachtoffers

Indicatoren	Totaal
1. Aantal gesignaleerde (vermoedelijke) slachtoffers	2775-3325
2. Aantal slachtoffers na onderzoek en verhoor door politie	Ca 1.000
3. Aantal bij STV gemelde slachtoffers in 2006	580

Bron: politie, STV

Op basis van een extrapolatie van de gegevens van vier van de onderzochte poli-tieregio's¹⁸ ligt het aantal door de politie gesignaleerde (vermoedelijke) slacht-offers van mensenhandel in 2006 tussen de 2775 en 3325. Uit de registratie van de politie blijkt dat 30% van de signalen betrekking heeft op (vermoedelijke) slacht-offers onder de 18 jaar. Het gaat hier om signalen over potentiële slachtoffers die binnenkomen bij de politie.¹⁹ Deze moeten nog nader gescreend en onderzocht worden. Daarbij valt een substantieel deel af, bijvoorbeeld vanwege onvoldoende opsporingsindicatie.

Van de in 2006 gesignaleerde mogelijke slachtoffers blijkt na onderzoek dat mini-maal 34% daadwerkelijk een slachtoffer van mensenhandel is. Het gaat hier om slachtoffers die in 2006 worden gesignaleerd en waarvan in datzelfde jaar uit nader onderzoek en verhoor blijkt dat ze slachtoffers van mensenhandel zijn. Er is hier sprake van een cohort-analyse. Dat houdt in dat een aantal onderzoeken wel is gestart in 2006, maar nog niet is afgerond. Het percentage dat daadwerkelijk het slachtoffer is van mensenhandel ligt dus hoger dan 34%. Hoeveel hoger is pas te zeggen nadat alle onderzoeken naar signalen van (vermoedelijke) slachtoffers zijn afgerond. Dit betekent dat er in 2006 circa duizend slachtoffers van mensenhandel zijn (na onderzoek en verhoor van potentiële slachtoffers door de politie). Van dit aantal besluit meer dan driekwart (78%) - volgens de registratie van de politie - aangifte te doen of een verklaring af te leggen. Minder dan een kwart van de slachtoffers (22%) besluit geen aangifte te doen.

In 2006 zijn er 580 slachtoffers gemeld bij de Stichting Tegen Vrouwenhandel. Bij de verdeling van de aantallen over subgroepen ontstaat het volgende beeld:

- 95% zijn vrouwelijke slachtoffers, 5% van de slachtoffers is man.
- 18% is onder de 18 jaar en 82% is boven de 18 jaar. Het aantal gemelde slacht-offers van onder de 18 jaar neemt sterk toe (van 5% in 2005 naar 18% in 2006).
- Minimaal 10% van de slachtoffers zit op het moment van signaleren in de asiel-procedure, 63% van de slachtoffers verblijft zonder legale verblijfsstatus in Nederland, de resterende 27% heeft een legale verblijfsstatus.

De laatste drie jaren neemt het aantal gemelde slachtoffers toe: van 403 in 2004 naar 580 in 2006. Er worden in vergelijking met voorgaande jaren meer slacht-

¹⁸ In één regio waren de cijfers onvoldoende betrouwbaar.

¹⁹ Door nationale of internationale ambtsberichten, waarnemingen in het prostitutiegebied, af luisteren van telefoontaps, meldingen bij Misdaad Anoniem, spontane meldingen van slachtoffers of klanten of meldingen door derden zoals hulpdiensten.

offers van onder de 18 jaar gemeld bij de Stichting Tegen Vrouwenhandel. Wel valt op dat bij de politie relatief meer (namelijk 30%) van de gesignaleerde (vermoedelijke) slachtoffers onder de 18 jaar zijn. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de keten jeugdprostitutie niet altijd aansluit bij de regionale netwerken voor slachtoffers van mensenhandel.

Er is nog geen sprake van een sluitende registratie van de slachtoffers. Niet alle slachtoffers worden gemeld bij de Stichting Tegen Vrouwenhandel.

2.1.3 Expertmeeting

De (veld)deskundigen bevestigen de ervaring van de onderzoekers dat het lastig is een schatting te maken van de aantallen slachtoffers. Een van de problemen daarbij is dat er wel een landelijke definitie van mensenhandel is, maar dat deze in de praktijk verschillend wordt gebruikt en uitgelegd. De laatste jaren is de registratie van signalen van mensenhandel door de politie wel sterk verbeterd, maar er is nog geen eenduidigheid.

Het beeld wordt bevestigd dat verschillende beroepsgroepen - politie, advocaten, projecten voor ex-alleenstaande minderjarige vreemdelingen, prostitutie maatschappelijk werk - (vermoedelijke) slachtoffers zien in verschillende fasen en op verschillende plekken. Signalen van (vermoedelijke) slachtoffers leiden er niet altijd toe dat dit signaal ook wordt doorgegeven aan de politie en/of dat het slachtoffer adequate hulp krijgt. Dit heeft verschillende redenen:

- Signalen worden niet altijd aan de politie doorgegeven. Veel slachtoffers zijn bang voor politie en overheidsinstanties. Zij komen er liever niet voor uit dat ze onder dwang werken, of signalen leveren te weinig zekerheid voor vervolgstappen op. Voor het signaleren van slachtoffers is onderlinge afstemming tussen bijvoorbeeld prostitutie maatschappelijk werk en politie nodig. De politie kan niet altijd concrete en directe actie ondernemen naar aanleiding van een signaal, maar registreert deze wel. Bij een volgend signaal kan de politie de zaak dan soms wél onderzoeken.
- Een knelpunt is dat signalen van asielzoekers en illegalen niet altijd serieus worden genomen door de betrokken autoriteiten. Men denkt al snel dat deze groepen (alleen) uit zijn op een B9-verblijfsvergunning.
- Advocaten zijn niet altijd gewend buiten hun eigen discipline te kijken. Het vreemdelingenrecht of de asielprocedure is redelijk ingewikkeld. Niet alle advocaten weten hoe ze daarbinnen om moeten gaan met slachtoffers van mensenhandel.
- Een knelpunt is dat de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) van het ministerie van Justitie afwerend staat tegenover het toelaten van buitenstaanders in de centra voor vreemdelingenbewaring. Dit belemmert de signalering van slachtoffers.

Is een slachtoffer eenmaal gesignaleerd, dan leidt dit niet vanzelfsprekend tot melding bij de Stichting Tegen Vrouwenhandel. Een van de redenen die daarvoor worden gegeven is het (onjuiste) idee dat de Stichting Tegen Vrouwenhandel na

een melding contact zoekt met het slachtoffer. Dit kan een drempel zijn voor de slachtoffers, die vaak zelf niet voor hun probleem willen of durven uitkomen. De politie meldt getuige-aangevers niet standaard aan de Stichting Tegen Vrouwenhandel. Een laatste knelpunt is dat de meldpunten voor loverboys of jeugdprostitutie in veel regio's los van de ketenaanpak van mensenhandel opereren. Tegelijkertijd is het niet de bedoeling dat elk geval van jeugdprostitutie als mensenhandel wordt aangemerkt.

2.1.4 Jurisprudentie

Uit de jurisprudentie komt eveneens naar voren dat slachtoffers van mensenhandel vooral slecht gesignaleerd worden in de asielprocedure. Regelmatig doen (vermoedelijke) slachtoffers pas maanden of jaren later - na een kansloos doorlopen asielprocedure - aangifte, om dan alsnog in de B9 terecht te komen. Dit geldt ook voor zaken waarin het slachtoffer zelf in het eerste gehoor heeft aangegeven slachtoffer van mensenhandel te zijn, vanuit de mensenhandelsituatie naar een asielzoekerscentrum is gevlucht of daar door derden naartoe is gebracht, of waar in het vluchtverhaal expliciete aanwijzingen van mensenhandel bevat. In andere gevallen lijkt het bij de (zonder succes doorlopen) asielprocedure op te houden. Ook komt het voor dat een aanvraag, ondanks duidelijke aanwijzingen van mensenhandel, in de AC-procedure wordt afgehandeld (en afgewezen). Soms worden slachtoffers die aangifte willen doen door de politie zelf verwezen naar de asielprocedure zonder dat de aangifte wordt opgenomen. Ook wanneer tijdens de asielprocedure naar voren komt dat het een mogelijk slachtoffer van mensenhandel betreft, wordt het betrokken slachtoffer niet altijd gewezen op de mogelijkheid aangifte te doen. Uit de jurisprudentie wordt niet duidelijk waarom dit niet gebeurt. Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's)²⁰ en ex-amv's lijken hierbij een extra kwetsbare groep te vormen.

2.2 Toegang tot de B9-regeling

2.2.1 Toelichting

Volgens hoofdstuk B9 van de Vreemdelingencirculaire dient het (vermoedelijke) slachtoffer al bij een geringe aanwijzing van mensenhandel gewezen te worden op haar of zijn rechten en een bedenktijd van maximaal drie maanden geboden te worden. Binnen deze periode moet hij of zij besluiten al dan niet aangifte te doen. De bedenktijd is van belang omdat slachtoffers vaak pas na langere tijd hun ervaringen uiten en om het slachtoffer de mogelijkheid te geven een weloverwogen en geïnformeerde beslissing te nemen met het oog op de consequenties van het doen van aangifte. Tot eind 2005 was de bedenktijd alleen van toepassing op (vermoedelijke) slachtoffers die al in Nederland in de prostitutie hadden gewerkt. Met ingang van 13 november 2005 geldt de bedenktijd ook voor vreemdelingen die zich in Nederland bevinden en mogelijk (buiten Nederland) slachtoffer van men-

²⁰ Voorheen ama's.

senhandel zijn geworden, maar die nog niet feitelijk in Nederland in de prostitutie hebben gewerkt.²¹ De bedenktijd geldt niet voor getuige-aangevers. Dit kunnen vreemdelingen zijn die zelf in dezelfde sector werken als het slachtoffer, maar ook mensen die buiten de prostitutie werken en die kennis hebben van mensenhandel.²²

Indien het slachtoffer aangifte doet tegen de verdachte van mensenhandel, heeft zij of hij recht op een tijdelijke verblijfsvergunning voor de duur van de strafrechtelijke procedure tot en met hoger beroep.²³ De aangifte dient ambtshalve behandeld te worden als een aanvraag voor het verlenen van een verblijfsvergunning, waarover binnen 24 uur beslist moet worden. Een snelle beslissing is van belang omdat bepaalde voorzieningen (zoals opvang en een uitkering) alleen toegankelijk zijn voor personen die beschikken over een legale verblijfsstatus. De vergunning wordt telkens voor een jaar verleend. De geldigheidsduur wordt verlengd zolang er sprake is van een strafrechtelijke procedure, of indien beklag is ingediend tegen een besluit tot niet verdere vervolging en hierop nog niet is besloten. Slachtoffers met de Nederlandse nationaliteit of een vaste legale verblijfsstatus hebben op basis daarvan toegang tot de verschillende voorzieningen. Zij zijn hiervoor niet afhankelijk van de B9-regeling. Slachtoffers zonder legale verblijfstitel verkrijgen deze toegang via de B9-regeling. Slachtoffers in de asielprocedure moeten kiezen of zij in de asielprocedure willen blijven of gebruik willen maken van de B9-regeling. In het laatste geval wordt hun asielverzoek niet verder behandeld.²⁴

Aangevers die zelf geen slachtoffer zijn (getuige-aangevers) komen alleen in aanmerking voor een tijdelijke verblijfsvergunning indien en voor zolang het Openbaar Ministerie hun aanwezigheid relevant acht (Vc B9/5). Getuige-aangevers kunnen volgens de B9 vreemdelingen zijn die zelf werken in dezelfde sector als het slachtoffer, maar ook mensen die buiten de prostitutie werken en die kennis hebben van mensenhandel.

2.2.2 Uitkomsten

Er zijn in 2006 bij de Stichting Tegen Vrouwenhandel 580 slachtoffers gemeld. De slachtoffers zonder een legale verblijfstitel of van wie de asielprocedure nog loopt, komen in aanmerking voor de bedenktijd. In het registratiesysteem van de Stichting Tegen Vrouwenhandel staan 397 vrouwen geregistreerd die behoren tot een van deze groepen.²⁵ Een kwart van hen (98) maakt gebruik van de bedenktijd.

²¹ Voor vreemdelingen die nog geen (feitelijke) toegang tot Nederland hebben gehad maar die wel mogelijk slachtoffer van mensenhandel zijn, geldt de bedenktijd niet (Vc B9/2). Zij moeten in de gelegenheid gesteld worden aangifte te doen en krijgen pas toelating na aangifte. Dit speelt vooral bij vreemdelingen die bij aankomst in Nederland aan de grens asiel aanvragen.

²² Zie Vc B9/5.

²³ Zie Vc B9/8. Onder voorwaarden hebben ook de kinderen van slachtoffers van mensenhandel recht op een tijdelijke verblijfsvergunning. Zie Vc B9/12.

²⁴ De beide procedures kunnen niet tegelijk worden doorlopen. Het is wel mogelijk tussentijds of na afloop van een van beide procedures te switchen. Ook kan het slachtoffer na afloop van de B9 opnieuw een asielaanvraag indienen.

²⁵ Daarvan zijn er 343 aan te merken als zonder legale verblijfstitel en zitten er 54 op het moment van signalering in de asielprocedure.

Dit is een laag aantal, vooral gezien het feit dat de regeling bedoeld is om slachtoffers van mensenhandel de mogelijkheid te geven een overwogen beslissing te nemen; het doen van een aangifte kan immers vergaande consequenties hebben.

Tabel 2: Toegang tot de B9

Indicatoren	Totaal
1. Aantal bij STV geregistreerde (vermoedelijke) slachtoffers zonder legale verblijfstitel of in de asielprocedure	397
2. Aantal (vermoedelijke) slachtoffers aan wie de bedenktijd is verleend ²⁶	98
3. Aantal aanvragen B9 van (vermoedelijke) slachtoffers en getuige-aangevers	180
4. Aantal toekenningen B9 (vermoedelijke) slachtoffers en getuige-aangevers	150
5. Aantal beslissingen toekenning B9 binnen één werkdag	15%
6. Aantal getuige-aangevers dat gebruikmaakt van de B9	54

Bron: STV, IND, COA

In 2006 hebben 180 slachtoffers van mensenhandel een aanvraag ingediend voor een B9-verblijfsvergunning. Dit betekent dat bijna de helft van alle slachtoffers zonder legale verblijfstitel of in de asielprocedure in 2006 aangifte doet en de B9 aanvraagt.²⁷ Van deze groep krijgen 150 slachtoffers in 2006 een B9-verblijfsvergunning toegekend. In 18% van de aanvragen en toekenningen gaat het om minderjarige slachtoffers. Het aantal B9-aanvragen ligt hoger dan voorgaande jaren.²⁸ Dit duidt op een verbeterde signalering en uitvoering van de B9-regeling.

De norm voor het beslissen over de B9-aanvraag is één werkdag (24 uur). Deze norm wordt slechts bij 15% van de toekenningen gehaald. Bij 41% van de toekenningen duurde dit niet langer dan vijf werkdagen. Bij 59% van de toekenningen duurt de beslissing langer dan vijf werkdagen. De mediaan tussen aanvraag en toekenning was in 2006 acht werkdagen. De norm van één werkdag wordt in de praktijk dus nauwelijks gehaald.

Opvallend is het aantal geregistreerde getuige-aangevers (54).²⁹ Er zijn aanwijzingen dat dit cijfer niet helemaal betrouwbaar is door gebreken in de registratie.³⁰ Het kan er ook op duiden dat slachtoffers die geen aangifte doen maar wel een verklaring afleggen worden aangemerkt als getuige-aangever, waardoor zij niet de slachtofferroute krijgen aangeboden maar de getuigenroute. Het laatste zou wij-

²⁶ De indicator 'aanbieden van bedenktijd' is opgenomen onder het thema bejegening slachtoffers en deskundigheid politie.

²⁷ Van de 397 slachtoffers die daarvoor in aanmerking komen doen 180 een aanvraag voor de B9. Dat is 45% van totaal. Dat betekent dat zij aangifte hebben gedaan.

²⁸ In 2001, 2002 en 2005 bedroeg het aantal aanvragen respectievelijk 145, 160 en 77. In 2005 was het fors minder, maar in 2001 en 2002 waren de aantallen hoger dan de jaren ervoor. Over 2003 en 2004 zijn geen gegevens beschikbaar. Bron: Mensenhandel, vijfde rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel.

²⁹ Het cijfer is tot stand gekomen door gegevens van de toekenningen B9 van de IND te matchen met het bestand van de COA over de Rvb-uitkering (zie ook bijlage 5). Het COA houdt van elke aangifte namelijk bij of deze door een slachtoffer-aangever of door een getuige-aangever is gedaan.

³⁰ Volgens informatie van het COA was het registratieformulier dat in 2006 gebruikt werd niet helder op dit punt. Het registratieformulier is inmiddels aangepast.

zen op een oneigenlijk gebruik van de getuigenroute: deze is immers bedoeld voor derden die zelf geen slachtoffer zijn maar wel kennis hebben van de mensenhandel, en geeft een aanmerkelijk zwakkere verblijfsrechtelijke positie.³¹

2.2.3 Expertmeeting

Uit de cijfers valt op dat het aantal slachtoffers waaraan bedenktijd is verleend laag is. Verklaringen van (veld)deskundigen zijn:

- De registratie van de Stichting Tegen Vrouwenhandel is op dit punt niet betrouwbaar. Wanneer een slachtoffer bedenktijd heeft, wordt dit niet altijd doorgegeven aan de Stichting Tegen Vrouwenhandel. Het werkelijke aantal slachtoffers waaraan bedenktijd is verleend, zal hoger liggen.
- Slachtoffers maken geen gebruik van de bedenktijd maar doen meteen aangifte. Dat kan erop wijzen de politie ze te weinig op de mogelijkheid van de bedenktijd wijst, of dat de politie hen pusht om snel aangifte te doen, zeker wanneer er meer slachtoffers in het spel zijn. Het kan ook betekenen dat de politie pro-actiever is bij het signaleren en opsporen van slachtoffers, waardoor zij korter worden uitgebuit, minder onder druk staan en daarom eerder bereid zijn om aangifte te doen.
- De verschillende politiekorpsen gaan niet eenduidig om met de bedenktijd en houden er uiteenlopende opvattingen op na over wat een 'geringe aanwijzing' is. Vooral advocaten merken op dat het daardoor moeilijk is bedenktijd aan te vragen. Uit het relaas aan de advocaat kan duidelijk worden dat het om een (vermoedelijk) slachtoffer gaat, maar de politie erkent dit niet altijd als een 'geringe aanwijzing'. De bedenktijd wordt dan niet aangeboden.
- Volgens de politie is er een toename van het aantal gesignaleerde slachtoffers dat via Schiphol Nederland binnenkomt, met name van Nigeriaanse amv's. Deze groep heeft geen recht op de bedenktijd, tenzij ze eerder in Nederland in een uitbuitingssituatie hebben gezeten. Dit wordt als een knelpunt gezien. Ook voor hen speelt immers de angst voor de gevolgen van aangifte.

Een algemeen knelpunt is het ontbreken van vaste aanspreekpunten voor de verschillende beroepsgroepen, zoals advocaten en hulpverleners, die in contact komen met (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel. Per regio/locatie is het anders geregeld waar je bijvoorbeeld voor de bedenktijd moet zijn of waar je aangifte moet doen (in de verblijfplaats van het slachtoffer, of in de plaats delict, enzovoort). Bovendien komen signaleerders bij het COA en de politie te vaak bij de verkeerde persoon terecht, iemand die niet weet wat hij moet doen. Een daarmee samenhangend knelpunt is het grote aantal partijen dat betrokken is bij de uitvoering van de B9-regeling, Dit zou beter moeten worden geregeld, bij voorkeur landelijk of in ieder geval meer centraal.

³¹ De B9-regeling spreekt zowel ten aanzien van slachtoffer-aangevers als derden-aangevers (getuige-aangevers) over het doen van aangifte. Formeel valt een slachtoffer dat geen aangifte doet, maar wel medewerking verleent in de vorm van een verklaring onder geen van beide regelingen. Zie over deze problematiek ook de Vijfde Rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, p. 29 en verder.

Het is onduidelijk of de B9 altijd wordt aangeboden aan slachtoffers van mensenhandel zonder legale verblijfsstatus of aan slachtoffers in de asielprocedure. Dit verschilt per regio. Bij prostitutiecontroles en bij vreemdelingen in bewaring is de indruk dat de B9-regeling niet altijd op de juiste wijze wordt aangeboden. Het verschil tussen het aantal aanvragen en toekenningen van de B9-regeling valt volgens de betrokkenen deels te verklaren doordat zaken regelmatig binnen een dag worden geseponneerd. Ook is het in sommige regio's gebruikelijk om het informatieve gesprek voorafgaand aan de aangifte³² direct terug te koppelen naar de officier van justitie. Op basis daarvan krijgt het slachtoffer vervolgens te horen dat zij of hij wel aangifte kan doen, maar dat deze direct zal worden geseponneerd. Het informatieve gesprek wordt op die manier als een verkapte aangifte gebruikt. Indien een slachtoffer aangifte doet en er gelijk of binnen een dag een sepot volgt, wijst de IND de aanvraag B9 af. Dit vormt een groot probleem voor de slachtoffers in verband met een eventueel beklag tegen de sepotbeslissing (artikel 12 procedure), het regelen van opvang en een mogelijke aanvraag voor voortgezet verblijf op humanitaire gronden. Indien het slachtoffer in zo'n geval beklag indient wordt, volgens de IND, niet alsnog een B9 verleend maar alleen de uitzetting opgeschort. Ten slotte komt het ook voor dat een aangifte in tweede instantie anders gelabeld wordt, bijvoorbeeld als verkrachting of mensensmokkel.

Opvallend is het hoge aantal door het COA geregistreerde getuige-aangevers met een Rvb-uitkering in vergelijking met het aantal slachtoffer-aangevers. De IND geeft aan dat deze cijfers niet kunnen kloppen: zij krijgen maar weinig B9-aanvragen van getuige-aangevers onder ogen. Volgens de deelnemers bestaat er in de praktijk onduidelijkheid over de vraag of een slachtoffer dat geen aangifte doet maar wel een verklaring aflegt (dat wil zeggen, wel medewerking aan de autoriteiten verleent), onder de slachtofferregeling of de getuigenregeling valt. In een aantal regio's leidt dit er toe dat het slachtoffer in dat geval niet de slachtoffer-route krijgt aangeboden, maar de getuigenroute. Ook kan het voorkomen dat een aangifte als verklaring wordt aangemerkt, terwijl het slachtoffer denkt aangifte te doen.

2.2.4 Jurisprudentie

Bij de analyse van de jurisprudentie komen enkele punten terug die in de expertmeeting genoemd zijn:

- In twee zaken wordt de aangifte niet als mensenhandel maar als verkrachting gekwalificeerd, waardoor het slachtoffer geen recht heeft op een B9. In beide gevallen gaat het om een ex-amv die slachtoffer werd van mensenhandel na beëindiging van de opvang.
- Het gebruik van het informatieve gesprek als verkapte aangifte speelt in een aantal zaken. Op basis van het 'intakegesprek' wordt eerst opsporingsonderzoek gedaan, om pas daarna te beslissen of het opnemen van een aangifte zinvol is. Het informatieve gesprek neemt zo de plaats van de aangifte in. Dit is

³² Volgens de *Aanwijzing mensenhandel* dient voorafgaand aan de aangifte een informatief gesprek plaats te vinden tussen de opsporingsambtenaar en het slachtoffer. Zie ook 2.3.

uiteraard niet de bedoeling van het informatieve gesprek en sluit het slachtoffer uit van de rechten die haar of hem toekomen.³³

- In de praktijk wordt soms geweigerd aangifte op te nemen of wordt eerst met het Openbaar Ministerie overlegd of de zaak/het slachtoffer strafrechtelijk interessant is.³⁴ In de zaak van een vrouw uit Kameroen leidt de weigering om haar aangifte op te nemen tot een klacht bij de Nationale Ombudsman. Deze oordeelt dat: 'Ook in die gevallen waarin het idee zou kunnen postvatten dat het degene die aangifte wil doen voornamelijk om de vreemdelingenrechtelijke consequenties te doen is, de hoofdregel [geldt] dat de aangifte moet worden opgenomen (...) Onderzoek naar de betrouwbaarheid van degene die de aangifte wil doen, noch een inschatting of er voldoende bewijsmateriaal kan worden vergaard, dienen in dit stadium een rol te spelen.' Deze zaak leidde tot een brief van het College van procureurs-generaal aan het OM waarin de aanbevelingen van de Ombudsman worden onderschreven (College van procureurs-generaal 28 november 2006, kenmerk FaG/BJZ/19655).

Een vraag die in jurisprudentie speelt is op welk moment de B9-regeling aan het (vermoedelijke) slachtoffer moet worden aangeboden. Concreet: moet het mogelijke slachtoffer geïnformeerd worden over haar of zijn rechten voordat zij of hij in bewaring wordt gesteld of mag dat ook daarna? De Rechtbank Amsterdam oordeelt in een zaak hierover dat de informatieplicht ingaat op het moment dat er een 'geringe aanwijzing' van mensenhandel bestaat. Voordat het slachtoffer in vreemdelingenbewaring werd genomen had haar eerst de mogelijkheid van bedenktijd moeten worden geboden. De Rechtbank Groningen denkt hier anders over. In deze zaak gaat het om vreemdelingen die bij een grootschalige inval tijdens een onderzoek naar mensenhandel werden aangehouden en in vreemdelingenbewaring werden gesteld. Pas daags daarna werd hun de mogelijkheid geboden aangifte te doen en werden zij geïnformeerd over de bedenktijd. Naar het oordeel van de Rechtbank Groningen zegt het feit dat bij de aanhouding reeds een aanwijzing van mensenhandel bestond niets over het moment waarop de B9 aangeboden moet worden. De Raad van State volgt dit oordeel in een opmerkelijke uitspraak: indien de vreemdeling voldoet aan de voorwaarden voor inbewaringstelling (geen identiteitspapieren, geen vaste woon- en verblijfplaats, zich niet gemeld hebben bij de korpschef) mag zij of hij in bewaring worden gesteld, ook al is bekend dat het om een vermoedelijk slachtoffer van mensenhandel gaat. Dit gaat lijnrecht in tegen zowel het in Vc B9 gestelde dat reeds bij de geringste aanwijzing van mensenhandel de betrokken vreemdeling gewezen moet worden op de mogelijkheid van aangifte en bedenktijd, als de door Vc B9 en de *Aanwijzing mensenhandel* voorgeschreven zorgvuldige informatieverstrekking.

³³ Indien geen aangifte wordt opgenomen heeft het slachtoffer geen toegang tot de B9 en de daaraan verbonden voorzieningen. Ook kan het slachtoffer dan geen voorgezet verblijf aanvragen op humanitaire gronden.

³⁴ Zie ook de Documentanalyse B9 regeling Mensenhandel van het Verwey-Jonker Instituut 1994-2003 (M. Wijers, p. 19 e.v.), waar dit probleem al eerder werd geconstateerd. Deze praktijk leidde in 2001 tot Kamervragen. De minister antwoordde hierop destijds dat alle mogelijke slachtoffers in de gelegenheid gesteld moeten worden om aangifte te doen, inclusief asielzoekers in OC's en AC's, en dat het eerst raadplegen van het OM niet strookt met het beleid zoals vastgelegd in Vc B9 (TK 2001-2002, nr. 1106).

Een andere vraag is of de bedenktijd tussentijds beëindigd kan worden. Hiermee samenhangend speelt de vraag of een mededeling dat de bedenktijd wordt beëindigd (vóór het verstrijken van de maximale termijn van drie maanden) omdat geen aangifte zal worden opgenomen, een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb is. De Rechtbank Den Bosch oordeelt van wel. Indien de beslissing tot het gunnen van een bedenktijd geen termijn vermeldt, wordt deze geacht voor de maximale termijn te zijn toegekend. Het eerder beëindigen van de bedenktijd heeft rechtsgevolg en is derhalve een besluit.

Overschrijding van de beslistermijn van 24 uur bij een aanvraag voor een tijdelijke verblijfsvergunning na aangifte komt regelmatig terug in de jurisprudentie. Soms gaat het om een overschrijding van jaren. Ook leidt het doen van aangifte niet steeds tot de toekenning van een verblijfsvergunning. In één zaak wordt het slachtoffer zelfs op dezelfde dag dat zij aangifte doet in bewaring gesteld. In een andere zaak eist het slachtoffer schadevergoeding nadat haar pas anderhalf jaar na aangifte (in bezwaar) een B9-verblijfsvergunning is verleend. De rechtbank verklaart haar beroep gegrond.

2.3 Rechtshulp en strafrechtelijke procedure

2.3.1 Toelichting

De formele positie van het slachtoffer in het strafproces wordt bepaald door de wet- en regelgeving over slachtofferzorg. Het meest relevant hiervan zijn, naast de Wet Terwee, de *Aanwijzing slachtofferzorg*,³⁵ de *Aanwijzing opsporing en vervolging inzake seksueel misbruik*³⁶ en de *Aanwijzing spreekrecht en schriftelijke slachtofferverklaring*.³⁷ Deze beogen de positie van slachtoffers in het strafrecht te verbeteren. Voor slachtoffers van mensenhandel is daarnaast de *Aanwijzing mensenhandel* van toepassing.³⁸

De politie dient reeds bij een geringe aanwijzing dat er sprake is van mensenhandel, het mogelijke slachtoffer te wijzen op de mogelijkheid van het doen van aangifte.³⁹ Op het moment dat het vermoedelijke slachtoffer kenbaar maakt aangifte te willen doen, stelt de politie haar of hem daartoe in staat. De politie heeft de plicht de aangifte op te nemen,⁴⁰ ook wanneer zij menen dat het strafbare feit nauwelijks is op te sporen. Signalen van mensenhandel dienen in ieder geval tot opsporing en zo mogelijk tot vervolging te leiden. Overigens kan ook zonder dat het slachtoffer aangifte wil of durft te doen opsporing plaatsvinden (*Aanwijzing*

³⁵ Staatscourant 2004, 80, nr. 2004A004

³⁶ Staatscourant 2005, 17, nr. 2005A001

³⁷ Staatscourant 2004, 248, nr. 2004A013

³⁸ Staatscourant 22-3-2006, 58, nr. 2006A002

³⁹ Zie de betreffende artikelen in de vreemdelingencirculaire B9

⁴⁰ Artikel 161 jo 163 lid 2, wetboek van strafvordering

mensenhandel). Indien de zaak wordt geseponeerd, heeft het slachtoffer het recht hiertegen beklag in te dienen.⁴¹ De politie dient het slachtoffer te informeren over een beslissing tot niet verdere vervolging.

Volgens de *Aanwijzing mensenhandel* dient voorafgaand aan de aangifte een informatief gesprek plaats te vinden tussen de opsporingsambtenaar en het slachtoffer. Bij dit informatieve gesprek krijgt het slachtoffer de mogelijkheid te vertellen wat haar/hem is overkomen. Tevens wordt de strafrechtelijke procedure aan het slachtoffer uitgelegd. Zij of hij wordt gewezen op de mogelijkheden van hulpverlening (en zonodig daarbij geholpen). Als het slachtoffer een illegaal in Nederland verblijvende vreemdeling is, dan wijst de opsporingsambtenaar haar of hem op de in hoofdstuk B9 van de Vreemdelingen-circulaire omschreven rechten (waaronder de mogelijkheid van bedenktijd). Verder dienen het OM en de politie het slachtoffer op de hoogte te houden van de voortgang van de zaak. Elk arrondissement heeft een éénloketvoorziening Slachtofferzorg, waar het slachtoffer (of diens advocaat) alle informatie over de voortgang van haar of zijn zaak kan krijgen.

Volgens de *Aanwijzing mensenhandel* dient het spreken en horen van slachtoffers te geschieden door verhoorders die competent zijn en scholing hebben gehad in het horen van mensenhandelslachtoffers. Daarnaast moet volgens de *Aanwijzing opsporing en vervolging betreffende seksueel misbruik* de politie over voldoende opsporingsambtenaren beschikken met deskundigheid op het gebied van seksueel misbruik, inclusief voldoende gespecialiseerde vrouwelijke rechercheurs om te kunnen voldoen aan de mogelijke voorkeur van een slachtoffer om door een vrouw gehoord te worden. De opsporing moet geschieden door een deskundige rechercheur die overwegend belast is met zedenzaken. De politie participeert in regionale hulpverleningsnetwerken en onderhoudt goede operationele contacten met hulpverleningsinstellingen. Elk regiokorps dient te beschikken over een protocol voor de opvang en doorverwijzing van slachtoffers van zedenmisdrijven.

Voor alle groepen slachtoffers geldt dat zij schadevergoeding kunnen vorderen door zich te voegen als benadeelde partij in het strafproces. Als de rechter de vordering tot schadevergoeding toewijst, kan hij ook een schadevergoedingsmaatregel opleggen. In dat geval hoeft het slachtoffer niet zelf de schadevergoeding te innen, maar int het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) de schadevergoeding bij de veroordeelde ten behoeve van het slachtoffer.

2.3.2 Uitkomsten

Uit de registratie van de Stichting Tegen Vrouwenhandel blijkt dat er in 2006 door 201 slachtoffers aangifte is gedaan. De meeste aangiften worden gedaan door slachtoffers die zonder legale verblijfsstatus in Nederland verblijven. Het doen van aangifte is voorwaarde om voor de B9-regeling in aanmerking te komen.

⁴¹ Artikel 12 procedure, wetboek van strafvordering

Het is niet mogelijk om te volgen hoe individuele aangiften worden afgedaan omdat het Openbaar Ministerie geen aangiften maar strafzaken registreert. Dit is niet te vertalen naar individuele aangiften, want:

- Meerdere slachtoffers kunnen aangifte doen tegen één verdachte. Deze zaken worden samengevoegd, waardoor meerdere aangiften tot één strafzaak leiden.
- Eén slachtoffer kan tegen meerdere verdachten aangifte doen. Dit kan leiden tot meerdere strafzaken tegen meerdere verdachten.
- Bovendien kan het proces van aangifte, onderzoek, opsporing en strafzaak maanden of jaren duren. De monitor neemt een beperkte periode (een jaar) als uitgangspunt en volgt niet het proces (bijvoorbeeld de ingediende aangiften in 2005).

De huidige monitor splitst hier dus het aantal aangiften van het aantal (bij het Openbaar Ministerie ingestuurde) zaken tegen verdachten.

Tabel 3: Strafrechtelijke procedure

Indicatoren	Totaal
1. Aantal naar het OM ingestuurde zaken	200
2. Aantal afgedane strafzaken, waarvan	216
– Aantal septs door het OM	41
– Aantal strafzaken tegen verdachten	173
– Overige (overdracht buitenland; voeging bij andere zaak)	2

Bron: WODC

In totaal zijn er in 2006 200 strafzaken ingeschreven bij de parketten.⁴² Dat zijn er ruim 60 meer dan in 2005, maar het zijn er minder dan in 2004, toen er 220 zaken (onder artikel 250a/ 250ter WvSr) ingeschreven stonden. Elke strafzaak betreft één verdachte.

In 2006 heeft het Openbaar Ministerie 216 zaken afgedaan, waarvan 173 door een dagvaarding, 41 door een sepot, een zaak is overgedragen naar het buitenland en een zaak is gevoegd bij een andere zaak. Het aantal afgedane strafzaken ligt hoger dan voorgaande jaren (behalve 2004). Voor slachtoffers is het uiteraard van belang dat als zij aangifte doen, deze serieus wordt genomen en bij voorkeur tot een strafzaak en een veroordeling leidt.

Tabel 4: Schadevergoeding en rechtshulp

Indicatoren	Totaal
1. Aantal slachtoffers dat zich voegt als benadeelde partij	33
2. Aantal slachtoffers dat schadevergoeding krijgt toegekend	23
3. Aantal gespecialiseerde advocaten	67

Bron: WODC, Raad voor de Rechtsbijstand

⁴² Dit op verschillende artikelnummers: 27 zaken op Sr 250a/ Sr250ter, 149 zaken op Sr 273a/ Sr 273f, 24 zaken op Sr 250a/ Sr 250ter en Sr 273a/ Sr 273f

Schadevergoeding vormt een belangrijke genoegdoening voor het slachtoffer, zowel moreel als praktisch. Daarbij is het voor het slachtoffer belangrijk dat deze in de vorm van een schadevergoedingsmaatregel wordt opgelegd; in dat geval hoeft het slachtoffer niet zelf te zorgen dat zij of hij het geld ook daadwerkelijk krijgt, maar doet de staat dit. In 2006 hebben 33 slachtoffers zich gevoegd als benadeelde partij. Aan 23 hiervan is een schadevergoeding toegekend, waarvan in 2 gevallen in de vorm van een schadevergoeding, in 12 gevallen in de vorm van het opleggen van een schadevergoedingsmaatregel en in 9 gevallen in een combinatie van beide. Het aantal slachtoffers dat zich voegt als benadeelde partij en het aantal toekenningen van een schadevergoeding ligt nauwelijks hoger dan de voorafgaande jaren (2004 en 2005). Als slachtoffers zich voegen en een schadevergoeding krijgen toegekend, wijst dat op een verbetering van hun positie. Voor 2006 is de positie van de slachtoffers op dit punt niet verbeterd.

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

Daarnaast is het van belang dat slachtoffers zorgvuldig worden voorgelicht. Aan 23 slachtoffers is gevraagd hoe de politie en de officier van justitie hen heeft voorgelicht over de aangifte, het strafrechtelijk onderzoek en het verloop van de strafzaak. Het ging hier om een selecte steekproef slachtoffers waarin alle groepen vertegenwoordigd waren. Uit dit onderzoek onder slachtoffers komen de volgende punten naar voren:

- Bijna driekwart van de ondervraagde slachtoffers zegt door de politie voorgelicht te zijn over wat het betekent om aangifte te doen.
- Van de 16 slachtoffers op wie de B9-regeling van toepassing is, geven er 13 aan over de B9-regeling te zijn voorgelicht. 5 van hen zeggen niet te zijn voorgelicht over de bedenktijd, 8 van hen hebben naar eigen zeggen geen informatie gekregen over de mogelijkheid van een tijdelijke verblijfsvergunning. Aan 4 slachtoffers is verteld dat zij een advocaat konden krijgen. 6 van hen geven aan voorgelicht te zijn over de mogelijkheid van schadevergoeding, 4 kunnen zich dit niet meer herinneren.
- Van de 16 slachtoffers op wie de B9 van toepassing is, heeft driekwart de bedenktijd aangeboden gekregen; 9 hebben hiervan gebruikgemaakt.
- De helft van de slachtoffers is tevreden over de wijze waarop de politie hun aangifte heeft opgenomen. De andere helft is minder tevreden. Zij vinden dat ze te weinig informatie hebben gekregen of dat het te kort was en zij het niet goed begrepen.
- De meeste slachtoffers worden door de politie geïnformeerd over de voortgang van de zaak.

Ten slotte geven 10 van de 23 slachtoffers aan redelijk tevreden te zijn over de manier waarop zij zijn geholpen; 8 van hen zijn minder tevreden. Deze onvrede gaat over het gebrek aan communicatie en uitleg, het niet nakomen van afspraken, niet geloofd worden, en de lange tijd tussen de aangifte en de afgifte van het B9-document.

Aan de coördinatoren mensenhandel van de verschillende politiekorpsen⁴³ is gevraagd of, en zo ja in welke mate hun korps zich houdt aan de *Aanwijzing mensenhandel*, de *Aanwijzing slachtofferzorg* en de *Aanwijzing opsporing en vervolging betreffende seksueel misbruik*. De korpsen antwoorden dat zij zich hier (bijna) altijd aan houden.

Er zijn minimaal 150 gecertificeerde rechercheurs die scholing hebben gehad in het verhoren van slachtoffers van mensenhandel.⁴⁴ Daarvan is meer dan de helft (81) vrouw. Twee korpsen van de 25 geven aan geen vrouwelijk gecertificeerde rechercheurs te hebben. De coördinatoren mensenhandel zeggen dat het slachtoffer (vrijwel) altijd wordt verhoord door rechercheurs die een scholing hebben gehad in het horen van slachtoffers van mensenhandel. De wens van het slachtoffer om door een vrouwelijke rechercheur te worden gehoord, wordt (vrijwel) altijd gehonoreerd, met uitzondering van één korps. Er vindt (bijna) altijd een informatief gesprek plaats tussen de opsporingsambtenaar en het slachtoffer. Zij bieden niet altijd bedenktijd aan. Dit heeft er dan mee te maken dat er onvoldoende gronden voor opsporing zijn of dat het slachtoffer besluit direct aangifte te doen. Ook informeert de politie bijna altijd het slachtoffer over belangrijke beslissingen in het onderzoek.

Het valt op dat volgens de coördinatoren mensenhandel bijna altijd de *Aanwijzing mensenhandel* en andere relevante richtlijnen gevolgd worden. Uit de vragenlijst onder de slachtoffers komt een meer divers beeld naar voren over de voorlichting door de politie.

18 van de 25 politieregio's geven aan te participeren in de hulpverleningsnetwerken. Van alle regio's hebben er 23 een protocol voor de opvang en doorverwijzing van slachtoffers. De *Aanwijzing mensenhandel* stelt dat alle regio's in hulpverleningsnetwerken dienen te participeren en over een protocol dienen te beschikken. Hieraan wordt dus niet altijd voldaan.

2.3.3 Expertmeeting

Op basis van de cijfers lijkt het aantal voegingen van slachtoffers als benadeelde partij laag. Volgens de advocaten ligt dit aantal misschien wel laag in verhouding tot het aantal aangiften, maar komt dit wel overeen met het aantal voegingen bij andere delicten. De verwachting is dat het aantal voegingen de komende jaren gaat stijgen, nu het 'recht op een advocaat' sinds augustus 2006 explicieter in de B9 is opgenomen. Advocaten worden daardoor eerder in het proces betrokken en slachtoffers worden eerder voorgelicht over hun rechten en plichten. Officieren van justitie zouden meer gespist moeten zijn op de mogelijkheid van voeging als benadeelde partij.

⁴³ Elk korps heeft een coördinator mensenhandel, ook wel LEM-coördinatoren genoemd. LEM staat voor Landelijke Expertise Mensenhandel.

⁴⁴ Minimaal omdat twee korpsen (Amsterdam-Amstelland en Flevoland) aangeven wel (veel) opgeleide rechercheurs te hebben, maar niet exact kunnen zeggen hoeveel.

Uit de vragenlijsten onder de slachtoffers komt een gemengd beeld naar voren over de voorlichting door de politie. De politie zelf zegt daarover dat het slachtoffer in het begin vaak niet op al die informatie zit te wachten, of dat de informatie wel wordt gegeven, maar dat deze niet doordringt tot het slachtoffer. Volgens de advocaten is de informatievoorziening aan het slachtoffer vooral aan het einde van de rit slecht. Slachtoffers worden slecht of niet geïnformeerd door het Openbaar Ministerie als de zaak wordt geseponeerd. Ook wanneer de advocaat van het slachtoffer het Openbaar Ministerie verzoekt hem op de hoogte te houden, gebeurt dit zelden. Dit geldt voor bijna alle zaken. Vrijwel altijd is de advocaat afhankelijk van de politie als bron van informatie. In de praktijk hoort het slachtoffer vaak pas dat de zaak is geseponeerd wanneer het verzoek om verlenging van de B9 door de IND wordt afgewezen. Het slachtoffer moet dan binnen twee weken beslissen over het al dan niet indienen van een beklag tegen de beslissing tot niet verdere vervolging. Deze termijn is uiterst problematisch. Vaak is het sepotmoment onduidelijk of is de informatie dat de zaak is geseponeerd gebaseerd op telefonische informatie van het OM aan de IND. Heel vaak staat er niets op papier en is het onduidelijk op basis waarvan de sepotbeslissing genomen is. Als er geen formele sepotbeslissing is, kan het slachtoffer geen beklag indienen.

De communicatie tussen het Openbaar Ministerie en de IND, de politie en het slachtoffer is een knelpunt. Het Openbaar Ministerie geeft als verklaring voor de slechte informatievoorziening aan het slachtoffer dat het Openbaar Ministerie registreert op zaken; slachtoffers worden op zich niet geregistreerd. Wel zijn maatregelen genomen om dit te verbeteren door contactpersonen voor de IND op de parketten te installeren. In de praktijk is het veelal een taak van de politie om de slachtofferinformatie bij te houden. Het hangt dan van de onderlinge afspraken tussen het Openbaar Ministerie en de politie af of de informatie medegedeeld wordt aan de advocaat of aan het slachtoffer. Dit verschilt per regio.

Over de toegankelijkheid en de kwaliteit van de rechtshulp merken de advocaten op dat een 'gespecialiseerde' advocaat niet automatisch ook strafrechtelijk is gespecialiseerd. De cursus mensenhandel richt zich vooral op het vreemdeling-rechtelijke traject en is bovendien zeer beperkt: één algemene dag met de mogelijkheid van een verdiepingscursus van twee dagen. De verdiepingscursus is in 2006 slechts eenmaal gegeven. Voor een tweede cursus was onvoldoende belangstelling. De slachtoffers signaleren zelf ook dat advocaten niet of onvoldoende gespecialiseerd zijn.

2.3.4 Jurisprudentie

Zoals besproken bij het vorige thema komt het nog steeds voor dat geweigerd wordt aangifte op te nemen.⁴⁵ Dit leidde in 2006 tot een klacht bij de Nationale Ombudsman. Dit resulteerde in een brief van het College van procureurs-generaal aan het OM waarin de aanbevelingen van de Ombudsman werden onderschreven.

⁴⁵ Dit probleem kwam ook naar voren in de Documentanalyse B9-regeling mensenhandel over de periode 1994-2003 van het Verwey-Jonker Instituut, pagina 19 en verder.

Eerder kwam ook aan de orde dat de politie slachtoffers die aangifte willen doen soms verwijst naar de asielprocedure zonder hun aangifte op te nemen, of dat niemand (vermoedelijke) slachtoffers in de asielprocedure wijst op de mogelijkheid van het doen van aangifte, ook als er duidelijke aanwijzingen van mensenhandel zijn (zie thema 1). Ook de kwalificatie van het delict kan in de praktijk problemen opleveren: in twee zaken is de aangifte als verkrachting (meermalen) gekwalificeerd in plaats van als mensenhandel. In een geval wordt het slachtoffer zelf vervolgd omdat zij een valse aangifte gedaan zou hebben. De rechter oordeelt dat deze conclusie 'op zijn minst voorbarig' is en spreekt haar vrij.⁴⁶ Ook uit de jurisprudentie blijkt dat het moment van de sepotbeslissing vaak onduidelijk is of dat slachtoffers pas geïnformeerd worden over een sepotbeslissing wanneer hun aanvraag voor verlenging van de B9 wordt afgewezen. Een vraag die in de jurisprudentie regelmatig terugkomt, is of het slachtoffer geïnformeerd moet worden over een sepot voordat de verblijfsvergunning ingetrokken of niet verlengd wordt. In tegenstelling tot de Rechtbank Amsterdam en de minister (in twee verschillende zaken) is de Raad van State van mening dat dit niet hoeft: volgens het beleid komt de grond van de verblijfsvergunning te vervallen indien de strafzaak is beëindigd. Hierbij is het niet van belang of de betrokkene daarvan op de hoogte is.

Er zijn geen zaken gevonden waarin verlenging van de verblijfsvergunning van een slachtoffer-aangever in verband met een ingestelde beklagprocedure tegen een besluit tot niet vervolging, problemen opleverde.⁴⁷ Voor getuige-aangevers ligt dit anders. Het is de vraag of (voor verlenging van de verblijfsvergunning) de getuige-aangever ook zelf beklag tegen niet vervolging moet indienen, of dat het voldoende is als het slachtoffer dit doet. De Rechtbank Amsterdam oordeelt dat dit niet nodig is en verwijst hiervoor naar de bedoeling van de wetgever: het gaat er immers om getuigen voor de strafzaak te behouden. De Raad van State denkt hier echter anders over en stelt dat uit de tekst van art. 3.88 Vb 2000 volgt dat de betreffende vreemdeling zelf beklag moet hebben gedaan.

Er zijn betrekkelijk weinig zaken te vinden waarin het slachtoffer zich voegt als benadeelde partij. Waar dit is gebeurd wijst de rechter de vordering voor zover bekend ook toe.

⁴⁶ Betrokkene heeft inmiddels een B9-verblijfsvergunning.

⁴⁷ In de Documentanalyse B9-regeling 1994-2003 werd dit nog wel als probleem gesignaleerd (p. 37 e.v.).

2.4 Opvang

2.4.1 Toelichting

Op grond van de bedenktijd en de tijdelijke verblijfsvergunning kunnen slachtoffers van mensenhandel aanspraak maken op voorzieningen, verstrekkingen en uitkeringen.⁴⁸ Voor het regelen van opvang kan de politie (en andere instanties) een beroep doen op de Stichting Tegen Vrouwenhandel. De Stichting Tegen Vrouwenhandel schakelt de zorgcoördinator in de betreffende regio in. Deze is verantwoordelijk voor de dagelijkse begeleiding van het (vermoedelijke) slachtoffer. Als er in de betreffende regio geen zorgcoördinator is, blijft de Stichting Tegen Vrouwenhandel verantwoordelijk.

Slachtoffers die gebruikmaken van de B9-regeling zijn meestal aangewezen op opvangvoorzieningen. Zij verblijven vaak meerdere jaren in Nederland. Verblijf in een opvangvoorziening voor een lange periode is niet in het belang van het slachtoffer, maar ook niet in het belang van de opvangvoorziening, in verband met de noodzakelijke doorstroming. Het is dus belangrijk dat slachtoffers in de B9 in aanmerking komen voor zelfstandige huisvesting, ondanks hun tijdelijke verblijfstitel. Hiervoor bestaat specifieke wet- en regelgeving (recht op een huisvestingsvergunning, gemeentelijke voorrangregelingen). Ook de groep slachtoffers met de Nederlandse nationaliteit of een vaste verblijfsstatus zal vaak gebruikmaken van de maatschappelijke opvang of de vrouwenopvang. Voor minderjarige slachtoffers geldt dat specifieke opvang nodig kan zijn. De Stichting Tegen Vrouwenhandel heeft geen plaatsingsbevoegdheid voor minderjarige slachtoffers. Deze bevoegdheid ligt bij de Bureaus Jeugdzorg, Nidos en landelijk werkende instellingen voor de jeugd. Minderjarige slachtoffers in de asielprocedure bevinden zich vooral in specifieke voorzieningen voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's). Meerderjarige slachtoffers in de asielprocedure verblijven veelal in een asielvoorziening. Voor de groep ex-amv's zijn er in een aantal steden speciale voorzieningen. Deze zijn niet specifiek voor slachtoffers van de mensenhandel.

2.4.2 Uitkomsten

In de monitor mensenhandel komt de eerste opvang van slachtoffers aan bod. We maken onderscheid tussen slachtoffers in de B9 en slachtoffers met een legale verblijfsstatus. Hiervoor is in de registratie van de Stichting Tegen Vrouwenhandel gekeken naar het verblijf bij aanmelding en de eerste opvang.

⁴⁸ Vreemdelingencirculaire B9/3.2.1 en 4.2.1.

Tabel 5: Verblijf op moment van melden bij STV

	Slachtoffers met legale verblijfstitel N= 108	Slachtoffers in de B9 regeling N=102
Percentage slachtoffers dat verblijft in ⁴⁹		
– Opvang/vrouwenopvang	13%	26%
– Asielvoorzieningen	--	1%
– Bekenden/familie/inwonend bij anderen	20%	8%
– Zelfstandige huisvesting	43%	23%
– Detentie	3%	30%
– Overig ⁵⁰	21%	12%

Bron: STV

De slachtoffers die gebruikmaken van de B9 bevonden zich op het moment dat zij bij de Stichting Tegen Vrouwenhandel gemeld werden vaker in een opvangvoorziening en in detentie.⁵¹ Zij woonden minder vaak in bij anderen of beschikten over zelfstandige huisvesting.

Na aanmelding kan de vraag zijn om voor het slachtoffer geschikte opvang te regelen. Uit de registratie van de Stichting Tegen Vrouwenhandel blijkt dat bij de groep slachtoffers met een legale verblijfstitel er vooral slachtoffers vanuit zelfstandige huisvesting opgevangen worden in de opvangvoorzieningen. Bij de slachtoffers in de B9 geldt dat deze vanuit de detentie naar de opvangvoorzieningen gaan. In vier regio's is er geen zorgcoördinator. Hier blijft de Stichting Tegen Vrouwenhandel verantwoordelijk voor de opvang.

Van de 25 politieregio's participeren er 18 in hulpverleningsnetwerken voor slachtoffers van mensenhandel in hun regio; 23 beschikken er over een protocol voor de opvang en doorverwijzing van slachtoffers. Knelpunten die genoemd worden bij de toegankelijkheid van de hulpverlening zijn: onvoldoende opvangplaatsen, geen 24-uurs bereikbaarheid, de reisafstand tussen de regio waarin aangifte is gedaan en de plaats waar het slachtoffer wordt opgevangen, het gebrek aan zorgcoördinatie in een aantal regio's, en onvoldoende kennis over de B9-regeling bij instellingen. Van de 25 korpsen geven er 18 aan (bijna) altijd binnen 24 uur geschikte opvang voor het slachtoffer te hebben gevonden.

2.4.3 Expertmeeting

De politie geeft aan dat vooral in het oosten van Nederland de toegankelijkheid en mogelijkheden van opvang een knelpunt zijn. Het ontbreekt in verschillende regio's aan een hulpverleningsnetwerk of een zorgcoördinator, waardoor de politie slachtoffers niet goed kan overdragen aan de hulpverlening.

2.4.4 Jurisprudentie

Over dit thema is geen jurisprudentie gevonden.

⁴⁹ In totaal is het aantal bij de Stichting Tegen Vrouwenhandel gemelde slachtoffers met een legale verblijfstitel 150 en het aantal slachtoffers in de B9-regeling 127. In de tabel zijn alleen de slachtoffers opgenomen van wie de verblijfplaats bij melding door de STV is geregistreerd.

⁵⁰ Onder overig staat met onbekende bestemming vertrokken, zwervend, ziekenhuis of GGZ-instelling

⁵¹ Onder detentie verstaan we ook Schiphol of detentiecentra voor vreemdelingen.

2.5 Gezondheidszorg

2.5.1 Toelichting

Op grond van de bedenktijd en de tijdelijke verblijfsvergunning hebben slachtoffers van mensenhandel toegang tot de medische en psychosociale gezondheidszorg. De zorgcoördinator moet ervoor zorgen dat het vermoedelijke slachtoffer in staat wordt gesteld zich medisch te laten onderzoeken.⁵² Daarnaast heeft het slachtoffer psychische en sociale begeleiding nodig. Deze hulpverlening kan voor een belangrijk deel geboden worden door hulpverleners van opvanghuizen of het maatschappelijk werk. Een aantal slachtoffers kan echter behoefte hebben aan meer gespecialiseerde medische of psychosociale hulpverlening (therapie, verslavingszorg, psychiatrie). Voorwaarde voor toegang hiertoe is dat het betrokken slachtoffer een zorgverzekering heeft (met uitzondering van een eventueel medisch onderzoek na aangifte). Onder het oude zorgstelsel waren slachtoffers in de bedenktijd (Rvb-uitkering) en slachtoffers in de B9 (bijstandsuitkering) automatisch verzekerd. In het nieuwe stelsel zijn slachtoffers in de bijstand niet meer automatisch verzekerd. Ook slachtoffers met de Nederlandse nationaliteit of een vaste verblijfsvergunning zijn niet meer automatisch verzekerd. Slachtoffers in de bedenktijd en in de asielprocedure zijn wel automatisch verzekerd. Bij de Federatie Opvang is een meldpunt ingericht voor problemen met het nieuwe zorgstelsel in de opvang.

2.5.2 Uitkomsten

Uit de registratie van de Stichting Tegen Vrouwenhandel blijkt dat er nauwelijks slachtoffers verwezen worden naar gespecialiseerde medische, psychosociale of psychiatrische zorg. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat over deze items maar voor maximaal dertig slachtoffers gegevens bekend zijn in de registratie. Of de slachtoffers daadwerkelijk gebruikmaken van vormen van gespecialiseerde medische zorg wordt niet geregistreerd en is niet bekend. Dit komt doordat deze informatie over het slachtoffer vooral bekend is bij de regionale instellingen en niet teruggekoppeld wordt.

2.5.3 Expertmeeting

Uit de expertmeeting kwamen geen problemen naar voren rondom het gebruik van de gezondheidszorg, inclusief gespecialiseerde voorzieningen.

2.5.4 Jurisprudentie

Over dit onderwerp is geen jurisprudentie gevonden.

⁵² Vreemdelingencirculaire B9/3.2.9 en 4.2.1

2.6 Inkomen en arbeid

2.6.1 Toelichting

Slachtoffers van mensenhandel hebben recht op een Rvb-uitkering tijdens de bedenktijd. Getuige-aangevers hebben recht op een Rvb-uitkering gedurende de periode dat het OM besluit of hun verblijf noodzakelijk is voor de strafzaak. Het verstrekken van de Rvb-uitkering verloopt via het COA. Besluit een slachtoffer aangifte te doen, dan heeft zij of hij, op basis van de tijdelijke verblijfsvergunning, recht op een bijstandsuitkering. Het COA beëindigt de uitkering pas wanneer de verblijfsvergunning is afgegeven. Slachtoffers met een B9 hebben toegang tot de arbeidsmarkt en kunnen in beginsel gebruikmaken van scholings- en opleidingsmogelijkheden. Gedurende de bedenktijd is arbeid niet toegestaan. Nederlandse slachtoffers en slachtoffers met een vaste verblijfsvergunning hebben eveneens recht op een uitkering (indien zij aan de eisen voldoen) en toegang tot de arbeidsmarkt en scholing. Slachtoffers in de asielprocedure vallen onder de asielregeling. Zij hebben beperkt toegang tot de arbeidsmarkt (maximaal drie maanden per jaar).

2.6.2 Uitkomsten

In 2006 zijn 163 Rvb-uitkeringen verstrekt aan slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel.

Tabel 6: Inkomen en arbeid

	Totaal
Percentage waarbij Rvb-uitkering korter duurt dan drie maanden	76%
– Slachtoffers	73%
– Getuige-aangevers	82%

Bron: COA

Bij driekwart van de slachtoffers en getuige-aangevers duurt de uitkering korter dan drie maanden. In een kwart van de gevallen loopt deze langer dan drie maanden. Een reden hiervoor kan de lange periode zijn tussen de aangifte (na het verstrijken van de bedenktijd) en de feitelijke afgifte van de B9-verblijfsvergunning. Bij getuige-aangevers kan een reden zijn dat het OM langer dan drie maanden nodig heeft om te beslissen of de aanwezigheid van betrokkene noodzakelijk is voor het strafrechtelijk onderzoek.

Gekeken is hoeveel slachtoffers in de B9-regeling inkomen hebben uit arbeid of een scholingstraject volgen. De gegevens uit de registratie van de Stichting Tegen Vrouwenhandel wijzen uit dat slechts enkele slachtoffers inkomen hebben uit arbeid of een scholingstraject volgen. Deze bevinding wordt ondersteund door de uitkomsten uit de vragenlijst onder slachtoffers. Van de tien slachtoffers die dit deel hebben ingevuld, hebben er slechts twee werk of volgen scholing. Een probleem van de dataverzameling is dat het gaat om slachtoffers die gemeld zijn in 2006 en in datzelfde jaar inkomen hebben uit arbeid of een scholingstraject zijn gaan volgen. Het duurt echter enige tijd voordat het slachtoffer daaraan toe is.

2.6.3 Expertmeeting

Slachtoffer-aangevers hebben voor de duur van de bedenktijd (dat wil zeggen, maximaal drie maanden) recht op een Rvb-uitkering. De (veld)deskundigen geven aan dat het aanvragen en toekennen van de Rvb-uitkering redelijk snel verloopt. In de meeste gevallen is er binnen een week duidelijkheid over de verstrekking. Een knelpunt is de overgang van de Rvb-uitkering naar de bijstandsuitkering. Hoewel volgens Vreemdelingencirculaire B9 de Rvb-uitkering niet eindigt voordat de verblijfsvergunning is afgegeven, stopt in de praktijk de Rvb-uitkering vaak voordat de bijstandsuitkering is geregeld. Dit komt doordat men bij het regelen hiervan regelmatig stuit op allerlei bureaucratische regels, ook nadat de verblijfsvergunning is afgegeven.⁵³ De verstrekking van de uitkering wordt gehinderd door verkoking tussen het COA (dat landelijk opereert) en de gemeenten (verantwoordelijk voor de bijstand). Beide hebben hun eigen regels en leven deze strikt na. Sommige gemeenten zitten niet te wachten op slachtoffers omdat deze op het gemeentelijke budget drukken.

Het lage aantal slachtoffers dat inkomen uit arbeid heeft of scholing volgt klopt niet met de ervaring van de zorgcoördinatoren. Hun ervaring is dat er meer slachtoffers zijn die inkomen uit arbeid hebben of een scholingstraject volgen dan uit de cijfers naar voren komt. Het verschil kan verklaard worden doordat:

- De monitor uitgaat van de in 2006 gemelde slachtoffers. De tijd tussen de toekenning B9 en het volgen van een scholingstraject of het hebben van inkomen uit arbeid is echter langer dan waar hier in de gegevens van uit is gegaan (maximaal één jaar).
- De Stichting Tegen Vrouwenhandel niet het hele traject registreert. Het ontbreekt aan informatie-uitwisseling tussen de zorgcoördinatoren en de Stichting Tegen Vrouwenhandel. In de registratie van de Stichting Tegen Vrouwenhandel staat dus niet alle informatie die bekend is bij zorgcoördinatoren.
- Slachtoffers pas sinds de wijziging van de B9-regeling in april 2005 mogen werken. De ervaring is dat slachtoffers die na deze datum in de B9 zijn gekomen, sneller doorstromen naar arbeid of scholing.

De aansluiting met arbeid of scholing is wel een knelpunt. Het slachtoffer beheerst niet altijd de Nederlandse taal en beschikt niet altijd over de vereiste papieren. Coördinatoren laten soms buitenlandse diploma's vertalen om het slachtoffer toegang te laten krijgen tot arbeid of scholing. Scholing is vaak een langer traject waarbij de onzekere verblijfsstatus van invloed is op de motivatie van het slachtoffer.

2.6.4 Jurisprudentie

Over dit onderwerp is geen jurisprudentie gevonden.

⁵³ Bijvoorbeeld doordat een paspoort ontbreekt of een vervangend document van de IND niet naar het juiste opvangadres is gestuurd. Doordat veel slachtoffers tussentijds van opvangadres veranderen en dit slecht in de registratiesystemen wordt bijgehouden, gaan de noodzakelijke documenten soms retour afzender en bereiken dus niet het slachtoffer of de zorgcoördinator.

2.7 Terugkeer en voortgezet verblijf

2.7.1 Toelichting

Het thema terugkeer en voortgezet verblijf heeft betrekking op de groep slachtoffers zonder legale verblijfstitel, oftewel de slachtoffers in de B9-regeling. Besluit het slachtoffer geen aangifte te doen of is de strafrechtelijke procedure beëindigd, dan moet zij of hij in beginsel Nederland verlaten.⁵⁴ De politie informeert de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) hierover. Deze regelt het vertrek en zorgt indien nodig voor een laissez-passer. De Dienst Terugkeer en Vertrek en de zorgcoördinator kunnen de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) inschakelen voor bemiddeling bij vertrek (REAN-regeling).⁵⁵ De Internationale Organisatie voor Migratie helpt dan bij het verkrijgen van de benodigde documenten en het regelen van de reis en geeft een klein bedrag aan zakgeld voor de eerste kosten na terugkeer mee. In de reispapieren van slachtoffers mogen geen aantekeningen van verwijdering worden geplaatst.

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. Indien terugkeer onaanvaardbare gevolgen zou hebben, kan het slachtoffer (en de getuige-aangever) een aanvraag indienen voor voortgezet verblijf op grond van klemmende redenen van humanitaire aard.⁵⁶ Sinds augustus 2006 komen slachtoffers van mensenhandel in ieder geval in aanmerking voor voortgezet verblijf wanneer zij aangifte hebben gedaan en de zaak tot een veroordeling voor mensenhandel heeft geleid. Ditzelfde geldt wanneer de zaak niet tot een veroordeling heeft geleid, maar het betrokken slachtoffer op het moment van de rechterlijke uitspraak al gedurende drie jaar of langer op basis van een B9-verblijfsvergunning in Nederland verblijft.⁵⁷ Ten slotte moet sinds november 2006 in individuele gevallen die niet aan de voorwaarden voor voortgezet verblijf voldoen,⁵⁸ altijd worden gezien of het voortgezet verblijf toch moet worden aanvaard op grond van klemmende redenen van humanitaire aard.⁵⁹

⁵⁴ Vreemdelingenwet art. 61-62; Vc B9/3

⁵⁵ 'Return and Emigration from Aliens from the Netherlands'

⁵⁶ Conform Vc B9/11; Vc B16/7; art. 3.52 Vb 2000. Bij de beoordeling van de aanvraag spelen de volgende factoren een belangrijke rol: het risico van represailles jegens betrokkene en haar of zijn familie en de mate van bescherming daartegen die de autoriteiten in het land van herkomst bereid en in staat zijn te bieden; het risico van vervolging in eigen land, bijvoorbeeld op grond van prostitutie; de mogelijkheden van sociale en maatschappelijke integratie in het land van herkomst, rekening houdend met de specifieke culturele achtergrond en het prostitutieverleden van betrokkene, duurzame ontwijking van familierelaties, de maatschappelijke opvattingen over prostitutie en het overheidsbeleid terzake.

⁵⁷ WBV 2006/36B van 8 november 2006; Vc B16/7.

⁵⁸ Behalve een aanvraag voor voortgezet verblijf op humanitaire gronden kan het slachtoffer ook voortgezet verblijf aanvragen voor bijvoorbeeld verblijf bij partner of arbeid.

⁵⁹ WBV 2006/36B, 8 november 2006; Vc B16/7.

Sinds de nieuwe Vreemdelingenwet (Vw 2000) kan een slachtoffer alleen een aanvraag indienen voor voortgezet verblijf op humanitaire gronden wanneer zij/hij eerst een tijdelijke verblijfsvergunning op grond van B9 heeft gekregen. Wel kan altijd een verblijfsvergunning 'conform beschikking minister' worden aangevraagd.⁶⁰

2.7.2 Uitkomsten

Sinds 2006 legt de Stichting Tegen Vrouwenhandel voor elk slachtoffer in de B9 een veiligheidsdossier aan. Voor vier slachtoffers die in 2006 zijn teruggekeerd is dit veiligheidsdossier ingevuld. De Stichting Tegen Vrouwenhandel is hiervoor afhankelijk van informatie die door derden wordt aangeleverd. Deze informatie ligt verspreid over het land; er is geen centrale plaats waar deze informatie bij elkaar komt.

Tabel 7: Voortgezet verblijf

	Totaal
1. Aantal aanvragen voortgezet verblijf op humanitaire gronden	34
2. Aantal toekenningen voortgezet verblijf op humanitaire gronden in eerste instantie	17
3. Aantal toekenningen voortgezet verblijf op humanitaire gronden na bezwaar en/of beroep	1
4. Aantal toekenningen asiel na afwijzing bezwaar	1

Bron: IND

In 2006 zijn bij de contactpersonen mensenhandel van de IND 34 aanvragen voor voortgezet verblijf binnengekomen. Van deze 34 aanvragen zijn er 17 gehonoreerd. Alle 17 toekenningen betreffen slachtoffers ouder dan 18 jaar. Er zijn dus in eerste instantie evenveel aanvragen toegekend als afgewezen.

Alle zeventien slachtoffers van wie de aanvraag in de eerste instantie is afgewezen, hebben bezwaar en/of beroep aangetekend. In tien zaken is nog niet besloten op het bezwaar. In drie zaken is in 2006 het bezwaar ongegrond verklaard en is beroep bij de rechtbank aangetekend. In twee zaken was in 2006 het bezwaar ongegrond verklaard, en in die zaken staat momenteel ook het beroep nog open. In één zaak is in 2006 het bezwaar gegrond verklaard, waarna aan betrokkene alsnog voortgezet verblijf is verleend. In één zaak is na de procedure voor voortgezet verblijf op humanitaire gronden (bezwaar ongegrond) een verblijfsvergunning **asiel** verleend.

Tabel 8: Terugkeer

	Totaal
1. Aantal slachtoffers in de B9 dat met NGO opvang terugkeert	0
2. Aantal slachtoffers zonder legale verblijfstitel of in de asielpcedure dat met NGO opvang terugkeert	6
3. Aantal slachtoffers dat gebruikmaakt van de REAN-regeling	48

Bron: IOM, STV

⁶⁰ Art. 14 Vw 2000 jo art. 3.4 lid 3 Vb.

In 2006 hebben in totaal 48 slachtoffers van mensenhandel gebruikgemaakt van de REAN-regeling. Zij zijn met ondersteuning van de Internationale Organisatie voor Migratie teruggekeerd naar het land van herkomst. Van deze 48 personen waren er 8 minderjarig; 3 van de 8 minderjarigen zijn vanuit een gesloten jeugdinstelling vertrokken. Buiten deze 3 personen is geen enkele andere persoon uit vreemdelingenbewaring vertrokken. De slachtoffers waren bijna allen afkomstig uit Oost-Europese landen. Eén slachtoffer kwam uit Indonesië.

Voorzover daarover gegevens bekend zijn is voor geen enkel slachtoffer in de B9 contact gelegd met een NGO in het land van herkomst voor opvang na terugkeer. Van de 18 slachtoffers zonder legale verblijfstitel of in de asielprocedure over wie gegevens bekend zijn, is voor 6 slachtoffers contact gelegd met een NGO in het land van herkomst.

2.7.3 Expertmeeting

Er is zeker behoefte aan veiligheidsdossiers, maar de vraag is wie voor de aanleg hiervan verantwoordelijk moet zijn. De Stichting Tegen Vrouwenhandel geeft geen directe begeleiding en heeft inhoudelijk te weinig informatie. Zij houdt niet van alle slachtoffers bij wat er verder met ze gebeurt. Als suggestie komt naar voren dat de Stichting Tegen Vrouwenhandel zich gaat richten op het grotere geheel in plaats van op het bijhouden van individuele veiligheidsdossiers. Als voorbeeld wordt genoemd het verzamelen van landeninformatie. Welke landen van herkomst zijn veilig, welke niet, waar is wel of geen opvang? Hoe wordt er in het land van herkomst tegen prostitutie aangekeken? Het individuele veiligheidsdossier zou dan regionaal of lokaal bijgehouden moeten worden.

Het aantal aanvragen van slachtoffers voor voortgezet verblijf is relatief laag (34). Hiervan wordt ongeveer de helft in eerste instantie toegekend en de helft afgewezen. De IND geeft aan dat onder de nieuwe regeling het aantal aanvragen over de eerste helft van 2007 al 66 is. Een knelpunt bij de aanvraag voortgezet verblijf is het vereiste van een paspoort. Vaak werken de instanties in het land van herkomst niet mee aan de afgifte van een nieuw paspoort. Een positief punt van de nieuwe regeling is dat meer mensen hiervoor in aanmerking komen. Een ander knelpunt dat wordt genoemd is de bewijslastverdeling.

Er is weinig bekend over de situatie van slachtoffers na terugkeer naar het land van herkomst. De IOM geeft wel aan dat slachtoffers in het land van herkomst op vrijwillige basis contact kunnen opnemen voor opvang of hulp, maar in de praktijk gebeurt dat weinig. Eenmaal terug willen de slachtoffers het liefst naar huis. Soms bedenken ze zich later dat ze toch met iemand willen praten. Dan wordt dit niet meer geregistreerd. Een probleem is ook dat slachtoffers vaak terugschrikken wanneer een instantie opbelt en hen met het verleden confronteert.

2.7.4 Jurisprudentie

Een probleem dat in verschillende zaken speelt is de bewijslastverdeling tussen het slachtoffer en de minister (IND) bij de aanvraag voor voortgezet verblijf. Hier wordt verschillend mee omgegaan. Volgens de Raad van State ligt de bewijslast volledig bij het slachtoffer: deze moet met feiten en omstandigheden aannemelijk maken dat zij of hij het risico op represailles loopt en dat de autoriteiten in het eigen land naar verwachting niet in staat of bereid zijn hiertegen bescherming te bieden.⁶¹ Dit is vaak buitengewoon moeilijk, zoals de zaak van een Russisch slachtoffer laat zien. Hoewel de broer van het slachtoffer na haar aangifte in Rusland ernstig bedreigd en mishandeld is, wordt haar aanvraag afgewezen omdat zij geen objectieve gegevens kan overleggen waaruit blijkt dat de problemen van haar broer met haar te maken hebben. Bovendien heeft zij niet met objectief verifieerbare gegevens aangetoond dat zij zich heeft gemeld bij de Russische autoriteiten en dat deze haar geen bescherming wilden of konden bieden.

Dat het ook anders kan laat de zaak van een Moldavische vrouw zien. In deze zaak motiveert de minister uitgebreid waarom de vrouw in aanmerking komt voor voortgezet verblijf. De minister geeft een uitvoerige beschrijving van het onderzoek naar het gevaar voor represailles dat de IND in samenwerking met derden breed heeft opgezet, evenals van de problematiek van vrouwenhandel en aanverwante onderwerpen in Moldavië. Bij het onderzoek is tevens informatie van de officier betrokken over de rol van de Moldavische vrouw als getuige in de strafzaak en de kans dat meerdere van de veroordeelde daders binnen afzienbare tijd vrijkomen. Op grond daarvan acht de IND het voldoende aannemelijk dat de vrouw bij terugkeer de kans loopt slachtoffer te worden van represailles, waarbij het 'niet ondenkbaar' is dat de Moldavische overheid niet in staat zal zijn haar de vereiste bescherming te bieden als dat nodig is.

Een andere kwestie is de vraag of de lijst van humanitaire factoren limitatief is. De Rechtbank Middelburg vindt van niet en betreft in haar oordeel ook psychische problemen als gevolg van de gedwongen prostitutie en de ontvoering van het kind van een slachtoffer. Daarnaast speelt de vraag of altijd getoetst moet worden op humanitaire gronden, ook wanneer voortgezet verblijf op een andere grond is aangevraagd en de humanitaire gronden pas in het bezwaar zijn aangevoerd. Hierover verschillen rechters van opvatting.

Tot slot levert de scheiding asiel/regulier de nodige problemen op. Zo doet een Nigeriaanse vrouw na de B9 een aanvraag voor voortgezet verblijf bij haar (Nederlandse) minderjarige kind. In bezwaar voert zij alsnog ook humanitaire gronden aan. Het bezwaar wordt afgewezen: gesteld wordt dat de aangevoerde humanitaire redenen niet in de lopende procedure aan de orde kunnen komen. Daarvoor moet zij een aparte asielaanvraag indienen. De rechter is het hier niet

⁶¹ Vraag is hoe dit uitgangspunt zich verhoudt tot de conclusies van het Vrouwenverdrag Comité, dat aandringt op een adequate bescherming van slachtoffers van mensenhandel (Concluding Observations CEDAW Netherlands 2001 en 2007).

mee eens: toetsing aan het bestaan van klemmende redenen van humanitaire aard, inclusief de als asielgerelateerd bestempelde omstandigheden, had niet achterwege mogen blijven. Daarbij verwijst de rechtbank naar de brief van de minister van V&I van 14 november 2003 aan de Tweede Kamer over de B9-regeling (TK 2003-2004, 28 638, nr. 2).⁶²

Ook op andere manieren lopen asiel en de B9 door elkaar. Dit speelt vooral bij amv's. Zo doet een (op dat moment) 13-jarig slachtoffer van mensenhandel een amv-aanvraag, waarbij zij aanvankelijk een onjuiste nationaliteit opgeeft. Haar aanvraag wordt afgewezen. Tijdens de bezwaarprocedure doet zij alsnog aangifte van mensenhandel. Deze leidt tot een strafrechtelijke veroordeling. In beroep tegen de afwijzing van de amv-verblijfsvergunning stelt zij onder meer dat zij bij terugkeer vreest voor represailles naar aanleiding van haar aangifte van mensenhandel. Ter zitting stelt de IND dat het mensenhandelaspect buiten beschouwing moet blijven: zij beschouwen haar aangifte als ongeloofwaardig en deze kan niet tot verlening van asiel leiden. Ook de inmiddels ingediende aanvraag voor een B9 moet buiten beschouwing blijven. De rechtbank gaat niet mee met het argument dat zij het onderzoek naar mogelijke opvang in haar land van herkomst heeft gefrustreerd door (in eerste instantie) een onjuiste nationaliteit op te geven. Daarbij acht de rechtbank het (onder meer) van belang dat zij slachtoffer is geworden van mensenhandel en dat haar moeder en broer haar destijds daartegen niet hebben willen of kunnen beschermen. Onder die omstandigheden kan niemand haar verwijten dat zij aanvankelijk een onjuiste verklaring heeft afgelegd. Het beroep wordt gegrond verklaard.

Ook in de zaak van een Russisch meisje dat als 10-jarige wees aan een bordeel is verkocht en jarenlang in Rusland als gedwongen prostituee heeft gewerkt, spelen humanitaire en asielgerelateerde gronden door elkaar heen. Zij komt uiteindelijk via een klant in Nederland terecht en vraagt hier op haar 15^e asiel aan. De IND stelt dat zij niet in aanmerking komt voor asiel omdat zij heeft nagelaten de bescherming van de Russische autoriteiten in te roepen. De rechter oordeelt dat asiel niet aan de orde is omdat er geen sprake is van discriminatie op grond van geslacht,⁶³ maar verklaart onder verwijzing naar het (reguliere) traumatabeleid het beroep wel gegrond. Van iemand in haar positie die vele jaren opgesloten heeft gezeten, kan niet worden verwacht dat ze zich tot de autoriteiten wendt, nog afgezien van de vraag of zij op haar leeftijd had kunnen weten hoe ze dat had moeten doen. Bovendien is gedurende al die jaren dat zij in een bordeel zat opgesloten niets gebleken van enige bemoeienis van de autoriteiten.

⁶² Sinds november 2006 is dit ook vastgelegd in Vc B16/7.

⁶³ Dit is opmerkelijk omdat vrouwenhandel onder het Vrouwenverdrag, waar Nederland partij bij is, wel degelijk als een ernstige vorm van discriminatie van vrouwen wordt gezien.

Conclusies

De monitor mensenhandel beoogt de positie van slachtoffers van mensenhandel die zijn uitgebuit in de seksindustrie te meten. De monitor is in 2006 ontwikkeld en in 2007 voor de eerste keer afgenomen. Het betreft een nulmeting op zeven verschillende thema's.

3.1 Over de positie van de slachtoffers

De positie van slachtoffers van mensenhandel in de seksindustrie is geoperationaliseerd in meer dan dertig indicatoren verdeeld over zeven thema's. De conclusies per thema zijn niet alleen een weergave van de cijfers. Ook de uitkomsten van de expertmeting en de analyse van de jurisprudentie zijn hierin verwerkt.

Signalering

De politie signaleerde in 2006 naar schatting tussen de 2775 en de 3325 vermoedelijke slachtoffers. Bij een derde (naar schatting duizend slachtoffers) leidt dat na onderzoek en verhoor tot de vaststelling dat het inderdaad om een (vermoedelijk) slachtoffer van mensenhandel gaat. Hiervan besluit volgens de registratie van de politie ongeveer driekwart aangifte te doen.

De (veld)deskundigen geven daarbij aan dat de autoriteiten een aantal signalen van slachtoffers missen. Dat geldt vooral voor (vermoedelijke) slachtoffers in de asielprocedure en in vreemdelingenbewaring. Dit blijkt ook uit de jurisprudentie. Alleenstaande minderjarige vreemdelingen vormen op dit punt een extra kwetsbare groep. Een belemmerende factor bij de signalering van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingenbewaring is het feit dat de Dienst Justitiële Inrichtingen liefst zo min mogelijk derden toelaat tot de verschillende centra voor vreemdelingenbewaring.

In 2006 zijn 580 slachtoffers van mensenhandel bij de Stichting Tegen Vrouwenhandel gemeld. Bij (bijna) een vijfde van de slachtoffers gaat het om jongeren beneden de 18 jaar, bij 5% om mannelijke slachtoffers. Niet alle gesignaleerde slachtoffers van mensenhandel worden gemeld bij de Stichting Tegen Vrouwenhandel; er is dus geen sluitende registratie van de gesignaleerde slachtoffers. Een knelpunt daarbij is dat de meldpunten voor loverboys of jeugdprostitutie los van de ketenaanpak mensenhandel opereren. Tegelijk is het niet de bedoeling dat alle jongeren in de prostitutie als slachtoffers van mensenhandel worden aangemerkt.

Toegang tot de B9

Uit de monitor blijkt dat een kwart van de slachtoffers gebruikmaakt van de bedenktijd. De registratie van de Stichting Tegen Vrouwenhandel is op dit punt echter niet betrouwbaar. Er zijn verschillende verklaringen voor dit relatief lage aantal. Volgens de politie besluiten slachtoffers soms direct aangifte te doen en de bedenktijd niet aan te vragen. Daarbij kan het een rol spelen dat de politie meer pro-actief is gaan werken in vergelijking met vroeger, waardoor slachtoffers minder lang onder druk staan en eerder bereid zouden zijn aangifte te doen. Aan de andere kant gaat de politie volgens de (veld)deskundigen niet eenduidig om met de bedenktijd of zetten zij slachtoffers onder druk om direct aangifte te doen. Bovendien zijn er verschillende interpretaties van het begrip 'geringe aanwijzing'. Ten slotte geldt de bedenktijd niet voor alle groepen mogelijke slachtoffers, terwijl de angst voor de gevolgen van aangifte wel in alle gevallen speelt. Van de 23 ondervraagde slachtoffers zegt een kwart tot de helft onvoldoende te zijn voorgelicht op specifieke punten, zoals de bedenktijd en de B9-regeling.

In 2006 zijn er 180 aanvragen gedaan voor een B9-verblijfsvergunning en 150 B9-verblijfsvergunningen toegekend aan slachtoffers van mensenhandel. Bij 18% van de aanvragen en toekenningen gaat het om minderjarige slachtoffers. De aantallen aanvragen en toekenningen liggen hoger dan in voorgaande jaren. Ook hier geldt dat de (veld)deskundigen de indruk hebben dat in de praktijk de B9 niet altijd wordt aangeboden aan een slachtoffer. Dit speelt vooral bij prostitutiecontroles en mogelijke slachtoffers in vreemdelingenbewaring.

Uit de monitor mensenhandel komen verschillende knelpunten naar voren bij de toegang tot de B9. Naast het niet eenduidig aanbieden van de bedenktijd, weigert de politie soms een aangifte op te nemen of wordt een aangifte anders gelabeld, bijvoorbeeld als verkrachting. Ook wordt het informatieve gesprek dat aan de aangifte vooraf moet gaan soms gebruikt als verkapte aangifte, op grond waarvan het slachtoffer wordt aangeraden geen aangifte te doen.

Ook blijkt dat beslissingen over het toekennen van de B9 bij meer dan 80% niet de norm van 'binnen een werkdag' halen. Daarnaast worden aangiftes regelmatig (zeer) snel geseponeerd. Indien de aangifte direct of binnen een dag wordt geseponeerd, wordt de aanvraag B9 afgewezen. Dit is niet conform het beleid: ook in

dat geval moet een B9 worden verleend, zelfs al wordt deze een dag later weer ingetrokken. Het niet toekennen van een B9 leidt voor het slachtoffer tot problemen bij het regelen van opvang en het indienen van een eventueel beklag tegen het sepot. Ook wordt haar of hem zo de mogelijkheid ontnomen om een aanvraag voor voortgezet verblijf op humanitaire gronden in te dienen. Hetzelfde geldt als het slachtoffer op basis van het informatieve gesprek het advies krijgt geen aangifte te doen omdat deze toch onmiddellijk zal worden geseponneerd.

Ten derde valt het hoge aantal getuige-aangevers in de registratie van het COA op, terwijl de IND aangeeft maar weinig getuige-aangevers te zien. Dit ligt voor een deel aan de registratie. Het kan er ook op duiden dat slachtoffers onterecht het label getuige-aangever krijgen, waardoor hun niet de slachtofferroute maar de getuigenroute wordt aangeboden. Op basis van de beschikbare gegevens is dit niet na te gaan. Meer algemeen wordt als knelpunt gesignaleerd dat het onduidelijk is of een slachtoffer dat geen aangifte doet maar wel een verklaring aflegt (dat wil zeggen, wel medewerking aan de autoriteiten verleent), onder de slachtofferregeling of de getuigenregeling valt. De laatste geeft een aanmerkelijk zwakkere vreemdelingrechtelijke positie. Een ander knelpunt is het gebrek aan een vast aanspreekpunt voor signaleerders, zoals hulpverleners of advocaten. Een vraag die uit de jurisprudentie naar voren komt is of een vermoedelijk slachtoffer geïnformeerd moet worden over de B9 voordat zij of hij in vreemdelingenbewaring wordt genomen. Volgens de Raad van State is dit niet vereist: indien de vreemdeling voldoet aan de voorwaarden voor inbewaringstelling, mag hij of zij in vreemdelingenbewaring worden genomen, ongeacht de vraag of het om een mogelijk slachtoffer van mensenhandel gaat.

Rechtshulp en strafrechtelijke procedure

In 2006 zijn er 200 strafzaken mensenhandel ingeschreven bij de parketten. Elke strafzaak betreft één verdachte, maar er kunnen meerdere slachtoffers aangifte hebben gedaan tegen deze ene verdachte. In 2006 zijn 216 strafzaken afgedaan door het Openbaar Ministerie. Bij 173 strafzaken leidde dit tot het dagvaarden van de verdachte. Het aantal ingestuurde zaken naar het Openbaar Ministerie en het aantal strafzaken tegen verdachten liggen hoger dan in de meeste voorafgaande jaren.

In 2006 hebben 33 slachtoffers zich gevoegd als benadeelde partij; 23 daarvan hebben schadevergoeding toegekend gekregen. Dit ligt bijna gelijk aan de twee voorafgaande jaren.

De formele positie van slachtoffers van mensenhandel is onder meer vastgelegd in de *Aanwijzing mensenhandel* en de *Aanwijzing opsporing en vervolging inzake seksueel misbruik*. Daarin staat onder andere dat het slachtoffer zorgvuldig dient te worden voorgelicht. Uit het onderzoek onder slachtoffers komt een gemengd beeld naar voren. Meer dan de helft van de slachtoffers geeft aan tevreden te zijn over de voorlichting, maar een kwart tot de helft zegt onvoldoende te zijn voorge-

licht over specifieke punten, zoals de bedenktijd, de consequenties van een eventuele aangifte en de B9-regeling. De coördinatoren mensenhandel van de politie zeggen zich wel bijna altijd aan de aanwijzingen te houden. De voorlichting aan het slachtoffer over de bedenktijd en het doen van aangifte en de consequenties daarvan is dan ook een verbeterpunt.

Een knelpunt is de informatievoorziening door het Openbaar Ministerie aan het slachtoffer over de afhandeling van de zaak. Vaak hoort het slachtoffer pas dat de zaak is geseponeerd wanneer haar of zijn aanvraag voor verlenging van de B9 door de IND wordt afgewezen. In veel gevallen is onduidelijk op welk moment en op welke gronden de zaak is geseponeerd of ontbreekt een schriftelijke sepotbeslissing. Dit levert een probleem op wanneer het slachtoffer beklag wil indienen tegen het sepot. Een en ander roept de vraag op of het slachtoffer geïnformeerd moet worden over een sepot voordat de verblijfsvergunning wordt ingetrokken of niet verlengd. De Raad van State is van mening dat dit niet hoeft: volgens het beleid vervalt de verblijfsvergunning als de strafzaak is afgerond. Daarbij is het niet van belang of de betrokkene daarvan op de hoogte is. In het algemeen vormt de communicatie tussen het Openbaar Ministerie en de andere betrokken partijen - IND, politie, slachtoffer - een knelpunt.

Ook op dit thema vormen slachtoffers in de asielprocedure een groep die extra aandacht nodig heeft: (vermoedelijke) slachtoffers in de asielprocedure worden niet altijd gewezen op de mogelijkheid van het doen van aangifte, ook als er duidelijke aanwijzingen van mensenhandel zijn. Soms worden vermoedelijke slachtoffers door de politie zelf naar de asielprocedure verwezen zonder dat zij een aangifte opnemen. Het gevolg is dat slachtoffers soms pas maanden of jaren later - na een kansloos doorlopen asielprocedure - aangifte doen en alsnog in de B9 terecht komen. Ten slotte speelt de vraag of (naast het slachtoffer) een getuige-aangever zelf ook beklag moet indienen tegen niet-vervolging om in aanmerking te komen voor verlenging van haar of zijn verblijfsvergunning. De Raad van State meent van wel. Een consequentie van dit standpunt is dat, indien de zaak alsnog vervolgd wordt, belangrijke getuigen het land uitgezet kunnen zijn. Dit lijkt in strijd met het doel van de B9-regeling.

De politiekorpsen geven aan zich (bijna) altijd te houden aan de *Aanwijzing mensenhandel*. De 25 politiekorpsen beschikken over minimaal 150 gecertificeerde rechercheurs die scholing hebben gehad in het verhoren van slachtoffers van mensenhandel. Daarvan is meer dan de helft vrouw. Twee korpsen geven aan geen gecertificeerde vrouwelijke rechercheurs in dienst te hebben.

In 2006 zijn er 67 advocaten die geschoold zijn op het thema mensenhandel. Daarbij wordt aangetekend dat dit niet betekent dat zij ook strafrechtelijk geschoold zijn. De cursus mensenhandel richt zich vooral op het vreemdelingrechtelijke traject.

Opvang

Slachtoffers die onder de B9-regeling vallen bevinden zich op het moment van aanmelden bij de Stichting Tegen Vrouwenhandel vaker in detentie en in opvangcentra dan slachtoffers met een legale verblijfsstatus. De laatste groep woont vaker bij anderen in of beschikt over zelfstandige huisvesting. In 18 van de 25 politieregio's participeert de politie in hulpverleningsnetwerken; 23 politieregio's beschikken over een protocol voor de doorverwijzing en opvang van slachtoffers. De politie noemt de toegankelijkheid van de hulpverlening in het oosten van Nederland als knelpunt. Andere knelpunten die worden genoemd zijn het gebrek aan voldoende opvangplaatsen, het ontbreken van 24-uurs bereikbaarheid en onvoldoende kennis bij de opvanginstellingen over de B9-regeling. Daarnaast beschikken de meeste regio's niet over een zorgcoördinator. Desondanks geven 18 van de 25 korpsen aan (bijna) altijd binnen 24 uur geschikte opvang te hebben gevonden.

Gezondheidszorg

Het blijkt dat weinig tot geen slachtoffers verwezen worden naar gespecialiseerde vormen van zorg (medisch of psychosociaal). Op dit punt is de registratie van de Stichting Tegen Vrouwenhandel onvolledig, omdat de hulpverlening gegevens hierover veelal niet naar de Stichting Tegen Vrouwenhandel terugkoppelt. Uit de expertmeeting kwamen geen problemen naar voren rondom het gebruik van de gezondheidszorg, inclusief gespecialiseerde voorzieningen.

Inkomen en arbeid

Er zijn in 2006 163 Rvb-uitkeringen verstrekt aan slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel. Driekwart van de uitkeringen duurt langer dan drie maanden. Slachtoffers hebben recht op een Rvb-uitkering gedurende de bedenktijd van maximaal drie maanden, getuige-aangevers gedurende de periode waarin beslist wordt of hun aanwezigheid gewenst is in verband met het strafrechtelijk onderzoek. Na toekenning van de B9 hebben slachtoffers en getuige-aangevers recht op een bijstandsuitkering van de gemeente. De aansluiting tussen de Rvb-uitkering en de bijstandsuitkering vormt (nog steeds) een knelpunt. Hoewel de Rvb-uitkering moet doorlopen totdat de verblijfsvergunning is afgegeven, stopt deze in de praktijk vaak voordat het lukt om de bijstandsuitkering te regelen, bijvoorbeeld omdat het slachtoffer geen paspoort heeft.

De (veld)deskundigen geven aan dat sinds de wijziging van de regels meer slachtoffers inkomen hebben uit arbeid of scholing volgen, hoewel de aansluiting met werk of opleiding nog wel een probleem vormt. De uitkomsten van de monitor hebben betrekking op slachtoffers met inkomen en arbeid die gemeld zijn in datzelfde jaar. De tijd tussen de melding en het verkrijgen van inkomen uit arbeid of het volgen van een opleiding is vaak langer dan een jaar. De definitie van deze twee indicatoren (inkomen uit arbeid en scholing) moet worden herzien.

Voortgezet verblijf en terugkeer

Een slachtoffer van mensenhandel in de B9-regeling kan na afronding van de strafzaak een beroep doen op voortgezet verblijf op humanitaire gronden. In 2006 is door 34 slachtoffers van mensenhandel daarvoor een aanvraag bij de IND ingediend. Voor 17 slachtoffers leidde dit tot voortgezet verblijf. Eén slachtoffer kreeg na bezwaar en beroep alsnog voortgezet verblijf. De bewijslastverdeling vormt een probleem: rust de volledige bewijslast op het slachtoffer - bijvoorbeeld om aan te tonen dat zij het risico op represailles loopt en dat haar eigen overheid haar daartegen niet wil of kan beschermen - of kan van de IND ook een inspanning worden verwacht. De Raad van State legt de bewijslast volledig bij het slachtoffer. In dit kader is ook de opbouw van een zogenaamd veiligheidsdossier van belang. Dit lijkt nog maar gebrekkig te werken. Het is onduidelijk bij wie de verantwoordelijkheid voor de opbouw van zo'n dossier ligt. Ten slotte levert de strikte scheiding tussen asiel en regulier hier problemen op, vooral de vraag welke gronden in welke procedure aan de orde mogen komen. In de praktijk lopen immers humanitaire gronden en 'asielgerelateerde' gronden regelmatig door elkaar bij slachtoffers van mensenhandel.

Een ander knelpunt bij de aanvraag voortgezet verblijf is het vereiste van een paspoort. Instanties in het land van herkomst werken niet altijd mee aan het verspreken van een nieuw paspoort. Hoewel het ontbreken van een paspoort niet direct een reden is voor afwijzing van de aanvraag, levert dit wel een probleem op. Een positief punt is dat volgens informatie van de IND onder de nieuwe regeling sinds augustus 2006 het aantal slachtoffers dat voortgezet verblijf aanvraagt stijgt.

In 2006 maakten 48 slachtoffers gebruik van de REAN-regeling waarbij zij met behulp van de Internationale Organisatie voor Migratie terugkeerden naar het land van herkomst. Van hen waren er 8 minderjarig. Geen enkel slachtoffer keerde terug naar het land van herkomst met begeleiding van een NGO.

Is de positie van slachtoffers van mensenhandel verbeterd?

Deze vraag is niet eenvoudig te beantwoorden, het betreft immers een nulmeting. Toch zijn op enkele indicatoren vergelijkingen mogelijk met gegevens van voorgaande jaren.

Dan blijkt dat er in vergelijking met 2005 meer slachtoffers zijn gemeld bij de Stichting Tegen Vrouwenhandel en er meer B9-regelingen werden aangevraagd en toegekend. Ervan uitgaande dat het aantal (vermoedelijke) slachtoffers niet ingrijpend is veranderd ten opzichte van vorige jaren, duidt dit op een verbeterde signalering en uitvoering van de B9-regeling. Op het thema strafrechtelijke procedure en rechtshulp is het moeilijk een oordeel te geven over de positie van slachtoffers. Het aantal strafzaken tegen verdachten van mensenhandel lag in 2006 lager dan in 2004. Maar 2006 laat wel beduidend hogere aantallen strafzaken zien dan 2002, 2003 en 2005. Het aantal slachtoffers dat zich voegt als benadeelde par-

tij en het aantal toekenningen van een schadevergoeding liggen nauwelijks hoger dan de voorafgaande jaren (2004 en 2005). Wanneer meer slachtoffers zich voegen en een schadevergoeding krijgen toegekend, betekent dat een verbetering van hun positie. Voor 2006 is de positie van de slachtoffers op dit punt niet verbeterd. Voor de thema's opvang, gezondheidszorg, inkomen en arbeid en voortgezet verblijf en terugkeer kan niet geoordeeld worden over de positie van slachtoffers. Adequate informatie ontbreekt over 2006 of over voorafgaande jaren.

3.2 De uitvoering van de monitor mensenhandel

Voor de monitor zijn data uit de registratiesystemen van de IND, de COA en de Stichting Tegen Vrouwenhandel aan elkaar gekoppeld door middel van het unieke CRV- of BVV-nummer. Dit heeft goed gewerkt. Door deze werkwijze zijn voor een aantal indicatoren gegevens beschikbaar gekomen.

In het proces van het verzamelen van de data zijn er twee knelpunten geweest:

1. Het bleek niet mogelijk om met de gebruikte onderzoeksmethode een schatting te maken van het totale aantal (vermoedelijke) slachtoffers in Nederland. De gehanteerde methode bestond uit het uitzetten van vragenlijsten onder verschillende professionals. De respons was echter laag en veel professionals gaven aan geen schatting te kunnen of willen geven. Voor zover schattingen werden gemaakt was de variatie tussen de respondenten binnen een regio binnen een beroepsgroep te hoog. Het verdient aanbeveling de hiervoor gehanteerde werkwijze niet opnieuw te gebruiken. Het maken van een schatting van het aantal (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel vraagt om een apart onderzoek met andere onderzoeksmethoden.
2. Tijdens de fase van het verzamelen van informatie bleek dat niet over alle indicatoren betrouwbare informatie beschikbaar was. Dit geldt vooral voor de thema's opvang, gezondheidszorg en inkomen en arbeid. Het registratiesysteem van de Stichting Tegen Vrouwenhandel is op dit moment maar ten dele geschikt om hiervoor als basis te dienen. Daarbij moet worden aangetekend dat dit ook niet het primaire doel van de registratie is. Het registratiesysteem is niet geschikt omdat: (1) een definitie van de te registreren gegevens ontbreekt, waardoor sommige items verschillend worden ingevuld en (2) in het registratiesysteem veel cellen niet zijn gevuld.⁶⁴ Dit komt onder andere doordat slachtoffers elders in de regio worden opgevangen en veranderingen in de situatie van het slachtoffer (bijvoorbeeld verhuizing naar een ander opvangadres) niet altijd aan de Stichting Tegen Vrouwenhandel worden doorgegeven.

⁶⁴ Zo wordt er in de monitor uitgegaan van een bepaalde indeling in groepen. Deze staat niet in het registratiesysteem van de Stichting Tegen Vrouwenhandel en moet dus deductief tot stand komen. Andere items ontbreken, bijvoorbeeld of slachtoffers ook gebruikmaken van de gespecialiseerde medische of psychosociale zorg waarnaar zij verwezen zijn.

Dit leidt tot een aantal beperkingen bij de uitkomsten van de monitor mensenhandel. Er is daarom gekozen om niet alle uitkomsten op te nemen in de rapportage. De uitkomsten op de volgende drie thema's zijn betrouwbaar:

- Toegang tot de B9-regeling
- Rechtshulp en strafrechtelijke procedure
- Terugkeer en voortgezet verblijf

Voor vier thema's zijn enkele indicatoren betrouwbaar (1. signalering en 2. inkomen en arbeid) of moet er geïnvesteerd worden in het verkrijgen van betrouwbare data (3. opvang en 4. gezondheidszorg).

3.3 Aanbevelingen

De aanbevelingen gaan uitsluitend over de wijze waarop de uitvoering van de monitor over de positie van de slachtoffers versterkt kan worden.

1. In de opzet van de monitor was een tweejaarlijkse periodieke meting voorzien. De komende jaren moet eerst geïnvesteerd worden in verbetering van de kwaliteit van de informatieverzameling, vooral door de Stichting Tegen Vrouwenhandel, voordat de monitor opnieuw wordt afgenomen. Daarbij dient er aandacht te zijn voor het eenduidig vastleggen van gegevens over de gemelde slachtoffers. Daartoe moet er vooral gewerkt worden aan een betere terugkoppeling van informatie naar de Stichting Tegen Vrouwenhandel door de verschillende ketenpartners.
2. Het is niet noodzakelijk dat alle gegevens over een slachtoffer in één registratiesysteem komen (cliëntvolgsysteem). Wanneer elke organisatie in de keten op een betrouwbare manier de gegevens vastlegt die behoren bij haar kerntaak, zijn deze bestanden met behulp van een aantal unieke kenmerken zoals het BSN-, CRV- of BVV-nummer redelijk eenvoudig te koppelen, uiteraard met inachtneming van de regels voor privacybescherming. Dit gekoppelde bestand kan dan geanalyseerd worden.
3. Mogelijk kan ook de Nationaal Rapporteur Mensenhandel in haar jaarlijkse rapporten een aantal (betrouwbare) indicatoren laten terugkomen. Op dit moment gebeurt dit al voor het aantal aanvragen en toekenningen B9.
4. De indicatoren over inkomen en arbeid dienen bijgesteld te worden. Het moet daarbij niet alleen gaan om slachtoffers uit een bepaald jaar, maar om alle geregistreerde (en in dat jaar in Nederland verblijvende) slachtoffers van mensenhandel die in dat jaar inkomen uit arbeid hebben of een arbeidstoeleidings-traject of scholing volgen. Zij kunnen eerder zijn aangemeld dan in het jaar waarop de meting betrekking heeft.

Geraadpleegde bronnen

Aanwijzing slachtofferzorg (Stcrt. 2004, 80, nr. 2004A004).

Aanwijzing opsporing en vervolging inzake seksueel misbruik (Stcrt. 2005, 17, nr. 2005A001).

Aanwijzing spreekrecht en schriftelijke slachtofferverklaring (Stcrt. 2004, 248, nr. 2004A013).

Aanwijzing mensenhandel (Stcrt. 22-3-2006, 58, nr. 2006A002).

Artikel 273f Wetboek van Strafrecht.

Biesma, S., Stoep, R. van der, Naayer, H. & Bieleman, B. (2006). *Verboden bordeelven, evaluatie opheffing bordeelverbod: niet-legale prostitutie*. Groningen-Rotterdam: IntraVal.

Borne, A. van den en Kloosterboer, K. (2005). *Inzicht in uitbuiting, Handel in minderjarigen in Nederland nader onderzocht*. Amsterdam: ECPAT Nederland.

Vreemdelingencirculaire Hoofdstuk B9 ('B9-regeling').

Congreskrant.nl (2004). *Uitvoering B9-regeling mensenhandel*. Den Haag/Amsterdam: WODC/Congreskrant.nl.

Claassen, S. (2005). *'Dan moeten ze hun mond maar open doen', slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingenbewaring*. Amsterdam: BlinN-Humanitas/Novib.

Daalder, A.L. (2007). *Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod*. Meppel: Boom Juridische uitgevers.

Dekker, H., Tap, R. & Homburg, G. (2006). *Evaluatie opheffing bordeelverbod, de sociale positie van prostituees 2006*. Amsterdam: Regioplan.

Dijk, E. van (2002). *Mensenhandel in Nederland, 1997-2000*. Zoetermeer: Korps Landelijke Politiediensten.

Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (2005). *Korpsmonitor Mensenhandel en Mensensmokkel 2004*. Zwolle.

Flight, S., Hulshof, P., Soomeren, P. van, & Soorsma, P. (2006). *Evaluatie opheffing bordeelverbod, Gemeentelijk beleid*. Amsterdam: DSP-groep.

Goderie, M. & Boutellier, H. M.m.v. S. ter Woerds & F. Dekker (2006). *Prostitutie in Rotterdam*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Goderie, M., Spierings, F. & ter Woerds, S. (2002). *Illegaliteit, onvrijwilligheid en minderjarigheid in de prostitutie een jaar na de opheffing van het bordeelverbod*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Leun, J.P. van der, & Vervoorn L. (2004). *Slavernij-achtige uitbuiting in Nederland, een inventariserende literatuurstudie in het kader van de uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel*. Leiden: Universiteit Leiden, Strafrecht en criminologie.

Korvinus, A.G., Dijk, E.M.H., de Jonge van Ellemeet, C.H., Koster, D.A.C. & Smit, M. (2005). *Mensenhandel, aanvullende kwantitatieve gegevens. Vierde rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: Nationaal Rapporteur Mensenhandel.

Lier, L. van en Naber, P. (2003). *Evaluatie integrale handhaving prostitutiebeleid. Eerste resultaten van de pilots 'Stimulering Integrale Handhaving Prostitutiebeleid' die in het kader van Handhaven Op Niveau worden uitgevoerd*. Den Haag: ES&E.

Ministerie van Justitie, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en VNG (1999). *Handboek Lokaal Prostitutiebeleid*. Den Haag: VNG uitgeverij.

Ministerie van Justitie (2004). *Plan van aanpak ordening & bescherming prostitutiesector*. Den Haag.

Ministerie van Justitie (2004). *Nationaal actieplan Mensenhandel*. Den Haag: ministerie van Justitie.

Naber, P. & Lier, L. van. (2003). *Evaluatie Pilot Integrale Handhaving Escortbranche. Eerste resultaten van de pilot 'Stimulering Integrale Handhaving Prostitutiebeleid' die in het kader van Handhaven Op Niveau worden uitgevoerd*. Den Haag: ES&E.

NRM (2002). Eerste Rapportage van de Nationale Rapporteur Mensenhandel. Den Haag.

NRM (2003). Tweede Rapportage van de Nationale Rapporteur Mensenhandel. Den Haag.

NRM (2004). Derde Rapportage van de Nationale Rapporteur Mensenhandel. Den Haag.

NRM (2005). Vierde Rapportage van de Nationale Rapporteur Mensenhandel. Den Haag.

NRM (2007). Vijfde Rapportage van de Nationale Rapporteur Mensenhandel. Den Haag.

Plan van aanpak ordening & bescherming prostitutiesector. Aanvullende maatregelen voor het bereiken van de doelstellingen bij de opheffing van het algemeen bordeelverbod. Juni 2004.

Repetur, L. & Schakenraad, W. (2005) *Jongensprostitutie: feiten en cijfers*. Utrecht: TransAct.

Stichting Tegen Vrouwenhandel (2005). *Jaarverslag 2004*. Amersfoort.

Tweede Kamerstukken 28 638.

Tweede Kamerstukken 28 638 nr. 9, *Verslag van een algemeen overleg* (TK 2003-2004).

Vianen, R.T., Burik, A.E. van, Janssen, L., Amersfoort, P. van, Wijers, M. & Goderie, M. (2006). *Monitor over de positie van slachtoffers mensenhandel in Nederland*. Den Haag: WODC.

Veldkamp Marktonderzoek bv (2002). *De prostitutiebranche, acceptatie door dienstverlenende instellingen. Een kwalitatief/kwantitatief onderzoek naar acceptatie en beeldvorming van de prostitutiebranche onder dienstverlenende instellingen*. Amsterdam.

Wijers, M. (2004). *Documentanalyse B9-regeling mensenhandel*. Den Haag/Utrecht: WODC/Verwey-Jonker Instituut.

Wet Terwee.

www.jeugdprostitutie.nu

Bijlagen

1. **Begeleidingscommissie**
2. **Afkortingen**
3. **Artikel 273a/f**
4. **Thema's en indicatoren**
5. **Toelichting op de thema's (verantwoording en uitkomsten)**
6. **Opzet expertmeeting en de deelnemers**
7. **Jurisprudentieanalyse**

Van Montfoort

Verwey-Jonker Instituut

Bijlage 1

Samenstelling van de begeleidingscommissie

Voorzitter:

Mw. dr. G. Lensvelt-Mulders
Universiteit Utrecht

Leden:

Dr. F.W. Beijaard
Ministerie van Justitie
WODC/ EWB

Mw. drs. E.E. Bleeker
Ministerie van Justitie
Directie Vreemdelingenbeleid

Drs. J. de Boom
RISBO
Erasmus Universiteit Rotterdam

Mw. M. de Cock
Stichting Tegen Vrouwenhandel (STV)

Mevr. dr. M. Smit
Ministerie van Justitie
Nationaal Rapporteur Mensenhandel

Dhr. H. Gerritsen
Politieregio Twente
LEM-Coördinator

Bijlage 2

Toelichting op de afkortingen

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
AC	Aanmeld Centrum
AMV	Alleenstaande Minderjarige Vreemdeling (Voorheen AMA, alleenstaande minderjarige asielzoeker)
AZC	Asiel Zoekers Centrum
COA	Centrale Opvang Asielzoekers
EMM	Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel
GGD	Gemeentelijke Gezondheids Dienst
IND	Immigratie en Naturalisatie Dienst
JV	Jurisprudentie Vreemdelingenrecht
HKS	Registratiesysteem van politie waarin verdachten worden geregistreerd
Mvv	Machtiging voorlopig verblijf
NRM	Nationaal Rapporteur Mensenhandel
OM	Openbaar Ministerie
OC	Opvang Centrum

PMW	Prostitutie Maatschappelijk Werk
PV	Proces verbaal
Rb	Rechtbank
REAN	<i>Return and Emigration from Aliens from the Netherlands</i> -regeling
RvRb	Raad voor de Rechtsbijstand
Rvb	Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen
Sr	Wetboek van Strafrecht
STV	Stichting Tegen Vrouwenhandel
Sv	Wetboek van Strafvordering
TK	Tweede Kamer
UC	Uitzet Centrum
Vb	Vreemdelingenbesluit
Vc	Vreemdelingen Circulaire
V&I	(minister voor) Vreemdelingen en Integratie
VD	Vreemdelingendienst
Vw	Vreemdelingenwet
Vzr	Voorzitter
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum van Ministerie van Justitie
Zp	zittingsplaats

Artikel 273f Wetboek van Strafrecht

1.

Als schuldig aan mensenhandel wordt met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie gestraft:

1°.

Degene die een ander door dwang, geweld of een andere feitelijkheid of door dreiging met geweld of een andere feitelijkheid, door afpersing, fraude, misleiding dan wel door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, door misbruik van een kwetsbare positie of door het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap over die ander heeft, werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen.

2°.

Degene die een ander werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt.

3°.

Degene die een ander aanwerft, meeneemt of ontvoert met het oogmerk die ander in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling.

4°.

Degene die een ander met een van de onder 1° genoemde middelen dwingt of beweegt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar te stellen dan wel onder de onder 1° genoemde omstandigheden enige handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar stelt.

5°.

Degene die een ander ertoe brengt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling of zijn organen tegen betaling beschikbaar te stellen dan wel ten aanzien van een ander enige handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van die handelingen of zijn organen tegen betaling beschikbaar stelt, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt.

6°.

Degene die opzettelijk voordeel trekt uit de uitbuiting van een ander.

7°.

Degene die opzettelijk voordeel trekt uit de verwijdering van organen van een ander, terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat diens organen onder de onder 1° bedoelde omstandigheden zijn verwijderd.

8°.

Degene die opzettelijk voordeel trekt uit seksuele handelingen van een ander met of voor een derde tegen betaling of de verwijdering van diens organen tegen betaling, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt.

9°.

Degene die een ander met een van de onder 1° genoemde middelen dwingt dan wel beweegt hem te bevoordelen uit de opbrengst van diens seksuele handelingen met of voor een derde of van de verwijdering van diens organen.

2.

Uitbuiting omvat ten minste uitbuiting van een ander in de prostitutie, andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen of verplichte arbeid of diensten, slavernij en met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken.

3.

De schuldige wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie, indien:

1°. de feiten, omschreven in het eerste lid, worden gepleegd door twee of meer verenigde personen.

2°. de persoon ten aanzien van wie de in het eerste lid omschreven feiten worden gepleegd, de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt.

4.

De feiten, omschreven in het eerste lid, gepleegd door twee of meer verenigde personen onder de omstandigheid, bedoeld in het derde lid, onder 2°, worden gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste tien jaren of geldboete van de vijfde categorie.

5. Indien een van de in het eerste lid omschreven feiten zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft of daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is, wordt gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd.

6. Indien een van de in het eerste lid omschreven feiten de dood ten gevolge heeft, wordt gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd.

7. Artikel 251 is van overeenkomstige toepassing.

Van Montfoort

Verwey-Jonker Instituut

Bijlage 4

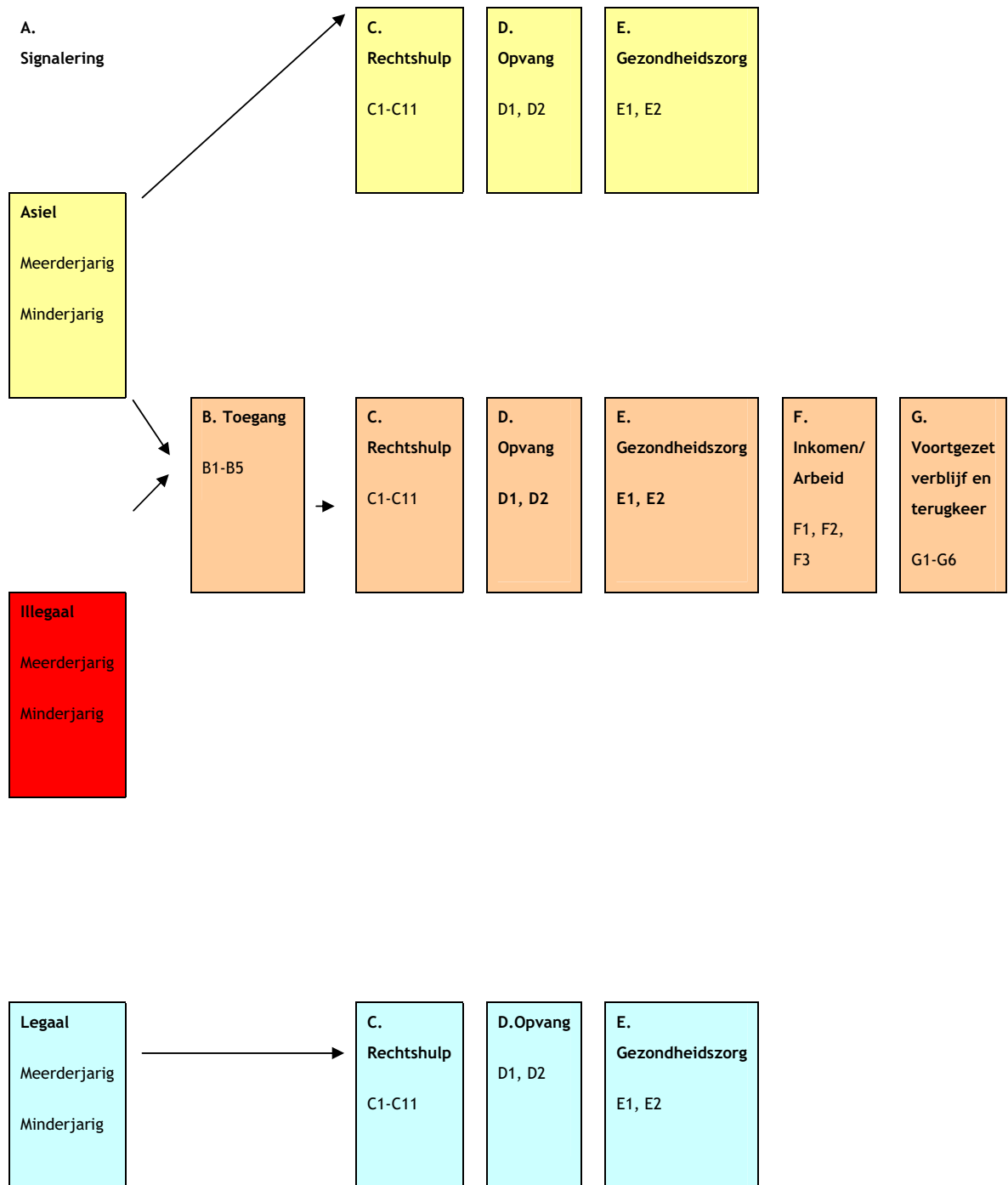
Schema indicatoren

Indicator	Legaal	Illegaal ⁶⁵	Asiel
	Meerderjarig Minderjarig	Meerderjarig Minderjarig	Meerderjarig Minderjarig
A. Signalering			
A0. Aantal geschatte slachtoffers			
A1. Aantal gesignaleerde (vermoedelijke) slachtoffers			
A2. Aantal gesignaleerde slachtoffers in vreemdelingenbewaring	NVT		
A3. Aantal bij STV gemelde slachtoffers en melders			
A4. Aantal slachtoffers met een casemanager			
B. Toegang tot B9			
B1. Aantal slachtoffers waaraan bedenktijd is verleend	NVT		
B2. Aantal aanvragen slachtoffers B9	NVT		
B3. Aantal toekenningen slachtoffers B9	NVT		
B4. Aantal beslissingen B9 buiten de norm van 24 uur	NVT		
B5. Aantal getuige-aangevers met een B9 status	NVT		
C. Rechtshulp/strafrechtelijke procedure			
C1. Aantal slachtoffers dat aangifte doet			
C2. Aantal aangiften dat politie niet instuurt naar OM ('politiesepot')			
C3. Aantal ingestuurde zaken OM			
C4. Aantal sepots OM			
C5. Aantal strafzaken tegen verdachten			
C6. Aantal slachtoffers dat beklag indient tegen besluit niet verdere vervolging (art. 12 Sv)			
C7. Aantal slachtoffers dat zich als benadeelde partij voegt			
C8. Aantal slachtoffers dat via een civiele voeging schadevergoeding krijgt toegekend			
C9. Informatievoorziening aan het slachtoffer			
C10. Deskundigheid politie			
C11. Aantal gespecialiseerde advocaten per regio			

⁶⁵ Vanaf C1 wordt dit de groep B9

D. Opvang			
D1. % slachtoffers, dat verblijft in: – Opvangvoorzieningen/vrouwenopvang – Asielvoorzieningen – Bekenden/familie – Zelfstandige huisvesting			
E. Gezondheidszorg			
E1. % slachtoffers met specialistische medische zorg			
E2. % slachtoffers met specialistische psychosociale hulpverlening			
F. Inkomen/arbeid en scholing			
F1. % slachtoffers, dat > 3 mnd.. een Rvb-uitkering ontvangt	NVT		NVT
F2. Aantal slachtoffers in de B9 met inkomen uit arbeid	NVT		NVT
F3. Aantal slachtoffers dat scholing/arbeidstoeleiding volgt	NVT		NVT
G. Voorgezet verblijf en terugkeer			
G1. Veiligheid/kwetsbaarheid slachtoffers bij terugkeer: – Bedreiging van familie in land van herkomst – Risico van vervolging door autoriteiten in land van herkomst – Kunnen terugvallen op steun van familie/vrienden – Kunnen beschikken over middelen voor levensonderhoud	NVT		NVT
G2. Aantal aanvragen voortgezet verblijf op humanitaire gronden	NVT		NVT
G3. Aantal toekenningen voortgezet verblijf op humanitaire gronden in eerste instantie	NVT		NVT
G4. Aantal toekenningen voortgezet verblijf op humanitaire gronden na bezwaar en beroep	NVT		NVT
G5. Aantal slachtoffers dat met NGO-begeleiding terugkeert	NVT		NVT
G6. Aantal slachtoffers dat gebruikmaakt van de REAN-regeling	NVT		NVT

Schema van welke thema's op welke groepen van toepassing zijn



Onderzoeksverantwoording

In deze bijlage staan de uitkomsten op de indicatoren van de monitor mensenhandel centraal. De cijfers worden niet alleen toegelicht maar er vindt in de paragrafen verantwoording plaats hoe de cijfers tot stand gekomen zijn. Dit op de zeven thema's:

- 1 Signalering
- 2 Toegang tot de B9-regeling
- 3 Strafrechtelijke procedure en rechtshulp
- 4 Opvang
- 5 Gezondheidszorg
- 6 Inkomen en arbeid
- 7 Voortgezet verblijf en terugkeer

Per indicator wordt aangegeven op welke wijze de data zijn verzameld en tot welk resultaat dit heeft geleid. Aan het einde van het thema is er een samenvattende tabel.

1 Signalering

1.1 Aantal geschatte slachtoffers

In de 'Monitor over de positie van slachtoffers mensenhandel in Nederland' (Adviesbureau Van Montfoort/Verwey Jonker Instituut, 2006) staan verschillende onderzoeksmethoden beschreven om het aantal slachtoffers te kunnen schatten. Uiteindelijk is gekozen voor een selecte steekproef van vijf van de vijftwintig politieregio's.

Onderzoeksopzet

Binnen deze vijf regio's zouden medewerkers van drie instellingen (politie, GGD, STV) benaderd worden om een schatting te maken van het aantal slachtoffers in de regio. Wanneer in een regio prostitutie maatschappelijk werk actief was, dan zouden medewerkers van deze organisatie als vierde bron worden meegenomen. De keuze voor de vier verschillende organisaties is als volgt te beargumenteren:

- De *politie* is belast met signaleren, opsporen en verrichten van onderzoek. Zij ontvangen signalen van mensenhandel en ondernemen actie. Binnen de politieregio's zijn controle prostitutieteams actief en zijn er gecertificeerde agenten die de aangifte van slachtoffers opnemen.
- De *GGD* heeft in een aantal regio's veldwerkers. Zij zorgen voor het afnemen van SOA testen bij prostituees. De veldwerkers zouden daarmee zicht kunnen hebben op aantal prostituees en daarbinnen op de groep slachtoffers van mensenhandel.
- De contactpersonen van *STV* in de regio's fungeren als een centraal punt waar bij centrale registratie plaatsvindt en gezorgd wordt voor passende opvang.
- Voor regio's waarin specifiek *prostitutie maatschappelijk werk* actief is (zoals in Rotterdam-Rijnmond) kan prostitutie maatschappelijk werk als vierde bron gehanteerd worden. Zij werken laagdrempelig en hebben direct contact met prostituees. Dit dient voor de regio's waarin prostitutie maatschappelijk werk actief is als controle van de andere drie bronnen

Het gaat hier om een selecte steekproef van vijf van de vijftwintig politieregio's. In de steekproef is rekening gehouden met:

1. Urbanisatiegraad: de veronderstelling is dat in grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag) prostitutie een grotere concentratie heeft. In de steden zijn er meer voorzieningen die zich bezighouden met begeleiden van prostituees en is er vermoedelijk meer zicht op de grootte van de doelgroep. In politieregio's met kleinere kernen zijn minder voorzieningen voor slachtoffers van mensenhandel in die regio voorhanden. Er is in deze selecte steekproef gekozen om minimaal twee regio's te nemen waarbij één van de vier grote steden onderdeel is van de regio. Drie regio's bestaan dan uit middelgrote steden en kleinere kernen.

2. Spreiding: een bekend fenomeen is dat slachtoffers van mensenhandel tussen twee landen verplaatst worden waardoor zij minder snel gesignaleerd of opgespoord kunnen worden. Daarom is ervoor gekozen om minimaal twee grensregio's in het onderzoek op te nemen.
3. Betrouwbaarheid van registratie: in de selecte steekproef zijn die regio's opgenomen waarvan het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) beoordeelde dat zij signalen betrouwbaar hebben bijgehouden.⁶⁶

De betrouwbaarheid van de schatting is verhoogd door meerdere (minimaal tien) deskundige personen te vragen deze schatting te doen binnen hun regio. De selectie van de personen bepalen wij in overleg met de contactpersonen binnen de instelling. Deze personen hebben zoveel mogelijk een directe werkrelatie met het veld (bijvoorbeeld zedenrechercheurs binnen de politie of veldwerkers van de GGD). Voor drie verschillende instellingen en vijf regio's worden op deze manier circa 150 uitvoerders gevraagd een 'dark number' te schatten. Op basis van deze selecte steekproef wordt door middel van betrouwbaarheidsinterval de schattingen berekend. De betrouwbaarheid van de schatting is gepoogd te verhogen door de schatting te relateren aan het aantal gesignaleerde slachtoffers in de politieregio door de politie op basis van de registratie. Het gaat dan om een concreet aantal gesignaleerde slachtoffers in het jaar 2006. Op basis van dit aantal is gevraagd in aantallen weer te geven hoeveel slachtoffers er in 2006 niet gesignaleerd zijn (naar schatting) en om welke groepen slachtoffers het gaat. Er is niet ervoor gekozen om te vragen naar percentages.⁶⁷

Uitvoering van het onderzoek

In de eerste instantie is er een steekproef getrokken uit de politieregio's. Volgens de informatie van het EMM waren er in 2006 tien regio's die hun registratie van slachtoffers van mensenhandel bijhielden.⁶⁸ Uit deze tien regio's is op basis van urbanisatiegraad en spreiding gekozen voor:

1. Rotterdam-Rijnmond
2. Utrecht
3. Groningen
4. Noordoost Gelderland
5. Zuidoost Brabant.

Bij het EMM zijn vervolgens de aantallen gesignaleerde (vermoedelijke) slachtoffers⁶⁹ van mensenhandel opgevraagd over 2006 (zie verder onder 1.2). Deze getallen zijn als basis gebruikt in de vragenlijst voor de schatting.

⁶⁶ Alle signalen moeten aan EMM in principe centraal worden doorgegeven. Dit was niet voor alle politieregio's het geval.

⁶⁷ Dit omdat het schatten van percentages moeilijker is te interpreteren, een respondent die 50% invult, kan bedoelen dat het moet gaan om een dubbel aantal slachtoffers, maar in percentages uitgedrukt is dit 100%. Het vragen naar concrete aantallen levert een meer betrouwbaar beeld op.

⁶⁸ Het gaat om: Rotterdam, Haaglanden, Utrecht, Brabant ZO, IJsselland, NO Gelderland, KMAR Schiphol, Groningen, Friesland en Drenthe (persoonlijke communicatie EMM).

⁶⁹ EMM gebruikt de term potentiële slachtoffers

Vervolgens zijn voor alle vijf de regio's adressenlijsten opgesteld van organisaties en contactpersonen die voor de schatting relevant waren. Elke instelling is gevraagd naar één contactpersoon voor het uitzetten van de vragenlijsten. Bij het opstellen van de adressenlijst en het bellen met contactpersonen bleek al dat niet elke instelling tien deskundigen kon leveren die de vragenlijst konden invullen. Tevens bleek er overlap te bestaan tussen de contactpersonen van STV en contactpersonen van prostitutie maatschappelijk werk in de regio's. Daarnaast was in de regio Utrecht prostitutie maatschappelijk werk een organisatorisch onderdeel van de GGD.

In de vragenlijst is de deskundigen gevraagd een schatting te doen naar het aantal (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel. Als referentiekader is het aantal gesignaleerde potentiële slachtoffers in de betreffende regio gegeven en gevraagd is om een schatting te doen naar het aantal slachtoffers dat *niet* gesignaleerd is door de politie. Voor de verschillende instellingen zijn er tevens verschillende subvragen gesteld.

Respons

Een overzicht per instelling is:

- **Politie.** Na contact met de LEM-coördinatoren bleek dat niet in elke regio tien deskundige rechercheurs binnen het korps bezig zijn met mensenhandel. Dat betekent dat niet voor elke regio tien vragenlijsten zijn verstuurd. Van de 33 verzonden vragenlijsten zijn er 24 retour ontvangen. Dit geeft een responspercentage van 73%. Uit de regio Utrecht is in verband met extreme drukte en naar andere regio's gedetacheerde politiefunctionarissen slechts één vragenlijst teruggezonden.
- **STV.** Per regio is een lijst opgesteld van de relevante contactpersonen. Het gaat hier onder andere om contactpersonen die werkzaam zijn binnen de vrouwenopvang, loverboysprojecten, slachtofferhulp en meidenhulpverlening en ex-ama projecten. Ook voor deze contactpersonen geldt dat er niet altijd tien personen per regio aanwezig waren. In totaal zijn 39 vragenlijsten verzonden. Hiervan zijn er 21 retour ontvangen. Dit geeft een responspercentage van 54%.
- **GGD.** De GGD is gevraagd naar het aantal SOA tests dat is afgenomen bij prostituees en of zij een beeld hebben van het aantal vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel. In ongeveer de helft van de gevallen bleek na telefonisch contact, de contactpersoon de enige die inhoudelijk betrokken is bij SOA tests bij (vermoedelijk gedwongen) prostituees. Naar deze GGD's is dan ook slechts één vragenlijst gestuurd. In de andere gevallen zijn er gemiddeld zo'n vijf vragenlijsten meegestuurd en uitgezet. De GGD's blijken nauw samen te werken met verschillende ziekenhuizen in de regio's. Zo hebben GGD Utrecht en Midden Nederland geen eigen SOA-poli, maar verwijzen zij patiënten met een hoog risico (waaronder prostituees) door naar het UMC Utrecht. Dit zelfde geldt voor de GGD Rotterdam, die samenwerkt met het Erasmus MC. Naar deze ziekenhuizen zijn om deze reden ook vragenlijsten verzonden. Van de 25 verstuurd vragenlijsten zijn er 20 retour ontvangen. Dit geeft een responspercentage van 80%.

- **PMW.** Er is een lijst verkregen met vier adressen van PMW in de verschillende regio's. In Noordoost Gelderland is geen PMW aanwezig. Via een contactpersoon zijn er gemiddeld twee á drie vragenlijsten per regio uitgezet. Opvallend is het HAP project in Utrecht, waar 18 vragenlijsten naar toegezonden zijn. In totaal zijn 25 vragenlijsten verstuurd. In 21 gevallen is hierop gereageerd. Dit geeft een responspercentage van 84%.

De vragenlijsten zijn vanaf half maart tot en met de eerste week van april naar de contactpersonen verstuurd. Dit inclusief een toelichting, een verzoek van het WODC om mee te werken en de vragenlijsten. Eind april bleek dat vooral de respons van de GGD en PMW achterbleef bij de verwachtingen. Om de respons te verhogen en zicht te krijgen op de non respons zijn alle contactpersonen gebeld. Daarbij is direct gevraagd of de respondent antwoord kon geven op een aantal vragen over aantal gesignaleerde slachtoffers of alsnog een vragenlijst toegestuurd wilde krijgen.

Een overzicht van verstuurde en teruggestuurde vragenlijsten en de bruikbare respons is te vinden in onderstaande tabel.

Tabel 1.1: Overzicht respons schatting aantallen slachtoffers

	Verstuurde vragenlijsten	Teruggestuurde vragenlijsten	Bruikbare respons
Politie			
– Aantal	33	24	24
– Percentage	--	73	73
STV contactpersonen			
– Aantal	39	21	15
– Percentage	--	54	38
PMW			
– Aantal	25	21	3
– Percentage	--	84	12
GGD			
– Aantal	25	20	1
– Percentage	--	80	4

Het grote verschil tussen het aantal teruggestuurde lijsten en de bruikbare respons van het prostitutie maatschappelijk werk wordt veroorzaakt doordat het Huiskamer Aanloop Project (HAP) in de eerste instantie heeft aangegeven 18 medewerkers te hebben die de vragenlijst zouden kunnen invullen. Er zijn dan ook 18 vragenlijsten naar HAP verstuurd. In de tweede instantie hebben de medewerkers echter besloten - na onderling overleg - dat zij geen uitspraken durven te doen over het aantal niet gesignaleerde slachtoffers in de regio Utrecht. Zij hebben hier te weinig zicht op.

Bij de GGD hebben de medewerkers in 19 van de 20 teruggestuurde vragenlijsten aangegeven over te weinig gegevens en informatie te beschikken om de vragenlijst in te kunnen vullen. Zij hebben onvoldoende zicht op de problematiek en durven geen concrete uitspraken te doen over of een schatting te geven van het aantal slachtoffers van mensenhandel. Medewerkers van de GGD die SOA-testen afnemen houden zich niet of minder bezig met de vraag of een prostituee slachtoffer is van mensenhandel. Wel hebben twee projecten uit de regio's Zuidoost Brabant en Rotterdam-Rijnmond jaarcijfers meegestuurd over aantallen begeleide slachtoffers binnen de opvang.

Data analyse

De kwantitatieve data zijn ingevoerd in SPSS. In de vragenlijst is een vraag opgenomen over welke doelgroepen moeilijk gesignaleerd worden. De kwalitatieve antwoorden op deze vraag zijn in Word gezet en gecategoriseerd.

Op voorhand blijkt op basis van de bruikbare respons dat een schatting van het aantal slachtoffers van de GGD en PMW niet gaat lukken. Er zijn in totaal slechts vier bruikbare vragenlijsten binnengekomen. Het is niet gelukt om van de vijf regio's binnen de regio minimaal tien deskundigen de vragenlijst ingevuld te laten terugsturen.

Van de vijftien contactpersonen van STV die de vragenlijsten hebben ingevuld zijn er zeven afkomstig uit de regio Utrecht. Vier uit Zuidoost Brabant en twee uit Rotterdam-Rijnmond. Van de regio's Groningen en Noordoost Gelderland is elk één vragenlijst ingevuld ontvangen. Voor drie van de vijf politieregio's ontbreekt de basis van een betrouwbare schatting door tien deskundigen bij de schatting te betrekken. In de tabel staat het gemiddelde, de standaarddeviatie, het minimum en het maximum van twee van de vijf regio's (Utrecht en Zuidoost Brabant).

Tabel 1.2: Schatting door STV contactpersonen

	Gemiddelde	Standaarddeviatie	Minimum	Maximum	Aantal ingevulde lijsten
– Utrecht	104	56	32	182	7
– Zuidoost Brabant	184	18	171	196	4

In de regio Utrecht wordt het gemiddelde aantal slachtoffers geschat op 104 slachtoffers per jaar. De standaarddeviatie is 56 slachtoffers. De range varieert van 32 (minimum) slachtoffers tot 182 (maximum). Dit houdt in dat de deskundigen in Utrecht onderling sterk variëren over het aantal geschatte slachtoffers. In Zuidoost Brabant zijn de vier contactpersonen van STV het onderling meer eens over het totale aantal slachtoffers. Het betreft hier vier ingevulde vragenlijsten. Het beperkte aantal regio's waar meer dan twee deskundigen de vragenlijst hebben ingevuld, de sterke variatie tussen de respondenten te Utrecht en het lage aantal respondenten maakt dat een schatting van aantal slachtoffers van mensenhandel niet verantwoord is.

De respondenten van de politie hebben meer vragenlijsten per regio terugge-
stuurd. Het aantal vermoedelijke slachtoffers per regio is:

Tabel 1.3: Schatting van aantal slachtoffers in de vijf regio's

	Gemiddelde	Standaarddeviatie	Minimum	Maximum	Aantal ingevulde lijsten
– Groningen (98)	209	70	112	298	6
– Noordoost Gelderland (75)	183	38	150	225	3
– Utrecht (32)	-- ⁷⁰	--	--	--	--
– Rotterdam-Rijnmond (82)	348	140	142	482	8
– Zuidoost Brabant (96)	199	69	146	296	4

De gegevens van de politieregio Utrecht zijn gebaseerd op één respondent. Er is daarmee niet aan de voorwaarde voldaan om een meer betrouwbare schatting te krijgen door meerdere deskundigen te vragen een schatting te doen. Een tweede probleem is dat binnen de andere vier de regio's er grote verschillen bestaan tussen de respondenten onderling. In de politieregio Groningen bijvoorbeeld zijn er 98 gesignaleerde slachtoffers. In de tabel staat het totale aantal geschatte vermoedelijke slachtoffers in de regio. Het minimum is 112 slachtoffers. Dit houdt in dat één respondent van de politie voor het aantal niet gesignaleerde slachtoffers het getal 14 heeft ingevuld. Het maximum is 298, dat betekent dat er één politiefunctionaris het getal 200 heeft ingevuld bij de vraag hoeveel slachtoffers er niet gesignaleerd worden. Dit geldt voor bijna alle de regio's. De standaarddeviatie is hoog en er is een hoge variatie tussen de respondenten.

In de vragenlijst is gevraagd welke groepen slachtoffers moeilijk te signaleren zijn. In totaal zijn er 67 opmerkingen geplaatst. De meeste respondenten noemen meerdere groepen. De antwoorden zijn gecategoriseerd. Groepen die moeilijk te traceren zijn en het meest genoemd worden, zijn:

- Zij die via het 06- circuit werken, escortbureaus of 'zelfstandig'. Deze groep wordt 17 keer genoemd.
- Slachtoffers van loverboys. Dit wordt 10 keer genoemd.
- Jongensprostitutie blijkt bij navraag nergens in beeld (7 keer).
- De vrouwen van de nieuw aangesloten landen binnen de EU. Dit is de grootste zorg, deze vrouwen komen nu 'vrij' Nederland in. Zeven respondenten noemen deze groep.
- Vrouwen uit andere culturen (Azië en midden Afrika), vanwege de grote cultuurverschillen met West-Europa. Dit wordt zes keer genoemd.
- Er is eveneens geen zicht op het aanbod van minderjarigen/gedwongen via internet en het mobiele telefooncircuit (5 keer).

⁷⁰ Er is slechts één vragenlijst retour gezonden.

Conclusie

De bovenstaande werkwijze, door het vragen aan professionals van verschillende betrokken organisaties het aantal slachtoffers van mensenhandel te schatten, heeft niet tot het gewenste resultaat geleid. Op basis van de respons en de kwaliteit van de ingevulde vragenlijsten is het niet verantwoord de schattingen per regio te extrapoleren naar alle politieregio's omdat:

- De vergelijking tussen de schattingen van instellingen als politie, STV, GGD en PMW is onmogelijk omdat van PMW, STV en GGD onvoldoende respondenten de vragenlijsten volledig ingevuld hebben teruggestuurd.
- De variatie tussen de respondenten binnen één regio is te groot om een betrouwbare schatting mogelijk te maken.

1.2 Aantal gesignaleerde slachtoffers

Onderzoeksopzet

Het aantal gesignaleerde slachtoffers door de politie wordt door de vijftientig politieregio's bijgehouden. De politieregio's melden signalen aan het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM). De registratie van het EMM is gebruikt om voor de vijf gekozen regio's (zie A0) het aantal gesignaleerde slachtoffers te bepalen.

Een doel van het onderzoek naar gesignaleerde slachtoffers was meer zicht te krijgen op specifieke doelgroepen. Daarom is gezocht naar beroepsgroepen die met slachtoffers van mensenhandel te maken hebben en daarbij is gekeken naar welke beroepsgroep slachtoffers uit één van de groepen in de monitor signaleert. Op deze wijze is de volgende verdeling ontstaan:

- Advocaten: signaleert alle groepen in de monitor, vooral interessant voor het maken van een verdeling tussen de groepen
- AC advocaten: zij hebben vooral te maken met (vermoedelijke) slachtoffers in de aanmeldcentra.
- Medewerkers GGD: de GGD heeft verpleegkundigen in dienst die SOA testen uitvoeren. Zij hebben contact met de doelgroep prostituees. Zij kunnen contact hebben met alle groepen van slachtoffers.
- Medewerkers van prostitutie maatschappelijk werk: zij begeleiden en bieden onderdak aan vrouwen (en mannen) die dat om uiteenlopende redenen nodig hebben. Er zijn voorbeelden van ketenaanpak waarbij het onder andere gaat om signaleren van risicojongeren, het geven van voorlichting en het opvangen van slachtoffers van mensenhandel. Zij hebben zicht op alle groepen in de monitor mensenhandel.
- Gezinsvoogden van Bureaus Jeugdzorg. Bureaus Jeugdzorg hebben onder andere te maken met slachtoffers van 'loverboys'. Over de aanpak daarvan zijn in een aantal regio's ketenafspraken gemaakt. De gezinsvoogden hebben uitsluitend te maken met minderjarige slachtoffers met een legale verblijfstitel.

- Voogden van Stichting Nidos: Nidos is een landelijk werkende voogdij-instelling voor Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen (AMV's). Zij hebben vooral zicht op de groep minderjarige asielzoekers die mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel.
- Vluchtelingenwerk: zij begeleiden asielzoekers tijdens hun verblijf in Nederland en hebben projecten in de grote steden voor (ex)-ama's (of amv's).

In de vijf geselecteerde regio's zouden van elke beroepsgroep minimaal tien respondenten benaderd worden. Het aantal gesignaleerde slachtoffers voor de groepen in de monitor kan dan bepaald worden door de gesignaleerde slachtoffers te relateren aan de kengetallen per beroepsgroep (bijvoorbeeld voor de advocaten kan het aantal toevoegingen de basis zijn voor de extrapolatie en voor bureau jeugdzorg het aantal ondertoezichtstellingen).

Uitvoering van het onderzoek

Van de Raad voor de Rechtsbijstand zijn lijsten verkregen met de adressen van alle asiel-, vreemdelingen- en piketadvocaten in de verschillende regio's. Uit deze lijsten is een selectie gemaakt van tien advocaten per subgroep. De advocaten met het hoogste aantal toevoegingen zijn in de selectie opgenomen. Bij toevoegingen gaat het om gesubsidieerde rechtshulp. De aanname is dat slachtoffers van mensenhandel gebruikmaken van de gesubsidieerde rechtshulp. Door de advocaten met het hoogste aantal toevoegingen te kiezen is de kans groter dat advocaten gevraagd worden die daadwerkelijk slachtoffers van mensenhandel begeleiden. Idealiter zouden per regio dertig advocaten aangeschreven worden. Voor de regio Noordoost Gelderland en Zuidoost Brabant geldt echter dat er geen tien advocaten per subgroep in de regio werkzaam zijn.

Van de Raad voor de Rechtsbijstand is tevens een lijst verkregen met de gespecialiseerde advocaten mensenhandel in de verschillende regio's. Deze advocaten zijn allen in de steekproef opgenomen. Uiteindelijk zijn er 131 vragenlijsten verstuurd naar asiel-, vreemdelingen- en piketadvocaten in de vijf regio's.

Van de SRAN is een lijst verkregen met een overzicht van verschillende AC advocaten. Uit deze lijst zijn de advocaten uit de juiste regio geselecteerd en in de selectie opgenomen. In totaal zijn er 26 vragenlijsten verstuurd.

Voor GGD, PMW, Nidos en de bureaus Jeugdzorg zijn voor de vijf regio's adressenlijsten opgesteld van organisaties en contactpersonen. Er is contact gelegd met de contactpersonen en gevraagd of en hoeveel vragenlijsten er verstuurd konden worden.

Na telefonische contacten met Nidos (centraal bureau) bleek dat zodra er een vermoeden is dat een AMV slachtoffer is van mensenhandel of de jongeren behoren tot een bepaalde risicogroep zij opgevangen worden in specifieke regio's. Daarbij worden de jongeren door bepaalde voogden begeleid. Er is daarom ervoor gekozen

om alle dertig voogden die risicojongeren of slachtoffers van mensenhandel begeleiden, vragenlijsten toe te sturen. Dit geeft over 2006 dan een beeld van het totaal aantal gesignaleerde slachtoffers door medewerkers van Nidos.

Per bureau Jeugdzorg zijn er twintig vragenlijsten onder de gezinsvoogden uitgezet. Dit omdat het aantal slachtoffers van mensenhandel dat zij begeleiden vermoedelijk vrij laag ligt. Daarom is ervoor gekozen meer medewerkers per bureau Jeugdzorg te bevragen. Per regio zijn er 20 vragenlijsten uitgezet onder de jeugdbeschermers. In de regio Zuidoost Brabant zijn twee bureaus Jeugdzorg gevestigd. In deze regio zijn daarom in totaal 40 vragenlijsten uitgezet. In totaal zijn er 120 vragenlijsten verstuurd.

In de vragenlijst is niet alleen gevraagd naar het aantal gesignaleerde slachtoffers maar ook of dit een vermoeden was of dat de respondent dit zeker wist. Daarnaast is gevraagd of het slachtoffer begeleid is of bekend was bij andere beroepsgroepen. Dit om zicht te krijgen op mogelijke dubbeltellingen.

Respons

Een overzicht van de respons per beroepsgroep is:

- **Advocaten.** Van de 131 verzonden vragenlijsten zijn er 73 retour ontvangen. Dit geeft een responspercentage van 56%. Van de 73 advocaten hebben er 52 advocaten hebben aangegeven geen slachtoffers van mensenhandel te begeleiden.
- **AC Advocaten.** In totaal zijn er 26 vragenlijsten verstuurd. Hiervan zijn er 18 retour ontvangen. Dit geeft een responspercentage van 69%.
- **Nidos.** Van de 30 verzonden vragenlijsten zijn er 15 retour gezonden. Dit geeft een responspercentage van 50%.
- **Bureau Jeugdzorg.** In totaal zijn er 120 vragenlijsten verstuurd. Hiervan zijn er 32 teruggekomen. Dit geeft een responspercentage van 27%. Uit de regio Noord- Oost Gelderland zijn om onbekende reden geen vragenlijsten retour ontvangen.
- **GGD.** Van de 25 vragenlijsten zijn er 20 retour ontvangen.
- **PMW.** Van de 25 verzonden vragenlijsten zijn er 21 retour.

De vragenlijsten zijn verstuurd vanaf half maart tot en met de tweede week van april. Eerder is al gerapporteerd dat de medewerkers van GGD en PMW aangegeven hebben moeilijk aantallen te kunnen schatten. De gecombineerde vragenlijst van de indicatoren A0 en A1 zorgde ervoor dat de vragen betreffende A1 nauwelijks ingevuld werden. Wel zijn van verschillende organisaties van het maatschappelijke werk jaarverslagen over 2006 ontvangen over hun inzet of gesignaleerde slachtoffers (Rotterdam, Groningen, Eindhoven en Utrecht).

Data analyse

Aantal gesignaleerde slachtoffers door de politie

De politieregio's registreren het aantal potentiële slachtoffers van mensenhandel. De registratie geschiedt conform een landelijke richtlijn (verdeeld over drie fasen). De gegevens worden doorgegeven aan het EMM. Bij het EMM zijn vervolgens de aantallen gesignaleerde (vermoedelijke) slachtoffers⁷¹ van mensenhandel opgevraagd over 2006. Eén van de vijf regio's (Groningen) hield intern het aantal slachtoffers van mensenhandel nauwgezet bij maar gaf dit niet centraal door aan het EMM. In deze regio is contact gelegd met de LEM-coördinator en zijn de aantallen slachtoffers van mensenhandel in 2006 verkregen.⁷²

In fase 1 gaat het om signalen die binnenkomen bij de politie door:

- Nationale of internationale ambtsberichten,
- Waarnemingen in het prostitutiegebied,
- Afluisteren van telefoontaps,
- Meldingen van Misdaad Anoniem,
- Spontane meldingen van slachtoffers,
- Spontane meldingen van klanten of
- Meldingen door derden zoals hulpdiensten.

Dit zijn signalen. Eén signaal kan betrekking hebben op meerdere slachtoffers. In het bestand van het EMM is te herleiden hoeveel slachtoffers er gekoppeld zijn aan één signaal. Fase 2 volgt door na screening een aantal signalen verder te onderzoeken via het afnemen van verhoren. In deze fase zijn er signalen die niet nader onderzocht worden door onvoldoende opsporingsindicatie of door overdracht naar een andere regio.⁷³ Fase 3 wordt gekenmerkt door na screening en verhoor en toepassing van bijzondere opsporingsmiddelen het vormen van dossiers tegen verdachten. De dossiers worden ingediend bij het Openbaar Ministerie. Met het doorlopen van deze fasen is tijd gemoeid. Het kan dus zijn dat het onderzoeken van een gemeld signaal in 2006 nog niet geleid heeft tot het vormen van dossiers.

De gegevens zoals verkregen via het EMM worden in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 1.4: Aantal gesignaleerde (vermoedelijke) slachtoffers in de vijf politieregio's

	Aantal slachtoffers
– Groningen	98
– Noordoost Gelderland	75
– Utrecht	32
– Rotterdam-Rijnmond	82
– Zuidoost Brabant	96
Totaal van de vijf regio's	383

⁷¹ EMM gebruikt de term potentiële slachtoffers.

⁷² Het betrof gegevens over signalen. Aan één signaal kunnen meerdere slachtoffers gekoppeld zijn. Dit was terug te vinden in de registratie van EMM zodat het aantal vermoedelijke slachtoffers bepaald kon worden.

⁷³ De politieregio Groningen heeft in 2006 in fase 1, 98 signalen van mensenhandel geregistreerd. Daarvan zijn er 64 (=65%) door de politie nader onderzocht. Bij 34 signalen was er sprake van onvoldoende opsporingsindicatie of zijn overgedragen naar een andere regio.

Het valt op dat de politieregio Utrecht weinig gesignaleerde slachtoffers heeft geregistreerd over het jaar 2006. Dit aantal signalen lijkt ons af te wijken van de werkelijkheid gezien de concentratie van prostitutie in Utrecht (waaronder het Zandpad). Verder zijn er in de stad Utrecht vele organisatie actief bij het begeleiden van prostituees (Huiskamer Aanloop Project van de GGD Utrecht) of zijn er ketenafspraken gemaakt (Protocol 13).

Daarom nemen wij de politieregio Utrecht niet mee in de berekening. De extrapolatie naar de populatie, de 25 politieregio's, vindt plaats op basis van de vier regio's. Dit zijn de vier regio's waarvan het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel heeft aangegeven dat deze betrouwbaar signaleren. De vier politieregio's vormen een selecte steekproef.

Het totale aantal slachtoffers in de vier regio's is 351. Het gemiddelde aantal slachtoffers per regio is 77. Dit gemiddelde is de basis om de geschatte populatievariantie te berekenen.⁷⁴ De geschatte populatievariantie is 122.

Om een 95% betrouwbaarheidsinterval op te stellen, dient de standaardfout berekend te worden. De standaardfout is 5,5. Voor het gemiddelde aantal slachtoffers in de populatie is de marge tweemaal de standaardfout plus en minus de geschatte populatievariantie.

Het geschatte gemiddelde in de populatie op basis van een 95% betrouwbaarheidsinterval ligt dan tussen de 111 en de 133 slachtoffers. Dit is een steekproef van vier regio's. Deze marges geëxtrapoleerd naar de 25 politieregio's houdt in dat de marges liggen tussen 2775 gesignaleerde slachtoffers en de 3325 gesignaleerde slachtoffers per jaar.

Het gaat hier om het aantal gesignaleerde slachtoffers. Bij de vorige indicator is gepoogd het 'dark number' van aantal *niet* gesignaleerde slachtoffers te onderzoeken. Dit heeft niet geleid tot een betrouwbare indicatie van het aantal slachtoffers van mensenhandel in de populatie.

Van 190 gesignaleerde slachtoffers bij het EMM is bekend welke geboortjaar deze slachtoffers hebben. De leeftijd is berekend door het jaar van signaleren (2006) te verminderen met het geboortjaar. Het exacte geboortedatum is niet bekend, dus in deze conversie kan er een verschil in leeftijd ontstaan van maximaal één jaar. Wij nemen echter aan dat dit aselekt verdeeld gedurende het jaar en dus de totale groep waarover de berekening plaatsvindt bijna geen afwijkingen vertoont. Van de 190 slachtoffers zijn er 132 (= 70%) 18 jaar en ouder en zijn 58 slachtoffers (= 30%) jonger dan 18 jaar.

⁷⁴ Zie §11.2.4 uit Basisboek Methoden en Technieken. Baarda, B. & M. de Goede. 2006. e geschatte populatievariantie is berekend door: $\sum_i (X_i - \mu)^2 / n - 1$. Deze is 122. De standaardfout is berekend door: $\sigma_m = \sigma / \sqrt{n}$.

Naast de gesignaleerde (vermoedelijke) slachtoffers zijn er gegevens bekend over het aantal slachtoffers waarbij na onderzoek door de politie een dossier gevormd kan worden tegen de daders. In de vier regio's zijn er 97 slachtoffers waarvoor hun verklaringen leiden tot een dossier. Dat is éénderde van het totale aantal gesignaleerde (vermoedelijke) slachtoffers. Het gaat dan om slachtoffers die gesignaleerd zijn in 2006 en waarvoor in 2006 een dossier is gevormd.

Aantal gesignaleerde slachtoffers door de advocaten

Van de 131 verzonden vragenlijsten zijn er 73 teruggetuurd. Daarvan hebben 52 advocaten aangegeven geen slachtoffers van mensenhandel te begeleiden.⁷⁶ De 21 advocaten geven in totaal aan 125 slachtoffers van mensenhandel te begeleiden. Van 71 slachtoffers zijn de gegevens compleet ingevuld zodat zij te herleiden zijn tot de verschillende groepen in de monitor:

- 79% van de gesignaleerde slachtoffers door de advocaten heeft op moment van signaleren geen legale verblijfstitel voor Nederland. Bijna één vijfde van deze slachtoffers is onder de 18 jaar. Viervijfde is ouder dan 18 jaar.
- 10% van de gesignaleerde slachtoffers heeft een legale verblijfstitel en 11% zit in een asielprocedure. Voor beide groepen geldt dat er in de steekproef geen slachtoffers zitten onder de 18 jaar.

De advocaten zijn een steekproef uit de populatie advocaten in de vijf regio's. In de steekproef waren 131 advocaten betrokken. Zij hebben in totaal 9.313 toevoegingen. Het totaal aantal toevoegingen voor de vijf regio's gezamenlijk is 20.768. De responsgroep bestond uit advocaten met 4.132 toevoegingen. Voor de extrapolatie nemen wij aan dat er sprake is van een selectieve respons. Wij nemen aan dat de advocaten die niet gereageerd hebben geen slachtoffers van mensenhandel begeleiden. De berekening voor de extrapolatie wordt dan uitgevoerd over de 9.313 toevoegingen in de responsgroep.

Het percentage slachtoffers in de responsgroep is 1,34%. Het percentage slachtoffers ligt in de vijf regio's met een 95% betrouwbaarheidsinterval tussen 0,98 en 1,70% van het totaal aantal toevoegingen.⁷⁷

Op basis van deze extrapolatie zouden de advocaten in de vijf regio's tussen de 203 (ondergrens) en de 228 (bovengrens) slachtoffers begeleiden. In totaal zijn door de politie in de vijf regio's 383 slachtoffers gesignaleerd

Aantal gesignaleerde slachtoffers door de AC advocaten

Van de SRAN is een lijst verkregen van in totaal 232 AC advocaten. Daarvan heeft een selecte steekproef van 26 advocaten een vragenlijst toegestuurd gekregen. Van de 18 teruggestuurde vragenlijsten zijn er tien advocaten die aangegeven hebben *geen* slachtoffers van mensenhandel te begeleiden. De andere acht advocaten

⁷⁶ Dit geldt ook voor een aantal advocaten met de specialisatie mensenhandel.

⁷⁷ $\Phi = \sqrt{p \cdot q / n} = \sqrt{3,0 \cdot 97,0 / 9313} = 0,18 \cdot 2 = 0,36$.

geven in totaal aan 25 slachtoffers van mensenhandel te begeleiden. Op basis van een extrapolatie naar alle AC advocaten in Nederland en rekening houdend met een betrouwbaarheidsinterval van 95% is de schatting dat tussen 273 en 363 gesignaleerde slachtoffers van mensenhandel zich bevinden in de AC centra.

Over de groep van 25 slachtoffers is het volgende bekend:

- Alle slachtoffers zitten in de asielprocedure.
- Driekwart van de slachtoffers is boven de 18 jaar en één kwart is onder de 18 jaar.
- Bij de helft van deze slachtoffers heeft de AC advocaat een vermoeden dat het gaat om een slachtoffer van mensenhandel; bij de andere helft is dit zeker.
- Van de 25 gesignaleerde slachtoffers zijn er 6 (= 24%) gemeld bij STV, 10 (= 40%) slachtoffers worden begeleid door Vluchtelingenwerk en 7 (=28%) worden begeleid door Nidos.

Aantal gesignaleerde slachtoffers door de Nidos

14 medewerkers van Nidos geven aan in totaal 14 slachtoffers van mensenhandel te hebben begeleid in 2006. Daarvan zijn er in 2006 11 slachtoffers (= 78%) gemeld bij STV.

Aantal gesignaleerde slachtoffers door de bureaus Jeugdzorg

Er zijn 31 gezinsvoogden die de vragenlijst hebben teruggestuurd. Uit de regio Noordoost Gelderland is ondanks herhaalde verzoeken geen enkele vragenlijst retour ontvangen. De 31 respondenten geven aan in totaal tien slachtoffers van mensenhandel (vooral slachtoffers van loverboys) te begeleiden. Zij hebben allen een legale verblijfstitel. Geen enkel gesignaleerd slachtoffer is in 2006 door de respondenten gemeld bij STV.

Aantal gesignaleerde slachtoffers door de GGD en PMW

Vier medewerkers hebben de moeite genomen de vragenlijst ingevuld terug te sturen. Het aantal respondenten is te laag om gegevens te betrekken in de analyse.

Conclusie

De gegevens van EMM zijn bruikbaar voor bepalen van aantal gesignaleerde (vermoedelijke) slachtoffers. Voor deze monitor geschiedt dit op basis van extrapolatie maar wanneer de betrouwbaarheid van de registratie in de regio's toeneemt, biedt dit mogelijkheden voor landelijke cijfers (de populatie).

De lage respons van de vragenlijst bij advocaten, PMW, GGD, Bureau Jeugdzorg en Nidos maken betrouwbare schattingen niet mogelijk. Wel zijn de gegevens bruikbaar voor een aantal kwalitatieve uitspraken over sluitende registratie van slachtoffers en het signaleren van slachtoffers in de AA centra.

1.3 Aantal (vermoedelijke) slachtoffers in vreemdelingenbewaring

Zowel in vertrek- en uitzetcentra als in 'binnenlandse' vreemdelingenbewaring kunnen zich slachtoffers van mensenhandel bevinden die niet eerder zijn gesignaleerd door de politie, hulpverlening of anderen: zij zijn 'buiten beeld' gebleven.⁷⁸ In Nederland bestaan twee vormen van vreemdelingenbewaring: grensdetentie (art. 6 Vw) en vreemdelingenbewaring van personen die al in Nederland verblijven, maar geen verblijfsvergunning (meer) hebben (art. 59 Vw). Bij grensdetentie gaat het om personen aan wie de toegang tot Nederland is geweigerd (art. 6 Vw). Indien zij niet direct kunnen worden teruggestuurd, worden zij in afwachting van uitzetting in grensdetentie geplaatst in het Grenshospitium in Amsterdam. Het ontbreekt aan een registratiesysteem waarin vermoedelijke slachtoffers in vreemdelingenbewaring vastgelegd worden.

Onderzoeksopzet

Het idee was een onderzoek (enquête) te doen onder de terugkeerfunctionarissen. Elke vreemdeling in bewaring heeft een terugkeerfunctionaris. Er zijn in de centra ook geestelijke verzorgers, medewerkers vluchtelingenwerk (Grenshospitium) en piketadvocaten maar niet elke vreemdeling doet een beroep op een geestelijke verzorger. Alle terugkeerfunctionarissen zijn benaderd met cliënten in:

- Grenshospitium Amsterdam
- Detentiecentra Zeist, Noorderzand
- PI Tilburg (minderjarigen)
- Uitzetcentra Zestienhoven en Schiphol
- Vertrekcentra Vlagtwedde en Vught

In de vragenlijst is gevraagd naar aantal vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel, de verblijfsstatus, de leeftijd en de sekse.

Verantwoording van het onderzoek

In de eerste instantie zijn de vragenlijsten uitgezet onder de op de verschillende locaties werkzame terugkeerfunctionarissen. Het Grenshospitium, de Detentiecentra (DC's), de Penitentiare Inrichting (PI) Tilburg en de Uitzetcentra (UC's) vallen onder de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) van het Ministerie van Justitie. Via de sectordirecteur Bijzondere Voorzieningen van DJI zijn de vragenlijsten gestuurd naar de locatiemanagers van alle onder de DJI vallende locaties, met het verzoek deze uit te zetten naar de terugkeerfunctionarissen. De vertrekcentra Vught en Vlagtwedde vallen onder het COA. Voor deze locaties zijn de vragenlijsten uitgezet via het Meldpunt Veiligheid van het COA.

De respons was laag. In de tweede instantie is ervoor gekozen om via BlinN een aantal vragenlijsten uit te zetten onder de geestelijk verzorgers op verschillende locaties. Dit heeft alleen extra informatie voor DC Zeist opgeleverd. Omdat van DC

⁷⁸ Zie onderzoek BlinN 'Dan moeten ze hun mond maar open doen', *slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingenbewaring*. Sandra Claassen, BlinN-Humanitas/Novib, Amsterdam 2005.

Zeist al één vragenlijst was teruggekomen via de terugkeerfunctionarissen bestaat het risico van dubbeltelling: het kan gaan om dezelfde personen. De vragenlijst van BlinN is niet meegenomen.

Respons

Van de onder de DJI vallende locaties zijn, na herhaald en intensief nabellen, 5 vragenlijsten teruggekomen. Voor de locaties Noorderzand en Schiphol zijn twee gecombineerde vragenlijsten teruggekomen. De eerste (ingevuld door een anonieme medewerker van DC Noorderzand en UC Schiphol) was niet bruikbaar. Hier was uitsluitend 'nvt' en '?' ingevuld. Voor het Grenshospitium en UC Zestienhoven is het niet gelukt een vragenlijst retour te krijgen. Het Grenshospitium Amsterdam is gesloten per oktober 2006 en verhuisd naar Drenthe (Blankenbosch). Alle terugkeerfunctionarissen uit het Grenshospitium Amsterdam werken elders. Voor het Grenshospitium is geprobeerd via Vluchtelingenwerk informatie te krijgen. Dit is niet gelukt. Van de onder de COA vallende locaties is voor beide locaties een vragenlijst teruggekomen. Deze zijn ingevuld door het Dienstenteam.

In totaal zijn er zeven vragenlijsten binnengekomen waarvan er zes bruikbaar waren. De vragenlijsten zijn ingevuld per locatie en de cijfers betreffen dus het aantal gesignaleerde (vermoedelijke) slachtoffers per locatie. Daarmee is van zes van tien locaties informatie beschikbaar over het aantal niet gesignaleerde (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel.

Data

Er zijn cijfers beschikbaar over zes locaties. Eén vragenlijst is voor twee locaties ingevuld en de uitkomsten worden in de tabel voor deze twee locaties gezamenlijk weergegeven.

Tabel 1.5: Aantal niet gesignaleerde slachtoffers in vreemdelingenbewaring

Indicatoren	DC Zeist ⁷⁹	DC Noorderzand en UC Schiphol	VC Vlucht	VC Vlagtwedde	DC Roermond
Totaal aantal vreemdelingen in terugkeerbegeleiding	50	±200	97	524	207
Totaal aantal gesignaleerde (vermoedelijke) slachtoffers	9	6	0	0	2
– met zekerheid	3	3			nb
– vermoeden	6	3			nb

In totaal zitten in deze zes centra 17 slachtoffers waarbij het vermoeden is dat zij slachtoffer zijn van mensenhandel. In twee vertrekcentra zijn geen slachtoffers gesignaleerd door de respondenten. Alle signalen betreffen slachtoffers boven de 18 jaar. Dit onder de kanttekening dat er geen gegevens beschikbaar zijn van PI Tilburg waar de minderjarige vreemdelingen in bewaring zitten. In twee van de

⁷⁹ Vragenlijst ingevuld door de terugkeerfunctionarissen.

zeventien gesignaleerde slachtoffers gaat het om mannen. Opvallend is aangegeven wordt dat vier slachtoffers zijn 'geklinkerd' (op straat gezet), soms zonder paspoort. Eén (vermoedelijk) slachtoffer bevindt zich nog in detentie.

Conclusie

BlinN had in 2006 contact met 43 (mogelijke) slachtoffers in vreemdelingenbewaring waarvan er 14 aangifte deden en in de B9 terecht kwamen.⁸⁰ De respons in dit onderzoek naar *niet* gesignaleerde slachtoffers en de al bekende cijfers van BlinN maakt dat deze uitkomsten niet betrouwbaar en valide zijn.

1.4 Aantal gemelde slachtoffers bij STV

STV heeft in mei 2007 een bestand aangeleverd waarin een aantal ruwe gegevens per slachtoffer staan weergegeven. Dit bestand bevatte 581 rijen met gegevens.⁸¹ Eén rij bevatte behalve een dossiernummer geen enkele gevulde cel en is daarom uit het bestand verwijderd. Voor de analyse is dus uitgegaan van 580 slachtoffers. Opvallend is dat twee keer twee slachtoffers hetzelfde CRV nummer hebben. In beide gevallen gaat het om een volwassene met een kind. De keuze is gemaakt deze als twee verschillende personen te beschouwen.

STV registreert niet of een slachtoffer behoort tot één van de zes groepen in de monitor. Deze indeling is handmatig en deductief verricht. Bij STV zijn de volgende variabelen opgevraagd om deze indeling te kunnen maken:

- Nationaliteit
- Geboorteland
- Lopende procedure (asiel)
- Leeftijd (kind of volwassen)
- Aanvraag voor een B9

Op basis van vergelijking van de variabelen is de indeling gemaakt. De volgende groepen zijn gedefinieerd als slachtoffers met een legale verblijfstitel:

- Alle slachtoffers voor wie aangegeven staat dat zij de Nederlandse nationaliteit hebben (inclusief de Nederlandse Antillen).
- Alle slachtoffers van wie de nationaliteit behoort tot één van de EG-landen (bijvoorbeeld Italië, België, Duitsland).

Voor deze groepen slachtoffers geldt dat zij geen B9-regeling kunnen aanvragen.

⁸⁰ BNRM, 2007, Mensenhandel. Vijfde rapportage van de nationaal rapporteur. Den Haag.

⁸¹ Het door STV verstuurd bestand bevatte ook gegevens van 59 kinderen. Deze kinderen zijn samen met de moeder opgevangen. Zij zijn echter - voor zover bekend - geen slachtoffer van mensenhandel. Deze kinderen zijn uit het bestand verwijderd.

De verdeling tussen slachtoffers zonder legale verblijfstitel en in de asielprocedure is meer dubieus. Het is bij STV niet altijd bekend of een slachtoffer op het moment van aanmelden in de asielprocedure zit.⁸² De netwerkpartners leveren dit niet altijd consequent aan. Dit betekent dat van de groep slachtoffers zonder legale verblijfstitel er een aantal zijn waarvan niet bekend is of zij in de asielprocedure hebben gezeten. Het aantal gemelde slachtoffers in 2006 is dan te zien als een minimaal aantal. Het aantal slachtoffers zonder legale verblijfstitel is dan een restcategorie. Het gaat om:

- Alle slachtoffers van EG-landen die een verblijfsdocument moeten aanvragen (bewijs van rechtmatig verblijf). Dit geldt onder andere voor slachtoffers uit Polen, Tsjechië, Estland, Roemenië, Bulgarije, Litouwen, Letland, Hongarije, Slovenië en Slowakije (www.ind.nl). Onderscheidend criterium is dat zij recht hebben op een B9.
- Alle andere slachtoffers van landen buiten de EG die niet in de asielprocedure verblijven op moment van signaleren. Onderscheidend criterium is dat zij recht hebben op een B9.

In totaal zijn er 580 slachtoffers gemeld bij STV. Daarvan zijn door niet ingevulde cellen 33 slachtoffers niet in te delen naar één van de groepen.

Verdeling naar leeftijd en geslacht

Van 579 slachtoffers is zowel de leeftijd als het geslacht bekend. Deze zijn als volgt verdeeld:

Tabel 1.6: Verdeling gemelde slachtoffers bij STV naar leeftijd en geslacht

Leeftijd	Vrouw	Geslacht		Totaal
		Man		
Onder de 18 jaar				
– Aantal	98	5		103
– Percentage	17	1		18
Boven de 18 jaar				
– Aantal	451	25		476
– Percentage	78	4		82
Totaal				
– Aantal	548	30		578
– Percentage	95	5		100

In totaal is 95% van alle gemelde slachtoffers vrouw en 5% betreft mannelijke slachtoffers. Het gaat in totaal om 18% slachtoffers die jonger zijn dan 18 jaar. 82% van de slachtoffers is 18 jaar of ouder.

⁸² Persoonlijke communicatie met M. de Cock, Stichting Tegen Vrouwenhandel.

Verdeling naar groepen

Op basis van de (deductieve) verdeling naar de subgroepen van de monitor behoort 27% (140 slachtoffers) tot de slachtoffers met een legale verblijfstitel. Van minimaal 10% van de gemelde slachtoffers is bekend dat zij op moment van signaleren in de asielprocedure zitten (54 slachtoffers). De grootste groep, 63%, bestaat uit slachtoffers zonder legale verblijfstitel. In deze groep zitten ongetwijfeld nog slachtoffers die in de asielprocedure zaten maar van wie dit niet bekend is.

Conclusie

De aantallen gemelde slachtoffers en hun leeftijd, nationaliteit en geboorteland zijn goed vastgelegd en levert betrouwbare analyses op. De indeling van de groepen op basis van deductie (geboorteland en nationaliteit) is minder betrouwbaar vooral omdat bij aanvang niet altijd wordt vastgelegd of een slachtoffer eerder in de asielprocedure heeft gezeten. De registratie van STV dient op dit punt te worden verbeterd.

1.5 Aantal slachtoffers met een casemanager

In de oorspronkelijke opzet was het de bedoeling het aantal slachtoffers dat een casemanager heeft weer te geven. Bij de uitvoering van het onderzoek bleek dat er verschillende benamingen en uitvoeringsvarianten zijn van de casemanager. In sommige regio's zijn er zorgcoördinatoren in andere regio's zijn er contactpersonen. Daarnaast hebben minderjarige slachtoffers een casemanager van Bureau Jeugdzorg of Nidos. Het is dus niet eenduidig wat onder het begrip casemanager wordt verstaan. Daarnaast blijkt dit niet op een eenvoudige manier uit het registratiesysteem van STV te halen te zijn. Er zou per slachtoffer in het elektronische dossier nagezocht moeten worden of het slachtoffer een casemanager, een contactpersoon of zorgcoördinator heeft. Ten derde bleek dat bij het trekken van een steekproef onder slachtoffers dat dit gegeven niet altijd correct was vastgelegd. Daarom is besloten dat de indicator aantal slachtoffers met een casemanager in deze monitor niet wordt weergegeven.

1.6 Samenvattende tabel over de kengetallen

Indicatoren	Slachtoffers met een legale verblijfstitel	Slachtoffers zonder legale verblijfstitel	Slachtoffers in de asielprocedure	Totaal (percentages zijn berekend over het aantal valide casus)
A0. Aantal geschatte slachtoffers				
– Onder de 18 jaar				Onbekend
– 18 jaar en ouder				
A1. Aantal (vermoedelijke) slachtoffers				
Politie				2775-3325
– Onder de 18 jaar				30%
– 18 jaar en ouder				70%
A2. Aantal niet gesignaleerde (vermoedelijke) slachtoffers				
– Onder de 18 jaar				Onbekend
– 18 jaar en ouder				
A3. Aantal bij STV gemelde slachtoffers	150 = 27%	343 = 63%	54 = 10%	580
– Onder de 18 jaar	36	55	10	101 = 18%
– 18 jaar en ouder	114	288	44	446 = 82%
– missing				33
A4. Aantal slachtoffers met een casemanager				
– Onder de 18 jaar				Onbekend
– 18 jaar en ouder				

2 Toegang tot de B9

2.1 Aantal slachtoffers waaraan bedenktijd is verleend

Volgens B9 dient de korpschef aan STV te melden 'dat een (vermoedelijk) slachtoffer is aangetroffen en gebruik wenst te maken van de bedenktijd' (Vc B9, 3.1.3). STV registreert of bedenktijd is aangeboden, de startdatum van de bedenktijd en de einddatum van de bedenktijd. Hoewel niet expliciet gevraagd wordt naar het verlenen van de bedenktijd, is het invullen van startdatum en einddatum te zien als daadwerkelijk gebruik van de bedenktijd door een slachtoffer. Naarmate de politie consequenter slachtoffers die gebruik willen maken van de bedenktijd bij STV meldt, wordt de registratie betrouwbaarder.

Het COA heeft alle slachtoffers mensenhandel te gegeneerd waarvoor in een bepaald jaar een Rvb-uitkering is verstrekt. Deze data (namen, geboortedata of IND-nummer) koppelen wij aan het bestand van STV. Voor de matches is geanalyseerd in het registratiesysteem van STV:

- of bedenktijd aangeboden is geweest
- startdatum bedenktijd
- einddatum bedenktijd

Alle slachtoffers voor wie bovenstaande velden zijn ingevuld, vormen de groep slachtoffers waaraan bedenktijd is verleend.

Op deze wijze ontstaat een groep van 98 slachtoffers - geregistreerd bij STV - aan wie bedenktijd is verleend, bij 33 slachtoffers is zowel de startdatum als de einddatum van de bedenktijd ingevuld. De minimale duur van de bedenktijd is vier dagen en de maximale duur is 98 dagen. De gemiddelde duur van de bedenktijd is 81 dagen.

2.2 Aantal aanvragen slachtoffers B9

Het aantal aanvragen voor een B9 wordt zowel door de IND als de STV geregistreerd. Beide informatiesystemen zijn gebruikt. Op basis van de door IND verstrekte gegevens zijn er in 2006 180 aanvragen B9 ingediend bij de IND. In 34 gevallen zijn de aanvragen ingediend door minderjarige slachtoffers.

Over 172 aanvragen B9 is in datzelfde jaar een beslissing genomen. Van de 180 aanvragen B9 zijn er negen aanvragen waarover in 2007 een beslissing is genomen.

Het aantal aanvragen voor de B9 kan ook uitgedraaid worden op basis van het bestand van STV. Dit leverde bij een eerste uitdraai 101 aanvragen voor B9 op. Dit zijn dus 79 aanvragen minder dan in het bestand van de IND. Om het databestand van STV zo compleet mogelijk te krijgen zijn de bestanden van IND en STV met elkaar vergeleken. Dit op basis van het unieke CRV-/BVV-nummer. Daardoor konden 20 slachtoffers in het databestand van STV aangevuld worden op de aanvraag voor een B9. Op basis van de informatie van STV is voor 121 slachtoffers een B9-regeling aangevraagd. Daarbij zijn wel enige opmerkingen te maken. In eerste

instantie is aan IND het bestand van toekenningen B9 opgevraagd met het unieke CRV-nummer. Deze zijn in eerste instantie vergeleken met de CRV-nummers in het STV bestand. Dit leidde tot slechts zeven overeenkomstige slachtoffers. Het was opvallend dat CRV-nummers startend met serienummer 27 ontbraken in het bestand van IND. In het bestand van het IND waren vooral serienummers die begonnen met 91. Na contact met IND bleek dat zij een BVV-nummer hebben, daarin zaten vooral de nummers startend met 27. Opnieuw hebben wij bij IND een bestand opgevraagd met zowel de CRV- als de BVV-nummers. De BVV-nummers waren wel te herleiden en leverden 57 matches op met het CRV-nummer van de IND. De IND hanteert dus een CRV-nummer dat niet correspondeert met de CRV-nummers van COA of STV.

Deze cijfers wijken af van de data van de IND. In de registratie van de STV valt het hoge aantal niet ingevulde velden op. Van slachtoffers die aangifte hebben gedaan en voor wie een B9-regeling van toepassing zou kunnen zijn, ontbreekt bij 59 slachtoffers informatie over de aanvraag B9. De IND-gegevens zijn het meest betrouwbaar. Deze zijn als basis opgenomen in de monitor. De vergelijking met het bestand van STV illustreert dat er nog geen sluitende registratie is op een aantal belangrijke variabelen.

2.3 Aantal toekenningen slachtoffers B9

Voor deze indicator geldt dat beide informatiesystemen (IND en STV) ook gebruikt zijn voor de bepaling van het aantal toekenningen van B9 aan slachtoffers van mensenhandel.

In 2006 is aan 150 slachtoffers de B9-regeling toegekend. In 27 gevallen gaat het om minderjarige slachtoffers van mensenhandel. Van de 150 toekenningen zijn er 10 die eerder aangevraagd zijn dan in 2006.

Ook voor de toekenningen B9 levert het bestand van STV in de eerste instantie 52 toekenningen op. Na koppeling op basis van CRV/BVV nummer is het bestand van STV aangevuld. Het IND heeft hiervoor op basis van gegevens van slachtoffers aangeleverd door STV de BVV nummers opgezocht. De onderzoekers hebben op basis van dit BVV nummer in het SPSS bestand de data van STV kunnen aanvullen tot 127 casussen waarvoor de B9 is toegekend.

De feitelijke groep - op basis van de gegevens van IND - is 150 slachtoffers die een B9 toegekend hebben gekregen in 2006. Er ontbreken dus gegevens van 23 slachtoffers. Dit komt doordat:

- In het bestand van STV niet alle CRV-nummers bekend zijn of zijn ingevuld.
- Er vermoedelijk slachtoffers met een toekenning B9 zijn die niet gemeld zijn bij STV.

2.4 Aantal beslissingen B9 buiten de norm van 24 uur

De IND heeft gegevens aangeleverd over de datum van de aanvraag en de datum van de toekenning van de B9-regeling. In totaal gaat het om 190 slachtoffers, in 8gevallen ontbreekt de datum toekenning van de B9 procedure. Dit betekent dat

de procedure om te beslissen over de B9 nog niet is afgerond. De duur kan daarom berekend worden over 182 slachtoffers waarover zowel de datum aanvraag als de datum toekenning ingevuld is. De slachtoffers waarbij de aanvraag eerder dan in 2006 is ingediend of de toekenning in 2007 heeft plaatsgevonden zijn meegenomen.

De norm voor het beslissen over een aanvraag B9-regeling is 24 uur. Het tijdstip van indienen van een aanvraag wordt niet geregistreerd. De datum wordt wel geregistreerd. Daarom is één werkdag als norm genomen. Er zijn vier slachtoffers voor wie het aantal werkdagen dat een beslissing duurt meer is dan vierhonderd. Deze slachtoffers zijn niet meegenomen in de berekening. Er is handmatig gecorrigeerd naar het aantal werkdagen in 2006.⁸³

In 26 gevallen (15%) duurt de beslissing voor toekennen van een B9-regeling maximaal één werkdag. In totaal was bij 41% van alle slachtoffers er een beslissing genomen binnen vijf werkdagen. De gemiddelde duur tussen aanvraag en toekennen was 33 werkdagen.

2.5 Aantal getuige-aangevers dat gebruikmaakt van B9

Om het aantal getuige-aangevers dat gebruikmaakt van B9 te bepalen, is er een combinatie gemaakt van de informatiesystemen van IND en COA. Ten eerste is er nagegaan hoeveel mensen er een Rvb-verstrekking hebben ontvangen.

Daarvoor heeft COA een bestand aangeleverd met alle Rvb-verstrekingen in 2006. Dit bestand bevatte 203 gegevens van slachtoffers en getuige aangevers van mensenhandel waaraan een Rvb-uitkering is verstrekt in 2006. Hoewel de verstrekking is uitgekeerd in 2006 bleek dat het bij veertig slachtoffers gaat om een periode van voor 2006. De startdatum van de uitkering betrof een datum voor 1 januari 2006. Deze veertig slachtoffers zijn uit het bestand verwijderd.⁸⁴

Er resteren 163 slachtoffers of getuige-aangevers waaraan in 2006 een Rvb-uitkering is verstrekt. Van deze 163 is bij 155 slachtoffers bekend of het een slachtoffer of een getuige aangever betreft en of deze persoon jonger is dan 18 jaar of 18 jaar of ouder is.

Tabel 2.1: verdeling slachtoffers en getuige-aangevers naar leeftijd

	Slachtoffer	Getuige aangever	Totaal
– Onder de 18 jaar	6	7	13
– 18 jaar en ouder	79	63	142
– Totaal	85	70	155

⁸³ Dit voor de data die mogelijk binnen één werkweek (vijf werkdagen) kunnen vallen. Alle slachtoffers bij wie de duur tussen de twee en tien werkdagen viel, zijn daarvoor handmatig nagelopen en dit is gecorrigeerd in SPSS.

⁸⁴ Immers een startdatum van de uitkering in 2005 betekent dat slachtoffer in 2005 als slachtoffer bij COA en STV geregistreerd zal staan.

In 45% van alle Rvb-verstrekkingen is deze uitgekeerd aan een getuige-aangever van mensenhandel. In 8% van alle verstrekkingen was er sprake van een minderjarige.

Van de 155 Rvb-verstrekkingen zijn er 89 die betrekking hebben op een slachtoffer of getuigenaangever waarvoor een B9-regeling is toegekend. Daarvan zijn er 54 getuige aangevers. Van deze 54 getuige aangevers zijn er vijf jonger dan 18 jaar.

2.6 Samenvattend overzicht van de kengetallen

De kengetallen op dit thema zijn of door koppeling tussen twee bestanden ontstaan of komen uit betrouwbare registratiesystemen. De uitkomsten verdienen de kwalificatie betrouwbaar.

Tabel 2.2: Toegang tot de B9

Indicator	Slachtoffers zonder legale verblijfstitel	Slachtoffers in de asielprocedure	Totaal
B0. Referentiewaarden (bron: SYV)			
– Aantal bij STV gemelde slachtoffers	343	54	397
– Aantal slachtoffers dat aangifte doet	142	21	163
B1. Aantal slachtoffers aan wie bedenktijd is verleend (bron: STV)	91	7	98
– Onder de 18 jaar	11	1	12
– 18 jaar en ouder	80	6	86
B2. Aantal aanvragen slachtoffers en getuige-aangevers B9 (bron: IND)			180
– Onder de 18 jaar			34
– 18 jaar en ouder			146
B3. Aantal toekenningen slachtoffers en getuige-aangevers B9 (bron: IND)			150
– Onder de 18 jaar			27
– 18 jaar en ouder			123
B4. Aantal beslissingen B9 (bron: IND)			
– Binnen de norm van één werkdag			15%
– Binnen 5 werkdagen			41%
B5. Aantal getuige-aangevers met een B9 (bron: IND/COA)			54

Bron: STV, IND, COA

3 Strafrechtelijke procedure en rechtshulp

Bij de dimensie 'rechtshulp en strafrechtelijke procedure' geldt dat de kengetallen niet te herleiden zijn tot de in de monitor gedefinieerde groepen. Daar waar dit wel mogelijk is, wordt dit per indicator vermeld.

De eerste twee indicatoren betreffen aangiften tegen verdachten. Tegen één verdachte kan meer dan één aangifte gedaan worden door verschillende slachtoffers. De *indicatoren 3, 4 en 5* hebben betrekking op het aantal ingestuurde zaken mensenhandel bij het Openbaar Ministerie. Het is niet mogelijk het aantal ingestuurde zaken (tegen verdachten) te relateren aan het aantal slachtoffers dat aangifte doet in één jaar. De belangrijkste beperking is dat voor deze koppeling twee systemen nodig zijn: HKS voor de processen verbaal aangifte en COMPAS voor het aantal zaken tegen verdachten. HKS hanteert aangiften als tel eenheid en COMPAS de ingestuurde zaken. De verschillen worden veroorzaakt door:

- Meerdere slachtoffers kunnen aangifte doen tegen één verdachte. Deze zaken worden gevoegd en dan leiden meerdere aangiften tot één strafzaak.
- Eén slachtoffer kan tegen meerdere verdachten aangifte doen. Dit kan leiden tot meerdere strafzaken tegen meerdere verdachten.
- Het proces van aangifte, onderzoeken, opsporen, insturen en een strafzaak kan een aantal maanden of jaren duren. De monitor neemt een beperkte periode (één jaar) als uitgangsdatum en volgt niet het proces (bijvoorbeeld de ingediende aangiften in 2005).

De huidige monitor splitst dus de kant van de aangiften (slachtoffers) van de ingestuurde zaken tegen verdachten.

3.1 Aantal slachtoffers dat aangifte doet

HKS is gebruikt om het aantal slachtoffers van mensenhandel dat aangifte doet te bepalen. Doordat het ook aangiften bevat die niet naar het OM zijn ingestuurd, is deze meeromvattend dan COMPAS.

Daarvoor zijn bij de Dienst Nationale Recherche Informatie het aantal aangiften tegen mensenhandel in HKS uitgedraaid. Dit leverde de volgende informatie op:

- 1 aangifte artikel 250a
- 9 aangiften artikel 250ter
- 59 aangiften artikel 273a en
- geen aangiften artikel 273f

In totaal gaat 69 aangiften. Aan de 'verdachten' kant staan daar in HKS 138 verdachten tegenover. Deze uitdraai vanuit HKS klopt niet met de cijfers van andere bronnen:

- De STV registreert 201 aangiften in 2006,
 - Een voorwaarde voor aanvraag B9 is het doen van aangifte, er waren bij IND al minimaal 180 aanvragen B9 in 2006. Dat is nog exclusief het aantal aangiften dat gedaan wordt door slachtoffers met een legale verblijfsstatus.
 - De registratie van EMM meldt minimaal 50 aangiften voor vier politieregio's.
- De uitdraai uit HKS is - op dit moment - niet geschikt voor het bepalen van het aantal aangiften. Dat komt onder andere doordat vanaf 1 september pas artikel 273f in het systeem is opgenomen. Voor de monitor mensenhandel wordt gekozen voor een andere bron - de registratie van STV - om een indicatie te krijgen van het aantal aangiften.

Uit de registratie van STV blijkt dat van de 314 slachtoffers waar informatie over bekend is,⁸⁵ er door 201 slachtoffers aangifte is gedaan. 98 slachtoffers hebben geen aangifte gedaan en bij 15 slachtoffers loopt de bedenktijd nog. Van de 201 aangiften worden de meeste aangiften (70%) gedaan door slachtoffers die zonder legale verblijfsstatus in Nederland verblijven. Dat is logisch. Het doen van een aangifte is een voorwaarde om voor de B9-regeling in aanmerking te komen. 10% van de aangiften wordt gedaan door de groep slachtoffers in de asielprocedure, 20% van de aangiften wordt gedaan door slachtoffers met een legale verblijfstitel.

3.2 Aantal aangiften dat door politie niet doorgestuurd wordt naar OM

In de enquête bedoeld voor de indicator 'deskundigheid van politie' is achterhaald naar al dan niet voorkomen van het niet insturen van aangiften door de politie naar het OM. Hier is in de enquête onder de LEM coördinatoren niet naar gevraagd. Het beleid is dat alle aangiften worden doorgestuurd naar het OM.

3.3 Aantal ingestuurde zaken naar OM door politie

Via het WODC/SiBa zijn vanuit OM-data gegevens over het aantal ingestuurde zaken mensenhandel bij het OM in één jaar gegenereerd. In totaal zijn in 2006 200 strafzaken ingeschreven bij de parketten. Dit op verschillende artikelnummers:

- 27 zaken op Sr 250a/ Sr250ter
- 149 zaken op Sr 273a/ Sr 273f
- 24 zaken op Sr 250a/ Sr 250ter en Sr 273a/ Sr 273f

Dit zijn er ruim zestig meer dan in 2005 maar minder dan in 2004 toen 220 zaken (onder Sr 250a/ Sr 250ter) ingeschreven stonden. Elke strafzaak is één verdachte.

Aangetekend moet worden dat onder de zaken op art. 273a/f zich ook andere vormen van uitbuiting kunnen bevinden.

⁸⁵ Er zijn 580 slachtoffers gemeld bij STV. In 266 slachtoffers ontbreekt er informatie over het al dan niet doen van aangifte door het slachtoffer.

3.4 Aantal strafzaken tegen verdachten en aantal sepot's

In 2006 zijn er 216 zaken afgedaan door het OM, waarvan 173 door een dagvaarding, 41 middels een sepot, 1 zaak is overgedragen naar het buitenland en 1 zaak is gevoegd bij een andere zaak.

Van de 173 dagvaardingen betroffen er:

- 21 zaken artikel 250ter/250a
- 118 zaken artikel 273a/273f
- 24 zaken artikel 250ter/250a/ 273a/273f en
- 10 zaken een ander feit dan mensenhandel

3.5 Aantal slachtoffers dat beklag indient tegen een besluit tot niet verdere vervolging

Deze indicator wordt niet geregistreerd in COMPAS of het NIAS MI registratiesysteem van de ressorten. In de registratie van STV is een onderdeel opgenomen over de strafrechtprocedure maar daarbinnen is dit item niet opgenomen. Deze indicator is niet voor de eerste afname (de nulmeting) van de monitor te gebruiken.

3.6 Aantal slachtoffers dat zich voegt als benadeelde partij

In 2006 hebben 33 slachtoffers zich gevoegd als benadeelde partij.

3.7 Aantal slachtoffers dat via civiele voeging schadevergoeding krijgt toegekend

Van de 33 slachtoffers is bij 23 een schadevergoeding toegekend, waarvan 12 in de vorm van een schadevergoedingsmaatregel, 2 in de vorm van toewijzing van de civiele vordering, en 9 in de vorm van een combinatie van beide.

3.8 Informatievoorziening aan het slachtoffer

De politie en het OM dienen het slachtoffer voor aangifte te informeren over een aantal relevante aspecten en op de hoogte te houden van de voortgang van de zaak. De slachtofferzorg vindt plaats door de bureaus slachtofferzorg (eventueel juridische bijstand door Juridisch Loket of advocaat), en het Openbaar Ministerie. Per politieregio is een coördinator slachtofferzorg aangesteld.

Onderzoeksopzet

Er is een vragenlijst ontwikkeld voor de slachtoffers. Deze vragenlijsten worden afgenomen onder een steekproef van slachtoffers. Er wordt een gestratificeerde selecte steekproef genomen van gemelde slachtoffers bij STV. De stratificatie vindt plaats op basis van de gemelde slachtoffers in de verschillende groepen. Daarbij is het uitgangspunt dat er in totaal minimaal vijftientig slachtoffers worden benaderd waarbij ermee rekening wordt gehouden dat er per subgroep minimaal vier slachtoffers aan dit onderzoek deelnemen. De casemanager van het slachtoffer is gevraagd samen met het slachtoffer de vragenlijst in te vullen.

Verantwoording

Op basis van de door STV aangeleverde data en een voorlopige indeling van de groepen is een steekproef getrokken van vijftig slachtoffers. Bij het bepalen van de steekproef is rekening gehouden met representativiteit wat betreft leeftijd en verblijfsstatus ten tijde van signalering. Daarnaast wilden wij minstens twee jongens/mannen in de steekproef betrekken en twee ex-ama's. Gestreefd werd naar de volgende aantallen per groep:

- Asiel/meerderjarig: 4
- Asiel/minderjarig: 4
- Zonder legale verblijfsstatus/meerderjarig: 8
- Zonder legale verblijfsstatus/minderjarig: 5
- Legale verblijfsstatus/meerderjarig: 5
- Legale verblijfsstatus/minderjarig: 4
- Ex-ama's: 2

De oorspronkelijke opzet om een steekproef te trekken van uitsluitend slachtoffers met een casemanager bleek niet haalbaar: het aantal slachtoffers met een casemanager was hiervoor te beperkt. Daarom is gekozen voor slachtoffers van wie een contactpersoon bij de hulpverlening bekend was, welke benaderd kon worden om de vragenlijst samen met het slachtoffer in te vullen. Tevens bleek dat voor sommige categorieën te weinig slachtoffers (die nog in Nederland waren en van wie een contactpersoon bekend was) in het bestand van STV aanwezig waren om een steekproef uit te trekken. Dit gold bijvoorbeeld voor de groep asiel/minderjarig. In dat geval werden (vrijwel) alle in het bestand aanwezige en in aanmerking komende slachtoffers in de steekproef opgenomen. Op deze wijze werd een steekproef van vijftig slachtoffers getrokken.

Deze slachtoffers zijn vervolgens benaderd via de opgegeven hulpverleners/ contactpersonen. Hierbij bleek dat veel van de door STV geleverde gegevens (sterk) verouderd waren. Een aanzienlijk deel van de slachtoffers bleek van verblijfplaats of hulpverlener gewisseld, zat niet meer in het hulpverleningstraject, was niet meer traceerbaar, of was, al dan niet met onbekende bestemming, vertrokken. In sommige gevallen lukte het om via STV een slachtoffer alsnog te traceren. Van de groep slachtoffers die getraceerd kon worden, viel vervolgens nog een deel af omdat zij naar inschatting van de betrokken hulpverlener niet in de situatie waren om een vragenlijst in te kunnen of willen vullen.

In de eerste ronde vielen om bovenstaande redenen dusdanig veel slachtoffers af dat aan STV gevraagd is additionele (potentiële) respondenten te leveren. Ook dit leverde echter te weinig respondenten op. Daarom is in een tweede belronde aan alle contactpersonen die (eerder) benaderd waren gevraagd of zij nog meer slachtoffers kenden die in aanmerking kwamen voor de vragenlijst. Op deze wijze heeft het Prostitutie Maatschappelijk Werk in Rotterdam, de Vrouwenopvang Friesland, Asja (onderdeel van de Vrouwenopvang Friesland), BlinN en een aantal ex-ama projecten extra respondenten geleverd. Daarnaast zijn per regio een aan-

tal sleutelfiguren uit de STV-netwerken benaderd met de vraag of zij cliënten hadden met wie zij de vragenlijst konden invullen. Ook die belronde leverde een aantal nieuwe respondenten op. In totaal zijn op deze wijze 73 vragenlijsten uitgezet.

Opvallend is dat de benaderde hulpverleners over het algemeen zeer positief reageerden: men was blij dat de mening van slachtoffers zelf werd gevraagd en met de aandacht voor de wijze waarop slachtoffers in Nederland behandeld worden: 'wat gebeurt er met ze en waar gaat het mis, maar ook: waar en wanneer gaat het goed'.

Respons

Uiteindelijk zijn van 23 slachtoffers vragenlijsten teruggestuurd. Daarvan zijn er vier onder de 18 jaar en negentien 18 jaar en ouder (= 83%). Er is één vragenlijst ingevuld door een mannelijk slachtoffer. In de responsgroep zijn er zeven (= 30%) slachtoffers die een legale verblijfstitel hebben. Twaalf (= 53%) slachtoffers zitten in B9-regeling. Voor de vier anderen geldt dat of de B9-regeling afgelopen is of zij een beroep hebben lopen tegen een afwijzing van voortgezet verblijf.

Op het moment van signaleren was van de twaalf slachtoffers met een B9 er één in met een asielpcedure. De andere elf slachtoffers verbleven illegaal in Nederland.

Data

Niet alle vragen zijn voor alle slachtoffers relevant. Alle onderstaande percentages zijn berekend over de groep waarvoor de vraag van toepassing is (de valide percentages).

Voorlichting door politie en officier van justitie

Van alle slachtoffers geeft 72% aan door de politie te zijn voorgelicht over wat het betekent om aangifte te doen. Acht slachtoffers hebben opmerkingen over de voorlichting. Vier keer gaat de opmerking over het verstrekken van 'weinig' informatie.

Dertien⁸⁶ van de zestien slachtoffers op wie de B9-regeling van toepassing is, zijn daarover voorgelicht. Van deze dertien slachtoffers hebben er acht (=62%) informatie gekregen over de bedenktijd. Vijf hebben (=38%) hebben er informatie gekregen over het verkrijgen van een tijdelijke verblijfsvergunning na het doen van aangifte. Zes (=46%) is geïnformeerd over het krijgen van een uitkering. Bij vier slachtoffers (31%) is verteld door de politie dat zij een advocaat konden krijgen.

Van alle slachtoffers is de helft geïnformeerd over een medisch onderzoek en het kunnen hebben van een gesprek met de officier van justitie als de aangifte leidt tot een rechtszaak.

⁸⁶ De groep waarvoor B9 van toepassing zou zijn, bestaat uit 16 personen. Deze vraag is van de 16 personen door 13 volledig beantwoord.

Zes slachtoffers (= 27%) geven aan dat zij voorgelicht zijn over de mogelijkheid om een schadevergoeding te vragen. Vier slachtoffers kunnen zich dit niet meer herinneren. De andere slachtoffers geven aan niet geïnformeerd te zijn door de politie over deze mogelijkheid.

Het vertellen van de mogelijkheid tot indienen van een klacht is bij drie (= 14%) slachtoffers aan de orde geweest. De anderen kunnen zich dit niet herinneren (5) of geven aan dat dit niet aan de orde is geweest in het gesprek.

Voor zestien slachtoffers is de B9-regeling van toepassing. Daarvan geeft driekwart van de slachtoffers aan door de politie de bedenktijd aangeboden te hebben gekregen. Negen slachtoffers (=56%) heeft van de bedenktijd gebruikgemaakt.

De aangifte, het politie onderzoek en de strafzaak

Dit blok vragen is ingevuld door zeventien slachtoffers. Zij hebben aangifte gedaan. Vier (=24%) van de slachtoffers waren op het moment van aangifte onder de 18 jaar. Acht (=47%) slachtoffers zijn tevreden over de wijze waarop de politie de aangifte opnam. Drie slachtoffers geven aan neutraal te zijn. Zes geven aan niet tevreden te zijn.

Zes slachtoffers geven aan dat naar aanleiding van hun aangifte er mensen zijn gearresteerd. Vijf van de zes slachtoffers zijn daarover geïnformeerd door de politie. Vier van de zes slachtoffers hebben contact met de politie over de voortgang van de zaak. Vier slachtoffers hebben contact gehad met de officier van justitie.

Vier slachtoffers geven aan dat hun zaak was geseponeerd. Twee slachtoffers hebben daarover een klacht ingediend tegen dit besluit van de officier van justitie. Bij vijf slachtoffers is er een rechtszaak geweest. Twee (van de vijf) slachtoffers geven aan voor de rechtszaak contact te hebben gehad met de officier van justitie. Eén slachtoffer is gehoord buiten de rechtszaal. Vier (van de vijf) slachtoffers hebben gebruikgemaakt van het recht te vertellen over de gevolgen van het misdrijf.

Van alle 23 slachtoffers hebben er twee een schadevergoeding gevraagd bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven en twee hebben er een schadevergoeding in de rechtszaak. In totaal zijn er dus vier slachtoffers die schadevergoeding eisen. Eén slachtoffer heeft op moment van invullen van de vragenlijst daadwerkelijk een schadevergoeding gekregen.

Inkomen en werk

Dit deel is alleen ingevuld door de twaalf slachtoffers die in de B9-regeling zitten. Dit deel van de vragenlijst is ingevuld door tien van de twaalf slachtoffers. Acht van de tien hebben een uitkering. Eén slachtoffer gaat naar school of volgt een opleiding. Eén slachtoffer ontvangt leefgeld van het Nidos.

Algemeen

De helft van de respondenten geeft aan tijdens de periode van arbeid in de prostitutie contact te hebben gehad met de GGD en de politie. Tien slachtoffers geven aan redelijk tevreden te zijn over hoe zij zijn geholpen. Acht slachtoffers zijn minder tevreden.

3.9 Deskundigheid politie

De deskundigheid van de politie is in voorwaardelijke zin van belang voor het adequaat signaleren van slachtoffers mensenhandel en slachtoffers te wijzen op hun rechten. In de *Aanwijzing opsporing en vervolging betreffende seksueel misbruik* staan aanwijzingen over de deskundigheid van de politie. In de korpsmonitor Mensenhandel wordt daar ook naar gevraagd. In de eerste instantie is met het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel gesproken over het gebruiken van de data van de korpsmonitor over 2006. De onderzoekers wilden echter een aantal andere vragen opnemen en andere antwoordcategorieën gebruiken. Na overleg met EMM is besloten ook twee vragen op te nemen over de toegankelijkheid en de kwaliteit van de hulpverlening in de politieregio. De vragenlijst is per mail toegestuurd naar alle LEM-coördinatoren van de vijftientig politieregio's. Alle LEM-coördinatoren hebben de vragenlijst ingevuld teruggestuurd.

Alle politieregio's geven aan dat (bijna) altijd de slachtoffers verhoord worden door rechercheurs die een scholing hebben gehad in het horen van slachtoffers mensenhandel. De wens van een slachtoffer om door een vrouwelijk rechercheur te worden gehoord wordt bij 24 politieregio's (bijna) altijd gehonoreerd. Eén korps geeft aan hier bij een kwart tot de helft van de slachtoffers aan te kunnen volendoen. Dat heeft te maken dat het Controle Prostitutie Team alleen over mannelijke gecertificeerde rechercheurs beschikt. Bij behoefte wordt dan een vrouwelijke collega aan het team toegevoegd.

Voorafgaand aan de aangifte zeggen 24 korpsen (bijna) altijd dat er een informatief gesprek plaatsvindt tussen de opsporingsambtenaar en het slachtoffer. Eén korps doet dit bij driekwart van alle slachtoffers. Van alle korpsen geven er 22 aan (bijna) altijd de bedenktijd aan te bieden aan een slachtoffer van mensenhandel. Drie korpsen geven aan dat dit niet altijd gebeurt:

- Eén korps geeft aan dat dit bij driekwart van de slachtoffers gebeurt.
 - Eén korps geeft aan dat dit bij de helft tot driekwart van de slachtoffers gebeurt.
 - Eén korps geeft aan dat dit bij een kwart tot de helft van de slachtoffers gebeurt.
- Het gebeurt niet altijd omdat het slachtoffer na een intake besluit om direct aangifte te doen. Zij kan dan de B9-regeling aanvragen. Of wanneer er direct vaststaat dat er geen gronden voor opsporing zijn.

Van de 25 politieregio's geven er 22 aan hoe vaak zij slachtoffers informeren over belangrijke beslissingen in het onderzoek (eventuele invrijheidsstelling of schorsing van de verdachte). Bij 19 korpsen gebeurt dit volgens de LEM-coördinatoren altijd. Drie korpsen geven aan dat dit bij driekwart van alle slachtoffers het geval is. Het gebeurt niet altijd omdat het Openbaar Ministerie wel eens achteraf de

politie informeert over beslissingen. Of er zijn slachtoffers die vrijwillig terugkeren naar hun land van herkomst en het proces niet afwachten. Een enkele keer is het slachtoffer niet meer bereikbaar (onvindbaar).

Bij twintig van de van de 25 politieregio's maken zedenrechercheurs (bijna) altijd deel uit van het opsporingsteam. Drie andere regio's geven aan dat dit bij ongeveer driekwart van alle slachtoffers het geval is en in twee regio's is dat bijna nooit het geval.

Conclusie

De korpsen geven aan zich (bijna) altijd te houden aan de aanwijzingen opsporing en vervolging.

3.10 Aantal gespecialiseerde advocaten per regio

In totaal hebben er 67 advocaten de cursus mensenhandel gevolgd. De aantallen zijn als volgt verdeeld over de ressorts:

- 26 Amsterdam
- 5 Arnhem
- 5 Den Bosch
- 18 Den Haag
- 13 Leeuwarden.

3.11 Samenvattende weergave van de kengetallen

De verzamelde kengetallen zijn voor bijna alle indicatoren betrouwbaar. Het registratiesysteem van STV minder goed gevuld en de vraag is of het aantal aangiften valide is. Op basis van gegevens van EMM (50 aangiften in vier regio's van de 25) en de 180 aanvragen B9 waarbij een slachtoffer in ieder geval aangifte heeft gedaan, ligt het aantal aangiften waarschijnlijk hoger.

Tabel 3.1 Strafrechtelijke procedure en rechtshulp

Indicator	Totaal
C0.	
– Aantal vermoedelijke slachtoffers	2775-3225
– Aantal slachtoffers met een B9 verblijfsvergunning (bron: IND)	180
C1. Aantal slachtoffers dat aangifte doet (bron: STV)	201
C2. Aantal aangiften dat politie niet instuurt naar OM	Onbekend
C3. Aantal ingestuurde zaken OM (bron: WODC)	200
C4. Aantal septs OM (bron: WODC)	41
C5. Aantal strafzaken tegen verdachten (bron: WODC)	216
C6. Aantal slachtoffers dat beklag indient tegen besluit niet verdere vervolging	Nb
C7. Aantal slachtoffers dat zich voegt als benadeelde partij (bron: WODC)	33
C8. Aantal slachtoffers dat via een civiele voeging schadevergoeding krijgt toegekend	23
C9. Informatievoorziening aan het slachtoffer (bron: enquête slachtoffers)	Zie toelichting
C10. Deskundigheid politie (bron: enquête politie)	Zie toelichting
C11. Aantal gespecialiseerde advocaten per regio (bron: RvRb)	67

Bronnen: HKS, WODC vragenlijsten en RvRb

4 Opvang

4.1 percentage slachtoffers dat verblijft in

Voor de monitor mensenhandel is gekeken naar de eerste opvang van slachtoffers. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen slachtoffers in de B9 en slachtoffers met een legale verblijfsstatus. Daarbij is in de registratie van de Stichting Tegen Vrouwenhandel gekeken naar het verblijf bij aanmelding. Deze is voor de twee groepen:

Tabel 4.1: Verblijf op moment van melden

	Slachtoffers met legale verblijfstitel N= 108	Slachtoffers in de B9-regeling N=102
Percentage slachtoffers dat verblijft in ⁸⁷		
– Opvang/vrouwenopvang	13	26
– Asielvoorzieningen	--	1
– Bekenden/familie/inwonend bij anderen	20	8
– Zelfstandige huisvesting	43	23
– Detentie	3	30
– Overig ⁸⁸	21	12

Bron: STV

Voor de slachtoffers met een legale verblijfsstatus zijn er 108 gevulde cellen. Er zijn 42 cellen niet gevuld (missing). Voor de groep slachtoffers in de B9-regeling ontbreekt er informatie bij 25 casussen. Het percentage is berekend over het aantal valide casussen.

De slachtoffers in de B9 verblijven vaker in de opvangvoorzieningen en in detentie op het moment dat slachtoffer gemeld wordt.⁸⁹ En zij wonen minder vaak in bij anderen of beschikken over zelfstandige huisvesting.

Na het verblijf bij aanmelding kan de vraag zijn om voor het slachtoffer geschikte opvang te regelen. Uit de registratie van de Stichting Tegen Vrouwenhandel blijkt dan dat bij de groep slachtoffers met een legale verblijfstitel er vooral slachtoffers vanuit zelfstandige huisvesting opgevangen worden in de opvangvoorzieningen. Bij de slachtoffers met een B9-regeling geldt dat deze vanuit detentie vooral gaan naar de opvangvoorzieningen.

Op het moment van melden bij STV verblijven er 14 van de 108 slachtoffers in de opvangvoorzieningen.⁹⁰ Nadat zij bij STV in beeld zijn, verandert dit aantal. In totaal komen 25 vrouwen alsnog in de opvang terecht nadat zij in de eerste

⁸⁷ In de registratie van STV ontbreken van de groep slachtoffers.

⁸⁸ Onder overig staat met onbekende bestemming vertrokken, zwervend, ziekenhuis of GGZ instelling.

⁸⁹ Onder detentie wordt ook Schiphol of detentiecentra voor vreemdelingen geschaard.

⁹⁰ Voorbeelden van voorzieningen die genoemd worden zijn: HVO De Roggenveen, Hera, Blijf van mijn Lijf te Heerlen, Eindhoven, Venlo, Zeeland en Leeuwarden.

instantie, zelfstandig, in een ziekenhuis of GGZ instelling, inwoonden bij familie of bekenden, of zwervend waren. Twaalf vrouwen van deze 25 slachtoffers die in eerste instantie zelfstandig woonden, komen daarna in de opvang terecht.

Totaal maken 39 van de 108 slachtoffers met een legale verblijfstitel (= 36%) gebruik van de voorzieningen in de opvang. 34 slachtoffers (= 31%) heeft zelfstandige huisvesting en 17 slachtoffers (=16%) wonen bij familie of bekenden.

Kwaliteit en toegankelijkheid van de opvang

In de vragenlijst onder de LEM-coördinatoren van de politie waren drie vragen opgenomen over de hulpverleningsnetwerken, de toegankelijkheid en de kwaliteit van de hulpverlening. Achttien van de 25 politieregio's geven aan te participeren in de hulpverleningsnetwerken. Zeven regio's participeren niet in hulpverleningsnetwerken. Dit omdat:

- Er binnen de regio geen overleg meer is over slachtoffers van mensenhandel. De regio beschikt sinds lange tijd niet meer over een zorgcoördinator.
- Er een gering aantal slachtoffers van mensenhandel is in de regio. Zowel politie en hulpverlening zien geen noodzaak voor een netwerk. Er bestaan wel uitstekende onderlinge contacten tussen politie en hulpverlening.

Van de 25 regio's beschikken er 23 over een protocol voor de opvang en doorverwijzing van slachtoffers.

Over de toegankelijkheid van de hulpverlening oordelen veertien van de 25 korpsen positief. Knelpunten die genoemd worden bij de toegankelijkheid van de hulpverlening zijn: onvoldoende opvangplaatsen, geen 24-uurs bezetting, de reisafstand tussen de regio en de plaats waar het slachtoffer is opgevangen, het gebrek aan zorgcoördinatie in een aantal regio's, onvoldoende kennis over de B9-regeling bij instellingen. Van de 25 korpsen geven er 18 aan (bijna) altijd binnen 24 uur geschikte opvang voor het slachtoffer te hebben gevonden. Drie korpsen geven aan dit niet te weten en dus deze vraag niet te kunnen beantwoorden. Vier korpsen geven aan dat dit bij driekwart van alle slachtoffers binnen 24 uur lukt.

Vijftien korpsen oordelen positief over de kwaliteit van de hulpverlening. De samenwerking is goed. Tien korpsen zijn minder positief over de kwaliteit. Opvallend is vooral knelpunten herhaald worden die ook onder de toegankelijkheid van de hulpverlening genoemd zijn. Zo is er in een aantal regio's gebrek aan capaciteit of ontbreekt het aan een zorgcoördinator. Een ander knelpunt voor de politie is dat slachtoffers vaak in een andere regio geplaatst worden dan waar zij aangifte hebben gedaan.

5 Gezondheidszorg

5.1 percentage slachtoffers dat gespecialiseerde medische zorg heeft

In het registratiesysteem van STV staan een aantal items opgenomen over de gezondheid van de gemelde slachtoffers. Naast algemene vragen over lichamelijke klachten, medicijngebruik en ondergaan van een SOA, TBC, HIV/AIDS onderzoek wordt tevens gevraagd of slachtoffer verwezen is voor (gespecialiseerde) medische behandeling. Dit item in het registratiesysteem meet of een slachtoffer is verwezen naar (gespecialiseerde) medische behandeling. Niet of een slachtoffer daar daadwerkelijk gebruik van maakt en naar welke vorm van behandeling. Het was de opzet via de contactpersonen of deze slachtoffers gebruikmaakten van deze zorg.

Van de 150 slachtoffers met een legale verblijfsstatus zijn deze twee indicatoren bij 16 slachtoffers gevuld. Daarvan is bij twee slachtoffers bekend dat zij verwezen zijn naar gespecialiseerde medische zorg. Bij 134 slachtoffers ontbreken de gegevens over dit onderwerp, dat wil zeggen dat de cellen niet gevuld zijn.⁹¹

Er zijn 127 slachtoffers in de B9-regeling in het registratiesysteem van STV. Daarvan zijn van 34 slachtoffers gegevens bekend of zij verwezen zijn naar medische zorg. Dat is bij drie slachtoffers van toepassing. Er ontbreken gegevens van 93 slachtoffers in de B9-regeling.

Van deze slachtoffers is niet bekend of zij daadwerkelijk gebruikmaken van medische zorg. Vanwege het lage aantal is ervoor gekozen niet achteraan te bellen.

5.2 percentage slachtoffers dat gespecialiseerde psychosociale hulpverlening heeft

In het registratiesysteem van STV staan een aantal onderwerpen opgenomen over de psychosociale gezondheid van de gemelde slachtoffers. Naast algemene vragen over psychosomatische klachten wordt tevens gevraagd of slachtoffer verwezen is voor psychotherapeutische of psychiatrische behandeling. Dit onderwerp in het registratiesysteem meet of een slachtoffer is verwezen naar (gespecialiseerde) behandeling. Niet of een slachtoffer daar daadwerkelijk gebruik van maakt en naar welke vorm van behandeling.

Om te weten te komen of een slachtoffer daadwerkelijk gebruik heeft gemaakt, stellen wij voor van de slachtoffers die verwezen zijn een selecte steekproef te trekken uit de dossiers bij STV te nemen.⁹²

⁹¹ Bijvoorbeeld bij de vraag of er verwezen is naar medische zorg zijn van de 150 slachtoffers er 51 niet ingevuld. Dus 99 cellen zijn gevuld. De cellen zijn weliswaar gevuld maar daarvan is 82 keer onbekend ingevuld en 1 keer niet van toepassing. In totaal ontbreekt dus bij 134 cellen gegevens.

⁹² Op basis van aantal gemelde slachtoffers in één jaar.

Van de 150 slachtoffers met een legale verblijfsstatus is deze indicator bij 16 slachtoffers gevuld. Vier slachtoffers van zestien gevulde cellen zijn verwezen naar gespecialiseerde psychosociale of psychiatrische zorg. Eenmaal is één persoon zowel verwezen naar gespecialiseerde medische zorg als gespecialiseerde hulpverlening.

In de 127 slachtoffers met een B9-regeling in het databestand zijn van 29 slachtoffers gegevens bekend. Er ontbreken gegevens van 98 slachtoffers. Twee slachtoffers zijn verwezen naar gespecialiseerde psychosociale hulpverlening.

Vanwege het geringe aantal slachtoffers dat hierna is verwezen, is ervoor gekozen niet te checken of deze slachtoffers hier daadwerkelijk gebruik van hebben gemaakt.

Alle slachtoffers van mensenhandel die gebruikmaken van of specialistische medische zorg of specialistische psychosociale of psychiatrische zorg zijn ouder dan 18 jaar.

Het hoge aantal ontbrekende gegevens houdt in dat deze gegevens in de trendrapportage onbetrouwbaar zijn.

Tabel 5.1 Gezondheidszorg

Indicator	Slachtoffers met een legale verblijfstitel	Slachtoffers in de B9-regeling	Slachtoffers in de asielprocedure	Totaal
E0. Referentiewaarde				
– aantal gemelde slachtoffers	150	343	54	580
– aantal slachtoffers in de B9	--	150	--	--
– aantal in data STV	150	127		
E1. verwezen naar medische zorg	2	3	--	4
E2. verwezen naar hulpverlening	4	2	--	6
Totaal aantal gevulde cellen	16	29		45

Bron: STV

6 Inkomen en arbeid

6.1 aantal slachtoffers dat langer dan drie maanden een Rvb-uitkering ontvangt

Het COA registreert het aantal verstrekkingen in het kader van de B9-regeling. Het COA registreert niet het onderscheid tussen slachtoffers in de bedenktijd en slachtoffers die na aangifte in de 'wachtijd' zitten tot een tijdelijke verblijfsvergunning en een bijstandsuitkering is geregeld. Het COA registreert wel of de uitkering een slachtoffer of getuige-aangever van mensenhandel betreft. Getuige-aan-gevers kunnen aanspraak maken op een Rvb-uitkering zolang er nog geen beslissing is op haar/zijn aanvraag tot verblijf (Vc B9/5.2).

Uit de combinatie van de duur van de uitkering en de status van betrokkene (slachtoffer of getuige) kan de gewenste informatie worden afgeleid. Daarnaast is de datum aangifte bekend.

Van de COA is een dataset ontvangen met alle in 2006 verstrekte Rvb-uitkeringen aan slachtoffers of getuige-aan-gevers van mensenhandel. Dit bestand bevatte 203 gegevens van slachtoffers en getuige aangevers van mensenhandel. Hoewel de ver- strekking is uitgekeerd in 2006 bleek dat bij veertig slachtoffers het gaat om een periode van voor 2006. De periode van de feitelijke betaling wijkt af van de perio- de waarover een slachtoffer recht heeft op een uitkering. De betaling vindt altijd achteraf plaats. In veertig gevallen betrof de startdatum van de uitkering een datum voor 1 januari 2006. Deze veertig slachtoffers zijn uit het bestand verwij- derd.⁹³

Er resteren 163 slachtoffers en getuige-aan-gevers waaraan in 2006 een Rvb-uitke- ring is verstrekt. Daarvan is bij 28 slachtoffers en getuige-aan-gevers nog geen einddatum bekend. De verstrekking loopt nog op moment dat de data aangeleverd zijn. De duur van de Rvb uitkering is berekend over 135 slachtoffers en getuige- aangevers. Daarbij zijn er 102 slachtoffers en getuige-aan-gevers (76%) waarvan de duur minder is dan drie maanden. Er zijn dus 33 slachtoffers en getuige-aan-gevers (24%) waarbij de uitkering langer duurt dan drie maanden.

In dit bestand van het COA is er onderscheid te maken tussen slachtoffer-aan-gevers en getuige-aan-gevers. Opvallend is dat de duur van de uitkering voor de getuige-aan-gevers gemiddeld korter duurt (namelijk 58 dagen) dan de uitkering aan slachtoffer-aan-gevers (namelijk 68 dagen). Van de 60 getuige-aan-gevers in het bestand zijn er 49 (=82%) waarbij de uitkering korter duurt dan drie maanden. Bij de slachtoffer-aan-gevers wordt bij 73% de norm van maximaal drie maanden gehaald.

⁹³ Immers een startdatum van de uitkering in 2005 betekent dat slachtoffer in 2005 als slachtoffer bij COA en STV geregistreerd zal staan.

6.2 aantal slachtoffers in de B9 met inkomen uit arbeid

STV registreert dagbesteding (betaald werk, opleiding/scholing, gesubsidieerd werk, vrijwilligerswerk) en bron van inkomsten (betaald werk, uitkering) van het slachtoffer.

Van de 127 bij STV geregistreerde slachtoffers in de B9 heeft er niemand inkomen uit arbeid. Het onderwerp bron van inkomsten is voor 40 slachtoffers ingevuld. Er ontbreken gegevens van 87 slachtoffers. Van deze 40 slachtoffers hebben er 29 een Rvb-uitkering, 3 ontvangen een uitkering van Nidos (en zijn dus onder de 18 jaar), 6 hebben geen inkomen en van de overige twee personen heeft er één een uitkering via de sociale bijstandsvoorziening en één ontvangt een uitkering van justitie.

6.3 aantal slachtoffers dat een scholing of arbeidstoeleidingstraject volgt

Van drie slachtoffers in de B9 is bekend welke vorm van dagbesteding zij hebben. Twee slachtoffers volgen een opleiding of cursus en één zorgt voor de opvoeding van haar kinderen. Het aantal niet ingevulde cellen is 124.

6.4 samenvattend overzicht van de kengetallen

De indicator F1 is betrouwbaar. De uitkomsten op F2 en F3 zijn niet betrouwbaar. Dit heeft enerzijds te maken met het hoge aantal niet gevulde cellen in het registratiesysteem van STV. Anderzijds heeft dit te maken dat uit gegaan is van gemelde slachtoffers in 2006.

Tabel 6.1: Inkomen en arbeid

Indicator	Slachtoffers met een legale verblijfstitel	Slachtoffers in de B9-regeling	Slachtoffers in de asielprocedure	Totaal
F0. Referentiewaarde				
– aantal gemelde slachtoffers	150	343	54	580
– aantal slachtoffers in de B9 (bron: IND)	--	150	--	--
– aantal slachtoffers met een Rvb				163
– aantal in data STV	150	127		
F1. % slachtoffers dat maximaal drie maanden een Rvb-uitkering ontvangt		76%		76%
– slachtoffers		73%		27%
– getuige-aangevers		82%		18%
F2. aantal slachtoffers in de B9 met inkomen uit arbeid		0		0
F3. aantal slachtoffers dat een scholing of arbeidstoeleidingstraject volgt		1		1

Bron: STV, COA

7 Terugkeer en verblijf

7.1 veiligheid en kwetsbaarheid van slachtoffers bij terugkeer

De STV legt sinds kort voor elk slachtoffer in de B9 een veiligheidsdossier aan in het registratiesysteem. Het betreft een administratieve handeling. Het dossier moet gevuld worden door beschikbare informatie van de contactpersonen rondom het slachtoffer dat terugkeert. Het dossier recent ingevoerd en dus in opbouw. Voor maximaal vier slachtoffers zijn deze gegevens ingevuld.

Uit de STV-registratie blijkt dat géén slachtoffer risico's loopt op bedreiging door familie in het land van herkomst. Geen enkel slachtoffer loopt risico op vervolging door de autoriteit in het land van herkomst. Eén slachtoffer kan terugvallen op de steun van familie en vrienden en één slachtoffer beschikt over middelen om in hun levensonderhoud te kunnen voorzien in het land van herkomst. Het ontbreekt op deze indicator aan bruikbare en betrouwbare informatie.

7.2 aantal aanvragen voortgezet verblijf op humanitaire gronden

Veel slachtoffers en getuigen willen na afloop van de B9 in Nederland blijven. De IND contactpersonen houden handmatig bij hoeveel slachtoffers en getuigen een aanvraag voor voortgezet verblijf indienden en hoeveel daarvan werden gehonoreerd. Bij de IND contactpersonen mensenhandel zijn in 2006 34 aanvragen voor voortgezet verblijf binnengekomen.

7.3 aantal toekenningen voortgezet verblijf op humanitaire gronden in eerste instantie

Van de 34 aanvragen zijn er in 2006 17 aanvragen gehonoreerd. Alle 17 toekenningen betreffen slachtoffers ouder dan 18 jaar. Er zijn dus 17 aanvragen in eerste instantie afgewezen.

7.4 aantal toekenningen na voortgezet verblijf na bezwaar en beroep

Van de 17 slachtoffers waarbij de aanvraag in de eerste instantie is afgewezen, hebben allen bezwaar en beroep aangetekend. In 10 zaken is bezwaar ingediend tegen de afwijzing voortgezet verblijf. Deze procedures staan nog open. In 3 zaken is in 2007 het bezwaar ongegrond verklaard, in deze zaken staat het beroep bij de rechtbank open. In 2 zaken was in 2006 het bezwaar al ongegrond verklaard, en in die zaken staat momenteel ook nog beroep open. In één zaak is in 2007 het bezwaar gegrond verklaard, waarna aan betrokkene alsnog voortgezet verblijf is verleend. In één zaak is na de procedure voor voortgezet verblijf (bezwaar ongegrond) op aanvraag een verblijfsvergunning *asiel* verleend.

7.5 aantal slachtoffers dat met NGO begeleiding terugkeert

In het databestand van STV zijn voor vier slachtoffers in de B9 gegevens beschikbaar.⁹⁴ Voor geen van de slachtoffers is contact gelegd met een NGO.

7.6 aantal slachtoffers dat gebruikmaakt van de REAN-regeling

De data zijn opgevraagd bij het IOM. In 2006 zijn er in totaal 48 slachtoffers van mensenhandel die gebruik hebben gemaakt van de REAN-regeling. Van deze 48 personen waren er acht minderjarig. Drie van de acht minderjarigen zijn vanuit een gesloten jeugdinstelling betrokken.

Buiten deze drie personen is geen enkele andere persoon uit vreemdelingenbewaring vertrokken. De slachtoffers waren bijna allen afkomstig uit Oost-Europese landen. Eén slachtoffer komt uit Indonesië.

7.7 Samenvattend overzicht van de kengetallen

Het veiligheidsdossier bleek in de registratie van STV nog nauwelijks gevuld. De uitkomsten hiervan zijn niet betrouwbaar evenals de uitkomsten over terugkeer met NGO begeleiding. De uitkomsten op de overige indicatoren zijn betrouwbaar en bruikbaar voor een monitor.

Tabel 7.1.: Terugkeer en voortgezet verblijf

Indicator	Slachtoffers in de B9-regeling
G1. Veiligheid/kwetsbaarheid slachtoffers bij terugkeer:	
• Bedreiging van familie in land van herkomst	0
• Risico van vervolging door autoriteit in land van herkomst	0
• Kunnen terugvallen op steun van familie/vrienden	1
• Kunnen beschikken over middelen voor levensonderhoud	1
G2. Aantal aanvragen voortgezet verblijf op humanitaire gronden	34
G3. Aantal toekenningen voorgezet verblijf op humanitaire gronden in eerste instantie	17
G4. Aantal toekenningen na bezwaar en beroep	1
G5. Aantal slachtoffers dat met NGO begeleiding terugkeert	0
G6. Aantal slachtoffers dat gebruikmaakt van de REAN-regeling	48

Bron: STV, IND, IOM

⁹⁴ Voor de totale groep illegaal en asiel (dus NIET de B9 groep) zijn voor 18 slachtoffers gegevens bekend. Van de 18 slachtoffers is bij vijf onbekend of er contact is gelegd met NGO's. Bij vijf slachtoffers is er geen contact gelegd met een NGO in het land van herkomst. Bij twee slachtoffers is dit niet van toepassing. Voor zes slachtoffers is er contact gelegd met een NGO.

Bijlage 6

Opzet expertmeeting en lijst van deelnemers

Om de uitkomsten van de eerste trendrapportage te kunnen duiden, is een expertmeeting gehouden. Aan deze expertmeeting hebben vertegenwoordigers van verschillende organisaties (politie, advocaten, terugkeerfunctionarissen, Openbaar Ministerie, Nidos, Bureau Jeugdzorg COA, BlinN, IOM, IND, ketenregisseurs mensenhandel, prostitutiemaatschappelijk werk, opvangvoorzieningen en ex-ama projecten) deelgenomen die betrokken waren bij deze eerste trendrapportage. In totaal waren er 22 deskundigen uitgenodigd, waarvan er 16 naar de expertmeeting gekomen zijn. Bureau Jeugdzorg, de terugkeerfunctionarissen en de opvangvoorzieningen ontbraken op deze ochtend.

Na een plenair gedeelte waarin de opzet van de trendrapportage werd toegelicht, waren er drie rondes waarin drie thema's besproken werden. De thema's signalering, toegang tot de B9 en strafrechtelijke procedure en rechtshulp zijn elk twee keer aan de orde geweest. Eén tafel behandelde gelijktijdig twee thema's: gezondheidszorg en opvang. Elke ronde duurde een half uur. In de rondetafels stonden drie onderwerpen centraal:

1. Het duiden van de cijfers/de betrouwbaarheid van de cijfers
2. Knelpunten
3. Trends.

Vooraf waren door de onderzoekers bespreekpunten geïnventariseerd. De deelnemers ontvingen de bespreekpunten en een overzicht van de kengetallen op factsheets.

De volgende vertegenwoordigers waren aanwezig op de expertmeeting:

- 1- Joop van Dijk, politie
- 2- Linda Straver, advocaat
- 3- Els van Blokland, advocaat
- 4- Marja ter Horst, vertrouwenspersoon migrantenprostituees
- 5- Anneke Bouwman, HVO-Querido
- 6- Martien Fagel, HAP
- 7- Niene Oepkes, ex-ama project
- 8- Brigitte Claassen, Nidos
- 9- Sandra Claassen, BlinN
- 10- Nur Albayrak, IND
- 11- Sophia Ait-Baali, IND
- 12- Joop van der Schuit, COA
- 13- Marleen Hageman, OM
- 14- Henk Werson, EMM
- 15- Bregje Blokhuis, IOM
- 16- Kristina Strugoveca, Atalantas

Bijlage 7

Jurisprudentieanalyse

Inhoudsopgave

1. Inleiding	121
2. Toepasselijkheid B9	122
3. Signalering van (vermoedelijke) slachtoffers	122
4. Aanbieden B9-regeling	124
5. Bedenktijd	126
6. Aangifte	127
7. Tijdelijke verblijfsvergunning	130
8. Beklag bij beslissing tot niet verdere vervolging	133
9. Voortgezet verblijf	133
10. Strafzaak	141
11. Ex-ama's	142
12. Conclusies	143

1. Inleiding

Deze jurisprudentie analyse bestrijkt de periode 2004-2006. Door een iets langere periode dan 2006 te kiezen wordt aangesloten bij de eerdere door het Verwey-Jonker Instituut verrichte documentanalyse over de jaren 1994-2003. De opbouw volgt in grote lijnen de verschillende fasen van de Vc B9. Daarnaast krijgen twee strafrechtelijke aspecten aandacht die direct betrekking hebben op de positie van het slachtoffer, te weten de mogelijkheid om beklag in te dienen tegen een besluit tot niet verdere vervolging en de kwestie van schadevergoeding. De knelpunten en trends die uit de jurisprudentie naar voren komen, worden besproken bij de verschillende thema's in de trendrapportage.

Jurisprudentie is verzameld via migratieweb.nl, rechtspraak.nl, een oproep (via migratieweb.nl) aan advocaten om jurisprudentie in te sturen, ex-ama projecten en persoonlijke contacten met advocaten en hulpverleners. Alle gevonden of toegezonden jurisprudentie is opgenomen. Gezien het relatief beperkte aantal uitspraken en de diversiteit aan onderwerpen is geen selectie gemaakt. In totaal worden 43 beslissingen of uitspraken van verschillende instanties besproken. Sommige uitspraken hebben betrekking op dezelfde zaak (bijvoorbeeld de beslissing van de IND in bezwaar, de uitspraak van de rechtbank in beroep en de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in hoger beroep). Waar van toepassing wordt dit aangegeven. Daarnaast zijn zestien (nader) gehoren van (ex)ama's bestudeerd.

Aan begin van elke paragraaf wordt kort aangegeven wat de hoofdregel in Vc B9 is, en - waar relevant - de *Aanwijzing mensenhandel*. Daarbij moet er rekening mee worden gehouden dat de tekst en de indeling van B9 in de loop van de besproken jaren regelmatig herzien is, soms zonder en soms met inhoudelijke beleidswijzigingen. Ook de *Aanwijzing mensenhandel* is in de loop van de beschreven jaren herzien. Wanneer sprake is van inhoudelijke beleidswijzigingen wordt dit, indien relevant, in de voetnoten aangegeven. De belangrijkste beleidswijzigingen betreffen de categorieën slachtoffers die een beroep kunnen doen op de bedenktijd en de voorwaarden voor verlening van voortgezet verblijf op humanitaire gronden aan slachtoffers van mensenhandel.

Om het ook voor niet-juristen leesbaar te houden is ervoor gekozen om zo min mogelijk juridische termen te gebruiken. Zo is bij de beschrijving van verschillende zaken gekozen om de term minister of IND te gebruiken in plaats van de juridische term 'verweerder'.

2. Toepasselijkheid B9

Strafrechtelijke kwalificatie delict

Een probleem dat zich in de besproken periode twee keer voordoet is dat de politie een aangifte van mensenhandel niet als mensenhandel, maar als verkrachting kwalificeert. In beide gevallen betreft het een ex-ama,⁹⁵ die slachtoffer wordt van mensenhandel nadat de opvang is beëindigd vanwege het bereiken van de 18-jarige leeftijd.⁹⁶

In de eerste zaak komt een 18-jarige ex-ama nadat zij uit de opvang is gezet, in het daklozencircuit terecht. Zij wordt daar verschillende malen verkracht, waarna zij onder bedreiging van een van deze daklozen seks moet hebben met andere mannen. Omdat zij niet heeft gezien dat deze man betaald wordt door de klanten die hij naar haar toe stuurt,⁹⁷ wordt de zaak door de politie gekwalificeerd als 'verkrachting meermalen gedurende drie maanden'. De zaak wordt geseponeerd. Een ingestelde beklagprocedure faalt. Vanwege de kwalificatie 'verkrachting' komt het betrokken slachtoffer niet in aanmerking voor een B9-verblijfsvergunning en heeft zij geen mogelijkheid een aanvraag in te dienen voor voortgezet verblijf op klemmende redenen van humanitaire aard (Minister voor V&I, 21 april 2004 en 10 november 2005, 0112-102069).

Een andere zaak waarin dit speelt, eveneens met betrekking tot een ex-ama die nadat zij uit de opvang is gezet slachtoffer wordt van mensenhandel, is de zaak voor de Rechtbank Middelburg van 3 april 2007 (parketnr. 12/715105-07). Deze wordt besproken onder het kopje 'aangifte'.

3. Signalering van (vermoedelijke) slachtoffers

Asiel

Uit de eerdere documentanalyse kwam naar voren dat de combinatie asielprocedure en mensenhandel problematisch is. Dit lijkt nog steeds het geval te zijn. Uit verschillende zaken blijkt dat (mogelijke) slachtoffers niet herkend worden in de

⁹⁵ De term 'ama' (alleenstaande minderjarige asielzoeker) wordt hier aangehouden omdat deze meer ingeburgerd is dan de correcte term 'amv' (alleenstaande minderjarige vreemdeling).

⁹⁶ De problematiek van ex-ama's is door diverse gemeenten aan de orde gesteld, onder andere in een brief van de VNG d.d. 13 juli 2005 aan de Tweede Kamer en een brief aan de Tweede Kamercommissie van justitie d.d. 20 juni 2006 van 17 gemeenten over de beëindiging van leefgeldten aan (ex)ama's. De groep (ex)ama's, van wie de opvang op hun 18e wordt stopgezet maar die ook niet terug (kunnen) keren, bevindt zich in een bijzonder kwetsbare positie. Uit de genoemde brief van de 17 gemeenten: 'Onze grootste zorg betreft de kwetsbare positie van de (ex-)ama meisjes, vaak ook al (tiener)moeder van kleine kinderen. Onze plaatselijke (dit betreft Utrecht, MW) analyse laat zien dat minimaal 30% van de (ex-)ama meisjes slachtoffer van mensenhandel is. Dit betekent bij een vertaling naar een landelijk beeld dat tussen de 750 en 1.000 (ex)ama meisjes slachtoffer zijn van mensenhandel en gedwongen in de prostitutie belanden. We zien als gevolg van de (dreigende) beëindiging van leefgeldten dat mensenhandelaren nu actief ronselen onder deze groep (ex-)ama meisjes'.

⁹⁷ Hetgeen eerder een kwestie van bewijsvoering lijkt te zijn dan een kwestie van kwalificatie van het gebeurde.

asielprocedure. Dit geldt ook wanneer het vrouwenhandelrelaas in het (nader) gehoor expliciet aan de orde komt.⁹⁸ Soms worden slachtoffers die aangifte willen doen door de politie zelf verwezen naar de asielprocedure zonder aangifte op te nemen of de B9 aan te bieden (in vier van de onderzochte zaken).⁹⁹ In een aantal gevallen doet het slachtoffer maanden of jaren later na een kansloos doorlopen asielprocedure alsnog aangifte en komt in de B9 terecht (in vijf van de onderzochte zaken).¹⁰⁰ In andere gevallen lijkt het bij de (zonder succes doorlopen) asielprocedure op te houden (in één van de onderzochte zaken).¹⁰¹ Ama's en ex-ama's lijken daarbij een extra kwetsbare groep. Hieronder worden twee van deze zaken beschreven.

In een zaak voor de Rechtbank Haarlem (Vzr VK Den Haag zp Haarlem 18 juli 2006, AWB 06/32049, 06/32046) komt tijdens de asielprocedure naar voren dat betrokkene mogelijk slachtoffer is van mensenhandel. Desondanks wordt de zaak in de AC-procedure afgehandeld. Het asielverzoek wordt afgewezen.¹⁰² De rechter oordeelt dat de minister zich ten onrechte niet heeft afgevraagd of hij "tegen de achtergrond van dit (nieuwe) inzicht" nog steeds over de nodige kennis over de relevante feiten en de af te wegen belangen beschikte voor het nemen van een zorgvuldig besluit in de asielprocedure. Het feit dat zij inmiddels aangifte van vrouwenhandel heeft gedaan en dat die aangifte in behandeling is genomen, is een extra aanwijzing dat er nog onvoldoende zicht bestaat op de belevenissen van de betrokken vrouw voorafgaand aan de aanvraag, terwijl die informatie wel van belang kan zijn voor de beoordeling van de asielaanvraag. De asielaanvraag is onterecht in het kader van de AC-procedure afgewezen.¹⁰³

⁹⁸ Zie bijvoorbeeld Minister voor V&I, 7 november 2005, 9904-05-2026/ Hof Den Bosch, 18 december 2006, K06/1656 (afwijzing beklag niet vervolging). In deze zaak denkt het slachtoffer zelf (op dat moment 14 jaar) op grond van het nader gehoor dat zij aangifte heeft gedaan. Uiteindelijk doet zij 6 jaar later (in 2005) aangifte. Zij is dan al sinds 2002 uitgeprocedeerd als ama.

⁹⁹ Zie Nationale Ombudsman, rapport 2006/279; Rb Den Haag zp Den Bosch, 3 oktober 2005, AWB 05/5569; Minister voor V&I, 7 november 2005, 9904-05-2026; Minister voor V&I 24 november 2005, 0205-29-2019.

¹⁰⁰ Vzr VK Den Haag zp Haarlem 18 juli 2006, nr. AWB 06/32049, 06/32046; Minister voor V en I, 6 april 2005, 070.204.1362; Minister voor V&I, 7 november 2005, 9904-05-2026; Minister van V&I, 2 maart 2006 en 23 november 2006, 0108-31-2077; Rb Den Haag zp Den Bosch, 10 maart 2005, AWB 05/5569.

¹⁰¹ ABRvS 14 april 2005, 200410352/1, JV 2005/226.

¹⁰² In het besluit over de afwijzing van de asielaanvraag merkt de minister op: 'Ten aanzien van de stelling (...) dat er sprake is van een aanwijzing van vrouwenhandel en dat betrokkene bedenktijd moet worden gegund om hiervan aangifte te doen en op grond hiervan doorgestuurd zou moeten worden naar een OC, wordt overwogen dat een eventuele B9-procedure (...) de afhandeling van het asielverzoek op een aanmeldcentrum niet in de weg staat, nu deze regeling toeziet op opschorting van de verwijdering. Betrokkene kan, indien zij meent voor de regeling in aanmerking te komen, zich melden bij de korpschef om aangifte te doen'. Het is niet helemaal duidelijk hoe het vermoedelijk slachtoffer zich tijdens de 48-uurs procedure bij de korpschef had moeten melden.

¹⁰³ Op die grond voorziet de rechter zelf in de zaak en wijst de asielaanvraag af, omdat de vrouw inmiddels op grond van haar aangifte mensenhandel over een B9-verblijfsvergunning beschikt. De Minister van V en I heeft hoger beroep tegen de uitspraak ingesteld.

Ook in een zaak die speelt voor de Rechtbank Middelburg (Rb Den Haag zp Middelburg, 13 december 2004, AWB 04/41887) komt tijdens de asielprocedure naar voren dat de betrokken vrouw mogelijk slachtoffer is van mensenhandel. Haar asielverzoek wordt afgewezen omdat zij geen reis- of identiteitspapieren kan overleggen en er van haar asielrelaas geen positieve overtuigingskracht uitgaat. De rechtbank oordeelt dat het ontbreken van reispapieren de betrokken vrouw niet kan worden tegengeworpen en dat het asielrelaas in redelijkheid niet ongelofwaardig kan worden geacht. Zij steunt dit oordeel mede op de verklaring van de vrouw dat zij slachtoffer is van mensenhandel en dat zij niet in staat was te verklaren bij het nader gehoor omdat daar een mannelijke tolk bij aanwezig was. In het hoger beroep oordeelt de Raad van State (ABRvS 14 april 2005, 200410352/1, JV 2005/226) dat de rechtbank de omstandigheden waarop zij haar oordeel heeft gebaseerd ten onrechte niet mede heeft bezien in het licht van het geheel van de omstandigheden die de minister in aanmerking heeft genomen bij het tegenwerpen van het ontbreken van reis- en identiteitspapieren. De Afdeling overweegt dat de minister bij zijn oordeel heeft betrokken dat de vreemdeling over haar leeftijd niet de waarheid heeft gesproken en dat zij onvoldoende informatie heeft versprekt over haar leefomgeving. De manier waarop het nader gehoor is afgenomen en de betrokken vrouw de vragen heeft beantwoord, kunnen niet tot de conclusie leiden dat zij buiten staat was behoorlijk te verklaren. Het hoger beroep van de minister wordt gegrond verklaard. Het is niet bekend is of de betrokken vrouw alsnog aangifte van mensenhandel heeft gedaan. Onduidelijk is waarom tijdens de hele asielprocedure de vrouw (blijkbaar) niet is geweest op de mogelijkheid aangifte van mensenhandel te doen.

Ook lijkt soms verwarring te bestaan over de samenloop van asiel en de B9. Opmerkelijk is de stelling in een afwijzende beschikking ten aanzien van de asielaanvraag van een ama die in Nederland slachtoffer van mensenhandel is geworden en met behulp van een klant in een AC terecht is gekomen, dat "betrokkene aangifte heeft gedaan van mensenhandel en derhalve onder de B9 valt en daarmee oneigenlijk gebruikmaakt van de asielprocedure" (Minister voor V&I, 30 maart 2004 (afwijzing asielaanvraag) en 3 augustus 2004, 0310-29-0234).

4. Aanbieden B9-regeling

Op grond van Vc B9 moet het (mogelijke) slachtoffer al bij een geringe aanwijzing dat sprake kan zijn van mensenhandel, gewezen worden op de in Vc B9 beschreven rechten. Tevens moet zij of hij gewezen worden op de mogelijkheid van aangifte doen. Ditzelfde is opgenomen in de *Aanwijzing mensenhandel*. De zorg voor slachtoffers, waaronder een correcte bejegening en zorgvuldige informatieverstrekking, en de opsporing en vervolging dienen plaats te vinden met inachtneming van Vc B9, de *Aanwijzing slachtofferzorg*, de *Aanwijzing opsporing en vervolging inzake seksueel misbruik* en de regelgeving omtrent voeging als benadeelde partij.

Vreemdelingenbewaring

Een vraag die uit de jurisprudentie naar voren komt is op welk moment het (vermoedelijke) slachtoffer de B9-regeling moet worden aangeboden. Concreet: moet het mogelijke slachtoffer geïnformeerd worden over haar of zijn rechten voordat zij of hij in bewaring wordt gesteld of kan dat ook daarna? Volgens de Rechtbank Amsterdam gaat de informatieplicht in op het moment dat er een 'geringe aanwijzing' bestaat dat sprake is van mensenhandel. In dit geval is dat de verklaring van de vrouw zelf op het moment van haar staandhouding bij het doorzoeken van een seksinrichting. De rechtbank is van oordeel dat in het licht van haar verklaring, de minister het beleid zoals vastgelegd in Vc B9 niet in redelijkheid buiten toepassing heeft kunnen laten. Voordat het (mogelijke) slachtoffer in bewaring werd gesteld, had haar eerst de mogelijkheid van de bedenktijd moeten worden aangeboden. De rechtbank beveelt opheffing van bewaring en kent schadevergoeding toe (Rb Den Haag zp Amsterdam, 6 juli 2004, AWB 04/28539 VRONTIN).

De Rechtbank Groningen denkt daar in een vergelijkbare zaak anders over (Rb Den Haag zp Groningen, 24 mei 2006, AWB 06/22952¹⁰⁴) en met haar de Raad van State (ABRvS 30 juni 2006, nr. 200604036/1, JV 2006/325 met noot A.M. van Kalmthout). In de zaak waar het om draait bestaat meer dan een 'geringe aanwijzing' ten tijde van de staandhouding van de betrokken vreemdeling: de aanhouding is het gevolg van een grootschalige inval in het kader van een strafrechtelijk onderzoek naar mensenhandel. Desondanks wordt betrokkene, samen met nog negen anderen in vreemdelingenbewaring gesteld. Pas daags daarna wordt de B9 procedure aangeboden.¹⁰⁵ De rechtbank ziet hier geen probleem in en concludeert dat "in het geschetste samenstel van rechtsregels (...) geen aanknopingspunt te vinden is voor de juistheid van het standpunt dat verweerder niet tot inbewaringstelling mocht overgaan alvorens de B9-procedure aan te bieden. Dat op het moment van aantreffen van eiser al een aanwijzing bestond dat hij slachtoffer was van mensenhandel doet hier niet aan af. Dit feit zegt op zichzelf niets over het moment waarop verweerder de B9-procedure moet aanbieden". Bovendien acht de rechtbank van belang "dat ook mogelijke slachtoffers van mensenhandel een eigen verantwoordelijkheid hebben ten aanzien van de - illegale - status van hun verblijf. De B9-procedure staat hen daarbij ten dienste". De uitspraak wordt zonder veel poespas in hoger beroep bevestigd door de Raad van State: als de vreemdeling voldoet aan de voorwaarden voor inbewaringstelling (niet beschikken over identiteitspapieren, geen vaste woon- en verblijfsplaats, zich niet hebben aangemeld bij de korpschef) mag hij in bewaring worden gesteld, of het nu om een mogelijk slachtoffer van mensenhandel gaat of niet.

¹⁰⁴ Zie voor een vergelijkbare uitspraak van dezelfde rechtbank: Rb Den Haag zp Groningen 24 mei 2006, AWB 06/22950, JV 2006/302.

¹⁰⁵ Bij één van de betrokkenen, die aangeeft gebruik te willen maken van de bedenktijd, wordt de bewaring na negen dagen opgeheven. Van een aantal anderen gebeurt dit pas weken later, nadat zij hebben aangegeven aangifte te willen doen.

Deze uitspraak gaat lijnrecht in tegen zowel het in Vc B9 gestelde dat reeds bij de geringste aanwijzing van mensenhandel de betrokken vreemdeling gewezen moet worden op de mogelijkheid van aangifte en bedenktijd, als de door Vc B9 en de *Aanwijzing mensenhandel* voorgeschreven zorgvuldige informatieverstrekking. In zijn noot bij deze uitspraak wijst Kalmthout er daarnaast op dat wanneer de politie het (vermoedelijke) slachtoffer over zijn rechten had geïnformeerd en deze daar aanspraak op had gemaakt, de openbare orde de inbewaringstelling niet zou vorderen.¹⁰⁶ Door acceptatie van de bedenktijd of het doen van aangifte ontvalt immers de grondslag aan een mogelijke inbewaringstelling omdat geen sprake meer is van illegaal verblijf en zicht op uitzetting, nu deze immers wordt opgeschorst. Bovendien moet er sprake zijn van een redelijke belangenafweging. Gezien de waarde die de B9-regeling toekent aan de belangen van het slachtoffer, zou de vreemdeling bij een afweging van belangen in redelijkheid niet in bewaring gesteld mogen worden. De opmerking van de Rechtbank Groningen over de eigen verantwoordelijkheid van slachtoffers ten aanzien van hun illegale status acht hij misplaatst. Het is juist dat slachtoffers zelf moeten aangeven of zij van de B9-regeling gebruik willen maken. Maar dan moeten zij wel op die mogelijkheid worden gewezen, en dat nu is juist de verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid.¹⁰⁷

5. Bedenktijd

Volgens Vc B9 dient bij een geringe aanwijzing van mensenhandel het (mogelijke) slachtoffer een bedenktijd van maximaal drie maanden te worden geboden, waarbinnen zij of hij een beslissing moet nemen om al dan niet aangifte te doen. De bedenktijd wordt eenmalig gegeven (Vc B9/3).

De vraag die voor de Rechtbank Den Bosch speelt is of de bedenktijd tussentijds kan worden beëindigd (Rb Den Haag zp Den Bosch, 10 maart 2005, AWB 05/5569). In deze zaak is ook de voorgeschiedenis interessant. Nadat het slachtoffer heeft weten te vluchten wendt zij zich tot de politie. Deze neemt geen aangifte op, maar verwijst haar door naar een Aanmeld Centrum (AC) om een asielverzoek in te dienen. Dit verzoek is uiteraard kansloos. Nadat de hele asielprocedure is doorlopen, inclusief hoger beroep, vraagt het slachtoffer een Rvb-uitkering aan op grond van de bedenktijd. Het is inmiddels bijna acht maanden later. Ruim een maand na de aanvraag voor een Rvb-uitkering krijgt het slachtoffer bericht van de politie dat binnen drie dagen de bedenktijd en de verstrekkingen zullen worden beëindigd omdat geen aangifte zal worden opgenomen. Het bezwaar hiertegen wordt niet ontvankelijk verklaard omdat het geen besluit in de zin van art. 1:3 Awb zou betreffen, maar louter een mededeling van feitelijke aard. De rechtbank overweegt dat het gunnen van de bedenktijd als rechtsgevolg heeft dat de verwijdering uit Nederland gedurende drie maanden wordt opgeschort en aanspraak

¹⁰⁶ A.M. Kalmthout, noot bij ABRvS, 30 juni 2006, nr. 200604036/1.

¹⁰⁷ Zie voor een zaak waarin het slachtoffer ondanks het feit dat zij aangifte doet in bewaring wordt gesteld Rb Den Haag, zp Dordrecht, 18 augustus 2006, nr. AWB 06/36725 (besproken in para 7 'tijdelijke verblijfsvergunning').

gemaakt kan worden op voorzieningen. Indien de beslissing tot het gunnen van de bedenktijd geen termijn vermeldt, wordt deze geacht voor de maximale periode te zijn gegund. In dat geval eindigen de verstrekkingen na de ommekomst van de gegunde termijn van rechtswege en heeft een beslissing tot beëindiging daarvan dan ook geen rechtsgevolg. Uit de brief van de VD wordt afgeleid dat een bedenktijd is gegund voor de maximale periode, evenals dat verstrekkingen zijn toegelaten. Het beëindigen van de bedenktijd voor het verstrijken van de gegunde termijn heeft dan wel rechtsgevolg en is een besluit. In dat geval wordt immers de opschorting van verwijdering uit Nederland, die anders tot het einde van de termijn zou hebben gegolden, beëindigd. Hetzelfde geldt voor de verstrekkingen. Het bezwaarschrift is onterecht niet ontvankelijk verklaard.

6. Aangifte

Conform Vc B9 dient de politie, op het moment dat het vermoedelijke slachtoffer hiertoe de wens te kennen geeft, haar of hem in staat te stellen aangifte te doen (Vc B9/5.1). Daarnaast stelt de *Aanwijzing mensenhandel* dat signalen van mensenhandel moeten worden opgepakt en relevante aanknopingspunten voor onderzoek dienen te worden onderzocht en zo mogelijk te leiden tot vervolging. Meer in het algemeen heeft de politie de plicht aangifte op te nemen (art. 161 jo 163 lid 2 Sv).

Weigering aangifte op te nemen of in behandeling te nemen

Een probleem dat uit de eerdere documentanalyse naar voren kwam is dat regelmatig wordt geweigerd aangifte op te nemen of dat eerst met het OM wordt overlegd of de zaak/het slachtoffer strafrechtelijk interessant is (p. 19 e.v.). Deze praktijk leidde onder andere tot kamervragen. De minister antwoordde hier destijds op dat alle mogelijke slachtoffers in de gelegenheid gesteld moeten worden om aangifte te doen, inclusief asielzoekers in OC's en AC's, en dat het eerst raadplegen van het OM niet strookt met het beleid zoals vastgelegd in Vc B9 (TK 2001-2002, 1106).

Uit de jurisprudentie blijkt dat dit probleem nog steeds speelt. Een variant hierop is om eerst op basis van het intakegesprek opsporingsonderzoek te doen om pas daarna te beslissen of het opnemen van een aangifte zinvol is. Het intake gesprek neemt zo de plaats van de aangifte in. Dit is uiteraard niet de bedoeling van het intake gesprek,¹⁰⁸ maar sluit ook het slachtoffer uit van de rechten die Vc B9 haar of hem toekent. Geen aangifte, dan immers geen B9. Het (vermoedelijk) slacht-

¹⁰⁸ Conform de *Aanwijzing mensenhandel* dient voorafgaand aan de aangifte een informatief gesprek plaats te vinden tussen de opsporingsambtenaar en het slachtoffer. Bij het informatieve gesprek wordt het slachtoffer de mogelijkheid geboden te vertellen wat hem/haar is overkomen. Ook wordt de strafrechtelijke procedure aan het slachtoffer uitgelegd. Het slachtoffer wordt gewezen op de mogelijkheden van hulpverlening (en zonodig daarbij geholpen). Als het slachtoffer een illegaal in Nederland verblijvende vreemdeling is, dan wijst de opsporingsambtenaar het slachtoffer op de in B9 van de Vreemdelingencirculaire omschreven rechten (waaronder de mogelijkheid van bedenktijd) en de mogelijkheid om aangifte te doen en de consequenties daarvan.

offer heeft dan geen recht op (opvang)voorzieningen en kan na afloop van de strafrechtelijke procedure geen aanvraag voor voortgezet verblijf op humanitaire gronden indienen.

Dit speelt in een zaak van een vrouw uit Kameroen die voorgelegd wordt aan de Nationale Ombudsman. Als zij zich meldt bij de politie weigert deze aangifte op te nemen en verwijst haar naar de asielprocedure, waar men haar vervolgens (terecht) wijst op het belang van aangifte doen. Daarop stelt de politie dat zij slechts aangifte op wil nemen in opdracht van de officier van justitie. Deze blijft bij haar weigering omdat er, aldus de officier van justitie - op grond van een blijkbaar op basis van het intake gesprek uitgevoerd opsporingsonderzoek - geen aanknopingspunten voor strafrechtelijk onderzoek zouden zijn en de B9 "niet bedoeld is om naast of in plaats van de reguliere asielprocedure personen een langer (...) verblijf in Nederland toe te staan als er geen opsporingsindicatie aanwezig is" (Nationale Ombudsman, rapport 2006/391, p. 3). Uit de reactie van de hoofdofficier van justitie op de ingediende klacht blijkt dat het hier geen incident betreft maar vast beleid. De hoofdofficier is het met de officier eens dat "het doen van aangifte geen strafrechtelijk doel dient nu er al eerder naar aanleiding van de verklaring afgelegd door mw. B (...) in het kader van een intake gesprek is vastgesteld dat er geen opsporingsindicatie aanwezig is. Verder zijn er duidelijke aanwijzingen dat de aangifte (uitsluitend) tot doel heeft gebruik te maken van de B9-regeling (...)." Het past in het beleid van het parket Amsterdam in die situatie geen opdracht te verlenen tot het opnemen van aangifte (Hoofdofficier van Justitie Amsterdam 11 mei 2005, nr. 3220/04/34, ongegrondverklaring klacht).

In zijn rapport constateert de Ombudsman in de eerste plaats dat op grond van art. 163 Sv opsporingsambtenaren in beginsel verplicht zijn aangifte van een strafbaar feit op te nemen, welke plicht los staat van de vraag of aan die aangifte gevolg zal worden gegeven. Met betrekking tot de onderhavige zaak oordeelt de Nationale Ombudsman dat "ook in die gevallen waarin het idee zou kunnen postvatten dat het degene die aangifte wil doen voornamelijk om de vreemdelingenrechtelijke consequenties te doen is, de hoofdregel [geldt] dat de aangifte moet worden opgenomen (...). Onderzoek naar de betrouwbaarheid van degene die de aangifte wil doen, noch een inschatting of er voldoende bewijsmateriaal kan worden vergaard, dienen in dit stadium een rol te spelen. In een geval waarin men vermoedt dat het bij de aangifte eigenlijk alleen om de vreemdelingenrechtelijke status gaat én er niet of nauwelijks aanknopingspunten voor opsporing zijn, kan worden besloten geen (verder) onderzoek te doen en dit ook aan de IND door te geven. Op die manier is echter wel gewaarborgd dat er (uiteindelijk) een beroep ex artikel 12 Sv. op de rechter mogelijk is (...)." Daarbij merkt hij nog op dat de VC er overigens vanuit gaat "dat een sepot-beslissing door de officier van justitie wordt genomen". Deze zaak leidt tot een brief van het College van procureurs-generaal aan het OM waarin de aanbevelingen van de Ombudsman worden onderschreven (College van procureurs-generaal 28 november 2006, kenmerk FaG/BJZ/19655).

Vervolging van het slachtoffer

Een soortgelijke situatie doet zich voor bij een ex-ama die aangifte wil doen van mensenhandel. Nadat zij op haar 18^e uit de opvang is gezet, wordt zij slachtoffer van mensenhandel. Hiervan probeert zij aangifte te doen bij de politie Amsterdam. Deze neemt de aangifte op, maar kwalificeert het gebeuren om niet nader uitgelegde redenen als verkrachting in plaats van mensenhandel. De aangifte wordt opgenomen door een verbalisant alleen - zonder een tweede verbalisant -, het proces verbaal (PV) wordt niet door de aangeefster ondertekend en als tolk treedt een vrouw op uit hetzelfde opvanghuis waar de aangeefster op dat moment verblijft. De politie biedt haar geen B9 aan en stuurt haar weer de straat op. Als illegaal heeft zij geen recht op opvang en raakt zij opnieuw in handen van de verdachte. Na een rondtour langs buitenlandse bordelen komt zij ruim een jaar later ten slotte in Nederland alsnog in een ex-ama opvangproject terecht. Op aanraden van de hulpverlening probeert zij opnieuw aangifte te doen, dit keer bij de politie Middelburg. Deze houdt een intake gesprek en maakt een begin met het opnemen van de aangifte. Tussen het eerste en het tweede verhoor doet de politie nader onderzoek. Daaruit blijkt dat zij eerder al in Amsterdam aangifte heeft gedaan, wat zij in het intakegesprek - waar haar gevraagd was in grote lijnen te vertellen wat haar was overkomen - niet had verteld. De politie concludeert op basis van een vergelijking tussen het oude proces-verbaal van Amsterdam en wat het betrokken meisje in het intake gesprek heeft verteld, dat het een valse aangifte betreft. Bij de tweede afspraak wordt zij gearresteerd en in bewaring gesteld. Nadat zij ruim drie weken gevangen heeft gezeten, concludeert de rechter tot vrijspraak. Naar het oordeel van de politierechter kleven er aan het PV van de politie Amsterdam "alleen al zoveel formele gebreken dat het niet tot bewijs kan dienen van de juistheid van enige door verdachte afgelegde verklaring. Er is geen professionele tolk aanwezig geweest, aangeefster heeft niet ondertekend, de wijziging van het onderwerp van de aangifte is niet gemotiveerd (...), er is geen tweede verbalisant aanwezig geweest, de gestelde vragen zijn niet vermeld, als plaats van delict wordt vermeldt het Bureau van politie, etc." Bovendien valt in het PV "geen enkele lijn te ontdekken, noch logisch, noch chronologisch en [is] in elk geval duidelijk dat er geen volledig verhaal is opgenomen". Daarbij merkt de rechter nog op dat "de verklaring van verdachte dat zij het gevoel heeft bij het doen van deze aangifte niet serieus te zijn genomen de politierechter [voorkomt] als een understatement". De conclusie van politie Middelburg en OM dat het een valse aangifte zou betreffen, acht zij "op zijn minst voorbarig". Het voorkomen van hiaten bij het afnemen van dergelijke verhoren is in mensenhandelzaken niet ongebruikelijk, het feit dat zij in Amsterdam bepaalde zaken niet heeft verteld is niet onbegrijpelijk alleen al omdat de nadruk zo gelegd is op de verkrachtingen, en dat de eerdere Amsterdamse aangifte niet aan de orde is gekomen is verklaarbaar omdat het opnemen van de aangifte in Middelburg is gestopt voordat aan deze periode was toegekomen. Aan het feit dat dit niet bij de intake aan de orde is gekomen kan volgens de rechter geen doorslaggevende betekenis worden toegekend, nu immers "een intakegesprek niet op een lijn met een aangifte kan worden gesteld" (Rb Middelburg, 3 april 2007, parketnr. 12/715105-07).¹⁰⁹

¹⁰⁹ Zie pag. 122.

7. Tijdelijke verblijfsvergunning

Vc B9 bepaalt dat de aangifte ambtshalve behandeld dient te worden als een aanvraag verblijfsvergunning, waarop binnen 24 uur beslist moet worden.

Beslistermijn

Overschrijding van de beslistermijn is een regelmatig terugkerend probleem.¹¹⁰ Gevolg kan zijn dat de zaak ondertussen is geseponeerd. Volgens (huidig) beleid moet ook in dat geval een B9-verblijfsvergunning worden verleend die vervolgens wordt ingetrokken per datum sepot, met alle rechtsmiddelen die daarbij horen. In onderstaande zaak uit 2004 voor de Rechtbank Alkmaar (Rb Den Haag zp Alkmaar, 16 december 2004, AWB 03/65745 en 02/92009, LJV AT4474) is dit niet gebeurd. Betrokkene heeft begin november aangifte gedaan. Begin december dient zij bezwaar in tegen het niet tijdig beslissen op haar aanvraag voor een B9-verblijfsvergunning. Een jaar later wordt besloten op het bezwaar en wordt haar aanvraag afgewezen. Inmiddels is de zaak geseponeerd en heeft de vrouw hiertegen beklag ingesteld. In beroep voert zij aan dat, nu niet binnen 24 uur is beslist, niet is voldaan aan Vc B9. Dit wordt door de minister ter zitting erkend. Hieraan wordt toegevoegd dat, nu beklag is ingediend, betrokkene de uitslag hiervan in Nederland mag afwachten.¹¹¹ De rechtbank overweegt dat vaststaat dat niet tijdig op de aanvraag is beslist en dat de vrouw daartegen in bezwaar kon opkomen. In het bestreden besluit is hier niet op ingegaan en zijn hieraan geen conclusies verbonden. Het bezwaar van de vrouw wordt gegrond verklaard.

Maar ook wanneer met terugwerkende kracht een verblijfsvergunning tot de datum van sepot wordt verleend kan overschrijding van de beslistermijnen een probleem opleveren. In een zaak voor de Rechtbank Amsterdam uit 2006 (Rb Den Haag zp Amsterdam, 21 september 2006, AWB 06/16997) gaat het om de duur van de Rvb-uitkering. Betrokkene doet op 8 december aangifte.¹¹² De IND besluit op 16 januari met terugwerkende kracht een verblijfsvergunning toe te kennen voor de periode 8 tot 15 december, de datum waarop de zaak is geseponeerd. Per besluit van 10 maart (!) beëindigt het COA de Rvb-uitkering met ingang van 8 december, omdat per die datum een verblijfsvergunning is verleend. Uiteindelijk betekent dit dat aangeefster over de periode 15 december tot 16 januari - terwijl zij in afwachting is van de beslissing van de IND op haar aanvraag B9 - geen recht heeft op een Rvb-uitkering noch op bijstand. Het beroep tegen de beslissing van het COA

¹⁰⁹ Over deze zaak zijn op 4 april 2007 Kamervragen gesteld door de PvdA (Spekman). Intussen is ook een klacht ingediend bij de Nationale Ombudsman. Een eerdere klacht bij de hoofdofficier Rb Middelburg had geen resultaat. Naar diens mening hadden politie en officier van justitie betrokkene 'met al de mogelijke zorgvuldigheid behandeld, zo al sprake zou kunnen zijn van een slachtoffer mensenhandel' (Hoofdofficier van Justitie, Rb Middelburg, 4 april 2007).

¹¹⁰ Voor zover uit de jurisprudentie valt af te leiden, lijkt hier verbetering in te komen. De zaken met grove overschrijdingen (van maanden of jaren) betreffen vooral 'oudere' zaken, d.w.z. zaken die in de besproken periode voor de rechter kwamen, maar waarin de aangifte mensenhandel al van langer her dateert.

¹¹¹ Het is onbekend of haar alsnog een B9 is verleend.

¹¹² Het is niet duidelijk of het een slachtoffer-aangever of een getuige-aangever betreft.

wordt ongegrond verklaard. De uitspraak van de rechtbank wordt in hoger beroep bevestigd door de Raad van State (ABRvS 25 april 2007, nr. 200607620/1).

Wel aangifte, geen B9

Dat het doen van aangifte van mensenhandel niet steeds leidt tot verlening van een B9-verblijfsvergunning maakt een zaak die voor de Rechtbank Dordrecht speelt duidelijk (Rb Den Haag zp Dordrecht, 18 augustus 2006, AWB 06/36725). In deze zaak is het slachtoffer ondanks haar aangifte in bewaring gesteld (op dezelfde datum als de aangifte). Uiteindelijk wordt zij een week later in vrijheid gesteld omdat zij beklag heeft ingediend tegen de beslissing tot niet verdere vervolging. In een opmerkelijke redenering overweegt de rechtbank dat zij niet is vrijgelaten omdat haar een B9-verblijfsvergunning is verleend, maar omdat ze beklag heeft ingediend: "*mitsdien* (cursivering MW) kan niet worden volgehouden" dat zij al op de datum aangifte een B9 vergunning had moeten krijgen en de bewaring had moeten worden opgeheven. Het verzoek om schadevergoeding wordt niet gehonoreerd. Het is onbekend of aangeefster uiteindelijk wel een B9 vergunning heeft gekregen.¹¹³

Ook de zaak voor de Rechtbank Haarlem draait om schadevergoeding vanwege het (onrechtmatig) niet verlenen van een B9 (Rb Den Haag zp Haarlem, 19 juli 2004, AWB 03/1770, JV 2004/387). In dit geval is, na een aanvankelijke weigering, het slachtoffer anderhalf jaar na aangifte in bezwaar alsnog een B9-verblijfsvergunning verleend. De onrechtmatigheid van de aanvankelijke weigering staat niet ter discussie. De betrokken vrouw verzoekt om vergoeding van de schade die zij hierdoor heeft geleden, te weten inkomstenderving (ter hoogte van de bijstandsuitkering waar zij anders recht op had gehad) en vermogensschade als gevolg van het feit dat zij gedurende deze periode niet verzekerd was voor ziektekosten. Vraag is of aan het relativiteits- en causaliteitsvereiste is voldaan. De rechtbank overweegt dat, gelet op de specifieke opvang en bescherming die de B9-regeling beoogd slachtoffers van mensenhandel te bieden, niet valt in te zien dat de in dit geval geschonden norm niet mede strekt tot bescherming tegen de schade die betrokkene stelt te hebben geleden, te weten aanspraak met terugwerkende kracht op een Abw uitkering, evenals vergoeding van gemaakte ziektekosten. Verder is sprake van causaal verband tussen de weigering een verblijfstitel toe te kennen en de gestelde schade. De rechtbank gaat niet mee in het standpunt van de minister dat het betrokken slachtoffer zich onvoldoende heeft ingespannen om eventuele schade te beperken, door na te laten rechtsmiddelen aan te wenden tegen het uitblijven van een tijdige beslissing op haar bezwaarschrift. Uit de enkele omstandigheid dat zij geen rechtsmiddel heeft aangevoerd tegen het uitblijven van een tijdige beslissing, volgt niet dat de minister niet aansprakelijk kan worden gehouden voor de schade die als gevolg van het uitblijven daarvan wordt geleden. Bovendien is het niet aannemelijk dat het aanwenden van een rechtsmiddel in dit geval tot een tijdige beslissing zou hebben geleid. Het beroep wordt gegrond verklaard.

¹¹³ Zie voor de inbewaringstelling van mogelijke slachtoffers mensenhandel ook Rb Den Haag zp Groningen, 24 mei 2006, AWB 06/22952 en Rb Den Haag zp Groningen 24 mei 2006, AWB 06/22950, JV 2006/302.

Afwijzing aanvraag verlening of verlenging; intrekking

Zowel voor het OM als de IND blijkt (nog steeds) niet altijd duidelijk te zijn wie op welke gronden over verlenging van de verblijfsvergunning beschikt. In een zaak voor de Rechtbank Amsterdam heeft de officier besloten dat er geen redenen meer zijn om de B9 status van het betrokken slachtoffer te handhaven in het kader van het strafrechtelijke onderzoek, overigens zonder de zaak te seponeren. De IND wijst vervolgens de aanvraag voor verlenging af. De rechtbank oordeelt dat op grond van Vc B9 van een sepot melding gemaakt moet worden aan het slachtoffer voordat de verblijfsvergunning wordt ingetrokken en dat op grond van de processen-verbaal niet kan worden vastgesteld dat de zaak is geseponeerd. "Ook overigens heeft verweerder in de loop van deze procedure weinig duidelijkheid verschaft omtrent de wellicht al op 18 december 2002 genomen beslissing om niet over te gaan tot verdere vervolging". Onder deze omstandigheden heeft de minister onterecht afgezien van het horen van het slachtoffer in bezwaar (Rb Den Haag zp Amsterdam, 7 aug. 2006, AWB 06/06394).

Informereren van het slachtoffer over een sepot

Een vraag die hiermee verband houdt, is of het slachtoffer geïnformeerd moet worden over het feit dat de zaak is afgedaan voordat de verblijfsvergunning wordt ingetrokken of niet verlengd.¹¹⁴ De minister denkt van wel, getuige de gegrondverklaring van het bezwaar van een Sierraleonse vrouw tegen de afwijzing van haar verzoek om verlenging van de B9 (Minister voor V&I, 6 april 2005, 070.204.1362). Hierin overweegt de minister dat de betrokken vrouw tot (datum) voldeed aan de voorwaarden: "immers per deze datum is in elk geval aan vreemdelinge bekend gemaakt dat de strafzaak geseponeerd was".¹¹⁵ De geldigheidsduur van de verblijfsvergunning (voor de vrouw en haar kind) wordt verlengd tot de datum waarop de beslissing tot niet verdere vervolging aan haar bekend werd gemaakt. In deze zaak had het slachtoffer overigens eerst de gehele asielprocedure (vruchteloos) doorgelopen. Pas bijna tweeënhalf jaar later doet zij aangifte van mensenhandel.¹¹⁶

De Raad van State is een andere mening toegedaan dan de minister: "Volgens het gevoerde beleid komt de grond aan de in verband met de strafzaak verleende verblijfsvergunning te ontvallen, indien de uitspraak onherroepelijk is geworden. Hierbij is niet van belang dat de betrokkene ten tijde van een eventuele aanvraag om verlenging van de geldigheidsduur daarvan op de hoogte is". Ook rust er geen informatieplicht op de minister. Waar volgens paragraaf B9/4.5 het Openbaar Ministerie melding van het onherroepelijk worden van de uitspraak aan de IND en het slachtoffer doet, bestaan er volgens de Afdeling geen aanknopingspunten om

¹¹⁴ In dit geval werd de aanvraag om verlenging van de B9 afgewezen omdat inmiddels het hoger beroep was ingetrokken, zonder dat de aangeefster hiervan op de hoogte was gesteld.

¹¹⁵ Dit is de datum van de beschikking waarin het verzoek om verlenging van de B9 werd afgewezen op grond van het sepot.

¹¹⁶ Uit de stukken valt niet met zekerheid op te maken of zij gedurende de asielprocedure al slachtoffer van mensenhandel was of dat later is geworden.

een informatieplicht voor de minister aan te nemen. Dat het OM zijn meldingsplicht mogelijk niet is nagekomen, leidt niet tot gegrondverklaring van het beroep (ABRvS, 25 oktober 2005, 200504944/1, JV 2005/465; hoger beroep VK Leeuwarden, 11 mei 2005, AWB 04/55193).

8. Beklag bij beslissing tot niet verdere vervolging

Er zijn geen zaken gevonden waar verlenging van de verblijfsvergunning van een slachtoffer-aangever in verband met een ingestelde beklagprocedure tegen een besluit tot niet verdere vervolging problemen opleverde. Voor getuige aangevers ligt dit anders: zie de hieronder besproken zaak.

Positie getuige aangever

Vraag is of het voor de verlenging van de verblijfsvergunning van getuige-aangevers op grond van het feit dat er beklagprocedure tegen de beslissing tot niet verdere vervolging loopt, voldoende is dat het slachtoffer beklag heeft ingediend of dat de getuige-aangever dit zelf ook moet doen. De Rechtbank Amsterdam oordeelt dat dit niet nodig is en beroept zich daarbij op de Nota van Toelichting bij art. 3.48 Vb 2000: van belang is dát beklag is gedaan, niet door wie dit is gedaan. De strafzaak is nog niet afgerond en niet is weersproken dat de betreffende getuige hierin een belangrijke rol zou kunnen vervullen. Het is de uitdrukkelijke bedoeling van de wetgever dat verblijf van getuigen wordt gegund zolang dit nodig is voor de strafzaak. Art. 3.88 Vb 2000 dient dan ook niet zo beperkt te worden uitgelegd dat slechts een (verlenging van de) verblijfsvergunning kan worden verleend indien de getuige-aangever zelf beklag heeft ingesteld (Rb Den Haag zp Amsterdam, 31 mei 2006, AWB 05/45888, LJV AZ2503). De Raad van State denkt daar anders over. Hij neemt de tekst van art. 3.88 Vb 2000 letterlijk en stelt dat daaruit volgt dat de betreffende vreemdeling zelf beklag moet hebben gedaan. Het beroep van de IND wordt gegrond verklaard (ABRvS 28 nov. 2006, nr. 200604725, LJV AZ4027).

9. Voortgezet verblijf

Na afronding van de strafrechtelijke procedure en de op grond daarvan verleende verblijfsvergunning heeft het slachtoffer de mogelijkheid een aanvraag in te dienen om wijziging van de verblijfsvergunning voor een ander doel. Daarbij is vooral de mogelijkheid van voortgezet verblijf wegens klemmende redenen van humanitaire aard van belang (art. 3.52 Vb 2000; Vc B 16). Sinds de Vw 2000 kan uitsluitend een aanvraag voor (voortgezet) verblijf op humanitaire gronden ingediend worden indien eerst een tijdelijke verblijfsvergunning op grond van B9 is verleend. Er geldt geen mvv-vereiste. Sinds augustus 2006 komen slachtoffers van mensenhandel in ieder geval in aanmerking voor voortgezet verblijf indien zij aangifte hebben gedaan ten behoeve van een strafzaak die uiteindelijk tot een veroordeling heeft geleid. Ditzelfde geldt indien de zaak uiteindelijk niet tot een veroordeling heeft geleid, maar het betrokken slachtoffer op het moment van de rechter-

lijke uitspraak al gedurende drie jaar of langer op basis van een verblijfsvergunning ex B9 in Nederland verblijft.

Limitatieve opsomming?

De aanvraag om verlenging van de B9-verblijfsvergunning (toen nog Vc B17) van een Oekraïense vrouw wordt afgewezen. In bezwaar toetst de IND aan de in Vc B9 genoemde humanitaire factoren en concludeert dat dit niet tot voortgezet verblijf kan leiden.¹¹⁷ De Rechtbank Middelburg overweegt dat, in aanmerking genomen dat de opsomming van factoren niet limitatief is en dat uit de stukken blijkt dat de vrouw in bezwaar reeds een beroep heeft gedaan op de psychische problemen die zij tengevolge van de gedwongen prostitutie en de daarmee verband houdende ontvoering van haar zoontje ondervindt, de minister deze omstandigheden bij de beoordeling had moeten betrekken en dit in de bestreden beslissing tot uitdrukking had moeten brengen. Het bezwaar wordt gegrond verklaard (Rb Den Haag zp Middelburg, 17 december 2004, AWB 03/40809).

Bewijslastverdeling

In de uitspraak van 30 december 2004 van de Raad van State (ABRvS 30 december 2004, 200406365/1; hoger beroep in Rb Den Haag zp Leeuwarden, 2 juli 2004, AWB 03/39085) gaat het om de bewijslastverdeling tussen het slachtoffer en de minister. De zaak betreft een Slowaakse vrouw die aangifte heeft gedaan. Mede op grond van haar aangifte zijn meerdere daders, zowel in Nederland als in Slowakije, veroordeeld. Zij is ook in Slowakije als getuige gehoord. Niet omstreden is dat zij het risico van represailles loopt. Het probleem is dat de vrouw concrete aanwijzingen dient te overleggen om aannemelijk te maken dat de Slowaakse autoriteiten niet bereid of in staat zijn haar hiertegen voldoende bescherming te bieden. Onder verwijzing naar de brief van 15 oktober 2002 van de minister van Justitie (TK II 2002-2003, 28 638, nr. 1, p. 13¹¹⁸) stelt het slachtoffer in hoger beroep dat zij slechts een inspanningsverplichting heeft om aan te tonen dat een terugkeerrisico bestaat. De Raad van State denkt daar anders over en stelt dat het in beginsel op de weg van betrokkene ligt om met feiten en omstandigheden aannemelijk te maken dat haar door de Slowaakse autoriteiten geen bescherming zal worden geboden. Ook in de brief van de minister van Justitie staat, volgens de Raad van State, voorop dat het aan de vreemdeling en de rechtshulpverlening is om aannemelijk te maken dat een terugkeerrisico bestaat. De rechtbank heeft dan ook terecht overwogen dat de last om aannemelijk te maken dat zij het risico van represailles loopt en dat de autoriteiten in het land van herkomst niet bereid of in staat zijn haar daartegen bescherming te bieden, bij betrokkene ligt. Art. 3.52 Vb geeft de minister een grote mate van beoordelingsvrijheid. Vc B9 geeft weliswaar "een maatstaf aan de hand waarvan die bevoegdheid kan worden

¹¹⁷ Niet in geschil is dat de vrouw niet meer voldoet aan de beperking waaronder de vergunning is verleend, omdat het opsporings- en vervolgingsonderzoek is afgesloten en er geen beklag is ingediend.

¹¹⁸ Hierin stelt de minister onder meer dat 'uiteraard betrokkene en de rechtshulpverlening een inspanningsverplichting [hebben] om aan te tonen dat er een terugkeerrisico bestaat'.

aangewend, maar laat bij de hantering van die maatstaf op verschillende onderdelen, waaronder de inschatting van een bepaald risico en de beoordeling van de mate van bescherming daartegen, de in art. 3.52 Vb 2000 geboden beoordelingsvrijheid onverlet”. In een noot bij deze uitspraak refereert Van Blokland (onder meer) aan de *Concluding Observations* van het toezichthoudend Comité bij het Vrouwenverdrag. Hierin wordt de Nederlandse overheid verzocht te verzekeren dat slachtoffers van vrouwenhandel worden beschermd (*Concluding Observations CEDAW Netherlands*, CEDAW/C/2001/Add. 7, nr. 211 en 212, 31 July 2001).¹¹⁹ Zij concludeert dat deze uitspraak zich uitstekend zou lenen voor een klacht bij het Comité.

Over de bewijslast gaat het ook in de zaak van een Russische vrouw die voortgezet verblijf om klemmende redenen van humanitaire aard vraagt. De zaak is indicatief voor de bewijsproblemen waarvoor een slachtoffer zich gesteld ziet. De betrokken vrouw heeft aangifte gedaan van mensenhandel maar de zaak is geseponeerd. Hiertegen heeft zij tevergeefs beklag ingediend. Zij stelt bij terugkeer te moeten vrezen voor represailles. Dit onderbouwt zij met het gegeven dat na haar ontsnapping haar broer in Rusland is bedreigd om het adres van zijn zuster te geven omdat zij haar ‘contract’ niet zou zijn nagekomen. Hij heeft dit geweigerd en is daarna verschillende malen telefonisch bedreigd en op straat in elkaar geslagen. De bedreigingen zijn zo ernstig dat hij met zijn gezin is verhuisd en bij zijn schoonmoeder is ingetrokken. Een verklaring van de broer is bijgevoegd. Daarnaast stelt zij dat de politie in Rusland corrupt is, dat de handelaren connecties met de politie hebben en dat zij geen bescherming van de politie in Rusland kan verwachten. Het verzoek wordt afgewezen (Minister voor V&I, 30 augustus 2005, 0111-06-4002). Gesteld wordt dat geen objectieve gegevens zijn overgelegd waaruit blijkt dat de problemen van haar broer te maken hebben met de persoon van betrokkene: “Zij heeft dit van horen zeggen”. Haar angst bij terugkeer te worden getraceerd en bestraft berust enkel op vermoedens en speculaties: “Er bestaan hiervoor geen concrete aanwijzingen”. Voor zover die wel bestaan mag van haar verlangd worden dat ze zich eerst tot de (lokale) autoriteiten van haar land wendt. Het is niet gebleken dat deze haar geen bescherming kunnen of willen bieden. Verder kan ze zich aan eventuele problemen onttrekken door zich elders te vestigen: “Niet kan worden ingezien waarom betrokkene geen zelfstandig bestaan in Rusland kan opbouwen”. Ze heeft daar immers voor haar vertrek ook gewoond.

In bezwaar stuurt het slachtoffer ter onderbouwing een verklaring mee van het ziekenhuis dat haar broer heeft behandeld nadat hij op straat mishandeld is en een ooggetuige verklaring van de buurvrouw over de bedreigingen van haar broer, de nog steeds voortdurende dreigtelefontjes waarin om het adres van de zuster gevraagd wordt (de broer en de buurvrouw delen een telefoonverbinding), het

¹¹⁹ In haar recente *Concluding Comments* van 2 februari 2007 dringt het Comité opnieuw aan op betere bescherming van slachtoffers van mensenhandel, ongeacht of zij wel of niet bereid zijn als getuige op te treden (CEDAW/C/NLD/CO/4).

incident waarbij de broer in elkaar geslagen is, de verhuizing daarna van de broer en zijn gezin naar zijn schoonmoeder, plus de bedreiging met een pistool van de buurvrouw zelf door drie onbekende mannen die bij haar aan de deur kwamen en het adres van betrokkene eisten. Verder een verklaring van de schoonmoeder dat zij door de buurvrouw werd gebeld dat de broer op straat in elkaar was geslagen en dat hij met zijn gezin sindsdien bij haar woont. De stelling dat de politie corrupt is wordt onderbouwd met het gegeven dat het bureau dat haar rekruteerde binnen een week een buitenlands paspoort voor haar geregeld had terwijl dat normaal vier maanden duurt, een verklaring van een Russische anti-vrouwenhandel NGO en gegevens uit onderzoek naar vrouwenhandel in Rusland. Verder stelt zij dat verdachte meerdere malen met haar heeft gesproken over de connecties die hij bij de politie heeft en gedreigd heeft met het lot dat andere meisjes die geprobeerd hebben te vluchten hebben ondergaan. Verwezen wordt tevens naar het Nationale Actieplan Mensenhandel,¹²⁰ de reeds eerder genoemde brief van de Minister (TK II 2002-2003, 28 638, nr. 1) en de verplichtingen van de Nederlandse overheid onder het VN Vrouwenverdrag om slachtoffers van mensenhandel bescherming te bieden. In de hierop volgende hoorzitting - die volgens de advocaat van betrokkene bijna het karakter van een politieverhoor heeft - wordt de vrouw vooral ondervraagd over veronderstelde inconsistenties tussen haar verklaring over de mishandeling van haar broer en die van haar broer zelf en de buurvrouw: Is haar broer nu 's avonds of 's morgens in elkaar geslagen (de verklaring van het ziekenhuis is gedateerd op 12.45 uur) en is de politie er nu wel of niet bijgehaald (voor zover betrokkene weet heeft haar broer de politie niet ingeschakeld; de buurvrouw verklaart dat zij de dag daarna de politie en de ambulance hebben gebeld).¹²¹ Het bezwaarschrift wordt ongegrond verklaard (Minister van V&I, 13 februari 2006, 0111-06-4002). Overwogen wordt dat wat in de overlegde verklaringen staat niet overeen komt met de verklaring van betrokkene, dat wat is aangevoerd over corruptie uitsluitend berust op vermoedens van betrokkene zelf en dat zij niet heeft aangetoond dat zij geen bescherming kan vragen van de Russische autoriteiten: "Van hetgeen betrokkene heeft aangevoerd zijn geen objectieve verifieerbare gegevens overlegd, dan wel concrete aanwijzingen, waaruit blijkt dat de angst voor represailles reëel is". Bovendien heeft betrokkene niet "met objectieve verifieerbare bescheiden aangetoond dat [zij] zich heeft gemeld bij de Russische autoriteiten en [...] de hulp heeft ingeroepen van voornoemde autoriteiten voor het bieden van bescherming bij terugkeer naar haar land van herkomst en dat voornoemde autoriteiten geen bescherming willen of kunnen bieden". Nadat beroep is ingesteld, is inmiddels een nieuwe beschikking genomen waarin het bezwaar alsnog gegrond is verklaard en betrokkene - zonder nadere motivering - een verblijfsvergunning wordt verleend (Minister van V&I, 23 juni 2006, 0111-06-4002)

¹²⁰ Waarin onder andere wordt gesteld dat ten behoeve van een zorgvuldige beslissing en een betere bewijslast verdeling tussen slachtoffer en overheid een betere dossieropbouw noodzakelijk is.

¹²¹ Niet ter discussie staat dat haar broer in elkaar is geslagen, de dreigtelefoontjes etc.

Dat het anders kan laat een (eerdere) inwilligende beschikking van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie zien (Minister van V&I, 10 februari 2005, 0206.21.8010). Hierin wordt door de minister uitgebreid gemotiveerd waarom de vrouw in aanmerking komt voor voortgezet verblijf onder uitvoerige beschrijving van het door de IND in samenwerking met derden¹²² breed opgezette onderzoek naar het gevaar voor represailles alsmede de problematiek van vrouwenhandel en aanverwante onderwerpen in Moldavië. Bij het onderzoek is tevens informatie van de officier betrokken over de rol van de betrokken vrouw als getuige in de strafzaak en de kans dat meerdere van de veroordeelde daders binnen afzienbare tijd vrijkomen. Op grond daarvan acht de IND het voldoende aannemelijk dat de vrouw bij terugkeer de kans loopt slachtoffer te worden van represailles, waarbij het "niet ondenkbaar" is dat de Moldavische overheid niet in staat zal zijn haar de vereiste bescherming te bieden als dat nodig is. *In casu* had de betrokken vrouw de aanvraag voor voortgezet verblijf meer dan zes maanden na afloop van de geldigheidsduur van de B9-verblijfsvergunning ingediend, hangende het bezwaar tegen de weigering tot verlenging van de B9-vergunning. Gemotiveerd wordt uiteengezet waarom in dit geval sprake is van een verschoonbaar te laat ingediende aanvraag voortgezet verblijf en dat dit leidt tot het niet tegenwerpen van het mvv-vereiste maar wel van een verblijfsgeest.

Scheiding asiel en regulier

Hoe problematisch de strikte scheiding tussen asiel en humanitaire gronden kan zijn laat de onderstaande zaak voor de Rechtbank Den Bosch uit 2004 zien. De zaak betreft een Nigeriaans meisje dat op dertienjarige leeftijd door derden mee naar Nederland wordt genomen en gedwongen in de prostitutie te werken. In 1999 (zij is dan 13) doet zij een aanvraag voor een verblijfsvergunning als ama, waarbij zij verklaart uit Sierra Leone te komen. Deze wordt in 2000 afgewezen, onder meer omdat zij nog een moeder en een broer in Nigeria heeft. Ook het verzoek om een voorlopige voorziening wordt afgewezen (15 mei 2001). Het bezwaar wordt ongegrond verklaard. In februari 2002 stelt zij beroep in tegen de afwijzing in bezwaar en verzoekt opnieuw om een voorlopige voorziening. Ondertussen heeft zij in oktober 2000 aangifte gedaan van mensenhandel, waarbij zij haar eerdere verklaring heeft gewijzigd en verklaart uit Nigeria te komen. De aangifte leidt tot een strafrechtelijke veroordeling. In beroep stelt zij (onder meer) dat zij bij terugkeer het risico loopt van schending van art. 3 EVRM (verbod op onmenselijke of vernederende behandeling). Zij is slachtoffer van mensenhandel geworden en vreest bij terugkeer voor represailles. Verder stelt zij in aanmerking te komen voor een ama-verblijfsvergunning en had de minister in zijn besluit moeten ingaan op de tijdelijke verblijfsaanspraken die zij heeft op grond van haar aangifte mensenhandel. Ter zitting stelt de minister dat haar aangifte mensenhandel als onge-

¹²² Waaronder het Bureau Land en Taal van de IND, de unit Toezicht en Terugkeer, het ministerie van Buitenlandse Zaken, de Internationale Organisatie voor Migratie, de Stichting Tegen Vrouwenhandel en de Rechtbank Amsterdam. Tevens is gebruik gemaakt van rapporten van het *US Department of State* over de situatie m.b.t. vrouwenhandel in Moldavië en is betrokkene tweemaal gehoord door een ambtelijke commissie.

loofwaardig moet worden beschouwd, dat deze, voor zover wel geloofwaardig, niet tot verlening van asiel kan leiden en dat de intussen ingediende aanvraag voor een B9-verblijfsvergunning buiten het geschil valt.

De rechtbank verwerpt het standpunt van de minister dat de bij de politie afgelegde verklaring ongeloofwaardig moet worden geacht, zeker nu deze tot een strafrechtelijke veroordeling heeft geleid. Over de verblijfsvergunning asiel overweegt de rechtbank dat niet aannemelijk is geworden dat zij bij terugkeer een reëel risico loopt op een behandeling in strijd met art. 3 EVRM. Wat betreft de aanvraag verwerpt de rechtbank, gelet op de geloofwaardigheid van de verklaring bij de politie, het standpunt van de minister dat betrokkene de mogelijkheden van een onderzoek naar adequate opvang in haar land van herkomst heeft gefrustreerd (door onjuiste gegevens te verstrekken). Daarbij betreft de rechter dat zij slachtoffer is geworden van mensenhandel en in dat verband een mensonterende en ongetwijfeld traumatiserende behandeling heeft ondergaan. Tenslotte blijkt uit de processtukken dat haar psychische gesteldheid dusdanig was dat ter bescherming van zichzelf plaatsing in een gesloten inrichting noodzakelijk was. Onder die omstandigheden kan haar geen verwijt worden gemaakt over haar aanvankelijk onjuiste verklaringen. Met betrekking tot de aanwezigheid van opvang acht de rechter van belang dat haar moeder en broer destijds kennelijk niet in staat of bereid waren haar te beschermen tegen de praktijken van mensenhandelaars. Het beroep wordt gegrond verklaard (Rb Den Haag zp Den Bosch, 29 juni 2004, AWB 02/12212).

In een zaak die speelt voor de Rechtbank Den Bosch gaat het over een meisje dat in Rusland slachtoffer van vrouwenhandel is geworden en vervolgens in 2001 op 15-jarige leeftijd in Nederland asiel aanvraagt (Rb Den Haag zp Den Bosch 31 januari 2006, AWB 04/13999, LJV AV8698). Het meisje is opgegroeid in een weeshuis, waar zij drie jaar lagere school heeft genoten. Toen zij tien jaar oud was is zij meegegeven aan een vrouw die haar naar een bordeel bracht. Daar is zij vijf jaar opgesloten en vier jaar lang gedwongen als prostituee te werken. Vervolgens is zij door een klant meegenomen naar Nederland. De minister stelt zich op het standpunt dat zij niet in aanmerking komt voor asiel omdat zij heeft nagelaten de bescherming van de autoriteiten in te roepen, terwijl dat wel van haar gevergd kon worden. In geschil is of zij in het bezit dient te worden gesteld van een verblijfsvergunning asiel of op grond van klemmende redenen van humanitaire aard. Wat betreft het eerste overweegt de rechtbank dat zij hiervoor niet in aanmerking komt omdat, nog afgezien van het feit dat wat haar in Rusland is aangedaan niet van overheidswege is verricht, niet is "aangetoond noch gebleken dat sprake is van (enige vorm van) discriminatie op grond van geslacht". Met betrekking tot de tweede grond oordeelt de rechtbank dat de minister in redelijkheid niet heeft kunnen stellen dat betrokkene niet voldoet aan hetgeen de Vreemdelingencirculaire stelt over het traumatabeleid. Zij is "een uiterst kwetsbaar, zeer jong meisje, dat slachtoffer is geworden van stelselmatige verkrachting in de leeftijd elf tot vijftien jaar. Een kind dat zo lang opgesloten heeft gezeten is

op geen enkele wijze gesocialiseerd en van haar kan niet worden verwacht dat zij van alle maatschappelijke structuren en mechanismen op de hoogte is". De stelling van de minister dat niet op voorhand uitgesloten kan worden dat de Russische autoriteiten niet bereid zouden zijn haar bescherming te bieden, wordt door de rechtbank niet gevolgd: Zij heeft vijf jaar in een bordeel vastgezet en als prostituee moeten werken, terwijl in die hele periode niet één keer is gebleken van enige bemoeienis van de autoriteiten, in welke vorm dan ook. Uit dit stilzitten kan niet anders worden afgeleid dan dat de autoriteiten niet willens waren op te treden. Dit te meer nu in dat bordeel ongeveer vijftien meisjes waren tewerkgesteld, zodat sprake was van prostitutie op grote schaal, die bij de autoriteiten moeilijk onopgemerkt had kunnen blijven. Nog afgezien van de vraag of zij op haar leeftijd had kunnen weten welke wegen te bewandelen om bescherming te verkrijgen, kan van iemand in haar positie die vele jaren opgesloten heeft gezeten, niet worden gevergd zich tot de autoriteiten te wenden voor hulp. Het beroep wordt gegrond verklaard.

Opvallend in de uitspraak is de opvatting van de rechtbank dat niet is gebleken van enige vorm van discriminatie op grond van geslacht. Nog afgezien van het feit dat vrouwenhandel over het algemeen bij uitstek als een vorm van geweld tegen vrouwen wordt gezien, is Nederland ook partij bij het VN-Vrouwenverdrag. Art. 1 van het verdrag bepaalt wat onder discriminatie verstaan dient te worden. In zijn Algemene Aanbeveling nr. 19 bepaalt het Toezichthoudend Comité dat onder art. 1 ook geweld tegen vrouwen moet worden verstaan. In het licht van de verplichtingen die Nederland heeft onder het Vrouwenverdrag dient vrouwenhandel dus wel degelijk als (een ernstige vorm van) discriminatie van vrouwen te worden gezien.

Ook op een andere manier levert de scheiding asiel en regulier problemen op, met name welke gronden in welke procedure aan de orde mogen komen. De volgende zaak betreft een Nigeriaanse vrouw die aangifte doet van vrouwenhandel, op grond daarvan een B9-verblijfsvergunning krijgt en vervolgens een aanvraag doet voor voortgezet verblijf bij haar (Nederlandse) minderjarig kind, al dan niet in combinatie met een verzoek om verlenging van de B9, en al dan niet op instigatie van de politie (hierover bestaat verwarring) (Rb Den Haag zp Utrecht, 24 juni 2004, AWB 03/57225, 03/57226). In bezwaar voert zij alsnog ook humanitaire gronden aan, waaronder de gedragsproblemen van haar zoon, het risico van besnijdenis voor haar dochter en het feit dat zij door toedoen van haar familie slachtoffer van mensenhandel is geworden. Het bezwaar wordt afgewezen. Ten aanzien van de aangevoerde klemmende redenen van humanitaire aard wordt opgemerkt dat die niet in de onderhavige procedure aan de orde kunnen komen. Daarvoor moet ze een aparte asielaanvraag indienen. Ook aan de B9 (toen nog B17) kan zij, wordt gesteld, geen rechten meer onttelen. Tot slot wordt haar nog het paspoortvereiste tegengeworpen.¹²³

¹²³ Zij heeft overigens uitgebreid geargumenteed waarom zij er niet slaagt een (Nigeriaans) paspoort te verkrijgen.

De rechtbank overweegt dat het feit dat de minister haar aanvraag om wijziging van het verblijfsdoel heeft beoordeeld als een aanvraag voor verblijf bij Nederlands kind, onverlet laat dat deze daarnaast diende te bezien of betrokkene om enige andere redenen voor voortgezet verblijf in aanmerking komt. Daarbij wijst de rechtbank op de uitspraak van de Afdeling van 10 mei 2004 (ABRvS 10 mei 2004, JV 2004/267). Toetsing aan het bestaan van klemmende redenen van humanitaire aard had in ieder geval niet achterwege kunnen blijven.¹²⁴ Het standpunt van de minister dat dit niet tot een ander oordeel zou hebben geleid, maakt dat niet anders. De rechtbank verwijst daartoe naar de brief van de minister van Vreemdelingenzaken en Integratie van 14 november 2003 aan de Tweede Kamer over de B9-regeling (TK 2003-2004, 28 638, nr. 2) en stelt vast dat uit het besluit niet blijkt dat de door de vrouw gestelde klemmende redenen van humanitaire aard in overweging zijn genomen. Daarbij merkt de rechtbank nog op dat de door de minister als asielgerelateerd bestempelde omstandigheden zoals blijkt uit voornoemde brief, bij de beoordeling betrokken moeten worden. Tevens dient de minister alsnog stil te staan bij de vraag of aanleiding bestaat betrokkene van het paspoortvereiste vrij te stellen, gelet op het feit dat dit bij de verlening van de B9-vergunning niet is tegengeworpen. Het beroep wordt gegrond verklaard. Inmiddels is - na een hoorzitting- in bezwaar alsnog een verblijfsvergunning voor verblijf bij Nederlands kind verleend, onder vrijstelling van het paspoortvereiste (Minister voor V en I, 24 september 2004, 0005-15-4042).

Eenzelfde probleem speelt bij de aanvraag voortgezet verblijf van een (ex) ama die als 15-jarige in Guinee slachtoffer van mensenhandel is geworden en vervolgens naar Nederland is verhandeld. Haar eerdere asielaanvraag is afgewezen (Rb Den Haag zp Groningen, 13 februari 2004, Awb 02/41312). In de afwijzing van de aanvraag voortgezet verblijf (na aangifte en een B9) stelt de minister dat wat zij heeft meegemaakt in Guinee niet bij de besluitvorming kan worden betrokken. Dat geldt ook voor het risico op represailles van de betrokken mensenhandelaren dat zij stelt bij terugkeer te lopen. Ook dit betreft een asielgerelateerde grond: "Deze angst voor represailles van de zijde van het mensenhandelsyndicaat dat haar in gevangenschap heeft gehouden (kan) enkel beoordeeld worden indien betrokkene een (herhaald) asielverzoek indient" (Minister van V&I 23 november 2006, 0108-31-2077).

Altijd toetsing op humanitaire gronden?

Terwijl de Rechtbank Utrecht in de hierboven besproken zaak oordeelt dat toetsing op humanitaire gronden niet achterwege had kunnen blijven, ook al is voortgezet verblijf aangevraagd voor verblijf bij minderjarig kind en zijn de humanitaire gronden pas in bezwaar aangevoerd, komt de Rechtbank Zutphen tot een ande-

¹²⁴ In de huidige Vc B9 is onder 7 (klemmende redenen van humanitaire aard) expliciet opgenomen dat in individuele gevallen, waarin niet aan de voorwaarden voor voortgezet verblijf wordt voldaan, altijd wordt bezien of het voortgezet verblijf moet worden aanvaard op grond van klemmende redenen van humanitaire aard (WBV 2006/36B, 8 november 2006). Het is niet duidelijk of dat ten tijde van de onderhavige zaak ook zo was.

re conclusie (Rb Den Haag zp Zutphen, 11 oktober 2004, AWB 04/14891). Het betreft hier een Guinese vrouw die een aanvraag indient om verlenging van de B9. Deze wordt afgewezen omdat het strafrechtelijk onderzoek inmiddels is geëindigd. In geschil is of de aanvraag voor verlenging tevens moet worden aangemerkt als een aanvraag voor voortgezet verblijf als bedoeld in Vc B9. Met de minister vindt de rechtbank van niet. Betrokkene moet hiervoor een nieuwe, aparte aanvraag indienen: "Van een (wettelijke) verplichting voor verweerder om inhoudelijk te oordelen over voortgezet verblijf zonder daartoe strekkende en op juiste wijze ingediende aanvraag is geen sprake". Ook de stelling van de vrouw dat zij bij aanvullend bezwaarschrift alsnog een aanvraag tot voortgezet verblijf heeft ingediend volgt de rechtbank niet: "Uit het samenstel van bepalingen volgt dat een vreemdeling slechts na het indienen van voornoemd formulier bij de Korpschef (...) een aanvraag heeft gedaan tot wijziging van de beperking waaronder de verblijfsvergunning is verleend". Het beroep wordt ongegrond verklaard.

10. Strafzaak

Hieronder komen twee aspecten aan de orde die direct betrekking hebben op de positie van het slachtoffer: de beklagprocedure tegen een beslissing tot niet verdere vervolging (art. 12 Sv) en schadevergoeding.

Art. 12 procedure

Naast de toepassing van B9 is voor de positie van het slachtoffer van belang dat zij/hij beklag in kan stellen tegen een beslissing tot niet verdere vervolging. Dit gebeurt ook regelmatig, al bestaat de indruk dat dit zelden succesvol is. Een klacht die wel slaagt, is die van een Bulgaarse vrouw die aangifte heeft gedaan van vrouwenhandel en verkrachting. Zij klaagt bij het Hof dat de zaak niet voortvarend is aangepakt en dat het dossier voldoende aanknopingspunten bevat voor verder onderzoek. Het Hof stelt haar in het gelijk: "Zaken van deze ernst waaraan door het Openbaar Ministerie prioriteit wordt gegeven, kunnen niet zonder meer worden geseponeerd als er relevante aanknopingspunten voor verder onderzoek zijn". Er zijn voldoende aanwijzingen en deze zijn ook van zodanig ernstige aard dat een gerechtelijk vooronderzoek daarnaar noodzakelijk is (Hof Amsterdam, 25 okt. 2005, RO4/256/12 Sv).

Een voorbeeld van een art. 12 procedure die niet slaagt, is die van een Russische vrouw.¹²⁵ Zij doet eind 2001 aangifte, nadat via een sms-bericht van haar aan een (Russisch sprekende) vriend van een klant de politie is ingeschakeld. De politie doet een inval in de woning waar zij wordt vastgehouden. Zij legt een vrij gedetailleerde verklaring af en er worden verschillende verdachten gehoord. Een van de betrokken verdachten wordt vermoedelijk in een andere zaak veroordeeld voor

¹²⁵ De verblijfsrechtelijke kant van deze zaak wordt besproken onder 'voortgezet verblijf, bewijslastverdeling' (Minister voor V&I, 30 augustus 2005, 0111-06-4002; Minister van V&I, 13 februari 2006, 0111-06-4002).

mensenhandel, maar het is niet met zekerheid vast te stellen dat het om dezelfde persoon gaat. Ondanks uitgebreid onderzoek naar de in Nederland opererende verdachten wordt de zaak geseponneerd. Voor zover uit de stukken is op te maken wordt geen nader onderzoek gedaan naar de in Duitsland vertrokken verdachten.¹²⁶ Het beklag wordt in juli 2004 door het Hof Amsterdam afgewezen. Het onderzoek op basis van de aangifte heeft onvoldoende aanwijzingen opgeleverd tegen specifieke personen. In combinatie met het tijdsverloop valt niet te verwachten dat nader onderzoek meer bewijs zal opleveren (Hof Amsterdam 29 juli 2004, R 2003/001/12 Sv).

Schadevergoeding

Het slachtoffer heeft de mogelijkheid zich te voegen als benadeelde partij in de strafzaak tegen de betrokken verdachten. Dit doen drie slachtoffers in de strafzaken tegen vier verdachten van mensenhandel voor de Rechtbank Alkmaar (Rb Alkmaar, 10 februari 2004, parketnrs. 14.010362-03/ 14.010363-03/ 14.010348-03/ 14.010349-03). De rechtbank wijst in alle gevallen (voor zover verdachten schuldig worden bevonden) de vordering van de slachtoffers toe en veroordeelt verdachten in de vorm van een schadevergoedingsmaatregel tot betaling van bedragen variërend van €5.000 tot €17.500 als vergoeding voor de door de slachtoffers geleden materiële en immateriële schade. Ten aanzien van de toegekende materiële schade ad € 5000 (gederfde inkomsten) merkt de rechtbank op dat dit bedrag in ieder geval kan worden vastgesteld en als ondergrens van de geleden materiële schade moet worden gezien.

11. Ex-ama's

Behalve de ex-ama zaken die al zijn besproken doet zich nog een andere ex-ama zaak voor die het waard is genoemd te worden in het kader van het mensenhandelbeleid. Het gaat om een ex-ama uit Guinee. Op 16- jarige leeftijd arriveert zij in Nederland. Haar asielaanvraag wordt afgewezen. In juni 2005 - ze is dan 19 jaar - wordt zij gedwongen uitgezet. Bij haar aankomst in Guinee wordt zij ondervraagd en gevangen genomen. Na drie weken - waarin zij verkracht wordt door zowel haar medegevangenen als de bewakers - wordt zij vrijgekocht door een vrouw die haar vervolgens tot prostitutie dwingt. Een van de mensen uit dit netwerk helpt haar in september 2005 (zwanger en met een vals paspoort) naar België te vluchten, waar zij de keuze krijgt tussen (opnieuw) gedwongen prostitutie of het vervoeren van 'pakketjes' naar Frankrijk en Zwitserland. Zij 'kiest' het laatste. Na anderhalf jaar (en een gedwongen abortus) weet zij te vluchten. Uiteindelijk dient zij eind december 2006 een herhaalde asielaanvraag in. Zij wil geen aangifte doen.

¹²⁶ Het slachtoffer heeft eerst gedwongen in Duitsland gewerkt. Daar is ze ontsnapt met behulp van een klant, die haar meenam naar Nederland en vervolgens doorverkocht aan een groep Albanezen, die op hun beurt haar weer doorverkochten aan de verdachte naar wie het betreffende strafrechtelijk onderzoek plaatsvond.

12. Conclusies

Slachtoffers lijken vooral slecht gesignaleerd te worden in de asielprocedure, ook wanneer het eerste of nader gehoor expliciete indicaties van mensenhandel bevat. Soms worden (vermoedelijke) slachtoffers door de politie zelf verwezen naar de asielprocedure zonder dat aangifte wordt opgenomen. Ook wanneer de mensenhandel tijdens de asielprocedure aan de orde komt, wordt het betrokken slachtoffer niet altijd gewezen op de mogelijkheid aangifte te doen. Ama's en ex-ama's lijken hierbij een extra kwetsbare groep te vormen. Dit knelpunt werd ook al in de eerdere documentanalyse gesignaleerd.¹²⁷ Wel lijkt intussen bij alle ketenpartners meer duidelijkheid te bestaan (op een enkele uitzondering na) over het feit dat de B9 ook van toepassing is op (vermoedelijke) slachtoffers in de asielprocedure.

Verschillende zaken laten zien hoe zowel het strafrechtelijke belang bij vervolging van mensenhandel als het mensenrechtelijk belang van het slachtoffer bij opvang en bescherming op gespannen voet kunnen staan met het algemene vreemdelingenbeleid. Daarbij doet zich de paradox voor dat aan de ene kant de B9 in het leven is geroepen om de aangiftedrempel te verlagen door (tijdelijke) verblijfszekerheid te bieden, terwijl aan de andere kant, indien de indruk bestaat dat het slachtoffer aangifte doet met het oog hierop, dit juist reden kan zijn om die bescherming niet te bieden, hetzij door te weigeren aangifte op te nemen (zie o.a. Nationale Ombudsman, 2006/279), hetzij door het delict niet als mensenhandel te kwalificeren. In beide gevallen krijgt het slachtoffer hierdoor geen toegang tot de rechten en voorzieningen waar de B9 op toeziet. Hetzelfde geldt als het informatieve gesprek als verkapte aangifte wordt gebruikt en het slachtoffer op grond daarvan wordt aangeraden geen aangifte te doen.

Ook in de eerdere documentanalyse werd de spanning tussen het vreemdelingrechtelijke en strafrechtelijke belang bij de uitvoering van de B9 al als een knelpunt genoemd, naast het feit dat het eigenstandige belang van het slachtoffer bij opvang en bescherming geen eigen en duidelijke plek heeft in de B9-regeling. Een aantal van de toen gesignaleerde problemen die hiermee samenhangen - het onderhands afdoen van aangiften, het pas toepassen van de B9 als de zaak strafrechtelijk interessant is en het zeer zuinige beleid bij het verlenen van voortgezet verblijf op humanitaire gronden - speelt nog steeds.

Een kwestie die daarnaast speelt, is op welk moment het (vermoedelijke) slachtoffer de B9-regeling moet worden aangeboden. Concreet: moet het mogelijke slachtoffer geïnformeerd worden over haar of zijn rechten voordat zij of hij in bewaring wordt gesteld of mag dat ook daarna? Volgens de Raad van State mag het ook daarna: indien de vreemdeling voldoet aan de voorwaarden voor inbewaringstelling mag hij of zij in bewaring worden gesteld, ook al is bekend dat het om een

¹²⁷ Wel moet bedacht worden dat in de betrokken zaken de (eerste) aanvraag asiel veelal van een aantal jaren geleden dateert. Of dit probleem anno 2006 nog even sterk speelt is uit de jurisprudentie niet af te leiden.

vermoedelijk slachtoffer van mensenhandel gaat. Dit gaat lijnrecht in tegen zowel het in Vc B9 gestelde dat al bij de geringste aanwijzing van mensenhandel de betrokken vreemdeling gewezen moet worden op de mogelijkheid van aangifte en bedenktijd, als de door Vc B9 en de *Aanwijzing mensenhandel* voorgeschreven zorgvuldige informatieverstrekking.

Een andere vraag is of de bedenktijd tussentijds beëindigd kan worden. Hierover oordeelt de Rechtbank Den Bosch dat, indien de beslissing tot het gunnen van een bedenktijd geen termijn vermeldt, deze geacht wordt voor de maximale termijn te zijn toegekend.

Overschrijding van de beslistermijn van 24 uur bij een aanvraag voor een tijdelijke verblijfsvergunning na aangifte komt met (zeer) grote regelmaat terug in de jurisprudentie. Dit kan ertoe leiden dat de aanvraag B9 wordt afgewezen omdat de zaak intussen is geseponeerd. Was binnen de termijn besloten dat had het (vermoedelijke) slachtoffer wel een B9 gekregen met de bijbehorende rechten en voorzieningen. Ook leidt het doen van aangifte niet steeds tot toekenning van een verblijfsvergunning. In één zaak wordt het slachtoffer zelfs op dezelfde dag dat zij aangifte doet in bewaring gesteld. In één zaak leidt dit tot een claim tot schadevergoeding (beroep gegrond). Het probleem van de lange beslistermijnen - met alle consequenties van dien voor het slachtoffer - kwam ook in de eerdere documentanalyse naar voren. Hoewel de beslistermijn van 24 uur zelden gehaald wordt, lijkt het aantal extreme overschrijdingen (maanden of jaren) af te nemen.

Een terugkerend knelpunt dat eveneens in de eerdere documentanalyse aan de orde kwam, is de informatievoorziening door het Openbaar Ministerie aan het slachtoffer over de afdoening van de zaak. Vaak hoort het slachtoffer pas dat de zaak is geseponeerd omdat haar of zijn aanvraag voor verlening of verlenging van de B9 wordt afgewezen.

Een vraag die in de jurisprudentie regelmatig terugkomt, is of het slachtoffer geïnformeerd moet worden over een sepot voordat de verblijfsvergunning wordt ingetrokken of niet verlengd. Hierover verschillen de minister en de Raad van State van mening. In tegenstelling tot de Rechtbank Amsterdam en de minister (in twee verschillende zaken) is de Raad van State van mening dat dit niet hoeft: volgens het beleid komt de grond aan de verblijfsvergunning te vervallen indien de strafzaak beëindigd is. Hierbij is het niet van belang of de betrokkene daarvan op de hoogte is.

Een probleem dat in verschillende zaken speelt is de bewijslastverdeling tussen het slachtoffer en de minister bij de aanvraag voor voortgezet verblijf op humanitaire gronden. Hier wordt verschillend mee omgegaan. Volgens de Raad van State ligt de bewijslast volledig bij het slachtoffer: zij moet met feiten en omstandigheden aannemelijk maken dat zij het risico op represailles loopt en dat verwacht moet worden dat de autoriteiten in het eigen land niet in staat of bereid zijn hier-

tegen bescherming te bieden. In de praktijk blijkt dit buitengewoon moeilijk. Vraag is hoe dit uitgangspunt zich verhoudt met de aanbevelingen van het Vrouwenverdrag Comité, dat aandringt op een adequate bescherming van slachtoffers van mensenhandel (*Concluding Observations CEDAW Netherlands, 2001 en 2007*).

Een andere kwestie is de vraag of de lijst van humanitaire factoren limitatief is. De Rechtbank Middelburg vindt van niet en betreft in haar oordeel ook psychische problemen als gevolg van de gedwongen prostitutie en de ontvoering van het kind van een slachtoffer. Daarnaast speelt de vraag of altijd getoetst moet worden op humanitaire gronden, ook wanneer voortgezet verblijf op een andere grond is aangevraagd en de humanitaire gronden pas in bezwaar zijn ingediend. Hierover verschilt de rechter van opvatting.

Ten slotte levert de strikte scheiding tussen asiel en regulier hier problemen op, met name welke gronden in welke procedure aan de orde mogen komen. In de praktijk lopen humanitaire gronden en 'asielgerelateerde' gronden regelmatig door elkaar bij slachtoffers van mensenhandel.

Gebruikte documentatie

Aanwijzing mensenhandel 1-4-2006 (Staatscourant 22 maart 2006, nr. 58/p. 15)

ABRvS 30 december 2004, 200406365/1, m nt Els van Blokland (voortgezet verblijf)

ABRvS 14 april 2005, 200410352/1, JV 2005/226 (asielaanvraag mogelijk slachtoffer mensenhandel)

ABRvS 25 oktober 2005, 200504944/1, JV 2005/465 (verlenging verblijfsvergunning; informatieplicht)

ABRvS 30 juni 2006, nr. 200604036/1, JV 2006/325 m nt A.M. van Kalmthout (in bewaringstelling mogelijk slachtoffer)

ABRvS 28 november 2006, nr. 200604725, LJV AZ4027 (verlenging verblijfsvergunning getuige-aangever bij beklag door slachtoffer)

ABRvS 25 april 2007, nr. 200607620/1 (Rvb-uitkering)

CEDAW, *Concluding Observations Netherlands*, 31 juli 2001, CEDAW/C/2001/IIAdd. 7, nr. 211 en 212 (bescherming slachtoffers mensenhandel)

CEDAW, *Concluding Observations Netherlands*, 2 februari 2007, CEDAW/C/NLD/CO/4 (bescherming slachtoffers mensenhandel)

Hof Amsterdam 29 juli 2004, R 2003/001/12 Sv (art. 12 procedure)

Hof Amsterdam, 25 oktober 2005, RO4/256/12 Sv (art. 12 procedure)

Hoofdofficier van Justitie Amsterdam 11 mei 2005, nr. 3220/04/34 (weigering aangifte op te nemen)

Hof Den Bosch, 18 december 2006, K06/1656 (art. 12 procedure)

Minister voor V&I, 24 september 2004, 0005-15-4042 (voortgezet verblijf bij minderjarig kind)

Minister voor V&I, 30 maart 2004 (afwijzing asielaanvraag) en 3 augustus 2004 (toekenning B9), 0310-29-0234

Minister van V&I, 10 februari 2005, 0206.21.8010 (voortgezet verblijf op humanitaire gronden)

Minister voor V&I, 6 april 2005, 070.204.1362 (verlenging verblijfsvergunning tot datum bekendmaking sepot)

Minister voor V&I, 30 augustus 2005, 0111-06-4002 (voortgezet verblijf op humanitaire gronden)

Minister voor V&I, 7 november 2005, 9904-05-2026 (toekenning B9)

Minister voor V&I 24 november 2005, 0205-29-2019 (ex ama, toekenning B9).

Minister van V&I, 13 februari 2006, 0111-06-4002 (voortgezet verblijf op humanitaire gronden)

Minister van V&I, 23 juni 2006, 0111-06-4002 (voortgezet verblijf)

Minister van V&I, 2 maart en 23 november 2006, 0108-31-2077 (ex ama, voortgezet verblijf na B9)

Nationale Ombudsman, 10 augustus 2006, rapport 2006/279 (weigering aangifte op te nemen)

College van procureurs-generaal 28 november 2006, kernmerk FaG/BJZ/19655 (verplichting aangifte op te nemen)

Rb Alkmaar, 10 februari 2004, parketnrs. 14.010362-03/ 14.010363-03/ 14.010348-03/ 14.010349-03 (schadevergoeding)

Rb Den Haag zp Utrecht, 24 juni 2004, AWB 03/57225 (beroepszaak), 03/57226 (voorlopige voorziening) (voortgezet verblijf bij minderjarig kind)

Rb Den Haag zp Leeuwarden, 2 juli 2004, AWB 03/39085 (voortgezet verblijf)

Rb Den Haag zp Amsterdam, 6 juli 2004, AWB 04/28539 VRONTIN (inbewaringstelling mogelijk slachtoffer)

Rb Den Haag zp Den Bosch, 29 juli 2004, AWB 02/12212 (ama, asiel)

Rb Den Haag zp Haarlem, 19 juli 2004, AWB 03/1770, JV 2004/387 (schadevergoeding bij onrechtmatige weigering verlening B9-verblijfsvergunning)

Rb Den Haag zp Zutphen, 11 oktober 2004, AWB 04/14891 (voortgezet verblijf)

Rb Den Haag zp Middelburg, 13 december 2004, AWB 04/41887 (asielaanvraag mogelijk slachtoffer mensenhandel)

Rb Den Haag zp Alkmaar, 16 december 2004, AWB 03/65745, 02/92009, LJN AT4474 (beslistermijn)

Rb Den Haag zp Middelburg, 17 december 2004, AWB 03/40809 (voortgezet verblijf)

Rb Den Haag, zp Leeuwarden, 11 mei 2005, AWB 04/55193 (verlenging verblijfsvergunning; informatieplicht)

Rb Den Haag zp Den Bosch, 3 oktober 2005, AWB 05/5569 (tussentijdse beëindiging bedenktijd)

Rb Den Haag zp Den Bosch 31 januari 2006, AWB 04/13999, LJN AV8698 (asiel)

Rb Den Haag zp Groningen, 24 mei 2006, AWB 06/22952 (inbewaringstelling mogelijk slachtoffer)

Rb Den Haag zp Groningen 24 mei 2006, AWB 06/22950, JV 2006/302 (inbewaringstelling mogelijk slachtoffer mensenhandel)

Rb Den Haag, zp Amsterdam, 31 mei 2006, AWB 05/45888, LJN AZ2503 (verlenging verblijfsvergunning getuige-aangever bij beklag door slachtoffer)

Rb Den Haag zp Dordrecht, 18 augustus 2006, AWB 06/36725 (wel aangifte, geen B9; inbewaringstelling)

Rb Den Haag zp Amsterdam, 7 augustus 2006, AWB 06/06394 (verlenging B9)

Rb Den Haag zp Amsterdam van 21 september 2006, AWB 06/16997 (Rvb uitkering)

Rb Middelburg 3 april 2007, parketnr. 12/715105-07 (vervolgving aangeefster voor het doen van valse aangifte)

TK II 2001-2002, 1106 (weigering aangifte op te nemen)

TK II 2002-2003, 28 638, nr. 1, p. 13 (voortgezet verblijf wegens klemmende redenen van humanitaire aard)

TK II 2003-2004, 28 638, nr. 2 (voortgezet verblijf wegens klemmende redenen van humanitaire aard)

Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (VN-Vrouwenverdrag), art 1, Algemene Aanbeveling nr. 19

Vzr VK Den Haag zp Haarlem 18 juli 2006, AWB 06/32049, 06/32046

Colofon

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

ISBN 978-90-5830-257-1

De publicatie

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

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

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

