

Samenvatting

Aanleiding

Al vele jaren wordt gesignaleerd dat een deel van de Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen (AMV's) met onbekende bestemming vertrekt uit de asielopvang. Vermoed wordt dat sommige van deze AMV's het slachtoffer zijn van mensen-smokkel en/of internationale mensenhandel. Het aantal verdwenen AMV's dat daadwerkelijk in een uitbuitingssituatie is aangetroffen, is echter beperkt. De verdwijning van AMV's kwam opnieuw op de agenda toen bleek dat tussen het najaar van 2004 en het najaar van 2005 125 Indiase AMV's waren verdwenen uit de grootschalige asielopvang voor AMV's. Later werd bekend dat in de periode januari 2006 tot en met oktober 2007 ongeveer 140 Nigeriaanse AMV's uit de asielopvang waren verdwenen. In de loop van 2006 werden diverse maatregelen genomen om deze verdwijningen tegen te gaan, waaronder de aanscherping van de beveiliging in de AMV-campussen. In reactie op de verdwijning van Nigeriaanse AMV's werd opsporingsonderzoek gestart (bekend geworden onder de noemer 'Koolvis'). In december 2006 stelde de toenmalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan de Tweede Kamer voor om een twee jaar durende pilot in te richten voor AMV's vanaf 13 jaar, die behoren tot een zogenoemde 'risicocategorie': 'minderjarigen waarvan op basis van ervaringen van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is vastgesteld dat het risico op verdwijning groot is'. Deze jongeren zouden in speciale, kleinschalige centra worden opgevangen, die zij alleen met instemming of onder begeleiding zouden mogen verlaten, en waar zij intensief zouden worden begeleid. De pilot 'beschermde opvang' ging op 1 januari 2008 formeel van start, met 45 opvangplaatsen, verdeeld over vijf locaties. Tijdens dit onderzoek is gebleken dat de doelgroep in de praktijk heeft bestaan uit AMV's die (vermoedelijk) waren misbruikt (waarbij is aangenomen dat dit in het kader van internationale mensenhandel is gebeurd) voordat zij in de beschermde opvang geplaatst werden, en AMV's die (vermoedelijk) waren *bestemd* voor uitbuiting, maar die nog niet daadwerkelijk in een uitbuitingssituatie hadden verkeerd (zowel uitbuiting in de seksindustrie als uitbuiting in andere sectoren en verwijdering van organen in het kader van orgaanhandel). Eind 2008 heeft de toenmalige staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer toegezegd dat de pilot door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) zou worden geëvalueerd.

Centrale vragen en onderzoeksmethoden

De volgende centrale vragen worden in het rapport beantwoord:

- 1 In hoeverre en op welke wijze draagt de pilot bij aan de doelen die daaraan zijn gesteld, namelijk:
 - a een afname van het aantal AMV's dat tot een risicocategorie behoort;
 - b een afname van de hoeveelheid verdwijningen van AMV's;
 - c een toename van het aantal AMV's dat terugkeert naar het land van herkomst?
- 2 In hoeverre kan het al dan niet behalen van de kwantitatieve resultaten worden toegeschreven aan het functioneren van de pilot, met name:
 - a op welke gronden worden AMV's geselecteerd voor plaatsing in de pilot en welke aanwijzingen zijn er ná plaatsing dat het daadwerkelijk gaat om jonge-

- ren die in het kader van internationale mensenhandel naar Nederland zijn gebracht en reeds zijn uitgebuit of zijn bestemd voor uitbuiting?
- b in hoeverre lukt het om de geplaatste jongeren te overtuigen van de risico's van mensenhandel en om hen te bewegen om mee te werken aan opsporingsonderzoek?
 - c in hoeverre lukt het om jongeren die geen verblijfsvergunning hebben gekregen te bewegen om terug te keren naar het herkomstland?
 - d werken de vele betrokken instanties zodanig met elkaar samen dat signalen van jongeren met betrekking tot mensenhandel ook daadwerkelijk leiden tot opsporing en vervolging van mensenhandelaren?
- 3 Welke andere resultaten heeft de pilot opgeleverd, bijvoorbeeld op het gebied van methodiekontwikkeling en de samenwerking tussen de betrokken instanties?
- 4 In hoeverre zijn de plaatsing en het verblijf van AMV's in locaties voor beschermde opvang in overeenstemming met de relevante (inter)nationale wet- en regelgeving, en wat zou eventueel nodig zijn om overeenstemming te bewerkstelligen?

De centrale vragen zijn uitgewerkt in een groot aantal onderzoeksvragen. Deze zijn beantwoord aan de hand van de volgende methoden:

- 1 opvragen en analyseren van cijfermateriaal bij de betrokken uitvoeringsorganisaties en de directie Migratiebeleid van het ministerie van Justitie;
- 2 afnemen en analyseren van interviews met medewerkers van deze en andere betrokken organisaties, enkele advocaten en medewerkers van een aantal opvangvoorzieningen buiten de pilot;
- 3 observeren van de mate van beveiliging in een aantal locaties voor beschermde opvang;
- 4 analyseren van een selectie van dossiers door voogden van Stichting Nidos en van enkele dossiers door het WODC;
- 5 analyse van relevante (inter)nationale wet- en regelgeving in het kader van het onderzoek naar de juridische grondslag;
- 6 analyse van de risicoprofielen van de IND.

Bij aanvang van de pilot stond de precieze werkwijze op een aantal punten nog niet vast. Zo is de methodiekbeschrijving voor de dagelijkse begeleiding van de jongeren pas medio 2009 vastgesteld. De beschrijving van het functioneren van de pilot in de praktijk betreft dan ook vooral de *laatste fase* van de oorspronkelijke looptijd van twee jaar. Daarnaast betreffen de behaalde kwantitatieve resultaten (met betrekking tot AMV-instroom, verdwijningen en terugkeer) primair die resultaten die reeds *binnen* de looptijd van de pilot, dus voor 1 januari 2010, zijn behaald.

Conclusies met betrekking tot de kwantitatieve resultaten

Instroom

Bij de start van de pilot beschermde opvang zijn de Indiase en Nigeriaanse AMV's als risicogroepen bestempeld, later gevolgd door de Chinese en Guinese AMV's. Deze groepen zijn binnen de beschermde opvang ook de grootste geweest. Daarnaast zijn jongeren met andere nationaliteiten in de beschermde opvang geplaatst. Het aantal eerste asiolverzoeken van AMV's met de genoemde risiconationaliteiten is tussen augustus 2006 en december 2009 afgenomen of gelijk gebleven, terwijl het

totaal aantal eerste asielverzoeken van 13- t/m 17-jarige AMV's steeg. De zeer kleine maandelijkse instroom van Indiase jongens vanaf het voorjaar van 2008 suggereert dat het opsporingsonderzoek IJbotonderzoek en de beschermde opvang hier het beoogde afschrikwekkende effect hebben gehad. Het aantal Nigeriaanse meisjes dat maandelijks asiel aanvraagt is al vanaf eind 2007 minimaal, waarschijnlijk als gevolg van de arrestaties in het kader van het Koolvisonderzoek.

Verdwijningen

Van de 170 jongeren die in 2008 en 2009 in de beschermde opvang zijn geplaatst zijn er tot half februari 2010 19 (11%) verdwenen. Binnen de hele vreemdelingenketen waren begin maart 2010 in totaal 25 voormalige bewoners van de beschermde opvang als verdwenen geregistreerd. Het aantal verdwijningen vanuit de COA-opvang is sinds de start van de officiële pilot in elk opvangtype (inclusief de beschermde opvang) afgenomen, met uitzondering van de campussen, waar het absolute aantal verdwijningen in 2009 weer is toegenomen. Deze stijging geldt echter niet voor het *percentage* verdwijningen, dat, alles bij elkaar genomen, is gedaald. Dit lijkt het gevolg te zijn van een combinatie van factoren, waaronder het functioneren van de beschermde opvang.

Terugkeer

Sinds de start van de beschermde opvang is er geen toename geweest van het aantal AMV's dat terugkeert naar het herkomstland. Dit is niet verwonderlijk gezien het feit dat terugkeer in de begeleiding en het onderwijs geen prominente plaats in blijkt te nemen. Net als in de reguliere AMV-opvang blijkt dit onderwerp met jongeren lang niet altijd bespreekbaar te zijn. Ook speelt waarschijnlijk een rol dat veel jongeren gedurende hun verblijf in de beschermde opvang nog geen definitieve beslissing op hun asielverzoek ontvangen.

Conclusies met betrekking tot het functioneren van de pilot

Indicatiestelling

De gronden op basis waarvan jongeren worden geselecteerd voor plaatsing in de beschermde opvang betreffen in de praktijk soms alleen de nationaliteit, soms een combinatie van nationaliteit en individuele kenmerken en soms alleen individuele kenmerken (bijvoorbeeld naar Nederland zijn gebracht door een onbekende, blanke man, zonder daarvoor te hoeven betalen, aangerand zijn door een reisagent, en een angstige indruk maken). De risicoprofielen van de IND spelen volgens de betrokken organisaties nauwelijks een rol bij de indicatiestelling. Zoals bij de start van de pilot de bedoeling was, is Stichting Nidos in de praktijk verantwoordelijk voor de indicatiestelling, en adviseert de IND aan Nidos als men mogelijke slachtoffers van mensenhandel signaleert. De rol van de Koninklijke Marechaussee in de advisering aan Nidos blijkt echter kleiner dan verwacht.

De voogden van de jongeren in de beschermde opvang ondersteunen de indicatiestelling in een latere fase vaak wel, maar soms ook niet. Mede door het geringe aantal jongeren dat aangifte doet en het feit dat aangiften veelal eindigen in sepot, blijven harde bewijzen vanuit opsporingsonderzoek in veel gevallen uit. In die situaties worden gedurende het hele traject op basis van inschattingen die soms weinig empirische basis hebben, ingrijpende beslissingen genomen, namelijk inzake plaatsing van jongeren in of uit een situatie van vrijheidsbeneming (zie hierna).

Begeleiding

In de praktijk is gebleken dat zich in de beschermde opvang twee typen vermoedelijke slachtoffers van internationale mensenhandel voordoen: jongeren die reeds seksueel zijn misbruikt en van wie de begeleiders aannemen dat dit verband houdt met mensenhandel, en jongeren die bestemd lijken te zijn voor uitbuiting. De eerste groep beschouwt zichzelf veel meer dan de tweede groep als slachtoffer en staat meer open voor begeleiding en bescherming. Zowel mentoren, voogden als advocaten hebben moeite om met name de tweede groep ervan te overtuigen dat zij gevaar lopen, en weten bovendien zelf ook niet altijd zeker of dit het geval is.

In de intensieve dagelijkse begeleiding leggen de uitvoerders in de locaties in de verschillende delen van het land een opvallend accentverschil: waar de ene uitvoerder de nadruk legt op het voorkomen van verdwijningen, waarbij men een 'gezond wantrouwen' ten opzichte van de jongeren hanteert, legt de andere uitvoerder de nadruk op de persoonlijke ontwikkeling van de jongeren, waartoe men van het opvanghuis een 'warm nest' probeert te maken.

De methodiekbeschrijving die half 2009 definitief gemaakt is, probeert de begeleiders handvatten te geven voor de begeleiding in de beschermde opvang. Begin 2010 waren alle mentoren in deze methodiek getraind. De medewerkers in de beschermde opvang zijn niet geëquipeerd om hulp te verlenen aan jongeren met ernstige psychische problemen (al dan niet in verband met mensenhandel). De doorverwijzing naar de GGZ loopt echter niet altijd goed. Ook ontbreekt het aan structurele samenwerking met organisaties die gespecialiseerd zijn in het begeleiden van slachtoffers van mensenhandel.

Aangiften en opsporingsonderzoek

Hoewel mentoren, voogden en advocaten de mogelijkheden tot het doen van aangifte met de jongeren bespreken is het daadwerkelijke aantal aangiften gering. Volgens de respondenten zijn sommige jongeren hier nog niet aan toe. Andere jongeren doen volgens de respondenten geen aangifte omdat de jongeren (volgens zichzelf) niet zijn bestemd voor uitbuiting, of omdat zij bang zijn voor de politie of voor represailles van de handelaren. Een andere reden die voorkomt is dat de advocaat eerst de uitkomst van de asielprocedure wil afwachten.

Wanneer wel aangifte is gedaan wordt de zaak volgens de respondenten van de uitvoerders, Nidos en de advocatuur vaak geseponneerd of men hoort er niets meer van. Oorzaken die worden genoemd zijn een gebrek aan concrete opsporingsindicaties, het feit dat de gebeurtenissen waar de aangifte betrekking op heeft zich in het buitenland hebben afgespeeld, en een (verondersteld) gebrek aan prioriteit bij de politie. Tijdens de officiële pilot is één grootschalig opsporingsonderzoek gestart, namelijk naar Indiase jongens.

Conclusies met betrekking tot de juridische grondslag van de pilot

De beveiligingsmaatregelen die bij de start van de pilot zijn aangekondigd zijn allemaal geïmplementeerd in de fase 1-locaties van de beschermde opvang. In fase 2 van de begeleiding krijgen de jongeren meer vrijheid en nemen de beveiligingsmaatregelen af. Vergelijking met de relevante (internationale) wet- en regelgeving, jurisprudentie en literatuur leert dat de plaatsing en het verblijf in de beschermde opvang, anders dan vooraf de bedoeling was, moeten worden gekwalificeerd als vrijheidsbeneming, waarvoor de Nederlandse wet- en regelgeving geen basis biedt. Dit is in strijd met internationale mensenrechtelijke verdragen en de Nederlandse Grondwet. Ook ontbreekt de noodzakelijke rechterlijke toetsing en wordt niet voorzien in rechtsbijstand voor de minderjarige (althans niet voor wat betreft de

plaatsing in de beschermde opvang). Dit noopt tot een aanpassing van de wet- en regelgeving en/of van de praktijk.

(Overige) knelpunten

Bij aanvang van de pilot was niet precies gedefinieerd welke jongeren tot de doelgroep van de pilot moesten worden gerekend. Ook is niet duidelijk in hoeverre de juridische definitie van mensenhandel daarbij een rol speelde. De verschillende doelgroepen die in de praktijk in de beschermde opvang zijn opgevangen, en het geconstateerde verschil in benadering tussen de beide uitvoerders die verantwoordelijk zijn voor de dagelijkse begeleiding in de beschermde opvang, suggereren dat nadere explicitering en wellicht differentiatie in het begeleidingsaanbod nodig zijn. Een ander knelpunt is het feit dat de AMV's die vanuit de beschermde opvang zijn overgeplaatst naar de vervolgoopvang daar veel minder intensief worden begeleid dan in de beschermde opvang. Anders dan de bedoeling was worden zij daar in principe niet meer extra in de gaten gehouden. Een deel van hen is volgens de voogden bij overplaatsing echter nog onvoldoende weerbaar tegen eventuele uitbuiting of misbruik. Een beperkt aantal jongeren verdwijnt vanuit de COA-vervolgoopvang alsnog.

Hoe nu verder?

Gelet op de grote kwetsbaarheid van zeker een deel van de jongeren die in de beschermde opvang verblijven en het feit dat sommigen vanuit een situatie van seksueel misbruik en/of uitbuiting in de beschermde opvang zijn geplaatst, lijkt continuering van een vorm van beschermde opvang aangewezen. De huidige praktijk kan echter niet ongewijzigd worden voortgezet. In het licht van de gewenste doelstellingen en werkwijze van de beschermde opvang dient opnieuw te worden besloten welke mate van beveiliging van de opvanglocaties noodzakelijk en gewenst is, waarbij wordt voorzien in een passende juridische basis, rekening houdend met de rechtspositie van de minderjarigen. Gekozen zou kunnen worden voor een vorm van opvang die geen vrijheidsbeneming met zich brengt, maar wel de intensieve begeleiding biedt die een deel van de huidige beschermde opvangpopulatie nodig heeft.