

## Slachtoffers en hulpverlening aan slachtoffers

### 4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat informatie over slachtoffers van mensenhandel en over de opvang en zorgvoorzieningen die voor hen beschikbaar zijn. Eerst wordt aandacht besteed aan een aantal specifieke groepen slachtoffers van mensenhandel (§4.2). §4.3 betreft de registratie van slachtoffergegevens, en houdt tevens een weergave in van een groot aantal cijfermatige gegevens over de jaren 2007 en 2008, deels afgezet tegen voorafgaande jaren. Het betreft onder meer een aantal achtergrondkenmerken van slachtoffers, zoals het land van herkomst, leeftijd en sekse, de verblijfssituatie en de instantie die de betrokkene heeft aangemeld als slachtoffer. Die gegevens zijn afkomstig van CoMensha.<sup>1</sup> Vervolgens komt informatie over B9-aanvragen en -verleningen aan de orde die afkomstig is van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). §4.4 bevat informatie over schadevergoeding aan slachtoffers, afkomstig van het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) en van het Schadefonds Geweldsmisdrijven (SGM). In §4.5 wordt aandacht besteed aan het doen van aangifte door slachtoffers. In §4.6 komen eerst voorzieningen voor de opvang van slachtoffers aan bod. Dit betreft respectievelijk de categorale opvang, de gesloten jeugdzorg en de alternatieve opvangvoorzieningen. §4.6.5 betreft de ambulante hulpverlening, §4.6.6 specifieke hulpverlening aan buitenlandse slachtoffers en de terugkeer van buitenlandse slachtoffers. Bijkomende slachtofferproblematiek komt aan de orde in §4.7. De informatie sluit in beginsel aan op de eerdere rapportages van de NRM. Het hoofdstuk wordt afgerond met een conclusie, waarin aandachts- en knelpunten worden aangegeven (§4.8).

### 4.2 Specifieke slachtoffergroepen

In het navolgende wordt een aantal slachtoffergroepen beschreven, te weten vrouwen in de La Strada-landen, mannen uit Oost Europa, slachtoffers van loverboys en (andere) minderjarigen in de prostitutie, jongens, en Romakinderen. Ook wordt aandacht besteed aan kinderen van slachtoffers, en aan de al eerder beschreven risicogroepen vrouwen en meisjes in asielzoekerscentra en licht verstandelijk gehandicapten.

---

<sup>1</sup> Tot december 2007: Stichting tegen vrouwenhandel (STV).

#### 4.2.1 Vrouwen in de La Strada-landen

In de Eerste rapportage van de NRM is uitgebreid ingegaan op factoren die vrouwen kwetsbaar maken voor uitbuiting. In de daaropvolgende rapportages is aandacht besteed aan specifieke groepen vrouwen en meisjes, zoals vrouwen in de opvang voor asielzoekers en vrouwen met een afhankelijke verblijfsstatus. In het navolgende wordt aan de hand van deskresearch<sup>2</sup> van La Strada International (LSI) stil gestaan bij de kwetsbare positie van veel vrouwen in een aantal Oost-Europese landen (de zogenaamde La Stradalanden<sup>3</sup>). Blokhuis<sup>4</sup> concludeert dat mannen en vrouwen in de meerderheid van de La Stradalanden gelijke rechten hebben,<sup>5</sup> maar dat de rechten van vrouwen in de praktijk geschonden worden. De politieke transformaties en de overgang van de centrale planeconomie naar de vrije markteconomie die in veel La Stradalanden plaats heeft gevonden is gepaard gegaan met een groei aan patriarchale waarden en normen. ‘Gender equality’ is men gaan associëren met het communistische regime. De werkloosheid onder vrouwen is groter dan die onder mannen, zij worden slechter betaald en vanuit het publieke naar het private domein gedrongen. Dit heeft consequenties voor hun positie thuis, op de arbeidsmarkt en in het migratieproces. Er is sprake van veel huiselijk geweld en er lijkt een samenhang te zijn tussen slachtofferschap van huiselijk geweld en van mensenhandel.<sup>6</sup> De feminisering van de armoede leidt tot feminisering van migratie, maar het gegeven dat de legale migratiemogelijkheden beperkt zijn werkt het gebruikmaken van de diensten van smokkelaars en andere tussenpersonen in de hand, hetgeen de kans op uitbuiting vergroot. Ook in veel andere delen van de wereld is de positie van vrouwen in sociaal, maatschappelijk en economisch opzicht slechter dan die van mannen. Zo bezien vormt gender-ongelijkheid een belangrijke factor die bijdraagt aan mensenhandel. Economische *empowerment* zou een krachtig middel kunnen blijken ter preventie van mensenhandel.

#### 4.2.2 Mannen

Ook mannen worden slachtoffer van mensenhandel. Surtees (2008) deed onderzoek naar deze categorie slachtoffers die maar zelden in de schijnwerpers staat. Zij analyseerde de gegevens over 685 uit Belarus of de Oekraïne afkomstige mannen die voorkomen in het IOM-databestand van slachtoffers die in de periode 2004-2006 door IOM of door samenwerkingspartners van IOM zijn begeleid. Daarnaast interviewde ze slachtoffers en bestudeerde ze *case files*. Hoewel geen van de slachtoffers in Nederland terecht kwam en geen van de ronselaars – voor zover bekend – uit Nederland afkomstig was, is het niettemin interessant om enkele resultaten uit het onderzoek hier te vermelden. Voor veel slachtoffers was de zorg voor kinderen de reden om te migreren. Meer dan de helft van de mannen was opgeleid (van

2 Aangevuld met interviews met La Strada medewerkers.

3 Dit zijn naast Nederland: Polen, Tsjechië, Bulgarije, de Oekraïne, Belarus, Moldavië, Macedonië en Bosnië Herzegovina.

4 Blokhuis, 2008.

5 Zij hebben bijvoorbeeld allemaal de CEDAW-conventie geratificeerd.

6 Zie ook Warnath, 2007 over dit thema.

geschoold arbeider tot een universitaire opleiding) en lang niet alle mannen waren werkloos vóór de migratie. Zij gingen in op aantrekkelijk werkaanbod met schijnbaar bindende contracten met betrouwbare werkgevers. Bijna alle mannen werden slachtoffer van overige uitbuiting, maar een enkeling was daarnaast op andere wijze slachtoffer: verkoop van een kind, gedwongen bedelarij en seksuele uitbuiting. De meeste mannen uit Belarus kwamen terecht in de Russische Federatie; dat gold ook voor veel van de Oekraïense mannen. Andere bestemmingen waren Zuid-Oost Europa, de EU, de Verenigde Staten van Amerika, Turkije, Centraal Azië, Noord Azië en het Midden Oosten. De mannen kregen te maken met slechte, vaak traumatiserende werk- en woonomstandigheden die hun fysieke en geestelijke welzijn aantastten. Een combinatie van (dreiging met) geweld, schulden, niet-betalen en beperkte bewegingsvrijheid zorgde ervoor dat de mannen de uitbuitingssituatie niet doorbraken. Wanneer zij hier wel aan wisten te ontkomen dan betekende dat nog niet dat de problemen waren opgelost: zij stonden veelal zonder geld en papieren op straat, zonder te weten waar zij voor hulp konden aankloppen. Wanneer zij waren geïdentificeerd als slachtoffers van mensenhandel was passende hulp niet altijd voorhanden. Onderdelen van het ‘standaard pakket’ voor slachtoffers van mensenhandel (bijvoorbeeld onderdak, medische zorg, psychologische begeleiding, juridische ondersteuning, veiligheid en bescherming en hulp bij reïntegratie) zijn weliswaar ook relevant voor mannelijke slachtoffers, maar vergen aanpassing aan hun specifieke behoeften. Zo is de opvang bijvoorbeeld vooral op vrouwen gericht en de medische begeleiding vooral op gevolgen van seksuele uitbuiting. Overigens staan ook niet alle mannen open voor hulp, bijvoorbeeld omdat zij zich geen slachtoffer voelen van mensenhandel, maar naar hun mening te maken hebben gehad met ‘mislukte migratie’.

Ook in Nederland komt het voor dat mannen worden uitgebuit in de prostitutie. Uit informatie van de politie<sup>7</sup> blijkt dat dit zowel slachtoffers betreft van loverboys in de homoscene, als buitenlandse slachtoffers die met dwangmiddelen tewerk worden gesteld. Onder hen bevinden zich ook minderjarige slachtoffers. In Nederland is in 2008 een viertal opvanghuizen geopend met plaats voor in totaal 40 mannen die slachtoffer zijn of dreigen te worden van geweld binnenshuis, eerwraak of mensenhandel.<sup>8</sup> In februari 2009 maakte de staatssecretaris van VWS bekend dat tot dan toe 38 mannelijke slachtoffers waren opgevangen. Onder hen bevonden zich ook slachtoffers van mensenhandel.<sup>9</sup> Bij VWS is echter niet bekend wat het precieze aantal slachtoffers van mensenhandel is in deze opvanghuizen.<sup>10</sup>

---

7 Verslagen OOM en LEM.

8 Op initiatief van de G4-steden (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag) en in samenwerking met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) zijn er nu ook opvangplaatsen voor mannen die slachtoffer zijn van huiselijk geweld. Elke stad heeft tien opvanghuizen waar bedreigde mannen van 14 jaar en ouder terecht kunnen. Mannen uit heel Nederland die een opvangplaats nodig hebben, kunnen in één van de steden terecht. Zie persbericht Ministerie van VWS, Opening opvang voor mishandelde mannen, 10 februari 2009.

9 Toespraak van de staatssecretaris van VWS, Behoefte aan mannenopvanghuizen, 10 februari 2009. [www.minvws.nl/toespraken/dmo/2009/behoeft-aan-mannenopvanghuizen.asp](http://www.minvws.nl/toespraken/dmo/2009/behoeft-aan-mannenopvanghuizen.asp)

10 Dit heeft VWS op 11 juni 2009 bekend gemaakt op aanvraag van BNRM.

### 4.2.3 Slachtoffers van loverboys en (andere) minderjarigen in de prostitutie

Ondanks grote bezorgdheid over loverboy-problematiek en (andere) minderjarigen in de prostitutie en hoewel uit de cijfers blijkt dat er jaarlijks minderjarige slachtoffers van mensenhandel worden gemeld bij CoMensha, is het in de praktijk voor onderzoekers moeilijk om minderjarigen in de prostitutie te signaleren. Zo geven Goderie en Boutellier (2006), die onderzoek deden naar prostitutie in Rotterdam, aan dat het onderzoekers, vanwege de grote verborgenheid en snelle verplaatsingen, veel moeite kost om minderjarigen in de prostitutie op het spoor te komen. Zij beschrijven geen concrete voorbeelden van in het kader van het onderzoek in Rotterdam aangetroffen minderjarige prostituees, maar refereren aan andere onderzoeken, beschrijven de algemene gang van zaken rond jeugdprostitutie en concluderen dat ‘het geen twijfel lijdt dat er veel minderjarigen in de prostitutie werken’. Goderie en Boutellier troffen overigens wel diverse signalen aan die kunnen wijzen op uitbuiting, zoals klanten die moeten betalen aan de ‘chauffeur’, meisjes die geen Nederlands of Engels spreken, erg lage prijzen, beveiligers in privé-huizen en vrouwen die duidelijk met tegenzin werkten. In 2005 en 2006 leidden de rapporten ‘Tippelen na de zone’ van het Bonger Instituut en een stedelijke *quick scan* naar tienerprostitutie van de GGD tot veel ongerustheid in Amsterdam Zuidoost. Beide onderzoeken lieten zien dat daar vormen van illegale prostitutie voorkwamen, waaronder tienerprostitutie, maar een cijfermatige onderbouwing ontbrak. Een *quick scan* in 2008 in Amsterdam Zuidoost onder buurtregisseurs van politie, jongerenwerkers, Jeugd- en Zedenpolitie, directie Openbare Orde en Veiligheid, woningcorporaties en andere sleutelfiguren gaf aan dat illegale prostitutie nog slechts sporadisch in het stadsdeel voorkomt: er is weinig tot geen straatprostitutie geconstateerd, één illegaal bordeel is waargenomen en ontmanteld, er zijn weinig tot geen meldingen of andere signalen binnengekomen van prostitutie in horecagelegenheden en er zijn slechts enkele geregistreerde gevallen bekend van meisjes uit Zuidoost, die slachtoffer zijn geworden van loverboys. Het lijdt geen twijfel dat iedere minderjarige in de prostitutie er één teveel is en dat in dergelijke gevallen hulpverlening moet worden ingeschakeld en – in geval van uitbuiting – opsporing en vervolging van verdachten aan de orde is, maar dergelijke onderzoeksbevindingen doen wel weer de vraag rijzen naar de omvang van het probleem. In dit verband is het van belang dat de registratie van jeugdprostitutie waartoe CoMensha (toen nog STV) eind 2005 het initiatief nam, snel operationeel wordt en informatie gaat opleveren.<sup>11</sup>

#### *Onderzoek Rood*

De Utrechtse jongerenafdeling van de SP Rood deed onderzoek onder slachtoffers van loverboys. Er is gesproken met 21 vrouwen die slachtoffer waren geworden van een loverboy, met een leeftijd van twaalf tot 24 jaar in die periode en een duur van slachtofferschap van twee dagen tot zeven jaar. De meisjes waren gedwongen in de prostitutie te werken, in pornofilms te

<sup>11</sup> Kwiz bouwde na overleg met ketenpartners in het veld een registratiesysteem en eind 2008 was er een bijeenkomst waar partners de (privacy) convenanten konden tekenen. Deelnemende organisaties vinden het systeem op de CoMensha-site en hebben toegang via een password.

spelen, drugs te smokkelen of leningen af te sluiten waarvan het geld naar de dader ging. Van de 15 meisjes die aangifte hebben gedaan, is het merendeel in contact gebracht met Slachtofferhulp of gespecialiseerde hulpverleningsinstanties.<sup>12</sup>

De Onderwijsinspectie heeft onderzoek verricht naar seksuele diversiteit en weerbaarheid in het onderwijs; er is hierbij onder meer aandacht besteed aan signalen van (vermeende) slachtoffers van loverboys.<sup>13</sup> Volgens de rapportage hadden incidenten rond (seksuele) weerbaarheid zich op veel scholen voorgedaan. Een kwart tot een derde van de directies in het (praktijk)onderwijs, het vmbo en het voortgezet speciaal onderwijs (vso) had ervaring met loverboypraktijken. Case-studies van de inspectie bevestigen dat beeld.<sup>14</sup> Er werd door elf van de 35 scholen melding gemaakt van incidenten met betrekking tot loverboypraktijken; met name een grote meerderheid van de bezochte praktijkscholen en vso-scholen had ervaring gehad met zulke incidenten; ook in het vmbo had een ruime meerderheid ermee te maken gehad. Al die incidenten hadden geleid tot contact met de politie. Dikwijls betrof het ‘snelle jongens in dure auto’s’ voor de school (hetgeen overigens op zichzelf niet hoeft te duiden op loverboypraktijken). Na extra surveillances van de kant van de politie en door extra alertheid vanuit de school hadden de problemen rond de school zich volgens de betrokkenen meestal opgelost.<sup>15</sup> Dit soort voorvallen heeft doorgaans nog niet geleid tot expliciete beleidsontwikkeling, maar vaak wel tot een aanbod in de vorm van projecten.<sup>16</sup> De Inspectie noemt het opvallend dat deze incidenten niet tot een preventief/curatief beleid hebben geleid of tot een structureel aanbod dat leerlingen in staat stelt seksuele weerbaarheid te vergroten.

#### *Casus aanklacht tegen school*

Maria Mosterd, auteur van het boek ‘Echte mannen eten geen kaas’ waarin zij verslag doet van de periode waarin zij ten prooi viel aan een loverboy, heeft in 2009 een klacht tegen haar school ingediend. Zij stelt dat de school eerder aan de bel had moeten trekken naar aanleiding van haar veelvuldige schoolverzuim; zij verwijt de school dat die haar niet heeft beschermd tegen de loverboys die rondom de school actief waren. Zij eiste bijna €74.000 smartengeld en schadevergoeding. In 2006 was een klacht van de moeder van Maria bij de Landelijke Klachtencommissie Onderwijs al gegrond verklaard. Bij het afsluiten van deze rapportage moest de mondelinge behandeling bij de rechtbank te Zwolle nog plaatsvinden.

- 12 ROOD Utrecht, In gesprek met slachtoffers van loverboys, een onderzoek naar ervaringen met politie en justitie van het proces van aangifte tot de veroordeling, juni 2009.
- 13 Inspectie van het Onderwijs, “Weerbaar en divers”, een onderzoek naar de seksuele diversiteit en weerbaarheid in het onderwijs, april 2009.
- 14 De inspectie heeft 35 scholen bezocht. Hiervan waren 14 vmbo scholen, zeven Havo/VWO, zes Vso/pro en acht Mbo scholen. Sommige scholen spraken over meer dan één incident. Er werden op de Havo/VWO scholen geen meldingen gedaan.
- 15 Zie ook Hoofdstuk 9 Verdachten en veroordeelden, §9.4.3.
- 16 Inspectie van het Onderwijs, “Weerbaar en divers”, een onderzoek naar de seksuele diversiteit en weerbaarheid in het onderwijs, april 2009.

Sinds 2006 wordt door geneeskunde- en psychologiestudenten voorlichting gegeven aan groepen zeven en acht in het kader van Tienerwijs, een project voor relationele en seksuele vorming. Tienerwijs wordt georganiseerd door de internationale federatie van geneeskundestudenten. In Amsterdam, Rotterdam en Leiden loopt het project; er zijn soortgelijke plannen voor Groningen en Maastricht.

#### 4.2.4 Jongens

Het Bonger Instituut van de Universiteit Amsterdam deed in opdracht van het WODC onderzoek naar jongens die seksueel worden uitgebuit en jongensprostitutie.<sup>17</sup> Dit onderzoek werd verricht naar aanleiding van berichten in de media dat grote groepen (allochtone) minderjarige jongens seksueel werden uitgebuit. In het onderzoek is getracht inzicht te krijgen in preventiemogelijkheden ter voorkoming van seksueel misbruik van jongens, de aard en omstandigheden van het misbruik, de aard en omvang van de werkzaamheden van jongens in de prostitutie, de etnische afkomst van deze groep en de vraag in hoeverre deze groepen bekend zijn binnen de hulpverlening. De onderzoekers concluderen dat er geen betrouwbare cijfers te geven zijn van het aantal minderjarige jongens dat in de prostitutie werkzaam is. Signalen wijzen erop dat deze groep een minderheid vormt binnen de gehele mannenprostitutie. De onderzoekers wijzen naar het feit dat jongens zichzelf jonger voordoen omdat dit beter in de markt ligt, als een van de oorzaken van het beeld dat jongensprostitutie volgens verhalen zoveel voorkomt. Etnische voorkeur van klanten kan ook bijdragen aan het bestaande beeld over de etniciteit van deze prostituees; de veronderstelling dat Marokkaanse jongens zijn oververtegenwoordigd binnen de jongensprostitutie kan niet worden bevestigd.

##### *Onderzoek jongensprostitutie*

Het onderzoek omvat een veldonderzoek op een aantal locaties in Amsterdam en Twente, waar de onderzoekers gezocht hebben naar signalen van jongensprostitutie en netwerken hieromheen. Het bleek moeilijk te zijn om in contact te komen met jongens die via Internet contact leggen.

In de onderzoeksgroep komen diverse varianten van prostitutie voor; voor een deel van de groep is het een bijna dagelijkse activiteit en een vaste bron van inkomsten. Voor anderen is het iets waar ze plezier aan beleven, en wat ze doen om vaker te kunnen uitgaan en luxeartikelen te kunnen kopen. Voor een ander deel is het een manier om woonruimte te betalen, een verslaving te bekostigen of gratis onderdak te krijgen.<sup>18</sup> Werving van klanten geschiedt op drie manieren, via internet, via werkzaamheden in bordeel of escortbureau of op informele wijze waarbij klanten worden geworven in de horeca, via via, op straat etc. Het onderzoek deelt de jongensprostituees in drie groepen, namelijk (1) profs en weekendamateurs, (2) slachtoffers en (3) avonturiers. De eerste groep is geheel meerderjarig, de andere twee groepen variëren. In de derde groep is de jongste groep oververtegenwoordigd (39% is minderjarig). De meeste

<sup>17</sup> Korf, Benschop & Knotter, 2009.

<sup>18</sup> Deze jongens verblijven vaak langere periode bij één man, waarbij ze in ruil voor onderdak, seks met hem hebben.

jongens vallen in de laatste twee categorieën maar dit kan te maken hebben met de leeftijdscategorieën van het onderzoek.

Wat betreft slachtofferschap wordt in het onderzoek gezegd dat de gehele groep slachtoffer is geweest van dwang en misbruik want zij hebben allen op minderjarige leeftijd seks gehad met iemand met een 'machtsoverwicht'.<sup>19</sup> Dit wordt door de onderzoeksgroep zelf niet in alle gevallen als misbruik gezien. De helft van de onderzoeksgroep heeft ten minste eenmaal onvrijwillig seks gehad, zonder dat altijd sprake was van seks tegen vergoeding. Een derde van de groep heeft te maken gehad met verbaal of (dreigend) fysiek geweld. Uit het onderzoek komt naar voren dat de levensloop verschilt per persoon. Geconcludeerd wordt dat seksueel misbruik niet de enige aanleiding is voor entree in de jongensprostitutie. Gespecialiseerde hulpverlening lijkt vrijwel uitsluitend oudere jongensprostituees te bereiken; hierbij zijn Oost-Europese jongens oververtegenwoordigd. Jongere jongensprostituees komen wel terecht bij andere soorten van hulpverlening, maar hier is meestal niet bekend dat de jongens seks tegen betaling hebben. Het grootste bereik hebben de soa-poli's; hiermee komt het grootste deel van de jongens in contact.

Bij brief van 9 juni 2009<sup>20</sup> berichtte de minister van Justitie de Tweede Kamer over de onderzoeksresultaten. Hij deelde onder meer mee dat CoMensha inmiddels van start was gegaan met het Registratieproject Jeugdprostitutie, waarmee zowel de problematiek met betrekking tot jeugdprostitutie binnen de hulpverleningsorganisaties in kaart wordt gebracht, alsook wordt beoogd een landelijk beeld over het voorkomen van jeugdprostitutie te geven. De minister gaf aan dat actief gewerkt wordt aan toename van het aantal organisaties dat meedoet aan deze registratie, waarvoor hij subsidie beschikbaar heeft gesteld. De uitkomsten van het onderzoek vormden voor hem geen aanleiding tot aanvullende maatregelen ter ondersteuning van de genoemde groep jongens.

Door het Prostitutie Maatschappelijk Werk in Rotterdam is in 2008 extra aandacht besteed aan jongens die worden uitgebuit in de prostitutie. Hiervoor is een specifieke veldwerker aangenomen die zowel *face-to-face* als via internet contacten legt. In 2006 hebben drie jongens gebruik gemaakt van hulpverlening, in 2007 één en in 2008 zeven jongens. Dit kunnen zowel slachtoffers van mensenhandel zijn, als jongens die vrijwillig in de prostitutie werken.

#### 4.2.5 Romakinderen

In Nederland worden regelmatig kinderen afkomstig uit Oost-Europa, veelal Roemenië, aangetroffen die kranten verkopen, muziek maken voor geld, bedelen of betrokken zijn bij diefstal of zakkenrollen. Onder hen zijn leerplichtige kinderen, maar ze gaan niet naar school en het is ook niet altijd duidelijk of er een ouder of voogd in de buurt is. Politie en jeugdinstanties hebben weinig grip op de kinderen en hun begeleiders. Ingrijpen is voor de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) bijvoorbeeld niet gemakkelijk wanneer de personen in kwestie niet ingeschreven staan, maar logeren bij landgenoten, op een andere plek actief zijn dan waar ze verblijven en er ook voor zorgen niet te lang op één plek te blijven.<sup>21</sup>

19 De onderzoekers definiëren iemand met een machtsoverwicht als een meerderjarige of een minderjarige die vijf jaar ouder is.

20 *Kamerstukken II 2008/09, 31 700 (VI), nr. 131.*

21 Mondelinge informatie Landelijk Bureau van de Raad voor de Kinderbescherming.

De crisisdienst van Bureau Jeugdzorg Haaglanden komt de laatste tijd vaker dit soort kinderen tegen die mogelijk slachtoffer van mensenhandel zijn. BJZ Den Haag is van mening dat de kinderen teruggestuurd moeten worden naar het land van herkomst en onder toezicht van de jeugdzorg aldaar moeten worden gesteld. Totdat duidelijk is waar de kinderen vandaan komen en waar de ouders zijn, zouden ze volgens BJZ Den Haag in gesloten jeugdzorg geplaatst moeten worden. In ieder geval moet er aandacht voor zijn dat kinderen niet weg (kunnen) lopen of door onbevoegden meegenomen worden. Hiermee kan tevens een signaal worden gegeven in de richting van de bende die er mogelijk achter zit. Voorts moet ook rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat de ouders verantwoordelijk zijn voor de uitbuitingssituatie.

Klostermann<sup>22</sup> deed een verkennend onderzoek naar Oost-Europese kinderarbeid in Nederland<sup>23</sup> en bestudeerde drie casus van (schijnbare) criminaliteit in relatie tot minderjarige Roma en de aanpak daarvan in 2007. Aanvullend werden interviews gehouden met politie, EMM, de Roemeense liaisonofficier, BJZ, de RvdK en leerplichtinstanties.

De drie casus betroffen kinderen van nog geen twaalf jaar, te weten: 1) een op straat musicerend meisje in Den Bosch (ouders aanwezig), 2) bedelende kinderen in Tilburg, begeleid door volwassenen, van wie sommigen betrokken bij crimineel gedrag en er waren signalen van jeugdprostitutie en 3) een jongen in Dordrecht die probeerde te zakkenrollen (geen begeleidende volwassenen).

Uit de analyse van de casus komt een aantal knelpunten naar voren:

- voor betrokken instanties als gemeente en hulpverlening blijkt onduidelijk welk wettelijk instrumentarium kan en mag worden ingezet.
- systematische informatie en consequent beleid betreffende registratie ontbreekt, mede omdat niet alle instanties incidenten met Romakinderen als structureel (criminaliteits)probleem beschouwen;
- de aanpak vergt samenwerking van veel instanties, terwijl gezamenlijk beleid ontbreekt;
- de ingewikkelde problematiek (onder meer de niet in Nederlandse kaders te vatten levenswijze van de personen in kwestie) leidt gemakkelijk tot een keuze voor praktische symptoombestrijding (aanpassing van de gemeentelijke regelgeving en heenzenden).
- uit een rapport van Europol komt tevens naar voren dat het hier gaat om een probleem dat in een bredere Europese context moet worden beschouwd.

Klostermann komt met drie aanbevelingen:

- (betere) afspraken over de registratie van incidenten, zonder dat dit voor Roma als groep criminaliserend uitpakt;
- betere samenwerking en afstemming tussen politie- en jeugdinstanties op (boven)regionaal en international niveau ten behoeve van een consequente aanpak in overeenstemming met geëxpliciteerde visie op het probleem;
- beleid formuleren op basis van kennis over de achtergrond van de kinderen en in samenwerking met Roma-organisaties en Roemeense instanties.

22 In het kader van de opleiding recherchekundige, 2008.

23 De onderzoeksvraag luidde: waaruit bestaat criminaliteitsproblematiek in relatie tot minderjarige (trekkende) Roma in Nederland, wat zijn de belangrijkste knelpunten in de aanpak en welke aanknopingspunten bieden subculturele- en sociale leertheorie voor het Nederlandse politiebeleid?

De RvdK geeft aan dat het een illusie is te denken dat de problematiek binnen de Nederlandse context alleen kan worden opgelost,<sup>24</sup> en heeft op het onderhavige terrein medio 2008 een gedragslijn ontwikkeld.<sup>25</sup> Kernpunten daarin zijn:

- de Raad onderzoekt als tweedelijnsinstantie of een kindbeschermingsmaatregel nodig is en licht de rechter voor wanneer wordt vermoed dat de minderjarige een strafbaar feit pleegde;
- de locaties registreren het aantal zaken en geven die door aan het Landelijk Bureau;
- *best practices* worden op het intranet van de Raad geplaatst.

#### *Best practices*

In twee gemeenten is beleid ontwikkeld inzake bovengenoemde problematiek. Wanneer in Den Bosch buiten de schoolvakanties op straat een kind wordt aangetroffen dat geen verklaring kan laten zien waaruit blijkt dat hij ontheven is van de leerplicht in het land van herkomst, dan volgt een melding bij de leerplichtambtenaar. Deze gaat na of het kind ingeschreven is op een school in de gemeente én of geregeld bezoek aan school plaatsvindt.<sup>26</sup> Zo niet, dan verzoekt de leerplichtambtenaar de RvdK om onderzoek. Als het gezag over het kind niet wordt uitgeoefend, zal de Raad de kinderrechter verzoeken voorlopige voogdij uit te spreken, waarna Bureau Jeugdzorg (BJZ) het gezag uitoefent. Als het gezag wel wordt uitgeoefend, maar de opvoedingssituatie van het kind daar om vraagt, wordt een kindbeschermingsmaatregel verzocht (ondertoezichtstelling) en voert BJZ na uitspraak van de kinderrechter deze maatregel uit. BJZ gaat na of het kind in Nederland kan blijven en welke hulp is aangewezen, of dat het moet worden teruggeleid naar het land van herkomst.<sup>27</sup>

In Amsterdam wordt een door de Raad in samenwerking met ketenpartners ontwikkeld stroomschema gehanteerd. De politie onderzoekt in welke situatie het kind zich bevindt, onder meer door informatie in te winnen bij de leerplichtambtenaar. Dan zijn er vier opties:

- Heeft het kind bescherming nodig, dan wordt een melding bij BJZ gedaan. BJZ beoordeelt of de melding wordt doorgeleid naar de RvdK. Zo nodig wordt een kindbeschermingsmaatregel gevraagd en opvang geregeld. Door BJZ/Nidos wordt nagegaan of het kind moet worden teruggeleid naar het land van herkomst.
- Indien het gezag niet wordt uitgeoefend of de gezagsdrager onbekend is, meldt de politie dit bij BJZ en deze beoordeelt of de Raad moet worden ingeschakeld. De Raad onderzoekt of er sprake is van een gezagsvacuüm en vraagt zo nodig een gezagsvoorziening. Nidos is dan de aangewezen instantie om hier invulling aan te geven.<sup>28</sup>
- Als er sprake is van een vermoeden van het plegen van een strafbaar feit, volgt melding door de politie bij de Raad, waarna de Raad een onderzoek instelt en met het OM overlegt welke afwikkeling passend wordt geacht.<sup>29</sup>

24 Dat dit inderdaad een illusie is, wordt geïllustreerd door de informatie van Europol over het JIT Roemenië – Verenigd Koninkrijk, zie verderop in deze paragraaf.

25 Memo van G. Cardool aan het Landelijk Managementteam van de RvdK (d.d. 4 juni 2008), aangenomen door het team.

26 Indien het kind buiten Den Bosch woont, neemt de zuster gemeente de behandeling over.

27 Muziekspelende minderjarige Romakinderen lijken Den Bosch sinds de bekendmaking van dit beleid te mijden.

28 Het is opvallend dat in Den Bosch het gezag wordt opgedragen aan BJZ en in Amsterdam aan Nidos. De opdracht aan Nidos in geval van buitenlandse kinderen ligt overigens meer voor de hand.

29 Overigens is hierbij het *nonpunishment*-beginsel van belang voor de gevallen waarin deze kinderen gedwongen worden de strafbare feiten te plegen. Zie Hoofdstuk 6.

- Indien geen van de genoemde opties mogelijk is, volgt een stevig gesprek met het kind (en zijn ouders) en wordt hen duidelijk gemaakt dat hun gedrag in Nederland als ongepast en ongewenst wordt ervaren.

In 2009 bracht Anti-Slavery International een rapportage uit over gedwongen bedelen onder kinderen in Albanië/Griekenland, India en Senegal.<sup>30</sup> Alle 162 kindbedelaars die in de rapportage waren betrokken, voormalig kindbedelaars of kinderen die op dit vlak een risico liepen in Albanië en Griekenland, waren kinderen afkomstig vanuit de Roma/Balkan-‘Egyptische’ groepen. Deze kinderen werden ofwel door hun ouders gedwongen ofwel door derden. Van de 53 Albanese kinderen met wie inhoudelijke gesprekken werden gevoerd, gaf één derde aan met geweld te worden gedwongen door hun ouders om te bedelen. Het werd mogelijk geacht door de onderzoekers dat deze groep nog groter is, maar dat er een groot schaamtegevoel bestond om te vertellen over de betrokkenheid van ouders. Het merendeel van de kinderen was jonger. Van de groep van 19 gedwongen Albanese kinderen waren allen jonger dan 14 jaar of waren gestopt met bedelen vóór de puberteit. Uit vijftien uitvoerige gesprekken met door ouders gedwongen bedelaars bleek dat deze kinderen minimaal zes uur per dag moesten bedelen en dat dit geld door de families werd gebruikt om te voorzien in het bestaan. Uit het onderzoek blijkt tevens dat armoede een belangrijke rol speelt als oorzaak van gedwongen bedelen door kinderen, evenals migratie naar stedelijke gebieden en gebrek aan scholing. Het rapport, dat niet specifiek is gericht op Nederland, schetst de internationale context van de problematiek. Dat het hier gaat om een groot, Nederland overstijgend, probleem wordt aangegeven in de volgende informatie van Europol.

*Joint Investigation Team: Trafficking of children from Romania to the UK*

In 2007, Europol were advised of parallel investigations in the UK and Romania focussed upon the exploitation of hundreds of Romanian Roma children, who had been trafficked from Romania to other EU states. The persons responsible were identified as a Romanian organised crime group (OCG), based in Romania but with significant links and bases of operation elsewhere in Europe.

As a result of the circulation of a list of 1107 suspected trafficked children it was established that at least 200 of names on the list were on Police databases in the UK and it was suspected that large numbers of the children were being forced into the commission of criminal offence on behalf of the traffickers. The exploitation of the children in the UK was connected to ‘street crime’ offences such as pick pocketing, bag theft, aggressive begging, shoplifting, and distraction thefts. It has since been established that the OCG has made millions of Euros in profit from the exploitation of these children and recently it has been identified that the traffickers are now using the children for the purpose of defrauding the UK’s social security benefits system.

This investigation, which remains current, is carried out within the framework of a Joint Investigation Team (JIT) which began on 1 September 2008 and has led to the secondment of Romanian Police officers to the Metropolitan Police in London. The JIT has allowed for unprecedented investigative actions such as victim and witness interviews, conducted by Romanian prosecutors in London and has also led to multiple deployments of Europol officers supporting the intelligence collection and analysis with a mobile office.

<sup>30</sup> Anti-Slavery International, 2009.

## 4.2.6 Slachtoffers in vreemdelingendetentie

Onder de mensen in vreemdelingendetentie zijn ook slachtoffers van mensenhandel<sup>NRM5</sup>. BLinN deed hier enkele jaren geleden onderzoek naar. Uit dat onderzoek<sup>31</sup> bleek dat signalering een gepasseerd station leek te zijn als een slachtoffer eenmaal in bewaring terecht was gekomen. Aangifte doen van mensenhandel en verkrijgen van de B9-status lukte dan nog maar zelden. Aan dit probleem is aandacht besteed en in de Vijfde rapportage van de NRM werd gemeld dat de situatie is verbeterd. De problemen zijn echter nog niet opgelost. Sinds 2005 ondersteunt BLinN slachtoffers van mensenhandel en werkt aan verbetering van hun signalering binnen detentie. BLinN rapporteerde dat in de periode 2006 – 2008 112 mogelijke slachtoffers waren bereikt (het aantal ‘werkelijke’ slachtoffers ligt overigens vermoedelijk aanzienlijk lager); 88 vrouwen en 24 mannen. Van hen zaten er 48 in grensdetentie (art. 6 Vw)<sup>32</sup> en 64 in vreemdelingenbewaring (art. 59 Vw).<sup>33</sup> Zij kwamen uit Nigeria (39), China (20), India (tien), Sierra Leone (zes), Ghana (vijf), Kameroen (vijf), Moldavië (drie) en 21 andere landen (elk land één of twee personen). De bevindingen van BLinN werden neergelegd in het rapport *Uitgebuit en in de bak! Slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingendetentie*.<sup>34</sup> Aangifte vanuit vreemdelingenbewaring bleek nog steeds niet gemakkelijk, mede omdat uitbuiting buiten de seksindustrie niet altijd als mensenhandel wordt (h)erkend en omdat er veel argwaan bestaat ten aanzien van de motieven van de aangever. BLinN investeerde veel tijd in het begeleiden van aangiftes. Uiteindelijk deden 35 van de slachtoffers aangifte van mensenhandel en kregen de B9-status. Daarnaast bood BLinN individuele ondersteuning, ook bij slachtoffers die uitgezet zouden worden of meewerkten aan terugkeer en incidenteel na klinkering (op straat gezet worden) en groepsactiviteiten (workshops gericht op gezondheid en ‘overleven in detentie’). Boermans geeft aan dat vreemdelingenbewaring niet geschikt is voor veelal getraumatiseerde slachtoffers van mensenhandel en beschrijft de neerwaartse spiraal waar zij in terecht komen en de psychische en fysieke problemen waar zij mee kampen. Boermans beschrijft naast het feit dat de centra niet zijn toegerust op de omgang met getraumatiseerde slachtoffers diverse andere knelpunten, waaronder het feit dat de detentiesector signalering niet tot haar taken rekent.<sup>35</sup> Voorlichting aan en samenwerking met het personeel in de centra is een voorwaarde voor signalering. Maar ook in de periode voorafgaand aan en na de detentie gaan er dingen mis.

### *Bevindingen uit het BLinN onderzoek naar slachtoffers in vreemdelingendetentie*

Boermans constateerde dat politiekorpsen nog wel eens steken laten vallen door niet te signaleren, niet snel en niet correct te reageren op verzoeken om aangifte en geen bedenktijd in het

31 Claassen, 2005.

32 Mensen aan wie de toegang tot Nederland geweigerd is.

33 Al in Nederland verblijvende personen die geen verblijfsvergunning (meer) hebben.

34 Boermans, 2009.

35 Zie echter ook het Procesprotocol slachtoffers mensenhandel van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) van begin 2008, waarin onder meer is opgenomen wat er moet gebeuren indien sprake is van een aanwijzing van slachtofferschap van mensenhandel.

kader van de B9-regeling te bieden. Een ander probleem is dat zaken soms worden gestaakt zonder dat een officieel sepot volgt: de zaak wordt ‘opgelegd’ en slachtoffers of hun advocaten worden niet altijd geïnformeerd over oplegging, noch over sepot, waardoor termijnen voor beklag tegen sepot en beroep tegen intrekking van de B9 ongemerkt verstrijken. Ook de beperkte taakhoud van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) wordt door Boermans als knelpunt genoemd: DT&V meldt mogelijke slachtoffers van mensenhandel bij de politie/KMar. Wanneer dit niet tot actie leidt zet DT&V de uitzettingsprocedure voort. Voorts wijst Boermans op de reactieve rol van de contactpersonen gender van de IND, die niet zelf signaleren, maar uitsluitend reageren op meldingen door politie en KMar en op de advocaten die hun werk niet altijd goed doen, of onvoldoende op de hoogte zijn van het thema mensenhandel en de bijbehorende procedures. Ook in de overgang van detentie naar hulpverlening doen zich problemen voor: zo is er bijvoorbeeld gebrek aan opvangplekken, gebrek aan kennis over vreemdelingendetentie en zijn er geen voorzieningen voor slachtoffers die geen aangifte (durven) doen.

In reactie op het rapport gaf het kabinet onder meer aan dat sinds 2005 veel maatregelen zijn genomen om de signalering van slachtoffers te verbeteren en dat dit blijvende aandacht heeft.<sup>36</sup> Het bestendigen van de kwaliteit van de uitvoering – van vroegtijdige en zorgvuldige signalering – is van belang. Toch is detentie van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel volgens de staatssecretaris niet altijd te voorkomen. Het komt voor dat slachtoffers pas in detentie worden gesignaleerd. De staatssecretaris gaf overigens aan dat zij de genoemde aantallen slachtoffers niet kon plaatsen in het licht van de haar ter beschikking staande cijfers.<sup>37</sup>

#### 4.2.7 Kinderen van slachtoffers

Kuijpers (2008) onderzocht in het kader van een afstudeerscriptie de situatie van kinderen van slachtoffers van mensenhandel. De centrale vraag luidde of de bestaande voorzieningen voldoende aansluiten bij de behoeften van bij hun moeder verblijvende kinderen. Volgens de registratie van CoMensha waren er in 2006 en 2007 15 vrouwen met kinderen ondergebracht in tien opvanglocaties. Kuijpers interviewde hulpverleners over tien van deze slachtoffers en hun kinderen – zes jongens en vijf meisjes – in de leeftijd van één tot en met vijf jaar. Hun moeders kwamen uit China (drie), Nigeria (twee), Oekraïne, Bulgarije, Sierra Leone, Guinea en de Russische Federatie. Zij waren op het moment van het onderzoek tussen de 21 en 35 jaar. Kuijpers constateerde onder meer dat alle slachtoffers zich in een gemarginaliseerde positie bevonden met weinig perspectief op opleiding of betaald werk. Ook de huisvesting speelde een rol: de opvang bood onderdak, veiligheid en steun, maar de crisisopvang was deels groepsgewijs en niet overal op kinderen ingesteld. De helft van de slachtoffers beschikte over een (klein) sociaal netwerk dat hen steun bood; de anderen niet. Alle vrouwen waren getraumatiseerd en de impact daarvan was dagelijks merkbaar. Vijf vrouwen werden behandeld, de anderen konden (nog) niet aan traumaverwerking beginnen in de toenmalige, onzekere situatie; zij konden dat zelf nog niet aan of de woonsituatie leende zich er niet voor. Twee vrouwen hadden een permanente verblijfsvergunning, de andere zaten in de B9-regeling of hadden een andere tijdelijke verblijfsstatus. Drie kinderen waren niet officieel geregis-

<sup>36</sup> Brief van de staatssecretaris van Justitie, *Kamerstukken II 2008/09*, 28 638, nr. 41.

<sup>37</sup> Verslag AO 10 juni 2009, *Kamerstukken II 2008/09*, 28 638, nr. 44.

treerd omdat de moeder geen papieren had. Dit gaf problemen met verzekeringen en leidde in één geval tot het uitblijven van medische hulp. De langdurige procedures en de onzekerheid rond de verblijfssituatie was een constante bron van frustratie en stress. In drie gevallen waren er zorgen over kinderen die niet bij de moeder verbleven. Geen van de slachtoffers was tijdens het verblijf in Nederland bang voor hun uitbuiters. Voor enkele vrouwen lag dit anders waar het ging om de situatie in het land van herkomst. Terugkeer was voor hen dan ook geen aanvaardbare optie. Kuijpers vroeg de hulpverleners ook naar de beschikbaarheid van de moeders als opvoeders.<sup>38</sup> De resultaten waren gematigd positief, waarbij het duidelijk was dat de hulpverleners bij de beantwoording de niet-optimale situatie incalculeerden: de omstandigheden in acht nemend deden de meeste moeders het redelijk.

*Resultaten op de CBCL*

Over in totaal 9 kinderen<sup>39</sup> vulden de hulpverleners een *Child Behavior Check List* in. De resultaten geven een beeld van het welzijn van de kinderen in de vorm van hun scores op affectieve problemen, angststoornissen, pervasieve ontwikkelingsproblemen, *attention deficit/hyperactive* problemen en oppositionele gedragsstoornissen volgens de *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* (DSM).<sup>40</sup> Hoewel het gaat om een momentopname in een sterk aan verandering onderhevige situatie en om een eenzijdig oordeel, namelijk de visie van de hulpverleners (die kan afwijken van die van de moeder), geven de resultaten reden voor zorg: acht van de negen kinderen hebben problemen die hun ontwikkeling en welzijn in de komende periode waarschijnlijk negatief zullen beïnvloeden. Eén kind scoort op alle vijf schalen binnen de normale range, drie kinderen scoren op één of meer schalen in het grensgebied tussen de normale range en de klinische range.<sup>41</sup> Vijf kinderen scoren op één of meer schalen binnen de klinische range, in combinatie met één of meer scores in het grensgebied.<sup>42</sup> Een score in de klinische range wijst op aanzienlijke problemen waarvoor professionele hulp wordt aangeraden. De scores zijn per probleemgebied:

- affectieve problemen: 1x klinisch, 3x grensgebied, 5x normaal;
- angststoornissen: 2x klinisch, 2x grensgebied, 5x normaal;
- pervasieve ontwikkelingsproblemen: 1x klinisch, 4x grensgebied, 4x normaal;
- ‘*attention deficit/hyperactive*’ problemen: 3x klinisch, 1x grensgebied, 5x normaal
- oppositionele gedragsstoornissen: 2x klinisch, 1x grensgebied en 6x normaal.

Er werd overigens geen relatie gevonden tussen de beschikbaarheid van de moeders als opvoeders en de scores van de kinderen.

Kuijpers beveelt onder andere categorale opvang aan, beter toegespitst op deze doelgroep en op kinderen. Voorts wijst hij erop dat de lange duur van de procedure om een permanente verblijfsvergunning te verkrijgen zowel de slachtoffers als hun kinderen negatief beïnvloedt.

38 Zie voor details Kuijpers, 2008, pp. 76 en 79.

39 Eén kind was te jong en één moeder gaf hiervoor geen toestemming.

40 DSM is van de American Psychiatric Association afkomstig classificatiesysteem voor psychiatrische problematiek, dat standaard wordt gebruikt voor klinische en onderzoeksdoelinden.

41 Twee kinderen op één van de schalen, één kind op twee van de schalen.

42 Eén kind op vier van de schalen, één op twee van de schalen en drie op één schaal.

Dit vanwege de onzekerheid, maar ook door de marginale, perspectiefloze positie gedurende die periode.

#### 4.2.8 Vrouwen en meisjes in asielzoekerscentra

In eerdere rapportages kwamen vrouwen en meisjes in asielzoekerscentra naar voren als groep die risico loopt te worden uitgebuit. De resultaten uit het COA onderzoek Verbeteren veiligheid vrouwen en meisjes uit 2005 kregen in 2007 een vervolg in het project Veiligheid en weerbaarheid kwetsbare groepen in de opvang. Fysieke en beleidsmatige maatregelen werden getroffen om de huisvesting veiliger te maken en bewoners kregen weerbaarheidstrainingen. COA-medewerkers zijn zich bewuster van en alerter op onveilige situaties en er is een voorlichtingskaart met veiligheidstips voor vrouwen én mannen beschikbaar in acht talen. Er is het voornemen om op iedere locatie een aandachtsfunctionaris veiligheid aan te stellen.<sup>43</sup>

#### 4.2.9 Licht verstandelijk gehandicapten

In de Vijfde rapportage van de NRM werd melding gemaakt van extra kwetsbaarheid van licht verstandelijk gehandicapten (lvg)<sup>44</sup> voor uitbuiting. Deze signalering wordt nog steeds gedaan, ook door de politie.<sup>45</sup> Loverboys zouden hun ronselactiviteiten ook richten op lvg meisjes en binnen de slachtofferopvang is men zich bewust geworden van het feit dat sommige problemen in de opvang van buitenlandse slachtoffers te maken hebben met gebrekkige verstandelijke vermogens van die slachtoffers. In meerdere hulpverleningsnetwerken en loverboyprojecten is MEE tegenwoordig een van de partners. MEE is een landelijke organisatie met regionale bureaus die ondersteuning bieden aan mensen met een handicap, functiebeperking of chronische ziekte, onder wie ook lvg cliënten. Tevens heeft de staatssecretaris van VWS aangegeven dat het Expertisepunt Jeugdprostitutie in het activiteitenplan heeft opgenomen dat er in 2009 in zeven instellingen voor lvg advies en training zal worden gegeven.<sup>46</sup>

### 4.3 Registratie van slachtoffergegevens

#### 4.3.1 Slachtoffers in cijfers

Een belangrijke taak van CoMensha is de landelijke registratie van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel. Toch lukte het tot op heden niet om met betrekking tot de meeste slachtoffers meer te registreren dan basale kenmerken als land van herkomst, leeftijd en sekse.

43 COA in Beeld, december 2008.

44 In de literatuur wordt ook wel gesproken van mensen met een lichte verstandelijke beperking, doelend op mensen met een IQ van 50/55-75.

45 Verslagen OOM en LEM.

46 Brief minister van Justitie op 8 juli 2009, Toezeggingen en motie mensenhandel, *Kamerstukken I* 2008/09, 28 638, nr. 42.

Dit is deels te verklaren doordat CoMensha afhankelijk is van informatie die vanuit allerlei betrokken instanties op heel verschillende wijze wordt aangeleverd.<sup>47</sup> Gevolg is niet alleen dat we over de slachtoffers vrij weinig weten, maar ook dat dubbeltellingen niet geheel kunnen worden uitgesloten. Het gaat bij de registratie door CoMensha niet om slachtoffers die, via formele toetsing op bepaalde criteria, als ‘officiële slachtoffers’ kunnen worden beschouwd, bijvoorbeeld na een veroordelend vonnis in een strafproces. Dat is vooral van belang wanneer deze cijfers – zoals steeds vaker gebeurt – vergeleken worden met slachtoffers uit andere landen, waar registratie eveneens gesignaleerde, maar ook uitsluitend geassocieerde, of formeel erkende slachtoffers kan betreffen.

Algemeen wordt erkend dat op nationaal niveau maar ook internationaal behoefte bestaat aan eenduidige registratie van slachtoffers. Op internationaal niveau zijn een aantal initiatieven ondernomen die het belang van goede registratie onderschrijven.<sup>48</sup>

In 2007 is de eerste trendrapportage over de positie van slachtoffers van mensenhandel uitgebracht door het adviesbureau Van Montfoort en het Verwey-Jonker Instituut.<sup>49</sup> Met deze zogenoemde slachtoffermonitor wordt geprobeerd de positie van slachtoffers in kaart te brengen op zeven thema’s: (1) signalering, (2) toegang tot en gebruik van de B9-regeling, (3) rechtshulp en strafrechtelijke procedure, (4) opvang/huisvesting, (5) gezondheidszorg, (6) inkomen en scholing en (7) voortgezet verblijf en terugkeer. Het doel is om de effecten van beleidsinterventies beter te kunnen meten. In de trendrapportage wordt onder meer gesteld dat het algemeen bekend is dat het gebruik van bestaande registratiesystemen beperkingen heeft, en dat de data in de registratiesystemen niet altijd volledig zijn ingevuld, hetgeen beperkingen meebrengt voor de betrouwbaarheid van de verzamelde kengetallen in de Monitor Mensenhandel. Er wordt voorgesteld vooral de registratie van CoMensha te versterken, als het centrale meldpunt voor alle slachtoffers van mensenhandel in de prostitutie.

Het voornemen is de monitor elke twee jaar uit te brengen. Voorlopig wordt hiervan echter nog afgezien, totdat de registratie is verstrekt.

Aangezien de registratie van slachtoffers een kerntaak van CoMensha betreft, heeft het Ministerie van Justitie in de subsidierelatie met CoMensha extra middelen vrijgemaakt om de registraties te verbeteren. In de Voortgangsrapportage van het plan van aanpak van de Task Force Aanpak Mensenhandel is opgenomen dat CoMensha een projectplan heeft ingediend voor de verbetering van de registraties dat beoogt samen met de aanleverende partijen vast te stellen wat de gewenste dataset is en commitment te creëren voor het aanleveren van deze gegevens.<sup>50</sup>

47 Zie ook het rapport Onderzoek Keteninformatisering Zorg Slachtoffers Mensenhandel, uitgevoerd door Pheidis Consultants in opdracht van CoMensha, 19 december 2008.

48 Zoals IOM (2007). *Guidelines for the Collection of Data on Trafficking in Human Beings, Including Comparable Indicators*, IOM: Wenen; en ICMPD (2008). *Handbook on Anti-Trafficking Data Collection in South-Eastern Europe: Developing Regional Criteria*. ICMPD: Wenen. Zie Hoofdstuk 3, §3.2.

49 Adviesbureau van Montfoort en Verwey-Jonker Instituut (2007). *Positie van slachtoffers van mensenhandel. 1e trendrapportage 2006*. Adviesbureau van Montfoort en Verwey-Jonker Instituut: Utrecht.

50 Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b.

### 4.3.2 Slachtofferregistratie CoMensha

Deze paragraaf bevat informatie over de door CoMensha geregistreerde (vermoedelijke) slachtoffers. Hun aantal groeide de laatste jaren gestaag. In 2006 waren het er 579, in 2007 716 en in 2008 826. De informatie in deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op door CoMensha verstrekte bestanden. De gepresenteerde aantallen wijken op enkele punten af van de aantallen in de CoMensha-jaarverslagen.<sup>51</sup> Voor sommige gegevens wordt gerefereerd aan de jaarverslagen. Waar dit laatste het geval is, is dit expliciet vermeld.

#### *Land van herkomst*

Tabel 4.1 bevat per jaar een rangordening van de vijf meest voorkomende landen van herkomst van slachtoffers.<sup>52</sup>

*Tabel 4.1 Rangordening van meest voorkomende herkomstlanden van bij CoMensha gemelde (mogelijke) slachtoffers, per jaar<sup>53</sup>*

Land	2004	2005	2006	2007	2008
Nederland	1	1	1	1	1
China			5	4	2
Nigeria	4	3	2	2	3
Hongarije					4
Sierra Leone				5	5
Bulgarije	2	2	3	3	
Roemenië	3	4	4		
Tsjechië		5			
Russische Federatie	5				

Nederland is in 2007 en 2008, evenals in de drie jaren daarvoor, het meest voorkomende herkomstland van slachtoffers van mensenhandel. China, Nigeria, en Hongarije bezetten in 2008 de plaatsen twee tot en met vier. De opkomst van China als belangrijk land van herkomst zet zich daarmee door. Opvallende nieuwkomer is Sierra Leone.

De in 2008 bij CoMensha geregistreerde slachtoffers hebben 62 verschillende nationaliteiten. Tabel 4.2 bevat de meest voorkomende.<sup>54</sup> In Bijlage 4 (Tabel B1) is een compleet overzicht van alle nationaliteiten – in alfabetische volgorde – opgenomen.

<sup>51</sup> Volgens CoMensha zijn de hier vermelde gegevens de juiste (CoMensha, via de mail).

<sup>52</sup> Het meest recente jaar bepaalde de volgorde waarin de landen in de tabel zijn genoemd.

<sup>53</sup> Gebaseerd op de nationaliteit van de (mogelijke) slachtoffers.

<sup>54</sup> Een land is opgenomen als er meer dan tien (mogelijke) slachtoffers vandaan komen.

Tabel 4.2 Nationaliteit van bij CoMensha geregistreerde (mogelijke) slachtoffers, per jaar

Nationaliteit	2004		2005		2006		2007		2008	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Belarussische	12	3	3	1	–	–	2	0	1	0
Braziliaanse	5	1	8	2	17	3	4	1	13	2
Bulgaarse	55	14	52	12	39	7	50	7	32	4
Chinese	9	2	5	1	29	5	33	5	78	9
Guinese	3	1	4	1	8	1	15	2	20	2
Hongaarse	3	1	9	2	13	2	15	2	45	5
Indiase	–	–	–	–	7	1	3	0	13	2
Kameroense	11	3	4	1	4	1	6	1	11	1
Marokkaanse	11	3	11	3	9	2	13	2	10	1
Nederlandse	59	15	98	23	146	25	270	38	320	39
Nigeriaanse	39	10	28	7	86	15	104	15	64	8
Poolse	8	2	13	3	27	5	14	2	6	1
Roemeense	45	11	23	5	34	6	28	4	19	2
Russische	14	3	13	3	12	2	9	1	5	1
Sierra Leonse	6	1	14	3	20	3	29	4	44	5
Thaise	2	0	2	0	3	1	9	1	12	2
Tsjechische	2	0	18	4	3	1	4	1	7	1
Overige	103	26	92	22	84	15	106	15	120	15
Onbekend	16	4	27	6	38	7	2	0	6	1
<i>Totaal</i>	<i>403<sup>55</sup></i>	<i>100</i>	<i>424</i>	<i>100</i>	<i>579</i>	<i>100</i>	<i>716</i>	<i>100</i>	<i>826</i>	<i>100</i>

In 2008 komen 320 (39%) van de bij CoMensha gemelde slachtoffers uit Nederland. De laatste vijf jaren neemt het percentage van Nederlandse slachtoffers telkens toe. In 2008 komen relatief veel slachtoffers uit China en uit Nigeria, respectievelijk 9% en 8%. Echter, daar waar het aantal Chinese slachtoffers ten opzichte van 2007 relatief gezien bijna verdubbeld is (van 5% naar 9%), is het aantal Nigeriaanse slachtoffers bijna gehalveerd (van 15% naar 8%).

55 In de jaarverslagen van CoMensha wordt een totaal aantal van 405 vermeld, hierop zijn ook de volgende tabellen in deze paragraaf gebaseerd. Echter, uit het door CoMensha aangeleverde databestand over 2004 blijken slechts 403 slachtoffers. Hierop is deze tabel gebaseerd.

*Leeftijd*

Tabel 4.3 bevat de leeftijdsverdeling van de in 2004 tot en met 2008 bij CoMensha gemelde slachtoffers.<sup>56</sup>

Tabel 4.3 *Leeftijdsverdeling van bij CoMensha gemelde (mogelijke) slachtoffers, per jaar*

Leeftijd	2004		2005		2006		2007		2008	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
10 t/m 14 jr	3	1	1	0	10	2	29	4	7	1
15 t/m 17 jr	23	6	23	5	93	16	170	24	162	20
18 t/m 23 jr	165	41	167	39	222	38	288	40	321	39
24 t/m 30 jr	141	35	150	35	151	26	140	20	196	24
31 t/m 40 jr	61	15	50	12	66	11	70	10	108	13
41 jr en ouder	–	–	15	4	9	2	19	3	32	4
Onbekend	12	3	18	4	28	5	–	–	–	–
<i>Totaal</i>	<i>405</i>	<i>100</i>	<i>424</i>	<i>100</i>	<i>579</i>	<i>100</i>	<i>716</i>	<i>100</i>	<i>826</i>	<i>100</i>

Bron: CoMensha (2004-2006: jaarverslagen; 2007-2008: bestanden).

De meeste gemelde slachtoffers waren in 2007 en 2008, net als in de jaren daarvoor, in de leeftijd van 18 tot en met 23 jaar. Het aantal meldingen met betrekking tot minderjarige slachtoffers is in 2007 gestegen (van 103 in 2006 naar 199 in 2007) en in 2008 weer iets afgenomen (169). Deze ontwikkeling is met name opvallend in de leeftijdscategorie tien tot en met 14 jaar (van tien in 2006, naar 29 in 2007, naar zeven in 2008).

*Leeftijd & nationaliteit*

In Tabellen 4.4 en 4.5 zijn de leeftijden van de slachtoffers van 2007 en 2008 gekoppeld aan de nationaliteiten.

Nagegaan is of het aantal minderjarigen onder Nederlandse slachtoffers anders is dan onder buitenlandse slachtoffers. Uit Tabel 4.4 blijkt dat in 2007 37% van de Nederlandse slachtoffers minderjarig is ten opzichte van 22% van de buitenlandse slachtoffers. Voor 2008 gelden in deze de volgende percentages: 33%, respectievelijk 13%. Deze weergegeven verschillen zijn significant.<sup>57</sup>

Van alle minderjarige slachtoffers was in 2007 zeker de helft Nederlands en in 2008 zelfs 62%. Van alle buitenlandse minderjarige slachtoffers was in 2007 zeker de helft afkomstig uit Nigeria. Echter, in 2008 bleek Nigeria in deze zin geen opvallend grote rol meer te spelen. Dit is waar-

<sup>56</sup> Het betreft de leeftijd die de cliënt had op het moment dat hij/zij bij CoMensha werd gemeld.

<sup>57</sup> 2007: U=41968,00; p<0,01 en 2008: U=52139,00; p<0,01.

schijnlijk te verklaren door de ‘Koolvis’-zaak, welk opsporingsonderzoek tot en met 2007 liep. Hierbij waren veel minderjarige Nigeriaanse meisjes als slachtoffer betrokken.<sup>58</sup>

In 2008 had ruim één vijfde deel van alle minderjarige buitenlandse slachtoffers de Chinese nationaliteit. Dit laatste blijkt uit Bijlage 4 (Tabel B2), waar een compleet overzicht van alle nationaliteiten van minderjarige slachtoffers in 2006 tot en met 2008 is opgenomen.<sup>59</sup>

Tabel 4.4 *Kruistabel leeftijd en nationaliteit slachtoffers*

	2007				2008			
	Nederlandse nationaliteit		Buitenlandse nationaliteit		Nederlandse nationaliteit		Buitenlandse nationaliteit	
	N	%	N	%	N	%	N	%
10 t/m 14 jr	16	6	13	3	5	2	2	0
15 t/m 17 jr	84	31	86	19	99	31	63	13
18 t/m 23 jr	130	48	158	36	143	45	175	35
24 jr en ouder	40	15	187	42	73	23	260	52
<i>Totaal</i>	270	100	444	100	320	100 <sup>60</sup>	500	100

Tabel 4.5 *Nationaliteit van de minderjarige slachtoffers*

	2007		2008	
	N	%	N	%
Nederlandse slachtoffers	100	50	104	62
Nigeriaanse slachtoffers	50	25	7	4
Slachtoffers met een andere nationaliteit	49	25	58	34
<i>Totaal</i>	199	100	169	100

### Sekse

Tabel 4.6 bevat de sekse van de in 2004 tot en met 2008 bij CoMensha gemelde slachtoffers, uitgesplitst naar minder- en meerderjarigheid.<sup>61</sup>

Het aantal vrouwen onder de nieuw aangemelde slachtoffers in 2006, 2007 en 2008 schommelt rond 94%. In 2007 groeide het aandeel minderjarige vrouwen van 18% naar 27%, maar in 2008 daalde dit weer naar 21%. Het aantal mannen nam in 2008 iets af (van 49 naar 46), met name het aandeel minderjarige daarvan daalde sterk, van 16 (33%) naar vijf (11%).

58 Zie voor meer informatie over de ‘Koolvis’-zaak §9.5.5.

59 Over eerdere jaren is deze informatie niet beschikbaar.

60 Dit is niet gelijk aan de som van de percentages in deze kolom. Dit komt doordat de deelpercentages zijn afgerond op gehele percentages.

61 Op het moment dat de cliënt bij CoMensha werd gemeld.

De herkomstlanden van de mannelijke slachtoffers in 2008 zijn<sup>62</sup>: China (twaalf), India (acht), Nigeria (zeven), Sierra Leone (zes), Nederland (drie), Egypte (twee), Canada, Chili, Kameroen, Marokko, Roemenië, Soedan, Suriname en Vietnam (elk één).<sup>63</sup>

Het aantal meldingen van mannelijke slachtoffers is, waarschijnlijk door toegenomen aandacht voor uitbuiting buiten de seksindustrie en het op gang komen van mensenhandelonderzoeken hiernaar, vanaf 2006 aanzienlijk groter dan in eerdere jaren. In 2004 is maar één mannelijk slachtoffer gemeld. En in 2005 bevonden zich onder de 424 nieuw aangemelde slachtoffers, slechts twee mannelijke slachtoffers, die overigens beide in de prostitutie werden uitgebuit.<sup>64</sup>

Tabel 4.6 *Sekse van bij CoMensha gemelde (mogelijke) slachtoffers, per jaar*

Leeftijd	2004		2005		2006		2007		2008	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Vrouw	404	100	422	100	549	95	664	93	779	94
– waarvan minderjarig	onb	onb	onb	onb	96	18	182	27	164	21
Man	1	0	2	0	30	5	49	7	46	6
– waarvan minderjarig	onb	onb	onb	onb	5	17	16	33	5	11
Onbekend	–	–	–	–	–	–	3	0	1	0
<i>Totaal</i>	<i>405</i>	<i>100</i>	<i>424</i>	<i>100</i>	<i>579</i>	<i>100</i>	<i>716</i>	<i>100</i>	<i>826</i>	<i>100</i>

Bron: CoMensha (2004-2005: mondelinge informatie CoMensha; 2006-2008: bestanden).

### Gewerkte sectoren

In Tabel 4.7 zijn de verschillende sectoren te zien waarin de gzaregistreerde slachtoffers bij CoMensha zijn uitgebuit, uitgesplitst naar geslacht.

62 Tussen haakjes is het aantal mannen/jongens afkomstig uit het betreffende land genoemd.

63 De herkomstlanden van mannelijke slachtoffers in 2007 zijn: Nigeria (13), Roemenië (acht), China (vijf), Nederland (vijf), India (drie), Oekraïne (twee), Chili (twee), Bulgarije, Armenië, Russische federatie, Guinee, Hongarije, (vml) Joegoslavië, Rwanda, Sierra Leone, Sri Lanka, Togo, Uganda (elk één).

64 Mondelinge informatie van CoMensha.

65 Inclusief massagesalons.

66 Eigenlijk moet dit 333 zijn, aangezien vier vrouwelijke slachtoffers zowel in de seksindustrie als in een andere sector zijn uitgebuit. In deze tabel zijn ze alleen geregistreerd onder de andere sectoren ten behoeve van de leesbaarheid. Dit aangezien de totalen in deze tabel op deze manier zoals verwacht uitkomen op 100%.

67 Eigenlijk moet dit tien zijn, aangezien één mannelijk slachtoffer zowel in de seksindustrie als in een andere sector is uitgebuit. In deze tabel is hij alleen geregistreerd onder de andere sector ten behoeve van de leesbaarheid. Dit aangezien de totalen in deze tabel op deze manier zoals verwacht uitkomen op 100%.

68 In totaal betreffen het zodoende eigenlijk 343 slachtoffers.

69 In totaal gaat het zodoende eigenlijk om een percentage van 48%.

70 Eigenlijk moet dit 467 zijn, aangezien twee vrouwelijke slachtoffers zowel in de seksindustrie als in de horeca zijn uitgebuit. In deze tabel zijn ze alleen geregistreerd onder horeca ten behoeve van de leesbaarheid. Dit aangezien de totalen in deze tabel op deze manier zoals verwacht uitkomen op 100%.

Tabel 4.7 Arbeidssectoren waarin is gewerkt in 2007 en 2008

Sector	2007					2008				
			onbe- kend	totaal				onbe- kend	totaal	
	N	N	N	N	%	N	N	N	N	%
Nog niet gewerkt	93	10	2	105	15	50	8	–	58	7
Seksindustrie <sup>65</sup>	329(+4 <sup>66</sup> )	9(+1 <sup>67</sup> )	–	338(+5 <sup>68</sup> )	47(+1 <sup>69</sup> )	465(+2 <sup>70</sup> )	7	1	473(+2 <sup>71</sup> )	57(+1 <sup>72</sup> )
O.u. horeca	2(+1 <sup>73</sup> )	5	1	8(+1 <sup>74</sup> )	1	3 <sup>75</sup>	4	–	7	1
O.u. huishoude- lijk werk	12(+1 <sup>76</sup> )	–	–	12(+1 <sup>77</sup> )	2	6	–	–	6	1
O.u. drugshandel	–	–	–	–	–	4	1	–	5	1
O.u. schoon- maakwerk	1	–	–	1	0	2	1	–	3	0
O.u. au Pair	1	–	–	1	0	1	–	–	1	0
O.u. land- en tuinbouw	–	–	–	–	–	1	–	–	1	0
O.u. bouw	–	3	–	3	0	–	–	–	–	–
O.u. textielin- dustrie	1	–	–	1	0	–	–	–	–	–
Orgaandonatie	–	1	–	1	0	–	–	–	–	–
Anders <sup>78</sup>	6	8	–	14	2	15	14	–	29	4
Onbekend	219	13	–	232	32	232	11	–	243	29
<i>Totaal</i>	<i>664</i>	<i>49</i>	<i>3</i>	<i>716</i>	<i>100<sup>79</sup></i>	<i>779</i>	<i>46</i>	<i>1</i>	<i>826</i>	<i>100</i>

Bron: CoMensha (bestanden).

71 In totaal betreffen het zodoende eigenlijk 475 slachtoffers.

72 In totaal gaat het zodoende eigenlijk om een percentage van 58%.

73 Eigenlijk moet dit 3 zijn, aangezien één vrouwelijk slachtoffer zowel in huishoudelijk werk als in een andere sector is uitgebuit. In deze tabel is ze alleen geregistreerd onder de andere sector ten behoeve van de leesbaarheid. Dit aangezien de totalen in deze tabel op deze manier zoals verwacht uitkomen op 100%.

74 In totaal betreffen het zodoende eigenlijk negen slachtoffers.

75 Twee van deze vrouwelijke slachtoffers zijn zodoende tevens uitgebuit in de seksindustrie.

76 Eigenlijk moet dit 13 zijn, aangezien één vrouwelijk slachtoffer zowel in huishoudelijk werk als in een andere sector is uitgebuit. In deze tabel is ze alleen geregistreerd onder de andere sector ten behoeve van de leesbaarheid. Dit aangezien de totalen in deze tabel op deze manier zoals verwacht uitkomen op 100%.

77 In totaal betreffen het zodoende eigenlijk 13 slachtoffers.

78 De categorie 'anders' kan zowel seksuele als overige uitbuiting betreffen.

79 Dit is niet gelijk aan de som van de percentages in deze kolom. Dit komt doordat de deelpercentages zijn afgerond op gehele percentages.

Uit Tabel 4.7 blijkt dat zowel in 2007 als in 2008 van een aanzienlijk deel van de slachtoffers bij CoMensha niet bekend is in welke sectoren ze zijn uitgebuit, respectievelijk 32% en 29%. Uit het deel dat wel bekend is blijkt dat in 2007 bijna de helft van alle geregistreerde slachtoffers en in 2008 ruim de helft is uitgebuit in de seksindustrie. Slechts rond de 3% van alle slachtoffers is in 2007 en 2008 uitgebuit in een sector die als categorie is opgenomen in de tabel, betreffende een vorm van overige uitbuiting. Deze overige-uitbuitingslachtoffers waren in beide jaren allemaal afkomstig uit het buitenland. Opvallend in 2007 is het mannelijke slachtoffer dat gedwongen zou zijn tot orgaandonatie. Dit betreft de eerste melding van een slachtoffer van orgaanhandel in Nederland. In casu betrof het een Indiase man van 20 jaar die door de politie Groningen bij CoMensha werd gemeld. Dit (mogelijke) slachtoffer had verklaard dat hij gedwongen werd een nier af te staan. Of dit daadwerkelijk gebeurd is, is onduidelijk. Kort nadat aan hem bedenktijd was aangeboden verdween hij met onbekende bestemming.<sup>80</sup>

Van de totaal 343 slachtoffers die in 2007 (onder meer) in de seksindustrie werden uitgebuit was een kwart minderjarig (84 slachtoffers). In 2008 ging het in deze om één vijfde deel (93 minderjarige slachtoffers in de seksindustrie). In 2008 was één minderjarige in de horeca tewerk gesteld.<sup>81</sup>

### Melders

Tabel 4.8 geeft een overzicht van de verschillende categorieën melders in de periode van 2004 tot en met 2008. Soms zijn er meerdere organisaties betrokken bij een melding. Sinds 2007 registreert CoMensha alle organisaties die bij een aanmelding betrokken zijn. Hierdoor overstijgt de optelsom in de tabel vanaf 2007 het aantal slachtoffers en telt de tabel niet op tot 100%.

In 2007 en 2008 is de politie, evenals de voorgaande jaren, verreweg de belangrijkste melder, op afstand gevolgd door de (hulpverlenings)netwerken mensenhandel.

#### *Overige, door CoMensha, aangeleverde informatie over slachtoffers*

Hoewel ook in 2007 en 2008 van veel slachtoffers slechts weinig informatie is vastgelegd is er weer voor gekozen enkele (achtergrond)kenmerken te presenteren die desondanks interessant kunnen zijn. Omdat de navolgende cijfers en percentages door de vele ontbrekende gegevens als ondergrens moeten worden beschouwd, worden ze niet vergeleken met de gegevens die in eerdere rapportages over 2005 en 2006 werden gepresenteerd.

Van de in 2007 en 2008 bij CoMensha aangemelde slachtoffers is bekend dat ten minste:

- 27 van de vrouwelijke slachtoffers zwanger is (tien in 2007 en 17 in 2008);
- 188 vrouwelijke slachtoffers kinderen hebben (83 in 2007 en 105 in 2008);
- 104 slachtoffers terug wilden naar het land van herkomst (52 in 2007 en 52 in 2008).

Dit beperkte gegevensbestand laat overigens nog eens het belang zien van een systematische en op internationale standaards gebaseerde datavastlegging, zie hiervóór in §§4.3.1 en 3.2.

80 Mondelinge informatie CoMensha. Zie voor meer informatie over orgaanhandel Hoofdstuk 13.

81 In de overige sectoren (categorie 'anders') werkten vijf minderjarigen.

Tabel 4.8 Melders van (mogelijke) slachtoffers, per jaar

Melder	2004		2005		2006		2007		2008	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Politie <sup>82</sup>	192	47	218	51	310	54	385	54	493	60
Netwerken mensenhandel <sup>83</sup>	nvt	nvt	nvt	nvt	104	18	144	20	136	16
KMar <sup>84</sup>	nvt	nvt	nvt	nvt	56	10	23	3	15	2
IND	nvt	nvt	nvt	nvt	15	3	5	1	4	0
Opvangvoorziening <sup>85</sup>	49	12	75	18	21	4	20	3	22	3
Vluchtelingenwerk/asiel <sup>86</sup>	12	3	19	4	8	1	6	1	9	1
Hulpverleningsinstelling <sup>87</sup>	18	4	2	0	9	2	9	1	2	0
Jeugdhulpverlening <sup>88</sup>	14	3	6	1	8	1	81	11	72	9
Gezondheidszorg/veldwerk <sup>89</sup>	3	1	5	1	3	1	–	–	–	–
Juridische/maatschappelijke dienstverlening <sup>90</sup>	22	5	10	2	16	3	27	4	55	7
Slachtoffer zelf	12	3	12	3	7	1	3	0	2	0
Particulier <sup>91</sup>	23	6	nvt	nvt	20	3	15	2	10	1

82 Daarbij gaat het om alle mogelijke politiediensten die met mensenhandel te maken (kunnen) krijgen.

83 De netwerken mensenhandel zijn door CoMensha opgezet met als doel geïntegreerde hulpverlening aan slachtoffers tot stand te brengen. De netwerken staan onder supervisie van een zorgcoördinator of - als die er niet is - CoMensha zelf. De (weinige) meldingen vanuit de netwerken werden voorheen ondergebracht in de categorie 'opvangvoorzieningen'. Vanwege de toename in 2006 van de meldingen vanuit de netwerken, zijn deze als aparte categorie opgenomen in het Jaarverslag 2006 van de STV en dus ook in deze tabel.

84 In 2006 werden door de KMar voor het eerst veel (mogelijke) slachtoffers gemeld; daarom deze aparte categorie in het Jaarverslag 2006 van de STV en in deze tabel. De KMar-meldingen zijn het resultaat van de activiteiten van het Sluisteam dat op Schiphol (potentiële) slachtoffers van mensenhandel onderschept.

85 Waaronder voorzieningen voor maatschappelijke- en vrouwenopvang en religieuze, particuliere of lokale initiatieven.

86 Daarbij gaat het om beroepsgroepen die werkzaam zijn in aanmeldcentra, opvangcentra en asielzoekerscentra, zoals Vluchtelingenwerk, maar ook om begeleiders en medische staf, het COA en het Grenshospitium.

87 Algemeen Maatschappelijk Werk en Prostitutie Maatschappelijk Werk.

88 Raad voor de Kinderbescherming, Bureaus Jeugdzorg en het Voogdijmaatschappelijk werk van Stichting NIDOS.

89 Instellingen (GGD's, artsen, ziekenhuismedewerkers) die op de werkplek of tijdens spreekuren medische zorg en voorlichting bieden aan prostituees.

90 In het STV-jaarverslag over 2004 werd de categorie 'maatschappelijke dienstverlening' geïntroduceerd (zonder specificatie). Daarvóór werd gewerkt met de categorie 'juridische dienstverlening' (Bureaus voor Rechtshulp, Sociale Raadsliden, Bureaus voor slachtofferhulp en advocaten). In het STV-jaarverslag over 2006 worden beide categorieën gebruikt. Ten behoeve van de vergelijkbaarheid zijn in Tabel 4.8 voor 2006 beide categorieën samengevoegd. In de tabel betreffen de jaren 2004 en 2005 dus gegevens over 'maatschappelijke dienstverlening' en vanaf het jaar 2006 een combinatie van beide.

91 Het kan gaan om familie, vrienden of (nieuwe) partner van het slachtoffer. Soms komt een melding van een klant (Jaarverslag STV, 2006).

92 Het valt op dat er in 2005 veel melders als 'onbekend' zijn gecategoriseerd, daarvoor geen enkele, in 2006 incidenteel en hierna niet één meer.

Melder	2004		2005		2006		2007		2008	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Onbekend <sup>92</sup>	–	–	37	9	2	0	–	–	–	–
Overige	60	15	40	9	–	–	24	3	22	3
<i>Totaal</i>	<i>405</i>	<i>100</i>	<i>424</i>	<i>100</i>	<i>579</i>	<i>100</i>	<i>n.v.t.</i>	<i>n.v.t.</i>	<i>n.v.t.</i>	<i>n.v.t.</i>

Bron: CoMensha (jaarverslagen).

### 4.3.3 Slachtoffers en de B9-regeling

#### *Aanvragen en verleningen*

In Tabel 4.9 wordt weergegeven hoeveel vreemdelingen een aanvraag hebben ingediend om verlening van de B9-status, en in hoeveel gevallen die aanvraag is gehonoreerd.

Tabel 4.9 Aantal aangevraagde en verleende B9-vergunningen

	2005		2006		2007		2008	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Aantal aangevraagde B9-vergunningen	77	100	180	100	186	100	443	100
Aantal verleende B9-vergunningen	61	79	150	83	143	77	235	53

#### *Bedenkijd, aangifte*

In de Tabellen 4.9 tot en met 4.11 is weergegeven hoeveel bij CoMensha geregistreerde buitenlandse slachtoffers bedenkijd aangeboden kregen, hoeveel van deze slachtoffers bedenkijd accepteerden en hoeveel er hiervan uiteindelijk ook aangifte deden.

Tabel 4.10 Aangeboden bedenkijd aan bij CoMensha gemelde (mogelijke) buitenlandse slachtoffers, per jaar

		2004	2005	2006		2007		2008	
		N	N	N	%	N	%	N	%
Bedenkijd aangeboden	Ja	Onb	Onb	101	23	134	30	201	40
	Nee	Onb	Onb	Onb	Onb	111	25	91	18
	Nvt/onbekend <sup>93</sup>	Onb	Onb	Onb	Onb	201	45	214	42
	<i>Totaal</i>	<i>346</i>	<i>326</i>	<i>433</i>	<i>100</i>	<i>446</i>	<i>100</i>	<i>506</i>	<i>100</i>

Bron: CoMensha (2004-2006: jaarverslagen; 2007-2008: bestanden).

93 Hieronder vallen ook de buitenlandse slachtoffers die reeds aangifte hebben gedaan. Aan deze slachtoffers is het aanbieden van bedenkijd zodoende niet van toepassing. Echter, het grootste gedeelte van deze groep is onbekend.

Het deel van de aangevraagde B9-vergunningen dat jaarlijks wordt toegekend ligt in de periode van 2005 tot en met 2007 rond de 80%. In 2008 blijkt echter een daling naar 53%. Het absolute aantal aanvragen en toekenningen is in dit jaar wel fors gestegen. Mogelijk is deze stijging en de relatieve daling te verklaren doordat in 2008 vaker dan in voorgaande jaren 'kansloze B9-aanvragen' zijn gedaan.<sup>94</sup>

Tabel 4.11 Geaccepteerde bedenktijd aan bij CoMensha gemelde (mogelijke) buitenlandse slachtoffers aan wie bedenktijd is aangeboden, per jaar

		2004	2005	2006		2007		2008	
		N	N	N	%	N	%	N	%
Bedenktijd geaccepteerd	Ja	43	43	49	49	116	87	134	67
	Nee/onbekend <sup>95</sup>	Onb	Onb	52	51	18	13	67	33
	Totaal	Onb	Onb	101	100	134	100	201	100

Bron: CoMensha (2004-2006: jaarverslagen; 2007-2008: bestanden).

Tabel 4.12 Aangifte gedaan door bij CoMensha gemelde (mogelijke) slachtoffers, per jaar

		2004		2005		2006		2007		2008		
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
Aangifte gedaan	Ja	185	46	155	37	208	36	234	33	246	30	
	Nee/onbekend	220	54	269	63	371	64	482	67	580	70	
	Door buitenlandse slachtoffers die bedenktijd hebben geaccepteerd	Ja	Onb	Onb	Onb	Onb	Onb	Onb	71	61	80	60
		Nee/onbekend	Onb	Onb	Onb	Onb	Onb	Onb	45	39	54	40
		Totaal	43	100	43	100	49	100	116	100	134	100
Totaal	405	100	424	100	579	100	716	100	826	100		

Bron: CoMensha (2004-2006: jaarverslagen; 2007-2008: bestanden).

Het percentage buitenlandse slachtoffers dat bedenktijd krijgt aangeboden groeit jaarlijks (van 23% in 2006 tot 40% in 2008). Het aantal buitenlandse slachtoffers dat uiteindelijk deze aangeboden bedenktijd ook accepteert schommelt door de jaren heen: 49% in 2006, 87% in 2007 en 67% in 2008.

De slachtoffers die de bedenktijd hebben geaccepteerd doen in 2007 en 2008 in ongeveer 60% van de gevallen aangifte. Dit is in vergelijking tot het percentage aangiftes van het totaal bij CoMensha geregistreerde aantal slachtoffers erg hoog (namelijk 33% in 2007 en 30% in

<sup>94</sup> Zie §5.3.

<sup>95</sup> In beide jaren is in ieder geval van één buitenlands slachtoffer aan wie bedenktijd is aangeboden onbekend of hij/zij de bedenktijd heeft geaccepteerd.

2008). Van alle slachtoffers die in 2007 en 2008 aangifte deden had 18%, respectievelijk 11%, de Nederlandse nationaliteit.

Beschreven resultaten en ontwikkelingen dienen genuanceerd te worden met de wetenschap dat een groot deel van de informatie, zoals uit Tabellen 4.9 tot en met 4.11 blijkt, onbekend is. Daarnaast is onduidelijk in hoeverre CoMensha zicht heeft op alle gevallen waarbij bedenktijd een rol speelt.

### *B9-verleningen*

In 2008 verleende de IND 235 B9-verblijfsvergunningen.<sup>96</sup> Dat zijn er meer dan in voorgaande jaren. Het gaat hier om slachtoffers/getuige-aangevers van mensenhandel, die illegaal in Nederland verblijven en die mee (willen) werken met politie en justitie. Voor de onderzoeksverantwoording en enkele aanvullende kanttekeningen bij de gegevens wordt verwezen naar Bijlage 2.5.

Tabel 4.13 bevat de leeftijdsverdeling van slachtoffers/getuigen die in 2005-2008 een B9 kregen.

*Tabel 4.13 Leeftijdsverdeling van personen met B9 (2005-2008)*

Leeftijd	B9-verleningen							
	2005		2006		2007		2008	
	N	%	N	%	N	%	N	%
0 t/m 10 jaar	–	–	–	–	–	–	1	0%
11 t/m 17 jaar	5	8%	27	18%	17	12%	17	7%
18 t/m 25 jaar	29	48%	70	47%	70	49%	120	51%
26 t/m 30 jaar	18	30%	23	15%	27	19%	33	14%
31 t/m 40 jaar	8	13%	24	16%	25	18%	49	21%
41 jaar en ouder	1	2%	6	4%	4	3%	15	6%
Totaal	61	100%	150	100%	143	100%	235	100%

In alle onderzoeksjaren was ongeveer de helft van de personen voor wie een B9 is afgegeven in de leeftijd van 18 tot 26 jaar. In 2007 werd aan 17 minderjarigen een B9-vergunning verleend, in 2008 aan 18.<sup>97</sup> Het aantal minderjarigen voor wie een B9 is afgegeven bleef in 2008 in absolute zin dus gelijk, maar nam naar verhouding af.

Tabel 4.14 bevat de sekse van slachtoffers/getuigen die in 2005-2008 een B9 kregen.

96 In eerste aanleg werden 221 B9-vergunningen verleend. Bezwaar- en beroepprocedures leidden tot 14 extra B9-verleningen.

97 Onder de minderjarigen worden, evenals in voorgaande jaren – incidenteel en abusievelijk – ook wel kinderen van slachtoffers en kinderen van getuigen als B9-ontvangers geregistreerd. Zo deelt zowel in 2007 als in 2008 één van de minderjarigen een dossier met een volwassen slachtoffer, wat een sterke aanwijzing voor een ouder-kindrelatie is.

Tabel 4.14 *Sekse van personen met B9 (2005-2008)*

Sekse	B9-verleningen							
	2005		2006		2007		2008	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Man	1	2%	16	11%	14	10%	25	11%
Vrouw	60	98%	134	89%	129	90%	210	89%
Totaal	61	100%	150	100%	143	100%	235	100%

De in 2006 ingezette verschuiving wat betreft de sekse van de slachtoffers (meer mannelijke slachtoffers, als gevolg van de uitbreiding van het mensenhandelartikel) zette niet verder door: het percentage B9-verleningen voor mannelijke slachtoffers handhaafde zich rond de 10%.

Tabel 4.15 bevat een overzicht van de meest voorkomende nationaliteiten van slachtoffers en getuigen met een B9-verblijfsvergunning.<sup>98</sup> Een tabel met alle nationaliteiten is opgenomen in Bijlage 4 (Tabel B3).

Tabel 4.15 *Nationaliteit personen met B9 (2005 t/m 2008)*

Nationaliteit	B9-verleningen							
	2005		2006		2007		2008	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Bulgaarse	11	18%	18	12%	10	7%	8	3%
Chinese	1	2%	9	6%	16	11%	42	18%
Ghanese	–	–	–	–	1	1%	7	3%
Guineese	–	–	3	2%	5	4%	14	6%
Hongaarse	1	2%	2	1%	4	3%	11	5%
Indiase	–	–	3	2%	–	–	6	3%
Kameroense	–	–	2	1%	4	3%	10	4%
Marokkaanse	1	2%	1	1%	6	4%	2	1%
Nigeriaanse	4	7%	33	22%	34	24%	54	23%
Poolse	3	5%	2	1%	5	4%	–	–
Roemeense	6	10%	24	16%	5	4%	3	1%
Russische	5	8%	3	2%	4	3%	2	1%
Sierra Leone	8	13%	10	7%	17	12%	23	10%
Overige	15	25%	31	21%	18	13%	46	20%
Onbekend	1	2%	1	1%	1	1%	7	3%
Totaal	61	100%	150	100%	143	100%	235	100%

<sup>98</sup> Een nationaliteit is in de tabel opgenomen als in ten minste een van de jaren 2005-2008 vijf of meer slachtoffers/getuigen die een B9 kregen, de betreffende nationaliteit bezaten.

In 2007 en 2008 heeft weer een heel groot deel (bijna een kwart) van de slachtoffers/getuigen van mensenhandel, voor wie een B9-verblijfsvergunning is afgegeven, de Nigeriaanse nationaliteit. Nigeria staat daarmee, evenals in 2006, aan de top van herkomstlanden van slachtoffers en getuigen 'in de B9'. Op de tweede plaats staat, in 2008, China, waaruit in toenemende mate slachtoffers/getuigen met B9 afkomstig zijn. Op de derde plaats staat Sierra Leone. De tweede en derde plaats werden in 2006 nog ingenomen door Roemenië en Bulgarije, landen die in dit opzicht een (lichte) daling laten zien.

In Tabel 4.16 zijn de slachtoffers/getuigen met B9-vergunning ingedeeld naar herkomstregio. Daarbij wordt binnen Europa onderscheid gemaakt tussen landen die in 1995 lid waren van de EU,<sup>99</sup> landen die in 2004 lid werden van de EU of die op dat moment kandidaatlid waren en in 2007 toetraden,<sup>100</sup> niet-EU-landen in Oost-Europa<sup>101</sup> en niet-EU-landen in West-Europa.<sup>102</sup> Daarnaast worden continenten onderscheiden.<sup>103</sup>

Tabel 4.16 *Herkomstregio personen met B9 (2005-2008)*

Herkomstregio	B9-verleningen							
	2005		2006		2007		2008	
	N	%	N	%	N	%	N	%
EU: 1995	2	3%	–	–	2	1%	1	0%
EU: nieuwe (kandidaat)lidstaten 2004	26	43%	51	34%	27	19%	26	11%
Niet-EU-landen Oost-Europa	10	16%	12	8%	8	6%	10	4%
Niet-EU-landen West-Europa	1	2%	–	–	–	–	–	–
Afrika	17	28%	60	40%	74	52%	110	47%
Latijns-Amerika & Caraïben	1	2%	2	1%	5	4%	6	3%
Azië	3	5%	23	15%	26	18%	75	32%
Onbekend/statenloos	1	2%	2	1%	1	1%	7	3%
Totaal	61	100%	150	100%	143	100%	235	100%

Het aandeel van Afrika als herkomstregio van slachtoffers en getuigen, voor wie een B9-verblijfsvergunning is afgegeven, is vanaf 2006 het grootst. Het aandeel van Azië groeide, dat van Europa – met name de nieuwe (kandidaat)lidstaten 2004 en de niet EU-landen in Oost-Europa – nam af.<sup>104</sup>

99 België, Duitsland, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Nederland, Denemarken, Ierland, Verenigd Koninkrijk, Griekenland, Portugal, Spanje, Finland, Oostenrijk en Zweden.

100 Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slovenië, Slowakije, Tsjechië, Bulgarije en Roemenië.

101 Russische Federatie, Moldavië, Oekraïne, Wit-Rusland, Albanië, Bosnië en Herzegovina, Klein-Joegoslavië, Macedonië, Kroatië, Montenegro, Kazakstan, Turkije, Kyrgyzstan, Azerbadjdjan.

102 Zwitserland, Noorwegen, IJsland, Eiland Man, Faeröer Eilanden, Andorra, Gibraltar, Griekenland, Heilige Stoel, San Marino, Liechtenstein, Monaco.

103 Alleen opgenomen in de tabel als daar personen met B9 vandaan kwamen.

104 Ook EU-onderdanen kunnen rechten ontleen aan de B9-regeling.

De politie geeft aan de IND door welke slachtoffers of getuigen van mensenhandel een verklaring hebben afgelegd, hetgeen ambtshalve wordt opgevat als een aanvraag voor een tijdelijke verblijfsvergunning in het kader van de B9-regeling. Tabel 4.17 geeft een overzicht van de politieregio's waar de aanvragen, die leidden tot een verlening, vandaan komen. Opvallend is daarbij het hoge aantal B9-verleningen in de politieregio Haaglanden (zie ook §4.5).

Tabel 4.17 Politieregio waaruit B9 afkomstig is (2005-2008)

Politieregio	B9-verleningen							
	2005		2006		2007		2008	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Amsterdam-Amstelland	6	10%	23	15%	16	11%	21	9%
Brabant-Noord	–	–	2	1%	2	1%	2	1%
Brabant-Zuid-Oost	2	3%	8	5%	8	6%	8	3%
Drenthe	2	3%	3	2%	2	1%	4	2%
Flevoland	2	3%	2	1%	1	1%	3	1%
Friesland	8	13%	4	3%	5	4%	7	3%
Gelderland-Midden	2	3%	2	1%	1	1%	6	3%
Gelderland-Zuid	–	–	2	1%	2	1%	4	2%
Gooi en Vechtstreek	1	2%	–	–	–	–	–	–
Groningen	3	5%	8	5%	12	8%	19	8%
Haaglanden	2	3%	16	11%	16	11%	41	17%
Hollands Midden	1	2%	3	2%	3	2%	3	1%
Ijsselland	1	2%	1	1%	8	6%	4	2%
Kennemerland	2	3%	34	23%	17	12%	31	13%
Limburg-Noord	–	–	–	–	2	1%	8	3%
Limburg-Zuid	1	2%	2	1%	2	1%	6	3%
Midden- en West-Brabant	1	2%	8	5%	4	3%	18	8%
Noord- en Oost-Gelderland	4	7%	2	1%	2	1%	5	2%
Noord-Holland Noord	–	–	3	2%	4	3%	1	0%
Rotterdam-Rijnmond	9	15%	11	7%	13	9%	14	6%
Twente	3	5%	1	1%	2	1%	1	0%
Utrecht	5	8%	4	3%	10	7%	13	6%
Zaanstreek-Waterland	1	2%	–	–	–	–	–	–
Zeeland	–	–	4	3%	1	1%	–	–
Zuid-Holland-Zuid	1	2%	1	1%	1	1%	1	0%
Onbekend	4	7%	6	4%	9	6%	15	6%
Totaal	61	100%	150	100%	143	100%	235	100%

B9-verleningen waren in 2008 naar verhouding vaak afkomstig uit Haaglanden en Kennemerland.

Nogal wat slachtoffers willen na afloop van de B9 in Nederland blijven.<sup>NRM3</sup> Zij kunnen voortgezet verblijf aanvragen. Voor informatie over voortgezet verblijf wordt verwezen naar Hoofdstuk 5.

#### 4.4 Schadevergoeding<sup>105</sup>

In de Vijfde rapportage van de NRM zijn de verschillende mogelijkheden beschreven die open staan voor slachtoffers van mensenhandel om materiële of immateriële schade vergoed te krijgen.<sup>106</sup> Twee daarvan worden in het navolgende nader besproken, te weten de schadevergoedingsmaatregel die door de strafrechter kan worden opgelegd en door het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) ten uitvoer gelegd en het beroep dat kan worden gedaan op het Schadefonds Geweldsmisdrijven (GSM). Daarbij wordt vooral gezien wat deze procedures voor de slachtoffers opleveren.

##### *De schadevergoedingsmaatregel*

De rechter kan, desgevraagd of ambtshalve, bij het strafvonnis een schadevergoedingsmaatregel opleggen. OM-data bevat (enige) informatie over de (straf)rechterlijke beslissingen betreffende schadevergoeding. Op de toepassing van de schadevergoedingsmaatregel is in NRM5 uitgebreid ingegaan. Thans gaat het hier met name over de uitvoering van de schadevergoedingsmaatregel door het CJIB die het aan het slachtoffer te betalen bedrag int.

##### *Het CJIB*

Wanneer de rechter in een strafprocedure een schadevergoedingsmaatregel oplegt, int het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) ten behoeve van het slachtoffer. In Tabel 4.18 zijn daarover enkele gegevens opgenomen met betrekking tot mensenhandelzaken. De gegevens zijn verkregen van het CJIB. Het betreft anonieme gegevens op zaaksniveau, dat wil zeggen (geanonimiseerde) zaken tegen individuele verdachten.

---

105 Het onderwerp schadevergoeding voor slachtoffers van mensenhandel wordt ook uitgebreid besproken in Hoofdstuk 11, zij het dat de materie daar in belangrijke mate wordt besproken vanuit de strafprocedure. Daar wordt met name ingegaan op de wijze waarop de strafrechter de vordering van de benadeelde partij beoordeelt. De schadevergoedingsmaatregel wordt in vrijwel alle gevallen opgelegd in combinatie met toewijzing van de vordering van de benadeelde partij.

106 Onder meer de civiele procedure, en het voegen als benadeelde partij in het strafproces.

Tabel 4.18 Schadevergoeding

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 <sup>107</sup>	2008
	N	N	N	N	N	N	N	N	N
<i>Aantal betrokken slachtoffers</i>									
1	4	1	2	3	13	8	8	10	11
2	–	–	–	–	2	1	1	2	1
3	1	1	1	–	1	2	–	1	1
4	–	1	–	–	1	1	–	–	–
<i>Vorderingsbedrag (in €)</i>									
1-500	2	–	–	–	–	–	–	1	1
501-5000	1	1	3	3	13	6	6	10	7
5001-15.000	2	2	–	–	1	3	2	2	5
15.001-25.000	–	–	–	–	1	1	–	–	–
25.001-35.000	–	–	–	–	–	–	1	–	–
meer dan 35.000	–	–	–	–	2	2	–	–	–
<i>Status</i>									
Open	1	1	1	–	9	6	4	9	10
Gesloten	4	2	2	3	8	6	5	4	3
<i>Afdoening*</i>									
volledige betaling	2	1	1	2	6	4	3	4	3
vervangende hechtenis	1	1	1	–	2	2	2	–	–
Anders	1**	–	–	1***	–	–	–	–	–
<i>nvt (openstaand)</i>	1	1	1	–	9	6	4	9	10
<i>Afgedaan financieel (in €) ****</i>									
0	1	1	–	–	5	4	1	4	1
1- 500	2	–	–	–	3	2	–	1	5
501-5000	2	2	3	3	8	3	8	8	6
5001-15.000	–	–	–	–	1	3	–	–	1
15.001-25.000	–	–	–	–	–	–	–	–	–
25.001-35.000	–	–	–	–	–	–	–	–	–
meer dan 35.000	–	–	–	–	–	–	–	–	–
<i>Totaal</i>	5	3	3	3	17	12	9	13	13

Bron: CJIB (peildatum 28 januari 2009).

\* de wijze van afdoening heeft betrekking op *de laatste actie* van het CJIB; \*\* dossier verjaard; \*\*\* regeling tussen veroordeelde en slachtoffer; \*\*\*\* per zaak (niet per slachtoffer).

107 In paragraaf 11.11 staan de cijfers omtrent de vorderingen tot en toekenningen van schadevergoeding in 2007 van de 108 mensenhandelzaken. In totaal gaat het om minimaal 21 toegekende vorderingen verdeeld over 16 vonnissen waarbij een schadevergoedingsmaatregel is opgelegd, terwijl het in Tabel 4.18 gaat om 17 vorderingen in 13 zaken. Dit verschil kan mogelijk verklaard worden doordat nog niet alle zaken onherroepelijk zijn geworden en daarom nog niet bij het CJIB geregistreerd zijn.

In de jaren 2000 tot en met 2003 lag het aantal mensenhandelzaken waarbij het CJIB als in-nende partij betrokken was tussen drie en vijf. Vanaf 2003 lag dit aantal aanzienlijk hoger, namelijk tussen negen en 17 zaken. De zaken komen pas binnen nadat zij onherroepelijk zijn geworden. Dat is soms in hetzelfde jaar dat het delict gepleegd is, maar het kan ook vele jaren later zijn.<sup>108</sup> Meestal gaat het om een vordering ten behoeve van één slachtoffer, soms twee en incidenteel drie of vier. Over het algemeen worden bedragen gevorderd van – per zaak, dus niet per slachtoffer – niet meer dan €5000, een enkele keer liggen deze hoger en in vier gevallen<sup>109</sup> (in de periode 2000-2008) ging het om bedragen van meer dan €35.000.<sup>110</sup> Dat de inning een tijdrovende kwestie is blijkt wel uit het forse aantal nog open staande zaken uit voorgaande jaren (in tabel bij ‘status’). Overigens betekent het open staan van een zaak niet dat er nog niets betaald is. De rechter kan bijvoorbeeld bepalen dat in termijnen betaald kan worden.<sup>111</sup> Dan staat een zaak per definitie langer open. Ook kan het CJIB in bepaalde gevallen en onder strikte voorwaarden<sup>112</sup> een betalingsregeling treffen (een termijnbetalingsregeling of uitstel van betaling voor bepaalde duur).<sup>113</sup> Door in de tabel ‘gevorderd’ te vergelijken met ‘afgedaan’ is duidelijk te zien dat in veel gevallen nog niets betaald is, of nog niet het hele bedrag.

Wanneer de veroordeelde niet of niet volledig betaald is verhaal (door de officier van justitie) een mogelijkheid.<sup>114</sup> Mocht dit niet lukken, dan kan de OvJ een arrestatiebevel uitvaardigen om de vervangende hechtenis ten uitvoer te leggen. De rechter heeft bij de uitspraak bepaald om hoeveel dagen het gaat als betrokkene niet betaalt. De hechtenis komt overigens niet in de plaats van de schadevergoeding, maar dient als drukmiddel. Wel eindigt de bemoeienis van het CJIB na vervangende hechtenis; wanneer deze niets oplevert volgt overdracht aan het slachtoffer. Het slachtoffer krijgt een grosse waarmee hij of zij een deurwaarder kan machtigen tot tenuitvoerlegging (waarmee het slachtoffer dan feitelijk vrijwel met lege handen staat).

Sinds 2005 heeft het CJIB ook de taak om slachtoffers te informeren over de inning van hun schadevergoeding. Het Slachtoffer Informatiepunt Schadevergoedingen (SIS) heeft deze taak gefaseerd overgenomen van de verschillende parketten; eind 2006 was de overgang van de parketten naar het SIS op dit punt voltooid. Voor zover is na te gaan aan de hand van de CJIB registratiegegevens is in 2007 en 2008 aan een ruime meerderheid van de 36 betrokken slachtoffers een brief gestuurd om te vragen of zij op de hoogte wilden worden gehouden

108 Zo kwam er in 2006 bij het CJIB bijvoorbeeld een zaak binnen met een pleegdatum in 1994.

109 Twee in 2004 en twee in 2005.

110 Het ging om 42.500 en (afgerond) 167.000 in 2004 en 38.000 en 204.000 in 2005.

111 “Deze termijnen worden op ten minste één en ten hoogste drie maanden gesteld. Zij mogen in het geval van een uitspraak tezamen een tijdvak van twee jaar niet overschrijden; in het geval van een strafbeschikking mogen zij een tijdvak van een jaar niet overschrijden” (art. 24a Sv).

112 Zie voor deze voorwaarden: Aanwijzing executie (vervangende) vrijheidsstraffen, taakstraffen van meerderjarigen, geldboetes, schadevergoedings- en ontnemingsmaatregelen, Europese geldelijke sancties en toepassingen voorwaardelijke invrijheidsstelling (2008A013), bijlage 3 van het College van PG’s (in werking getreden 1 juli 2008, geldig tot 30 juni 2012).

113 Zie ook Van Wingerden, Moerings & Van Wilsem, 2007.

114 Dit kan met of zonder dwangbevel (zie artt. 575 en 576 Sv).

van de voortgang, en hebben zeventien slachtoffers aangegeven dat zij op de hoogte gehouden wilden worden.

Resumerend kan opgemerkt worden dat een schadevergoedingsmaatregel weliswaar betekent dat het slachtoffer niet zelf achter de veroordeelde aan hoeft te gaan om het bedrag te innen, maar dat de procedure geen garantie biedt voor (snelle) afhandeling, noch voor een uiteindelijk positief resultaat.

In dit verband is van belang dat in het wetsvoorstel in het kader van de versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces<sup>115</sup> een voorschotregeling is opgenomen, uit te voeren via het Schadefonds Geweldsmisdrijven. De minister van Justitie heeft toegelicht dat deze voorziening is bedoeld voor slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven. Welke misdrijven hieronder zullen vallen zal nader bij amvb worden vastgelegd. Het ligt voor de hand dat deze regeling ook zal gelden voor slachtoffers van mensenhandel.

#### *Het Schadefonds Geweldsmisdrijven*

Om voor een financiële tegemoetkoming van het SGM in aanmerking te komen, gelden verschillende criteria. Het moet om een opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf gaan dat in Nederland plaatsvond, het slachtoffer heeft daardoor ernstig lichamelijk en/of geestelijk letsel opgelopen, het slachtoffer is niet zelf (mede)schuldig aan het geweldsmisdrijf, het slachtoffer kan de schade op geen enkele andere manier vergoed krijgen en het misdrijf heeft niet vóór 1973 plaatsgevonden. In het beleid van de Commissie SGM is het met betrekking tot de beoordeling van aanvragen van slachtoffers van mensenhandel (tot nu toe bijna uitsluitend vrouwen, allen slachtoffer van seksuele uitbuiting<sup>116</sup>) met name van belang in hoeverre de aanvrager in een toestand van afhankelijkheid is gebracht om hem of haar zodoende te bewegen tot seksuele handelingen. Omstandigheden die bij de beoordeling (van het al of niet aanwezig zijn van een geweldsmisdrijf) een rol kunnen spelen zijn: het innemen van het paspoort, het volledig of grotendeels laten afdragen van verdiende gelden, het onder voortdurend toezicht stellen of het opsluiten van het slachtoffer, beperking van de bewegingsvrijheid, intimidatie en mishandeling.

In 2007 zijn bij het SGM 25 aanvragen van slachtoffers van mensenhandel binnengekomen. Daarvan zijn er 18 toegekend.<sup>117</sup>

In 2008 zijn 19 aanvragen ingediend inzake mensenhandel.<sup>118</sup> Deze zijn binnengekomen via vijf verschillende advocatenkantoren, Slachtofferhulp Nederland, Juridisch Loket, BLinN en Stichting Humanitas. Van de aanvragen zijn er 18 toegewezen en één aanvraag is afgewezen. De afwijzing houdt verband met het feit dat de vrouw in kwestie geen aangifte had gedaan en dat mensenhandel niet aannemelijk is geworden op grond van haar verklaringen en nader onderzoek door SGM. In de wel toegewezen aanvragen ging het zeven keer om situaties

115 Dit wetsvoorstel is in december 2007 ingediend bij de Eerste Kamer.

116 In één zaak ging het om een uit het buitenland afkomstige man die meermalen als slaaf werd verkocht en die gedwongen werd tot seksuele handelingen met meerdere personen.

117 Schriftelijke informatie van het SGM.

118 Schriftelijke informatie van het SGM.

waarin de desbetreffende vrouw min of meer vrijwillig in de prostitutie was beland, waarbij de situatie was verworden tot gedwongen prostitutie.<sup>119</sup> De toekenningen betroffen vergoeding van immateriële schade in categorie vier (twaalf keer), twee (drie keer), vijf en zes (elk één keer).<sup>120</sup>

In het Plan van Aanpak van de Task Force Aanpak Mensenhandel is wat betreft het onderwerp schadevergoeding aan slachtoffers aandacht besteed aan het gebruik van (onder andere<sup>121</sup>) het Schadefonds Geweldsmisdrijven, en is een *quick win* op dit gebied geformuleerd. Doel was om voor 1 juli 2009 een inventarisatie te maken van het gebruik van het Schadefonds Geweldsmisdrijven door slachtoffers van mensenhandel. Daarnaast is aangegeven dat een actieplan moet worden opgesteld om het gebruik van deze dienst te vermeerderen.<sup>122</sup>

#### 4.5 Slachtoffers en aangiftes<sup>123</sup>

##### *Algemeen*

Slachtoffers van mensenhandel kunnen aanspraak maken op allerlei voorzieningen (zie later in dit hoofdstuk) en hebben als het vreemdelingen betreft ook bepaalde verblijfsrechtelijke aanspraken. Onder meer om deze reden is het belangrijk om vast te stellen of een persoon kan en moet worden aangemerkt als slachtoffer; er hangt immers het nodige van af. Niet alleen voor het slachtoffer zelf. Er is ook het belang van de bestrijding van mensenhandel door opsporing en vervolging van mensenhandelaren. Het identificeren van slachtoffers vormt daarbij veelal een eerste stap. De aangifte van een slachtoffer kan een basis vormen voor verdere opsporings- en vervolgingshandelingen.<sup>124</sup> Hoewel ook een slachtoffer baat kan hebben bij vervolging en met name veroordeling, zijn er in de praktijk drempels voor het doen van aangifte, in de sfeer van vrees voor, of juist verbondenheid met de mensenhandelaar. Daarom is het van belang om het doen van aangifte van mensenhandel zo laagdrempelig mogelijk te maken, en voorzieningen te treffen die de slachtoffers ondersteuning bieden om de stap te kunnen zetten. Daartoe dient ook de zogenoemde B9-regeling (zie Hoofdstuk 5) waarin aan illegale vreemdelingen die mogelijk slachtoffer van mensenhandel zijn, een bedenktijd kan worden gegund om in rust te beslissen of zij aangifte zullen doen of anderszins medewerking zullen verlenen. Gedurende die tijd verblijven zij legaal in Nederland.

##### *Aangiftes mensenhandel regio Haaglanden*

In de regio Haaglanden zijn diverse kleine organisaties voor slachtoffers van mensenhandel actief, veelal werkzaam in de prostitutie. Deze organisaties, zoals *Vital Aid Netherlands* en

119 De vrijwillige entree in de prostitutie wordt kennelijk – en terecht – niet als relevant beoordeeld.

120 Categorie vier €2750, categorie twee €1400, categorie vijf €4150 categorie zes €5500.

121 Het plan van Aanpak spreekt in dezelfde context ook over Slachtofferhulp Nederland.

122 Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009a.

123 Meer informatie over aangiftes en aangiftebereidheid van slachtoffers is te vinden in Hoofdstuk 5.

124 Opsporing en vervolging kan ook zonder aangifte door een (mogelijk) slachtoffer. Zie hierover meer in Hoofdstuk 8.

Stichting Lydia Foundation ondersteunen veelal Afrikaanse vrouwen in hun aangifte bij de politie. Het aantal onderzoeken naar mensenhandel in de regio Haaglanden is verdubbeld van 43 in 2007 tot 88 in 2008. Het aantal aangiftes van Afrikaanse vrouwen is in dezelfde periode gestegen van 14 tot 42 (jaarverslag politie Haaglanden). Het opnemen van deze aangiftes kost veel tijd, waardoor er minder tijd is voor opsporing. Deze zaken bevatten vaak weinig opsporingsindicaties, waarna in overleg met het OM het onderzoek wordt beëindigd. Het aantal ingezonden processen verbaal was in beide jaren twaalf.<sup>125</sup>

In dit voorbeeld wordt duidelijk dat ondersteuning van vreemdelingen bij het doen van aangifte enerzijds een sterke stijging van het aantal aangiftes kan meebrengen,<sup>126</sup> maar anderzijds ook het risico kan inhouden dat meer capaciteit moet worden aangewend voor weinig kansrijke zaken.

Het meer laagdrempelig maken van het doen van aangifte is ook één van de onderdelen van het Plan van Aanpak van de Task Force Aanpak Mensenhandel. De omstandigheden waarin slachtoffers (gedurende de opvang) verblijven kunnen zeer bepalend zijn. Hulpverleners stellen dat de aangiftebereidheid van slachtoffers toeneemt wanneer zij worden opgevangen in een afgeschermd omgeving en toegesneden hulp ontvangen.

#### *Anonimiteit bij de aangifte*

In het Plan van Aanpak<sup>127</sup> van de Task Force Aanpak Mensenhandel wordt verwezen naar de brief van de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar aanleiding van de resultaten van de verkenning Anonimiteit in het strafproces.<sup>128</sup> In de verkenning wordt ook aandacht besteed aan (de aanpak van) mensenhandel, al zijn de aanbevelingen van de verkenning niet specifiek gericht op slachtoffers van mensenhandel. Deze aanbevelingen omvatten onder meer de volgende punten om de anonimiteit in het strafproces te vergroten. Domiciliekeuze – afscherming van de adresgegevens van slachtoffer of getuige wanneer dit niet relevant is voor de bewijsvoering in het strafproces – zal vaker worden ingezet. Voorts zullen aangevers alleen nog herleidbaar zijn door middel van een uniek identificatienummer in plaats van adresgegevens.<sup>129</sup> Daarnaast wordt aangegeven dat OM, politie en slachtoffers vaker gebruik kunnen maken van de status ‘beperkt anonieme getuige’ op grond van de artikelen 190 Sv en 290 Sv. Hiervoor zullen relevante handleidingen en werkwijzen van het OM<sup>130</sup> worden aangepast en de beroepscode van de politie nader worden bekeken.<sup>131</sup> Met betrekking tot de bovengenoemde artikelen 190 Sv en 290 Sv zal

125 Jaarverslag Politie Haaglanden 2008.

126 Zie voor een uitgebreide bespreking van dit onderwerp Hoofdstuk 5.

127 Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009a, p.23.

128 *Kamerstukken II* 2008/09, 28 684, nr. 176.

129 De anonimiteit wordt mogelijk weer opgeheven wanneer het onderzoek overgaat in het strafrechtelijk onderzoek. Hierbij wordt aangegeven dat dit in een proef dit nader zal worden bekeken.

130 Het betreft hier de handleiding ‘opnemen (deels) anonieme aangifte/verklaring’.

131 In de beroepscode wordt de verhouding tussen politie en slachtoffers beschreven.

tevens worden bekeken of er een meer subjectief criterium kan gelden voor het risico dat de getuige loopt of kan lopen door zijn/haar getuigenverklaring.<sup>132</sup>

Bij deze maatregelen om door anonimiteit de drempel voor het doen van aangifte te verlagen past overigens wel de kanttekening dat de mensenhandelaar in de praktijk veelal gemakkelijk zou kunnen afleiden van wie van zijn slachtoffers de verstrekte informatie afkomstig moet zijn, zodat de vrees van het slachtoffer voor repercussies van de kant van de dader niet echt zal kunnen worden weggenomen. Zo bezien is dit type maatregelen maar beperkt toepasbaar voor het delict mensenhandel. Het blijft daarnaast onzeker in hoeverre de anonimiteit werkelijk blijvend kan worden gegarandeerd, gelet op basisbeginselen van het strafrecht zoals *equality of arms*. Wellicht kan heil worden verwacht van de zogenoemde programmatische aanpak, waarmee op meerdere fronten informatie wordt verzameld. Stapeling van die informatie vermindert het relatieve belang en de afhankelijkheid van een aangifte.

### *Aangifte doen*

Het Verwey Jonker Instituut heeft in opdracht van het Wetenschappelijk Bureau OM een aanvang gemaakt met een onderzoek naar de aangiftbereidheid bij slachtoffers van mensenhandel. Helaas is dit onderzoek voortijdig afgebroken.

ROOD, de Utrechtse afdeling van jongeren binnen de SP, *Pretty Woman* en een voormalig slachtoffer van uitbuiting door een loverboy hebben een beschrijvend onderzoek gedaan naar de problemen die slachtoffers van loverboys hebben ervaren met het doen van aangifte, en de rol van de politie daarbij.<sup>133</sup>

## **4.6 Opvang voor slachtoffers mensenhandel**

### **4.6.1 Algemeen**

Slachtoffers van mensenhandel hebben in veel gevallen hulp nodig. Hulp om te ontsnappen aan hun gedwongen situatie, om tot rust te komen, om traumatische ervaringen te verwerken, om in staat te zijn bij te dragen aan een eventueel strafproces tegen de betrokken mensenhandelaren, om procedures waarin zijzelf zijn betrokken te kunnen voeren, en soms om te kunnen terugkeren naar hun land van herkomst.

Het is in de praktijk echter veelal moeilijk om passende opvang te vinden. Niet alleen voor specifieke categorieën slachtoffers van mensenhandel, zoals mannen, minderjarigen en slachtoffers die met bepaalde problemen kampen als psychiatrische problematiek of verslaving. Ook vrouwelijke slachtoffers van uitbuiting in de seksindustrie kunnen niet altijd direct opgevangen worden. De wachttijd kan enkele dagen tot enkele weken bedragen. Volgens op-

<sup>132</sup> Dit punt zal nader worden bezien in het wetgevingstraject Herziening Wetboek van Strafvordering bij de positie van de getuige in het strafproces.

<sup>133</sup> ROOD Utrecht, juni 2009. Slachtoffers van Loverboys, Een onderzoek naar ervaringen met politie en justitie van het proces van aangifte tot de veroordeling, zie ook hiervóór, onder §4.2.3.

gave van CoMensha<sup>134</sup> bedroeg het aantal wachtenden aan het begin van september 2009 15 voor eerste opvang, en 28 voor doorstroming naar een hulpverleningssetting. In de maanden daarvoor was een vergelijkbaar beeld te zien geweest, aldus CoMensha. Soms wordt een slachtoffer ondergebracht in een politiecel.<sup>135</sup> Ook op Schiphol komt het regelmatig voor dat men voor slachtoffers niet direct opvang heeft. Tot er plaats is, worden zij opgevangen als inbewaringgesteld of opgehouden in de lounge.<sup>136</sup>

Hoe nijpend het probleem met betrekking tot categorale opvang is volgt uit onderstaande e-mail van de Koninklijke Marechaussee.

*“Op 16 april 2008 kregen wij een telefonische melding van een mogelijk slachtoffer van mensenhandel. Uit het eerste gehoor door een medewerker van het AC IND Schiphol waren voldoende indicaties naar voren gekomen dat er sprake zou kunnen zijn van mensenhandel. In goed overleg werd besloten om na afloop van de 48-uurs asielprocedure een informatief gesprek te gaan houden met deze 19-jarige dame. Op maandag 21 april 2008 werd een informatief met haar gehouden. Hieruit bleek dat er diverse indicatoren voor mensenhandel en seksueel misbruik naar voren kwamen. Door de verhorende rechercheurs werd de B9 aangeboden en zij maakte gebruik van haar bedenktijd. Zij is ernstig getraumatiseerd en heeft deskundige begeleiding en hulp nodig. Helaas was er bij het HVO De Roggeveen op maandag geen plaats beschikbaar. Het HVO is voor de KMar Schiphol het eerste contact om meerderjarige slachtoffers van mensenhandel onder te brengen. Alle lof over de samenwerking want zij doen echt hun uiterste best en de gemeente Amsterdam is ons ook zeer welwillend in het gezamenlijk zoeken naar oplossingen. Vanaf vandaag is CoMensha op zoek naar een opvangplaats voor haar. Tot op heden geen succes. Al die tijd zit zij in het AC Schiphol en had eigenlijk het weekend al moeten vertrekken.”<sup>137</sup>*

Een slachtoffer wordt soms meerdere keren overgeplaatst en niet-gespecialiseerde (vrouwen)opvang, waar de meeste slachtoffers terecht komen, ervaart allerlei problemen met deze doelgroep. Het gaat daarbij onder meer om taalproblemen, administratieve problemen doordat de slachtoffers in de beginfase vaak geen papieren hebben, de ongeschiktheid van de vaak toekomstgerichte aanpak door de onzekere verblijfstatus van de slachtoffers en het hoge veiligheidsrisico.<sup>NRM3</sup> De capaciteitsproblemen in de opvang kosten ook de politie veel tijd doordat zij doorgaans slachtoffers vervoeren naar de opvang en tevens horen op soms zeer ver weg gelegen plaatsen. Het lukt namelijk niet altijd om onderdak te vinden in de regio waar het onderzoek plaatsvindt, al wordt dit wel geprobeerd.<sup>138</sup>

*Specifieke problemen ten aanzien van slachtoffers van overige uitbuiting*

Bij de opvang van slachtoffers van overige uitbuiting komen specifieke problemen naar voren die kenmerkend zijn voor deze doelgroep. Allereerst heeft men in geval van een vermoeden

134 Mondelinge informatie tijdens de bijeenkomst van de Task Force Aanpak Mensenhandel van 9 september 2009.

135 Aldus een reactie van de minister van Justitie en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport op Kamervragen (september 2008).

136 Schriftelijke informatie Team Jeugd & Zeden, Schiphol.

137 Emailbericht KMar aan BNRM.

138 Als hoofdregel geldt dat in het belang van het onderzoek gedurende de bedenktijdfase opvang wordt gezocht binnen de desbetreffende politieregio (B9-regeling, §3.2.7).

van overige uitbuiting vaak te maken met relatief grote aantallen (mogelijke) slachtoffers. Zo werden in de zaak ‘Uitbuiting in aspergekwekerij in Someren’<sup>139</sup> 55 mogelijke slachtoffers van mensenhandel aangetroffen. Het op korte termijn vinden van een adequate opvangplek voor al deze slachtoffers zou tot praktisch problemen hebben geleid.

Slachtoffers van overige uitbuiting zijn, anders dan slachtoffers van seksuele uitbuiting, meestal mannelijk. Het aantal opvangplekken voor mannelijke slachtoffers is beperkt. Bovendien is het denkbaar dat slachtoffers van overige uitbuiting andersoortige opvang en begeleiding behoeven dan slachtoffers van seksuele uitbuiting.

Dat het vinden van een goede opvanglocatie nogal wat voeten in de aarde kan hebben, wordt geïllustreerd in onderstaande casus:<sup>140</sup>

Bij een doorzoeking in een woon huis waarbij elf Indonesiërs onder erbarmelijke leef- en werkomstandigheden werden aangetroffen, werd door de SIOD meteen gezocht naar een opvangplek voor de vier slachtoffers die van hun rechten in de B9-regeling gebruik wensten te maken. Echter, omdat CoMensha geen opvangplek kon vinden voor de vier (potentiële) slachtoffers van overige uitbuiting, voelde de SIOD zich genoodzaakt zelf zorg te dragen voor opvang in hotels en later in een vakantiewoning. Na ruim een week was er wel plaats in een opvangvoorziening via CoMensha. Opmerkelijk is dat deze opvangvoorziening zich twee straten van de plek waar de slachtoffers waren tewerkgesteld en uitgebuit bevond, waardoor zij in een voor hen onveilige omgeving terecht kwamen.

### *Zorgcoördinatoren*

De zorgcoördinator heeft een regiefunctie in de keten van zorgverlenende instanties en andere ketenpartners, en zet zich onder meer in voor het regelen van passende opvang en zorg. In de Vreemdelingencirculaire 2000 wordt in paragraaf B9 (zie Hoofdstuk 5) aangegeven dat een zorgcoördinator ervoor zorgdraagt dat het slachtoffer goed wordt geïnformeerd over de juridische consequenties van het doen van aangifte of het op andere wijze medewerking verlenen aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek.

In de Voortgangsrapportage van de Task Force Aanpak Mensenhandel van 9 september 2009 wordt ervoor gepleit om gemeenten, in het kader van hun zorgtaak voor slachtoffers van mensenhandel, te stimuleren in elke regio een zorgcoördinator aan te stellen. Deze spin in het web heeft een goed overzicht van wat er met slachtoffers in de regio gebeurt en kan vanuit deze positie ook zorgdragen voor een goede gegevensaanlevering aan CoMensha, aldus de voortgangsrapportage.

In een onderzoek van Klein<sup>141</sup> naar de politie en ketenpartners komt naar voren dat de regio's IJsselland en Twente behoefte hebben aan de invoering van een zorgcoördinator mensenhandel. In IJsselland geeft de korpsexpert mensenhandel aan dat die groep vrouwen die geen opvang willen maar wel hulpverlening hier weinig mogelijkheden toe hebben. De opvang van slachtoffers verloopt in deze regio via CoMensha. Een zorgcoördinator kan zowel betrokken zijn bij opvang, maar zal ook beschikken over toegang tot een gespecialiseerd hulpverleningsnetwerk. In de regio Twente wordt samengewerkt met CoMensha en lokale hulpverlening of

<sup>139</sup> Voor een uitgebreide beschrijving van deze zaak, zie §12.2.

<sup>140</sup> Deze casus wordt beschreven in §12.2.

<sup>141</sup> Klein, 2009.

opvanglocaties in specifieke gevallen. Ook in deze regio wordt door de korpsexpert aangegeven dat het voor de politie niet makkelijk is om een aangetroffen slachtoffer ergens onderdak te geven. Een zorgcoördinator zou een soort van loketfunctie kunnen vervullen. Er is inmiddels in Twente geld beschikbaar gekomen hiervoor. De taken van deze zorgcoördinator zullen onder meer zijn: de coördinatie van hulpverlening, doorwijzing naar instanties zoals rechtshulp, het vervullen van een informatie- en adviesfunctie, het opbouwen van een netwerk en het afstemmen en complementeren van een hulpverleningsaanbod. In de regio Kennemerland bestaat ook de behoefte aan een zorgcoördinator; tevens kent deze regio volgens het interview geen opvang voor slachtoffers van mensenhandel.

Overigens kan een dergelijke zorgcoördinator deel zijn van een ketenaanpak tegen mensenhandel in de regio. Zo fungeert het ACM in Amsterdam als zorgcoördinator. CoMensha heeft in 2007, op basis van de ervaringen van het ACM een handboek geschreven voor de ketenaanpak van mensenhandel<sup>142</sup> waarin ook praktijkvoorbeelden worden genoemd. Dit kan op een lokaal niveau worden gebruikt voor ontwikkeling van een gezamenlijke aanpak. Aanbevelingen die ook hier uit voortkomen zijn onder meer een eenduidige voorlichting tegenover slachtoffers van mensenhandel, het gebruik van een vaste coördinator per slachtoffer (in veel gevallen de zorgcoördinator), het gebruik van een cliëntdossier, één loket voor cliënten en partners, bijvoorbeeld in de vorm van een website of spreekuur, liefst aangesloten bij het Steunpunt voor Huiselijk Geweld en Meldpunten voor Kindermishandeling, een goede monitoring van de casus en het gezamenlijk delen en leren van de opgedane kennis.

#### 4.6.2 Categoriële opvang

Al geruime tijd zijn hulpverlening, politie en beleidsmakers het erover eens dat categorale eerste opvang,<sup>143</sup> waar ieder slachtoffer terecht kan en waar deskundige hulp en begeleiding aanwezig is, veel problemen zou oplossen. Aanmelding zou centraal moeten gebeuren en op ieder moment van de dag of nacht mogelijk moeten zijn. Gedurende die eerste periode kan het slachtoffer tot rust komen, kan worden bezien wat het slachtoffer nodig heeft, welke vorm van vervolgoopvang eventueel gewenst is (doorstromen naar een vervolgoorziening, uitstroom naar een zelfstandige(r) woonsituatie of wellicht terugkeer) en kan in een veilige omgeving met hulpverlening en politie, maar ook met een advocaat worden overlegd. Overigens werd onderkend dat goed regelen van doorstroommogelijkheden essentieel is om toegang tot de laagdrempelige eerste opvang te garanderen. Hoewel er in grote lijnen overeenstemming is over de inhoud, vertraagde de noodzaak tot onderlinge afstemming tussen de verschillende betrokken ministeries over de financiering van de categorale opvang de realisatie ervan.<sup>144</sup>

142 Van der Aa, 2007.

143 Voor een periode van ten minste drie maanden, aldus ook één van de uitkomsten van de BNRM-expertmeeting categorale opvang slachtoffers mensenhandel, deelwerkgroep capaciteit en methodiek, 21 mei 2008.

144 Tijdens de expertmeeting op 21 mei 2008 werd uitgegaan van opvang van 200 slachtoffers op jaarbasis (dat betekent 50 plekken per kwartaal), waarbij werd opgemerkt dat dit aantal aangepast moest kunnen worden aan het aantal slachtoffers dat opvang behoeft. De kostprijs werd per plek zou €40.000 bedragen aan 'bed,

In het Plan van Aanpak van de Task Force Aanpak Mensenhandel is maatregel vijf gericht op de opvang van slachtoffers. Het Plan schrijft hierover dat de staatssecretarissen van Justitie en Volksgezondheid, Welzijn en Sport in een *pilot* gaan “onderzoeken of slachtoffers van mensenhandel veilig opgevangen kunnen worden en hoe dit structureel georganiseerd kan worden. (Ze)... worden in deze *pilot* opgevangen door hulpverleners met specifieke kennis over deze groep. Naast deze begeleiding zal hen ook de benodigde rust en veiligheid worden geboden. Dit moet slachtoffers helpen bij de overweging om wel of geen aangifte te doen of mee te werken aan een strafrechtelijk onderzoek tegen mensenhandelaren. De *pilot* zal worden uitgevoerd door een gemeente. Er zal zo veel mogelijk gebruik worden gemaakt van al bestaande voorzieningen en netwerken.” Dit is in lijn met een aantal conclusies van een *expertmeeting* categorale opvang slachtoffers mensenhandel, die is gehouden op 21 mei 2008, en waaraan naast BNRM een aantal experts deelnam, onder wie medewerkers van het Ministerie van Justitie, en van CoMensha. Tijdens deze meeting werd uitgesproken dat de huidige expertisecentra aan gezamenlijke methodiekontwikkeling zouden moeten doen, en dat de accommodaties onder meer specialisten moeten hebben, terugkeer bespreekbaar moeten kunnen maken, psychosociale en psychiatrische hulpverlening moeten kunnen bieden, multicultureel en meertalig moeten zijn en deel moeten uitmaken van een netwerk van samenwerkende instanties die elkaar informeren.

Door de staatssecretaris van Justitie is tijdens een Algemeen Overleg op 10 juni 2009 aangegeven dat binnenkort zou worden begonnen met aanbesteding en dat omstreeks september 2009 de eerste plekken beschikbaar zouden moeten komen. Dit zou gaan om een totaal van 50 nieuwe opvangplaatsen. Inmiddels is duidelijk dat deze tijdsplanning niet wordt gehaald.<sup>145</sup> In de Voortgangsrapportage van 9 september 2009 bij het Plan van Aanpak van de Task Force Aanpak Mensenhandel wordt de doelgroep van de *pilot* omschreven. Deze omvat in beginsel alle slachtoffers: vrouwen, mannen, eventueel meegekomen kinderen, en zondig minderjarigen, zowel met de Nederlandse als met een vreemde nationaliteit. De minderjarigen worden echter niet gerekend tot de primaire doelgroep van de *pilot*. Dit blijkt onder meer uit het feit dat de aanbesteding van het project primair betrekking heeft op meerderjarige slachtoffers, en niet voorziet in onderwerpen die voor de opvang van minderjarigen essentieel zijn.<sup>146</sup> Ten aanzien van minderjarigen wordt opgemerkt dat minderjarigen met een indicatie, met name meisjes die slachtoffer zijn van loverboys, in beginsel onder jeugdzorg vallen, en er wordt gewezen op de *pilot* beschermde opvang voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Dat minderjarigen met een indicatie vallen onder jeugdzorg zegt niets over de intentie ook voor deze (kwetsbare) groep categorale opvang binnen jeugdzorg (gesloten dan wel open) te realiseren. Het is nog onzeker in hoeverre bij de voorzieningen voor categorale opvang onderscheid zal worden gemaakt wat betreft leeftijd, sekse en nationaliteit.

---

bad, brood, beveiliging' plus de personeelskosten van gecertificeerde maatschappelijk werkenden en benodigde bijzondere expertise.

145 Een nieuwe streefdatum wordt niet genoemd; Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b.

146 Mondelinge informatie Justitie.

Categorale opvang betekent niet dat algemene beginselen met betrekking tot hulp en opvang opzij gezet kunnen worden. Voor minderjarigen moet bijvoorbeeld aandacht zijn voor het creëren van een pedagogisch klimaat en het geven van onderwijs.<sup>147</sup> Voorts is in categorale opvang voor vrouwen en meisjes de ervaring opgedaan dat gemengd samengestelde groepen voor deze slachtoffers minder geschikt zijn.<sup>148</sup>

Allereerst zal in deze paragraaf een beschrijving worden gegeven van opvanginstellingen die nu al categoriaal werken.<sup>149</sup> Daarna zal specifieke aandacht worden gegeven aan de opvang in de gesloten jeugdzorg en alternatieve opvang voor deze groep van slachtoffers van loverboys.

### *Bestaande categorale voorzieningen*

#### *Asja en Metta*

Fier Fryslân is een expertisecentrum op het gebied van gewelds- en afhankelijkheidsrelaties in het noorden van Nederland (Jaarverslag 2008). Hieronder vallen opvangvoorzieningen voor jeugd en volwassenen, advies- en steunpunten en ambulante hulp en preventie. Een van de opvangvoorzieningen voor jeugd is Asja, een kleinschalige anonieme crisisopvang voor meisjes tussen 14 en 23 jaar die via dwang, misleiding of geweld in de prostitutie terecht zijn gekomen of dreigen hierin terecht te komen (zie ook NRM5). Plaatsing geschiedt door tussenkomst van de politie, CoMensha of Jeugdzorg. Er is tot nu toe geen indicatie nodig: Asja wordt nog niet gezien als een erkend jeugdzorg-aanbieder. Asja biedt een pedagogisch basisklimaat, dagprogramma, onderwijs, dagbesteding, begeleiding, behandeling, oudergesprekken, bescherming en het project Bijzondere vriendschappen. Er is plaats voor zeven meisjes. In 2008 kwam slechts één van de opgenomen meisjes uit Friesland. Het aantal aanvragen is gestegen en er moet steeds vaker worden aangegeven dat plaatsing niet mogelijk is. De locatie is open. Wel kunnen de meisjes (in het begin) de locatie alleen onder toezicht verlaten, en dienen zij hun telefoon in te leveren.

In het najaar van 2009 zal een tweede vestiging van Asja worden geopend; de capaciteit zal dan met acht plaatsen worden uitgebreid.

Tabel 4.19 *Asja*

Aantal cliënten		Bezetting		Leeftijd (2008)			Verblijfsduur		
2005	55	2005	81%	< 18 jaar	11	35%	6	19%	0-2 weken
2006	42	2006	93%	18 tm 23 jaar	20	65%	2	6%	2 w-1mnd
2007	39	2007	103%	≥ 24 jaar	–	–	6	19%	1-3 mnd
2008	31	2008	95%	totaal	31	100	6	19%	3-6 mnd
							6	19%	langer dan 6 mnd
							5	16%	nog in opvang
							31	100%	Totaal
									Gemiddelde verblijfsduur is 11 weken

147 Van Dijke e.a., 2007.

148 Van Dijke e.a., 2007.

149 Er zijn ook nieuwe initiatieven te verwachten; zo is Cardea Jeugdzorg in Alphen aan de Rijn op zoek naar accommodatie voor opvang, specifiek bestemd voor tienermoeders en slachtoffers van loverboys, bron: *Nieuw opvanghuis voor slachtoffers loverboys moet veilige haven bieden*, Algemeen Dagblad, 15 september 2009.

In geval sprake is van meervoudige problematiek, is plaatsing in de opvanglocatie Metta mogelijk. Deze voorziening is in de zomer van 2008 van start gegaan en biedt meer ruimte voor behandeling. De meisjes in deze setting zijn vaak wat jonger (79% is minderjarig), en bij 90% is sprake van loverboy-gerelateerde problematiek.<sup>150</sup>

Tabel 4.20 Metta (zomer 2008 gestart)

Aantal cliënten		Bezetting		Leeftijd (2008)			Verblijfsduur		
2008	14	2008	65%	< 18 jaar	11	79%	0	–	0-2 weken
				18 tm 23 jaar	3	21%	1	7%	2 w-1mnd
				≥ 24 jaar	–	–	4	29%	1-3 mnd
				totaal	14	100	3	21%	3-6 mnd
							–	–	langer dan 6 mnd
							6	43%	nog in opvang
							14	100%	Totaal
									Gemiddelde verblijfsduur is 11 weken

Ook kent Fier Fryslân een Leerhuis, een begeleid wonenproject voor de meisjes die uitstromen uit Asja. Hier zijn vier plaatsen. In 2007 waren er tien cliënten (bezetting 77%) en in 2008 negen (bezetting 62%).

#### De Roggeveen en MEISA

Het Amsterdams Coördinatiepunt Mensenhandel (ACM) heeft van de gemeente Amsterdam de taak gekregen om de opvang, hulpverlening en registratie van slachtoffers van mensenhandel te coördineren. Binnen het ACM werken de volgende disciplines nauw samen: zedenpolitie, advocatuur, IND, jeugdzorg en de coördinator ACM.

Op de locatie De Roggeveen regelt het ACM opvang en hulpverlening voor slachtoffers van mensenhandel. De opvang van de slachtoffers vindt plaats in de vrouwen- en gezinsopvang van het HVO-Querido, de mannen worden opgevangen in een aparte afdeling en de minderjarige slachtoffers bij MEISA. Het betreft zowel Nederlandse als buitenlandse slachtoffers. Daarnaast is er het ACM-Coördinatieteam waarbij (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel worden aangemeld. In dit coördinatieteam worden aangemelde mogelijke slachtoffers gescreend om in aanmerking te komen voor het zorgtraject binnen de keten mensenhandel. Er wordt ook samengewerkt met Schiphol voor de opvang van aldaar aangetroffen meerderjarige en minderjarige slachtoffers.

ACM werkt zoals gezegd samen met opvanghuis MEISA voor de opvang van minderjarigen. MEISA (onderdeel van Spirit) biedt zeer intensieve kortdurende residentiële en ambulante crisisinterventie aan meisjes van twaalf tot 18 jaar en heeft een capaciteit van acht bedden. Het gaat om meisjes die een seksespecifieke aanpak nodig hebben en die in hoge mate gebaat zijn bij veiligheid en structuur. MEISA heeft een beschermd adres. Het ACM biedt dagactiviteiten aan de meisjes en ondersteuning aan het personeel van MEISA. Uit informatie van het ACM blijkt dat de interventies tot het resultaat hebben geleid dat meisjes tot rust zijn

<sup>150</sup> Schriftelijke informatie van Asja aan BNRM.

gekomen, hun verhaal hebben kunnen doen, medische zorg hebben gekregen en contacten met de politie hebben gehad omtrent hun aangifte. De bedoeling is dat MEISA als opvang/observatieplek na een intensieve begeleiding gedurende een paar weken een zodanig beeld krijgt van de slachtoffers dat na de observatie een plek op maat kan worden geboden.

Tabel 4.21 Opvang door het ACM/MEISSA (vanaf mei 2007)

	2007	2008	2009	Totaal
Aantal slachtoffers	64	71	57	192
van wie minderjarigen	2	5	5	12
van wie mannen	0	4	3	7
Aantal kinderen van slachtoffers	5	4	3	12
Totaal	69	75	60	204

De zorg- en hulpverlening is georganiseerd conform het zogenoemde acht-fasenmodel dat door het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn is ontwikkeld om cliënten individueel te begeleiden.

#### *Beschermde opvang*

Om verdwijning van alleenstaande minderjarige vreemdelingen uit open opvanglocaties te gaan startte op 1 januari 2008<sup>151</sup> de *pilot* beschermde opvang risico-AMV's (*pilot* BO). De *pilot* heeft een looptijd van twee jaar en richt zich op alleenstaande minderjarige vreemdelingen van 13 tot 18 jaar, ten aanzien van wie het vermoeden bestaat van potentieel slachtofferschap van mensenhandel en van een daarmee samenhangend risico van verdwijning uit de opvang. De Mensensmokkel Informatie Groep (MIG) van de IND stelt risicoprofielen vast met betrokken ketenpartners, op grond waarvan de risico-amv's worden geselecteerd.<sup>152</sup> De *pilot* wordt ingezet om de jongeren te beschermen en zoveel mogelijk te voorkomen dat zij uit de opvang verdwijnen en in uitbuitingssituaties terecht kunnen komen. De opvang is kleinschalig,<sup>153</sup> de begeleiding intensief en de jongeren mogen de opvanglocatie alleen met instemming en zonodig onder begeleiding verlaten. Cameratoezicht, inzet van beveiligingsbeambten en goede afspraken met externe partners zijn aanvullende veiligheidsmaatregelen. Tijdens het verblijf in de opvang wordt geprobeerd de minderjarige ervan te overtuigen dat het volgen van de instructies die zij voor vertrek mogelijk hebben gekregen van hun mensenhandelaren grote risico's met zich kan meebrengen. Er wordt onderzocht of betrokkene in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning en of een strafrechtelijk onderzoek kan

151 Dit was de formele startdatum. Sinds 2006 werd door NIDOS, landelijke (gezins)voogdij-instelling voor vluchtelingen en asielzoekers, met ketenpartners al gewerkt met beschermde opvang.

152 Zie onder meer de brief van de staatssecretaris van Justitie d.d. 4 november 2008 over de voortgangrapportage *pilot* beschermde opvang (*Kamerstukken II* 2008/09, 27 062, nr. 63).

153 Maximaal twaalf jongeren per locatie.

worden ingesteld. Wanneer een verblijfsvergunning niet aan de orde is, wordt gewerkt aan voorbereiding van de terugkeer. Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) is verantwoordelijk voor de organisatie van de beschermde opvang en methodiekontwikkeling<sup>154</sup>; de uitvoering gebeurt door contractpartners.<sup>155</sup>

*De methodiek*<sup>156</sup>

In de methodiek moet rekening worden gehouden met een aantal specifieke kenmerken van de bewoners:

- er zijn grote culturele, religieuze en sociaal maatschappelijke verschillen en grote verschillen tussen jongens en meisjes;
- veel jongeren hebben een laag zelfbeeld en weinig zelfvertrouwen;
- een aantal meisjes vertoont geseksualiseerd gedrag door ervaringen tijdens de reis;
- er zijn relatief veel zwangerschappen – vaak ontstaan door verkrachtingen onderweg – en zeer jonge moeders;
- er zijn veel fysieke klachten, veel gevoelens van woede, verdriet, schaamte en machteloosheid en er is een hoog stress- en spanningsniveau.

Voor de methodiekontwikkeling wordt geput uit informatie over in de hulpverlening werkzame factoren (de *what works* principes), literatuur over doelgroepen met nauw verwante problematiek, zoals slachtoffers van loverboys en diverse theoretische invalshoeken. De begeleiding kent een gefaseerd proces dat loopt van Fase 1 Motiveren en beschermen (acht a twaalf weken), naar Fase 2 Groei naar vrijheid (minimaal acht weken). Voor iedere fase is omschreven wat de taken en rollen van de mentor zijn, welke bescherming er wordt geboden, hoe wordt samengewerkt met de voogd, en wat de einddoelen zijn. Criteria voor Fase 1 zijn bijvoorbeeld: de jongere heeft een vertrouwensband met minimaal één volwassene en er is aangifte gedaan of duidelijk geworden waarom niet. Voor Fase 2: de jongere gaat op verantwoorde manier om met gegeven vrijheid, is voldoende weerbaar en heeft inzicht in toekomstwensen. De oorspronkelijk voorziene derde en mogelijk vierde fase zijn nog niet gerealiseerd.

Nidos heeft de voogdij over de jongeren,<sup>157</sup> ziet toe op de begeleiding en doet aangifte bij eventuele vermissing. De politie is verantwoordelijk voor onderzoek naar vermissing. Het Protocol vermissing ama's, dat al geruime tijd bestaat, maar dat in het verleden niet bij alle ketenpartners bekend was en waarmee niet werd gewerkt,<sup>NRM5</sup> wordt – in aangepaste vorm – weer gebruikt. Er is daartoe een overzichtelijk stappenplan voor de vermissing van een amv opgesteld, en geïmplementeerd in de regio's waar de *pilot* BO draait. Het voornemen is om dit verkorte protocol ook op te nemen in het landelijke handboek vermiste personen van het

<sup>154</sup> De methodiekontwikkeling is uitbesteed, BNRM maakt deel uit van de begeleidingscommissie.

<sup>155</sup> Stichting Jade en de Zuidwester.

<sup>156</sup> Gebaseerd op conceptversie methodiek 12 juni 2009. Overigens is het op zijn minst opmerkelijk te noemen dat de methodiek na anderhalf jaar operationeel zijn en zes maanden voor de afloop van de *pilot* nog niet definitief is, en trainingen gebaseerd op deze methodiek pas in het najaar gestart zullen worden.

<sup>157</sup> De voogdij kan bij risicojongeren binnen 24 uur geregeld worden. Uit het jaarverslag 2008 van Nidos blijkt dat voor hen een belangrijke legitimatiegrond voor plaatsing in de BO is dat er onderzoek loopt naar de mensenhandel en de jongere erkent dat hier sprake van is. Tevens constateert Nidos dat plaatsing naar een open setting zo spoedig mogelijk dient te geschieden, en dat dit steeds vaker kan omdat slachtoffers minder 'vastzitten' aan de handelaren dan in het verleden. Dit kan onder meer het geval zijn omdat er onderweg naar Nederland al sprake is van verhandeling.

KLPD.<sup>158</sup> EMM zorgt voor centrale verwerking van signalen ten behoeve van vroegtijdige onderkenning van eventueel misbruik en het maken van voorstellen voor strafrechtelijk onderzoek. De IND streeft ernaar binnen drie maanden<sup>159</sup> te beslissen op de asielaanvraag. De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) heeft tot taak het vertrek uit Nederland te bevorderen van de amv's die geen zicht hebben op rechtmatig verblijf in Nederland. Voor jongeren die door toedoen van hun familie zijn verhandeld wordt alternatieve opvang gezocht. IOM faciliteert zelfstandig vertrek. De omvang van de doelgroep werd op basis van de instroomcijfers van zogenoemde risico-amv's van de eerste zes maanden van 2006 geschat op 80 personen per jaar. In deze periode waren dit met name jongeren uit Nigeria en India. Op 4 november 2008 is de Kamer bericht over de voortgang van de *pilot*. Hierin werd gemeld dat de jongeren de eerste drie maanden in de opvang 24 uur per dag onder toezicht staan en dat begeleiding met name gericht is op het vergroten van kennis, vaardigheden en weerbaarheid en het aanreiken van een alternatief toekomstperspectief.

*Voortgangsrapportage en Rapportage Vreemdelingenketen*

Uit de voortgangsrapportage van november 2008 blijkt dat er sinds de start van de *pilot* tot en met 2008 ca. 120 jongeren zijn opgevangen. Er zijn drie jongeren zelfstandig teruggekeerd met hulp van IOM en er is een jongere gedwongen uitgezet na het bereiken van de 18-jarige leeftijd. Naast Nigeria en India waren er nog diverse andere herkomstlanden, o.a. China, Sierra Leone, Somalië, Guinee en Angola. In deze periode zijn achttien jongeren uit de opvang verdwenen. Elf jongens uit India, vijf jongeren uit China (drie jongens, twee meisjes), één meisje uit Nigeria, en één meisje uit Sierra Leone. Hierna zijn extra veiligheidsmaatregelen genomen en is er verscherpt toezicht vanuit Politie en KMar gekomen. Er was al met al een sterke daling van het aantal meisjes uit Nigeria, waarvan in dezelfde periode (jan-okt) zowel in 2006 en 2007 een groot aantal verdwenen. In deze periode verdwenen er in 2006 33 Indiase jongens en in 2007 28. Daarbij moet wel worden verdisconteerd dat de instroom in deze periode hoger was.

Tot slot maakt de voortgangsrapportage melding van twee Indiase jongens die na verdwijning en internationale signalering hiervan in Frankrijk zijn aangetroffen. Er is toen een verzoek ingediend om overbrenging naar Nederland, dat door Frankrijk is gehonoreerd. Voordat de termijn was verstreken voor deze uitlevering en Nederland alle maatregelen kon nemen voor de overdracht, is de bewaring van deze jongeren op last van de Franse rechter opgeheven. De Indiase jongens hebben zich vervolgens in Frankrijk aan het toezicht onttrokken. Dergelijke problematiek vraagt om een gezamenlijke Europese aanpak om te voorkomen dat deze jongeren (wederom) in een uitbuitingssituatie terechtkomen.

Uit gesprekken met de opvanglocaties blijkt ook dat veel van de meisjes die in de opvang terechtkomen, zwanger zijn. Dit vraagt om een daarop toegesneden aanpak op deze locaties. WODC zal over de *pilot* beschermde opvang een eindevaluatie verrichten, waarbij onder

<sup>158</sup> Schriftelijke informatie DMB, Justitie.

<sup>159</sup> De wettelijke beslistermijn van zes maanden is van toepassing, maar het voornemen van de IND om in beginsel binnen drie maanden te beslissen is gelegen in het belang voor de risico-amv met asielaanvraag om zo snel mogelijk duidelijkheid te krijgen over het verblijfsperspectief in Nederland. Vanuit de hulpverlening kwam hierop, onder andere tijdens bijeenkomsten van het ama-platform, de kritiek dat het vertrouwen van de amv en het werkelijke verhaal niet te verkrijgen zijn onder tijdsdruk.

meer zal worden gezien in hoeverre sprake is geweest van afname van verdwijningen van risico-amv's.

De beslotenheid is een belangrijk onderdeel van de beschermde opvang, maar tegelijkertijd een punt van enige zorg<sup>160</sup> ten aanzien van het beperken van de bewegingsvrijheid van de jongeren in kwestie, ook al gebeurt dit in hun belang. Vanuit de advocatuur wordt enige kritiek gehoord op de plaatsing zonder machtiging van de kinderrechter.<sup>161</sup> Hierbij past de kanttekening dat deze beperking van de bewegingsvrijheid nog niet betekent dat de opvanglocaties te zien zijn als gesloten jeugdzorg. Het is de voogd die de meisjes daar plaatst.<sup>162</sup>

### 4.6.3 Gesloten jeugdzorg

#### *Algemeen*

De opvang en behandeling van minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting is complex. Voor sommige meisjes is het zo lastig om los te komen van een loverboy dat ze frequent weglopen uit de opvangvoorziening en zich onttrekken aan elke hulpverlening. Opneming in een gesloten voorziening is dan helaas onvermijdelijk.<sup>163</sup> Vanzelfsprekend blijft daarbij steeds voorop staan dat de opneming nooit een doel in zichzelf is, maar onder omstandigheden het minst kwade middel vormt. Vanuit dit uitgangspunt gaat het erom hoe voor deze groep binnen de geslotenheid de beste opvang en behandeling kan worden gerealiseerd. Daarbij zijn kleinschaligheid, alleen meisjes en bescherming sleutelwoorden. In NRM5 is de noodzaak al aangegeven van het vinden en toepassen van alternatieven voor het simpelweg opsluiten van deze groep meisjes, en deze noodzaak geldt nog steeds.

Er is geen reden om de groep van meisjes voor wie gesloten opvang onvermijdelijk is, uit te sluiten van de exploratie van de categorale opvang met de *pilot*. In feite gaat het erom te onderzoeken hoe vorm kan worden gegeven aan opvang en zorg voor alle te onderscheiden groepen slachtoffers, waarbij met name voor minderjarige slachtoffers ook gesloten varianten moeten worden betrokken, geplaatst binnen een geheel van open en gesloten voorzieningen. Bij het onderzoek kunnen de ervaringen worden meegenomen die inmiddels al zijn opgedaan in categoriaal opgezette voorzieningen zoals de hiervoor beschreven Asja en MEISSA, en in de *pilot* beschermde opvang. In dit licht is het van belang dat de *pilot* alsnog mede wordt gericht op de doelgroep van minderjarige slachtoffers, onder wie meisjes voor wie opneming in een gesloten voorziening het meest aangewezen is.

<sup>160</sup> Zie onder meer Boermans, 2008.

<sup>161</sup> Ook is vanuit de advocatuur opgemerkt dat er toezicht van de Inspectie Jeugdzorg zou moeten komen vanwege het aspect van de vrijheidsbeperking.

<sup>162</sup> Voor die groep waarvan de problematiek zeer ernstig is, bestaat toegang tot de gesloten jeugdzorg. Volgens uitvoeringsbesluit jeugdzorg hebben ook niet rechtmatig verblijvende minderjarige vreemdelingen toegang tot jeugdhulp, verblijf en observatiediagnostiek. Voor gesloten jeugdzorg is wel een machtiging van de kinderrechter vereist.

<sup>163</sup> Instituut voor Jeugdzorg en Onderwijs Horizon, in; Van Dijke e.a., 2006.

Voor opnemng in een gesloten voorziening is een jeugdzorg-indicatie nodig. Daarnaast is er de ‘open’ geïndiceerde jeugdzorg. Voor de jeugdzorg is de minister voor Jeugd en Gezin verantwoordelijk. Blijkens de voortgangsrapportage<sup>164</sup> richt de minister voor Jeugd en Gezin zich primair op de preventie. Dat is heel belangrijk. Er zijn ook vele projecten op dat vlak (zie §4.6.4). Dat dit helaas onvoldoende is, is evident. Het is dan ook noodzakelijk om binnen de (residentiële) jeugdvoorzieningen landelijke en categorale opvang te realiseren en daarvoor voldoende capaciteit en toegesneden methodiek te ontwikkelen.<sup>165</sup>

### *Wet op de jeugdzorg*

Op 1 januari 2008 is de Wet op de jeugdzorg gewijzigd, waarmee de splitsing in de jeugdzorg tussen strafrechtelijk en civielrechtelijk geplaatsten in theorie werd gerealiseerd. Er was veel kritiek op de samenplaatsing van minderjarigen met een zogenoemde civiele machtiging en minderjarigen die op grond van delictgedrag waren geplaatst, als straf of maatregel, of in voorlopige hechtenis.<sup>166</sup> De overgang van alle minderjarigen met een civiele machtiging van de Justitiële Jeugd Inrichtingen (JJI's) naar de accommodaties voor gesloten jeugdzorg moet per 1 januari 2010 een feit zijn. Daarvoor zijn of worden in de periode 2008 – 2010 acht JJI's omgevormd tot accommodatie gesloten jeugdzorg. Ook zal per 1 januari 2010 een aantal JJI's tijdelijk worden aangewezen als accommodaties gesloten jeugdzorg. Vanaf 1 augustus 2009 kunnen jeugdigen met een machtiging gesloten jeugdzorg alleen nog aangemeld en opgenomen worden in een accommodatie gesloten jeugdzorg. Deze overgangsperiode is bedoeld om de capaciteit op orde te krijgen.

### *Capaciteit*

Zoals verwoord door de minister voor Jeugd en Gezin in zijn brief van 7 juli 2009 aan de Kamer is het aantal plaatsen niet zonder meer gelijk aan het benodigde aantal plaatsen gesloten jeugdzorg. Onduidelijk is wat dat zal betekenen voor de groep (mogelijke) slachtoffers van loverboys. Thans is er voor meisjes een opvangcapaciteit (géén behandeling) van 114.<sup>167</sup> Een groot probleem is al jaren de doorplaatsing naar (gesloten of open) behandelinrichtingen. De minister voor Jeugd en Gezin wil de gemiddelde behandelduur jeugdigen fors vermindern.<sup>168</sup> Ook wordt bij de voorzieningen van gesloten jeugdzorg geen onderscheid gemaakt

164 Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b.

165 Initiatieven zijn bijvoorbeeld die van Fier Fryslân te Leeuwarden en De Hoenderloo Groep te Apeldoorn, die plannen hebben ontwikkeld om een samenwerking aan te gaan met de ambitie om gespecialiseerde jeugdzorg te creëren, met name gericht op slachtoffers van loverboys (schriftelijke informatie Fier Fryslân) en Cardea Jeugdzorg in Alphen aan de Rijn die op zoek is naar accommodatie voor opvang, specifiek bestemd voor tienermoeders en slachtoffers van loverboys (AD, 15 september 2009).

166 Ook commissaris voor de mensenrechten van de Raad van Europa Hammerberg had in zijn rapport van 5 januari 2009 kritiek op deze samenplaatsing waarbij het feit dat in één inrichting zowel een slachtoffer van mensenhandel als de betrokken mensenhandelaar waren opgenomen, een belangrijke rol speelde.

167 De Lindenhorst heeft 54 plaatsen en Alexandra heeft 60 plaatsen.

168 Brief van 7 juli 2009 betreffende gesloten jeugdzorg: opbouw capaciteit en einde overgangsperiode, kenmerk JZ/GJ-2935747.

tussen opvang of behandelinrichtingen.<sup>169</sup> Dit zou een voordeel kunnen betekenen en in ieder geval doorstroomperikelen moeten voorkomen dan wel verminderen. Anderzijds bestaat het risico dat door capaciteitsgebrek slachtoffers van loverboys dan in het geheel niet geplaatst kunnen worden. Niet duidelijk is of er binnen de gesloten jeugdzorg specifiek behandelplaatsen voor de groep (mogelijke) slachtoffers van loverboys zullen zijn en wat daar de vorm van zal zijn: gemengde accommodaties, gemengde accommodaties met meisjes- en jongensgroepen, accommodaties specifiek voor deze groep (categoraal), dan wel wat de behandelmethodiek zal zijn.

### *Methodiek*

In het voortgangsverslag van de Task Force Aanpak Mensenhandel van 9 september 2009<sup>170</sup> wordt aangegeven dat de minister voor Jeugd en Gezin zich bezighoudt met de preventie en aanpak van minderjarige slachtoffers van loverboys en dat er in de jeugdzorg hulpverleningsprogramma's zijn "die ervoor zorgen dat meisjes die gevoelig zijn voor loverboys meer weerbaar worden tegen kwalijke invloeden". Er zijn, zoals verderop in dit hoofdstuk wordt beschreven, vele loverboyprojecten van verschillende aard. Maar dat neemt helaas niet weg dat de opvang en de residentiële hulpverlening aan deze meisjes een urgent probleem vormen en dat het van belang is, met name ook voor de gesloten jeugdzorg, hiervoor methodiek te ontwikkelen. Binnen de JJI's is thans in de opvangfase geen specifieke behandelmethodiek voor deze groep.<sup>171</sup> In het voortgangsverslag is in dit kader aangegeven dat "in het kwaliteitskader gesloten jeugdzorg is opgenomen dat de behandeling van jeugdigen in een gesloten jeugdzorginstelling moet zijn toegesneden op zijn individuele problematiek." Dit zegt niets over specifieke behandeling voor slachtoffers van loverboys.

### *Toezicht*

De doelgroep van civielrechtelijk geplaatste minderjarigen die thans in de JJI's terechtkomen, is vaak niet eenvoudig. De Inspectie Jeugdzorg voert entree-toetsen uit bij de instellingen die starten met gesloten jeugdzorg, met uitzondering van voormalige JJI's. Er is enige zorg of de instellingen van de gesloten jeugdzorg direct in staat zijn om deze moeilijk te beschermen en te behandelen groep de vereiste zorg te bieden.

#### *Gesloten jeugdzorg Haaglanden*

In het inspectierapport over de entree-toets van Haaglanden wordt gesproken over een terrein dat zo open is dat er communicatie mogelijk is met andere jongeren die op het terrein rondhangen, dat er spullen door hekken heen aan de jongeren konden worden gegeven, dat jongeren 's avonds op elkaars kamers konden komen en ook zijn er loverboys rond het terrein gesignaleerd. Ook was er in de periode van mei 2008 – oktober 2008 63 maal sprake van jongeren die

169 Info DJI, afdeling IJZ.

170 Maatregel 5.

171 Zie ook het onderzoek van Hamerlynck, 2008, naar psychopathologie en seksueel risicogedrag van meisjes die in een JJI verbleven, zowel op strafrechtelijke en civielrechtelijke basis.

wegliepen, hetgeen door de lage hekken rondom de locatie zeer makkelijk was.<sup>172</sup> In dit geval constateerde de Inspectie dat “de jongeren bij JJC een groot risico lopen betrokken te raken bij incidenten die hen schaden dan wel waarin zij anderen schade berokkenen. Eveneens is er een groot risico dat de jongeren zullen weglopen. Het feit dat zich rond het gebouw derden, waaronder loverboys, ophouden die het niet goed met de jongeren voorhebben, maakt dit des te verontrustender.” Juist voor slachtoffers van loverboys is een opname in de gesloten jeugdzorg een maatregel die hen tegen zichzelf moet beschermen en zijn dergelijke aanwijzingen zeer verontrustend. Na deze entreetoets heeft de JJC diverse maatregelen genomen om de veiligheid van de jongeren te garanderen en is de JJC onder verscherpt toezicht geplaatst door de Inspectie. Binnen een jaar voert de Inspectie een hertoets uit met hetzelfde beoordelingskader als in de entreetoets, zodat de resultaten vergelijkbaar zijn.

### 18 – 21 jaar<sup>173</sup>

Uit cijfers van DJI blijkt dat op 7 juli 2009 jeugdigen met een machtiging gesloten jeugdzorg gemiddeld ruim vier maanden in een opvang-JJI en bijna een jaar in een behandel-JJI zitten.<sup>174</sup> Gesloten jeugdzorg zou in principe ook mogelijk zijn voor jongeren tot 21 jaar.<sup>175</sup> Het is echter de vraag of dit te verenigen is met het Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM). Ingevolge artikel 5 EVRM mogen minderjarigen alleen gesloten geplaatst worden om toe te zien op hun opvoeding. De wetgever heeft over de mogelijke strijdigheid van artikel 29a lid 1 WJZ met artikel 5 EVRM het volgende opgemerkt: “Juist ook in de context van de jeugdzorg kan het hanteren van een flexibele benadering noodzakelijk zijn. Het bereiken van de meerderjarigheidsleeftijd betekent in het geval van jeugdzorg niet per definitie dat de noodzaak en mogelijkheid tot opvoeding voorbij is. Ouders houden immers ook niet ogenblikkelijk op met opvoeden als hun kind meerderjarig wordt. (...) In verband met het proportionaliteitsvereiste is van groot belang hierbij aan te tekenen dat deze oprekkingsuitsluitend geldt voor zover het gaat om voortzetting van jeugdzorg in gedwongen kader die is aangevangen vóór het bereiken van de algemene meerderjarigheidsleeftijd én nog steeds sprake is van ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen die de ontwikkeling van de jeugdige naar volwassenheid ernstig belemmeren, die nog steeds noodzaken tot gesloten zorg. Het gaat hier dus om cumulatieve vereisten. (...) De keuze voor de leeftijd van 21 jaar is gebaseerd op de ervaring dat een effectieve behandeling binnen een beperkt aantal jaren afgerond is. Door het mogelijk maken van het doorlopen van gesloten jeugdzorg tot de jeugdige 21 is, kan ook bij opnemings van een 17 jarige, nog ten minste een programma van drie jaar worden afgewerkt. In aansluiting hierop kan nog tot de jeugdige 23 wordt, op vrijwillige basis nazorg, waarop aanspraak bestaat ingevolge de Wet op de jeugdzorg, worden geboden.”<sup>176</sup>

172 Inspectie Jeugdzorg en Inspectie gezondheidszorg, Entreetoets JJC, Onderzoek naar de gesloten jeugdzorg bij Jeugdformaat/Jutters- Combinatie in Haaglanden, februari 2009.

173 Zie ook Hoofdstuk 2, §2.5.

174 In individuele jeugdzaken. Dit is een momentopname maar zou volgens de afdeling IJZ van de DJI een redelijk standvastig beeld zijn.

175 Art 29a WJZ.

176 *Kamerstukken II 2005/06, 30 644, nr. 3, p.8.*

De Raad van State was kritisch over de verenigbaarheid van art. 29a WJZ met art. 5 van het EVRM. Er heeft zich inmiddels een lijn in de jurisprudentie ontwikkeld dat de gesloten jeugdzorg bij 18-plussers onder bepaalde omstandigheden wel mogelijk is wanneer sprake is van bijzondere omstandigheden als de jeugdige al behandeld wordt en als sprake is van een overgang naar een ander verblijf (bijvoorbeeld een Bopz-instelling).<sup>177</sup>

#### 4.6.4 Alternatieve opvang

Valor is een project waarover in NRM5 reeds informatie is opgenomen. Hieronder wordt ingegaan op de sindsdien verrichte procesevaluatie en het rapport van de inspectie Jeugdzorg.

##### *Valor*

Met Valor bood de Hoenderloo Groep meisjes met ernstige problemen met relaties en seksualiteit,<sup>178</sup> onder wie (potentiële) slachtoffers van loverboys, een alternatief voor (civielrechtelijke) gesloten plaatsing. In het kader van het Valor-project gingen meisjes een half jaar naar India, waar een basis voor behandeling gecreëerd zou worden door hen, zonder ze op te sluiten, te separeren van de Nederlandse omgeving, een cultuurschock te laten beleven en zorgtaken te geven voor kinderen die er slechter aan toe waren dan zij zelf. Het was de bedoeling om dit halve jaar buitenland te laten volgen door een half jaar orthopedagogische leefgroep in Nederland en een half jaar nazorg.<sup>179</sup> Om organisatorische en financiële redenen zijn de laatste twee fasen echter niet gerealiseerd. Terpstra en Van Dijke (2008) voerden een procesevaluatie uit op het in begin 2008 beëindigde project, waar in totaal 18 meisjes in de leeftijd van twaalf tot 17 jaar aan hebben deelgenomen. Veel van de meisjes kwamen uit multiprobleemgezinnen, hadden ingrijpende gebeurtenissen meegemaakt (waaronder geweld en misbruik), hadden gedragsproblemen en al een forse hulpverleningsgeschiedenis achter de rug vóór Valor. Valor slaagde erin de meisjes zonder ze op te sluiten los te weken van hun omgeving, en zij vonden ook de rust om over zichzelf en hun situatie na te denken, er ontstond probleembesef en de motivatie om in Nederland ‘een ander leven op te bouwen’. Maar het bleek, anders dan verwacht, niet gemakkelijk de veiligheid van de meisjes in de buitenwereld te garanderen. Hun seksueel wervende gedrag was niet meteen verdwenen en de terughoudende seksuele moraal binnen India bleek niet te gelden voor contacten tussen Indiase mannen en westerse vrouwen. Het pedagogische klimaat werd steeds repressiever om de meisjes tegen zichzelf te beschermen, terwijl hun behoefte aan spanning en sensatie groot was. Een bijkomend probleem was dat de medewerkers geen werkvergunning hadden en op een toeristenvisum werkten, waardoor formele contacten met officiële instanties zoals de politie niet mogelijk waren. In de Valormethodiek was veel ruimte voor het opbouwen van een intensieve persoonlijke relatie doordat één begeleider met twee meisjes of een

<sup>177</sup> Zie in dit verband Hof Arnhem, 26 mei 2009, LJN: 3938, Hof Den Haag, 26 maart 2009, LJN: BH9207 en anders Rb. Amsterdam, 23 januari 2009, LJN: BHo778.

<sup>178</sup> Oorspronkelijk werd de doelgroep van Valor aangeduid als slachtoffers van loverboys.

<sup>179</sup> De Hoenderloogroep, *Methodiekbeschrijving Inzien of afzien*.

stel met drie meisjes woonde in een voor hen allen vreemde omgeving. De onderzoekers benadrukken dat het om een professionele vertrouwensrelatie moet gaan en raden in geval van een doorstart aan met concretere behandelplannen en super- en intervisie te werken. Toekomstgerichtheid is daarbij ook van belang; de buitenlandinterventie was erg op zichzelf komen te staan waardoor de overgang naar de situatie in Nederland groot was. Na terugkeer in Nederland is nog een periode intensieve begeleiding nodig, onder andere gericht op de relatie met het sociale netwerk. Veiligheid na terugkeer is ook een belangrijk aandachtspunt; de ‘verkeerde mannen’ zijn de meisjes weliswaar niet op komen halen in India, maar wisten een deel van hen na terugkeer wel weer te vinden en de onderzoekers konden niet beoordelen of de meisjes afgekickt waren van hun ‘relatieverslaving’.

De Inspectie Jeugdzorg deed onderzoek naar Valor<sup>180</sup> en richtte zich daarbij, wegens ontbreken van wettelijke bevoegdheid om zelf direct toezicht te houden op projecten in India, op het toezicht van de Nederlandse zorgaanbieder, de Hoenderloo Groep. De Inspectie oordeelde dat er bij de start van het project onvoldoende schriftelijke afspraken waren gemaakt met de begeleiders in India over de randvoorwaarden voor veiligheid en dat die ook niet voldoende werden bewaakt. Wel werden bij incidenten – er werden er twaalf gemeld, in vijf gevallen ging het om seksuele incidenten, in één geval om contact met een Indiase loverboy – meteen maatregelen genomen voor veilige opvang. De Inspectie beveelt aan bij buitenlands zorgaanbod aandacht te besteden aan bijzondere risico’s voor de jeugdigen wat betreft het land en de cultuur, de problematiek en de leeftijd van de doelgroep en afspraken te maken over randvoorwaarden voor de veiligheid wat betreft toezicht, omgaan met incidenten, bereikbaarheid van een cliëntenvertrouwenspersoon en de mogelijkheid om een klacht in te dienen.<sup>181</sup> De Hoenderloogroep werkt aan een Valor II in West Europa. Hiervoor is de methodiek van Valor I doorontwikkeld. Er lopen inmiddels subsidieverzoeken voor dit project, waarvan de eventuele doorstart van Valor afhankelijk is.

#### *Ervaringen Valor*

In een vervolg op haar eerste boek heeft Maria Mosterd het boek *Bindi* geschreven over haar verblijf (twee maal vijf maanden) bij het project Valor van de Hoenderloo Groep. Uit dit boek komt, net als uit bovenvermelde evaluaties, naar voren dat een aantal van de fundamenten voor dit project vooraf niet goed zijn geregeld. Het project werd belemmerd door het ontbreken van een rechtspositie in India. Ook het traject in Nederland en scholing bleek niet goed georganiseerd. Dit is onverantwoord bij een doelgroep met dergelijke problematiek. Tegelijkertijd komt uit het boek ook naar voren dat de opzet van de methode, namelijk afstand creëren van de leefsituatie in Nederland, persoonlijke 24-uurs begeleiding en hierdoor inzicht in het eigen leven in Nederland en eigen rol hierin te vergroten, wel een mate van effect lijken te sorteren. Hoewel de structuur eromheen zeker beter vormgegeven dient te worden, kan voor sommige meisjes deze methodiek bijdragen aan het loskomen van de situatie waar zij zich in verkeren, zonder dit binnen een gesloten setting in Nederland te doen.

180 Kort verslag van de beleidsanalyse van het programma Valor in India, Inspectie jeugdzorg Utrecht april 2008.

181 Inspectie Jeugdzorg, 2008.

Ook *La vie ordinaire* richt zich op (potentiële) slachtoffers van loverboys.

#### *La vie ordinaire*

Het woon/werkproject *La vie ordinaire* van de Stichting ‘Het gewone leven’ is een buitenland-project binnen Europa, bedoeld voor meisjes vanaf 15 jaar die zijn vastgelopen, “het risico lopen met grensoverschrijdend gedrag te maken te krijgen” en een nieuwe start nodig hebben, onder wie (potentiële) slachtoffers van loverboys.<sup>182</sup> Maximaal vier meisjes verblijven drie tot vijf maanden in een klein, door twee maatschappelijk werkers gerund vakantieverblijf in centraal Frankrijk. Daar werken zij mee en krijgen ze één van de maatschappelijk werkers als coach toegewezen. De Stichting werkt vanuit “o.a. de competentiegerichte benadering”, heeft geen therapeutisch doel, maar gaat ervan uit dat een meisje “na verblijf, in een omgeving zonder invloed van familie en vrienden, gemakkelijker een nieuwe start in Nederland” zal kunnen maken.<sup>183</sup>

Mede op basis van de Valor-ervaringen is het van belang dat meer informatie over de theoretische basis van de interventie, de structurering, planning en fasering ervan, eventuele hulp aan het gezinssysteem en het vervoltraject in Nederland aanwezig is. Ook is het belangrijk om bij het opzetten van dergelijke projecten de aanbevelingen van de Inspectie Jeugdzorg<sup>184</sup> ter harte te nemen. Met name gelet op de kwetsbare doelgroep is het van belang dat er toezicht is op zorgaanbieders.

#### *Financiering opvang*

Er is een aantal signalen bij BNRM binnengekomen over de problemen met betrekking tot financiering van opvangplekken voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel waarvoor geen indicatie van BJZ aanwezig is. Hierdoor komen de kosten hiervoor vaak ten laste van de ouders van deze meisjes, of kan opvang niet zo lang als gewenst worden doorgezet.

### 4.6.5 Ambulante hulpverlening

#### *Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk Rotterdam*

Veldwerkers van Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk Rotterdam (PMW) bezoeken regelmatig de prostitutielocaties in Rotterdam. In 2007 bezochten zij 48 locaties en hadden contact met 56 prostituees. Daarnaast heeft PMW in 2007 intensieve individuele begeleiding gegeven aan 207 cliënten die in de prostitutie werken. Daarvan hebben er 141 te maken gehad met gedwongen prostitutie, of werd vermoed dat zij hiervoor werden geronseld. In 81 gevallen ging het om voortgezette hulpverlening (doorlopend vanuit 2006); 60 trajecten werden in 2007 opgestart, waarvan 37 jeugdigen betroffen (dat wil zeggen jongeren tot 23

182 Mits zij gemotiveerd zijn, zonder alcohol en drugs kunnen, geen ernstige lichamelijke of verstandelijke beperking hebben en niet langer dan drie maanden in de prostitutie hebben gewerkt.

183 Informatiefolders van ‘Het gewone leven’, [www.hetgewoneleven.nl](http://www.hetgewoneleven.nl).

184 Inspectie Jeugdzorg, 2008.

jaar) waarvan 14 als minderjarige aangemeld. 50% van deze minderjarigen had op minderjarige leeftijd ook in de prostitutie gewerkt.

In 2008 werden totaal 167 cliënten begeleid, waaronder 117 (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel. Dit betroffen zeven mannen en 110 vrouwen. 50 trajecten voor slachtoffers van mensenhandel werden in 2008 opgestart, de overige betroffen trajecten uit voorgaande jaren. Het betrof hierbij 31 gevallen van (vermoedde) jeugdprostitutie, waarvan acht maal aanmelding in de preventieve sfeer lag. Het was soms niet helemaal duidelijk of iemand al op minderjarige leeftijd in de prostitutie werkte, in tien van de 21 gevallen was dit in ieder geval zo.<sup>185</sup> Overigens zet de daling van de aanmeldingen van jeugdprostitutie door<sup>186</sup> maar dit wordt verklaard door de opgedane expertise van PMW wanneer er echt sprake is van ronselen voor prostitutie. In het verleden bleek dat er veelal wel sprake was van een zorgelijke situatie maar dat jongeren niet direct risico liepen, waardoor mensen werden geregistreerd waarbij dit achteraf niet nodig bleek. Overigens zien zij wel een stijging in het aantal mannelijke slachtoffers. Om contacten te leggen is een gespecialiseerde veldmedewerker aangenomen, die zowel persoonlijk als via internet jongens werkzaam in de prostitutie opzoekt.

*Casus mannelijk slachtoffer in de prostitutie*

L (21 jaar) is geboren in Armenië. Zijn vader was Azerisch en zijn moeder Armeens. Vanwege de afkomst van zijn vader werden beide ouders vermoord toen L. één jaar oud was. Met zijn oma vluchtte hij naar Oekraïne. Toen hij zeven jaar was, stierf zijn oma. Onbekende mensen brachten hem daarom naar een weeshuis. Hier werd hij gediscrimineerd en mishandeld wegens zijn afkomst. Toen L. 13 was, ontmoette hij op de markt een vrouw die hem snoep aanbod en hem beloofde dat hij weg zou kunnen uit het weeshuis. Hij ging met de haar mee en werd in haar huis in de kelder gegooid. Hier trof hij meer kinderen aan. De kinderen werden door verschillende mannen verkracht. Toen L. 15 was verkocht de vrouw hem. Hij werd in een auto gestopt en kwam in Bulgarije terecht. Met andere kinderen samen moest hij daar in de prostitutie werken. Vervolgens werd hij naar Frankrijk verhandeld. Daarna werd hij tegen zijn zin in Amsterdam in een club tewerkgesteld. December 2007 zou hij naar Duitsland gebracht worden maar hij wist tijdens de rit te ontsnappen. Op een NS station werd hij door de politie gevonden. Hij is in de opvang geplaatst en wordt daarnaast begeleid door PMW. In de loop van het hulpverleningstraject is hij zienderogen opgeknapt. Hij heeft nog steeds nachtmerries over het verleden maar hij kijkt ook naar het heden.

PMW coördineert het netwerk mensenhandel voor hulpverlening en opvang in Rotterdam en biedt volwassen slachtoffers van mensenhandel support aan in groepsverband (een lotgenotengroep voor traumaverwerking). Ook heeft PMW een maatjesproject, waarin slachtoffers van mensenhandel worden gekoppeld aan een maatje om leuke dingen mee te doen. Het

185 Er bestonden aanwijzingen dat deze jongeren werden klaargestoomd voor werken in de prostitutie. De andere jongeren hebben daadwerkelijk in de prostitutie gewerkt.

186 Aanmeldingen betreffen jongeren voor wie een intensief hulpverleningstraject wordt gestart; er worden ook meldingen gedaan van vermoedens, jongeren die al elders in een hulpverleningstraject zitten, woonachtig zijn in een andere regio etc. In 2006 108 meldingen, 2007 106 en 2008 104 meldingen.

blijkt moeilijk te zijn om een geschikt maatje te vinden. In 2007 zijn vier geschikte koppelingen tot stand gebracht en zes cliënten staan op de wachtlijst. Tevens is er een meidengroep voor laag opgeleide meisjes om hun seksuele en relationele weerbaarheid te verhogen en is er een groep voor vrouwen die al in de prostitutie hebben gewerkt. Samen met de zelfhulporganisatie Stop Loverboys Nu loopt er ook een groep voor de ouders van slachtoffers van mensenhandel. Tot slot geeft PMW ook voorlichting aan zowel professionals als jeugdigen ter preventie van jeugdprostitutie. PMW levert structureel gegevens aan bij CoMensha. Omdat PMW ook werkzaam is als meldpunt jeugdprostitutie in Rotterdam Rijnmond ontvangt zij ook gegevens van CoMensha. In een aantal gevallen blijkt deze informatie niet volledig.<sup>187</sup>

#### *Prostitutie en Gezondheidscentrum 292 (P&G 292)*

In het in april 2008 geopende Prostitutie & Gezondheidscentrum 292 in Amsterdam werkt een multidisciplinair team van sociaal verpleegkundigen en voorlichters van de GGD en maatschappelijk werkers van HVO-Querido – in nauwe samenwerking met verschillende hulpverleningsinstanties voor prostituees – aan vergroting van de zelfredzaamheid van prostituees. Doelstellingen zijn: verbeteren van de gezondheid, verbeteren van de maatschappelijke en arbeidsrechtelijke positie en signaleren en voorkomen van geweld en seksuele uitbuiting. Op 23 september 2008 vermeldde de gemeente Amsterdam op de site dat prostituees in Amsterdam de weg naar het centrum goed weten te vinden. Sinds de opening hadden zich 35 prostituees gemeld voor maatschappelijke begeleiding, onder hen één man. Van hen wilden er 23 stoppen met het prostitutiewerk. Prostituees die willen stoppen worden begeleid in een loopbaanontwikkelingstraject. In dit traject wordt met de cliënt gewerkt aan onder meer huisvesting, inkomen, schuldhulpverlening, psychosociale hulp en verdere loopbaanontwikkeling. De veldwerkers die vanuit het P&G292 werken hadden op dat moment 400 contacten met prostituees gehad en de sociaal verpleegkundigen hadden 220 soa-consulten uitgevoerd en 140 hepatitis B vaccinaties. Ook werden workshops gegeven over boekhouding en belastingzaken en werden Nederlandse taallessen en weerbaarheidstrainingen gegeven. Prostituees met psychosociale problemen of prostituees die slachtoffer zijn van uitbuiting en geweld, worden begeleid door in prostitutievraagstukken gespecialiseerde maatschappelijk werkers. Als een vrouw aangeeft slachtoffer te zijn van mensenhandel wordt contact gelegd met de Zedenpolitie en het Amsterdams Coördinatiepunt Mensenhandel. Als zorgcoördinator in Amsterdam voorziet ACM in verdere begeleiding.

#### *Uitstapregeling Prostitutie*

Tevens kent het Ministerie van Justitie een uitstapprogramma voor prostituees. De onlangs gestarte Regeling Uitstapprogramma's Prostituees (RUPS) staat in beginsel open voor alle prostituees (v/m) en derhalve ook voor prostituees uit Bulgarije en Roemenië die als slachtoffer van mensenhandel in Nederland terecht zijn gekomen. Wanneer een prostituee besluit uit te stappen, sluiten de uitvoerende organisatie en de betrokken persoon een con-

---

<sup>187</sup> Mondelinge informatie PMW.

venant waarin bindende afspraken worden gemaakt over onder andere: gevraagde inzet van de prostituee, te bereiken leerdoelen (dit kan ook de terugkeer naar het land van herkomst zijn), levensstijl (o.a. over gebruik van medicijnen, verdovende middelen) en opbouw van het programma.<sup>188</sup> De hulpverlenende instanties spreken in geval van te verwachten terugkeer af op welke wijze die terugkeer het beste voorbereid kan worden en welke kennis/vaardigheden versterkt kunnen worden. Deelname aan het programma is volgens de brief van de staatssecretaris niet gericht op integratie in de Nederlandse samenleving. Overigens dient dit afhankelijk te zijn van het type verblijfsvergunning, wanneer iemand permanent of voortgezet verblijf toegekend heeft gekregen dient juist de versterking van vaardigheden ook op integratie in de Nederlandse maatschappij gericht te zijn.

### *Loverboyprojecten*

In de Vijfde rapportage van de NRM werd gemeld dat diverse gemeenten loverboyprojecten kennen, er werden enkele voorbeelden genoemd en het loverboyproject in Zwolle werd uitgebreider beschreven. Op verzoek van BNRM inventariseerde Garnier<sup>189</sup> in het kader van een *masterthesis* de (gemeentelijke) preventieprojecten loverboyproblematiek. Zij vond in Nederland in totaal 37 projecten, meestal gericht op voorlichting (33), hulpverlening (20) en deskundigheidsbevordering (19); een klein deel heeft aandacht voor opsporing en vervolging van de daders. De doelgroepen zijn 'risicomeiden' (37), scholen (31), slachtoffers (29), ouders (18), docenten (16), deskundigen (17) en in een beperkt aantal projecten daders (elf) of 'risicjongens'. In de meeste gevallen zijn er meerdere partners bij het project betrokken, zoals naast de gemeenten (22) de GGD (20), scholen (20), Bureau Jeugdzorg (19) en de politie (18). Minder vaak zijn betrokken het OM (zeven), het Jongeren Informatiepunt (JIP) (zes), de RvdK (zes) of nog weer andere instanties, zoals MEE. Omdat er weinig bekend was over daderpreventie in dit verband besteedde Garnier extra aandacht aan projecten die zich (ook) richten op potentiële daders. Zie Garnier (2009) voor een beschrijving van de vijf projecten die zij signaleerde: de Leerstraf Seksualiteit (Rutgers Nissogroep), On Track again (Zwolle), het Project Beeldvorming (theatervoorstelling van Stichting Meerwaarde), het Stedelijk Mobiel Jongeren Team (Den Haag) en het enige project dat specifiek is ontwikkeld voor de doelgroep potentiële loverboys: de Task Force Aanpak Loverboys (Eindhoven).

### *Zorgprogramma Grensoverschrijdend Gedrag*

Fier Fryslân kent ook een Zorgprogramma Grensoverschrijdend Gedrag: een programma dat hulp biedt aan jongeren die door hun eigen grensoverschrijdend gedrag in de problemen komen, onder meer doordat ze in netwerken van loverboys terecht komen. Voorts is er een meldpunt Loverboy-problematiek en Jeugdprostitutie. Dit meldpunt heeft vooral een advies en consultfunctie voor jongeren, ouders en professionals. Daarnaast richt het zich op de aanpak van de problematiek door structureel overleg met de jeugd- en zedenpolitie

<sup>188</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI nr. 89.

<sup>189</sup> Garnier, 2009.

(bijvoorbeeld ten behoeve van het stapelen). In totaal zijn er 270 unieke contacten geweest, 82 (30%) met particulieren en 188 (70%) met professionals. Dit betrof informatie over 18 (vermoedelijke) plegers en 125 (vermoedelijke) slachtoffers. De tussenevaluatie van het project advies en meldpunt loverboys en jeugdprostitutie betreft de periode september 2007 t/m augustus 2008.

#### 4.6.6 Specifieke hulpverlening aan buitenlandse slachtoffers

##### *BLinN*

Bonded Labour in Nederland (BLinN) zet zich vanuit de *empowerment*-gedachte in voor verbetering van de positie van slachtoffers mensenhandel. Dit gebeurt door directe ondersteuning van slachtoffers die zijn uitgebuit in de seksindustrie, huishoudelijk werk of andere sectoren. Ook zet BLinN zich in op het terrein van beleidsbeïnvloeding.

In 2007 stonden betaalde krachten en vrijwilligers 244 slachtoffers bij,<sup>190</sup> onder wie acht mannen.<sup>191</sup> De slachtoffers hadden 51 verschillende nationaliteiten; meer dan de helft komt uit Afrika. De meeste slachtoffers (72%) zijn in de leeftijd van 18 tot en met 30 jaar, negen zijn minderjarig. Nogal wat (buitenlandse) slachtoffers hebben een status die verband houdt met de B9; BLinN signaleert onder haar cliënten een groei van zowel het aantal toekenningen van voortgezet verblijf als het aantal asielstatussen. In totaal 31 cliënten hadden via BLinN een (individueel) maatjescontact, 21 cliënten namen deel aan een supportgroep van lotgenoten,<sup>192</sup> 40 cliënten werden individueel psychosociaal begeleid, 27 cliënten werden juridisch begeleid, en 73 cliënten maakten gebruik van het noodfonds (ongeveer de helft in de vorm van een gift en de andere helft in de vorm van een lening). BLinN ontwikkelde trainingen om slachtoffers te helpen weer deel te gaan nemen aan scholing en werk. Ook organiseerde BLinN in 2007 weer het jaarlijkse informatie- en cultuurfestival waar bijna 90 slachtoffers elkaar ontmoetten en deelnamen aan verschillende workshops. In 2007 rondde BLinN het *pilot* project Samen actief af. In samenwerking met organisaties uit Kameroen en Nigeria werd op verschillende manieren gewerkt aan contacten met herkomstlanden (onder andere door ontwikkeling van preventiemateriaal, en door opvang en ondersteuning van teruggekeerde slachtoffers). Voorts was BLinN actief in de signalering en ondersteuning van slachtoffers mensenhandel in detentie, met name vreemdelingenbewaring en grensdetentie. Zij stonden in totaal 65 gedetineerde cliënten bij. Dit betekende begeleiden van een eventuele aangifte tot de vrijlating, of – als cliënten geen aangifte deden – het blijven bezoeken voor de duur van de detentie (zie de subparagraaf over slachtoffers in vreemdelingendetentie, eerder in dit hoofdstuk). In de toekomst gaat BLinN zich, samen met CoMensha, meer profileren op

190 In 2006 waren dat er 223.

191 Onder hen jonge Indiase mannen die naar Nederland gesmokkeld zijn en mogelijk ook slachtoffer van mensenhandel zijn.

192 Deze vonden plaats in Amsterdam en Rotterdam. In Rotterdam bleek het goed mogelijk een gecombineerde groep van buitenlandse en Nederlandse vrouwen te begeleiden.

landelijk niveau in ondersteuning en begeleiding van regionale hulpverleningsnetwerken en lokale hulpverleners.

In 2008 zijn er minder individuele slachtoffers begeleid, namelijk 227. Deze lichte daling is volgens BLinN te verklaren door de aandacht naar overdracht en inbedding van al ontwikkelde activiteiten op lokaal niveau. De deelnemers aan deze activiteiten worden niet langer meegerekend als deelnemers aan de projecten van BLinN. In deze periode zijn totaal 14 mannen ondersteund. Er is tevens een duidelijke toename te zien van het aantal cliënten dat slachtoffer is geworden van mensenhandel in andere sectoren dan de seksindustrie. Een verklaring hiervoor is dat BLinN zich in 2008 specifiek richtte op de huishoudelijke sector en contact legde met migrantenorganisaties. Ook werd op relatief grote schaal voorlichting gegeven aan risicogroepen. Dit leidde tot ondersteuning van negen slachtoffers van overige uitbuiting. Op het gebied van herkomst van cliënten tonen de statistieken grote diversiteit; 41 nationaliteiten waren vertegenwoordigd. 61% (139) van de cliënten was afkomstig uit Afrika, de top drie van herkomstlanden hier waren Nigeria (64), Sierra Leone (29) en Kameroen (14). 15% was afkomstig uit Azië, met hierbij voor het merendeel mensen uit China (24). Uit de Balkan-regio is het aantal in 2008 verder teruggelopen, Oost- en Centraal-Europa bleven vrijwel gelijk. Het aantal West-Europese cliënten, waaronder Nederland, liep sterk terug van 13 naar vier. Deze gegevens zijn niet in lijn met de slachtofferregistratie van CoMensha, dit heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat de activiteiten van BLinN slechts gedeeltelijk toegankelijk zijn voor Nederlandse slachtoffers. Het merendeel van de cliënten komt hiermee in 2008 uit Nigeria, Sierra Leone, China, Kameroen en Rusland. Wat betreft de leeftijden van cliënten, er werd in deze periode één minderjarige cliënt begeleid. 90 personen waren tussen de 18 en 24 jaar, 67 personen tussen de 25 en 30 jaar, 52 tussen de 31 en 40 jaar, elf slachtoffers waren ouder dan 40 en van zes personen was de leeftijd onbekend. Van de cliënten had 64% een verblijfsstatus die verband hield met de B9-regeling. Hiervan was aan 28 personen voortgezet verblijf op humanitaire gronden toegekend. De ondersteuning van BLinN heeft zich met name gericht op informatie en advies (33%), het noodfonds (19%) vreemdelingenbewaring (16%) en juridische begeleiding (12%). Zoals eerder in dit hoofdstuk naar voren kwam, heeft BLinN ook een rapportage uitgebracht over de signalering van slachtoffers mensenhandel in vreemdelingendetentie. Ook is ingezet op bewustwording van mensen werkzaam in detentiecentra.

Een deel van de projecten die BLinN begeleidt wordt door vrijwilligers gedaan. Om tot een landelijke dekking van vrijwilligers hiervoor te komen wordt inmiddels een samenwerkingsverband met Slachtofferhulp en het Rode Kruis opgezet. In 2009 wordt een *pilot* gestart om te zien hoe de juridische begeleiding van slachtoffers van mensenhandel door deze organisaties kan worden vormgegeven. Ook is er in 2008 een cliëntenraad opgezet voor slachtoffers van mensenhandel. Deze groep zal de komende twee jaren door BLinN worden begeleid om daarna als zelfstandige belangenorganisatie door te gaan. Het is de bedoeling dat deze raad met verschillende organisaties gaat meepraten en meedenken over onderwerpen die voor vrouwen uit deze doelgroep van belang zijn. Er is een projectplan hiervoor bij verschillende fondsen ingediend en gehoopt wordt begin 2009 van start te gaan. Positief aan dit initiatief

is dat het zowel kan bijdragen aan *empowerment* van deze groep vrouwen, maar ook een laagdrempelige manier kan zijn om informatie binnen de doelgroep te verspreiden doordat er vrouwen met een soortgelijke achtergrond bij kunnen zitten.

#### *Vital Aid Netherlands*

Vital Aid Netherlands is een laagdrempelige organisatie in Den Haag<sup>193</sup> voor (meerderjarige) West Afrikanen in Nederland. De organisatie houdt zich onder andere bezig met *empowerment* van Afrikaanse vrouwen, waaronder de begeleiding van slachtoffers van mensenhandel. Vital Aid begeleidt slachtoffers met hulpvragen en vertelt hen dat het zinvol kan zijn contact op te nemen met de politie. Van de gesprekken met slachtoffers probeert men een dossier aan te leggen met zoveel mogelijk rechercheerbare gegevens. In deze fase voordat een melding is gedaan is nog geen RvB (Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen) verleend en kan ook geen gebruik gemaakt worden van de reguliere opvang. Cliënten van Vital Aid zijn aangewezen op opvang bij particulieren, wat risico's voor uitbuiting kan opleveren. Wanneer een slachtoffer bereid is naar de politie te gaan moet er een afspraak gemaakt worden en kan het nog enkele weken duren voordat hij of zij is aangemeld bij het COA. Het is daardoor moeilijk om slachtoffers te blijven bereiken en gemotiveerd te houden en zolang een slachtoffer niet gemeld is bij de politie bestaat de kans op aanhouding als illegale vreemdeling.

Vital Aid houdt zich ook bezig met de voorbereiding van terugkeer, zo geeft de organisatie computerles en les in het ontwikkelen van vaardigheden (zoals het maken van ondernemingsplannen) die nuttig kunnen zijn om na terugkeer een eigen bedrijfje op te zetten.

#### *Perspectief voor (ex-)amv's*

De in Utrecht ontwikkelde Perspectief-aanpak voor (ex-)amv's waarover in de Vijfde rapportage van de NRM werd bericht, heeft brede steun gekregen. Diverse gemeenten startten een vergelijkbare aanpak en in de Tweede Kamer werd een motie aangenomen die rijkssteun regelt voor een twee jaar durend landelijk experiment met (ex-)amv steunpunten in vijftien gemeenten.<sup>194</sup> De amv's krijgen in een huiskameromgeving juridische ondersteuning, praktische hulp en voorlichting, alsmede begeleiding bij besluitvorming over de toekomst. Het perspectief is ofwel terugkeren naar het land van herkomst ofwel alsnog in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning. In juli 2009 heeft de staatssecretaris van Justitie aangege-

193 Vital Aid Netherlands bestaat sinds 2004 en vormt samen met Vital Aid Nigeria de Vital Aid Foundation.

194 Uit deze op 3 juli 2008 aangenomen motie van Tweede Kamerlid Spekman: "overwegende dat een 15-tal gemeenten een aantal jaren ten aanzien van (ex-) AMV-en met succes een werkwijze hanteert, de zogeheten 'Steunpunt perspectiefaanpak', die in de uitvoering effectief en humaan is gebleken aangezien deze aanpak heeft geleid tot een hogere terugkeer van ex-AMV-en naar het land van herkomst, een groep ex-AMV-en alsnog in het bezit is gesteld van een verblijfsvergunning én voorkomen wordt dat deze groep in de illegaliteit terecht komt; verzoekt de regering om in samenspraak met de betrokken gemeenten een experiment voor de duur van twee jaren aan te gaan waarbij de uitgangspunten van de Steunpunt perspectiefaanpak leidend zijn en dit experiment te evalueren op het verhogen van het percentage van de daadwerkelijke terugkeer van de ex-AMV-en en het verlagen van het percentage van ex-AMV-en die met onbekende bestemming zijn vertrokken".

ven dat er een stuurgroep is opgericht voor de uitvoering van de motie. In deze stuurgroep zitten vertegenwoordigers van Justitie en van de VNG. Er dient nog een selectie plaats te vinden van de gemeentelijke steunpunten die deelnemen aan het experiment. Naar verwachting start het experiment op 1 oktober 2009.<sup>195</sup> Inmiddels is het voorstel door de staatssecretaris uit kostenoverweging teruggebracht tot anderhalf jaar en is er begroot op participatie van tien regio's. Evaluatie van de aanpak zal volgens de plannen door het WODC geschieden in 2010.

### *Terugkeer*

Wanneer buitenlandse slachtoffers van mensenhandel geen verblijfsvergunning krijgen komt terugkeer naar het land van herkomst aan de orde. Ook kiezen slachtoffers er zelf voor om terug te keren. De feitelijke terugkeer wordt, wanneer deze op vrijwillige basis is, begeleid door IOM Nederland op basis van de REAN-regeling (*Return and Emigration of Aliens from the Netherlands*). IOM ondersteunt migranten die vrijwillig willen terugkeren naar het land van herkomst in de vorm van assistentie voor vertrek, een vliegticket, vertrek- en eventueel aankomstassistentie op de luchthaven en eventueel een financiële bijdrage. Als het gaat om slachtoffers van mensenhandel kan niet altijd worden volstaan met het organiseren van de reis, maar dient er maatwerk te worden geleverd waarbij zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met zowel de kwetsbare positie en individuele hulpvraag van betrokkene, als de veiligheid van het slachtoffer, familie en betrokken hulpverleners. Indien nodig kan IOM Nederland bemiddelen bij het vinden van opvang en hulp bij reïntegratie in het herkomstland. Daarbij wordt samengewerkt met onder anderen BLinN en CoMensha. IOM Nederland is sinds 2008 betrokken bij het opzetten van *referral mechanisms* in de steden Benin en Lagos in Nigeria. Binnen dit project *Counter Trafficking Initiative: analysis of the evolution of trafficking in persons, grass root social intervention, building social services and networking capacity and promoting direct Assistance* wordt de Nederlandse inbreng door IOM gecördineerd. Dit project beoogt de sociale diensten en ngo's in kaart te brengen en met hen afspraken uit te werken voor de opvang van slachtoffers. Daarbij gaat het zowel om slachtoffers die ter plekke worden geïdentificeerd als om slachtoffers die uit Westerse landen terugkeren. Het project is gestart op 1 oktober 2008.

Hiernaast financiert Nederland in Bulgarije en Roemenië projecten om deze landen te helpen meer en betere opvangstructuren te creëren.<sup>196</sup> In het kader van het REAN programma, keerden in 2007 29 slachtoffers (onder wie twee minderjarige meisjes en één minderjarige jongen) terug naar het land van herkomst. Het betrof Bulgarije (tien keer), Hongarije (zeven keer) en Roemenië, Brazilië, Nigeria, Polen, Sierra Leone, Litouwen en Syrië (elk één keer). IOM is ook actief in relatie tot verantwoorde terugkeer van amv's. In 2007 zijn er 21 vertrokken (na een schriftelijk akkoord van de voogd). Van hen keerden er 13 terug naar Angola in het kader van het (IOM)-project *Return and reintegration of Angolan unaccompanied minor*

195 Brief d.d. 7 juli 2009, kenmerk 5607641/09 en brief d.d. 29 juni 2009.

196 Bijlage bij *Kamerstukken II 20008/09*, 31 263, nr. 27, pp.114-115.

*asylum seekers from the Netherlands*.<sup>197</sup> In het kader van een vergelijkbaar project in relatie tot de Democratische Republiek Congo zijn in dat jaar geen alleenstaande minderjarige vreemdelingen teruggekeerd.<sup>198</sup>

In 2008 zijn in totaal 37 slachtoffers van mensenhandel via IOM teruggekeerd. Hiervan waren twaalf personen afkomstig uit Hongarije, acht uit Bulgarije, zes uit Roemenië en twaalf uit overige landen. Naast de assistentie in het kader van REAN zijn er ook mogelijkheden tot extra begeleiding op het gebied van reïntegratie. Hierbij kan gedacht worden aan taalcursussen, tijdelijk onderdak of begeleiding bij vervoer naar de eindbestemming. Van de teruggekeerde slachtoffers waren er vijf minderjarig, vier meisjes en één jongen.

Kersten (2009) deed onderzoek naar het proces van remigratie en reïntegratie van Bulgaarse vrouwen na uitbuiting in de Nederlandse prostitutiesector, over de periode 2003 tot en met 2006. Een belangrijke bevinding uit de dossierstudie is dat van de 81 vrouwen die vrijwillig zijn teruggekeerd of zijn uitgezet, 36% (29 vrouwen) opnieuw naar Nederland is gekomen; dit blijkt uit een koppeling van CoMensha- en IND-gegevens. Het proces van terugkeer en de remigratie van een aanzienlijk deel van deze vrouwen is daarmee niet geslaagd. Kersten omschrijft terugkeer hierbij als een tijdelijke fase in het migratieproces. In een aantal gevallen was er ook sprake van herhaald slachtofferschap. Er is weinig duidelijkheid verkregen over de risico's bij terugkeer en de gevaren waaraan de vrouwen na terugkeer daadwerkelijk zijn blootgesteld. De onderzochte dossiers tonen niet of nauwelijks of de risico's voorafgaand aan terugkeer in kaart zijn gebracht. Dit is wel een vereiste voor terugzending. Na terugkeer is er bovendien nauwelijks terugkoppeling van informatie naar Nederland over eventuele problemen die zich hebben voorgedaan na terugkeer. Hulpverlening in Bulgarije bleek doorgaans ook geen zicht op de groep te hebben omdat vrouwen hun eigen weg gingen. Doordat deze vrouwen meestal niet uit de stedelijke gebieden komen, zijn zij aangewezen op zichzelf. Het is daarmee veelal onbekend of vrouwen zichzelf of familie in problemen hebben gebracht vanwege het criminele netwerk dat hen mogelijk nog in het vizier heeft. De situatie van vrouwen waardoor zij in eerste instantie kwetsbaar waren voor uitbuiting blijkt na terugkeer niet of nauwelijks veranderd. Slachtoffers blijken vaak terug te keren naar problematische gezinsverbanden gekenmerkt door misbruik en geweld. De kans op reïntegratie na terugkeer wordt door betrokken hulpverleners in veel gevallen daardoor niet groot geschat. Kersten omschrijft dat de factoren die ertoe hebben geleid dat een vrouw in een uitbuitingssituatie terecht is gekomen, de kans op reïntegratie na terugkeer klein maken. Wat de vrouwen hebben meegemaakt maakt het vaak nog moeilijker om te aarden na terugkeer. Aan veel van de problemen die ten grondslag liggen aan mensenhandel en die bij terugkeer opnieuw een rol spelen, liggen macrofactoren ten grondslag, zoals de ondergeschiktheid van de vrouw, discriminatie (op de arbeidsmarkt), werkloosheid, armoede en weinig toekomstperspectief. Deze factoren zijn sterk gerelateerd aan de politieke, culturele en economische veranderingen in Bulgarije sinds de val van het communisme en maken de kansen van teruggekeerde vrouwen net zo beperkt als voordat zij in de Nederlandse prostitutie belandden. De georganiseerde criminaliteit in Bulgarije, sterk gegroeid met de politieke en economische instabiliteit tijdens de transitie, is eveneens van belang. Mensenhandelaren maken dankbaar gebruik van vrouwen die op zoek zijn naar een betere toekomst en laten vervolgens deze inkomstenbron niet gemakkelijk los. Onder bedreiging of uit financiële noodzaak kiezen deze slachtoffers er zelf ook regelmatig voor terug te keren naar hun handelaar. Bekend

197 IOM Nederland, Jaarverslag 2007.

198 Telefonische informatie IOM Nederland.

is dat vrouwen soms zelf actief gaan meewerken aan het ronselen en tewerkstellen van andere vrouwen, nadat ze zelf in de prostitutie zijn uitgebuit.<sup>199</sup> Met terugkeer zijn de contacten met handelaren en pooiers in ieder geval niet per definitie ten einde gekomen en uitbuiting ligt nog steeds op de loer aldus Kersten. Na de terugkeer van de slachtoffers lijken de problemen in verband met de mensenhandel aldus weliswaar buiten het bereik van Nederland te liggen, maar de problemen zijn veelal niet opgelost en komen in de vorm van herhaald slachtofferschap vaak weer naar Nederland terug.

De positie van slachtoffers van mensenhandel die terugkeren naar het land van herkomst is onderwerp dat aanvullende aandacht en inzet vereist. De uitkomsten van Kerstens' onderzoek signaleren een gebrek aan kennis van de situatie van vrouwen na terugkeer, een gebrek aan perspectief bij terugkeer en de problematiek omtrent remigratie.

## 4.7 Bijkomende slachtofferproblematiek

### 4.7.1 De gezondheid van slachtoffers van mensenhandel

Het slachtofferschap kan vergaande consequenties hebben voor de gezondheid van de betrokkenen. Mensen die zich verplaatsen onder riskante en exploitatieve omstandigheden lopen (verhoogd) risico om HIV/AIDS op te lopen.<sup>200</sup> Door Zimmerman is in 2006 een onderzoek gepubliceerd naar de fysieke en psychologische consequenties van mensenhandel voor slachtoffers in Europa

Het onderzoek van Zimmerman (uitgevoerd tussen 2003 en 2004) richtte zich op vrouwen die in de seksindustrie tewerk waren gesteld of vrouwen die tijdens werk in de huishouding seksueel werden misbruikt en een reïntegratie-traject in waren gegaan. In totaal werden er 207 vrouwen geïnterviewd. De slachtoffers werden in verschillende fases van opvang geïnterviewd: na nul tot 14 dagen, een paar weken (28-56 dagen) en meer dan drie maanden (90+ dagen). Zo werd een drietal fases in het behandeltraject gezien en de aanwezigheid van medische klachten in deze stadia. 61% van de vrouwen was minder dan drie maanden vrij van de uitbuitingssituatie voordat het behandeltraject van start ging. Meest opvallend is dat het onderzoek aantoonde dat het aantal gezondheidsproblemen snel afnam. Tijdens de interviews werd gevraagd in hoeverre er sprake was van een aantal klachten. In de eerste fase had 57% twaalf of meer fysieke gezondheidsklachten welke hen pijn of ongenoegen veroorzaakte en 43% tussen de nul en elf symptomen. In de tweede fase is er bij 7% sprake van tussen de 12-23 symptomen en 93% tussen de nul tot elf. In de laatste fase daalt het hoge segment van symptomen naar 6%. Kijkend naar het aantal symptomen van geestelijk gezondheid heeft in de eerste fase van nul tot 14 dagen 71% last van tien tot 17 klachten en 29% nul tot negen klachten. Dit percentage dat spreekt van tien tot 17 klachten daalt in de daaropvolgende fasen naar 52 en vervolgens 6%.

17% van de vrouwen in de studie heeft aangegeven ten minste één abortus te hebben ondergaan tijdens de periode. Hierbij is niet bekend of dit onder dwang heeft plaatsgevonden.

Significant is dat in de eerste twee weken 63% van de slachtoffers last had van geheugenproblemen en dat dit na twee weken daalde. Ook het aantal slachtoffers met PTSS (post traumatic stress syndroom) nam in die periode af (van 56% naar 12%). Dit is belangrijk om te weten voor

199 Zie ook §6.4.1. en §9.4.6.

200 ILO, 2008.

de politie die slachtoffers vaak meteen hoort en meteen bewijs wil verzamelen. Het lijkt dus beter te wachten om tegenstrijdige en niet-kloppende verhalen te voorkomen. Ook is er sprake van extreem hoge symptomen van depressie, verontrusting (*anxiety*) en vijandelijkheid. In de eerste fase van opvang zijn de scores van deze groep te vergelijken met de top 10% van de gehele bevolking. Pas na meer dan 90 dagen nemen verontrusting en vijandelijkheid relatief af, maar blijft de score op depressie rond de top 10% van de gehele bevolking. Deze score zal het moeilijk maken voor deze vrouwen om weer te participeren in het dagelijkse leven, te werken of scholing te volgen. In het behandeltraject voor slachtoffers dient daarom hier aandacht voor te zijn, en dient hier ook de tijd voor te worden genomen.

#### 4.7.2 *Collateral damage*

De *Global Alliance Against Trafficking in Women* (GAATW) heeft onderzoek gedaan naar de impact van maatregelen tegen mensenhandel op mensenrechten.<sup>201</sup> Het onderzoek betrof de landen Australië, Bosnië en Herzegovina (toenmalig), Brazilië, India, Nigeria, Thailand, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Reden voor het onderzoek was het vermoeden dat maatregelen die worden getroffen om mensenhandel tegen te gaan, soms juist leiden tot beperking van de mogelijkheden en de rechten van de groepen mensen waarvoor de maatregelen zijn bedoeld. Dit kan onder meer gaan om beperking van de bewegingsvrijheid en het recht op arbeid. GAATW benadrukt het belang van proportionaliteit van maatregelen, en bepleit meer aandacht voor het opsporen en stopzetten van gedwongen arbeid, in plaats van het voorkomen van rekrutering. Zie hierover verder ook Hoofdstuk 3, Internationale ontwikkelingen, §3.3.5.

#### 4.8 Conclusie

In deze concluderende paragraaf ligt de nadruk op de aandachts- en knelpunten die in dit hoofdstuk aan bod kwamen.

##### *Opvang*

De capaciteit voor de opvang van slachtoffers schiet tekort. Niet alleen voor specifieke categorieën slachtoffers van mensenhandel, zoals mannen (veelal slachtoffers van overige uitbuiting), minderjarigen en slachtoffers die met bepaalde problemen kampen als psychiatrische problematiek of verslaving. Ook vrouwelijke slachtoffers van uitbuiting in de seksindustrie kunnen niet altijd direct opgevangen worden. De wachttijd kan enkele dagen tot weken tot zelfs enkele maanden bedragen.

Alle betrokken zijn het in beginsel eens over het belang van een eerste opvang die speciaal is toegesneden op de bijzondere omstandigheden van de verschillende groepen slachtoffers. In het Plan van Aanpak van de Task Force Aanpak Mensenhandel is een *pilot* voorzien; de realisering daarvan heeft helaas vertraging opgelopen. In de voortgangsrapportage van 9

<sup>201</sup> Global Alliance Against trafficking in Women, 2007.

september 2009 bij het Plan van Aanpak van de Task Force is aangegeven dat de *pilot* in beginsel bestemd is voor alle slachtoffers: vrouwen, mannen, eventueel meegekomen kinderen, en minderjarigen, met de Nederlandse of een vreemde nationaliteit. Daarmee blijft de vraag open of bij de voorzieningen voor categorale opvang onderscheid zal worden gemaakt tussen de seksen en tussen de verschillende leeftijdsgroepen. Categorale opvang betekent niet dat binnen die opvang dat onderscheid niet meer wordt gemaakt. De minderjarigen worden echter niet gerekend tot de primaire doelgroep van de *pilot*. Dit blijkt onder meer uit het feit dat de aanbesteding van het project primair betrekking heeft op meerderjarige slachtoffers, en niet voorziet in de onderwerpen die voor de opvang van minderjarigen essentieel zijn, zoals onderwijs en een pedagogisch klimaat.

In feite gaat het erom te onderzoeken hoe vorm kan worden gegeven aan opvang en zorg voor alle te onderscheiden groepen slachtoffers, waarbij met name voor minderjarige slachtoffers ook gesloten dan wel beschermde varianten moeten worden betrokken, geplaatst binnen een geheel van open en gesloten voorzieningen. Hierbij kunnen de ervaringen worden meegenomen die inmiddels al zijn opgedaan in categoriaal opgezette voorzieningen zoals Asja en MEISSA, en in de *pilot* beschermde opvang. In dit licht is het van belang dat de *pilot* expliciet mede wordt gericht op de doelgroep van minderjarige slachtoffers, onder wie ook meisjes voor wie opnemings in een gesloten dan wel beschermde voorziening het meest aangewezen is. Overigens is niet duidelijk waarom voor de groep minderjarigen afstemming tussen het ministerie van Justitie en het ministerie van VWS noodzakelijk is. Hier lijkt primair de verantwoordelijkheid te liggen bij de minister voor Jeugd en Gezin. Een aandachtspunt voor de gesloten jeugdzorg is daarnaast (gebrek aan) capaciteit, mede als gevolg van de overgang van de JJI's naar de voorzieningen voor gesloten jeugdzorg.

Voorbeelden van categoriaal opgezette voorzieningen zijn de opvanglocatie Asja van Fier Fryslân voor meisjes van 14–24, en De Roggeveen en Meissa van het Amsterdams Coördinatiecentrum Mensenhandel, waar specifieke deskundigheid en methodiek aanwezig is. In januari 2008 is voorts de *pilot* beschermde opvang van start gegaan, voor twee jaar. Met die *pilot* wordt geprobeerd om bescherming te bieden aan minderjarige vreemdelingen die mogelijk blootstaan aan het risico van verdwijning en uitbuiting. Ook deze opvang is kleinschalig.

Er is ook een tendens naar de vorming van particuliere opvangaccommodaties voor met name minderjarige slachtoffers van mensenhandel. Er kleven risico's aan deze initiatieven, hoe lovenswaardig ze op zichzelf wellicht ook zijn. Voor de opvang is specifieke deskundigheid nodig, en een professionele context. Ondeskundigheid kan in deze doelgroep veel extra schade berokkenen.

### *Bijzondere risicogroepen*

In dit hoofdstuk is aandacht besteed aan enkele groepen die in het bijzonder risico lopen slachtoffer te worden van mensenhandel. Het betreft onder meer vrouwen uit de La Stradalanden, vrouwen en meisjes in asielzoekerscentra en licht verstandelijk gehandicapten.

Bijzondere aandacht is ook aangewezen voor Romakinderen. Het is niet eenvoudig om adequaat te reageren op signalen van mensenhandel met betrekking tot deze groep kinderen, onder meer vanwege hun specifieke culturele context, de juridische complexiteit van de problematiek, het risico op stigmatisering van de Roma als groep, mogelijke betrokkenheid van de ouders bij de uitbuiting, en het ontbreken van een regisserende partij tussen de instanties die betrokken kunnen zijn bij de problematiek. Duidelijk is in elk geval dat de problemen alleen pro-actief, en vanuit een Europees perspectief, zinvol kunnen worden benaderd.

### *Registratie*

De taak om een landelijke registratie te voeren van (vermoedelijke) slachtoffers is neergelegd bij CoMensha. De registratie is echter onvoldoende volledig, en moet beter. Hiervoor heeft het ministerie van Justitie extra middelen ter beschikking gesteld aan CoMensha. In het kader van het Plan van Aanpak van de Task Force Aanpak Mensenhandel heeft CoMensha inmiddels een projectplan ingediend voor de verbetering van de registratie. Het plan voorziet er onder meer in dat samen met de aanleverende instanties wordt vastgesteld welke gegevens moeten worden geregistreerd. Ook wordt ingezet op het verwerven van commitment voor het daadwerkelijk aanleveren van deze gegevens.

### *Zorgcoördinator*

De zorgcoördinator heeft een regiefunctie in de keten van zorgverlenende instanties en andere ketenpartners, en zet zich onder meer in voor het regelen van passende opvang en zorg.

Nog lang niet alle regio's kennen een zorgcoördinator. Het Plan van Aanpak van de Task Force Aanpak Mensenhandel voorziet in het stimuleren van gemeenten een regionale zorgcoördinator aan te stellen.

### *Schadevergoeding*

Wanneer de rechter in een strafprocedure een schadevergoedingsmaatregel oplegt, int het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) ten behoeve van het slachtoffer. In de jaren 2000 tot en met 2003 lag het aantal mensenhandelzaken waarbij het CJIB als innende partij betrokken was tussen drie en vijf. Vanaf 2003 lag dit aantal aanzienlijk hoger, namelijk tussen negen en 17 zaken.

Ook uit Hoofdstuk II blijkt dat het *krijgen* van schadevergoeding voor slachtoffers zeer moeizaam is. Hoewel een schadevergoedingsmaatregel weliswaar betekent dat het slachtoffer niet zelf achter de veroordeelde aan hoeft te gaan om het bedrag te innen, biedt de procedure geen garantie voor (snelle) afhandeling, noch voor een uiteindelijk positief resultaat.

In dit verband is van belang dat in het wetsvoorstel in het kader van de versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces een voorschotregeling is opgenomen, uit te voeren via het Schadefonds geweldsmisdrijven. De minister van Justitie heeft toegelicht dat deze voorziening is bedoeld voor slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven. Welke misdrijven

hieronder zullen vallen zal nader bij amvb worden vastgelegd. Het ligt voor de hand dat deze regeling ook zal gelden voor slachtoffers van mensenhandel.

#### *Het Schadefonds Geweldsmisdrijven*

Het Schadefonds kijkt bij de beoordeling van aanvragen van slachtoffers (tot nu toe allen slachtoffer van seksuele uitbuiting) met name in hoeverre de aanvrager in een toestand van afhankelijkheid is gebracht om hem of haar zodoende te bewegen tot het verrichten van seksuele handelingen met derden. Omstandigheden die bij de beoordeling van het al of niet aanwezig zijn van een geweldsmisdrijf een rol kunnen spelen zijn: het innemen van het paspoort, het volledig of grotendeels laten afdragen van verdiende gelden, het onder voortdurend toezicht stellen of het opsluiten van het slachtoffer, beperking van de bewegingsvrijheid, intimidatie en mishandeling. In 2007 zijn bij het SGM 25 aanvragen van slachtoffers van mensenhandel binnengekomen waarvan er zijn 18 toegekend; in 2008 zijn 19 aanvragen ingediend waarvan er één is afgewezen omdat mensenhandel niet aannemelijk is geworden op grond van verklaringen van het slachtoffer en nader onderzoek door SGM.

In het kader van het Plan van Aanpak van de Task Force wordt een actieplan opgesteld om het gebruik van het SGM te vermeerderen.

