



HERKENNEN VAN SLACHTOFFERS VAN MENSENHANDEL

in de Nederlandse asiel- en
gedwongen vertrekprocedures



**HERKENNEN VAN SLACHTOFFERS
VAN MENSENHANDEL**
in de Nederlandse asiel- en
gedwongen vertrekprocedures

Oktober 2013

Colofon

Titel Herkennen van slachtoffers van mensenhandel in de Nederlandse
asiel- en gedwongen vertrekprocedures

Auteurs Richard Sondejker
Coördinerend specialistisch adviseur
T 070 779 72 80
F 070 779 43 97
RGPA.Sondeijker@ind.minvenj.nl
Theo Thijm
Wetenschappelijk medewerker
T 070 779 72 58
F 070 779 43 97
TA.Thijm@ind.minvenj.nl

Ministerie van Veiligheid en Justitie
Immigratie- en Naturalisatiedienst
Directie Uitvoeringsstrategie en Advies (DUSA)
IND Informatie- en Analysecentrum (INDIAC)
Nederlands nationaal contactpunt voor het Europees
Migratienetwerk (EMN)
Dr. H. Colijnlaan 341 | 2283 XL Rijswijk
Postbus 5800 | 2280 HV Rijswijk

MANAGEMENTSAMENVATTING

Dit rapport, geschreven in opdracht van het Europees Migratienetwerk (EMN), beschrijft de organisatie en de procedures rond de detectie, identificatie en doorverwijzing van slachtoffers van mensenhandel in asiel- en gedwongen vertrekprocedures in Nederland. De EU streeft naar een systematische benadering van de identificatie en bescherming van slachtoffers van mensenhandel. Hiervoor is het van groot belang dat alle personen die in aanraking kunnen komen met (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel de signalen van (mogelijk) slachtofferschap opvangen en de slachtoffers doorverwijzen voor de juiste hulp en bescherming, ook vanuit asiel- en gedwongen vertrekprocedures.

Hoofdstuk 2 bevat een beschrijving van het Nederlandse beleid ten aanzien van slachtoffers mensenhandel, en met name de verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel.

Nederland kent sinds 1988 een verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel als bedoeld in Richtlijn 2004/81/EG. De tijdelijke verblijfsvergunning B8/3 is een reguliere vergunning en kan ambtshalve worden verleend aan een slachtoffer van mensenhandel dat aangifte doet van mensenhandel of anderszins meewerkt met politie en/of justitie, in het belang van het strafrechtelijk onderzoek naar de opsporing van de dader(s). Voorwaarde is eveneens dat er daadwerkelijk door de politie een strafrechtelijk onderzoek naar het feit waarvan aangifte is gedaan plaatsvindt.

De tijdelijke verblijfsvergunning B8/3 Vc kan sinds 22 december 2010 ook worden verleend aan het slachtoffer van mensenhandel dat niet kan of durft mee te werken aan een strafrechtelijk onderzoek tegen de mensenhandelaren, omdat hij of zij bijvoorbeeld ernstig wordt bedreigd of om medische of psychische redenen hiertoe niet in staat is.

De politie biedt mogelijke slachtoffers van mensenhandel een bedenktijd van maximaal drie maanden aan "bij een geringste aanwijzing van mensenhandel".

De niet-tijdelijke vergunning voor voortgezet verblijf wordt aan slachtoffers van mensenhandel verleend op grond van bijzondere en individuele omstandigheden.

Nederland beschikt nog niet over één nationaal verwijzingsmechanisme waarmee de identificatie van slachtoffers en de hulpverlening in een ketenaanpak gewaarborgd wordt. Op lokaal niveau bestaan er instructies en werkafspraken tussen verschillende diensten over de doorverwijzing van (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel. De Minister van Veiligheid en Justitie heeft aangegeven een nationaal verwijzingsmechanisme te willen inrichten.

Hoofdstuk 3 beschrijft de signalering, de identificatie en de doorverwijzing van slachtoffers van mensenhandel door de verschillende actoren in de asielprocedure. Het is in beginsel in elke fase van de asielprocedure mogelijk dat signalen van mensenhandel door medewerkers van de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) en de partnerorganisaties worden opgemerkt en doorgeleid. De medewerkers van de IND hebben een proactieve rol in het zoeken naar signalen van mensenhandel. In de asielprocedure werkt

de IND als bevoegde autoriteit samen met een groot aantal ketenpartners. De meeste organisaties beschikken over een protocol of werkinstructie waarin staat beschreven hoe signalen van mensenhandel die worden opgepikt tijdens de asielprocedure moeten worden doorgeleid. Daarbij maakt men gebruik van verschillende en vaak organisatie-specifieke indicatorenlijsten.

Hoofdstuk 4 belicht de signalering, de identificatie en de doorverwijzing van slachtoffers in de gedwongen vertrekprocedure. Het is in beginsel op elk moment in de gedwongen vertrekprocedure mogelijk dat signalen van mensenhandel door medewerkers van de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) en de partnerorganisaties worden opgemerkt en doorgeleid. In de gedwongen vertrekprocedure is de DT&V de bevoegde instantie en wordt ook samengewerkt met andere organisaties. De DT&V beschikt over een protocol dat de detectie en doorverwijzing van slachtoffers van mensenhandel naar de betreffende opsporingsinstantie moet bevorderen. De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) heeft een vergelijkbare werkinstructie. De DT&V-regievoerders en de medewerkers van de andere organisaties zijn getraind in het signaleren van mogelijke slachtoffers van mensenhandel. Van regievoerders wordt verwacht dat zij tijdens de gehele vertrekprocedure alert zijn op signalen van slachtofferschap bij alle vreemdelingen, ongeacht of zij in detentie of in een (open) opvangcentrum verblijven. Andere organisaties melden signalen veelal aan de regievoerders.

Hoofdstuk 5 gaat nader in op de training die medewerkers van de verschillende organisaties volgen om slachtofferschap te herkennen en onderkennen. Er is binnen alle organisaties brede aandacht voor bewustwording bij medewerkers. Met cursussen en trainingen worden zij geschoold in het herkennen en onderkennen van signalen van mensenhandel. Enkele organisaties zijn recentelijk gestart met nieuwe trainingen voor hun medewerkers, zoals het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en de DT&V. Eind 2012 is DT&V een bewustwordingstraject gestart door middel van trainingen, verzorgd door FairWork. Bij andere organisaties staan nieuwe trainingen op stapel, zoals bij de politie, de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de IND. Ook experts van partnerorganisaties van de IND, zoals het COA, de DT&V, het Openbaar Ministerie (OM), NGO's, de advocatuur, rechterlijke macht, politie en KMar gaan deel uitmaken van de nieuwe opleiding van de IND.

Hoofdstuk 6 besteedt aandacht aan de effectiviteit van de methodieken die worden gehanteerd ten aanzien van slachtoffers van mensenhandel in de asiel- en de gedwongen vertrekprocedures. De effectiviteit van de methoden voor detectie, identificatie en doorverwijzing van slachtoffers van mensenhandel in de asielprocedure en de gedwongen vertrekprocedure kan maar in geringe mate worden beoordeeld. In Nederland bestaan hierover weinig systematisch uitgevoerde evaluatiestudies. Wel monitort het Bureau Nationale Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (BNRM) de effecten van het beleid.

Daarnaast is de registratie van (mogelijke) slachtoffers in de asiel- en gedwongen ver-

trekprocedure onvolledig en niet eenduidig, waardoor het ontbreekt aan voldoende betrouwbare statistische gegevens over de doelgroep. Ook BNRM vestigt de aandacht op de noodzaak van goede registratie in de keten. Het gesignaleerde verbeterpunt zal worden opgepakt in het kader van het project nationaal verwijzingsmechanisme.

Tot slot formuleert hoofdstuk 7 de belangrijkste conclusies en kijkt vooruit naar enkele toekomstige ontwikkelingen.

INHOUD

	Lijst van gebruikte afkortingen	9
1	Inleiding	11
1.1	Achtergrond	11
1.2	Doelstelling	12
1.3	Definities	12
1.4	Methodologie	15
1.5	Leeswijzer	15
2	Beleid	17
2.1	Verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel	17
2.2	Bedenktijd	18
2.3	Verblijfsvergunning voortgezet verblijf	18
2.4	Nationaal verwijzingsmechanisme	19
3	Slachtoffers van mensenhandel in de asielprocedure	21
3.1	De asielprocedure en de ketenpartners	21
3.2	Signalering	22
3.2.1	De IND	22
3.2.2	De VP	24
3.2.3	Het COA	24
3.2.4	De advocaat (RvR)	25
3.2.5	VWN	25
3.2.6	MediFirst	26
3.2.7	Het GCA	27
3.3	Identificatie	27
3.4	Verwijzing	28
3.4.1	Verhouding asielprocedure en Verblijfsregeling Mensenhandel	28
3.4.2	Rol van het asieldossier	29
3.4.3	Mogelijkheid asielvergunning voor slachtoffers mensenhandel	29
3.4.4	Dublinclaimanten	31
4	Slachtoffers van mensenhandel in de gedwongen vertrekprocedure	33
4.1	De gedwongen vertrekprocedure en de ketenpartners	33
4.1.1	Bewaringslocaties	33
4.1.2	Opvangcentra/azc's	33
4.2	Signalering	33
4.2.1	De DT&V	34
4.2.2	De DJI	35
4.3	Identificatie	35
4.4	Verwijzing	36

5	Training	37
5.1	De IND	37
5.2	De politie	38
5.3	De KMar	38
5.4	Het COA	39
5.5	De DT&V	39
5.6	De advocaat (RvR)	40
5.7	VWN	40
5.8	MediFirst	40
5.9	Stichting Nidos	40
5.10	De DJI	40
6	Effectiviteit	41
6.1	Evaluatiestudies asiel	41
6.1.1	Evaluatie van de pilot “Beschermd opvang risico-amv’s”	41
6.1.2	Cijfermatige rapportage slachtoffers in asielprocedure	42
6.2	Evaluatiestudies gedwongen vertrek	42
6.2.1	Nationaal Rapporteur Mensenhandel over detectie en identificatie	43
6.2.2	Nationaal Rapporteur Mensenhandel over verwijzing	43
6.2.3	Signalering in detentiecentra	44
6.3	Registratie in de asiel- en gedwongen vertrekprocedure	45
6.4	Training en bewustwording	45
6.5	Hulpverlening en strafrechtelijk onderzoek	46
6.6	Nationaal verwijzingsmechanisme	47
6.7	Algemene statistische gegevens 2007-2011	47
7	Conclusies	49
	Bibliografie	51
	Bijlage: Algemene statistische gegevens 2007-2011	53

LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN

AA	Algemene Asielprocedure
Amv	Alleenstaande minderjarige vreemdeling
Azc	Asielzoekerscentrum
BNRM	Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen
BO	Beschermde Opvang
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
Col	Centrale ontvangstlocatie
CoMensha	Coördinatiecentrum Mensenhandel
COSM	Categorale Opvang Slachtoffers Mensenhandel
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
DUSA	Directie Uitvoeringsstrategie en Advies
EAC	European Asylum Curriculum
EMM	Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel
EMN	Europees Migratienetwerk
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
FEI	French Expertise Institute
GCA	Gezondheidscentrum Asielzoekers
Ilo	Immigration liaison officer
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
INDIAC	Immigratie- en Naturalisatiedienst Informatie- en Analysecentrum
JCS	Justitieel Complex Schiphol
KDA	Klantdirectie Asiel Immigratie- en Naturalisatiedienst
KMar	Koninklijke Marechaussee
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
LEM	Landelijke Expertgroep Mensenhandel
NGO	Non-gouvernementele organisatie
OM	Openbaar Ministerie
Pol	Proces opvanglocaties
QRC	Quick Reference Card Migratiecriminaliteit
RUIT	Regionaal Uitbuiting- en Interventie Team
Rva	Regeling verstrekkingen asielzoekers
Rvb	Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen
RvR	Raad voor Rechtsbijstand
Sv	Wetboek van strafvordering
VA	Verlengde Asielprocedure
Vbl	Vrijheidsbeperkende locatie

Vc	Vreemdelingencirculaire 2000
VN	Verenigde Naties
VP	Vreemdelingenpolitie
Vw	Vreemdelingenwet 2000
VWEU	Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie
VWN	VluchtelingenWerk Nederland
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

1 INLEIDING

Dit rapport is geschreven in opdracht van het Europees Migratienetwerk (EMN).¹ In het EMN, dat is opgericht op initiatief van de Europese Commissie, wordt informatie over migratie en asiel verzameld en geanalyseerd. Deze informatie betreft onder andere maatschappelijke en politieke debatten, wetenschappelijk onderzoek, statistieken, beleid en jurisprudentie. Door het verzamelen en analyseren van deze informatie op zowel Europees als nationaal niveau wordt de beleidsvorming op het gebied van migratie en asiel ondersteund.

Dit rapport geeft een overzicht van het beleid, de organisatie en de praktische maatregelen die Nederland heeft getroffen om slachtoffers van mensenhandel in de internationale beschermingsprocedure en de gedwongen vertrekprocedure te signaleren, identificeren en door te verwijzen.

De onderzoeksspecificaties van het rapport zijn op Europees niveau vastgesteld. Het Nederlands nationaal contactpunt voor het EMN heeft als lid van de zogenaamde *Advisory Group* aan de totstandkoming van de onderzoeksspecificaties bijgedragen. Als nationaal contactpunt voor het EMN in Nederland, is het Informatie- en Analysecentrum (INDIAC) van de Directie Uitvoeringsstrategie en Advies (DUSA) van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) verantwoordelijk voor het Nederlandse rapport. Op basis van dit rapport en de rapporten uitgebracht door de overige lidstaten van de Europese Unie (EU) stelt het EMN een EU-breed vergelijkend syntheserapport op.

1.1 Achtergrond

Mensenhandel wordt wel de “slavernij van onze tijd” genoemd. Het is niet alleen een ernstige schending van mensenrechten, maar ook een zware vorm van criminaliteit.² De EU onderkent dit, evenals het belang van detectie en identificatie van slachtoffers van mensenhandel om hen op adequate wijze hulp en bescherming te kunnen bieden. Er zijn binnen de EU twee wetgevingsinstrumenten ten behoeve van slachtoffers van mensenhandel, te weten Richtlijn 2004/81/EG en Richtlijn 2011/36/EU. Laatstgenoemde Richtlijn is in april van dit jaar door de toen bestaande EU-lidstaten in hun nationale wetgeving geïmplementeerd. Artikel 11 lid 4 van de Richtlijn luidt:

“De lidstaten nemen de nodige maatregelen om te voorzien in gepaste mechanismen die het mogelijk maken om, in samenwerking met relevante hulpverleningsorganisaties, slachtoffers vroegtijdig te identificeren, bij te staan en te steunen.”

Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers moet in samenhang met de “EU Strategie voor de uitroei-

1 Dit rapport is een bewerking van de bijdrage van het Nederlands nationaal contactpunt aan het EMN-rapport. Deze is te vinden via http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/index_en.htm.

2 COM(2012)286 def. De EU-strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016, te raadplegen via <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0286:FIN:NL:PDF>.

ing van mensenhandel 2012-2016”³ worden gezien. De EU streeft naar een systematische benadering van de identificatie en bescherming van slachtoffers van mensenhandel. Hiervoor is het van groot belang dat alle personen die in aanraking kunnen komen met (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel de signalen van (mogelijk) slachtofferchap opvangen en de slachtoffers doorverwijzen voor de juiste hulp en bescherming, ook vanuit asiel- en gedwongen vertrekprocedures.

1.2 Doelstelling

Het doel van dit rapport is de organisatie en de procedures rond de detectie, identificatie en doorverwijzing van slachtoffers van mensenhandel in asiel- en gedwongen vertrekprocedures in Nederland in kaart te brengen.

1.3 Definities

Dit rapport gaat, waar mogelijk, uit van definities van de relevante termen in de *EMN Asylum and Migration Glossary*.⁴ De termen en definities in deze door het EMN ontwikkelde verklarende woordenlijst hebben onder andere tot doel de vergelijkbaarheid van de tussen EU-lidstaten uitgewisselde informatie te vergroten. In gevallen waarin de EMN Glossary geen definitie biedt, gaat de hieronder geleverde definitie uit van andere relevante bronnen. In enkele gevallen is een definitie geformuleerd speciaal ten behoeve van deze studie. Overigens is hier ook weer zoveel mogelijk aangesloten bij definities die reeds op Europees niveau beschikbaar zijn.

Mensenhandel: het werven, vervoeren, overbrengen, huisvesten of opnemen van personen, daaronder begrepen de wisseling of overdracht van de controle over deze personen, door dreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang, door ontvoering, bedrog, misleiding, machtsmisbruik of misbruik van een kwetsbare positie of het verstrekken of in ontvangst nemen van betalingen of voordelen, teneinde de instemming van een persoon te verkrijgen die controle heeft over een andere persoon, ten behoeve van uitbuiting.⁵

Screening: het proces waarin een bepaald kenmerk of kwaliteit wordt gecheckt. In de migratiecontext is dit doorgaans een voorlopige (vaak vluchtige) beoordeling om te bepalen of een persoon *prima facie* in aanmerking komt voor de aangevraagde status.⁶

Detectie: het proces van het herkennen van mogelijke situaties van mensenhandel. In dit rapport worden ook signalering en herkenning als synoniemen van detectie gebruikt.⁷

3 Ibid.

4 EMN 2012.

5 Artikel 2 lid 1 Richtlijn 2011/36/EU.

6 IOM 2011.

7 Definitie aangepast van Isabel Varandas & Jorge Martins, Signalling Identification Integration of Victims of Trafficking for Sexual Exploitation. Construction of a Guide, Porto: CAIM 2007.

Identificatie: het proces van de bevestiging en karakterisering van elke situatie van mensenhandel ten behoeve van de toewijzing van hulp.⁸

Formele identificatie: het identificeren van een persoon als een slachtoffer van mensenhandel door de relevante bevoegde instantie in het nationale systeem.⁹

Mogelijk (vermoedelijk) slachtoffer: een persoon die voldoet aan de criteria in de EU-regelgeving en internationale verdragen, maar die niet formeel is geïdentificeerd door de bevoegde instantie als zijnde een slachtoffer van mensenhandel, of die weigert formeel te worden geïdentificeerd als slachtoffer.¹⁰

(Potentieel) slachtoffer: een persoon die is geïdentificeerd als een slachtoffer van mensenhandel met het oog op toegang tot specifieke procedures en/of rechten die op deze grond worden toegekend, zonder dat uitgesloten is dat de status van deze persoon later anders zal worden beoordeeld.¹¹

Formeel (geïdentificeerd) slachtoffer verwijst naar een persoon die formeel is geïdentificeerd als zijnde een slachtoffer van mensenhandel door de relevante bevoegde instantie in Nederland.¹²

Verwijzing: het proces van het overdragen van een persoon van de ene naar de andere procedure.¹³

Nationaal verwijzingsmechanisme: de mechanismes die tot doel hebben de identificatie, bescherming en hulp aan slachtoffers van mensenhandel door middel van (door) verwijzing, alsmede de bestuursautoriteiten en organisaties uit de civil society die hierbij zijn betrokken.¹⁴

Internationale bescherming wordt in EU-context gedefinieerd als de vluchtelingen- en subsidiaire-beschermingsstatus zoals neergelegd in artikel 2 sub d en f van Richtlijn 2004/83/EG. Artikel 2 sub d definieert "vluchtelingenstatus" als "de erkenning door een lidstaat van een onderdaan van een derde land of een staatloze als vluchteling". Artikel 2 sub f zegt dat een "subsidiaire-beschermingsstatus" betreft: "de erkenning door een lidstaat van een onderdaan van een derde land of een staatloze als een persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt".¹⁵ In dit rapport wordt de term asielprocedure gebruikt.

8 Definitie aangepast van Varandas & Martins 2007.

9 Geformuleerd ten behoeve van deze studie. De definitie is afgeleid van de definitie van "geïdentificeerd slachtoffer" zoals gebruikt door de Europese Commissie.

10 Gebruikt door de Europese Commissie bij de verzameling van statistieken.

11 Geformuleerd ten behoeve van deze studie.

12 Afgeleid van een definitie die wordt gebruikt bij de verzameling van statistieken door de Europese Commissie.

13 Geformuleerd ten behoeve van deze studie.

14 Afgeleid van de Council conclusions on the new EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings 2012–2016, 3195th Justice and Home Affairs Council meeting Luxembourg, 25 October 2012, te raadplegen via http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/133202.pdf.

15 EMN 2012.

Dublinprocedure: het proces van vaststelling welke EU-lidstaat verantwoordelijk is voor het behandelen van de asielaanvraag van een derdelander, welke is gedaan in één van de lidstaten onder Verordening (EG) Nr. 343/2003.¹⁶

Dublinoverdracht: (1) de overdracht van de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een asielverzoek van de ene naar de andere lidstaat, en (2) de overdracht van een asielzoeker naar de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag na een Dublinprocedure.¹⁷

Afgewezen aanvragers (rejected applicants): personen die een (definitieve) negatieve beslissing hebben ontvangen op hun asielaanvraag, of die de asielprocedure hebben verlaten.¹⁸

Gedwongen terugkeer/vertrek: de verplichte terugkeer van een persoon naar het land van herkomst, het land van transit of het derde land (land van eerder verblijf) op grond van een administratief of gerechtelijk besluit.¹⁹

Opvangcentrum: een locatie met faciliteiten voor de ontvangst, verwerking en voorziening in de onmiddellijke behoeften van vluchtelingen, of personen die om internationale bescherming hebben gevraagd of deze hebben gekregen.²⁰

Detentiecentrum: een gespecialiseerde faciliteit die verschilt van een gevangenis en wordt gebruikt voor de detentie van derdelanders overeenkomstig nationale wetgeving. In het kader van de Terugkeerrichtlijn (2008/115/EG) kan de derdelander in een terugkeerprocedure in dergelijke faciliteit worden vasthouden om de terugkeer voor te bereiden en/of de verwijdering uit te voeren, in het bijzonder wanneer: (a) er een risico op onttrekking bestaat, of (b) de betrokkene voorbereiding van terugkeer of de verwijderingprocedure vermindert of belemmert.²¹

Bevoegde instantie: de instantie verantwoordelijk voor de behandeling van de asielaanvraag van de derdelander: de behandelaar van de IND. Voorts kan bevoegde instantie de wetshandhaver of andere bevoegde instantie betreffen die gedwongen terugkeer van personen van wie de asielaanvraag is afgewezen en die zich in het terugkeerproces bevinden kan overzien en afdwingen: de regievoerder van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). Tot slot kan bevoegde autoriteit slaan op de instanties belast met de formele identificatie en doorverwijzing van slachtoffers van mensenhandel: de politie en de Koninklijke Marechaussee (KMar).²²

16 Geformuleerd ten behoeve van deze studie, maar is afgeleid van artikel 4 lid 1 Verordening (EG) Nr. 343/2003.

17 De bron van onderdeel (a) van deze definitie is EMN 2012. Onderdeel (b) is afgeleid van artikel 19 lid 1 Verordening (EG) Nr. 343/2003.

18 Geformuleerd ten behoeve van deze studie.

19 EMN 2012.

20 Aanpassing van de definitie van 'opvangcentrum' in EMN 2012.

21 EMN 2012.

22 Geformuleerd ten behoeve van deze studie aan de hand van de Nederlandse situatie.

Derdelander: een persoon die geen burger is van de EU zoals bedoeld in artikel 20 lid 1 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) en die geen rechten kan ontleen aan het vrije verkeer van personen als bedoeld in artikel 2 lid 5 van de Schengen-grenscodex.²³

1.4 Methodologie

Deze Nederlandse EMN-studie is namens het nationale contactpunt voor het EMN in Nederland opgesteld door T.A. Thijm en R.G.P.A. Sondeijker. Een belangrijke inhoudelijke en redactionele bijdrage is geleverd door C. Vlieds. Het onderzoek voor dit rapport is actief begeleid door een klankbordgroep van experts, bestaande uit medewerkers van de Directie Migratiebeleid (Ministerie van Veiligheid en Justitie), de IND, de DT&V, het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), het Coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMensha), de KMar, het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en Tilburg University. Het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (BNRM) heeft hierbij een adviserende rol vervuld. Voorts is aanvullende input geleverd door de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), de Vreemdelingenpolitie (VP), Stichting Nidos (jeugdbescherming voor vluchtelingen), MediFirst (onafhankelijke medische advisering ten aanzien van asielzoekers), de advocatuur en VluchtelingenWerk (VWN).

Het rapport is deels gebaseerd op de informatie die is verkregen vanuit de klankbordgroep. Daarnaast is deskresearch verricht, te weten het bestuderen van wetgevings- en beleidsstukken en rapporten van onder meer het BNRM.

1.5 Leeswijzer

In het tweede hoofdstuk van dit rapport zal het Nederlandse beleid ten aanzien van slachtoffers mensenhandel, en met name de verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel, worden behandeld. Hoofdstuk 3 gaat in op de signalering, de identificatie en de doorverwijzing van slachtoffers van mensenhandel in de asielprocedure. Hierbij zal ook aandacht worden besteed aan de diverse actoren die hierbij betrokken zijn. Hoofdstuk 4 belicht de signalering, de identificatie en de doorverwijzing van slachtoffers in de gedwongen vertrekprocedure. Hoofdstuk 5 is gewijd aan de training die medewerkers van de verschillende actoren volgen om slachtofferschap te herkennen en onderkennen. Het zesde hoofdstuk van dit rapport besteedt aandacht aan de effectiviteit van de methodieken die worden gehanteerd ten aanzien van slachtoffers van mensenhandel in de asiel- als de gedwongen vertrekprocedure. Tot slot formuleert hoofdstuk 7 de belangrijkste conclusies en kijkt vooruit naar enkele toekomstige ontwikkelingen.

2 BELEID

2.1 Verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel

De verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel kent twee varianten. Ten eerste bestaat er sinds 1988 een verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel voor slachtoffers die medewerking verlenen aan het strafrechtelijk onderzoek en de vervolging. De B9-regeling heet sinds 1 juni 2013 de Verblijfsregeling Mensenhandel of ook wel kortweg de verblijfsvergunning B8/3²⁴, naar het hoofdstuk in de Vc. Het betreft een regeling zoals bedoeld in Richtlijn 2004/81/EG.²⁵ De tijdelijke verblijfsvergunning B8/3 is een reguliere vergunning en kan ambtshalve worden verleend aan een slachtoffer van mensenhandel dat aangifte doet van mensenhandel of anderszins meewerkt met politie en/of justitie, in het belang van het strafrechtelijk onderzoek naar de opsporing van de dader(s). Het is voor de vergunningverlening niet relevant of de vreemdeling mogelijk slachtoffer is of dat het slachtofferschap is vastgesteld. De vergunning wordt verleend als een vreemdeling aangifte doet van mensenhandel en er strafrechtelijk onderzoek kan worden opgestart.

Ten tweede kan de tijdelijke verblijfsvergunning sinds 22 december 2010 ook worden verleend aan slachtoffers van mensenhandel die niet kunnen of durven mee te werken aan een strafrechtelijk onderzoek, omdat zij bijvoorbeeld ernstig worden bedreigd of vanwege medische of psychische redenen hiertoe niet in staat zijn. De vergunning wordt in dergelijke gevallen verleend op grond van bijzondere en individuele omstandigheden.

Afgezien van deze verblijfsvergunning is er geen andere vergunning specifiek gericht op slachtoffers van mensenhandel. De vergunning waarbij de samenwerking met politie/justitie vereist wordt, wordt in beginsel telkens voor een periode van één jaar verleend en is geldig zolang er sprake is van een strafrechtelijk onderzoek. Wanneer de strafzaak is geseponerd of afgesloten, vervalt de grond voor de B8/3-vergunning. Ook de tweede, onvoorwaardelijke, variant van de vergunning wordt verleend voor de duur van een jaar. Na een jaar wordt de situatie echter nogmaals beoordeeld en indien de bedreiging en/of de medische of psychische beperking die geleid hebben tot afgifte van de vergunning, dan voortduurt, ontvangt het slachtoffer een verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf. In principe behoudt het slachtoffer de verblijfsvergunning en komt later in aanmerking voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd en naturalisatie. Slachtoffers van wie na een jaar wel verwacht mag worden dat zij medewerking verlenen, kunnen alsnog die medewerking verlenen en op die grond in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning.

24 Ook de getuigen van mensenhandel die zelf geen slachtoffer zijn, maar van wie het verblijf in Nederland noodzakelijk is voor het opsporings- of vervolgingsonderzoek van verdachten, komen in aanmerking voor de Verblijfsregeling Mensenhandel.

25 Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie.

De Verblijfsregeling Mensenhandel staat dus in direct verband met strafrechtelijke procedures voor slachtoffers van wie verwacht kan worden dat zij medewerking verlenen. Ze staat echter ook open voor slachtoffers van wie deze medewerking niet verwacht kan worden. Het doel van de regeling van de voorwaardelijke vergunning is tweeledig: niet alleen biedt zij bescherming, ook opent zij de weg naar speciale opvang en bijstand (sociale bijstand, medische en psychologische zorg en inkomen) van slachtoffers van mensenhandel. Het slachtoffer heeft recht op voorzieningen ingevolge de Regeling verstrekkings bepaalde categorieën vreemdelingen (Rvb), verzorgd door het COA. Wanneer de vreemdeling niet in het bezit is van de juiste identiteitsdocumenten dient hij of zij aantoonbaar alles in het werk te stellen deze te verkrijgen. Bovendien kan het slachtoffer in aanmerking komen voor voortgezet verblijf, ook als het strafrechtelijk onderzoek niet tot vervolging leidt of de strafzaak tot vrijspraak van de dader(s) leidt (zie verder paragraaf 2.3).

2.2 Bedenktijd

Voorafgaand aan de verlening van de verblijfsvergunning kan aan (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel een bedenktijd van maximaal drie maanden worden verleend. Binnen deze tijd moeten zij de beslissing moeten nemen of zij aangifte willen doen van mensenhandel of op andere wijze medewerking willen verlenen aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek, of dat zij hiervan afzien. De bedenktijd is ook bedoeld om het slachtoffer een periode van rust te gunnen.

De politie biedt de bedenktijd aan "bij een geringste aanwijzing van mensenhandel". Indien het mogelijke slachtoffer van de bedenktijd gebruik wil maken, informeert de politie de IND. De IND schort voor drie maanden het vertrek uit Nederland op van het vermoedelijke slachtoffer van mensenhandel. Al gedurende de bedenktijd komt het slachtoffer in aanmerking voor voorzieningen, zoals opvang, zorg en een maandelijks uitkering.

Ook vreemdelingen aan wie aan de buitengrens de toegang tot Nederland is geweigerd, maar die wel mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel, kan de bedenktijd aangeboden worden, maar dan alleen als de KMar, zo nodig in overleg met het Openbaar Ministerie (OM), bepaalt dat er voldoende signalen van mensenhandel zijn. In dat geval wordt alsnog toegang verleend.

2.3 Verblijfsvergunning voortgezet verblijf

De verblijfsvergunning B8/3 is geldig voor de duur van het strafrechtelijk onderzoek. Indien de strafrechtelijke vervolging tot een veroordeling van de daders leidt (ook voor veroordelingen voor andere delicten zolang het misdrijf mensenhandel ten laste is gelegd) wordt in principe altijd een (niet-tijdelijke) vergunning voor voortgezet verblijf verleend. Voortgezet verblijf wordt in principe ook altijd verleend als het strafrechtelijk onderzoek en/of de strafzaak langer dan drie jaar duurt. Als een strafrechtelijk onder-

zoek niet tot een veroordeling leidt en binnen drie jaar door het OM wordt geseponeerd, en er geen rechtsmiddelen zijn ingesteld tegen de intrekking of niet-verlenging van de B8/3, vervalt het recht op de B8/3-vergunning. Een slachtoffer van mensenhandel kan vervolgens een reguliere aanvraag voor voortgezet verblijf indienen (bijvoorbeeld verblijf bij partner) of een aanvraag voor voortgezet verblijf wegens klemmende redenen van humanitaire aard.²⁶ Deze niet-tijdelijke vergunning is in 1988 geïntroduceerd en wordt verleend indien er sprake is van klemmende redenen van humanitaire aard. Het slachtoffer dient dan te onderbouwen dat zijn of haar verblijf moet worden uitgebreid omdat terugsturen naar het land van herkomst tot onaanvaardbare risico's zal leiden. Het gaat dan om bijzondere en individuele omstandigheden. Bij de beoordeling van dergelijke aanvragen kunnen de volgende factoren een belangrijke rol spelen:

- Het risico van represailles ten opzichte van de vreemdeling en zijn of haar familie en de mate van bescherming daartegen die de autoriteiten in het land van herkomst bereid en in staat zijn te bieden.
- Het risico van vervolging in het land van herkomst, bijvoorbeeld op grond van prostitutie.
- De onmogelijkheid van sociale en maatschappelijke herintegratie in het land van herkomst. Hierbij kan worden gedacht aan de specifieke culturele achtergrond en het eventuele prostitutieverleden van het slachtoffer, duurzame ontwrichting van familierelaties, de eventuele maatschappelijke opvattingen over prostitutie en het overheidsbeleid ten aanzien hiervan.

De omstandigheden zijn niet-limitatief. Ook de medische of psychologische omstandigheden worden bij de beoordeling in aanmerking genomen.

De vergunning voortgezet verblijf is echter een reguliere verblijfsvergunning en geen internationale beschermingsstatus. Dit neemt niet weg dat vreemdelingen een asiel-aanvraag indienen en in dat verband aangeven dat zij slachtoffer van mensenhandel zijn, in voorkomende gevallen aanspraak kunnen maken op een internationale beschermingsstatus en een verblijfsvergunning asiel (zie ook paragraaf 3.4.1).

2.4 Nationaal verwijzingsmechanisme

Nederland beschikt nog niet over één nationaal verwijzingsmechanisme waarmee de identificatie van slachtoffers en de hulpverlening in een ketenaanpak gewaarborgd worden en waarmee duidelijk wordt hoe ketenpartners (zoals de politie, OM, hulpverlening, opvang en de IND) moeten handelen wanneer zij te maken hebben met een (mogelijk) slachtoffer. Wel bestaan verschillende regelingen, zoals de Aanwijzing Mensenhandel van het OM²⁷, en de Vc waarin rechten van slachtoffers en hoe autoriteiten dienen te handelen bij identificatie van slachtoffers van mensenhandel staan beschreven. Ook bestaan schriftelijke afspraken voor de samenwerking tussen de verschillende ketenpartners. Om hierin meer eenheid te brengen en mogelijke leemtes op

²⁶ Artikel 3.51, eerste lid, aanhef en onder h Vreemdelingenbesluit en in paragraaf 9 van hoofdstuk 9 Vc.

²⁷ Stcrt. 2012, nr. 26876, te raadplegen via http://www.om.nl/onderwerpen/mensenhandel_en/@155218/aanwijzing/. De nieuwe Aanwijzing Mensenhandel is per 1 juli 2013 in werking getreden. Voorheen was in de Aanwijzing Mensenhandel een indicatorenlijst opgenomen, maar deze is in de nieuwe Aanwijzing niet langer aanwezig.

te vullen, heeft de Minister van Veiligheid en Justitie op 10 september 2013 aangekondigd een nationaal verwijzingsmechanisme in te zullen richten.²⁸

3 SLACHTOFFERS VAN MENSENHANDEL IN DE ASIELPROCEDURE

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de signalering, identificatie en verwijzing van slachtoffers van mensenhandel in de asielprocedure. Om dit in de juiste context te plaatsen zullen hieronder eerst de asielprocedure en de daarbij betrokken instanties worden besproken.

3.1 De asielprocedure en de ketenpartners

Deze paragraaf biedt een beschrijving van de asielprocedure die een (afgewezen) asielzoeker heeft doorlopen vanaf de aanmelding tot het moment van gedwongen vertrek en de organisaties met wie hij of zij in aanraking komt.

Een vreemdeling die over land reist en asiel aanvraagt in Nederland, meldt zich bij de centrale aanmeldunit van de Vreemdelingenpolitie (VP) in het aanmeldcentrum van de IND in Ter Apel. Na aanmelding verzorgt de VP de identificatie en registratie van de vreemdeling. Het COA vangt de asielzoeker op in de centrale ontvangstlocatie (col) in Ter Apel. In de col verblijft men enkele dagen. Na aanmelding start de rust- en voorbereidingstermijn die minimaal zes dagen duurt. De asielzoeker wordt hierin voorgelicht door VWN en voorbereid op de asielprocedure door een advocaat. VWN is een non-gouvernementele organisatie (NGO) en werkt met vrijwilligers. Zij geven onder meer voorlichting over de asielprocedure en verlenen bijstand aan asielzoekers. De advocaat wordt toegewezen door de Raad voor Rechtsbijstand (RvR). Deze advocaat staat de asielzoeker gedurende de hele procedure bij. Na enkele dagen wordt de asielzoeker overgeplaatst naar één van de proces opvanglocaties (pol), in afwachting van de behandeling van de asielaanvraag in de Algemene Asielprocedure (AA). Hier vindt ook een medisch onderzoek plaats door de artsen en verpleegkundigen van MediFirst. De pol's bevinden zich altijd in de buurt van een van de aanmeldcentra van de IND.

De AA duurt in beginsel acht dagen, waarbinnen de vreemdeling een beslissing moet hebben gekregen op diens aanvraag. Na afloop hoort de asielzoeker van de IND of zijn asielaanvraag is ingewilligd, afgewezen of dat meer onderzoek nodig is. Na afronding van de AA verhuist de asielzoeker van de pol naar een asielzoekerscentrum (azc). Als de IND meer tijd nodig heeft om een beslissing te nemen op de asielaanvraag gaat de asielzoeker de Verlengde Asielprocedure in (VA). Deze duurt maximaal 6 maanden. Tijdens deze procedure blijft de asielzoeker in het azc. Als de asielaanvraag tot en met beroep bij de rechtbank wordt afgewezen heeft de asielzoeker nog maximaal vier weken recht op opvang in het azc. In deze tijd kan hij of zij het vertrek uit Nederland voorbereiden. De DT&V ondersteunt de asielzoeker hierbij. Na vier weken dient hij of zij het land te

verlaten. Soms is vertrek uit Nederland binnen vier weken niet mogelijk. De uitgeproceeerde asielzoeker kan onder bepaalde voorwaarden dan nog maximaal twaalf weken verblijven in een vrijheidsbeperkende locatie (vbl). Op de vbl is de begeleiding van de bewoners gericht op terugkeer.

De asielaanvragen van vreemdelingen aan wie bij aankomst in Nederland (op een van de luchthavens of zeehavens) de toegang is geweigerd en de asielaanvragen van vreemdelingen die illegaal in Nederland zijn aangetroffen en in vreemdelingenbewaring zijn gesteld, worden behandeld in het Justitieel Complex Schiphol (JCS). In het JCS verblijven de vreemdelingen de gehele rust- en voorbereidingstermijn en AA tot aan het gedwongen vertrek na een afwijzing van de aanvraag onder een vrijheidsontnemende maatregel. Die maatregel wordt opgeheven als de aanvraag wordt ingewilligd of als de IND van oordeel is dat de asielaanvraag in de VA moet worden voortgezet. In het JCS zijn alle partnerorganisaties in het proces aanwezig: VP, KMar, IND, DT&V, VWN, Nidos, advocatuur en de RvR, COA en DJI, de organisatie die is belast met de verzorging en bewaking van de asielzoekers in vreemdelingenbewaring.

3.2 Signalering

In principe staat de asielzoeker in alle fasen van de asielprocedure in contact met medewerkers van diverse organisaties die training hebben gehad in het onderkennen van signalen van mensenhandel. Derhalve bestaat er steeds de mogelijkheid dat signalen van uitbuiting worden aangegeven of opgemerkt en worden doorgeleid naar de politie.

De organisaties die in de asielprocedure in contact staan met de vreemdelingen werken op basis van eigen protocol of werkinstructie of op basis van lokale werkafspraken. De detectie van mogelijk slachtofferschap gebeurt door de verschillende organisaties aan de hand van een verscheidenheid aan branchespecifieke indicatorenlijsten. Hieronder worden de methodieken en handelwijzen per organisatie beschreven.

3.2.1 De IND

Bij de screening van asielzoekers naar slachtofferschap van mensenhandel maakt de IND gebruik van de werkinstructie (*potentiële*) *slachtoffers mensenhandel in de asielprocedure*.²⁹ Hierin staat beschreven hoe medewerkers van de IND die de asielaanvraag behandelen een (vermoedelijk) slachtoffer kunnen herkennen en hoe zij signalen van mensenhandel kunnen doorgeleiden. Tevens wordt uitgelegd hoe medewerkers het aspect van mensenhandel inhoudelijk dienen te beoordelen bij de asielaanvraag. Deze werkinstructie is openbaar. Voorts bestaan er op lokaal niveau werkafspraken tussen de IND, ketenpartners in de asielprocedure en de opsporingsinstanties (politie of KMar) over het doorgeleiden van signalen van mensenhandel en de praktische werkwijze die dan wordt gehanteerd.

De hoor- en beslismedewerker van de IND is tijdens de verschillende gehoren alert op signalen van mensenhandel. Tijdens het eerste gehoor (inzake identiteit, nationaliteit en reisroute) stelt de medewerker standaard vragen die de vreemdeling de gelegenheid geven om informatie naar voren te brengen waaruit opgemaakt kan worden of er mogelijk sprake is van mensenhandel, zoals:

“Heeft u er zelf voor gekozen uw land te verlaten?”

“Heeft iemand u overgehaald uw land te verlaten?”

“Op welke wijze heeft deze persoon u overgehaald?”

“Heeft deze persoon u een betere toekomst beloofd?”

Daarnaast beschikt de hoor- en beslismedewerker over de *Quick Reference Card* (QRC). De QRC somt op een handzame manier de indicatoren op aan de hand waarvan een medewerker een mogelijk slachtoffer van mensenhandel kan herkennen. Voorts is er extra aandacht voor asielzoekers uit West-Afrika. Voor zowel mannen als vrouwen afkomstig uit deze regio geldt dat hoornedewerkers van de IND erop zijn geattendeerd dat het nodig is extra alert te zijn op signalen van mensenhandel. Tijdens het eerste gehoor of nader gehoor stellen zij bijvoorbeeld de vraag of er tijdens de reis of in Nederland dingen zijn gebeurd waar betrokkene liever niet over praat. Het komt ook voor dat asielzoekers uit zichzelf vertellen over de uitbuitingssituatie waarin zij verkeren. Naast de IND staan ook medewerkers van andere organisaties voor en tijdens de asielprocedure met de vreemdeling in contact. Dit kunnen medewerkers zijn van de VP, de Medische Dienst, VWN, de advocatuur (RvR), het COA, maar ook procesvertegenwoordigers van de IND in de beroepsfase. Andere organisaties melden door hen opgemerkte signalen gewoonlijk bij de IND.

De IND hanteert niet afzonderlijke werkwijzen voor mannen en vrouwen. Volledigheidshalve wordt wel opgemerkt dat bij het afnemen van een gehoor zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met de wensen van de vreemdeling wanneer deze aangeeft alleen te kunnen verklaren bij iemand van hetzelfde geslacht. Bij de opvang van slachtoffers van mensenhandel wordt er wel onderscheid gemaakt. Er zijn speciale opvangplekken voor vrouwen en speciale plekken voor mannen.

De behandeling van kinderen in de asielprocedure wijkt wel af van die van volwassenen. De opvang en begeleiding van de alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's), dat wil zeggen personen jonger dan 18 jaar, zijn op hen toegesneden en er is een apart beleidskader op van toepassing. Amv's verblijven tijdens de asielprocedure in opvangvoorzieningen voor jongeren. Er is een identificatie- en toeleidingsproces voor vermeende slachtoffers van mensenhandel naar de zogeheten “Beschermd Opvang” (BO) een samenwerkingsverband tussen het COA, uitvoerende organisatie Stichting Jade Zorggroep en voogdijinstelling Stichting Nidos. Deze procedure is afgestemd en werkt landelijk. Het doel van het door het Europees Vluchtelingenfonds gesubsidieerde project BO is te voorkomen dat zij verdwijnen en (wederom) terecht komen in een situatie van uitbuiting. Zodra een amv zich meldt bij de Nederlandse autoriteiten met een asiel-

verzoek, wordt de voogdijinstantie Stichting Nidos ingeschakeld. In de praktijk is Nidos verantwoordelijk voor de indicatiestelling of er mogelijk sprake is van mensenhandel. Andere actoren in het asielproces melden signalen van slachtofferschap bij Nidos. In afwijking van de normale gang van zaken, krijgen amv's die in de BO zijn geplaatst standaard een rust- en voorbereidingstijd aangeboden van drie maanden. Die periode wordt gebruikt om de alleenstaande minderjarige vreemdeling te 'deprogrammeren' ofwel los te weken uit de invloedssfeer van een mogelijke mensenhandelaar. Het voortduren van die situatie kan in de weg kan staan aan het ongehinderd afleggen van verklaringen inzake zijn of haar slachtofferschap van mensenhandel. Na afloop van de rust- en voorbereidingstijd start de asielprocedure en/of wordt aangifte gedaan van mensenhandel. De asielprocedure amv's is overeenkomstig die van de volwassenen, maar met meer waarborgen omkleed. Zo zijn de IND-medewerkers die de asielgehoren afnemen, getraind in het horen van jongeren. De jongeren kunnen zo nodig op hun woonlocatie gehoord worden.

3.2.2 De VP

De VP werkt niet volgens een protocol bij signalering van mogelijk slachtofferschap van mensenhandel. Wel bestaan op lokaal niveau werkafspraken met alle relevante ketenpartners over het doorgeleiden van signalen van mensenhandel. Als er signalen aanwezig zijn die duiden op mensenhandel neemt de VP contact op met het Regionaal Uitbuiting- en Interventie Team (RUIT), het onderdeel van de nationale politie dat in de betreffende regio verantwoordelijk is voor de opsporing van mensenhandel. Ten aanzien van asielzoekers aan wie bij aankomst in Nederland (op een van de lucht- of zeehavens) de toegang is geweigerd, neemt de VP contact op met de KMar.

De intake medewerkers van de VP zijn door het mensenhandelteam van de nationale politie getraind in het herkennen van signalen mensenhandel. Tijdens het intakegesprek met de asielzoekers let de VP scherp op signalen van mensenhandel en vraagt hierop door. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de lijst met indicatoren van mensenhandel die als *factsheet* is gevoegd bij de Aanwijzing Mensenhandel 2013 van het OM. In de Aanwijzing Mensenhandel wordt aan de opsporing richtlijnen gegeven met betrekking tot de identificatie van slachtoffers mensenhandel van het OM.³⁰ Signalen van mensenhandel kunnen ook naar voren worden gebracht door de asielzoeker zelf. Voorts kunnen signalen van mensenhandel bij medewerkers van de VP worden gemeld door partnerorganisaties zoals de advocatuur, VWN, MediFirst, e.a. In de praktijk geven zij de opgemerkte signalen meestal (ook) door aan de IND.

3.2.3 Het COA

Het COA is verantwoordelijk voor de opvang van asielzoekers. Deze organisatie hanteert een instructie waarin is beschreven hoe de medewerkers van het COA dienen te handelen in het geval zij bij een asielzoeker signalen van mensenhandel waarnemen en bij wie de signalen gemeld moeten worden. De instructie heet *Handboek signaleren en registreren mensenhandel en mensensmokkel* en wordt periodiek aangepast.

³⁰ In de Aanwijzing Mensenhandel die in werking is getreden op 1 juli 2013 is de bijlage met indicatoren voor slachtofferschap van mensenhandel niet meer opgenomen. Het OM heeft is door het OM voorzien in een oplossing in de vorm van een (interne) factsheet.

Bewoners van opvangcentra worden door het COA niet gescreend. Wel wordt medewerkers tijdens trainingen geleerd zich bewust te zijn van ongebruikelijke gedragingen bij de asielzoekers die wonen in het opvangcentrum. Die gedragingen zouden kunnen wijzen op mensenhandel. Het gaat vaak om veranderingen in gedrag of handelen zoals in een verdachte auto stappen, opeens veel geld hebben, een ander dag- en nachtritme hebben of met onbekende bestemming vertrekken uit het opvangcentrum. Uit de voorbeelden blijkt reeds dat het gaat om indicatoren van mensenhandel die specifiek zijn voor de doelgroep in het opvangcentrum. Mogelijke slachtoffers kunnen ook uit zichzelf over hun positie van uitbuiting verklaren tegenover medewerkers van het COA.

3.2.4 *De advocaat (RvR)*

De rechtsbijstandverlener in de asielprocedure staat al in de rust- en voorbereidingsperiode en tijdens de AA, in contact met de asielzoeker. In beginsel behoudt de asielzoeker gedurende de hele asielprocedure dezelfde advocaat. Een voordeel daarvan kan zijn dat er meer gelegenheid is voor het tot stand komen van een vertrouwensrelatie tussen de asielzoeker en de advocaat en de asielzoeker in een uitbuitingssituatie hier mogelijk makkelijker over praat.

De RvR beschikt niet over een procesbeschrijving of protocol ten aanzien van mensenhandel. Wel is er de uitgave van de *RvR Best Practice Guide Asiel* waarin een hoofdstuk is gewijd aan mensenhandel. Hierin wordt ook aandacht gegeven aan signalering en doorverwijzing van slachtoffers.³¹

De rechtsbijstandverleners zijn getraind in het waarnemen van signalen van mensenhandel. Zij kunnen gebruikmaken van de lijst van indicatoren van mensenhandel van de Aanwijzing Mensenhandel. Er wordt door veel (maar niet alle) advocaten op basis daarvan proactief gescreend op signalen van mensenhandel. Als de advocaat tekenen ziet die kunnen duiden op slachtofferschap kan hij of zij contact opnemen met de politie. Op het aanmeldcentrum neemt de advocaat in de praktijk meestal contact op met de IND die het signaal doorgeleidt naar de politie. Het kan voorkomen dat signalen van mensenhandel de advocaat bereiken via een andere organisatie, bijvoorbeeld VWN.

3.2.5 *VWN*

In het JCS en in elk azc in Nederland is VWN vertegenwoordigd. VWN-medewerkers hebben een eigen kantoor en houden op geregelde tijden spreekuren en begeleiden bewoners in hun juridische procedures. Ze verlenen allerhande diensten en fungeren ook als "praatpaal" voor de bewoners. In die zin hebben ze voor de bewoners een onafhankelijk positie. Dat kan betekenen dat ze laagdrempelig zijn voor kwetsbare vreemdelingen om over hun problemen te praten. VWN houdt voorafgaande aan de asielprocedure met iedere vreemdeling een gesprek. De medewerkers zijn alert op signalen van mensenhandel. In het gesprek met de asielzoeker kan het vermoeden ontstaan dat de vreemdeling mogelijk slachtoffer is van mensenhandel. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een speciaal voor dit doel door VWN ontworpen signaleringsformulier, waarop een groot aantal indicatoren staan vermeld die de medewerker kan aanvinken. Dit formulier levert de medewerker in bij zowel de IND als de advocaat van de vreemdeling.

31 Doornbos e.a. 2012.

Medewerkers van VWN zijn bekend met het risico van slachtofferschap bij asielzoekers uit West-Afrika). Het komt ook voor dat de asielzoeker uit zichzelf over zijn of haar uitbuitingssituatie spreekt, VWN meldt signalen van mensenhandel in de praktijk dan meestal bij de IND of DT&V en de advocaat. Er bestaat echter geen protocol of werkinstructie waarop de hierboven beschreven praktijk is gebaseerd.

3.2.6 *MediFirst*

Asielzoekers hebben gedurende de asielprocedure in aanmeldcentra en opvangcentra contact met artsen en verpleegkundigen van de medische dienst MediFirst. De artsen en verpleegkundigen hebben alleen een adviserende rol. Ze verlenen geen medische zorg. Al in de rust en voorbereidingstermijn gaat iedere asielzoeker langs de medische dienst voor een medisch-psychisch onderzoek. De artsen en verpleegkundigen van MediFirst werken volgens een standaard werkwijze die is vastgelegd in een protocol. Volgens dit protocol dient elke asielzoeker op de vierde werkdag van de rust en voorbereidingstermijn een medisch onderzoek te hebben gehad. Het doel van het onderzoek is het vaststellen van eventuele beperkingen bij asielzoekers die voortkomen uit medische problematiek en die leiden tot het niet goed kunnen verklaren over het asielrelaas en tot hiaten, incoherenties en inconsistenties in het asielrelaas. MediFirst brengt hierover advies uit aan de IND. Bij ernstige beperkingen zal het advies zijn om (vooralsnog) geen interview over de asielmotieven te laten plaatsvinden.

Slachtoffers van mensenhandel kunnen psychische en lichamelijke klachten hebben die samenhangen met hun situatie van uitbuiting. In het protocol staat geen specifieke richtlijn hoe moet worden omgegaan met signalen van mensenhandel die asielzoekers kunnen afgeven. Het medisch personeel van MediFirst vraagt niet actief naar de achtergrond van de beperkingen. MediFirst maakt geen gebruik van indicatorenlijsten mensenhandel. Het komt wel voor dat de asielzoeker hier uit zichzelf over spreekt, waarna de volgende stappen door MediFirst worden gezet:

- De belangrijkste taak van MediFirst is om te onderzoeken of betrokkene hierover kan praten. Als dat zo is, raadt MediFirst de vreemdeling aan het verhaal te vertellen aan (in de eerste plaats) de IND, de VP, de advocaat en (bij een amv) de voogd van het Nidos. Als het een amv betreft, neemt de medisch adviseur van MediFirst contact op met de voogd bij het Nidos. Meestal is Nidos bij het onderzoek aanwezig. Als voogd kunnen zij daarna bepaalde acties uitzetten.
- Wanneer de vreemdeling lichamelijke dan wel psychische klachten heeft, wordt hij of zij actief doorverwezen naar de klinisch behandelend arts (bijvoorbeeld huisarts of het Gezondheidscentrum Asielzoekers (GCA)).

3.2.7 *Het GCA*

De medische zorg op de opvanglocaties van het COA wordt gegeven door het GCA. GCA-medewerkers verzorgen de huisartsenzorg aan asielzoekers. Zij zijn gebonden aan het medisch beroepsgeheim. Informatie doorspelen aan derden mag alleen met een schriftelijke toestemming. Het GCA maakt geen gebruik van protocollen en indicatorenlijsten mensenhandel. De rol van het GCA in de detectie van signalen van mensenhandel is vergelijkbaar met die van MediFirst (paragraaf 3.2.6).

3.3 Identificatie

Mogelijke slachtoffers van mensenhandel die in de asielprocedure zijn gedetecteerd, worden aangemeld bij de politie of de KMar. Formeel is er niet één enkele instantie die is aangewezen om slachtofferschap vast te stellen (identificatie), maar in de praktijk zijn de politie en de KMar de formeel identificerende partijen. Politie en KMar zijn bevoegd de bedenktijd toe te kennen of een aangifte op te nemen, waarna een B8/3-vergunning wordt aangevraagd. Zie ook hoofdstuk 2. Bij de identificatie van slachtoffers mensenhandel maken politie en KMar gebruik van de indicatoren in de bijlage van de Aanwijzing Mensenhandel. Weliswaar ontbreekt de bijlage in de Aanwijzing Mensenhandel die geldt sinds 1 juli 2013, maar het OM voorziet in een oplossing in de vorm van een interne *factsheet*. Deze standaardlijst is de niet-limitatieve opsomming van algemene indicatoren die tot stand is gekomen aan de hand van de door de Verenigde Naties ontwikkelde indicatoren.

Er is verder geen ander middel dat door de bevoegde autoriteiten wordt gebruikt om vast te stellen of er sprake is van een (mogelijk) slachtoffer van mensenhandel. In het gesprek dat de politie of KMar heeft met het vermoedelijke slachtoffer wordt reeds bij de geringste aanwijzing dat er sprake is van mensenhandel gewezen op de mogelijkheid van een bedenktijd of het doen van aangifte van een strafbaar feit of het op andere wijze verlenen van medewerking.³² Indien de vreemdeling gebruikmaakt van de bedenktijd of aangifte doet, wordt hij of zij doorverwezen naar opvang en hulpverlening voor slachtoffers van mensenhandel. Hij of zij krijgt dan ook een tijdelijke verblijfsvergunning B8/3, tenzij het slachtoffer aangeeft eerst de inhoudelijke beoordeling van zijn of haar asielaanvraag te willen afwachten.

Mogelijkheid van beklag

Als de vreemdeling en gemachtigde het niet eens zijn met de weigering bedenktijd te gunnen of de aangifte op te nemen, kunnen zij een klacht indienen, primair bij de politie of KMar en secundair bij de Nationale ombudsman (of de Kinderombudsman). De vreemdeling heeft als direct belanghebbende ook de mogelijkheid om in beklag te gaan ingevolge artikel 12 en verder van het Wetboek van Strafvordering (Sv) en de zaak rechtstreeks aan een gerechtshof voor te leggen. Artikel 12 Sv biedt het slachtoffer de mogelijkheid zich te beklagen over een beslissing van de Officier van Justitie om niet tot

³² Niet alle vreemdelingen krijgen de bedenktijd aangeboden: bij vreemdelingen die nog geen toegang tot Nederland hebben gehad (en onder de vrijheidsbeperkende maatregel ex artikel 6 Vw de asielprocedure doorlopen in het JCS), maar wel mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel, bepaalt de KMar, zo nodig in overleg met het OM, of er voldoende signalen van mensenhandel zijn om bedenktijd aan te bieden. Zie B8/3.1 Vc.

vervolgving over te gaan (of de vervolgving te staken) ter zake een strafbaar feit. Dit heet een sepotbeslissing.³³

De KMar volgt in voorkomende gevallen de werkwijze dat als de vreemdeling er op staat om aangifte te doen van mensenhandel de aangifte door de verbalisant zal worden opgenomen.

3.4 Verwijzing

Alleen het (potentiële) slachtoffer dat aangifte doet of op andere wijze medewerking verleent of gebruikmaakt van de bedenktijd (of het slachtoffer dat om bijzondere en individuele omstandigheden niet kan of durft mee te werken, zie paragraaf 2.1), wordt in het bezit gesteld van een verblijfsvergunning ingevolge B8/3 en kan aanspraak maken op opvang en ondersteuning voor slachtoffers mensenhandel. Hangende de asielprocedure heeft de asielzoeker recht op gratis rechtshulp en de andere voorzieningen zoals vastgelegd in de Regeling verstrekkingen asielzoekers (Rva).

Als een (potentieel) slachtoffer wordt geïdentificeerd (of gebruikmaakt van de bedenktijd) wordt opvang gezocht in de vrouwen- of maatschappelijk opvang. De ondersteuning waar slachtoffers recht op hebben, houdt ondermeer in: gratis rechtshulp en de toegang tot zorg en onderwijs en het recht op een maandelijks uitkering ter hoogte van de Nederlandse bijstandsuitkering. Het recht op de maandelijks uitkering aan slachtoffers van mensenhandel is vastgelegd in de Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen (Rvb). De Rvb is een ministeriële regeling die wordt uitgevoerd door het COA.

3.4.1 *Verhouding asielprocedure en Verblijfsregeling Mensenhandel*

Het staat de vreemdeling te allen tijde – dus ook tijdens de asielprocedure – vrij een beroep te doen op de Verblijfsregeling Mensenhandel, ook wanneer de vreemdeling niet door een instantie zoals de IND is doorverwezen. De vreemdeling kan ook zelf contact op nemen met de politie, al dan niet met behulp van of op instigatie van de gemachtigde. De rechtshulpverlener kan de vreemdeling informeren over zijn of haar rechten en mogelijkheden. In de praktijk komt het soms voor dat de IND niet zelf contact opneemt met de politie, maar de asielzoeker wel wijst op de mogelijkheid van het doen van aangifte.

Het initiatief voor de doorverwijzing vanuit de asielprocedure naar de Verblijfsregeling Mensenhandel kan ook liggen bij de IND, de bevoegde autoriteiten in het asielproces. Op de IND-locaties zijn contactpersonen mensenhandel aangewezen. Hoornmedewerkers kunnen bij hen terecht met signalen. Deze contactpersonen zetten het signaal vervolgens door naar de politie, die op basis van de informatie van de IND beoordeelt of er in casu (mogelijk) sprake is van mensenhandel. Wanneer de politie tijdens het intakegesprek van oordeel is dat er inderdaad sprake lijkt te zijn van “reeds geringe indicaties van mensenhandel”, krijgt de vreemdeling de mogelijkheid geboden om aangifte te

33 Zie ook http://www.om.nl/vast_menu_blok/contact/klacht_niet/. Per 1 augustus 2012 is het rechtmatige verblijf hangende beklafg afgeschafte door de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel. Stb. 2012, 359, ve12001678.

doen van mensenhandel (of op andere wijze mee te werken) of gebruik te maken van de bedenktijd. De gemachtigde van de vreemdeling wordt bij dit hele proces betrokken.

De vreemdeling die aangifte doet van mensenhandel kan echter ook aangeven (nog) niet in het bezit te willen worden gesteld van een verblijfsvergunning voor slachtoffers van mensenhandel, maar eerst de inhoudelijke beoordeling van zijn/haar asielaanvraag te willen afwachten. Als de asielaanvraag wordt ingewilligd, krijgt de vreemdeling een verblijfsvergunning asiel met alle daaraan verbonden rechten en plichten. Als de asielaanvraag wordt afgewezen, en het opsporingsonderzoek naar de mensenhandelaar loopt nog steeds, dan wordt ambtshalve (alsnog) een verblijfsvergunning regulier voor slachtoffers mensenhandel verleend.

Als een slachtoffer kiest voor de Verblijfsregeling Mensenhandel en in het bezit wordt gesteld van de reguliere verblijfsvergunning voor slachtoffers van mensenhandel, wordt de asielaanvraag afgewezen op grond van artikel 30, aanhef en onder b Vreemdelingenwet 2000 (Vw), omdat de vreemdeling al rechtmatig verblijf heeft.

Als de verblijfsvergunning voor slachtoffers van mensenhandel wordt ingetrokken of niet wordt verlengd, omdat niet meer wordt voldaan aan de voorwaarden voor vergunningverlenging (zie hoofdstuk 2), dan is er de mogelijkheid om een reguliere verblijfsvergunning voortgezet verblijf aan te vragen, maar kan ook worden gekozen voor het (opnieuw) indienen van een asielaanvraag.

3.4.2 *Rol van het asieldossier*

Als de IND een signaal van mensenhandel doorzet, dan geeft de IND de politie veelal inzage in de informatie uit het gehoor op basis waarvan de IND veronderstelt dat mogelijk sprake is van mensenhandel. De politie krijgt echter niet de beschikking over het volledige (asiel)dossier van de vreemdeling. Dat is alleen mogelijk als de politie het dossier vordert, bijvoorbeeld in het kader van een opsporingsonderzoek.

Als de vreemdeling na het verstrijken van de vergunning verbandhoudend met mensenhandel een aanvraag voor voortgezet verblijf indient, wordt die aanvraag behandeld door de IND. De informatie uit het asieldossier kan bij de beoordeling van die aanvraag worden betrokken. Overigens is de informatie uit de aangifte van mensenhandel in het opsporingsdossier van de politie niet ter inzage of beschikbaar in de asielprocedure.

3.4.3 *Mogelijkheid asielvergunning voor slachtoffers mensenhandel*

Kan een slachtoffer van mensenhandel in aanmerking komen voor asiel op grond van het feit dat hij of zij slachtoffer is?

Het is denkbaar dat het slachtoffer van mensenhandel op grond van zijn of haar relaas ook in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning asiel. Het is ook denkbaar dat een slachtoffer in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning asiel op grond van een

relaas dat geen verband houdt met het slachtofferschap. In beide gevallen kan het slachtoffer in overleg met de rechtshulpverlener opteren voor de tijdelijke verblijfsvergunning op grond van slachtofferschap of voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd.³⁴ Het is dus meestal de rechtshulpverlener die het slachtoffer informeert over de mogelijkheid van een asielaanvraag door het slachtoffer. Voor het slachtoffer van mensenhandel is er overigens geen andere verblijfsvergunning dan de Verblijfsregeling Mensenhandel (B8/3) waarvoor hij of zij - om reden van het slachtofferschap - in aanmerking komt.

Een (potentieel) slachtoffer kan te allen tijde een asielverzoek indienen. Wanneer de aanvraag voldoet aan de gronden voor internationale bescherming, wordt een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd verleend. Die beoordeling is voor een slachtoffer mensenhandel niet anders dan voor andere vreemdelingen die een asielverzoek indienen. Het is niet zo dat het feit dat iemand een slachtoffer van mensenhandel is, automatisch reden is om de asielaanvraag in te willigen. Dat is afhankelijk van het individuele asielrelaas van de vreemdeling afgezet tegen wat er overigens bekend is over de situatie van de vreemdeling en over de situatie in diens land van herkomst. Het kan zo zijn dat iemand slachtoffer van mensenhandel is en vanwege het risico op represailles van de zijde van de mensenhandelaar bij terugkeer een risico loopt op schending van zijn rechten als bedoeld in artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en waartegen de autoriteiten in het land herkomst geen bescherming bieden. Dat kan een reden zijn een verblijfsvergunning asiel (subsidiare bescherming) te verlenen. Het is ook denkbaar dat een slachtoffer in zijn of haar land van herkomst wel effectieve bescherming kan krijgen van de autoriteiten. In dat geval zal het feit dat iemand slachtoffer van mensenhandel is op zichzelf geen reden zijn om een verblijfsvergunning asiel te verlenen. Soms komt een slachtoffer op andere gronden dan het feit dat hij of zij slachtoffer is van mensenhandel in aanmerking voor een verblijfsvergunning asiel. Zo bestaat in een aantal West-Afrikaanse landen het risico voor vrouwen om het slachtoffer te worden van genitale mutilatie. Dat kan reden zijn het asielverzoek in te willigen, omdat er een reëel risico is voor ernstige schade in geval van terugkeer naar het herkomstland.

Voor de beoordeling van het asielrelaas is het niet van belang of een slachtoffer al dan niet als zodanig door politie of KMar formeel is geïdentificeerd. Ook wanneer het slachtoffer (nog) niet formeel door de politie is geïdentificeerd als slachtoffer, geldt bij de beoordeling van de asielaanvraag dat de bewijslast in de eerste plaats bij de vreemdeling ligt. Dat is voor een slachtoffer mensenhandel niet anders dan voor andere asielzoekers. Dat betekent dat de asielzoeker zelf moet aangeven waarvoor hij vreest en - als die vrees verband houdt met mensenhandel - dit zelf aannemelijk moet maken. In de praktijk zijn de politie en de KMar de enige formeel identificerende partijen.

Als aan een (potentieel) slachtoffer een asielvergunning wordt verleend komt hij of zij niet meer in aanmerking voor een verblijfsvergunning vanwege mensenhandel. Als het

(vermoedelijke) slachtoffer mensenhandel al in het bezit is van verblijfsvergunning asiel, is in het rechtmatig verblijf (alsmede woonruimte, inkomen en toegang tot zorg en onderwijs) reeds voorzien. Het slachtoffer kan dan van dezelfde voorzieningen gebruik maken als Nederlandse slachtoffers van mensenhandel of slachtoffers met een andere verblijfsrechtelijke status.

3.4.4 Dublinclaimanten³⁵

Signalen van mensenhandel zijn niet automatisch reden om op grond van artikel 3 lid 2 of artikel 15 van de Dublinverordening de overdracht van de asielaanvraag op te schorten. Echter, indien er in het kader van mensenhandel een aangifte is opgenomen en de Nederlandse autoriteiten de vreemdeling op grond daarvan een verblijfsvergunning hebben verleend, bestaat er geen mogelijkheid meer om betrokkene over te dragen naar een ander land aangesloten bij de Dublinverordening. Nederland is in dat geval automatisch verantwoordelijk voor de inhoudelijke behandeling van de asielaanvraag en het mogelijke slachtoffer zal dus niet overgedragen worden. In de praktijk vindt er ook geen overdracht plaats in het geval de asielzoeker gebruik maakt van de bedenktijd voor mogelijke slachtoffers van mensenhandel.

De IND (en de ketenpartners in de asielprocedure) gaat bij de behandeling van asielaanvragen van Dublinclaimanten in principe niet anders om met signalen die zouden kunnen duiden op mensenhandel. Hoor- en beslis medewerkers moeten ook bij Dublinclaimanten hier aandacht voor hebben. Ook deze signalen worden doorgezet naar de politie. Wel wordt geprobeerd een maatwerkoplossing te zoeken. Als een vreemdeling bijvoorbeeld in een andere lidstaat slachtoffer is geworden van mensenhandel, dan heeft het opsporingsonderzoek mogelijk meer kans van slagen wanneer de vreemdeling in het betreffende land aangifte doet. Dit kan worden meegenomen in een eventueel overleg met de gemachtigde van de vreemdeling.³⁶

Enerzijds mogen asielzoekers die mogelijk slachtoffer zijn geworden van mensenhandel, niet de dupe worden. Anderzijds wil men voorkomen dat gebruik van de bedenktijd of het doen van (valse) aangifte wordt misbruikt om een Dublinoverdracht niet te laten plaatshebben. Er is daarom een bepaalde mate van bewijs voor de beweerde uitbuiting noodzakelijk.

Dublinclaimanten worden in de voorlichting over de asielprocedure niet proactief geïnformeerd over de mogelijkheden de Verbljfsregeling Mensenhandel. De IND en de ketenpartners in het asielproces gaan bij de behandeling van asielaanvragen van personen voor wie een Dublinprocedure kan worden opgestart in principe niet anders om met signalen die zouden kunnen duiden op mensenhandel.

35 Personen voor wie een Dublinprocedure wordt opgestart op grond van de Dublinverordening (Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land b? een van de lidstaten wordt ingediend).

36 Indien er signalen van mensenhandel zijn en de uitbuiting zich heeft voorgedaan in het land van (Dublin)overdracht is het volgens de politie denkbaar dat op grond van de gemaakte (Europese of bilaterale) afspraken worden gevraagd het opsporingsonderzoek over te nemen en eventuele vervolging in te stellen. Dit gebeurt in overleg met het vermoedelijke slachtoffer en de gemachtigde. Op dit moment is het echter niet mogelijk de verblijfsstatus van het vermoedelijke slachtoffer en het juridisch dossier aan dit derde land over te dragen.

4 SLACHTOFFERS VAN MENSEN- HANDEL IN DE GEDWONGEN VERTREKPROCEDURE

4.1 De gedwongen vertrekprocedure en de ketenpartners

Zodra een asielaanvraag onherroepelijk (tot in - hoger - beroep) is afgewezen, draagt de IND het dossier van de vreemdeling over aan de DT&V. De DT&V is de bevoegde instantie om het vertrek van afgewezen asielzoekers te begeleiden en te effectueren. De medewerkers van DT&V bereiden het vertrek voor van afgewezen asielzoekers in zowel detentiecentra als (open) opvangcentra.

4.1.1 *Bewaringslocaties*

Afgewezen asielzoekers kunnen op de gronden als beschreven in de Terugkeerrichtlijn (2008/115/EG) in vreemdelingenbewaring worden gesteld in afwachting van het vertrek. Na een besluit dat de vreemdeling in detentie kan worden geplaatst, is het aan de betreffende opsporingsinstantie (de politie of KMar) om vast te stellen of de vreemdeling geschikt is om in vreemdelingenbewaring te verblijven. Als er sprake is van mogelijk slachtofferschap van mensenhandel, wordt het mogelijke slachtoffer niet in detentie geplaatst en wordt er niet langer aan het vertrek gewerkt.

Desondanks kunnen signalen van slachtofferschap pas tijdens de bewaring van de vreemdeling worden opgemerkt. Detectie van signalen van mensenhandel in de gedwongen vertrekprocedure is niet voorbehouden aan één partij. Organisaties die in de detentiecentra - en met name in het JCS - met de afgewezen asielzoekers in contact staan en mogelijke signalen van mensenhandel kunnen detecteren zijn: de DT&V, de DJI, het GCA/medische dienst. Andere actoren die in de detentiecentra in contact kunnen komen met de vreemdelingen zijn hierboven al besproken: de KMar en VP (zie paragraaf 3.2.2); de advocatuur/RvR (zie paragraaf 3.2.4), VWN (zie paragraaf 3.2.5).

4.1.2 *Opvangcentra/azc's*

Afgewezen asielzoekers kunnen ook in een open opvangcentrum (azc) verblijven (zie paragraaf 3.1). Organisaties die met de uitgeprocedeerde asielzoekers in contact staan en mogelijke signalen van mensenhandel kunnen detecteren zijn dezelfde als in de bewaringslocaties, met uitzondering van DJI.

4.2 Signalering

Ketenpartners in de gedwongen vertrekprocedure geleiden signalen van mensenhandel in de regel door naar de DT&V, die vervolgens contact zoekt met de politie en KMar. De detectie van signalen van mensenhandel door verschillende organisaties is deels beschreven in hoofdstuk 3 (voor het COA, advocatuur (RvR), VWN, VP, MediFirst, GCA). Hieronder

wordt beschreven op welke wijze de overige organisaties (DT&V, DJI), actief in de gedwongen vertrekprocedure, signalen van mensenhandel oppakken en doorgeleiden.

4.2.1 De DT&V

Als onderdeel van de “Nationale Strategie tegen Mensenhandel” heeft de DT&V in 2007 een procesprotocol ontwikkeld dat de detectie en doorverwijzing van slachtoffers van mensenhandel door de DT&V regievoerders naar de betreffende opsporingsinstantie moet bevorderen.³⁷ Het zogenaamde “D9-Procesprotocol Slachtoffers Mensenhandel” is openbaar. Het bevat afzonderlijke procesbeschrijvingen voor vreemdelingen in detentie en voor vreemdelingen die zijn ondergebracht in (open) opvangcentra.

Het procesprotocol van de DT&V beschrijft de te nemen stappen in het geval men bij een vreemdeling in een detentiecentrum of een open locatie slachtofferschap vermoedt. Op de bijzonderheden rond de bewaringsmaatregel na is het protocol voor de bewaringslocatie grotendeels gelijk aan het protocol voor open locaties. Hier volgen de belangrijkste stappen van het protocol in de situatie van vreemdelingenbewaring.

Nadat een mogelijk slachtoffer dat in vreemdelingenbewaring verblijft is gesignaleerd, bespreekt de regievoerder de signalen met relevante derde partijen. Onder ‘derden’ kan hier onder andere worden verstaan in bewaringslocaties aanwezige terugkeerfunctionarissen van DJI, geestelijk verzorgers, en de medische dienst.

Vervolgens deelt de regievoerder de signalen met de vreemdeling. In een gesprek wijst de regievoerder hem of haar op de Verblijfsregeling Mensenhandel. Indien beschikbaar in een voor de vreemdeling begrijpelijke taal overhandigt de regievoerder ook een brochure van CoMensha.

Vervolgens legt de regievoerder de zaak voor aan de contactpersoon Mensenhandel binnen de desbetreffende afdeling van DT&V. Deze contactpersoon legt de zaak voor aan de regionale contactpersoon van de Landelijke Expertgroep Mensenhandel (LEM) van de politie als identificerende partij met het verzoek een nader onderzoek in te stellen in het kader van mensenhandel.

DT&V hanteert geen afzonderlijke procesprotocol of werkwijze voor minderjarigen. Amv’s verblijven in speciale opvangvoorzieningen voor minderjarige vreemdelingen (zie ook paragraaf 3.1). Amv’s verblijven niet in detentiecentra.

Er zijn ook geen afzonderlijke procesprotocollen voor mannen en vrouwen. Overigens is, na doorverwijzing naar de politie, wel een gedifferentieerde aanpak mogelijk voor mannen en vrouwen, evenals voor kinderen.

De wijze waarop signalen van mensenhandel aan het licht kunnen komen tijdens het proces van gedwongen terugkeer, kan variëren. DT&V screent afgewezen asielzoekers niet proactief. Wel wordt van regievoerders, zoals de *caseworkers* bij DT&V worden genoemd, verwacht dat zij tijdens de gehele vertrekprocedure alert zijn op signalen van slachtofferschap bij alle vreemdelingen, ongeacht of zij in detentie of in een (open)

opvangcentrum verblijven. Men gebruikt daarbij geen standaard indicatorenlijst. De regievoerders maken gebruik van bestaande indicatorenlijsten die door andere organisaties zijn ontwikkeld, zoals die van de IND, FairWork en de politie. In het procesprotocol van de DT&V is een niet-limitatieve reeks van indicatoren opgenomen.

Het initiatief om bij de regievoerder melding te maken van uitbuiting kan ook bij het slachtoffer zelf liggen.

Het is voorts mogelijk dat andere actoren bij de regievoerder van de DT&V melding maken van opgemerkte signalen van mensenhandel. Deze route is ook opgenomen in het procesprotocol van de DT&V. Als de bevoegde instantie zijn de regievoerders van de DT&V in de praktijk degenen bij wie de meeste organisaties signalen van mensenhandel kenbaar maken. De regievoerders geleiden de signalen door naar de politie of KMar. Het kan echter ook voorkomen dat signalen via een andere route bij de politie terechtkomen. Dan is er geen rol meer voor de DT&V-regievoerder.

4.2.2 De DJI

DJI is verantwoordelijk voor het dagelijks management van detentiecentra. Ten behoeve van de signalering van mensenhandel in detentiecentra hanteert DJI een '*Werkinstructie signalen mensenhandel*'. Deze werkinstructie heeft tot doel om de hulpverlening te starten wanneer er een vermoeden is dat een ingeslotene slachtoffer is van mensenhandel.³⁸

DJI-medewerkers werken dagelijks met de vreemdelingengroep en met gedegen kennis van mensenhandel is het aannemelijk dat zij in staat zijn meer signalen op te merken dan bijvoorbeeld DT&V. Het kan ook voorkomen dat vreemdelingen uit zichzelf bij medewerkers van DJI verklaren over hun uitbuitingssituatie. Medisch personeel en toezichhoudend personeel in detentiecentra worden door DJI aangemoedigd om DT&V regievoerders te informeren over mogelijke slachtoffers van mensenhandel. Medewerkers van DJI maken gebruik van een uitgebreide indicatorenlijst die is samengesteld door mensenhandelexperts van Fairwork, een NGO op het gebied van mensenhandel.

4.3 Identificatie

Hoe de verwijzing naar de fase van identificatie is vorm gegeven door de DT&V is beschreven in het eerder genoemde procesprotocol van de DT&V. De vreemdeling wordt geïnformeerd over de regeling en kan in overleg met de gemachtigde besluiten of er gebruik van wordt gemaakt of niet. Het is ook mogelijk dat de bevoegde autoriteiten (DT&V) contact opnemen met de politie (of KMar), waarna er een intakegesprek kan plaatsvinden.

De politie hoort de vreemdeling en handelt een mogelijke aangifte van de vreemdeling verder zelfstandig af. Zoals eerder gezegd maken Politie en KMar voor de vaststelling van slachtofferschap gebruik van de indicatoren die als interne *factsheet* zijn toegevoegd aan de Aanwijzing Mensenhandel.

Doet de vreemdeling nog geen aangifte dan gunt het politiekorps - in overleg met het OM - aan betrokkene bedenktijd en wordt de vreemdelingenbewaring opgeheven. CoMensha (verantwoordelijk voor opvang en ondersteuning) en de IND (verantwoor-

delijk voor de verblijfsvergunning B8/3) worden op de hoogte gesteld. Daarna wordt de persoon overgeplaatst naar de opvang voor slachtoffers. Als de politie - in overleg met het OM – aan betrokkene geen bedenktijd gunt, wordt de vreemdelingenbewaring niet opgeheven.

Indien de vreemdeling tijdens de bedenktijd van (maximaal) drie maanden besluit om geen beroep te doen op de Verblijfsregeling Mensenhandel, dan wordt de contactpersoon van de DT&V door het verantwoordelijke politiekorps hierover geïnformeerd. Het kan ook zijn dat er geen vervolging plaatsvindt en dat de vreemdeling niet in het bezit wordt gesteld van een verblijfsvergunning. De acties ter voorbereiding van het gedwongen vertrek worden door DT&V dan weer ter hand genomen. Een nieuwe inbewaringstelling is in de regel dan niet aan de orde.

Mogelijk zullen eventuele signalen voortaan op een centraal punt bij politie worden gemeld.

Mogelijkheid van beklag

Als het mogelijke slachtoffer het niet eens is met de beslissing van de politie of KMar staat de mogelijkheid van beklag open. Deze procedure is beschreven in paragraaf 3.3.1 van dit rapport.

4.4 Verwijzing

Doorverwijzing van slachtoffers naar de opvang en hulpverlening is gelijk aan die in de asielprocedure, beschreven in zie paragraaf 3.4. CoMensha wordt op de hoogte gesteld. De politie (of KMar) informeert verder de IND dat de bedenktijd is verleend. De IND verleent in dat geval uitstel van vertrek aan het vermoedelijke slachtoffer. De IND wordt ook geïnformeerd als er door het potentiële slachtoffer aangifte wordt gedaan of anderszins medewerking wordt verleend aan het strafrechtelijk onderzoek. Deze melding wordt door de IND ambtshalve aangemerkt als een aanvraag voor een tijdelijke verblijfsvergunning voor slachtoffers van mensenhandel (zie ook paragraaf 2.1 van dit rapport).

Rol van het opsporings-, asiel-, en gedwongen vertrekdossier

In de regel komt het dossier van de opsporingsinstanties (politie, KMar) niet in handen van de IND en de DT&V. Er zijn wel uitzonderingen op die regel. Informatie uit de aangifte sepot kan wel gegeven worden aan de IND voor de beoordeling van de aanvraag voortgezet verblijf. Andersom komen ook de asiel- en gedwongen vertrekdoSSIERS van IND en DT&V niet in bezit van de opsporingsinstanties. Bewijs uit het IND- en DT&V-dossier kan wel door de Officier van Justitie worden gevorderd indien noodzakelijk in de strafzaak. Zie ook paragraaf 3.4.2 van dit rapport.

5 TRAINING

Zoals in de voorgaande hoofdstukken is te zien, zijn verschillende organisaties actief in de asiel- en gedwongen vertrekprocedure. Omdat zij allen in aanraking kunnen komen met mogelijke slachtoffers van mensenhandel, is training op dit vlak van groot belang. De training die de medewerkers van de verschillende organisaties op dit vlak ontvangen, worden daarom apart in dit hoofdstuk besproken. Hierbij kan vooraf worden opgemerkt dat er geen gezamenlijke trainingen zijn voor het personeel van de organisaties die betrokken zijn in de asiel- en gedwongen vertrekprocedure. Wel nodigt de IND bij de bijeenkomsten ook experts van andere organisaties uit. Daarnaast verzorgen multidisciplinaire experts de trainingen van het COA.

5.1 De IND

IND-medewerkers in het asielproces worden in hun verplichte basisopleiding gewezen op mogelijke signalen van mensenhandel of -smokkel. Daarnaast organiseert de IND jaarlijks seminars, thema- en professionaliseringsbijeenkomsten om mensenhandel onder de aandacht van de medewerkers te brengen. Deelname hieraan is op basis van vrijwilligheid. Bij deze bijeenkomsten zijn experts van de IND, de politie en andere experts uitgenodigd om te vertellen over mensenhandel in algemene zin en de taak van de IND in het herkennen en doorgeleiden van signalen van mensenhandel in het bijzonder. De focus ligt op indicatoren van mensenhandel, profileringstechnieken en het opbouwen van vertrouwen met het (mogelijke) slachtoffer.

Daarnaast zijn er cursussen voor hoornedewekers over het horen van kwetsbare personen. In deze cursussen is ook enige aandacht is voor slachtoffers mensenhandel.

Vanaf januari 2014 zullen nieuw ontwikkelde trainingsmodules van start gaan. De trainingsmodules zijn bedoeld voor alle medewerkers van de IND die in aanraking kunnen komen met mogelijke slachtoffers en daders van mensenhandel. Dit zijn onder meer hoor- en belismedewerkers, medewerkers loketten en telefonie, managers (van loketten), *immigration liaison officers* (ilo's). Het doel van de training is de medewerkers bewust te maken van mensenhandel en hieraan gelieerde aspecten. Daarnaast leren de medewerkers signalen van mensenhandel tijdig te herkennen en te onderkennen en vervolgens hierop adequaat te handelen.

Naast deze basistraining, die een dag in beslag neemt, zal een verdiepingstraining worden gegeven aan menshandel-experts, de zogenoemde (gender)contactpersonen. Vanwege de ontwikkelingen op het menshandel-dossier, worden deze contactpersonen na de expertstraining periodiek en structureel getraind. Na deze training zullen zij, volgens het *train-the-trainer-principe*, hun collega's de laatste kennis en ontwikkelingen bijbrengen.

Ook experts van partnerorganisaties van de IND, zoals het COA, de DT&V, het OM, NGO's, de advocatuur, rechterlijke macht, politie en KMar gaan - in het kader van samenwerking binnen de vreemdelingenketen en de *multidisciplinary approach* - deel uitma-

ken van de opleidingen. Het is de bedoeling dat de partners bepaalde trainingsmodules zullen gaan verzorgen.

Voor de trainingen zal mede gebruik worden gemaakt van de documenten die gedurende het door de EU Commissie gefinancierde project *Development of common guidelines and procedures for the Identification of Victims of Trafficking in Human Beings* zijn ontwikkeld. Het project maakt deel uit van de "EU Strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016". De IND en Stad Amsterdam maken namens Nederland deel uit van dit project, dat eind 2013 zal worden afgerond.

5.2 De politie

De politie heeft specialisten in dienst op het gebied van mensenhandel die functiegerichte training hebben gevolgd. Voor de specialisten is deze uitgebreide training verplicht; zonder deze training mag een agent geen mogelijk slachtoffer horen. Daarnaast verzorgt de Politieacademie basismodules op het gebied van mensenhandel. Deze zijn voor een ieder toegankelijk, maar de basismodules maken niet expliciet deel uit van de politiebasisopleiding. Er zijn diverse modules op maat op het gebied van bijvoorbeeld seksuele uitbuiting en arbeidsuitbuiting. Thema's zijn het herkennen van signalen van mensenhandel, het barrièremiddel en de Aanwijzing Mensenhandel. De modules zijn eenmalig. Dezelfde modules worden wel meerdere malen aangeboden. De medewerkers van de VP kunnen gebruikmaken van het aanbod van de politieacademie. Zij krijgen geen specifieke opleidingen aangeboden. Op het PolitieKennisNet wordt ruim aandacht besteed aan alle aspecten van mensenhandel. In de trainingen richt men zich op indicatoren van mensenhandel, profileringstechnieken, gender-benadering en het opbouwen van vertrouwen.

De politie is voornemens een nieuw ontwikkelde training te gaan geven (de in internationaal verband ontwikkelde zogenaamde French Expertise Institute (FEI)-training). Inmiddels zijn bij de diverse diensten, waaronder de politie, instructeurs opgeleid om deze training in het land te verzorgen. De training gaat in op diverse aspecten van mensenhandel, waaronder de identificatie en de omgang met slachtoffers mensenhandel. De training wordt eind september 2013 gepresenteerd in de EU en is nadien beschikbaar.

5.3 De KMar

De KMar beschikt momenteel over twee opleidingen over mensenhandel. De opleidingen richten zich voornamelijk op het onderkennen van indicatoren van mensenhandel en worden aangeboden aan twee verschillende doelgroepen.

Doelgroep 1: de marechaussee aan de balie of werkzaam bij de (binnen)grenzen. Deze medewerker moet zich bewust zijn dat mensenhandel zich binnen het werkgebied van de KMar voordoet. De eendaagse *masterclass*-training richt zich vooral op bewustwording van het onderwerp mensenhandel en het onderkennen van de indicatoren van

mensenhandel. De training wordt op verzoek van de districten verzorgd (ongeveer 20x per jaar). In de (verplichte) basisopleiding tot wachtmeester van de KMar zit vanaf 2013 een bijna identieke trainingsdag als deze.

Doelgroep 2: de leidinggevende (opperwachtmeester) van een groep. Het betreft een verplichte verdiepingscursus. Er wordt dieper ingegaan op de indicatoren en op het juridisch kader. Het doel van deze opleiding is dat de leidinggevende de signalen van mensenhandel die de medewerkers hebben waargenomen kan doorgeleiden naar de juiste organisaties. De duur van de opleiding is drie dagen en wordt verzorgd op verzoek (dit jaar tot op heden tweemaal).

De opleiding tot *intaker* is in ontwikkeling. Deze zal begin 2014 gereed zijn. Doelgroep voor deze opleiding zijn medewerkers van de brigaderecherche die de intake met slachtoffers uitvoeren. In de opleiding worden alle aspecten die betrekking hebben op mensenhandel en mensensmokkel behandeld. Duur van de opleiding zal vermoedelijk tien tot twaalf weken zijn, inclusief stage. De opleiding zal vermoedelijk tweemaal per jaar verzorgd worden.

5.4 Het COA

Vanaf medio 2012 is het COA met een training gestart voor de herkenning en begeleiding van mogelijke slachtoffers van mensenhandel. De training wordt in een eendaagse en een tweedaagse variant aangeboden. De eendaagse training is een bewustwordingstraining. Voor medewerkers die veel in contact staan met de asielzoekers worden deze bewustwordingsdagen georganiseerd door het COA in samenwerking met het EMM, CoMensha en de Jade Zorggroep Organisatie, een NGO gespecialiseerd in begeleiding van ondermeer slachtoffers van mensenhandel. De tweedaagse training gaat dieper in op de inhoud en is bedoeld voor de contactpersonen mensenhandel. De signalen van mensenhandel, die de opvangmedewerkers naar het Meldpunt Veiligheid sturen, worden maandelijks verzameld en gemeld aan het EMM. Om te waarborgen dat de signalen gemeld blijven worden, vindt er één keer per kwartaal een bijeenkomst plaats met de aangestelde contactpersonen mensenhandel van elke COA-vestiging. Tijdens deze bijeenkomst geeft het EMM een terugkoppeling inzake de kwaliteit en (strafrechtelijke) opvolging van de gemelde signalen mensenhandel.

5.5 De DT&V

Alle medewerkers van de DT&V hebben een training doorlopen die gericht is op het herkennen van signalen van mensenhandel en het ondersteunen van slachtoffers. De eenmalige training, die is ontwikkeld en uitgevoerd door FairWork heeft de vorm van een workshop en is verplicht voor de medewerkers. De medewerkers zijn getraind in het gebruik van indicatoren van mensenhandel, profiling-technieken en het opbouwen van een vertrouwensband met vreemdelingen. De contactpersonen mensenhandel volgen een uitgebreidere training. DT&V is voornemens om samen met FairWork structureel

een cursus signaleren van slachtoffers in te bedden in het opleidingsprogramma voor regievoerders. DT&V zal naast andere organisaties ook participeren in de nieuwe trainingsmodules die worden ontwikkeld door de IND (zie paragraaf 5.1).

5.6 De advocaat (RvR)

Voor vreemdelingenadvocaten is er een cursus over mensenhandel van de RvR van één dag te volgen waarin indicatoren, gesprekstechnieken en doorverwijzing worden besproken. De cursus is op basis van vrijwilligheid. Daarnaast is er een verdiepingscursus, ook van één dag en eveneens op basis van vrijwilligheid. In de module voor asieladvocaten is één onderdeel gewijd aan mensenhandel. Voorts kunnen vreemdelingenadvocaten beschikken over de uitgave van de *RvR Best Practice Guide Asiel* waarin een hoofdstuk is gewijd aan mensenhandel. (Zie hierover ook paragraaf 3.2.4).

5.7 VWN

In de verplichte basisopleiding van VWN wordt aandacht besteed aan indicatoren van mensenhandel en het opbouwen van vertrouwen met het (mogelijke) slachtoffer. Deze training is eenmalig.

5.8 MediFirst

Voor het personeel van MediFirst is er geen speciale training voor het herkennen van slachtoffers van mensenhandel. De artsen en verpleegkundigen hebben uiteraard wel hun basisopleiding gevolgd. De medisch adviseurs zijn in het algemeen wel door hun opleiding gespecialiseerd in het doen van medisch onderzoek bij kwetsbare groepen.

5.9 Stichting Nidos

Alle Nidos-medewerkers worden in de (eenmalige) verplichte functieopleiding van Nidos getraind in het herkennen van signalen van mogelijk slachtofferschap van uitbuiting en mensenhandel. Op elk regiokantoor zijn aandachtsfunctionarissen slachtofferschap. Zij vormen een "kwaliteitscirkel". De medewerkers van Nidos die de voogdij uitvoeren van amv's in de BO zijn aangesloten op de daar gehanteerde methodiek. Zij volgen samen intervisie en kunnen terugvallen op een gedragswetenschapper.

5.10 De DJI

De medewerkers van DJI hebben evenals de DT&V de eenmalige training gevolgd die is ontwikkeld door FairWork. De medewerkers zijn getraind in het gebruik van indicatoren van mensenhandel, profiling-technieken en het opbouwen van een vertrouwensband met vreemdelingen.

6 EFFECTIVITEIT

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de effectiviteit van de methodiek bij signalering, identificatie en verwijzing van slachtoffers van mensenhandel. Dit gebeurt aan de hand van een aantal evaluatiestudies, maar ook aan de hand van statistische gegevens. Allereerst zal worden ingezoomd op de evaluatiestudies over de werkwijzen in de asielprocedure en de gedwongen vertrekprocedure. Vervolgens worden enkele rapporten aangehaald die ingaan die op onderwerpen van meer algemene aard die van invloed zijn op (het meten van) de effectiviteit van beleid en maatregelen bij signalering, identificatie en verwijzing van slachtoffers van mensenhandel.

6.1 Evaluatiestudies asiel

De methoden voor detectie en identificatie van slachtoffers van mensenhandel in de asielprocedure in Nederland zijn in geringe mate geëvalueerd. De evaluatie van de pilot “Beschermd opvang risico-amv’s” in 2010 vormt hierop een uitzondering. Dit onderzoek zal hieronder nader worden besproken, evenals een cijfermatige rapportage van het BNRM over slachtoffers van mensenhandel in de asielprocedure.

6.1.1 *Evaluatie van de pilot “Beschermd opvang risico-amv’s”*

De pilot Beschermd Opvang startte op 1 januari 2008 en werd in 2010 geëvalueerd door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC).³⁹

In deze evaluatie wordt onder andere aandacht besteed aan het detecteren van amv’s die zijn uitgebuit, of het risico lopen uitgebuit te worden. Zij zijn voor het overgrote deel afkomstig uit de asielprocedure. Organisaties betrokken in de pilot zijn onder meer (Vreemdelingen)politie, KMar, IND, Nidos, COA. Uit de evaluatie blijkt dat in de praktijk door de actoren vooral gebruik werd gemaakt van de Aanwijzing Mensenhandel van eind 2008. Nidos is verantwoordelijk voor de indicatiestelling ‘beschermd opvang’. Medewerkers van Nidos voeren een intakegesprek met de jongeren. De gronden op basis waarvan de jongeren worden geselecteerd voor plaatsing in de beschermd opvang zijn in de praktijk soms alleen de nationaliteit, soms individuele kenmerken, en soms een combinatie van beide. Respondenten geven echter ook aan dat signaleringen gebaseerd zijn op “een gevoel dat er iets niet klopt”. Aan de hand van verbale en non-verbale reacties van de jongeren wordt vervolgens een inschatting gemaakt of plaatsing in de beschermd opvang nodig is.

Het aantal jongeren dat terecht als slachtoffer in de beschermd opvang is geplaatst, vormt een indicatie voor de effectiviteit van het signaleringsinstrument van Nidos. Er zijn echter weinig strafrechtelijke onderzoeken geweest waaruit blijkt hoeveel jongeren in beschermd opvang daadwerkelijk uitgebuit zijn of dreigen te worden. Ervaringsgegevens van uitvoerende medewerkers in de BO en van voogden geven een indicatie van de effectiviteit. Uitvoerende medewerkers van de BO zijn volgens het rapport van mening dat de amv’s die bij hen zijn geplaatst terecht in deze opvang zitten. De

voogden daarentegen zijn in minder dan de helft van de gevallen overtuigd van slachtofferschap. Het rapport oordeelt naar aanleiding hiervan dat het gebrek aan harde bewijzen tijdens zowel de indicatiestelling als de opvangsituatie die daarop volgt, maakt dat de basis onder de plaatsingen in de beschermde opvang wankel is.

Sinds de evaluatiestudie van het WODC in 2010 is de BO niet meer geëvalueerd. Wel is de Nationaal Rapporteur inmiddels een onderzoek gestart naar amv's die mogelijk slachtoffer van mensenhandel zijn en om deze reden in de beschermde opvang zijn geplaatst. Het betreft een kwantitatief onderzoek over de periode 2008-2012. Ook zal gekeken worden naar de ontwikkelingen die gaande zijn op het terrein van de bescherming van amv's zoals de ketensamenwerking tussen de verschillende partners en de mogelijke knelpunten hierbij. Het is de verwachting dat het onderzoek van de Nationaal Rapporteur in het eerste deel van 2014 zal worden gepubliceerd.⁴⁰

6.1.2 Cijfermatige rapportage slachtoffers in asielprocedure

Een indicatie van de effectiviteit van de signalering van mensenhandel in de asielprocedure wordt gegeven door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel. Volgens haar lijkt er sprake van een beperkte signalering van mensenhandel in het asielproces. De Nationaal Rapporteur spreekt met name haar zorg uit over vreemdelingen (met name vrouwen en kinderen) in asielzoekerscentra, waar het COA een belangrijke rol heeft in het oppakken van signalen van mensenhandel onder asielzoekers.

Het BNRM Rapport *Mensenhandel in en uit beeld. Cijfermatige rapportage 2007-2011*⁴¹, geeft ook enigszins maar beperkt inzicht in de signalering van mensenhandel in de asielprocedure. Op pagina 76 van het rapport wordt melding gemaakt van het feit dat er in 2010 15 personen waren die ten tijde van de aanmelding in een asielzoekerscentrum verbleven. Dertien van hen waren gemeld door de politie en twee door de KMar. In 2011 waren er, aldus eerdergenoemd rapport, 34 personen die ten tijde van de aanmelding in een asielzoekerscentrum verbleven. Alle 34 waren gemeld door de politie, van wie twee ook door een asielzoekerscentrum of asielgerelateerde organisatie en een door de advocaat. Verder staat in voornoemd rapport op pagina 277 vermeld dat in de periode 2007-2011 in totaal 37 mogelijke slachtoffers door Vluchtelingenwerk gemeld.

Uit deze cijfers kan niet worden afgeleid dat het hier om totale en complete aantallen mogelijke slachtoffers in de asielprocedure gaat. Dit betekent dat betrouwbare cijfers over de omvang van het aantal mogelijke mensenhandel slachtoffers van mensenhandel in de Nederlandse asiel- en gedwongen vertrekprocedure op dit moment niet voorhanden zijn.

6.2 Evaluatiestudies gedwongen vertrek

Ook de methoden voor detectie, identificatie en verwijzing van mogelijke slachtoffers van mensenhandel onder in de gedwongen vertrekprocedure zijn niet systematisch geëvalueerd. Toch zijn er wel studies die enige informatie geven hierover. Deze worden hieronder besproken.

40 BNRM 2013, p. 148-149.

41 BNRM 2012.

6.2.1 *Nationaal Rapporteur Mensenhandel over detectie en identificatie*

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel besteedt in haar negende rapportage ruime aandacht aan analyse van cijfermatig materiaal van DT&V over de signaleringen van mensenhandel in het terugkeertraject in de periode 2009-2012. Ze merkt op dat het aantal signaleringen door DT&V in de periode 2009-2012 (gemiddeld 35 signaleringen per jaar) mogelijk een verbetering laat zien in de signalering van mensenhandel sinds de oprichting van DT&V in 2007. In de periode januari 2007 tot en met september 2008 waren slechts zestien mogelijke slachtoffers van mensenhandel gesignaleerd.⁴²

In de periode 2009-2012 was er in totaal sprake van 38 verschillende nationaliteiten, waarbij de top 3 bestond uit de volgende landen: Nigeria, China en Guinee. De meerderheid, 61% (85 personen) in de periode 2009-2012 was afkomstig uit Afrika. Hierbij ging het met name om de Nigeriaanse (17%), Guineese (9%), Sierra Leonse (8%) en de Ghaneese (5%) nationaliteit. Dit is grotendeels overeenkomstig met het aandeel Afrikaanse nationaliteiten in de bedenktijd, B9-aanvragen en B9-verleningen.⁴³ Zie ook tabel 4, tabel 9 en tabel 14 in de bijlage.

Bij de cijfers dienen enkele kanttekeningen te worden geplaatst. Voor het cijfermatige inzicht heeft de Nationaal Rapporteur Mensenhandel de databestanden betreffende het D9-proces⁴⁴ van de DT&V (zie ook paragraaf 4.2.1) geanalyseerd. Uit deze cijfers valt niet op te maken hoeveel afgewezen asielzoekers zijn doorverwezen naar andere procedures, zoals de B8/3-regeling voor slachtoffers van mensenhandel. De cijfers hebben betrekking op alle categorieën vreemdelingen voor wie de DT&V ondersteuning biedt bij vertrek. Dit is niet alleen het geval als een asielaanvraag is afgewezen, maar ook onder meer wanneer vreemdelingen de toegang tot Nederland aan de grens wordt geweigerd; wanneer illegaal verblijvende vreemdelingen in vreemdelingenbewaring zijn gesteld; wanneer niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen in strafdetentie zijn geplaatst.

Er bestaan volgens de Nationaal Rapporteur meer kanttekeningen bij de cijfermatige gegevens van de DT&V. Het bestand is niet representatief voor het totaal aantal mogelijke slachtoffers van mensenhandel in terugkeertrajecten. Het is mogelijk dat signalen van mensenhandel niet worden ingevoerd in het registratiesysteem van DT&V. Dergelijke signalen van mensenhandel kunnen wel gemeld zijn bij de politie, waarna de bedenktijd alsnog aangeboden is of een B8/3-vergunning is verleend. Het is ook mogelijk dat signalen van mensenhandel in het geheel niet worden herkend tijdens terugkeertrajecten van vreemdelingen, aldus de Nationaal Rapporteur.⁴⁵

6.2.2 *Nationaal Rapporteur Mensenhandel over verwijzing*

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel besteedt in haar negende rapportage ook aandacht aan analyse van data, afkomstig van DT&V, over aangifte van mensenhandel van vreemdelingen voor wie het D9-proces (zie noot 46) is opgevoerd. De cijfers geven

42 BNRM 2013, p. 150-151.

43 BNRM 2013, p. 158.

44 D9-proces: indien signalen van mensenhandel volgens DT&V bestaan, start het zogenoemde D9-proces, waarmee het vertrekproces van het mogelijke slachtoffer van mensenhandel wordt opgeschort, tot een beslissing is genomen over een eventuele verblijfsvergunning voor het mogelijke slachtoffer.

45 BNRM 2013, p. 155.

een beeld van het aantal personen dat per jaar (periode 2009-2012) na detectie van signalen van mensenhandel wel of niet aangifte heeft gedaan.

In 2009 heeft 47% van het totaal aantal personen voor wie in dat jaar het D9-proces was opgevoerd (47% is 17 personen) aangifte van mensenhandel gedaan. Dit aandeel is gestegen naar 67% (30 personen) in 2011 en 67% (18 personen) in 2012. De Nationaal Rapporteur concludeert dat er een stijgende lijn waarneembaar is in het aandeel vreemdelingen dat aangifte van mensenhandel heeft gedaan.⁴⁶ Dezelfde kanttekeningen die de Nationaal Rapporteur maakt ten aanzien van detectie en identificatie van slachtoffers (hierboven) zijn ook hier van toepassing.

6.2.3 *Signalering in detentiecentra*

Het signaleren van slachtoffers van mensenhandel in detentiecentra is geëvalueerd in twee elkaar opvolgende rapporten van FairWork. Bij de interpretatie van de conclusies van het rapport moet met enkele kanttekeningen rekening worden gehouden. Ten eerste bestond de onderzoekspopulatie niet louter uit asielzoekers of afgewezen asielzoekers. Ten tweede hebben de conclusies geen kwantitatieve onderbouwing.

Het rapport *Uitgebuit en in de bak! Slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingendetentie*⁴⁷ uit 2009 doet verslag van een signalerings- en ondersteuningstraject in vreemdelingendetentie, dat liep van 2005 tot en met 2008. In het rapport wordt vanuit de eigen ervaringen van FairWork ingegaan op de problemen en knelpunten ten aanzien van signalering in de keten vreemdelingendetentie. Hierbij wordt geconcludeerd dat de signalering van slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingendetentie onvoldoende is.

In augustus 2012 is een vervolgrapport verschenen naar aanleiding van een tweede signalerings- en ondersteuningsproject van FairWork in vreemdelingendetentie.⁴⁸ Het is wederom geschreven vanuit de ervaringen van FairWork tijdens dit project. Uit dit rapport blijkt dat er een verbetering te zien is in de signalering en ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel in detentiecentra door medewerkers van de DJI en de DT&V. Volgens FairWork is bereikt dat het detentiepersoneel van DJI en DT&V-regievoerders zich bewuster is geworden van mogelijk slachtofferschap onder de vreemdelingen in detentiecentra. Wel blijft er volgens het rapport vraag naar meer deskundigheid en samenwerking om signalering in detentiecentra op peil te houden en verder te verbeteren.

In de negende rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel wordt aan de hand van cijfers die DT&V aan BNRM heeft verstrekt inzicht verschaft in hoe DT&V bestrooken is bij het opmerken van signalen van mensenhandel tijdens terugkeertrajecten van vreemdelingen. De Nationaal Rapporteur merkt naar aanleiding van deze cijfers op dat het aantal signaleringen door DT&V in de periode 2009-2012 mogelijk een verbetering laat zien ten opzichte van de jaren 2007-2008.⁴⁹ Dit is in lijn met de conclusie van het rapport van FairWork. Hierbij dient de kanttekening te worden gemaakt dat de cij-

46 BNRM 2013, p. 159.

47 Boermans 2009.

48 Boermans & Habich 2012. Meer informatie over FairWork is te vinden via <http://www.fairwork.nu/>, alwaar ook het rapport te raadplegen is.

49 BNRM 2013, p. 150-151.

fers van DT&V die BNRM heeft geanalyseerd niet louter zien op gesignaleerde slachtoffers in detentiecentra, maar ook in andere (open) centra. De cijfers hebben zoals eerder opgemerkt ook niet exclusief betrekking op afgewezen asielzoekers.

6.3 Registratie in de asiel- en gedwongen vertrekprocedure

Zoals gezegd zijn methoden voor de detectie en identificatie van slachtoffers van mensenhandel die de asielprocedure doorlopen in geringe mate geëvalueerd. Dit is deels te verklaren doordat betrokkene instanties slachtoffers in de asielprocedure onvolledig en niet eenduidig registreren. Hierdoor ontbreekt het vaak aan voldoende betrouwbare gegevens. De landelijke registratie van slachtoffers van mensenhandel is een taak van CoMensha. Van de meeste slachtoffers wordt niet meer geregistreerd dan basale kenmerken als het land van herkomst, leeftijd en sekse.⁵⁰ Daarbij moet worden aangetekend dat CoMensha afhankelijk is van informatie die door andere betrokken organisaties wordt aangeleverd. Zo is het wel mogelijk cijfers te leveren over aantallen B8/3-verlengingen of personen aan wie bedenktijd is gegund. Eveneens is na te gaan hoeveel van hen eerder een asielprocedure hebben doorlopen. Echter, niet is vast te stellen of het slachtoffer is geïdentificeerd na doorverwijzing vanuit de asielprocedure. Anders gezegd, kunnen slachtoffers - anders dan door handmatige selectie - nog niet vreemdelingrechtelijk worden gevolgd, want er is nog geen koppeling van gegevens over de asielprocedure en gegevens over de B8/3-regeling. Dit betekent kortom dat betrouwbare cijfers over het aantal mogelijke mensenhandelslachtoffers in de Nederlandse asielprocedure op dit moment niet voorhanden zijn.

In de recent verschenen negende rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel wordt de aandacht gevestigd op de noodzaak van verbetering van de registratie van slachtoffers. De Nationaal Rapporteur ziet verbeteringen die in gang zijn gezet of staan te gebeuren. Bij CoMensha wordt gewerkt aan het verbeteren van de registratie van (mogelijke) slachtoffers aan de hand van een nieuw registratiesysteem. Ook de IND heeft gehoor gegeven aan de aanbeveling om onderscheid te maken tussen de verschillende uitbuitingsvormen van slachtoffers die recht hebben op tijdelijk verblijf. Tevens biedt het nieuwe registratiesysteem van de IND (INDiGO) kansen om in de toekomst (mogelijke) slachtoffers vreemdelingrechtelijk te kunnen volgen. Een recente ontwikkeling is tevens dat Nidos voortaan (mogelijke) slachtoffers zal melden bij CoMensha, wat tot nu toe niet of onvoldoende gebeurde.⁵¹ Het gesignaleerde verbeterpunt van de registratie van slachtoffers zal worden opgepakt in het kader van het project nationaal verwijzingsmechanisme.

6.4 Training en bewustwording

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel wijst in het negende rapport⁵² ook op de in het algemeen toegenomen bewustwording van mensenhandel onder de instanties die in contact staan met de slachtoffers. Dit komt met name door trainingen die voor de mede-

50 BNRM 2009 p. 112-113.

51 BNRM 2013, p. 24

52 BNRM 2013.

werkers zijn georganiseerd. Bewustwording en training zijn essentieel om te komen tot verbeterde signalering.

Het COA heeft vanaf 2005 verschillende stappen ondernomen om de signalering, registratie en melding te verbeteren. Ook zijn stappen ondernomen om de ketenaanpak en de informatie-uitwisseling (met name met politie, OM, KMar en IND) te verbeteren. Vanaf medio 2012 is het COA met een methodiek gestart voor de herkenning en begeleiding van mogelijke slachtoffers van mensenhandel. Zie ook hoofdstuk 5 van dit rapport over training.

6.5 Hulpverlening en strafrechtelijk onderzoek

De Verblijfsregeling Mensenhandel houdt nauw verband met strafrechtelijk onderzoek. Voorwaarde voor afgifte van de verblijfsvergunning voor slachtoffers mensenhandel is de medewerking die het slachtoffer zal verlenen aan het strafrechtelijk onderzoek.⁵³ De onderzoekers van het rapport *Mensenhandel: het slachtofferperspectief* stellen dat de vaststelling van slachtofferschap gericht zou dienen te zijn op de intake voor een hulpverleningstraject. Slachtoffers van mensenhandel zouden eerst een hulpverleningstraject in moeten, voordat ze worden ondervraagd door de politie. Volgens de onderzoekers zou dat ertoe bijdragen dat meer daders worden opgespoord, omdat veel slachtoffers die informatie, pas komende uit de situatie van uitbuiting, niet durven te geven. Het vaststellen van slachtofferschap zou niet de exclusieve bevoegdheid van de politie moeten zijn. Deze identificatie zou moeten gebeuren door teams waarin meerdere disciplines zijn opgenomen, zoals ervaren politierechercheurs, deskundige hulpverleners en tolken, die in eerste instantie gericht zijn op crisisopvang en hulpverlening, aldus de onderzoekers.⁵⁴

Volgens het negende rapport van de Nationaal Rapporteur is voor de opvatting dat de ont koppeling mogelijk beter zou aansluiten bij het verwerkingsproces van het slachtoffer vooraansnog weinig tot geen bewijs te vinden. Uit de evaluatie van de pilot Categoriele opvang slachtoffers mensenhandel (COSM) lijkt juist te volgen dat de grote bereidheid van slachtoffers om mee te werken met de politie eerder toegeschreven kan worden aan het recht op verblijf en opvang in Nederland, dan aan de opvang en behandeling binnen de COSM. Daarbij bestaat al de mogelijkheid om in aanmerking te komen voor een (tijdelijke) verblijfsvergunning die in 2010 is gecreëerd voor slachtoffers die niet willen of kunnen meewerken aan het strafrechtelijk onderzoek, omdat ze te erg bedreigd worden of psychisch hiertoe niet in staat zijn (zie ook paragraaf 2.1). Meer onderzoek is nodig om te bezien of de Verblijfsregeling Mensenhandel afgestemd kan (en moet) worden op het verwerkingsproces van het slachtoffer ter verbetering van de bewijskracht van verklaringen van slachtoffers van mensenhandel.⁵⁵ De Nationaal Rapporteur onderschrijft de noodzaak van de multidisciplinaire aanpak en het slachtofferperspectief. Zij bespreekt dit in samenhang met haar pleidooi voor de ontwikkeling van een nationaal verwijzingsmechanisme.⁵⁶

53 Tenzij het slachtoffer om bijzondere en individuele omstandigheden niet kan of durft mee te werken. Zie ook paragraaf 2.1.

54 Rijken e.a. 2013.

55 BNRM 2013, p. 191-192.

56 BNRM 2013, p. 131 e.v.

6.6 Nationaal verwijzingsmechanisme

Zoals eerder in dit rapport werd opgemerkt, beschikt Nederland niet over een nationaal verwijzingsmechanisme, waarmee de detectie, identificatie en de hulpverlening in een ketenaanpak gewaarborgd worden en waarmee duidelijk wordt hoe ketenpartners (zoals politie, OM, hulpverlening, opvang, IND en DT&V, NGO's) moeten handelen wanneer zij te maken hebben met een (mogelijk) slachtoffer. Ketenpartners maken intern en in de keten gebruik van verschillende protocollen, werkinstructies en soms van niet op schrift gestelde afspraken. De Nationaal Rapporteur Mensenhandel wijst op de risico's van versnippering. In dit verband noemt zij op de wijziging van twee belangrijke documenten waarin de bescherming van slachtoffers was geregeld, de Aanwijzing Mensenhandel en de procesbeschrijvingen ten aanzien van de B8/3-regeling. Mede vanwege het risico van versnippering doet de Nationaal Rapporteur Mensenhandel de aanbeveling een nationaal verwijzingsmechanisme in te richten.⁵⁷

Zoals gezegd heeft de Minister van Veiligheid en Justitie laten weten de aanbeveling om spoedig een start te maken met de ontwikkeling van het nationaal verwijzingsmechanisme, te omarmen.

6.7 Algemene statistische gegevens 2007-2011

Zoals eerder gezegd, kan in geringe mate worden voorzien in betrouwbare en eenduidige cijfers die de specifieke groep van slachtoffers van mensenhandel in de asiel- en gedwongen vertrekprocedure in kaart brengen. Er is weinig tot geen kwantitatief onderzoek gedaan naar signalering van slachtofferschap in de asiel- en gedwongen vertrekprocedure. Om toch zoveel mogelijk inzicht te bieden is er voor gekozen algemene statistische gegevens inzake B9 (thans B8/3) en bedenktijd in de bijlage aan het rapport toe te voegen.

Voor een juist begrip van de tabellen moeten enkele belangrijke kanttekeningen worden geplaatst.

Ten eerste zijn de statistische gegevens alleen afkomstig uit de rapportages van het BNRM. De rapporten van het BNRM zijn openbaar en kunnen worden beschouwd als objectieve en verifieerbare bronnen, waaruit kan worden geciteerd. Mensenhandelfcijfers zijn in Nederland afkomstig van verschillende bronnen, zoals het CoMensha, de IND en het OM. De complexiteit van het delict mensenhandel kan er toe leiden dat verschillende instanties begrippen verschillend hanteren waardoor sprake kan zijn van afwijkende registraties. Dit heeft een effect op de betrouwbaarheid van veel mensenhandelfcijfers, waardoor deze vaak niet zondermeer kunnen worden gebruikt als openbare bron.

Ten tweede hebben de cijfers beperkte relevantie en enkel indicatieve waarde. De meeste tabellen zien op totale aantalen slachtoffers, dat wil zeggen inclusief Nederlanders en EU-onderdanen en niet-asielzoekers. Enkele tabellen hebben betrekking op nationaliteiten van derdelanders. Maar ook die cijfers hebben niet louter betrekking op

(afgewezen) asielzoekers. Ook andere categorieën derdelanders maken hiervan deel uit.

Ten derde zijn er geen betrouwbare cijfers voorhanden over 2012. In de registratiecijfers van CoMensha over 2012 zijn voor het eerst een relatief groot aantal meldingen meegenomen waarbij sprake is van slechts beperkte indicaties van mensenhandel. In de jaren voor 2012 ging het om cijfers van met name slachtoffers die aangifte hadden gedaan dan wel waarin een opsporingsonderzoek volgde, en waarbij dus met grotere mate van zekerheid kon worden geconcludeerd dat er sprake was van mensenhandel. CoMensha zal in verband met de onzekerheid die er bestaat omtrent de cijfers over 2012, samen met het BNRM bezien hoe de door CoMensha gehanteerde registratiewijze kan worden aangescherpt.⁵⁸

In het cijfermateriaal in de bijlage worden de beschikbare cijfers weergegeven over de periode 2007-2011 van de totale aantallen slachtoffers, geslacht, leeftijd, nationaliteit van mogelijke slachtoffers in de bedenktijd en B9 (thans B8/3 Vc) aanvragen en verleningen. Van de nationaliteit is de top 4 derde landen weergegeven.

Wat opvalt, is dat sedert 2007 een sterke stijging te zien is van het totale aantal mogelijke slachtoffers van mensenhandel in Nederland: 716 (2007), 826 (2008), 909 (2009), 993 (2010) en 1222 (2011).

Het overgrote deel van de mogelijke slachtoffers zijn vrouwen (in 2011: 996; 2010: 879; 2009: 770). Het aantal mannelijke mogelijke slachtoffers van mensenhandel is de afgelopen jaren sterk toegenomen.

Nationaliteiten van buiten de EU die verantwoordelijk zijn voor hoge instroomcijfers van mogelijke slachtoffers zijn: Nigeria (2010: 130 en 2011: 134), Sierra Leone (2010: 36 en 2011: 62), Guinee (2010: 26 en 2011: 58) en China (2010: 23 en 2011: 40).

Als de leeftijdscategorieën van de gemelde slachtoffers in de periode 2007-2011 in ogenschouw wordt genomen valt op dat veruit het merendeel tussen de 18-23 jaar oud is (1799 slachtoffers). Ook is de leeftijdscategorie 24-30 jaar ruim vertegenwoordigd (1099).

7 CONCLUSIES

Verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel

Nederland kent sinds 1988 een verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel als bedoeld in Richtlijn 2004/81/EG. De tijdelijke verblijfsvergunning B8/3 is een reguliere vergunning en kan ambtshalve worden verleend aan een slachtoffer van mensenhandel dat aangifte doet van mensenhandel of anderszins meewerkt met politie en/of justitie, in het belang van het strafrechtelijk onderzoek naar de opsporing van de dader(s). Voorwaarde is eveneens dat er daadwerkelijk door de politie een strafrechtelijk onderzoek naar het feit waarvan aangifte is gedaan plaatsvindt.

De tijdelijke verblijfsvergunning B8/3 Vc kan sinds 22 december 2010 ook worden verleend aan het slachtoffer van mensenhandel dat niet kan of durft mee te werken aan een strafrechtelijk onderzoek tegen de mensenhandelaren, omdat hij of zij bijvoorbeeld ernstig wordt bedreigd of om medische of psychische redenen hiertoe niet in staat is.

De politie biedt mogelijke slachtoffers van mensenhandel een bedenktijd van maximaal drie maanden aan "bij een geringste aanwijzing van mensenhandel".

De niet-tijdelijke vergunning voor voortgezet verblijf wordt aan slachtoffers van mensenhandel verleend op grond van bijzondere en individuele omstandigheden.

Nationaal verwijzingsmechanisme

Op lokaal niveau bestaan er instructies en werkafspraken tussen verschillende diensten over de doorverwijzing van (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel. Nederland beschikt echter niet over één nationaal verwijzingsmechanisme waarmee de identificatie van slachtoffers en de hulpverlening in een ketenaanpak gewaarborgd wordt. De Minister van Veiligheid en Justitie heeft aangegeven een nationaal verwijzingsmechanisme te willen inrichten.

Asiel

Het is in beginsel in elke fase van de asielprocedure mogelijk dat signalen van mensenhandel door medewerkers van de IND en de partnerorganisaties worden opgemerkt en doorgeleid. De medewerkers van de IND hebben een proactieve rol in het zoeken naar signalen van mensenhandel. In de asielprocedure werkt de IND als bevoegde autoriteit samen met een groot aantal ketenpartners. De meeste organisaties beschikken over een protocol of werkinstructie waarin staat beschreven hoe signalen van mensenhandel die worden opgepikt tijdens de asielprocedure moeten worden doorgeleid. Daarnaast is er binnen alle organisaties brede aandacht voor bewustwording bij medewerkers. Met cursussen en trainingen worden zij geschoold in het herkennen en onderkennen van signalen van mensenhandel. Daarbij maakt men gebruik van verschillende en vaak organisatiespecifieke indicatorenlijsten. Enkele organisaties zijn recentelijk gestart met nieuwe trainingen voor hun medewerkers, zoals het COA. Bij andere organisaties staan nieuwe trainingen op stapel, zoals bij de politie, de KMar en de IND. Ook experts van partnerorganisaties van de IND, zoals het COA, de DT&V, het OM, NGO's, de advocatuur,

rechterlijke macht, politie en KMar gaan deel uitmaken van de nieuwe opleiding van de IND.

Gedwongen vertrek

Het is in beginsel op elk moment in de gedwongen vertrekprocedure mogelijk dat signalen van mensenhandel door medewerkers van de DT&V en de partnerorganisaties worden opgemerkt en doorgeleid. In de gedwongen vertrekprocedure is de DT&V de bevoegde instantie en wordt ook samengewerkt met andere organisaties. De DT&V beschikt over een protocol dat de detectie en doorverwijzing van slachtoffers van mensenhandel naar de betreffende opsporingsinstantie moet bevorderen. DJI heeft een vergelijkbare werkinstructie. De DT&V-regievoerders en de medewerkers van de andere organisaties zijn getraind in het signaleren van mogelijke slachtoffers van mensenhandel. Eind 2012 is DT&V een bewustwordingstraject gestart door middel van trainingen, verzorgd door FairWork. Van regievoerders wordt verwacht dat zij tijdens de gehele vertrekprocedure alert zijn op signalen van slachtofferschap bij alle vreemdelingen, ongeacht of zij in detentie of in een (open) opvangcentrum verblijven. Andere organisaties melden signalen veelal aan de regievoerders.

Effectiviteit

De effectiviteit van de methoden voor detectie, identificatie en doorverwijzing van slachtoffers van mensenhandel in de asielprocedure en de gedwongen vertrekprocedure kan maar in geringe mate worden beoordeeld. In Nederland bestaan hierover weinig systematisch uitgevoerde evaluatiestudies. Wel monitort BNRM de effecten van het beleid.

Registratie

Daarnaast is de registratie van (mogelijke) slachtoffers in de asiel- en gedwongen vertrekprocedure onvolledig en niet eenduidig, waardoor het ontbreekt aan voldoende betrouwbare statistische gegevens over de doelgroep. Ook BNRM vestigt de aandacht op de noodzaak van goede registratie in de keten. Het gesignaleerde verbeterpunt zal worden opgepakt in het kader van het project nationaal verwijzingsmechanisme.

BIBLIOGRAFIE

BNRM 2009

BNRM, *Mensenhandel. Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur*, Den Haag: BNRM 2009

BNRM 2012

BNRM, *Mensenhandel in en uit beeld. Cijfermatige rapportage 2007-2011*, Den Haag: BNRM 2012

BNRM 2013

BNRM, *Mensenhandel. Negende rapportage van de Nationaal Rapporteur*, Den Haag: BNRM 2013

Boermans 2009

Bernice Boermans, *Uitgebuit en in de bak! Slachtoffers van mensenhandel in Vreemdelingendetentie*, Amsterdam: BLinN 2009

Boermans & Habich 2012

Bernice Boermans & Natsija Habich, *Slachtoffers achter de tralies. Signalering van slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingendetentie en knelpunten bij aangifte en verlening van de B9-status*, Amsterdam: FairWork 2012

Doornbos e.a. 2012

Nienke Doornbos, Frits Koers en Theo Wijngaard, herzien en bewerkt door Pieter-Jan van Kuppenveld en Jakob Wedemeijer, *Best Practice Guide Asiel. Bij de hand in asielzaken*, Nijmegen: RvR / Wolf Legal Publishers 2012, online te raadplegen via <http://www.rvr.org/binaries/rbv-downloads/asiel/guide-asiel-binnen.pdf>

EMN 2012

EMN, *Asylum and Migration Glossary 2.0*, Luxembourg: Publications Office of the European Union 2012, digitaal beschikbaar via <http://emn.intrasoft-intl.com/Glossary/index.do>

IOM 2011

IOM, *Glossary on Migration*, Geneva: IOM 2011, digitaal beschikbaar via <http://publications.iom.int/bookstore/free/Glossary%202nd%20ed%20web.pdf>

Rijken e.a. 2013

Conny Rijken, Jan van Dijk en Fanny Klerkx-van Mierlo, *Mensenhandel: het slachtofferperspectief. Een verkennende studie naar behoeften en belangen van slachtoffers mensenhandel in Nederland*, Tilburg: International Victimology Institute Tilburg (INTERVICT) 2013

Varandas & Martins 2007

Isabel Varandas & Jorge Martins, *Signalling Identification Integration of Victims of Trafficking for Sexual Exploitation. Construction of a Guide*, Porto: CAIM 2007, digitaal beschikbaar via <http://cortaarede.umarfeminismos.org/images/documentos/infos%20e%20docs/Signalling-Identification-Integration.pdf>

WODC 2010

WODC, *Tussen beheersing en begeleiding. Een evaluatie van de pilot "beschermde opvang risico-amv's"*, cahier 2010-6, 's-Gravenhage: WODC 2010

BIJLAGE – ALGEMENE STATISTISCHE GEGEVENS 2007-2011

Zoals aangegeven in paragraaf 6.7 van dit rapport hebben onderstaande tabellen betrekking op totaal aantallen slachtoffers en niet specifiek op slachtoffers in asiel- en gedwongen vertrekprocedures. Daarom hebben de tabellen beperkte relevantie en enkel indicatieve waarde; eenduidige en betrouwbare cijfers over de omvang van het aantal mogelijke mensenhandelslachtoffers in de Nederlandse asiel- en gedwongen vertrekprocedure zijn op dit moment niet voorhanden. De B9-regeling heet thans de Verblijfsregeling Mensenhandel of ook wel kortweg de verblijfsvergunning B8/3.

(Mogelijke) slachtoffers (2007-2011)

Tabel 1 Aantal mogelijke slachtoffers gemeld (*totaal 2007-2011*)

Jaar	Aantal (mogelijke) slachtoffers	Groei t.o.v. voorgaande jaar
2007	716	
2008	826	15%
2009	909	10%
2010	993	9%
2011	1.222	23%
Totaal	4.666	N.v.t.

Bron: BNRM 2012.

Tabel 2 Geslacht van gemelde mogelijke slachtoffers (*totaal 2007-2011*)

	Vrouwelijk		Mannelijk		Onbekend	Totaal
2007	664	93%	49	7%	3	716
2008	779	94%	46	6%	1	825
2009	770	85%	138	15%	1	909
2010	879	89%	113	11%	1	993
2011	996	82%	226	18%	0	1222
Totaal	4088	88%	572	12%	6	4666

Bron: BNRM 2012.

Tabel 3 Leefstijdsategorieën van gemelde mogelijke slachtoffers (*totaal 2007-2011*)

	0-14		15-17		18-23		24-30		31-40		41+		Onbekend		Totaal
2007	29	4%	170	24%	288	40%	140	20%	70	10%	12	2%	7		716
2008	7	1%	162	20%	321	39%	196	24%	108	13%	27	3%	5		826
2009	11	1%	100	11%	352	39%	249	27%	126	14%	58	6%	13		909
2010	21	2%	131	13%	386	39%	250	25%	138	14%	57	6%	10		993
2011	23	2%	172	14%	452	37%	264	22%	188	15%	109	9%	14		1222
Totaal	91	2%	735	16%	1799	39%	1099	24%	630	14%	263	6%	49		4666

Bron: BNRM 2012.

Tabel 4 Nationaliteit gemelde mogelijke slachtoffers (*Top 4 derde landen 2007-2011*)

Nationaliteit	2007	2008	2009	2010	2011	Totaal
Nigeriaanse	104	64	101	130	134	533
Chinese	33	78	37	23	40	211
Sierra Leone	29	44	35	36	62	206
Guineese	15	20	35	26	58	154

Bron: BNRM 2012.

Tabel 5 Geregistreerde minderjarige slachtoffers (*totaal 2007-2011*)

	Aantal	Percentage
2007	199	28%
2008	169	21%
2009	111	12%
2010	152	15%
2011	195	16%
Totaal	826	18%

Bron: BNRM 2012.

Bedenktijd

Tabel 6 Bedenktijd met of zonder B9-aanvraag (totaal 2010 en 2011)

Bedenktijd en B9	2010		2011		Totaal	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Bedenktijd met B9-aanvragen	190	74%	202	57%	392	64%
Bedenktijd zonder B9-aanvraag	66	26%	155	43%	221	36%
Totaal bedenktijd	256	100%	357	100%	613	100%

Bron: BNRM 2012.

Tabel 7 Geslacht van de personen met of zonder bedenktijd (totaal 2010-2011)

Procedure	Man		Vrouw		Totaal	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
B9-aanvraag zonder bedenktijd	111	46%	264	36%	375	38%
B9-aanvraag met bedenktijd	69	28%	323	43%	392	40%
Bedenktijd zonder B9-aanvraag	62	26%	158	21%	220	22%
Totaal	242	100%	745	100%	987	100%

Bron: BNRM 2012.

Tabel 8 Leeftijd van de personen met of zonder bedenktijd (totaal 2010-2011)

Leeftijd	B9-aanvraag		Bedenktijd zonder B9-aanvraag	Totaal	
	zonder bedenktijd	met bedenktijd		Aantal	%
0-10	0	0	30	30	3%
11-17	46	17	17	80	8%
18-25	168	156	87	411	42%
26-30	78	86	30	194	20%
31-40	58	103	34	195	20%
41+	25	30	23	78	8%
Totaal	375	392	221	988	100%

Bron: BNRM 2012.

Tabel 9 Nationaliteit van de personen met of zonder bedenktijd (*Top 4 derdelanders 2010-2011*)

Nationaliteit	B9-aanvraag zonder bedenktijd	B9-aanvraag met bedenktijd	Bedenktijd zonder B9-aanvraag	Totaal
Nigeriaanse	80	131	37	248
Sierra Leone	33	37	11	81
Guineese	37	24	9	70
Chinese	12	21	7	40

Bron: BNRM 2012.

B9-vergunningen**Tabel 10** Aantal B9-aanvragen (*totaal 2007-2011*)

Jaar	Aantal aanvragen B9	Groei t.o.v. voorgaande jaar
2007	186	-
2008	237	27%
2009	281	19%
2010	350	25%
2011	417	19%
Totaal	1471	N.v.t.

Bron: BNRM 2012.

Tabel 11 Aantal B9-verleningen (*totaal 2007-2011*)

Jaar	Aantal verleningen B9	Groei t.o.v. voorafgaande jaar
2007	143	-
2008	235	64%
2009	280	19%
2010	340	21%
2011	398	17%
Totaal	1396	N.v.t.

Bron: BNRM 2012.

Tabel 12 Geslacht slachtoffers met verleende B9 (totaal 2007-2011)

Jaar	Vrouw		Man		Totaal
2007	Onbekend		Onbekend		143
2008	Onbekend		Onbekend		235
2009	228	81%	52	19%	280
2010	268	79%	72	21%	340
2011	296	74%	102	26%	398

Bron: BNRM 2012.

Tabel 13 Leeftijd slachtoffers met verleende B9 (totaal 2007-2011)

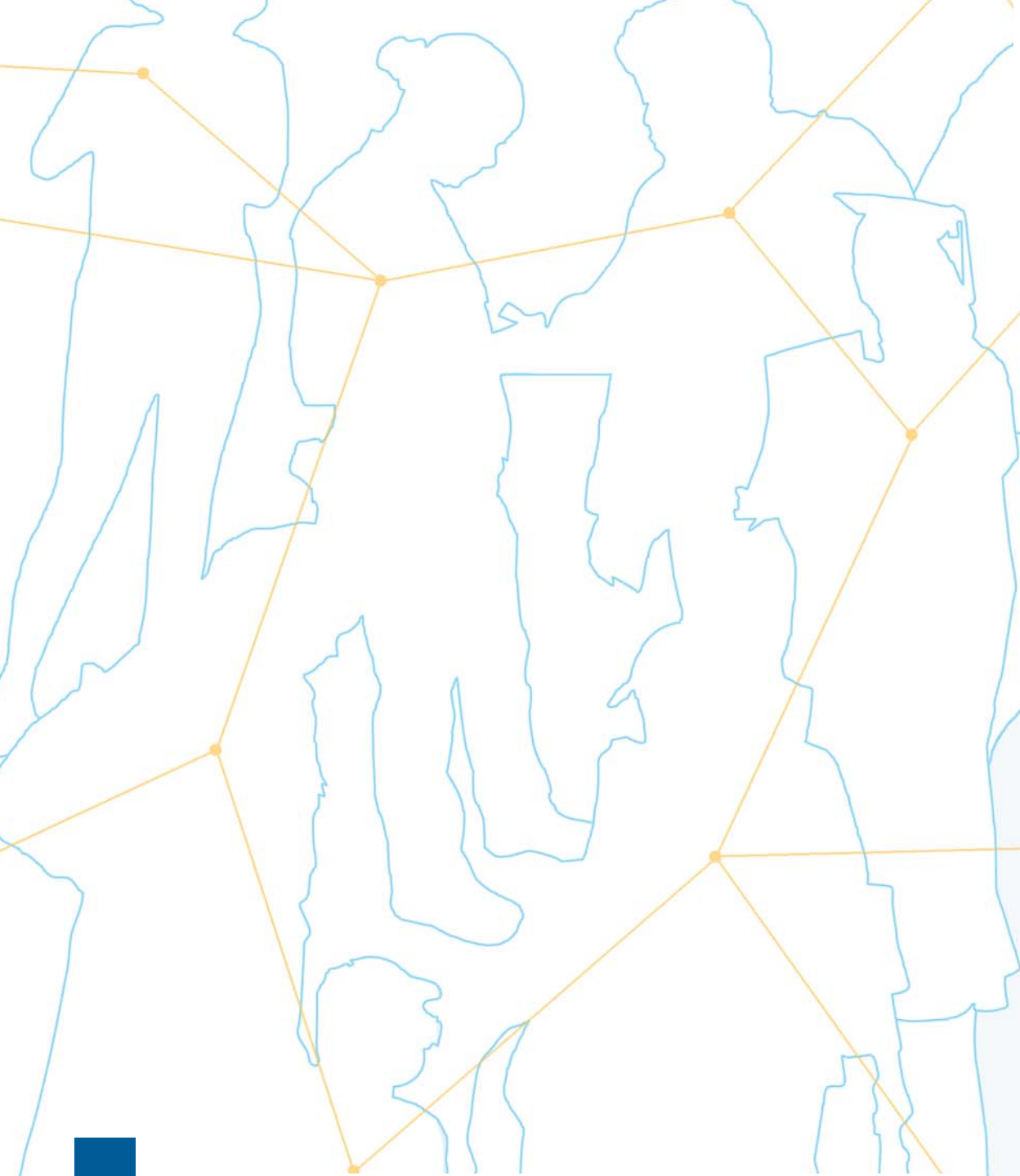
Jaar	0-10 jaar		11-17 jaar		18-25 jaar		26-30 jaar		31-40 jaar		41+ jaar		Totaal
2007	0	0%	17	12%	70	49%	27	19%	25	17%	4	3%	143
2008	1	0%	17	7%	120	51%	33	14%	49	21%	15	6%	235
2009	0	0%	12	4%	135	48%	69	25%	51	18%	13	5%	280
2010	0	0%	34	10%	136	40%	69	20%	77	23%	24	7%	340
2011	0	0%	26	7%	177	44%	87	22%	80	20%	28	7%	398
Totaal	1	0%	106	8%	638	46%	285	20%	282	20%	84	6%	1396

Bron: BNRM 2012.

Tabel 14 Nationaliteit slachtoffers met verleende B9 (top 4 derdelanders 2007-2011)

Nationaliteit	2007	2008	2009	2010	2011	Totaal
Nigeriaanse	34	54	54	97	108	347
Sierra Leone	17	23	25	26	39	130
Chinese	16	42	24	13	20	115
Guineese	5	14	18	17	42	96

Bron: BNRM 2012.



Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Veiligheid en Justitie



Het EMN is opgezet bij Raads-
beschikking 2008/381/EG van 14 mei
2008 en wordt financieel onder-
steund door de Europese Commissie.

Het Europees Migratienetwerk (EMN) is door de Raad van de Europese Unie opgericht. Het EMN verzamelt actuele, objectieve, betrouwbare en waar mogelijk vergelijkbare informatie over migratie en asiel. Het EMN publiceert rapporten over uiteenlopende onderwerpen op het gebied van asiel en migratie. De oprichting van het EMN past in het streven van de EU om te komen tot een effectief asiel- en migratiebeleid in de EU.

www.emnetherlands.nl