

MONITOR OVER DE POSITIE VAN SLACHTOFFERS
MENSENHANDEL IN NEDERLAND

Adviesbureau Van Montfoort

Drs. R.T. van Vianen

Drs. A.E. van Burik

Mr. L. Janssen

Drs. P. van Amersfoort

Verwey-Jonker Instituut

Mr. Drs. M. Wijers

Drs. M. Goderie

MONITOR OVER DE POSITIE VAN SLACHTOFFERS MENSENHANDEL IN NEDERLAND

© 2006. WODC. Ministerie van Justitie. Auteursrechten voorbehouden.

Exemplaren van dit rapport zijn te bestellen bij:

Adviesbureau Van Montfoort
Houttuinlaan 4
3447 GM Woerden
0348 - 481200
info@vanmontfoort.nl
www.vanmontfoort.nl

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	7
SUMMARY	11
1. AANLEIDING EN PROBLEEMSTELLING	15
2. VERANTWOORDING	17
2.1 Afbakening	17
2.2 Beleidsrelevantie.....	17
2.4 Opbouw van de monitor.....	19
2.5 Groepen gekoppeld aan dimensies	21
2.6 De indicatoren van de monitor.....	23
2.6 Dataverzameling	26
2.7 Gegevensbronnen	27
2.8 Afnemen van de monitor.....	29
2.9 Referentiewaarden.....	30
2.10 Kanttekeningen en beperkingen.....	31
3. UITWERKING VAN DE INDICATOREN	33
3.1 Signalering van slachtoffers.....	33
3.2 Toegang tot de B9 regeling	52
3.3 Rechtshulp/strafrechtelijke procedure	60
3.4 Opvang/huisvesting	73
3.5 Gezondheidszorg.....	75
3.6 Inkomen, arbeid, scholing.....	79
3.7 Voortgezet verblijf en terugkeer.....	82
4 AANVULLENDE ANALYSE	90
5 CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN	92
GERAADPLEEGDE BRONNEN	94
Bijlage 1: Samenstelling van de begeleidingscommissie	96
Bijlage 2: Toelichting op de afkortingen.....	98
Bijlage 3: Artikel 273a	100
Bijlage 4: Uitgewerkt schema voor de indicatoren per subgroep	104
Bijlage 5: Indicatoren niet in de monitor opgenomen	108
Bijlage 6: Juridische analyse van de rechten van de verschillende groepen	110
Bijlage 7: Geschatte kosten voor afname van de monitor mensenhandel	118
Bijlage 8: Stramien voor de rapportage van de monitor mensenhandel	122
Bijlage 9: Vragenlijst indicator A0	124
Bijlage 10: Vragenlijst onder professionals A1	126
Bijlage 11: Fouten van de eerste en tweede soort	128
Bijlage 12: Vragenlijst voor indicator A2	130
Bijlage 13: Rechten van slachtoffers op adequate informatie	132
Bijlage 14: Vragenlijst informatievoorziening slachtoffers mensenhandel.....	134
Bijlage 15: Vragenlijst voor interviews coördinatoren mensenhandel C9.....	138
Bijlage 16: Lijst bekende knelpunten	140
Bijlage 17: Signalerende instanties jeugdprostitutie	146
Bijlage 18: Lijst met projecten voor ex-AMA's	150

SAMENVATTING

Nederland is het eerste land dat een specifiek bestrijdingsbeleid voor mensenhandel ontwikkelde. Mensenhandel in bredere zin omvat alle vormen van verplichte of gedwongen arbeid (artikel 273a van het Wetboek van Strafrecht). In engere zin betreft het alle vormen van gedwongen werving en arbeid in de prostitutie. Al in 1988 werd de mogelijkheid geïntroduceerd voor slachtoffers om in aanmerking te komen voor een tijdelijke verblijfsvergunning indien het slachtoffer aangifte doet. Op grond van de B9-regeling kan aan slachtoffers zonder een legale verblijfstitel een tijdelijke verblijfsstatus, opvang, begeleiding, een uitkering en juridische steun gegeven worden wanneer zij bereid zijn om aangifte te doen. Verder hebben de slachtoffers toegang tot onderwijs en de arbeidsmarkt. Voorafgaande aan een eventuele aangifte moet (vermoedelijke) slachtoffers een bedenktijd worden gegeven van maximaal drie maanden, zodat zij zich kunnen herstellen en een weloverwogen beslissing kunnen nemen. Sinds 2000 heeft Nederland een Nationaal Rapporteur Mensenhandel die een onafhankelijke positie heeft.

Doelstelling van de overheid is om slachtoffers van mensenhandel betere bescherming te bieden, hun positie te versterken en hen meer perspectief te bieden (onder andere Nationaal Actieplan Mensenhandel, 2004). Daarnaast beoogt zij de Tweede Kamer periodiek over de ontwikkelingen te kunnen informeren. Momenteel ontbreekt echter een instrument voor het beoordelen van (ontwikkelingen in) de positie van slachtoffers van mensenhandel, waarbij de toegang tot en het gebruik van rechten en voorzieningen centraal staan.

Het Ministerie van Justitie (WODC) heeft aan Adviesbureau Van Montfoort en het Verwey-Jonker Instituut gevraagd een instrument te ontwikkelen voor de beoordeling van de positie van slachtoffers van mensenhandel. Dit instrument is de Monitor Mensenhandel.

Deze monitor richt zich uitsluitend op slachtoffers van mensenhandel in de prostitutie. Voor deze monitor is er een verdeling gemaakt naar zes verschillende groepen en zeven thema's. De indeling van de groepen is afhankelijk van de status van het slachtoffer ("legaal", "illegaal" of "asiel") en de leeftijd (meerderjarig of minderjarig). Op deze manier ontstaan zes groepen waarover in de monitor apart gerapporteerd wordt. Er wordt gerapporteerd over zeven verschillende thema's. Deze zijn:

1. Signalering.
2. Toegang tot en gebruik van de B9-regeling.
3. Juridische begeleiding en de strafrechtelijke procedure.
4. Opvang.
5. Gezondheidszorg.
6. Inkomen en scholing.
7. Voortgezet verblijf en terugkeer.

Afhankelijk van de groep is niet elke thema van toepassing. Legale slachtoffers, bijvoorbeeld, zijn niet afhankelijk van de B9 regeling voor toegang tot voorzieningen; dit thema is voor deze groep niet van toepassing. Een volledig overzicht van welk thema voor welke groep in de Monitor Mensenhandel ingevuld gaat worden, staat in schema 1 en tabel 1.

Elk thema kent vervolgens één of meer indicatoren. De indicatoren beogen inzicht te geven in de positie van de slachtoffers van mensenhandel. De verzamelde data op de indicatoren leveren kengetallen op. Deze kengetallen zijn van informatieve waarde wanneer zij vergeleken kunnen worden met een (algemene) referentiewaarde. Zo is het van belang te weten te komen hoeveel slachtoffers jaarlijks aangifte doen tegen verdachten van mensenhandel. Dit aantal kan afgezet worden tegen de indicator aantal geschatte slachtoffers om de bereidheid van slachtoffers om aangifte te doen te meten. Er is voor een beperkte set van 33 indicatoren gekozen. Een overzicht van de indicatoren staat in tabel 1.

Voor het genereren van gegevens over de indicatoren maakt de Monitor Mensenhandel gebruik van drie gegevensbronnen:

- *Bestaande registratiesystemen*: registratiesystemen van de politie, het Openbaar Ministerie (OM), de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND), Centrale Opvang Asielzoekers (COA), Raden van de Rechtsbijstand (Rvb) en Stichting Tegen Vrouwenhandel (STV).
- *Vragenlijsten interviews*: een aantal indicatoren kan niet door de bekende registratiesystemen geleverd worden. Daarvoor zijn aanvullende vragenlijsten nodig bij slachtoffers, coördinatoren van de politie, veldwerkers van de GG&GD en casemanagers van slachtoffers. Het werken met vragenlijsten, betekent voor de Monitor Mensenhandel dat gewerkt wordt met een steekproef uit de populatie.
- *Jurisprudentie*: Als aanvullende bron voor het opsporen van knelpunten in de toepassing van de B9 wordt een beknopte jurisprudentieanalyse uitgevoerd.

De Monitor Mensenhandel is een instrument dat met vaste (meerjaarlijkse) intervallen wordt afgenomen. Een vergelijking tussen de meetmomenten geeft aan of de positie van slachtoffers op de indicatoren verbeterd is. Het is een beperkte set indicatoren waarbij in tweede instantie door middel van aanvullende dieptestudies gezocht kan worden naar verklaringen of knelpunten waarom een indicator een hogere of lagere waarde geeft. De monitor geeft een stand van zaken, maar gaat niet in op het waarom van een hogere of lagere waarde.

Na het verzamelen van de kengetallen zullen voor het opmaken van de trendrapportage de uitkomsten voorgelegd aan deskundigen uit het veld. De expertmeeting heeft tot doel om de uitkomsten te duiden en of aanvullende studies nodig zijn om de uitkomsten op de indicatoren te kunnen duiden.

Dit rapport bevat een uitwerking van de indicatoren. De eerste afname van de Monitor Mensenhandel moet nog plaatsvinden. Het is algemeen bekend dat het gebruiken van bestaande registratiesystemen beperkingen heeft. De data in de registratiesystemen niet altijd volledig zijn ingevuld. Dit heeft beperkingen voor de betrouwbaarheid van de verzamelde kengetallen in de Monitor Mensenhandel. Het voorstel is vooral de registratie van Stichting Tegen Vrouwenhandel te versterken. Zij vormen het centrale meldpunt voor alle slachtoffers van mensenhandel in de prostitutie.

SUMMARY

Human trafficking is a serious form of crime, often organized and of a border-crossing in nature, whereby the fundamental rights of people are being violated. The Netherlands is the first country which developed a specific policy against trafficking in human beings. In the Netherlands human trafficking focuses till now on exploitation in the sex industry after having been abducted for this purpose, after threats or the use of force was applied. Under Dutch criminal law *human trafficking* comprises in the broad sense all forms of bonded or forced labor (article 273a of the Dutch Penal Code). In the strict sense it comprises also being coerced into prostitution and forcefully being “recruited” for the purpose of prostitution. In 1988 a possibility was created in the Netherlands for victims of trafficking to obtain a temporary residence permit, provided the victims report the trafficker(s). On the basis of the so called *B9-arrangement* victims without a legal basis to stay in the country can obtain a temporary residence permit. They can be placed in a reception center, receive shelter and counseling, obtain social benefits and get legal aid. But then they must have press charges against the trafficker(s)/ pimp(s) to the police. Often the victims have access to education and the labor market. Those who were possible victims of trafficking are given a three months time period for reflection so that reporting the traffickers and pimps will be a decision which has been given a lot of consideration. Since the year 2000 there is in the Netherlands the Office of the *National Rapporteur on Trafficking in Human Beings*. This post has been given a status independent from the government (the rapporteur can for instance inspect police reports and files of people accused of having committed crimes).

The objectives of the government are to be able to give better protection to victims of human trafficking, to strengthen their position and to give them more perspective for the future (as was formulated for instance in the *National Plan of Action to Combat Human Trafficking* of 2004). It also intended to inform on a regular basis the Lower House of Parliament (*De Tweede Kamer*) of the developments. What was lacking until now was an instrument reviewing the (developments in the) position of the victims of trafficking, but which was rights based and gave a central place to access to provisions.

The Scientific Research and Documentation Center (WODC) of the Dutch Ministry of Justice (an international criminal justice knowledge center) asked Adviesbureau Van Montfoort and the Verwey-Jonker Institute to develop an instrument evaluating the position of victims of human trafficking. This instrument has been called the *Monitor Trafficking Human Beings*.

This Monitor focuses exclusively on the victims of trafficking in the sex industry. For this Monitor a division has been made into six different groups and seven themes. In which group somebody will be classified depends on the legal status of the victim (“legal resident”, “illegal” or “asylum seeker”) and the age (an adult or a minor). On these different groups the Monitor reports separately.

The Monitor reports also on seven different themes. These are:

1. Recognizing somebody as a victim.
2. Access to the B9-regulation.
3. Legal assistance and criminal procedures.
4. Shelter and care.
5. Access to healthcare.
6. Income and schooling.
7. Extension of the stay in the Netherlands and return to the home origin.

Not every theme can be easily monitored in one person. It depends in which group somebody can be classified. "Legal victims" for instance are not dependent on the B-9 status in order to be admitted to provisions in the Netherlands.

For an overview of which theme can be worked out for which group in the Monitor Human Trafficking, we refer the reader to scheme 1, figure 1 of this report.

Each theme has for instance 1 or more indicators. The indicators try to give insight in the position of victims of human trafficking. The data collected on the basis of the indicators

Result in key numbers. These numbers are of great informative value, when they can be compared with a general reference value.

It is for instance important to learn how many victims report suspected traffickers to the authorities. The total of suspects reported to the police can now be compared with the indicator of the estimated victims who are ready to report.

A set of 33 indicators was chosen. An overview of them can be found in table 1.

In order to generate data for indicators the Monitor Human trafficking uses three sources:

Existing registration systems: registration systems of the Police, the Prosecution Service (OM), the Immigration and Naturalization Service (IND), the Councils for Legal Aid (RvR), the Central Authority for Reception of Asylum Seekers (COA) and the Foundation against Trafficking in Women (STV).

Questionnaires/interviews: several indicators can not be obtained through the existing registration systems. For that the victims, coordinators of the Police, fieldworkers of the health services and case managers of the victims have to fill in additional questionnaires. Working with questionnaires means for the Monitor Human Trafficking that one has to work only with a sample of this population.

Jurisprudence: As an additional source to find bottlenecks in the application of the B9 measure, the Monitor will undertake an analysis of jurisprudence of selected cases.

The Monitor Human Trafficking is an instrument for measuring in several years the data several times. A comparison between the different times measurement with the Monitor has been taken place, can show if the position of the victim has already been improved. A limited set of indicators can, by using in second instance additional material, come up with explanations of some bottlenecks and explanations why some indicators show a low or a high value.

After the key figures are collected, the data will be shown to some experts in the field in order to discuss with them certain trends which could be seen. An expert meeting will be organized for this purpose and to hear from the experts if they are of the opinion that additional studies are needed in order to interpret more adequately the results shown by some indicators.

In this report ("*The Monitor Victims of Human Trafficking*, 2006) by Adviesbureau Van Montfoort and the Verwey-Jonker Institute, the authors elaborate just on the indicators of the developed Monitor Human Trafficking instrument. Now they are formulated, we can start to work with the Monitor instrument itself. In general has been known for some time that working with existing registration systems has its limitations. The data collected in these registration systems are not always filled out correctly. This has its consequences for the collected key numbers of the Monitor Human Trafficking. In order to make monitoring easier in the future the authors propose to strengthen registration of the Foundation Trafficking Against Women (STV), because this organization is the central authority for registration of victims for trafficking in human beings in the sex industry.

© Woerden and Utrecht (The Netherlands), 2006,
Adviesbureau Van Montfoort and the Verwey-Jonker Instituut.

1. AANLEIDING EN PROBLEEMSTELLING

“Mensenhandel is een vorm van moderne slavernij, waarbij sprake is van fundamentele schending van mensenrechten” (Persbericht Ministerie van Justitie, 21 januari 2003). Mensenhandel wordt beschouwd als een ernstige vorm van criminaliteit. Kern van mensenhandel in engere zin is het gebruik van dwang, geweld en misleiding om iemand in de prostitutie te brengen of te houden. In bredere zin omvat mensenhandel alle vormen van gedwongen of verplichte arbeid of diensten (art. 273a Sr). Deze monitor richt zich alleen op mensenhandel ten behoeve van de seksindustrie. De situatie van slachtoffers kan uiteenlopen van een afhankelijke positie met subtiele dwang tot volstrekte controle gepaard gaande met dreiging met of daadwerkelijke uitoefening van geweld. Handelaren zijn vaak georganiseerd in bovenregionaal en internationaal opererende netwerkachtige structuren met uiteenlopende organisatiegraden en organisatievormen. De financiële belangen die er mee gemoeid zijn, zijn veelal groot. Misleiding, geweld en dwang en/of minderjarigheid zijn ingrediënten die deel uitmaken van de delictsomschrijving van mensenhandel. Mensenhandel kan zowel Nederlandse als buitenlandse slachtoffers betreffen, zowel meerderjarige als minderjarige en zowel vrouwen als mannen.

Nederland is het eerste land dat een specifiek bestrijdingsbeleid voor mensenhandel ontwikkelde. Al in 1988 werd de mogelijkheid geïntroduceerd voor een tijdelijke verblijfsvergunning voor slachtoffers die aangifte doen. Ook heeft Nederland als een van de weinige landen in Europa sinds 2000 een Nationaal Rapporteur Mensenhandel die een onafhankelijke positie toebedeeld heeft gekregen. De Nationaal Rapporteur heeft vier rapporten uitgebracht over mensenhandel. Voor politie en Openbaar Ministerie is de aanpak en bestrijding van mensenhandel een beleidsprioriteit. De regering onderkent het belang van internationale samenwerking hierin, aangezien driekwart van de mensenhandel grensoverschrijdend is en het even zo vaak om georganiseerde criminaliteit gaat.

Voor de opsporing en vervolging van verdachten zijn slachtoffers van cruciale waarde. Slechts een zeer gering percentage van de slachtoffers is bereid om aangifte te doen. Op grond van de B9-regeling kan aan illegale slachtoffers zonder een legale verblijfstitel een tijdelijke verblijfsstatus, opvang, begeleiding, een uitkering en juridische steun gegeven worden wanneer zij bereid zijn om aangifte te doen. Zij krijgen daartoe een bedenktijd van drie maanden.

Doelstelling van de overheid is om slachtoffers van mensenhandel betere bescherming te bieden, hun positie te versterken en hen meer perspectief te bieden (onder andere Nationaal Actieplan Mensenhandel, 2004). Daarnaast om de Tweede Kamer periodiek over de ontwikkelingen te kunnen informeren. Momenteel ontbreekt echter een instrument voor het beoordelen van (ontwikkelingen in) de positie van slachtoffers van mensenhandel, waarbij de toegang tot en het gebruik van rechten en voorzieningen centraal staan. Er zijn verschillende ontwikkelingen gaande, waar bij het ontwerp van

een dergelijk instrument rekening mee gehouden moet worden. Zo werd in november 2003 door de Europese Raad een richtlijn aangenomen die slachtoffers van mensenhandel die hun medewerking verlenen in de strafrechtelijke procedure, recht geeft op een verblijfsvergunning voor minimaal zes maanden en toegang tot onderwijs en de arbeidsmarkt. Nederland heeft inmiddels zijn beleid aangepast waardoor het slachtoffers die aangifte doen, is toegestaan arbeid te verrichten.

Het WODC (Afdeling Externe Wetenschappelijke Betrekkingen) heeft aan Adviesbureau Van Montfoort (namens de Directie Vreemdelingenbeleid) gevraagd een monitor te ontwikkelen voor de beoordeling van de positie van slachtoffers van mensenhandel. Adviesbureau Van Montfoort werkte daarbij samen met het Verwey-Jonker Instituut. Voor de uitvoering van deze opdracht was een begeleidingscommissie samengesteld door het WODC (zie bijlage 1).

2. VERANTWOORDING

2.1 Afbakening

De monitor heeft uitsluitend betrekking op slachtoffers van mensenhandel in de prostitutie. Slachtoffers van andere vormen van mensenhandel blijven buiten beschouwing. Doel van het instrument is om periodiek de positie van slachtoffers van mensenhandel in kaart te brengen en te beoordelen. Het instrument (en dus ook de trendrapportage) beperkt zich vooralsnog tot de vrouwelijke en mannelijke slachtoffers van uitbuiting in de seksindustrie. Er is voor deze beperking gekozen gezien de complexiteit van de materie, de breedte van de wet- en regelgeving en het grote aantal relevante organisaties.

2.2 Beleidsrelevantie

De rijksoverheid heeft behoefte aan inzicht in (ontwikkelingen) in de positie van slachtoffers van mensenhandel. Dit is van belang om waar nodig (beleids)maatregelen te treffen gericht op verbetering van de positie van slachtoffers.

2.3 Gehanteerde werkwijze

Voor het opstellen van deze monitor hebben de onderzoekers de volgende werkwijze gehanteerd:

1. *Raadplegen van bronnen*: bestuderen van de rapportages van de NRM¹, het verslag van de werkconferentie en de documentanalyse van het Verwey-Jonker Instituut, onderzoeksrapportages naar de problematiek van loverboys, kinderhandel (zie onder andere literatuuropgave startnotitie), rapportages in het kader van HON (Handhaven op Niveau) en om jaarverslagen van relevante organisaties (STV, Rode Draad, BlinN, de vrouwenopvang, GGD, Prostitutie Maatschappelijk Werk, etc.).
2. *Juridische analyse*: voor de monitor zijn de bestaande regelingen (onder andere B9, Wetboek van strafrecht en Tweede Kamerstukken) bestudeerd. Aan de hand hiervan is in beeld gebracht welke rechten en voorzieningen de slachtoffers hebben en hoe deze in te delen zijn naar specifieke groepen. Op basis van deze analyse is een eerste versie geconstrueerd van de groepen, de thema's (zie paragraaf 2.4) en mogelijke indicatoren voor de monitor.
3. *Interviews met professionals*: gedurende het proces van opstellen van de monitor zijn op elk moment deskundigen van organisaties benaderd. In eerste instantie om het probleem te verkennen en te checken of bestaande regelingen werden uitgevoerd en door welke instellingen. Nadat de eerste versie met de indicatoren beschikbaar was zijn de instellingen die te maken hebben met slachtoffers van mensenhandel² benaderd om te weten te komen of de indicator in een registratiesysteem is vastgelegd of dat deze op een andere manier verzameld moet worden.

¹ Voor een toelichting op de afkortingen verwijzen wij naar bijlage 2.

² Zoals IND, politie, EMM, WODC, Landelijk Parket, STV, BlinN, COA, et cetera

2.4 Opbouw van de monitor

De indicatoren van de monitor hebben betrekking op verschillende groepen en verschillende dimensies. Een juridische analyse van de huidige wet- en regelgeving laat een mogelijk onderscheid zien in 27 verschillende subgroepen (zie bijlage 3). Voor een monitor is deze verdeling te fijnmazig. Gekozen is voor het combineren van subgroepen. Een eerste verdeling vindt plaats op basis van het criterium legaal, illegaal of asiel. Daarbinnen wordt voor elke groep onderscheid gemaakt tussen meerderjarig en minderjarig. Op deze manier ontstaat een 'grovere' indeling van zes groepen. Daarbij zijn een aantal keuzes gemaakt. Bijvoorbeeld de groep minderjarige asielzoekers is beperkt tot de groep alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMA's), dit terwijl zich uiteraard ook gezinnen met kinderen onder de groep asielzoekers bevinden. Deze zijn in de monitor niet meegenomen. Een ander voorbeeld is dat voor de groep legaal geen onderscheid gemaakt wordt tussen Nederlanders, vreemdelingen met een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd en gemeenschapsonderdanen. Hoewel er verschillen zijn in wet- en regelgeving tussen deze groepen, zijn deze voor de monitor niet relevant.

De groepen slachtoffers zijn als volgt te onderscheiden:

1. **Legaal/meerderjarig:** Meerderjarige slachtoffers die legaal in Nederland verblijven. Deze groep omvat: Nederlanders, EG-onderdanen en vreemdelingen met een vergunning voor bepaalde tijd en een vergunning voor onbepaalde tijd regulier of asiel. Dat wil zeggen de groep met een vaste, niet bedreigde verblijfstitel op grond waarvan zij in Nederland mogen wonen en werken. Onderscheidend criterium is of zij afhankelijk zijn van de B9-regeling voor het recht op (tijdelijk) verblijf en toegang tot voorzieningen.
2. **Legaal/minderjarig:** Minderjarige slachtoffers die legaal in Nederland verblijven. Deze groep omvat alle minderjarigen met de onder punt 1 genoemde verblijfsposities.
3. **Illegaal/meerderjarig:** Meerderjarige slachtoffers die illegaal in Nederland verblijven. Deze groep omvat: vreemdelingen die hier verblijven zonder legale verblijfstitel, op een tijdelijke verblijfstitel op grond waarvan zij niet in Nederland mogen wonen en werken (vrije termijn, toeristenvisum) of op grond van valse papieren. Onderscheidend criterium is dat zij afhankelijk zijn van de B9-regeling voor het recht op (tijdelijk) verblijf en toegang tot voorzieningen. Om deze reden is de groep 'vrije termijn' en 'toeristenvisa' hieronder opgenomen: juridisch wordt hun verblijf illegaal als zij arbeid verrichten. Prostitutie wordt sinds de opheffing van het bordeelverbod als arbeid gezien. In de praktijk komt een groot deel van de B9 slachtoffers van mensenhandel binnen via een toeristenvisum of de vrije termijn. Onder deze groep

vallen ook de ex-ama's³ met een tijdelijke verblijfsvergunning tot hun 18^e jaar. Omdat bekend is dat ama's een verhoogd risico lopen op mensenhandel rond het intrekken van de verblijfsvergunning bij het bereiken van de leeftijd van 18 jaar wordt op een aantal indicatoren apart aandacht aan deze groep besteed.

4. Illegaal/minderjarig: Minderjarige slachtoffers die illegaal in Nederland verblijven. Deze groep omvat alle minderjarigen met de onder punt 3 genoemde verblijfsposities.
5. Asiel/meerderjarig: Meerderjarige slachtoffers in de asielprocedure (incl. de 48-uursprocedure). Deze groep verblijft rechtmatig in Nederland tot over hun asielaanvraag is beslist. Slachtoffers in deze groep hebben in beginsel de keuze tussen de B9-regeling of handhaving van hun asielaanvraag. Het is niet mogelijk beide procedures tegelijk te volgen.
6. Asiel/minderjarig: Minderjarige slachtoffers in de asielprocedure. Hieronder vallen de alleenstaande minderjarige asielzoekers (ama's) met een tijdelijke verblijfsvergunning tot hun 18^e jaar⁴.

Het onderscheid tussen deze groepen is vooral belangrijk waar het gaat om:

- Aantallen geschatte, gesignaleerde en gemelde slachtoffers (alle groepen)
- Toegang tot de B9-regeling (groep 'illegaal' en 'asiel'⁵)
- Toegang tot en gebruik van slachtoffervoorzieningen vanuit de B9
- Toegang tot en gebruik van slachtoffervoorzieningen vanuit de asielprocedure (groep die kiest voor handhaving asielaanvraag en niet voor de B9-regeling)
- Toegang tot en gebruik van slachtoffervoorzieningen vanuit een legale positie (groep 'legaal')

Waar mogelijk en van toepassing wordt onderscheid gemaakt tussen de verschillende groepen, inclusief meerder- en minderjarig. Op basis van de bestaande gegevens zal het echter niet altijd mogelijk zijn om de groepen uit te splitsen.

³ Alleenstaande Minderjarige Asielzoeker

⁴ Zie voor een onderzoek naar ama's die met onbekende bestemming vertrekken (mob): Mariska Kromhout, nog te verschijnen.

⁵ Voor asielzoekers gaat het om de groep die is overgestapt naar B9.

De monitor meet de positie van slachtoffers op zeven dimensies:

1. Signalering.
2. Toegang en gebruik B9-regeling.
3. Rechtshulp/strafrechtelijke procedure.
4. Opvang/huisvesting.
5. Gezondheidszorg.
6. Inkomen, arbeid en scholing.
7. Terugkeer/voortgezet verblijf.

De dimensie 'veiligheid' is niet als aparte dimensie niet opgenomen, maar is verwerkt in de andere dimensies (waar van toepassing).

Door de combinatie van de subgroepen en de zeven dimensies ontstaat er een matrix met cellen.

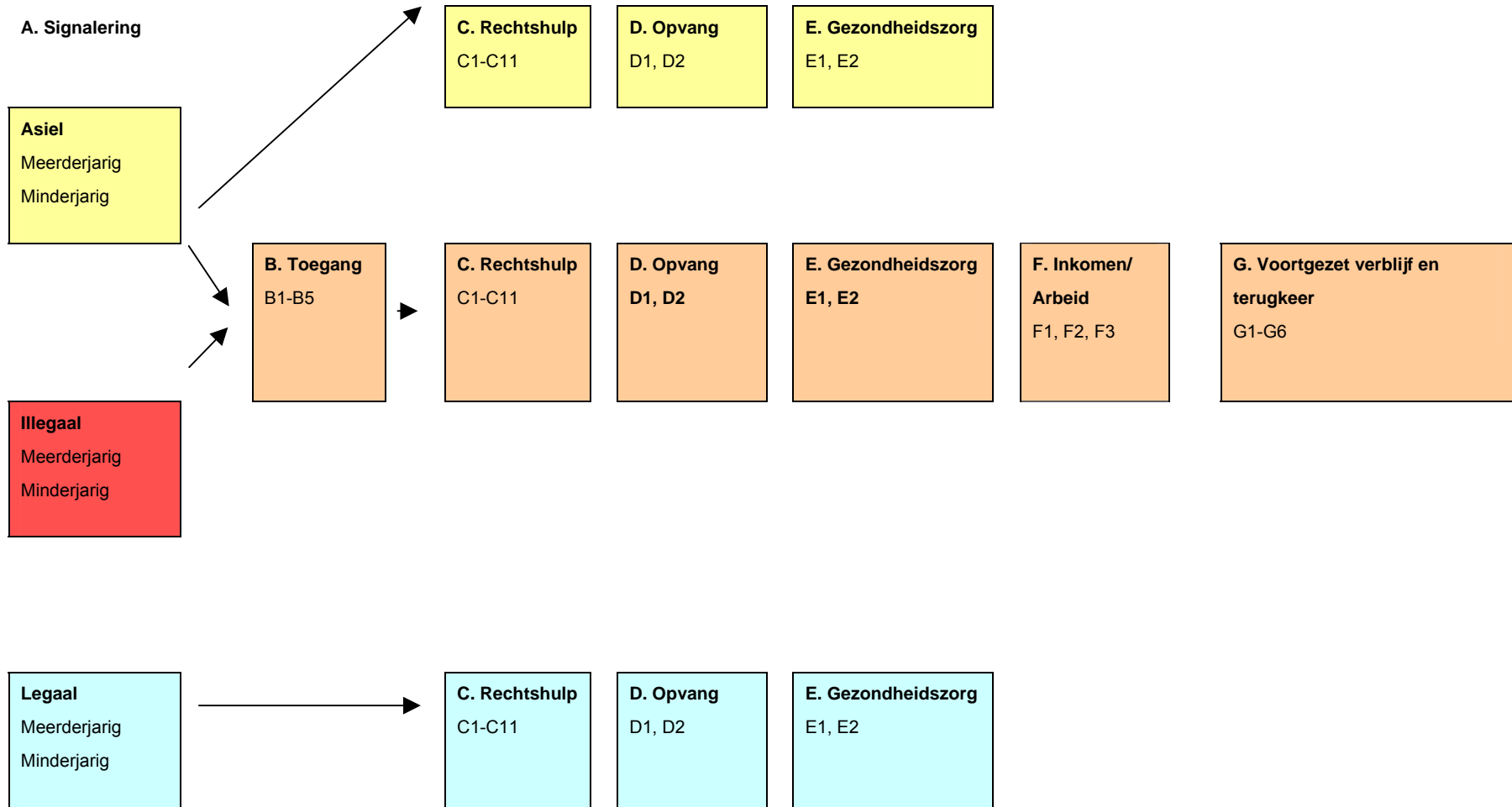
2.5 Groepen gekoppeld aan dimensies

Een aantal cellen in de matrices worden niet ingevuld omdat deze op de betrokken groep slachtoffers niet van toepassing zijn. Bijvoorbeeld de B9-regeling is niet van toepassing voor de groep 'legaal'.

Waar het gaat om het gebruik van de aan de B9-regeling gekoppelde voorzieningen is het, op basis van de beschikbare registratiegegevens, niet of uitsluitend zeer beperkt mogelijk nog onderscheid te maken naar startpositie ('illegaal' of 'asiel'). Voor de monitor is vooral de (mate van) toegang tot de B9-regeling voor deze groepen relevant. Zodra slachtoffers de B9 zijn ingestroomd (dat wil zeggen binnen de dimensies die betrekking hebben op het gebruik van de aan de B9-gekoppelde voorzieningen) wordt daarom geen onderscheid meer naar startpositie gemaakt. In de monitor is wel opgenomen welk deel van de groepen 'illegaal' en 'asiel' kiest voor de B9.

Het onderscheid tussen de B9-groep, de categorie 'legaal' en de categorie die kiest voor handhaving van de asielpcedure blijft relevant, evenals het onderscheid minder- en meerderjarig. Van de groep 'illegaal' worden alleen de slachtoffers in beeld gebracht die ervoor kiezen de B9 regeling te gebruiken. Zij die hier niet voor kiezen, hebben geen recht op het gebruik van voorzieningen en blijven daarom buiten beeld van deze monitor. Een uitzondering vormen de indicatoren G5 (aantal slachtoffers dat met begeleiding terugkeert) en G6 (aantal slachtoffers dat gebruik van de REAN-regeling). Deze zijn ook van toepassing op de groep 'illegaal', dat wil zeggen de groep slachtoffers die geen gebruik maakt van de B9 regeling en - al dan niet via vreemdelingenbewaring - terugkeert.

Voor een stroomschema van welke dimensie op welke groepen van toepassing zijn, zie het onderstaande schema.



2.6 De indicatoren van de monitor

Er is voor een beperkte set indicatoren gekozen. Het onderwerp is complex doordat mensenhandel een dynamische omgeving kent en bij signalering, opsporing, vervolging en hulpverlening veel verschillende actoren betrokken zijn. Wij noemen zonder daarbij volledig te zijn: Stichting Tegen Vrouwenhandel, de vrouwenopvang, BlinN, politie, Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM), OM, Informatiepunt Jeugdprostitutie, advocaten, IND. Zij beschikken elk over een eigen registratiesysteem. Bij de keuze van de indicatoren hebben wij ons laten leiden door vier criteria:

1. Relevantie: de criteria moeten relevant zijn voor de dimensie.
2. Sturing: meten is weten maar met de indicatoren moeten overheid en instellingen (bij voorkeur) beleidsmatig kunnen sturen.
3. Haalbaarheid: de data voor de indicatoren moeten met een redelijke inspanning (tijd en kosten) betrouwbare data (herhaalbaar, weinig foutenmarge) opleveren.
4. Beperking: de kracht van een monitor zit in de beperking op hoofdlijnen van gegevens. Waar uitkomsten vragen oproepen over processen kan dit een aanleiding zijn tot het uitvoeren van aanvullende dieptestudies om uitkomsten beter te kunnen duiden.

Bij het bepalen van de indicatoren is een afweging gemaakt door de onderzoekers en de begeleidingscommissie. Dit heeft geleid tot 33 indicatoren. De indicatoren die tijdens dit keuzeprocés zijn uitgevallen staan in bijlage 3. In het schema staat uitgewerkt voor welke groepen de indicatoren van toepassing zijn. Dit voor de indeling legaal, illegaal en asiel. Er zijn soms binnen de groepen kleine verschillen tussen meerderjarigen en minderjarigen. Deze verschillen staan meer uitgebreid uitgewerkt in de schema's in bijlage 2. Onderstaand schema geeft een overzicht van alle gebruikte indicatoren:

Indicator	Legaal	Illegaal ⁶	Asiel
	Meerderjarig	Meerderjarig	Meerderjarig
	Minderjarig	Minderjarig	Minderjarig
A. Signalering			
A0. Aantal geschatte slachtoffers			
A1 Aantal gesignaleerde (vermoedelijke) slachtoffers			
A2. Aantal gesignaleerde slachtoffers in vreemdelingenbewaring	NVT		
A3. Aantal bij STV gemelde slachtoffers en melders			
A4. Aantal slachtoffers met een casemanager			
B. Toegang tot B9			
B1. Aantal slachtoffers waaraan bedenktijd is verleend	NVT		
B2. Aantal aanvragen slachtoffers B9	NVT		
B3. Aantal toekenningen slachtoffers B9	NVT		
B4. Aantal beslissingen B9 buiten de norm van 24 uur	NVT		
B5. Aantal getuige-aangevers met een B9 status	NVT		
C. Rechtshulp/strafrechtelijke procedure			
C1. Aantal slachtoffers dat aangifte doet			
C2. Aantal aangiften dat politie niet instuurt naar OM ('politiesepot')			
C3. Aantal ingestuurde zaken OM ⁷			
C4. Aantal sepots OM			
C5. Aantal strafzaken tegen verdachten			
C6. Aantal slachtoffers dat beklag indient tegen besluit niet verdere vervolging (art. 12 Sv)			
C7. Aantal slachtoffers dat zich als benadeelde partij voegt			
C8. Aantal slachtoffers dat via een civiele voeging schadevergoeding krijgt toegekend			
C9. Informatievoorziening aan het slachtoffer			
C10. Deskundigheid politie			
C11. Aantal gespecialiseerde advocaten per regio			

⁶ Vanaf C1 wordt dit de groep B9

⁷ C3 tot en met C11 kennen geen onderscheid naar subgroepen slachtoffers. Omdat (1) ingestuurde zaken betrekking hebben op daders en niet slachtoffers en (2) een aantal indicatoren gaan over algemene beleidsinformatie.

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

In hoofdstuk drie zijn alle indicatoren uitgewerkt op:

- Relevantie.
- Referentiewaarde.
- Huidige situatie en kwaliteit van bronnen.
- Wijze van dataverzameling (waar van toepassing onderscheiden in korte en langere termijn).

2.6 Dataverzameling

Voor het genereren van gegevens over de indicatoren maakt de monitor gebruik van diverse gegevensbronnen (zie 2.6). De betrouwbaarheid van de bronnen is van groot belang wil de monitor voldoende 'power' hebben. Inzet is om op basis van bestaande registratiesystemen de gehele populatie in beeld te brengen met de monitor. Dit blijkt niet altijd mogelijk omdat:

- Eén centraal registratiesysteem voor het registreren van alle indicatoren ontbreekt. Voor de monitor zullen we gebruik moeten maken van gegevens verzameld door verschillende actoren bijvoorbeeld STV, IND, politie, OM, IOM, COA.
- Binnen de registratiesystemen zijn niet alle dossiers (of datavelden) volledig gevuld. Dit houdt in dat bij uitdraaien data ontbreken.
- Gegevens hebben betrekking op een deel van de populatie, bijvoorbeeld alleen op het aantal gemelde slachtoffers.
- De eenheden verschillen tussen registratiesystemen. De politie registreert de aangiften in HKS waarbij slachtoffers de eenheid zijn. Het OM gebruikt in COMPAS als eenheid 'verdachten' waarbij meer dan één aangifte (en dus slachtoffer) gevoegd kan zijn voor één verdachte.

Deze monitor kent dus een aantal beperkingen. Bij de keuze voor gegevensbronnen hebben wij ons laten leiden door:

- De inhoudelijke relevantie van de gegevensbron: de mate waarin de gegevensbron antwoord biedt op de vraagstelling.
- De betrouwbaarheid van de gegevensbron (de mate van hardheid/objectiviteit)
- De kosten van inzet van de gegevensbron. Gegevensbronnen die relatief gemakkelijk zijn in te zetten en weinig bewerkelijk zijn, verdienen de voorkeur.
- De noodzaak om de gegevensbron in te zetten. Dit is aan de orde als informatie niet via andere meer gewenste bronnen is te achterhalen.

Het verkrijgen van betrouwbare gegevens over de gehele populatie slachtoffers heeft de voorkeur. Wanneer dit niet mogelijk blijkt, is (soms) gekozen voor een steekproeftrekking uit de populatie. De scores van de indicatoren worden dan weergegeven in percentages. Het is mogelijk voor deze percentages betrouwbaarheidsintervallen te berekenen.

Bij de dataverzameling moet (telkens) afstemming plaatsvinden met de gegevens die de Nationale Rapporteur Mensenhandel (NRM), het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) en de Korpsmonitor verzamelen om dubbel werk te voorkomen.

Elke afname moet beginnen met een check of het juridische kader nog ongewijzigd is.

2.7 Gegevensbronnen

De te gebruiken gegevensbron per indicator staat uitgewerkt in hoofdstuk 3. In algemene zin wordt er gebruik gemaakt van drie verschillende gegevensbronnen:

1. Bestaande registratiesystemen.
2. (Elektronische) vragenlijsten onder sleutelfiguren en slachtoffers.
3. Jurisprudentieanalyse.

1. Bestaande registratiesystemen

Er wordt zoveel mogelijk gezocht naar kwantitatieve informatie. Hiervoor wordt, waar mogelijk, gebruik gemaakt van bestaande registratiesystemen, *in casu* de registratie van STV/Federatie Opvang, de registratie van de IND, IOM en COA, het cliëntenvolgsysteem (IKP-S) en het registratiesysteem (HKS) van de politie, COMPAS (OM) en de registratie van de Raden van Rechtsbijstand.

2. (Elektronische) vragenlijsten

Om zicht te krijgen op de positie van slachtoffers leveren de bestaande registratiesystemen onvoldoende informatie op. Daarom worden vragenlijsten uitgezet onder (een steekproef van) casemanagers/begeleiders, veldwerkers, advocaten (vreemdelingen, asiel en strafrecht), politie en slachtoffers. Hiervoor worden elektronische vragenlijsten ontwikkeld op basis van de bijgevoegde itemlijsten. Hiervoor is gekozen omdat over de groep slachtoffers die een casemanager heeft relatief eenvoudig informatie is te verzamelen, deels via de registratie van STV (alle categorieën), Nidos (minderjarig asiel) en Bureau Jeugdzorg (minderjarig legaal), en deels via een aparte enquête onder de casemanagers. Om over de groep die geen case manager heeft dezelfde informatie te verzamelen moet veel meer inspanning gepleegd worden (uitzetten vragenlijsten onder individuele hulpverleners, opvanghuizen, asielzoekerscentra etc.). Dit is arbeidsintensief en kostbaar. Met het oog op herhaalbaarheid en kosten is hier niet voor gekozen. Dit is gerechtvaardigd in de verwachting dat zowel het aantal gemelde slachtoffers als het aantal slachtoffers met een case manager zal toenemen. Indien dit niet gebeurt, moet aanpassing van het instrument op dit punt overwogen worden. Een beperking van het nemen van de groep 'slachtoffers met een casemanager' als referentiewaarde is dat bepaalde groepen slachtoffers daardoor systematisch buiten beeld blijven, ook als de groep met een casemanager toeneemt. Naar verwachting betreft dit vooral de groepen 'meerderjarig/legaal' en de groep 'meerderjarig/asiel'. Daarom wordt apart aandacht besteed aan de ex-ama's.

Casemanagers wordt gevraagd de vragenlijsten in te vullen met betrekking tot de cliënten die zij in het jaar van meting hebben/hadden. Zij worden tevens gevraagd om samen met de slachtoffers die zij op dat moment begeleiden, de elektronische vragenlijst voor slachtoffers in te vullen⁸. De vragenlijsten voor slachtoffers worden ontwikkeld/vertaald in de voor slachtoffers meest relevante talen (in eerste instantie: Nederlands, Engels, Spaans, Roemeens, Bulgaars, Russisch).

⁸ Bij de afname van de monitor moet er op gelet worden dat casemanagers met veel cliënten niet overbelast worden.

Versterking van de registratie van STV kan in de toekomst er toe leiden dat het houden van aanvullende enquêtes onder de (STV) casemanagers niet meer nodig is. Naarmate de registratiesystemen van de betrokken instanties verbeteren, neemt de noodzaak om op andere wijze aanvullende informatie te verkrijgen af.

3. Jurisprudentie

Als aanvullende bron voor het opsporen van knelpunten in de toepassing van de B9 wordt een beknopte jurisprudentieanalyse uitgevoerd. Voor de monitor zullen de rechterlijke uitspraken over de toepassing van B9 (bedenktijd, tijdelijke verblijfsvergunning, verblijfsvergunning op humanitaire gronden) verzameld worden en geanalyseerd op knelpunten. Voor de eerste afname worden uitspraken verzameld uit de periode 2004 (Uitvoering document-analyse B9, Verwey-Jonker Instituut/WODC, 2004) tot het jaar van eerste afname. Daarna wordt als periode de tijd tussen het jaar van vorige en huidige afname genomen. Als bronnen worden www.migratieweb.nl en www.rechtspraak.nl gebruikt.

Expertmeeting

Na het verzamelen van de relevante cijfers zullen voor het opmaken van de trendrapportage de uitkomsten van de monitor worden voorgelegd aan een expertmeeting van deskundigen uit het veld, *in casu* (vertegenwoordigers van) de hulpverlening/ maatschappelijke en vrouwenopvang, veldwerkers, vluchtelingenwerk, IND, OM, politie, advocaten en onderzoekers. De expertmeeting wordt gebruikt om de uitkomsten nader te duiden en mogelijke (nieuwe) trends en knelpunten te signaleren. Tevens kan de expertmeeting gebruikt worden om mensen te informeren over de uitkomsten. Dit kan een motiverende factor zijn om mee te werken. De uitkomsten van de expertmeeting worden opgenomen in de trendrapportage. Een lijst met bekende en bestaande knelpunten staat in bijlage 13 en dient als achtergrondinformatie voor de onderzoekers die de expertmeeting leiden.

Handreikingen

Bij de indicatoren horen handreikingen op welke wijze de gegevens te verzamelen zijn. Voor een aantal indicatoren zijn deze afkomstig van registratiesystemen en zijn de gegevens op te vragen bij de bijhorende organisatie. De bronnen en organisaties die de onderzoekers kunnen benaderen staan bij de 'wijze van dataverzameling'. Het WODC beschikt zelf over een landelijke database van het OM (OM-data) waarin gegevens terug te vinden zijn voor het proces bij het Openbaar Ministerie.

Daarnaast worden voor een aantal indicatoren vragenlijsten uitgezet. Deze staan uitgewerkt in de bijlagen. In de bijlagen wordt de handreiking aangegeven op welke wijze, bij welke organisaties deze uit te zetten.

2.8 Afnemen van de monitor

De monitor is een instrument dat met vaste (meerjaarlijkse) intervallen wordt afgenomen. Een vergelijking tussen de meetmomenten geeft aan of de positie van slachtoffers op de indicatoren verbeterd is. Het is een beperkte set indicatoren waarbij in tweede instantie door middel van aanvullende dieptestudies gezocht kan worden naar verklaringen of knelpunten waarom een indicator een hogere of lagere waarde geeft. De monitor geeft een stand van zaken, maar gaat niet in op het waarom van een hogere of lagere waarde.

De eerste keer dat de monitor afgenomen wordt, is de nulmeting. Deze nulmeting heeft beperkingen. De registraties en de daaruit gehaalde kengetallen zijn niet helemaal volledig of betrouwbaar. De registratiesystemen van de verschillende instanties zijn niet sluitend. De nulmeting levert ook zicht op in de mate van betrouwbaarheid (of onvolledigheid) van de gegevens.

Bij het opstellen van de monitor zijn wij ervan uitgegaan dat alle verzamelde kengetallen betrekking hebben op het jaar voorafgaand aan het afnemen van de monitor. De monitor mensenhandel afgenomen in het najaar van 2006 heeft dus betrekking op de aantallen van 2005.

De kengetallen betreffen dan bijvoorbeeld het aantal gesignaleerde slachtoffers per jaar (A1) of het aantal slachtoffers dat per jaar aangifte doet (C1) of het aantal slachtoffers dat in een jaar voortgezet verblijf wordt verleend (G3). Het streven is dat uiteindelijk in de monitor alle gegevens gebaseerd zijn op gerapporteerde aantallen. Dit is op korte termijn niet voor alle indicatoren mogelijk. Voor een aantal indicatoren benutten we een steekproef onder een deel van de populatie (bijvoorbeeld slachtoffers) en vermelden wij op basis van de steekproef het percentage. Dit speelt bij de indicatoren D1, E1 en E2 waar wij door enquêtes met slachtoffers percentages vermelden van het aantal slachtoffers in de steekproef dat gebruik maakt van voorzieningen voor verblijf, specialistische medische en psychosociale hulp.

De data worden verzameld over één jaar. Het proces van bijvoorbeeld aanvraag en verlenen van verblijf op humanitaire gronden hoeft niet in hetzelfde jaar plaats te vinden van het jaar waarover gegevens verzameld worden. Van een slachtoffer dat in 2005 een aanvraag indient en deze in 2006 krijgt toegekend, telt de aanvraag mee in 2005 en de toekenning in 2006. Dit geldt sterker voor de dimensie strafrechtelijke procedure. Omdat processen lang kunnen duren (tussen het doen van aangifte en de uiteindelijke strafzaak kunnen meerdere jaren zitten), is voor het volgen van individuele slachtoffers door het proces een cohort-analyse nodig. Hoewel het volgen van slachtoffers veel informatie oplevert over de groep, is dit niet het doel van de monitor. De monitor levert een stand van zaken over een bepaald jaar.

Kosten

De kosten voor de eerste afname worden geschat op een bedrag tussen de 85.000 en de 95.000 euro. Dit bedrag is exclusief BTW en mogelijke reiskosten. Maar exclusief de vertaling van vragenlijsten voor slachtoffers in diverse talen. Voor een tweede afname kunnen de kosten ongeveer 10.000 euro lager uitvallen, omdat:

- De schatting niet bij elke monitor herhaald hoeven te worden.
- De organisaties de data sneller kunnen leveren.
- De uitvoerder bekend is met de materie.

Een berekening van de kosten per indicator staat in bijlage 4.

Rapportage

Een stramien voor de rapportage van de monitor staat in bijlage 5.

2.9 Referentiewaarden

Doel van de monitor is om zowel (ontwikkelingen in) de toegang tot als het daadwerkelijke gebruik van rechten en voorzieningen te meten. De verzamelde data op de indicatoren leveren kengetallen op. Deze kengetallen zijn van informatieve waarde wanneer zij vergeleken kunnen worden met een (algemene) referentiewaarde. De referentiewaarde kan per dimensie verschillen:

Voor de dimensie *signalering* is het aantal geschatte slachtoffers de referentiewaarde;

Bij *toegang tot de B9* is het aantal gemelde slachtoffers (A3) de referentiewaarde;

Er is één uitzondering op de regel. De *indicatoren C3, C4 en C5* hebben betrekking op het aantal strafzaken gericht tegen verdachten. Het is niet mogelijk het aantal strafzaken tegen verdachten te relateren aan aantal gemelde slachtoffers in één jaar. Voor de indicatoren aantal septs OM (C4) en aantal strafzaken tegen verdachten (C5) is de referentiewaarde het aantal door de politie naar het OM ingestuurde zaken (C3).

De kengetallen afgezet tegen de referentiewaarde vormen een verhoudingsgetal (percentage). Dit geeft een stand van zaken weer voor de indicator. Bijvoorbeeld het verschil tussen het aantal gesignaleerde en gemelde slachtoffers geeft aan in hoeverre gesignaleerde slachtoffers daadwerkelijk gemeld zijn. Een verhouding tussen kengetal en referentiewaarde *an sich* is van weinig waarde. Idealiter wordt dit verhoudingsgetal afgezet tegen een vooraf bepaalde norm. Bijvoorbeeld alle (beleids)intenties zijn erop gericht om negentig procent van alle gesignaleerde slachtoffers te melden bij STV. Wanneer na afnemen van de monitor blijkt dat zeventig procent van alle gesignaleerde slachtoffers gemeld wordt, is een extra investering in behalen van deze norm gewenst. In deze monitor mensenhandel zijn geen normen gesteld voor de indicatoren. Voor twee indicatoren is wel een duidelijke norm in wet- en regelgeving aanwezig:

- Aantal slachtoffers dat langer dan drie maanden een RvB-uitkering ontvangt⁹ (de bedenktijd is maximaal drie maanden).
- Aantal beslissingen over toekennen van een tijdelijke verblijfsvergunning (B9). Deze beslissing moet binnen 24 uur genomen worden.

2.10 Kanttekeningen en beperkingen

Het benutten van bestaande registratiesystemen heeft beperkingen. Uit gesprekken met betrokken instellingen¹⁰ blijkt dat data in de registratiesystemen niet altijd volledig zijn ingevuld. Dit heeft beperkingen voor de monitor mensenhandel. Wij gaan ervan uit dat in de toekomst de registratie zal verbeteren.

Deze monitor gaat uit van STV als centraal landelijk meldpunt. Dat houdt in dat elk gesignaleerd slachtoffer wordt gemeld bij STV.

Waar gebruik gemaakt wordt van de registratiegegevens van STV als bron wordt er vanuit gegaan dat de registratie de komende jaren versterkt wordt. Dit geldt voor zowel de volledigheid van gegevens als het onderscheid tussen de categorieën slachtoffers. Bij de verschillende indicatoren wordt aangegeven op welke punten versterking nodig is.

Het streven is naar meer volledige registraties op langere termijn (2010). Dit kan door:

- Protocollen af te sluiten met belangrijke signaleerders (vindplaatsen) en afspraken te maken over het melden van elk (vermoedelijk) slachtoffer bij STV.
- Versterking van het registratiesysteem van STV.
- Toename van het aantal slachtoffers met een casemanager/zorgcoördinator.

Daardoor zal de groep waarover informatie wordt verzameld met betrekking tot de betrokken indicatoren toenemen. Voor het realiseren van deze verbeteringen zal een inspanning moeten worden gepleegd.

⁹ Gedurende de bedenktijd van max. 3 maanden heeft het slachtoffer recht op een Rvb-uitkering. Doet het slachtoffer aangifte dan heeft zij/hij vervolgens recht op een tijdelijke verblijfsvergunning en een bijstandsuitkering.

¹⁰ COMPAS van het OM, registratiesysteem van STV, IKP-S en HKS van de politie, PSHV van de IND.

Bij versterking van de registratie van STV gaat het om drie zaken:

- Aanscherping van het registratiesysteem op een aantal punten.
- Verbetering van het meldgedrag van personen en instellingen die in contact met mogelijke slachtoffers komen: meer instellingen melden (vermoedelijke) slachtoffers bij STV.
- Verbetering van het ‘terugkoppelgedrag’ van de bij de hulpverlening aan slachtoffers betrokken partijen (casemanagers, opvanghuizen etc.): meer instellingen melden beter terug aan STV hoe het na de (eerste) melding verder gaat met de cliënt.

Door het afsluiten van protocollen verwachten wij dat het meldgedrag van instellingen aanmerkelijk zal verbeteren. Deze tendens is al ingezet. Lastiger zal zijn om het ‘terugkoppelgedrag’ te verbeteren. Het hulpverleningsproces kan immers jaren in beslag nemen en instellingen hebben veelal geen direct eigen (werk)belang bij het terugkoppelen van gegevens hierover, terwijl het hen wel tijd kost.

3. UITWERKING VAN DE INDICATOREN

Per dimensie worden de verschillende indicatoren behandeld. Per indicator worden de gebruikte referentiewaarden aangegeven, de subgroepen waarop de betreffende indicator van toepassing is, de relevantie voor de verschillende subgroepen, de gebruikte gegevensbronnen, de methode om de betreffende indicator te meten en de betrouwbaarheid hiervan

Verder wordt aangegeven welke gegevens momenteel beschikbaar zijn en welke gegevens op langere termijn beschikbaar kunnen worden. Waar van toepassing wordt bij de wijze van dataverzameling een onderscheid gemaakt tussen de korte en langere termijn.

3.1 Signalering van slachtoffers

Indicator	Legaal	Illegaal ¹¹	Asiel
	Meerderjarig Minderjarig	Meerderjarig Minderjarig	Meerderjarig Minderjarig
A. Signalering			
A0. Aantal geschatte slachtoffers			
A1. Aantal gesignaleerde (vermoedelijke) slachtoffers			
A2. Aantal niet gesignaleerde slachtoffers	NVT		
A3. Aantal bij STV gemelde slachtoffers en melders			
A4. Aantal slachtoffers met een casemanager			

Exacte cijfers over het aantal slachtoffers ontbreken. Ook studies uit het verleden geven hier geen antwoord op (Van Gelder, 1998; NISSO, 1998; NRM, 2002-2004; STV 2001-2004). Voor de monitor is het desondanks van belang zicht te hebben op aantal geschatte slachtoffers. Dit is één van de referentiewaarden op basis waarvan beoordeeld kan worden of slachtoffers effectief gesignaleerd en begeleid worden.

A0 Aantal geschatte slachtoffers

Het aantal geschatte slachtoffers in de populatie is de referentiewaarde. Het gaat om slachtoffers van mensenhandel binnen de prostitutie.

Relevantie

Het totale aantal slachtoffers van mensenhandel binnen de prostitutie is uiteraard een belangrijk kengetal om zicht te krijgen op de problematiek rond mensenhandel. Alle maatregelen en initiatieven op het gebied van mensenhandel zijn gericht op deze populatie. Het is daarom zaak een zo betrouwbare en valide mogelijke indicator te ontwikkelen die een idee geeft van de omvang van deze groep.

¹¹ Vanaf B7 wordt dit de groep B9

Huidige situatie en kwaliteit van de bronnen:

Mensenhandel is een uiterst complexe materie. Het speelt zich af in een crimineel en verborgen circuit en de signalen van mensenhandel komen nagenoeg niet naar voren in de buitenwereld. Kenmerkend voor deze problematiek is het internationale karakter. Ieder jaar publiceert de Amerikaanse overheid het "Trafficking in persons report"¹². Hierin vinden we de meest geciteerde schatting van de omvang van mensenhandel:

"This data shows that, of the estimated 600,000 to 800,000 men, women, and children trafficked across international borders each year, approximately 80 percent are women and girls, and up to 50 percent are minors. The data also demonstrated that the majority of transnational victims were trafficked into commercial sexual exploitation. With a focus on transnational trafficking in persons, however, these numbers do not include millions of victims around the world who are trafficked within their own national borders".

Uit ander internationaal onderzoek blijkt dat de schattingen met betrekking tot de mondiale omvang van mensenhandel zeer uiteen lopen. Getallen worden genoemd van 500.000 tot 4 miljoen personen per jaar¹³.

De schattingen lopen zozeer uiteen omdat er vrijwel geen statistisch materiaal is op basis waarvan betrouwbare schattingen kunnen worden gemaakt. Bovendien worden uiteenlopende definities gebruikt van het begrip mensenhandel¹⁴.

Op basis van mondiale schattingen is het onmogelijk uit te rekenen hoeveel slachtoffers in een jaar in Nederland terecht komen. In de eerste plaats is niet duidelijk op basis waarvan deze schattingen gemaakt zijn, in de tweede plaats ontbreken criteria om mondiale cijfers om te rekenen naar de Nederlandse situatie.

Bijkomend probleem is veel slachtoffers in bepaalde subgroepen (minderjarigen, illegale, asiel) zich verborgen ophouden.

¹² Trafficking in persons report 2006, U.S. Department of State Publication 11335 Office of the Under Secretary for Global Affairs, juni 2006.

¹³ Data Comparison Sheet #1, Worldwide Trafficking Estimates by Organizations, Figures cited by or attributed to various organizations regarding the annual flow of trafficked people worldwide. Data compiled on September 2004, UNESCO, www.unescobkk.org/culture/trafficking.

¹⁴ Afhankelijk van de gehanteerde definitie en de strafwetgeving in het betrokken land kunnen cijfers betrekking hebben op het geschatte aantal prostituees, het geschatte aantal migrantenprostituees, het geschatte aantal slachtoffers van mensenhandel conform de nationale definitie van het betrokken land of het geschatte aantal slachtoffers conform de definitie in het Palermo Protocol (die overigens ook per land verschillend kan worden geïmplementeerd in de nationale strafwetgeving). Ook de stelling uit het Amerikaans overheidsrapport, dat de meeste mensenhandel in de prostitutie plaats vindt, is niet houdbaar, omdat andere vormen van mensenhandel tot voor kort niet als zodanig werden erkend en dus ook niet werden geregistreerd. Pas sinds de adoptie van het Palermo Protocol in 2000 is de definitie van mensenhandel uitgebreid naar andere vormen. Hetzelfde geldt voor de stelling dat de meeste slachtoffers van mensenhandel vrouwen zijn. Dit geldt (hoogstwaarschijnlijk) wel voor prostitutie en huishoudelijke arbeid, maar vermoedelijk niet voor de andere vormen van mensenhandel.

Mogelijke bronnen

Duidelijk is dat we op basis van de lokale kennis (in Nederland, bottom-up) en met onze eigen (nationale) definitie moeten proberen een zo goed mogelijke indicator te ontwikkelen. Daarvoor hebben wij gekeken naar de betrokken partijen bij mensenhandel die een ingang zouden kunnen bieden voor het maken van deze schatting. Casussen van mensenhandel kennen de volgende (mogelijk) betrokken partijen:

- Daders (handelaren);
- Exploitanten van prostitutiebedrijven;
- Collega prostituees;
- Slachtoffers en getuigen;
- De hulpverlening;
- Opsporingsinstanties;
- Vreemdelingenpolitie;
- De klanten van de prostituees.

Al deze personen en organisaties kunnen op enig moment betrokken zijn bij een geval van mensenhandel in de seksindustrie. Wanneer we kijken naar de mogelijkheden om bovenstaande partijen te gebruiken als ingang voor onderzoek blijkt dit voor allen voor en nadelen te hebben.

De primair betrokkenen - daders en slachtoffers - hebben hun eigen belangen om gevallen van mensenhandel niet bekend te laten worden. Daders moeten vrezen voor strafvervolging en hebben grote financiële belangen bij het verborgen houden van hun activiteiten. Slachtoffers doen, om diverse redenen, maar in een zeer beperkt aantal gevallen aangifte (naar schatting van de NRM slechts 5%) of geven signalen af dat zij slachtoffer van mensenhandel zijn.

De hulpverleningsinstanties en de opsporingsinstanties werken en kunnen alleen werken met de "bekende gevallen", dat wil zeggen die gevallen waarin aangifte wordt gedaan of slachtoffers hulp zoeken. Hierover hebben wij al opgemerkt dat dit een beperkte en selecte groep slachtoffers is. De kennis over de gehele omvang van mensenhandel binnen deze instanties is dus beperkt tot die gevallen die zij kennen en dit is een gefilterd aantal; er is een dark number waarvan (per definitie) de omvang onbekend is.

Daarnaast maken klanten van prostituees onderdeel uit van de situatie. Voor iedere persoon werkzaam in de seksindustrie moeten klanten zijn. De prostituees, inclusief zij die slachtoffer van mensenhandel zijn, moeten gevonden worden door klanten. Er is dus een groep klanten in Nederland die contact heeft met de slachtoffers.

Overwogen onderzoeksmethoden

Naar aanleiding van de bronnen rondom het slachtoffer hebben wij een aantal methoden overwogen om het aantal slachtoffers te schatten. Deze zijn:

1. Enquête onder klanten

Elke mogelijke slachtoffer mensenhandel werkzaam in de seksindustrie krijgt bezoek van een klant. Een overweging was om via een anonieme enquête via internet op bijvoorbeeld www.hoekers.nl klanten te vragen naar aantal mogelijke slachtoffers van mensenhandel. De gegevens zouden dan geëxtrapoleerd kunnen worden naar de totale populatie op basis van aantal prostituees dat een klant heeft bezocht in het afgelopen jaar en data over prostitueebezoek.

Probleem is dat veel van de gebruikte signalen voor klanten niet herkenbaar zijn (bijvoorbeeld beschikken over paspoort, wie heeft de reis betaald, schulden, et cetera). Verder zal een deel van de slachtoffers dusdanig onder druk staan dat zij ook naar klanten toe zullen verbergen dat zij slachtoffer zijn. Het hoeft voor klanten dus niet kenbaar te zijn dat het om een slachtoffer van mensenhandel gaat. Bovendien zullen klanten via anonieme enquêtes benaderd moeten worden. Daardoor is het moeilijk dubbeltellingen te voorkomen. Dit maakt een kwantitatieve interpretatie lastig. Tot slot zijn voor een schatting van slachtoffers op basis van informatie van klanten cijfers nodig over het geschatte aantal prostituees in Nederland en het geschatte aantal klanten. Ook hierover bestaan geen 'harde' cijfers zodat extrapolatie niet mogelijk is.

2. Sneeuwbalmethode

Dit is een methode om populaties te schatten door te starten bij bekende slachtoffers mensenhandel en dan te vragen naar andere voor hen bekende slachtoffers die niet gemeld zijn. Op deze manier ontstaat een sneeuwbal. Bij toepassing van de sneeuwbalmethode verwachten wij dat de sneeuwbal snel zal stoppen omdat uitgaande van de bekende slachtoffers zij geen of zeer weinig kennis hebben van (de vindplaats van) andere slachtoffers of daar niet over willen of kunnen vertellen. Dit geldt vooral voor specifieke groepen als minderjarigen of illegale slachtoffers. Indien zij wel bekend zijn met andere slachtoffers (die zich nog in een slachtoffersituatie bevinden) zal het moeilijk zijn deze op te sporen en is dat ook eerder werk voor de politie. Daarnaast kunnen slachtoffers of groepen slachtoffers zich in gescheiden systemen bevinden, waarvan er veel onbekend zijn. Deze methode zal daarom geen valide en betrouwbare gegevens opleveren.

3. Capture en recapture

Deze methode werkt op basis van het voorkomen van slachtoffers in minimaal twee of meer databestanden. Een belangrijke methodologische voorwaarde is dat de databestanden 'onafhankelijk' van elkaar tot stand zijn gekomen. Dit is voor slachtoffers mensenhandel niet mogelijk omdat bijvoorbeeld de politie slachtoffers meldt bij andere instanties als STV. Andere, meer laagdrempelige organisaties als de GGD (voor een SOA of HIV test) registreren nauwelijks persoonsgegevens zodat de bestanden niet met elkaar vergeleken kunnen worden. Op ethische gronden is het uiteraard onmogelijk slachtoffers opnieuw 'uit te zetten' in de wereld van de (illegale) prostitutie. Ook deze methode levert geen betrouwbare en valide schatting op.

Wijze van dataverzameling

Wij stellen voor een methode te gebruiken waarbij het aantal slachtoffers berekend wordt op basis van een multiplier. Uitgaande van de multiplier benadering zijn er twee mogelijke werkwijzen.

1. Bestaande databronnen, aanvullen met veldonderzoek

Voor een bepaalde regio is bekend hoeveel slachtoffers voorkomen in IKP-S in een bepaald jaar. In datzelfde jaar wordt door middel van veldonderzoek bepaald onder prostituees die een SOA of HIV test laten doen of zij bekend zijn bij de politie. Dit kan door een anonieme enquête te houden onder de prostituees die een SOA of HIV test in deze regio laten doen bij de GGD. In deze enquête wordt tevens gevraagd of de prostituee meerder- of minderjarig is en of zij slachtoffer is van mensenhandel. Deze werkwijze gaat uit van de aanname dat alle subgroepen zich eventueel wenden tot de GGD voor een SOA of HIV test. Het heeft voorkeur deze werkwijze te laten plaatsvinden in één van de vier grote steden.

Het is dan bekend hoeveel prostituees slachtoffer zijn van mensenhandel en hoeveel daarvan in aanraking zijn geweest met politie. Het geschatte aantal slachtoffers kan dan berekend worden door:

$$\frac{\text{Aantal slachtoffers in veldonderzoek}}{\text{Aantal in aanraking met politie}} \times \frac{\text{Aantal in aanraking met politie}}{\text{Aantal in IKP-S}}$$

De uitkomst moet dan vermenigvuldigd worden met de verhouding tussen het aantal prostituees en het aantal van deze prostituees dat een HIV of SOA test laten doen. Dit is de tweede multiplier. Deze is nodig omdat niet elke prostituee een HIV of SOA test laat doen. Er zijn een aantal bezwaren voor deze benadering:

- De vraag is of de GGD aan een veldonderzoek wil meewerken. Het onderzoek kan drempelverhogend werken voor de prostituees. Met de GGD's en de Stichting SOA/AIDS moet uitgezocht worden of dit een haalbare methode is en onder welke voorwaarden.
- De vraag of de anonieme enquête in voldoende mate wordt ingevuld door prostituees en dan vooral door slachtoffers. Het risico is dat respons onvoldoende betrouwbaar is. Om de respons te verhogen dient de enquête in verschillende talen beschikbaar te zijn.
- De verhouding tussen aantal prostituees en zij die een HIV of SOA test laten doen, moet bij voorkeur uit preventie onderzoek bekend zijn. Idealiter is het onderzoek gedaan voor de regio waarvoor deze berekening wordt uitgevoerd.
- De praktische haalbaarheid. Dit vraagt om een apart veldonderzoek. Hoewel de periode beperkt kan worden door over een aantal maanden gegevens te verzamelen, is er enkele maanden nodig voor verzamelen en analyseren van de gegevens. Wij stellen voor deze methode niet te gebruiken voor de eerste monitor maar voor 2010 een aparte veldstudie te doen naar slachtoffers mensenhandel die bij GGD een SOA of HIV test laten doen.

2. Schatten van 'dark number' door professionals

Allereerst nemen wij het aantal gesignaleerde slachtoffers op basis van IKP-S in een jaar (zie A1, primaire bron). Vervolgens vragen wij de politie een schatting te maken van het dark number¹⁵. Dit gebeurt door middel van een kort interview waarbij deze vraag wordt gesteld (zie ook indicator C10) aan de LEM coördinator in de betreffende regio. Om de berekeningswijze te versterken, laten wij de inschatting van het dark number binnen drie organisaties uitvoeren. Zodoende wordt de inschatting van het dark number getoetst binnen drie organisaties met hun eigen contacten in het werkveld en hun eigen doelen. Wij verwachten dat daardoor de betrouwbaarheid toeneemt.

Door middel van de volgende berekening kan dan het geschatte aantal slachtoffers in de politieregio worden bepaald (de zes regio's die wij hiervoor gebruiken zijn dezelfde als in de steekproef voor A1).

P = Het geschatte aantal slachtoffers van mensenhandel in de regio

G = Het aantal gesignaleerde slachtoffers op basis van IKP-S

D = Het dark number (percentage)

De formule:

$$P = \frac{G}{(100 - D) / 100}$$

¹⁵ Bijkomend voordeel hiervan is dat door deze werkwijze veranderingen in werkwijze en aandacht voor dit onderwerp binnen de politie (deels) worden gecompenseerd. Als de politie bijvoorbeeld een project start op mensenhandel ten behoeve van de seksindustrie, zal, bij gelijkblijvende omvang van de mensenhandel, het aantal gesignaleerd slachtoffers toenemen, maar zal het geschatte dark number afnemen. De berekening van de indicator zal vervolgens alsnog een relatief stabiel beeld geven.

De formule geeft het geschatte aantal slachtoffers¹⁶. Deze zelfde stappen worden vervolgens herhaald bij de veldwerkers van de GGD. Aan de medewerkers vragen wij het aantal gesignaleerde slachtoffers en een schatting van het dark number (percentage niet gesignaleerde slachtoffers). De berekening vindt vervolgens op dezelfde manier plaats als hierboven omschreven.

Daarna betrekken wij de STV in deze berekening. Bij deze organisatie bepalen wij het aantal gemelde slachtoffers in heel Nederland (zie A2) en vragen wij om een schatting van het dark number (in dit geval het percentage niet gemelde slachtoffers dat in Nederland rond loopt). Analoog aan de berekening hierboven kunnen we aan de hand van deze gegevens een derde schatting maken van het totale aantal (vermoedelijke) slachtoffers in Nederland.

Voor regio's waarin specifiek prostitutiemaatschappelijk werk actief is (zoals in Rotterdam-Rijnmond) kan prostitutiemaatschappelijk werk als vierde bron gehanteerd worden. Zij werken laagdrempelig en hebben direct contact met prostituees. Dit dient voor de regio's waarin prostitutiemaatschappelijk werk actief is als controle van de andere drie bronnen

De betrouwbaarheid is te verhogen door meerdere (minimaal tien) deskundige personen te vragen deze schatting te doen binnen hun regio. De selectie van de personen bepalen wij in overleg met de contactpersonen binnen de instelling. Deze personen hebben zoveel mogelijke een directe werkrelatie met het veld (bijvoorbeeld zedenrechercheurs binnen de politie of veldwerkers van de GGD). Voor drie verschillende instellingen en zes regio's worden op deze manier 180 uitvoerders gevraagd een dark number te schatten. Op basis van deze selecte steekproef wordt door middel van betrouwbaarheidsinterval de schattingen berekend. Er kan berekend en getoetst worden of er verschillen zijn tussen de instellingen en de regio's. Eventueel kan voor afwijkingen statistisch gecorrigeerd worden. Wanneer de schattingen per bron niet significant van elkaar verschillen worden deze drie schattingen op elkaar betrokken (politie, veldwerkers GGD, STV en eventueel prostitutiemaatschappelijk werk). De schattingen van de politie en de veldwerkers van de GGD worden geëxtrapoleerd naar geheel Nederland (zie extrapolatiemethode bij A1). Voor de vragen aan de professionals zie bijlage 6.

Zoals gezegd verwachten wij een meer betrouwbare schatting te verkrijgen door in de berekening deze drie organisaties te betrekken. Met hun eigen deskundigheid en kennis van het veld schatten zij het dark number en dit maakt in onze ogen de uiteindelijke indicator meer betrouwbaar. Deze methode is praktisch snel uitvoerbaar en brengt weinig kosten met zich mee. Nadeel is dat ook de professionals geen direct zicht hebben op het dark number en dus moeite zullen hebben de aantallen te schatten.

¹⁶ " European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA). Draft guidelines: Methods of prevalence estimation. Study to Obtain Comparable National Estimates of Problem Drug Use Prevalence for all EU Member States. Lisbon: EMCDDA, December 1999" .

A1 Aantal gesignaleerde (vermoedelijke) slachtoffers¹⁷

Elk slachtoffer dat in een jaar door derden (politie, hulpverlenende instellingen, advocaten, burgers) gesignaleerd is (of zichzelf gemeld heeft).

Relevantie

Deze indicator geeft de verhouding weer tussen het aantal geschatte (A0), gesignaleerde (A1) en gemelde (A2) slachtoffers.

Deze indicator is van belang totdat alle gesignaleerde slachtoffers worden gemeld (zie onder A2: aantal gemelde slachtoffers). Wanneer de instellingen die in contact komen met (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel alle (vermoedelijke) slachtoffers melden bij STV, is (idealiter) het aantal gesignaleerde slachtoffers gelijk aan aantal gemelde slachtoffers. Vooral nog gaan wij er vanuit dat in het veld meer slachtoffers gesignaleerd worden, dan worden gemeld bij STV.

Huidige situatie en kwaliteit van de bronnen

Op dit moment vindt registratie van signalen van (vermoedelijke) slachtoffers plaats in de volgende systemen:

KWANTITATIEVE INFORMATIE				
Informatie	Bron	Doelgroep	Betrouwbaar	Opmerkingen
a. Aantal gemelde (vermoedelijke) slachtoffers Misdaad Anoniem	Meld Misdaad Anoniem	Landelijk, burgers melden anonieme misdaad waaronder signalen van mensenhandel.	Ja	Informatie wordt verspreid over de politie-regio's en daarna gewist.
b. Aantal gesignaleerde (vermoedelijke) slachtoffers in de politieregio's	IKP-S	Landelijk, 25 regio's, signalen door politie.	Technische problemen, niet alle signalen worden geregistreerd. Er zijn regio's waar registratie op orde is.	Registratie naar subgroepen vindt niet systematisch plaats.
c. Aantal gemelde (vermoedelijke) slachtoffers bij STV	STV	Landelijk, politie, instellingen en particulieren.	Ja	STV registreert geen signalen maar alleen (vermoedelijke) slachtoffers die bij STV worden gemeld.

¹⁷ Vermoedelijk omdat nader onderzoek moet plaatsvinden of zij daadwerkelijk slachtoffer zijn.

In het slachtoffersvolgsysteem IKP-S (Informatie Knooppunt Politie Systeem) zouden in beginsel alle regiokorpsen mogelijke slachtoffers moeten registreren. Het gaat daarbij om personen die, volgens een bepaald puntensysteem gekoppeld aan een lijst met signalen van mensenhandel¹⁸, tien punten of meer scoren. In 2002 voerden 20 van de 25 regiokorpsen mogelijke slachtoffers in (Prostitutie en mensenhandel Korpsmonitor 2002). In 2003 en 2004 waren er technische problemen, waardoor de motivatie om te registreren afnam. Bovendien worden soms ook (verdachte en onverdachte) relaties van (mogelijke) slachtoffers geregistreerd. Daarnaast is het voorkomen van dubbeltellingen in dit systeem niet uit te sluiten (NRM 3, p. 90 e.v.; NRM 4, p. 9 e.v.). Onbekend is of en welke overlap er is tussen de drie systemen (qua gesignaleerde slachtoffers). Waarschijnlijk is de overlap tussen IKP-S en de STV groot.

Wijze van dataverzameling

In de praktijk is er een aantal belangrijke signalerende instellingen en personen waarbij tevens een onderscheid mogelijk is naar subgroepen. Deze zijn gesitueerd in de eerste lijn. Deze zijn:

- Politiefunctionarissen. Zij hebben tot taak de prostitutiebranche te controleren en zijn belast met opsporing en vervolging van verdachten. Elk gesignaleerd slachtoffer tijdens reguliere controles of zogenaamde veegacties dient te worden vastgelegd in IKP-S. Dit systeem is niet voor alle regio's betrouwbaar ingevuld en bijgehouden. De politie signaleert voor alle subgroepen. De gegevens van Meld Misdaad Anoniem worden vanaf 2006 doorgegeven aan elke politieregio. De procedure is dat deze een signaal mensenhandel vastleggen in IKP-S. De signalen van burgers staan dus in IKP-S.
- Maatschappelijke en vrouwenopvangvoorzieningen. Zij bieden opvang en onderdak aan vrouwen (en mannen) die dat om uiteenlopende redenen nodig hebben.
- Veldwerkers GGD. Zij hebben contact met onder andere prostituees en voeren eventueel testen uit voor geslachtsziekten en geven voorlichting. Niet elke GGD beschikt over veldwerkers. Zij hebben zicht op alle subgroepen waarbij wel moet worden aangetekend dat er minder of geen zicht is op de escortbranche.
- Advocaten. (Piket) advocaten zijn betrokken bij veegacties, vreemdelingenbewaring en uitzetting van vreemdelingen. Zij zijn vooral belangrijk bij het signaleren van (mogelijke) slachtoffers onder de subgroep illegalen. Een andere groep zijn de asieladvocaten (vooral de SRA's). Zij zijn een bron voor signalering van (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel onder asielaanvragers.
- Medewerkers IND. Zij zijn betrokken bij zowel het uitzetten van illegale vreemdelingen als de aanvragen en uitzetting van asielzoekers, inclusief de 48 uren-procedure. In beginsel dienen zij (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel te signaleren.
- Jeugdhulpverlening/Bureaus Jeugdzorg. Zij begeleiden jongeren met opvoedingsproblemen. In veel regio's is afgesproken dat slachtoffers van 'loverboys' een casemanager krijgen van Bureau Jeugdzorg. Vaak gaat dit gepaard met een juridische maatregel. Zij hebben zicht op de subgroep legale minderjarige slachtoffers. Wij stellen voor een selectie te nemen van jeugdhulpverleners, jeugdbeschermers/gezinsvoogden en jeugdreclasserders.

¹⁸ Gebaseerd op de in de Aanwijzing mensenhandel opgenomen signalenlijst.

- Stichting Nidos: landelijk werkende voogdij-instelling specifiek voor alleenstaande minderjarige asielzoekers¹⁹ (Ama's). Wanneer een jongere naar Nederland komt zonder ouders (of andere wettelijk vertegenwoordiger) moet er op basis van de Nederlandse wet een voogd voor de jongere worden benoemd.
- Vluchtelingenwerk. Zij begeleiden asielzoekers tijdens de procedure. In een aantal steden bestaan aparte projecten voor (ex) ama's²⁰.
- Prostitutie maatschappelijk werk (PMW). In een aantal steden bestaat prostitutie maatschappelijk werk of een prostitutie vertrouwensvrouw. Zij hebben contact met prostituees uit alle groepen met de aantekening dat er minder zicht is op de escortbranche.
- Beroepsgroepen die werkzaam zijn in Aanmeldcentra (AC's)²¹, het Grenshospitium²², uitzetcentra²³, vertrekcentra²⁴, asielzoekerscentra (AZC's) en ama-projecten. Dit is specifiek voor de groep asiel.
- Medewerkers van 'binnenlandse' detentiecentra (o.g.v. art. 59 Vw);²⁵ voor illegale slachtoffers.
- Medewerkers van de noodopvangvoorzieningen voor uitgeprocedeerde vluchtelingen.

De laatste drie beroepsgroepen bevragen wij niet voor deze indicator maar benutten wij voor de volgende indicator A2, de gesignaleerde slachtoffers in vreemdelingenbewaring.

Het signaleren van slachtoffers door de bovengenoemde signaleerders is een cruciale stap in de aanpak van mensenhandel ten behoeve van de seksindustrie. Het is nodig een goed begrip te hebben van het proces van signaleren om, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin, de uitkomsten van deze indicator te kunnen duiden.

Gegeven is dat er in Nederland slachtoffers zijn van mensenhandel ten behoeve van de seksindustrie. In de aanpak van deze vorm van criminaliteit willen we de slachtoffers zo vroeg mogelijk signaleren. Dit kan gebeuren op het eerste moment van contact (of zo kort mogelijk daarna) tussen slachtoffer en een van de signaleerders. Op dit moment van mogelijke signalering komt een belangrijk probleem naar boven: een herkenningsprobleem. Is de signaleerder in staat een slachtoffer te herkennen? Daarvoor is kennis over het fenomeen mensenhandel nodig (waar moet je op letten),

¹⁹ De officiële benaming is Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen (Amv's). Er zijn twee varianten in opvang: de terugkeervariant en de integratievariant.

²⁰ Zie bijlage 15.

²¹ Er zijn 2 aanmeldcentra (AC's): Schiphol en Ter Apel. Schiphol heeft een apart ama-aanmeldcentrum. Voor signalering: KMAR (het sluisteam werkt sinds kort ook op mensenhandel, voorheen was dit Jeugd & Zeden).

²² Asielzoekers die in de 48-uurs procedure worden afgewezen gaan naar een van de uitzetcentra (Zestienhoven en Schiphol) of, indien zij niet direct kunnen worden uitgezet, naar het Grenshospitium.

²³ Zestienhoven en Schiphol (op dit moment gesloten).

²⁴ Er zijn 2 vertrekcentra: Vlagtwedde en Vught. Deze zijn bestemd voor asielzoekers die na de reguliere procedure worden afgewezen en moeten vertrekken.

²⁵ Illegale vreemdelingen die binnenlands worden aangehouden (o.g.v. art. 59 Vw) gaan naar het detentiecentrum Zeist en sinds kort Noorderzand. Aangifte wordt in principe opgenomen door het korps dat heeft aangehouden. Vóór overbrenging naar een art. 59 detentiecentrum verblijven zij in huizen van bewaring.

maar ook een actieve houding van de signaleerder. Hij of zij moet aandacht hebben voor het signaleren van mogelijke slachtoffers²⁶.

Als uitkomst van dit proces zijn er op hoofdlijnen twee mogelijkheden: slachtoffers worden wél of niet gesignaleerd²⁷. Het niet signaleren van een slachtoffer is op zijn minst een gemiste kans, maar is mogelijk ook een tekortkoming van het systeem van signaleren. Uiteraard is de omvang van de groep niet gesignaleerde slachtoffers onbekend.

Ook het (te) laat signaleren van een slachtoffer duidt op een gemiste kans of een tekortkoming van het systeem. Voor dit kwalitatieve aspect op het gebied van signaleren (zo vroeg mogelijk signaleren) is voor alsnog geen harde norm gesteld. Een dergelijke norm is ook zeer moeilijk te stellen: op welk moment moet een signaleerder geacht worden of in staat worden geacht een slachtoffer te herkennen? Ten behoeve van deze indicator kunnen wij dit probleem niet oplossen, maar het is een kwalitatief kenmerk van het proces van signaleren dat in beleid meer aandacht behoeft. Het is goed deze kennis in het achterhoofd te houden bij de duiding van deze indicator²⁸.

Primaire bron

Binnen deze monitor gaan wij uit van de door de signaleerders herkende slachtoffers en de indicator moet een beeld geven van dit aantal. Als primaire bron wordt een (selecte) steekproef genomen van een aantal regio's in Nederland. De politie is één van de belangrijkste signalerende instellingen. Uitgangspunt voor de selectie is de betrouwbaarheid van het bijhouden van de signalen door de politie (in IKP-S of anderszins). Daarom is het een selecte steekproef.

Bij het nemen van de steekproef wordt gestreefd naar een gunstige verdeling naar:

- Urbanisatiegraad (grote steden versus middelgrote steden en regio's met kleine kernen).
- Spreiding (minimaal twee grensregio's).

Dit maakt extrapolatie van de gegevens mogelijk naar geheel Nederland (op basis van aantal inwoners in de regio). Idealiter zou de extrapolatie plaatsvinden op basis van kennis van de omvang van de seksindustrie (legaal en illegaal) in de politieregio's. Helaas is deze omvang onbekend. Als alternatief achten wij extrapolatie op basis van populatieomvang acceptabel. Hiervoor geldt de volgende aanname: ervan uitgaande dat de vraag het aanbod bepaalt en dat in iedere regio een vergelijkbare behoefte bestaat aan seksindustrie, is extrapolatie op basis van populatieomvang acceptabel. Met andere woorden, wij nemen aan dat de omvang van de populatie zich verhoudt tot de omvang

²⁶ Aanvullend kan worden opgemerkt dat het proces van signaleren aan de voorkant kan worden uitgebreid met het signaleren van risicogroepen, groepen of personen die een verhoogd risico lopen slachtoffer te worden van mensenhandel ten behoeve van de prostitutie (bijvoorbeeld ex-Ama's).

²⁷ Methodologisch kan hierbij worden vermeld dat ook niet-slachtoffers wél of niet kunnen worden gesignaleerd. Het wél signaleren van een niet-slachtoffer is een fout net als het niet signaleren van een slachtoffer een fout is.

²⁸ Complicerende factor is dat het zeer wel mogelijk is dat een slachtoffer wordt gesignaleerd, maar dat deze geen verdere hulp wil ontvangen en/of aangifte wil doen, bijvoorbeeld omdat de B9-regeling onvoldoende tegemoet komt aan de behoeften van het slachtoffer. Dit probleem speelt niet zozeer bij het aantal gesignaleerde slachtoffers, maar wel in het verschil tussen het aantal gesignaleerde slachtoffers (A1) en het aantal gemelde slachtoffers (A2).

van de seksindustrie in de regio's. Nader onderzoek naar de omvang van de seksindustrie in de verschillende regio's zou te zijner tijd een andere/betere extrapolatiemethode kunnen opleveren.

Wij stellen voor om de volgende zes regio's in de steekproef op te nemen: Rotterdam-Rijnmond, Midden-Brabant, Limburg Zuid, Flevoland, Gooi & Vechtstreek en Haaglanden²⁹. Deze regiokorpsen hebben in de korpsmonitor Mensenhandel (2004) groen licht gekregen³⁰. Voor de spreiding over het gehele land stellen wij voor Flevoland te verruilen voor één van de noordelijke provincies Friesland, Groningen of Drenthe (de keuze op grond van de korpsmonitor wordt gemaakt op basis van welk oordeel het meest positief is). Zoals gezegd verzamelen wij in deze regio's de signalen uit de registraties bij de politie. Deze vormen onze primaire bron³¹.

Secundaire bron

Bovenstaande overige bronnen (signaleerders naast de politie) kunnen benut worden om de aantallen gesignaleerde (vermoedelijke) slachtoffers te completeren. Het is te tijdrovend en te kostbaar om in heel Nederland bij al deze bronnen de informatie te achterhalen. Daarom worden alleen binnen de geselecteerde regio's de overige bronnen werkzaam binnen die regio's benaderd. Hierbij wordt rekening gehouden met de onderzoekservaringen van de NRM. Op basis hiervan wordt bepaald welke instellingen zinvol zijn om te benaderen, dat wil zeggen van welke instellingen relevante respons verwacht kan worden. De tabel op de volgende pagina geeft een overzicht van de subgroepen en de secundaire bronnen die worden benaderd.

Door meerdere bronnen te gebruiken ontstaat aan de ene kant een breder zicht op het totale aantal signalen. Aan de andere kant is denkbaar dat een slachtoffer in twee of meerdere systemen voorkomt (dubbeltellingen). Dit kan alleen voorkomen worden door te registreren op naam en geboortedatum. Het is bekend dat vooral slachtoffers die zonder verblijfsvergunning in Nederland verblijven verschillende namen opgeven en onjuiste informatie. Bovendien zal niet van alle gesignaleerde (vermoedelijke) slachtoffers een naam bekend zijn.

²⁹ Deze keuze is gebaseerd op de weergave van het gebruik van IKP-S in de Korpsmonitor Mensenhandel 2004 (meest recente versie van deze monitor) en de nagestreefde verdeling. Alle voorgestelde regio's krijgen daarin het predikaat 'groen' voor het functioneren van IKP-S, behalve Haaglanden dat 'geel' heeft gekregen. Deze laatste regio is toegevoegd aan onze selectie om het aantal grote steden in de steekproef voldoende vertegenwoordigd te zien.

³⁰ Op basis van de nog te verschijnen korpsmonitor mensenhandel 2005 kan de keuze voor de regio's alsnog gewijzigd worden.

³¹ De signalen die binnenkomen bij Meld Misdad Anoniem worden doorgegeven aan de politiekorpsen en daar opgenomen in IKP-S. Ook deze signalen bevinden zich dus in onze primaire bron.

Subgroep	Secundaire bronnen
1. Legaal, meerderjarig	Enquête onder veldwerkers - Veldwerkers GGD/ PMW (Prostitutie Maatschappelijk Werk)
2. Legaal, minderjarig	Enquête onder - Veldwerkers GGD/PMW - Bureaus Jeugdzorg/ jeugdprostitutie projecten (lijst via infopunt jeugdprostitutie)
3. Illegaal, meerderjarig	Enquête onder: - Veldwerkers GGD/PMW - Vreemdelingen/piketadvocaten - Ex-ama projecten
4. Illegaal, minderjarig	Enquête onder - Veldwerkers GGD/PMW - Vreemdelingen/piketadvocaten
3. Asiel, meerderjarig	Enquête onder - Ssieladvocaten/SRA (St. Rechtsbijstand Asiel) - vVluchtelingenwerk - Veldwerkers GGD/PMW
6. Asiel, minderjarig (Ama's)	Enquête onder - Nidos - Ama-opvang centra - Asieladvocaten/SRA - Veldwerkers GGD/PMW - Vluchtelingenwerk

Aan de respondenten wordt door middel van een enquête de (door de politie gebruikte) lijst met indicatoren voor gelegd waarbij er vermoedelijk sprake is van een slachtoffer van mensenhandel. De gevraagde informatie bestaat uit:

- Aantal daadwerkelijk door professionals gesignaleerde slachtoffers.
- Aantal door hen gesignaleerde slachtoffers dat is gemeld bij STV.
- De mate waarin zij door hen gesignaleerde slachtoffers melden bij STV.

De gegevens over het aantal gesignaleerde slachtoffers hebben betrekking op de periode van één jaar. Idealiter zou elke bron dus één jaar lang elk signaal van een slachtoffer van mensenhandel in de geselecteerde regio's bij moeten houden en dat voor elke medewerker die betrokken is bij signaleren. Dit is ten behoeve van deze monitor te tijdrovend en te kostbaar. Daarom wordt een steekproef gehouden onder de medewerkers van instellingen³². Van elke instelling worden minimaal tien medewerkers gevraagd om over hun cliëntcontacten te rapporteren over signalen van mensenhandel in het afgelopen jaar. Deze aantallen worden geëxtrapoleerd naar het totale aantal contacten in een jaar van de instelling met cliënten (dus niet specifiek slachtoffers van mensenhandel).

³² Voor een lijst met instellingen actief op terrein van jeugdprostitutie in de geselecteerde regio's verwijzen wij naar bijlage 14.

Tertiaire bron

De steekproef van de secundaire bron is vanuit zes geselecteerde regio's. Er zijn twee landelijke aanmeldcentra (Schiphol en Ter Apel) waar nieuwe asielzoekers verblijven. Zij zitten niet in de steekproef omdat het om landelijke centra gaat. Zij zijn van belang omdat het ook tijdens de asielprocedure van belang is slachtoffers te signaleren. Het kan hier slachtoffers betreffen die (eerst) in een ander land gedwongen hebben gewerkt of die naar Nederland worden gestuurd om hier gedwongen te werken (denk bijvoorbeeld aan slachtoffers van 'voodoo'). Uit de jurisprudentie blijkt dat veel asielzoekers niet adequaat gesignaleerd en geholpen worden. Wij stellen voor de SRA/asieladvocaten te vragen naar vermoedelijke slachtoffers.

Wij vragen aan hen hoeveel asielzoekers (zie de uitgewerkte vragenlijst bij A2 voor terugkeerdermedewerkers) zij begeleiden en bij hoeveel daarvan zij vermoedens hebben van mensenhandel. Dit onderzoek doen wij op peildatum en relateren wij aan aantal vrouwen (meerderjarig en minderjarig) dat in een bepaald jaar in Nederland bij deze landelijke centra asiel aanvraagt.

Samengevat hanteren wij voor de dataverzameling de volgende systematiek. Als eerste worden de gegevens van de gesignaleerde slachtoffers bij de politie verzameld.

Vervolgens worden secundaire bronnen gebruikt van diverse signaleerders om voor de verschillende subgroepen het beeld te completeren. Het is afhankelijk van de subgroep welke professionals als aanvullende bron worden gehanteerd. Voor een uitwerking van de te benaderen professionals en de vragenlijst verwijzen wij naar bijlage 7. De indicator levert schattingen op van aantallen gesignaleerde slachtoffers per subgroep. Wij gebruiken een tertiaire bron, de landelijke aanmeldcentra, voor de slachtoffers in de asielprocedure (de aanmeldcentra). Een betrouwbaarheidsinterval wordt aangegeven (95%). In de monitor kunnen de uit deze onderzoeken verkregen aantallen niet opgeteld worden. Deze indicator A1 bestaat feitelijk uit een aantal subindicatoren, namelijk:

A1-1 Signalen politie IKP-S.

A1-2 Signalen van professionals.

A1-3 Signalen uit de aanmeldcentra.

A2 Aantal gesignaleerde (vermoedelijke) slachtoffers in vreemdelingenbewaring

Het gaat bij deze indicator alleen om illegale slachtoffers en slachtoffers in de asielprocedure.

Relevantie

Zowel in vertrek-, uitzetcentra, aanmeldcentra (AC's) en 'binnenlandse' vreemdelingenbewaring (personen die al in Nederland verblijven maar geen verblijfsvergunning meer hebben) zitten relatief veel slachtoffers³³. Deze zijn *niet* eerder gesignaleerd als slachtoffer mensenhandel. Onder A1 hebben wij ervoor gekozen (vanwege de regionale steekproef) deze centra niet mee te nemen in de steekproef. Deze centra zijn landelijk en geven dan een vertekening.

³³ Zie onderzoek BlinN 'Dan moeten ze hun mond maar open doen', *slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingenbewaring*. Sandra Claassen, BlinN-Humanitas/Novib, Amsterdam 2005.

Om deze groep toch mee te nemen, zien wij signalering als een 'proces', waarbij slachtoffers door politie en veldwerkers gesignaleerd worden. De kans dat de slachtoffers in 'binnenlandse' vreemdelingenbewaring eerder gesignaleerd zijn, is aanwezig. Daarom vallen zij buiten A1. We beschouwen echter vooral de slachtoffers in vertrekcentra, uitzetcentra en 'binnenlandse' vreemdelingenbewaring als een fout van de eerste soort (misser; zie bijlage 8): op enig moment zijn deze slachtoffers 'buiten' beeld gebleven. Daarom verdient deze groep expliciete aandacht. Om die reden nemen we 'gesignaleerde slachtoffers in vreemdelingenbewaring/detentie' op als aparte indicator (A2).

Huidige situatie en kwaliteit van bronnen

In Nederland bestaan twee vormen van vreemdelingenbewaring: grensdetentie (art. 6 Vw) en vreemdelingenbewaring van personen die al in Nederland verblijven, maar geen verblijfsvergunning (meer) hebben (art. 59 Vw). Bij grensdetentie gaat het om personen aan wie de toegang tot Nederland is geweigerd (art. 6 Vw). Indien zij niet direct kunnen worden teruggestuurd, worden zij in afwachting van uitzetting in grensdetentie geplaatst in het Grenshospitium in Amsterdam.

Bij vreemdelingenbewaring van vreemdelingen die zich al in Nederland bevinden, kan het gaan om uitgeprocedeerde asielzoekers, vreemdelingen van wie de verblijfsvergunning is verlopen of vreemdelingen die nooit een verblijfsvergunning hebben gehad³⁴. Vrouwelijke vreemdelingen die binnenlands worden aangehouden, gaan naar het detentiecentrum Zeist en sinds kort Noorderzand (Noorderzand is officieel een art. 6 detentiecentrum). Vrouwen met kinderen en gezinnen verblijven meestal in het Grenshospitium, ook als zij binnenlands zijn aangehouden. Vóór overbrenging naar een detentiecentrum verblijven zij in huizen van bewaring. Minderjarigen verblijven op een speciale afdeling in PI Tilburg of in een van de jeugdinstellingen in het land. Daarnaast zijn er twee uitzetcentra op vliegveld Zestienhoven in Rotterdam en op Schiphol, waar vreemdelingen die op korte termijn uitzetbaar zijn naar toe worden gebracht om uitgezet te worden.

Asielzoekers die in de 48-uurs procedure worden afgewezen gaan naar een van de uitzetcentra (Zestienhoven en Schiphol) of, indien zij niet direct kunnen worden uitgezet, naar het Grenshospitium. Asielzoekers die in de reguliere procedure worden afgewezen en moeten vertrekken gaan naar een van de twee vertrekcentra (Vlagtwedde en Vught). De groep meerderjarige (vrouwelijke) slachtoffers in bewaring die eerder gesignaleerd hadden kunnen worden, bevindt zich dus in huizen van bewaring, de detentiecentra in Zeist en (sinds kort) Noorderzand, het Grenshospitium, de uitzetcentra Zestienhoven en Schiphol (momenteel gesloten) en de vertrekcentra in Vlagtwedde en Vught³⁵. Elke vreemdeling die in bewaring wordt gesteld krijgt in principe een piketadvocaat toegewezen. De politie Rotterdam heeft een pro-actief team om slachtoffers te signaleren in huizen van bewaring. Vluchtelingenwerk heeft een kantoor in het Grenshospitium.

³⁴ Overigens kunnen ook slachtoffers die wel al eerder door de politie gesignaleerd zijn zich in vreemdelingenbewaring bevinden om haar te verhoren of omdat er geen plaats in de opvang is. Volgens de politie Regio Brabant Zuid Oost gebeurt dit in 30% van de aangiftes mensenhandel (Claassen 2005, p. 20)

³⁵ Informatie anno juli 2006. Bronnen: Bernice Boermans (BlinN) en onderzoek BlinN (Claassen 2005).

Er bestaan geen cijfers van over slachtoffers in vreemdelingenbewaring. De diverse registratiesystemen, zoals IKP-S en de registratie van vreemdelingen in bewaring zijn niet gekoppeld. Binnen vreemdelingenbewaring wordt geen aandacht besteed aan de achtergrond van vreemdelingen, deze wordt ook niet geregistreerd. Ook de IND maakt de koppeling slachtoffer mensenhandel en vreemdelingenbewaring niet. Er is sinds kort één centrale vreemdelingenregistratie, de Basis Voorziening Vreemdelingen, waarop alle organisaties in de vreemdelingenketen zijn aangesloten. Dit is een registratiesysteem voor de keten waarin persoonsgegevens, uitgegeven vreemdelingendocumenten, biometrische kenmerken en een verwijzingsregister is opgenomen. Op basis van de beschikbare informatie worden in dit systeem geen (signalen van) mensenhandel geregistreerd. Iets meer kennis is bij de hulpverlening aanwezig³⁶. Er is geen beleid voor signalering van mensenhandel in vreemdelingenbewaring³⁷.

Wijze van dataverzameling

Het ontbreekt aan een registratiesysteem waarin vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingenbewaring vastgelegd zijn. Wij stellen voor een onderzoek (enquête) te houden onder de terugkeerfunctionarissen. Elke vreemdeling in bewaring heeft een terugkeerfunctionaris. Er zijn in de centra ook geestelijk verzorgers, medewerkers vluchtelingenwerk (Grenshospituum) en piketadvocaten maar niet elke vreemdeling doet een beroep op een geestelijke verzorger. Voor de piketadvocaten is niet gekozen omdat het omslachtiger is deze te benaderen (moet via de Raden voor de Rechtsbijstand). Alle terugkeerfunctionarissen worden benaderd met cliënten in:

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

Bij het Ministerie van Justitie is bekend hoeveel mensen per jaar in bovenstaande centra verblijven. Uit deze data deduceren wij:

- (1) Het aantal meerderjarige illegale vrouwen dat gedurende één jaar in deze centra verblijft.
- (2) Het aantal minderjarige illegale vrouwen dat gedurende één jaar in deze centra verblijft.
- (3) Het aantal meerderjarige vrouwen met een asielachtergrond dat gedurende één jaar in deze centra verblijft.
- (4) Het aantal minderjarige vrouwen met een asielachtergrond dat gedurende één jaar in deze centra verblijft.

³⁶ Claassen 2005, p. 24-25. In 2003 waren bij BlinN en STV 10 gevallen bekend van slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingenbewaring, in 2004 6 gevallen (p. 25). Twee terugkeerfunctionarissen schatten dat ca. 60% van de vrouwen in bewaring in de prostitutie heeft gewerkt (p. 28). Dit wil uiteraard niet zeggen dat zij allen slachtoffer van mensenhandel zijn.

³⁷ Claassen 2005, p. 28

Voor deze vier groepen vragen wij aan de terugkeerfunctionarissen hoeveel vrouwelijke personen zij op dit moment in begeleiding hebben (voor terugkeer) en bij hoeveel daarvan zij een vermoeden hebben of weten dat het gaat om een slachtoffer van mensenhandel. De aantallen op peildatum extrapoleren wij naar aantal vrouwen in de detentiecentra op jaarbasis. Voor een uitwerking van de vragenlijst (zie bijlage 9). Een beperking hiervan is dat alleen (vermoedelijke) vrouwelijke slachtoffers zo worden meegenomen, mannelijke slachtoffers blijven buiten beschouwing.

A3 Aantal gemelde slachtoffers bij STV en melders

Alle slachtoffers die in het jaar van meting door derden (politie, hulpverlenende instellingen, advocaten, burgers) gemeld zijn bij STV.

Referentiewaarde

Aantal gesignaleerde slachtoffers.

Relevantie

Geeft weer hoeveel (vermoedelijke) slachtoffers daadwerkelijk gemeld worden bij STV als centraal registratiepunt. Door ook data over de melder op te nemen wordt tevens inzicht verkregen in het meldgedrag van instellingen. Deze informatie kan gebruikt worden om het meldgedrag te verbeteren.

Huidige situatie en kwaliteit van de bronnen:

Op dit moment vindt registratie van slachtoffers plaats bij STV. In de registratie van STV komen alle groepen slachtoffers voor. De politie meldt slachtoffers mensenhandel actief bij STV. Voor het bevorderen van meldgedrag van instellingen heeft STV verschillende projecten lopen. Dit voor onder andere de bureaus jeugdzorg en het vertrekcentrum Zeist (in samenwerking met BlinN).

Indicator	Bron	Doelgroep	Betrouwbaar	Opmerkingen
Aantal meldingen van slachtoffers bij STV	STV	Landelijk, politie, instellingen en particulieren	Ja	Registratie naar subgroepen vindt plaats

De meldingen bij STV zijn te verdelen in drie categorieën:

1. Slachtoffers voor wie STV opvang moet zoeken (naast eventuele andere zaken die geregeld moeten worden).
2. Slachtoffers die in de (informele) opvang zitten en voor wie STV alleen om informatie en advies wordt gevraagd.
3. Slachtoffers die louter geregistreerd hoeven te worden, voor wie niets geregeld hoeft te worden en waarvoor geen informatie of advies wordt gevraagd.

Is voldoende informatie bekend over het (vermoedelijke) slachtoffer dan legt STV een dossier aan³⁸. Dit is niet voor alle slachtoffers het geval³⁹. STV registreert leeftijd en de verblijfsstatus⁴⁰. Er is dus onderscheid te maken naar minder- en meerderjarig.

³⁸ NRM, 4^e rapportage, p. 5

Wijze van dataverzameling op korte termijn:

Alle (vermoedelijke) slachtoffers die gemeld worden bij STV worden weergegeven bij deze indicator per subgroep. Een kanttekening is dat niet alle gesignaleerde slachtoffers gemeld worden en niet alle velden in het registratiesysteem volledig zijn ingevuld. De STV werkt aan afspraken met andere partijen over het actief melden van slachtoffers.

Voorstel voor de langere termijn/na 2010:

Alle (mogelijke) slachtoffers worden gemeld bij STV. Met de instellingen die in contact komen met (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel worden protocollen gemaakt zodat elk (mogelijk) slachtoffer bij STV wordt gemeld.

De indicator signalen plus de bijbehorende werkwijze wordt net zolang gebruikt totdat het aantal gemelde slachtoffers minimaal negentig procent is van het aantal gesignaleerde slachtoffers.

Wanneer (bijna) alle signalen van slachtoffers mensenhandel door de bronnen bij indicator A1 gemeld worden, is de werkwijze van A1 - enquêtes onder professionals - minder relevant. De indicator A1 en A3 vallen dan qua aantallen (bijna) samen. Het onderscheid tussen 'gesignaleerd' en 'gemeld' kan dan vervallen.

A4 Aantal slachtoffers met casemanager

Alle slachtoffers die in het jaar van meten begeleiding krijgen van een casemanager⁴¹ van een van de relevante hulpverlenende instellingen (STV/regionale netwerken, Nidos⁴², Bureau Jeugdzorg⁴³, ex-ama projecten⁴⁴, COA, Vluchtelingenwerk).

Relevantie

Deze indicator is van belang voor de positie van slachtoffers. Een casemanager behartigt belangen, zorgt voor toegang tot voorzieningen, regelt de opvang en cetera. Aanname is dat hoe meer slachtoffers begeleid worden door een casemanager hoe beter hun positie gewaarborgd is.

³⁹ Uitgangspunt is dat de registratie van STV wordt versterkt. Daarbij gaat het vooral om het terugbrengen van de hoge aantallen 'niet bekend' in de registratie, dus het registratiesysteem meer te vullen.

⁴⁰ De huidige verblijfstatus staat in het tabblad B9-formulier/vreemdelingrechtelijk. Hierin kan de groep asiel onderscheiden worden van de groep B9 (met tijdelijke verblijfsvergunningen). Alle overige gemelde slachtoffers behoren tot de groep legaal (B9 is voor hen niet van toepassing). Dit kan gecontroleerd worden door voor de groep de nationaliteit uit te draaien.

⁴¹ Onder een casemanager wordt ook verstaan een medewerker van de opvang die zich inzet voor het slachtoffer of voor het slachtoffer een aanspreekpunt is.

⁴² Deze voor de groep asiel/minderjarig (ama's).

⁴³ Deze voor de groep legaal/minderjarig.

⁴⁴ Zie bijlage 15.

Huidige situatie en kwaliteit van de bronnen

STV legt vast of een slachtoffer begeleid wordt door een casemanager. Daarbij maken zij onderscheid naar de verschillende instellingen waaronder Nidos en Bureau Jeugdzorg. In beginsel⁴⁵ is Nidos verantwoordelijk voor de groep ama's en levert daarvoor een casemanager. Datzelfde geldt voor gemelde slachtoffers door een bureau jeugdzorg.

Wijze van dataverzameling

Bij STV wordt nagegaan hoeveel slachtoffers op dat moment door een casemanager worden begeleid en door welke instellingen.

⁴⁵ Zie Wet op de Jeugdzorg.

3.2 Toegang tot de B9 regeling

Indicator	Legaal	Illegaal	Asiel
	Meerderjarig Minderjarig	Meerderjarig Minderjarig	Meerderjarig Minderjarig
B. Toegang tot B9			
B1. Aantal slachtoffers waaraan bedenktijd is verleend	NVT		
B2. Aantal aanvragen slachtoffers B9	NVT		
B3. Aantal toekenningen slachtoffers B9	NVT		
B4. Aantal beslissingen B9 buiten de norm van 24 uur	NVT		
B5. Aantal getuige-aangevers met een B9 status	NVT		

Legale slachtoffers hebben op basis van hun verblijfstatus/Nederlandse nationaliteit toegang tot de binnen het instrument onderscheiden rechten en voorzieningen. De groep slachtoffers 'illegaal' verkrijgt deze toegang via de B9-regeling. Slachtoffers in de asielprocedure moeten kiezen of zij in de asielprocedure willen blijven of gebruik willen maken van de B9-regeling (waardoor hun asielverzoek niet verder wordt behandeld⁴⁶). De indicatoren behorend bij het thema 'toegang tot de B9-regeling' zijn daarom van toepassing op vier van de zes onderscheiden categorieën: meerderjarige en minderjarige illegale slachtoffers, en meerderjarige en minderjarige asielzoekers (ama's).

Slachtoffers die aangifte doen en gebruik maken van de B9 regeling hebben recht op een tijdelijke verblijfsvergunning voor de duur van de strafrechtelijke procedure tot en met het eventuele hoger beroep. De vergunning wordt telkens voor een jaar verleend. Slachtoffers zijn geen leges verschuldigd (Voorschrift Vreemdelingen, art. 3.34a, derde lid, onder b). Mogelijke slachtoffers die in Nederland in de prostitutie werkzaam zijn geweest, hebben recht op een bedenktijd van maximaal drie maanden om te beslissen of zij al dan niet aangifte willen doen. Slachtoffers die niet (meer) over hun paspoort beschikken dienen een nieuw paspoort aan te vragen bij de diplomatieke vertegenwoordiging van hun land. Indien deze weigert een nieuw paspoort te verstrekken kan ontheffing van het paspoortvereiste worden verleend (Vc B1/2.2.2). De korpschef zal zonodig bemiddelen bij het verkrijgen van een nieuw identiteitsdocument (Vc B9/3.1.1).

⁴⁶ De beide procedures kunnen niet doortlopen worden. Juridisch technisch is het wel mogelijk tussentijds of na afloop van één van de procedures te switchen.

B1 Aantal slachtoffers waaraan bedenktijd is verleend⁴⁷

Aantal toekenningen bedenktijd versus het aantal gesignaleerde (vermoedelijke), gemelde slachtoffers en het aantal slachtoffers dat aangifte doet.

Relevantie

Bij een geringe aanwijzing dat er sprake is van mensenhandel dient aan (mogelijke) slachtoffers zonder verblijfstatus en slachtoffers in de asielprocedure die in Nederland in de prostitutie werkzaam zijn (geweest), de mogelijkheid van bedenktijd (om al dan niet aangifte te doen) geboden worden. De bedenktijd is van belang omdat slachtoffers vaak pas na langere tijd hun ervaringen uiten en om het slachtoffer de mogelijkheid te geven een weloverwogen en geïnformeerde beslissing te nemen met het oog op de consequenties van het doen van aangifte (Vc B9/3).

De verhouding tussen het aantal toekenningen van bedenktijd versus de groep die recht heeft op bedenktijd resp. de groep die aangifte doet geeft informatie over de vraag in hoeverre de bedenktijd daadwerkelijk wordt benut. Redenen van weinig gebruik kunnen (onder andere) zijn:

- Slachtoffer/signaleerder zijn niet bekend met de B9 regeling.
- Het slachtoffer krijgt de bedenktijd niet aangeboden door de politie.
- De regeling (bedenktijd) sluit niet aan bij de behoefte van het slachtoffer.
- Het slachtoffer wordt onjuist geïnformeerd over de bedenktijd.

De redenen van eventueel gering gebruik worden niet nader uitgezocht.

Huidige situatie en kwaliteit bronnen

Slachtoffers in de bedenktijd worden niet geregistreerd door de IND. Indien de bedenktijd wordt toegekend heeft het slachtoffer gedurende deze periode recht op een Rvb uitkering door de COA.

Het COA registreert het aantal verstrekkingen in het kader van de B9-regeling. Het COA registreert niet het onderscheid tussen slachtoffers in de bedenktijd en slachtoffers die na aangifte in de 'wachttijd' zitten tot een tijdelijke verblijfsvergunning en een bijstandsuitkering is geregeld. Zij registreren evenmin de leeftijd van slachtoffers en de startpositie van aanvragers (illegaal of asiel). Het COA registreert wel of de uitkering een slachtoffer of getuige-aangever van mensenhandel betreft⁴⁸. Dit onderscheid kan dus wel gemaakt worden. Voor meer informatie dient dossieronderzoek gedaan te worden⁴⁹.

⁴⁷ De indicator 'aanbieden van bedenktijd' is opgenomen onder C8 'deskundigheid politie'. Hiervoor zijn een aantal redenen: 1. het aanbieden van bedenktijd staat niet geregistreerd in de registratiesystemen van de politie; 2. STV vraagt aan de gemelde slachtoffers of bedenktijd is aangeboden, de vraag is of slachtoffers de bedenktijd kunnen onderscheiden. Het is de vraag of een analyse niet meer zegt over eventuele 'lege' velden dan daadwerkelijk aanbieden van de bedenktijd; 3. de beperking zit hem in de groep gemelde slachtoffers terwijl voor de monitor alle door de politie gesignaleerde slachtoffers relevant zijn. Om deze redenen is besloten deze indicator op te nemen als onderdeel van de deskundigheid van de politie (zie C8).

⁴⁸ Zolang er nog geen beslissing is op het verzoek om de verblijfsvergunning kan een getuige-aangever aanspraak maken op de Rvb (Vc B9/ 3.3).

⁴⁹ In 2005 waren er per maand gemiddeld 31 personen geregistreerd die een verstrekking kregen in het kader van de B9-regeling. Van deze 31 personen stonden gemiddeld 24 personen geregistreerd als slachtoffer en 7 personen als getuige (voorlopige cijfers; informatie Martin Hurkens/COA).

Volgens B9 dient de korpschef STV te melden 'dat een (vermoedelijk) slachtoffer is aangetroffen en gebruik wenst te maken van de bedenktijd' (Vc B9, 3.1.3). STV registreert of bedenktijd is aangeboden, de startdatum van de bedenktijd en de einddatum van de bedenktijd. Hoewel niet expliciet gevraagd wordt naar het verlenen van de bedenktijd, is het invullen van startdatum en einddatum te zien als daadwerkelijk gebruik van de bedenktijd door een slachtoffer. Het is niet duidelijk of deze velden gevuld zijn⁵⁰. Naarmate de politie consequenter slachtoffers die gebruik willen maken van de bedenktijd bij STV meldt, wordt de registratie betrouwbaarder.

Wijze van dataverzameling

Op korte termijn stellen wij voor gebruik te maken van zowel de registratie van COA als de registratie van STV. Wij verzoeken het COA alle slachtoffers mensenhandel te genereren waarvoor in een bepaald jaar een Rvb-uitkering is verstrekt. Deze data (namen, geboortedata of IND-nummer) koppelen wij aan het bestand van STV. Voor de matches analyseren wij in het registratiesysteem van STV:

- Of bedenktijd aangeboden is geweest.
- Startdatum bedenktijd.
- Einddatum bedenktijd.

Alle slachtoffers waarvoor bovenstaande velden zijn ingevuld, vormen de groep slachtoffers waaraan bedenktijd is verleend. Wanneer voor een grote groep slachtoffers één of meer van bovenstaande onderwerpen niet zijn geregistreerd, willen wij dit per slachtoffer specifiek laten navragen.

De indicator wordt betrouwbaarder naarmate meer (mogelijke) slachtoffers worden gemeld bij STV en de registratie van STV verbetert. Op langere termijn kan het registratiesysteem van STV als bron dienen.

⁵⁰ STV heeft over 2005 een sheet gegenereerd met de vulpercentages per veld. De velden startdatum en einddatum bedenktijd B9 zijn niet opgenomen in deze uitdraai.

B2 Aantal aanvragen slachtoffers B9

Aantal aanvragen B9 versus het aantal gesignaleerde slachtoffers per subcategorie (A1).

Relevantie

Illegalen en asielzoekers die aangifte doen van mensenhandel kunnen (al dan niet na bedenktijd) gebruik maken van de B9-regeling. De aangifte wordt ambtshalve beschouwd als een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning op grond van B9.

De verhouding van het aantal aanvragen versus het aantal gesignaleerde slachtoffers per groep (illegaal en asiel), geeft informatie over de vraag in hoeverre de regeling door deze twee verschillende groepen wordt aangevraagd.

Redenen van (relatief) weinig aanvragen kunnen zijn:

- Slachtoffer/signaleerder zijn niet bekend met de B9 regeling.
- Het slachtoffer krijgt de B9 regeling - onterecht - niet aangeboden door de politie, bijvoorbeeld omdat de aangifte van het slachtoffer te weinig aanknopingspunten biedt voor vervolging van de verdachte.
- Het gesignaleerde slachtoffer krijgt de B9 regeling niet aangeboden om andere redenen.
- De B9 regeling sluit niet aan bij de behoefte van het slachtoffer.
- Het slachtoffer wordt onjuist geïnformeerd over de B9 regeling.

De redenen van eventueel gering gebruik worden niet nader uitgezocht.

Huidige situatie en kwaliteit van de bronnen

Het aantal (eerste) aanvragen en verleningen B9 wordt door de IND en STV geregistreerd.⁵¹ De gegevens van de IND worden gebruikt door de NRM voor haar jaarlijkse rapportage. Het verdient aanbeveling om voor deze indicator samen te werken met de NRM, afhankelijk van de vraag of de NRM deze gegevens in de toekomst verzamelt voor haar rapportages⁵².

Het IND registreert het aantal aanvragen B9 in INDIS⁵³. Op grond van de IND registratie kan onderscheid gemaakt worden naar minderjarig en meerderjarig. Er kan worden nagegaan of betrokkene al eerder contact had met de IND, bijvoorbeeld in verband met een asielaanvraag (NRM 1, p. 17). Een beperking is dat aanvragen en toekenningen in een gegeven jaar niet op dezelfde persoon betrekking hoeven te hebben⁵⁴. Bovendien gebeurt de invoer van de data door de medewerkers niet altijd precies. Het IND verwacht deze gegevens te kunnen leveren. De mate van betrouwbaarheid kan bepaald

⁵¹ De 4e rapportage van de NRM vermeldt dat de IND voor 2003 niet in staat was de betreffende gegevens te leveren vanwege de administratieve gevolgen van de overname van taken van de vreemdelingenpolitie. Wij gaan ervan uit dat dit een tijdelijk probleem is. Vraag is wel hoe compleet en betrouwbaar deze gegevens zijn.

⁵² Met de NRM moet afgestemd worden welke gegevens zij in de toekomst (nog) verzamelen voor hun rapportages. Dit geldt voor meerdere indicatoren.

⁵³ Persoonlijke communicatie met IND. 11 juli 2006. INDIS is het informatiesysteem van het IND.

⁵⁴ De selectie kan dan beperkt worden tot de slachtoffers waarvoor in één jaar een B9 aanvraag is ingediend en is toegekend. Gezien de norm van een beslissing binnen 24 uur (hoewel dat in de praktijk niet altijd gehaald wordt), is de verwachte afwijking minimaal.

worden door het databestand te checken op niet ingevulde velden en 'vreemde' geboortedata.

Een tweede mogelijke bron is het registratiesysteem van STV. STV registreert of een verblijfsvergunning B9 is aangevraagd, wanneer die is aangevraagd en of deze is toegekend. Het aantal gemelde slachtoffers is naar verwachting (bijna) even groot als het aantal slachtoffers voor wie B9 is aangevraagd (deze worden immers gemeld bij STV).

Wijze van dataverzameling

Op korte termijn stellen wij voor het aantal slachtoffers waarvoor B9 is aangevraagd te analyseren op basis van beide informatiesystemen (IND en STV). Dit maakt het mogelijk om eventuele afwijkingen op te sporen en hiervoor te corrigeren.

Naarmate de registratie van STV en IND verbetert, zullen de gegevens uit beide bronnen meer gaan samenvallen. Op langere termijn (2010) kan besloten worden voor de meest volledige en betrouwbare bron te kiezen.

B3 Aantal toekenningen slachtoffers B9

Aantal toekenningen B9 versus het aantal aanvragen B9.

Relevantie

Geeft informatie over de vraag in hoeverre aanvragen ook gehonoreerd worden, dat wil zeggen over het daadwerkelijke gebruik van de B9-regeling. Uit de rapportages van de NRM blijkt dat er substantiële verschillen zijn tussen het aantal aanvragen en toekenningen⁵⁵. Hier kunnen een aantal redenen voor zijn:

- Het slachtoffer trekt aanvraag in (bijv. wegens vertrek naar het land van herkomst, te lange wachttijd, onvoldoende begeleiding bij opvang etc) of 'verdwijnt'.
- Het OM beslist dat geen vervolging tegen de verdachte wordt ingesteld voor de beslissing door de IND over de aanvraag.
- De aanvrager levert een gevaar op voor de openbare orde.

De redenen worden niet nader uitgezocht.

Huidige situatie en kwaliteit van de bronnen

Het aantal (eerste) aanvragen en verleningen B9 wordt door de IND en STV geregistreerd⁵⁶. De gegevens van de IND worden ook gebruikt door de NRM voor haar jaarlijkse rapportage. Het verdient aanbeveling om voor deze indicator samen te werken met de NRM. Zie verder de toelichting onder B2.

Wijze van dataverzameling

Op korte termijn stellen wij voor het aantal slachtoffers waarvoor B9 is toegekend te analyseren op basis van beide informatiesystemen (IND en STV). Dit maakt het mogelijk om eventuele afwijkingen op te sporen en hiervoor te corrigeren.

⁵⁵ Over de jaren 1998-2002 wordt in ca. 20% van de aanvragen geen vtv B9 verleend.

⁵⁶ In het systeem PSHV van de IND.

Naarmate de registratie van STV en IND verbetert, zullen de gegevens uit beide bronnen meer gaan samenvallen. Op langere termijn (2010) kan besloten worden voor de meest volledige en betrouwbare bron te kiezen.

B4 Aantal beslissingen B9 buiten de norm van 24 uur

Termijn waarbinnen over een aanvraag B9 wordt beslist versus aantal aanvragen B9.

Relevantie

Volgens de norm (VcB9) dient binnen 24 uur een beslissing te worden genomen over een aanvraag B9. In de praktijk blijkt deze norm maar zeer beperkt gehaald te worden. Een snelle beslissing is van belang omdat bij toekenning van B9 de toegang tot voorzieningen (opvang, uitkering) voor een groot deel afhankelijk is van het beschikken over een legale verblijfsstatus. Met deze indicator kan worden nagegaan hoe handhaving van de norm zich ontwikkeld.

Huidige situatie en kwaliteit van de bronnen

De datum van aanvraag en datum beslissing wordt geregistreerd door de IND en STV. De bestanden van de IND bevatten alle aanvragen van verblijfsvergunningen in het kader van de B9-regeling (eerste aanvragen en aanvragen om verlenging) en alle verleningen daarvan (incl. verleningen na bezwaar of beroep). Om de doorlooptijden te kunnen vaststellen moet op deze bestanden een cohort analyse gedaan worden. STV registreert de datum van aanvraag (datum van aangifte) en de datum van de beschikking van een vtv-B9⁵⁷.

Beperking is dat de datum aanvraag en toekenning genoteerd worden en niet het tijdstip van aanvragen en toekennen. Een aanvraag ingediend op de ene dag om 9 uur 's morgens en toegekend de andere dag om 17 uur valt hierdoor in deze monitor onder '24 uur' terwijl er in werkelijkheid 35 uur tussen kan zitten.

Wijze van dataverzameling

Op korte termijn wordt het aantal beslissingen buiten de norm geanalyseerd op basis van beide informatiesystemen (IND en STV). Dit maakt het mogelijk om eventuele afwijkingen op te sporen en hiervoor te corrigeren. De termijn tussen aanvraag en toekennen wordt uitgedraaid. Op basis van de tijdsverschillen in dagen wordt bepaald hoeveel aanvragers buiten de norm van één dag een beslissing B9 hebben gekregen. Naarmate de registratie van STV en IND verbetert, zullen de gegevens uit beide bronnen meer gaan samenvallen. Op langere termijn (2010) kan besloten worden voor de meest volledige en betrouwbare bron te kiezen.

⁵⁷ Geregistreerd wordt of de vtv op basis van B9 al dan niet is toegekend. Dus ook voor de groep slachtoffers van wie de aanvraag wordt afgewezen, kan de tijdsduur berekend worden.

B5 Aantal getuige-aangevers dat gebruik maakt van B9

Aantal getuigen dat op grond van B9 een verblijfsvergunning wordt verleend.

Relevantie

Deze regeling is bedoeld voor aangevers die zelf geen slachtoffer zijn. Zij komen alleen in aanmerking voor een tijdelijke verblijfsvergunning indien en voor zolang het OM hun aanwezigheid relevant vindt. Hun aanspraak op verblijf en hun verblijfpositie is aanmerkelijk zwakker dan die van slachtoffer-getuigen.

Het is bekend dat het voorkomt dat slachtoffers, hoewel zij voor de politie evident slachtoffer zijn, onder de regeling voor getuige-aangevers worden gebracht met het argument dat zij slechts een verklaring hebben afgelegd en geen aangifte wensten te doen omdat de B9 dat onderscheid maakt. Formeel juridisch is er echter geen onderscheid tussen een aangifte en een verklaring. Net als een getuige die geen slachtoffer is, legt een slachtoffer gewoon een getuige verklaring af. Die is in zekere zin sterker, omdat een slachtoffer vaak de beste en meest dichtbij getuige is. In de opsporingspraktijk wordt wel onderscheid gemaakt tussen een aangifte en verklaring, maar dit is ten onrechte, want zonder grond in het recht.

Omdat er geen verschil is tussen een verklaring en een aangifte mag de politie een evident mogelijk slachtoffer (dat wil zeggen iemand van wie uit de feiten en omstandigheden duidelijk is dat het een mogelijk slachtoffer is) niet de getuige-aangever route aanbieden omdat zij enkel een verklaring aflegt. Aangifte/verklaring is geen onderscheidend criterium, wel de daadwerkelijke positie die betrokkene in de casus heeft. Indien een slachtoffer op geen enkele wijze laat blijken dat zij meer is dan alleen een derde-getuige (dus iemand die niet rechtstreeks door het feit is geraakt) en de politie kan dat ook niet afleiden uit feiten en omstandigheden, dan kan de politie alleen de status van getuige-aangever afgeven. Indien er echter meer bekend is, dan moet de politie het slachtoffer de slachtofferroute aanbieden⁵⁸.

Ook zou het voorkomen dat slachtoffers die geen aangifte willen of durven doen wel bereid zouden zijn een verklaring af te leggen. Daarbij gaan zij er blijkbaar - ten onrechte - vanuit dat hier verschil tussen bestaat. Dit wijst op onjuiste voorlichting van het slachtoffer (NRM 2^e rapportage). Strafrechtelijk bestaat er geen verschil tussen de positie van aangever en getuige. Zowel slachtoffer-aangevers als getuige-aangevers zijn verplicht te verschijnen indien zij worden opgeroepen als getuige. Indien een slachtoffer in de getuige-regeling wordt aangetroffen wijst dat derhalve op oneigenlijk gebruik van de regeling en mogelijk ook op onjuiste voorlichting van het slachtoffer. 'Getuige-aangever' hebben immers verblijfsrechtelijk een aanmerkelijk zwakkere positie dan slachtoffer-aangevers.

Huidige situatie en kwaliteit van de bronnen

De IND registreert niet of een persoon een verblijfsvergunning krijgt als slachtoffer of als getuige. Alle toekenningen B9 zijn niet te herleiden tot één van deze categorieën. Het registratiesysteem INDIS van de IND is voor deze analyse niet bruikbaar.

Het COA registreert of een Rvb uitkering een slachtoffer of een getuige-aangever betreft (zie ook indicator B1).

⁵⁸ Informatie NRM.

De STV registreert of de aangifte gedaan is door een slachtoffer-aangever of getuige-aangever. Door dit dataveld te combineren met het dataveld toekennen van B9 kan de analyse gemaakt worden hoeveel 'gemelde slachtoffers' in de B9 getuige-aangevers zijn.

Wijze van dataverzameling

Op korte termijn stellen wij voor het aantal getuige-aangevers te analyseren op basis een combinatie van de informatiesystemen van IND en COA. Het informatiesysteem van de COA kan op basis van de Rvb uitkering uitdraaien hoeveel van de Rvb uitkeringen slachtoffers of getuige-aangevers betreffen. Het aantal getuige-aangevers kan dan achterhaald worden door namen, geboortedata, dossiernummers van de toekenningen B9 van de IND te vergelijken met de gegevens van de COA⁵⁹.

Wij stellen voor de gegevens van STV ook voor deze analyse te benutten voor de eerste monitor. Dit maakt het mogelijk om eventuele afwijkingen op te sporen en hiervoor te corrigeren.

Het verdient aanbeveling dat de IND onderscheid maakt tussen getuige-aangever en slachtoffer-aangever. Dan hoeft de koppeling met de bestanden van de COA niet meer plaats te vinden. Op langere termijn (2010) kan besloten worden voor de meest volledige en betrouwbare bron te kiezen.

⁵⁹ Voordeel van deze koppeling van bestanden is dat onderscheid naar subgroepen gemaakt kan worden. Deze kunnen herleid worden uit INDIS, maar niet uit registratiesysteem van COA.

3.3 Rechtshulp/strafrechtelijke procedure

Indicator	Legaal	B9 ⁶⁰	Asiel
	Meerderjarig	Meerderjarig	Meerderjarig
	Minderjarig	Minderjarig	Minderjarig
C. Rechtshulp/strafrechtelijke procedure			
C1. Aantal slachtoffers dat aangifte doet			
C2. Aantal aangiften dat politie niet instuurt naar OM ⁶¹			
C3. Aantal ingestuurde zaken OM ⁶²			
C4. Aantal sepots OM ⁶³			
C5. Aantal strafzaken tegen verdachtes			
C6. Aantal slachtoffers dat beklag indient tegen besluit niet verdere vervolging			
C7. Aantal slachtoffers dat zich voegt als benadeelde partij			
C8. Aantal slachtoffers dat via een civiele voeging schadevergoeding krijgt toegekend			
C9. Informatievoorziening aan het slachtoffer ⁶⁴			
C10. Deskundigheid politie ³⁸			
C11. Aantal gespecialiseerde advocaten per regio ³⁸			

De dimensie rechtshulp/ strafrechtelijke procedure omvat vier onderdelen:

- Strafrechtelijke procedure (C1, C2, C3, C4, C5, C6).
- Bejegening slachtoffers (C9, C10).
- Schadevergoeding (C7, C8).
- Kwaliteit en gebruik rechtshulp (C11).

De formele positie van het slachtoffer in het strafproces wordt bepaald door de wet-en regelgeving over slachtofferzorg. Het meest relevant hiervan zijn, naast de Wet Terwee, de *Aanwijzing slachtofferzorg* (Stcrt. 2004, 80, nr. 2004A004), de *Aanwijzing opsporing en vervolging inzake seksueel misbruik* (Stcrt. 2005, 17, nr. 2005A001), en de *Aanwijzing spreekrecht en schriftelijke slachtofferverklaring* (Stcrt. 2004, 248, nr. 2004A013). Deze beogen de positie van slachtoffers in het strafrecht te verbeteren. Voor slachtoffers van mensenhandel is daarnaast de genoemde *Aanwijzing Mensenhandel* (Stcrt. 22-3-2006, 58, nr. 2006A002) van toepassing. Het belang bij schadevergoeding geldt voor alle slachtoffers. Alle categorieën slachtoffers hebben

⁶⁰ Vanaf C wordt de groep 'illegaal' de groep B9.

⁶¹ Het beleid is dat alle aangiften dienen te worden doorgestuurd naar OM, in de praktijk komt het soms voor dat politie de aangifte niet doorstuurt. De term politiesepot wordt hiervoor gebruikt.

⁶² Deze indicator wordt de referentiewaarde voor de volgende twee indicatoren, het gaat om ingestuurde zaken tegen daders van mensenhandel (artikel 273).

⁶³ C3 en verder hebben betrekking op ingestuurde zaken naar OM tegen daders. Omdat geen onderscheid meer gemaakt wordt naar groepen slachtoffers, vervalt dit onderscheid.

⁶⁴ Meer algemene beleidsindicator, niet per subgroep te onderscheiden.

recht op rechtshulp, zowel in het kader van het strafproces als, waar van toepassing, met betrekking tot vreemdelingrechtelijke aspecten. Daarnaast vallen onder deze dimensie veiligheidsaspecten (getuigenbescherming).

3.3.1 Strafrechtelijke procedure

C1 Aantal slachtoffers dat aangifte doet

Aantal slachtoffers dat aangifte heeft gedaan versus het aantal gesignaleerde slachtoffers en versus (voor zover van toepassing) het aantal slachtoffers dat een B9 aanvraagt.

Referentiewaarde

Als eerste referentiewaarde wordt het aantal gesignaleerde slachtoffers genomen, omdat dit een indicatie geeft van de aangiftebereidheid van slachtoffers. Het aantal gemelde slachtoffers is in dit geval minder veelzeggend. De kans is immers groot dat vooral die slachtoffers worden gemeld die al aangifte hebben gedaan.

Als tweede referentiewaarde wordt het aantal slachtoffers dat een B9 aanvraagt genomen. In theorie horen deze aantallen zeer dicht bij elkaar te liggen. Een aangifte dient immers ambtshalve als een aanvraag vtv te worden aangemerkt (Vc B9, 4.1). Bestaan er aanzienlijke verschillen tussen het aantal illegale slachtoffers dat aangifte doet en het aantal slachtoffers dat een B9 aanvraagt, dan wijst dit op een gebrekkige toepassing van dit onderdeel van de B9. Voor slachtoffers die in de asielprocedure zitten ligt dit minder eenduidig: zij kunnen immers ook kiezen om de asielprocedure te handhaven.

Relevantie

De politie is verplicht proces verbaal op te maken van elke aangifte, ook indien zij meent dat het strafbare feit nauwelijks is op te sporen. De indicator geeft aan in hoeverre slachtoffers gebruik willen/durven maken van de mogelijkheid om aangifte te doen en daarmee van (ontwikkelingen in) de aangiftebereidheid. Dit is voor alle onderscheiden categorieën van belang. Bekend is dat de aangiftebereidheid laag is bij slachtoffers van mensenhandel. Naar schatting van de NRM doet slechts vijf procent van de slachtoffers aangifte (NRM 1 en 2, 2002 en 2003). Er zijn ook signalen dat asielaanvragers niet in de gelegenheid worden gesteld om aangifte te doen. Voor de groep 'illegaal' en 'asiel' is aangifte een voorwaarde voor de verkrijging van een tijdelijke verblijfstitel op grond van B9 en daarmee voor toegang tot de voorzieningen die hieraan gekoppeld zijn. Voor de groep illegale slachtoffers en in mindere mate voor de groep slachtoffers in de asielprocedure vormt het percentage dat aangifte doet daarom tevens een indicatie van de mate waarin de B9-regeling tegemoet komt aan hun behoeften en belangen.

Huidige situatie en kwaliteit van de bronnen

De NRM (4^{de} rapportage, 2005) baseert het aantal slachtoffers dat aangifte doet op de naar het OM ingestuurde opsporingsonderzoeken. Aan het gebruik van COMPAS zijn een aantal beperkingen verbonden. De belangrijkste is dat alleen naar het OM ingestuurde opsporingsonderzoeken worden geregistreerd. Doet een slachtoffer aangifte, maar blijft de aangifte bij de politie liggen of seponeert de politie zelf de zaak (in theorie niet mogelijk, in praktijk wel), bijvoorbeeld omdat de aangifte te weinig aanknopingspunten biedt voor nader onderzoek, dan blijft dit buiten beeld. Het is niet bekend hoe vaak dit voorkomt, maar uit de praktijk blijkt dat dit geen uitzondering is. De slachtoffers van wie de zaak niet wordt opgepakt of afgerond, blijven buiten beeld. We zoeken dan naar een registratiesysteem dicht bij de bron: de aangifte bij de politie.

De politie legt de processen verbaal aangifte vast in HKS. In HKS worden alle mensenhandeldossiers op zaaksnummer geregistreerd, inclusief de aangevers, verdachten en andere betrokkenen. Alle aangiften van slachtoffers en getuigen van mensenhandel zijn hierin terug te vinden. In HKS is wel onderscheid te maken naar meer- of minderjarige slachtoffer (op basis van geboortedatum). Of een slachtoffer illegaal of asiel is, wordt niet vastgelegd in het systeem. Wel het land van herkomst maar dit is geen betrouwbare grond voor het indelen van slachtoffers in één van de groepen.

Het is niet duidelijk hoe betrouwbaar de invoer van de gegevens in dit systeem is. HKS wordt door vierentwintig regionale korpsen gevuld en de data kunnen landelijke geanalyseerd worden⁶⁵. Voor de groepen illegaal en asiel is de veronderstelling dat de korpsen hun invoer op orde hebben omdat hier de aanvraag voor B9 van afhangt. Voor de groep legale slachtoffers is dit niet duidelijk. In de eerste monitor moet de volledigheid en betrouwbaarheid van de data getoetst worden. Dit kan door het registratiesysteem van STV te benutten.

STV registreert of slachtoffers aangifte hebben gedaan (inclusief de datum) en in welke regio dit is gebeurd. Het gaat hier om de groep gemelde slachtoffers bij STV. Voor deze groep kan in ieder geval een onderscheid gemaakt worden in de zes groepen.

Het voorstel is de gegevens van HKS te koppelen aan de gegevens van STV (op casusniveau). Dit maakt duidelijk welke slachtoffers wel aangifte hebben gedaan maar niet gemeld zijn bij STV. Ander voordeel is dat op basis van de bekende casussen bij STV een verdeling naar de subgroepen kan plaatsvinden. Voor het koppelen van gegevens tussen HKS en STV zal in verband met de bescherming van persoonsgegevens⁶⁶ toestemming gevraagd moeten worden bij de registratiekamer.

⁶⁵ DNRI, de heer Prins, 079-3459386.

⁶⁶ Daarvoor zijn niet de namen noodzakelijk maar gegevens die voor elk slachtoffer in beide systemen uniek zijn: geboortedatum, land van herkomst, regio van aangifte.

Wijze van dataverzameling

Voorstel is om HKS als primaire bron te gebruiken. Dit is meeromvattend dan COMPAS omdat het ook de aangiften bevat die niet naar het OM zijn ingestuurd. Voorgesteld wordt om in de eerste meting, naast HKS, gebruik te maken van de registratie van STV als aanvullende bron.

C2 Aantal aangiften dat door politie niet doorgestuurd wordt naar OM

Referentiewaarde is aantal aangiften door slachtoffers (C1).

Relevantie

Aan slachtoffers dient de mogelijkheid te worden geboden aangifte te doen. Indien zij aangifte doen is het van belang dat deze serieus wordt genomen en waar mogelijk leidt tot vervolging en veroordeling. Het beleid is dat politie alle aangiften doorstuurt naar het Openbaar Ministerie. In de praktijk gebeurt dit niet altijd.

Huidige situatie en kwaliteit van bronnen

Voor de indicator C1 stelden wij voor het HKS te benutten als bron. Echter in HKS zijn geen velden opgenomen waaruit af te leiden valt of een aangifte al dan niet is ingestuurd naar het OM (als zaak).

De STV registreert de voortgang van de strafrechtelijke procedure (plankzaak, opsporingsonderzoek; politiesepot, OM sepot, behandeling eerste aanleg, behandeling hoger beroep, hoogte en aard opgelegde straf, cassatie, beklagprocedure). Op basis van het aantal gemelde slachtoffers en gedane aangiften kan berekend worden bij hoeveel slachtoffers de zaken niet ingestuurd zijn naar OM (politiesepot). De vraag is in hoeverre dit betrouwbare data oplevert⁶⁷.

Wijze van dataverzameling

Een mogelijkheid is via een enquête de coördinatoren mensenhandel meer globaal te vragen naar het voorkomen van niet insturen van aangiften door de politie naar het Openbaar Ministerie. We stellen voor dit mee te nemen in de enquête die opgesteld moet worden voor indicator deskundigheid van politie.

⁶⁷ In 2005 is dit item bij 15% van alle cliënten ingevuld.

C3 Aantal ingestuurde zaken naar OM door politie

Het aantal ingestuurde zaken tegen verdachten van mensenhandel. Deze indicator is de referentiewaarde voor C4 en C5.

Noot

De *indicatoren C3, C4 en C5* hebben betrekking op het aantal ingestuurde zaken mensenhandel bij het Openbaar Ministerie. Het is niet mogelijk het aantal ingestuurde zaken (tegen verdachten) te relateren aan aantal slachtoffers dat aangifte doet in één jaar. De belangrijkste beperking is dat voor deze koppeling twee systemen nodig zijn: HKS voor de processen verbaal aangifte en COMPAS voor het aantal zaken tegen verdachten. HKS hanteert aangiften als tel eenheid en COMPAS de ingestuurde zaken. De verschillen worden veroorzaakt door:

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

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

Wanneer het volgen van het proces (dus hoeveel aangiften leiden tot strafzaken tegen hoeveel verdachten) van belang is, kan een steekproef onder de aangiften genomen worden van minimaal twee jaar gelden⁶⁸. De steekproef moet minimaal vijftig eenheden bevatten⁶⁹. Een dossieranalyse kan dan opleveren of de aangiftes gedaan zijn tegen één of meerdere verdachten en welke aangiften hebben geleid tot een strafzaak.

Relevantie

Voor slachtoffers is het van belang dat indien zij aangifte doen deze serieus wordt genomen en, bij voorkeur, tot een strafzaak en een veroordeling leidt. Of een aangifte van een individueel slachtoffer leidt tot een strafzaak is niet te achterhalen⁷⁰. Strafzaken zijn tegen verdachten en niet meer te herleiden tot individuele slachtoffers of aangiften in de registratiesystemen.

⁶⁸ Dit om de aangifte de kans te laten krijgen in twee jaar tijd tot een strafzaak te leiden en eventueel tot afronding van de strafzaak.

⁶⁹ In 2002 zijn er 258 aangiftes gedaan tegen verdachten van mensenhandel.

⁷⁰ Het is mogelijk uit HKS een bepaald tijdsvenster te nemen op delict datum (bijv. alle aangiften in 2004 en 2005⁷⁰) en datzelfde tijdsvenster uit COMPAS te halen. Door de gegevens uit beide systemen te combineren kan bepaald worden hoeveel aangiften zijn gedaan, hoeveel zaken zijn ingestuurd naar het OM, hoeveel slachtoffers hierbij betrokken waren en hoe deze zaken door OM en rechter zijn afgehandeld. Dat levert een percentage op van het totaal aantal aangiften dat (binnen het gekozen tijdsvenster) tot een strafzaak respectievelijk een veroordeling leidt.

Huidige situatie en kwaliteit van de bronnen

Uit de OM data is het aantal aangiften dat tot een strafzaak leidt niet te achterhalen (veronderstelt een volgtijdelijk systeem). Dit kan evenmin uit HKS. Wel is uit COMPAS informatie te halen over het aantal bij het OM ingeschreven 'mensenhandel' strafzaken per jaar, de delictdatum (navragen), de wijze van afhandeling door het OM, het aantal door de rechter afgedane zaken waarin (onder meer) mensenhandel ten laste is gelegd, en de wijze van afdoening in relatie tot de delicten waarvoor een verdachte uiteindelijk is veroordeeld (strafoplegging, vrijspraak, niet ontvankelijk verklaring). Deze gegevens worden door de NRM in haar rapportage opgenomen. Het WODC beschikt over OM-data of RHAPSODY waarin beleidsinformatie uit COMPAS staat. Het WODC kan uitdraaien leveren van het aantal ingestuurde zaken mensenhandel bij het Openbaar Ministerie. De analyses geven een beeld van de procesgang in eerste aanleg. Er is een uitsplitsing te maken naar de zaken, die (mede) betrekking hebben op minderjarige slachtoffers (NRM, 4^{de} rapportage, 2005, p. 31 ev).

Ook STV registreert de voortgang van de strafrechtelijke procedure (plankzaak, opsporingsonderzoek; politiesepot, OM sepot, behandeling eerste aanleg, behandeling hoger beroep, hoogte en aard opgelegde straf, cassatie, beklagprocedure). Wij stellen voor de STV registratie vanwege de beschikbaarheid van OM-data hiervoor niet te gebruiken.

Wijze van dataverzameling

Het WODC/SiBa kan vanuit OM-data gegevens genereren over aantal ingestuurde zaken mensenhandel bij het OM in één jaar.

C4 Aantal sepots OM

Referentie is het aantal ingestuurde zaken mensenhandel bij het OM.

Relevantie

Volgens de Aanwijzing mensenhandel dienen signalen van mensenhandel in ieder geval tot opsporing en tot vervolging te leiden (p. 5). Overigens kan zonder dat het betrokken slachtoffer aangifte wil of durft te doen opsporing plaats hebben (Aanwijzing mensenhandel, p. 4).

Het aantal sepots in verhouding tot het aantal ingestuurde zaken geeft aan in welk deel van de ingestuurde zaken het OM besluit geen vervolging van de verdachten in te stellen.

Huidige situatie en kwaliteit van de bronnen

Het WODC kan het aantal ingestuurde zaken mensenhandel bij het Openbaar Ministerie uitdraaien. Het is tevens mogelijk om de grond voor het sepot uit te draaien en te analyseren.

Wijze van dataverzameling

Het WODC/SiBa kan vanuit OM-data gegevens genereren over aantal ingestuurde zaken mensenhandel bij het OM in één jaar. Op basis van aantal ingestuurde zaken wordt bepaald bij hoeveel van deze zaken er geseponneerd is. Om de kengetallen te kunnen duiden geeft WODC het aantal zaken aan waar nog geen besluit over verdere vervolging of seponeren is genomen.

C5 Aantal strafzaken tegen verdachten

Referentie is het aantal ingestuurde zaken mensenhandel bij het OM.

Relevantie

Volgens de Aanwijzing mensenhandel dienen signalen van mensenhandel in ieder geval tot opsporing en zo enigszins mogelijk tot vervolging te leiden (p. 5). Overigens kan zonder dat het betrokken slachtoffer aangifte wil of durft te doen opsporing plaats hebben (Aanwijzing mensenhandel, p. 4).

Het aantal strafzaken in verhouding tot het aantal ingestuurde zaken geeft aan in welk deel van de ingestuurde zaken het OM besluit geen verdere vervolging tegen de verdachten in te stellen.

Huidige situatie en kwaliteit van de bronnen

Het WODC kan het aantal ingestuurde zaken mensenhandel bij het Openbaar Ministerie uitdraaien en aantal zaken dat tot een strafzaak leidt. De analyses geven een beeld van de procesgang in eerste aanleg⁷¹.

Wijze van dataverzameling

Het WODC/SiBa kan vanuit OM-data gegevens genereren over aantal ingestuurde zaken mensenhandel bij het OM in één jaar. Op basis van het aantal ingestuurde zaken wordt bepaald hoeveel van deze zaken leiden tot verdere vervolging. Om de kengetallen te kunnen duiden geeft WODC het aantal zaken aan waar nog geen besluit over verdere vervolging of seponeren is genomen.

⁷¹ Onder het 'oude' artikel mensenhandel kon uit het lid waarop vervolgd werd opgemaakt worden bij hoeveel strafzaken kinderen als slachtoffer betrokken waren. Door de gewijzigde redactie van 273a is dat in de toekomst niet meer mogelijk.

C6 Aantal slachtoffers dat beklag indient tegen een besluit tot niet verdere vervolging (art. 12 Sv)

Aantal slachtoffers dat beklag indient tegen een beslissing tot niet (verdere) vervolging van de verdachte(n) versus het totale aantal aangiften.

Belang

Indicator geeft aan in hoeverre slachtoffers gebruik maken van het recht om tegen niet-vervolging in beroep te gaan. Dit is voor alle categorieën van belang.

Huidige situatie en kwaliteit van bronnen

Deze indicator wordt niet geregistreerd in COMPAS of het NIAS MI registratiesysteem van de ressorten. In de registratie van STV is een onderdeel opgenomen over de strafrechtprocedure maar daarbinnen is dit item niet opgenomen.

Wijze van dataverzameling

Hoewel deze indicator niet voor de eerste afname (de nulmeting) van de monitor is te gebruiken stellen wij voor dat STV dit item aan haar registratie toevoegt en dit vanaf 2007 kan leveren. Op de korte termijn zien wij geen mogelijkheden om de aantallen van deze indicator te leveren.

3.3.2 Schadevergoeding

Slachtoffers kunnen op verschillende momenten in het strafproces een schadevergoeding ontvangen: via bemiddeling bij de politie en via bemiddeling door het OM op grond van de Aanwijzing slachtofferzorg⁷². Als geen schadevergoeding door bemiddeling is verkregen, is het mogelijk een schadevergoeding te vorderen door zich te voegen als benadeelde partij in het strafproces. Voorwaarden zijn:

- Dat het slachtoffer rechtstreekse (materiele of immateriële) schade heeft geleden door het strafbare feit (art. 51a-f Sv),
- Dat ten laste is gelegd en bewezen is verklaard (art. 361 Sv) en
- De vordering tot schadevergoeding eenvoudig van aard is.

Daarnaast moet het slachtoffer uiteraard bekend zijn met de mogelijkheid⁷³. Het slachtoffer kan zich zowel tijdens het voorbereidend onderzoek voorafgaand aan de zitting als benadeelde partij voegen als tijdens de zitting (mondeling of schriftelijk). Als het slachtoffer zich gevoegd heeft is inzage in de stukken mogelijk (art. 51d Sv). Indien het OM een geldboete of een schadevergoedingsmaatregel overweegt, verdient het laatste op grond van de Aanwijzing slachtofferzorg de voorkeur. De vordering wordt niet ontvankelijk verklaard als de verdachte geen straf of maatregel opgelegd krijgt, als de

⁷² Gezien de aard van het misdrijf is schadebemiddeling hier minder aan de orde. Wij laten dit dan ook verder buiten beschouwing in de monitor.

⁷³ Uit het onderzoek van Koolen e.a. (2005) blijkt dat ongeveer een derde van de mensen die aangifte doet en waarvan de verdachte bekend is, niet op de hoogte zijn gebracht van de mogelijkheid om schadevergoeding te vorderen.

vordering niet eenvoudig van aard is, of het causale verband tussen het strafbare feit en de schade ontbreekt. Is een vordering deels complex van aard, dan kan de vordering worden gesplitst. De rechter kan, als hij de vordering tot schadevergoeding toewijst, ook een schadevergoedingsmaatregel opleggen (art. 36f Sv). In dat geval int het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) de schadevergoeding bij de veroordeelde en betaalt het geld aan het slachtoffer⁷⁴. Voor het slachtoffer heeft dit het grote voordeel dat de overheid in plaats van het slachtoffer zelf belast is met de tenuitvoerlegging (inning) daarvan. Dit leidt tot een substantieel hoger deel van de slachtoffers dat uiteindelijk werkelijk een uitkering ontvangt⁷⁵. De rechter legt deze echter niet altijd op⁷⁶.

Daarnaast kan het slachtoffer schade vorderen in een aparte civiele procedure of een aanvraag doen voor schadevergoeding via het Schadefonds geweldsmisdrijven. Deze hebben we niet in de monitor opgenomen (zie bijlage 2).

C7 Aantal slachtoffers dat zich voegt als benadeelde partij

Referentiewaarde

Aantal slachtoffers dat aangifte heeft gedaan.

Relevantie

Schadevergoeding vormt een belangrijke genoegdoening voor het slachtoffer zowel moreel als praktisch. De indicator geeft aan hoe vaak slachtoffers zich voegen als benadeelde partij⁷⁷.

Huidige situatie en kwaliteit van bronnen

In HKS van de politie wordt genoteerd of het slachtoffer zich wil voegen. In OM-data staat op zaaksniveau aangegeven of door de rechter (in eerste aanleg) een schadevergoedingsmaatregel is opgelegd, of een vordering (gedeeltelijk) is toegewezen en of (gedeeltelijk) een niet-ontvankelijkheid is uitgesproken.

Daarnaast registreert STV eveneens de gegevens rondom schadevergoeding, maar wij gaan ervan uit dat OM-data het meest betrouwbare beeld oplevert.

Wijze van dataverzameling

Voor de monitor wordt van OM-data gebruik gemaakt.

⁷⁴ Het openbaar ministerie is via het CJIB belast met de executie. Als de schadevergoeding niet wordt betaald kan beslag worden gelegd en de veroordeelde in vervangende hechtenis worden genomen zonder dat de verplichting tot schadevergoeding vervalt.

⁷⁵ M.S. Groenhuisen, De positie van slachtoffers van misdrijven in de marge van de forensische psychiatrie. Deventer: Gouda Quint (2003), p.56.

⁷⁶ Volgens recent onderzoek moest 13% van de slachtoffers het bedrag zelf innen. Research voor Beleid (2005), De tevredenheid van slachtoffers van misdrijven met de slachtofferzorg.

⁷⁷ In 2005 voegde zich 43% van de slachtoffers waarvan de zaak voor de rechter was voorgekomen Research voor Beleid (2005), p. 45. Deze cijfers betreffen alle slachtoffers van misdrijven, niet specifiek slachtoffers van mensenhandel.

C8 Aantal slachtoffers dat via civiele voeging schadevergoeding krijgt toegekend⁷⁸

Referentiewaarde

Aantal slachtoffers dat schadevergoeding krijgt toegewezen, al dan niet in combinatie met een schadevergoedingsmaatregel. Referentiewaarde is het aantal slachtoffers dat zich gevoegd heeft.

Relevantie

De indicator geeft aan in hoeveel gevallen schadevergoeding wordt toegekend. Daarnaast wordt gekeken of dit in de vorm van een schadevergoedingsmaatregel gebeurt. Het opleggen van schadevergoedingsmaatregel heeft als groot voordeel dat de staat dan verantwoordelijk is voor incasso en niet het slachtoffer zelf. Dit verhoogt de kans dat het slachtoffer de schadevergoeding ook daadwerkelijk krijgt uitbetaald aanzienlijk. Het slachtoffer verkeert immers in een aanmerkelijk zwakkere positie ten aanzien van de dader, dan de staat.

De redenen voor niet gebruik of voor afwijzing van de vordering worden niet nader onderzocht (bijvoorbeeld slachtoffer is niet op de hoogte, gebreken in het voegingsformulier⁷⁹, eigen schuld van het slachtoffer⁸⁰, complexiteit van de zaak, vordering is niet eenvoudig van aard, gebreken in de juridische ondersteuning, et cetera).

Huidige situatie en kwaliteit van bronnen

In OM-data staat op zaaksniveau aangegeven of door de rechter (in eerste aanleg) een schadevergoedingsmaatregel is opgelegd, of een vordering (gedeeltelijk) is toegewezen en of (gedeeltelijk) een niet-ontvankelijkheid is uitgesproken.

Daarnaast registreert STV eveneens de gegevens rondom schadevergoeding, maar wij gaan ervan uit dat OM-data een meer betrouwbaar beeld oplevert.

Wijze van dataverzameling

Voor de indicator aantal slachtoffers dat schadevergoeding krijgt toegekend stellen wij voor OM-data te benutten. Deze gegevens kunnen eventueel gecombineerd worden met HKS. Daarbij is het van belang onderscheid te maken of de schadevergoeding gepaard gaat met het opleggen van een schadevergoedingsmaatregel.

⁷⁸ Al dan niet in combinatie met het opleggen van een schadevergoedingsmaatregel.

⁷⁹ Kool, R. & M. Moerings (2001) De Wet Terwee. Evaluatie van juridische knelpunten. Deventer: Gouda Quint.

⁸⁰ Lünemann, K.D. & D.J.G. Piechocki (2001) Seksueel geweld betaald gezet.

3.3.3 Bejegening slachtoffers

De eerder genoemde Aanwijzingen betreffende de positie van het slachtoffer in het strafproces bieden het slachtoffer een aantal belangrijke rechten. De meest relevante rechten staan in bijlage 5.

C9 Adequate informatievoorziening aan het slachtoffer

Geen referentiewaarde.

Relevantie

Politie en OM dienen het slachtoffer voor aangifte te informeren over een aantal relevante aspecten en op de hoogte te houden van de voortgang van de zaak.

Huidige situatie en kwaliteit van bronnen

De slachtofferzorg vindt plaats bij de politie, bureaus slachtofferzorg (eventueel juridische bijstand door Juridisch Loket of advocaat), en het openbaar ministerie. De politie is in eerste instantie verantwoordelijk voor de slachtofferzorg. Per politieregio is een coördinator slachtofferzorg aangesteld. Elk arrondissement heeft een één-loket voorziening Slachtofferzorg ingericht, waar het slachtoffer (of diens advocaat) alle informatie over de voortgang van zijn of haar zaak kan krijgen. Daarnaast zijn er in alle arrondissementen schadebemiddelaars aangesteld, meestal vanuit het openbaar ministerie (B&A, 2001)⁸¹.

De informatievoorziening aan slachtoffers wordt niet in bestaande registratiesystemen geregistreerd. STV registreert wel of er een gesprek is geweest met de zaakofficier.

Wijze van dataverzameling

Er zijn geen registratiesystemen die de informatievoorziening aan de slachtoffers meten. Het STV registreert een aantal items maar niet alle. Hiervoor worden vragenlijsten ontwikkeld voor de slachtoffers. Deze vragenlijsten worden afgenomen onder een steekproef van slachtoffers. Er wordt een gestratificeerde selecte steekproef genomen van gemelde slachtoffers bij STV. De stratificatie vindt plaats op basis van de gemelde slachtoffers in de verschillende groepen. Daarbij is het uitgangspunt dat er in totaal minimaal vijftientig slachtoffers worden benaderd waarbij rekening wordt gehouden dat er per subgroep minimaal vier slachtoffers aan dit onderzoek deelnemen. Dit kan eventueel door de casemanager van het slachtoffer gebeuren die samen met het slachtoffer de vragenlijst invult.

De vragenlijst (zie bijlage 10) gaat in op de wijze waarop en de volledigheid waarmee het slachtoffer door de politie is geïnformeerd over de in de verschillende aanwijzingen genoemde aspecten, zoals (de consequenties) van het doen van aangifte, de mogelijkheden van de B9-regeling (inclusief bedenktijd), de mogelijkheid om op de hoogte gehouden te worden van het verloop van het onderzoek, de mogelijkheid van schadevergoeding et cetera. De nadruk ligt op de vraag of het slachtoffer geïnformeerd is, niet of zij ook daadwerkelijk van de mogelijkheden gebruik heeft gemaakt.

⁸¹ B&A groep (2001), Evaluatie van de regelgeving Slachtofferzorg, Den Haag.

C10 Deskundigheid politie

Geen referentiewaarde

Relevantie

De deskundigheid van de politie is in voorwaardelijke zin van belang voor het adequaat signaleren van slachtoffers mensenhandel en slachtoffers te wijzen op hun rechten. In de Aanwijzing opsporing en vervolging betreffende seksueel misbruik staat het volgende over de deskundigheid van de politie:

- De politie dient over voldoende opsporingsambtenaren te beschikken met deskundigheid op het gebied van seksueel misbruik, inclusief voldoende gespecialiseerde vrouwelijke rechercheurs om te kunnen voldoen aan de voorkeur van een slachtoffer om door een vrouw gehoord te worden.
- De opsporing moet geschieden door een deskundige rechercheur die tevens overwegend belast is met zedenzaken.
- De politie participeert in regionale hulpverleningsnetwerken en onderhoudt goede operationele contacten met hulpverleningsinstellingen. Elk regiokorps dient te beschikken over een protocol met betrekking tot de opvang en doorverwijzing van slachtoffers van zedenmisdrijven.

De Aanwijzing Mensenhandel stelt:

- Het spreken en horen van slachtoffers dient te geschieden door verhoorders die competent zijn en scholing hebben gehad in het horen van mensenhandelslachtoffers.

Onder deze indicator over deskundigheid van de politie wordt meegenomen of bedenktijd altijd aangeboden wordt aan slachtoffers mensenhandel.

Huidige situatie en kwaliteit van bronnen

Jaarlijks verschijnt er een Korpsmonitor mensenhandel. Deze monitor gaat beperkt in op de deskundigheid van de politie. Voor zover bekend wordt dit niet expliciet geregistreerd maar is dit uiteraard wel bij de contactpersonen mensenhandel van de regiokorpsen bekend.

Wijze van dataverzameling

Deze informatie zal via telefonische interviews of via vragenlijsten bij de LEM coördinatoren van de vijftientig regiokorpsen worden verzameld.

Er wordt zoveel mogelijk naar 'harde' informatie gevraagd: hoeveel rechercheurs zijn deskundig op het gebied van seksueel misbruik, hoeveel opsporingsambtenaren hebben scholing gehad in het horen van mensenhandelslachtoffers, hoeveel vrouwelijke rechercheurs zijn beschikbaar et cetera.

Een itemlijst voor de interviews staat in bijlage 11. Voor afname moet afgestemd worden met de Korpsmonitor Mensenhandel om te voorkomen dat zaken dubbel worden gevraagd.

3.3.4 Kwaliteit en gebruik van rechtshulp

Alle slachtoffers hebben recht op (gefinancierde) rechtshulp. Dit geldt ook voor slachtoffers in de bedenktijd (vc B9/3.4). Toevoegingen lopen via de Raden voor Rechtsbijstand. Voor alle slachtoffers is toegang tot rechtshulp relevant. Rechtshulp kan in beginsel op vier rechtsgebieden aan de orde zijn:

1. Strafrecht (strafzaak/ schadevergoeding).
2. Vreemdelingen/vluchtelingenrecht (B9/asiel).
3. Civiel recht (schadevergoeding).
4. Sociaalzekerheidsrecht (uitkering, kinderbijslag).

C11 Aantal gespecialiseerde advocaten per regio

Geen referentiewaarde

Definitie

Gespecialiseerde advocaten wordt hier gedefinieerd als advocaten die de module mensenhandel hebben gevolgd. Dit is een indirecte indicator van de kwaliteit en toegankelijkheid van gespecialiseerde rechtshulp.

Relevantie

Het aantal gespecialiseerde advocaten per regio zegt op zichzelf nog niets over het gebruik van rechtshulp, maar wel over de kwaliteit en de toegankelijkheid daarvan. Specialisatie is van belang gezien de complexiteit van het onderwerp, de verschillende rechtsgebieden die een rol spelen en het bestaan van specifieke regelingen voor deze groep naast de algemene wet- en regelgeving.

Huidige situatie en kwaliteit van de bronnen

De vijf Raden voor Rechtsbijstand houden bij welke advocaten de module mensenhandel hebben gevolgd. Momenteel zijn er 75 gespecialiseerde advocaten. Aan de hand van de adressen kan bepaald worden in welke regio zij werken. Aan de hand van de gegevens van de Raden voor Rechtsbijstand kan, behalve het aantal gespecialiseerde advocaten per regio, ook nagegaan worden welk percentage van de advocaten die piketdienst draait en/of die asielzaken doet de module mensenhandel heeft gevolgd.

Wijze van dataverzameling

Gebruik wordt gemaakt van de registratie van advocaten die de module mensenhandel hebben gevolgd van de Raden voor Rechtsbijstand.

3.4 Opvang/huisvesting

Indicator	Legaal	B9	Asiel
	Meerderjarig	Meerderjarig	Meerderjarig
	Minderjarig	Minderjarig	Minderjarig
D. Opvang			
D1. % slachtoffers, dat verblijft in:			
– Opvangvoorzieningen/vrouwenopvang			
– Asielvoorzieningen			NIET
– Bekenden/familie			RELEVANT
– Zelfstandige huisvesting			82

De groep minder- en meerderjarige legale slachtoffers en slachtoffers in de B9-regeling (bedenktijd en tijdelijke vtv) zullen veelal in een voorziening voor maatschappelijke opvang worden geplaatst (vooral vrouwenopvanghuizen). Het is bekend dat plaatsing van een slachtoffer van mensenhandel lastig kan zijn. Ten eerste speelt het algemene gebrek aan opvangplaatsen. Ten tweede worden slachtoffers van mensenhandel als een 'moeilijke doelgroep' gezien. Dit komt door de taalbarrière, cultuurverschillen, de onzekere verblijfstitel, praktische financieringsproblemen, het gebrek aan doorstromingsmogelijkheden, het gebrek aan toekomstperspectief, de intensiteit van de benodigde hulpverlening, wachtlijsten bij bijvoorbeeld Jeugdzorg en de geestelijke gezondheidszorg, angst voor criminele netwerken, angst dat het slachtoffer weer in de prostitutie zal gaan werken, en verslavingsproblematiek (NRM 3, p. 101 e.v.). Ook onterechte toelatingseisen speelden, in ieder geval in het verleden, een rol. Een kleine groep slachtoffers vindt bij bekenden en familie opvang. De meerder- en minderjarige slachtoffers in de asielpcedure zullen veelal in een asielpvoorziening verblijven. Voor de groep ex-AMA's zijn er speciale voorzieningen voor opvang. Deze zijn niet specifiek voor eventuele slachtoffers van de mensenhandel.

⁸² De vraag is of deze groep interessant is. Zij worden in principe opgevangen door COA.

D1 % slachtoffers dat verblijft in de maatschappelijke opvang, een asiel/vluchtelingenvoorziening, bij bekenden of zelfstandige huisvesting heeft.

Referentiewaarde

Aantal gemelde slachtoffers.

Toelichting

Deze indicator omvat feitelijk vier indicatoren ineen: het aantal slachtoffers in maatschappelijke opvang, in de asielopvang, bij bekenden of familie of dat zelfstandige huisvesting heeft. Deze vier vormen van opvang zijn samengenomen omdat het de onderlinge verhouding weergeeft waar het slachtoffer verblijft en of daar verschuivingen in plaatsvinden.

Deze indicator geeft de stand van zaken weer op een peildatum (namelijk de datum van afname). Het gaat er dus om waar een slachtoffer op een gegeven moment verblijft en niet alle eerdere vormen van opvang. Dit is een doorsnee is van waar de slachtoffers op een gegeven moment verblijven.

Relevantie

Vooraf illegale (meerder- en minderjarige) slachtoffers en slachtoffers die gebruik maakt van de B9-regeling zijn aangewezen op opvangvoorzieningen. Slachtoffers in de B9-regeling verblijven vaak meerdere jaren in Nederland. Verblijf in een opvangvoorziening is voor een lange periode niet geïndiceerd. Niet vanuit het belang van het slachtoffer, maar ook niet vanuit het belang van de opvangvoorziening (doorstroming). Het is dus belangrijk dat slachtoffers in de B9 in aanmerking komen voor zelfstandige huisvesting, ondanks hun tijdelijke verblijfstitel⁸³. Hiervoor bestaat specifieke wet-en regelgeving voor (recht op een huisvestingsvergunning, gemeentelijke voorrangregelingen).

Voor minderjarige legale slachtoffers (de 'loverboy' slachtoffers) geldt dat specifieke opvang nodig kan zijn gezien de omstandigheden thuis of vanuit de hulpverlening⁸⁴. Voor de minderjarigen is het relevant apart onderscheid te maken tussen opvangvoorzieningen in de jeugdzorg (bijvoorbeeld Justitiële Jeugdinrichtingen) en maatschappelijke opvangvoorzieningen.

Voor slachtoffers die verkiezen hun asielaanvraag te handhaven ligt dit gecompliceerder. Minderjarige slachtoffers in de asielprocedure bevinden zich vooral in een voorziening voor AMA's. Meerderjarige slachtoffers in de asielprocedure kunnen zich in een asielzoekerscentrum (AZC) bevinden. Voor de groep ex-AMA's zijn er speciale voorzieningen voor opvang.

⁸³ De indicator meet hoeveel slachtoffers met een casemanager op het moment van meting over zelfstandige huisvesting beschikken. Op zich zegt dat nog niets over de termijn waarop slachtoffers doorstromen naar zelfstandige huisvesting, dat wil zeggen hoe lang slachtoffers moeten wachten om in aanmerking te komen voor zelfstandige huisvesting.

⁸⁴ Wettelijk gezien is er een onderscheid tussen jeugdzorg (tot 18 jaar) en de maatschappelijke opvang (vanaf 18 jaar). Dus in principe komt het niet voor dat een jongere verblijft in een voorziening voor maatschappelijke opvang. Echter (1) er zijn uitzonderingen op de regel en (2) door lange wachttijden in de jeugdzorg worden jongeren opgevangen in de maatschappelijke opvang.

Huidige situatie en kwaliteit van bronnen

STV registreert waar het slachtoffer zich op moment van melding bevindt, of en in welke opvangvoorziening zich bij STV gemelde slachtoffers zich bevinden. Het registratiesysteem is niet volledig:

- Minder zicht bestaat op slachtoffers in de asielprocedure.
- De focus van de registratie ligt vooral op de groep waarvoor STV gevraagd wordt opvang te regelen.

Er zijn geen andere bronnen bekend die voor slachtoffers van mensenhandel bijhouden waar het slachtoffer verblijft.

Wijze van dataverzameling

De populatie is het aantal gemelde slachtoffers. STV houdt in het registratiesysteem bij, waar slachtoffers verblijven. Deze registratie is niet voor alle dossiers volledig. Om een betrouwbaar beeld te krijgen, stellen wij voor om een selecte steekproef uit de dossiers bij STV te nemen⁸⁵. Van elke subgroep trekken wij vijftientig dossiers. In deze dossiers gaan wij na of bekend is waar het slachtoffer op de datum van het onderzoek verblijft. Is dit niet bekend dan vragen wij dit na bij de contactpersoon van het slachtoffer. Voor de groep B9 slachtoffers wordt nagevraagd hoe lang zij in de soort opvang verblijven. Dit rapporteren wij apart per soort opvang omdat van belang is hoe lang slachtoffers in de maatschappelijke opvang verblijven in verband met doorstroming naar zelfstandige huisvesting.

3.5 Gezondheidszorg

Indicator	Legaal	B9	Asiel
	Meerderjarig	Meerderjarig	Meerderjarig
	Minderjarig	Minderjarig	Minderjarig
E. Gezondheidszorg			
E1. % slachtoffers met specialistische medische zorg			
E2. % slachtoffers met specialistische hulpverlening			

Onder deze dimensie valt de toegang en het gebruik van zowel de somatische als psychische/psychosociale gezondheidszorg. Voor alle slachtoffers is een medisch onderzoek en eventueel daaropvolgende behandeling van belang (SOA, indien gewenst HIV/AIDS, mogelijk letsel als gevolg van mishandeling). Voor slachtoffers in de B9 is expliciet in de regeling opgenomen dat de zorgcoördinator er zorg voor draagt dat het vermoedelijke slachtoffer in staat wordt gesteld zich medisch te laten onderzoeken (B9/3.4). Daarnaast is psychische en sociale begeleiding van belang. Deze hulpverlening kan voor een belangrijk deel geboden worden door hulpverleners van opvanghuizen of het maatschappelijke werk. Een aantal slachtoffers kan behoefte hebben aan meer gespecialiseerde medische of psychosociale hulpverlening (therapie,

⁸⁵ Op basis van aantal gemelde slachtoffers in één jaar.

verslavingszorg, psychiatrie). Voorwaarde voor toegang is dat het betrokken slachtoffer een zorgverzekering heeft⁸⁶.

E1 % slachtoffers dat gespecialiseerde medische zorg heeft

Het gaat om (gespecialiseerde) medische behandelingen waarvoor een verwijzing door (huis)arts noodzakelijk is.

Referentiewaarde

Aantal gemelde slachtoffers

Relevantie

Deze indicator is van belang om de positie van slachtoffers op medisch gebied in beeld te brengen. Hoeveel slachtoffers hebben gespecialiseerde medische zorg nodig? Hebben de slachtoffers daadwerkelijk gebruik gemaakt van gespecialiseerde medische zorg. Dit geeft inzicht op de toegang van deze groep tot (gespecialiseerde) medische zorg.

Huidige situatie en kwaliteit van bronnen

In het registratiesysteem van STV staan een aantal items opgenomen over de gezondheid van de gemelde slachtoffers. Naast algemene vragen over lichamelijke klachten, medicijngebruik en ondergaan van een SOA, TBC, HIV/AIDS onderzoek wordt tevens gevraagd of slachtoffer verwezen is voor (gespecialiseerde) medische behandeling. Dit onderdeel is in het registratiesysteem van STV goed gevuld⁸⁷. Dit item in het registratiesysteem meet of een slachtoffer is verwezen naar (gespecialiseerde) medische behandeling. Niet of een slachtoffer daar daadwerkelijk gebruik van maakt en naar welke vorm van behandeling.

Om te weten te komen of een slachtoffer daadwerkelijk gebruik heeft gemaakt, stellen wij voor van de slachtoffers die verwezen zijn een selecte steekproef te trekken uit de dossiers bij STV te nemen⁸⁸. De grootte van de steekproef hangt af van het totale aantal slachtoffers dat verwezen is. Idealiter nemen de onderzoekers van elke subgroep vijftienvintig dossiers⁸⁹. Voor deze dossiers wordt bij de casemanagers (zie ook

⁸⁶ Behalve voor een eventueel medisch onderzoek na/in het kader van aangifte. Onder het oude stelsel waren slachtoffers in de bedenktijd (Rvb-uitkering) en slachtoffers in de B9 (bijstandsuitkering) automatisch verzekerd. In het nieuwe stelsel zijn slachtoffers in de bijstand niet meer automatisch verzekerd. Ook legale slachtoffers zijn niet meer automatisch verzekerd. Slachtoffers in de bedenktijd en in de asielpcedure zijn wel automatisch verzekerd. Illegale slachtoffers, dat wil zeggen de groep slachtoffers die geen aangifte doet/geen gebruikmaakt van de bedenktijd kan zich niet verzekeren en heeft alleen recht op medisch noodzakelijke hulp (koppelingsbeginsel, art. 10 Vw). Bij de Federatie Opvang is een meldpunt ingericht voor problemen in de opvang met betrekking tot het nieuwe zorgstelsel.

⁸⁷ Uit een toegestuurde analyse door STV blijken de invulpercentages voor dit onderdeel rond de tachtig procent te zijn.

⁸⁸ Op basis van aantal gemelde slachtoffers in één jaar.

⁸⁹ Het is goed mogelijk dat van één van de subgroepen er geen 25 gemelde en verwezen slachtoffers zijn. De onderzoekers nemen dan de kleinste subgroep als uitgangspunt.

indicator D1) nagevraagd of een slachtoffer daadwerkelijk medische zorg heeft gekregen.

Er wordt doorgevraagd naar eventuele knelpunten die bij het verlenen van de medische zorg zijn opgetreden.

Wijze van dataverzameling

Wij stellen voor het registratiesysteem van STV te benutten. De invulpercentages zijn hoog (rond tachtig procent). Dit voor item of slachtoffer verwezen is naar medische zorg. Of een slachtoffer daadwerkelijk medische zorg heeft gekregen wordt nagevraagd bij de casemanagers door middel van een selecte steekproef uit de dossiers.

E2 % slachtoffers dat gespecialiseerde psychosociale hulpverlening heeft

Aantal slachtoffers dat gespecialiseerde psychosociale hulpverlening krijgt (therapie, psychiatrie, verslavingszorg).

Referentiewaarde

Aantal gemelde slachtoffers

Relevantie

Deze indicator is van belang om de positie van slachtoffers op psychosociale hulpverlening in beeld te brengen. Hoeveel slachtoffers hebben gespecialiseerde zorg nodig? Hebben de slachtoffers daadwerkelijk gebruik gemaakt van gespecialiseerde psychosociale zorg. Dit geeft inzicht op de toegang van deze groep tot (specialistische) psychosociale zorg.

Huidige situatie en kwaliteit van bronnen

In het registratiesysteem van STV staan een aantal items opgenomen over de psychosociale gezondheid van de gemelde slachtoffers. Naast algemene vragen over psychosomatische klachten wordt tevens gevraagd of slachtoffer verwezen is voor psychotherapeutische of psychiatrische behandeling. Dit onderdeel is in het registratiesysteem van STV goed gevuld⁹⁰. Dit item in het registratiesysteem meet of een slachtoffer is verwezen naar (gespecialiseerde) behandeling. Niet of een slachtoffer daar daadwerkelijk gebruik van maakt en naar welke vorm van behandeling. Of slachtoffer gebruik maakt van verslavingszorg wordt niet geregistreerd. Aan STV zal gevraagd worden de registratie op dit punt aan te scherpen.

Om te weten te komen of een slachtoffer daadwerkelijk gebruik heeft gemaakt, stellen wij voor van de slachtoffers die verwezen zijn een selecte steekproef te trekken uit de dossiers bij STV te nemen⁹¹. De grootte van de steekproef hangt af van het totale aantal slachtoffers dat verwezen is. Idealiter nemen de onderzoekers van elke subgroep vijftig dossiers⁹². Voor deze dossiers wordt bij de casemanagers (zie ook indicator D1 en E1) nagevraagd of een slachtoffer daadwerkelijk psychosociale zorg

⁹⁰ Uit een toegestuurde analyse door STV blijken de invulpercentages voor dit onderdeel rond de tachtig procent te zijn.

⁹¹ Op basis van aantal gemelde slachtoffers in één jaar.

⁹² Het is goed mogelijk dat van één van de subgroepen er geen 25 gemelde en verwezen slachtoffers zijn. De onderzoekers nemen dan de kleinste subgroep als uitgangspunt.

heeft gekregen. Er wordt doorgevraagd naar eventuele knelpunten die bij het verlenen van de psychosociale zorg zijn opgetreden.

Wijze van dataverzameling

Wij stellen voor het registratiesysteem van STV te benutten. De invulpercentages zijn hoog (rond tachtig procent). Of een slachtoffer daadwerkelijk psychosociale zorg heeft gekregen wordt nagevraagd bij de casemanagers door middel van een selecte steekproef uit de dossiers.

Na 2010 moet registratiesysteem STV op dit punt zijn aangescherpt zodat het naast het feit of een slachtoffer is verwezen of registreert of een slachtoffer daadwerkelijk gespecialiseerde zorg medische en psychosociale zorg krijgt.

3.6 Inkomen, arbeid, scholing

Indicator	Legaal	B9	Asiel
	Meerderjarig	Meerderjarig	Meerderjarig
	Minderjarig	Minderjarig	Minderjarig
F. Inkomen/arbeid en scholing			
F1.% slachtoffers, dat > 3 mnd. een Rvb-uitkering ontvangt	NVT		NVT
F2. Aantal slachtoffers in de B9 met inkomen uit arbeid	NVT		NVT
F2. Aantal slachtoffers dat scholing of arbeidstoeleiding volgt	NVT		NVT

Slachtoffers van mensenhandel in de B9 hebben recht op een Rvb-uitkering in de bedenktijd. Het verstrekken van de Rvb-uitkering verloopt via de COA (Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers). Kiest een slachtoffer voor het doen van aangifte dan heeft zij recht op een tijdelijke verblijfsvergunning en een bijstandsuitkering. Slachtoffers met een B9 hebben toegang tot de arbeidsmarkt en kunnen in beginsel gebruik maken van scholings- en opleidingsmogelijkheden. Gedurende de bedenktijd is het verrichten van arbeid niet toegestaan. Legale slachtoffers hebben eveneens recht op een uitkering (indien zij aan de eisen voldoen) en toegang tot de arbeidsmarkt en scholing.

F1 Aantal slachtoffers in de bedenktijd dat langer dan 3 maanden een Rvb uitkering krijgt

Referentiewaarde is het aantal slachtoffers dat gebruik maakt van de bedenktijd.

Belang

Bekend is dat de overgang van een Rvb-uitkering (bedenktijd) naar een bijstandsuitkering (verblijfsvergunning B9) vaak moeizaam verloopt, bijvoorbeeld doordat het slachtoffer niet over een paspoort beschikt of doordat de sociale dienst niet op de hoogte is van de specifieke regels voor deze groep (het komt bijvoorbeeld voor dat slachtoffers in de B9 een sollicitatieplicht wordt opgelegd). Beleid is dat de Rvb-uitkering door blijft lopen totdat de bijstandsuitkering is geregeld. De bedenktijd duurt maximaal 3 maanden, daarna moet een slachtoffer of vertrekken of aangifte doen. In dat laatste geval heeft zij/hij recht op een tijdelijke verblijfsvergunning met daaraan

gekoppeld een bijstandsuitkering. Heeft een slachtoffer (veel) langer dan 3 maanden een Rvb uitkering, dan wijst dat op problemen met het regelen van de bijstandsuitkering. Het snel kunnen regelen van de bijstandsuitkering is van belang voor de toegang tot verdere hulpverlening. Problemen met (het regelen van) een bijstandsuitkering kunnen opvanghuizen afschrikken deze groep op te nemen. Ook voor het slachtoffer zelf vormt financiële zekerheid een basisvoorwaarde voor herstel. Een beperking van de indicator is dat alleen de overgang van Rvb naar bijstand gemeten worden. De indicator geeft geen informatie over het regelen van een bijstandsuitkering voor slachtoffers die niet eerst van de bedenktijd gebruik hebben gemaakt.

Huidige situatie en kwaliteit van bronnen

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

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

Deze gegevens worden niet door STV geregistreerd.

Wijze van dataverzameling

Voor deze indicator wordt de registratie van het COA gebruikt.

F2 Aantal slachtoffers in de B9 dat inkomen uit arbeid heeft

Referentiewaarde

Aantal slachtoffers in de B9.

Relevantie

Het verrichten van arbeid kan om meerdere redenen belangrijk zijn voor slachtoffers in de B9. Op deze wijze zijn zij in de gelegenheid geld te verdienen voor kinderen en familie in het land van herkomst (het oorspronkelijke doel van hun komst), kunnen zij werken aan hun toekomst en het biedt een legitimering voor hun verblijf in Nederland tegenover hun eventuele kinderen, familie en verdere sociale omgeving in het land van herkomst. Verrichten van arbeid is belangrijk voor herstel van het gevoel van het eigenwaarde en een manier om weer controle over hun eigen situatie te krijgen. Toeleiding naar arbeid is niet eenvoudig, onder andere vanwege taalbarrières. Een knelpunt is dat sommige gemeenten het recht op toegang tot de arbeidsmarkt koppelen aan een sollicitatieplicht (op straffe van verlies of mindering van de uitkering). Dit is ten aanzien van slachtoffers van mensenhandel niet de bedoeling. De indicator meet in hoeverre slachtoffers daadwerkelijk gebruik maken van de mogelijkheid van het verrichten van arbeid.

Huidige situatie en kwaliteit van bronnen

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

Wijze van dataverzameling

Gebruik wordt gemaakt van de registratie van STV. De groep slachtoffers in de B9 regeling wordt geselecteerd. Voor deze groep vindt de analyse plaats op de items dagbesteding en bron van inkomsten. Dit geeft de situatie voor het slachtoffer weer op het moment van onderzoek⁹³. Wanneer er binnen deze groep bij meer dan dertig procent van de dossiers gegevens ontbreken, worden de casemanagers benaderd voor nadere informatie. In de vragenlijst voor casemanagers wordt opgenomen of slachtoffers een sollicitatieplicht werd opgelegd. De vraag over dagbesteding wordt meegenomen in de vragenlijst voor slachtoffers (zie indicator C8).

F3 Aantal slachtoffers in de B9 dat een opleiding/scholing/toeleiding tot werk volgt

Referentiewaarde

Het aantal slachtoffers in de B9.

Relevantie

Het volgen van een opleiding kan een belangrijke stap zijn in het ontwikkelen van een toekomstperspectief. Het is bekend dat de toegang tot scholing per gemeente verschilt, zelfs waar het gaat om het volgen van Nederlandse les. Een eerste vereiste om zich in de Nederlandse samenleving te kunnen redden. Daarnaast kan (gebrek aan) financiering een obstakel zijn. De indicator meet hoeveel slachtoffers daadwerkelijk scholing of een opleiding volgen. Achterliggende factoren blijven buiten beeld. Eventueel kunnen de uitkomsten in de toekomst aanleiding zijn voor aanvullend onderzoek.

Huidige situatie en kwaliteit van bronnen

STV registreert dagbesteding (betaald werk, opleiding/scholing, gesubsidieerd werk, vrijwilligerswerk).

Wijze van dataverzameling

Gebruik wordt gemaakt van de registratie van STV. Voor legale slachtoffers en slachtoffers in de B9 vindt de analyse plaats op de items dagbesteding. Dit geeft de situatie voor het slachtoffer weer op het moment van onderzoek⁹⁴. Wanneer er binnen deze groep bij meer dan dertig procent van de dossiers gegevens ontbreken, worden de casemanagers benaderd voor nadere informatie.

De vraag over dagbesteding kan meegenomen worden in de enquêtes onder slachtoffers over de informatievoorziening (zie bijlage 7). Het voordeel is dat

⁹³ Stand van zaken op een moment (peildatum), dus niet over één jaar gemeten.

⁹⁴ Stand van zaken op een moment (peildatum), dus niet over één jaar gemeten.

doorgevraagd kan worden over de soort opleiding of scholing en of deze daadwerkelijk bedoeld is voor toeleiden naar werk.

3.7 Voortgezet verblijf en terugkeer

Indicator	Legaal Meerderjarig Minderjarig	B9 Meerderjarig Minderjarig	Asiel Meerderjarig Minderjarig
G. Voorgezet verblijf en terugkeer			
G1. Veiligheid/kwetsbaarheid slachtoffers bij terugkeer: – Bedreiging van familie in land van herkomst – Risico van vervolging door autoriteit in land van herkomst – Kunnen terugvallen op steun van familie/vrienden – Kunnen beschikken over middelen voor levensonderhoud	NVT		NVT
G2. Aantal aanvragen voortgezet verblijf op humanitaire gronden	NVT		NVT
G3. Aantal toekenningen voortgezet verblijf op humanitaire gronden in eerste instantie	NVT		NVT
G4. Aantal al toekenningen voortgezet verblijf op humanitaire gronden na bezwaar en beroep	NVT		NVT
G5. Aantal slachtoffers dat met NGO begeleiding terugkeert			
G6. Aantal slachtoffers dat gebruik maakt van de REAN-regeling	NVT		

Slachtoffers in de B9 die aangifte hebben gedaan, hebben recht op een tijdelijke verblijfsvergunning voor de duur van de strafrechtelijke procedure tot en met hoger beroep. De verblijfsvergunning wordt verleend voor telkens een jaar. Aanvragen voor verlenging kunnen rechtstreeks bij de IND-locatie te Zwolle worden ingediend (Vc B9/4.6). De geldigheidsduur wordt verlengd zolang er sprake is van een strafrechtelijke procedure, of indien beklag is ingediend tegen een besluit tot niet vervolging en hierop nog niet is besloten (Vc B9/6).

Voorafgaand aan een eventuele aangifte kan het vertrek van een (mogelijk) slachtoffer 3 maanden worden opgeschort (bedenktijd, zie onder indicator B1). Besluit het slachtoffer geen aangifte te doen of is de strafrechtelijke procedure beëindigd, dan moet zij of hij Nederland verlaten (Vw art. 61-62/ Vc B9/3). De korpschef regelt het vertrek en zorgt indien nodig voor een laissez-passer. De zorgcoördinator kan het IOM inschakelen voor bemiddeling bij vertrek. In de reisdocumenten van slachtoffers mogen geen aantekeningen van verwijdering worden geplaatst (Vc B9/3.5).

Na afloop van de tijdelijke B9-verblijfsvergunning kan het slachtoffer een aanvraag doen om wijziging van het verblijfsdoel (bijvoorbeeld verblijf bij partner, dat wil zeggen een verblijfsdoel dat niet gerelateerd is aan de B9). Indien terugzending onaanvaardbare gevolgen zou hebben kan het slachtoffer ook een aanvraag doen om voortgezet verblijf wegens klemmende redenen van humanitaire aard (wel gerelateerd aan de B9). Bij de beoordeling van de aanvraag wegens humanitaire redenen spelen de volgende factoren een rol:

- Risico van represailles jegens betrokkene en haar of zijn familie en de mate van bescherming daartegen die de autoriteiten in het land van herkomst bereid en in staat zijn te bieden.
- Risico van vervolging in het land van herkomst bijvoorbeeld op grond van prostitutie.
- De mogelijkheden van sociale en maatschappelijke herintegratie in het land van herkomst, rekening houdend met de specifieke culturele achtergrond en het prostitutieverleden van betrokkene, duurzame ontwrichting van familierelaties, de maatschappelijke opvattingen over prostitutie en het overheidsbeleid terzake.

Wordt de aanvraag om voortgezet verblijf afgewezen dan gelden de bovenbeschreven regelingen voor vertrek (B9/4.6 jo art. 3.52 Vreemdelingenbesluit).

G1 Veiligheid van het slachtoffer bij terugkeer

Referentiewaarde

Het aantal slachtoffers in de B9.

Relevantie

Overwegingen met betrekking tot veiligheid en toekomstperspectief op korte én lange termijn spelen een rol bij de aangiftebereidheid van slachtoffers. Eventuele bedreiging van (familie van) het slachtoffer en mogelijke vervolging door de eigen autoriteiten in combinatie met het kunnen beschikken over steun door familie en vrienden en mogelijkheden om in het bestaan te voorzien, geven tevens een indicatie van de risico's die het slachtoffer loopt om opnieuw slachtoffer te worden van mensenhandel.

Informatie over de veiligheid en integratiemogelijkheden van het slachtoffer bij terugkeer en de knelpunten zijn van belang voor (de ontwikkeling van) het Nederlandse beleid.

Om beter zicht op te krijgen op de situatie van het slachtoffer bij terugkeer, mede met het oog op een eventueel beroep op humanitaire gronden, legt STV een zogenaamd 'veiligheidsdossier' aan. Dit bevat onder andere gegevens over:

- De aanwezigheid van opvang en/of eigen huisvesting.
- De mogelijkheid te voorzien in eigen levensonderhoud.
- Aanwezigheid steun van familie/vrienden.
- Toegang tot juridische ondersteuning.
- Toegang tot medische hulp.
- Toegang tot scholing en/of werk.
- Of het slachtoffer in de periode van verblijf in Nederland contact heeft gehad met familie en/of sociale gemeenschap.

- Of de familie en/of sociale gemeenschap resp. de autoriteiten op de hoogte zijn van de mensenhandel.
- Of betrokkene het risico loopt door de autoriteiten vervolgd te worden.
- Of betrokkene zich kan vestigen in de streek/regio van herkomst.
- Of familieleden bedreigd, gehanteerd, afgeperst of mishandeld zijn en of hiervan aangifte is gedaan in het land van herkomst.

Voor de indicator 'veiligheid' wordt aangesloten op de criteria die gehanteerd worden bij de beoordeling van een aanvraag om voortgezet verblijf wegens klemmende redenen van humanitaire aard.

Toelichting

Deze indicator omvat vier indicatoren die de positie van het slachtoffer bij mogelijke terugkeer weergeven. Deze zijn:

1. Aantal slachtoffers van wie familieleden in het land van herkomst zijn bedreigd. Deze indicator geeft informatie over het risico dat betrokkene loopt op represailles van de kant van (het netwerk van) verdachten/daders bij terugkeer.
2. Aantal slachtoffers dat risico van vervolging loopt bij terugkeer. Deze indicator geeft informatie over het aantal slachtoffer dat bij terugkeer het risico loopt door de autoriteiten van het land van herkomst te worden vervolgd, bijvoorbeeld voor prostitutie, illegale emigratie of het gebruik van valse papieren.
3. Aantal slachtoffers dat kan terugvallen op steun van familie en vrienden in het land van herkomst.
4. Aantal slachtoffers dat bij terugkeer kan beschikt over middelen om in het levensonderhoud te voorzien, bijvoorbeeld via familie.

Deze indicatoren geven informatie over de mogelijkheden van sociale en maatschappelijke herintegratie van het slachtoffer in het land van herkomst.

De uitkomsten van deze indicatoren worden afgezet tegen de gegevens uit indicator G2 en G3/G4 (aantal slachtoffers dat voortgezet verblijf aanvraagt en toegekend krijgt om humanitaire redenen. Bij de interpretatie moet bedacht worden dat het om een relatief kleine groep gaat. Bovendien gaat het bij 3 en 4 om een inschatting van slachtoffer en hulpverlener van de situatie na terugkeer.

Elke indicator wordt in beeld gebracht voor de groep slachtoffers in de B9.

Huidige situatie en kwaliteit van bronnen

De STV legt voor elk gemeld slachtoffer in de B9 een veiligheidsdossier aan. Daarin zijn bovenstaande items opgenomen.

Wijze van dataverzameling

Er wordt gebruik gemaakt van de registratie van STV. Voor alle slachtoffers in de B9 wordt uitgedraaid of deze items van toepassing zijn.

G2 Aantal slachtoffers in de B9 dat een aanvraag indient voor voortgezet verblijf op humanitaire gronden

Referentiewaarde

Aantal slachtoffers in de B9.

Relevantie

Formeel bestaat de mogelijkheid voor slachtoffers om na afloop van de B9 verblijf op humanitaire gronden aan te vragen. In de praktijk wordt dit zelden toegekend. Door de slachtoffers zelf en hun hulpverleners wordt dit als een groot knelpunt ervaren. Het gebrek aan uitzicht op een permanente verblijfsvergunning en de bijbehorende bescherming kan een reden voor slachtoffers zijn om geen aangifte te doen. De indicator geeft aan voor hoeveel slachtoffers dit probleem speelt. De uitkomst van deze indicator en die van G3 en G4 worden afgezet tegen de gegevens uit G1.

Noot

Zeer recent is een beleidswijziging doorgevoerd met betrekking tot de toekenning van voortgezet verblijf op humanitaire gronden (Brief Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie over aanpassing criteria voortgezet verblijf na de B9 regeling, 14 augustus 2006). Voortaan wordt, indien de aangifte van mensenhandel uiteindelijk tot een veroordeling van de verdachte heeft geleid, er van uitgegaan dat daardoor in rechte vast staat dat terugkeer voor het slachtoffer risico's met zich brengt. Indien het slachtoffer een aanvraag doet om voortgezet verblijf wordt deze om die reden ingewilligd. Hierbij wordt geen verblijfstermijn gehanteerd. Indien de strafzaak niet tot een veroordeling leidt, maar er wel drie jaar verstreken is tussen de verlening van de B9-vergunning en het in kracht van gewijsde gaan van de uitspraak, weegt de verblijfsduur als belangrijkste humanitaire factor. Bij deze grond tot inwilliging is doorslaggevend dat het slachtoffer drie jaar of langer heeft bijgedragen aan de opsporing en de vervolging en er uitspraak is gedaan. In het geval de zaak eerder geseponeerd is geweest en de vervolging eerst na een beklag ter hand is genomen, telt de termijn van de beklagprocedure mee. In het geval een beklag niet gehonoreerd is wordt als verblijfstermijn gehanteerd de duur van het verblijf op de datum van het sepot. Andere aanvragen om voortgezet verblijf na afloop van de B9-regeling worden conform het huidige beleid behandeld. In die gevallen blijft de aannemelijkheid van represailles de doorslag geven. Uitgangspunt blijft dat betrokkene zelf een aanvraag voor voortgezet verblijf indient en hiervoor leges betaalt. Er wordt niet ambtshalve getoetst.

Bij de interpretatie van de uitkomsten van deze indicator moet met deze beleidswijziging worden rekening gehouden. De groep waarop deze indicator betrekking heeft wordt dan aanmerkelijk kleiner.

Daarnaast kondigt het kabinet Balkenende II in het Nationaal Actieplan Mensenhandel beleid aan dat slachtoffers die geen aangifte doen wijst op de mogelijkheid van een asiel aanvraag. Dit punt moet worden meegenomen bij het checken van eventueel gewijzigd beleid aan het begin van de afname van de monitor. Indien er aanwijzingen zijn dat dit ertoe leidt dat slachtoffers die geen aangifte doen inderdaad een aanvraag asiel indienen, dan moet bezien worden hoe dit in de monitor moet worden verwerkt.

Huidige situatie en kwaliteit van bronnen

Zowel de IND als STV registreren dit. De IND registreert dit handmatig⁹⁵.

Wijze van dataverzameling

Gebruik wordt gemaakt van de registratie van de IND.

G3 Aantal toekenningen en afwijzingen voortgezet verblijf op humanitaire gronden in eerste instantie

Referentiewaarde

Het aantal slachtoffers dat een aanvraag voor voortgezet verblijf wegens klemmende redenen van humanitaire aard doet.

Relevantie

Deze indicator geeft aan in hoeveel gevallen slachtoffers met succes beroep doen op de mogelijkheid van een verblijfsvergunning wegens humanitaire gronden. Zie verder G2. De redenen van toekenning of afwijzing worden niet nader onderzocht.

Huidige situatie en kwaliteit van bronnen

Zowel de IND als STV registreren dit.

Wijze van dataverzameling

Gebruik wordt gemaakt van de registratie van de IND.

G4 Aantal toekenningen en afwijzingen voortgezet verblijf op humanitaire gronden na bezwaar en beroep

Referentiewaarde

Het aantal slachtoffers dat een aanvraag voor voortgezet verblijf wegens klemmende redenen van humanitaire aard doet.

Relevantie

Deze indicator geeft aan in hoeveel gevallen slachtoffers na een eerste afwijzing van een verblijf op humanitaire gronden na bezwaar en beroep alsnog hun aanvraag toegewezen krijgen.

Huidige situatie en kwaliteit van bronnen

Zowel de IND als STV registreren dit.

Wijze van dataverzameling

Gebruik wordt gemaakt van de (handmatige) registratie van de IND.

⁹⁵ In brief van Minister Verdonk van 20 april 2006 staat dat IND aantal aanvragen op humanitaire gronden handmatig bijhoudt.

G5 Aantal slachtoffers dat met NGO-begeleiding terugkeert

Referentiewaarde

Het aantal gemelde slachtoffers. Het aantal slachtoffers in de B9 is hier en in G6 geen goede referentiewaarde. De mogelijkheid om gebruik te maken van terugkeerbegeleiding of de REAN regeling is niet afhankelijk van de B9, maar staat ook open voor de groep illegaal en asiel. Referentiewaarde moet dus hier het aantal gemelde slachtoffers zijn.

Relevantie

Veel slachtoffers van mensenhandel zijn bang terug te keren. Zij vrezen represailles tegen henzelf of hun familie, kunnen te maken krijgen met stigmatisering en sociale uitsluiting of met problemen met de autoriteiten in hun eigen land. Er zijn landen waar slachtoffers van mensenhandel na terugkeer gearresteerd worden omdat zij in de prostitutie hebben gewerkt of omdat zij hun land illegaal hebben verlaten. Een goede ondersteuning bij terugkeer is daarom van groot belang. Dit verhoogt hun kansen op reïntegratie en verkleint het risico op herverhandeling. Dit geldt voor alle categorieën slachtoffers met uitzondering van de groep 'legaal', dat wil zeggen de groep die gebruik heeft gemaakt van de B9 (inclusief degenen die na de bedenktijd geen aangifte hebben gedaan), de groep slachtoffers die geen gebruik heeft gemaakt van de B9 (de groep 'illegaal'), en de groep slachtoffers van wie het asielverzoek is afgewezen en die Nederland moeten verlaten. Er zijn een aantal organisaties, dat slachtoffers ondersteuning biedt bij vrijwillige terugkeer: de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), BlinN, Stichting Religieuzen Nederland en STV.

Ook wanneer slachtoffers in vreemdelingenbewaring terecht komen, blijft het van belang dat vrijwillige en begeleide terugkeer mogelijk blijft. In het geval van vrijwillige terugkeer worden de autoriteiten in het land van herkomst niet in kennis gesteld van het feit dat betrokkene in bewaring heeft gezeten, wordt geen stempel in het paspoort gezet, is ondersteuning van het slachtoffer bij terugkeer mogelijk en kan het slachtoffer gebruik maken van de REAN-regeling (zie G6).

Deze indicator geeft aan hoeveel slachtoffers terugkeren met ondersteuning van BlinN, de Stichting Religieuzen Nederland, STV of andere NGOs. Naast en/of in combinatie met deze vorm van ondersteuning kunnen slachtoffers gebruik maken van de REAN-regeling. Dit komt in indicator G8 aan de orde.

Huidige situatie en kwaliteit van bronnen

STV registreert of en welke NGO benaderd is voor het slachtoffer in het land van herkomst. Er wordt niet geregistreerd of de NGO daadwerkelijk bij de slachtoffers betrokken is bij de terugkeer.

Wijze van dataverzameling

Er wordt gebruik gemaakt van de registratie van STV. Voor de slachtoffers die terugkeren of zijn teruggekeerd in het jaar waarover gemeten wordt, wordt aan de casemanager gevraagd of de slachtoffers daadwerkelijk begeleid worden door een NGO.

G6 Aantal slachtoffers dat gebruik maakt van de REAN regeling

Referentiewaarde is het aantal gemelde slachtoffers.

Belang

Via de REAN-regeling kan de IOM slachtoffers assisteren bij het verkrijgen van de benodigde documenten en het regelen van de reis. Tevens kan de IOM het slachtoffer een klein bedrag aan zakgeld verschaffen voor de eerste kosten bij terugkeer. Met betrekking tot de slachtoffers die (moeten) terugkeren en die geen gebruik maken van de REAN-regeling kan worden aangenomen dat zij hetzij zonder hulp of met een andere vorm van hulp naar hun land van herkomst terugkeren hetzij kiezen voor verder illegaal verblijf in Nederland. Het is niet bekend hoe de verhoudingen tussen deze groepen liggen. De indicator geeft hier ook geen informatie over.

Een knelpunt vormt de groep slachtoffers in bewaring. In het algemeen staat de regeling open voor zowel legale, illegaal geworden als illegale vreemdelingen. In de praktijk blijkt echter dat slachtoffers in bewaring, hoewel zij in principe recht hebben op vrijwillige terugkeer via IOM, hier geen of nauwelijks toegang toe hebben. De Dienst Justitiële Inrichtingen van het Ministerie van Justitie geeft bijvoorbeeld aan dat illegaal geworden vreemdelingen die in Nederland een verblijfsprocedure hebben doorlopen via IOM vrijwillig kunnen terugkeren, maar 'gewone illegalen' niet. Voor hen is vrijwillige terugkeer niet meer aan de orde nadat ze eenmaal in vreemdelingenbewaring zitten. Momenteel liggen er voorstellen van de Werkgroep ketenbreed werkproces vreemdelingenbewaring om de toegang tot vrijwillige terugkeer voor slachtoffers in bewaring te verbeteren⁹⁶.

De indicator geeft aan hoe vaak slachtoffers die terug (moeten) keren naar hun land van herkomst van deze mogelijkheid gebruik maken. De indicator is van belang voor alle slachtoffers die terugkeren (de groep B9, de groep 'illegaal' en de groep 'asiel: zie G5).

Huidige situatie en kwaliteit van bronnen

Dit wordt geregistreerd door de IOM en STV. IOM registreert alle slachtoffers die als zodanig door politie of hulpverlening zijn verwezen voor assistentie bij vrijwillige terugkeer, of die zelf aangeven slachtoffer te zijn, en die gebruik maken van de REAN-regeling.

Wijze van dataverzameling

Er wordt gebruik gemaakt van de registratie van IOM als de meest betrouwbare bron. Er zal apart gevraagd worden naar het aantal slachtoffers in bewaring dat gebruik maakt van de REAN-regeling. Door combinatie met de gegevens van indicator A1-2 (aantal gesignaleerde slachtoffers in bewaring) wordt hierdoor een indicatie gekregen over de toegang tot de REAN-regeling van slachtoffers in bewaring.

⁹⁶ Claassen 2005, p. 23 e.v.

4 AANVULLENDE ANALYSE

De kengetallen in de monitor mensenhandel geven een globaal beeld van de positie van de slachtoffers. Meten is weten. Maar meten roept weer vragen op. De monitor gaat niet in op het waarom achter de gepresenteerde cijfers.

Het is daarom noodzakelijk door middel van secundaire analyses (bijvoorbeeld door dieptestudies) te zoeken naar de betekenis van de cijfers. Afwijkingen tussen jaren of afwijkingen tussen referentiewaarde en kengetallen op onderdelen vormen daarvoor de aanleiding.

De monitor omvat geen voorstellen voor secundaire analyses. Deze kunnen per keer en per onderwerp verschillen. Wij stellen wel voor de monitor kwalitatief aan te vullen door het organiseren van een expertmeeting na afname van de monitor met deskundigen uit het veld, *in casu* (vertegenwoordigers van) de hulpverlening/maatschappelijke en vrouwenopvang, veldwerkers, Vluchtelingenwerk, IND, OM, politie, advocaten en onderzoekers. Deze zal gebruikt worden als aanvullende bron om de uitkomsten van de monitor te duiden. De expertmeeting kan ook gebruikt worden om, aan de hand van de uitkomsten van de monitor, te kijken waar verdere analyse/ nader onderzoek nodig is en op welke manier dat gedaan kan worden. De uitkomsten van de expertmeeting worden opgenomen in een apart hoofdstuk in de trendrapportage (zie bijlage 5).

Tenslotte wordt als aanvullende bron voor het opsporen van knelpunten in de toepassing van de B9 een beknopte jurisprudentieanalyse uitgevoerd. Voor de monitor zullen de rechterlijke uitspraken over de toepassing van B9 (bedenktijd, tijdelijke verblijfsvergunning, verblijfsvergunning op humanitaire gronden) in de periode die de monitor bestrijkt verzameld worden en geanalyseerd op knelpunten.

5 CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

De monitor mensenhandel meet de positie van slachtoffers van mensenhandel op zeven verschillende dimensies. Daarbij zijn er zes verschillende groepen te onderscheiden. Niet elke dimensie is van toepassing voor elke groep. Bij het onderwerp mensenhandel zijn verschillende instanties betrokken (onder andere politie, OM, COA, IND, IOM, STV). Zij hebben elk hun eigen registratiesysteem waarin gegevens over de positie van de slachtoffers zijn vastgelegd. In deze monitor is zoveel als mogelijk gebruik gemaakt van de bestaande registratiesystemen. Daarbij zijn er de volgende kanttekeningen:

1. Voor elk van de registratiesystemen geldt dat de data door medewerkers ingevoerd moet worden. Medewerkers voeren de data niet altijd goed in omdat zij daar het belang niet van inzien of door foutieve invoer. Wanneer meer dan dertig procent van de data voor een indicator ontbreken, stellen wij voor deze te checken bij de medewerker.
2. Soms is differentiatie mogelijk naar de in de monitor te onderscheiden subgroepen. Maar dat is niet altijd mogelijk.

Vanwege het ontbreken van betrouwbare data hebben wij bij een aantal indicatoren gekozen voor een steekproef uit de populatie.

De volledigheid van de registratiesystemen ten behoeve van de monitor kan verbeterd worden. Dit kan door:

1. Stichting Tegen Vrouwenhandel is het centrale meldpunt waar alle gesignaleerde slachtoffers gemeld worden. Zij hoeven niet altijd de opvang te regelen of een casemanager te leveren maar registreren de voortgang voor alle slachtoffers van mensenhandel. Wij gaan uit van STV als centraal landelijk meldpunt. Om deze functie te verbeteren zullen protocollen met de verschillende instellingen die in contact komen met (mogelijke) slachtoffers moeten worden ontwikkeld, waaronder de Bureaus Jeugdzorg, Nidos en het Informatiepunt Jeugdprostitutie. Dit proces is al gaande.
2. Versterken van de registratie van STV door:
 - Aanscherping/uitbreiding van het registratiesysteem op een aantal punten.
 - Verbetering van het meldgedrag van personen en instellingen die in contact met mogelijke slachtoffers komen: meer instellingen melden (vermoedelijke) slachtoffers bij STV.
 - Verbetering van het ‘terugkoppelgedrag’ van de bij de hulpverlening aan slachtoffers betrokken partijen (casemanagers, opvanghuizen etc.): meer instellingen melden beter terug aan STV hoe het na de (eerste) melding verder gaat met de cliënt.

Bij dit laatste gaat het om (het verder ontwikkelen van) een cliëntvolgsysteem. Daarbij moet bedacht worden dat de registratie van STV, net als die van politie en OM, een werkprocessensysteem is. Dit betekent dat opbouw en inhoud van het systeem vooral is gericht op het registreren van die gegevens die van belang zijn voor het werkproces/de taakuitvoering van verschillende betrokken partijen. Bovendien zullen de betrokken partijen vooral die gegevens goed registreren en terugkoppelen die van belang zijn voor hun eigen werkproces/taakuitvoering. Concreet betekent dit dat de gegevens die bij de melding van een mogelijk slachtoffer bekend zijn door STV goed geregistreerd zullen zijn, vooral wanneer van STV een actieve inzet wordt gevraagd. Dit zal minder het geval zijn voor gegevens die afhankelijk zijn van een consequente en zorgvuldige terugkoppeling door derden, die daar niet direct een eigen (werk)belang bij hebben. Het eerste probleem (opbouw en inhoud) kan opgelost worden door aanscherping/uitbreiding van de registratie van STV op een aantal punten. Verbetering van het meldgedrag is mogelijk door het maken van afspraken/het afsluiten van samenwerkingsovereenkomsten tussen de betrokken instellingen en STV. Ten aanzien van het derde punt - het terugkoppelgedrag - kan betwijfeld worden of het realistisch is een ingrijpende verbetering hiervan te verwachten, zolang de betrokken personen en instellingen daar geen direct eigen (werk)belang bij hebben. Aanvullende informatieverzameling via bij voorbeeld de casemanagers en slachtoffers zal dus waarschijnlijk nodig blijven.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

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

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

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

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

Artikel 273a Wet boek van Strafrecht

B9-regeling

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

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

Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel, 2005, *Korpsmonitor Mensenhandel en Mensensmokkel 2004*, Zwolle

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

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

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

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

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

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

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

NRM, 2002, Eerste Rapportage van de Nationale Rapporteur Mensenhandel, Den Haag

NRM, 2003, Tweede Rapportage van de Nationale Rapporteur Mensenhandel, Den Haag

NRM, 2004, Derde Rapportage van de Nationale Rapporteur Mensenhandel, Den Haag

NRM, 2005, Vierde Rapportage van de Nationale Rapporteur Mensenhandel, Den Haag

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

Stichting Tegen Vrouwenhandel, 2005, Jaarverslag 2004, Amersfoort

Tweede Kamerstukken 28 638

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

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

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

Wet Terwee

www.jeugdprostitutie.nu

Bijlage 1: Samenstelling van de begeleidingscommissie

Voorzitter:

Mw. dr. G. Lensvelt-Mulders
Universiteit Utrecht

Leden:

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

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

Drs. J. de Boom
RISBO
Erasmus Universiteit Rotterdam

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

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

Dhr. D.A.C. Koster - BSG
Ministerie van Justitie
Nationaal Rapporteur Mensenhandel

Bijlage 2: Toelichting op de afkortingen

AC

Aanmeld Centra

AMA

Alleenstaande Minderjarige Asielzoeker

AZC

Asiel Zoekers Centrum

COA

Centrale Opvang Asielzoekers

EMM

Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel

GGD

Gemeentelijke Gezondheids Dienst

IND

Immigratie en Naturalisatie Dienst

IKP-S

Informatie Knooppunt Politie Systeem waarin signalen mensenhandel worden vastgelegd

HKS

Registratiesysteem van politie waarin verdachten worden geregistreerd

NISSO

Rutgers Nisso Groep is een kenniscentrum voor seksualiteit

NRM

Nationaal Rapporteur Mensenhandel

OM

Openbaar Ministerie

PMW

Prostitutie Maatschappelijk Werk

RvB

Raad voor de Rechtsbijstand

STV

Stichting Tegen Vrouwenhandel

VC

Vreemdelingen Circulaire

WODC

Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum van Ministerie van Justitie

Bijlage 3: Artikel 273a

Artikel 273a Wetboek van Strafrecht

1.

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

1°.

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

2°.

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

3°.

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

4°.

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

5°.

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

6°.

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

7°.

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

8°.

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

9°.

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

2.

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

3.

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

1°.

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

2°.

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

4.

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

5.

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

6.

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

7.

Artikel 251 is van overeenkomstige toepassing.

Bijlage 4: Uitgewerkt schema voor de indicatoren per subgroep

Onderscheid in groepen→ Onderscheid in thema's ↓	1. Meerderjarig legaal	2. Minderjarig legaal	3. Meerderjarig illegaal	4. Minderjarig illegale	5. Meerderjarig asiel	6. Minderjarig asiel (AMA's)
0 Aantal geschatte slachtoffers	01	02	03	04	05	06
A. Signaleren van slachtoffers						
A1 Aantal gesignaleerde (vermoedelijke) slachtoffers	A11	A12	A13	A14	A15	A16
A2 Aantal gesignaleerde slachtoffer in vreemdelingenbewaring	NVT	NVT	A23	A24	A25	A26
A3 Aantal gemelde slachtoffers bij STV en melders	A31	A32	A33	A34	A35	A36
A4 Aantal slachtoffers met een casemanager	A41	A42	A43	A44	A45	A46
B. Toegang tot voorzieningen (B9 regeling)						
B1 Aantal slachtoffers waaraan bedentijd is verleend	Nvt	Nvt	B13	B14	B15	B16
B2 Aantal aanvragen voor B9	Nvt	Nvt	B23	B24	B25	B26
B3 Aantal toekenningen B9	Nvt	Nvt	B33	B34	B35	B36
B4 Aantal beslissingen buiten de norm (binnen 24 uur)	Nvt	Nvt	B43	B44	B45	B46
B5 Aantal getuige-aangevers met B9	Nvt	Nvt	B53	B54	B55	B56

	1. Meerderjarig legaal	2. Minderjarig legaal	3. Meerderjarig B9	4. Minderjarig B9	5. Meerderjarig asiel	6. Minderjarig asiel (AMA's)
C. Juridische begeleiding/rechtshulp						
C1 Aantal slachtoffers dat aangifte doet	C11	C12	C13	C14	C15	C16
C2 Aantal aangiften dat politie niet instuurt naar OM	C21	C22	C23	C24	C25	C26
C3 Aantal ingestuurde zaken OM	Geen onderscheid per subgroep					
C4 Aantal sepots OM	Geen onderscheid per subgroep					
C5 Aantal strafzaken tegen verdachten	Geen onderscheid per subgroep					
C6 Aantal slachtoffers dat beklag indient tegen besluit niet verdere vervolging						
C7 Aantal slachtoffers dat zich voegt als benadeelde partij						
C8 Aantal slachtoffers dat via een civiele schadevergoeding krijgt toegekend	Geen onderscheid per subgroep					
C9 Informatievoorziening aan slachtoffer	Geen onderscheid per subgroep					
C10 Deskundigheid politie	Geen onderscheid per subgroep					
C11 Aantal gespecialiseerde advocaten per regio	Geen onderscheid per subgroep					

	1. Meerderjarig legaal	2. Minderjarigen legaal	3. Meerderjarige B9	4. Minderjarigen B9	5. Meerderjarigen asiel	6. Minderjarige asiel
D. Opvang en huisvesting						
D1 % slachtoffers dat verblijft in:						
maatschappelijke opvang/vrouwenopvang	D11	!	D13	!	D15	!
asielvoorzieningen	NVT	NVT	NVT	NVT	D25	D26
bekenden/familie	NVT	D32	D33	!	D34	!
zelfstandige huisvesting	D41	D42	D43	NVT	D44	NVT
E. Gezondheidszorg						
E1 % slachtoffers met specialistische medische zorg	E11	E12	E13	E14	E15	E16
E2 % slachtoffers met specialistische psychosociale hulpverlening	E21	E22	E23	E24	E25	E26
F. Inkomen/Arbeid/Scholing						
F1 % slachtoffers dat > 3 mnd RvB uitkering krijgt	NVT	NVT	F13	F14	NVT	NVT
F2 Aantal slachtoffers in B9 met inkomen uit arbeid	NVT	F22	F23	F24	NVT	NVT
F3 Aantal slachtoffers dat opleiding/ scholing volgt	NVT	NVT	F33	F34	NVT	NVT

	1. Meerderjarig legaal	2. Minderjarig legaal	3. Meerderjarige B9	4. Minderjarigen B9	5. Meerderjarig asiel	6. Minderjarige asiel
G. Voortgezet verblijf en terugkeer						
G1. Veiligheid/kwetsbaarheid slachtoffers bij terugkeer: bedreiging van familie in land van herkomst risico van vervolging door autoriteiten in land van herkomst kunnen terugvallen op steun van familie/vrienden kunnen beschikken over middelen voor levensonderhoud	NVT	NVT	G13	G14	NVT	NVT
G2 Aantal voortgezet verblijf op humanitaire gronden	NVT	NVT	G23	G24	NVT	NVT
G3 Aantal toekenningen voortgezet verblijf op humanitaire gronden	NVT	NVT	G33	G34	NVT	NVT
G4 Aantal toekenningen voortgezet verblijf op humanitaire gronden na bezwaar en beroep	NVT	NVT	G43	G44	NVT	NVT
G5 Aantal slachtoffers dat met NGO-begeleiding terugkeert	NVT	NVT	G53	G54	NVT	NVT
G5 Aantal slachtoffers dat van REAN-regeling gebruik maakt	NVT	NVT	G53	G54	NVT	NVT

Bijlage 5: Indicatoren niet in de monitor opgenomen

Indicator	Reden
B. Toegang tot de B9	
– Aantal slachtoffers waaraan bedenktijd is aangeboden	Niet geregistreerd in de systemen van de politie
– Aantal aanvragen verblijfsvergunning kinderen	Minder relevant
– Aantal toekenningen verblijfsvergunning kinderen	Minder relevant
C. Rechtshulp/strafrechtelijke procedure	
– Aantal slachtoffers gehoord buiten de aanwezigheid van de verdachte	Minder relevant
– Aantal slachtoffers dat vertrouwenspersoon meenam bij aangifte of verhoor	Moeilijk te meten
– Aantal slachtoffers dat als anonieme getuige is gehoord of opgenomen in getuigbescherming	Moeilijk te meten, betreft uiterst kleine groep
– Aantal slachtoffers dat gebruik maakt van schriftelijke verklaring of spreekrecht	Minder relevant
– Aantal vorderingen in civiele procedures dat door rechter wordt toegewezen	Minder relevant, mogelijkheid wordt ook nauwelijks gebruikt door slachtoffers
– Aantal toegekende civiele vorderingen dat wordt uitbetaald	Minder relevant
– Aantal toekenningen en aanvragen Schadefonds Geweldsmisdrijven	Minder relevant, loopt voor zover bekend goed
– Aantal netwerken met een juridisch protocol	Ondergebracht in C10
– Aantal slachtoffers met een gespecialiseerde advocaat	Zegt niets over de kwaliteit van de rechtshulp
– Aantal slachtoffers dat vroegtijdig (gespecialiseerde) hulp krijgt	Zegt niets over de kwaliteit van de rechtshulp; moeilijk te meten
D. Opvang	
– Aantal opvangvoorzieningen dat door STV benaderd wordt voor een opvangplaats	Zegt niets over kwaliteit van proces/de opvang; moeilijk te meten
– Gemiddelde verblijfsduur in maanden	Minder relevant
– Aantal slachtoffers dat in de opvang bedreigd wordt	Moeilijk meetbaar
E. Gezondheidszorg	
– Aantal verzekerde slachtoffers Zorgverzekering	Minder relevant voor zover nu in te schatten
– Aantal slachtoffers dat psychosociale hulp krijgt/ medisch onderzoek is uitgevoerd/psychiatrische hulp	Veranderd in <i>gespecialiseerde</i> zorg, dus verwezen door artsen

F. Inkomen/arbeid en scholing	
– Aantal slachtoffers dat binnen een maand een bijstandsuitkering krijgt	Opgenomen als aantal slachtoffers dat langer dan 3 maanden een Rvb uitkering krijgt
– Aantal bestaande protocollen voor behandeling aanvragen slachtoffers	Minder relevant
– Aantal slachtoffers met kinderbijslag	Minder relevant
– Aantal regio's met protocollen voor behandeling aanvragen kinderbijslag voor slachtoffers	Minder relevant
G. Voorgezet verblijf en terugkeer	
– Aantal beroep en bezwaar tegen afwijzing	Beperkt tot aantal slachtoffers dat (na bezwaar en/of beroep) een verblijfsvergunning op humanitaire gronden krijgt
– Aantal uitgevoerde risicoanalyses	Minder relevant
– Aantal slachtoffers dat op eigen verzoek terugkeert	Minder relevant
– Aantal slachtoffers dat terugkeerbegeleiding krijgt	Verwerkt in het aantal slachtoffers dat met NGO-begeleiding terugkeert resp gebruik maakt van de REAN-regeling
– Aantal slachtoffers voor wie ondersteuning is geregeld bij terugkeer in land van herkomst	Zie boven
– Situatie bij terugkeer	Minder relevant, zie G1
– Duur van verblijf	Minder relevant

Voor al deze indicatoren is een aparte uitwerking van referentiewaarde, relevantie, huidige kwaliteit van bronnen beschikbaar. Deze is niet apart in de bijlage opgenomen vanwege de grootte van het bestand en gezien de mindere relevantie voor deze monitor.

Bijlage 6: Juridische analyse van de rechten van de verschillende groepen

Verblijf legaal											
	Meerderjarig/minderjarig	Verblijf	Bescherming/opvang (VN-Vrouwenverdrag)	Uitkering/verstrekking in natura	Arbeid en scholing (Wet arbeid vreemdelingen)	Medische zorg (Zorgverzekering (9))	Huisvestingsvergunning (Art. 9 Huisvestingswet))	Rechts-hulp (Wet op de rechtsbijstand)	Getuigenbescherming (Art. 226a Wetboek van Strafvordering)	Gezag (art. 245 en 280 Boek 1 Burgerlijk Wetboek)	Jeugd-zorg (Art. 3 Wet op de jeugdzorg)
Nederlander	Me	Ja, onbepaalde tijd	Ja	Ja, art. 11 Wwb	Ja	Zorgverzekering	Ja	Ja	Ja		
	Mi	Ja, onbepaalde tijd	Ja	Nee, tenzij dringende reden art. 16 Wwb	Ja	Zorgverzekering	nee	ja	Ja	Ja	Ja
Vreemdeling regulier vvo	Me	Ja, onbepaalde tijd, art. 20 Vw.	Ja	Ja, art. 11 lid 2 Wwb	Ja	Zorgverzekering	Ja	Ja	Ja		
	Mi	Ja, onbepaalde tijd, art. 20 Vw	Ja	Nee, tenzij dringende reden art. 16 Wwb	Ja	Zorverzekering	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja

Vreemdeling regulier vvb	Me	Een jaar, met mogelijkheid tot verlenging, art. 14 VW. (1)	Ja	Ja, art. 11 lid 2 Wwb	Afhankelijk van beperking, is tw vergunning nodig (2)	Zorgverze- kering	Ja	Ja	Ja		
	Mi	Een jaar, met mogelijkheid tot verlenging, art. 14 Vw. (1)	Ja	Nee, tenzij dringende reden art. 16 Wwb	Afhankelijk van beperking, is tw vergunning nodig voor arbeid. Scholing ivm leerplicht(2)	Zorgverze- kering	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja
Gemeenschaps- onderdaan i.v.m. werk		Ja, vijf jaar EU- verdrag(3)		Aanvankelijk niet, later ogv art. 11 lid 2 Wwb	Ja	Zorgverze- kering					
Gemeenschaps- onderdaan i.v.m. gezinshereniging	Me	Ja, afhankelijk van verblijf gezinshoofd , EU verdrag.	Ja	Ja, art. 11 lid 2 Wwb	Ja	Zorgverze- kering	Ja	Ja	Ja		

	Mi	Ja, afhankelijk van verblijf gezinshoofd, EU-verdrag.	Ja	Nee, tenzij dringende reden art. 16 Wwb	Ja	Zorgverzekering	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja
Verblijf o.g.v. vvo asiel	Me	Ja, onbepaalde tijd, art. 33 Vw.	Ja	Ja, art. 11 lid 2 Wwb	Ja	Zorgverzekering	Ja	Ja	Ja		
	Mi	Ja, onbepaalde tijd, art. 33 Vw.	Ja	Nee, tenzij dringende reden art. 16 Wwb	Ja	Zorgverzekering	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja
Verblijf o.g.v. vvb asiel	Me	Een jaar, met mogelijkheid tot verlenging, art. 28 Vw (3)	Ja	Ja, art. 11 lid 2 Wwb.	Ja	Zorgverzekering	Ja	Ja	Ja		

	Mi	Een jaar, met mogelijkheid tot verlenging, art. 28 Vw (3)	Ja	Nee, tenzij dringende reden art. 16 Wwb.	Ja	Zorgverzekering	Nee	Ja	Ja	Ja	ja
Verblijf o.g.v. aanvraag asiel	Me	Ja, tot op aanvraag is beslist, art. 8f Vw.	Ja	Ja, wet COA	Nee	o.g.v. wet COA	Nee	Ja	Ja		
	Mi	Ja, tot op aanvraag is beslist, art. 8f Vw.	Ja	Ja, wet COA	Geen arbeid, wel opleiding ogv leerplicht	o.g.v. wet COA	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja
Ama o.g.v. aanvraag asiel	mi	Ja, tot op aanvraag is beslist, art. 8f Vw	ja	Ja, Wet COA	Geen arbeid wel opleiding ogv leerplicht	o.g.v. Wet COA	Nee	Ja	Ja	Ja, Nidos	Ja (4)
Verblijf ama o.g.v. vvb asiel	mi	Een jaar, verlenging mogelijk, art. 28 Vw (5)	Ja	Voogdij voorziening/ Wjz	Ja, tenzij leerplichtig	Zorgverzekering	Nee	Ja	Ja	Ja, Nidos	Ja

Verblijf ama o.g.v. vvb amv	mi	Een jaar, verlenging mogelijk tot 18 ^e jaar, art. 28 Vw.	Ja	Ja, wet COA	Nee, wel scholing	o.g.v. wet COA	Nee	Ja	Ja	Ja, Nidos	Ja (4)
Verblijf ama o.g.v. vvb voortgezet verblijf	Mi	Een jaar, verlenging mogelijk (6)	Ja	Voogdij voorziening/ Wjz	Ja, tenzij leerplichtig	Zorgverzekering	Nee	Ja	Ja	Ja, Nidos	Ja (4)
Vreemdeling kortdurend verblijf	Me	Ja, maximaal 3 maanden	Ja	Nee, Wwb kent hen geen aanspraak toe	Nee	o.g.v. eigen verzekering anders alleen dringend noodzakelijke zorg	Nee	ja	ja		
	Mi	Ja, maximaal 3 maanden	Ja	Nee, idem	Nee	o.g.v. eigen verzekering anders alleen dringend noodzakelijke zorg	Nee	Ja	Ja	Ja	Nee, tenzij acute nood
Verblijf illegaal		(B-9regeling)									

Gesignaleerde slachtoffers	Me	Ja, gedurende 3 mnd bedenktijd	Ja	Rvb	Nee	o.g.v. Rvb	Nee	Ja	Ja		
	Mi	Ja, gedurende 3 mnd bedenktijd	Ja	Rvb	Nee, wel scholing ivm leerplicht	o.g.v. Rvb	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja (4)
Slachtoffers die aangifte hebben gedaan	Me	Ja, gedurende strafzaak	Ja	Ja Wwb o.g.v. B-9	Ja, o.g.v. B-9 regeling	Zorgverzekering	Ja	Ja	Ja		
	Mi	Ja, gedurende strafzaak	Ja	Ja, idem	Ja, idem	Zorgverzekering	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja (4)
Slachtoffers die geen aangifte doen (7)	Me	Nee	Ja	Nee, ivm illegaal verblijf zie art. 11 Wwb	Nee	Nee, tenzij dringend noodzakelijke zorg	Nee	Ja	Ja		
	Mi	Nee, tenzij uitzetting niet mogelijk is (8)	Ja	Nee, idem	Nee	Nee, tenzij dringend noodzakelijke zorg	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja (4)

1. Verlenging indien nog wordt voldaan aan de beperking die aan de vvb is verbonden.
2. Betaald werk is o.a toegestaan o.g.v. de beperking werk in loondienst of als zelfstandige en bij de beperking gezinsvorming of hereniging.
3. Indien valt te voorzien dat dit werk niet langer zal duren dan een jaar, wordt een vergunning voor de vermoedelijke duur van het werk afgegeven.
4. Een ama die in een opvangcentrum verblijft wordt in beginsel alleen jeugdzorg verleend in het centrum, de zorg wordt geïndiceerd voor maximaal een half jaar.
5. Bij de verlenging van de vvb-asiel wordt ieder jaar bezien of de reden voor asiel nog aanwezig is.
6. De vvb-voortgezet verblijf kan worden verleend na drie jaar vvb-amv. Na twee jaar voortgezet verblijf kan een vvo-regulier worden aangevraagd.
7. In het Nationaal Actieplan Mensenhandel kondigt het kabinet Balkenende II beleid aan dat deze slachtoffers wijst op de mogelijkheid van een asiel aanvraag.
8. Ama's kunnen niet worden uitgezet indien in het land van herkomst geen adequate opvang aanwezig is en de vreemdeling niet zo zelfstandig is dat hij zichzelf daar kan redden. In dat geval wordt een vvb-amv afgegeven.
9. De definitieve artikelnummering van de nieuwe Zorgverzekering die met ingang van 1 januari 2006 van kracht wordt, is op dit moment (september 2005) nog niet bekend, vandaar dat alleen in algemene zin naar de nieuwe wet kan worden verwezen.

Bijlage 7: Geschatte kosten voor afname van de monitor mensenhandel

	Indicatoren	Aantal dagdelen	Kosten op basis van dagdeeltarief €550,-
1. Juridische analyse		8 dd	€ 4.400
2. Afstemmen met EMM (korpsmonitor), NRM, WODC		6 dd	€ 3.300
3. Schatting aantal slachtoffers (data-analyse, combineren van bronnen, statistische bewerkingen)	A0	20 dd	€ 11.000
4. Steekproef vijf regio's voor signalering	A1	60 junior ⁹⁷	€ 21.600
– Veldwerkers GGD/PMW		10 senior	€ 5.500
– Projecten jeugdprostitutie			
– Vreemdelingen/piketadvocaten/asieladvocaten			
– Medewerkers ex-AMA projecten			
– Medewerkers vluchtelingenwerk			
– Nidos			
– (bureau jeugdzorg)			
(vragenlijsten afnemen, verzamelen data, verwerken en analyseren per subgroep)			
5. Enquête terugkeerdermedewerkers (detentie, vreemdelingenbewaring)	A2	8 dd	€ 4.400

⁹⁷ Op basis van dagdeeltarief van € 360

	Indicatoren	Aantal dagdelen	Kosten op basis van dagdeeltarief €550,-
6. Analyse bestaande registratiesystemen (data verzamelen, interpreteren, koppelen bestanden)			
– STV	A3, A4 B1, B2, B3, B4 E1, E2 F2, F3 G1, G5	10 dd	€ 5.500
– IND (INDIS)	B2, B3, B4, B6 G2, G3, G4	4 dd	€ 2.200
– COA	B1, B6 F1	2 dd	€ 1.100
– Politie/EMM (IKP-S)	A1	3 dd	€ 1.650
– Politie/DNRI (HKS)	C1	2 dd	€ 1.100
– WODC/Siba (OM-data)	C2, C3, C4, C5, C6	3 dd	€ 1.650
– RvRb	C9	1 dd	€ 550
– IOM	G6	1 dd	€ 550
7. Enquête onder slachtoffers (ca 32) (coördineren afname, dataverwerking en analyse)	C8 F3	8 dd	€ 4.400
– vertalen in vijf talen			Pm
8. Enquête 25 LEM-coördinatoren politieregio's	C9	6 dd	€ 3.300
9. Enquête onder casemanagers STV (aanvullen van gegevens van ca 32 slachtoffers, opvragen gegevens, selectie slachtoffers)	D1 E1, E2, E3, E4 F2, F3	8 dd	€ 4.400
10. Rapportage		16 dd	€ 8.800
11. Drie bijeenkomsten begeleidingscommissie		6 dd	€ 1.650
<i>Meer optioneel</i>			
12. Expertmeeting (om resultaten van de monitor te duiden)		6 dd	€ 1.650
Totale (geschatte) kosten			€89.800

Opmerkingen:

- Schatting aantal slachtoffers op basis van combineren van verschillende bronnen (zie opmerkingen begeleidingscommissie 18 juli).
- Op sommige onderdelen kunnen junioronderzoekers ingezet worden. Het kan dat door gedeeltelijke inzet van junioronderzoekers de kosten enigszins lager uitvallen.
- Voor signaleren uitgegaan van vijf regio's. Kosten kunnen bespaard worden door uit te gaan van drie regio's.
- De kosten voor afstemmen met NRM, WODC en EMM zijn voor een deel eenmalig. Het voorstel is het schatten van het aantal slachtoffers een keer uit te proberen en te onderzoeken of deze werkwijze mogelijk is. Daarna kan ervoor gekozen worden dit niet tweejaarlijks te doen maar om de vier jaar.
- Een overweging is de data per internet te verzamelen. Elke geïnterviewde krijgt een URL plus een inlogcode en kan dan de vragen direct beantwoorden. Een voordeel is dat de data direct ingevoerd worden in een database en voor analyse gebruikt kunnen worden. Nadeel voor dit onderzoek is dat er veel verschillende organisaties en functionarissen in het onderzoek betrokken zijn. Dit vraagt veel organisatie van bijvoorbeeld de inlogcodes. Alle geïnterviewden dienen dan een externe verbinding met het internet te hebben. Dit is niet voor alle organisaties van het Ministerie van Justitie vanzelfsprekend. De kosten voor een internetmodule van SPSS voor constructie van vragenlijsten en invoer van data kost circa 12.000 euro. Deze wijze van data verzamelen is te overwegen. Het bespaart kosten voor de invoer maar kost meer ICT deskundigheid (koppelen van codes aan instanties en personen). Voor de eerste afname kan de respondent zowel een papieren versie als een mogelijkheid om via internet de data in te voeren aangeboden worden.

Conclusie:

De kosten voor de eerste afname worden geschat op een bedrag tussen de 85.000 en de 95.000 euro. Dit bedrag is exclusief BTW en mogelijke reiskosten. Voor een tweede afname kunnen de kosten ongeveer 10.000 euro lager uitvallen, omdat:

- De schatting niet bij elke monitor herhaald hoeven te worden.
- De organisaties de data sneller kunnen leveren.
- De uitvoerder bekend is met de materie.

Bijlage 8: Stramien voor de rapportage van de monitor mensenhandel

INHOUDSOPGAVE

1 INLEIDING

(doel, afbakening)

2 JURIDSICH KADER

(de laatste stand van zaken met betrekking tot veranderingen in wet- en regelgeving ten aanzien van slachtoffers mensenhandel)

3 VERANTWOORDING

(de wijze waarop de monitor tot stand is gekomen, welke bronnen benut zijn en welke niet benut konden worden met vermelding van de reden)

4 MONITOR MENSENHANDEL

4.1 SIGNALERING

4.2 TOEGANG TOT DE B9

4.3 RECHTSHULP/STRAFRECHTELIJKE PROCEDURE

4.4 OPVANG

4.5 GEZONDHEIDSZORG

4.6 INKOMEN EN ARBEID

4.7 TERUKEER EN VERBLIJF

(bij elk thema komen de tabellen terug zoals deze vermeld zijn onder indicatoren, alleen de relevante cellen worden vermeld, bij elk thema volgt een toelichting met daarbij aandacht voor:

- Opmerkelijke cijfers/verschillen tussen referentiewaarde en indicator (de feitelijke constateringen).
- Beperkingen bij de dataverzameling.
- Suggesties voor nader onderzoek.

5 RESULTATEN EXPERTMEETING

(de verzamelde kengetallen plus de feitelijke constateringen worden voorgelegd aan een beperkte groep experts, dit hoofdstuk vormt het resultaat van de expertmeeting, waarom zijn de cijfers zoals zij zijn, moet dit leiden tot wijzigingen in beleid of zijn er andere verklaringen en welke)

6 CONCLUSIE EN DISCUSSIE

GERAADPLEEGDE BRONNEN

Bijlage 9: Vragenlijst indicator A0

Handreiking

De onderzoekers benaderen binnen de zes gekozen regio's de volgende bronnen:

- De LEM-coördinator van het politiekorps, met deze overlegt de onderzoeker welke rechercheurs of functionarissen het meeste zicht hebben op de prostitutiebranche in de regio.
- De regionale casemanagers van STV.
- Organisaties in de regio die zich bezighouden met prostitutie maatschappelijk werk.

Aan deze organisaties en personen worden onderstaande vragen gesteld, hetzij telefonisch of per enquête. Voor een aantal personen van organisaties zijn combinaties te maken met andere indicatoren (A1 voor de uitvoerend professionals, aanvullende informatie van F en G bij de casemanagers van STV en de vragen over deskundigheid van de politie C11 aan de LEM-coördinator).

Instructie

Voor de monitor mensenhandel willen de onderzoekers een schatting maken van de populatie slachtoffers.

Vragen

1. Hoeveel slachtoffers mensenhandel (prostitutie) heeft u het afgelopen jaar gesignaleerd of begeleid?
2. Kunt u een verdeling geven over de volgende groepen in aantallen:
 - Meerderjarig, legaal
 - Minderjarig, legaal
 - Meerderjarig, illegaal
 - Minderjarig, legaal
 - Meerderjarig, asiel
 - Minderjarig, asiel
1. Welk percentage slachtoffers wordt volgens u binnen uw regio niet gesignaleerd?
2. Kunt u een verdeling geven over de volgende groepen in aantallen:
 - Meerderjarig, legaal
 - Minderjarig, legaal
 - Meerderjarig, illegaal
 - Minderjarig, legaal
 - Meerderjarig, asiel
 - Minderjarig, asiel

Bijlage 10: Vragenlijst onder professionals A1

HANDREIKING

Deze vragenlijst wordt uitgezet onder verschillende professionals in de zes regio's. De namen van de instellingen en te benaderen personen dient tijdens de uitvoering van het onderzoek plaats te vinden. De keuze voor de regio's hangt immers samen met de jaarlijkse korpsmonitor mensenhandel. De regio's worden geselecteerd waarin de korpsmonitor positief is over gebruik van IKP-S. Ten tweede omdat in de regio's instellingen en namen van contactpersonen in de loop van de tijd veranderen.

INSTRUCTIE

Voor de monitor mensenhandel vindt periodiek een onderzoek plaats naar de positie van de slachtoffers in Nederland in de prostitutie. Dit omvat de toegang tot de B9, juridische begeleiding van de slachtoffers, opvang, zorg, inkomen en arbeid en terugkeer. Eén van de onderdelen is het aantal signalen in beeld te brengen. Hiervoor hebben wij een steekproef getrokken uit medewerkers van instellingen die in aanraking komen met slachtoffers van mensenhandel. Wij verzoeken u vriendelijk deze korte vragenlijst in te vullen en deze zo spoedig mogelijk maar uiterlijk voor datum terug te sturen naar:

U kunt daarvoor gebruik maken van bijgevoegde antwoordenvolp.

DE VRAGEN

Naam van de instelling:

Naam van de invuller:

Functie:

1. Hoeveel cliënten heeft u het afgelopen jaar in totaal begeleid of van hoeveel jongeren was u dit jaar in totaal de casemanager?
2. Hoeveel van deze cliënten waren slachtoffer van mensenhandel (daarmee wordt bedoeld slachtoffers in de prostitutie)?
3. Kunt u het aantal signalen verdelen (in aantallen) over de volgende groepen:
 - Meerderjarig, legaal
 - Minderjarig, legaal
 - Meerderjarig, illegaal
 - Minderjarig, legaal
 - Meerderjarig, asiel
 - Minderjarig, asiel
4. Hoeveel van deze slachtoffers zijn bekend bij de Stichting Tegen Vrouwenhandel (STV)?
5. Heeft u het afgelopen jaar slachtoffers gemeld bij het STV?
 - Ja
 - Nee
6. Zo ja, hoeveel?
7. Zo nee, waarom niet?

Bedankt voor uw medewerking!

Bijlage 11: Fouten van de eerste en tweede soort

		Werkelijke situatie	
		Slachtoffer	Geen slachtoffer
Inschatting Signalering	Slachtoffer	Correct	Positieve fout (foute treffer - van tweede soort)
	Geen slachtoffer	Negatieve fout (foute misser - fout van eerste soort)	Correct

Bijlage 12: Vragenlijst voor indicator A2

INSTRUCTIE

Deze vragenlijst bestaat uit twee delen. Deze is bedoeld voor de terugkeerfunctionarissen. Eerst vragen wij u aan te geven hoeveel vrouwen u op dit moment in uw caseload heeft waarvoor u de terugkeerbegeleiding regelt. Wij vragen u te schatten op basis van uw informatie hoeveel van de mensen zijn van mensenhandel werkzaam in de seksindustrie. Voor elk vermoedelijk slachtoffer vragen wij u een aparte vragenlijst in te vullen (deel 2).

DEEL 1

Naam invuller	
Organisatie	
Werkzaam voor	<input type="checkbox"/> Grenshospitium Amsterdam <input type="checkbox"/> Detentiecentra Zeist <input type="checkbox"/> Detentiecentra Noorderzand <input type="checkbox"/> PI Trilburg (minderjarigen) <input type="checkbox"/> Uitzetcentra Zestienhoven <input type="checkbox"/> Uitzetcentra Schiphol <input type="checkbox"/> Vertrekcentrum Vught <input type="checkbox"/> Vertrekcentrum Vlagtwedde

1. Hoeveel vrouwelijke personen van boven de twaalf jaar heeft u momenteel in terugkeerbegeleiding?	
2. Kunt u dit aantal verdelen over de volgende groepen?	
– Meerderjarig, boven de 18 jaar met een illegale status.	
– Meerderjarig, boven de 18 jaar met een asielstatus.	
– Minderjarig tussen de 12 en 18 jaar met een illegale status.	
– Minderjarig tussen de 12 en 18 jaar met een asiel status.	
3. Bij hoeveel van bij vraag 1 genoemd aantal, heeft u het vermoeden dat het gaat om slachtoffers van mensenhandel werkzaam in de seksindustrie (dus voor alle vier de groepen in vraag 2).	

Voor elk vermoeden vult u deel 2 in. Dus u vermoedt dat vijf vrouwen die u begeleid slachtoffer zijn dan vult u vijf keer deel 2 in. U kunt deel 2 net zo vaak invullen (en kopiëren) als u vermoedens heeft van slachtoffers.

DEEL 2

1. Is dit slachtoffer?	<input type="checkbox"/> Meerderjarig (boven de 18) <input type="checkbox"/> Minderjarig (van 12 tot 18) <input type="checkbox"/> Onduidelijk welke leeftijd <input type="checkbox"/> Weet niet
2. Welke status heeft dit slachtoffer?	<input type="checkbox"/> Illegaal <input type="checkbox"/> Asiel <input type="checkbox"/> Weet niet
3. Welke van de volgende signalen zijn op slachtoffers van toepassing?	<input type="checkbox"/> Niet zelf de reis, visa, etc. hebben geregeld. <input type="checkbox"/> Geen beschikking over identiteitsdocumenten. <input type="checkbox"/> Beschikken over een vals of vervalst paspoort. <input type="checkbox"/> Illegaal verblijvend/werkend in Nederland. <input type="checkbox"/> Angst. <input type="checkbox"/> Niet vrijelijk kunnen beschikken over de eigen verdiensten. <input type="checkbox"/> Het onthouden van medische hulp. <input type="checkbox"/> Er is sprake van schuldopbouw bij derden (bijvoorbeeld exploitant of souteneur). <input type="checkbox"/> Slachtoffer heeft geen zelfstandige bewegingsvrijheid <input type="checkbox"/> Onder alle omstandigheden en buitenproportioneel lang werken. <input type="checkbox"/> Onder dwang (bepaalde) seksuele handelingen moeten verrichten. <input type="checkbox"/> Dreiging met of daadwerkelijke toepassing van geweld, het dragen van sporen van lichamelijke mishandeling. <input type="checkbox"/> Het afwisselend op verschillende plaatsen werken. <input type="checkbox"/> Ontbreken van eigen woonruimte in Nederland. <input type="checkbox"/> Overnachten op de werkplek. <input type="checkbox"/> Onbekendheid met het eigen werkadres. <input type="checkbox"/> Kenmerken die duiden op afhankelijkheid van de exploitant/souteneur (bijvoorbeeld tatoeages of voodoomateriaal).
4. Hoe zeker is u vermoeden?	<input type="checkbox"/> Dit is zeker een slachtoffer <input type="checkbox"/> Bijna zeker

Bijlage 13: Rechten van slachtoffers op adequate informatie

Informatie (Aanwijzing slachtofferzorg; Aanwijzing opsporing en vervolging inzake seksueel misbruik; Aanwijzing mensenhandel; B9-regeling):

- In het algemeen dienen politie en OM het slachtoffer op de hoogte te houden van de voortgang van de zaak en het slachtoffer zorgvuldig te bejegenen. Slachtoffers moeten worden geïnformeerd over alle belangrijke beslissingen in het onderzoek en de strafzaak, inclusief in geval van voorlopige hechtenis de eventuele vrijlating of schorsing van de verdachte.
- Voorafgaand aan de aangifte dient een informatief gesprek plaats te vinden tussen de opsporingsambtenaar en het slachtoffer, waarin het slachtoffer haar/zijn verhaal kan vertellen, de strafrechtelijke procedure wordt uitgelegd en het slachtoffer wordt gewezen op de hulpverleningsmogelijkheden en, waar van toepassing, de B9;
- De aangifte dient op een zorgvuldige, professionele en adequate wijze opgenomen te worden, waartoe ook het doorverwijzen van het slachtoffer naar hulpverlenende instanties behoort.
- De politie dient het slachtoffer te wijzen op de mogelijkheid om via de politie of OM op de hoogte te worden gehouden van het verloop van het onderzoek en het strafproces tot en met de executie; de mogelijkheden van de B9-regeling; de hulpverleningsmogelijkheden; de mogelijkheid van het voeren van een gesprek met de officier van justitie; de mogelijkheid om, al dan niet in het kader van de strafzaak, schadevergoeding te vorderen; het spreekrecht en de mogelijkheid van het indienen van een schriftelijke slachtofferverklaring; de mogelijkheid van rechtsbijstand en van medisch onderzoek; en de mogelijkheid van het indienen van een klacht ex art. 12 Sv bij een evt. sepot.
- Indien het slachtoffer schadevergoeding wenst, wordt informatie over de geleden (materiele en immateriële) schade door de politie opgenomen in het PV van aangifte⁹⁸.
- Indien de zaak is doorgestuurd naar het OM, wordt het slachtoffer, onder vermelding van het parketnummer, hiervan zo spoedig mogelijk van op de hoogte gesteld. Indien de informatie van de politie incompleet is vraagt het OM het slachtoffer alsnog of zij/hij schadevergoeding wenst resp. op de hoogte wil worden gehouden.
- Het OM vraagt het slachtoffer of zij/hij prijs stelt op een gesprek met de OvJ voorafgaand aan de behandeling ter zitting (indien het een ernstig delict betreft, hetgeen bij mensenhandel altijd het geval zal zijn).
- Indien het slachtoffer heeft aangegeven schadevergoeding te wensen en het OM gaat niet over tot (verdere) vervolging of besluit de zaak *ad informandum* te voegen, deelt het OM dit met opgaaf van redenen mee aan het slachtoffer en wijst haar/hem op de beklagregeling (art. 12 Sv). Indien tot vervolging wordt overgegaan, stuurt het OM het slachtoffer het speciale voegingsformulier toe (art. 167 Sv)
- Het OM stelt het slachtoffer tijdig op de hoogte van de datum, tijd etc. van de zitting.

⁹⁸ Daarnaast dient de politie als het slachtoffer schadevergoeding wenst en de verdacht is bekend zich in een zo vroeg mogelijk stadium schadebemiddeling te bevorderen. Dit zal bij mensenhandelzaken veelal niet aan de orde zijn. De verdere aspecten van schadevergoeding wordt apart behandeld onder het betreffende kopje.

Vervolging (Aanwijzing opsporing en vervolging inzake seksueel misbruik; Aanwijzing mensenhandel):

- In beginsel heeft verdachte recht op het horen van het slachtoffer. Er dient echter altijd een belangenafweging te worden gemaakt tussen het recht van de verdachte en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de veiligheid en gezondheid van het slachtoffer en, bij minderjarige, de leeftijd van het slachtoffer. Het OM kan voorstellen het slachtoffer te horen buiten aanwezigheid van de verdachte. De officier kan zich ertegen verzetten dat een minderjarige ter zitting wordt gehoord.
- In een zeer beperkt aantal gevallen kan het slachtoffer als bedreigde getuige worden aangemerkt en anoniem gehoord worden (art. 226a e.v. Sv). In een zeer beperkt aantal gevallen kunnen dergelijke getuigen deel nemen aan een getuigenbeschermingsprogramma.

Slachtofferverklaring/spreekrecht (Aanwijzing spreekrecht en schriftelijke slachtofferverklaring; Aanwijzing opsporing en vervolging inzake seksueel misbruik):

- Het slachtoffer heeft het recht ter zitting een verklaring af te leggen over de gevolgen van het strafbare feit voor haar/hem.
- Ter voorbereiding hiervan of als alternatief moet het slachtoffer de mogelijkheid worden geboden van een schriftelijk slachtofferverklaring.

Voorlichting (Aanwijzing opsporing en vervolging inzake seksueel misbruik):

- Over gepleegde zedenmisdrijven wordt slechts met uiterste terughoudendheid mededeling gedaan aan de pers.

Bijlage 14: Vragenlijst informatievoorziening slachtoffers mensenhandel

Introductie

Wij vragen de casemanager de volgende onderwerpen in een gesprek aan de orde te stellen. Zij of hij begint met een uitleg van het doel en onderwerp van het onderzoek. Dit onderzoek is bedoeld om te weten te komen of het slachtoffer door politie en OM goed geïnformeerd is over de procedures, hulpverlening et cetera. De vragen bestaan hoofdzakelijk uit drie antwoordcategorieën:

- Ja, ik ben wel hierover geïnformeerd.
- Nee, ik ben er niet over geïnformeerd.
- Weet niet, ik weet niet meer of ik over dit onderwerp ben geïnformeerd.

Daarnaast is er ruimte om per onderwerp eventuele opmerkingen weer te geven.

Algemene vragen

Eerste enkele algemene vragen:

1. Wat is uw leeftijd?
2. Wat is uw nationaliteit?
3. Wat is uw verblijfstatus?
 - legaal
 - B9
 - asiel
 - anders, namelijk:

Voorlichting door de politie

Heb je voorlichting van de politie gekregen over:	Ja	Nee	Weet niet	Opmerkingen
– Wat het betekent aangifte te doen en hoe het daarna verder gaat.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
– Hulpverleningsmogelijkheden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
– Indien van toepassing: de mogelijkheid van bedentijd, een tijdelijke verblijfsvergunning, opvang en een uitkering de mogelijkheid om een advocaat te krijgen (B9).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
– Mogelijkheid van een medisch onderzoek.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
– Mogelijkheid om op de hoogte te worden gehouden van het verloop van het onderzoek en de eventuele strafzaak.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
– Mogelijkheid van een gesprek met de officier van justitie als het een rechtszaak wordt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
– Mogelijkheid om bij een rechtszaak schadevergoeding te vragen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

– Mogelijkheid om tijdens de zitting aan de rechter te vertellen wat voor jou de gevolgen zijn van het misdrijf dat tegen jou is gepleegd, of om een brief te schrijven waarin je dit vertelt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
– Mogelijkheid om een klacht in te dienen als de officier van justitie besluit er geen rechtszaak van te maken.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
– Mogelijkheid om een klacht in te dienen als de officier van justitie besluit er geen rechtszaak van te maken.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
– Heeft de politie naar aanleiding van jouw aangifte mensen gearresteerd?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
– Zo ja: heeft de politie of de officier van justitie je dat verteld?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
– Zitten ze nog vast of zijn ze vrijgelaten? – Indien vrijgelaten: heeft de politie of de officier van justitie je dat verteld?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Bedenktijd en aangifte				
– Heeft de politie je bedenktijd aangeboden?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
– Heb je gebruik gemaakt van de bedenktijd?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
– Heb je aangifte gedaan?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
– Was je tevreden over hoe de politie je aangifte opnam?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
– Vind je dat je goed geholpen bent door de politie?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
(Indien aangifte gedaan)				
– Heeft de politie of de officier van justitie je op de hoogte gehouden van hoe het verder ging met je aangifte/verloop van het onderzoek?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
– Hoe vaak heb je contact gehad met de politie of de officier van justitie over de voortgang van je zaak?				
– Ben je na je aangifte nog gehoord als getuige?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
– Zo ja, mocht je iemand meenemen om je te ondersteunen (vertrouwenspersoon)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

(Indien sepot)				
- Van wie hoorde je dat?				
- Heb jij of je advocaat hier nog bezwaar tegen gemaakt (art. 12 Sv procedure)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
- Hoe liep dat af?				
(Indien strafzaak)				
- Heb je voor de zitting een gesprek gehad met de officier van justitie?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
- Moest je zelf naar de zitting komen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
- Ging de politie of iemand anders met je mee?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
- Kon je in een aparte ruimte wachten of zat je in dezelfde wachtruimte als de verdachte?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
- Zat de verdachte ook in de zaal?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
- Was die erbij toen jij door de rechter werd gehoord of moest die de zaal uit?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
- Heb je gebruik gemaakt van je spreekrecht of het recht om een brief te schrijven met wat voor jou de gevolgen zijn?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

Inkomen uit uitkering/werk

De volgende vragen hebben betrekking op inkomen en arbeid. Wil je de antwoorden uitgebreider beschrijven? Wij zijn vooral benieuwd naar de scholingsmogelijkheden die de gemeente aanbiedt of dat je andere opleidingen volgt of hebt gevolgd tijdens de B9 status.

Heb je een uitkering of werk? Wat voor soort uitkering of werk?

Ga je naar school of volg je een opleiding van de gemeente om werk te vinden?

Zo ja, wat voor opleiding?

Contacten tijdens periode van (gedwongen) werk

Heb je in de periode dat je onder dwang werkte in de prostitutie contact gehad met:

- Medewerkers van de GGD (bijvoorbeeld voorlichting over safe sex, een SOA test of andere gezondheidszaken)?
- De politie?
- Anderen? Zo ja, wie?

Algemeen

- Ben je tevreden over hoe je (tot nu toe) bent geholpen?

- Waarover ben je meest/minst tevreden?

- Zijn er belangrijke dingen die je nog wilt zeggen?

Bijlage 15: Vragenlijst voor interviews coördinatoren mensenhandel C9

1. Zijn er cijfers bekend binnen het korps over aantallen slachtoffers mensenhandel? Zo ja, welke cijfers of bronnen zijn dit? Hoe groot schat u het aantal slachtoffers binnen uw regio?
2. Hoeveel fte zijn gereserveerd voor rechercheurs? (indien dit lastig is vanwege wisselende prioriteiten)
 - Hoeveel rechercheurs zijn werkzaam binnen het korps?
 - Of: hoeveel uren zijn in voorafgaand jaar besteed aan Rechercheren?
3. Hoeveel rechercheurs zijn binnen uw korps deskundig op het gebied van seksueel misbruik? Hoeveel vrouwelijke rechercheurs betreft dit? Om hoeveel fte gaat het?
4. Hoeveel vrouwelijke rechercheurs zijn binnen uw korps beschikbaar?
5. Hoeveel opsporingsambtenaren hebben scholing gehad in het horen van slachtoffers mensenhandel?
6. Wordt bedenktijd altijd aangeboden aan slachtoffer van mensenhandel? Waarom niet? Kunt u een interval aangeven (minder of meer dan de helft, minder of meer dan driekwart) waarbinnen bedenktijd wordt aangeboden aan de slachtoffers?
7. Vindt verhoor van slachtoffers altijd plaats door op mensenhandel geschoolde rechercheurs? Waarom niet? Kunt u een interval aangeven (minder of meer dan de helft, minder of meer dan driekwart) waarbinnen de slachtoffers verhoord worden door een geschoolde rechercheur?
8. Is een zedenrechercheur altijd aanwezig in het opsporingsteam? Waarom niet? Kunt u een interval aangeven (minder of meer dan de helft, minder of meer dan driekwart) waarbinnen zedenrechercheur wel aanwezig is?
9. Participeert uw korps in regionale hulpverleningsnetwerken? Zo ja, hoeveel? Zo nee, waarom niet?
10. Is er een protocol aanwezig inzake opvang en doorverwijzing van slachtoffers?

Bijlage 16: Lijst bekende knelpunten

Dit is achtergrondinformatie voor de onderzoekers met bekende en bestaande knelpunten.

Signalering

- Gebrekkige signalering (en aanbieding van de B9) van slachtoffers, vooral bij veegacties/massale uitzettingen (*TK 2003-2004, 653*), in vreemdelingenbewaring (onderzoek BlinN), tijdens de asielprocedure (met name de 48-uurs procedure) en onder ama's.

Aangifte

- Slechts een zeer beperkt aantal slachtoffers doet aangifte (schatting NRM 5%). Een van de redenen die hiervoor wordt aangevoerd is dat de B9-regeling onvoldoende aansluit op de behoeften van slachtoffers. De regeling biedt te weinig zicht op een toekomstperspectief en biedt te weinig bescherming na afronding van de strafrechtelijke procedure. In het verlengde hiervan wordt gesignaleerd dat slachtoffers onvoldoende bescherming krijgen tijdens de strafrechtelijke procedure.
- Het beleid is dat aangiften altijd worden ingestuurd naar het OM. In de praktijk blijkt dat de politie regelmatig aangiften zelf seponeert, of onderhands afhandelt, dat wil zeggen eerst kijkt of de zaak en/of het slachtoffer 'strafrechtelijk' interessant is alvorens de B9-regeling toe te passen. Dit heeft als gevolg dat het slachtoffer wel aangifte doet, maar geen gebruik kan maken van de B9-regeling en dus ook niet van de mogelijkheid een vtv humanitair aan te vragen.

Toepassing B9:

Bedenktijd

- Aanbieding bedenktijd. Reeds bij een geringe aanwijzing dat sprake is van een slachtoffer van mensenhandel dient de politie de bedenktijd van max. 3 maanden aan te bieden. In de praktijk blijken slachtoffers slecht geïnformeerd te worden over de bedenktijd, wordt deze niet aangeboden of geweigerd, of wordt een bedenktijd van slechts enkele dagen aangeboden. Gevolg kan zijn dat slachtoffers geen aangifte doen en dus voortijdig worden uitgezet. Of dat zij wel aangifte doen, maar deze tijdens het opsporings- en vervolgingsonderzoek weer 'intrekken'.
- Voortijdige uitzetting van slachtoffers. Het OM wordt geconfronteerd met het feit dat slachtoffers of getuigen niet meer aanwezig zijn in het land, terwijl zij voor vervolging wel nodig zijn. Oorzaken zijn onder meer een te spoedige uitzetting en tekortkomingen in het systeem van slachtofferbijstand (NRM 3, p. 228; Connie Rijken, *Trafficking in persons, Prosecution from a European perspective*, Den Haag: T.M.C. Asser Press 2003).

Asiel

- Het is onduidelijk of vreemdelingen (meestal asielzoekers) die de toegang tot ons land is geweigerd en die zich vervolgens melden als slachtoffer van mensenhandel, onder de B9-regeling vallen. De tekst van Vc B9 noemt deze groep uitdrukkelijk, maar enkele rechterlijke uitspraken (Rb Den Haag, zp Haarlem, 23 oktober 2002, AWB 02/72704), wijzen aanspraken op de B9-regeling van vreemdelingen aan wie de toegang is geweigerd, van de hand. De B9-regeling zou alleen van toepassing zijn indien een vreemdeling tot Nederland is toegelaten. In diezelfde lijn bepaalt de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State dat de B9 slechts betrekking heeft op de behandeling van een aanvraag van een verblijfsvergunning regulier (AB RvSt 30 juli 2003, nrs. 200304552/1 en 200304552/2).
- De bedenktijd staat alleen open voor vreemdelingen die daadwerkelijk in Nederland in de prostitutie zijn gebracht. Dit vormt m.n. een probleem bij asiel, zeker bij de 48-uurs procedure. Asieladvocaten melden dat zij regelmatig geconfronteerd worden met signalen dat een asielzoekster slachtoffer van vrouwenhandel is, maar dat zij hier niets mee kunnen doen omdat het (mogelijke) slachtoffer niet direct in staat of bereid is aangifte te doen. In de praktijk betekent dit dat de betrokken slachtoffers veelal worden uitgezet zonder nader onderzoek.
- Combinatie asielaanvraag en B9 is uitgesloten. Een slachtoffer dat in afwachting is van zijn asielaanvraag, moet kiezen of hij gebruik maakt van de B9-regeling of van de verblijfsstatus die de aanvraag van asiel biedt. Hoewel dit rechtssystematisch te verdedigen is, het gaat om twee verschillende verblijfstitels met daaraan gekoppelde aanspraken, is toch niet geheel duidelijk waarom een asielaanvraag niet gewoon verder kan worden behandeld terwijl het slachtoffer, in afwachting van het besluit op haar/zijn aanvraag, voorlopig de bescherming van de B9-regeling geniet.

Beslistermijn

- Systematische (ruime) overschrijding van de beslistermijn in het toekennen van de B9 na aangifte (norm is 24 uur). Indien het slachtoffer niet tijdig over een verblijfsvergunning beschikt, belemmert dit de toegang tot opvang en andere voorzieningen. Indien de zaak geseponeerd wordt voordat het slachtoffer een tijdelijke verblijfsvergunning wordt verleend, wordt haar de mogelijkheid ontnomen een aanvraag voor een verblijfsvergunning op humanitaire gronden te doen.

Verskil aantal aanvragen en verleningen

- Volgens de cijfers van de NRM bestaat er een substantieel verschil tussen het aantal aanvragen en toekenning B9 (ca. 25%). Niet duidelijk is wat de redenen hiervoor zijn.

Verblijfsvergunning kinderen

- Uit de jaarverslagen van STV blijkt dat relatief vaak ten onrechte geen verblijfsvergunning voor de kinderen van een slachtoffer wordt aangevraagd resp. toegekend.

Beperking tot slachtoffers die bereid en in staat zijn aangifte te doen

- Onduidelijke positie van vreemdelingen die hoog scoren op de signalenlijst maar geen aangifte doen. Ook slachtoffers van wie het slachtofferschap zeer aannemelijk is gelet op de signalenlijst van het OM aan de hand waarvan de politie slachtoffers van mensenhandel signaleert, vallen buiten de B9-regeling indien zij, al dan niet na bedenktijd, geen aangifte doen, bijvoorbeeld omdat ze vrezen voor represailles van de dader en de bescherming die politie en justitie hen kunnen bieden onvoldoende achten. Het kabinet erkent dat deze groep zeer waarschijnlijk slachtoffer is, maar weigert in het Nationaal Actieplan om de groep onder te brengen in de B9-regeling. Deze weigering heeft een zekere logica, gelet op het primaire doel van de B9-regeling: opsporing en vervolging van verdachten van mensenhandel. Minder logisch wordt de weigering als slachtoffers weliswaar geen aangifte wensen te doen, maar wel mee willen werken aan opsporing en vervolging. Ook deze groep valt buiten de B9-regeling.

Getuige-aangevers

- Het OM is onvoldoende op de hoogte van de inhoud van de B9-regeling en met name van het verschil in bevoegdheden bij het beslissen op een aanvraag voor een verblijfsvergunning van respectievelijk een slachtoffer-aangever en een getuige-aangever (NRM 3, p. 211).
- Oneigenlijk gebruik van de regeling van getuige-aangevers. Slachtoffers worden onder de regeling voor getuige-aangevers gebracht, omdat zij alleen een 'verklaring' af leggen. Dit is juridisch onjuist en verzwakt hun vreemdelingrechtelijke positie (hun verblijfsrecht is afhankelijk van de beoordeling van het OM).

Strafrechtelijke procedure/bejegening slachtoffer

- Gebrekkige informatieverstrekking aan het slachtoffer over de voortgang van de zaak. Dit speelt over de hele linie, maar met name bij een sepotbeslissing. Wanneer het betrokken slachtoffer niet tijdig op de hoogte wordt gesteld van een sepotbeslissing, dan wordt haar/hem de mogelijkheid ontnomen daartegen een klacht in te dienen ex art. 12 Sv.
- Schadevergoeding. Ook indien het slachtoffer schadevergoeding krijgt toegekend, al dan niet in de vorm van een schadevergoedingsmaatregel, is niet bekend of het slachtoffer de schade ook daadwerkelijk krijgt uitgekeerd.
- Volgens STV is een van de redenen waarom slachtoffers geen aangifte doen onvoldoende bescherming tijdens de strafrechtelijke procedure (confrontatie

met de verdachten, bescherming privacy/persoonlijk gegevens, begeleiding bij verhoren en de zitting).

- Kwaliteit advocaten. Er is inmiddels een aparte module mensenhandel die advocaten kunnen volgen. Dit is echter geen garantie voor goede rechtshulp. Volgens STV zijn er nog veel klachten over de kwaliteit van rechtshulp aan slachtoffers van mensenhandel.

Opvang en hulpverlening

- Het is vaak moeilijk een opvangplaats voor slachtoffers van mensenhandel te vinden. Hier zijn verschillende redenen voor. Onder andere: problemen met het regelen van financiering (bijstandsuitkering), gebrek aan doorstroming naar zelfstandige huisvesting.
- Gebrek aan specifieke op ama's gerichte opvangmogelijkheden en methodieken.

Inkomen, scholing en werk

- Overgang van de Rvb (bedenktijd) naar een bijstandsuitkering (tijdelijke verblijfsvergunning na aangifte). In het algemeen levert het snel regelen van een bijstandsuitkering na aangifte problemen op.
- Gebrek aan mogelijkheden voor slachtoffers om tijdens hun verblijf in Nederland een toekomst op de iets langere termijn op te bouwen, hetzij in Nederland hetzij in het land van herkomst (scholing, arbeid);

Verblijfsvergunning wegens klemmende redenen van humanitaire aard

- Bewijslast bij aanvraag voor verblijfsvergunning wegens klemmende redenen van humanitaire aard. Slachtoffers beschikken zelden of nooit over voldoende bewijsmiddelen om de vrees voor represailles aannemelijk te maken.
- Onduidelijke positie van vreemdelingen die in de bedenktijd een vvb voortgezet verblijf aanvragen vanwege klemmende redenen van humanitaire aard. De positie van vreemdelingen die in de bedenktijd een vvb voortgezet verblijf aanvragen, omdat zij hebben besloten geen aangifte te doen, veelal omdat ze de bescherming die politie en justitie hen tegen de dader kunnen bieden onvoldoende achten, is onduidelijk. De Vreemdelingenwet 2000 kent alleen de mogelijkheid van een vvb voortgezet verblijf indien de vreemdeling bij de aanvraag van het voortgezet verblijf al op basis van een vvb (bijvoorbeeld op basis van de B9-regeling) in ons land verblijft. Gedurende de bedenktijd is er echter geen sprake van verblijf op basis van een vvb, derhalve is volgens het systeem van de wet een vvb voortgezet verblijf niet mogelijk indien deze wordt aangevraagd door een slachtoffer dat in de bedenktijd zit. Het kabinet wijst in zijn Nationaal Actieplan Mensenhandel voor deze slachtoffers op de mogelijkheid om een asielaanvraag (op basis van art. 3 EVRM) te doen, in verband met de uiterst onveilige situatie waarin zij bij terugkeer terecht zouden komen. Het kabinet kondigt in het Nationaal Actieplan beleid aan waardoor deze groep slachtoffers op de mogelijkheid van een asielaanvraag zal worden gewezen.

Terugkeer

- Hoewel vreemdelingen in bewaring in principe recht hebben op vrijwillige terugkeer via de IOM/REAN regeling, blijkt in de praktijk dat slachtoffers in bewaring hier nauwelijks toegang toe hebben.

(Extra) kwetsbare groepen: ama's en ex-ama's

- Er zijn signalen dat mensenhandelaren onder ama's werven tijdens hun verblijf als ama. Anderen zijn al in hun land van herkomst geworven en vertrekken tijdens hun verblijf in een ama-opvangcentrum met onbekende bestemming (mob). Het gaat dus zowel om ama's die tijdens de asielprocedure geworven worden als ama's die via mensenhandel naar Nederland zijn gekomen.
- Ama's die niet erkend worden als asielzoeker moeten bij het bereiken van de leeftijd van 18 jaar de opvang verlaten en op eigen kracht terugkeren naar hun land van herkomst. In deze periode zijn zij (extra) kwetsbaar voor mensenhandelpraktijken.

Bijlage 17: Signalerende instanties jeugdprostitutie

Vrouwenopvang Friesland

- Afdeling PMW: ambulantly
- Opvangvoorziening Asja: opvangvoorziening voor jonge meiden die uit de (gedwongen) prostitutie willen stappen.

Vrouwenopvang: Pb 1087, 8900 CB Leeuwarden

058 - 256 36 66

Asja

Postbus 848, 8901 BP Leeuwarden

058 - 256 36 66

Stichting Divers, organisatie voor Welzijnswerk, de Noorderpoort: richt zich sinds kort ook op jeugdprostitutie (loverboys), streetcornerwerk

Het Wielsem 21, 5231 BV Den Bosch

Postbus 1226, 5200 BG 's-Hertogenbosch

073 - 61 24 488

Humanitas, PMW Rotterdam

Veldwerk

Pieter de Hoochweg 110, 3021 Rotterdam

010 - 425 01 22

Loverboy project Zwolle (project gemeente): signalering en begeleiding

Postbus 568, 8000 AN Zwolle

Project Vertrouwenspersonen GG&GD Amsterdam

Groenburgwal 44, 1011 HW Amsterdam

Moskee Eindhoven

RSSG Den Haag

Model a la Zwolle, hebben projecten die signaleren

Pb 12652, 2500 DP Den Haag

Scharlaken Koord Amsterdam: signalering en begeleiding

Onderdeel van Tot Heil des Volks. Preventieprojecten 'Beware of loverboys' en 'Whom to trust' (landelijke voorlichting en onderwijs voor alleenstaande minderjarige asielzoekers, die het risico lopen middels dwang en/of manipulatie in de prostitutie terecht te komen). Maatschappelijk werk onder andere tbv slachtoffers van loverboys en 'risicomeisjes'.

Barndesteeg 25, 1012 BV NH Amsterdam

020 - 622 68 97

Pretty Women: signalering en begeleiding
Samenwerkingsproject met Bureau Jeugdzorg Utrecht
Gericht op minderjarige meisjes die een verhoogd risico lopen om door hun vriend (loverboy) in de prostitutie gelokt te worden en al in de prostitutie werkende meerderjarige meiden (of de meiden die daar in het verleden in gewerkt hebben).
Individuele en groepshulpverlening
Lou Repertur, Wilma Schakenraad, Nicole Doorninck
Achter Clarenburg 25-1, 3511 JH Utrecht
030 - 231 71 00

Jongens:

AMOC-DHV: begeleiding en gezondheidsvoorlichting te bieden aan jonge mannen uit Europa (meestal Oost-Europa), die werkzaam zijn in de prostitutie; hebben veel veldcontacten
Stadhouderskade 159, 1074 BC Amsterdam
020 - 672 11 92

Geen lid van het platform Jeugdprostitutie

Meldpunt loverboys Zeeland
Humanistisch vertrouwenspersoon; hulp en begeleiding bij (vermoeden van) slachtofferschap loverboys
Oude Rijksweg 44472 AG 's Heer Hendriks kinderen
06 - 22551793
hooymeyer@zeelandnet.nl

Meldpunt Jeugdprostitutie Noord-Brabant Noord
Onderdeel van het Advies- en Steunpunt Huiselijk Geweld Noord-Brabant Noord.
Den Bosch
0900 - 122 44 44

Meldpunt Jeugdprostitutie Eindhoven
advies over of bij vermoedens van (toeleiding tot) jeugdprostitutie en loverboyproblematiek; aangehaakt bij ASHG Stop, het Advies- en Steunpunt voor Huiselijk Geweld.
Eindhoven
0900 - 100 01 11

Meldpunt Loverboys Zwolle
Onderdeel van Vrouwenopvang Overijssel; centrale aanspreekpunt voor slachtoffers van loverboy-problematiek en hun omgeving, en voor instanties die met loverboy-problematiek te maken krijgen.
Postbus 1058, 8001 BB Zwolle
038 - 426 83 43

Verder de AMK's

Zie ook: www.jeugdprostitutie.nu

Bijlage 18: Lijst met projecten voor ex-AMA's

Project Perspectief

Vluchtelingenwerk Groningen

Postbus 70212, 9704 AE Groningen

Wegalaan 3-5, 9742 NA Groningen

050 - 575 72 82

Fax: 050 - 575 72 89

E-mail: perspectiefgroningen@vwpg.nl

Samenwerkingsverband tussen VluchtelingenWerk provincie Groningen (VWpG),

Maatschappelijke en Juridische Dienstverlening (MJD) Groningen en Humanitas

Groningen. Voogdij-instelling Nidos ondersteunt het project.

SAMAH

Sarphatistraat 4, 1071 WS Amsterdam

020 - 523 11 00

Zelfstandige stichting onder de koepel van de landelijke vereniging Humanitas. SAMAH

beoogt de positie en participatie van alleenstaande minderjarige asielzoekers (ama's)

en jong volwassen alleenstaande asielzoekers tot 21 jaar (ama's 18+) te verbeteren.

Project Perspectief Utrecht

Vluchtelingenwerk Midden Nederland

Gruttersdijk 9, 3514 BG Utrecht

030 - 272 51 58

Vluchtelingenwerk Gelderland

Ex ama opvang

Haitsma Mullerweg 36, 7101 CC Winterswijk

Vluchtelingenwerk Heerlen

Ex ama opvang

Putgraf 3, 6411 GT Heerlen

Jongerenteam Vluchtelingenwerk Amsterdam

Nieuwe Looiersdwarsstraat 9, 1017 TZ Amsterdam

Vluchtelingenwerk Deventer

Ex ama opvang

Bergschild 39, 7411 EI Deventer

svenschede@hetnet.nl

Vluchtelingenwerk Den Haag

Ex ama opvang

Hoofkade 87-88-91, 2526 KB Den Haag

Vluchtelingenwerk Tilburg
Ex ama opvang
Bisshop Zwijssenstraat 16, 5038 VB Tilburg

Vluchtelingenwerk Friesland
Noodopvang
Keetwiltje 1, 8921 EV Leeuwarden
tel 058 - 216 06 98

Noodopvang Haarlem
Vluchtelingenwerk Haarlem
Postbus 215, 2000 AE Haarlem.
023 - 531 30 20 / 023 - 534 28 91
info@vluchtelingenwerk-haarlem.nl

Vluchtelingenwerk Nijmegen
Ex ama opvang
Van Spaenstraat 18, 6524 HM Nijmegen
024 - 322 11 77

Vluchtelingenwerk Wageningen
Ex ama opvang
Stichting Vluchtelingen Onderdak (VOD):
Burgtstraat 3, 6701 DA Wageningen
0317 - 45 01 40
fax 0317 - 45 01 44

Stichting Noodopvang Wageningen (SNOW)
Klarendalseweg 200, 6822 GJ Arnhem

Vluchtelingenwerk Breda
Ex ama opvang
J.F. Kennedylaan 38, 4811 ET Breda
076 - 522 54 75
administratie@vluchtelingenwerkbreda.nl

Stichting Kalabas
0597 - 423158