

**“DAN MOETEN ZE HUN MOND
MAAR OPEN DOEN!”**

Slachtoffers van mensenhandel in
vreemdelingenbewaring

SANDRA CLAASSEN
Programma Bonded Labour in Nederland
BLinN – Humanitas/Novib
Amsterdam, juli 2005

COLOFON

Tekst en vormgeving

Sandra Claassen

Eindredactie

Bernice Boermans

ISBN-10: 9073890136

ISBN-13: 9789073890136

© Programma Bonded Labour in Nederland (BLinN) 2005

BLinN – Humanitas/Novib

Postbus 71

1000 AB Amsterdam

T: 020-5231100

F: 020-6227367

E: info@blinn.nl

www.blinn.nl

INHOUDSOPGAVE

LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN

VOORWOORD

1. INLEIDING	1
2. MENSENHANDEL IN NEDERLAND	5
- Context	5
- Institutioneel kader en de B9-regeling	6
- Voorzieningen voor slachtoffers van mensenhandel	8
- Knelpunten in de B9-regeling	9
3. VREEMDELINGENBEWARING EN TERUGKEER	11
- Beleid	11
- Betrokken instanties bij terugkeer	12
- Uitvoering	13
- Terugkeer of illegaliteit	15
4. SLACHTOFFERS VAN MENSENHANDEL IN VREEMDELINGENBEWARING	17
- Betrokken instanties bij aanhouding en staande houden van vreemdelingen	17
- Signalering bij aanhouding en staande houden	18
- Signalering in vreemdelingenbewaring	20
- Terugkeer	22
- Illegaliteit	24
- Cijfers	24
- Strafrechtelijke bewaring	26
5. BESTAANDE KNELPUNTEN	28
- Signalering van mensenhandel	28
- Situatie in vreemdelingenbewaring	30
- Coördinatie tussen de verschillende instanties	32
6. AANBEVELINGEN	34
7. EERSTE AANZET TOT VERVOLGACTIVITEITEN	37
GERAADPLEEGDE LITERATUUR	39

BIJLAGES:

1. BEGELEIDINGSCOMMISSIE	42
2. OVERZICHT VAN GEÏNTERVIEWDE INSTANTIES EN PERSONEN	43
3. DEELNEMERSLIJST RONDE TAFELBIJEENKOMST	45
4. CIJFERMATERIAAL	46
5. BESCHRIJVING VAN CONCRETE CASES IN 2003 EN 2004	52
6. PROGRAMMA BONDED LABOUR IN NEDERLAND	55

LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN

AMV	Alleenstaande Minderjarige Vreemdeling
BLinN	Programma Bonded Labour in Nederland – Humanitas/Novib
BNRM	Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel
BVV	Basis Voorziening Vreemdelingen
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
DC	Detentiecentrum
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
GAATW	Global Alliance Against Trafficking in Women
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
IKP-S	Informatie Knooppunt Politie Systeem
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
KLPD	Korps Landelijke Politie Diensten
KMar	Koninklijke Marechaussee
LSOP	Landelijk Selectie- en Opleidingscentrum Politie
NGO	Niet Gouvernementele Organisatie
OM	Openbaar Ministerie
PI	Penitentiaire Inrichting
REAN	Return and Emigration of Aliens from the Netherlands
SAMAH	Stichting Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers Humanitas
SCV	Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen
STV	Stichting tegen Vrouwenhandel

VOORWOORD

Irina uit Bulgarije zit al een aantal maanden in Penitentiare Inrichting Zwolle in vreemdelingenbewaring. Zij is zwakbegaafd en heeft psychische problemen. Het personeel vermoedt dat zij slachtoffer is van mensenhandel, maar kan dit niet bewijzen. Irina geeft aan terug te willen keren naar Bulgarije. Via de Vreemdelingenpolitie wordt geprobeerd reispapieren voor haar te regelen bij de ambassade. In de tussentijd neemt de terugkeerfunctionaris contact op met BLinN-Humanitas, omdat Irina heeft aangegeven in Bulgarije intensieve opvang nodig te hebben. BLinN neemt contact op met Animus Association en het terugkeertraject wordt in gang gezet. De organisatie geeft aan wel wat voor de vrouw te kunnen betekenen, maar wil graag meer informatie over haar precieze achtergrond, familiesituatie e.d. Er wordt contact gelegd tussen PI Zwolle en Animus, zodat zij informatie kunnen uitwisselen en er rechtstreeks contact kan zijn met Irina. Maar voordat dit allemaal goed op gang gekomen is, komt het bericht van PI Zwolle dat Irina twee uur later op straat gezet zal worden, met 17 euro op zak en een brief dat zij Nederland binnen 24 uur zal moeten verlaten. Op zo korte termijn lukte het niet om opvang te regelen buiten de PI. Zo verdwijnt Irina uit het zicht van de hulpverlening, met alle mogelijke gevolgen van dien. Het is onbekend waar zij nu is.

Irina is begin 2003 de vierde persoon in korte tijd die door de terugkeerfunctionaris in PI Zwolle bij het Programma Bonded Labour in Nederland (BLinN) van Humanitas en Novib wordt aangemeld als mogelijk slachtoffer van mensenhandel in vreemdelingenbewaring. Rond dezelfde tijd verschijnt in het tijdschrift *Bijeen* een artikel over vrouwen die in Zwolle in vreemdelingenbewaring zitten; hierin komt duidelijk naar voren dat naar schatting 60% van deze vrouwen in Nederland in de prostitutie heeft gezeten en dat een aantal van hen slachtoffer zou kunnen zijn van mensenhandel. Dit alles is voor BLinN aanleiding om actie te ondernemen. Met andere organisaties die actief zijn op het gebied van mensenhandel wordt overlegd welke stappen genomen moeten worden. BLinN start vervolgens een onderzoek naar slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingenbewaring. De resultaten hiervan worden in dit rapport gepresenteerd.

Het is niet gemakkelijk om zicht te krijgen op de situatie van slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingenbewaring. Voor alle instellingen waarmee gesproken is in het kader van dit onderzoek is het een nieuw thema, met als gevolg dat er nog weinig informatie over is. Door met verschillende instanties en personen te praten, wordt in ieder geval duidelijk dat er zich slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingenbewaring bevinden en dat de signalering binnen de instellingen van vreemdelingenbewaring problematisch is. Hoewel in eerste instantie vaak wordt aangegeven dat de vrouwen zelf hun mond maar open moeten

doen, en dat ze daar voldoende gelegenheid toe krijgen, wordt al snel duidelijk dat het in de praktijk zo simpel niet ligt. Tijdens de Ronde Tafelbijeenkomst op 17 november 2004, waar met ruim twintig betrokken instellingen de eerste resultaten van het onderzoek besproken worden, wordt alom erkend dat er meer aandacht nodig is voor de signalering en ondersteuning van deze groep vrouwen, en worden de eerste concrete aanbevelingen hiertoe gedaan. Deze erkenning, met name door de Vreemdelingenpolitie en de sector vreemdelingenbewaring, stemt hoopvol: het is te verwachten dat beide instanties daadwerkelijk meer aandacht zullen gaan besteden aan de signalering en ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel. Deze vrouwen zijn slachtoffer van een misdrijf en horen niet thuis in vreemdelingenbewaring.

BLinN wil het Ministerie van Justitie en Humanitas bedanken voor hun financiële steun waardoor dit onderzoek mogelijk is gemaakt. Ook dank aan de begeleidingscommissie die tijdens het hele proces actief meegedacht heeft en daarmee een belangrijke steun en kritische stem is geweest. Haar inbreng heeft geleid tot diepgang in het onderzoek en het formuleren van concrete aanbevelingen. Tenslotte onze dank aan Suzanne Verheij die als stagiaire van de Universiteit van Tilburg een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de interviews en het verwerken van de informatie.

Er ligt nu een rapport, maar het is niet de bedoeling dat het hierbij blijft. De resultaten van dit onderzoek geven voldoende aanleiding om verdere stappen te nemen. In dit rapport wordt een aantal concrete actiepunten geformuleerd, zowel voor de overheid als voor de betrokken maatschappelijke organisaties. BLinN is zelf een vervolgproject gestart en roept andere organisaties op dit te ondersteunen. Slachtoffers van mensenhandel verdienen onze steun.

Sandra Claassen, BLinN

1. INLEIDING

"Zo'n zestig procent van de vrouwen hier in Zwolle heeft een achtergrond in de prostitutie. Het is moeilijk in te schatten hoeveel slachtoffers van mensenhandel daartussen zitten. Er zullen zeker slachtoffers bij zijn, maar je krijgt er moeilijk een vinger achter. De vrouwen zijn ontzettend bang gemaakt. Soms komt het verhaal er wel uit, maar willen ze geen aangifte doen. Totnogtoe is het niet gelukt ze in de B9-regeling te krijgen." (Martin Hopster, terugkeerfunctionaris PI Zwolle, 2003)

In de eerste helft van 2003 werd een aantal Nederlandse organisaties die zich bezig houden met slachtoffers van mensenhandel geconfronteerd met signalen vanuit inrichtingen van vreemdelingenbewaring dat daar slachtoffers van mensenhandel aanwezig zouden zijn. Binnen twee maanden zocht PI Zwolle vier keer contact met de Stichting Tegen Vrouwenhandel (STV) en het Programma Bonded Labour in Nederland (BLinN) van Humanitas en Novib met het verzoek vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel te ondersteunen. Daarop zijn deze twee organisaties samen met het Bureau Nationaal Rapporteur en de Internationale Organisatie voor Migratie om de tafel gaan zitten om het thema slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingenbewaring te bespreken. Tijdens een gezamenlijk overleg werd besloten om in eerste instantie een vooronderzoek te doen om de knelpunten te inventariseren en een actieplan te ontwikkelen.

Met financiële steun van het Ministerie van Justitie en Humanitas heeft BLinN in de periode januari – november 2004 een inventariserend onderzoek uitgevoerd naar slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingenbewaring. Een begeleidingsgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van STV, het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (BNRM), de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), het Ministerie van Justitie, de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) en de Politie heeft het onderzoeksproces van dichtbij gevolgd en ondersteund (zie bijlage 1 voor een overzicht van de leden van de begeleidingscommissie). Voor de hier gepresenteerde onderzoeksresultaten is BLinN geheel verantwoordelijk.

Het onderzoek had de volgende doelstellingen:

1. In kaart brengen van alle instanties die betrokken zijn bij het proces van vreemdelingenbewaring, de taken die zij vervullen en hun kennis van de problematiek van mensenhandel.
2. In kaart brengen van de huidige situatie van vrouwelijke slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingenbewaring en het inventariseren van de belangrijkste knelpunten.
3. Ontwikkelen van een actieplan, met name op het gebied van signalering van mensenhandel en het versterken van het toekomstperspectief van de vrouwen.

4. Ontwikkelen van concrete aanbevelingen aan de betrokken autoriteiten en de hulpverlening (uitvoeringsniveau), en aan de Minister voor Vreemdelingenbeleid en Integratie, de Minister van Justitie en de Tweede Kamer (beleidsniveau).

Allereerst is literatuur verzameld en bestudeerd over het onderwerp. Op basis hiervan zijn instanties en organisaties benaderd voor een persoonlijk interview. De nadruk lag daarbij op:

1. De sector (vreemdelingen)politie en vreemdelingenbewaring.
2. Externe organisaties, zoals IOM en Vluchtelingenwerk.
3. Slachtoffers van mensenhandel zelf.

Er zijn in totaal 26 interviews gehouden.

Politie	3
IND	1
Dienst Justitiële Inrichtingen Beleid	2
Dienst Justitiële Inrichtingen Uitvoering	7
Externe organisaties	9
Rechtsbijstand	3
Slachtoffer mensenhandel	1
Totaal	26

Voor een overzicht van de geïnterviewde personen en instanties, zie bijlage 2. Helaas is slechts één slachtoffer van mensenhandel gesproken. Dit heeft als reden dat geen van de andere vrouwen van wie bekend was dat zij én slachtoffer van mensenhandel waren én in vreemdelingenbewaring hadden gezeten, kon worden getraceerd. Wel is gesproken met de zogenaamde "Gedetineerdencommissie" van Detentiecentrum Zeist, bestaande uit twee drugskoeriers en twee vreemdelingen van wie niet kon worden vastgesteld of zij slachtoffers waren van mensenhandel. Zij hebben informatie verstrekt en ideeën aangeleverd voor vervolgactiviteiten gericht op de verbetering van de positie van vrouwen in vreemdelingenbewaring.

Voor het verkrijgen van cijfermateriaal is contact gezocht met de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), de IND, Politie, STV, IOM en diverse hulpverleningsinstanties die ondersteuning bieden aan slachtoffers van mensenhandel.

Op basis van de eerste resultaten van het onderzoek is op 17 november 2004 een Ronde Tafelbijeenkomst georganiseerd, waar twintig

vertegenwoordigers van de betrokken instanties en organisaties vertegenwoordigd waren. In drie werkgroepen is verder gepraat over de gesignaleerde knelpunten en mogelijke aanbevelingen. De nadruk lag hierbij op signalering, de situatie in vreemdelingenbewaring, en coördinatie tussen instanties.

In deze publicatie worden de resultaten van het onderzoek gepresenteerd. Vooraf zijn de volgende kanttekeningen te maken:

- Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van de in 2004 gangbare definitie van mensenhandel van art. 250a van het Wetboek van Strafrecht: *'een ander door geweld of een andere feitelijkheid of door bedreiging met geweld of een andere feitelijkheid dwingen dan wel door misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht of door misleiding bewegen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling, dan wel onder voornoemde omstandigheden enige handeling ondernemen waarvan hij of zij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor tot het verrichten van die handelingen beschikbaar stelt'*. Deze definitie van mensenhandel beperkt zich nog tot uitbuiting in de seksindustrie; andere vormen van uitbuiting vallen er dan nog niet onder. Alleen slachtoffers die in de seksindustrie zaten, kunnen in 2004 gebruik maken van een ondersteuningsprogramma, de B9-regeling. Dit onderzoek richt zich met name op deze specifieke groep en laat andere vormen van uitbuiting buiten beschouwing. Hoewel ook mannen slachtoffer kunnen zijn van mensenhandel voor prostitutie, is het overgrote deel vrouw. Daarom heeft dit onderzoek zich beperkt tot vrouwelijke slachtoffers.
- Dit onderzoek richt zich niet op het Nederlandse vreemdelingenbeleid noch op vreemdelingenbewaring in het algemeen, maar heel specifiek op slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingenbewaring. Zij staan centraal in dit onderzoek. Dit betekent dat de beschrijving van de situatie in vreemdelingenbewaring specifiek wordt toegespitst op de mogelijkheden en effecten voor slachtoffers van mensenhandel. Er wordt geen algemene, allesomvattende analyse gemaakt. Natuurlijk komen algemene problemen en knelpunten van het vreemdelingenbeleid en vreemdelingenbewaring aan de orde, maar deze worden slechts besproken in relatie tot mensenhandel.
- In de aanloop naar het onderzoek en tijdens de uitvoering ervan, hebben zich veel veranderingen voorgedaan in de sector vreemdelingenbewaring. Daar waar begin 2003 nog locaties voor vrouwen in vreemdelingenbewaring bestonden in Zwolle, Nieuwersluis en Scheveningen, zijn deze eind 2003 allemaal gesloten en is Detentiecentrum Zeist geopend met maximaal 90 plaatsen. Binnen DC Zeist zijn de vrouwen halverwege 2004 bovendien verplaatst naar een ander gebouw. Verder is in de loop van 2003 eerst Uitzetcentrum

Zestienhoven geopend, en later ook Uitzetcentrum Schiphol, met in totaal 300 plaatsen. Naast DC Zeist en de uitzetcentra beschikt ook het Grenshospitium nog steeds over een aantal plaatsen. De komende tijd worden nog meer veranderingen en verplaatsingen van vrouwelijke vreemdelingen verwacht. De veranderingen maken het moeilijk om in de sector vreemdelingenbewaring ervaringen op te tekenen: in de nieuwe locaties wordt nog maar kort met vrouwelijke vreemdelingen gewerkt.

- Ook andere veranderingen hebben zich voorgedaan, met name wat betreft de taakverdeling tussen de IND en de Vreemdelingenpolitie, en op het gebied van regelgeving. Dit betekent dat het onderzoek een momentopname is, en dat de knelpunten en aanbevelingen bezien moeten worden in het licht van een continu veranderingsproces.
- Het cijfermateriaal dat gebruikt is in dit onderzoek heeft betrekking op het jaar 2003. Over het jaar 2004 waren ten tijde van het schrijven van dit eindverslag nog niet alle cijfers beschikbaar.

De rapportage is als volgt opgebouwd. In Hoofdstuk 2 wordt algemene informatie gegeven over mensenhandel in Nederland, met nadruk op de Nederlandse wetgeving en de rechten van de slachtoffers. Hoofdstuk 3 geeft een korte beschrijving van de keten van vreemdelingenbewaring: de verschillende instanties en organisaties die daarbij betrokken zijn en het terugkeerproces passeren daarbij de revue. In Hoofdstuk 4 wordt vervolgens de relatie gelegd tussen mensenhandel en vreemdelingenbewaring: hoe komen slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingenbewaring terecht, welke instanties zijn erbij betrokken en wat zijn de gevolgen voor de slachtoffers? In dit hoofdstuk worden de eerste concrete bevindingen van het onderzoek gepresenteerd. Hoofdstuk 5 geeft een overzicht van knelpunten die gesignaleerd zijn. Op basis hiervan wordt een aantal concrete aanbevelingen geformuleerd in Hoofdstuk 6. In Hoofdstuk 7 tenslotte wordt een eerste voorstel voor vervolgactiviteiten gedaan.

2. MENSENHANDEL IN NEDERLAND¹

Context

De politieke en economische veranderingen in de wereld hebben er de laatste decennia voor gezorgd dat steeds meer mensen op zoek gaan naar een toekomst voor zichzelf buiten hun eigen land. Migratie is een bekend verschijnsel geworden waar wereldwijd steeds meer mannen, vrouwen en kinderen bij betrokken zijn. Armoede, sociale ongelijkheid, bestaansonzekerheid, genderdiscriminatie, etnische conflicten en politieke onderdrukking zijn allemaal redenen waarom mensen hun thuisland verlaten op zoek naar een toekomst elders. Omdat Westerse landen hun grenzen steeds hermetischer sluiten, zijn de mogelijkheden om legaal te migreren beperkt. Migranten gaan daarom eerder in op het aanbod van tussenpersonen en mensenhandelaren of mensensmokkelaars om naar het Westen te komen. Met de toenemende migratie is daarmee ook mensensmokkel en -handel een wijdverbreid verschijnsel geworden.

Mensenhandel is een criminele activiteit waarbij migranten, veelal vrouwen, in een kwetsbare positie misbruikt en uitgebuit worden en onder dwang tewerkgesteld worden. Dit gebeurt door misleiding over de aard van het werk en/of de verdiensten, en vaak ook door lichamelijk en psychisch geweld.

Er bestaan geen exacte cijfers over de omvang van mensenhandel in Nederland en internationaal. Dat komt onder meer omdat er verschillende definities van mensenhandel gehanteerd worden. De aard van de problematiek (veelal verbonden aan illegaliteit en prostitutie) zorgt er bovendien voor dat het moeilijk is betrouwbare gegevens te verzamelen. Ook is de registratie in veel landen niet goed geregeld. Schattingen voor Europa gaan uit van 500.000 tot 700.000 vrouwen die uitgebuit worden in de seksindustrie (NRM 2002: 6)

In Nederland loopt de registratie van slachtoffers van mensenhandel via de Stichting Tegen Vrouwenhandel (STV). Politie en andere inrichtingen melden hier (vermoedelijke) slachtoffers; dit gebeurt echter niet altijd. Bovendien komen veel slachtoffers niet in aanraking met deze instanties. In 2001 deden 122 'nieuwe' slachtoffers van mensenhandel aangifte en kregen op grond van de B9-regeling een tijdelijke verblijfsvergunning; in 2002 waren dat er 127 (NRM 2004: 93). De schatting is echter dat slechts 5 procent van alle slachtoffers in de B9-regeling terechtkomt (NRM 2003: 84). Het totaal aantal slachtoffers in Nederland is dan ook veel groter.

In de periode 1998 – 2002 was 66 % van de slachtoffers die een B9-status kregen tussen de 18 en 25 jaar, 25 % is 26 jaar of ouder en bijna

¹ Dit hoofdstuk is gebaseerd op hoofdstuk 1 uit *Met het oog op de toekomst: de praktijk van scholing voor slachtoffers van mensenhandel*, BLinN / TAMPEP International Foundation, 2005.

10 % is minderjarig (NRM 2004: 95). Slachtoffers van mensenhandel in Nederland komen uit alle delen van de wereld, maar sinds de val van het communisme vooral uit Centraal en Oost-Europa (meer dan de helft), met name uit Bulgarije, Roemenië en Moldavië. Afrikaanse vrouwen vormen een tweede grote groep slachtoffers en komen vooral uit Nigeria, Sierra Leone, Kameroen en Guinée. Een klein percentage slachtoffers komt uit Azië en Latijns-Amerika.

Institutioneel kader en de B9-regeling

Binnen het Nederlandse vreemdelingenbeleid en het beleid ten aanzien van illegaliteit is mensenhandel een speerpunt. Het idee hierachter is dat een adequate bestrijding van mensenhandel een belangrijke bijdrage levert aan de aanpak van illegaliteit. Dit betekent dat de politie bij acties gericht op het opsporen van illegale vreemdelingen actief 'rekening moet houden met het feit dat zich onder die illegale vreemdelingen ook slachtoffers van mensenhandel kunnen bevinden'(Illegalennota 2004).

In 1995 heeft het College van Procureurs Generaal een lijst opgesteld van mogelijke signalen van mensenhandel (herzien in 1999 en in werking per 2000), met de aanbeveling dat 'de aanpak van mensenhandel begint met een open oog voor signalen dat mensenhandel aan de orde is' (Aanwijzing Aanpak Mensenhandel, College PG, 1995/2000). In deze Aanwijzing wordt benadrukt dat het slachtoffer goed moet worden voorgelicht over de procedure tegen de daders, de mogelijkheden van opvang en begeleiding, e.d. De politie heeft de lijst met signalen die door het College van Procureurs Generaal is opgesteld aangevuld met signalen die kunnen worden ontvangen bij het houden van controles in het prostitutiecircuït. Aan de lijst is een puntensysteem gekoppeld: elk signaal krijgt een bepaald aantal punten, en indien het totaal aan signalen de tien punten overschrijdt, zijn er concrete vermoedens van mensenhandel. Een vermoedelijk slachtoffer van mensenhandel kan dan gebruik maken van de B9-regeling, Doet zij dit niet, dan wordt ze gedurende een jaar opgenomen in een landelijke database: het slachtoffervolgsysteem IKP-S.

De B9-regeling is in 1998 in het leven geroepen om slachtoffers en getuigen van mensenhandel een bijdrage te laten leveren aan de opsporing en vervolging van hun handelaren. In de jaren daarna is ook de bescherming van de slachtoffers een expliciet doel geworden van de regeling. De regeling biedt hun een tijdelijke verblijfsvergunning in Nederland voor de duur van de rechtszaak. Zodra er een vermoeden is dat iemand een slachtoffer van mensenhandel is, treedt de volgende procedure in werking:

- Het vermoedelijke slachtoffer heeft recht op drie maanden bedenktijd. In deze periode is het slachtoffer legaal in Nederland en heeft recht op voorzieningen als opvang en een uitkering. Het slachtoffer krijgt de tijd om tot rust te komen en te bedenken of zij wel of geen aangifte wil doen van mensenhandel.

- Als iemand vervolgens besluit aangifte te doen en als getuige op te treden in de rechtszaak, mag zij voor de duur van de rechtszaak in Nederland blijven op grond van een tijdelijke verblijfsvergunning die elk jaar verlengd kan worden.
- Als iemand besluit geen aangifte te doen, wordt deze persoon beschouwd als een 'illegale vreemdeling' en moet zij het land binnen 28 dagen verlaten.
- Nadat een slachtoffer aangifte heeft gedaan kan zij besluiten het land direct te verlaten; het verloop van de rechtszaak hoeft niet in Nederland afgewacht te worden.
- Zodra de rechtszaak afloopt of besloten wordt het onderzoek te sluiten, heeft een slachtoffer geen recht meer op een B9-status en moet zij het land verlaten. De rechtszaken lopen vaak enkele jaren.
- Wanneer iemand niet terug kan keren naar het land van herkomst, bestaat er de mogelijkheid om een verblijfsvergunning voortgezet verblijf aan te vragen wegens klemmende redenen van humanitaire aard, gerelateerd aan de B9-procedure. Bij het beoordelen van deze aanvraag wordt met name gekeken naar het mogelijke gevaar van represailles door handelaren bij terugkeer en de bescherming daartegen risico van vervolging in het land van herkomst bijvoorbeeld op grond van prostitutie en mogelijkheden van maatschappelijke reïntegratie in het land van herkomst. Daarbij wordt rekening gehouden met de mate van integratie in Nederland, aanwezige kinderen en de aanwezigheid van opvang en steun in het herkomstland. In de praktijk worden niet veel verblijfsvergunningen op humanitaire gronden aangevraagd en verstrekt. Dit komt mede omdat het slachtoffer zelf moet aantonen dat terugkeer niet mogelijk is. Dat is zeer moeilijk, vandaar dat maar weinig advocaten deze procedure aandurven.
- Soms besluiten slachtoffers van mensenhandel om een verblijfsvergunning aan te vragen op andere gronden, zoals verblijf bij partner of asiel. In dat geval gelden voor hen dezelfde regels als voor andere migranten. Als er om een Wijziging Beperking wordt gevraagd, geldt een vrijstelling voor het vereiste om eerst een Machtiging Voorlopig Verblijf (MVV) aan te vragen in het land van herkomst.

De laatste jaren is door de overheid, politie en andere betrokken organisaties hard gewerkt om de problemen met de B9-regeling en de uitvoering ervan te verhelpen. Ook zijn steeds meer instanties en organisaties zich bewust geworden van de problemen waar slachtoffers van mensenhandel mee te maken hebben. Hierdoor is de situatie van slachtoffers in Nederland enigszins aan het verbeteren. In juni 2004 vond een werkconferentie plaats over de uitvoering van de B9-regeling waar verschillende overheidsinstanties en hulpverleningsorganisaties die in aanraking komen met slachtoffers van mensenhandel aan deelnamen. Naar aanleiding van deze werkconferentie is er een blauwdruk opgesteld, waarin het verbeteren van de informatie-uitwisseling tussen de betrokken partijen als prioriteit wordt genoemd, evenals het opbouwen van dossiers

over de veiligheid van slachtoffers, en informatievoorziening aan de slachtoffers zelf. Alle deelnemende instanties hebben zich gecommitteerd aan deze afspraken en inmiddels zijn de eerste stappen gezet. Zo is er een website opgezet over de B9-regeling (www.b9-regeling.nl), waarop door alle betrokkenen informatie bijeen wordt gebracht over de uitvoering van de regeling.

Verschillende overheidsinstanties hebben speciale contactpersonen voor mensenhandel. Zo zijn er binnen de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) verschillende ambtenaren die zich gespecialiseerd hebben op dit onderwerp. Sinds oktober 2001 wordt binnen het Openbaar Ministerie (OM) de aanpak van mensenhandel landelijk gecoördineerd. De politie heeft een projectgroep die zich de afgelopen jaren heeft beziggehouden met mensenhandel. Deze projectgroep is recentelijk omgevormd tot een Expertgroep Prostitutie en Mensenhandel. Op interinstitutioneel niveau bestaat al enkele jaren een platform waarin alle overheidsinstanties die iets met de B9-regeling van doen hebben (politie, IND, OM, Ministerie van Justitie), overleggen met Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel en STV.

Het kabinet heeft in december 2004 een *Nationaal Actieplan Mensenhandel* gepresenteerd aan de Tweede Kamer. Hierin staan aanvullende maatregelen van het kabinet in het kader van de aanpak van mensenhandel in Nederland. Het actieplan is geschreven als reactie op de eerste drie rapportages van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en de aanbevelingen die daarin gedaan worden, de uitkomsten van de genoemde werkconferentie en een aantal internationale afspraken. Veel van deze aanbevelingen worden in het actieplan overgenomen. De aanbevelingen gaan over wet- en regelgeving, preventie, slachtoffers, opsporing en vervolging, en onderzoek en registratie. Het actieplan kan een belangrijke stap vormen in de richting van een betere aanpak van mensenhandel in Nederland.

Voorzieningen voor slachtoffers van mensenhandel

Wanneer de politie of andere instanties in contact komen met slachtoffers van mensenhandel, melden zij dit bij de helpdesk van STV. STV bemiddelt vervolgens zonodig bij het plaatsen van slachtoffers in opvanginstellingen. De verdere hulpverlening aan slachtoffers wordt over het algemeen gecoördineerd door één van de regionale zorgcoördinatoren of contactpersonen in de opvang, die ondersteund worden door regionale netwerken mensenhandel bestaande uit publieke instellingen (gemeente, GGD, politie, IND) en hulpverlenende instanties. Wanneer er in een regio geen zorgcoördinator mensenhandel aanwezig is, coördineert STV de zorg. De daadwerkelijke ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel gebeurt door verschillende instellingen tegelijk. Zo heeft een slachtoffer over het algemeen contact met diverse organisaties die zich elk bezig houden met één soort ondersteuning: huisvesting, juridische

ondersteuning, psychologische hulp, medische zaken, terugkeer en scholing.

Slachtoffers met een B9-status krijgen tijdens hun bedenktijd een uitkering via het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). Na de bedenktijd hebben zij recht op een uitkering van de sociale dienst in de gemeente waar zij wonen. Het is sinds april 2005 formeel toegestaan dat mensen met een B9-status betaalde arbeid verrichten, maar op dit moment is in de praktijk een uitkering nog de enige bron van inkomsten. Slachtoffers zonder verblijfsvergunning zijn afhankelijk van giften van niet-gouvernementele organisaties (NGOs) en kerkelijke organisaties om te voorzien in hun levensonderhoud. Daarnaast is 'zwart werk' een optie voor sommigen om rond te komen.

Slachtoffers van mensenhandel met een B9-status verblijven over het algemeen in de vrouwenopvang, soms ook bij bekenden buiten de opvang. Na enige tijd in de opvang stroomt een aantal vrouwen door naar zelfstandige woonruimte. Het blijkt in een aantal gemeenten erg moeilijk te zijn voor slachtoffers om in aanmerking te komen voor zelfstandige woonruimte. Slechts in enkele gemeenten krijgen slachtoffers een urgentieverklaring en daarmee voorrang op de woningmarkt. Voor slachtoffers zonder B9-status is het erg moeilijk om onderdak te vinden. Zij hebben geen enkel recht op opvang en maar weinig opvanginstellingen accepteren mensen zonder geldige verblijfsvergunning. De weinige opvangplekken die er zijn, zijn vaak bezet vanwege de grote behoefte aan opvang in deze groep. Woonruimte bij particulieren is in sommige gebieden wel beschikbaar, maar is vaak erg duur.

Slachtoffers met een B9-status zijn verzekerd voor ziektekosten en hebben op die manier vrije toegang tot de medische zorg die zij nodig hebben. Dit geldt niet voor slachtoffers zonder B9-status; zij hebben slechts met moeite toegang tot medische voorzieningen. Alleen wanneer zij zelf betalen of medisch noodzakelijke zorg nodig hebben, kunnen zij behandeld worden. In de grote steden is het gemakkelijker deze zorg ook werkelijk te krijgen dan in gebieden waar minder ervaring is met mensen zonder verblijfsvergunning.

Slachtoffers van mensenhandel met een B9-status mogen deelnemen aan scholing en opleidingen in Nederland. Aangezien er echter geen financieringsregeling voor scholing bestaat, hangt het af van de gemeente waar een slachtoffer woont of zij ook daadwerkelijk een opleiding kan volgen.

Knelpunten in de B9-regeling

Het grootste probleem van de B9-regeling is dat deze zich primair richt op slachtoffers als getuigen in rechtszaken tegen mensenhandelaars, en niet zozeer op slachtoffers als migranten met zekere rechten. Wanneer slachtoffers geen aangifte doen, hebben zij geen enkel recht om in

Nederland te blijven. Veel slachtoffers durven echter geen aangifte te doen uit angst voor hun handelaren of de politie. Anderen hebben niet genoeg informatie over hun handelaar en kunnen om die reden geen aangifte doen. Deze slachtoffers kunnen geen aanspraak maken op de B9-regeling, en hebben ook geen recht op legaal verblijf, opvang of andere sociale voorzieningen.

Slachtoffers die wel aangifte doen, raken door de voortdurende onzekerheid over hun verblijf in Nederland vaak depressief en gedemotiveerd. Er waren tot voor kort weinig mogelijkheden voor zinvolle dagbesteding: de vrouwen mochten niet werken en er waren weinig mogelijkheden om een opleiding te volgen. Mede daardoor lag het percentage vrouwen dat aangifte deed erg laag. Hierin is echter verandering gekomen. Sinds half april 2005 mogen slachtoffers van mensenhandel werken; tevens bieden BLinN en een aantal gemeenten scholingsmogelijkheden aan de vrouwen. Het wordt hiermee voor slachtoffers van mensenhandel mogelijk om op een zinvolle manier te werken aan hun toekomst. Mogelijk wordt daarmee bij hen de bereidheid om aangifte te doen ook groter.

De slachtoffers die aangifte doen, wacht aan het eind van de strafrechtelijke procedure meestal het bericht dat ze terug moeten keren naar hun land van herkomst. Het terugkeerproces wordt dan in gang gezet, te beginnen met een definitieve beschikking en de aanzegging door de IND het land binnen 28 dagen te verlaten.

3. VREEMDELINGENBEWARING EN TERUGKEER

Beleid

De Terugkeernota van Minister Verdonk van november 2003 benadrukt dat alle vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf (meer) hebben, Nederland dienen te verlaten. Een uitgangspunt van het Nederlandse vreemdelingenbeleid van de afgelopen jaren is dat vreemdelingen die niet tot Nederland worden toegelaten, zij die geen verblijfsvergunning krijgen of wiens verblijfsvergunning afloopt, en zij die nooit een verblijfsvergunning hebben aangevraagd, zelfstandig terug moeten keren naar hun land van herkomst. Uitgangspunt is dat de vreemdeling zelf verantwoordelijk is voor die terugkeer. De rol van de overheid is 'beperkt' tot faciliteren en soms afdwingen van deze terugkeer (Terugkeernota 2003).

Het terugkeerbeleid hangt nauw samen met het illegalenbeleid. In april 2004 heeft Minister Verdonk een zogenaamde Illegalennota uitgebracht, waarin concrete maatregelen staan voor de aanpak van illegaal verblijf en van de werkgevers en huisjesmelkers die daarvan profiteren. Door een harde aanpak probeert de Nederlandse overheid het onaantrekkelijk te maken voor vreemdelingen om zonder verblijfsvergunning in Nederland te verblijven, en terugkeer bespreekbaar te maken.

In het huidige beleid wordt vreemdelingenbewaring steeds belangrijker als dwangmiddel om vreemdelingen zonder verblijfsvergunning te dwingen terug te keren naar het land van herkomst. Weigering om mee te werken aan een zelfstandige terugkeer wordt op deze wijze bestraft met detentie.

In Nederland bestaan twee vormen van vreemdelingendetentie:

- Grensdetentie van personen aan wie de toegang tot Nederland geweigerd is aan de grens (art. 6. Vreemdelingenwet). Zij worden geweigerd omdat bijvoorbeeld hun documenten niet in orde zijn, omdat ze criminele antecedenten hebben of onvoldoende middelen van bestaan. Als zij niet meteen kunnen worden teruggestuurd naar het land waar zij vandaan komen, worden zij in afwachting van uitzetting in grensdetentie geplaatst in het Grenshospitium in Amsterdam.
- Vreemdelingenbewaring van personen die al in Nederland verblijven maar geen verblijfsvergunning (meer) hebben (art. 59 Vreemdelingenwet). Hierbij kan het gaan om uitgeprocedeerde asielzoekers, vreemdelingen wier verblijfsvergunning verlopen is, of vreemdelingen die nooit een verblijfsvergunning hebben aangevraagd. Bij vermoeden van illegaal verblijf kan een vreemdeling staande worden gehouden. Als hij/zij geen documenten

blijkt te hebben, wordt hij/zij in afwachting van uitzetting in vreemdelingenbewaring geplaatst. In het geval van een strafrechtelijke veroordeling, moet de vreemdeling eerst de strafrechtelijke detentie uitzitten en komt dan in vreemdelingenbewaring.

Er zijn in Nederland verschillende inrichtingen voor vreemdelingenbewaring, en regelmatig worden afdelingen verplaatst. Ten tijde van het schrijven van deze publicatie, juni 2005, worden mannelijke vreemdelingen vastgehouden in PI Tilburg, PI Ter Apel, twee detentieboten in Rotterdam en Detentiecentrum Zeist. Vrouwelijke vreemdelingen bevinden zich in Detentiecentrum Zeist (90 plaatsen). Er is in Zeist geen plaats voor zwangere vrouwen noch voor vrouwen met kinderen. Vrouwen met kinderen en gezinnen verblijven meestal in het Grenshospitium, ook als ze na een verblijf in Nederland staande zijn gehouden. Minderjarigen verblijven op een speciale afdeling in PI Tilburg of in één 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 naartoe worden gebracht om uitgezet te worden.

Vanwege de doelstelling wordt in dit onderzoek specifiek gekeken naar de situatie van vrouwelijke vreemdelingen die in het terugkeerproces terechtgekomen zijn.

Betrokken instanties bij terugkeer

Er zijn meerdere instanties bij de uitvoering van het terugkeerbeleid betrokken. Samengevat zijn de taken van de verschillende ketenpartners als volgt:

Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen (SCV) – Ministerie van Justitie (sinds 1 januari 2004 operationeel):

- Coördinatie van de keten

Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND)

- Verantwoordelijk voor dossiers
- Procesvertegenwoordiging
- Casemanagement van de individuele dossiers
- Verantwoordelijk voor 48-uurs procedure in aanmeldcentra
- Unit Facilitering Terugkeer: presentatie van vreemdelingen bij ambassades en consulaten, en organiseren van chartervluchten naar landen van herkomst

Vreemdelingenpolitie:

- Opsporing van illegale vreemdelingen
- Verantwoordelijk voor vreemdelingen die zij in bewaring geplaatst hebben
- Toetsen van identiteit (en soms ook nationaliteit)

- Presentaties bij ambassades en consulaten
- Aanleveren van vreemdelingen bij IND/Unit Facilitering Terugkeer
- In bewaringstelling

Koninklijke Marechaussee (KMar)

- Grensbewaking en zo nodig inbewaringstelling bij weigering toegang
- Verantwoordelijk voor vreemdelingen die zij in bewaring geplaatst hebben
- Boeken van vluchten bij gedwongen uitzetting
- Begeleiding op Schiphol van vreemdelingen die vertrekken
- Begeleiding bij chartervluchten
- Begeleiding bij verwijdering van niet meewerkende vreemdelingen

Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI):

- Beheer van uitzetcentra en inrichtingen voor vreemdelingenbewaring
- Vervoer van vreemdelingen naar uitzetcentra, ambassades en huizen van bewaring
- Registratie van vreemdelingen
- Overzicht capaciteit bewaring

Ministerie van Buitenlandse Zaken:

- Leveren van relevante informatie: (individuele) ambtsberichten
- Faciliteren en/of sluiten van terugnameovereenkomsten of Memoranda of Understanding met herkomstlanden.

Internationale Organisatie voor Migratie (IOM):

- Voorlichting over terugkeer en doormigratie
- Uitvoering van REAN programma's (Return and Emigration of Aliens from the Netherlands)
- Ondersteuning bij regelen terugkeer en soms ook opvang na terugkeer

Niet-Gouvernementele Organisaties (NGOs):

- Ondersteuning van vreemdelingen
- Faciliteren van terugkeer
- Beïnvloeden van publieke opinie en beleidsmakers

Uitvoering

Vreemdelingen die een beschikking krijgen dat hun verblijfsvergunning definitief is afgewezen of afgelopen, hebben 28 dagen de tijd om Nederland te verlaten. Na die termijn worden zij gezien als vreemdelingen zonder verblijfsvergunning.

De uitzettingsprocedure begint voor vreemdelingen die zonder verblijfsvergunning in Nederland verblijven ermee dat ze staande gehouden worden door de Vreemdelingenpolitie op basis van een

vermoeden van illegaal verblijf, of dat ze aangehouden worden vanwege het plegen van een strafbaar feit. In het kader van het Project Terugkeer worden soms meteen terugkeergesprekken gevoerd met vreemdelingen die terug moeten en wordt zo het terugkeerproces in gang gezet. Hierna beslist de politie of de vreemdeling wordt vastgezet met het oog op uitzetting. Een vreemdeling mag maximaal tien dagen vastgehouden worden op het politiebureau, en moet daarna naar een instelling voor vreemdelingenbewaring of direct naar een uitzetcentrum.

Elke vreemdeling die in vreemdelingenbewaring gesteld wordt, krijgt in principe een piketadvocaat toegewezen, of mag een advocaat van eigen keuze in de arm nemen. De Vreemdelingenpolitie vraagt bij Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) een plaats aan voor de vreemdeling en informeert de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND). De IND moet binnen 28 dagen een bericht aan de Rechtbank sturen over de inbewaringstelling, en uiterlijk 14 dagen later vindt er een toetsing plaats van de rechtmatigheid van de bewaring door de Rechtbank. Vervolgberoepen vinden alleen plaats op verzoek van de vreemdeling zelf. De wetgeving is in 2004 veranderd: eerder moest IND binnen 10 dagen een bericht aan de Rechtbank sturen en werd de bewaring elke 28 dagen automatisch getoetst door de Rechtbank.

Tijdens de bewaring blijft de Vreemdelingenpolitie in principe verantwoordelijk voor de vreemdeling. Samen met de Unit Facilitering Terugkeer van de IND bereidt de Vreemdelingenpolitie de uitzetting voor, regelt de benodigde documenten e.d. De instelling voor vreemdelingenbewaring is verantwoordelijk voor het verblijf en de ondersteuning van het sociaal-juridische traject.

De verblijfsduur in vreemdelingenbewaring is niet aan een maximum gebonden en varieert van enkele dagen tot ruim een jaar. Na een periode van zes maanden weegt bij vervolgberoepen het belang van de vreemdeling steeds zwaarder mee in de beslissing van de rechtbank. In de Uitzetcentra verblijven de vreemdelingen gemiddeld een week tot maximaal 28 dagen. Dit is echter geen formele termijn: in uitzonderingsgevallen kan het verblijf langer zijn.

De uitzetting zelf houdt niet meer in dan de terugreis. Van personen die geen documenten hebben, moet eerst de identiteit en nationaliteit achterhaald worden en een *laissez passer* aangevraagd worden. Als vreemdelingen meewerken aan dit proces, verblijven zij in principe kort in vreemdelingenbewaring, omdat uitzetting met documenten meestal snel geregeld kan worden. Als zij niet meewerken, kan het verblijf in vreemdelingenbewaring oplopen tot twaalf maanden. Het komt ook voor dat vreemdelingen wel willen meewerken, maar dat het niet lukt om de juiste documenten te krijgen, of dat het land van herkomst hen niet wil terugnemen, zoals in het geval van China, Palestina en Rusland. Deze

schrijnende gevallen blijven vaak lang in bewaring en komen uiteindelijk meestal zonder geld op straat terecht.

Terugkeer of illegaliteit

Niet alle vreemdelingen in bewaring keren terug of worden uitgezet. De afgelopen jaren is het uitzettingspercentage ongeveer 50%; het is niet bekend of dit ook geldt voor vrouwelijke vreemdelingen. Detentiecentrum Zeist geeft aan dat er meer vrouwen uitgezet worden, maar concrete cijfers hiervan zijn niet beschikbaar.

Er kan op verschillende manieren een einde komen aan vreemdelingenbewaring:

1. Zelfstandige terugkeer via IOM

Zolang de uitzetting nog niet formeel in gang is gezet, kunnen vreemdelingen gebruik maken van de faciliteiten van IOM voor vrijwillige terugkeer. In de praktijk kunnen met name ex-asielzoekers hier gebruik van maken, de 'gewone' illegale vreemdelingen niet altijd. In PI Tilburg en PI Ter Apel houdt IOM wekelijks spreekuren om vreemdelingen in bewaring te informeren. Wanneer IOM een vreemdeling begeleidt bij terugkeer vindt er afstemming plaats met de Vreemdelingenpolitie en de IND. Als deze instanties akkoord gaan, wordt de terugreis geregeld. De Dienst Vervoersondersteuning vervoert de vreemdelingen dan van de instelling naar het IOM-loket op Schiphol, van waaruit de vreemdeling vertrekt. Uitgeprocedeerde vreemdelingen krijgen een financiële ondersteuningsbijdrage mee. Deze kan oplopen tot enkele duizenden euro's. Totnogtoe is de ondersteuning van IOM vraaggestuurd, alleen vreemdelingen die zelf aangeven via IOM te willen vertrekken, worden in contact gebracht met IOM. In een recent voorstel van de werkgroep 'Ketenbreed werkproces vreemdelingenbewaring' wordt gepleit voor een meer aanbodgestuurde opstelling van IOM, waarbij alle vreemdelingen kort na aankomst in bewaring direct worden geïnformeerd over de mogelijkheden die IOM biedt. Het is de bedoeling dat in het najaar van 2005 twee pilots van start gaan in inrichtingen voor vreemdelingenbewaring om deze nieuwe aanpak in de praktijk te brengen (SCV, 2005).

2. Uitzetting

Als de identiteit en nationaliteit van de vreemdeling zijn vastgesteld en de reisdocumenten geregeld zijn, wordt deze door de Koninklijke Marechaussee begeleid naar Schiphol. De autoriteiten in het land van herkomst zijn altijd op de hoogte van de komst van uitgezette landgenoten. In het land van herkomst vindt vervolgens een officiële overdracht plaats, soms met tussenkomst van zogenaamde International Liaison Officers, Nederlandse ambtenaren die in enkele landen van herkomst gestationeerd zijn. Na overdracht aan de

lokale autoriteiten houdt de bemoeienis van de Nederlandse overheid met de vreemdeling op.

3. *Opheffing van de bewaring op basis van een beslissing van onrechtmatige bewaring door de Rechtbank*

De rechter kan oordelen dat een bewaring onrechtmatig is, omdat er bijvoorbeeld geen zicht is op uitzetting, omdat de regels niet goed gevolgd zijn, of omdat de verantwoordelijke instanties onvoldoende inspanningen verrichten om de identiteit en nationaliteit van de vreemdeling vast te stellen. Na een verblijf van zes maanden in bewaring gaat het belang van de vreemdeling steeds zwaarder meewegen in de vervolgeroepen. Indien de rechtbank de bewaring onrechtmatig acht, wordt deze opgeheven.

4. *Opheffing van de bewaring door de Vreemdelingenpolitie, of op advies van de IND, omdat het niet lukt uitzetting te regelen*

Ook de IND en de Vreemdelingenpolitie kunnen besluiten tot opheffing van de bewaring als het niet lukt om de identiteit en/of nationaliteit van de vreemdeling vast te stellen, of als het land van herkomst niet mee wil werken. De vreemdeling wordt dan vrijgelaten met de aanzegging het land binnen 24 uur te verlaten.

5. *Instellen van een verblijfsrechtelijke procedure (B9-regeling, asielaanvraag, e.d.) waardoor bewaring komt te vervallen.*

Als tijdens het verblijf in bewaring uit het persoonlijk verhaal van de vreemdeling blijkt dat er aanknopingspunten zijn voor het (her)starten van een verblijfsrechtelijke procedure in het kader van bijvoorbeeld de B9-regeling of asiel, komt de bewaring te vervallen en mag de vreemdeling de beslissing in Nederland afwachten.

Als de bewaring opgeheven wordt zonder dat er terugkeer of uitzetting plaatsvindt en zonder dat de vreemdeling een nieuwe procedure kan starten, wordt hij/zij op straat gezet met de aanzegging Nederland binnen 24 uur te verlaten. Doet de vreemdeling dit niet, dan loopt hij/zij risico opnieuw aangehouden en in bewaring gesteld te worden. In principe wordt er verder geen hulp geboden aan de vreemdeling, hoogstens krijgt hij/zij een opvangadres mee en een paar euro zakgeld.

4. SLACHTOFFERS VAN MENSENHANDEL IN VREEMDELINGENBEWARING

Het voorbeeld van Blessing uit Nigeria

Blessing komt als minderjarige via Spanje naar Nederland. Zij is in Spanje al slachtoffer van mensenhandel en wordt daar gedwongen onder valse naam een asielaanvraag te doen. Vervolgens wordt ze in Nederland tot prostitutie gedwongen. Zij wordt in Nederland beschouwd als Alleenstaande Minderjarige Vreemdeling (AMV) en in een pleeggezin geplaatst. Na haar 18^e verjaardag wordt ze verwezen naar Aanmeldcentrum Ter Apel om een nieuwe aanvraag te doen. Tijdens de verhoren komt haar mensenhandelverhaal niet duidelijk aan bod, maar ligt de nadruk op de asielaanvraag in Spanje. Ze wordt in Ter Apel een aantal dagen vastgehouden, en vervolgens vrijgelaten met het verzoek het land te verlaten. Ze duikt onder en heeft inmiddels bij de politie aangifte gedaan van mensenhandel. Begin 2005 heeft zij een verblijfsvergunning gekregen op basis van de B9-regeling.

Betrokken instanties bij aanhouding en staande houden van vreemdelingen

De volgende instanties kunnen betrokken zijn bij de aanhouding of het staande houden van een (vermoedelijk) slachtoffer van mensenhandel:

Zedenpolitie of prostitutie controle teams:

Zij kunnen (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel in de prostitutiesector aantreffen.

Vreemdelingenpolitie:

Zij kunnen (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel aantreffen bij vreemdelingencontroles, met name in prostitutiegebieden of op andere plaatsen.

IND-medewerkers in de aanmeldcentra

Zij hebben in de aanmeldcentra te maken met vreemdelingen die een asielaanvraag willen indienen; hieronder kunnen zich ook personen bevinden met een mensenhandelachtergrond. In de Vreemdelingenwet bestaat een strikte scheiding tussen een asielaanvraag en een aanvraag voor een reguliere verblijfsvergunning, waar ook de B9-regeling onder valt. Hoewel geprobeerd wordt samenloop van aanvragen zoveel mogelijk te beperken, is het wettelijk mogelijk om tijdens de asielprocedure ook een aanvraag te doen op grond van de B9-regeling (Van den Bosch, 2002).

Koninklijke Marechaussee op Schiphol

Zij kunnen vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel aan de grens aantreffen. Ook indien een vrouw nog niet in Nederland werkzaam is geweest, kan de B9-regeling op haar van toepassing zijn. Zij kan dan echter geen gebruik maken van de bedenktijd.

Rechtsbijstand

Deze kan op verschillende momenten met een slachtoffer in contact komen: via de piketcentrale, door rechtstreekse benadering, of na doorverwijzing door anderen.

Hulpverlening

Bovengenoemde instanties moeten een (vermoedelijk) slachtoffer van mensenhandel direct doorverwijzen naar de hulpverlening. Aanmelding bij STV is belangrijk voor de registratie en het regelen van opvang. Hulpverleners zelf kunnen ook een rol spelen in de signalering vanwege de vertrouwensband die ze met een slachtoffer opbouwen, waardoor het voor haar gemakkelijk wordt om haar verhaal te doen. Een goed voorbeeld is het kantoor van Vluchtelingenwerk in het Grenshospitium, dat vreemdelingen ook juridisch ondersteunt en alert is op verhalen van mensenhandel.

Het voorbeeld van Martina uit Slowakije

Martina wordt aangehouden door de Vreemdelingenpolitie en voor verhoor en een eerste onderzoek in vreemdelingenbewaring geplaatst. Zij maakt gebruik van de bedenktijd en wordt via STV in opvang geplaatst. Tijdens de bedenktijd besluit zij terug te keren naar haar land van herkomst; ze krijgt van BLinN een lijst met opvang adressen mee. Inmiddels is Martina teruggekeerd. Het is niet bekend hoe het met haar gaat.

Signalering bij aanhouding of staande houden

Bij de signalering van slachtoffers van mensenhandel kunnen zich verschillende situaties voordoen, waarin ook verschillende instanties verantwoordelijk zijn voor de signalering.

- 1. De vrouw geeft niet zelf aan dat ze slachtoffer is van mensenhandel en wordt niet geïnformeerd over haar rechten en mogelijkheden.*
- 2. De vrouw geeft aan slachtoffer te zijn van mensenhandel, maar wordt niet geïnformeerd over haar rechten en mogelijkheden en kan geen gebruik maken van de B9-regeling.*

De belangrijkste verantwoordelijken zijn de instanties die het eerst met haar in contact komen. Dit kunnen zijn: de (vreemdelingen)politie, de Koninklijke Marechaussee, IND-medewerkers in een aanmeldcentrum, of advocaten. Zij hebben de eerste verantwoordelijkheid om mogelijke signalen van mensenhandel te analyseren en de vrouw te informeren over haar rechten en mogelijkheden. Wordt het slachtoffers vervolgens

in vreemdelingenbewaring gesteld, dan heeft de instelling van
bewaring een signalerings- en informatietaak.

- 3. De vrouw wordt wel geïnformeerd over haar rechten en mogelijkheden als slachtoffer van mensenhandel, maar geeft zelf niet aan slachtoffer te zijn.*

Er zijn verschillende redenen waarom een vrouw er in eerste instantie niet voor uitkomt dat zij slachtoffer is van mensenhandel: wantrouwen, angst voor represailles en schaamte zijn factoren die de beslissing om al dan niet gebruik te maken van de B9-bedenktijd beïnvloeden. Het is dan ook belangrijk dat alle betrokken instanties - politie, inrichtingen voor vreemdelingenbewaring, aanmeldcentra en advocaten - alert blijven op signalen van mensenhandel en ondersteuning blijven bieden.

- 4. De vrouw wordt geïnformeerd over haar rechten en mogelijkheden, ze geeft aan slachtoffer te zijn van mensenhandel en maakt gebruik van de bedenktijd in het kader van de B9-regeling. Na de bedenktijd besluit ze geen aangifte te doen, waardoor ze geen verdere aanspraak kan maken op de B9-regeling.*

Een vrouw geeft aan slachtoffer te zijn, maar besluit toch geen aangifte te doen. Het is belangrijk te analyseren wat de redenen zijn voor dit besluit, en of hier nog iets aan te doen is. Ook hier ligt een signaleringstaak voor alle betrokken instanties.

- 5. De vrouw maakt gebruik van de bedenktijd, maar geeft te weinig informatie en aanknopingspunten voor strafrechtelijk onderzoek. Na de bedenktijd en eventuele aangifte wordt de B9-status niet toegekend.*
- 6. De vrouw maakt gebruik van de bedenktijd, doet aangifte van mensenhandel en komt in de B9-regeling terecht. Op een gegeven moment, soms na een aantal jaren, wordt de strafrechtelijke procedure beëindigd en vervalt het verblijfsrecht op grond van de B9-regeling.*

Vanwege de beperkte mogelijkheden binnen het Nederlandse beleid, is het voor een vrouw in één van deze beide situaties moeilijk om aanspraak te (blijven) maken op de B9-regeling. Het verdient de aanbeveling haar alle steun te bieden om goed voorbereid terug te keren naar het land van herkomst. Hier ligt een taak voor de verschillende instanties. Een ticket naar het land van herkomst verstrekken is niet genoeg: informatie over mogelijke opvang en ondersteuning is erg belangrijk. Bovendien is aandacht voor het slachtofferschap tijdens de bewaring belangrijk, omdat de vrouw psychische of lichamelijke klachten kan hebben die te maken hebben met het mensenhandelverleden.

7. *De vrouw doet aangifte van mensenhandel, komt in de B9-regeling terecht en krijgt na afloop een voortgezet verblijf wegens klemmende redenen van humanitaire aard of op andere gronden, bijvoorbeeld gezinsvorming. Dit betekent dat zij in Nederland mag blijven of, indien zij dat wil, terug kan keren naar haar land van herkomst.*

Een slachtoffer van mensenhandel in de hierboven beschreven situaties 1 t/m 6 loopt het risico in vreemdelingenbewaring terecht te komen als zij niet op eigen gelegenheid het land verlaat. Daarnaast komt het ook voor dat de politie een mogelijk slachtoffer een aantal dagen in vreemdelingenbewaring plaatst, zodat ze haar kunnen verhoren en de situatie kunnen onderzoeken, of omdat er zo snel geen geschikte opvang voor haar is. Om te voorkomen dat een vrouw gevaar loopt, wordt ze dan een aantal dagen in bewaring gesteld, meestal in een politiecel. Volgens de politie Regio Brabant Zuid Oost gebeurt dit bij hen in ongeveer 30 % van de aangiftes van mensenhandel.

Het voorbeeld van Fatima uit Marokko

Fatima zit een aantal maanden in vreemdelingenbewaring, maar komt vrij omdat haar aanhouding niet rechtmatig was. Na contact met politie maakt ze gebruik van de bedenktijd van de B9-regeling. Op dit moment denkt ze na over aangifte en verblijft ze in een instelling voor vrouwenopvang.

Signalering in vreemdelingenbewaring

Als een vrouw eenmaal in vreemdelingenbewaring is gesteld, spelen de volgende personen een rol bij de signalering van mensenhandel:

- *Terugkeerfunctionaris:*
Deze legt de procedures uit, verstrekt informatie, regelt praktische zaken, is doorgeefluik van de IND en de Vreemdelingenpolitie, en probeert vreemdelingen te motiveren voor terugkeer. Vreemdelingen kunnen altijd een gesprek aanvragen. In het Uitzetcentrum Zestienhoven werken twee terugkeerfunctionarissen op 200 vreemdelingen; in Detentiecentrum Zeist sinds kort ook twee op 300 vreemdelingen. Er is dus weinig tijd voor persoonlijk contact.
- *Geestelijk verzorger*
Deze heeft een onafhankelijke zorgtaak en is niet in dienst van de instelling. De geestelijk verzorger organiseert kerkdiensten, individuele ondersteuning, groepsgesprekken, en andere activiteiten.
- *Medische dienst:*
Deze biedt ook psychologische ondersteuning, maar alleen op afspraak.

- *Vreemdelingentoezichthouders:*
Dit zijn de bewakers die dagelijks toezicht houden. In Zeist zijn ze ook nauw betrokken bij de dagelijkse activiteiten en het organiseren van de wekelijkse creatieve middag, het maandelijks koken, de discomiddagen, etc. In het Grenshospitium heeft één van de bewakers de taak van kinderbegeleider.
- *Externe organisaties:*
In het Grenshospitium heeft Vluchtelingenwerk een kantoor; IOM houdt er spreekuur. Hier komt ook een bezoekgroep. In Detentiecentrum Zeist zijn geen externe organisaties actief. IOM heeft hier wel contact met de terugkeerfunctionaris.
- *Rechtsbijstand*
Een vreemdeling krijgt een advocaat via de piketdienst, of neemt er zelf een in de arm. De advocaat heeft bezoekrecht op afspraak.

Bovenstaande personen staan in direct contact met de vrouwen. Zij kunnen een band met hen opbouwen waardoor vrouwen alsnog de moed kunnen vinden om hun verhaal te vertellen en eventueel aangifte te doen. Dit geldt met name voor de reguliere vreemdelingenbewaring. In de uitzetcentra verblijven vreemdelingen gemiddeld slechts een week. Dit is te kort om met de vrouwen een vertrouwensband te vormen. Het is belangrijk dat de medewerkers in vreemdelingenbewaring bedacht zijn op een eventuele mensenhandelachtergrond van de vrouwen. Zij moeten allereerst de signalen van mensenhandel herkennen en weten hoe ze hierop moeten reageren. Hoewel volgens de Dienst Justitiële Inrichtingen alle bewaringsmedewerkers in hun opleiding hierop getraind worden, komt het in de praktijk nauwelijks voor dat slachtoffers van mensenhandel gesignaleerd worden in vreemdelingenbewaring. Medewerkers hebben dus in de praktijk niet genoeg kennis van het onderwerp. Verder moeten medewerkers zich bewust zijn van de achtergrond van een slachtoffer in bewaring die na signalering van mensenhandel geen aangifte heeft gedaan of wiens B9-status is vervallen.

Op dit moment zitten vrouwelijke vreemdelingen in het Grenshospitium en in Detentiecentrum Zeist. In Zeist zitten vreemdelingen samen met drugskoeriers die in strafrechtelijke bewaring zitten. Ze verblijven niet bij elkaar op de cel, maar wel samen op een afdeling. Detentiecentrum Zeist is een noodvoorziening voor vreemdelingenbewaring; het is mogelijk dat de vrouwen op korte termijn weer zullen worden overgeplaatst naar een andere locatie. Dit betekent een verlies van expertise van de huidige medewerkers.

Medewerkers bij inrichtingen voor vreemdelingenbewaring geven aan dat er verschillen bestaan tussen vrouwen en mannen in vreemdelingenbewaring. Bij vrouwen zou de terugkeerbereidheid groter zijn, de sfeer gemoedelijker en uitzetting gemakkelijker. Aanvullend onderzoek hiernaar is nodig.

Het voorbeeld van Maria uit Bulgarije

Maria wordt opgepakt bij een veegactie door de politie. De politie informeert haar over de mogelijkheden van de B9-procedure, maar Maria geeft aan geen aangifte te willen doen en terug te willen naar haar land van herkomst. Zij verblijft in vreemdelingenbewaring tot haar terugkeer door de Vreemdelingenpolitie geregeld is. Op dit moment zit ze nog in bewaring.

Terugkeer

Voor slachtoffers van mensenhandel is terugkeer een moeilijk thema. De meeste vrouwen zijn bang om terug te keren naar hun land van herkomst, zelfs al hebben ze geen aangifte gedaan tegen hun handelaren. Vooral de vrouwen die in de B9-regeling gezeten hebben en na afloop daarvan moeten terugkeren, zijn erg bang voor represailles tegen hen en hun familie. Ook kunnen vrouwen na terugkeer te maken krijgen met stigmatisering door hun familie of hun leefgemeenschap, met gezichtsverlies en met problemen met autoriteiten.

Voor een goede terugkeer is ondersteuning bij reïntegratie in het land van herkomst belangrijk. Niet-gouvernementele organisaties die werkzaam zijn in de opvang van slachtoffers van mensenhandel stellen een minimum standaard aan de ondersteuning bij terugkeer en reïntegratie in het land van herkomst (of een derde land) (STV/GAATW, 2004)

Deze minimum standaard voorziet tenminste in:

- een risicoanalyse: nagaan welke risico's betrokkene loopt bij terugkeer;
- financiën voor de terugkeer tot aan huis;
- financiën om te voorzien in het levensonderhoud;
- contacten met betrouwbare NGOs;
- contacten met familie (sociaal steunsysteem);
- opvang en huisvesting;
- medische hulp of behandeling;
- psychologische hulp;
- juridische ondersteuning/vertegenwoordiging;
- loopbaantrajectbegeleiding (scholing en werk).

Deze minimumvoorwaarden worden algemeen onderschreven door gouvernementele en intergouvernementele organisaties, maar zij zijn niet verplicht gesteld. In het Nederlandse uitzettingsproces is er nauwelijks aandacht voor ondersteuning bij terugkeer. IOM en maatschappelijke organisaties als BLinN, Stichting Religieuzen tegen Vrouwenhandel en STV ondersteunen slachtoffers van mensenhandel bij vrijwillige terugkeer. Bij

uitzetting wordt in vrijwel alle gevallen alleen de reis geregeld; na aankomst in het land van herkomst is de vreemdeling overgeleverd aan de lokale autoriteiten. Soms worden vreemdelingen uitgezet naar een derde land waar zij eerder gewoond hebben en waar zij als ingezetenen toegelaten worden. Het komt echter ook voor dat vreemdelingen geaccepteerd worden door een land waar zij niet vandaan komen; zij kunnen hiernaar vervolgens uitgezet worden. Over deze gevallen zijn vragen gesteld in de Tweede Kamer. In haar antwoord stelt Minister Verdonk in maart 2005 dat als blijkt dat een vreemdeling niet is uitgezet naar het land van herkomst, onmiddellijk een oplossing wordt gezocht. Allereerst zal worden geprobeerd de vreemdeling door te laten reizen naar het land van herkomst. Lukt dit niet, dan zal de vreemdeling terugreizen naar Nederland. (Tweede Kamer, 2005)

Voor slachtoffers van mensenhandel is het van groot belang dat vrijwillige terugkeer mogelijk blijft, ook al komen ze in vreemdelingenbewaring terecht. In het geval van vrijwillige terugkeer worden de autoriteiten in het land van herkomst niet in kennis gesteld van het feit dat betrokkenen in bewaring hebben gezeten. De terugkeerregeling via IOM biedt eenmalig de mogelijkheid om zonder stempel in het paspoort, op een anonieme manier en eventueel met ondersteuning in het land van herkomst terug te keren. Voor slachtoffers die in Nederland nog in de B9-procedure zitten of meteen na afloop terugkeren, heeft IOM ook een financiële ondersteuningsbijdrage die kan oplopen tot € 570. Uitzetting daarentegen betekent een stempel, lokale autoriteiten die op de hoogte zijn van de uitzetting, en nauwelijks toegang tot reïntegratiefaciliteiten. Er zijn landen waar slachtoffers van mensenhandel na terugkeer gearresteerd worden omdat ze in de prostitutie gewerkt hebben, of omdat ze illegaal het eigen land hebben verlaten. Terugkeer via IOM voorkomt dit risico of zou het in ieder geval kunnen verkleinen.

Hoewel vreemdelingen in bewaring in principe recht hebben op vrijwillige terugkeer via IOM, blijkt dat zij in de praktijk nauwelijks toegang hiertoe hebben. De IOM-regeling staat in het algemeen open voor zowel legale, illegaal geworden en illegale vreemdelingen. IOM en de Nederlandse overheid hebben echter afgesproken dat IOM in principe terugkeer aanbiedt tot het moment dat de uitzetting geregeld is². Vanaf dat moment komt IOM er niet meer aan te pas. Het uitzetcentrum Rotterdam meldt dat als een persoon geen criminele antecedenten heeft, en geloofwaardig en rustig overkomt, terugkeer via IOM mogelijk is. De Dienst Justitiële Inrichtingen van het Ministerie van Justitie geeft aan dat illegaal geworden vreemdelingen die in Nederland een verblijfsprocedure hebben doorlopen via IOM vrijwillig terug kunnen keren, maar 'gewone' illegalen niet. Voor hen is vrijwillige terugkeer een gepasseerd station nadat ze eenmaal in bewaring gesteld zijn. Deze regels hebben tot gevolg dat weinig

² Deze afspraak vormt onderdeel van het REAN-programma (Return and Emigration of Aliens from the Netherlands) van IOM.

vreemdelingen in bewaring terugkeren via IOM en dus formeel uitgezet worden, met alle gevolgen van dien.

IOM heeft uitgezocht hoe vaak vrouwelijke vreemdelingen in bewaring een beroep doen op terugkeer via IOM³:

- In 2003 is één persoon vanuit PI Ter Apel met ondersteuning van IOM vertrokken naar het land van herkomst. (In totaal zijn in dat jaar 3028 vreemdelingen via IOM teruggekeerd naar het land van herkomst of doorgemigreerd naar een derde land.)
- In 2004 zijn zes vrouwen via IOM vertrokken vanuit vreemdelingenbewaring: drie vanuit het Grenshospitium en drie vanuit Detentiecentrum Zeist. (Het totale aantal teruggekeerde en doorgemigreerde vreemdelingen was vorig jaar 3828.)

Tot nu toe gaat het dus om zeer kleine aantallen vrouwen die via IOM vertrekken. Deze cijfers lijken te bevestigen dat de IOM-terugkeerregeling slecht toegankelijk is voor vreemdelingen in bewaring. Het nieuwe voorstel van de werkgroep 'Ketenbreed werkproces vreemdelingenbewaring' voor een meer aanbodgestuurde houding van IOM zou hierin mogelijk verandering kunnen brengen.

Illegaliteit

BLinN heeft in het verleden meegemaakt dat een vermoedelijk slachtoffer van mensenhandel, voor wie een terugkeertraject in gang gezet was, plotseling op straat kwam te staan. Dit kan heel snel gaan waardoor het nauwelijks mogelijk is om iets te regelen. Eventuele ondersteuning is dan afhankelijk van de inzet van de individuele medewerker van de hulpverlenende instelling, of van het sociale netwerk dat de vreemdeling vóór haar bewaring heeft kunnen opbouwen. Terugkeerfunctionarissen geven aan dat ze met name bij ernstige gevallen, zoals zwangere vrouwen, gezinnen met kinderen en mensen met psychiatrische problemen, proberen een netwerk van hulpverleners in te schakelen die deze mensen na opheffing van de bewaring kunnen opvangen.

Overleven in illegaliteit is moeilijk, zeker voor slachtoffers van mensenhandel. Zij kampen vaak met psychische problemen en hebben een sociaal netwerk dat nauw gelieerd is aan het mensenhandelnetwerk. Hierdoor lopen zij grote kans weer in verkeerde handen te vallen en opnieuw gedwongen te worden tot prostitutie. Een betere afstemming tussen instanties zou dit kunnen voorkomen.

Cijfers

De overheid beschikt niet over cijfers met betrekking tot slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingenbewaring. De diverse registratiesystemen, zoals bijvoorbeeld het slachtoffersvolgsysteem IKP-S van de politie en de registratie van vreemdelingen in bewaring, zijn niet gekoppeld. Binnen

³ Persoonlijke informatie van IOM Nederland

vreemdelingenbewaring wordt weinig tot geen aandacht besteed aan de achtergrond van de vrouwen; deze wordt ook niet geregistreerd. De IND zou de meeste informatie moeten hebben, omdat zij de volledige dossiers van vreemdelingen beheren, maar ook hier wordt de koppeling van slachtofferschap mensenhandel en vreemdelingenbewaring niet gemaakt. Voor dit onderzoek is slechts gebruik gemaakt van gegevens over nationaliteit en leeftijd van de vrouwen in vreemdelingenbewaring, en gegevens over de nationaliteit en de redenen van aanhouding van vrouwelijke vreemdelingen. Deze zijn vergeleken met de gegevens over slachtoffers van mensenhandel. Zie ook bijlage 4.

De hulpverlening beschikt over iets meer kennis van de achtergrond van vrouwen in vreemdelingenbewaring. Bij STV en BLinN is een aantal concrete cases uit 2003 en 2004 bekend. In bijlage 5 is een beschrijving van een aantal van deze cases opgenomen:

- In 2003 zijn bij STV en BLinN tien gevallen bekend van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingenbewaring (waarvan één in een Aanmeldcentrum). Van één van hen is de B9-status toegekend, twee anderen zijn uitgezet, één vrouw is op straat gezet, en van vijf vrouwen is onduidelijk waar ze nu zijn. Eén vrouw is een procedure gestart op medische gronden en is op grond daarvan uit bewaring gekomen.
- In 2004 zijn bij STV en BLinN zes gevallen bekend. Twee vrouwen maakten gebruik van bedenktijd, en twee hebben een B9-status gekregen. Twee anderen wilden graag terug naar huis en wilden geen gebruik maken van de B9-regeling. In één geval heeft de politie het slachtoffer een paar dagen in vreemdelingenbewaring geplaatst om de verhoren goed te kunnen doen.

In 2004 is een aantal slachtoffers dus uit vreemdelingenbewaring gekomen en heeft gebruik gemaakt van de bedenktijd of de B9-procedure. In de meeste gevallen zijn de signalen van mensenhandel door de politie opgevangen en doorgegeven, en één keer door een advocaat. Dit geeft aan dat er wel degelijk slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingenbewaring zitten, en dat alle betrokken instanties daarop bedacht moeten zijn.

Naast concrete cases zijn in dit onderzoek ook andere gegevens geanalyseerd. De cijfers van respectievelijk aanhoudingen (AANH) en vrouwen in vreemdelingenbewaring (VRB) in 2003 aan de ene kant zijn vergeleken met de aanmeldingen bij STV in 2003 en het slachtoffervolgsysteem (IKP-S) van de politie in 2003 aan de andere kant. Vijf landen komen op tenminste drie van deze lijsten voor in de top-10. In onderstaande tabel staat per registratiesysteem de plaats in de top-10 van nationaliteiten vermeld:

LAND / BRON	AANH 2003	VRB 2003	STV 2003	IKP-S 2003
Bulgarije	1	3	1	1
Nigeria	4	1	3	4
Roemenië	2	5	2	2
Sierra Leone	10	4	-	8
Rusland	7	10	4	5

Veel van de aangehouden vrouwen en van de vrouwen in vreemdelingenbewaring komen dus uit bekende herkomstlanden van slachtoffers van mensenhandel. Natuurlijk kan hieruit niet automatisch geconcludeerd worden dat er veel slachtoffers van mensenhandel in bewaring zitten, maar het is wel een belangrijk signaal.

Bij vergelijking van de cijfers van aanhoudingen en bewaring, valt op dat er met name veel vrouwen uit Centraal en Oost-Europa (Bulgarije, Roemenië, Polen) zijn aangehouden, waarschijnlijk bij grote veegacties, die niet in bewaring gesteld zijn. Dit betekent dat ze waarschijnlijk meteen op het vliegtuig gezet zijn. Voor Afrikaanse vrouwen ligt dat anders: de cijfers voor aanhouding en bewaring zijn hier bijna gelijk.

Qua leeftijd komt de tabel van vrouwen in bewaring redelijk overeen met de bekende cijfers van slachtoffers van mensenhandel. Wat opvalt, is het grote aantal minderjarigen in bewaring (bijna 10%). Het is niet duidelijk of kinderen van vreemdelingen in bewaring tot deze groep worden gerekend; dit zou nog verder onderzocht moeten worden.

Strafrechtelijke bewaring

Tijdens de interviews over vreemdelingenbewaring is een aantal keer de vraag opgekomen of er ook slachtoffers van mensenhandel in strafrechtelijke bewaring zitten.

BLinN heeft in 2002 twee keer contact gehad met slachtoffers in strafrechtelijke bewaring:

- Een Bulgaarse vrouw met B9-status zat in opvang, werd psychotisch en kwam op straat terecht. Na een tijd op straat doorgebracht te hebben werd ze opgepakt voor herhaaldelijke vernieling van auto's en preventief in bewaring gesteld. Via de reclassering van het Leger des Heils kwam haar mensenhandel-verhaal naar boven. Met ondersteuning van BLinN en La Strada Bulgarije is zij uiteindelijk teruggekeerd.
- Een Hongaarse vrouw zat in detentie omdat zij haar vermoedelijke pooier zou hebben vermoord. Bij reclassering van het Leger des Heils bestond het vermoeden van slachtofferschap mensenhandel, maar het is niet mogelijk gebleken om dat verder uit te zoeken. Ze is met informatie over hulporganisaties in Hongarije uitgezet.

Op basis van bovenstaande informatie en suggesties van geïnterviewden om ook te kijken naar strafrechtelijke bewaring is besloten in het kader van dit onderzoek tevens contact te leggen met strafrechtelijke inrichtingen met een vrouwenafdeling. Deze is gevraagd of er aanwijzingen zijn dat zich slachtoffers van mensenhandel onder hun gedetineerden bevinden. Van vijf inrichtingen is de Algemeen Directeur benaderd; vier van hen hebben medewerking verleend.

Drie van de vijf inrichtingen met een vrouwenafdeling geven aan dat er signalen zijn van aanwezigheid van slachtoffers van mensenhandel. De volgende zaken vallen op:

- In alle inrichtingen verblijven vrouwen afkomstig uit bekende herkomstlanden van slachtoffers van mensenhandel: Nigeria, Bulgarije, Roemenië, Rusland, etc.
- Eén instelling heeft te maken gehad met vrouwen die verdacht waren van mensenhandel. Het vermoeden bestaat dat zij zelf slachtoffer waren en gedwongen waren om anderen te ronselen.
- Een andere instelling noemt het vermoeden dat een aantal vrouwen slachtoffer is van ernstige uitbuiting en mishandeling, misschien ook mensenhandel. Deze vrouwen zaten vast omdat zij de vermoedelijke dader(s) hebben omgebracht.
- Er verblijven vrouwen uit Centraal en Oost Europa in de inrichtingen, van wie bekend is dat ze in Nederland in de prostitutie gewerkt hebben, en die een strafbaar feit hebben begaan. Het is niet duidelijk of dit vergrijp verband houdt met het feit dat ze slachtoffer zijn van mensenhandel.
- In geen enkele instelling is bewust aandacht voor mogelijk slachtofferschap van mensenhandel onder gedetineerden.

Deze informatie komt uit een zeer beperkte eerste inventarisatie onder strafrechtelijke inrichtingen en biedt aanknopingspunten voor verder onderzoek.

5. BESTAANDE KNELPUNTEN

Tijdens de interviews met de verschillende betrokkenen kwam een groot aantal knelpunten naar voren. Deze knelpunten zijn verder besproken tijdens de Ronde Tafelbijeenkomst in november 2004. Hieronder wordt onderscheid in knelpunten gemaakt wat betreft de signalering van mensenhandel, de situatie in vreemdelingenbewaring en de coördinatie tussen instanties.

Signalering van mensenhandel

Mensenhandel vs. illegaliteit

Er gaat veel mis in de signalering van mensenhandel bij aanhoudingen, met name bij de wat grotere en snellere acties. Door verschillen in prioriteitstelling binnen de politie en de toegenomen aandacht voor het aanhouden van ongedocumenteerde vreemdelingen gebeurt het regelmatig dat slachtoffers van mensenhandel niet (h)erkend worden. De overheid heeft streefcijfers vastgesteld van te weigeren en uit te zetten vreemdelingen die gehaald moeten worden. De politie geeft aan dat er met name bij de grote openbare orde acties weinig aandacht is voor persoonlijke verhalen, omdat alles snel gaat. Als vrouwen in die situatie hun reisdocumenten bij zich hebben, is uitzetting een kwestie van uren. Voor mensenhandelzaken moet meestal het nodige uitgezocht worden en daar is tijd voor nodig.

Mensenhandel binnen asielpcedure

Van slachtoffers van mensenhandel wordt in de asielpcedure of in een aanmeldcentrum verwacht dat ze vrij snel naar buiten komen met hun mensenhanderverhaal. Als zij pas na een tijd aangeven slachtoffer te zijn van mensenhandel, worden ze vaak niet meer geloofd en is het te laat. De druk van de 48-uursprocedure draagt hiertoe bij: deze is veel te kort om tot een aangifte van mensenhandel te komen. Niet voor niets kent de B9 regeling een bedenktijd van 3 maanden om slachtoffers de gelegenheid te geven na te gaan of zij aangifte willen doen. Het is algemeen bekend dat slachtoffers van dergelijk ernstige geweldsdelicten zich pas na enige tijd kunnen uiten. Medewerkers op de aanmeldcentra geven aan dat het voor hen vaak moeilijk is een slachtoffer van mensenhandel te identificeren, omdat de hele asielpcedure daar niet op gericht is. Bovendien zijn zowel de medewerkers als de rechtsbijstand onvoldoende op de hoogte van de regelingen en verwijsmogelijkheden met betrekking tot mensenhandel.

Mensenhandelbeleid binnen vreemdelingenbewaring

Er is geen beleid voor signalering van mensenhandel in vreemdelingenbewaring. Ook is er weinig tot geen aandacht voor de individuele achtergronden van de vreemdelingen. De inrichtingen voor vreemdelingenbewaring vinden dat hier een taak ligt voor de

Vreemdelingenpolitie die de verantwoordelijkheid heeft voor het hele uitzettingsproces van de vreemdelingen die zij in bewaring geplaatst hebben. Soms zijn er wel vermoedens van mensenhandel bij medewerkers van vreemdelingenbewaring, maar daar wordt weinig mee gedaan. Twee terugkeerfunctionarissen melden dat een groot deel van de vrouwelijke vreemdelingen in Nederland in de prostitutie gewerkt heeft; zij schatten dat dit voor wel 60 % van de vrouwen zou kunnen gelden. Moeilijker is het om in te schatten hoeveel slachtoffers van mensenhandel hiertussen zitten, maar dat ze ertussen zitten staat voor beiden vast. Er is een duidelijk verschil tussen beleid en praktijk wat betreft signalering. Met name beleidsmakers vinden dat het beleid duidelijk is en dat de vrouwen bij aanhouding voldoende mogelijkheden hebben om aan te geven of ze slachtoffer zijn of niet. Als ze dat niet doen, is dat hun eigen schuld. Eenmaal in bewaring is signalering een gepasseerd station. De instanties die in de praktijk uitvoering geven aan het beleid - politie en inrichtingen van vreemdelingenbewaring - geven aan dat er vermoedelijk slachtoffers van mensenhandel in bewaring terechtkomen, en dat getracht wordt hen in de B9-regeling te krijgen. Dit blijkt echter maar zelden te lukken.

Deskundigheid op het gebied van mensenhandel binnen vreemdelingenbewaring

Er is weinig informatie en kennis over mensenhandel en de mogelijkheden die de B9-regeling slachtoffers biedt binnen de sector vreemdelingenbewaring, met name in de inrichtingen waar de bewaring tot uitvoer gebracht wordt. Het probleem is bekend, maar over de precieze signalen van mensenhandel en de stappen die ondernomen kunnen worden in specifieke gevallen weet men weinig. Hoewel de beleidsmakers aangeven dat medewerkers vreemdelingenbewaring in hun opleiding geïnstrueerd worden over mensenhandel, blijkt dat deze kennis op de werkvloer niet (meer) aanwezig is. Bovendien wordt steeds meer gebruik gemaakt van particuliere beveiligingsbedrijven; het is onduidelijk in hoeverre deze in hun opleiding aandacht besteden aan mensenhandel en de signalering ervan. Met name in Detentiecentrum Zeist, waar strafrechtelijk gedetineerden op één afdeling zitten met vreemdelingen, is het belangrijk dat het personeel weet wat de verschillen zijn tussen beide groepen.

Identificatie van slachtoffers van mensenhandel

Politie en advocaten geven aan dat de vrouwen geen aangifte willen doen omdat ze bang zijn voor hun handelaren. Er is discussie over de vraag dit aanvaardbaar is. Eén van de respondenten geeft aan dat het een optie is om vermoedelijke slachtoffers onder de B9-regeling te brengen onder de bedenktijd zodat de gespecialiseerde mensenhandel/prostitutieteams van politie kunnen worden ingeschakeld om een intake gesprek te hebben ongeacht wat ze zelf willen. Er zijn tal van factoren die het voor het slachtoffers moeilijk maken om te erkennen dat ze slachtoffer zijn (angst, financiële motieven, beperkte mogelijkheid van bescherming, etc.). Het is dus niet voldoende te vragen of iemand slachtoffer is. De meeste vrouwen zullen deze vraag met 'nee' beantwoorden. Met name bij aanhouding van

groepen gaan slachtoffers op in de massa en zullen ze niet als zodanig worden herkend.

Uitwisseling en afstemming van informatie

Signalering moet niet afhankelijk zijn van wat een vermoedelijk slachtoffer kwijt wil over haar mensenhandelverleden. Actieve inzet van de betrokken instanties is nodig en deze moeten hiervoor opgeleid worden. Aan scholing wordt momenteel echter niet genoeg prioriteit gegeven. Het ontbreekt niet alleen aan kennis, maar ook aan uitwisseling en afstemming van informatie waardoor signalen niet gestapeld worden. Ze blijven op zichzelf staan en lijken daardoor minder ernstig. Stapelen van signalen en informatie is niet alleen van belang voor de signalering, de opvang en de bescherming van slachtoffers, maar ook voor het proces van opsporing en strafrechtelijke vervolging van de daders.

Situatie in vreemdelingenbewaring

Overplaatsingen: verlies van expertise

De afgelopen twee jaar zijn de vrouwelijke vreemdelingen in bewaring een aantal keren overgeplaatst. In 2003 zijn de locaties Zwolle, Nieuwersluis en Scheveningen gesloten en is de bewaring van vrouwelijke vreemdelingen geconcentreerd in Detentiecentrum Zeist. In juni 2004 zijn de vrouwen intern in Zeist overgeplaatst naar een huis van bewaring op het terrein, waar ze nu samen verblijven met drugskoeriers die in strafrechtelijke detentie zitten. Er zijn plannen om de vrouwen op korte termijn weer over te plaatsen naar een andere locatie. Bij wijziging van locatie verandert ook het personeel dat de vrouwen begeleidt. Veel kennis en ervaring gaan zo verloren, ook op het gebied van signalering van mensenhandel.

Particuliere beveiligingsmedewerkers als toezichthouders

Zowel in Detentiecentrum Zeist als in Uitzetcentrum Schiphol wordt veel gebruik gemaakt van particuliere beveiligingsbedrijven voor het toezicht op de vreemdelingen. Medewerkers van deze bedrijven krijgen slechts een korte instructie voordat zij aan de slag gaan. Zij zijn dan ook onvoldoende op de hoogte van de positie van vreemdelingen in bewaring en zijn niet of nauwelijks in staat mensenhandel te signaleren.

Weinig individuele aandacht

In vreemdelingenbewaring is geen specifieke functionaris actief betrokken bij de individuele vrouwen. Alle dienstverleners kunnen benaderd worden op afspraak: de terugkeerfunctionaris, de medische dienst en de psycholoog (via de medische dienst). Er is echter geen maatschappelijk werker. De psychosociale toestand van de vrouwen in vreemdelingenbewaring is slecht. Het gevangen zitten als een crimineel, de onzekerheid over de duur van het verblijf, de beperkte mogelijkheden tot dagbesteding en ontwikkeling dragen bij tot een gevoel van depressiviteit en demotivatie. In Detentiecentrum Zeist zitten vrouwen van vijf uur 's

middags tot acht uur 's ochtends op cel, en ook 's middags tijdens de lunch. In Uitzetcentrum Rotterdam is de vrouwenafdeling open van acht uur 's ochtends tot negen uur 's avonds; dit is relatief lang omdat er kinderen zitten. Voor slachtoffers van mensenhandel kunnen deze zware omstandigheden de traumatische mensenhandelervaringen versterken.

Vreemdelingen en drugskoeriers samen

Sinds juni 2004 verblijven vrouwelijke vreemdelingen in Detentiecentrum Zeist om logistieke redenen samen op één afdeling met vrouwelijke drugskoeriers in strafrechtelijke bewaring. Voor de vrouwelijke vreemdelingen is dit geen goede situatie. Zij worden hetzelfde behandeld als de strafrechtelijk gedetineerden, terwijl zij geen strafbaar feit hebben begaan. Het personeel blijkt niet goed op de hoogte te zijn van de verschillen tussen beide groepen. Signalering en bijzondere aandacht voor slachtoffers van mensenhandel is onder deze omstandigheden uiterst moeilijk. Voor de vrouwen zelf leidt deze situatie tot verwarring en onduidelijkheid.

Veel klachten over rechtsbijstand

De rechtsbijstand is niet altijd goed geregeld. In principe krijgen alle vreemdelingen na aanhouding een piketadvocaat toegewezen, maar zij zijn hierover vaak niet tevreden. Als een vreemdeling echter nog geen advocaat heeft bij binnenkomst in bewaring, moet ze hiervoor zelf zorgen; dit wordt niet voor haar geregeld. Medewerkers binnen de vreemdelingenbewaring geven aan dat er naast goede advocaten ook veel slechte zijn, die nauwelijks iets voor hun cliënten doen. Hoewel de piketcentrale eist dat hun advocaten kennis en ervaring hebben op het gebied van het vreemdelingenrecht, betekent dat niet automatisch dat deze betrokkenheid voelen bij vreemdelingenzaken. Zeker als het gaat om mensenhandel zijn veel advocaten onvoldoende gespecialiseerd om hun cliënten goed te kunnen ondersteunen. Vreemdelingen weten vaak niet dat ze een klacht in kunnen dienen over de advocaat of dat ze van advocaat kunnen veranderen. In tegenstelling tot PI Tilburg heeft Detentiecentrum Zeist geen juridisch spreekuur waar vreemdelingen terecht kunnen voor informatie en doorverwijzing naar goede advocaten.

Vrijwillige terugkeer moeilijk

Zoals eerder aangegeven, wordt vrijwillige terugkeer in het geval van vreemdelingenbewaring door de meeste betrokken instanties als gepasseerd station gezien. Met name als het niet gaat om uitgeprocedeerde asielzoekers zijn de mogelijkheden om via IOM terug te keren erg beperkt. 'Gewone' illegalen krijgen in ieder geval geen ondersteuningsbijdrage meer mee als ze via IOM terugreizen. De meerderheid van de vrouwen in vreemdelingenbewaring wordt uitgezet. Voor slachtoffers van mensenhandel is het echter belangrijk om niet formeel te worden uitgezet, omdat ze bij terugkomst in bepaalde landen aangehouden kunnen worden vanwege prostitutie of het illegaal verlaten van hun land.

Geen terugkeerbegeleiding

Het Nederlandse terugkeerbeleid is nauwelijks gericht op actieve begeleiding van de vreemdeling, zeker niet na terugkeer in het land van herkomst. Er is geen aandacht voor de redenen van vreemdelingen om niet terug te willen of kunnen (angst, economische redenen, schaamte, stigmatisering, gezichtsverlies, e.a.); beleid gericht op het organiseren van steun en opvang in het land van herkomst ontbreekt volledig. Voor mannelijke vreemdelingen is de afgelopen jaren een aantal terugkeerprojecten opgezet, waarin cursussen werden gegeven met als doel de terugkeerbereidheid te vergroten. Uit recent onderzoek blijkt echter dat deze activiteiten niet geleid hebben tot grotere terugkeerbereidheid. Wel waren zij belangrijk als dagbesteding. Onduidelijk is of de projecten invloed hebben gehad op de zelfredzaamheid van vreemdelingen na terugkeer. Er is namelijk niet onderzocht wat er is gebeurd met de deelnemers die daadwerkelijk zijn teruggekeerd naar het land van herkomst.

Het is niet duidelijk of er verschillen bestaan tussen mannen en vrouwen als het gaat om terugkeerbereidheid. Informatie hierover is belangrijk om te beoordelen of soortgelijke terugkeerprojecten wellicht voor vrouwen resultaat kunnen hebben. Informatie over reïntegratiemogelijkheden in de landen van herkomst hebben de instanties voor vreemdelingenbewaring niet. De terugkeerfunctionarissen in vreemdelingenbewaring en uitzetcentra die vreemdelingen moeten begeleiden bij terugkeer, hebben geen contacten in landen van herkomst, noch met organisaties in Nederland die bij reïntegratie zouden kunnen helpen. Slachtoffers van mensenhandel hebben, ook als zij geen aangifte hebben gedaan, grote behoefte aan begeleiding bij reïntegratie.

Beperkte toegang externe organisaties

Het is niet gemakkelijk om toegang te krijgen tot de inrichtingen voor vreemdelingenbewaring. Het Ministerie van Justitie bepaalt wie waar toegang heeft. Beperkte toegang tot een aantal inrichtingen hebben: rechtsbijstand, Vluchtelingenwerk, IOM en enkele bezoekgroepen. Er zijn echter momenteel nauwelijks externe initiatieven op het gebied van informatievoorziening, cursussen, ontspanning e.d. Tot nog toe is geen enkele organisatie met specifieke kennis op het gebied van mensenhandel actief op deze gebieden. Dit onderzoek vormt een eerste aanzet tot het opzetten van activiteiten in de inrichtingen van vreemdelingenbewaring.

Coördinatie tussen de verschillende instanties

Miscommunicatie

Er gaat nogal eens wat mis in de coördinatie tussen de Vreemdelingenpolitie, de IND en de terugkeerfunctionarissen van de detentiecentra. Soms is er met hulp van externe organisaties een terugkeertraject in gang gezet, en wordt de betreffende vrouw ineens vrijgelaten. Het contact met haar gaat dan verloren, met alle mogelijke risico's van dien. Hoewel er

soms vermoedens zijn van mensenhandel bij de ene ketenpartner, wordt de uitzetprocedure gewoon voortgezet door de andere. Hierdoor is een mogelijk slachtoffer van mensenhandel vaak al uitgezet voordat signalering heeft kunnen plaatsvinden.

Botsende belangen

De doelstellingen van de verschillende betrokken instanties botsen regelmatig. Zo is bijvoorbeeld de Vreemdelingenpolitie gericht op het opsporen van illegale vreemdelingen, en houden de zedenteams zich bezig met mensenhandelonderzoeken. Soms verstoort een openbare orde actie gericht op illegale vreemdelingen een mensenhandelonderzoek en zijn de handelaars al uitgezet voordat ze in beschuldiging gesteld kunnen worden. Een andere moeilijkheid is dat de betrokken instanties bij het terugkeerproces onder drie verschillende ministeries vallen: de IND valt onder Justitie en de politie valt onder Binnenlandse Zaken. De Koninklijke Marechaussee valt onder Defensie, maar voor de uitvoerende taken in het kader van handhaving van de vreemdelingenwet onder Justitie, en als het gaat om politietaken onder Binnenlandse Zaken. Dit bevordert de coördinatie en communicatie niet. Er bestaat een overlegplatform 'coördinatie vreemdelingenketen', maar dit is al enige tijd niet actief.

Gebrek aan registratie

Registratie op mogelijk slachtofferschap mensenhandel vindt slechts sporadisch plaats. Vanwege de verschillen in registratiesystemen is het moeilijk een volledig dossier van een vreemdeling op te bouwen en daarin ook aandacht te besteden aan mensenhandelsignalen. Er is inmiddels één centrale vreemdelingenregistratie, de Basis Voorziening Vreemdelingen, waarop alle organisaties in de vreemdelingenketen zijn aangesloten. Het is echter niet bekend of mensenhandel daarbinnen een specifiek aandachtspunt is.

Onvoldoende bekendheid met aanbod hulpverlening

Betrokken instanties zijn nog te weinig bekend met het aanbod van de hulpverlening. Hoewel STV expliciet genoemd wordt in de B9-procedure, is de organisatie met haar specifieke taken niet overal bekend. Hetzelfde geldt voor andere organisaties die specifieke ondersteuning kunnen bieden aan slachtoffers van mensenhandel. Over het algemeen worden vreemdelingen op straat gezet zonder enige aandacht voor opvang of ondersteuning. Zij lopen zo grote kans om in verkeerde handen te vallen en (opnieuw) slachtoffer van mensenhandel te worden.

6. AANBEVELINGEN

Naar aanleiding van de gesignaleerde knelpunten is tijdens de interviews en de Ronde Tafelbijeenkomst doorgevraagd naar mogelijke oplossingen. Hieronder volgt een aantal aanbevelingen om mensenhandel in het terugkeer- en illegalenbeleid beter bespreekbaar te maken en tot een betere signalering te komen.

1. Binnen de Vreemdelingenpolitie moet (signalering van) mensenhandel blijvend prioriteit krijgen. Kennis moet worden ontwikkeld en onderhouden. Ook andere onderdelen van de politie moeten hierover geïnformeerd worden. Op beleidsniveau binnen de politie moet dit ondersteund worden door kennisvergroting over mensenhandel een structureel onderdeel te maken van de opleiding.
2. Binnen het Nederlandse illegalenbeleid moet het signaleren van mensenhandel meer prioriteit krijgen. De betrokken instanties - de Koninklijke Marechaussee (KMar), de (Vreemdelingen)politie en IND-medewerkers asiel en terugkeer - die nog niet specifiek geschoold zijn op dit onderwerp, moeten hierop geïnstrueerd worden. Het verdient aanbeveling voor de bijscholing aansluiting te zoeken bij en gebruik te maken van de modules mensenhandel in de kaderopleiding LSOP. Hulpverleningsinstanties moeten een rol krijgen bij de deskundigheidsbevordering van de ketenpartners als het gaat om mensenhandel.
3. Het is noodzakelijk dat bij aanhouding en staande houden van vreemdelingen op signalen van mensenhandel wordt gelet en dat aandacht hiervoor onderdeel uitmaakt van de instructie van de politie en de Koninklijke Marechaussee. Wordt mensenhandel vermoed, dan moet de B9-regeling (bedenktijd of aangifte) aangeboden worden.
4. Aanmeldcentra en grenzen - met name Schiphol en de haven van Rotterdam - zijn belangrijke plaatsen waar slachtoffers van mensenhandel zich kunnen bevinden. KMar, havenpolitie en IND-medewerkers op aanmeldcentra moeten bijgeschoold worden op het herkennen van signalen van mensenhandel en het toepassen van de B9-regeling.
5. Het verdient aanbeveling voor de Vreemdelingenpolitie en KMar om vóórdát besloten wordt om iemand in bewaring te stellen, eerst in het slachtoffervolgsysteem mensenhandel (IKP-S) na te gaan of er al mensenhandel gesignaleerd is.

6. Aangezien elke vreemdeling bij aanhouding of staande houden recht heeft op rechtsbijstand is het noodzakelijk dat piketadvocaten in staat zijn de signalen van mensenhandel te herkennen en dat zij de mogelijkheden van de B9-regeling goed kennen. Hierop moeten zijn getraind worden. Deze training moet standaard onderdeel zijn van de opleiding tot vreemdelingenadvocaat, en opgenomen worden in verplichte bijscholingscursussen. De Raad voor de Rechtsbijstand moet hierop toezien.
7. Zijn bij aanhouding signalen van mensenhandel gemist, dan dient signalering in grensdetentie of vreemdelingenbewaring alsnog te kunnen plaatsvinden. Vrouwen die bij aanhouding niet hebben kunnen of durven vertellen slachtoffer te zijn, moeten in bewaring hier alsnog gelegenheid voor krijgen. Medewerkers in bewaring moeten hierop geïnstrueerd worden tijdens hun opleiding. Ook de particuliere beveiligingsbedrijven die toezichthouders leveren, moeten geïnformeerd worden en hun personeel opleiden.
8. Geestelijk verzorgers en terugkeerfunctionarissen hebben een specifieke rol in de signalering van mensenhandel in vreemdelingenbewaring aangezien zij een vertrouwensband kunnen opbouwen met de vreemdelingen. Maatschappelijk werk moet ook toegang krijgen tot inrichtingen voor vreemdelingenbewaring, zodat de signalering verder verbeterd kan worden.
9. Vrouwen van wie in bewaring vermoed wordt dat ze slachtoffer zijn, moeten actief geïnformeerd worden over mensenhandel, de signalen, hun rechten, en de mogelijkheden van de B9-regeling. Met name het recht op rechtsbijstand is van belang, en de mogelijkheid een klacht in te dienen tegen een advocaat over wie men niet tevreden is. De keuzes die vrouwen hebben, moeten duidelijk uitgelegd worden, alsmede de gevolgen van het doen van aangifte. Medewerkers in bewaring moeten de beschikking hebben over foldermateriaal en moeten doelmatig doorverwijzen naar deskundige externe organisaties als STV en gespecialiseerde rechtsbijstand.
10. Om deskundigheid op het gebied van mensenhandel te bevorderen moet expertise worden geconcentreerd. Daarom zouden vrouwelijke vreemdelingen op één vaste locatie met deskundig personeel moeten worden ondergebracht.
11. Vrouwen in vreemdelingenbewaring moeten niet gemengd worden met strafrechtelijk gedetineerden, zoals momenteel in Detentiecentrum Zeist het geval is. Bij gemengde detentie vallen zij onder een specifiek strafrechtelijk regime, waardoor de kans

kleiner is dat zij als slachtoffers van mensenhandel worden herkend.

12. De Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen (SCV) behoort het mensenhandelbeleid in de vreemdelingenketen te coördineren. De SCV zou een voortrekkersrol moeten spelen om het thema mensenhandel goed te integreren in de keten en alle ketenpartners actief hierbij te betrekken.
13. In de beschrijving van het werkproces vreemdelingenbewaring moet een duidelijke beschrijving komen van de taken en verantwoordelijkheden van alle ketenpartners wat betreft signalering en ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel. Hierin moet worden opgenomen hoe informatievoorziening en coördinatie tussen de instanties geregeld wordt.
14. Vrijwillige terugkeer is een recht, ook voor vreemdelingen in bewaring. Alle betrokken instanties moeten ervan op de hoogte gebracht worden dat terugkeer via IOM mogelijk is. Het voorstel voor een aanbodgestuurde aanpak van IOM in vreemdelingenbewaring moet steun krijgen. Het verdient aanbeveling één van de pilots van deze nieuwe aanpak uit te voeren op een locatie waar ook vrouwelijke vreemdelingen verblijven, zodat ook mogelijke slachtoffers van mensenhandel ondersteuning kunnen krijgen bij terugkeer.
15. Op het gebied van terugkeer moet veel meer samengewerkt worden tussen de verschillende ketenpartners en met hulpverlenende organisaties in Nederland en landen van herkomst. Zo kan gezamenlijk gewerkt worden aan het opheffen van terugkeerbelemmeringen waardoor terugkeer succesvol wordt. Opvang en ondersteuning moeten gezamenlijk ingezet worden.

16. Er moet een rapportageplicht komen voor inrichtingen voor vreemdelingenbewaring van de aanwezigheid van slachtoffers van mensenhandel en van wat er met hen gebeurd is.

17. Het verdient aanbeveling om op korte termijn speciale aandacht te besteden aan de volgende thema's:

- signalen van mensenhandel in strafrechtelijke bewaring;
- minderjarige slachtoffers van mensenhandel die in jeugdinstellingen in vreemdelingenbewaring zitten;
- signalen van mensenhandel onder mannelijke vreemdelingen in bewaring;
- ondersteuning na het op straat zetten van vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel.

7. EERSTE AANZET TOT VERVOLGACTIVITEITEN

Uit de aanbevelingen kan een aantal vervolgactiviteiten gedistilleerd worden. In onderstaand overzicht wordt onderscheid gemaakt tussen mogelijke activiteiten door de overheid en door niet-gouvernementele organisaties.

Activiteiten door de overheid

1. Aanpassing van bestaande opleidingen voor medewerkers van alle betrokken instanties op het gebied van signalering van mensenhandel, bijvoorbeeld via een signaleringsprotocol, op te stellen door het nationale expertisebureau Mensenhandel van de Politie in samenwerking met STV, BLinN e.a.
2. Informatievoorziening aan medewerkers van alle betrokken instanties over het thema mensenhandel, via de website www.b9-regeling.nl en actieve verspreiding.
3. Implementatie Nationaal Actieplan Mensenhandel, met name wat betreft het thema signalering.
4. Onderzoek naar signalering en ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel in strafrechtelijke bewaring.
5. Onderzoek naar minderjarigen in vreemdelingenbewaring.
6. Actieve ondersteuning en facilitering van het werk van NGOs op het gebied van slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingenbewaring.

Activiteiten door niet-gouvernementele organisaties

Naar aanleiding van de uitkomsten van dit onderzoek heeft BLinN samen met de Stichting Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers (SAMAH) en Stichting Maatschappelijke Dienstverlening (MADI) Humanitas Rotterdam een project ontwikkeld ter ondersteuning van migranten in vreemdelingenbewaring, met nadruk op mogelijke slachtoffers van mensenhandel en (voormalige) Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen (AMV's). Dit project omvat de volgende activiteiten:

1. Analyse van de specifieke behoeften van minderjarigen en jongeren met een asielverleden in vreemdelingenbewaring.
2. Informatievoorziening aan migranten in vreemdelingenbewaring over hun rechten in Nederland met betrekking tot verblijfsprocedures, situatie in bewaring, sociale kaart e.d. Speciale aandacht hierbij voor mensenhandel.
3. Individuele ondersteuning van migranten in vreemdelingenbewaring op basis van hun specifieke behoeften.
4. Verbeteren van de leefsituatie in vreemdelingenbewaring door het organiseren van dagbesteding en bezoekgroepen.
5. Psychosociale ondersteuning van migranten in vreemdelingenbewaring door het organiseren van gespreksgroepen.

6. Versterken van algemene sociale vaardigheden en vergroten van kennis door middel van thematische workshops en cursussen.
7. Begeleiding en ondersteuning bij terugkeer naar het land van herkomst, met name wat betreft opvang en specifieke ondersteuning ter plekke; leggen van contacten met lokale organisaties in landen van herkomst.
8. Bewustwording en beleidsbeïnvloeding op nationaal en Europees niveau op het gebied van de behoeften en rechten van migranten in vreemdelingenbewaring.

Deze activiteiten kunnen alleen worden uitgevoerd in samenwerking en overleg met andere organisaties, met name STV, IOM, Vluchtelingenwerk Nederland en Rechtsbijstand. Humanitas heeft een startsubsidie toegezegd voor dit project; vanaf juli 2005 wordt begonnen met de voorbereiding en verdere fondswerving.

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

Publicaties

- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Vreemdelingen in Bewaring, Advies over vreemdelingenbewaring en verwijdering van 'criminele' illegalen*, Den Haag, 2002
- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *VN-Vrouwenverdrag en Nederlands beleid ten aanzien van migrantenvrouwen en vrouwen in het vreemdelingenbeleid: een beschrijving van het tot stand gebrachte beleid*, 2002
- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Naar één snelle en zorgvuldige asielprocedure*, Den Haag, 2004
- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Terugkeer: de internationale aspecten*, Den Haag, 2004
- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Terugkeer: de nationale aspecten*, Den Haag, 2005
- Autonoom Centrum, *Grensgevangenen*, Amsterdam, 1998
- Autonoom Centrum, *Over de grens*, Amsterdam, 2003
- Baudoin, P.J.A.M. *Detentie van Vreemdelingen – Notitie Vreemdelingenbewaring*, Migrantenrecht, Vol. 14 (1999) nr. 2 p. 39-43
- Baudoin, P.J.A.M., A.v.d. Burgt, B. Hendriksen, *Vrijheidsontneming van vreemdelingen*, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag, 2002
- Beek, S. van J. Corduwener, *Het is een kwestie van de langste adem*, Binnenlandsbestuur.nl, dec. 2002
- BLinN / TAMPEP International Foundation, *Met het oog op de toekomst: de praktijk van scholing voor slachtoffers van mensenhandel*, Amsterdam, 2005
- Bongertman, T., *Bureau Maatwerk bij Terugkeer biedt bemiddeling op maat*, Nieuwsbrief Projectgroep Vluchtelingen, okt 2002
- Bosch, M. van den, *Gescheiden Gronden, een onderzoek naar de samenloop van een reguliere aanvraag om toelating en een asielaanvraag*, FORUM Utrecht, 2002.
- Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing & College van Advies voor de Justitiële Kinderbescherming, *Jaarverslag*, 2000
- Defence for Children, *Minderjarige prostituees*, Zorg + Welzijn, nr. 15, 08-09-2004
- Defence for Children, *Pleitnota m.b.t. kinderen en gezinnen in het vreemdelingenbeleid*, 20 april 2004
- Dolmans, L., *Gevangen in grenzen*, Alert, 05-08-2003
- Engbersen, G., e.a., *Illegale vreemdelingen in Nederland, Omvang, overkomst, verblijf en uitzetting*, RISBO Contractresearch / Erasmus Universiteit, 2002
- GAATW, e.a., *Human Rights Standards for the Treatment of Trafficked Persons*, 1999
- Govers, E., *Waarom zit ik hier? Illegalen in detentie*, Thema, nr. 1, 2001

- Halmans, C., *Vrijheidsbenemende maatregelen in Nederland*, Utrecht, 2001
- Human Rights Watch, *Netherlands: Safety of Failed Asylum Seekers at Risk, Letter tot the Dutch Immigration Minister*, 13-02-2004
- Inspectie voor de Gezondheidszorg, *Rapport inzake het overlijden van de heer A. in het Grenshospitium*, 2003
- Inspectie voor de Gezondheidszorg, *Rapport naar aanleiding van de algemene toezichtbezoeken Medische Dienst van het uitzetcentrum Rotterdam-airport op 4 december 2003 en 12 maart 2004*, 2004
- IOM, *Terugkeer van slachtoffers van mensenhandel - infosheet*, Den Haag, 2004
- Jenezon, M., *Kinderen van Bijlmer naar Bullebak*, Ravage, nr. 13, 11-10-2002
- Jenezon, M., *Twee vliegen in één klap*, Alert, 20-08-2004
- Journaal Vreemdelingenrecht, *Vertrek en uitzetting, Bewaring: strafrechtelijke detentie en voorbereiding uitzetting*, Journaal Vreemdelingenrecht, 2 (2003), nr. 3, pg. 119-136
- Justitiekraant, *Retour Nigeria*, nr. 23, 08-12-2000
- Kalmthout, A. van, *Vreemdelingenbewaring: maatregel of illegale(n) straf*, Recht en kritiek, 23 (1997), nr. 4, pg. 385 – 400
- Kalmthout, A. van e.a., *Terugkeermogelijkheden van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring (3 delen)*, Schorer Instituut, Universiteit van Tilburg, 2004
- Katholieke Universiteit Nijmegen, *Evaluatie effectiviteit Terugkeerbeleid '99*
- Ministerie van Justitie, *Vreemdelingenwet 2000*
- Ministerie van Justitie, *Terugkeernotitie*, 25 juni 1999
- Ministerie van Justitie, *Terugkeernota, voor een effectievere uitvoering van het terugkeerbeleid*, 2003
- Ministerie van Justitie, *Illegalennota; Aanvullende maatregelen voor tegengaan illegaliteit en uitbuiters van illegalen*, 23-04-2004
- Ministerie van Justitie, *Nationaal Actieplan Mensenhandel, december 2004*
- NJCM, *Commentaar n.a.v. afspraken in het info-overleg betreffende het vreemdelingenbeleid*, Leiden, 2002
- PICUM, *Nieuwsbrief Augustus 2004*, 20-08-2004
- Politie, Regio Haaglanden, *commerciële zedenzaken, Korpsmonitor 2003*
- Politie, Regio Haaglanden, *commerciële zedenzaken, De monitor in perspectief*, 2004
- Raad van Europa, *Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden zoals gewijzigd door Protocol Nr. 11 met de aanvullende Protocolen Nrs. 1, 4, 6 en 8*, 1998
- Schuringa, L., J.G. Timmerman, *Het verhoor bij slachtoffers van mensenhandel: een cultureel perspectief*, Groningen, 2004
- Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen (SCV), *Tussentijdse producten werkgroep 'Ketenbreed werkproces vreemdelingenbewaring'*, 2005

- Stichting Tegen Vrouwenhandel, Jaarverslag 2003, 2004
- Vermeulen, B.P., *Vreemdelingenbewaring op het snijvlak van bestuursrecht en strafrecht*, Sancties, 1 (1997) pg. 7 – pg. 15
- Zimmerman, C. e.a. The health risks and consequences of trafficking in women and adolescents, findings from a European study, London School of Hygiene & Tropical Medicine, 2003

Krantenartikelen

- Asielbeleid heeft geen behoefte aan losse flodders, *NRC*, 22-01-1999
- Jonge asielzoekers betaalt de tol van het beleid, *Trouw*, 28-11-2002
- Nawijn zet vaart achter uitzetcellen vliegvelden, *Trouw*, 28-12-2002
- Griekenland wil herschikking migratiegelden, *STC*, 15-01-2003
- Illegaal en achter tralies, *Bijeen*, januari 2003
- Nawijn wil kandidaten uiterlijk 2006 binden aan Schengen, *STC*, 07-03-2003
- Terugkerende Nederlanders hebben moeite met aanpassen, *Bijeen*, augustus 2003
- Diep ellendig in de partytent, *Trouw*, 12-09-2003
- Protest tegen cel na poging tot zelfmoord, *Amsterdam Stadsblad*, 29-10-2003
- VN: NL schendt rechten van het kind, *Trouw*, 31-01-2004

Persberichten

- IKON, *PvdA eist opheldering over UC Rotterdam*, 20-08-2004
- Ministerie van Justitie, *Persbericht; Brief aan Voorzitter Tweede Kamer der Staten Generaal, Vervroegde toets vreemdelingenbewaring*, 20-06-2001
- Ministerie van Justitie, *Persbericht; Rechterlijke toetsing vreemdelingenbewaring*, 02-07-2002
- Ministerie van Justitie, *Persbericht; Terugkeer vreemdelingen*, 26-11-2003
- Politie Amstelland, *Persbericht; Spirit 6, Aanpak overlastveroorzakende illegalen*, 28-11-2003
- Ministerie van Justitie, *Eerste UC in gebruik genomen*, 27-06-2003
- NOVA, *Kritiek op massaal uitzetten asielzoekers is breed*, 28-01-2004
- NOVA, *Medische zorg UC R'dam schiet tekort*, 31-03-2004

En een groot aantal kamerstukken over vluchtelingenbeleid, vreemdelingenbewaring en mensenhandel

BIJLAGE 1. BEGELEIDINGSCOMMISSIE

De begeleidingscommissie van het onderzoek bestond uit de volgende personen:

Mw. E. Bleeker – Directie Vreemdelingenbeleid, Ministerie van Justitie

Mw. G. Sert / Dhr. B. de Visser – Afdeling Uitvoerings Beleid, Immigratie en Naturalisatiedienst

Mw. M. Brons – Afdeling Programma's en Beleid, Internationale Organisatie voor Migratie

Mw. M. Smit – Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel

Mw. H. Salet / Mw. M. de Boer / Mw. M. Albrecht – Stichting tegen Vrouwenhandel

Mw. J. Vollenbregt / Dhr. R. Coster – KLPD / Project Prostitutie Mensenhandel, De Nederlandse Politie

BIJLAGE 2. OVERZICHT VAN GEÏNTERVIEWDE INSTANTIES EN PERSONEN

Sector (Vreemdelingen)politie en vreemdelingenbewaring

Politie Regio Brabant Zuid Oost – Dhr. P. Hijnen, Prostitutie Controle Team

Politie Regio Noord Oost Gelderland – Dhr. J. van Dijk en Dhr S. Visser

Politie Regio Zeeland – Dhr. T. Timmermans

Immigratie en Naturalisatiedienst – Mw. S. Wormer, Afdeling Uitvoerings Beleid

Dienst Justitiële Inrichtingen – Dhr. B. Kroon, Directeur Tijdelijke voorzieningen

Dienst Justitiële Inrichtingen – Mw. R. Westerhof, Directie Juridische Zaken

DC Zeist – Dhr. O. Boon, locatiedirecteur

DC Zeist – Dhr. C. Nanninga, terugkeerfunctionaris

DC Zeist – Dhr. Loman, geestelijk verzorger

PI Zwolle – Dhr. M. Hopster, terugkeerfunctionaris (2003)

Uitzetcentrum Zestienhoven – Mw. E. van der Gulik, terugkeerfunctionaris

Uitzetcentrum Zestienhoven – Dhr. J. Moerland, afdelingshoofd

Grenshospitium Amsterdam – Dhr. F. van Melle, geestelijk verzorger

Externe organisaties

Christian Aid and Resources Foundation (CARF) – Dhr. T. Marfo

Internationale Organisatie voor Migratie – Mw. T. Warris

Stichting Islam en Burgerschap – Dhr. Y. Hartog

Vluchtelingenwerk Nederland – Dhr. G. Lamers, beleid detentie

Vluchtelingenwerk Nederland – Dhr. J. Joustra, aanmeldcentrum Ter Apel

Vluchtelingenwerk Nederland – Mw. I. Halfanardottir, grenshospitium
Amsterdam

Universiteit van Tilburg – Dhr. A. van Kalmthout, hoogleraar strafrecht

SP-fractie Den Haag – Mw. H. van Driel

Rechtsbijstand

Dhr. Seth Paul - Amsterdam

Dhr. Wormhoudt – Amsterdam

Dhr. Dorsman – Rotterdam

BIJLAGE 3. DEELNEMERSLIJST RONDE TAFELBIJEENKOMST

De volgende personen waren aanwezig tijdens de Ronde Tafelbijeenkomst op 17 november 2004:

Mw. E. Bleeker – Ministerie van Justitie

Mw. M. de Boer – Stichting Tegen Vrouwenhandel

Mw. M. Brons – Internationale Organisatie voor Migratie

Dhr. J. van Dijk – Politie regio Noord Oost Gelderland

Mw. K. Gaarlandt – Internationale Organisatie voor Migratie

Mw. A. Graft – Universiteit van Tilburg

Dhr. H. Koops – Internationale Organisatie voor Migratie

Mw. A. Koopsen – Bureau Rechtshulp Amsterdam

Dhr. T. Lau – Internationale Organisatie voor Migratie

Dhr. W. Marsdin – Detentiecentrum Zeist

Dhr. F. van Melle – Grenshospitium Amsterdam

Dhr. C. Nanninga – Detentiecentrum Zeist

Dhr. R. Ploeger – Vreemdelingenpolitie Amsterdam

Mw. I. Rethmeier – Vreemdelingenpolitie Haaglanden

Dhr. E. Valkenburg – Detentiecentrum Zeist

Dhr. B. de Visser – Immigratie en Naturalisatiedienst

Mw. R. Wagter - Vreemdelingenpolitie Amsterdam

Mw. S. Wormer – Immigratie en Naturalisatiedienst

BIJLAGE 4. CIJFERMATERIAAL

Tabel 1. Aanhoudingen vrouwen 2003 (Bron: DJI)

Reden	Aantal	%
Vreemdelingenwet	1089	58,6
Prostitutie	25	1,3
Vrouwenhandel	5	0,3
Valse identiteit	228	12,3
Overig (diefstal, opiumwet, e.d.)	393	21,1
Niet bekend	118	6,4
Totaal	1858	100

Tabel 2. Nationaliteiten aanhoudingen (Bron: DJI)

A. Top 10 nationaliteiten aanhoudingen	Aantal	%
1. Bulgarije	417	22,7
2. Roemenië	204	11,1
3. Polen	140	7,6
4. Nigeria	71	3,9
5. China	64	3,5
6. Marokko	60	3,3
7. Rusland	58	3,2
8. Oekraïne	56	3,0
9. Ghana	54	2,9
10. Sierra Leone	50	2,7
Overig	684	36,8
Totaal	1858	100

B. Nationaliteit per regio	Aantal	%
Noord/West/Zuid Europa	109	5,9
Oost Europa	1007	54,2
Marokko	60	3,2
Overig Afrika	313	16,8
Noord Amerika	6	0,3
Midden en Zuid Amerik	106	5,7
Suriname	31	1,7
Turkije	24	1,3
Midden Oosten	17	0,9
Indonesië	12	0,6
Overig Azië	153	8,2
Australië, Nieuw Zeeland	1	0,1
Onbekend	19	1,0
Totaal	1858	100

Tabel 3. Vrouwen in vreemdelingenbewaring 2003 (Bron: DJI)

A. Per inrichting	Aantal	%
Zwolle	280	28,3
Nieuwersluis	31	3,1
Scheveningen	228	23,1
Grenshospitium Amsterdam	219	22,2
Bloemendaal	3	3,0
DC Zeist	181	18,3
DC Schiphol Oost	36	3,6
Uitzetcentrum Zestienhoven	10	1,0
Totaal	988	100

B. Leeftijd	Aantal	%
14 t/m 17	97	9,8
18 t/m 19	89	9,0
20 t/m 24	295	29,9
25 t/m 29	207	20,9
30 t/m 34	134	13,6
35 t/m 39	83	8,4
22/m 44	49	5,0
45 t/m 49	10	1,0
50 t/m 59	16	1,6
60 en ouder	3	0,3
Niet bekend	3	0,3
Totaal	988	100

C. Top 10 nationaliteiten vreemdelingenbewaring	Aantal	%
1. Nigeria	87	8,8
2. China	74	7,5
3. Bulgarije	72	7,3
4. Sierra Leone	61	6,2
5. Roemenië	46	4,7
6. Ghana	42	4,3
7. Liberia	34	3,4
8. Marokko	31	3,1
9. Suriname	26	2,6
10. Rusland	25	2,5
Overig	490	49,6

Totaal	988	100
---------------	------------	------------

D. Nationaliteit per regio	Aantal	%
Noord/West/Zuid Europa	27	27,3
Oost Europa	256	25,9
Marokko	31	3,1
Overig Afrika	399	40,4
Noord Amerika	5	0,5
Midden en Zuid Amerik	40	4,0
Suriname	26	2,6
Turkije	16	1,6
Midden Oosten	24	2,4
Indonesië	7	0,7
Overig Azië	143	14,5
Australië, Nieuw Zeeland	3	0,3
Statenloos	2	0,2
Onbekend	9	0,9
Totaal	988	100

Tabel 4. Aanmeldingen STV 2003 (Bron: STV)

Top 6 aanmeldingen STV 2003	Aantal	%
Bulgarije	47	18
Roemenië	32	12
Nigeria	22	9
Rusland	15	6
Brazilië	14	5
Nederland	13	5
Overig	114	45
	257	100

**Tabel 5. Aanmeldingen slachtoffervolgsysteem IKP-S
(Bron: BNRM)**

Top 8 slachtoffer volgsysteem 2003		Aantal	%
1	Bulgarije	33	21
2	Roemenië	21	14
3	Nederland	18	12
4	Nigeria	10	6
5	Rusland	6	4
	Liberia	6	4
	Oekraïne	6	4
6	Litouwen	5	3
7	Polen	4	3
	Hongarije	4	3
	Albanië	4	3
8	Sierra Leone	3	2
	Overig	33	21
		153	100

BIJLAGE 5. BESCHRIJVING VAN CONCRETE CASES IN 2003 EN 2004

Cases in 2003

- Nigeriaanse is slachtoffer van mensenhandel in Italië; ze heeft daar ook een verblijfsvergunning. Zij wil in Nederland verblijf bij (Nederlandse) partner aanvragen, maar moet daarvoor eerste een Machtiging Voorlopig Verblijf aanvragen in haar land van herkomst. Ze wordt in vreemdelingenbewaring geplaatst in Scheveningen en wordt uitgezet naar Nigeria. Via een Italiaanse organisatie keert ze terug naar Italië.
- Georgische (1979) zit in vreemdelingenbewaring in Zwolle. Ze is erg getraumatiseerd door oorlogsverleden en mensenhandel. De terugkeerfunctionaris neemt contact op met BLinN en STV om de B9-procedure te kunnen starten. De Vreemdelingenpolitie geeft aan mee te willen werken, maar de advocaat van de vrouw raadt haar aan niet de B9-regeling in te gaan, maar een verblijfsaanvraag op medische gronden in te dienen: hiermee zou ze meer kans maken. De vreemdelingenbewaring wordt opgeheven; de vrouw woont bij een kennis en is onder psychologische behandeling. Het is onduidelijk of de aanvraag op medische gronden is goedgekeurd. Zij is wel legaal in Nederland maar heeft geen recht op sociale voorzieningen.
- Dominicaanse (1961) wordt aangetroffen in de prostitutie. Ze is psychisch erg in de war. Ze komt in vreemdelingenbewaring in Zwolle terecht, waar ze psychologische hulp krijgt. Hoewel er vermoedens zijn dat ze slachtoffer is van mensenhandel, wil de vrouw niets weten van prostitutie of mensenhandel. Zij wordt uiteindelijk uitgezet onder medische begeleidingen krijgt extra medicijnen mee. De Dominicaanse overheid en een lokale organisatie bieden ondersteuning.
- Vrouw met onduidelijke nationaliteit, geboren in Rusland uit Duitse vader en Nigeriaanse moeder, is vermoedelijk slachtoffer van mensenhandel, maar wil niet praten. De terugkeerfunctionaris in Zwolle probeert contact met haar te leggen om haar verhaal te horen, maar voordat dit lukt wordt de vrouw uit bewaring ontslagen.
- Vrouw uit Sierra Leone (1984) zit in vreemdelingenbewaring in Zwolle. Ze vertelt aan de terugkeerfunctionaris dat ze slachtoffer is van mensenhandel en dat ze meer informatie wil over de B9-procedure. Haar advocaat probeert de B9-status voor haar te krijgen, maar de Vreemdelingenpolitie ziet niets in haar verhaal. Ze wordt overgeplaatst naar Zeist; daar is weinig medewerking om haar verhaal verder boven tafel te krijgen. De uitzetprocedure wordt voortgezet; het is onduidelijk of ze daadwerkelijk is uitgezet of op straat terechtgekomen is.

- Bulgaarse (1978) verblijft in Penitentiaire Instelling Zwolle in vreemdelingenbewaring. Zij is zwakbegaafd en heeft psychische problemen. Het personeel vermoedt dat zij slachtoffer is van mensenhandel, maar kan dit niet bewijzen. De vrouw geeft aan terug te willen keren naar Bulgarije. Via de Vreemdelingenpolitie wordt geprobeerd reispapieren voor haar te regelen bij de ambassade. In de tussentijd neemt de terugkeerfunctionaris contact op met BLinN-Humanitas, omdat ze aangeeft in Bulgarije intensieve opvang nodig te hebben. BLinN neemt contact op met Animus Association en het terugkeertraject wordt in gang gezet. De organisatie geeft aan wel wat voor de vrouw te kunnen betekenen, maar wil graag meer informatie over haar precieze achtergrond, familiesituatie e.d. Er wordt contact gelegd tussen PI Zwolle en Animus, zodat zij informatie kunnen uitwisselen en er rechtstreeks contact kan zijn met de vrouw. Maar voordat dit allemaal goed op gang gekomen is, komt het bericht van PI Zwolle dat ze twee uur later op straat gezet zal worden, met 17 euro op zak en een brief dat ze Nederland binnen 24 uur zal moeten verlaten. Op zo korte termijn lukte het niet om opvang te regelen buiten de PI. Zo verdwijnt ze uit het zicht van de hulpverlening, met alle mogelijke gevolgen van dien. Het is onbekend waar zij nu is.
- Nigeriaanse (1985) komt als minderjarige via Spanje naar Nederland. Ze is in Spanje al slachtoffer van mensenhandel en wordt daar gedwongen onder valse naam een asielaanvraag te doen. Vervolgens wordt ze in Nederland tot prostitutie gedwongen. Zij wordt in Nederland beschouwd als alleenstaande minderjarige vreemdeling en in een pleeggezin geplaatst. Na haar 18^e verjaardag wordt ze verwezen naar Aanmeldcentrum Ter Apel om een nieuwe aanvraag te doen. Tijdens de verhoren komt haar mensenhandelverhaal niet duidelijk aan bod, maar ligt de nadruk op de asielaanvraag in Spanje. Ze wordt in Ter Apel een aantal dagen vastgehouden, en vervolgens vrijgelaten met het verzoek het land te verlaten. Ze duikt onder en heeft inmiddels bij de politie aangifte gedaan van mensenhandel. Begin 2005 heeft zij een verblijfsvergunning gekregen op basis van de B9-regeling

Cases in 2004

- Marokkaanse zit een aantal maanden in vreemdelingenbewaring in DC Zeist, maar komt vrij omdat haar aanhouding niet rechtmatig was. Na contact met de politie maakt ze gebruik van de bedenktijd van de B9-regeling.
- Bulgaarse wordt opgepakt bij een veegactie door de politie. De politie informeert haar over de mogelijkheden van de B9-procedure, maar de vrouw geeft aan geen aangifte te willen doen en terug te willen naar haar land van herkomst. Zij verblijft in vreemdelingenbewaring in een politiecel tot de terugkeer door de Vreemdelingenpolitie geregeld is.

- Slowaakse (1983) wordt aangehouden door Vvreemdelingenpolitie en voor verhoor en eerste onderzoek in vreemdelingenbewaring geplaatst in een politiecel. Zij maakt gebruik van de bedenktijd en wordt via STV in opvang geplaatst. Tijdens de bedenktijd besluit zij terug te keren naar haar land van herkomst; ze krijgt van BLinN een lijst met opvangadressen mee.
- Oekraïense heeft zichzelf gemeld bij de politie met een verzoek om ondersteuning. Zij blijkt op valse papieren in Nederland te zijn en al een tijd als zelfstandige in de prostitutie te werken. Ze geeft zelf aan geen slachtoffer te zijn van mensenhandel, kan dus geen aanspraak maken op de B9-regeling en wordt in vreemdelingenbewaring geplaatst in DC Zeist.
- Roemeense wordt opgepakt omdat ze niet legaal in de prostitutie werkt. Ze komt in vreemdelingenbewaring in PI Breda. Na twee weken gelast de officier van justitie haar vrijlating, en via de politie komt ze in de B9-procedure terecht. Ze zit op een geheime opvangplek.
- Litouwse wordt door haar advocaat aangemeld bij STV terwijl ze nog in vreemdelingenbewaring zit in DC Zeist. De Advocaat doet verzoek om B9-status; dit wordt in eerste instantie afgewezen. Na ruim zes weken wordt de bewaring opgeheven en krijgt ze alsnog de B9-status. Ze wordt in eerste instantie opgevangen in een opvanghuis, maar daar vertrekt ze. Ze woont vervolgens bij een kennis en heeft bij de Vreemdelingenpolitie aangegeven dat ze graag terug wil naar haar land van herkomst.

Bronnen: STV en BLinN – Humanitas/Novib

BIJLAGE 6: PROGRAMMA BONDED LABOUR IN NEDERLAND

BLinN is een initiatief van Humanitas en Novib, met als doel ondersteuning te bieden aan personen (met name vrouwen) die het slachtoffer zijn geworden van mensenhandel in Nederland. Deze steun is gericht op het verbeteren van de toekomstmogelijkheden van deze vrouwen, op basis van hun individuele wensen, interesses en capaciteiten. Een belangrijk uitgangspunt van BLinN is dat de steun gericht is op de zelfredzaamheid van de vrouwen, het versterken van hun positie en het herstel van de eigen keuzevrijheid. Door het respecteren van behoeften en ideeën wordt gewerkt aan een door de vrouw zelf gekozen toekomstperspectief. Voor BLinN is het niet noodzakelijk dat een vrouw legaal in Nederland verblijft, ook vrouwen met een semi-legale of niet-legale status kunnen een beroep doen op de verschillende ondersteuningsmogelijkheden:

Tijdelijke financiële ondersteuning

In bepaalde gevallen kan het zo zijn dat een slachtoffer van mensenhandel (tijdelijk) geen recht heeft op sociale voorzieningen of dat het een tijdje duurt voordat de uitkering geregeld is. Ook kan het zijn dat zij plotseling voor een grote uitgave komt te staan waar geen andere potjes voor zijn. BLinN heeft een noodfonds waarop in specifieke gevallen een beroep kan worden gedaan voor een bijdrage in de vorm van een lening of gift.

Maatjescontacten

In Amsterdam, Utrecht, Rotterdam en Leeuwarden heeft BLinN maatjesprojecten opgestart voor slachtoffers van mensenhandel. Het gaat hierbij om vriendschappelijk contact tussen een vrijwilliger en een vrouw uit de doelgroep. Zij worden aan elkaar gekoppeld om leuke dingen te doen, zoals kletsen, wandelen, musea bezoeken, sporten, koken, etc. Op deze manier kan een maatje de vrouw helpen om haar isolement te doorbreken en haar sociale netwerk uit te breiden. Het maatje maakt kennis met andere culturen en gewoontes. Ook in andere dan bovengenoemde steden kan BLinN bemiddelen voor individuele vrouwen of het voortouw nemen om daar een soortgelijk initiatief op te zetten.

Supportgroepen

In diverse steden zijn ook lotgenotengroepen van slachtoffers van mensenhandel actief, onder begeleiding van BLinN, met als doel voor de vrouwen een veilige omgeving te creëren met professionele psychosociale begeleiding. In deze omgeving kunnen onderwerpen besproken worden die relevant zijn voor hen als slachtoffer van mensenhandel. De focus ligt bij de empowerment van de vrouwen. De sessies helpen hen om door hun trauma's heen te werken en ondersteuning te krijgen bij het herstellen van hun zelfvertrouwen en het ontwikkelen van hun persoonlijke capaciteiten. De supportgroepen zijn erop gericht dat de vrouwen de kracht ontwikkelen om hun toekomst weer zelf in de hand te nemen.

Bemiddeling bij scholing en opleiding

BLinN kan bemiddelen bij het vinden van een cursus of opleiding die aansluit bij de wensen, interesses en capaciteiten van de vrouwen. Als dat nodig is, kan BLinN ook het cursusgeld betalen en eventueel de boeken of andere materialen. Als er geen bestaande cursus te vinden is, kunnen we kijken of er een specifieke cursus opgezet kan worden. En we kunnen helpen zoeken naar vrijwilligers die de vrouwen kunnen begeleiden bij de opleiding, als dat nodig mocht zijn.

Ondersteuning in het vinden van (vrijwilligers)werk

Ter aanvulling van een specifieke opleiding kan het voor de vrouwen interessant en zinvol zijn om vrijwilligerswerk te doen in dezelfde richting. Daarmee kan concrete werkervaring worden opgedaan, wordt het sociale netwerk vergroot, en worden de dagen gevuld. BLinN kan bemiddelen bij het vinden van interessant vrijwilligerswerk via vrijwilligerscentrales of direct bij organisaties en/of instellingen. In 2005 zal BLinN ook initiatieven opstarten voor bemiddeling naar betaald werk.

Voorbereiding en begeleiding bij terugkeer

Als een vrouw besluit terug te keren naar haar land van herkomst, kan BLinN behulpzaam zijn bij het opzetten van een geïntegreerd traject om de terugkeer zo goed mogelijk te laten verlopen. In samenwerking met organisaties in Nederland en het land van herkomst kan dan specifieke aandacht besteed worden aan aspecten als opvang en huisvesting, bescherming, psychosociale hulpverlening, opleiding en het vinden van werk. Een scholingsproject in Nederland kan specifiek toegespitst worden op de situatie in het land van herkomst.

Recente publicaties

Ondersteuning slachtoffers van mensenhandel

Informatiefolder voor hulpverleners over de activiteiten van BLinN (in Nederlands en Engels).

Mogelijkheden voor ondersteuning

Informatiefolder voor vrouwen uit de doelgroep zelf over de activiteiten van BLinN (in Nederlands en Engels).

Je hebt rechten! You have rights!

Tweetalige informatiefolder voor slachtoffers van mensenhandel over hun rechten in Nederland.

Provisions for victims of trafficking in bonded sexual labour, i.e. prostitution in six European countries. Aika van der Kleij, BLinN, 2003.

Good practices on (re)integration of victims of trafficking in human beings in six European countries, Cristina Talens & Cecile Landman, BLinN / Change / Oxfam GB, 2003.

Een weg terug? Slachtoffers van vrouwenhandel over terugkeer naar het land van herkomst, Esther van Eimeren, BLinN, 2004 (in Nederlands en Engels).

Gender Street. A transnational initiative on social and labour inclusion for trafficked women and migrant sex workers, BLinN/TAMPEP International Foundation / SILA / Strada / LiFe, 2004.

Vriendinnen op maat: een handreiking bij het opzetten van een maatjesproject voor slachtoffers van mensenhandel. Vanessa Scholtens, BLinN, 2004

Met het oog op de toekomst. De praktijk van scholing voor slachtoffers van mensenhandel. BLinN / TAMPEP International Foundation, 2005.