

Uitgebeit en in de bak!

Slachtoffers van mensenhandel
in vreemdelingendetentie

Bernice Boermans
Bonded Labour in Nederland
BLinN – Humanitas/Oxfam Novib
Amsterdam, januari 2009



Colofon

Tekst
Bernice Boermans

Met dank aan
Nienja Brouwer
Sandra Claassen
Jet Doedel
Sanne Kroon
Romaine Zuidema

ISBN: 978-90-73890-19-0

© Bonded Labour in Nederland (BLinN) - 2009

BLinN – Humanitas/Oxfam Novib
Postbus 71
1000 AB Amsterdam
T: (020) 523 11 00
E: info@blinn.nl
W: www.blinn.nl

Inhoudsopgave

Voorwoord

Lijst van gebruikte afkortingen

1. Inleiding	9
Doelstellingen	9
Activiteiten	9
Resultaten en cijfers	12
Indeling van het rapport	13
2. Mensenhandel in Nederland	15
Context	15
Schets van de doelgroep	15
3. Vreemdelingendetentie	17
Signalering van slachtoffers van mensenhandel	17
Vreemdelingendetentie	18
Na afloop van detentie	18
4. Slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingendetentie	21
Seksuele uitbuiting en gedwongen prostitutie	21
Andere vormen van uitbuiting	21
Aangiften vanuit detentie	21
Specifieke groepen	22
Gevolgen van vreemdelingenbewaring voor slachtoffers van mensenhandel	23
5. Sector vreemdelingendetentie	25
Signalering geen taak van detentiesector	25
Onvoldoende steun van DJI voor het werk van BLinN	25
Toegang van BLinN tot de detentiecentra verschillend	26
Veranderlijkheid van de sector	26
Detentiecentra zijn niet toegerust voor slachtoffers van mensenhandel	27
Conclusie	28
6. Politie en marechaussee	29
Signalering onder de maat	30
Weigeren opname en aangifte	31
Vertraging in opname aangifte	33
Opleggen van zaken	34
Mogelijke redenen voor moeilijkheden aangifte	34
Conclusie	38

7. Dienst Terugkeer en Vertrek	39
Beperkte taakhoud	39
Ontbreken van formele samenwerkingsafspraken	40
Conclusie	40
8. Immigratie- en Naturalisatie Dienst	41
Beperkte taak van de contactpersonen gender	41
Onvoldoende signalering in de 48-uursprocedure	42
Conclusie	42
9. Rechtsbijstand	45
Onvoldoende kennis over mensenhandel en de B9-regeling bij advocaten	45
Onvoldoende kwaliteit rechtsbijstand	45
Conclusie	46
10. Hulpverlening	47
Gebrek aan opvangplekken	47
Gebrek aan kennis over vreemdelingendetentie	47
Geen voorzieningen voor slachtoffers die geen aangifte kunnen of willen doen	48
Besloten opvang heeft kenmerken van detentie	48
Gescheiden trajecten voor minderjarige en meerderjarige slachtoffers	49
Conclusie	49
11. Conclusie en aanbevelingen	51
Conclusie	51
Aanbevelingen	51

Gebruikte literatuur

Bijlage: Programma Bonded Labour in Nederland

Voorwoord

Van een terugkeerfunctionaris in de Penitentiaire Inrichting Zwolle ontving Bonded Labour in Nederland (BLinN) een eerste signaal. Er verbleef een vrouw in vreemdelingenbewaring van wie hij vermoedde slachtoffer van mensenhandel te zijn. Ze was in de war, getraumatiseerd en men wist niet goed wat te doen. BLinN heeft haar enkele malen bezocht. De vermoedens van haar slachtofferschap werden bevestigd. De vrouw wilde geen aangifte doen en is teruggekeerd naar haar land van herkomst. Uit gesprekken met het personeel bleek vervolgens dat een vermoeden van mensenhandel bestond voor meerdere vrouwen in de inrichting. Voor BLinN aanleiding om het thema op de kaart te zetten. Dat was in 2003, zes jaar geleden.

Op basis van deze eerste signalen heeft BLinN in 2004 onderzoek gedaan naar de aanwezigheid van slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingendetentie. Met financiële steun van het ministerie van Justitie en een begeleidingscommissie met afgevaardigden van dat ministerie, politie, Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (BNRM), Internationale Organisatie voor Migratie in Nederland (IOM) en Coördinatiepunt Mensenhandel (CoMensha) is een eerste inventarisatie gedaan van het probleem. Uit het onderzoeksrapport "Dan moeten ze hun mond maar open doen!" Slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingenbewaring bleek dat een aanzienlijke groep slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingendetentie terecht kwam. Het rapport liet ook zien dat signalering een gepasseerd station is als een slachtoffer eenmaal in bewaring is. Het lukt dan nog zelden aangifte te doen van mensenhandel en bescherming van de B9-regeling te krijgen. De betrokken partijen waren het erover eens dat dit een onwenselijke situatie is die verbeterd moet worden.

Slachtoffers hebben altijd het recht aangifte te doen van mensenhandel. Het Nederlandse beleid is duidelijk daarover. Bij een geringe aanwijzing van mensenhandel moet het slachtoffer in het kader van de B9-regeling bedenkijd aangeboden worden. Dit betekent dat hij of zij in de opvang terecht komt en recht heeft op bescherming en ondersteuning. Zeer recentelijk, tijdens het Algemeen Overleg mensenhandel van de Vaste Kamercommissie Justitie op 12 november 2008, gaf staatssecretaris Albayrak nog aan dat:

'...de politie uitdrukkelijk geïnformeerd is pro-actief op signalen te letten en B9 aan te bieden. Personeel in vreemdelingenbewaring dient alert te zijn op signalen en deze door te geven aan politie, zodat zij de bewaring kunnen opheffen.'

Met dit rapport wil BLinN duidelijk maken dat er onwenselijke ruimte bestaat tussen beleid en praktijk. Vanaf 2005 tot heden heeft BLinN gewerkt aan de ondersteuning van slachtoffers in vreemdelingendetentie en aan het verbeteren van de signalering door het personeel binnen de detentiecentra. Tijdens dit werk is zij knelpunten tegengekomen die de signalering en ondersteuning van slachtoffers in de weg staan. Dit rapport is een weerslag van deze bevindingen en doet aanbevelingen voor verdere stappen.

Want slachtoffers van mensenhandel horen niet in vreemdelingendetentie.

Bernice Boermans, BLinN

Lijst van gebruikte afkortingen

AC	Aanmeldcentrum
AMA	Alleenstaande Minderjarige Asielzoeker
AMV	Alleenstaande Minderjarige Vreemdeling
AZC	Asielzoekerscentrum
BLinN	Bonded Labour in Nederland
BNRM	Bureau Nationaal Rapporteur Nederland
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
CoMensha	Coördinatiepunt Mensenhandel
CPT	Comité voor de Preventie van Marteling
DC	Detentiecentrum
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen: personeel
DT&V	Dienst Terugkeer & Vertrek
EMM	Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel
EZA	Extra Zorg Afdeling
GH	Grenshospitium
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
KMar	Koninklijke Marechaussee
KLPD	Korps Landelijke Politie Diensten
MAPP	Meldpunt voor Asielzoekers met Psychische Problemen
RIJ	Rijksinrichting voor Jongeren
RSJ	Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
SIOD	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
VP	Vreemdelingenpolitie
VVN	Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland
VW	Vreemdelingenwet
UC	Uitzetcentrum

1. Inleiding

De uitkomsten van het onderzoek naar slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingenbewaring, dat BLinN in 2004 uitvoerde, vormden genoeg reden voor een vervolg. BLinN was én is van mening dat slachtoffers van mensenhandel niet in vreemdelingendetentie thuishoren. Als niet-gouvernementele, onafhankelijke organisatie zag zij voor zichzelf een rol om binnen de vreemdelingenketen bewustzijn te creëren en mensen te motiveren mee te werken aan signalering van slachtoffers van mensenhandel in detentie. Daarom zette ze een signalerings- en ondersteuningsproject in vreemdelingendetentie op. Dit liep van 2005 tot en met 2008.

Doelstellingen

De algemene doelstelling van het project was het verbeteren van de positie van (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingendetentie. Daarnaast waren een aantal specifieke doelstellingen gedefinieerd:

- Signaleren van slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingendetentie, ook minderjarigen;
- Informatievoorziening aan slachtoffers;
- Individuele ondersteuning van slachtoffers op basis van hun specifieke behoeften;
- Bewustwording en beleidsbeïnvloeding op het gebied van behoeften en rechten van slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingendetentie.

BLinN richtte zich vooral op detentiecentra waar zich (onder meer) vrouwen bevinden. Vooral in deze groep zijn slachtoffers van gedwongen prostitutie en andere seksuele uitbuiting te vinden. Het project richtte zich op signalering van deze vorm van mensenhandel. Het zwaartepunt van de projectactiviteiten lag in Detentiecentrum (DC) Zeist, omdat hier gedurende de gehele looptijd van het project vrouwen in detentie zaten en er stabiele samenwerkingsrelaties werden opgebouwd. Daarnaast is BLinN actief geweest in DC Noorderzand (nu gesloten), DC Schiphol-Oost, DC Bankenbosch (nu gesloten), Grenshospitium Tafelbergweg (nu gesloten) en Uitzetcentrum (UC) Zestienhoven. Op beperkte schaal is samengewerkt met detentiecentra waar zich alleen mannen of minderjarigen bevinden: DC Zaandam, en Rijksinrichting voor Jongeren (RIJ) Doggershoek.

Activiteiten

In het kader van het project zijn de volgende activiteiten uitgevoerd:

Voorlichting en deskundigheidsbevordering

Door middel van voorlichting creëerde BLinN binnen de detentiesector en daarbuiten bewustzijn over het fenomeen mensenhandel en hoe deze te herkennen is. Dit gebeurde vanuit de gedachte dat verbetering van signalering in detentie begint bij kennisoverdracht.

BLinN:

- gaf samen met CoMensha vijfmaal voorlichting aan detentiepersoneel (geestelijk verzorgers, medische dienst, terugkeerfunctionarissen), medewerkers van de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) en management van zeven inrichtingen voor vreemdelingenbewaring;
- werkte mee aan de opleidingsmodule mensenhandel en mensensmokkel van het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM), gericht op leidinggevendenden van de nieuw opgerichte organisatie DT&V;
- verzorgde op uitnodiging van IND een deskundigheidsbevorderingbijeenkomst voor de contactpersonen gender (regulier);
- gaf regelmatig trainingen en voorlichting aan specifieke groepen, onder meer aan geestelijk verzorgers, huisartsen die werken in detentie, DT&V-medewerkers, vrijwilligers van

Vluchtelingenwerk en medewerkers van het Meldpunt voor Asielzoekers met Psychische Problemen (MAPP-project);

- organiseerde twee werkconferenties over de thema's voodoo en Chinese slachtoffers, gericht op zowel instanties en organisaties in detentie als daarbuiten;
- werkte intensief samen met organisaties binnen en buiten detentie.

Signaleringsgesprekken

Wanneer BLinN door personeel van de detentiecentra werd geattendeerd op de aanwezigheid van een mogelijk slachtoffer van mensenhandel, ging zij met deze persoon in gesprek. BLinN nam de tijd om het vertrouwen te winnen en een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van de achtergrond van het mogelijke slachtoffer. Afhankelijk van de openheid van de persoon werden meerdere signaleringsgesprekken gevoerd. Vervolgens maakte BLinN een inschatting of er sprake was van mensenhandel. Zij gebruikte hierbij de officiële signalenlijst van EMM, informatie van het Bureau Nationaal Rapporteur Nederland (BNRM) en het Coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMensha) en haar eigen ervaring en netwerk¹. Belangrijk voor BLinN was dat de informatie die (mogelijke) slachtoffers gaven consistent en geloofwaardig is. Op grond hiervan maakte zij een inschatting. De definitieve beoordeling van slachtofferschap was aan de politie.

Informatievoorziening

Pas nadat duidelijkheid verkregen was over de status van het slachtofferschap, gaf BLinN informatie over de mogelijkheid om aangifte te doen en bescherming te krijgen op basis van de B9-regeling. Door deze volgorde aan te houden, trachtte BLinN zoveel mogelijk eventuele valse aangiften en misbruik van de B9-regeling tegen te gaan.

BLinN kan slechts informatie bieden aan slachtoffers. Zij nemen zelf beslissingen, bijvoorbeeld of zij aangifte doen of niet. BLinN besprak zowel de positieve als negatieve kanten van aangifte en de B9-regeling. Zo konden slachtoffers een welbewuste afweging maken of de bescherming van de B9-regeling opwoog tegen de risico's die aangifte met zich mee zou brengen. Behalve over het risico van represailles tegen henzelf en hun familie, informeerde BLinN de slachtoffers ook over de tijdelijkheid van de B9-regeling en dat deze afhankelijk is van samenwerking met de politie in de strafzaak.

Vanuit het idee dat slachtoffers alleen een weloverwogen beslissing kunnen nemen als zij een zo volledig mogelijk beeld hebben van hun rechten en mogelijkheden, informeerde BLinN hen ook over andere opties dan aangifte doen en de B9-regeling. BLinN sprak met slachtoffers in detentie ook over de mogelijkheid van uitzetting naar hun land van herkomst, medewerking aan terugkeer via de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), een verblijfsaanvraag op andere gronden of klinkering (vrijlating zonder verblijfsvergunning) en een leven in de illegaliteit in Nederland. Hoe kunnen ze in de illegaliteit overleven? Welke risico's lopen ze daarbij? Waar kunnen ze terecht voor hulp als ze in een situatie van uitbuiting terechtkomen? Op wie kunnen ze terugvallen als ze worden uitgezet? Zal de mensenhandelaar hen weten te vinden en wat doen ze in dat geval? Hoe zouden ze in het land van herkomst een nieuw leven kunnen opbouwen en wat hebben ze daarvoor nodig? Wat biedt meer toekomstperspectief: leven in de illegaliteit in Europa of terugkeren naar hun land van herkomst? Dit zijn slechts enkele van de vragen die tijdens deze gesprekken werden opgeworpen.

Vragen die buiten haar werkterrein lagen, verwees BLinN door naar andere maatschappelijke organisaties of de advocatuur.

¹ BLinN werkt binnen Nederland samen met organisaties die te maken hebben met de (gevolgen van) mensenhandel. Ook heeft zij contacten met organisaties in andere bestemmingslanden en landen van herkomst.

Begeleiding van aangifte

Als slachtoffers aangaven aangifte te willen doen, overlegde BLinN met hun advocaat en schakelde de politie of KMar in. Deze kon dan de aangifte opnemen, waarna slachtoffers een B9-status kregen en vrijkwamen. Zo mogelijk was iemand van BLinN aanwezig bij de aangifte. In de periode tussen aangifte en vrijlating bleef BLinN het slachtoffer ondersteunen door middel van individueel bezoek in detentie. Omdat in de praktijk bleek dat aangifte vanuit detentie niet gemakkelijk was, werd veel van BLinN's energie en tijd noodgedwongen in de begeleiding van aangiften geïnvesteerd. In hoofdstuk 4 meer over deze ervaringen.

Individuele ondersteuning

Gedurende de detentie bleef BLinN slachtoffers ondersteunen tijdens individuele gesprekken. Zij overlegde met advocaten en bleef de slachtoffers informeren. Binnen de beperkingen van detentie trachtte BLinN ook psychosociale ondersteuning te geven. De situatie in detentie is zwaar, vooral als slachtoffers getraumatiseerd zijn. BLinN informeerde psychologen en psychiaters die werken in detentie over het onderwerp mensenhandel en de psychische gevolgen ervan voor slachtoffers. Ervaren vrijwilligers brachten humanitair bezoek. In 2007 had BLinN een Afrikaanse cultural mediator in dienst die zich specifiek richtte op de ondersteuning van de Afrikaanse doelgroep in detentie.

BLinN bood ook ondersteuning aan cliënten in detentie die werden uitgezet. Zij bracht slachtoffers in contact met organisaties in het land van uitzetting, zodat zij bij aankomst een aanspreekpunt hadden. Deze ondersteuning was noodgedwongen minimaal; slachtoffers van mensenhandel behoren uitgebreider voorbereid en ondersteund te worden bij terugkeer. Ook moet vooraf een risicoanalyse worden gedaan om te zien of ze wel kunnen terugkeren. Als cliënten besloten vanuit detentie mee te werken aan terugkeer naar het land van herkomst informeerde BLinN hen over terugkeermogelijkheden via de IOM en andere organisaties. Ze ondersteunde hen als ze hiervan gebruik wilden maken.

Groepsactiviteiten

Voor vrouwen in vreemdelingenbewaring heeft BLinN twee workshops ontwikkeld, gericht op gezondheid en overleven in detentie. In het begeleidende handboek Lijkkracht en balans is de methodiek vastgelegd. DC Zeist vormde de locatie waar BLinN een pilot van de workshops hield. Hoewel de workshop een succes was, kreeg BLinN geen toestemming van de Dienst Justitiële Inlichtingen (DJI) deze te continueren.

Ondersteuning na klinkering

Incidenteel bood BLinN ook ondersteuning na klinkering, wanneer slachtoffers zich illegaal in de Nederlandse maatschappij staande moesten houden. Zij is van mening dat ook slachtoffers die geen aangifte durven of kunnen doen en die illegaal in Nederland verblijven, bescherming verdienen. Hen werd informatie geboden over aangifte en de B9-procedure, en in schrijnende gevallen ook praktische ondersteuning. Ook verwees BLinN door naar andere organisaties en de advocatuur. Daarnaast klopten ongedocumenteerden die BLinN niet kende vanuit detentie aan voor informatie.

Beleidsbeïnvloeding

BLinN stelde knelpunten aan de orde rond signalering en aangifte van mensenhandel vanuit detentie, de situatie van slachtoffers aldaar en de rol van betrokken instanties binnen de vreemdelingenketen. Doel was verbeteren van de signalering, voorkomen dat slachtoffers in detentie terechtkwamen en betere bescherming van deze groep. Hiervoor overlegde BLinN met het ministerie van Justitie (DJI en Directie Vreemdelingenbeleid), IND, DT&V, directies van inrichtingen voor vreemdelingenbewaring, EMM, politie en justitie. BLinN bracht ook knelpunten in bij leden van de Tweede Kamer.

Resultaten en cijfers

Voor het bereiken van haar doelen moest BLinN flexibel zijn in de aanpak van het project. De mogelijkheden voor ondersteuning waren beperkt en regelmatig is zij teruggefloten als zij in ogen van de detentiesector grenzen overschreed. Dit betekent dat sommige projectactiviteiten anders zijn verlopen dan gepland.

Toch is er dankzij het project enige verbetering gekomen in de positie van (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingendetentie. Het grootste succes is behaald bij het detentiepersoneel. Zij zijn zich bewust geworden van mogelijke aanwezigheid van slachtoffers van mensenhandel in inrichtingen voor vreemdelingenbewaring. In bepaalde inrichtingen signaleren zij nu zelf en verwijzen door naar BLinN. Er worden zo meer slachtoffers van mensenhandel bereikt, geïnformeerd en ondersteund. Ook wordt vaker aangifte van mensenhandel gedaan vanuit detentie.

Dit neemt niet weg dat BLinN een aantal ernstige problemen waarneemt rond signalering van slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingenbewaring. Deze worden in dit rapport besproken. Door aandacht te blijven vragen voor de aanwezigheid van slachtoffers en de problemen rond signalering en ondersteuning, werkt BLinN aan verbetering.

cijfers 2006-2008 ²	
totaal in vreemdelingendetentie bereikte slachtoffers ³	112
mannen	24
vrouwen	88
volwassenen	93
minderjarigen ⁴	19
grensdetentie (art. 6 Vreemdelingenwet (VW))	48
grenshospitium	21
Bankenbosch	10
Schiphol-Oost	17
vreemdelingenbewaring (art. 59 VW)	64
DC Zeist	59
DC Noorderzand	3
DC Zaandam	1
Doggershoek (jeugdinstelling)	1

² BLinN is in juni 2005 gestart met het project in vreemdelingendetentie; de eerste slachtoffers werden begin 2006 bereikt.

³ Hiernaast zijn ook vijftien slachtoffers bereikt in de illegaliteit en vier in strafrechtelijke detentie. Ook bleken circa tien bereikte personen in detentie geen slachtoffer van mensenhandel te zijn. Deze aantallen vallen buiten deze statistieken.

⁴ Veertien van hen zijn meerderjarig bevonden; BLinN is echter uitgegaan van de leeftijd die zij zelf geven.

beëindiging van detentie door ⁵	112
B9-status/bedenktijd ⁶	35
asiel	10
vrijlating zonder verblijfsvergunning (klinkering)	24
opvang voor minderjarigen	5
uitzetting	13
vrijwillige terugkeer	2
onbekend	23
landen van herkomst	112
Nigeria	39
China	20
India	10
Sierra Leone	6
Ghana	5
Kameroen	5
Moldavië	3
Ethiopië	2
Georgië	2
Mauretanië	2
Rusland	2
overige landen (Angola, Burundi, Colombia, Congo, Egypte, Frankrijk, Gambia, Guinee, Ivoorkust, Oekraïne, Senegal, Somalië, Tanzania, Venezuela, Wit-Rusland, Zuid-Afrika)	16

Indeling van het rapport

Het rapport is als volgt opgebouwd: in hoofdstuk 2 wordt een korte schets gegeven van de problematiek van mensenhandel in Nederland en de positie van slachtoffers. In hoofdstuk 3 wordt kort de vreemdelingenketen in relatie tot vreemdelingendetentie beschreven en wordt ingegaan op de gevolgen van detentie voor slachtoffers van mensenhandel. Hoofdstukken 4 tot en met 10 gaan in op de ervaringen die BLinN heeft opgedaan in het detentieproject. Allereerst wordt een beschrijving gegeven van de doelgroep die zij in detentie bereikte. Er wordt stilgestaan bij de omstandigheden van mensenhandel en de situatie van slachtoffers in detentie. Daarna volgt een toelichting op de knelpunten die BLinN in de uitvoering van het project is tegengekomen per ketenpartner. Deze worden geïllustreerd met casussen van individuele slachtoffers van mensenhandel die BLinN in het project ondersteunde. Sommige knelpunten liggen bij de uitvoering van de taken van deze instanties, andere meer op beleidsniveau. Het rapport focust op knelpunten, maar geeft ook aan waar BLinN positieve ontwikkelingen ziet en mogelijkheden voor toekomstige verbeteringen. Hoofdstuk 11 geeft tenslotte de conclusie en aanbevelingen voor verbetering van de situatie en de mogelijkheid van verdere stappen.

⁵ BLinN heeft deze cijfers gebaseerd op (veelal) mondelinge informatie van politie/KMar, rechtshulp, detentiecentra, DT&V, IOM en CoMensha.

⁶ In enkele gevallen werd de B9-status pas na vrijlating verleend.

BLinN heeft geen officiële taak in de signalering van slachtoffers van mensenhandel. Zij wordt niet formeel erkend als partner in de vreemdelingenketen. Dit betekent dat BLinN haar informatie vooral uit informeel overleg haalt en geen inzage heeft in dossiers van slachtoffers of andere officiële documenten. Tegelijkertijd kan BLinN in de rol van onafhankelijke organisatie wel knelpunten naar buiten brengen, met als doel signalering van slachtoffers te verbeteren.

BLinN heeft geen uitputtend onderzoek gedaan naar signalering binnen de vreemdelingenketen. Met dit rapport pretendeert ze geen volledig overzicht te geven van de problemen en knelpunten die ten aanzien van signalering in de keten vreemdelingendetentie spelen. Zij geeft een weergave van haar eigen ervaringen.

BLinN's aanpak is praktisch: als zij in individuele gevallen op problemen stuit, neemt zij contact op met instanties binnen de vreemdelingenketen om deze op te lossen. Dit betekent dat in dit rapport alleen instanties met wie BLinN regelmatig contact heeft in het project worden besproken: de detentiesector, politie en KMar, DT&V, Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), rechtsbijstand en hulpverlening.

2. Mensenhandel in Nederland

Context

Mensenhandel is een ernstige schending van mensenrechten die nog steeds in Nederland voorkomt. Elk jaar worden in Nederland naar schatting duizenden vrouwen, mannen en kinderen slachtoffer van mensenhandel. Deze slachtoffers bevinden zich in een vicieuze cirkel. In hun eigen land hebben ze te maken met een combinatie van problemen zoals armoede, geweld, gender-discriminatie en beperkte mogelijkheden tot zelfontplooiing. Migratie is voor hen een manier uit deze moeilijke situatie te ontsnappen. Maar omdat de mogelijkheden voor legale migratie beperkt zijn, zijn zij afhankelijk van tussenpersonen. Zij accepteren een aanbod om in het buitenland te gaan werken zonder de consequenties te overzien. Eenmaal in Nederland worden zij slachtoffer van mensenhandel en uitgebuit in de seksindustrie of andere sectoren als huishoudelijk werk, horeca en tuinbouw. Ze zijn slachtoffer van een ernstig misdrijf waarbij gebruik wordt gemaakt van allerlei vormen van dwang: geweld, fraude, misleiding, misbruik van omstandigheden of misbruik van een kwetsbare positie. De doelgroep wordt op verschillende wijzen gebonden aan de handelaren: door opgelegde schulden, mishandeling, beperking van de bewegingsvrijheid, bedreiging van familie in het land van herkomst en voodoo. Ook wordt hun paspoort vaak in beslag genomen, wat hen nog kwetsbaarder maakt.

In het huidige nationale en internationale beleid staan niet de mensenrechten van de verhandelde vrouwen en mannen centraal, maar het bestrijden van criminaliteit. De Nederlandse vreemdelingenwetgeving biedt voor de groep slachtoffers die aangifte doet de mogelijkheid tot tijdelijk verblijf in Nederland, de zogenaamde B9-regeling. Deze regeling biedt het recht op een bedenktijd van drie maanden en, na aangifte, recht op verblijf in Nederland gedurende het strafrechtelijk onderzoek en de rechtszaak. Slachtoffers kunnen aanspraak maken op opvang, financiële bijstand, ziektekostenverzekering, juridische steun en maatschappelijke begeleiding. Ook mogen zij betaald werk verrichten. Elk jaar maken 150 tot 200 mensen gebruik van deze regeling.

Na afloop van het strafproces komt een einde aan het tijdelijk verblijfsrecht van het slachtoffer. Hij of zij kan dan voortgezet verblijf aanvragen voor een periode van vijf jaar. Dit wordt in de regel toegestaan:

- als de aangifte en het onderzoek hebben geleid tot een veroordeling van de handelaren;
- of als het slachtoffer al drie jaar met een B9-status in Nederland verblijft op het moment dat er een rechterlijke uitspraak is in de strafzaak;
- of als na drie jaar het strafrechtelijk onderzoek nog loopt.

In alle andere gevallen wordt gekeken naar de risico's die het slachtoffer loopt bij terugkeer naar het land van herkomst. Zijn deze onaanvaardbaar groot, dan wordt voortgezet verblijf toegekend.

Schets van de doelgroep

De groep slachtoffers van mensenhandel is zeer divers: hun leeftijd, economische status, opleidingsniveau, familie- en leefomstandigheden verschillen. Een deel heeft traumatische ervaringen opgedaan in het land van herkomst. Zij komen uit een situatie van armoede, gebroken gezinnen, hadden een ouder met een alcohol- of drugsverslaving, werden fysiek of emotioneel mishandeld en zijn bekend met seksueel geweld en misbruik binnen het gezin of de gemeenschap.

Verhandeld worden betekent (opnieuw) een traumatische ervaring. Slachtoffers worden geconfronteerd met meervoudige vormen van misbruik (verkrachting, mishandeling, gedwongen prostitutie) soms door meerdere daders. De consequenties zijn ernstig en langdurig en leiden vaak tot een chronisch trauma. Dit is bij de slachtoffers terug te zien in op verschillende vlakken:

- **Fysieke reacties**
Het trauma zet zich vast in het lichaam. Veel slachtoffers voelen zich snel of altijd vermoeid en hebben verminderde weerstand waardoor zij vaak ziek zijn. Ze hebben last van rug-, hoofd- of buikpijn. Hun slaappatroon en eetlust veranderen en sommigen ervaren hartkloppingen of aanvallen van hevig transpireren.
- **Emotionele reacties**
Slachtoffers kampen met een scala aan emoties, zoals gevoelens van hulpeloosheid, angst, boosheid, depressie, onrechtvaardigheid, rouw, machteloosheid, schaamte, onveiligheid en wantrouwen. De emoties maken hen kwetsbaar en negatief over zichzelf.
- **Gedrag**
In een poging met het trauma om te gaan, vertonen slachtoffers vaak schadelijk gedrag zoals automutilatie (zelfbeschadiging), suïcidepogingen, alcohol, drugs of overeten. Zij hebben minder interesse in dagelijkse activiteiten dan voorheen. Ze vertonen afwijkend sociaal gedrag, zijn impulsief, soms agressief of zoeken risicovolle situaties op. Vaak zijn zij passief en nemen ze weinig tot geen initiatief.
- **Cognitie**
Een groot deel van de groep heeft problemen met geheugen en concentratie. Ook hebben zij te veel gedachten tegelijkertijd, dwanggedachten, nachtmerries en flashbacks.

Slachtoffers van mensenhandel worstelen met een eigen problematiek. Behalve dat ze zijn getraumatiseerd, realiseren zij zich vaak niet dat zij volgens de Nederlandse maatstaf slachtoffer zijn van een misdrijf. Een ingewikkelde kwestie is geboren: enerzijds worstelen slachtoffers met psychische en fysieke problemen, anderzijds ontbreekt het besef over de oorzaak ervan. Zij vinden het moeilijk hun situatie te duiden, waardoor zij het idee hebben de enige te zijn met deze moeilijkheden. Op dit punt kruisen de juridische definitie van mensenhandel en het gevoel van de cliënt elkaar niet.

Bij het hervinden van emotioneel, fysiek en financieel evenwicht moeten slachtoffers van mensenhandel veel hindernissen nemen. Ze zijn verleerd een eigen mening te hebben. Het is moeilijk op te komen voor zichzelf en kansen te benutten. Slachtoffers zijn meestal niet gewend zichzelf te zien als (actief) onderdeel van de maatschappij en beseffen onvoldoende dat zij invloed kunnen uitoefenen op hun leven en omgeving. Hun zelfbeeld is laag en ze hebben geen idee wat hun kansen zijn. Activiteiten gericht op het versterken van eigenwaarde en het vergroten van de zelfstandigheid zijn essentieel.

Eenmaal slachtoffer rijgen de problemen zich aaneen. Zij hebben een periode niet kunnen leven – overleven was hun enige doel. De mensenhandel plaatste hen buiten de maatschappij en zorgde voor een achterstand. Daarbij manifesteert deze ingrijpende ervaring zich in de vorm van emotionele en praktische problemen en een trauma. Slachtoffers hebben tijd nodig om te herstellen en kunnen zich daardoor, soms jarenlang, maar beperkt ontwikkelen op het gebied van sociale contacten, scholing en werk. Het gevolg is dat zij een extra ontwikkelingsachterstand oplopen ten opzichte van leeftijdsgenoten.

Slachtoffers weten niet altijd dat hun ervaringen in Nederland worden gezien als mensenhandel, en dat er bescherming mogelijk is in het kader van de B9-regeling. Als ze dat wel weten, lukt het niet altijd om bescherming te krijgen. Bovendien weerhoudt angst voor represailles het merendeel van de gesignaleerde slachtoffers ervan om aangifte te doen van mensenhandel tegen de vermoedelijke dader. Zij lopen het risico als ongedocumenteerde vreemdeling staande gehouden te worden en in vreemdelingendetentie te belanden.

3. Vreemdelingendetentie

In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat slachtoffers van mensenhandel in Nederland recht hebben op bescherming en ondersteuning als zij aangifte doen tegen hun handelaar. Om aanspraak te kunnen maken op de B9-regeling is het zaak dat zij worden gesignaleerd als slachtoffer en gewezen worden op hun rechten. Gebeurt dit niet, dan lopen zij het risico als ongedocumenteerde vreemdeling in bewaring te komen.

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de instanties die betrokken zijn bij de signalering en ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel voorafgaand, tijdens en na afloop van vreemdelingendetentie. In het kort wordt hun rol in deze keten beschreven.

BLinN's project in vreemdelingenbewaring was gericht op ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel. De beschrijving van de situatie in vreemdelingendetentie is dan ook toegespitst op hoe deze doelgroep detentie ervaart. Er is geen algemene analyse gemaakt van de situatie in vreemdelingendetentie. De problemen en knelpunten die in dit rapport aan de orde komen, zijn alle gerelateerd aan de doelgroep.

Signalering van slachtoffers van mensenhandel

De volgende instanties spelen een rol bij de signalering van slachtoffers van mensenhandel:

- Zedenpolitie of prostitutiecontroleteams
Zij kunnen (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel in de prostitutiesector aantreffen.
- Vreemdelingenpolitie
Bij vreemdelingencontroles in prostitutiegebieden of op andere plaatsen treffen zij (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel aan.
- KMar op Schiphol
Zij kunnen vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel aan de grens tegenkomen. Ook als een persoon nog niet in Nederland werkzaam is geweest, kan de B9-regeling toepasbaar zijn.
- Arbeidsinspectie / Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD)
Bij controle van bedrijven kunnen zij (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel op het spoor komen.
- IND-medewerkers in aanmeldcentra
In de aanmeldcentra komen in principe de mensen die een asielaanvraag willen indienen. Hier kunnen mensen bij zijn met een mensenhandelverleden.
- Rechtsbijstand
Advocaten kunnen op verschillende momenten met een slachtoffer in contact komen: via de piketcentrale, via rechtstreekse benadering of na doorverwijzing door anderen. Ook Vluchtelingenwerk, aanwezig in de Aanmeldcentra en grensdetentie, ondersteunt vreemdelingen juridisch ondersteunt en is alert op tekenen die wijzen op mensenhandel.
- Hulpverlening
Hulpverleners kunnen een rol kunnen spelen in de signalering als voortvloeisel van de vertrouwensband die ze met een mogelijk slachtoffer opbouwen. Het is door die vertrouwensband gemakkelijker voor een slachtoffer om zijn of haar verhaal te doen.

Deze instanties kunnen in contact komen met slachtoffers van mensenhandel. Het is zaak dat zij de mogelijkheid van mensenhandel in het achterhoofd houden, om het vermoedelijke slachtoffer van de juiste informatie te voorzien en te wijzen op zijn of haar rechten en mogelijkheden. Alleen politie en

KMar zijn bevoegd de bedenktijd in het kader van de B9-regeling aan te bieden. Alle andere hierboven genoemde instanties niet; zij dienen vermoedelijke slachtoffers door te verwijzen naar politie of KMar.

Op het moment dat signalering onvoldoende is, worden vermoedelijke slachtoffers niet als zodanig herkend en lopen zij het risico in vreemdelingendetentie terecht te komen. Ook als ze zichzelf niet als slachtoffer beschouwen of geen aangifte durven doen, betekent dit dat zij in het huidige beleid in vreemdelingendetentie geplaatst kunnen worden.

Vreemdelingendetentie

In Nederland bestaan twee vormen van vreemdelingendetentie:

- Grensdetentie van mensen aan wie de toegang tot Nederland is geweigerd aan de grens (art. 6. Vreemdelingenwet (VW)).
Zij worden tegengehouden omdat hun documenten niet in orde zijn, ze criminele antecedenten bezitten of onvoldoende middelen van bestaan hebben, of hun asielaanvraag is afgewezen. Als ze niet onmiddellijk kunnen worden teruggestuurd naar het land van herkomst, worden ze in afwachting van uitzetting in grensdetentie geplaatst. In het geval van slachtoffers van mensenhandel gaat het in grensdetentie vooral om mensen die Nederland binnenkomen en nog niet tewerk zijn gesteld.
- Vreemdelingenbewaring van mensen die al in Nederland verblijven, maar geen verblijfsvergunning (meer) hebben (art. 59 VW).
Bij vermoeden van illegaal verblijf kunnen vreemdelingen staande worden gehouden. Als ze geen documenten bezitten, worden ze in afwachting van uitzetting in vreemdelingenbewaring geplaatst. Slachtoffers van mensenhandel die in deze detentievorm worden aangetroffen, zijn veelal mensen die al in Nederland werkten, niet zijn gesignaleerd als slachtoffer of (nog) niet hebben durven praten over wat hen is overkomen.

Als een mogelijk slachtoffer van mensenhandel eenmaal in vreemdelingendetentie is terechtgekomen, kunnen deze instanties hen signaleren (maar ze zijn hier niet verantwoordelijk voor):

- DJI: personeel werkzaam in de detentiecentra
- DT&V
- overige instanties: BLinN, IOM, Rechtsbijstand (waaronder Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland (VVN))

Na afloop van detentie

Op het moment dat slachtoffers aangifte doen vanuit vreemdelingendetentie of als zij bedenktijd krijgen aangeboden, wordt de bewaring opgeheven en komen ze in het reguliere ondersteuningstraject terecht. Dit betekent dat CoMensha opvang regelt en dat een zorgcoördinator hen informeert over het verdere hulpverleningstraject. Ze verdwijnen uit beeld bij BLinN, totdat ze deelnemen aan andere activiteiten van de organisatie. In het geval van minderjarige slachtoffers coördineert het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) samen met voogdijinstelling Nidos de hulpverlening.

Maar niet alle slachtoffers worden gesignaleerd of willen aangifte doen vanuit vreemdelingendetentie. Een grote groep ongedocumenteerde vreemdelingen wordt niet uitgezet, maar geklinkerd. Dit betekent dat zij op straat worden gezet met de mededeling dat zij Nederland binnen 24 uur dienen te verlaten. Onder hen bevinden zich slachtoffers van mensenhandel. De meesten hebben een beperkt sociaal netwerk en zijn kwetsbaar voor herhaalde uitbuiting. Sommigen besluiten pas na vrijlating dat aangifte van mensenhandel de beste optie is. Via hun advocaat, BLinN of een andere organisatie komen zij dan

alsnog in het reguliere ondersteuningstraject terecht. De anderen blijven afhankelijk van de beperkte ondersteuning voor ongedocumenteerden. Zij lopen het risico opnieuw uitgebuit te worden of weer in vreemdelingendetentie te belanden.

4. Slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingendetentie

BLinN heeft in de periode van juni 2005 tot en met december 2008 in totaal 112 slachtoffers van mensenhandel in detentie gesignaleerd. Dit waren 88 vrouwen en 24 mannen. Onder hen bevonden zich 19 minderjarigen (Alleenstaande Minderjarige Vreemdeling (AMV) genoemd). Een aantal van hen (veertien) werd na dit onderzoek meerderjarig bevonden, maar voor BLinN was de informatie van het slachtoffer zelf bepalend voor de cijfers. Minderjarigen die als zodanig werden herkend kwamen niet in grensdetentie, maar in een speciale opvang.

Seksuele uitbuiting en gedwongen prostitutie

Vrijwel alle slachtoffers die BLinN in detentie heeft bereikt, zijn seksueel uitgebuit of gedwongen tot prostitutie⁷. In grensdetentie (art. 6 VW) gaat het hoofdzakelijk om mogelijke slachtoffers die nog niet in Nederland tewerk waren gesteld: zij zijn hiernaartoe gebracht met als doel hen in Europa in te zetten voor de seksindustrie. Sommigen zijn al in het land van herkomst of tijdens de reis misbruikt of gedwongen tot prostitutie.

In vreemdelingenbewaring (art. 59 VW) heeft BLinN contact gehad met slachtoffers die in Nederland of andere Europese landen onder dwang en uitbuiting in de prostitutie werkten. Een aantal van hen is verhandeld vanuit eigen land; bij anderen begon de uitbuiting pas in Europa. In zowel grensdetentie als vreemdelingenbewaring bevinden zich ook slachtoffers die in andere Europese landen zijn geëxploiteerd en met een zogenaamde Dublinclaim naar Nederland zijn teruggestuurd omdat zij al eerder in Nederland een verblijfsvergunning hadden aangevraagd.

Andere vormen van uitbuiting

Slachtoffers van andere vormen van uitbuiting, bijvoorbeeld in de landbouw, huishoudelijk werk, de horeca en de haven, zijn nauwelijks naar BLinN verwezen (één man). Dit is deels te verklaren doordat andere vormen van uitbuiting pas sinds 2005 onder de definitie van mensenhandel vallen. Tot nu toe zijn er amper veroordelingen voor andere vormen van mensenhandel geweest. In slechts een klein aantal gevallen is een B9-vergunning verstrekt. Belemmerende factor is dat er onder betrokken instanties geen consensus bestaat over hoe ernstig de uitbuiting moet zijn, wil er sprake zijn van mensenhandel.

Aangiften vanuit detentie

Slechts 35 van de 112 slachtoffers die BLinN heeft bereikt hebben vanuit detentie aangifte gedaan en een B9-status gekregen. De animo voor aangifte is niet groot. Slachtoffers geven hier, zoals is gebleken uit gesprekken met BLinN, diverse redenen voor:

- zij vertrouwen politie niet⁸;
- zij zijn bang voor represailles van mensenhandelaren tegen henzelf of hun familie;
- zij vinden de bescherming van de B9 te mager in verhouding tot het risico van aangifte;
- zij verwachten meer van klinkering of een verblijfsvergunning via een andere weg⁹;
- zij zijn zo getraumatiseerd dat zij niet in staat zijn te spreken over wat hen is overkomen;
- zij vertrouwen niemand en willen niet spreken over wat er gebeurd is, ook niet met BLinN.

⁷ Ook de mannen waren seksueel uitgebuit, slechts één van hen ernstig uitgebuit in de horeca.

⁸ Soms met goede reden, want de politie had hen in bewaring gesteld toen zij zich voor hulp en bescherming hadden gemeld.

⁹ Asiel vormt, voor zover kansrijk, een zekerere verblijfsgrond; de B9-status kan immers eenvoudig worden ingetrokken als de strafrechtzaak wordt geseponeerd.

Ook al heeft BLinN in de laatste twee gevallen serieuze vermoedens van mensenhandel, deze zijn op zichzelf niet voldoende voor een aangifte. Hiervoor is meer informatie en medewerking van de slachtoffers nodig.

Drie slachtoffers in detentie hadden in het verleden een B9-verblijfsvergunning die was ingetrokken na veroordeling van de daders¹⁰ of na sepot van de rechtszaak. Zij hebben aangifte gedaan tegen de daders, met alle risico's van vergelding van dien. Eén van hen heeft getuigd tijdens de rechtszaak, waarna de daders zijn veroordeeld tot een gevangenisstraf die inmiddels is uitgezeten. De slachtoffers zitten vast in afwachting van uitzetting naar het land waar hun daders actief zijn. BLinN is tegen uitzetting zonder een gedegen risicoanalyse van slachtoffers die een verklaring hebben afgelegd bij de politie.

Specifieke groepen

Een groot aantal slachtoffers dat BLinN in detentie bereikte, is afkomstig uit Afrika, met name uit Nigeria. Ook het aantal Chinezen is groot. In de loop van 2007 en 2008 ontving BLinN steeds meer tekenen dat zich mogelijk ook slachtoffers uit India in detentie bevinden. Tenslotte is BLinN ook ex-AMV's en uitgeprocedeerde asielzoekers tegengekomen die pas in Nederland slachtoffer van mensenhandel zijn geworden.

Nigerianen

Zowel in grensdetentie als in vreemdelingenbewaring heeft BLinN 39 Nigeriaanse slachtoffers ondersteund. Het overgrote deel is afkomstig uit Benin City, een stad in het zuidoosten van Nigeria. Het gaat vooral om meisjes en jonge vrouwen, maar BLinN bereikt ook enkele jongens en jonge mannen. De groep Nigerianen die BLinN in grensdetentie (art. 6 VV) ziet, is jong (zestien tot twintig jaar oud) en nog niet uitgebuit in Nederland. Een aantal is in het land van herkomst of onderweg misbruikt en gedwongen tot prostitutie. Zij hebben in Nigeria voodoo-rituelen ondergaan om de financiële afspraken over de reis naar Europa te bevestigen, een gunstig verblijf te vragen en, niet in de laatste plaats, om gehoorzaamheid af te dwingen. Voodoo is een gevestigd onderdeel van de Nigeriaanse cultuur; het geloof erin is wijdverbreid. De slachtoffers van mensenhandel met wie BLinN contact heeft, voelen zich door voodoo geïntimideerd; sommigen zijn doodsbang.

Van de groep in grensdetentie die in de minderjarigenopvang is terechtgekomen of die na aangifte in de reguliere opvang zijn geplaatst, is een deel verdwenen. Uit uitgebreid politieonderzoek¹¹ blijkt dat zij vanuit de opvang zij zelf contact opnemen met de mensenhandelaars; vervolgens worden zij opgehaald en meestal in andere Europese landen in de prostitutie tewerkgesteld. De schuldbinding, intimidatie en vooedobewerking blijken sterker dan de geboden bescherming in de opvang.

De Nigeriaanse slachtoffers in vreemdelingenbewaring (art. 59 VV) zijn ouder en hebben al in Nederland of elders in Europa in de prostitutie gewerkt. Zij vertellen over de slechte arbeidsomstandigheden, over de schuldbinding, de bedreigingen en het geweld.

Chineze vrouwen

BLinN heeft twintig Chinese vrouwen in detentie gesproken. Hoewel het algemeen beeld van de Chinezen is dat zij zeer gesloten zijn, hebben zij vrijwel allemaal hun verhaal verteld aan BLinN. Drie van hen deden aangifte en kregen verblijf op grond van de B9-regeling. In grensdetentie gaat het om

¹⁰ Inmiddels is de B9-regeling gewijzigd en komt dit niet meer voor: als daders veroordeeld zijn of als het slachtoffer drie jaar meewerkt aan het strafrechtelijk onderzoek kan het slachtoffer aanspraak maken op voortgezet verblijf.

¹¹ BLinN heeft minimaal tien Nigeriaanse cliënten die bij dit zogenoemde Koolvis-onderzoek betrokken waren.

jonge vrouwen, soms minderjarig. Zij zijn soms alleen, maar vaker in groepjes van twee of meer naar Nederland gebracht. De reis duurt lang en voert langs diverse landen. Een aantal van de vrouwen in grensdetentie geeft aan onderweg verkracht te zijn of gedwongen tot prostitutie; anderen willen niets zeggen.

De Chinese vrouwen in vreemdelingenbewaring wonen vaak al jaren in de illegaliteit in Nederland en houden zich met werk binnen de Chinese gemeenschap staande. Het gaat vooral om gedwongen prostitutie in Chinese kapsalons of massagesalons, soms in combinatie met werk in de horeca. Enkele vrouwen zijn al in China tot prostitutie gedwongen. Een aantal Chinese jonge vrouwen is al op jonge leeftijd uit China vertrokken, soms al als kind. Zij zijn in Nederland achtergelaten op straat, waarna ze tot hun achttiende legaal verblijf als AMV kregen. Pas daarna kwamen ze in de illegaliteit terecht en werden ze geronseld door handelaren.

Bij aanvang van het project in 2005 ging de politie/KMar ervan uit dat Chinezen altijd via mensensmokkel naar Nederland kwamen. Deze houding is enigszins veranderd. BLinN heeft de indruk dat ook de politie/KMar nu eerder vermoedt dat er sprake is van mensenhandel.

Indiase mannen

In 2007 en 2008 kreeg BLinN steeds meer signalen dat een groot aantal Indiërs in detentie zit, die mogelijk via mensenhandel in Nederland zijn terechtgekomen. Het gaat vooral om jonge Sikh-mannen uit de Punjab, die langere tijd in grensdetentie zitten¹². BLinN sprak met zes van hen¹³. Zij vertelden allen soortgelijke verhalen over conflicten over land, verkoop van land om de reis te betalen en arbeidsmigratie. Geen van hen wilde meer vertellen over hun schuld aan de reisagent of afspraken over werk in Europa. Daarom kan (nog) niet definitief geconcludeerd worden dat zij slachtoffers van mensenhandel zijn. Onderzoek naar deze groep is nodig om meer duidelijkheid hierover te krijgen.

Ex-AMV's en uitgeprocedeerde asielzoekers

BLinN is zeker tien vrouwen in vreemdelingenbewaring tegengekomen die pas in Nederland slachtoffer werden van mensenhandel. Zij bleken uitgeprocedeerde asielzoekers en ex-AMV's die in handen van mensenhondelaars vielen na het verlies van hun verblijfsstatus. In de illegaliteit ligt uitbuiting op de loer. Ze kwamen aan onderdak of eten in ruil voor seks. Opmerkelijk was dat zij leken te menen dat dit bij hun lot als vrouw hoorde; ze dachten niet in termen van 'vrijwillig' of 'gedwongen'. Pas als de seks extreme vormen aannam (met geweld, bedreiging, chantage of opsluiting) of tot gedwongen prostitutie leidde, spraken zij van dwang. Dit betekent dat ze zich in het geval van 'louter' seksuele uitbuiting geen slachtoffer voelden.

Gevolgen van vreemdelingendetentie voor slachtoffers van mensenhandel

Vreemdelingendetentie is een ongeschikte situatie voor slachtoffers van mensenhandel. Hun trauma's worden erdoor versterkt. Zij zijn slachtoffer van een ernstig misdrijf, hebben vaak veel geweld meegemaakt door hun handelaars en worden vervolgens opgesloten. Het vertrouwen in de autoriteiten neemt verder af, zij worden depressief en zien vaak geen uitweg meer uit hun situatie.

BLinN heeft in haar gesprekken met slachtoffers van mensenhandel in detentie gemerkt hoezeer zij in een neerwaartse spiraal terecht komen. Aan het begin van de detentie zijn zij nog boos en gemotiveerd om iets aan hun situatie te doen. Na een aantal maanden worden zij zichtbaar matter, apathischer en depressiever. Zij lijden aan hoofdpijn, slapeloosheid en maag- en darmklachten. Ze gaan steeds minder

¹² BLinN heeft deze informatie van VVN. Ook bereikten BLinN berichten dat er Sikh-mannen in vreemdelingenbewaring zaten. Om hoeveel Indiërs het in totaal ging, is BLinN niet bekend.

¹³ Bij de overige vier Indiërs (drie vrouwen, één man) die BLinN naast deze groep Sikhs in detentie tegenkomt, gaat het duidelijk wel om slachtoffers van mensenhandel.

luchten, eten weinig en blijven zoveel mogelijk in hun cel. Bij gedrag dat als problematisch wordt gezien of zelfmoordneigingen worden zij in de isoleercel geplaatst, soms dagenlang. Het verblijf in de isoleercel verslechtert hun situatie aanzienlijk. Dit wordt onderschreven door een rapport van het Comité voor Burgerlijke Vrijheden, Justitie en Binnenlandse Zaken van het Europees Parlement¹⁴. Dit rapport stelt dat de psychische problemen van kwetsbare personen die in een isoleercel geplaatst worden verergeren. Vrijwel alle cliënten van BLinN in detentie klagen over het eten en de medische zorg. Zij voelen zich door de medische dienst niet serieus genomen in hun medische klachten; ze worden vaak met paracetamol en het advies veel water te drinken weggestuurd. Zij geven aan dat bij ernstige klachten geen uitgebreider medisch onderzoek volgt.

In detentie zijn de gedetineerden altijd beschikbaar om opgeroepen te worden voor een gesprek over terugkeer met de vreemdelingenpolitie, IND of DT&V, en terugkeerfunctionarissen. Dit ervoeren slachtoffers als zeer stressvol. Over het bewakend personeel zijn de verhalen wisselend. Naast klachten over willekeur, discriminatie, onkunde en onwil, hebben cliënten af en toe ook positieve verhalen over bewakers die een luisterend oor hebben of behulpzaam zijn.¹⁵ In het algemeen ervaren de cliënten de bejegening en het systeem in detentie echter als repressief en onmenselijk.

De problemen die slachtoffers van mensenhandel in detentie ervaren, sluiten aan bij de kritiek van vele instanties op de omstandigheden in detentie. De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) heeft in juni 2008 een Advies Vreemdelingenbewaring uitgebracht. Zij

'acht het principiële onjuist dat gesloten opvang van vreemdelingen wordt gerealiseerd in accommodaties die in de eerste plaats voldoen aan penitentiaire maatstaven. {...} Voor vreemdelingenbewaring volstaat omtrekbeveiliging, terwijl het gebouw intern dient te zijn ingericht op een door vrije mobiliteit en groepsactiviteiten gekenmerkt verblijf'.¹⁶

De RSJ bekritiseert de sobere detentieomstandigheden, waarbij op resocialisatie gerichte elementen (die strafrechtelijke detentie wel heeft) als onderwijs, een structureel aanbod van arbeid en verlof ontbreken. Ook uit de RSJ kritiek op de medische zorg en de schaarse contactmogelijkheden met de buitenwereld. Er is bijvoorbeeld heel weinig mogelijkheid tot internationaal telefoonverkeer. Amnesty International Nederland kwalificeert het detentieregime als een onnodige inperking van de mensenrechten van ongedocumenteerden¹⁷. Professor Anton van Kalmthout van de Universiteit van Tilburg tenslotte haalt het Comité voor de Preventie van Marteling (CPT) aan dat stelt dat een gevangenis per definitie geen geschikte plek is voor iemand die veroordeeld noch verdacht is van een misdrijf. Als opsluiting onvermijdelijk is voor de uitzetting van een vreemdeling, moet deze aldus de CPT plaatsvinden 'in centres specifically designed for that purpose, offering material conditions and a regime appropriate to their legal situation and staffed by suitably qualified personnel'¹⁸. Volgens Van Kalmthout voldoet de Nederlandse wetgeving en uitvoeringspraktijk hier niet aan. Het regime van vreemdelingendetentie is gestoeld op dat voor strafrechtelijke detentie, maar is in de praktijk aanzienlijk zwaarder.¹⁹

BLinN deelt de kritiek van de RSJ, Amnesty en professor Van Kalmthout dat vreemdelingendetentie voor niemand geschikt is. Voor getraumatiseerde slachtoffers is het schadelijk.

¹⁴ The conditions in centres for third country national (detention camps, open centres as well as transit centres and transit zones) with a particular focus on provisions and facilities for persons with special needs in the 25 EU member states European Parliament; Directorate-General Internal Policies; Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs; Brussels, December 2007; PE 393.275, p. 168.

¹⁵ Naast personeel van de DDJI werken medewerkers van Group 4 Securicor als bewakers in de detentiecentra.

¹⁶ Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, Advies Vreemdelingenbewaring, 16 juni 2008, p.15.

¹⁷ Amnesty International, The Netherlands: the Detention of Irregular Migrants and Asylumseekers, June 2008, p.5.

¹⁸ CPT, 7th General Report, Strasbourg 1997, par. 29.

¹⁹ Anton van Kalmthout: Justitiële verkenningen, nr. 4, 2007, p. 96.

5. Sector vreemdelingendetentie

BLinN is van mening dat slachtoffers van mensenhandel niet in vreemdelingendetentie thuis horen. In het project richtte ze zich specifiek op signalering in deze sector. BLinN is de afgelopen jaren actief geweest zowel in grensdetentie als vreemdelingenbewaring en heeft in verschillende inrichtingen bezoeken afgelegd, voorlichting gegeven en activiteiten uitgevoerd.

BLinN is gestuit op verscheidene knelpunten in de detentiesector, die gevolgen hebben voor de signalering van slachtoffers van mensenhandel of voor hun situatie in detentie. Zij spelen voor een deel bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (afdeling Bijzondere Voorzieningen) van het ministerie van Justitie, maar ook binnen de detentiecentra zelf, dus op de werkvloer. Het gaat om de volgende knelpunten:

- signalering geen taak van detentiesector;
- onvoldoende steun van de DJI voor het werk van BLinN;
- toegang van BLinN tot detentiecentra verschillend;
- veranderlijkheid van de sector;
- detentiecentra zijn niet toegerust voor slachtoffers van mensenhandel.

Signalering geen taak van detentiesector

Vanwege de verdeling van verantwoordelijkheden binnen de vreemdelingenketen vindt de detentiesector signalering niet haar taak. Detentiecentra hebben geen juridische zeggenschap over gedetineerden. Zij gaan niet over uitzettingsprocedures en eventuele verblijfsaanvragen. Deze juridische verantwoordelijkheid ligt bij politie, IND en DT&V. Signalering van slachtoffers van mensenhandel en de juridische procedures die daarbij horen (aangifte, aanvraag B9-status, enzovoort) horen volgens detentiecentra ook bij deze instanties. Zij zien zichzelf als een hotel²⁰: ze verschaffen slechts onderdak en basale verzorging. Dit blijkt herhaaldelijk uit gesprekken van BLinN met management en personeel van detentiecentra. Zij geven aan zo min mogelijk verschil in behandeling te willen maken; ze verdiepen zich daarom niet in de achtergrond van de gedetineerden. Om signalering van slachtoffers mogelijk te maken moest deze houding doorbroken worden. Alleen waar BLinN gelegenheid had samen te werken met personeel (DC Zeist) lukte dit.

Onvoldoende steun van de DJI voor het werk van BLinN

Toegang tot detentiecentra is de eerste voorwaarde om signalering in vreemdelingendetentie te verbeteren en slachtoffers van mensenhandel in detentie te kunnen ondersteunen. DJI bepaalt welke externe organisaties toegang krijgen tot detentie en welke activiteiten in detentiecentra uitgevoerd mogen worden. Als onderdeel van Humanitas is BLinN erkend als een niet-justitiegebonden organisatie met toegang tot detentie. Dit houdt in dat zij binnen het project ambtelijke bezoeken mocht afleggen in een aparte bezoekeruimte buiten de reguliere bezoeken, met de mogelijkheid de tolkentelefoon in te schakelen. DJI heeft deze toegang schriftelijk bevestigd. Ook heeft DJI toestemming gegeven voor voorlichting aan het personeel van detentiecentra. Eenmalige voorlichting is volgens de dienst voldoende om mensenhandel onder de aandacht van het personeel te brengen. BLinN geeft aan dat structurele voorlichting en samenwerking met detentiepersoneel belangrijk is om signalering van slachtoffers te verbeteren.

Voor meer uitgebreide toegang werd geen toestemming gegeven. Dit betekende dat BLinN niet zelf op de detentieafdelingen kon komen om mogelijke slachtoffers van mensenhandel te signaleren. Deze beperkte toegang is niet voldoende om signalering van slachtoffers in detentie daadwerkelijk te verbeteren. Dit lukt alleen door samenwerking met detentiepersoneel, om zo kennis over te dragen van

²⁰ Zie ook de naam 'grenslogies' voor grensdetentie.

mensenhandel en slachtoffers te signaleren. Pas dan kan detentiepersoneel slachtoffers herkennen en doorverwijzen naar BLinN. Signalering kan ook verbeteren als hulpverleningsorganisaties zoals BLinN rechtstreeks toegang zouden krijgen tot gedetineerden, zodat ze door middel van individueel contact, groepsactiviteiten of gesprekken slachtoffers kunnen signaleren. Hiervoor heeft BLinN echter geen toestemming gekregen. Een groepsactiviteit onder gedetineerde vrouwen die in DC Zeist op initiatief van BLinN is opgestart, moest om deze reden eerder worden gestaakt. Ook kwamen plannen voor een juridisch spreekuur in detentie niet van de grond. Het gebrek aan steun door DJI frustreert de structurele verbetering van signalering in detentie.

DJI stelt zich afwerend op. De dienst geeft in een gesprek met BLinN aan niet overtuigd te zijn dat veel slachtoffers van mensenhandel in detentie zitten. Dat het aantal niet te verwaarlozen is, bleek al uit BLinN's onderzoek in 2004²¹. Dit onderzoek is door de directie Vreemdelingenbeleid van het ministerie van Justitie ondersteund; ook de bevindingen zijn overgenomen. Door deze status kan het rapport niet worden genegeerd. Toch heeft DJI er weinig boodschap aan.

Toegang van BLinN tot de detentiecentra verschillend

Er blijkt verschil te bestaan in de uitvoering van het toelatingsbeleid van DJI. In bepaalde detentiecentra (DC Zeist, Grenshospitium (GH) Tafelbergweg) geeft het management aan ondersteuning door BLinN te waarderen. Hier is samenwerking met personeel toegestaan in het verlengde van het ambtelijk bezoek. In andere detentiecentra daarentegen (DC Schiphol, DC Noorderzand) wordt niet meer dan het beperkte bezoekrecht aan gedetineerden toegestaan; samenwerking met personeel is niet aan de orde. Terughoudendheid zorgt ervoor dat het oppakken van signalering door het personeel van detentiecentra moeizaam verloopt. Binnen de detentiecentra heeft BLinN te maken met het management, de medische dienst, geestelijk verzorgers en terugkeerfunctionarissen. Waar het management open staat voor BLinN, is de samenwerking goed; elders is het personeel terughoudend en geeft aan onzeker te zijn over wat zij wel en niet mogen. Dit komt de verbetering van signalering niet ten goede.

Daar waar BLinN samenwerking met een detentiecentrum heeft opgebouwd, is dit grotendeels te danken aan persoonlijke welwillendheid en inzet van management en personeel. DC Zeist is hier een voorbeeld van. Door de continue samenwerking zijn terugkeerfunctionarissen, medische dienst en geestelijke verzorging zich hier bewust geworden van mogelijke aanwezigheid van slachtoffers. Zij herkennen deze en verwijzen hen door naar BLinN. Dientengevolge is het merendeel van de slachtoffers die BLinN ondersteunde afkomstig uit DC Zeist.

Veranderlijkheid van de sector

In de sector vreemdelingenbewaring treden voortdurend veranderingen op die het opbouwen van samenwerking en het overdragen van kennis op het gebied van mensenhandel frustreren. Detentiecentra worden gesloten, nieuwe worden geopend of locaties krijgen een ander vorm van detentie toegewezen. Ook zijn wisselingen van personeel en management aan de orde van de dag en worden gedetineerden regelmatig overgeplaatst.

De centra zijn continu bezig met aanpassingen en hebben als gevolg daarvan weinig oog voor beleid over specifieke onderwerpen als mensenhandel. Het onderwerp moet telkens opnieuw op de agenda gezet worden. BLinN steekt veel werk in het opbouwen en onderhouden van werkrelaties binnen de veranderlijke sector. Overigens is de situatie in DC Zeist stabiel: hier verbleven gedurende de periode

²¹ De resultaten van dit onderzoek zijn te vinden in : S. Claassen, "Dan moeten ze hun mond maar open doen!" Slachtoffers van mensenhandel in detentie, BLinN 2005.

dat BLinN er actief was vrouwelijke ongedocumenteerden en heeft BLinN structurele samenwerkingsrelaties met het personeel kunnen opbouwen. Dit kwam de signalering van slachtoffers ten goede.

Een voorbeeld van veranderlijkheid

Grensdetentie is in de looptijd van het project (2005-2008) twee keer verplaatst: in november 2006 van het GH Tafelbergweg naar DC Bankenbosch en in april 2007 naar DC Schiphol-Oost. Dit betekende dat BLinN telkens nieuwe contacten moest leggen met detentiecentra, voorlichting moest geven en samenwerkingsrelaties moest opbouwen. Dit kostte energie en legde beslag op schaarse menskracht. Het lukte niet altijd signalering op een nieuwe locatie van de grond te krijgen. In DC Schiphol-Oost was de directie afwerend tegenover BLinN: ze hield contacten met het personeel zoveel mogelijk tegen. BLinN heeft hier alleen via Vluchtelingenwerk slachtoffers kunnen bereiken.

Detentiecentra zijn niet toegerust voor slachtoffers van mensenhandel

Detentiecentra zijn niet geëquipeerd om met getraumatiseerde slachtoffers om te gaan. Slachtoffers van mensenhandel zijn vaak getraumatiseerd en vertonen opstandig, uitdagend of agressief gedrag. Ook kunnen zij angstig en depressief zijn, zelfs suïcidaal. Door hun gedrag worden ze in detentie als 'moeilijk' bestempeld. In detentie staat beheersbaarheid voorop, waardoor getraumatiseerde slachtoffers die afwijkend gedrag vertonen, dreigen met zelfmoord of een poging daartoe doen, in isoleercellen geplaatst worden. Dit is de slechtst mogelijke oplossing en verergert de situatie.

Het voorbeeld van Jenny²²

De Afrikaanse Jenny kwam als alleenstaande minderjarige vreemdeling naar Nederland. Ze verdween uit de AMA-campus in Vught omdat ze niet teruggestuurd wilde worden naar haar land. Ze had in Vught een man ontmoet die haar zou helpen hier te blijven. Jenny vertrok met hem naar Engeland waar hij haar anderhalf jaar lang opsloot en dwong tot prostitutie. Ze vluchtte, vroeg asiel aan in Engeland en werd op een Dublinclaim teruggestuurd naar Nederland. Eenmaal hier belandde ze in detentie.

Jenny was getraumatiseerd door anderhalf jaar opsluiting en seksuele uitbuiting. Zij kon insluiting in haar cel in het detentiecentrum niet verdragen. Ze reageerde met opstandig gedrag en werd een week in de isoleercel geplaatst. Jenny vertelde BLinN dat ze dit niet aankon: ze werd letterlijk panisch als ze sleutels in het slot van haar celdeur hoorde. Bij dit geluid kwam de herinnering aan de gedwongen prostitutie in Engeland in alle hevigheid naar boven. Door toedoen van BLinN heeft Jenny aangifte gedaan van mensenhandel en een B9-status gekregen.

Slachtoffers die ernstige psychische problemen hebben, kunnen op de Extra Zorg Afdeling (EZA) geplaatst worden. Hier krijgen zij weliswaar extra aandacht, maar is hun bewegingsvrijheid niet groter dan op de normale afdelingen. EZA biedt algemene zorg en is niet specifiek toegerust op ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel.

Het voorbeeld van Joanne

BLinN ontmoette Joanne op de EZA van een detentiecentrum. Ze was in de war en niet in staat te vertellen wat haar was overkomen. Ondanks talrijke bezoeken lukte het BLinN niet het volledige verhaal boven tafel te krijgen. Wel werd duidelijk dat ze tegen haar zin in de prostitutie had gewerkt. Omdat ze niet in staat was met politie te praten en dit ook weigerde, was het niet mogelijk bedenktijd in het kader van de B9-regeling voor haar aan te vragen. Joanne zakte verder weg in depressie en apathie. Ze bleek gedwongen medicatie te krijgen die haar suf maakte. Aanvankelijk had ze de medicatie geweigerd en was door haar moeilijke gedrag in de isoleercel terechtgekomen. Uit ellende slikte ze toch de pillen. Joanne werd na vijf maanden geklinkerd en stopte abrupt met de medicatie. Hoewel ze nog steeds kampte met psychische problemen, was ze zonder de medicatie helderder en meer aanspreekbaar. Ze besloot aangifte te doen, maar bedacht zich omdat ze het toch niet aankon.

²² Alle voorbeelden zijn geanonimiseerd. Namen en herkenbare feiten zijn veranderd.

BLinN heeft gemerkt dat vreemdelingendetentie schadelijk is voor slachtoffers van mensenhandel met trauma's. In hoofdstuk 4 is uitgebreid de achtergrond van slachtoffers van mensenhandel beschreven en de gevolgen van vreemdelingendetentie op deze doelgroep. In veel gevallen heeft het verblijf in detentie voor extra trauma's gezorgd.

Conclusie

Om slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingendetentie te kunnen signaleren, is samenwerking met de detentiesector onontbeerlijk. Belangrijk hierbij is steun vanuit het hoogste niveau, namelijk DJI. Er was echter te weinig draagvlak, waardoor BLinN niet alle geplande activiteiten kon laten doorgaan omdat er geen toestemming voor was. Op de werkvloer waren de ervaringen, afhankelijk van de medewerking van het management van elk detentiecentrum, wisselend.

Samenwerking met het detentiepersoneel bleek fundamenteel voor signalering. Geestelijk verzorgers, terugkeerfunctionarissen en medewerkers van de medische dienst hadden regelmatig rechtstreeks contact met gedetineerden en waren dan ook in de positie slachtoffers van mensenhandel te herkennen en door te verwijzen. Wanneer zij merkten dat slachtoffers die zij doorverwezen aangifte deden, bleek dit motiverend te werken voor verdere signalering. Door overleg en samenwerking wist BLinN kennis over mensenhandel over te dragen.

Het is belangrijk dat signalering van slachtoffers van mensenhandel prioriteit krijgt binnen de detentiesector. Vreemdelingendetentie is schadelijk voor slachtoffers en zij zouden dan ook zo snel mogelijk geïnformeerd moeten worden over hun rechten en mogelijkheden. Zo kunnen zij besluiten aangifte te doen en worden ze vrijgelaten. Voorlichting aan het personeel over signalen van mensenhandel moet regelmatig worden gegeven. Ook de inzet van een maatschappelijke organisatie als BLinN zorgt voor extra steun in de signalering.

6. Politie en marechaussee

De uitvoeringspraktijk blijkt niet te stroken met het beleid als het om signalering door de politie gaat. Bij aanvang van het project was BLinN vooral gespitst op de problemen rond het signaleren van slachtoffers van mensenhandel binnen detentie. Zodra een slachtoffer eenmaal herkend is en aangifte wil doen, zou een simpele melding bij de politie of KMar voldoende moeten zijn om aangifte te doen. Daarna kan het slachtoffer bescherming en een verblijfsvergunning in het kader van de B9-regeling krijgen en dus vrij komen. De praktijk wijst echter anders uit. Slachtoffers blijven langere tijd in detentie en krijgen niet de bescherming waar zij recht op hebben. In de loop van het project komt BLinN ook meer te weten over hoe slachtoffers in detentie terechtkomen. Het blijkt dat signalering door politie ook buiten detentie te wensen over laat. Vanwege deze knelpunten besteedt BLinN meer aandacht aan de rol van politie en KMar in signalering en aan de regels rond aangifte en bescherming van slachtoffers.

BLinN heeft in het detentieproject veel samengewerkt met Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) van politie²³. EMM hielp aangiften vlot te trekken en adviseerde bij praktische obstakels en moeilijke gevallen. BLinN besprak ook regelmatig knelpunten in het project met deze organisatie. EMM draagt uit dat mensenhandelbestrijding prioriteit moet hebben binnen de politie en dat slachtofferbescherming hier een belangrijk onderdeel van uitmaakt. Volgens EMM moet politie aangiften van mensenhandel altijd opnemen, ook vanuit de detentie. Er bestaat geen hiërarchische werkverhouding tussen het expertisecentrum en de politiekorpsen in het land: EMM stuurt de korpsen niet aan, maar kan via de landelijke officier van justitie voor mensenhandel indirect invloed uitoefenen.

Helaas is het ondubbelzinnige standpunt van EMM niet altijd terug te vinden bij de politiekorpsen in het land. BLinN ziet dat korpsen nog wel eens steken laten vallen: ze signaleren niet goed, reageren niet snel en correct op verzoeken om aangifte, bieden geen bedenktijd in het kader van de B9-regeling aan en volgen niet alle procedures die voor aangifte gelden. Bij de meerderheid van BLinN's verzoeken namens slachtoffers om aangifte in detentie op te nemen, kwamen korpsen niet of laat in actie, lieten slachtoffer weken of soms langer in detentie wachten op een intakegesprek of wilden hierna geen bedenktijd geven of een officiële aangifte opnemen. Er ging zo vaak iets mis (in dertig gevallen) dat BLinN niet uitgaat van incidenten.

BLinN's ervaringen in het detentieproject rechtvaardigen de conclusie dat er structurele problemen zijn bij aangiften van mensenhandel vanuit vreemdelingendetentie en de bescherming van slachtoffers in detentie. Het gaat om de volgende knelpunten in de sector politie en KMar:

- signalering onder de maat;
- weigering opname aangifte;
- vertraging opname aangifte;
- opleggen van zaken.

Hieronder worden deze knelpunten verder uitgewerkt.

²³ Het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel is de centrale plek waar informatie, kennis en ervaring op het gebied van mensensmokkel en mensenhandel wordt verzameld, veredeld en ter beschikking wordt gesteld aan opsporingsdiensten. Het centrum is een samenwerkingsverband tussen Dienst Nationale Recherche (van KLPD), Dienst Nationale Recherche Informatie (van KLPD), Koninklijke Marechaussee, Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD).

Signalering onder de maat

De slachtoffers van mensenhandel die BLinN in detentie signaleerde, zijn niet door de politie herkend toen zij staande werden gehouden. Uit het grote aantal slachtoffers dat in detentie is aangetroffen (112), kan, ondanks de beperkte mogelijkheden en capaciteit van BLinN, worden geconcludeerd dat de signalering door politie onvoldoende is.

De meeste van BLinN's cliënten worden niet op hun werkplek - de plek van uitbuiting - staande gehouden, maar op straat, in tram, trein, woning of luchthaven. Sommigen van hen (minstens tien) zwijgen tegenover de politie/KMar over wat zij hebben meegemaakt. In eerste instantie wijst niets op uitbuiting of mensenhandel en wordt hier ook niet op doorgevraagd. Signalering is dan moeilijk. Soms zijn er echter directe aanwijzingen die de politie/KMar over het hoofd ziet. Op Schiphol komen bijvoorbeeld jonge migranten aan die dezelfde (asiel)verhalen vertellen; deze passen in politieprofielen van slachtoffers van mensenhandel²⁴. Toch worden zij niet (allemaal) als zodanig erkend: BLinN is meer dan 20 van hen tegengekomen in grensdetentie nadat zij in de 48-uurs(asiel)procedure zijn afgewezen.

Het voorbeeld van Natasja

De Russische Natasja was aan het werk in een bordeel toen de politie haar tijdens een controle staande hield. Ze had geen papieren en werd naar het uitzetcentrum overgebracht om op korte termijn te worden uitgezet. BLinN werd op het laatste moment ingeschakeld en had een telefoongesprek met Natasja. Ze vertelde dat ze onder erbarmelijke omstandigheden moest werken en dat haar pooier bijna al haar verdiensten afnam. Zij had dit ook aan de politie verteld, maar deze bleek daar niet in geïnteresseerd. BLinN vertelde Natasja dat ze recht had op drie maanden bedenkzeit en dat ze aangifte kon doen van mensenhandel. Ze was bang dat haar pooier het te weten zou komen als ze aangifte zou doen. Ze wilde daarom tijd om te bedenken of ze deze stap wel durfde te zetten. Een dag na dit telefoongesprek is Natasja uitgezet.

Ernstig is ook dat slachtoffers (vier cliënten van BLinN) die in Nederland weten te ontsnappen aan hun uitbuiters en zelf de politie opzoeken, niet worden erkend. Hen wordt geen bedenkzeit in het kader van de B9-regeling geboden. Zij worden in vreemdelingenbewaring geplaatst, waar BLinN hen tegenkomt. Angst voor detentie of uitzetting weerhoudt uitgebuite ongedocumenteerden ervan naar de politie te stappen om aangifte te doen. Deze angst blijkt dus gerechtvaardigd.

Slachtoffers reizen vaak met valse documenten die door de mensenhandelaars zijn verstrekt. Gebrekkige signalering bij staande houding kan dan grote gevolgen hebben. Als KMar hen bij staande houding aan de grens niet herkent als slachtoffers, worden ze na veroordeling in strafrechtelijke detentie geplaatst. Na het uitzitten van hun straf (twee maanden) worden slachtoffers meteen overgebracht naar vreemdelingendetentie, zonder dat verder wordt gekeken naar een eventuele mensenhandelachtergrond. BLinN ontving hierover berichten van de advocatuur en begeleidt ook cliënten die vanwege valse papieren in strafrechtelijke detentie hebben gezeten en daarna in vreemdelingenbewaring zijn gesteld.

Het voorbeeld van Lin Yao

Lin Yao kwam zes jaar geleden vanuit China naar Nederland met valse papieren. Ze werd hiervoor veroordeeld, maar verdween uit het Asielzoekerscentrum (AZC) voordat de gevangenisstraf ten uitvoer kon worden gelegd. Lin Yao leefde in de illegaliteit, deed schoonmaakwerk en had af en toe onderdak. Ze ontmoette een man die zei haar te willen helpen. In plaats daarvan verkocht hij haar aan mensen die haar maandenlang opsloten en dwongen tot prostitutie. In 2008 bleek ze zwanger te zijn van een klant.

²⁴ De politie en KMar hebben profielen ontwikkeld voor specifieke groepen, bijvoorbeeld Nigeriaanse en Chinese slachtoffers.

In een onbewaakt ogenblik vluchtte Lin Yao, waarna ze de politie om hulp vroeg. De politie informeerde haar over de B9-regeling en de mogelijkheid tot aangifte. Lin Yao gaf aan dit te willen, maar volgens de politie kon dit pas na het uitzitten van de openstaande gevangenisstraf. De politie zou in detentie contact met haar opnemen. Eenmaal in detentie hoorde ze niets meer van de politie; ze kon hen niet bereiken omdat ze geen namen en telefoonnummers wist. BLinN kwam haar tegen vlak voordat ze haar straf had uitgezeten. Inmiddels was de overdracht van strafrechtelijke detentie naar vreemdelingendetentie al in gang gezet. Van aangifte en een mogelijk B9-status was in het detentiecentrum niets bekend. Na tussenkomst van BLinN is de aangifte alsnog opgenomen. Lin Yao is inmiddels vrij en heeft een B9-status gekregen. Ze is bevallen van haar kindje.

Ook begaan slachtoffers soms overtredingen en misdrijven om zich in de illegaliteit staande te houden. BLinN spreekt slachtoffers in vreemdelingendetentie die veroordeeld zijn vanwege een valse ov-kaart of vanwege de aanvraag van een sofinummer met andermans gegevens, om zo een officiële, 'witte' baan te krijgen. Na hun veroordeling kunnen zij ongewenst verklaard worden. Een verblijfsvergunning op grond van de B9-regeling kan dan geweigerd worden²⁵. Maar al in een eerder stadium kan een ongewenstverklaring een slachtoffer ongeloofwaardig maken voor de politie en komt het niet eens tot een aangifte, laat staan tot de aanvraag van een B9-status. Het beeld van de criminele illegaliteit is dan zo sterk dat de politie niet meer openstaat voor de mogelijkheid dat iemand slachtoffer is. Degenen die BLinN in vreemdelingendetentie tegenkwam met een strafrechtelijke veroordeling, zijn hier terechtgekomen na het uitzitten van hun straf of zitten die hier uit. Zij zijn door de politie niet erkend als slachtoffers van mensenhandel

Naast bovenstaande problemen zijn er ook positieve zaken te melden over signalering. BLinN heeft de indruk dat de politie bij controles in prostitutiegebieden beter let op signalen van mensenhandel. Dat zou verklaren waarom zij weinig slachtoffers in detentie tegenkomt die aangeven op de werkplek in een prostitutiegebied staande gehouden te zijn. Een voorbeeld van good practice in de signalering is de aanpak van de politie in Rotterdam. Zij onderzoekt bij alle ongedocumenteerde vrouwen die in de regio staande worden gehouden actief of zij slachtoffer mensenhandel zijn. Als deze mensen echter niets willen of kunnen vertellen en er geen aangifte volgt, worden zij alsnog in bewaring gesteld of rechtstreeks uitgezet.

Weigeren opname aangiften

Tijdens het project in detentie bleek dat de politie/KMar regelmatig geen aangifte wilde opnemen. In één geval meldden zij dit rechtstreeks bij BLinN. In tenminste zeven gevallen stelden zij dat slachtoffers geen bedenktijd wilden of aangifte wilden doen: ze zouden dat tijdens de intake met de politie/KMar hebben aangegeven. Uit de gesprekken die BLinN met slachtoffers voerde, bleek echter dat zij van de politie/KMar te horen hebben gekregen dat aangifte of bedenktijd niet mogelijk is omdat hun verhaal te weinig concrete aanknopingspunten biedt voor onderzoek. Zij hebben deze mededeling voor kennisgeving aangenomen.

De politie is verplicht aangifte op te nemen, ook al ziet zij weinig kans de zaak op te lossen. BLinN merkte in zeker tien gevallen dat de politie/KMar na de intake overlegde met de officier van justitie, waarna besloten werd geen onderzoek te starten. Het kwam dan niet tot een officiële aangifte. Deze praktijk is tegen de regels.²⁶ Het gevolg is dat slachtoffers geen aanspraak kunnen maken op bescherming en een verblijfsvergunning in het kader van de B9-regeling; zonder aangifte bestaat immers geen recht op een B9-status.

²⁵ Als echter een relatie tussen het gepleegde misdrijf en de mensenhandel bestaat, kan er wel een B9-status worden afgegeven. Dan moet de relatie wel duidelijk zijn geworden.

²⁶ Art. 163 Sv bevat de algemene verplichting een aangifte op te nemen. De Nationale Ombudsman heeft deze verplichting bevestigd in haar rapport van 10 augustus 2006 (2006/279). Ook het College van Procureurs Generaal stelt in een brief dat

Het voorbeeld van Blessing

Blessing uit Nigeria kwam in grensdetentie terecht direct nadat ze via Schiphol Nederland was binnengekomen. Ze vertelde gevlucht te zijn voor religieus geweld in het noorden van Nigeria, waarna een pastor haar geholpen had het land te verlaten. Blessing had een brief van een kerkgenootschap bij zich die haar verhaal bevestigde. Met dit standaardverhaal paste ze in het profiel van Nigeriaanse slachtoffers van mensenhandel die in groten getale op Schiphol aankwamen. KMar bevestigde dit, maar wilde na een intake en overleg met het Openbaar Ministerie geen aangifte opnemen. KMar vreesde dat Blessing, net als veel andere Nigeriaanse meisjes, na aangifte zou verdwijnen uit de opvang en alsnog in de prostitutie zou worden gedwongen. BLinN schakelde het ministerie van Justitie in, dat bevestigde dat de aangifte conform het Nederlandse beleid opgenomen moest worden. Dit is uiteindelijk ook gebeurd. Blessing heeft een B9-status gekregen en is naar de opvang overgebracht.

BLinN is ook tegengekomen dat KMar wel een aangifte opnam, maar niet van mensenhandel.

Het voorbeeld van Yan Yan

Yan Yan werkte reeds in China in de prostitutie, nadat ze was weggevlucht van haar echtgenoot die haar zwaar mishandelde. Ze wilde breken met de sector en besloot in te gaan op het voorstel van een reisagent om haar naar Europa te brengen. Ze leende geld om een aanbetaling te doen aan de reisagent; de rest van het reisgeld zou ze betalen als ze in Europa geld verdiend had. De reis verliep in fasen en de reisagent vroeg onderweg telkens meer geld. Hij mishandelde haar toen bleek dat ze niet kon betalen. Op Cyprus werd ze overgedragen aan twee mannen die haar verkrachtten. Na deze 'betaling' mocht ze verder reizen. Eenmaal op Schiphol werd Yan Yan staande gehouden en belandde ze in grensdetentie. Met een luchtvaartclaim zou ze worden teruggevlogen naar Cyprus. Ze werd op het laatste moment uit het vliegtuig gehaald en sprak met KMar. Hoewel er aanwijzingen waren van mensenhandel (schuld, misleiding, verkrachting onderweg) werd alleen een aangifte van verkrachting opgenomen. Yan Yan kreeg geen B9-status en werd uitgezet naar Cyprus. Via contacten met een Cypriotische vrouwenorganisatie is BLinN erachter gekomen dat Yan Yan in vreemdelingenbewaring terecht is gekomen.

Aangifte van mensenhandel is vormvrij. Dat wil zeggen dat er geen voorgeschreven manier is om deze op te nemen, bijvoorbeeld op een bepaald formulier of met een vaste formulering. Hierdoor is het vaak niet duidelijk of aangifte is gedaan of niet, en dus evenmin of het nog mogelijk is²⁷. Verzoeken tot aangifte kunnen zo stranden en slachtoffers blijven in detentie. In één geval stelde KMar dat een oude verklaring een aangifte is en het slachtoffer geen aangifte meer kan doen. Later komt zij hier op terug: het blijkt toch om een verklaring te gaan en aangifte wordt alsnog opgenomen. In een ander geval blijkt een verslag van een gesprek dat een slachtoffer jaren eerder met de politie heeft gevoerd tot een officiële aangifte te hebben geleid, zonder dat het slachtoffer dit wist. Dit staat een nieuwe aangifte in de weg.

Het voorbeeld van Marie

Marie zat in een AZC en werd ontvoerd door een man die haar een lift aanbood. Hij hield haar bijna een jaar lang gevangen. Zij werd vrijwel dagelijks verkracht en de man maakte hier video-opnames van. Volledig uitgeput en ernstig ziek werd ze in het buitenland gedumpt. Met een Dublinclaim werd ze teruggestuurd naar Nederland. Marie sprak met KMar over wat haar was aangedaan; er werd procesverbaal opgemaakt, maar hier gebeurde niets mee. BLinN ontmoette Marie twee maanden later in het detentiecentrum. Op haar verzoek schakelde BLinN KMar in voor een aangifte. Pas toen bleek dat er al een procesverbaal lag. Volgens KMar ging het om een aangifte die was geseponeerd, waarna het dossier was zoekgeraakt. Later bleek het slechts een verklaring en nam KMar alsnog aangifte op. Marie kwam vrij met een B9-status.

aangiften altijd opgenomen dienen te worden (College van Procureurs Generaal, Brief PaG/BJZ/19655, Den Haag, 28 november 2006).

²⁷ Als er al een aangifte ligt, is het niet meer mogelijk alsnog aangifte te doen. Een tweede keer aangifte kan slechts bij nieuwe feiten.

BLinN moest over het algemeen lang aandringen voordat de politie/KMar de aangifte opnam. BLinN nam contact op met instanties die de zaak vlot konden trekken, met name het EMM. In één geval lukte het via tussenkomst van het ministerie van Justitie en de landelijke officier van justitie mensenhandel alsnog een geweigerde aangifte te laten opnemen. Gezien de ervaren moeilijkheden vermoedt BLinN dat het de ondersteunde slachtoffers in detentie niet op eigen kracht gelukt zou zijn aangifte te doen.

Ook al wil de politie/KMar niet altijd een aangifte opnemen, ze is geïnteresseerd in informatie die het slachtoffer kan geven over de mensenhandelaars. Dit blijkt uit een geval waarbij na een moeizaam verkregen aangifte de zaak onmiddellijk werd geseponeerd, maar waarbij de informatie over de daders wel werd doorgestuurd naar de politie in het buitenland die vervolgens een onderzoek startte. Zonder bescherming van het slachtoffer zou dit in geen geval mogen gebeuren. BLinN is ook gevraagd of zij informatie van slachtoffers die geen aangifte willen doen, kan doorgeven aan de politie/KMar. Dit gaat tegen haar beleid in: de politie/KMar wordt alleen ingeschakeld als een slachtoffer aangeeft met hen te willen spreken.

In de loop van het project is BLinN's werk in detentie bekender geworden bij korpsen: mogelijk is het daarom gemakkelijker geworden via bemiddeling van BLinN aangifte te doen vanuit detentie. BLinN kan niet beoordelen hoe toegankelijk de politie vanuit detentie is als BLinN niet betrokken is bij een zaak.

Vertraging in opname aangifte

Ook als de politie/KMar toezegt de aangifte te zullen opnemen, kan het misgaan. De politie laat slachtoffers van mensenhandel soms weken, en incidenteel zelfs maanden, in detentie zitten voordat zij een intake – de eerste stap voor aangifte – houdt. BLinN ervaart dit bij tenminste veertien slachtoffers. Herhaaldelijk hoort zij van de politie/KMar dat een slachtoffer toch 'veilig' in detentie zit en dat dit moet worden beschouwd als bedenktijd. Ook wordt aangevoerd dat er te weinig opvangplekken zijn, waardoor uitstel van aangifte goed uitkomt: er kan dan naar opvang gezocht worden. De politie lijkt het geen probleem te vinden dat iemand onterecht in detentie zit en blijft zitten. Regelmatig is het onduidelijk wie de aangifte moet opnemen: KMar of de politie? Het korps waar het slachtoffer staande is gehouden of het korps van de regio waarin het detentiecentrum ligt? Zaken worden doorgeschoven, informatie niet doorgestuurd, men werkt langs elkaar heen en dossiers raken zoek. Met als gevolg dat slachtoffers onnodig lang in detentie moeten verblijven.

Verbetering is echter merkbaar. Vooral in het laatste jaar (2008) zit er meer schot in het opnemen van aangiften en het houden van intakes: wachtperiodes van twee maanden of meer is BLinN niet meer tegengekomen. Toch blijft BLinN aandringen op onverwijld opname van aangifte: slachtoffers zouden niet in detentie moeten blijven als ze aangeven aangifte willen doen, ook niet als het 'slechts' om twee weken gaat.

Positief is dat de politie/KMar, vooruitlopend op de aangifte, vaker bedenktijd is gaan geven aan slachtoffers die in vreemdelingenbewaring worden gesignaleerd. In het begin van het project (2005/2006) gaf de politie zelden of nooit bedenktijd aan cliënten die BLinN aanmeldde. In 2007 en 2008 is dat anders. Twaalf slachtoffers komen hierdoor eerder vrij. In grensdetentie is bedenktijd echter nog steeds niet mogelijk²⁸.

²⁸ Staatssecretaris Albayrak stelt echter voor een reflectieperiode voor (meerderjarige) slachtoffers in grensdetentie mogelijk te maken. Deze periode zouden de slachtoffers in een besloten locatie moeten doorbrengen (Brief van de Staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer van 24 september 2008.) Volgens informatie van KMar op Schiphol wordt op 1 januari 2009 gestart met deze aanpak.

Opleggen van zaken

Volgens de B9-regeling moet de politie/KMar direct na de aangifte een aanvraag van de B9-status doen bij IND, die de status ambtshalve verleent²⁹. De politie/KMar en de officier van justitie overleggen over het opstarten van een strafrechtelijk onderzoek. Als zij te weinig aanknopingspunten voor een onderzoek zien, kan de officier van justitie de zaak seponeren. De B9-status wordt dan ingetrokken. BLinN merkt dat een aantal mensenhandelzaken door de politie/KMar wordt gestaakt zonder dat er sprake is van een officieel sepot. In jargon: de politie/KMar leggen de zaak op. Pas eind 2007 wordt het BLinN duidelijk dat deze praktijk bestaat. Sindsdien ziet BLinN vijf duidelijke voorbeelden, maar zij vermoedt dat ook in eerder gevallen hiervan sprake was. Ook ontving zij op dit punt berichten vanuit de advocatuur. Zaken opleggen zonder officieel sepot mag niet, stelt het College van Procureurs Generaals in een brief³⁰. De landelijke officier van justitie mensenhandel heeft tegenover BLinN bevestigd dat het opleggen een hardnekkig probleem vormt.

Als het opleggen snel na aangifte gebeurt, kan het voorkomen dat de politie geen aanvraag van een B9-status naar IND stuurt³¹. Dit komt ook na snelle sepot voor. BLinN ziet dit in zeker zes zaken, maar vermoedt het bij meer gevallen. De politie is verplicht IND in te lichten; slachtoffers hebben na aangifte namelijk recht op een B9-status. Slachtoffers en hun advocaten horen schriftelijk op de hoogte te worden gesteld van een sepot, zodat zij beklag kunnen instellen. BLinN heeft echter minstens vier gevallen meegemaakt waarin er geen schriftelijk bewijs van een sepot of oplegging was. Als slachtoffers noch advocaten op de hoogte zijn, kunnen de termijnen voor beklag tegen het sepot en beroep tegen het intrekken van de B9-status ongemerkt verstrijken en blijven slachtoffers met lege handen achter. De slachtoffers worden daardoor uitgesloten van de bescherming en ondersteuning die de B9-regeling biedt.

Het voorbeeld van Grace

Grace is Nigeriaanse. Ze werkte jarenlang gedwongen in de prostitutie maar wist uiteindelijk haar madame te ontvluchten. Toen ze staande gehouden werd, gaf ze tegenover de politie aan slachtoffer te zijn van mensenhandel. Ze deed aangifte, maar werd in detentie geplaatst. BLinN kwam haar daar tegen. Bij navraag bleek dat Graces aangifte door de politie was opgelegd: er was geen onderzoek gedaan en de aangifte was niet gemeld bij IND waardoor Grace geen B9-status had gekregen. Nadat BLinN aan de bel trok, werd alsnog een aanvraag van B9-status gedaan en kwam Grace vrij.

Mogelijke redenen voor moeilijkheden aangifte

BLinN heeft keer op keer met de politie/KMar discussie gevoerd over de mogelijkheid tot aangifte vanuit detentie, maar diens houding niet structureel kunnen veranderen. Voor een deel ligt dit aan de versnippering bij de politie: in elke regio moet het onderwerp opnieuw op de agenda gezet worden. Maar ook binnen dezelfde regio's en afdelingen blijkt de politie steeds weer terug te grijpen naar uitstel van aangifte of het opleggen van zaken. BLinN ziet een aantal redenen waarom de politie geen aangifte wil opnemen.

- Wantrouwen

De politie/KMar gaat ervan uit dat ongedocumenteerden verhalen over mensenhandel verzinnen om legaal verblijf (c.q. een B9-status) te krijgen. Zij geloven slachtoffers niet. Dit merkt BLinN bij haar eigen cliënten; ook krijgt ze signalen hierover van de advocatuur. Dat dit wantrouwen bestaat, blijkt ook uit de brief van het college van Procureurs Generaal van 28 november 2006.

²⁹ Als er geen redenen van openbare orde zijn die het verlenen van een B9-status onmogelijk maken. Een ongewenstverklaring kan zo'n reden zijn.

³⁰ College van Procureurs Generaal, Brief PaG/BJZ/19655, Den Haag, 28 november 2006.

³¹ Aanvraag van B9-status gebeurt door middel van een M55-formulier dat de politie naar IND stuurt.

Hierin is expliciet opgenomen dat de politie verplicht is aangifte op te nemen, ook als deze wordt gedaan om een B9-status te krijgen.

Het voorbeeld van Joseph³²

Joseph werd door een Nederlandse man meegenomen naar Nederland. Hij werd opgesloten in diens woning en door de man gedwongen tot seks. Joseph wist te vluchten en klopte voor hulp aan bij de politie. Die hem vervolgens niet geloofde. De politie bood hem geen bedenktijd in het kader van de B9-regeling, maar plaatste hem in vreemdelingenbewaring. Toen BLinN contact met Joseph kreeg in het detentiecentrum was hij er slecht aan toe: hij had zelfmoordgedachten en moest naar het ziekenhuis voor klachten die mogelijk gerelateerd waren aan het seksuele misbruik. BLinN schakelde de politie in en deze bood Joseph alsnog bedenktijd.

- **Oppakken van illegalen heeft prioriteit**
Het oppakken van illegalen blijkt bij de politie nog steeds prioriteit te hebben boven het beschermen van slachtoffers van mensenhandel. De politie heeft zich in prestatiecontracten verplicht tot het oppakken van bepaalde aantallen illegalen; hierop werd zij tot 2008 ook financieel afgerekend.³³ Dit heeft tot gevolg dat zij slachtoffers vooral als illegalen benaderen. Als deze staande gehouden worden, draagt dat bij aan het succes van het uitzetbeleid. Tegelijkertijd worden hiermee echter de aantallen slachtoffers mensenhandel laag gehouden. Zo blijft de omvang van het probleem onduidelijk. Hoewel BLinN merkt dat bepaalde korpsen en rechercheurs zich bewust worden van dit probleem, blijken in de praktijk de prioriteiten ongewijzigd.

De Vreemdelingenpolitie wordt steeds meer ingezet om aangiften van mensenhandel op te nemen. Bescherming van slachtoffers van mensenhandel is hierbij een belangrijk uitgangspunt. Dit kan botsen met een andere taak van de Vreemdelingenpolitie: strenge controle van ongedocumenteerde vreemdelingen, gericht op het bestraffen van illegaal verblijf.

- **Tekort aan (gecertificeerde) menskracht**
Mensenhandel blijkt een groeiend probleem waarin meer menskracht moet worden geïnvesteerd. Van verschillende zijden binnen EMM, politie en KMar hoort BLinN dat er niet genoeg gecertificeerde rechercheurs beschikbaar zijn om alle aangiften op te nemen. Aangifte van mensenhandel kan alleen opgenomen worden door politiemensen die een opleidingsmodule over het onderwerp gevolgd hebben. Hiervoor krijgen zij een certificering. Van oudsher zijn het vooral zedenrechercheurs die gecertificeerd zijn. Er wordt gewerkt aan uitbreiding van het aantal gecertificeerde politiemensen bij de Vreemdelingenpolitie. Maar tegelijkertijd vallen gecertificeerde rechercheurs af, bijvoorbeeld op Schiphol waar KMar in 2008 meer personeel moet inzetten voor grensbewaking, wat ten koste gaat van aangiften in mensenhandelzaken.
- **Onduidelijkheid over definitie van mensenhandel**
Mensenhandel staat van oudsher voor gedwongen prostitutie en uitbuiting in prostitutie. Sinds 2005 is mensenhandel echter een breder begrip:³⁴ ook mensen die ernstig uitgebuit worden in andere sectoren van de economie (land- en tuinbouw, huishoudelijk werk, au pair-werk, bouw, industrie, etc.), hebben recht op aangifte en bescherming van de B9-regeling. De politie/KMar is echter nog steeds gespist op mensenhandel waarbij vrouwen worden gedwongen tot prostitutie.

³² Zie ook het voorbeeld van Lin Yao op pagina 29.

³³ Deze prestatiecontracten waren tot 2008 in werking, dus tijdens een groot deel van het project. Sinds 2008 zijn er geen financiële consequenties meer voor het niet behalen van de quota.

³⁴ Art. 273f Sr.

Dat zij andere vormen van uitbuiting niet altijd herkennen als mensenhandel, blijkt uit onderstaande casus. Korpsen die wel onderzoek doen naar andere vormen van mensenhandel, merken dat handelaren zelden of nooit worden veroordeeld. Zolang er geen jurisprudentie is waaruit blijkt dat daders van ernstige uitbuiting in de horeca of andere sectoren worden veroordeeld, zal de politie terughoudend zijn in het opnemen van aangiften hiervan. Dit stelt een rechercheur die gewerkt heeft aan een strafzaak van uitbuiting in de horeca waarbij het niet tot veroordeling is gekomen in een gesprek met BLinN.

Het voorbeeld van Rachid

Rachid kwam als minderjarige naar Nederland op zoek naar werk. Hij vond hier een baan in een restaurant. Een half jaar lang werkte hij zeven dagen per week, zo'n zeventien uur per dag. Zijn baas betaalde hem slechts honderd euro per week (dus minder dan één euro per uur), en beloofde hem dat hij de rest van zijn loon voor hem zou sparen. Rachid werd voortdurend in de gaten gehouden, sliep in het restaurant en mocht niet weg. Toen hij de rest van zijn loon opeiste, kwam het tot ruzie en geweld. Rachid vluchtte. Hij stapte naar de politie en vertelde zijn verhaal. De politie begeleidde hem naar het restaurant, maar Rachids baas ontkende alles. De politie ondernam verder niets en behandelde de zaak niet als een mensenhandelzaak. Na een maand gezworven te hebben, werd Rachid staande gehouden. Hij kwam in vreemdelingendetentie terecht in een jeugdinstelling. Na zijn achttiende verjaardag werd hij overgebracht naar een detentiecentrum voor volwassenen. Eenmaal in detentie, wilde Rachid niets meer van de politie of aangifte weten. Zijn enige wens was terug te keren naar zijn familie. Hij heeft maanden in detentie gezeten voordat hij met steun van IOM is teruggekeerd.

Overigens is BLinN ook gevallen van seksuele uitbuiting tegengekomen waarbij geen sprake is van prostitutie en er maar één uitbuiters is. Hierbij kan het ook om mensenhandel gaan³⁵, maar de politie blijkt dit in de praktijk niet altijd zo te beschouwen, zoals blijkt uit onderstaande casus. Slachtoffers lopen daardoor bescherming van de B9-regeling mis en daders worden niet gepakt.

Het voorbeeld van Kate

Kate was illegaal in Nederland en deed huishoudelijk werk om in haar levensbehoeften te voorzien. Ze ging in op het voorstel van een oude Nederlandse man om zijn huishoudster te worden. Ze kon zo iets verdienen en verder kost en inwoning krijgen. De man bleek seks met haar te willen en beloofde met haar te trouwen. Hij zei dat hij al een verblijfsvergunning voor haar aan het regelen was. In eerste instantie bleef Kate bij hem vanwege zijn beloftes. De seksuele slavernij werd haar echter te veel. Ze werd verkracht en bedreigd met een mes toen ze niet volgzzaam genoeg meer was. De man gaf haar aan bij de politie, die haar kwam ophalen. Kate deed haar verhaal aan de politie, maar werd niet geloofd. Ze werd in vreemdelingenbewaring gesteld. BLinN heeft haar, nadat ze geklinkerd was, verwezen naar een gespecialiseerde advocaat om de aangifte in gang te zetten.

- Onduidelijkheid over reikwijdte van rechtsmacht en rechtsbescherming
Bij een aantal slachtoffers van mensenhandel in detentie blijkt de uitbuiting in het buitenland te hebben plaatsgevonden. Nederland is vanwege de belangrijke transitvluchthaven Schiphol een doorvoerland voor mensenhandel: bendes laten vrouwen naar Nederland reizen en brengen hen vervolgens naar andere Europese landen waar ze in de prostitutie terechtkomen. Soms worden zij op grond van een Dublinclaim terug naar Nederland gebracht en belanden hier in detentie.³⁶ De politie/KMar heeft herhaaldelijk aangegeven dat ze dergelijke mensenhandelzaken kansloos acht: een onderzoek in Nederland levert vrijwel nooit iets op. Er is weinig samenwerking met politie in andere Europese landen en deze zaken zullen stranden. BLinN heeft gemerkt dat de politie/KMar in deze gevallen aangifte vermijdt. De slachtoffers kunnen dan geen aanspraak

³⁵ Dit bleek uit overleg van BLinN met EMM, BNRM, ministerie van Justitie (directie wetgeving) en CoMensha.

³⁶ Als deze vrouwen op Schiphol in de 48-uur(asiel)procedure zijn afgewezen, eventueel na detentie zijn vrijgelaten, en later in een ander land staande worden gehouden, worden zij op een Dublinclaim teruggestuurd naar Nederland.

maken op een B9-status en in vreemdelingendetentie terechtkomen. De Nederlandse wetgeving biedt wel degelijk mogelijkheden voor deze slachtoffers. Via BLinN hebben vier slachtoffers van uitbuiting in het buitenland alsnog een B9-status gekregen.

Uit het detentieproject blijkt dat ook een andere groep, namelijk vrouwen die illegaal in Nederland wonen (vooral uitgeprocedeerde asielzoekers en ex-AMV's), onder valse voorwendselen wordt meegenomen naar buurlanden en gedwongen wordt tot prostitutie. Ook zij komen met een Dublinclaim terug naar Nederland en worden hier in vreemdelingenbewaring gesteld. Hoewel de mensenhandel bij deze groep in Nederland is begonnen, vindt de politie/KMar dat de zaak in de rechtssfeer van het buurland ligt waar de uitbuiting heeft plaatsgevonden en dat er daarom geen recht is op een B9-status in Nederland. In het buurland moet aangifte gedaan worden en bescherming aan het slachtoffer worden geboden. In zes gevallen in detentie heeft de politie desondanks aangifte opgenomen en hebben de slachtoffers een B9-status gekregen. Dit zou zonder tussenkomst van BLinN niet gebeurd zijn.

Het voorbeeld van Rose

Rose kwam als AMV naar Nederland en had tot haar achttiende verjaardag recht op voorzieningen. Daarna belandde ze op straat. Ze ontmoette een man die beloofde haar te willen helpen. Hij nam haar mee naar Frankrijk, waar ze werd verkocht. Rose moest in de prostitutie werken en kreeg hierdoor al snel ernstige medische klachten. Ze wist te vluchten en deed een asielaanvraag. Met een Dublinclaim werd ze teruggestuurd naar Nederland. Hier kwam BLinN haar tegen in detentie. Rose wilde aangifte doen, maar de politie gaf aan dat dit geen zin had: zij was niet in Nederland gedwongen tot prostitutie dus hier zou geen onderzoek volgen. Volgens de politie zou ze aangifte in Frankrijk moeten doen en daar bescherming moeten krijgen. Na aandringen van BLinN heeft de politie Roses aangifte opgenomen. Vervolgens heeft zij maanden moeten wachten op een B9-status en opheffing van de bewaring.

- Mensenhandelaars niet in de kaart spelen

In 2006 gaf KMar tegenover BLinN aan mensenhandelaars niet in de kaart te willen spelen. Slachtoffers van mensenhandel die vrijkomen uit grensdetentie na aangifte of omdat ze minderjarig zijn bevonden³⁷, gaan naar een opvanghuis. Veel van hen, vooral Nigeriaanse meisjes en vrouwen, verdwijnen vervolgens. Zij worden door de mensenhandelaars opgehaald en in andere Europese landen in de prostitutie tewerkgesteld³⁸. KMar wilde daarom aangiften bij deze groep niet opnemen. Gevolg was echter dat slachtoffers van mensenhandel, hoewel herkend door KMar, in grensdetentie bleven zitten. De kans was groot dat zij na vrijlating of uitzetting linea recta in de armen van de mensenhandelaren lopen, die hen opnieuw verhandelen om hun 'investering' eruit te halen³⁹. BLinN erkent dat de verdwijningen uit de opvang een ernstig probleem vormen, maar vindt het weigeren van aangifte geen oplossing. Niet alleen kunnen slachtoffers dan geen aanspraak maken op de bescherming waarop ze volgens de Nederlandse wetgeving (B9-regeling) recht hebben, ook wordt hiermee het probleem van het doorverhandelen niet opgelost. Bovendien blijft door deze aanpak onduidelijk hoe omvangrijk de mensenhandelproblematiek aan de grens is.

³⁷ Dit gebeurt nadat zij een leeftijdsonderzoek hebben ondergaan. Hierbij worden röntgenfoto's gemaakt van het sleutelbeen en van het hand- en polsgewricht. Specialisten stellen aan de hand van de foto's vast of iemand ouder is dan 20 jaar of jonger is dan vijftien jaar (bron: www.ind.nl).

³⁸ Dit blijkt uit het Koolvis-onderzoek, maar ook uit de verhalen die enkele cliënten in DC Zeist aan BLinN vertellen.

³⁹ Sinds 2007 is er op Aanmeldcentrum (AC) Schiphol meer aandacht voor signalering, vooral onder minderjarigen. Mogelijk komen hierdoor minder slachtoffers in detentie terecht. De minderjarigen worden in een besloten of beschermde opvang geplaatst.

Conclusie

De politie en KMar zijn de belangrijkste actoren in de signalering van mensenhandel. Zij zijn bevoegd om slachtoffers van mensenhandel als zodanig te erkennen, hen bedenktijd aan te bieden en een B9-status aan te vragen. Zij zijn ook degenen die kunnen voorkomen dat slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingenbewaring terechtkomen, door hen bij staande houding als ongedocumenteerde als zodanig te herkennen.

Signalering is moeilijk, zeker als slachtoffers niet willen of durven praten of zich geen slachtoffer voelen. De politie en KMar hebben dan ook geen gemakkelijke taak. Toch gaat het vaak mis als slachtoffers wel signalen afgeven van mensenhandel. Te vaak worden deze gemist, wordt aangifte niet of te laat opgenomen en worden zaken snel opgelegd om geen B9-status te hoeven verlenen. Dit zorgt ervoor dat slachtoffers in vreemdelingendetentie terechtkomen of er onterecht blijven zitten. Ze hebben immers recht op legaal B9-verblijf met de bescherming en ondersteuning die daarbij hoort.

Hoewel de afgelopen jaren het nodige verbeterd is, blijft het belangrijk om signalering van mensenhandel prioriteit te geven. Voorlichting, samenwerking met hulpverlening en concreet toezicht op de signalering kunnen daarbij helpen.

7. Dienst Terugkeer en Vertrek

Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) is sinds 2007 verantwoordelijk voor de uitzettingsprocedure van ongedocumenteerden. BLinN heeft contact met DT&V voor zover dit nodig is voor de signalering en ondersteuning van slachtoffers. Het gaat dan om DT&V-teams die in detentiecentra dossiers behandelen van de gedetineerde ongedocumenteerden die uitgezet moeten worden. In het procesprotocol mensenhandel van DT&V is BLinN opgenomen als een instantie die slachtoffers van mensenhandel kan signaleren en signalen kan melden bij DT&V.

DT&V is pas halverwege het project opgericht en daarom zijn de ervaringen van BLinN met deze nieuwe organisatie beperkt. Toch is een aantal knelpunten te noemen die medeoorzaak zijn van moeilijke samenwerking:

- beperkte taakhoud;
- ontbreken van formele samenwerkingsafspraken.

Beperkte taakhoud

Volgens het eigen procesprotocol mensenhandel is de taak van DT&V beperkt: als zij mogelijke slachtoffers van mensenhandel in detentie tegenkomt, meldt zij dit bij de politie/KMar. Daarna houdt haar verantwoordelijkheid formeel op. BLinN ervaart dat medewerkers van DT&V herhaaldelijk aan de beperktheid van deze rol refereren. Als de politie na een melding van DT&V geen intake houdt of aangifte opneemt, wordt de uitzettingsprocedure voortgezet. DT&V kan formeel niet aandringen op aangifte door de politie, iets dat gezien de problemen rondom aangiften wenselijk zou zijn. Als overheidsinstantie zou DT&V mede invulling moeten geven aan het vreemdelingenbeleid dat hoge prioriteit geeft aan signalering en bescherming van slachtoffers van mensenhandel. Hiermee valt de beperkte taakhoud niet te rijmen.

Het voorbeeld van Lin Yao

In het geval van de zwangere Lin Yao⁴⁰ bleek een afdeling van de DT&V die zich richt op strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen contact te hebben gehad met de zedenpolitie over de aangifte die opgenomen zou worden. De DT&V-medewerker had in afwachting hiervan de uitzettingsprocedure stopgezet. Omdat hij echter niets meer hoorde van de zedenpolitie, besloot hij na verloop van tijd de procedure weer in gang te zetten. Het was niet de taak van de DT&V de politie aan te spreken op haar plicht de aangifte op te nemen.

DT&V in DC Zeist geeft aan dat zij namen van mogelijke slachtoffers met wie BLinN in contact staat, zonder overleg kan doorgeven aan de politie, zonder dat BLinN al duidelijke signalen van mensenhandel heeft. Voor BLinN is dit niet acceptabel: alleen als slachtoffers bereid zijn met de politie/KMar te praten, moet deze ingeschakeld worden. Ongewilde en onverwachte confrontatie met politie/KMar kan ertoe leiden dat slachtoffers niets loslaten over wat hen is overkomen. BLinN heeft hiervan voorbeelden gezien. Ook beschadigt het BLinN's vertrouwensrelatie met haar cliënten als DT&V hun namen zonder overleg doorgeeft aan de politie, vooral zij alleen aan BLinN hun verhaal hebben gedaan en aangeven (nog) niet met de politie te willen praten. Het kan de bereidheid van slachtoffers om uiteindelijk aangifte te doen in gevaar brengen.

BLinN heeft geen zicht op het aantal slachtoffers in detentie dat door DT&V gesignaleerd en gemeld wordt bij de politie. Zelf merkt BLinN in haar contact met DT&V op de detentielocaties dat enkele medewerkers een zeker wantrouwen hebben ten aanzien van slachtoffers die aangifte willen doen. Zij leggen herhaaldelijk de nadruk op het risico van valse aangifte en misbruik van de B9-regeling. Dit

⁴⁰ Zie ook het voorbeeld van Lin Yao op pagina 29.

wantrouwen moet weggenomen worden, wil DT&V in de toekomst een actievere rol spelen in de signalering van slachtoffers van mensenhandel in detentie dan nu het geval is.

Ontbreken van formele samenwerkingsafspraken

BLinN is opgenomen in het procesprotocol van DT&V als organisatie die signalen van mensenhandel kan doorgeven. Op basis hiervan ziet DT&V samenwerking als eenrichtingsverkeer: zij krijgt signalen van BLinN en hoeft zelf geen informatie te geven. Voor informatie over haar cliënten in detentie is BLinN echter aangewezen op DT&V. V-nummers⁴¹, de stand van zaken omtrent uitzetting, de plaats waar iemand staande is gehouden, het politiekorps dat hierbij betrokken is, het geregistreerde land van herkomst – dit zijn allemaal zaken die voor BLinN belangrijk zijn om haar werk te kunnen doen. Deze informatie is bekend bij DT&V. Het blijkt niet altijd gemakkelijk om deze informatie te krijgen en dit belemmert BLinN in haar werk.

Het voorbeeld van Comfort

Comfort zou na verscheidene maanden vreemdelingendetentie worden uitgezet. Met de DT&V werd de afspraak gemaakt dat zij de vluchtgegevens tijdig aan BLinN zouden doorgeven. Zij kon regelen dat Comfort bij aankomst in Nigeria opgevangen zou worden door een lokale organisatie. Enkele dagen later bleek dat Comfort al was uitgezet en dat binnen de DT&V niet bekend was dat BLinN zou worden geïnformeerd.

Ondanks het ontbreken van een formele status als samenwerkingspartner, staat DT&V open voor informatie en voorlichting over mensenhandel door BLinN. BLinN werkt op verschillende manieren mee aan deskundigheidsbevordering binnen de organisatie op het onderwerp mensenhandel. Zij doet mee aan de opleidingsmodule mensenhandel/mensensmokkel van EMM voor DT&V, geeft samen met CoMensha voorlichting in detentiecentra waarbij ook de DT&V-medewerkers aanwezig zijn en houdt een informatieve bijeenkomst met een DT&V-team op Schiphol-Oost. BLinN wil op deze manier het fundament leggen voor samenwerking.

Conclusie

DT&V is een nieuwe organisatie in het werkveld van mensenhandel en speelt een beperkte rol in de signalering van slachtoffers in vreemdelingendetentie: zij speelt slechts informatie door aan de politie en volgt zaken vervolgens niet zelf op. In de visie van BLinN zou DT&V een belangrijkere rol in de signalering moeten hebben. DT&V staat open voor informatie en voorlichting door BLinN. Desondanks is het door het ontbreken van formele samenwerkingsafspraken tussen DT&V en BLinN moeilijk om gezamenlijk te werken aan een betere signalering van slachtoffers in detentie.

BLinN ziet mogelijkheden om de samenwerking met DT&V in de toekomst te verbeteren. Daarvoor zouden afspraken over informatie-uitwisseling, vertrouwelijke behandeling van informatie en verdere samenwerking gemaakt moeten worden. Zulke afspraken zouden in het procesprotocol mensenhandel van DT&V opgenomen kunnen worden. Verder is structurele voorlichting op de werkvloer belangrijk. De eenmalige opleidingsmodule mensenhandel/mensensmokkel voor de teamleiders is niet voldoende om signalering en behandeling van mensenhandelgevallen te verbeteren. Door continuïteit in voorlichting en samenwerking kan BLinN meer bewustzijn over mensenhandel creëren en kan DT&V bijdragen aan een betere signalering van slachtoffers.

⁴¹ Het V-nummer staat voor vreemdelingnummer. Dit is een uniek nummer, waarmee iedere vreemdeling bij instanties binnen de vreemdelingenketen te identificeren is. Deze wordt toegekend zodra iemand een toelatingsprocedure start.

8. Immigratie- en Naturalisatie Dienst

BLinN heeft binnen het detentieproject te maken met IND in twee hoedanigheden. Zij heeft contact met de contactpersonen gender (regulier) die na aangifte een B9-verblijfsvergunning verlenen aan slachtoffers en met IND-medewerkers op Aanmeldcentrum (AC) Schiphol die binnen de zogenoemde 48-uurs(asiel)procedure⁴² slachtoffers kunnen signaleren. Met de contactpersonen gender heeft zij te maken als het signalering betreft, maar ook voor ondersteuning van cliënten van BLinN die aangifte doen. Indirect komt zij IND op AC Schiphol tegen als niet-gesignaleerde slachtoffers zijn afgewezen en in grensdetentie terechtkomen, waar BLinN ze op het spoor komt. BLinN is overigens niet rechtstreeks betrokken bij de signalering op AC Schiphol.

Ook bij IND ziet BLinN knelpunten:

- beperkte taak van de contactpersonen gender;
- onvoldoende signalering in de 48-uursprocedure.

Beperkte taak van de contactpersonen gender

De contactpersonen gender (regulier) hebben geen zelfstandige signaleringstaak, maar zijn afhankelijk van de politie/KMar. Van hen ontvangen zij na aangifte een B9-aanvraagformulier, waarna zij ambtshalve een B9-verblijfsvergunning verlenen⁴³. Als zij geen aanvraag ontvangen, kunnen zij dus ook geen B9-status verlenen. BLinN informeert hen als er bij de politie/KMar problemen zijn rond aangifte, maar zij kunnen dan weinig ondernemen. De IND-contactpersonen kunnen de politie slechts verzoeken een aanvraagformulier op te sturen. Soms stellen zij zich erg afwachtend op, met negatieve gevolgen voor het slachtoffer.

Het voorbeeld van Delphine

Delphine vertelde BLinN dat ze was opgegroeid bij een madame in Frankrijk. Volgens de madam was zij in Frankrijk geboren en door haar moeder afgestaan. Delphine was nooit naar school geweest en op was vanaf haar twaalfde gedwongen tot prostitutie. Eén keer had ze het gewaagd te vluchten, maar ze werd al snel teruggevonden en zwaar mishandeld. Na jaren in de prostitutie had Delphine de hoop opgegeven dat ze ooit nog kon ontsnappen, maar ze kreeg hiertoe toch een gelegenheid. Ze stal het paspoort dat de madam voor haar had aangevraagd en ging ervandoor. Na omzwervingen kwam ze in Nederland terecht waar ze met haar Franse paspoort een leven wist op te bouwen. Bij een controle op haar werk bleek dat het paspoort was aangevraagd op basis van een valse geboorteakte. Het paspoort werd ingetrokken en Delphine werd als ongedocumenteerd vreemdeling in detentie gesteld. Via tussenkomst van BLinN deed zij vanuit detentie aangifte van mensenhandel. De zaak werd echter onmiddellijk geseponneerd. Na aandringen van BLinN werd toch IND geïnformeerd over de aangifte. Deze besloot niet meteen een B9-status te verlenen - wat eigenlijk wel zou moeten na aangifte - maar de beklagprocedure tegen het sepot af te wachten. Omdat Delphine's advocaat geen beklag instelde tegen het sepot, noch de onterechte beslissing van IND aanvocht, kreeg zij geen B9-status. Ze werd uiteindelijk geklinkerd.

⁴² Met 48-uursprocedure wordt de procedure in het aanmeldcentrum bedoeld. Deze procedure duurt maximaal 48 procesuren (verspreid over een aantal werkdagen). De AC-procedure begint met onderzoek naar de identiteit, nationaliteit en reisroute van de asielzoeker. Onderdeel van dit onderzoek is het eerste gehoor. Hierna wordt bekeken of een aanvraag zich leent voor verdere behandeling in het aanmeldcentrum of dat meer tijd nodig is voor het doen van onderzoek. In het eerste geval krijgt de asielzoeker nader gehoor in het aanmeldcentrum. Hij kan dan uitleggen waarom hij asiel heeft aangevraagd. Als meer tijd nodig is om een beslissing te nemen over een asielaanvraag, wordt een asielzoeker vanuit het aanmeldcentrum doorverwezen naar een behandelkantoor voor het vervolg van de asielprocedure.

⁴³ Mits de openbare orde zich hier niet tegen verzet.

Onvoldoende signalering in de 48-uursprocedure

BLinN merkt vooral in de beginperiode van haar werkzaamheden in grensdetentie dat mogelijke slachtoffers van mensenhandel op AC Schiphol onvoldoende worden herkend en ten onrechte in detentie terechtkomen⁴⁴. Bij het eerste gehoor binnen de 48-uursprocedure kunnen signalen van mensenhandel naar boven komen. Hierop reageert IND echter niet onmiddellijk; eerst rondt zij de versnelde asielprocedure af, inclusief het nader gehoor, waar dieper wordt ingegaan op het asielverhaal. Slachtoffers die van hun handelaar een vals asielverhaal moeten vertellen, doen dit binnen korte tijd daardoor herhaaldelijk. Als zij pas na de afronding van de 48-uursprocedure met KMar spreken, laten zij dit verhaal niet zomaar los. Het wordt dan moeilijk erachter te komen wat er werkelijk is gebeurd. Effectiever is, bij signalen van mensenhandel tijdens het eerste gehoor, direct KMar in te schakelen. BLinN heeft de problemen op AC Schiphol in 2007 aangekaart bij IND, KMar en het ministerie van Justitie.

Het voorbeeld van Gift

BLinN sprak met Gift nadat haar asielaanvraag in de 48-uursprocedure was afgewezen. Ze was van AC-Schiphol overgebracht naar grensdetentie en wachtte hier op uitzetting. Gift vertelde BLinN hoe zij naar Nederland was gekomen. Haar verhaal leek sterk op de verhalen van andere Nigeriaanse slachtoffers in grensdetentie. Later bleek dat haar naam in een grootschalig onderzoek naar een Nigeriaans mensenhandelnetwork voorkwam: meerdere meisjes waren op deze naam Europa binnengebracht om te werk te worden gesteld in de prostitutie. Gift had haar standaardverhaal in de asielprocedure verteld en, na de afwijzing van asiel, aan KMar. Ze wilde per se geen aangifte doen. Zowel haar advocaat als BLinN confronteerde haar met het risico dat ze liep. Ze had zich echter zo vastgebeten in haar verhaal dat ze zelfs bij een tweede gesprek met de politie niets kwijt wilde. Uiteindelijk, na tussenkomst van BLinN, heeft Gift toch aangifte gedaan en een B9-status gekregen.

Vanaf 2007 stelt IND contactpersonen gender (asiel) aan in AC's en andere asiellocaties; deze besteden bijzondere aandacht aan signalering binnen de asielprocedure. In 2008 sluiten IND, KMar en Vreemdelingenpolitie (VP) Kennemerland een convenant om op AC Schiphol signalering te verbeteren. In het Schipholprotocol (tussen KMar, Raad voor de Kinderbescherming en Nidos) krijgt Nidos een belangrijkere rol in de signalering van minderjarige slachtoffers van mensenhandel. De betrokken partijen geven aan dat de signalering op AC Schiphol door deze ontwikkelingen is verbeterd, waardoor minder mogelijke slachtoffers in grensdetentie terechtkomen. BLinN merkt inderdaad dat zij in 2008 minder doorverwijzingen van slachtoffers uit grensdetentie krijgt. Dit zou kunnen duiden op verbeterde signalering, maar BLinN kan dit niet met zekerheid zeggen. Omdat zij slechts minimale toegang heeft tot DC Schiphol-Oost, heeft zij niet langer goed zicht op de situatie in het AC en in grensdetentie.

Met de andere AC's in Ter Apel en Zevenaar heeft BLinN vrijwel geen contact. Vanuit de advocatuur en VVN komen echter signalen dat ook daar meer aandacht nodig is voor de signalering van slachtoffers. Volgens BLinN zou IND hierbij het voortouw moeten nemen.

Conclusie

De contactpersonen gender (regulier) van IND hebben een belangrijke rol in het toekennen van bescherming en verblijf op basis van de B9-regeling. Zij kunnen echter niet rechtstreeks signaleren, maar zijn aangewezen op melding door de politie/KMar. Een meer pro-actieve rol van de genderteams zou gezien de problemen rond signalering en aangifte bij de politie/KMar wenselijk zijn.

⁴⁴ Als zij wel gesignaleerd worden op AC Schiphol worden ze overgebracht naar opvang adressen: opvang van Nidos/COA voor minderjarige slachtoffers (ook zonder aangifte) en opvang via CoMensha voor meerderjarige slachtoffers (alleen na aangifte).

Signalering binnen de asielprocedure verdient blijvende aandacht: niet alleen in AC-Schiphol, maar in alle AC's en asielzoekerscentra. En naast signalering van minderjarigen juist ook van slachtoffers van alle leeftijden. Voorkomen moet worden dat zij vanuit de asielprocedure in detentie terecht komen.

9. Rechtsbijstand

Samenwerking met rechtsbijstand is belangrijk om signalering en ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel in detentie te verbeteren. In de ondersteuning van slachtoffers, met name in de begeleiding van aangiften, werkt BLinN samen met advocaten. Zij zijn als juridische gemachtigden van ongedocumenteerden in detentie onontbeerlijk om de juridische bescherming te bereiken waarop slachtoffers recht hebben.

Slachtoffers van mensenhandel in detentie zijn voor de verdediging van hun rechten aangewezen op hun advocaat. Een relatief klein aantal advocaten is gespecialiseerd in het onderwerp. BLinN werkt intensief met deze advocaten samen om aangiften en B9-verblijfsvergunningen vanuit detentie mogelijk te maken. Ook zet zij met hen knelpunten op de beleidsagenda, bijvoorbeeld in 2007 de haperende signalering van slachtoffers op AC Schiphol en in grensdetentie.

Vluchtelingenwerk Nederland (VVN) speelt ook een rol in rechtsbijstand aan mogelijke slachtoffers van mensenhandel. In grensdetentie werkt BLinN samen met VVN aan signalering van slachtoffers van mensenhandel. De samenwerking bestaat verder uit regelmatig overleg met VVN-teams in grensdetentie en AC-Schiphol over slachtoffers, informatie-uitwisseling, en training door BLinN van VVN-vrijwilligers over signalering van mensenhandel. Door deze samenwerking heeft BLinN meer inzicht gekregen in problematiek rond signalering op aanmeldcentra.

Voor BLinN is de samenwerking met de rechtsbijstand belangrijk om haar werk in detentie te kunnen doen. Zij ziet hier knelpunten die er samen met de problemen bij politie/KMar toe leiden dat slachtoffers niet worden herkend. Het gaat om de volgende punten:

- onvoldoende kennis over mensenhandel en de B9-regeling bij advocaten;
- onvoldoende kwaliteit rechtsbijstand.

Onvoldoende kennis over mensenhandel en de B9-regeling bij advocaten

In vreemdelingendetentie hebben de meeste slachtoffers een piketadvocaat die hen door de Raad voor Rechtsbijstand is toegewezen. Deze piketadvocaten werken aan de bewaringszaak en zijn niet noodzakelijkerwijs gespecialiseerd in mensenhandel. In de regel informeert BLinN hen als zij een slachtoffer van mensenhandel in detentie heeft gesignaleerd. In zeker de helft van deze gevallen blijkt dat de advocaten niet onderkennen dat hun cliënt een slachtoffer van mensenhandel is: zij hebben onvoldoende kennis van mensenhandel en de B9-regeling om bescherming voor hun cliënt te bereiken.

Als door BLinN ondersteunde slachtoffers een advocaat hebben die weinig ervaring heeft met B9-zaken, kan BLinN gespecialiseerde advocaten aandragen die de zaak kunnen overnemen. BLinN kiest er ook wel voor nauw samen te werken met onervaren advocaten om zo kennis van mensenhandel en de B9-regeling over te dragen. Zij merkt dat dit werkt: advocaten bouwen ervaring op en herkennen eerder mogelijke slachtoffers. Een aantal blijft vervolgens contact opnemen met BLinN als zij andere cliënten krijgen bij wie mogelijk sprake is van mensenhandel, zodat BLinN ondersteuning kan bieden in detentie.

Onvoldoende kwaliteit rechtsbijstand

Onder (piket)advocaten die bewaringszaken doen, doet een aantal zijn werk niet naar behoren. Dit probleem is al langere tijd bekend en BLinN heeft in het project voorbeelden gezien. Deze advocaten krijgen bewaringszaken toegewezen, zien hun cliënten een keer voor het eerste beroep en zijn daarna onbereikbaar. Soms geven zij hun cliënten het idee dat zij hun werk doen door maandelijks een

vervolgberoep in de bewaringszaak in te stellen (en hiervoor toevoegingen⁴⁵ te ontvangen), zonder inhoudelijk iets doen. Ten gevolge hiervan blijven hun cliënten in detentie zitten. BLinN heeft van twee gedetineerden gehoord dat zij hun advocaat nooit hebben gezien. Kwaliteitscontrole van advocaten bestaat niet, alleen de mogelijkheid om een klacht tegen hen in te dienen bij de deken van de Orde van Advocaten of de Raad voor Rechtsbijstand. Dit probleem treft niet alleen slachtoffers van mensenhandel, maar alle ongedocumenteerden in detentie. Voor slachtoffers is dit des te ernstiger omdat zij in dergelijke situaties door hun advocaat niet als slachtoffers worden herkend, laat staan dat zij geïnformeerd worden over hun recht op B9-bescherming na aangifte.

Als advocaten hun werk niet naar behoren doen, raadt BLinN haar cliënten aan een andere, in mensenhandelzaken gespecialiseerde advocaat te nemen. Zij kan dit alleen adviseren; de beslissing ligt bij de cliënten. Cliënten blijken op dit punt wispelturig. Sommigen wisselen meerdere malen van advocaat en vertrouwen geen van hen. Anderen blijven te lang bij een advocaat die hen niet goed vertegenwoordigt, met alle gevolgen van dien.

Het voorbeeld van Delphine

Via tussenkomst van BLinN deed Delphine⁴⁶ vanuit detentie aangifte van mensenhandel. De zaak werd echter onmiddellijk geseponneerd en IND besloot niet meteen B9-status te verlenen – wat eigenlijk wel zou moeten na aangifte – maar de beklagprocedure tegen het sepot af te wachten. Delphines advocaat stelde echter geen beklag in tegen het sepot, noch vocht hij de beslissing van IND aan. Delphine had vertrouwen in haar raadsman, en durfde niet zomaar van advocaat te wisselen. Mede door de nalatigheid van haar advocaat kreeg Delphine geen B9-status. Toen zij twee maanden na de aangifte geklinkerd werd, was ze stateloos en illegaal. Een tweede kans op aangifte en de B9-status had ze niet: het sepot maakte dit onmogelijk.

Conclusie

Goede rechtsbijstand is voor slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingendetentie van groot belang. Advocaten dienen hun werk naar behoren te doen. Daarnaast moeten zij goed geïnformeerd zijn over het thema mensenhandel en de procedures die daarbij horen. Op dit terrein kunnen verbeterstappen worden gezet, met name door middel van scholing en kwaliteitscontrole.

⁴⁵ Wie rechtsbijstand nodig heeft maar niet kan betalen, heeft recht op financiële hulp. Deze vorm van 'gesubsidieerde rechtshulp' wordt toegekend door de Raad voor Rechtsbijstand in de vorm van toevoegingen.

⁴⁶ Zie ook het voorbeeld van Delphine op pagina 40.

10. Hulpverlening

In het detentieproject biedt BLinN alleen ondersteuning voor zolang haar cliënten vast zitten. Als zij na signalering vrijkomen, hetzij omdat zij een B9-status of bedenkijd krijgen, hetzij omdat zij minderjarig zijn bevonden, wordt opvang en ondersteuning geboden door andere instanties. Respectievelijk door CoMensha en regionale zorgcoördinatoren mensenhandel als het gaat om meerderjarige slachtoffers en COA en Nidos voor minderjarigen. Als slachtoffers geen aangifte willen of kunnen doen, en ook niet minderjarig zijn, krijgen ze na klinkering meestal geen ondersteuning.

In de overgang van detentie naar hulpverlening is BLinN de volgende knelpunten tegengekomen.

- gebrek aan opvangplekken;
- gebrek aan kennis over vreemdelingendetentie;
- geen voorzieningen voor slachtoffers die geen aangifte kunnen of willen doen;
- besloten opvang heeft kenmerken van detentie;
- gescheiden trajecten voor minderjarige en meerderjarige slachtoffers.

Het gaat hier nadrukkelijk om knelpunten die verband houden met vreemdelingendetentie.

Gebrek aan opvangplekken

De opvang voor slachtoffers van mensenhandel die vanuit detentie aangifte doen, moet aansluiten op vrijlating nadat een B9-status is verleend. CoMensha stemt af met IND en detentiecentra over wanneer slachtoffers overgebracht kunnen worden naar de opvang. Vanwege een groeiend tekort aan opvangplekken kan het vaak enkele dagen tot meer dan een week duren voordat een plek beschikbaar is⁴⁷. Pas dan wordt de B9-verblijfsvergunning verleend door IND en de bewaring opgeheven. In de praktijk komt het dus voor dat slachtoffers extra lang in detentie moeten zitten, ook als zij al aangifte hebben gedaan en er een B9-aanvraag bij IND ligt. Dit is volgens BLinN een kwalijke zaak: detentie mag geen wachtkamer zijn voor de opvang van slachtoffers.

Gebrek aan kennis over vreemdelingendetentie

In de opvang houden maatschappelijk werkers zich bezig met de praktische begeleiding van slachtoffers binnen het kader van de B9-regeling. Zij bouwen aan vertrouwen en een gevoel van veiligheid bij slachtoffers. Van de situatie waarin slachtoffers in detentie hebben gezeten, weten zij meestal niet veel. Detentie kan psychische problemen vergroten en trauma's verergeren; meer kennis hiervan komt de begeleiding van slachtoffers die uit detentie komen ten goede.

BLinN informeert de maatschappelijk werkers zoveel mogelijk bij de overdracht van cliënten na vrijlating. In opvanghuizen waarmee BLinN intensief samenwerkt, heeft dit geleid tot meer inzicht in de detentieachtergrond van slachtoffers. BLinN streeft ernaar meer personeel van opvanghuizen te informeren over het effect van detentie op slachtoffers van mensenhandel. Zij ziet hierin ook een rol voor CoMensha.

Het voorbeeld van Joanne

Nadat Joanne⁴⁸ geklinkerd was, verbleef ze enige tijd in een vrouwenopvanghuis. BLinN bezocht haar daar en informeerde de maatschappelijk werkers over de omstandigheden waaronder Joanne in detentie had gezeten. Het bleek dat de hulpverleners niet op de hoogte waren van hoe zwaar Joanne het in detentie had gehad. Zij gaven aan dat deze informatie nuttig was voor de ondersteuning die zij Joanne konden bieden.

⁴⁷ Het tekort aan opvangplekken is zorgwekkend. Terwijl het aantal slachtoffers mensenhandel in de laatste jaren gestaag gegroeid is, heeft de groei in de opvang hiermee geen gelijke tred gehouden. Gevolg zijn wachttijden en grote problemen bij het plaatsen van bepaalde categorieën slachtoffers van mensenhandel, bijvoorbeeld slachtoffers met ernstige psychische problemen, zij die uit bewaring komen en mannen.

⁴⁸ Zie ook het voorbeeld van Joanne op pagina 26.

Geen voorzieningen voor slachtoffers die geen aangifte kunnen of willen doen

Na detentie volgt alleen opvang en ondersteuning als het slachtoffer bedenktijd is verleend of als zij aangifte heeft gedaan en een B9-status voor haar is aangevraagd. Zonder B9-status of bedenktijd is er geen recht op voorzieningen of opvang. Dit is jammer, omdat slachtoffers pas na detentie goed kunnen nadenken over de mogelijkheid van aangifte. BLinN kent gevallen van slachtoffers die enige tijd na detentie alsnog besloten aangifte te doen.

Ook als ze geen aangifte durven of willen doen is het belangrijk deze slachtoffers goed te informeren over hun rechten en mogelijkheden, zodat zij weten waar ze met vragen terecht kunnen. Als er na klinkering geen enkele ondersteuning is voor deze slachtoffers, verdwijnen zij vaak uit beeld, met alle risico's om opnieuw in een uitbuitingssituatie terecht te komen van dien.

Het voorbeeld van Yi Min

Yi Min had als kind China verlaten en was na een jarenlange tocht in Nederland beland. Onderweg was ze al gedwongen tot prostitutie; in Nederland ging de uitbuiting door, nu zowel in de prostitutie als de horeca. BLinN trof haar aan in een detentiecentrum. Yi Min durfde geen aangifte doen en werd na enkele maanden detentie geklinkerd. Maanden later nam ze contact op met BLinN. Ze vertelde dat zij geen vast woonadres had. Ze deed allerlei werk in ruil voor een slaapplek en sliep ook wel eens op straat. Ze realiseerde zich dat ze zo gemakkelijk weer uitgebuit zou kunnen worden, maar had geen keuze. Aangifte durfde ze nog steeds niet te doen.

Het voorbeeld van Sarah

Sarah ontmoette in Afrika een blanke man en kwam met hem mee naar Nederland. Eenmaal hier dwong hij haar tot seks met zijn vrienden en dreigde hij haar in de prostitutie te laten werken. Voor het zover kwam, wist Sarah te vluchten. Ze vroeg asiel aan en sprak na afwijzing van de asielaanvraag met de politie over haar mensenhandelachtergrond. De politie gaf aan haar niet te kunnen helpen. Ze moest het AZC verlaten en zwierf op straat rond.

Een man beloofde haar te helpen, maar ook hij misbruikte haar. Hij nam haar mee naar het buitenland waar ze asiel aanvroeg. Op grond van een Dublinclaim werd ze teruggestuurd naar Nederland waar ze in detentie terecht kwam. BLinN trof haar hier aan en schakelde de politie in zodat ze aangifte kon doen. Na een intake gesprek met de politie bleek dat ze geen aangifte meer kon doen, omdat ze al eerder officieel aangifte had gedaan. De zaak bleek geseponneerd te zijn, maar Sarah had hier nooit iets van gehoord. Na bijna een jaar in detentie werd Sarah geklinkerd. Een B9-status was onbereikbaar omdat zij geen aangifte meer kon doen. Zonder B9-status kon ze niet naar een opvanghuis voor slachtoffers. Haar geval was zo schrijnend dat BLinN in overleg met hulpverleningsinstanties toch onderdak voor haar vond. Dit was zeer uitzonderlijk. Sarah heeft ruim twee jaar na vrijlating alsnog een verblijfsvergunning gekregen na een aanvraag op basis van de discretionaire bevoegdheid van staatssecretaris Albayrak.

Besloten opvang heeft kenmerken van detentie

Als minderjarige slachtoffers op AC Schiphol gesignaleerd worden, komen zij in een ander traject terecht. Nidos heeft voogdij over minderjarige vreemdelingen. COA coördineert de opvang en ondersteuning van deze groep. Jeugdwerkers van verscheidene hulpverleningsorganisaties voeren dit uit. In de afgelopen jaren is Nidos geconfronteerd met grote groepen minderjarige vreemdelingen die op Schiphol aan de grens geweigerd worden en van wie vermoed wordt dat zij slachtoffer van mensenhandel zijn. Zij werden in jongerenopvanghuizen geplaatst, waaruit zij verdwenen. In het eerdergenoemde Koolvis-onderzoek van de politie naar een Nigeriaans mensenhandelnetwerk werd duidelijk dat zij door de mensenhandelaars opgehaald worden en vaak elders in Europa in de prostitutie tewerkgesteld worden. Om dit tegen te gaan is COA in samenwerking met Nidos een pilot gestart waarin risicojongeren in een zogenoemde 'besloten' of 'beschermd' opvang worden geplaatst, bedoeld om verdwijningen uit de opvang tegen gaan. De eerste periode worden deze jongeren 24 uur per dag in de gaten gehouden en mogen zij nergens zonder toezicht naar toe. Daarna wordt dit regime stap voor stap versoepeld, waarna het de bedoeling is dat de jongeren naar een 'open' opvang gaan.

BLinN is bezorgd over deze besloten opvang. Dit regime heeft duidelijke kenmerken van detentie en is daarmee niet in overeenstemming met de rechten van slachtoffers. Bovendien is het de vraag of gedwongen prostitutie zo een halt kan worden toegeroepen. In een dergelijke gesloten omgeving kan het vertrouwen van slachtoffers moeilijk gewonnen worden; informatie over wat de mensenhandelaars met hen van plan zijn wordt niet geloofd. En jongeren kunnen vroeger of later alsnog ontsnappen. BLinN weet van Nidos dat dit is gebeurd, onder meer bij cliënten van BLinN uit detentie. In Amsterdam heeft het Amsterdams Coördinatiepunt Mensenhandel een pilot opgezet samen met Nidos, waarin minderjarige slachtoffers in een niet-besloten opvang geplaatst worden, met intensieve begeleiding. De eerste resultaten van deze pilot zijn positief, dus dit zou een alternatief kunnen zijn voor de besloten opvang. Voor BLinN is het van belang dat (minderjarige) slachtoffers niet zomaar in een besloten regime geplaatst worden, maar dat samen met hen gekeken wordt naar de risico's en de beste opvang- en begeleidingsmogelijkheid.

Gescheiden trajecten voor minderjarige en meerderjarige slachtoffers

Op dit moment bestaan er gescheiden trajecten voor opvang en ondersteuning van minderjarige en meerderjarige slachtoffers van mensenhandel: Nidos is verantwoordelijk voor de minderjarige en CoMensha coördineert de zorg voor meerderjarige slachtoffers. De trajecten lijken nog niet voldoende op elkaar aan te sluiten, terwijl er veel te winnen is bij het delen van kennis en bij een gemeenschappelijke aanpak. Tenslotte is het belangrijk dat alle slachtoffers bij één instantie geregistreerd worden: CoMensha is hiervoor de aangewezen organisatie. Bij registratie hoort het overzicht van waar slachtoffers in de opvang zitten en hoe het met hun juridische procedure staat. Op dit moment heeft CoMensha dit overzicht onvoldoende.

Conclusie

Het is belangrijk dat de hulpverlening na detentie goed aansluit op de behoeften van slachtoffers. Er moeten voldoende geschikte opvangplekken zijn, zowel voor minderjarige als voor meerderjarige slachtoffers en zo min mogelijk in een besloten omgeving. De hulpverleners die deze slachtoffers opvangen dienen goed op de hoogte te zijn van de situatie in vreemdelingendetentie en de psychosociale gevolgen ervan voor individuele slachtoffers. Op die manier kan betere ondersteuning geboden worden. Ook is het belangrijk de zorg voor minderjarige en meerderjarige slachtoffers op elkaar af te stemmen.

Het zou goed zijn als er informatievoorziening en beperkte ondersteuning geboden kan worden aan slachtoffers van mensenhandel die uit vreemdelingendetentie komen, maar geen aangifte willen of durven doen. Zo kan het risico op herhaalde uitbuiting verkleind worden.

11. Conclusie en aanbevelingen

Conclusie

In het detentieproject heeft BLinN ervaren dat signalering van slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingendetentie onvoldoende is. Signalering is een politietoek bij uitstek, daarom wegen de knelpunten bij politie en KMar zwaar. Signalen worden gemist, te vaak wordt aangifte niet of pas laat opgenomen en te vaak worden zaken opgelegd. Slachtoffers dragen hiervan de gevolgen: zij zitten onterecht in detentie. Dit is niet acceptabel. Zij zijn slachtoffer van een misdrijf en hebben recht op bescherming van de B9-regeling. Zij hebben recht op een verblijfsvergunning om in vrijheid te kunnen herstellen van wat hen is aangedaan.

Signalering in detentie kan alleen verbeteren door samenwerking. Deze verloopt stroef: toegang tot detentiecentra is te beperkt, instanties binnen de vreemdelingenketen voelen zich niet verantwoordelijk, er is onvoldoende kennis over mensenhandel. Maatschappelijke organisaties als BLinN vinden niet overal open deuren. Formeel is weinig mogelijk voor wie geen erkende ketenpartner is. Maar daar waar samenwerking wel mogelijk blijkt, werpt deze vruchten af.

Mensenhandel staat hoog op de agenda van beleidsmakers en politici. Zij kunnen ervoor zorgen dat bescherming van slachtoffers gewaarborgd wordt in zowel het beleid als in de uitvoering. Zij kunnen de verantwoordelijkheid voor signalering verankeren in de verschillende instanties binnen de vreemdelingenketen: politie, detentiesector, DT&V en IND. Ook niet-overheidsactoren als rechtsbijstand en hulpverlening hebben een rol. Gezamenlijk kan vermeden worden dat slachtoffers in detentie terecht komen en er onopgemerkt blijven.

In de vorige hoofdstukken is per sector een overzicht gegeven van de belangrijkste knelpunten waar BLinN de afgelopen jaren tegenaan is gelopen. In dit hoofdstuk worden op basis van de ervaringen concrete aanbevelingen gedaan. Allereerst aangaande het algemeen beleid, daarna voor wat betreft de uitvoering per sector. De aanbevelingen richten zich op praktijkverbetering met als doel mensenhandelslachtoffers op alle niveaus beter te signaleren. Het streven is ook te voorkomen dat slachtoffers in vreemdelingendetentie belanden. Als dit niet mogelijk is, dient dit verblijf tot een minimum te worden beperkt.

Aanbevelingen

Algemeen beleid

Personen die in Nederland slachtoffer zijn geworden van mensenhandel zijn slachtoffer van een mensenrechtenschending. BLinN is van mening dat dit een verplichting schept voor de overheid ten aanzien van de bescherming en opvang van deze personen. Vrijheidsontneming kan in die situatie leiden tot verdere verslechtering van hun geestelijke en fysieke gezondheid. Gezien dit traumatiserende effect van vreemdelingendetentie voor slachtoffers van mensenhandel pleit BLinN voor de volgende maatregelen:

1. De B9-regeling moet zo worden aangepast dat het slachtofferschap als beoordelingscriterium geldt voor bescherming en opvang en niet de aangifte zoals in huidige beleid het geval is. Nederland moet in deze de ruimte benutten die het Verdrag van de Raad van Europa biedt om tot betere ondersteuning en bescherming te komen ten aanzien van alle slachtoffers van mensenhandel, onafhankelijk van hun wil of mogelijkheid medewerking te verlenen aan de autoriteiten.

2. B9-bescherming moet beschikbaar zijn voor slachtoffers die in andere landen feitelijk zijn uitgebuit, maar via Nederland zijn verhandeld of na verhandeling hiernaartoe zijn gevlucht.
3. In de beoordeling of iemand slachtoffer is van mensenhandel moet naast de mening van politie ook gegevens en meningen van derden, zoals hulpverlening en ondersteunende organisaties, worden meegenomen.
4. De definitie van mensenhandel in overige sectoren moet door jurisprudentie en beleid aangescherpt worden, zodat betere signalering kan plaatsvinden.
5. Om te voorkomen dat signalering van mensenhandel ondergesneeuwd raakt door andere beleidsprioriteiten, moet de centrale overheid in alle relevante stukken over handhaving van prostitutievergunningenbeleid, vreemdelingenbeleid, prestatiecontracten e.d. benadrukken dat signalering van mensenhandel prioriteit heeft.
6. Om te voorkomen dat slachtoffers, in detentie gesignaleerd, moeten wachten op opvang, dient de opvangcapaciteit te worden uitgebreid. De mogelijkheid plekken binnen de opvang te reserveren voor slachtoffers vanuit vreemdelingendetentie moet worden onderzocht.
7. De mogelijkheden voor alternatieve opvang voor slachtoffers van mensenhandel die geen aangifte kunnen of willen doen moet worden onderzocht. Dit om te voorkomen dat zij in vreemdelingendetentie worden gesteld in afwachting van terugkeer naar hun land van herkomst.
8. Onderzoek moet worden gedaan naar alternatieve mogelijkheden voor de huidige besloten/beschermde opvang voor minderjarigen. De resultaten van de huidige opvangprojecten dienen daarin meegenomen te worden.
9. Bij de bedenktijd in een besloten opvang, die volgens de staatssecretaris van Justitie Albayrak vanuit grensdetentie mogelijk moet worden, dient te voorkomen dat deze besloten opvang het karakter van detentie krijgt.
10. De overheid moet garant staan voor de veiligheid van (vermoedelijke) slachtoffers bij terugkeer naar het land van herkomst. Uitzetting van slachtoffers moet niet mogelijk zijn zonder een gedegen risicoanalyse. Rapporten van onafhankelijke organisaties als Amnesty International en Human Rights Watch moeten bij deze analyse worden betrokken.
11. Om gezamenlijk met de instanties binnen de vreemdelingenketen zoals DT&V en IND te kunnen werken aan signalering, moeten maatschappelijke organisaties zoals BLinN een formele rol krijgen in de keten.
12. Signalering binnen de asielprocedure moet verder geïntensiveerd worden, met name in de aanmeldcentra. Zo kan worden voorkomen dat slachtoffers in detentie terechtkomen. Onderzoek moet gedaan worden naar de aanwezigheid van slachtoffers van mensenhandel in asielzoekerscentra.

Uitvoering binnen vreemdelingendetentie

Voorkomen moet worden dat slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingendetentie terechtkomen. BLinN is zich ervan bewust dat tijdige signalering moeilijk is en dat niet geheel te voorkomen is dat slachtoffers in vreemdelingendetentie belanden. Om de signalering en ondersteuning van slachtoffers binnen deze sector te verbeteren doet BLinN de volgende aanbevelingen:

1. Signalering van mensenhandel moet prioriteit krijgen in de sector vreemdelingendetentie. DJI dient concrete maatregelen te nemen zodat het personeel een taak in de signalering op zich kan nemen, hierbij ondersteund door maatschappelijke organisaties.
2. Alle instanties die mogelijk in aanraking komen met slachtoffers van mensenhandel binnen vreemdelingendetentie, dienen te worden getraind in het herkennen van signalen. Het betreft hier:
 - alle personeel werkzaam in grensdetentie en vreemdelingenbewaring, met name terugkeerfunctionarissen, geestelijk verzorgers, medische dienst en toezichhouders. Dit geldt ook voor bewakend personeel, inclusief extern ingehuurde krachten van Group 4 Securicor;
 - het personeel van DT&V dat actief is in vreemdelingendetentie.Dit moet gebeuren door middel van structurele voorlichting in detentiecentra (tenminste jaarlijks en in nauw overleg met maatschappelijke organisaties), maar ook binnen opleidingen en trainingen van de instanties zelf.
3. De rol van maatschappelijke organisaties in de signalering van mensenhandel binnen vreemdelingendetentie moet formeel worden erkend. Zij moeten toegang krijgen tot vreemdelingendetentie om rechtstreeks contact te kunnen leggen met mogelijke slachtoffers en met detentiepersoneel.
4. De taakhoud van DT&V op het gebied van signalering moet worden uitgewerkt. Het is onwenselijk dat haar rol beperkt blijft tot het aanleveren van informatie; ook daarna moet zij mensenhandelzaken blijven monitoren. Daarnaast moeten formele afspraken een basis leggen voor structurele samenwerking tussen DT&V en relevante maatschappelijke organisaties zoals BLinN. Dit met als doel signalering in detentie vorm te geven. Het gaat met name om informatie-uitwisseling.
5. Er moet in vreemdelingendetentie meer aandacht komen voor de psychosociale situatie van slachtoffers van mensenhandel. Maatschappelijk werkers moeten hiervoor worden aangesteld in vreemdelingendetentie: zij hebben aandacht voor getraumatiseerde vreemdelingen, kunnen de signalering verbeteren en gerichte ondersteuning bieden.
6. Slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingendetentie met ernstige psychische problemen dienen onmiddellijk vrijgelaten en in een adequate opvang geplaatst te worden, ongeacht of zij aangifte willen doen of niet. Zij mogen in geen geval in een isoleercel geplaatst worden.
7. Het is van belang dat slachtoffers van mensenhandel die in vreemdelingendetentie verblijven, goed geïnformeerd worden over hun rechten en mogelijkheden. Daartoe moet een onafhankelijk informatiespreekuur opgezet worden, waar maatschappelijke organisaties als Juridisch Loket, BLinN en andere instanties informatie kunnen verstrekken. Het juridische loket moet een signalerende rol krijgen, in samenwerking met BLinN.

Politie en KMar

Gezien de geconstateerde problemen bij de signalering door politie en KMar pleit BLinN voor de volgende maatregelen:

1. Signalering van slachtoffers van mensenhandel moet formeel tot duidelijke prioriteit gemaakt worden in het handhavingsbeleid ten aanzien van de prostitutiesector en vreemdelingenbeleid. Voordat ongedocumenteerde vreemdelingen in bewaring worden gesteld dient standaard beoordeeld te worden of er sprake is van mensenhandel, naar voorbeeld van het politiekorps Rotterdam. In geval van signalen moet bedenktijd worden aangeboden en kunnen slachtoffers in reguliere opvang worden geplaatst. Zo kan voorkomen worden dat slachtoffers in detentie terechtkomen. Er moeten controlemechanismen worden ontwikkeld om toezicht te houden op deze signalering.
2. Onderzocht moet worden hoe het werk van de politie op kwaliteit gecontroleerd kan worden, zodat problemen als weigering van aangiften en opleggen van zaken worden opgelost. Een centrale regiefunctie is hierbij weggelegd voor het EMM.
3. Binnen de politie moeten voldoende menskracht en middelen beschikbaar worden gesteld voor de aanpak en signalering van mensenhandel.
4. Nu besloten is dat ook de vreemdelingenpolitie aangiften van mensenhandel dient op te nemen, moet deze blijvend geschoold en begeleid worden zodat zij deze taak naar behoren kunnen uitvoeren. Een eenmalige certificeringstraining is niet voldoende.
5. Samenwerking tussen politie/KMar en maatschappelijke organisaties op het gebied van signalering van mensenhandel moet geïntensiveerd en geformaliseerd worden. Het wederzijds delen van informatie over bijvoorbeeld slachtofferprofielen kan dit bewerkstelligen.

Rechtsbijstand en hulpverlening

Naar aanleiding van de knelpunten in de rechtsbijstand en de hulpverlening volgen ook de volgende aanbevelingen:

1. Er moet een kwaliteitscontrole komen voor advocatuur, met name het vreemdelingenpiket. Alle vreemdelingenadvocaten moeten geschoold worden in het thema mensenhandel.
2. De zorgcoördinatoren mensenhandel moeten geïnformeerd worden over vreemdelingendetentie en de gevolgen voor slachtoffers van mensenhandel. Op die manier kunnen zij betere ondersteuning geven aan slachtoffers uit detentie.
3. Hulpverleningsinstanties moeten informatie geven over aangifte en de B9-regeling aan slachtoffers van mensenhandel die zich bij hen melden maar (nog) geen aangifte hebben gedaan. Dit dient te gebeuren in een groter kader waarin terugkeer, toekomstperspectieven zonder verblijfsvergunning en andere juridische verblijfsprocedures aan bod komen. Alleen zo kunnen slachtoffers een weloverwogen beslissing nemen of zij aangifte willen doen.
4. Gesignaleerde slachtoffers van mensenhandel die geen aangifte kunnen of willen doen zouden na vrijlaten uit detentie tenminste 72 uur opgevangen moeten worden door de hulpverlening.

5. Samenwerking tussen instanties die minderjarige en meerderjarige slachtoffers van mensenhandel opvangen en ondersteunen moet geformaliseerd worden om betere afstemming te bewerkstelligen.
6. Maatschappelijke organisaties als BLinN kunnen binnen de vreemdelingenketen een waardevolle bijdrage leveren aan het verbeteren van signalering in vreemdelingendetentie. Ook hebben zij een belangrijke rol in de aanpak van knelpunten rond signalering. Voor dit werk is geld nodig. Het is van belang dat de overheid financiering beschikbaar stelt.

Gebruikte literatuur

Albayrak, N., Brief van de Staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer, Den Haag, 24 september 2008

Amnesty International, The Netherlands the Detention of Irregular Migrants and Asylumseekers, Amsterdam/London, June 2008

Claassen, S., "Dan moeten ze hun mond maar open doen!" Slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingenbewaring, Amsterdam, juli 2005

College van Procureurs Generaal, Brief PaG/BJZ/19655, Den Haag, 28 november 2006

Committee for the Prevention of Torture, 7th General Report, Strasbourg, 1997

Dienst Terugkeer en Vertrek, Procesprotocol slachtoffers mensenhandel, Den Haag, 3 oktober 2007

European Parliament; Directorate-General Internal Policies; Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, The conditions in centres for third country national (detention camps, open centres as well as transit centres and transit zones) with a particular focus on provisions and facilities for persons with special needs in the 25 EU member states, Brussels, December 2007

IND Informatie en Analyse Centrum, Evaluatie gendergerelateerd vreemdelingenbeleid in Nederland, juli 2008

Kalmthout. A. van, Justitiële verkenningen nr. 4, Den Haag, 2007

Nationale Ombudsman, Rapport 2006/279, Den Haag, 10 augustus 2006

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, Advies Vreemdelingenbewaring, Den Haag, 16 juni 2008

Bijlage: Programma Bonded Labour in Nederland

Bonded Labour in Nederland (BLinN) zet zich in voor de positieverbetering van slachtoffers van mensenhandel. Het programma, in 1999 opgezet, wil slachtoffers een steun in de rug geven bij het vormgeven van hun toekomst. Dit kan in Nederland of in het land van herkomst zijn.

Humanitas en Oxfam Novib

BLinN is ingebed bij Humanitas en Oxfam Novib. Deze organisaties komen op voor een rechtvaardige samenleving waarin mensen verantwoordelijkheid nemen. Gelijkwaardigheid, zelfbeschikking en verdraagzaamheid zijn kernbegrippen. In de ideale samenleving van Humanitas en Oxfam Novib is plaats voor iedereen.

Het werk van BLinN is ingedeeld in verschillende beleidspijlers:

- BLinN als centrum met kennis over hulpverlening aan slachtoffers mensenhandel;
- BLinN als organisatie die experimenteert met ondersteuningsactiviteiten aan slachtoffers mensenhandel;
- BLinN als organisatie die signalering van slachtoffers van mensenhandel stimuleert;
- BLinN als organisatie die (via beleidsbeïnvloeding) de positie van slachtoffer mensenhandel wil versterken.

BLinN als centrum met kennis over hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel

Voor BLinN is het onmogelijk alle slachtoffers van mensenhandel in het land te bereiken met het empowermenttraject. Dit traject bestaat uit activiteiten die de afgelopen jaren zijn ontwikkeld: maatjescontacten, lotgenotengroepen, juridische begeleiding door vrijwilligers, trainingen sociale vaardigheden en begeleiding naar scholing en werk. Om zoveel mogelijk slachtoffers te laten profiteren van het hulpverleningsaanbod van BLinN is overdracht en inbedding van deze activiteiten op lokaal niveau nodig.

De kern van het werk van BLinN is de landelijke uitstraling met concrete activiteiten voor de doelgroep. Het betekent dat zij niet landelijk opereert; dat is niet haalbaar. BLinN initieert echter wel met het opzetten van nieuwe activiteiten, ontwikkelen van methodieken, trainen, adviseren en ondersteunen van andere organisaties om deze activiteiten over te nemen en/of te integreren in hun eigen aanbod. Voor de huidige uitvoerende activiteiten heeft dit tot gevolg dat BLinN zich richt op methodiekbeschrijving en training van organisaties. Zij opereert op deze wijze als landelijk steunpunt voor deze activiteiten.

Daarbij hecht BLinN grote waarde aan de kwaliteit waarop haar projecten worden voortgezet. Het proces van inbedding en overdracht bestaat uit de volgende stappen waaraan een tijdschema is verbonden: gesprekken voeren met overdrachtspartner, inwerkperiode, overdrachtsperiode richting volledige inbedding. Nazorg wordt voor langere tijd geboden in de vorm van trainingen en advies. BLinN heeft daarmee de intentie haar projecten na overdracht los te laten.

Met een sterke basis van inbedding creëert BLinN een 'vliegwiel'-effect. De positie van slachtoffers verbetert, de expertise van de regionale hulpverlening groeit en het bewustzijn onder de bevolking ook. Op die manier wordt een goede basis gecreëerd voor continuïteit.

BLinN als organisatie die experimenteert met directe ondersteuning aan slachtoffers mensenhandel
Vanuit de doelgroep en hulpverlening ontvangt BLinN signalen die aangeven dat er behoefte is aan nieuwe activiteiten zoals een breed aanbod aan trainingen, activiteiten gericht op moeder en kind of Nederlandse cliënten en verhoogde aandacht voor zelforganisatie. BLinN ontwikkelt voortdurend

nieuwe activiteiten op basis van deze signalen. Met deze activiteiten wordt op lokaal niveau geëxperimenteerd en in de toekomst kunnen ze worden overgedragen aan lokale organisaties. De activiteiten die in 2009 worden opgezet zijn een hulpverleningstraject voor moeder en kind en het actiever betrekken van de doelgroep bij de organisatie.

BLinN als organisatie die signalering van slachtoffers van mensenhandel stimuleert

Uit alle onderzoeken blijkt dat mogelijke slachtoffers van mensenhandel slecht op de hoogte zijn van hun rechten. Dit geldt met name voor mogelijke slachtoffers van uitbuiting in overige sectoren. Er zijn weinig initiatieven die zich specifiek richten op deze groepen, terwijl er genoeg aanwijzingen zijn dat uitbuiting ook in sectoren als huishoudelijk werk en horeca voorkomt. Kennis over rechten is een belangrijke basis voor empowerment van slachtoffers van mensenhandel. Met informatie over hun rechten kunnen zij de beslissing nemen aangifte te doen.

BLinN gaat op zoek naar slachtoffers van mensenhandel om hen te informeren over hun rechten. Tot op heden is de organisatie terughoudend geweest met veldwerk. Signaleren was vooral een zaak voor de activiteiten in vreemdelingenbewaring. Sinds december 2007 heeft een eerste voorzichtige uitbreiding plaatsgevonden. Potentiële slachtoffers in vooral de huishoudelijke sector worden benaderd. Hoewel BLinN niet de ambitie heeft haar werkveld op lange termijn uit te breiden richting de rechten van migranten in het algemeen, acht zij het omwille van de efficiëntie noodzakelijk tijdelijk haar werkkerrein te verruimen. De komende jaren zal zij met haar projecten niet alleen slachtoffers van mensenhandel ondersteunen maar ook risicogroepen informeren bijvoorbeeld via trainingen. Doel is het verkennen van het werkkerrein en het inventariseren van de wensen en behoeften van potentiële slachtoffers. Na de verkennende periode zal op basis van de evaluatie nieuwe doelstellingen worden geformuleerd. Het is een middel om het werkkerrein in beeld te brengen. Het oprekken van de grenzen past bij de flexibele werkwijze van BLinN.

BLinN als organisatie die (via beleidsbeïnvloeding) de positie van slachtoffers mensenhandel wil versterken

Naast praktische steun, probeert BLinN door met name beleidsbeïnvloeding de sociale en juridische positie van de doelgroep te verbeteren. Dit streven vormt een continuering van het oude beleid. Om positieverbetering te bereiken wordt samengewerkt met andere (hulpverlenings)organisaties in binnen- en buitenland. Lobby en communicatie ondersteunen de missie van BLinN.

Om de missie, het empoweren van cliënten, meer concreet te maken wordt de doelgroep zoveel mogelijk betrokken bij de lobby. Door de cliënten een stem te geven in het behartigen van hun belangen worden twee doelen gediend. Ten eerste draagt het bij aan de empowerment van de doelgroep. Ten tweede geeft het de door BLinN gekozen lobbystrategie een extra dimensie: de groep krijgt een gezicht. Als laatste is daar de wens van beleidsmakers. Zij vragen veelvuldig om actieve betrokkenheid van de doelgroep om zo maatschappelijke discussies aan te zwengelen. Er wordt dan niet óver ze gesproken, maar met ze.