



Nationaal Rapporteur Mensenhandel
en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Mensenhandel

*Naar een kindgericht beschermingsstelsel voor
alleenstaande minderjarige vreemdelingen*



Colofon

Referentie: Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2015).
Mensenhandel: Naar een kindgericht beschermingssysteem voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen.
Den Haag: Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
070 – 3704514
www.nationaalrapporteur.nl

Grafische en digitale realisatie: Studio Kers
Foto omslag: © Miluxian | Dreamstime.com

©Nationaal Rapporteur 2015

Inhoud

Overzicht Figuren	5
Gebruikte afkortingen	7
Woord vooraf	9
1 Inleiding	11
2 Aanpak internationaal en nationaal	15
2.1 Internationale aanpak	15
2.1.1 Internationale wet- en regelgeving	15
2.1.2 EU-actieplan en -strategie	18
2.2 Nationale aanpak	21
2.2.1 Wet- en regelgeving	21
2.2.2 Achtergrond van aanpak in Nederland	21
3 Signalering van slachtoffers	27
3.1 In de praktijk	28
3.1.1 Eerste contact met de KMar/politie	28
3.1.2 Signalering op AC Ter Apel	29
3.1.3 Contact met Ter Apelteam Nidos uitgelicht	32
3.1.4 Populatie van de beschermde opvang	34
3.1.5 Modus operandi van mensenhandelaren en signalering	35
3.1.6 Slachtoffers mensenhandel die in eerste instantie worden gemist	37
3.2 Punten ter verbetering in het signaleringsproces	39
4 Beschermde opvang	43
4.1 In de praktijk	43
4.1.1 Toewijzing van de voogd	43
4.1.2 Dagelijkse begeleiding	44
4.1.3 Creëren van een veilig leefklimaat	46
4.1.4 Psychosociale zorg	47
4.1.5 Multidisciplinaire samenwerking ter bescherming van de jongeren	52
4.1.6 Verdwijningen uit de beschermde opvang	53
4.1.7 Terugkeer en monitoring	53
4.2 Punten ter verbetering in de (psychosociale) bescherming	55

5	Bescherming na doorplaatsing	59
5.1	In de praktijk	60
5.1.1	Bescherming minderjarige slachtoffers in de vervolgpvang	60
5.1.2	Bescherming van slachtoffers die achttien jaar of ouder zijn	62
5.1.3	Minder- en meerderjarigen met een verblijfsrecht mensenhandel	65
5.2	Punten ter verbetering in de bescherming na doorplaatsing	66
6	Aangifte, (ambtshalve) opsporing en vervolging	69
6.1	In de praktijk	70
6.1.1	Intake- en aangifteproces	70
6.1.2	Aangiften met weinig opsporingsindicaties	74
6.1.3	Opsporing en vervolging op basis van aangiften	78
6.1.4	Ambtshalve opsporing en vervolging	79
6.2	Punten ter verbetering in het opsporingsproces	81
7	Verblijfsrechtelijke bescherming	87
7.1	In de praktijk	90
7.1.1	Informereren over de verblijfsregeling mensenhandel	90
7.1.2	Geïnformeerd besluit	93
7.1.3	Keuze voor verblijfsregeling mensenhandel of asiel	95
7.1.4	Gevolgen van de huidige verblijfsrechtelijke constructie	97
7.1.5	Verblijfsregeling toespitsen op minderjarige slachtoffers	98
7.2	Punten ter verbetering in de verblijfsrechtelijke bescherming	99
8	Conclusie en aanbevelingen	101
8.1	Ketenbreed signaleren	102
8.2	Breng kwetsbaarheid multidisciplinair in kaart	103
8.3	Het verhaal van de jongere centraal	104
8.4	Stem termijn van verblijfsprocedure af op minderjarigheid	105
8.5	Zet bescherming na bereiken meerderjarigheid voort	106
	Bibliografie	109
	Onderzoeksverantwoording	117
A.	Algemene onderzoeksverantwoording	117
B.	Aangiften en (succesvolle) vervolgingen	119
C.	Met onbekende bestemming vertrokken	120
D.	Teruggekeerd naar land van herkomst	121



Overzicht Figuren

Hoofdstuk 3 Figuur 3.1	Signalering van slachtoffers Aantal dagen in beeld bij het COA vóór opname in de beschermde opvang per instroomjaar (2008-2012)	38
Hoofdstuk 7 Figuur 7.1	Verblijfsrechtelijke bescherming Schematische weergave van verblijfsregeling mensenhandel en asiel	90
Hoofdstuk 8 Figuur 8.1	Conclusie en aanbevelingen Minderjarig slachtoffer centraal in kindbeschermingssysteem	102

Gebruikte afkortingen

AC	Asielzoekerscentrum
AMV	Alleenstaande minderjarige vreemdelingen
COA	Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers
CoMensha	Coördinatiecentrum Mensenhandel
COBO	Centraal overleg beschermde opvang
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
EMM	Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel
EU	Europese Unie
EVF	Europees Vluchtelingenfonds
FRA	Fundamental Rights Agency
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
ILO	International Labour Organisation
IOM	International Organization for Migration
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
ISZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
IVRK	Internationaal verdrag voor de Rechten van het Kind
KMar	Koninklijke Marechaussee
KWE	Kleine Wooneenheid
KWG	Kleine Woongroep
OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
OM	Openbaar Ministerie
POH-GGZ	Praktijkondersteuner Huisarts, Geestelijke Gezondheidszorg
PMT-Team	Prostitutie- en mensenhandelteam
RUIT	Regionaal uitbuitings- en interventieteam
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Woord vooraf

Kinderen zijn kwetsbaar. Deze kwetsbaarheid vraagt om een veilige, betrouwbare en liefdevolle omgeving; een omgeving waarin een kind kan leren, plezier kan maken en kan opgroeien. Bij veel van de buitenlandse kinderen die in Nederland slachtoffer lijken te zijn geworden van mensenhandel, ontbrak het hieraan. Niet alleen gedurende de uitbuitingsperiode, maar ook in hun jeugd.

Het is met name in het land van herkomst waar de mensenhandelaren al vroeg toeslaan en de kwetsbaarheid van kinderen als kans zien om misbruik van te maken. Handig worden kinderen misleid om af te reizen naar landen waar de meeste van hen het bestaan niet van wisten. Na de reis die uitdagend en gevaarlijk kan zijn, komen de kinderen aan in West-Europa. Een deel van hen eindigt als seks slaaf, een ander deel moet lange dagen werken of uit stelen.

Het is de verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid om deze jongeren te beschermen. Die bescherming start met signalering. Het moment van signalering is daarom het startpunt van dit rapport. In dit rapport wordt die bescherming beschreven en ook waar deze verbetering behoeft opdat de handelaren worden opgepakt, maar belangrijker nog, dat de jongeren weer een toekomst op kunnen bouwen in vrijheid. Uitgangspunt in deze bescherming is het belang van het kind. Dit belang moet bij ieder individueel slachtoffer weer handen en voeten krijgen; *geconcretiseerd* worden.

Uit dit rapport volgt dat in Nederland veel in gang is gezet om alleenstaande minderjarige vreemdelingen te beschermen tegen mensenhandel. Niettemin zijn er punten die verbetering behoeven. De belangrijkste aanbeveling van dit rapport gaat over de verblijfsrechtelijke bescherming. Minderjarige slachtoffers van mensenhandel kunnen 'kiezen' tussen de verblijfsregeling mensenhandel dan wel asiel. Deze keuze leidt ertoe dat jongeren lang in onzekerheid kunnen blijven zitten en de kans vermindert op langdurige bescherming van het slachtoffer en op de opsporing van mensenhandelaren. Mijns inziens moeten daarom de twee procedures geïntegreerd worden waarin *het verhaal* van de jongere leidend is. In dit rapport geef ik hiertoe een aanzet en laat ik zien welke maatregelen nog meer nodig zijn om te komen tot een *overkoepelend kindgericht beschermingssysteem* ter bescherming van minderjarige slachtoffers.

De verblijfsrechtelijke procedure die ik voorstel is alleen effectief wanneer op het terrein van signalering, opsporing en vervolging en de fysieke en psychische bescherming van minderjarige slachtoffers verbeteringen worden doorgevoerd. In dit rapport beschrijf ik wat die verbeteringen moeten zijn. Ter ondersteuning van deze verbeteringen acht ik het van belang dat minderjarige slachtoffers zonder verblijfsrecht een specifiek aandachtspunt gaan vormen van de Task Force Mensenhandel. De Task Force kan de ontwikkelingen volgen en kan als aanjager fungeren om de aanpak te verbeteren en als er knelpunten ontstaan tussen ketenpartners, deze gladstrijken. Ook kan dit rapport onder de paraplu van het

nationaal verwijzingsmechanisme, de grond vormen voor het opzetten van een specifiek verwijzingsmechanisme voor deze kwetsbare groep.

Dit rapport beschrijft de ontwikkelingen tot 1 september 2014. Sindsdien hebben instanties stappen gezet in het verbeteren van de bescherming van deze kwetsbare groep. De meeste verbeteringen zijn sindsdien doorgevoerd onder de paraplu van het Europese project 'ketenregie tegen mensenhandel in kinderen' onder leiding van Nidos. Dit project wordt medio 2015 afgerond. De belangrijkste aanpassingen liggen op het terrein van signalering en de bescherming van de slachtoffers die achttien jaar worden.

Aan de totstandkoming van dit rapport hebben vele personen en instanties bijgedragen. Vaak hebben zij in alle openheid informatie met mijn bureau gedeeld over de bescherming van deze bijzonder kwetsbare groep. Hun medewerking is van onschatbare waarde geweest voor de analyse en, daarmee, ook voor de verbetering van de bescherming in de toekomst. Een bijzonder woord van dank richt ik aan de medewerkers en stagiaires van mijn bureau. Zij hebben een waardevolle bijdrage geleverd aan de totstandkoming van deze rapportage.

C.E. Dettmeijer-Vermeulen,
Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Bijzondere aandacht dient uit te gaan naar niet-begeleide minderjarige slachtoffers van mensenhandel, aangezien zij zich in een erg kwetsbare situatie bevinden en derhalve specifieke bijstand en ondersteuning behoeven. Vanaf het ogenblik dat een niet-begeleid minderjarig slachtoffer van mensenhandel wordt geïdentificeerd en totdat er een duurzame oplossing wordt gevonden, moeten de lidstaten voorzien in opvangmaatregelen die aan de behoeften van de minderjarige beantwoorden, en moeten zij ervoor zorgen dat de toepasselijke procedurele waarborgen worden toegepast (EU-Richtlijn mensenhandel 2011).¹

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen² zijn een bijzonder kwetsbare groep³ voor mensenhandel. De slachtoffers onder de alleenstaande minderjarige vreemdelingen zijn jong en alleen, de taal niet machtig en niet bekend met de cultuur en de rechten in het bestemmingsland. Daar komt nog eens bovenop dat zij een groot risico lopen om opnieuw te worden uitgebuit.⁴ Het is daarom ook niet verwonderlijk dat in internationale wet- en regelgeving juist ter bescherming van deze groep specifieke verplichtingen zijn opgenomen. De bescherming van deze kwetsbare minderjarige vreemdelingen in Nederland staat in dit verkennende rapport centraal.

In Nederland kwam in het bijzonder aandacht voor deze kwetsbare groep jongeren toen in 2005 duidelijk werd dat Nederland als transitland en eindbestemming werd gebruikt voor de uitbuiting van Nigeriaanse meisjes in de seksindustrie.⁵ Het opsporingsonderzoek en de vervolgingen die volgden staan bekend onder de codenaam ‘Koolvis’. Meer dan honderd Nigeriaanse meisjes bleken onder valse voorwendselen via Schiphol naar Nederland gebracht te zijn. Eenmaal aangekomen in Nederland vroegen de meeste van deze meisjes asiel aan, om daarna met onbekende bestemming te verdwijnen uit verschillende asielzoekerscentra waarin zij waren geplaatst. Naar later bleek zijn deze meisjes opgehaald door mensenhandelaren die hen, verspreid over Europa, hebben uitgebuit in de prostitutie.

1 Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (PbEU 2011, L 101/1), overweging 23.

2 In dit rapport worden de termen ‘alleenstaande minderjarige vreemdelingen’ (AMV) en ‘jongeren’ door elkaar heen gebruikt. In deze rapportage wordt met deze termen bedoeld op minderjarige slachtoffers van mensenhandel die in Nederland worden aangetroffen en niet beschikken over een verblijfsrecht. Als de termen anders gebruikt worden dan wordt dit expliciet aangegeven of dan blijkt dit uit de context.

3 ‘In the context of trafficking, “vulnerability” is typically used to refer to those inherent, environmental or contextual factors that increase the susceptibility of an individual or group to being trafficked (UNODC 2012).

4 Jobe 2010.

5 NRM7, pp. 391 – 399.

Toen eenmaal duidelijk werd wat de modus operandi was van dit mensenhandelnetwerk is getracht te voorkomen dat meer Nigeriaanse meisjes zouden verdwijnen. Dat bleek erg lastig. De meisjes stonden onder invloed van voodoo en werden bedreigd. De meisjes waren hierdoor zo bang dat ze eenmaal aangekomen in Nederland niets anders wilden dan zo snel mogelijk contact opnemen met hun mensenhandelaar. In overleg tussen de toenmalige staatssecretaris van Justitie, de politie, het Openbaar Ministerie (OM), Stichting Nidos (Nidos) en Jade Zorggroep (Jade) is daarop besloten deze meisjes bij elkaar te plaatsen in één opvang, een beschermde opvang. Op deze wijze is voorkomen dat de meisjes vertrokken naar hun mensenhandelaar, is de samenwerking tussen de zorgpartners en de opsporing geïntensiveerd en is bewijs verzameld tegen de mensenhandelaren. Het bleek een succesvolle, innovatieve aanpak en het was met name de beschermde opvang die tijdens het opsporingsonderzoek haar meerwaarde aantoonde, met het gevolg dat het mensenhandelnetwerk is opgespoord, vervolgd en veroordeeld.

Op 1 januari 2008 is besloten een pilot beschermde opvang te starten met een looptijd van twee jaar.⁶ De gedachte achter deze pilot was dat de beschermde opvang niet alleen een meerwaarde heeft in de bescherming van deze Nigeriaanse meisjes, maar voor alle alleenstaande minderjarige vreemdelingen die slachtoffer van mensenhandel zijn. In 2010 is deze pilot geëvalueerd.⁷ Uit de evaluatie bleek dat 'gelet op de grote kwetsbaarheid van zeker een deel van de jongeren die in de beschermde opvang verblijven en het feit dat sommigen vanuit een situatie van seksueel misbruik en/of uitbuiting in de beschermde opvang zijn geplaatst, continuering van een vorm van beschermde opvang' noodzakelijk is.⁸

De voormalig minister van Immigratie, Integratie en Asiel besloot in 2010 na de evaluatie door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) de pilot beschermde opvang te verlengen. De betrokken ketenpartners⁹ zijn vervolgens aan de slag gegaan met de verbeterpunten die volgden uit de evaluatie.¹⁰ Dit gebeurde in twee grote projecten die gesubsidieerd zijn door het Europees Vluchtelingenfonds (EVF): het EVF-project 'beschermde opvang'¹¹ dat liep in de periode 2012 – 2013 en het in 2013 gestarte EVF-project 'ketenregie tegen mensenhandel in kinderen', welke eindigt in 2015.¹² Hier wordt in [Hoofdstuk 2](#) nader op ingegaan.

6 In de tussentijd zijn wel diverse maatregelen in gang gezet om verdwijningen tegen te gaan (*Kamerstukken II 2006/07, 27062, nr. 56*). Zie ook *Kamerstukken II 2008/09, 27062, nr. 63*.

7 Kromhout e.a. 2010.

8 *Ibid.* p. 161.

9 Onder deze ketenpartners vallen onder meer de Stichting Jade, de politie, Stichting Nidos, de vreemdelingenadvocaten, het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

10 *Kamerstukken II 2006/07, 27062, nr. 56, p. 3*.

11 In het project stonden de knelpunten centraal die waren geconstateerd in de evaluatie van het WODC van 2010. Binnen dit project is onder meer de AMV-methodiek die wordt gehanteerd binnen de beschermde opvang aangepast, is gewerkt aan de transitie van de beschermde opvang naar een opvang die trekken kende van een 'vrijheidsbenemende opvang' naar een 'vrijheidsbeperkende opvang'. Tot slot is er een pilot opgezet waarbij de nadruk heeft gelegen op het verbeteren van de bescherming van alleenstaande minderjarige vreemdelingen die doorstromen vanuit de beschermde opvang naar de reguliere opvang. Zie ook Kromhout e.a. p. 161.

12 Nidos heeft zich in dit EVF-project tot doel gesteld om als ketenregisseur de partners samen te brengen en te komen tot een gezamenlijke aanpak, vanaf het moment van signalering tot aan de instroom in de Nederlandse maatschappij zonder verdere bescherming of tot aan de terugkeer naar het land van herkomst. Concreet wordt beoogd om een uitgeschreven, gedetailleerde ketenwerkwijze op te leveren, knelpunten te identificeren en pogen op te lossen binnen het mandaat van de verschillende ketenpartners, operationele en beleidsmatige ketenoverleggen te institutionaliseren en de werkwijze binnen Nidos te herijken. De resultaten worden medio 2015 verwacht.

In hoeverre de bescherming ook daadwerkelijk is verbeterd sinds de evaluatie van de beschermde opvang in 2010, is tot dusverre niet onderzocht.¹³ Het gebrek aan onderzoek en de wetenschap dat alleenstaande minderjarige vreemdelingen een bijzonder kwetsbare groep is voor mensenhandel, was voor de Nationaal Rapporteur in 2013 aanleiding om de beschermde opvang aan nader onderzoek te onderwerpen. In 2014 is de groep mogelijke slachtoffers die in de beschermde opvang is opgevangen tussen 2008 en 2012 eerst cijfermatig in kaart gebracht.¹⁴ Dit cijfermatige onderzoek riep verschillende vragen op.¹⁵ Om deze vragen te beantwoorden is dit verkennende, kwalitatieve onderzoek uitgevoerd aan de hand van vijf thema's; signalering, (psychosociale) bescherming, opsporing en vervolging, verblijfsrechtelijke bescherming en bescherming na de beschermde opvang.¹⁶ Dit rapport is aan de hand van deze thema's ingedeeld en de resultaten worden aan de hand van deze thema's beschreven. Het rapport wordt afgesloten met de conclusie en een vijftal aanbevelingen. Alvorens hieraan wordt toegekomen wordt het juridisch kader geschetst dat ziet op de bescherming van deze kwetsbare groep.

Wat opvalt in dit rapport en terugkomt in de conclusie en de aanbevelingen is dat het kind onvoldoende centraal staat. De bescherming van minderjarige slachtoffers van mensenhandel hangt nu in grote mate af van welke verblijfsrechtelijke procedure ze kiezen; de verblijfsregeling mensenhandel of asiel.¹⁷ De 'keuze' leidt al in een vroegtijdig stadium tot stress en onzekerheid bij de minderjarige, mogelijke slachtoffers, hetgeen een negatieve invloed kan hebben op de kwaliteit van hun asielverhaal dan wel hun verklaringen bij de politie. Dit heeft tot gevolg dat de kans op langdurige bescherming voor de groep minderjarige slachtoffers van mensenhandel en het opsporen van hun mensenhandelaren kleiner wordt. De opsporing van mensenhandelaren wordt ook steeds lastiger nu is gebleken dat de jongeren die mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel vaker kiezen voor asiel. Ook werkt de huidige verblijfsrechtelijke constructie het stapelen van procedures in de hand waardoor voor jongeren de verblijfsrechtelijke onzekerheid langdurig kan aanhouden. Hier liggen mogelijkheden om de bescherming van minderjarige slachtoffers te verbeteren én de opsporing van hun mensenhandelaren te verbeteren.

Dit rapport sluit dan ook af met de aanbeveling te komen tot een specifieke verblijfsregeling voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel en een 'uitgebreid kindvriendelijk beschermingssysteem'. Een systeem in lijn met de Europese Strategie ter uitroeiing van mensenhandel 2012 – 2016¹⁸, dat onder de paraplu van het nationaal verwijzingsmechanisme omgezet kan worden in een specifiek verwijzingsmechanisme dat ziet op buitenlandse, minderjarige slachtoffers zonder verblijfsrecht.

13 'Sinds de evaluatiestudie van het WODC in 2010 is de beschermde opvang niet meer geëvalueerd' (EMN 2013, p. 42).

14 [NRM 2014](#).

15 [NRM 2014](#), pp. 251 – 252.

16 [Zie voor de gehanteerde methodiek en de onderzoeksbependingen onderzoeksverantwoording A](#).

17 Zie ook Kaandorp en Blaak 2013, p. 57.

18 EU-Strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016, COM (2012) 286 final, 19 juni 2012.

It was widely recognized that children should be offered special protection and rehabilitation as victims of trafficking, or as minors under the care of parents or guardians who are themselves victims of trafficking. In this context, the vulnerability of children and their legal status should be at the centre of measures developed to cater for this category of victims.¹

Staten moeten de internationale en nationale verplichtingen die ze hebben gemaakt ook in de praktijk nakomen. De *Special Rapporteur on Trafficking* van de Verenigde Naties heeft dit herhaaldelijk onder de aandacht gebracht tijdens consultaties over de hele wereld. De *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* (OHCHR) heeft in samenwerking met de *Special Rapporteur on Trafficking in Persons* de consultaties gehouden ter verbetering van de bescherming van slachtoffers mensenhandel en in het bijzonder van de bescherming van vrouwen en kinderen.

Niet alleen internationaal wordt de urgentie gevoeld om deze kwetsbare groep extra bescherming te bieden. Ook Nederland heeft zich aan internationale wet- en regelgeving verbonden waarin specifiek verplichtingen zijn opgenomen ter bescherming van alleenstaande minderjarige vreemdelingen tegen (de gevolgen van) mensenhandel.² In het verlengde daarvan zijn in Nederland de laatste tien jaar ook stappen gezet ter verbetering van de bescherming van deze jeugdige groep. In dit hoofdstuk staan deze internationale én nationale aanpak centraal.

2.1 Internationale aanpak

2.1.1 Internationale wet- en regelgeving

Internationaal staat het tegengaan van uitbuiting van kinderen al jaren hoog op de agenda.³ Op 20 november 1989 is het Internationaal verdrag voor de rechten van het kind (IVRK) door de Verenigde Naties aangenomen, waarin is bepaald waar de bescherming van minderjarige slachtoffers van mensenhandel aan moet voldoen. In dit verdrag zijn naast de vier algemene principes⁴ ook specifiek arti-

1 United Nations High Commissioner for Human Rights and reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary-General (2014). *Summary of the consultations held on the draft basic principles on the right to effective remedy for victims of trafficking in persons*. UN General assembly, A/HRC/26/18.

2 Zie met name de volgende rapportages: [NRM7](#), [NRM8](#) en [NRM9](#).

3 Zie ook [NRM1](#), pp. 18 – 21, FRA 2009, pp. 27 – 48 & Kromhout e.a. 2013.

4 'Bescherming tegen discriminatie' (art. 2 IVRK), 'belangen van het kind' (art. 3 IVRK), 'overleven en ontwikkeling' (art. 6 IVRK) en 'mening van het kind' (art. 12 IVRK).

kelen opgenomen gericht op het beschermen van minderjarigen tegen alle vormen van exploitatie. Aan het IVRK is in 2000 het facultatief protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie toegevoegd.⁵ Reden daarvoor: ‘de ernstige bezorgdheid over de aanzienlijke en toenemende handel in kinderen ten behoeve van de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie’.⁶ Deze ernstige bezorgdheid wordt gedeeld door de *International Labour Organization* (ILO). In 1999 komt het verdrag inzake de uitbanning van de ergste vormen van kinderarbeid tot stand.⁷

Exploitatie van kinderen en het IVRK

Het IVRK verplicht lidstaten om alle passende nationale, bilaterale en multilaterale maatregelen te nemen om kinderen te beschermen tegen seksuele exploitatie (artikel 34 IVRK), vervaardigen van drugs (artikel 33 IVRK)⁸ kinderarbeid (art. 32 IVRK), ontvoeren, verhandelen of verkopen van kinderen (art. 35 IVRK) en alle andere vormen van exploitatie (art. 36 IVRK). Tevens roept het IVRK de verplichting in het leven voor de lidstaten om alle passende maatregelen te nemen ter bevordering van het lichamelijk en geestelijk herstel en de herintegratie in de maatschappij van een kind dat slachtoffer is van exploitatie (art. 39 IVRK). Conform het IVRK dient dit herstel en de herintegratie plaats hebben in een omgeving die bevorderlijk is voor de gezondheid, het zelfrespect en de waardigheid van het kind.

Bijna tegelijkertijd wordt door de VN het Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, ter aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad aangenomen.⁹ Na ratificatie van dit VN Palermo Protocol zijn lidstaten gehouden tot extra bescherming¹⁰ van kinderen.^{11,12}

Op Europees niveau wordt deze zorg met betrekking tot minderjarigen gedeeld. Dit leidde tot wet- en regelgeving om kinderen en in het bijzonder niet-begeleide minderjarigen te beschermen tegen uitbuiting. Zo zijn in 2011 twee EU-Richtlijnen vastgesteld die specifieke bepalingen bevatten ten behoeve van de bescherming van minderjarige slachtoffers van mensenhandel, te weten de EU-Richtlijn mensenhandel¹³ en de EU-Richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en

5 *Kamerstukken II 2004-2005, 30158 (R1793), nr. 1 (Trb. 2001, nr. 63 en 130).*

6 *Ibid.*

7 Convention concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour (Entry into force: 19 Nov 2000) Adoption: Geneva, 87th ILC session (17 Jun 1999)

8 Zie ook Blaak e.a. 2013, pp. 475 – 483 en Convention concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour (Entry into force: 19 Nov 2000) Adoption: Geneva, 87th ILC session (17 Jun 1999), art. 3, sub c ILO-verdrag, 1999.

9 New York, 15 November 2000, *Trb.* 2001, 69 en 2004, 35 (VN Palermo protocol). Zie ook *NRMi*, paragraaf 2.10.1.

10 Art. 3, sub c. VN Palermo protocol.

11 Tot en met 18 jaar (art. 3, sub d. VN Palermo Protocol).

12 Vrouwen en kinderen zijn in het protocol bestempeld als kwetsbare groep waar extra aandacht voor moet bestaan in de aanpak van mensenhandel (Art. 9 VN Palermo protocol).

13 Zie voor een uitgebreide beschrijving van de EU-Richtlijn ook *NRM7*, pp. 63-64; 80-85.

kinderpornografie¹⁴ (hierna verkort tot EU-Richtlijn seksuele uitbuiting van kinderen). De EU-Richtlijn seksuele uitbuiting van kinderen dient ter aanvulling op de EU-Richtlijn mensenhandel.¹⁵

De EU-Richtlijn mensenhandel bevat specifieke bepalingen voor de bescherming van minderjarige slachtoffers en in het bijzonder niet-begeleide minderjarigen.¹⁶ Zo is bepaald dat lidstaten het minderjarige slachtoffer moeten voorzien van bijstand, ondersteuning en bescherming. Ook is bepaald dat lidstaten maatregelen moeten nemen om ervoor te zorgen dat de beoordeling van de individuele situatie van het slachtoffer de basis vormt voor specifieke acties om minderjarige slachtoffers van mensenhandel te steunen bij hun fysieke, psychische en sociale herstel, zowel op de korte als de lange termijn.¹⁷ Tevens is een aantal bepalingen opgenomen welke de bescherming van het minderjarige slachtoffer tijdens het strafrechtelijk onderzoek en de strafprocedure betreffen.¹⁸

EU-Richtlijn mensenhandel en niet-begeleide minderjarigen

Artikel 16 van de EU-Richtlijn mensenhandel ziet specifiek op niet-begeleide minderjarigen die slachtoffer zijn van mensenhandel. Bepaald is dat bij de bijstand en ondersteuning terdege rekening wordt gehouden met de persoonlijke en bijzondere situatie waarin zij verkeren. Ook dienen lidstaten de nodige maatregelen te nemen met het oog op het vinden van een duurzame oplossing. Hiervoor dient een individuele beoordeling gemaakt te worden van de belangen van de minderjarige.

Kernbepaling van de EU-Richtlijn seksuele uitbuiting van kinderen¹⁹ is dat deze richtlijn een integrale benadering bevat die ziet op de vervolging van daders, bescherming van minderjarige slachtoffers en preventie.²⁰ Deze drie pijlers vormen samen de aanpak van seksuele uitbuiting van minderjarigen.

In deze richtlijn is ook opgenomen dat gezien de aard van het lichamelijke en psychische leed het slachtoffer bijgestaan moet worden zo lang dit nodig is en dat die ondersteuning indien noodzakelijk, voortgezet kan worden wanneer een kind volwassen is.²¹ Uit de richtlijn blijkt dat professionele dienstverleners, die mogelijk in contact komen met kinderen die het slachtoffer zijn van seksuele uitbuiting,

14 Richtlijn 2011/93/EU van het Europees Parlement en de Raad (13 december 2011) ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en ter vervanging van Kaderbesluit 2004/86/JBZ van de Raad (lidstaten hebben tot uiterlijk 18 december 2015 om aan deze richtlijn te voldoen).

15 Ibid. considerans 7.

16 Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (*PbEU* 2011, L 101/1), artt. 13, 14 en 15.

17 Ibid. art. 14 lid 1.

18 Ibid. art. 15; In de Aanwijzing mensenhandel is nadrukkelijk aandacht besteed aan de niet-vervolging en niet-bestrafing van slachtoffers van mensenhandel (*het non-punishment beginsel*) en het voorkomen van secundaire victimisatie bij (minderjarige) slachtoffers (*Stcr.* 2013, nr. 16816).

19 De richtlijn is sterk geënt op het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik (Verdrag van Lanzarote). Lanzarote, 25 oktober 2007, *Trb.* 2008, 58.

20 EU-Richtlijn 2011/93/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en ter vervanging van Kaderbesluit 2004/68/JBZ van de Raad (*PbEU* L 335/1), considerans 6.

21 Ibid. considerans 31.

adequaat opgeleid moeten worden om deze slachtoffers te herkennen en met hen om te gaan.²² Tot slot worden lidstaten gewezen op het belang van het in beslag nemen en confisqueren van opbrengsten die voortkomen uit de seksuele uitbuiting, waarbij zij worden aangemoedigd deze te gebruiken om slachtoffers bij te staan en te beschermen.²³

Ter bescherming van buitenlandse slachtoffers van mensenhandel die niet beschikken over een verblijfsrecht (waaronder niet-begeleide minderjarigen), is in 2004 de Europese richtlijn tijdelijke verblijfstitel²⁴ aangenomen.²⁵ Deze richtlijn is voor EU-lidstaten verplicht van toepassing op meerderjarige slachtoffers van mensenhandel en optioneel voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel. Deze richtlijn legt de minimumvoorwaarden neer voor het verlenen van bedenktijd en een tijdelijke verblijfsvergunning aan slachtoffers van mensenhandel.²⁶

Optioneel: Minderjarige slachtoffers

Indien de lidstaten ervoor kiezen om de richtlijn ook van toepassing te verklaren op minderjarige slachtoffers, dan moet bij de implementatie rekening worden gehouden met de belangen van het kind. De lidstaat moet erop toezien dat de procedure is afgestemd op de leeftijd en de maturiteit van het kind. De lidstaat kan, als dat in het belang van het kind wordt geacht, met name de bedenktijd verlengen.²⁷

2.1.2 EU-actieplan en -strategie

Op Europees niveau staat de bescherming van alleenstaande minderjarige vreemdelingen tegen mensenhandel ook al jaren hoog op de agenda. De urgentie om meer prioriteit te geven aan deze kwetsbare groep groeide naar aanleiding van de bevindingen die voortkwamen uit een groot vergelijkend onder-

22 'Dergelijke opleiding moet worden aangemoedigd voor leden van de onderstaande categorieën die met kindslachtoffers in aanraking kunnen komen: politiebeamten, openbare aanklagers, advocaten, leden van de rechterlijke macht en gerechtsambtenaren, kinderverzorgings- en gezondheidswerkers, maar ook andere groepen mensen die in het kader van hun werkzaamheden mogelijk met kinderen die het slachtoffer zijn van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting te maken kunnen krijgen (Ibid. considerans 36).

23 Ibid. considerans 23.

24 Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale migratie, *PbEG* L 261, 6 augustus 2004.

25 Zie voor een uitgebreid beschrijving *NRM5*, §2.3.3 en *NRM7*, §3.4.2.

26 Andere relevante internationale wet- en regelgeving zijn onder meer de EU-Richtlijn 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten (Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ (*PbEU* 2012, L 315). De richtlijn moet voor 16 november 2017 geïmplementeerd zijn in de Nederlandse wetgeving, artt. 22 – 24), de EU-Richtlijn 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten (Richtlijn 2003/9/EG (*PbEU* L 31/18, 6 februari 2003), artt. 18 – 19), de EU-Richtlijn 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (Richtlijn 2008/115/EG (*PbEU* 2008 L 348/98), artt. 10, 11, 17) en tot slot het Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel (Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (2005), *Trb.* 2006,99).

27 Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale migratie, *PbEG* L 261, 6 augustus 2004, art 10, sub a.

zoek onder lidstaten uit 2009 inzake minderjarige slachtoffers van mensenhandel. Uit het rapport van *The European Union Agency for Fundamental Rights (FRA)* bleek dat het verdwijnen van minderjarigen uit opvangcentra een wijdverbreid probleem is in Europa en er een groot risico bestaat dat deze kinderen slachtoffer worden van mensenhandel.²⁸ Verder blijkt uit het rapport uit 2009 dat in teveel lidstaten nog te weinig is gedaan om deze jongeren te beschermen. Ook bleek regelgeving over mensenhandel met betrekking tot minderjarige slachtoffers uiteen te lopen tussen de lidstaten, hetgeen ongelijke rechtsbescherming in de hand kan werken.²⁹ Hier moest verandering in komen; grensoverschrijdende mensenhandel vraagt immers om Europese en internationale samenwerking waar mensenhandelaren geen gebruik kunnen maken van lacunes in beleid en praktijk tussen lidstaten.³⁰

In het rapport wordt ook geconstateerd dat de signalering van minderjarige slachtoffers moet worden verbeterd.³¹ Signalering is immers het startpunt van bescherming van slachtoffers – en idealiter ook van de vervolging van mensenhandelaren. Een van de uitdagingen bij de bescherming van minderjarige slachtoffers is het bepalen van de leeftijd van de jongere.³² Daarnaast wordt expliciet aandacht besteed aan de zorg over het uitblijven van vervolging van mensenhandelaren die minderjarigen exploiteren. Tot slot wordt in het rapport beschreven dat weinig lidstaten beschikken over een opvang die specifiek gericht is op minderjarige slachtoffers van mensenhandel.³³

Om op Europees niveau de samenwerking en de aanpak van mensenhandel in het algemeen en uitbuiting van kinderen in het bijzonder te verbeteren, zijn een EU-actieplan en een EU-strategie opgesteld. Het EU-actieplan niet-begeleide minderjarigen 2010 – 2014³⁴ ziet toe op het combineren van preventieve, beschermende en hulp-bij-terugkeermaatregelen. De Europese Commissie heeft de normen van het IVRK en het EU-Handvest van de grondrechten³⁵ als uitgangspunt genomen voor het actieplan. Bepaald is dat de EU en lidstaten ‘krachtig moeten optreden ten behoeve van kinderen die slachtoffer zijn

28 FRA 2009, pp. 15 – 16, 21 – 22. Het rapport roept de lidstaten op om te zorgen voor betrouwbare data, omdat over het verdwijnen van kinderen uit de opvang voornamelijk gebrekkige en onbetrouwbare data bestond.

29 Zie FRA 2009 en daarnaast ook CBSS 2013 en GATE 2013.

30 Zie ook COM (2012) 554 final.

31 Tsjechië en Finland worden ten aanzien van signalering als *good practice* genoemd. In Tsjechië is een ‘*Victim Screening and Identification Procedure*’ voor politiefunctionarissen opgesteld en in Finland is het signaleren van minderjarige slachtoffers van mensenhandel als topprioriteit gesteld (zie voor meer informatie FRA 2009, pp. 142-143). In een rapport uit 2013 wordt ook Italië als *good practice* genoemd, omdat Italië op lokaal niveau een verwijzingsmechanisme heeft opgezet om minderjarigen te identificeren als slachtoffer en hulp te verlenen (Nonchev & Mancheva 2013, p. 35).

32 Zie over de problemen die komen kijken bij het bepalen van de leeftijd van jongeren ook de *position paper* van OSCE (2013).

33 In het onderzoek worden België, Italië en Bulgarije aangehaald als *good practice* (FRA 2009, p. 15). In andere rapporten wordt Bulgarije overigens op de vingers getikt, omdat ze niet beschikken over een specifieke opvang voor minderjarige slachtoffers noch over objectieve criteria om minderjarige slachtoffers te plaatsen in crisisopvang noch over goede identificatieprocedures (Nonchev & Mancheva 2013, p. 36, ILO 2007, p. 32). In Zweden en Noorwegen bestaan zogeheten *Children’s Houses*. In deze *Children’s Houses* kunnen kinderen, ook zonder verblijfsrecht, worden opgevangen wanneer ze slachtoffer zijn van mensenhandel wanneer zowel de politie als de jeugdhulpverlening dit geschikt achten. In deze *Children’s Houses* wordt de samenwerking versterkt tussen de politie en jeugdhulpverlening en worden de minderjarigen ondervraagd door gespecialiseerde politiefunctarissen (CBSS 2013, pp. 35-36).

34 Actieplan niet-begeleide minderjarigen (2010 – 2014), COM (2010) 213 final, 6 mei 2010.

35 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, 2000/C 364/01, *PbEG C 364/1*, 18 december 2000. Mensenhandel is uitdrukkelijk verboden bij artikel 5 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

geworden van mensenhandel door deze kinderen in een zeer vroeg stadium te ondersteunen en beschermen door hen door te verwijzen naar specifieke diensten in het land waar zij worden aangetroffen'.³⁶ Niet-begeleide minderjarigen moeten gescheiden worden opgevangen van volwassenen. Het opbouwen van een vertrouwensrelatie tussen professionals en jongeren is om meerdere redenen van wezenlijk belang: om informatie te verkrijgen, om te voorkomen dat de minderjarige verdwijnt³⁷ en om ervoor te zorgen dat mensenhandelaren worden vervolgd. Ten aanzien van terugkeer en re-integratie in het land van herkomst stimuleert de Commissie projecten op het gebied van toezicht en follow-up na terugkeer, vooral als het gaat om kinderen die slachtoffer zijn geworden van mensenhandel.

Voortgangsrapportage van de EU-strategie mensenhandel

Volgens de voortgangsrapportage van 2012 is op diverse terreinen progressie geboekt om te komen tot een gemeenschappelijke, Europese benadering van niet-begeleide minderjarigen.³⁸ Zo zijn programma's opgezet om bewustwording te creëren en signalering en datavergaring te verbeteren. Ook worden derdelanden ondersteund om minderjarigen te identificeren die (mogelijk) slachtoffer zijn van mensenhandel. Wel moet nog worden geïnvesteerd in de samenwerking tussen derdelanden en lidstaten. Deze samenwerking moet niet alleen gericht zijn op preventie, maar ook op terugkeer, het voorkomen van herhaald slachtofferschap en het herstellen van het contact tussen niet-begeleide minderjarigen en hun familie. Het is de bedoeling dat tussen 2012 en 2014 ook projecten worden gesubsidieerd die zich richten op het tegengaan van verdwijningen van jongeren uit opvangcentra, het verhogen van standaarden binnen de opvang en op de bescherming van minderjarigen die achttien worden.³⁹

Een mogelijk gevolg van de vele Europese wetgevingsinstrumenten en beleidsmaatregelen is dat er overlap ontstaat, of lacunes. Om dit te voorkomen is er een EU-strategie 2012-2016 ter uitroeiing van mensenhandel⁴⁰ (hierna EU-strategie) ontwikkeld. In de EU-strategie zijn meerdere acties opgenomen die alleenstaande minderjarige vreemdelingen moeten helpen beschermen. Een van deze acties is het vrijmaken van geld voor de ontwikkeling van richtsnoeren voor uitgebreide kindvriendelijke beschermingssystemen.⁴¹ Van de lidstaten wordt verwacht dat zij hun kindgerichte beschermingssytemen verbeteren en erop toezien dat wanneer terugkeer het beste is, dit veilig en duurzaam gebeurt, om te voorkomen dat deze kinderen opnieuw slachtoffer worden van mensenhandel. Ook heeft de Europese

36 Het EU-actieplan niet-begeleide minderjarigen 2010 – 2014, COM (2010) 213 final, 6 mei 2010.

37 De Europese Commissie noemde de verdwijning van niet-begeleide minderjarigen zorgelijk. Sommigen vallen (opnieuw) ten prooi aan mensenhandelaren, anderen proberen familieleden en belanden in de grijze economie en leven onder erbarmelijke omstandigheden. 'De EU moet daarom verschillende ervaringen met het tegengaan van verdwijningen vergelijken en de beste aanpak bevorderen (het EU-actieplan niet-begeleide minderjarigen 2010 – 2014, COM (2010) 213 final, 6 mei 2010).

38 Zie hiervoor het tussentijdse rapport inzake het EU-actieplan over de gemaakte vorderingen (Report from the Council to the council and the European Parliament, Mid-term report on the implementation of the Action Plan on Unaccompanied Minors, Brussels, 28.9.2012, COM (2012) 554 final)

39 Jongeren die achttien jaar worden en wiens asielaanvraag is afgewezen lopen een groot risico om met onbekende bestemming te verdwijnen (FRA 2010, p. 75).

40 EU-Strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016, COM (2012) 286 final, 19 juni 2012.

41 'Om te voorzien in de uiteenlopende behoeften van diverse groepen kinderen, zoals slachtoffers van mensenhandel, zijn uitgebreide kindvriendelijke beschermingssytemen nodig die de coördinatie tussen verschillende bureaus en disciplines garanderen' (EU-Strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016, COM (2012) 286 final, 19 juni 2012, prioriteit A, actie 3).

Commissie zichzelf in deze strategie de verplichting opgelegd een model te ontwikkelen van beste praktijken voor de rol van voogden in de aanpak van mensenhandel. Dit model is op 30 juni 2014 gepubliceerd.⁴²

2.2 Nationale aanpak

2.2.1 Wet- en regelgeving⁴³

In Nederland is de aanpak van mensenhandel een prioriteit en daarmee de bescherming van minderjarigen ook. In de bepaling waarin het verbod op mensenhandel is neergelegd (artikel 273f Sr.) wordt expliciet rekening gehouden met de kwetsbaarheid van minderjarige slachtoffers.⁴⁴ Zo zien lid 1 sub 2, 5 en 8 van art. 273f Sr. specifiek op de bescherming van minderjarigen, óók tegen zichzelf. De wetgever heeft tot uitdrukking willen brengen dat aan de wil van de minderjarige, en daarmee de instemming met de uitbuiting, geen betekenis toekomt.⁴⁵ Het doet ook niet ter zake of de verdachte weet dat het slachtoffer minderjarig is. Er kan ook geen beroep gedaan worden op verontschuldigbare dwaling.⁴⁶

2.2.2 Achtergrond van aanpak in Nederland

De voornaamste maatregel om alleenstaande minderjarige vreemdelingen tegen mensenhandel te beschermen is de beschermde opvang die in 2008 tot stand kwam.^{47,48} Deze beschermde opvang moest het aantal verdwijningen van alleenstaande minderjarige vreemdelingen doen afnemen en het aantal jongeren dat terugkeert naar het land van herkomst doen toenemen.⁴⁹

Start pilot

De beschermde opvang is op 1 januari 2008 van start gegaan met 45 opvangplaatsen, verdeeld over vijf locaties in zowel het zuiden als het noorden van het land.⁵⁰ In 2008 heeft de staatssecre-

42 FRA (2014).

43 De nationale wet- en regelgeving met betrekking tot de thema's komen in de verschillende hoofdstukken aan bod.

44 Zie ook [NRM 2012d](#) voor een uitgebreide beschrijving van art. 273f Sr.

45 *Kamerstukken II 1990/91*, 21 027, nr. 5, p. 4, inzake wijziging van de artt. 250bis en 250ter (oud) Sr.

46 HR 17 mei 2011, LJN: BP6122. Zie ook Rb. Limburg 22 mei 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:4267. In deze uitspraak heeft de rechter een beroep op verontschuldigbare dwaling wel gehonoreerd.

47 *Kamerstukken II 2007 – 2008*, 27062 en 19637, nr. 62

48 Naast de beschermde opvang, is er in het opsporingsonderzoek Koolvis ook ingezet op het voorkomen van de instroom van alleenstaande minderjarige vreemdelingen uit Nigeria, onder andere door middel van *preboarding* controle door zogeheten Snelle Actie Teams (SAT's) die potentiële slachtoffers van mensenhandel proberen tegen te houden op de luchthavens van de herkomstlanden, in casu, Nigeria. Daarnaast is ingezet op het opsporen van de 'met onbekende bestemming' verdwenen alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Hierbij is door middel van een ontwikkeld 'protocol detecteer potentiële slachtoffers', dat voor een aanzienlijk deel overeenkomt met de indicatorenlijst in de Aanwijzing mensenhandel, geprobeerd zoveel mogelijk potentiële slachtoffers in Nigeria tegen te houden en zoveel mogelijk in Nederland 'verdwenen' slachtoffers op te sporen (zie voor een uitgebreide beschrijving [NRM7](#), pp. 369 ev).

49 *Kamerstukken II 2006-2007*, 27062, nr. 65 & Kromhout e.a. 2010, p. 19. De evaluatie van de pilot is toegezegd door de toenmalig staatssecretaris van Justitie (*Kamerstukken II 2009-2009*, 19637, nr. 1266).

50 Kromhout e.a. 2010, p. 17.

taris van Justitie bepaald dat alleenstaande minderjarige vreemdelingen tussen de 12 en 18 jaar⁵¹ die (mogelijk) slachtoffer zijn van mensenhandel tot de doelgroep van de beschermde opvang behoren.⁵² Het aantal opvangplekken is door de jaren heen uitgebreid tot 66 plekken en sinds 2010 wordt de beschermde opvang alleen in het Noorden van het land aangeboden, te weten in Drenthe. Er worden per jaar ongeveer 85 jongeren opgevangen in de beschermde opvang.⁵³

In 2010 is de pilot beschermde opvang geëvalueerd.⁵⁴ Uit deze evaluatie blijkt dat het aantal eerste asiolverzoeken en verdwijningen van alleenstaande minderjarige vreemdelingen uit de risicocategorie weliswaar was afgenomen^{55,56}, maar dat de toename van de (vrijwillige) terugkeer van alleenstaande minderjarige vreemdelingen was achtergebleven bij de verwachtingen. Verder kwam in de evaluatie naar voren dat onvoldoende helder was wie de doelgroep van de beschermde opvang was en in hoeverre deze groep ook opgevangen werd binnen de beschermde opvang.⁵⁷

Doelgroep beschermde opvang

De vraag is of het de slachtoffers van mensenhandel blijken te zijn die in de beschermde opvang worden geplaatst of voornamelijk buitenlandse jongeren die, hoewel kwetsbaar, niet uitgebuit zijn. Voor de evaluatie van het WODC in 2010 bleek onduidelijkheid te bestaan over wie nu ‘precies worden gerekend tot (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel, en in hoeverre de juridische definitie van mensenhandel daarbij een rol heeft gespeeld’.⁵⁸ Tevens was het onduidelijk of mogelijke slachtoffers moesten worden geïnterpreteerd als ‘vermoedelijke slachtoffers’ of ook als ‘mogelijke toekomstige slachtoffers’.⁵⁹ In het geval ‘mogelijk toekomstige slachtoffers’ ook tot de doelgroep zouden worden gerekend, dan zouden alle alleenstaande minderjarige vreemdelingen hieronder kunnen vallen, zo waarschuwden de onderzoekers van het WODC.⁶⁰ Uit de evaluatie bleek uiteindelijk dat de doelgroep voornamelijk bestond uit ‘alleenstaande minderjarige vreemdelingen die (vermoedelijk) misbruikt zijn, mogelijk in het kader van grensoverschrijdende mensenhandel, voordat zij in de beschermde opvang geplaatst worden en uit alleenstaande minderjarige vreemdelingen die bestemd zijn voor uitbuiting, maar die nog niet daadwerkelijk

51 kinderen tot en met 12 jaar worden in een pleeggezin geplaatst. In het nieuwe opvangmodel betreft dit kinderen tot 15 jaar (*Kamerstukken II 2013-14, 27062, nr. 95*). Zie verder *Hoofdstuk 5*.

52 *Kamerstukken II 2007 – 2008, 27062 en 19637, nr. 62*

53 In de periode 2008 en 2012 zijn volgens de registratie van Jade respectievelijk 431 jongeren in de beschermde opvang ingestroomd, per jaar zijn dat gemiddeld 86,2 personen (*NRM 2014, tabel B4.3.2*).

54 Kromhout e.a. 2010.

55 De vraag die de onderzoekers wel opwerpen is of er geen sprake is van het waterbedeffect, te weten dat de Indiase en Nigeriaanse jongeren niet verhandeld zijn naar andere landen. In dat geval is er een afname van alleenstaande minderjarige vreemdelingen met de risiconationaliteit in Nederland, maar niet internationaal (Kromhout e.a. 2010, p. 154).

56 Een afname van het aantal verdwijningen kan volgens de onderzoekers toegeschreven worden aan een aantal factoren, waaronder de pilot beschermde opvang. Zie Kromhout e.a. 2010, p. 155. Tegelijkertijd valt het de onderzoekers op dat er een toename zichtbaar is van Afghaanse jongens die verdwijnen uit de opvang. Deze groep zijn blijkbaar geen indicaties van mensenhandel aangetroffen (Kromhout e.a. 2010, p. 156).

57 *Ibid.*

58 Kromhout e.a. 2010, p. 18.

59 In de evaluatie van het WODC is uitgegaan van de juridische definitie van uitbuiting, te weten de uitbuiting binnen en buiten de seksindustrie (Kromhout e.a. 2010).

60 *Ibid.* p. 23.

in een uitbuitingssituatie hebben verkeerd'.^{61,62} Als gevolg van de onduidelijkheid over welke groep nu precies wordt opgevangen in de beschermde opvang, heeft het WODC in de evaluatie aanbevolen om bij eventuele voortzetting van de beschermde opvang de doelgroep beter af te bakenen.⁶³

Uit de evaluatie bleek verder dat de beschermde opvang niet voldoende geëquipeerd was om hulp te verlenen aan jongeren met ernstige psychische problemen⁶⁴, dat het aantal aangiften mensenhandel van jongeren die in beschermde opvang verbleven gering waren en dat de gedane aangiften in de meeste gevallen waren geseponneerd.⁶⁵ Ook werd duidelijk dat er verbetering mogelijk was in de samenwerking tussen de ketenpartners en tot slot dat de beschermde opvang volgens de onderzoekers als vrijheidsbenemend dient te worden gekwalificeerd. Een conclusie waar het COA kanttekeningen bij heeft gezet⁶⁶ en waar de beslissing uiteindelijk bij de inspectie voor Jeugdzorg ligt om te bepalen of de beschermde opvang wel of niet als gesloten gekwalificeerd moet worden.⁶⁷

De onderzoekers die de evaluatie hebben uitgevoerd, hebben niettemin aanbevolen de beschermde opvang voort te zetten. Nadat de voormalig minister van Immigratie, Integratie en Asiel besloot de beschermde opvang door te zetten⁶⁸, is in 2011 een project onder leiding van het COA gestart onder de naam 'Beschermde opvang', ter verbetering van de knelpunten die uit de evaluatie van 2010 naar voren kwamen.⁶⁹ Binnen dit project is onder meer de begeleidingsmethodiek die wordt gehanteerd binnen de beschermde opvang aangepast.⁷⁰ Daarnaast is gewerkt aan de transitie van de beschermde opvang van

61 Ibid. p. 18.

62 Immers, zo redeneren de onderzoekers, lijkt het er toch op dat 'mogelijk' hier vooral als 'vermoedelijk' moet worden geïnterpreteerd. Aangezien men er voor heeft gekozen om niet alle alleenstaande minderjarige vreemdelingen beschermd op te vangen (Kromhout e.a. 2010, p. 23).

63 Door de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie wordt als doelgroep aangemerkt de jongeren van wie signalen zijn dat zij een risico lopen om slachtoffer van mensenhandel te worden. Voor hen zijn speciale opvanglocaties beschikbaar, te weten de beschermde opvang (*Kamerstukken II 2012 – 2013, 27062, nr. 89*).

64 Dit was volgens de onderzoekers te wijten aan de gebrekkige doorverwijzing naar de geestelijke gezondheidszorg (GGZ) en 'het uitblijven van een structurele samenwerking tussen de uitvoerders en organisaties die gespecialiseerd zijn in het begeleiden van slachtoffers van mensenhandel' (Kromhout e.a. 2010, p. 158).

65 Het komt echter ook voor dat de jongere er niets meer van hoort (Kromhout e.a. 2010, p. 158).

66 Het COA geeft aan dat de beschermde opvang niet als gesloten kan worden betiteld (Kaandorp en Blaak 2013, p. 57). Dit is ook in lijn met wat de toenmalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie voor ogen had bij het opzetten van de beschermde opvang. De minister heeft de opdracht gegeven voor een besloten opvang en niet voor een gesloten opvang. 'Daarnaast geldt dat gesloten opvang ontegenzeggelijk een zware maatregel is, die diep ingrijpt in de persoonlijke levenssfeer van de minderjarige. Daarom wil ik eerst beoordelen in hoeverre de verdwijningen kunnen worden bestreden met het lichtere middel van besloten opvang' (*Kamerstukken II 2006 – 2007, 27062, nr. 56*).

67 Tot dusver is de beschermde opvang sinds haar totstandkoming niet aan toezicht onderworpen door inspecties. De uitdagende en lastige taak waar de beschermde opvang zich voor gesteld ziet, gekoppeld aan de multidisciplinariteit en de vraag of de beschermde opvang als open of gesloten betiteld moet worden, maakt een controle van meerdere inspecties op de kwaliteit van de beschermde opvang wenselijk. Denk hierbij aan de inspectie van Veiligheid en Justitie, de inspectie jeugdzorg en de inspectie voor de Gezondheidszorg.

68 De voormalig minister van Immigratie, Integratie en Asiel besloot 'op basis van het WODC-rapport en de eindevaluatie [...] de beschermde opvang voor een periode van drie jaar voort te zetten. De opvang krijgt meer kenmerken van vrijheidsbeperking dan van vrijheidsbeneming' (*Kamerstukken II 2010 – 2011, 27062, nr. 70*).

69 Dit project is gefinancierd door het Europees Vluchtelingenfonds (EVF) en uitgevoerd onder leiding van het COA.

70 De Pater 2013. De AMV-methodiek beschermde opvang komt verder aan bod in [Hoofdstuk 4](#).

een opvang die trekken kende van een ‘vrijheidsbenemende opvang’ naar een ‘vrijheidsbeperkende opvang’. Ook zijn medewerkers van het centraal orgaan opvang asielzoekers (COA) getraind op het herkennen van signalen van mensenhandel. Tot slot is ook een pilot opgezet waarbij de nadruk lag op het verbeteren van de bescherming van alleenstaande minderjarige vreemdelingen die doorstromen vanuit de beschermde naar de reguliere opvang.

Pilot ‘Extra aandacht voor jonge vrouwen uit de beschermde opvang’

Uit de evaluatie van de beschermde opvang in 2010 bleek dat ‘er een substantiële groep jongeren is die de beschermde opvang verlaat zonder voldoende te zijn toegerust op een vervolgsituatie met veel minder intensieve begeleiding’⁷¹ en dat ‘de oplossing voor dit probleem in verschillende richtingen kan worden gezocht, bijvoorbeeld in een langer verblijf, ook na de achttiende verjaardag, in een (niet-vrijheidsbenemende) vorm van beschermde opvang of in meer intensieve begeleiding in de vervolgoopvang’.⁷² Naar aanleiding van die bevindingen is het COA in samenwerking met Nidos en Jade een pilot gestart met als doel dat (ex-)alleenstaande minderjarige vreemdelingen die vanuit de beschermde opvang doorgeplaatst moeten worden naar de reguliere opvang, maar daarvoor nog onvoldoende weerbaar en dus erg kwetsbaar zijn, tijdelijk opgevangen worden in een ‘tussenvariant’; in een speciaal hiervoor bestemde, centraal gelegen woonunit⁷³ op een asielzoekerscentrum met extra aandacht en begeleiding van speciaal hiervoor aangestelde contactpersonen.⁷⁴ De startdatum lag op 1 juli 2012 en de pilot is afgerond op 1 januari 2013.

Eind 2012 is binnen het project ‘beschermde opvang’ ook een advies⁷⁵ geschreven ten behoeve van het verbeteren van de ketenaanpak ter bescherming van minderjarige, buitenlandse slachtoffers.⁷⁶ In januari 2013 is in het kader hiervan een ketenbijeenkomst geweest. Hieruit bleek dat de keten niet optimaal functioneert en dat dit te wijten is aan een versnippering van rollen, taken en verantwoordelijkheden. Medio 2013 is dit project afgesloten.

In navolging van dit advies is Nidos in 2013 een project gestart om de zorg, procedures en verantwoordelijkheid in de breedste zin voor alleenstaande minderjarige slachtoffers van mensenhandel onder de groep alleenstaande minderjarige vreemdelingen te verbeteren. Dit project, genaamd ‘ketenregie tegen mensenhandel in kinderen’, startte op 1 september 2013 en heeft een looptijd van twee jaar en wordt gefinancierd door het Europees Vluchtelingenfonds.

Het doel van Nidos in het EVF-project is om als ketenregisseur de partners samen te brengen en te komen tot een gezamenlijke aanpak van het moment van signalering tot aan de instroom in de Nederlandse maatschappij of terugkeer naar het land van herkomst. Dit betekent het opleveren van een uit-

71 Kromhout e.a. 2010, p. 96.

72 Ibid. p. 161.

73 De capaciteit in de pilot bestond uit 16 plekken: van 1 augustus 2012 tot 11 februari 2013 zijn er 17 jonge vrouwen en 3 baby's opgevangen. De verblijfsduur was gemiddeld ruim 5 maanden, rekening houdend met het feit dat een aantal jonge vrouwen al voor de formele startdatum in de pilot-units werd opgevangen.

74 Zie [Hoofdstuk 5](#) voor een uitvoerige beschrijving van deze pilot.

75 Horbach & Metz 2013 – *vertrouwelijk*.

76 Het belang van de ketenaanpak wordt ook onderschreven in het Europese vergelijkende onderzoek van 2010 naar de aanpak van mensenhandel waarbij minderjarige slachtoffers zijn betrokken (FRA 2009, p. 138).

geschreven, gedetailleerde ketenwerkwijze, het identificeren van knelpunten en deze op te lossen. Daarnaast wordt bekeken of en hoe operationele en beleidsmatige ketenoverleggen geïnstitutionaliseerd kunnen worden en wordt de werkwijze binnen Nidos herijkt. In het kader van het EVF-project is een deel van de voogden van Nidos ook getraind op signalen van mensenhandel.⁷⁷

In dit hoofdstuk komt naar voren dat internationaal en nationaal de urgentie wordt gevoeld om deze groep kinderen te beschermen tegen mensenhandel en dat dit gevoel van urgentie ook heeft geleid tot internationale wet- en regelgeving en concrete stappen in Nederland. In het volgende [Hoofdstuk](#) staat de signalering van slachtoffers van mensenhandel onder de groep alleenstaande minderjarige vreemdelingen centraal.

77 De voogden van de beschermde opvang, de proces- opvanglocaties (POL) en van het Ter Apelteam zijn getraind door het Expertisecentrum mensensmokkel en mensenhandel (EMM) en het coördinatiecentrum mensenhandel (Co-Mensha).

Being identified as a victim of human trafficking means more than simply being named as the complainant in a prosecution. When adequate anti-trafficking laws are enforced, identification of a person as a victim must begin with a process that respects their rights, provides them protection, and enables them to access services to recover from the trauma inflicted by traffickers. However, when authorities misclassify or fail to identify victims the victims lose access to justice. Even worse, when authorities misidentify victims as illegal migrants or criminals deserving punishment, those victims can be unfairly subjected to additional harm, trauma, and even punishment such as arrest, detention, deportation or prosecution. These failures occur too often, and when they do, they reinforce what traffickers around the world commonly threaten their victims: law enforcement will incarcerate or deport victims if they seek help. This backward outcome is why victim identification and care in policies must be borne out in practice [U.S. Department 2013, p. 9].

Slachtoffers van mensenhandel signaleren is lastig en complex. Slachtoffers worden niet altijd herkend, omdat zij niet altijd voldoen aan het stereotype beeld van kwetsbare, onschuldige meisjes of vrouwen die slachtoffer zijn van seksuele uitbuiting.¹ Als zij niet worden herkend krijgen ze niet de bescherming die zij nodig hebben om zich te onttrekken aan de invloed van de mensenhandelaar.² Waar van meerderjarige slachtoffers mogelijk nog verwacht kan worden dat ze mondiger en zelfstandiger zijn en op den duur zelf om hulp vragen, kan dit van jongeren niet of nauwelijks verwacht worden. Dit maakt een gedegen signalering door de instanties die in aanraking kunnen komen met minderjarige slachtoffers mensenhandel zeer urgent.³

De buitenlandse jongeren van wie wordt vermoed dat zij mogelijk slachtoffer van mensenhandel zijn, worden geplaatst in de beschermde opvang. Van de 1.829 alleenstaande minderjarige vreemdelingen die tussen 2008 en 2012 zijn ingestroomd in de opvangcentra van het COA, zijn er 383 geplaatst in de be-

1 In het onderzoek van O'Brien (2012) wordt ingegaan op drie thema's die naar voren komen in bewustwordingscampagnes en ertoe kunnen leiden dat er een stereotype beeld ontstaat van een slachtoffer van mensenhandel. Ten eerste wordt vaak het beeld neergezet dat slachtoffers van mensenhandel voornamelijk slachtoffers zijn van uitbuiting in de seksindustrie. Ten tweede wordt het idee gecreëerd dat slachtoffers vrouwen of meisjes zijn. Een derde assumptie lijkt te zijn dat slachtoffers van mensenhandel altijd kwetsbare en onschuldige slachtoffers zijn (O'Brien 2012, p. 316). Zie ook Shrikantiah 2007, p. 187 ev.

2 Zie ook NRM9, p. 142.

3 Toespraak van de minister van Veiligheid en Justitie, uitgesproken bij de EU train-de-trainersbijeenkomst 'Signalering van mensenhandel' in Amsterdam op 12 juni 2014. Zie ook *The Explanatory Report – Action against Trafficking in Human Beings*, 16. V. 2005, p. 45.

schermde opvang. Dat is zo'n 21 procent. Per jaar werden er ongeveer 85 jongeren geplaatst in de beschermde opvang⁴ met een uitschieter van 104 jongeren in 2010.⁵

De vraag is of de jongeren die worden geplaatst in de beschermde opvang ook voor de meerderheid slachtoffers van mensenhandel zijn.^{6,7} Aan de hand van het screeningsinstrument van Nidos wordt bepaald of er signalen zijn die duiden op mensenhandel. Als dat het geval is, wordt de jongere geplaatst in de beschermde opvang. Maar of de jongere ook daadwerkelijk slachtoffer is, dat valt lastig te bepalen. Om dat vast te stellen zouden slachtoffers in een later stadium officieel geïdentificeerd moeten worden. Thans zou dat alleen kunnen volgen uit een vervolging dan wel een veroordeling. Dat is voor deze groep nauwelijks aan de orde. Een andere vorm van officiële identificatie bestaat niet.⁸ Het blijft daarom lastig om vast te stellen of het screeningsinstrument dat Nidos heeft ontwikkeld om slachtoffers van mensenhandel te signaleren, effectief is dan wel op welke punten dit instrument verbetering behoeft.

Dit hoofdstuk ziet op het eerste moment dat jongeren in beeld komen bij de Nederlandse autoriteiten tot aan het moment van plaatsing in de beschermde opvang. Beschreven wordt hoe de signalering van mogelijke slachtoffers in de praktijk gaat en wie bepaalt welke jongere geplaatst wordt in de beschermde opvang. Ook wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de variërende populatie binnen de beschermde opvang en de wisselende modus operandi van mensenhandelaren en hoe kennis hierover kan bijdragen aan een betere signalering.

Bij de beschrijving van de signalering in de praktijk, worden ook de knelpunten van deze signalering besproken. Deze knelpunten kunnen niet alleen van invloed zijn op de plaatsing van jongeren in de beschermde opvang, maar ook op de vraag of de feitelijke uitvoering en bescherming van de jongeren in lijn is met (inter)nationale wet- en regelgeving. Een goede bejegening en bescherming tijdens de signalering vergroot de kans op succes in de begeleiding en behandeling, de opsporing van mensenhandelaren en in de verblijfsrechtelijke bescherming; thema's die in de volgende hoofdstukken aan bod komen.

3.1 In de praktijk

3.1.1 Eerste contact met de KMar/politie

Alle alleenstaande minderjarige vreemdelingen die niet legaal in Nederland verblijven, worden sinds 1 januari 2013 naar het aanmeldcentrum (AC) Ter Apel worden gestuurd.⁹ Er wordt onderscheid gemaakt

4 In de periode 2008 en 2012 zijn volgens de registratie van Jade respectievelijk 431 jongeren in de beschermde opvang ingestroomd, per jaar zijn dat gemiddeld 86,2 personen (NRM 2014, tabel B4.3.2).

5 NRM 2014, pp. 86 – 87.

6 Dit blijkt onder meer interviews met Jade op 14 maart 2014, Nidos op 7 april 2014, het COA op 12 september, de Evenaar op 2 april 2014 en met het prostitutie- en mensenhandelteam Drenthe op 1 april 2014.

7 In de evaluatie van de beschermde opvang in 2010 is ook aanbevolen om bij voortzetting van de beschermde opvang de doelgroep beter af te bakenen (Kromhout e.a. 2010).

8 Er is onder de paraplu van het Nationaal verwijzingsmechanisme een projectgroep opgestart die gaat onderzoeken of en op welke wijze identificatie van slachtofferschap mogelijk is (Kamerstukken II 2013-14, 28638, nr. 122).

9 Voor 1 januari 2013 werden alleenstaande minderjarige vreemdelingen die in het land of op Schiphol aangetroffen werden, naar AC Schiphol gestuurd voor de eerste screening.

tussen minderjarige vreemdelingen die Nederland over land dan wel per vliegtuig bereiken.¹⁰ In het geval een jongere via de lucht Nederland binnenkomt en op het vliegveld wordt aangetroffen, is het eerste contactmoment met de Koninklijke Marechaussee (KMar). De KMar zorgt in dit geval voor vervoer naar AC Ter Apel.¹¹

De politie of de KMar kan ook elders in Nederland in contact komen met minderjarige vreemdelingen.^{12,13} Als dat gebeurt dan komt het in enkele gevallen nog voor dat de politie dan wel de KMar de jongere een vervoersbewijs voor het openbaar vervoer geeft inclusief een routebeschrijving naar AC Ter Apel. Dat dit ook gebeurt bij jongeren die slachtoffer zijn van mensenhandel kan niet worden uitgesloten.¹⁴ Het risico is aanwezig dat slachtoffers uiteindelijk niet op AC Ter Apel terechtkomen en daardoor ook niet in de beschermde opvang worden geplaatst en uit beeld verdwijnen.^{15,16} Dit is niet conform de werkinstructie voor de politie.¹⁷ De afspraak is dat de politie voor elke alleenstaande minderjarige vreemdeling vervoer naar AC Ter Apel regelt.¹⁸

3.1.2 Signalering op AC Ter Apel

Nadat de jongere aankomt op AC Ter Apel wordt hij of zij opeenvolgend gezien door de vreemdelingenpolitie¹⁹, de IND en afsluitend door het Ter Apelteam van Nidos (*hierna* Ter Apelteam Nidos). Vóór 1 januari 2014 werd de jongere gezien door de vreemdelingenpolitie en Nidos.²⁰ Sinds januari 2014 wordt de jongere ook door de IND op het aanmeldcentrum gezien.²¹ De IND neemt de jongere een gehoor af voor

10 Zie ook Kromhout e.a. 2010 p. 46.

11 Interview met het Ter Apelteam Nidos op 11 maart 2014.

12 Het komt ook voor dat alleenstaande minderjarige vreemdelingen zichzelf melden bij een lokaal politiebureau (interview met het Ter Apelteam Nidos op 11 maart 2014).

13 Daarnaast komt het ook voor dat alleenstaande minderjarige vreemdelingen zelfstandig afreizen naar Ter Apel of daar naartoe worden gebracht door derden (interview met het Ter Apelteam Nidos op 11 maart 2014).

14 Immers, het kan nog onduidelijk zijn of de alleenstaande minderjarige vreemdelingen slachtoffer mensenhandel is (interview met het Ter Apelteam Nidos op 11 maart 2014).

15 Interview met Nidos op 7 april 2014 en met het Ter Apelteam Nidos op 11 maart 2014.

16 De meeste jongeren die worden geplaatst in de beschermde opvang door het Nidos zijn zogeheten land-AMV's (Interview met Ter Apelteam Nidos op 11 maart 2014). Nidos geeft te kennen dat als het gebeurt dat jongeren op deze wijze naar Ter Apel zijn gereisd er contact opgenomen wordt met het betreffende politiekorps om ze op hun verantwoordelijkheid te wijzen.

17 'Aangezien het bij alleenstaande minderjarige vreemdelingen kan gaan om (al dan niet reeds uitgebuite) slachtoffers van mensenhandel is in alle stadia van hun verblijf in Nederland de veiligheid in het geding' (Kromhout e.a. 2010, p. 51).

18 Ook blijkt Nidos in deze gevallen niet altijd op de hoogte te zijn dat een jongere onderweg is (interview met het Ter Apelteam Nidos op 11 maart 2014).

19 Het doel van het gesprek met de vreemdelingenpolitie is het vaststellen van leeftijd, identiteit en nationaliteit (Hoofdstuk C1, paragraaf 2.2 Vc. 2000).

20 Dit werd onderling afgestemd.

21 Dit gesprek neemt hoogstens een half uur in beslag, maar het komt ook voor dat de jongere helemaal niet wordt gehoord door de IND 'als de politie (AVIM) voldoende informatie heeft uitgevraagd ten behoeve van de identificatie dan is het soms voldoende om de alleenstaande minderjarige vreemdeling alleen een asielaanvraag te laten onderkennen' (schriftelijke informatie van de IND Ter Apel, 11 februari 2015).

het onderzoek naar de vraag of Nederland of een ander land verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag.^{22,23} Na afloop van dit gesprek ondertekent de jongere de asielaanvraag.^{24,25,26}

Aanmeldgehoor

Nidos en de vreemdelingenadvocatuur spreken hun zorgen uit over het feit dat sinds 1 januari 2014 de IND de jongere ook ziet op AC Ter Apel. Omdat de IND als eerste de jongere ziet en daarna pas Nidos, krijgt Nidos niet meer de gelegenheid de jongere voor te bereiden op de gesprekken met de IND en de vreemdelingenpolitie.^{27,28} Een ander knelpunt dat het Ter Apelteam Nidos aanstipt is het aantal gesprekken dat de jongere op één dag moet voeren. Drie gesprekken op één dag worden door veel alleenstaande minderjarige vreemdelingen als belastend en intensief ervaren.^{29,30} Ook merkt de vreemdelingenadvocatuur op dat het gesprek met de IND een onderdeel is van de asielpcedure³¹ terwijl een jongere die als mogelijk slachtoffer wordt aangemerkt recht heeft op een andere procedure: de bedenktijd conform de verblijfsregeling mensenhandel. De verblijfsregeling mensenhandel betreft een reguliere verblijfsprocedure waar een gesprek met de IND geen deel van uitmaakt. Het gesprek wordt daarom onnodig gevoerd en is een extra belasting voor de jongere, aldus de advocatuur.³²

Zowel medewerkers van de vreemdelingenpolitie als van de IND zijn getraind op het herkennen van signalen van mensenhandel. In de gesprekken die de vreemdelingenpolitie en de IND voeren met de jongeren komen echter slechts zelden signalen van mensenhandel naar voren.³³ Wanneer dat wel gebeurt, wordt contact opgenomen met het regionale uitbuitings- en interventieteam (RUIT) in Gronin-

-
- 22 Ook wordt door de IND onderzoek gedaan naar de vingerafdrukken van de jongere in EU-VIS (Hoofdstuk C1, paragraaf 2.2 Vc. 2000).
- 23 Het aanmeldgehoor vindt plaats in het kader van de verordening Dublin III (verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad. 26 juni 2013, Pb. EU L108/31).
- 24 Jongeren onder de 12 jaar mogen zelf niet tekenen en dit dient de voogd te doen (Schriftelijke informatie van de IND Ter Apel, 11 februari 2015).
- 25 In de vreemdelingencirculaire is opgenomen dat ‘de vreemdeling de aanvraag voor een verblijfsvergunning asiël voor bepaalde tijd indient bij de IND in het aanmeldcentrum Ter Apel, uiterlijk op de dag nadat de Vreemdelingenpolitie de handelingen in het kader van de vaststelling van de identiteit, heeft afgerond’ (Hoofdstuk C, paragraaf 2.1 Vc. 2000).
- 26 De vreemdelingenadvocaten geven aan dat ze het problematisch vinden dat de minderjarigen op AC Ter Apel niet direct een gesprek met de advocaat hebben om te bepalen welke procedure ze het beste kunnen kiezen ofwel dat met de jongere door de voogden van Nidos direct besproken wordt wat voor hem het beste is (interview met de vreemdelingenadvocaten op 21 augustus 2014).
- 27 Interview met het Ter Apelteam Nidos op 11 maart 2014.
- 28 Dit punt is aangekaart op directieniveau en er wordt momenteel gesproken over of het mogelijk is of het proces op Ter Apel zo aangepast kan worden dat Nidos als eerste met de jongere spreekt.
- 29 Interview Ter Apelteam Nidos op 11 maart 2014.
- 30 Uit het interview met Jade blijkt dat jongeren vaak erg vermoeid aankomen bij de beschermde opvang (interview met Jade op 14 maart 2014).
- 31 De alleenstaande minderjarige vreemdelingen van 12 jaar en ouder ondertekenen ook standaard een aanvraag voor een asiëlvergunning na het aanmeldgehoor (schriftelijke informatie van de IND Ter Apel, 11 februari 2015).
- 32 Interview met de vreemdelingenadvocaten op 21 augustus 2014.
- 33 Schriftelijke informatie van de Vreemdelingenpolitie Ter Apel, 18 februari 2015 en schriftelijke informatie van de IND Ter Apel, 11 februari 2015.

gen en wordt door dit team een intake mensenhandel gehouden en bedenktijd verleend, dan wel een aangifte opgenomen.³⁴

De meeste mogelijke slachtoffers mensenhandel worden gesignaleerd door de jeugdbeschermers³⁵ van het Ter Apelteam Nidos.³⁶ Sinds de start van de beschermde opvang in 2008 screent Nidos bij binnenkomst op het aanmeldcentrum actief op signalen mensenhandel. Aan de hand van deze screening wordt bepaald in welke opvang de jongere geplaatst dient te worden; de beschermde opvang of de reguliere asielopvang³⁷.^{38,39} Bij signalen mensenhandel wordt de jongere geplaatst in de beschermde opvang.^{40,41}

Wanneer blijkt dat jongeren mogelijk slachtoffer van mensenhandel zijn, worden zij vanuit AC Ter Apel naar de beschermde opvang vervoerd. Het is de bedoeling dat dit in kindvriendelijke busjes van de Dienst Vervoer en Ondersteuning gebeurt. In de praktijk blijkt dat deze busjes niet altijd beschikbaar zijn, met het gevolg dat het voor is gekomen dat deze jongeren naar de beschermde opvang zijn vervoerd met 'halve gevangenisbusjes'.⁴² Dit is volgens de respondenten niet wenselijk, omdat dit afbreuk doet aan het vertrouwen van de jongere in de Nederlandse autoriteiten.⁴³

Uit het interview met het Ter Apelteam Nidos ontstaat het beeld dat AC Ter Apel nog onvoldoende ingesteld lijkt te zijn op alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Drie knelpunten komen bij dit punt naar voren. Allereerst blijkt dat, indien nodig, jongeren niet op AC Ter Apel kunnen verblijven, al is het voor één nacht.⁴⁴ De jongere gaat dan noodgedwongen naar een campus of kindergroep elders. Dit is volgens Nidos onwenselijk, omdat door de jongeren het reizen en het verhuizen naar een andere locatie als extra belastend wordt ervaren. Het COA geeft echter aan dat dit niet vaak genoeg voorkomt om het creëren van een plek voor jongeren in AC Ter Apel te rechtvaardigen.⁴⁵ Een tweede knelpunt is

34 Als er signalen worden opgemerkt vindt er contact plaats met het regionale uitbuitings- en interventieteam van Groningen en wordt overlegd of een intake mensenhandel wordt gehouden dan wel dat er direct aangifte wordt opgenomen als het mogelijke slachtoffer dat wenst. Dit komt overigens nauwelijks voor (Schriftelijke informatie van de Vreemdelingenpolitie Ter Apel, 18 februari 2015 en schriftelijke informatie van de IND Ter Apel, 11 februari 2015).

35 De voogd wordt ook wel aangeduid met jeugdbeschermers.

36 Dit team bestaat uit vier voogden van Nidos (Interview met het Ter Apelteam Nidos op 11 maart 2014).

37 Jongeren tussen de 12 en 18 jaar kunnen worden geplaatst in de procesopvanglocatie van het COA. Op deze locatie verblijft de jongere maximaal 3 maanden. Het Centraal orgaan Opvang Asielzoekers stelt samen met Nidos vast welke vorm van opvang het beste past bij de betreffende jongere. Deze plaatsing is gebaseerd op de leeftijd, de competenties en het ontwikkelingsperspectief van de jongere. Zie ook [Hoofdstuk 5](#) over de aangekondigde aanpassingen binnen de kleinschalige woonopvang voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

38 Nidos is sinds 1 mei 2007 aanwezig op het aanmeldcentrum Schiphol om intakegesprekken te voeren met alleenstaande minderjarige vreemdelingen. In 2013 is de aanmeldlocatie voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen overgegaan naar Ter Apel en neemt Nidos hier de intakegesprekken af.

39 Bruins & Van Dam 2012, p. 6.

40 De beschermde opvang gebeurt op vrijwillige basis, hetgeen betekent dat jongeren niet gedwongen kunnen worden om hier opgevangen te worden. Echter, in de praktijk komt het niet of nauwelijks voor dat jongeren weigeren (Bruins & Van Dam 2012, p. 6).

41 Het COA is verantwoordelijk voor de formele plaatsing.

42 Interview Ter Apelteam Nidos op 11 maart 2014.

43 Interview met Ter Apelteam Nidos op 11 maart 2014 en met Jade van 14 maart 2014.

44 Het is de bedoeling dat de jongeren binnen één dag het proces in AC Ter Apel hebben doorlopen, ook in het weekend. Echter, het komt soms voor dat dit niet lukt en dat de jongere de dag erop terug moet komen.

45 Interview met het Ter Apelteam Nidos 11 maart 2014 en met het COA op 12 september 2014.

dat het voorkomt dat het aanmeldgehoor van een minderjarige door de IND wordt afgenomen aan de balie in een *open setting*. Dit komt alleen voor in geval van drukte in AC Ter Apel.⁴⁶ Er wordt gevreesd dat minderjarige slachtoffers zich in een dergelijke setting niet veilig genoeg voelen om hun verhaal te doen.⁴⁷ Tot slot blijkt de ontvangstruimte van het aanmeldcentrum Ter Apel nog onvoldoende ingesteld te zijn op minderjarigen. Dit kan negatief doorwerken op het veiligheidsgevoel van de jongeren.⁴⁸

3.1.3 Contact met Ter Apelteam Nidos uitgelicht

Tijdens het gesprek dat het Ter Apelteam Nidos met de jongere heeft, let het team op signalen van slachtofferschap. In de beginfase van de pilot beschikte het team al over een lijst met indicatoren van mensenhandel. Maar omdat deze indicatoren niet objectief gestaafd waren, indiceerde het team voornamelijk nog op basis van onderbuik gevoelens.⁴⁹ Om inzichtelijk te maken op basis van welke factoren en kenmerken alleenstaande minderjarige vreemdelingen worden geïndiceerd als mogelijk slachtoffer, heeft het toenmalige Schipholteam van Nidos samen met PI Research⁵⁰ de lijst met indicatoren onder de loep genomen. Tevens is door Bruins en van Dam⁵¹ een verkennend onderzoek uitgevoerd met het doel 'om na te gaan welke verbale en non-verbale signalen leiden tot de indicatiestelling van minderjarige slachtoffers door de voogden.'⁵²

Screeningsinstrument onderworpen aan verkennend onderzoek⁵³

In het onderzoek van Bruins en Van Dam (2012) zijn in totaal 94 dossiers van alleenstaande minderjarige vreemdelingen onderzocht. Dit waren dossiers van zowel vreemdelingen die door het Schipholteam van Nidos wél als mogelijke slachtoffers waren geïndiceerd, als vreemdelingen die dat niet waren. Bruins en Van Dam hielden daarnaast vijf interviews met jeugdbeschermers werkzaam bij Nidos. Uit het onderzoek blijken angst, de onbekendheid van het reisdoel, het gedwongen worden tot seks, het hebben van valse documenten en het illegaal verblijven in Nederland de belangrijkste non-verbale en verbale voorspellers voor de indicatiestelling van mogelijk slachtofferschap te zijn. Jeugdbeschermers geven in het onderzoek aan dat niet één signaal bepalend is om de indicatie mogelijk slachtoffer mensenhandel te stellen, maar dat het een samengesteld plaatje betreft.⁵⁴ Let wel, deze voorspellers geven aan op welke indicatoren voogden bepalen of een alleenstaande minderjarige vreemdeling volgens hen mogelijk slachtoffer is van

46 'Deze gesprekken worden afhankelijk van de leeftijd, afgenomen in een gesloten kamer. Maar als jongeren 16 of 17 jaar oud zijn, wordt er ook wel gekozen voor een gesprek aan de aanmeldbalie' (schriftelijke informatie van de IND Ter Apel, 11 februari 2015).

47 Interview met het Ter Apelteam Nidos 11 maart 2014.

48 Ibid.

49 Dit blijkt ook uit de evaluatie van de beschermde opvang van 2010 (Kromhout e.a. 2010) en het interview met Nidos op 7 april 2014.

50 'PI Research is een centrum voor onderzoek, innovatie en opleiding gericht op de ontwikkeling, opvoeding en behandeling van kinderen en jeugdigen.' Zie voor meer informatie over PI Research de website: <https://www.piresearch.nl/> (geraadpleegd op 14 augustus 2014).

51 Bruins & Van Dam 2012.

52 Bruins & Van Dam 2012, p. 2.

53 Ibid.

54 Dit wordt ook bevestigd door het Ter Apelteam Nidos (interview op 11 maart 2014).

mensenhandel. De wijze van signalering is nog niet wetenschappelijk gevalideerd⁵⁵ en Bruins en Van Dam geven in hun onderzoek ook aan dat meer onderzoek nodig is.

De bevindingen van dit onderzoek en de samenwerking tussen Nidos en PI Research vormden de basis voor een nieuw signaleringsinstrument. Bestaande signaleringslijsten konden niet één-op-één overgenomen worden, omdat volgens Nidos de indicatorenlijsten van andere ketenpartners te grofmazig zijn en niet gebruikt kunnen worden voor deze specifieke groep slachtoffers.⁵⁶ Op basis van algemene indicatorenlijsten zouden alle alleenstaande minderjarige vreemdelingen als mogelijk slachtoffer kunnen worden aangemerkt, zo stelt Nidos.⁵⁷ Het fijnmaziger signaleringsinstrument moet hier verandering in brengen en moet er toe leiden dat alleen mogelijke slachtoffers van mensenhandel geïndiceerd worden en geplaatst worden in de beschermde opvang.⁵⁸ Dit screeningsinstrument is in gebruik genomen, en Nidos verwacht dat het instrument steeds effectiever zal worden naarmate het Ter Apelteam van Nidos ervaring opdoet met de toepassing van dit instrument in de praktijk.⁵⁹

Om zicht te krijgen op de effectiviteit van het nieuwe screeningsinstrument dat mogelijke slachtoffers moet signaleren, heeft Nidos een monitoringsmechanisme ingebouwd. Twee maanden na de indicatiestelling vindt er een evaluatie plaats, en registreert de voogd in samenwerking met de mentor van Jade Zorggroep (Jade)⁶⁰ of een minderjarige daadwerkelijk als mogelijk slachtoffer gezien kan worden. Nidos geeft te kennen dat dat in negentig procent van de gevallen wordt bevestigd.⁶¹ Toch houdt Nidos een slag om de arm als het aankomt op de vraag in hoeverre het nieuwe screeningsinstrument in staat is om de mogelijke slachtoffers van mensenhandel te indiceren:

De vraag die inderdaad speelt is of niet teveel wordt geïndiceerd op kwetsbaarheid in plaats van op mogelijk slachtofferschap van mensenhandel. Maar wat is dan het continuüm van kwetsbaar-

55 Dit onderzoek kent een aantal beperkingen waarvan de kleine *sample size* de belangrijkste is en in de weg staat van het extrapoleren van deze resultaten naar andere alleenstaande minderjarige vreemdelingen (Bruins & Van Dam 2012). Een andere beperking is dat ervoor is gekozen om de dossiers in twee groepen te verdelen, te weten 'slachtoffers' en 'niet-slachtoffers'. Deze tweedeling is volledig gebaseerd op de indicatie van mensenhandel door het Schipholtteam van Nidos en het evaluatieformulier van Nidos in de beschermde opvang met het doel om na te gaan of dezelfde signalen herkend zijn in de beschermde opvang door de voogden. Op deze wijze is de kans op een bias in het onderscheid van dossiers tussen slachtoffers en niet-slachtoffers aannemelijk, immers er is geen officiële vaststelling van slachtofferschap anders dan het niet-gevalideerde screeningsinstrument en het niet-gevalideerde evaluatieformulier van Nidos.

56 Interview met Nidos 7 april 2014.

57 Ibid.

58 Uit het interview met Nidos (7 april 2014) blijkt dat het aantal indicatiestelling slachtoffers mensenhandel onder de alleenstaande minderjarige vreemdelingen zijn afgenomen. Echter, dit kan ook andere redenen hebben dan het vernieuwde signaleringsinstrument.

59 De verwachting is dat dit gebeurt zodra het computersysteem dat nu in ontwikkeling is, dat toelaat en dat zodra het signaleringsinstrument goed gebruikt wordt er meer zicht komt op waarom een jongere wel of niet geïndiceerd wordt als mogelijk slachtoffer van mensenhandel.

60 Bij Jade Zorggroep is de enige aanbieder van de beschermde opvang. Zie [Hoofdstuk 2](#).

61 Alleen de indicatiestellingen van jongeren die als mogelijk slachtoffers van mensenhandel zijn geïndiceerd worden geëvalueerd. Dit gebeurt niet voor de alleenstaande minderjarige vreemdelingen die niet als mogelijk slachtoffers worden geïndiceerd.

heid naar mogelijk slachtofferschap? Dat is lastig te bepalen in de praktijk. [...] We blijven daarom ook kritisch monitoren of we de juiste jongeren in de beschermde opvang plaatsen.⁶²

Nidos heeft met de doorontwikkeling van het screeningsinstrument getracht zo zorgvuldig mogelijk te werk te gaan. En hoewel verschillende ketenpartners van mening zijn dat de mogelijke slachtoffers van mensenhandel gesignaleerd worden in de huidige procedure⁶³, kan dit niet met zoveel zekerheid gesteld worden.⁶⁴ Er is namelijk geen punt in de procedure waar een officiële identificatie plaatsvindt noch blijkt dit uit veroordelingen van mensenhandelaren.⁶⁵

3.1.4 Populatie van de beschermde opvang

In periode 2008 – 2012 zijn in totaal 383 alleenstaande minderjarige vreemdelingen in de beschermde opvang geplaatst. De meeste mogelijke slachtoffers komen uit West-Afrika. De meeste jongeren hebben Guinee als herkomstland, te weten 29% procent (=111) van de 383 alleenstaande minderjarige vreemdelingen in de beschermde opvang. Daarna komt Sierra Leone (=47) en dan Nigeria (=42).⁶⁶

Wat opvalt is dat vanaf 2010 in zowel relatieve als absolute zin er sprake is van een daling van het aantal Nigeriaanse jongeren in de beschermde opvang. Terwijl het in 2010 nog om 12% (= 13) ging, is dit deel gedaald naar 4% (= 3) in 2012.^{67,68}

Nigeriaanse meisjes en Koolvis

In 2006 en de jaren daarop heeft er een grote focus gelegen op Nigeriaanse, minderjarige slachtoffers en met name op meisjes die na aankomst in Nederland met onbekende bestemming vertrokken uit asielzoekerscentra. Na opsporing bleek dat deze meisjes naar Nederland werden gehaald om uitgebuit te worden. Een aantal van deze meisjes is ook teruggevonden in de prostitutie, zowel in Nederland als in het buitenland. Om de Nigeriaanse meisjes die naar Nederland kwamen te beschermen en het achterliggende mensenhandelnetwerk in kaart te brengen is het Koolvisonderzoek gestart.^{69,70} Uiteindelijk heeft het opsporingsonderzoek geleid tot veroordelingen van mensenhandelaren.⁷¹ Na dit opsporingsonderzoek valt op dat het aantal minderjarigen onder Nigeriaanse slachtoffers is gedaald.⁷²

62 Interview met Nidos op 7 april 2014.

63 Interviews met Nidos op 7 april 2014 en Jade op 14 maart 2014.

64 Dit blijkt onder meer interviews met Jade op 14 maart 2014, Nidos op 7 april 2014, het COA op 12 september.

65 Zie ook Hoofdstuk 7.

66 Zie NRM 2014, tabel 4.1.

67 Overigens is het totaal aantal Nigeriaanse mogelijke slachtoffers in de CoMensha-registraties (minderjarige en meerderjarige) relatief gezien ook gedaald vanaf 2010 (en absoluut gezien vanaf 2011); zie ook NRM 2014, §2.2.2.

68 Niet uitgesloten wordt dat Nigeriaanse jongeren die mogelijk slachtoffer zijn in andere landen wel vaker zijn gesignaleerd en er een verschuivingseffect heeft opgetreden (NRM7, §9.5.5).

69 Zie Hoofdstuk 1.

70 De KMar heeft deze jongeren in 2006 voor het eerst in toenemende mate gemeld aan CoMensha; zie ook NRM7, pp. 333-334.

71 Zie onder meer ECLI:NL:GHARN:2012:BV8579; ECLI:NL:GHARN:2012:BV8576; ECLI:NL:GHARN:2012:BV8569; ECLI:NL:GHARN:2012:BV8521.

72 Zie ook NRM 2012f, p. 62.

In 2008 zijn nog relatief veel Indiase en Chinese jongeren geplaatst in de beschermde opvang, daarna nauwelijks meer.⁷³

Indiase en Chinese jongeren

De modus operandi van verdachten om Indiase en Chinese jongeren naar Nederland te krijgen, leek toentertijd erg op smokkel in plaats van handel, hoewel dit nooit volledig duidelijk is geworden. Net als Nigeriaanse jongeren, verdwenen Indiase en Chinese jongeren op grote schaal uit de beschermde opvang om, naar het lijkt, door te reizen naar andere landen om daar werk te vinden. Waar ze precies heen zijn gegaan is onbekend.⁷⁴ Voor de Indiase jongens lijkt het erop 'dat het IJbot-onderzoek [opsporingsonderzoek] en de beschermde opvang het beoogde afschrikwekkende effect richting mensenhandelaren hebben gehad'.⁷⁵

Ook blijkt dat over de jaren heen dat de jongeren die in de beschermde opvang worden geplaatst, uit steeds meer verschillende landen komen. Waar de jongeren in 2008 nog uit zestien verschillende landen kwamen, kwamen zij in 2010 uit 26 verschillende landen. In totaal blijkt dat over de periode 2008 – 2012 dat de mogelijke slachtoffers die zijn opgenomen in de beschermde opvang uit 45 verschillende landen afkomstig zijn.⁷⁶

Een mogelijke verklaring hiervoor is dat in 2008, het begin van de pilot, met name is gelet op risiconationaliteiten; jongeren met een bepaalde nationaliteit waarvan gedacht werd dat ze een groter risico liepen om te verdwijnen, zoals de Nigeriaanse meisjes en Indiase jongens.⁷⁷ Gaandeweg is bij de indicering de nadruk echter minder komen te liggen op nationaliteiten en meer op signalen van slachtofferschap. Dit heeft mogelijk geleid tot een toename van het grotere verschil in herkomstlanden van de jongeren in de beschermde opvang.^{78,79}

3.1.5 Modus operandi van mensenhandelaren en signalering

De veranderende samenstelling van de jongeren in de beschermde opvang zou ook kunnen duiden op aanpassingen van modus operandi door mensenhandelaren. Uit (opsporings-)onderzoeken is gebleken

73 Zie NRM 2014, tabel 4.1.

74 Interview met Jade op 14 maart 2014.

75 Kromhout e.a. 2010, p. 13.

76 NRM 2014, tabel B4.3.6.

77 Bij het indiceren mogelijk slachtoffer mensenhandel is in de eerste jaren van de pilot gewerkt aan de hand van risicoprofiel-rapportages. Deze rapportages bestonden uit een overzicht van risico-nationaliteiten met opvallende kenmerken, welke vervolgens waren gerangschikt volgens het stoplichtmodel: rood, oranje of groen. 'Jongeren met een 'rode' nationaliteit lopen volgens de MIG een groot risico om slachtoffer te zijn of worden van mensenhandel of mensensmokkel. Jongeren met een 'oranje' nationaliteit lopen een verhoogd risico en komen 'op basis van geringe indicaties' in aanmerking voor plaatsing in de beschermde opvang. Bij twijfel wordt geen risico genomen en moet dit uit voorzorg gebeuren. Ook bij jongeren met een 'groene' nationaliteit kunnen tijdens de procedure indicaties van mensensmokkel of –handel opkomen waardoor alleenstaande minderjarige vreemdelingen alsnog als risico-AMV wordt aangemerkt' (Kromhout e.a. 2010, p. 53).

78 'Bij de start van de pilot beschermde opvang zijn de Indiase en Nigeriaanse alleenstaande minderjarige vreemdelingen als risicogroepen bestempeld, later gevolgd door de Chinese en Guineese alleenstaande minderjarige vreemdelingen' (Kromhout e.a. 2010, p. 12).

79 Zie ook Kromhout e.a. 2010, p. 50 e.v.

dat mensenhandelaren hun modus operandi eenvoudig aanpassen wanneer de situatie daarom vraagt.⁸⁰ Bijvoorbeeld wanneer een bepaalde slachtoffergroep meer aandacht krijgt of wanneer er een lacune in wet- en regelgeving is gedicht waarvan daarvoor nog misbruik kon worden gemaakt.⁸¹ Om risico's te verkleinen, kunnen mensenhandelaren hun aandacht dan gaan richten op andere landen, andere slachtoffergroepen en andere handelswijzen.⁸²

Een veranderende modus operandi van mensenhandelaren kan met zich meebrengen dat op andere signalen moet worden gelet om slachtoffers in een vroegtijdig stadium te signaleren.⁸³ Het is daarom noodzakelijk dat signalerende instanties, in dit geval het Ter Apelteam Nidos, samenwerken met instanties die de trends in modus operandi (inter)nationaal in kaart brengen. Het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) is de enige instantie in Nederland die dit doet.⁸⁴

Van een structurele samenwerking tussen het Ter Apelteam Nidos en het EMM is echter nog geen sprake. Om op de hoogte te blijven van de laatste trends op het terrein van mensenhandel en de signalen waarop zij moeten letten, zou het Ter Apelteam Nidos structureel contact moeten onderhouden met het EMM.⁸⁵ Daarnaast kan een structurele samenwerking bijdragen aan de informatievoorziening van het EMM, zodat nieuwe trends en modus operandi van mensenhandelaren in kaart kunnen worden gebracht.⁸⁶

Een mogelijk verontrustende trend⁸⁷ die naar voren kwam in het onderzoek ziet op West-Afrikaanse meisjes die aangeven in Italië uitgebuit te zijn en uiteindelijk naar Nederland 'gebracht lijken te zijn'.

Uitbuiting in Italië, gebracht naar Nederland

Verschillende jongeren die zijn geplaatst in de beschermde opvang hebben bij de politie, de voogd dan wel bij de mentor aangegeven, dat ze in Italië zijn uitgebuit en dat ze na een periode uitgebuit te zijn, zijn ontsnapt en met de auto of met de trein naar Nederland zijn gekomen. Gedurende deze reis hebben ze over het algemeen geslapen en kunnen ze zich hier weinig van herinneren. Eenmaal aangekomen in Nederland zijn ze op een voor hen niet bekende plek terechtgekomen en daar hebben ze iemand aangesproken om te vragen waar ze hulp konden krijgen. Daarop zijn ze naar de politie gebracht en de politie heeft ervoor gezorgd dat ze

80 Zie NRM9, §3.1.

81 Denk aan de relatief grote instroom van Indiase jongens naar Nederland tot en met 2008. Echter, na het IJbot-onderzoek lijkt deze stroom naar Nederland te zijn opgedroogd. Onbekend is of de jongens naar een ander land zijn gebracht.

82 Interview met EMM op 1 mei 2014.

83 Zie NRM9, §3.1.

84 'Het EMM werkt aan een datasysteem, genaamd het recherche analyse omgeving (RAO), waarin signalen van mensenhandel van politionele en niet-politionele organisaties bij elkaar gebracht worden om een vollediger beeld te krijgen van mensenhandel. Een landelijk operationeel beeld blijft echter vooralsnog beperkt tot wat er in het Nationaal Dreigingsbeeld en de korpsmonitor staat vermeld' (NRM9, pp. 256 – 257).

85 Interview met Ter Apelteam Nidos op 11 maart 2014, interview met het prostitutie- en mensenhandelteam Drenthe op 1 april 2014 en het interview met EMM op 1 mei 2014.

86 Zie ook §3.4 van NRM9 waarin het belang uiteengezet wordt van het uitwisselen van informatie en het ontwikkelen van innovatieve aanpakken om mensenhandelaren in zich te krijgen en aan te pakken.

87 Meer onderzoek is nodig om dit te staven, omdat deze trend op anekdotisch materiaal is gestoeld.

op AC Ter Apel terechtkwamen. Ook over de plaats van uitbuiting in Italië kunnen ze vaak weinig vertellen.

Als deze verhalen kloppen, is het mogelijk dat mensenhandelaren slachtoffers die voor hen hun waarde hebben verloren, naar Nederland 'brengen' om zo de kans op opsporing en vervolging te verkleinen. Nader onderzoek naar samenhang in deze verhalen en samenwerking via Europol zou die onzichtbaarheid kunnen frustreren.

Tot slot komt in de voorstudie naar oneigenlijk gebruik van de verblijfsregeling⁸⁸ naar voren dat mensenhandelaren mogelijk misbruik maken van de verblijfsregeling mensenhandel. Zo blijkt uit gesprekken met hulpverleners en opsporingsbeambtenaren dat bij hen de indruk bestaat dat het voorkomt dat mensenhandelaren hun slachtoffers de opdracht geven om de verblijfsprocedure mensenhandel te doorlopen om een verblijfsrecht te bemachtigen. Zodra het slachtoffer een verblijfsvergunning weet te bemachtigen, start de daadwerkelijke uitbuiting, of vangt deze opnieuw aan.⁸⁹

3.1.6 Slachtoffers mensenhandel die in eerste instantie worden gemist

De mogelijkheid bestaat dat minderjarige slachtoffers mensenhandel door het Ter Apelteam Nidos worden gemist en derhalve niet door hen geplaatst worden in de beschermde opvang.⁹⁰ In zo'n geval komen ze terecht in zogeheten procesopvanglocatie van het COA om daarna doorgeplaatst te worden in de reguliere opvang. In deze opvanglocaties bestaat de mogelijkheid dat de slachtoffers alsnog gesignaleerd worden door medewerkers van Nidos of het COA en geplaatst worden in de beschermde opvang. Uit de cijfers blijkt echter dat dit nauwelijks voorkomt.

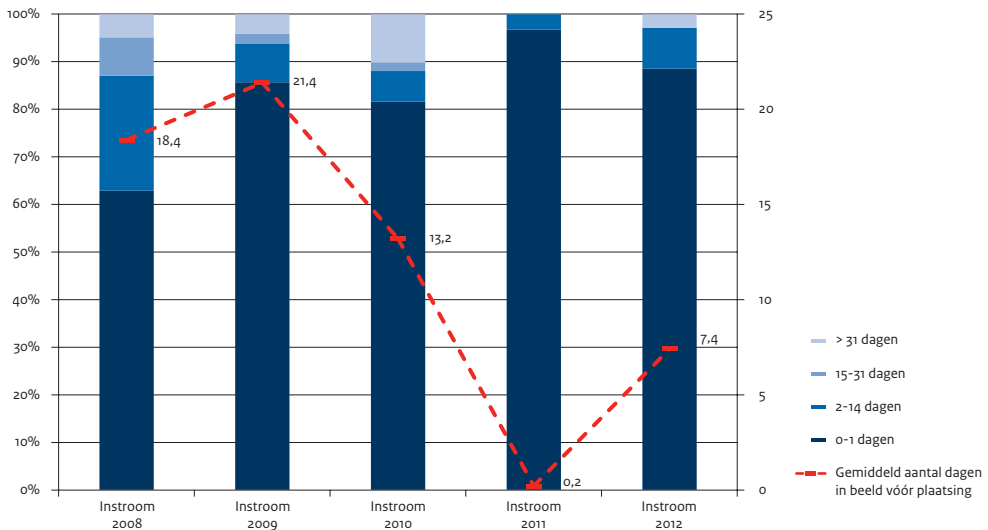
Zo zijn over de periode 2008 – 2012 bijna alle jongeren binnen één dag nadat ze in beeld waren bij het COA geplaatst in de beschermde opvang. De meest voor hand liggende verklaring hiervoor is dat deze jongeren op hun eerste dag nadat ze in beeld zijn gekomen bij het COA, zijn gesignaleerd als mogelijk slachtoffer door het Schipholteam Nidos en vervolgens direct in de beschermde opvang zijn geplaatst.⁹¹

88 Zie ook het 'vooronderzoek oneigenlijk gebruik verblijfsregeling mensenhandel' (Klaver, Van der Leun & Schreijenberg 2013).

89 Ibid, p. 75.

90 In de huidige opzet heeft het Ter Apelteam Nidos één gesprek met de jongere. In dit gesprek moet worden bepaald of de jongere mogelijk slachtoffer is of niet. Hoewel het Ter Apelteam Nidos hier met de grootste zorgvuldigheid mee omgaat, kan niet worden uitgesloten dat alleenstaande minderjarige vreemdelingen die toch slachtoffer van mensenhandel blijken te zijn, niet als zodanig geïndiceerd worden (Zie ook NRM5, §5.3, NRM7, §12.2 & 15.8.2 en NRM9, §2.6 en EMN 2013).

91 Alle alleenstaande minderjarige vreemdelingen die niet beschikken over een verblijfsrecht en worden aangetroffen in Nederland dienen sinds 1 januari 2013 gestuurd te worden naar het aanmeldcentrum (AC) Ter Apel en daar worden de jongeren gescreend door het Ter Apelteam Nidos. Voor 1 januari 2013 werden alleenstaande minderjarige vreemdelingen die op Schiphol of elders in Nederland werden aangetroffen, naar AC Schiphol gestuurd en gescreend door het Schipholteam Nidos. Bij deze overgang is veel waarde gehecht aan expertiseopbouw bij het nieuwe team (Interview met het Ter Apelteam Nidos op 11 maart 2014 en met Nidos op 7 april 2014).



Figuur 3.1 Aantal dagen in beeld bij het COA vóór opname in de beschermde opvang per instroomjaar (2008-2012)

Figuur 3.1 laat zien dat er in deze jaren nauwelijks sprake is van zij-instromers in de beschermde opvang; jongeren die vanuit de proces-opvanglocatie dan wel reguliere opvang van het COA zijn gesignaleerd als mogelijk slachtoffer én vervolgens geplaatst zijn in de beschermde opvang.⁹²

Het lage aantal zij-instromers kan mogelijk verklaard worden doordat het Schipholteam van Nidos bijna alle mogelijke slachtoffers al in het eerste contact heeft gesignaleerd, maar kan ook komen doordat in de POL-locaties en reguliere opvang onvoldoende kennis is om slachtoffers alsnog te signaleren. Met het oog op de laatste mogelijkheid is er door het COA voor gekozen om in 2013 de medewerkers te trainen op het herkennen van signalen mensenhandel.⁹³ In 2014 heeft Nidos hetzelfde gedaan met de voogden.^{94,95} Mochten er sindsdien slachtoffers worden gemist door het Ter Apelteam Nidos dan is het de verwachting van Nidos en COA dat de voogden van Nidos en de medewerkers op de procesopvanglocaties de slachtoffers alsnog herkennen en plaatsen in de beschermde opvang.⁹⁶

92 Interview met Jade op 14 maart 2014.

93 Het COA heeft besloten in 2013 niet alleen de medewerkers van het COA in de POL-locatie te trainen, maar om alle medewerkers een training aan te bieden. Zie ook *Hoofdstuk 2 en NRM9, §2.6.4.*

94 Alleen de voogden die werkzaam zijn op de POL-locatie zijn getraind door het EMM, de TCI (politie), de specialistisch adviseur bestrijding mensenhandel van de IND en CoMensha (interview met Nidos op 7 april 2014).

95 De jongeren die niet worden geïndiceerd als slachtoffer van mensenhandel komen namelijk als volgende stap in de POL-locatie terecht voor maximaal drie maanden. Binnen de POL-locatie beslist het COA samen met Nidos welke vorm van opvang het beste past bij de alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Het ligt voor de hand dat als het Ter Apelteam Nidos een slachtoffer heeft gemist, de jongere alsnog gesignaleerd zou kunnen worden in de POL-locatie. Deze trainingen moeten ertoe bijdragen dat slachtoffers in een later stadium (alsnog) gesignaleerd worden.

96 'De lage zijinstroom heeft de Nidos doen besluiten om, naast de teams van Nidos die al getraind waren, de deskundigheidsbevordering uit te breiden naar alle teams van Nidos inzake het herkennen van signalen van mensenhandel (schriftelijke informatie van Nidos, 13 mei 2015).

3.2 Punten ter verbetering in het signaleringsproces

De afgelopen jaren is door verschillende ketenpartners ingezet op het verbeteren van de signalering van slachtoffers van mensenhandel. Hoewel er goede stappen zijn gezet, blijven er ook verbeteringen mogelijk. Verbeteringen van de signalering zelf, maar ook van de bejegening en bescherming van mogelijke slachtoffers gedurende het proces van signalering. Dit is noodzakelijk, immers een goede bejegening en bescherming van minderjarige slachtoffers mensenhandel vergroot de kans op succes tijdens de begeleiding en behandeling van slachtoffers, de opsporing van mensenhandelaren en het vinden van een duurzame verblijfsrechtelijke oplossing op een zo kort mogelijke termijn. Een viertal punten ter verbetering komt hier aan bod.

Het eerste verbeterpunt ziet op het screeningsinstrument. Hoewel verschillende ketenpartners van mening zijn dat voornamelijk de slachtoffers van mensenhandel eruit gepikt worden met het huidige screeningsinstrument, bestaan er tegelijkertijd ook twijfels of er niet ook slachtoffers gemist worden (ondersignalering) of dat kwetsbare jongeren ten onrechte als slachtoffer worden aangemerkt (oversignalering).⁹⁷

Gevolgen van over- en ondersignalering

Niet-slachtoffers zijn niet gebaat bij een plaatsing in de beschermde opvang. Enerzijds omdat de gehanteerde aanpak en behandeling binnen de beschermde opvang niet aansluit op hun behoefte en anderzijds omdat jongeren die niet slachtoffer zijn, zich gestigmatiseerd kunnen voelen. Slachtoffers die niet worden gesignaleerd komen daarentegen terecht in de reguliere opvang. Deze opvang is niet ingesteld op de behoeften en bescherming van slachtoffers van mensenhandel en met een plaatsing in de reguliere opvang neemt de kans toe dat deze jongeren opnieuw slachtoffer worden van een mensenhandelaar.⁹⁸

Om tot een inhoudelijke verbetering te komen van het screeningsinstrument, is het raadzaam om te kijken naar wat internationaal al ontwikkeld is op het terrein van signalering. Zo is in de Verenigde Staten interessant onderzoek gedaan naar het valideren van vragenlijsten die worden gebruikt om slachtoffers in een vroegtijdig stadium te signaleren. Het screeningsinstrument dat met dit doel is ontwikkeld, is getest op een groep die voor ongeveer de helft bestond uit slachtoffers van mensenhandel.⁹⁹

97 In het rapport van het European Migration Network naar het herkennen van slachtoffers van mensenhandel in de Nederlandse asiel- en gedwongen vertrekprocedures staat hierover het volgende: 'Het aantal jongeren dat terecht als slachtoffer in de beschermde opvang is geplaatst, vormt een indicatie voor de effectiviteit van het signaleringsinstrument van Nidos. Er zijn echter weinig strafrechtelijke onderzoeken geweest waaruit blijkt hoeveel jongeren in beschermde opvang daadwerkelijk uitgebuit zijn of dreigen te worden. Ervaringsgegevens van uitvoerende medewerkers in de beschermde opvang en van voogden geven een indicatie van de effectiviteit. Uitvoerende medewerkers van de beschermde opvang zijn volgens het rapport van mening dat de alleenstaande minderjarige vreemdelingen die bij hen zijn geplaatst terecht in deze opvang zitten. De voogden daarentegen zijn in minder dan de helft van de gevallen overtuigd van slachtofferschap. Het rapport oordeelt naar aanleiding hiervan dat het gebrek aan harde bewijzen tijdens zowel de indicatiestelling als de opvangsituatie die daarop volgt, maakt dat de basis onder de plaatsingen in de beschermde opvang wankel is.' (EMN 2013, pp. 41-42).

98 Hoewel een screeningsinstrument nooit honderd procent waterdicht kan zijn, moet wel gestreefd worden naar het meten van de effectiviteit, zodat de signalering verbeterd kan worden.

99 Deze groep bestond wel uit slachtoffers van andere misdrijven, bijvoorbeeld van huiselijk geweld en smokkel (Simich, Goyen en Mallozi 2014, pp. 39 ev.).

Uit dit onderzoek kwam naar voren dat het geteste screeningsmechanisme zeer betrouwbaar lijkt te zijn in de vroegsignalering van slachtoffers van mensenhandel.

Gevalideerde vragenlijst

In de Verenigde Staten heeft het *Vera Institute for Justice* (hierna VERA) een screeningsmechanisme ontwikkeld om in een vroegtijdig stadium slachtoffers van mensenhandel te signaleren. Deze *Trafficking Victim Identification Tool* (TVIT) is gevalideerd aan de hand van uitgebreid wetenschappelijk onderzoek¹⁰⁰ dat is uitgevoerd tussen 2011 en 2014. Om de indicatoren te valideren is de vragenlijst getest op een groep van 180 personen, van wie 53% (n=96) slachtoffers van mensenhandel is en 47% (n=84) niet. Hieruit bleek dat de meerderheid van de vragen die zijn opgenomen in TVIT significante voorspellers zijn van mensenhandel.¹⁰¹ Niettemin kent dit onderzoek beperkingen. De belangrijkste ligt op het terrein van de omvang en inhoud van de gebruikte *sample size*. Een bias wordt niet uitgesloten, wat tot gevolg heeft dat de bevindingen niet gegeneraliseerd kunnen worden naar de gehele populatie van slachtoffers van mensenhandel. Ook is voor het onderzoek een kleinere groep van minderjarigen gebruikt dan gewenst, hetgeen invloed kan hebben op de bruikbaarheid van de vragenlijst voor minderjarige mogelijke slachtoffers.¹⁰²

Alvorens het door VERA ontwikkelde screeningsmechanisme kan worden toegepast op het signaleren van slachtoffers onder de groep alleenstaande minderjarige vreemdelingen in Nederland is nog wel meer onderzoek naar de effectiviteit van het instrument voor specifiek deze groep nodig. Zowel de bevindingen als het gebruikte onderzoeksdesign van VERA bieden echter in ieder geval handvatten om het screeningsinstrument dat Nidos heeft ontwikkeld te verbeteren. Inhoudelijk kan gekeken worden in hoeverre de vragen die zijn opgenomen in het screeningsmechanisme van VERA ook van toepassing kunnen zijn op het signaleren van slachtoffers onder de groep alleenstaande minderjarige vreemdelingen.¹⁰³

Het gehanteerde onderzoeksdesign van VERA kan ook als voorbeeld worden gebruikt om de effectiviteit van het door Nidos ontwikkelde screeningsinstrument te toetsen. Een van de vereisten hiervoor is dat in de onderzoeksgroep onderscheid kan worden gemaakt tussen alleenstaande minderjarige vreemdelingen die slachtoffer zijn en welke niet. Momenteel is dat niet mogelijk, omdat slachtoffers in Nederland niet als zodanig worden geïdentificeerd. Mogelijk komt hier wel verandering in de minister van Veiligheid en Justitie heeft namelijk aangekondigd te inventariseren of, en hoe, gekomen kan worden tot officiële identificatie van slachtoffers. Hiervoor heeft hij de commissie ‘multidisciplinaire identificatie van slachtoffers’ ingesteld.¹⁰⁴ Medio 2015 wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de resultaten van deze projectgroep. Mocht het zover komen dat slachtoffers officieel geïdentificeerd gaan worden dan ligt de weg open om de effectiviteit van het screeningsinstrument van Nidos wetenschappelijk te onderzoeken in navolging van hoe VERA haar vragenlijst heeft gevalideerd.

100 Zie voor een uitgebreide onderzoeksverantwoording Simich, Goyen en Mallozi (2014).

101 Uit het onderzoek blijkt dat 87% van de vragen mensenhandel in het algemeen kan voorspellen, 71% arbeidsuitbuiting en tot slot blijkt 81 procent van de vragen seksuele uitbuiting (Simich, Goyen & Mallozi, 2014, p. 5).

102 Simich, Goyen & Mallozi 2014, p. 149.

103 Ibid. pp. 261 ev.

104 *Kamerstukken II* 2013-14, 28638, nr. 122.

Het tweede verbeterpunt ziet op ketenbreed signaleren.¹⁰⁵ De alleenstaande minderjarige vreemdelingen zien op AC Ter Apel eerst de Vreemdelingenpolitie, daarna de IND en tot slot het Ter Apelteam Nidos. Hoewel alle drie de ketenpartners slachtoffers kunnen signaleren, wordt dit met name overgelaten aan het Ter Apelteam Nidos, terwijl dit team als laatste spreekt met de jongere. In plaats daarvan zou het verstandig zijn om de Vreemdelingenpolitie en de IND te betrekken bij het signaleren van slachtoffers.¹⁰⁶ Dit heeft tot voordeel dat signalen kunnen worden gedeeld en gebundeld en dat gereflecteerd kan worden op elkaars bevindingen, zodat gekomen kan worden tot een meer gedegen signalering. Bijkomend voordeel is dat de verschillende organisaties kunnen leren van elkaars expertise in de signalering van mensenhandel. Een signalering waar de drie organisaties gezamenlijk verantwoordelijk voor zijn verdient daarom de voorkeur. Dit wordt aangeduid als ketenbrede signalering.

Uitgangspunt van de ketenbrede signalering moet zijn dat bij de geringste aanwijzing van mensenhandel de bedenktijd wordt verleend ongeacht welke van de drie organisaties het mogelijke slachtoffer signaleert.¹⁰⁷ De bedenktijd moet worden verleend alvorens de jongere naar de beschermde opvang vertrekt. Dit geeft ook de mogelijkheid aan de verschillende instanties om in de beschermde opvang de kwetsbaarheden van de jongere in kaart te brengen door middel van een multidisciplinaire risicoanalyse.¹⁰⁸

Het derde verbeterpunt ziet op de informatiepositie van het Ter Apelteam Nidos. Om goed te kunnen signaleren dient het Ter Apelteam op de hoogte te zijn van de laatste modus operandi van mensenhandelaren, zodat duidelijk is op welke signalen gelet moeten worden. Om dit te bewerkstelligen is een structurele samenwerking tussen het Ter Apelteam Nidos en het EMM noodzakelijk.^{109,110} Voor een voor-

105 Het belang van het multidisciplinair signaleren en identificeren van slachtoffers van mensenhandel, in het bijzonder van kinderen, wordt in Europese wet- en regelgeving benadrukt. Zie onder andere het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (2005), *Trb.* 2006, 99, art. 10.

106 In Internationale wet- en regelgeving is ook bepaald dat de bevoegde autoriteiten dienen te beschikken over opgeleide en bekwame personen inzake voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de identificatie van slachtoffers van mensenhandel, in het bijzonder als het aankomt op kinderen (Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (2005), *Trb.* 2006, 99, art. 10, New York, 15 november 2000, *Trb.* 2001, 69 en 2004, 35, art. 9, EU-Richtlijn 2011/93/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en ter vervanging van Kaderbesluit 2004/68/JBZ van de Raad (*PbEU* 2004 L 335/1), considerans 36, art. 23 en Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (*PbEU* 2011, L 101/1), art. 18 lid 3). Denk hierbij aan de politie, IND, KMar en Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (*The Explanatory Report – Action against Trafficking in Human Beings*, 16. V. 2005, p. 47).

107 Het verlenen van de bedenktijd is conform Hoofdstuk B8, paragraaf 3 Vc. 2000 voorbehouden aan de politie. Dit verbeterpunt moet daarom niet zo gelezen worden dat ook de IND en Nidos de bedenktijd moeten kunnen verlenen. Dat moet de praktijk uitwijzen.

108 Zie voor de functie en de uitgebreide beschrijving van een multidisciplinaire risicoanalyse [Hoofdstuk 8](#).

109 Het EMM is met Nidos aan het bekijken in welke vorm een structurele werkafpraak gegoten kan worden (Interview met het EMM op 1 mei 2014).

110 'Inmiddels zijn er stappen gezet om een structurele informatie-uitwisseling tot stand te brengen tussen het EMM, de Vreemdelingenpolitie en het Ter Apelteam van Nidos. De drie teams zijn sinds 2015 vertegenwoordigd in het centraal overleg beschermde opvang (COBO-overleg) dat één keer in de acht weken bij elkaar komt (zie [Hoofdstuk 4](#)). In dit overleg is ruimte gecreëerd om de laatste trends en modus operandi van mensenhandelaren te bespreken (schriftelijke informatie Nidos, 13 mei 2015).

beeld van hoe een dergelijke samenwerking eruit kan zien, zou gekeken kunnen worden naar de succesvolle samenwerking tussen het COA en het EMM die in 2013 tot stand is gekomen.¹¹¹

Tot slot ligt er een verbeterpunt als het aankomt op de bescherming van mogelijke slachtoffers op de weg naar AC Ter Apel toe, in AC Ter Apel en van AC Ter Apel naar de beschermde opvang. Zo moet door de politie in alle gevallen de afspraak worden nageleefd dat voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen die worden aangetroffen in Nederland vervoer wordt geregeld naar AC Ter Apel. Ook liggen er mogelijkheden AC Ter Apel meer kindvriendelijk te maken en het vervoer van AC Ter Apel naar de beschermde opvang beter aan te laten sluiten op de doelgroep.

Goede bescherming van een slachtoffer start bij een gedegen signalering. Hier moeten nog stappen worden gezet, met name als het aankomt op het bewerkstelligen van een ketenbrede signalering. In het volgende [Hoofdstuk](#) staan de begeleiding en bescherming van de mogelijke minderjarige slachtoffers centraal in de beschermde opvang.

111 Het EMM heeft in 2013 een werkafspraken gemaakt met het COA dat medewerkers van het COA via een meldingsformulier signalen kunnen doorsturen naar het EMM. Een keer in de veertien dagen komen de signalen binnen bij het EMM, waarop gerechercheerd wordt door het EMM. Deze informatie kan als startpunt dienen voor een nieuw opsporingsonderzoek of kan passen in lopend onderzoek. Bij het COA zijn twee medewerkers per vestiging aangewezen als contactpersoon mensenhandel. Om de drie à vier maanden wordt een bijeenkomst georganiseerd waarin het EMM en de contactpersonen spreken over de signalen van mensenhandel die zijn aangeleverd bij EMM en hoe het EMM hier vervolg aan gegeven heeft – in zoverre dat mogelijk is. Ook worden de COA-medewerkers, indien daar aanleiding voor is, gewezen op de laatste trends inzake mensenhandel en waar ze de aankomende tijd op moeten letten. Door deze samenwerking blijft het draagvlak bij het COA in stand, weet het COA-personeel waar ze op moet letten en verkrijgt het EMM veel bruikbare informatie (zie verder [NRM9](#), §2.6).

Niet-begeleide minderjarigen moeten altijd worden gescheiden van volwassenen, om hen te beschermen en om relaties met mensenhandelaars of mensensmokkelaars te verbreken en te voorkomen dat de betrokken minderjarigen (opnieuw) slachtoffer worden. Vanaf het eerste contact moet bescherming vooropstaan, evenals de profilering van het type minderjarige, omdat dit kan helpen de kwetsbaarste niet-begeleide minderjarigen te herkennen. Het toepassen van de verschillende maatregelen die in de wetgeving zijn voorzien en het opbouwen van een vertrouwensrelatie zijn van wezenlijk belang om informatie te verkrijgen die nuttig kan zijn voor de identificatie en opsporing van familieleden, te waarborgen dat niet-begeleide minderjarigen niet verdwijnen uit de opvang, en mensenhandelaars en -smokkelaars te identificeren en vervolgen [Het EU-actieplan niet-begeleide minderjarigen 2010 – 2014].¹

De aanpak van mensenhandel in zijn geheel valt of staat met een goede bescherming van slachtoffers mensenhandel. Een goede bescherming zorgt ervoor dat het slachtoffer meer vertrouwen krijgt in zichzelf en in de mensen om hem heen, zijn eigen leven weer op kan pakken en kan toewerken naar een toekomst waarin hij zelf weer de controle over zijn leven heeft.

In dit hoofdstuk staan de begeleiding en de bescherming van de jongeren in de beschermde opvang centraal vanaf het moment dat de jonge vreemdeling instroomt tot aan het moment van de uitstroom. Ook komen de punten aan bod waarop de psychosociale bescherming verbeterd kan worden.²

4.1 In de praktijk

4.1.1 Toewijzing van de voogd

De eerste stap in de bescherming is de toewijzing van een voogd van Nidos.^{3,4,5} Vanwege de grote kwetsbaarheid van mogelijke slachtoffers van mensenhandel werken de voogden met een aangepaste

1 COM (2010) 213 final, 6 mei 2010), pp. 9-10.

2 Zie ook Hoofdstuk 6.

3 In lijn met Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (PbEU 2011, L 101/1), art. 14 lid 2.

4 Dat geldt overigens voor alle alleenstaande minderjarige vreemdelingen die op Ter Apel gezien worden.

5 Een voogd draagt de verantwoordelijkheid voor deze jongeren (GATE 2013).

caseloadnormering. Dit houdt in dat de voogden in de beschermde opvang minder jongeren begeleiden dan andere voogden, zodat ze meer aandacht aan hun pupillen kunnen besteden.⁶

De voogden van Nidos zien toe op de veiligheid en de ontwikkeling van de jongere. Zij stellen hiervoor een plan van aanpak op in samenwerking met de jongere zelf en diens mentor, een medewerker van Jade.⁷ De doelstelling is dat er binnen zes weken na instroom een plan van aanpak ligt.⁸ De voortgang van het plan wordt elke drie maanden in een driegesprek besproken⁹ en één keer per jaar formeel geëvalueerd.¹⁰ Daarnaast heeft elke jongere ook minimaal één keer in de drie weken een gesprek met zijn voogd; de dagelijkse begeleiding van de jongeren ligt bij de mentor van Jade.¹¹

4.1.2 Dagelijkse begeleiding

De standaard AMV-methodiek, die speciaal ontwikkeld is voor de brede groep alleenstaande minderjarige vreemdelingen, is niet toereikend nu de begeleiding van mogelijke slachtoffers van mensenhandel complex is en vele uitdagingen met zich meebrengt.¹² Voor de dagelijkse begeleiding van de jongeren in de beschermde opvang is daarom een specifieke methodiek¹³ ontwikkeld. De jongeren in de beschermde opvang 'leren vaardigheden die Nederlandse jongeren al in eerdere levensfasen hebben opgedaan. [...] Daarnaast zijn er voor hen extra taken die voor veel Nederlandse jongeren niet gelden'.¹⁴ Denk hierbij aan het wennen in een vreemde samenleving, het omgaan met de druk van mensenhandelaren én het verwerken van traumatische ervaringen die zij hebben meegemaakt en soms het verlies van achtergebleven familieleden.¹⁵

Begeleidingsmethodiek

De ontwikkeling van de begeleidingsmethodiek specifiek voor slachtoffers van mensenhandel, was een onderdeel van de pilot tussen 2008 en 2010.¹⁶ Pro Education ontwikkelde deze methodiek met medewerkers van het COA en opvanginstellingen¹⁷. De pilotfase eindigde in 2010. De begeleidingsmethodiek die thans wordt gehanteerd is in het EVF-project beschermde opvang

6 Ook is het aantal voogden dat werkt met de jongeren in de beschermde opvang niet afhankelijk van het werkelijke aantal jongeren dat is geplaatst in de beschermde opvang, maar is afhankelijk gemaakt van de totale capaciteit van de beschermde opvang (interview met Nidos op 7 april 2014).

7 De advocaat van de jongere wordt hierbij niet betrokken. De vreemdelingenadvocaten vinden dit een gemis (interview met vreemdelingenadvocaten op 21 augustus 2014).

8 Zie voor meer informatie De Pater 2013, p. 31.

9 Het driegesprek bestaat uit de jeugdbeschermer van Nidos, de vaste mentor van de Jade zorggroep en de betreffende minderjarige.

10 Interview met Nidos op 7 april 2014.

11 Tegelijkertijd zijn de voogden erg vaak in de beschermde opvang voor overleg of gesprekken met andere jongeren waardoor ze de voogdij-pupillen waarschijnlijk vaker zien (Interview met Nidos op 7 april 2014).

12 Zie ook NRM7, p. 142.

13 Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) is verantwoordelijk voor de methodiekontwikkeling, de uitvoering gebeurt door Stichting Jade. Nidos is wel bij de totstandkoming van de methodiek betrokken geweest (schriftelijke informatie Nidos, 13 mei 2015).

14 Veer 1996, p. 26 e.v.

15 Ibid., p. 18.

16 Zie ook §2.2.2.

17 In het begin waren twee opvanginstellingen onderdeel van de pilot, te weten de ZuidWester (nu JUZT) en Jade.

herijkt.¹⁸ Deze pilot startte in 2011 en is in 2013 afgesloten. In 2013 zijn de medewerkers getraind in de nieuwe methodiek.

In de nieuwe begeleidingsmethodiek staan de opvoeding en begeleiding van de jongeren centraal. Er is voor gekozen om te werken met de presentiebenadering en het competentiemodel. De presentiebenadering houdt dat mentoren zich richten op het nu, om de jongeren te ondersteunen in hun streven naar herstel en autonomie in de toekomst. Hierin speelt ook *empowerment* een belangrijke rol, waarin specifiek aandacht is voor het aanboren van de krachten van de jongere zelf en de externe hulpbronnen.¹⁹ Het competentiemodel 'gaat er vanuit dat iemand goed functioneert als hij voldoende kennis en vaardigheden heeft om zijn taken in het dagelijks leven te vervullen. [...] Tijdens hun verblijf in de beschermde opvang moeten de jongeren veel praktische, sociaaleconomische en cognitieve vaardigheden leren [...]'.²⁰ Naast het competentiemodel en presentiebenadering wordt in de begeleidingsmethodiek ook nadrukkelijk aandacht besteed aan de veiligheid en bescherming van het slachtoffer.²¹

Om de veiligheid en bescherming verder te verbeteren is bij de herijking van de methodiek in 2013 gekozen voor een driefasenmodel. Dit driefasenmodel bestaat uit de fasen 'wennen', 'wonen' en 'vertrek'.²² Idealiter doorloopt de minderjarige deze drie fasen in zes tot negen maanden.^{23,24} Voor de jongere wordt per fase een plan opgesteld, waarbij de criteria voor het doorstromen naar de volgende fase zo helder en transparant mogelijk zijn.^{25,26}

Bescherming binnen de drie fasen

De eerste fase start zodra de jongere aankomt in de beschermde opvang. In deze fase staan veiligheid en bescherming van de jongere voorop, wordt aan de jongere de tijd gegund om bij te komen van een mogelijk traumatiserende periode en werkt de mentor aan een vertrouwensband met de jongere. In deze eerste fase wordt ook gesproken over het doen van aangifte van mensenhandel bij de politie. De mentor spreekt met de jongere over mogelijke consequenties van het doen van aangifte en motiveert de jongere om in ieder geval een gesprek aan te gaan met de politie. In de tweede fase leert de jongere om aan de hand van concrete doelen met vrijheden om

18 Zie ook Hoofdstuk 2.

19 Hoorik 2011, p. 48.

20 De Pater 2013, p. 17.

21 In de begeleidingsmethodiek wordt ook aandacht besteed aan de verantwoordelijkheden en taken van de mentor, al dan niet in combinatie met de jeugdbeschermer. De begeleidingsmethodiek reikt de mentor ook instrumenten aan om hem te helpen in de begeleiding van de jongere en het behalen van de doelstellingen.

22 Voorheen betrof dit een tweefasenmodel (zie NRM7, pp. 141 ev.).

23 Interview met Jade op 14 maart 2014.

24 Hetgeen in de cijfers opvalt met het oog op de beschermde opvang is dat de jongeren over de jaren steeds langer in de beschermde opvang verblijven. Waar in 2008 de gemiddelde duur in de beschermde opvang nog 4,3 maanden betrof is dat in 2012 opgelopen tot 6,1 maanden (NRM 2014, p. 93). Van de jongeren die zijn ingestroomd in 2011 en 2012 verbleef verreweg de grootste groep minder dan 10 maanden in de beschermde opvang alvorens ze zijn doorgestroomd naar de vervolgoopvang (NRM 2014, p. 94).

25 De Pater 2013, p. 21.

26 De beslissing van de voogd om jongeren over te laten gaan naar een volgende fase kan soms afhankelijk zijn van een mogelijk strafrechtelijk onderzoek. De beslissing over de volgende fase kan daarom besproken worden met externe partijen, zoals de politie, de IND en/of de KMar. De eindbeslissing ligt evenwel altijd bij de voogd, ook al druipt dit in tegen de mening van de mentoren en/of andere instanties.

te gaan en zelfstandig buiten de opvang te functioneren.²⁷ Een van de criteria om naar de laatste fase te gaan, is dat 'de jongere zich bewust is van de uitbuitingssituatie waarin hij terecht zou kunnen komen en dat de jongere het toekomstbeeld dat de mensenhandelaar schetste, heeft afgeschud'.²⁸ In de tweede fase wordt voor het eerst gesproken over mogelijke terugkeer naar het land van herkomst. De derde fase staat in het teken van vertrek – ofwel naar vervolgoopvang of naar het land van herkomst. Als de jongere doorstroomt naar de vervolgoopvang, dan wordt bepaald of de jongere over de competenties beschikt om zich daar te redden. Als de jongere terugkeert naar land van herkomst dan wordt de jongere daarin begeleid.

4.1.3 Creëren van een veilig leefklimaat

Om een veilig leefklimaat te creëren, houdt Jade rekening met de samenstelling van de groepen.²⁹ Jongens en meisjes worden gescheiden opgevangen.³⁰ Ook wordt bij de samenstelling van de groep rekening gehouden met verschillen in achtergronden, cultuur en herkomstlanden³¹ en of de uitbuiting heeft plaatsgevonden of niet.³²

Onder de jongeren die in de beschermde opvang worden opgevangen, bevinden zich ook zwangere meisjes. Vanwege de specifieke behoeften van deze groep is er een aparte groep geopend worden. Naast de algemene groepen kent de beschermde opvang daarom ook een specifieke 'tienermoedergroep' voor zwangere meisjes of jonge moeders.³³

Bescherming van tienermoeders

Meisjes die zwanger zijn of een kindje hebben, worden in de tienermoedergroep opgevangen. Deze groep is opgericht omdat deze meisjes extra begeleiding nodig hebben. Deze extra begeleiding is nodig omdat zij naast het mogelijk slachtofferschap ook nog 'twee andere ingrijpende mijlpalen beleven: volwassen worden en het moederschap'.³⁴ Het is de bedoeling dat deze meis-

27 In de tweede fase wordt een concreet veiligheidsplan ontwikkeld waarin is opgenomen hoe de jongere zichzelf kan beschermen tegen (eventuele) mensenhandelaren. Ook wordt actief gewerkt aan het vergroten van de competenties van de jongere en is er in de toekomstgesprekken die worden gevoerd aandacht voor de vraag of er druk van mensenhandelaren bestaat op de jongere. Dit is in lijn met Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (PbEU 2011, L 101/1), considerans 18.

28 De Pater 2013, p. 25.

29 Voor de invoering van de nieuwe begeleidingsmethodiek in 2013 werd gewerkt aan de hand van het tweefasenmodel. De eerste fase was meer beschermend van aard dan de tweede fase waar de jongere leerde om met vrijheden om te gaan buiten de opvang (zie NRM7, p. 142). Deze twee fasen waren voorheen ook fysiek gescheiden, met het gevolg dat jongeren in de eerste fase ergens anders opgevangen werden dan jongeren die door waren gestroomd naar de tweede fase. Vanwege meerdere redenen, waaronder een probleem met capaciteit en de belasting voor jongeren om te verhuizen naar een andere opvang bij doorstroming naar de tweede fase, is er voor gekozen om aan het nieuwe driefasenmodel geen fysiek onderscheid te koppelen, met het gevolg dat de jongeren ongeacht de fase waarin ze zich bevinden bij elkaar geplaatst zijn (interview met Jade op 14 maart 2014).

30 Dit is met name belangrijk voor het gevoel van veiligheid van meisjes (interview met Jade op 14 maart 2014).

31 In het begin werden de Nigeriaanse meisjes die slachtoffer waren bij elkaar op de groep gezet, wat leidde tot een verstoorde groepsdynamiek dat de begeleiding niet ten goede kwam (interview met Jade op 17 maart 2014).

32 De Pater 2013, p. 44.

33 Zie ook NRM7, p. 143.

34 De Pater 2013, p. 45.

jes zes weken voor en zes weken na de bevalling op de groep verblijven.³⁵ De meisjes staan onder behandeling van een gynaecoloog, een verpleegkundige van de gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD) en een maatschappelijk werker in het ziekenhuis en eventueel een psycholoog.^{36,37} Als dit laatste het geval is, dan wordt een psycholoog betrokken bij de begeleiding en behandeling.³⁸

4.1.4 Psychosociale zorg

Slachtoffers van mensenhandel houden vaak psychische klachten over aan uitbuitingssituaties, die zeer ernstig kunnen zijn.^{39,40} Hoewel de medewerkers in de beschermde opvang worden geacht om te kunnen gaan met deze ernstige psychische klachten, plaatste het WODC hier in 2010 kanttekeningen bij.⁴¹ Sindsdien heeft de beschermde opvang in samenwerking met ketenpartners, onder andere met de huisartenspraktijk Mees en GGZ de Evenaar (Evenaar), ingezet op (i) het verbeteren van het herkennen van klachten, (ii) het doorverwijzen van jongeren met ernstige, psychische klachten en (iii) het behandelen van jongeren met (ernstige) psychische klachten.

Herkennen van klachten

De dagelijkse begeleiding van de jongeren ligt bij de mentoren en begeleiders van Jade. De beschermde opvang kent verschillende groepen en elke groep kent zijn vaste begeleiders.⁴² De vaste begeleiders en de mentoren, zouden in staat moeten zijn om psychische klachten te herkennen bij de jongeren en de juiste hulp te bieden.^{43,44} Uit interviews ontstaat echter het beeld dat op dit punt verbetering nodig is.

Zo zouden begeleiders en mentoren niet afdoende geëquipeerd zijn om psychische klachten goed te herkennen en hiermee om te gaan.⁴⁵ Dit klemt des te meer omdat er thans geen structureel programma bestaat in de beschermde opvang om klachten in een vroegtijdig stadium te herkennen en psycho-

35 Ibid. p. 46.

36 'Bij een aantal meisjes zullen traumatische ervaringen, hun (soms ook al traumatische) socialisatie en/of het gegeven dat hun baby lijkt op de verkrachter, dit natuurlijke proces zodanig beïnvloeden dat zij hier meer hulp van een psycholoog bij nodig hebben' (Ibid. p. 47).

37 Bij deze kwetsbare groep wordt ook nadrukkelijk het hechtingsproces gevolgd tussen moeder en kind (Ibid. p. 50).

38 'De moeder en haar kindje blijven onder voogdij staan van Nidos totdat de moeder achttien is geworden. Daarna dient de voogd een verzoek in bij de kinderrechter als Nidos de voogdij over draagt aan de moeder. Als moeder en Nidos samen besluiten dat de voogdij over het kindje na het bereiken van het 18^e jaar van moeder nog wat langer bij Nidos blijft, dan wordt de voogdij en bij behorende begeleiding voortgezet' (schriftelijke informatie Nidos, 13 mei 105).

39 Zimmerman e.a. 2008; Abas e.a. 2013; Ostrovschi e.a. 2011; Oram e.a. 2012; Turner-Moss, Zimmerman, Howard & Oram 2013; Hossein e.a. 2010; Yakushko 2009.

40 Zie ook NRM7, pp. 159 – 160 en NRM9, pp. 186 – 197; 199 – 217.

41 Uit de evaluatie van het WODC in 2010 (Kromhout e.a. 2010, pp. 157 – 158) en het rapport van Defence for Children/ECPAT uit 2013 (Kaandorp & Blaak 2013, pp. 62 – 63), blijkt dat de beschermde opvang moet verbeteren als het aankomt op de begeleiding en bescherming aan jongeren met ernstige psychische problematiek.

42 Er zijn altijd minimaal twee mentoren/begeleiders aanwezig per groep.

43 De meeste begeleiders en mentoren bij Jade hebben een sociaal-agogische achtergrond (SAW 4) (interview met Jade op 14 maart 2014).

44 'De medewerkers van Jade krijgen ook te maken met psychoses, herbelevingen, hyperventilatie en soortgelijke klachten van de jongeren. Begeleiders zijn de eerste zeef. Zij moeten dergelijke klachten onderkennen en moeten hier iets mee zodat niet elke keer een beroep wordt gedaan op de huisarts of op de ambulance' (interview met Jade op 14 maart 2014).

45 Interviews met de Evenaar op 2 april 2014, Jade op 14 maart 2014 en voormalig medewerker van Fier Fryslân op 3 april 2014.

educatie⁴⁶ te verlenen zoals bijvoorbeeld wel het geval is de categorale opvang slachtoffers van mensenhandel te Amsterdam.^{47,48}

Preventieprogramma⁴⁹

De categorale opvang voor slachtoffers van mensenhandel te Amsterdam⁵⁰ kent een zogeheten preventieprogramma. Dit programma staat onder begeleiding van GGZ Equator. Dit preventieprogramma, onder begeleiding van therapeuten, draagt binnen de categorale opvang bij aan het herkennen van psychische klachten en aan het in een vroegtijdig stadium signaleren van psychische problemen die extra aandacht verdienen. Ook biedt het preventieprogramma de mogelijkheid om veelvoorkomende problemen op een laagdrempelige manier te bespreken en mogelijkheden aan te reiken aan jongeren hoe hiermee om te gaan.^{51,52}

Een van de respondenten wijst ook op de aanwezigheid van acculturatieproblematiek⁵³ onder de jongeren in de beschermde opvang. Om deze problematiek te adresseren moet ingezet worden op de onderliggende problematiek.

Aanpakken van onderliggende problematiek door cultuur-sensitief te werken

Er is volgens de Evenaar geregeld sprake van acculturatieproblematiek onder de jongeren die worden opgevangen in de beschermde opvang. Bij het beoordelen van en het reageren op gedrag

-
- 46 'Psycho-educatie is een soort onderwijs. Men krijgt uitleg over het verband tussen verdrietige, schokkende of traumatische ervaringen en de klachten die men heeft. Vaak gaat het om lichamelijke klachten, of over nachtmerries en gevoelens zoals somberheid, angst of woede. Er wordt uitgelegd hoe geest en lichaam elkaar beïnvloeden. Door te begrijpen waar de klachten vandaan komen, voelt men zich minder machteloos. Bovendien voelt het minder eenzaam als men beseft dat veel mensen na zulke ervaringen dit soort klachten hebben. Bij psycho-educatie krijgt men ook adviezen over hoe men in het dagelijkse leven kan omgaan met de klachten, en wordt er uitleg gegeven over de behandeling en medicijnen' (beschikbaar via <http://equatorfoundation.nl/nl/hulpaanbod/psycho-educatie>, geraadpleegd op 21 januari 2015).
- 47 Een dergelijk programma, onder begeleiding van therapeuten, kan bijdragen aan het herkennen van psychische klachten in een vroegtijdig stadium en het signaleren van problemen die extra aandacht verdienen (zie voor meer informatie <http://www.equatorfoundation.nl/nl/doelgroepen/mensenhandel>, geraadpleegd op 20 januari 2014).
- 48 Interview met Jade op 14 maart 2014.
- 49 De naam preventieprogramma kan misleidend zijn, maar het programma ziet niet op het voorkomen van mensenhandel (primaire preventie), maar op het voorkomen van secundaire victimisatie (secundaire preventie) en revictimisatie (tertiaire preventie).
- 50 In deze opvang worden voornamelijk buitenlandse, meerderjarige slachtoffers van mensenhandel opgevangen. Zie *NRM9*, §2.9 voor een uitgebreide beschrijving van de categorale opvang slachtoffers mensenhandel.
- 51 Voorbeelden van klachten zijn angsten, slaapproblemen, terugkerende nachtmerries, depressieve gevoelens en PTSS-symptomen.
- 52 Ook maakt het geven van [psycho-educatie](#) en praktische steun onderdeel uit van het programma en kan aan de jongeren geleerd worden hoe zij beter om kunnen gaan met hun psychische en lichamelijke klachten. Tot slot kan een preventieprogramma een functie hebben in het toegankelijk maken van psychiatrische hulpverlening voor deze doelgroep. De deelnemers gaan het verband zien tussen hun klachten en wat zij hebben meegemaakt, en maken kennis met de mogelijkheid van gespecialiseerde hulp (zie <http://www.equatorfoundation.nl/nl/doelgroepen/mensenhandel>, geraadpleegd op 20 januari 2014).
- 53 'Vluchtelingen hebben op heel verschillende manieren moeite met de aanpassing aan de Nederlandse cultuur. [...] Het sleutelwoord bij acculturatie is dus overgang: de al dan niet volledige overgang van de ene cultuur naar de Nederlandse, met alle stadia daarin. Het psychiatrische beeld dat hierbij past is het acculturatieprobleem ((voorheen) DSM-IV: V62.4)' (Rolhof 2005, p.18-19).

moet niet alleen rekening gehouden worden met psychiatrische problematiek (bijvoorbeeld PTSS) maar ook met andere culturele uiting van onvrede en gezondheidsklachten.⁵⁴ In het algemeen wordt de problematiek door de mentoren nog erg vanuit 'een witte blik bekeken'. Zo stellen de mentoren bijvoorbeeld meer regels in om het gedrag proberen in te perken of te voorkomen in plaats van te kijken naar de achtergronden van het gedrag van bijvoorbeeld agressie. 'Maar dit is symptoombestrijding', zo stelt de Evenaar. Om hier verandering in te brengen, zo geeft De Evenaar aan, zouden de mentoren en de begeleiders moeten leren om meer cultuursensitief te denken en te werken. Zij moeten daarin getraind en gecoacht worden.⁵⁵

Wanneer begeleiders goed in staat zijn om acculturatieproblematiek te herkennen en hier naar te handelen, dan wordt een veiliger leefklimaat gecreëerd. Dit vraagt van de begeleiders en de mentoren om een cultuursensitieve benadering.⁵⁶

Herkennen, behandelen en/of doorverwijzen

Sinds 2012 wordt elke jongere die is geplaatst in de beschermde opvang gezien door een huisarts die werkzaam is bij Huisartsenpraktijk Mees.⁵⁷ Aanvankelijk richtte deze huisarts zich tijdens zijn gesprek met de jongere vooral op medische klachten en minder op somatische en psychische klachten. Bij elke jongere wordt een anamnese afgenomen⁵⁸ en vindt een algemeen lichamelijk onderzoek plaats. Om somatische en psychische klachten beter te herkennen, is in september 2013 een praktijkondersteuner huisarts toegevoegd aan deze dokterspraktijk.⁵⁹ De praktijkondersteuner neemt bij iedere jongere een algemene, somatisch georiënteerde screening af, die een eerste indruk geeft van de psychosociale situatie van de jongere.⁶⁰

De praktijkondersteuner huisarts komt ook een keer in de twee weken in de beschermde opvang om medische en psychische vragen van jongeren en medewerkers te beantwoorden en om de medewerkers te ondersteunen in het (eerder) herkennen van psychische klachten van de jongeren.⁶¹

Praktijkondersteuner huisarts (POH-GGZ)

De huisarts van Jade heeft samen met De Evenaar in 2013 een projectvoorstel geschreven om een psycholoog toe te voegen aan de praktijk van de huisarts. Het doel was dat op de huisartsenpraktijk een psychologische screening van de minderjarigen gedaan zou kunnen worden. De psycholoog zou ook in de beschermde opvang werkzaam zijn om signalen in een vroegtijdig stadium te signaleren. Dit projectvoorstel is niet gehonoreerd door zorgverzekeraar Menzis. Wel is Menzis

54 Zie ook Van Dijk & Ten Kate 2015.

55 Interview met de Evenaar op 2 april 2014.

56 Interviews met de Evenaar op 2 april 2014, Jade op 14 maart 2014 en voormalig medewerker van Fier Fryslân op 3 april 2014.

57 Schriftelijke informatie van de huisartsenpraktijk, 11 februari 2015.

58 Er wordt onder meer gevraagd naar ziekten, operaties, maar ook afkomst, redenen voor de komst naar Nederland, naar de familiesituatie en de reisomstandigheden (schriftelijke informatie van de huisartsenpraktijk, 11 februari 2015).

59 Interview met Jade op 14 maart 2014.

60 Schriftelijke informatie van de huisartsenpraktijk, 11 februari 2015.

61 Ibid.

bereid gevonden om speciaal voor deze groep een praktijkondersteuner (POH-GGZ) te financieren. De praktijkondersteuner betreft in deze een sociaalpsychiatrisch verpleegkundige.⁶²

Wanneer een jongere dusdanig ernstige psychische klachten heeft dat tweede- dan wel derdelijnszorg nodig is, dan verwijst de huisarts de jongere door naar GGZ de Evenaar.^{63,64} Als het nog niet volledig duidelijk is of er tweedelijnszorg nodig is, dan kan de huisarts ook bepalen dat meer onderzoek nodig is. De praktijkondersteuner huisarts voert dan daartoe meerdere gesprekken met de jongere. Door de huisarts wordt geschat dat minder dan 10 procent van de jongeren die instromen in de beschermde opvang uiteindelijk onder behandeling komt van De Evenaar.^{65,66}

Behandelen van klachten

Sinds januari 2013 worden minderjarige vreemdelingen die mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel behandeld door De Evenaar.^{67,68} De Evenaar begint met een intake.⁶⁹ Deze intake bestaat uit vier gedeelten. Op basis van deze intake wordt overgegaan tot diagnostiek en wordt een behandelplan opgesteld om de klachten van de jongeren te behandelen.⁷⁰

Intake bij De Evenaar

De intake bij De Evenaar bestaat uit vier delen. Allereerst wordt er een sociaalpsychologische anamnese afgenomen en vindt er een psychiatrisch onderzoek plaats.^{71,72} Ook wordt een con-

-
- 62 Interview met voormalig medewerker van Fier Fryslân op 3 april 2014.
- 63 Er wordt alleen doorverwezen wanneer echt tweede- dan wel derdelijnszorg nodig is. Als dat volgens de huisarts niet het geval is, wordt er zo min mogelijk een doorverwijzing gegeven en behandelt de POH-GGZ zelf de jongere (schriftelijke informatie van de huisartsenpraktijk, 11 februari 2015).
- 64 In een van de interviews wordt aangegeven dat de grens voor een doorverwijzing naar tweede- en derdelijnszorg erg hoog lijkt te liggen bij de huisarts, met het gevolg dat eerstelijnszorg wordt aangeboden aan jongeren die eigenlijk tweede- dan wel derdelijnszorg nodig hebben (Interview met voormalig medewerker van Fier Fryslân op 3 april 2014).
- 65 Schriftelijke informatie van de huisartsenpraktijk, 11 februari 2015.
- 66 Uit het interview met de Evenaar bleek dat er op het moment dat het interview werd afgenomen er vijftien jongeren onder behandeling stonden die in de beschermde opvang zitten of hebben gezeten. Daarnaast werden er nog zeven behandeld die inmiddels meerderjarig zijn, maar wel voorheen in de beschermde opvang hebben gezeten' (interview met de Evenaar op 2 april 2014).
- 67 In 2012 bleek dat er een palet aan verschillende GGZ aanbieders was. In overleg tussen Jade, Nidos, de huisarts en (later ook) GGZ de Evenaar is ervoor gekozen om in het kader van transparantie te gaan werken met één aanbieder, te weten GGZ de Evenaar (interview met Jade op 14 maart 2014).
- 68 Voorheen werden ook al meerderjarige – maar ook zeventienjarigen – mogelijke slachtoffers behandeld door de Evenaar. De expertise op het terrein van mensenhandel is in die periode opgebouwd. De Evenaar behandelt daarnaast ook meerderjarige asielzoekers.
- 69 Geruime tijd was er een wachtlijst van ongeveer drie maanden. Sinds begin 2014 is dit niet meer het geval (interview met de Evenaar op 2 april 2014).
- 70 In het interview met de Evenaar komt naar voren dat niet alleen gewerkt wordt met DSM om de psychische problematiek bij de jongere in kaart te brengen (Ibid).
- 71 Deze wordt afgenomen door een combinatie van een GZ-psycholoog of SPV-er met een psychiater. Ook vult degen die een intake afneemt, een Honos-CA in (Ibid).
- 72 Tijdens het eerste gedeelte van de intake wordt gebruik gemaakt van een tolk. Deze tolk wordt door de Evenaar geregeld. Dit zijn tolken waar de Evenaar goed bekend mee is en waar vertrouwen in is. 'Ook wordt aandacht besteed aan het vertrouwd maken van de tolk aan de jongere. Dit gebeurt door goed uit te leggen waarom de tolk er is en dat de tolk absolute geheimhouding heeft' (interview met de Evenaar op 2 april 2014).

cept-behandelplan opgesteld. Op basis van de bevindingen wordt een eerste diagnose opgesteld in DSM-terminen.^{73,74} Het tweede deel van de intake betreft een cultureel interview door een cultureel antropoloog⁷⁵. Dit is een semigestructureerd interview waarin de nadruk wordt gelegd op de culturele context van de minderjarige. Het doel is het beter begrijpen van de klachten. Tot slot worden in fasen drie en vier twee screenings afgenomen bij de mogelijke slachtoffers: één gericht op PTSS (de HTQ-lijst) en één gericht op (andere) angsten en depressieve klachten (HSCL-25). Op basis van de intake wordt het uiteindelijke behandelplan opgesteld. De cultureel antropoloog formuleert ook specifieke aandachtspunten waarmee tijdens de behandeling rekening moet worden gehouden.⁷⁶

Gedurende de behandeling werkt De Evenaar vanuit een 'Veerkracht-gerichte benadering'.⁷⁷ Daarin wordt de nadruk gelegd op de mogelijkheden om jongeren te ondersteunen de regie over hun leven/ behandeling te nemen. Deze behandeling kan worden voortgezet wanneer de jongeren worden doorgeplaatst naar de vervolgoptvang, mits dit een locatie is in de Noordelijke regio.^{78,79,80}

Een kanttekening die door De Evenaar bij de keuze om een behandeling wel of niet te starten, is dat De Evenaar in de praktijk terughoudend is met het aanbieden van traumabehandeling wanneer er geen veilige situatie is gecreëerd voor de jongeren. Het kan namelijk schadelijk zijn voor de jongere als een traumabehandeling voortijdig wordt afgebroken. Als er onzekerheid bestaat of de behandeling afge maakt kan worden, is toedekken in sommige gevallen een veiligere optie. Maar op de langere termijn is dat niet wat de jongere nodig heeft.⁸¹ Een onveilige situatie komt volgens de Evenaar vaak voort uit de onzekerheid en de stress met betrekking tot de verblijfsprocedure.⁸²

73 De anamnese en het psychiatrische onderzoek duren samen ongeveer anderhalf á twee uur.

74 In aanvulling hierop wordt waar mogelijk altijd een hetero-anamnese afgenomen, waarbij de mentor een rol kan vervullen. 'De mentoren zien de patiënten ook gedurende de dag. Daarom spelen de mentoren een belangrijke rol in de hetero-anamnese' (interview met de Evenaar op 2 april 2014).

75 De cultureel antropoloog heeft bij intake van deze jongeren ook verstand van traumapathologie, want het is belangrijk dat de cultureel antropoloog een psycholoog erbij kan betrekken als hij signalen krijgt tijdens de intake die duiden op de gevolgen van trauma (interview met De Evenaar op 2 april 2014).

76 De Evenaar werkt gedurende de intakes met cultuurvrije vragenlijsten. Deze vragenlijsten worden ook gebruikt onder vluchtelingen (Interview met de Evenaar op 2 april 2014).

77 Interview met de Evenaar op 2 april 2014. Zie ook *Nationaal Rapporteur 2014*, p. 53 – 55.

78 De Evenaar maakt zich bij een doorplaatsing van de jongere sterk voor een plaatsing in het Noorden door een brief te sturen naar het COA waarin de noodzaak van het doorzetten van behandeling wordt benadrukt en dat het mogelijk slachtoffer daarvoor in de regio moet worden geplaatst (interview met de Evenaar op 2 april 2014).

79 In het nieuwe opvangmodel voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie worden jongeren binnen een regio opgevangen. Dit betekent dat wanneer een jongere verhuist, dat zoveel mogelijk binnen de regio plaats zal vinden, met het doel dat het netwerk dat hij om zich heen heeft gebouwd zoveel mogelijk blijft bestaan (*Kamerstukken II 2013-14*, 27062, nr. 95). Zie verder [Hoofdstuk 5](#).

80 Volgens Fazel et al., (2012) heeft een beperking van het aantal verhuisbewegingen een positief effect op de mentale gezondheid van kinderen.

81 'Toedekken is soms een veel betere strategie dan openleggen. Want als je het verhaal openlegt en niet verder gaat behandelen, dan richt je veel meer schade aan' (interview met voormalig medewerker van Fier Fryslân op 3 april 2014).

82 Zie ook [Hoofdstuk 7](#).

4.1.5 Multidisciplinaire samenwerking ter bescherming van de jongeren

Bij de fysieke en psychosociale bescherming en begeleiding zijn diverse ketenpartners betrokken, waaronder de politie, Jade, het COA, Nidos, het Expertisecentrum Mensenhandel Mensensmokkel (EMM), De Evenaar en vreemdelingenadvocaten. Om de bescherming te stroomlijnen is een casusoverleg⁸³ opgericht dat periodiek bij elkaar komt, te weten het coördinerend overleg beschermde opvang (COBO-overleg). Dit overleg wordt voorgezeten door Nidos. Jade, de vreemdelingenpolitie, de IND, het EMM, de vreemdelingenadvocatuur, Dienst Terugkeer & Vertrek, Coördinatiecentrum Mensenhandel en de Internationale Organisatie voor Migratie zijn partners in dit overleg. Zij komen een keer in de zes tot acht weken bij elkaar.⁸⁴

De laatste jaren is het COBO-overleg van een casus-overleg over individuele slachtoffers uitgegroeid tot een overleg waarbij de nadruk ligt op het oplossen van knelpunten in de keten.⁸⁵ De deelnemers aan het COBO-overleg vinden dat het overleg zich weer meer moet toespitsen op individuele zaken.⁸⁶

Om de bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak in Drenthe te bevorderen, is er een ketenregisseur Mensenhandel.⁸⁷ Deze ketenregisseur richt zich op de aanpak van daders, in samenwerking met bestuurlijke en opsporingspartners, maar speelt geen rol in de coördinatie van zorg aan jongeren die in de beschermde opvang zijn geplaatst.⁸⁸ Idealiter doet de regiocoördinator dat.⁸⁹ Een regiocoördinator fungeert als schakel tussen de verschillende opvanginstellingen, maar ook als link met de bestuurlijke instanties en de opsporingspartners. De regiocoördinator houdt de regie over de afstemming tussen deze instanties ter bescherming van slachtoffers van mensenhandel.⁹⁰ Drenthe kent geen regiocoördinator.⁹¹ Een regiocoördinator wordt volgens de ketenpartners met name gemist als iemand achttien jaar wordt én het voogdijschap van Nidos afloopt.^{92,93}

83 Zie voor de noodzaak van een casusoverleg ook [NRM 2012e](#).

84 Het overleg wordt door de ketenpartners als waardevol beschouwd in de bescherming van minderjarigen (interviews met Jade op 14 maart 2014, Nidos op 7 april 2014, het prostitutie- en mensenhandelteam Drenthe op 1 april 2014, het EMM op 1 mei 2014 en de vreemdelingenadvocaten op 21 augustus 2014).

85 Binnen het EVF-project 'ketenregie' vindt ook een casus-overstijgend overleg plaats om de procedurele bescherming van jongeren te verbeteren. Dit doubleert met het COBO-overleg. Zie voor het EVF-project 'Ketenregie' Hoofdstuk 1 en 2.

86 Dit blijkt uit interviews met Jade op 14 maart 2014, Nidos op 7 april 2014, het prostitutie- en mensenhandelteam Drenthe op 1 april 2014 en de vreemdelingenadvocaten op 21 augustus 2014.

87 Schriftelijke informatie van de ketenregisseur Drenthe op 5 februari 2015.

88 De taak van de ketenregisseur betreft het leiding geven aan en het eindverantwoordelijk zijn voor de interne processen van de ketensamenwerking mensenhandel (zie verder [NRM 2012e](#)).

89 interviews met Jade op 14 maart 2014, Nidos op 7 april 2014, het prostitutie- en mensenhandelteam Drenthe op 1 april 2014 en met Fier Fryslân op 10 maart 2014. Zie ook [NRM 2012e](#).

90 Zie voor een uitgebreide beschrijving van de functie van de regiocoördinator [NRM 2012e](#).

91 Momenteel wordt in Drenthe gekeken naar de mogelijkheden voor het aanstellen van een regiocoördinator (schriftelijke informatie van de ketenregisseur Drenthe mensenhandel op 5 februari 2015).

92 Interview met Jade op 14 maart 2014, Nidos op 7 april 2014 en Fier Fryslân op 10 maart 2014.

93 'In de Zevende rapportage heeft de Nationaal Rapporteur aanbevolen dat in elke regio een regiocoördinator moet worden aangesteld ([NRM7, aanbeveling 8](#)).

4.1.6 Verdwijningen uit de beschermde opvang

De laatste jaren zijn nauwelijks jongeren uit de beschermde opvang verdwenen.^{94,95,96} Over de periode 2008 – 2012 betrof dit achttien jongeren uit de beschermde opvang van Jade.⁹⁷ In 2008 waren dit zeven jongeren en in de jaren daarop is dit gedaald tot twee per jaar met een uitschieter van vijf in 2011.^{98,99} Niettemin blijft waakzaamheid geboden.^{100,101}

Groep jongeren verdwenen

In 2014 is een groep jongeren verdwenen uit de beschermde opvang en mogelijk teruggekeerd naar hun mensenhandelaren.^{102,103} Uit onderzoek van de politie blijkt dat het netwerk dat de jongeren naar Nederland bracht de locatie van de beschermde opvang en de Nederlandse procedures kent.¹⁰⁴ Om dit soort informatie te vergaren, sturen de netwerken jongeren naar Nederland. Deze jongeren brengen de beschermde opvang voor de netwerken in kaart.¹⁰⁵

4.1.7 Terugkeer en monitoring

De bescherming van minderjarige slachtoffers geldt niet alleen voor jongeren die in Nederland mogen blijven, maar strekt zich ook uit tot terugkeer naar het land van herkomst. Terugkeer is voor deze kwetsbare groep vaak precair¹⁰⁶, omdat uit verkennend onderzoek is gebleken dat jongeren een verhoogd risico lopen om opnieuw in handen te vallen van mensenhandelaren.¹⁰⁷ Bij het opzetten van de pilot beschermde opvang is door de voormalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de verwachting uitgesproken dat door de pilot meer jongeren zouden terugkeren naar hun land van herkomst.¹⁰⁸

94 Interview met Nidos op 7 april 2014 en met Jade op 11 maart 2014.

95 Zie *NRM 2014*, pp. 96-97.

96 Uit de evaluatie van de beschermde opvang in 2010 bleek dat sinds de start van de pilot het aantal verdwijningen uit de beschermde opvang al was afgenomen. In de evaluatie staat hierover het volgende: 'Ten aanzien van het aantal verdwijningen vanuit de COA-opvang luidt de conclusie dat dit sinds de start van de officiële pilot in elk opvangtype (inclusief de beschermde opvang) is afgenomen, met uitzondering van de campussen, waar het absolute aantal verdwijningen in 2009 weer is toegenomen. Deze stijging geldt echter niet voor het MOB-percentage, dat, alles bij elkaar genomen, is gedaald'. (Kromhout e.a. 2010, p. 121). In *Hoofdstuk 5* wordt nader ingegaan op het aantal minderjarigen dat is verdwenen vanuit de opvang, anders dan de beschermde opvang.

97 Zie *NRM 2014*, tabel B4.3.13. Let wel, in deze cijfers is niet de ZuidWester opgenomen. Zie pp. 44 en 119 en Kromhout e.a. 2010.

98 Zie voor de kanttekeningen bij deze cijfers *NRM2014*, pp. 277 - 278.

99 Ook liggen deze bevinding in het verlengde van de bevindingen van de evaluatie van de beschermde opvang uit 2010 (Kromhout e.a. 2010).

100 Ibid.

101 Het komt vaker voor dat de modus operandi van mensenhandelnetwerken eenvoudig en snel wordt aangepast om bestaande lacunes in bescherming te misbruiken. Zie voor meer informatie *NRM9*, pp. 235 – 240.

102 Interview met het EMM op 1 mei 2014, met Jade op 14 maart 2014 en met Nidos op 7 april 2014.

103 Als de beschermde opvang niet voldoende in staat is om alleenstaande minderjarige vreemdelingen te beschermen tegen verdwijningen, dan is het, onder dezelfde voorwaarden als bij Nederlandse slachtoffers, mogelijk om hen te plaatsen in een jeugdzorg^{plus} voorziening. Tot 1 januari 2014 is dit niet voorgekomen (interview met Jade op 14 maart 2014).

104 Ibid.

105 Interview met Jade op 14 maart 2014.

106 Zie ook UNODC 2009b waarin een voorbeeld van een taxatie instrument is opgenomen om het risico in te schatten voor slachtoffers van mensenhandel die terugkeren naar hun land van herkomst (p. 10).

107 Jobe 2010.

108 *Kamerstukken II 2006-2007*, 27 062, nr. 56.

In de praktijk bleek de beschermde opvang op dit punt niet het gewenste effect te hebben. Uit de evaluatie van de beschermde opvang in 2010 kwam dat 'de resultaten van de beschermde opvang met betrekking tot terugkeer, vrijwillig en gedwongen, achterblijven bij de verwachtingen'.¹⁰⁹ 'Vanuit de beschermde opvang zijn [...] drie jongeren teruggekeerd van de 170 jongeren die in 2008 en 2009 zijn ingestroomd'.¹¹⁰

Van de 163 jongeren die in 2011-2012 instroomden¹¹¹, zijn zes jongeren met het International Organization for Migration (IOM) teruggekeerd naar land van herkomst.^{112,113} Sinds de evaluatie van het WODC is er dan ook geen toename geweest in het aantal jongeren dat is teruggekeerd.¹¹⁴

Een van de verklaringen voor het geringe aantal jongeren dat terugkeert, is dat ervaak nog geen definitieve beslissing is op de verblijfsrechtelijke aanvraag en daarom terugkeernog niet aan de orde is.^{115,116} Een andere mogelijke verklaring is de handelingsverlegenheid die lijkt te bestaan bij de verschillende professionals waardoor terugkeer niet of vaak te laat in het proces bespreekbaar wordt gemaakt.^{117,118} De vrees is dat het vertrouwen van de jongeren in de mentoren, de voogden dan wel de advocaten wordt geschaad als daar in een (te) vroeg stadium over wordt gesproken.¹¹⁹ Ook wordt niet direct over terugkeer gesproken omdat terugkeer gelijk zou staan aan 'het vogelvrij verklaren van de jongere' en dat over terugkeer spreken ook niet bijdraagt aan het motiveren van jongeren om aangifte te doen.¹²⁰

109 Kromhout e.a. 2010, p. 120.

110 Ibid, p. 100.

111 Voor het dossieronderzoek is uitgegaan van de COA-cijfers. In de periode 2011 en 2012 verbleven volgens de registratie van Jade respectievelijk 104 en 77 alleenstaande minderjarige vreemdelingen in de beschermde opvang. Volgens gegevens van het COA stroomden 93 (2011) en 70 (2012) minderjarigen de beschermde opvang in. Dit verschil in aantal kan worden verklaard doordat niet alle jongeren uit de gegevens van Jade, ook voorkwamen in de COA-registraties. Zie verder *NRM 2014*, pp. 86 – 87.

112 Peildatum: 5 augustus 2014. Zie voor de gehanteerde methodiek en de onderzoeksbeperkingen *onderzoeksverantwoording D*.

113 Uit de dossiers van de IND blijkt dat niet voor alle jongeren opgemaakt kan worden vanuit welke opvang de jongeren zijn teruggekeerd. Het kan dus ook zo zijn dat jongeren pas teruggegaan zijn naar land van herkomst nadat ze al uitgestroomd waren uit de vervolgovang. Zie ook *onderzoeksverantwoording D*.

114 Ibid.

115 Tot 1 juni 2013 konden alleenstaande minderjarige vreemdelingen na afwijzing van hun asielaanvraag nog een reguliere verblijfsvergunning (amv-vergunning) krijgen. Op 1 juni 2013 is het herijkte amv-beleid inwerking getreden. In het nieuwe beleid is het zo dat indien de asielaanvraag van de alleenstaande minderjarige vreemdelingen wordt afgewezen zo spoedig mogelijk wordt ingezet op terugkeer mits er adequate opvang is in land van herkomst. Dit om valse verwachtingen te voorkomen en om snel duidelijkheid over het verblijfsperspectief van de alleenstaande minderjarige vreemdelingen te creëren. De amv-vergunning is in het nieuwe beleid afgeschaft (*Kamerstukken II 2011/12*, 27 062, nr. 75). Zie ook *NRM 2014*, p. 97.

116 Zie ook *Hoofdstuk 5*.

117 Interview met Nidos op 7 april 2014, Jade op 14 maart 2014 en de vreemdelingenadvocaten op 21 augustus 2014.

118 In de begeleidingsmethodiek staat beschreven dat in de tweede fase (wonen) voor het eerst de mogelijkheid van terugkeer bespreekbaar gemaakt zou moeten worden (De Pater 2013, p. 25).

119 Uit de evaluatie van de beschermde opvang in 2010 bleek dat 'sinds de start van de beschermde opvang er geen toename is geweest van het aantal alleenstaande minderjarige vreemdelingen dat terugkeert naar het herkomstland. Dit is niet verwonderlijk gezien het feit dat terugkeer in de begeleiding en het onderwijs geen prominente plaats in blijkt te nemen. Net als in de reguliere AMV-opvang blijkt dit onderwerp met jongeren lang niet altijd bespreekbaar te zijn' (Kromhout e.a. 2010, p. 13).

120 De Pater 2013, p. 35.

4.2 Punten ter verbetering in de (psychosociale) bescherming

De beschermde opvang heeft sinds de evaluatie het WODC in 2010¹²¹ de nodige stappen gezet ter verbetering van de bescherming. Zo wordt nauw samengewerkt met een huisartsenpraktijk en GGZ De Evenaar in de psychische bijstand aan slachtoffers en is een nieuwe begeleidingsmethodiek ontwikkeld die wordt gehanteerd in de beschermde opvang. Niettemin blijven er punten waarop de bescherming verbeterd kan worden. Deze vijf punten worden hier uiteengezet.

Het eerste punt is het trainen van mentoren en voogden op het gebied van psychische hulpverlening, zodat zij psychische klachten beter gaan herkennen¹²², psycho-educatie kunnen gaan verlenen¹²³ en cultuur-sensitiever kunnen gaan werken. Immers, een effectieve psychosociale bescherming start met het (h)erkennen van klachten van jongeren door begeleiders en mentoren.

Ter ondersteuning van het (h)erkennen van psychische klachten moeten de mogelijkheden worden onderzocht om een zogenoemd ‘preventieprogramma’¹²⁴ op te zetten binnen de beschermde opvang ter verbetering van het (h)erkennen van klachten.¹²⁵ Als voorbeeld hiervoor kan gekeken worden naar het preventieprogramma dat wordt gebruikt door GGZ Equator binnen de categorale opvang slachtoffers van mensenhandel waar meerderjarige slachtoffers worden opgevangen.¹²⁶

Dit preventieprogramma zou ook kunnen bijdragen aan de belangrijke rol die mentoren en voogden samen met de huisartsenpraktijk en GGZ De Evenaar vervullen in de multidisciplinaire risicoanalyse van

121 Kromhout e.a. 2010.

122 Een medewerker van Jade verwoordt het als volgt: ‘De begeleiders zijn geen behandelaars en geen hulpverleners. Hier moet wel een deskundigheidsbevordering plaatshebben. Want jongeren met ernstige psychische problematiek, daarop zijn de begeleiders nog niet voldoende ingesteld. [...] Er is nog wel een slag te maken. Maar we zijn ook nooit klaar’ (interview met Jade op 14 maart 2014).

123 ‘Psycho-educatie is een soort onderwijs. Men krijgt uitleg over het verband tussen verdrietige, schokkende of traumatische ervaringen en de klachten die men heeft. Vaak gaat het om lichamelijke klachten, of over nachtmerries en gevoelens zoals somberheid, angst of woede. Er wordt uitgelegd hoe geest en lichaam elkaar beïnvloeden. Door te begrijpen waar de klachten vandaan komen, voelt men zich minder machteloos. Bovendien voelt het minder eenzaam als men beseft dat veel mensen na zulke ervaringen dit soort klachten hebben. Bij psycho-educatie krijgt men ook adviezen over hoe men in het dagelijkse leven kan omgaan met de klachten, en wordt er uitleg gegeven over de behandeling en medicijnen’ (beschikbaar via <http://equatorfoundation.nl/nl/hulpaanbod/psycho-educatie>, geraadpleegd op 21 januari 2015).

124 In ACM worden wekelijkse groepsbijeenkomsten gehouden voor alle cliënten die in het ACM verblijven. Deze bijeenkomsten worden geleid door twee Equator therapeuten (zie <http://www.equatorfoundation.nl/nl/doelgroepen/mensenhandel>, geraadpleegd op 20 januari 2014).

125 Dit is ook in lijn met de volgende oproep aan lidstaten: ‘Set up child-friendly, multi-agency and interdisciplinary centres for child victims and witnesses where children could be interviewed and medically examined for forensic purposes, comprehensively assessed and receive all relevant therapeutic services from appropriate professionals’ ‘Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child friendly justice’ uit 2010 (1098th meeting – 17 november 2010, appendix 6, item 10.2c), onder V, bepaling j.

126 Zie NRM9, §2.9 voor een uitgebreide beschrijving van de categorale opvang slachtoffers mensenhandel.

jongeren.¹²⁷ Deze individuele beoordeling van de situatie van de jongeren zou als basis moeten dienen voor de bescherming van de minderjarige slachtoffers op de korte én lange termijn, zowel in de psychosociale bescherming van de jongere als in de vreemdeling- en strafrechtelijke bescherming. In deze bescherming moet ook waar mogelijk rekening worden gehouden met de psychische klachten van de jongeren. De multidisciplinaire risicoanalyse zou in de beschermde opvang tijdens bedenktijd plaats moeten vinden¹²⁸, zodat met de bevindingen rekening kan worden gehouden bij de aangifte¹²⁹ dan wel bij de gehoren in asiel.¹³⁰

Het tweede punt is het documenteren van forensisch medisch onderzoek. Mensenhandel heeft vaak medisch-psychologische schade tot gevolg.¹³¹ Als deze medisch-psychologische schade op de juiste wijze wordt gedocumenteerd dan kan dit als bewijsmateriaal dienen in de strafrechtelijke en vreemdelingrechtelijke procedure. Om deze medisch-psychologische schade te documenteren en te duiden kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van het Istanbul protocol.¹³²

Istanbul Protocol

Dit protocol is ontwikkeld als een evidence-based handleiding voor strafrechtelijk onderzoek in het verzamelen van bewijs om daders van mensenrechtenschendingen te vervolgen. Het bevat standaarden en richtlijnen inzake de documentatie van fysieke en psychologische gevolgen van marteling, maar kan tevens gebruikt worden voor medisch-psychologische rapportages om het mensenhandelrelaas te duiden, 'om tegenstrijdigheden en het weinig gedetailleerd zijn van het mensenhandelrelaas te verklaren en om passende hulp te geven aan het slachtoffer'.¹³³

Het derde punt is het opzetten van een casusoverleg of het opnieuw vormgeven van het COBO-overleg, met het doel dat de verschillende instanties de bescherming van jongeren in de beschermde opvang op casusniveau kunnen stroomlijnen.¹³⁴ Met het opzetten van een casusoverleg is bijvoorbeeld in Rotter-

127 Een dergelijke risicoanalyse ligt ook in de lijn van artikel 14, lid 1 van de Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (PbEU 2011, L 101/1), Greta 2014, aanbeveling 9 en de 'Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child friendly justice' uit 2010 (1098th meeting – 17 november 2010, appendix 6, item 10.2c), onder III, B, bepaling 4 en IV, A, 5, bepaling 16. In bepaling 16 staat: 'With full respect of the child's right to private and family life, close co-operation between different professionals should be encouraged in order to obtain a comprehensive understanding of the child, as well as an assessment of his/her legal, psychological, social, emotional, physical and cognitive situation'.

128 Alle jongeren die geplaatst worden in de beschermde opvang moeten de bedenktijd verleend hebben gekregen (zie §3.2). Deze bedenktijd geeft de mogelijkheid om ook de kwetsbaarheden van de jongeren in kaart te brengen middels een multidisciplinaire risicoanalyse. Zie hiervoor [Hoofdstuk 8](#).

129 Zie ook §6.2.

130 Zie [Hoofdstuk 7](#) en voor een uitgebreide beschrijving en de toepassing van de multidisciplinaire risicoanalyse [Hoofdstuk 8](#).

131 Zie: Alempijevic e.a. (2007) Barrows & Finger (2008); Ostrovski e.a. (2011) Scarpa (2008); Wong, Hong, Leung, Yin & Stewart (2011); Zühlke, Kühne, Kirch (2008).

132 Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Istanbul Protocol. Manual on the effective investigation and documentation of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Professional training series No.8/Rev.1, 2004.

133 De Vries 2012, p. 490.

134 Vele instanties zijn betrokken bij de bescherming van de jongeren die zijn geplaatst in de beschermde opvang, waaronder de politie, Zorggroep Jade, het COA, Stichting Nidos, het EMM, GGZ de Evenaar en vreemdelingenadvocaten.

dam veel ervaring opgedaan. Hier hebben ze de *Rotterdamse Zorgtafel* ontwikkeld.¹³⁵ Dit overleg is multidisciplinair van aard, gericht op het bespreken van individuele gevallen en wordt voorgezeten door een instantie-overstijgende voorzitter.¹³⁶

Het vierde verbeterpunt ziet toe op het aanpakken van de handelingsverlegenheid als het aankomt op terugkeergesprekken. Voor veel jongeren die terechtkomen in de beschermde opvang is de kans dat ze moeten terugkeren reëel. Het verdient daarom aanbeveling om terugkeer al in de eerste gesprekken met de jongere als thema te benoemen, zodat jongeren zich samen met de voogd en de mentor kunnen voorbereiden op een eventuele terugkeer. Om terugkeer in een eerder stadium bespreekbaar te maken en de nu aanwezige handelingsverlegenheid te doorbreken kan aangehaakt worden bij de methodiek die is ontwikkeld in het project van de Federatie Opvang, getiteld *Safe Return for Victims of Trafficking and Victims of Domestic Violence without or with an Uncertain Residence Permit*.¹³⁷

Het vijfde verbeterpunt ziet op het verbeteren van het zicht op teruggekeerde mogelijke slachtoffers na terugkeer.¹³⁸ Hiervoor zou een monitoringsinstrument ontwikkeld kunnen worden dat in kaart brengt welke slachtoffers opnieuw slachtoffer worden. Deze kennis ontbreekt nu. Dat de noodzaak van een dergelijk instrument wordt ingezien, blijkt ook uit de aanvraag die de HIT Foundation heeft gedaan in 2013 om een dergelijk monitoringsinstrument te ontwikkelen.

*HIT foundation*¹³⁹

De HIT foundation¹⁴⁰ heeft in 2013 een aanvraag voor financiering gedaan bij de Europese Commissie¹⁴¹ om een monitoringsinstrument specifiek voor slachtoffers van mensenhandel te ontwikkelen. Het doel van het project was om onafhankelijke monitoring en evaluatie mogelijk te maken, zodat nagegaan kan worden hoe betere keuzes gemaakt kunnen worden ten behoeve

135 In het nieuwsartikel 'Loverboys sneller pakken, slachtoffers beter helpen' (dd 30 april 2014, Trouw) pleiten het OM en Jeugdzorg Nederland voor het landelijk invoeren van de Rotterdamse zorgtafel. Herman Bolhaar, Procureur-Generaal bij het OM: 'Het stelt ons beter in staat zorg op maat te bieden [...] We brengen al veel meer van deze zaken voor de rechter. Er zijn meer zware veroordelingen en forse schadevergoedingen voor slachtoffers. Maar het blijft een heel complexe problematiek. Daarom is het ongelooflijk belangrijk om straf en zorg met elkaar te verbinden. Slachtoffers moeten uiteindelijk hun vaak vreselijke verhaal willen doen. Ze moeten zich hiervoor in een vertrouwde omgeving weten, gevrijwaard van angst en pressie. Zo kunnen we de daders aanpakken.'

136 De meerwaarde van een instellings-overstijgende voorzitter staat beschreven in *NRM 2012e*, pp. 136 – 138.

137 In dit project is een methodiek ontwikkeld om de terugkeer naar, en re-integratie in het land van herkomst, bespreekbaar te maken vanaf het begin van de opvang. Het is voor het eerst dat een methodiek voor terugkeer en re-integratie specifiek voor slachtoffers mensenhandel is ontwikkeld. Ook is in het project gekeken hoe slachtoffers voorbereid kunnen worden op eventuele terugkeer naar het land van herkomst en hoe zij ondersteund kunnen worden bij de re-integratie. Deze methodiek is gepresenteerd op 25 september 2014.

138 In het rapport van GATE uit 2013 'benadrukken respondenten dat de terugkeer van kinderen naar het herkomstland in een korte termijn geregeld zou moeten worden. Er is weinig informatie over kinderen die terug zijn gekeerd, hoe het met hen gaat en of zij mogelijk risico lopen om (wederom) slachtoffer te worden van mensenhandel en uitbuiting' (2013a, p. 24). Uit het boek van Kalverboer volgt dat 'over de terugkeer van kinderen uit Westerse hoge inkomstlanden vrijwel geen wetenschappelijke studies beschikbaar zijn (2014, p. 25).

139 Zie voor meer informatie over de HIT-Foundation <http://hitfoundation.eu/nl/#> (geraadpleegd op 10 juni 2015).

140 Partners in deze aanvraag waren Fier en het *Counter Human Trafficking Bureau* vanuit het Verenigd Koninkrijk.

141 Het betrof een *call* van ISEC (Prevention of and Fight against Crime). Zie http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/prevention-of-and-fight-against-crime/index_en.htm, geraadpleegd op 15 mei 2015.

van het welzijn van de slachtoffers en om na te gaan in hoeverre slachtoffers na terugkeer opnieuw uitgebuit worden en als dat gebeurde om te leren van deze casus zodat in de toekomst effectief ingezet kan worden om dit vóórkomen. Deze aanvraag is afgewezen.

Als in beeld komt welke slachtoffers opnieuw uitgebuit worden (revictimisatie), kan verder onderzocht worden wat deze slachtoffers typeert en hoe herhaald slachtofferschap in de toekomst mogelijk voorkomen kan worden.^{142,143} Een dergelijk instrument ontbreekt nu nog en zou bij voorkeur op Europees niveau geïnitieerd en ontwikkeld moeten worden.¹⁴⁴

Concluderend, voor de bescherming van slachtoffers is het noodzakelijk om al in een vroegtijdig stadium in kaart te brengen wat de medische en psychische problemen zijn waar het slachtoffer mee te maken heeft. Met deze problematiek dient in de verdere bescherming rekening te worden gehouden. In het volgende **Hoofdstuk** staat de bescherming van mogelijke slachtoffers in *de vervolgpvang* centraal en komt het belang van een goede risicoanalyse ook aan bod.

142 Zie EU-Strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016, COM (2012) 286 final, 19 juni 2012.

143 Zie ook *NRM9*, §2.11.

144 Bij het ontwikkelen van een monitoringsinstrument kan aangesloten worden op bestaande initiatieven. Zie voor een instrument dat is ontwikkeld door de HIT foundation om in het algemeen de terugkeer van alleenstaande minderjarige vreemdelingen te monitoren, <http://hitfoundation.eu/wp-content/uploads/2012/12/1.-Final-report-MRM-model-and-Toolkit.pdf> (geraadpleegd op 10 juni 2015).

Wat opvalt is dat wanneer een jongere de beschermde opvang weer verlaat, hij of zij vaak nog steeds minderjarig is: de gemiddelde leeftijd bij vertrek is 16,5 jaar. [...] Een substantieel deel lijkt te zijn geplaatst in een kleine wooneenheid of een kleine woongroep. Vanuit deze [...] opvanglocaties is in de periode 2008-2012 een aanzienlijk deel met onbekende bestemming vertrokken: 23% van het totaal aantal jongeren dat met onbekende bestemming vertrok. Het is mogelijk dat wanneer deze jongeren slachtoffer van mensenhandel zijn, een aantal naar de mensenhandelaren is teruggekeerd. De vraag is daarom: 'Welke faciliteiten bestaan er om jongeren na vertrek uit de beschermde opvang te beschermen tegen mensenhandelaren?' [NRM 2014, p. 251]

Jongeren verblijven ongeveer vijf á zes maanden in de beschermde opvang.¹ Wanneer de mogelijke slachtoffers uit de beschermde opvang stromen, eindigt daarmee niet de verantwoordelijkheid deze jongeren te beschermen. Ook de vervolgoopvang moet in staat zijn om deze kwetsbare groep te beschermen tegen mensenhandelaren en de jongeren de bijstand en de psychosociale ondersteuning geven om te werken aan een duurzaam toekomstperspectief waarin zij weer regie hebben over hun eigen leven.²

Naar welke vervolgoopvang jongeren doorstromen vanuit de beschermde opvang is afhankelijk van de leeftijd, de verblijfsstatus en de competenties bij uitstroom. De meeste jongeren beschikken wanneer zij uitstromen niet over een verblijfsvergunning.³ Zij worden daarom veelal geplaatst in een opvanginstelling van het COA. De leeftijd van de jongere bepaalt hierna naar welke opvang van het COA de jongeren uitstroomt. Ongeveer driekwart van de jongeren is bij uitstroom jonger dan achttien jaar.⁴ Deze groep wordt veelal geplaatst in COA-opvang voor minderjarigen.⁵ De groep jongeren van 18 jaar of ouder^{6,7} wordt in de meeste gevallen geplaatst in een asielzoekerscentrum voor volwassenen.⁸

1 NRM 2014., p. 93. Gemeten over de periode 2008-2012.

2 In lijn met Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (PbEU 2011, L 101/1), art. 11 jo. 14.

3 NRM 2014, p. 98, figuur 4.10 en zie ook Tabel B4.3.15 voor een gedetailleerd overzicht.

4 Ibid., Tabel B4.3.11.

5 'Afhankelijk van de competenties van de jongeren betreft dit een kleine wooneenheid, kleine woongroep dan wel een campus' (schriftelijke informatie COA, 13 mei 2015).

6 Over de periode 2008 – 2012 was 23 procent van de jongere ten tijde van uitstroom uit de beschermde opvang tussen de 18 en 23 jaar (zie Tabel B4.3.12 van NRM 2014).

7 NRM 2014, p. 98, figuur 4.10 en zie ook Tabel B4.3.15 voor een gedetailleerd overzicht.

8 Interview met COA op 12 september 2014, interview met Jade op 14 maart 2014 en interview met Nidos op 7 april 2014.

In dit hoofdstuk staat de bescherming van deze twee groepen centraal. Ook wordt beschreven hoeveel van de jongeren alsnog zijn verdwenen uit de vervolgovang.⁹ Tot slot wordt gezien waar mogelijkheden liggen om de bescherming van deze jongeren na doorplaatsing te verbeteren.

5.1 In de praktijk

5.1.1 Bescherming minderjarige slachtoffers in de vervolgovang

In de laatste fase in de beschermde opvang – aangeduid als vertrek – wordt specifiek gekeken of een jongere ‘zelfstandig hulp kan vragen, zelf dagbesteding kan regelen, geheel zelfstandig kan lezen, met de trein en bus kan reizen en op een verantwoorde manier met geld om kan gaan’, voordat hij of zij door kan stromen naar vervolgovang.¹⁰ Voor het zover is, gaat de jongere een aantal keren zelfstandig op bezoek in de vervolgovang, zodat de stap verkleind wordt. Daarnaast moet er, omdat de jongere in de vervolgovang een nieuwe mentor en voogd toe gewezen krijgt¹¹, een zorgvuldige dossieroverdracht plaats vinden zodat de begeleiding in de vervolgovang goed aansluit op de begeleiding in de beschermde opvang. In de overdracht wordt ook extra aandacht besteed aan hun veiligheid en bescherming.¹²

De meeste jongeren worden opgevangen in een kleine woongroep (KWG), een kleine wooneenheid (KWE) of een campus. In een KWG verblijven acht tot twaalf jongeren, die over het algemeen tussen de dertien en vijftien jaar oud zijn. Hier is 24 uur per dag begeleiding aanwezig. In een kleine wooneenheid verblijven ongeveer vier jongeren. Zij zijn meestal tussen de vijftien en achttien jaar en moeten met enige begeleiding goed voor zichzelf kunnen zorgen. Het COA besteedt deze opvangvormen uit aan (jeugd)instellingen.¹³ Op een campus verblijven jongeren tussen de vijftien en achttien jaar. Een campus is ingericht in een afgescheiden deel van een regulier asielzoekerscentrum, met een eigen team begeleiders. Een campus heeft een capaciteit van ongeveer honderd jongeren.¹⁴

De jongeren kunnen door het hele land uitgeplaatst worden.¹⁵ De jongeren zouden volgens de respondenten wel zoveel mogelijk binnen de regio geplaatst moeten worden, zodat zij kunnen blijven bij dezelfde instellingen, dezelfde behandelaars en niet hoeven te wennen op een andere school.¹⁶ De vraag is of bij de keuze voor de opvangvorm daarnaast ook meer rekening moet worden gehouden met de kans op verdwijning van de jongere.

9 Zie ook NRM 2014, p. 251, waar deze vraag is opgeworpen.

10 De Pater 2013, p. 26.

11 Interview met Nidos op 7 april 2014.

12 Een van de vereisten van de doorstroom naar een vervolgovang is ook dat de voogd hiermee in moet stemmen (De Pater 2013).

13 Informatie ontleend aan Inspectie Jeugdzorg 2012, p. 8.

14 Campussen worden door het COA in eigen beheer uitgevoerd.

15 Denk hierbij aan opvanglocaties in Wageningen, Oude Pekela, Oisterwijk, Drachten, Baexem en Almelo (zie NRM 2014, p. 96).

16 Interview met Jade op 14 maart 2014 en met Nidos op 7 april 2014.

*Verdwenen uit de vervolgoptvang*¹⁷

Uit de cijfers blijkt dat het aantal jongeren dat met onbekende bestemming een opvanglocatie voor minderjarigen van het COA¹⁸ heeft verlaten in 2012 (N:146) aanzienlijk is gestegen ten opzichte van 2011 (N:118), namelijk met 24%.¹⁹ Wat opvalt, is dat een substantieel deel verdween uit de kleine wooneenheden of kleine woongroepen; de locaties waar jongeren na vertrek uit de beschermde opvang vaak terecht komen.²⁰ Dit alleen toont echter nog niet aan of jongeren ook echt verdwenen zijn én ook (weer) in handen zijn gevallen van mensenhandelaren.²¹ Ook is niet bekend hoeveel van deze jongeren die verdwijnen uit de deze locaties ook eerder al in de beschermde opvang hebben gezeten. Om dat uit te zoeken is dossieronderzoek bij de IND uitgevoerd,²² waarbij is gekeken in hoeverre jongeren die in de periode 2011-2012 instroomden in de beschermde opvang, alsnog verdwenen uit de vervolgoptvang.²³ Uit het dossieronderzoek blijkt dat van de 163 jongeren drie voor hun achttiende alsnog verdwenen uit de vervolgoptvang.^{24,25} Het onderzoek geeft geen uitsluitsel over de vraag of deze drie jongeren bijvoorbeeld contact hebben opgenomen met hun mensenhandelaar.²⁶ Waakzaamheid blijft niettemin geboden.²⁷

De bevindingen uit het dossieronderzoek lijken vooralsnog weinig redenen te geven om het uitplaatsbeleid aan te passen als het aankomt op de keuze voor de vervolgoptvang.

-
- 17 In §5.1.2 wordt beschreven hoeveel jongeren die ouder dan achttien jaar oud zijn, zijn verdwenen uit de vervolgoptvang.
- 18 Het betreft hier zowel campussen, de beschermende opvang als de kleine wooneenheden en kleine woongroepen.
- 19 Het betreft een stijging van 24% in 2012 (N: 146) ten opzichte van 2011 (N: 118). Zie voor een verantwoording van de cijfers *NRM 2014*, pp. 96 – 97.
- 20 *NRM 2014*, p. 97.
- 21 Zo blijkt dat jongeren al in deze registratie voorkomen wanneer de jongere zich twee keer niet heeft gemeld bij de meldplicht en zijn kamer reeds is gecontroleerd (Schriftelijke informatie van het COA, 12 maart 2014). Dat betekent niet direct dat een jongere ook echt uit beeld is.
- 22 [Zie voor de gehanteerde methodiek en de onderzoeksbeperkingen onderzoeksverantwoording C.](#)
- 23 Peildatum: 1 juli 2014.
- 24 Gekeken is of er een M100-formulier in het IND-dossier is opgenomen dan wel of er een MOB melding is gedaan door een derde, bijvoorbeeld door COA, Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) of een gemachtigde. Om meer zicht te krijgen op de vraag of een jongere ook echt met onbekende bestemming is verdwenen, is nagegaan of de verblijfsrechtelijke procedure van de jongere ook is gestaakt en deze niet op een andere manier aanspraak heeft willen maken op een verblijfsrecht in Nederland. Voor deze drie jongeren bleek dat niet uit de dossiers. [Zie voor de gehanteerde methodiek en de onderzoeksbeperkingen onderzoeksverantwoording C.](#)
- 25 Hoewel van alle 163 jongeren de dossiers zijn ingekeken, zijn er een drietal kanttekeningen te zetten bij de methode die van invloed kunnen zijn op de betrouwbaarheid van de bevindingen die hier worden gepresenteerd. Ten eerste blijkt door de politie niet consequent een M100-formulier opgemaakt te zijn voor jongeren voor wie wel een melding in het dossier zat dat deze met onbekende bestemming is vertrokken. Tweede kanttekening is dat het IND dossier ook niet altijd *up to date* bleek te zijn. Zo bleek het voor te komen dat het M100 formulier dan wel een MOB-melding van derden pas in een (veel) later stadium is opgemaakt en is toegevoegd aan het dossier, terwijl de jongere al geruime tijd was verdwenen. Derde kanttekening is dat de dossiers handmatig onderzocht zijn en niet uitgesloten kan worden dat jongeren die met onbekende bestemming zijn vertrokken gemist zijn. [Zie voor de gehanteerde methodiek en de onderzoeksbeperkingen onderzoeksverantwoording C.](#)
- 26 Uit een inventarisatie van het COA blijkt niettemin dat de mentoren van het COA, de contractpartijen of de jeugdbeschermers vaak wel op de hoogte zijn van de verblijfplaats of de (waarschijnlijke) bestemming van jongeren die aldus op papier 'met onbekende bestemming' zijn vertrokken (schriftelijke informatie van het COA, 18 april 2014 en schriftelijke informatie van Nidos, 17 april 2014).
- 27 Zie ook [Hoofdstuk 4](#).

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft in 2013 aangekondigd alleenstaande minderjarige vreemdelingen kleinschaliger op te gaan vangen dan wel (meer) in opvanggezinnen te gaan plaatsen en de jongeren meer begeleiding te bieden.²⁸ Dit model treedt op 1 januari 2016 in werking.²⁹ De staatssecretaris heeft daarnaast bepaald dat de beschermde opvang voor (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel in de huidige vorm wordt voortgezet.³⁰ Met het nieuwe opvangmodel hoeven de jongeren minder vaak te verhuizen, worden de jongeren daadwerkelijk zoveel mogelijk in dezelfde regio geplaatst en komt er meer begeleiding.

Het nieuwe opvangmodel³¹

In het nieuwe opvangmodel worden alleenstaande minderjarige vreemdelingen tot en met 14 jaar opgevangen in opvanggezinnen onder verantwoordelijkheid van Nidos. De jongeren van 15 jaar en ouder, en jongeren die niet geplaatst kunnen worden in een opvanggezin³², worden in het nieuwe model door het COA opgevangen in bij elkaar gelegen kleinschalige woonvoorzieningen. Deze bestaan samen uit maximaal 16 tot 20 plaatsen. In de woonvoorzieningen is 24-uurs-begeleiding aanwezig, tenzij jongeren in de woonvoorziening minder begeleiding nodig hebben. In het nieuwe model vervallen de campussen als opvang. De huidige twee vormen van kleinschalige opvang, de woongroepen en wooneenheden waarin het begeleidingsniveau verschillend is afhankelijk van de leeftijd en het ontwikkelingsniveau, worden vervangen door een vorm van kleinschalige opvang van het COA. De periode in de proces-opvanglocatie wordt aanzienlijk verkort omdat de indicatie voor vervolgoopvang, die nu nog enkele weken in beslag neemt, in het nieuwe model niet langer nodig is. Naast kleinschaligheid is een uitgangspunt van het nieuwe model om jongeren zo veel mogelijk in dezelfde omgeving of regio te laten blijven als zij van de ene naar de andere opvangvoorziening gaan.

5.1.2 Bescherming van slachtoffers die achttien jaar of ouder zijn

Meerderjarigen hebben na de beschermde opvang te maken met een ander beschermings- en opvangregime dan minderjarigen. Anders dan minderjarigen worden meerderjarigen doorgeplaatst naar een grootschalige, open opvang van het COA; een asielzoekerscentrum.³³ Daarnaast vervalt voor deze groep het recht op onderwijs, eindigt het voogdijschap van Nidos³⁴ en wordt meer zelfredzaamheid verwacht. Voor de meest kwetsbaren onder de groep blijkt dat een probleem.³⁵

28 *Kamerstukken II* 2012-13, 19637, nr. 1635 en 1641.

29 [...] onderzocht wordt of onderdelen al eerder kunnen worden ingevoerd. Het model wordt na een jaar geëvalueerd (*Kamerstukken II* 2013-14, 27062, nr. 95).

30 *Kamerstukken II* 2013-14, 27062, nr. 95.

31 Het opvangmodel is ontwikkeld door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers in samenwerking met Nidos (*Kamerstukken II* 2013-14, 27062, nr. 95).

32 *Kamerstukken II* 2013-14, 27062, nr. 95. In aanvulling hierop geeft Nidos aan dat 'kinderen tot en met 14 jaar door Nidos in gezinnen worden opgevangen en kinderen ouder dan 14 jaar onder verantwoordelijkheid van Nidos in gezinnen of in kleinschalige woonvoorzieningen worden opgevangen' (schriftelijke informatie Nidos, 13 mei 2015).

33 In casu betekent dit dat jongeren van de beschermde opvang worden doorgeplaatst naar een asielzoekerscentrum (AZC).

34 Claassen & Veerman 2014.

35 'Dat wil niet zeggen dat geen enkel mogelijk slachtoffer vanuit de beschermde opvang naar een asielzoekerscentrum kan, maar er moet een mogelijkheid zijn dat jongeren vanuit de beschermde opvang, vanwege de verminderde weerbaarheid en zelfstandigheid, eerst op een kleinere locatie worden opgevangen' (interview met Nidos op 7 april 2014).

De meest kwetsbare achttienplussers³⁶

In interviews komt naar voren dat een deel van deze jongvolwassenen nog bijzonder kwetsbaar is en onvoldoende ingesteld is op de verantwoordelijkheden die komen kijken bij meerderjarigheid.³⁷ Deze verminderde weerbaarheid en zelfredzaamheid kan onder meer te maken hebben met de gevolgen van opgelopen trauma, gebroken opvoedsituatie, een emotionele ontwikkelingsachterstand³⁸ en een verminderde ontwikkeling wat betreft de cognitieve vaardigheden. Deze jongvolwassen worden in interviews betiteld als bijzonder kwetsbaar, ook met het oog op het (weer) in handen vallen van mensenhandelaren.³⁹

Jongvolwassenen mogen na het bereiken van hun achttiende verjaardag nog maximaal drie maanden in de beschermde opvang blijven.⁴⁰ Dit is problematisch voor de jongvolwassenen die net voor hun achttiende geplaatst worden, omdat de begeleidingsmethodiek is bedoeld voor jongeren die zes tot negen maanden in de beschermde opvang kunnen verblijven.^{41,42} Ook kan deze termijn te kort zijn om de jongeren los te weken van degene die hen uitbuitte, waardoor het risico groter is dat deze jongvolwassenen in de vervolgoopvang ofwel zelf weer contact opnemen met de mensenhandelaren ofwel dat ze eenvoudig 'opgepikt' worden.⁴³ In hoeverre dat ook daadwerkelijk lijkt te gebeuren, is onderzocht.

Verdwijningen van jongvolwassenen uit de vervolgoopvang

Onderzocht is hoeveel van de jongeren die in de periode 2011 – 2012 zijn ingestroomd in de beschermde opvang na hun achttiende uit de vervolgoopvang zijn verdwenen. Dat bleek zes keer voorgekomen te zijn.^{44,45} Of deze jongvolwassenen (opnieuw) in handen gevallen zijn van mensenhandelaren blijft niettemin de vraag. Uit het dossieronderzoek bij de IND ontstaat wel het

-
- 36 'De aansluiting van de jongere afkomstig uit de beschermde opvang op het wonen in een asielzoekercentrum verschilt in principe niet veel van de problematiek van jongeren die doorstromen vanuit de reguliere AMV-opvang. Een deel van de jongeren afkomstig uit de beschermde opvang zijn nog onvoldoende competent of onvoldoende voorbereid om op het moment dat ze 18 worden zelfstandig te kunnen functioneren in een setting van de asielzoekercentra' (interview met het COA op 12 september 2014).
- 37 Zie ook het voorstel van Nidos, getiteld: '18 jaar en kwetsbaar: Voorstel voor het begeleiden van kwetsbare (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel bij het bereiken van de meerderjarige leeftijd' (Claassen & Veerman 2014).
- 38 Interview met de Evenaar op 2 april 2014.
- 39 'De beschermde opvang is zo sterk gericht, en voorheen nog meer, op de bescherming. Maar wanneer ze in de reguliere opvang komen, zijn ze in één keer 'vrij' (interview met medewerkers van de pilot van het COA op 26 maart 2014).
- 40 Interview met Jade op 14 maart 2014.
- 41 'Het probleem is [...] dat de beschermde opvang voor een gelimiteerde tijd daar is en de mogelijkheid groot is dat de jongeren teruggestuurd worden naar land van herkomst, zonder optie om geholpen te kunnen worden. Wat zeg je dan eigenlijk tegen ze: 'ja we willen je nu wel even helpen, maar zo meteen niet meer?'. Je staat ook wel met lege handen. Als je geen geïntegreerde aanpak kan aanbieden en een veilige omgeving kan creëren waar deze jongeren in geholpen kunnen worden, dan zijn het druppels op een gloeiende plaat. Dit speelt met name bij jongeren die tegen de 18 aanzitten' (interview met voormalig medewerker van Fier Fryslân op 3 april 2014).
- 42 'Het COA heeft [...] de mogelijkheid gecreëerd om voor die jongeren waarvoor dit nodig is (vanuit een nog bestaande bescherming- of ondersteuningsvraag), het verblijf in de beschermde opvang na hun 18^{de} nog enige tijd (maximaal 3 maanden) te verlengen (interview met COA op 12 september 2014).
- 43 Interview met COA op 12 september 2014, interview met Jade op 14 maart 2014 en interview met Nidos op 7 april 2014. Ook blijkt dit uit het voorstel dat Nidos schreef ten behoeve van het bescherming van jongeren in de beschermde opvang die achttien jaar worden (Claassen & Veerman 2014).
- 44 Zie ook §5.1.2.
- 45 Zie voor de gehanteerde methodiek en de onderzoeksbeperkingen onderzoeksverantwoording C.

beeld dat er ook andere mogelijke verklaringen zijn voor een deel van de verdwijningen. Zo viel het in het dossieronderzoek op dat een aantal van de jongeren de opvang heeft verlaten na het ontvangen van een negatieve beslissing op de verblijfsaanvraag dan wel voor het ingaan van de vertrektermijn. Dit zou er bijvoorbeeld op kunnen wijzen dat de jongeren de illegaliteit verkiezen boven gedwongen terugkeer.⁴⁶

De stap van de beschermde opvang naar een open opvanginstelling van het COA is volgens meerdere respondenten te groot en onvoldoende toegesneden op de maturiteit van de jongvolwassene.⁴⁷ Zo kan het mogelijke slachtoffer in een asielzoekerscentrum niet meer terugvallen op een mentor, begeleider én een voogd.⁴⁸ Het aantal begeleiders in asielzoekerscentra is ook teruggebracht tot één of twee begeleiders. Die begeleiders zijn niet 24 uur per dag aanwezig en moeten hun aandacht over veel meer personen verdelen. Daardoor krijgen de jongvolwassenen hier minder aandacht, en is het opbouwen van een vertrouwensband met de begeleiders ook lastiger. Dat maakt dat mogelijke slachtoffers waarschijnlijk minder een beroep doen op de aanwezige begeleider.⁴⁹ Respondenten vrezen ook dat de verminderde aandacht er toe leidt dat de gestarte hulpverlening niet voldoende wordt voortgezet, mogelijke problemen door de beperkte aandacht niet of minder snel worden onderkend^{50,51} en dat er weinig zicht is op de jongvolwassene en met wie hij contact heeft en of hij meer bescherming en begeleiding nodig heeft.⁵²

Om de overstap van de beschermde opvang naar een asielzoekerscentrum te verkleinen is er in 2012 in het kader van het EVF-project beschermde opvang⁵³ een pilot opgezet. Deze pilot heeft het doel de overstap voor de meest kwetsbare jongeren die in de beschermde opvang meerderjarig worden, te verkleinen en hen meer bescherming te bieden.⁵⁴ Deze pilot is formeel gestart op 1 juli 2012 en is verlengd totdat er een besluit is genomen over het voorstel van het COA om deze vorm van opvang structureel te maken.^{55,56}

46 Uit een inventarisatie van het COA blijkt ook dat de mentoren van het COA, de contractpartijen of de jeugdbeschermers vaak wel op de hoogte zijn van de verblijfplaats of de (waarschijnlijke) bestemming van jongeren die aldus op papier 'met onbekende bestemming' zijn vertrokken (schriftelijk informatie van het COA, 18 april 2014 en schriftelijke informatie van Nidos, 17 april 2014).

47 Interviews met Nidos op 7 april 2014, met Jade op 14 maart 2014, met de Evenaar op 2 april 2014, met het COA op 12 september 2014, met voormalig medewerker van Fier Fryslân op 3 april 2014 en met de vreemdelingenadvocaten op 21 augustus 2014.

48 Zie ook [Hoofdstuk 4](#).

49 Defence for Children/Unicef 2013, p. 24.

50 Interview met Jade op 14 maart 2014 en met Nidos op 7 april 2014.

51 'Bij de Kinderrechtenhelpdesk van Defence for Children zijn meerdere zaken bekend waarbij minderjarigen na hun achttiende onvoldoende voorbereid waren op zelfstandigheid en niet de nodige begeleiding kregen. Het voortzetten van de ingezette hulpverlening voor deze (beperkte) groep minderjarigen na de achttiende verjaardag voorkomt problemen met overdracht en verzekert de voortzetting van het hulpverleningstraject voor een duurzame oplossing' (Defence for Children/Unicef 2013, p. 24).

52 Horbach & Metz 2013 – *vertrouwelijk*.

53 Zie voor meer informatie over EVF-project beschermde opvang [Hoofdstuk 2](#).

54 'Niet voor ieder (mogelijk) slachtoffer mensenhandel is verlengde begeleiding geïndiceerd' (Claassen & Veerman 2014, p. 7).

55 Interview met het COA op 12 september 2014.

56 Formeel is de pilot een keer verlengd en lag de initiële einddatum op 31 juli 2012 (Metz 2012 – *vertrouwelijk*).

Pilot voor meerderjarige mogelijke slachtoffers

Het doel van de pilot is het tijdelijk opvangen van kwetsbare jonge vrouwen. Dat gebeurt in een speciale woon unit waarin ze extra aandacht en begeleiding krijgen.⁵⁷ In de pilot is plek gemaakt voor 16 jonge vrouwen.⁵⁸ Uit de evaluatie van de pilot blijkt dat de werkwijze een verbetering is: geen van de jonge vrouwen is gedurende de pilot met onbekende bestemming vertrokken.⁵⁹ Niettemin blijkt uit de evaluatie van de pilot dat er meer aandacht en begeleiding nodig is om deze groep ook voldoende weerbaar/assertief te maken om ze ook in de toekomst uit de invloedssfeer van de mensenhandelaar te houden.

De vraag is nu of en hoe aan deze pilot gevolg zal worden gegeven. Het COA is er voorstander van om 'gezien de ervaring opgedaan in de pilot [...] het verblijf in de beschermde opvang voor iedere jongvolwassene minimaal zes maanden te laten zijn, zodat jongvolwassenen het begeleidingstraject van zes tot negen maanden kunnen doorlopen'.^{60,61} Volgens het COA zou daarnaast geïnventariseerd moeten worden of een dergelijke voorziening ook voor jongens wenselijk is.⁶²

Met het structureel maken van de pilot zouden volgens de respondenten niet alle knelpunten worden opgelost. Zo blijft één van de knelpunten dat jongeren na hun achttiende geen recht meer hebben op onderwijs.⁶³ Voor slachtoffers is scholing en het hebben van een startkwalificatie belangrijk. Uit onderzoek onder Nederlandse minderjarige slachtoffers lijkt een startkwalificatie ook een van de belangrijkste protectieve factoren te zijn om uit handen van de mensenhandelaren te blijven en een toekomst op te bouwen waar de slachtoffers regie over hebben.⁶⁴

5.1.3 Minder- en meerderjarigen met een verblijfsrecht mensenhandel

Minderjarige en meerderjarige vreemdelingen die beschikken over een (tijdelijk) verblijfsrecht mensenhandel worden na de beschermde opvang geplaatst in een gespecialiseerde opvang, in een begeleid-

57 Er is één Fte vrijgemaakt voor deze groep. De medewerkers die deze pilot samen hebben ingevuld (samen 1 Fte) geven aan altijd meer dan de 36 uur gewerkt te hebben dan hiervoor staat (interview met medewerkers van de pilot van het COA op 26 maart 2014).

58 Dit doel kwam voort uit de aanbevelingen van de evaluatie van de beschermde opvang (Kromhout e.a. 2010).

59 interview met medewerkers van de pilot van het COA op 26 maart 2014.

60 Interview met het COA op 12 september 2014.

61 'Ook strookt het niet met het veerkrachtmodel dat wordt gehanteerd binnen de Evenaar. Inhoudende dat minderjarige slachtoffers (in casu) een netwerk om zich heen bouwen, waar ze zich veilig voelen en kunnen werken aan hun klachten. Steun hierin is belangrijk. Maar wat de Evenaar vaak merkt is dat de minderjarige slachtoffers (in casu) bij de overgang naar een open locatie het contact met groepsgenoten vanuit de beschermde opvang verliezen en weer het idee hebben dat ze opnieuw moeten beginnen. Weer 'gevlucht' zijn als het ware' (interview met de Evenaar op 2 april 2014).

62 interview met medewerkers van de pilot van het COA op 26 maart 2014 en Horbach & Metz, 2013 – *vertrouwelijk*.

63 'Slachtoffers mogen na hun achttiende wel onderwijs blijven volgens, mits aan het Jade College. Ook zijn vervolgopleidingen mogelijk indien ze gestart zijn voor hun achttiende' (schriftelijke informatie van de medewerkers van de pilot van het COA, 13 mei 2015).

64 Interview met medewerkers van de pilot van het COA op 26 maart 2014, interview met Fier op 10 maart 2014. Zie ook Werson e.a. 2015.

wonentraject of krijgen een eigen woning aangeboden.^{65,66} In de praktijk blijkt dat de meeste van hen bij Fier worden geplaatst.⁶⁷

Opvang Fier

Jongeren die in de beschermde opvang hebben gewoond en een tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel hebben, worden veelal geplaatst bij Fier.⁶⁸ Voor deze groep geldt dat de aangifte bijna altijd leidt tot een sepot. Na een sepot wordt het tijdelijk verblijfsrecht door de IND ingetrokken. Het mogelijke slachtoffer kan dan een aanvraag voortgezet verblijf indienen, waardoor hij of zij nog wel in aanmerking komt voor opvang en hulpverlening. Uit het interview met Fier Fryslân blijkt dat echter in veel gevallen voortgezet verblijf niet wordt toegekend.⁶⁹ Met die beslissing eindigt het recht op opvang en begeleiding.⁷⁰

5.2 Punten ter verbetering in de bescherming na doorplaatsing

De verantwoordelijkheid voor de bescherming van slachtoffers mensenhandel strekt zich uit tot na de beschermde opvang. De bescherming van minderjarige slachtoffers levert in de vervolgoopvang over het algemeen niet veel problemen op. De grootste zorgen gaan daarentegen uit naar de slachtoffers die meerderjarig worden in de beschermde opvang én in de asielpcedure zitten. De reguliere opvang van het COA is voor deze groep niet altijd geschikt. Drie punten komen hier aan bod.⁷¹

Het eerste punt is de leeftijdsgrens van achttien jaar. Jongeren die net voor hun achttiende in de beschermde opvang worden geplaatst, hebben er baat bij dat zij de drie fasen van de begeleidingsmethodiek kunnen doorlopen. Nu is dit soms niet mogelijk, omdat zij vanaf hun achttiende nog maximaal drie maanden mogen blijven in de beschermde opvang. Het verdient daarom aanbeveling om de termijn in de beschermde opvang afhankelijk te maken van de termijn die staat voor het afronden van de begeleidingsmethodiek. Als dat het geval is krijgen de jongvolwassenen voldoende tijd om te werken aan hun competenties, om los te komen van hun mensenhandelaar en weerbaar te worden.

Het tweede punt betreft het bestendigen van de pilot 'extra aandacht voor jonge vrouwen uit de beschermde opvang'. Jonge vrouwen die extra aandacht nodig hebben, kunnen hier worden geplaatst zodat de overgang tussen de beschermde opvang en de reguliere opvang zoveel mogelijk verkleind wordt. Het verdient aanbeveling dat deze pilot structureel wordt gemaakt, waarbij ook aandacht is voor

65 Claassen & Veerman 2014.

66 Zestien jongeren van de 383 jongeren (4%) beschikken over een vergunning bepaalde tijd regulier ten tijde van vertrek uit de beschermde opvang. Let wel dit betekent niet automatisch dat deze jongeren beschikken over een verblijfsrecht conform de verblijfsregeling mensenhandel, dat kan ook op basis van een andere regeling zijn. Zie verder *NRM 2014*, tabel B4.3.15.

67 Coördinatiecentrum Mensehandel (CoMensha) kan een taak vervullen bij het regelen van opvang voor meerderjarige slachtoffers van mensenhandel die uitstromen uit de beschermde opvang. Op dit moment wordt CoMensha er nauwelijks bij betrokken (Interviews met Nidos op 7 april 2014, met Jade op 14 maart 2014 en met Fier Fryslân op 10 maart 2014).

68 Interview met Fier Fryslân op 10 maart en Jade op 14 maart 2014.

69 Interview met Fier Fryslân op 10 maart 2014 en zie ook R. van der Zee, 'Ik wist niet wie ik kon vertrouwen', *Vrij Nederland*, 17 augustus 2013.

70 Interview met Fier Fryslân op 10 maart 2014.

71 Zie ook *NRM 2014*, aanbeveling 2a.

de mogelijkheid om mogelijke slachtoffers ook na hun achttiende onderwijs aan te bieden. Onderwijs geeft mogelijke slachtoffers de kans om een bestaan op te bouwen en maakt ze weerbaarder tegen mensenhandelaren. Momenteel biedt de pilot plaats aan zestien jonge vrouwen, maar niet aan jonge mannen. Een dergelijke pilot moet ook voor jonge mannen opgezet worden.

Het derde punt betreft het gebrek aan zorgcoördinatie voor mogelijke slachtoffers die ten tijde van vertrek uit de beschermde opvang 18 jaar of ouder zijn.⁷² Voor met name de ondersteuning van de meest kwetsbare jongeren die na hun achttiende uitgeplaatst worden naar de reguliere opvang van het COA is dit een gemis. De stap van de beschermde opvang waar veel begeleiding is voor de jongere naar de reguliere opvang waar veel minder begeleiding is voor de jongvolwassene, wordt voor deze groep te groot geacht.^{73,74} Het is aanbevelenswaardig dat er mogelijkheden worden gecreëerd om deze jongvolwassenen extra begeleiding te geven in de vervolgpvang, bijvoorbeeld in de vorm van nazorg of zorgcoördinatie. Aan de hand van de bevindingen die voortkomen uit de multidisciplinaire risicoanalyse kan nagegaan worden welke jongvolwassene deze extra begeleiding nodig heeft.⁷⁵ Zowel Nidos⁷⁶ als Defence for Children/Unicef⁷⁷ heeft een voorstel gedaan om te komen tot een vorm van zorgcoördinatie en beide organisaties geven aan welke mogelijkheden de wet geeft om aan deze vorm van nazorg of zorgcoördinatie ook na het achttiende jaar vorm te blijven geven.^{78,79} Onderzocht moet worden welke vorm van zorgcoördinatie het meest geschikt is.⁸⁰

In het volgende **Hoofdstuk** staat de aangifte van het slachtoffer en de (ambtshalve) opsporing en vervolging van mensenhandelaren centraal.

72 EU-Richtlijn 2011/93/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en ter vervanging van Kaderbesluit 2004/68/JBZ van de Raad (*PbEU* L 335/1), considerans 31. Hierin is opgenomen dat gezien de aard van het lichamelijke en psychische leed, het slachtoffer bijgestaan moet worden zo lang dit nodig is en dat dit indien noodzakelijk, gecontinueerd kan worden wanneer het kind volwassen is.

73 Nidos onderscheid twee kwetsbare groepen waarvoor nazorg nodig wordt geacht. De eerste groep bestaat uit jongeren die vlak voor hun achttiende geplaatst zijn in de beschermde opvang en 'waarbij de fase van rust, bescherming en zich veilig voelen nog van groot belang is'. De tweede groep betreft jongeren die bij plaatsing in de beschermde opvang 17 jaar en 6 maanden oud waren, 'maar zodanig getraumatiseerd zijn dat verlengde begeleiding, zonder de wettelijke rol *in loco parentis*, geïndiceerd is'. Voor deze groepen geldt dat 'traumaverwerking, het doen van aangifte, de B8 of asielprocedure allemaal nog niet of nog maar net is opgestart' (Claassen & Veerman, p. 2).

74 Zie ook de SWOT-analyse die is gemaakt van Nederland waaruit blijkt dat hier verbetermogelijkheden liggen (Stan 2015, p. 77).

75 Zie voor een uitgebreide beschrijving van de multidisciplinaire risicoanalyse Hoofdstuk 6 en 8.

76 Claassen & Veerman 2014.

77 Defence for Children/Unicef 2013.

78 Volgens Nidos kan bijvoorbeeld onderzocht worden of en hoe aangesloten kan worden bij de mogelijkheid die de Jeugdwet biedt, namelijk dat nazorg geboden kan worden tot 21 jaar na een jeugdbeschermingsmaatregel (Claassen & Veerman 2014, p. 8).

79 Defence for Children/Unicef beschrijft de optie om de voogdij door te rechter om te laten zetten in een mentorschap ten behoeve van de meerderjarige. 'Deze mentoraanstelling voorziet in belangenbehartiging door een mentor voor een meerderjarige die als gevolg van zijn geestelijke of lichamelijke toestand tijdelijk of duurzaam niet in staat is of bemoeilijkt wordt zijn belangen van niet-vermogensrechtelijke aard zelf behoorlijk waar te nemen'. [...] 'Voor [mogelijke] meerderjarige slachtoffers van mensenhandel zou het dan gaan om de belangenbehartiging bij eventuele nog lopende verblijfsrechtelijke procedures en het organiseren van de juiste zorg gericht op herstel' (Defence for Children/Unicef 2013, p. 24).

80 Een andere mogelijkheid is om deze jongeren die geplaatst worden binnen Drenthe te laten vallen in de caseload van een regiocoördinator. Problematisch hier is dat Drenthe geen regiocoördinator kent (zie hiervoor ook Hoofdstuk 4).

Aangifte, (ambtshalve) opsporing en vervolging¹

Het slachtoffer dient als het ware ‘gedeprogrammeerd’ te worden. Wij moeten laten zien dat we tegenwicht kunnen bieden aan de druk van mensenhandelaren en de daarmee gepaarde angst en zorg. We beschermen het slachtoffer. Dat maakt het slachtoffer sterk. Ook helpt het doen van aangifte het slachtoffer enorm, maar ook dat ze weten dat de politie nooit ver weg is. Vervolgens dient er een nieuw/ander toekomstperspectief te komen, mogelijk gekoppeld aan behandeling. Als het ons lukt om dit met het slachtoffer te realiseren, dan heeft het slachtoffer een kans op een nieuw en duurzaam bestaan in veiligheid en met perspectief. Opvang, bescherming, opsporing en begeleiding (en soms behandeling) zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden; het een kan niet zonder het ander. Het is dit samenspel dat slachtoffers een nieuwe kans geeft [Citaat van medewerker van Jade].²

Er worden per jaar ongeveer 85 jongeren³ opgevangen in de beschermde opvang.^{4,5} Uit onder meer het Koolvisonderzoek is gebleken dat mensenhandelaren deze kwetsbare jongeren uit de opvang oppikken om hun ‘investering’ alsnog te gelde te maken en nieuwe minderjarige vreemdelingen naar Nederland bleven halen om uit te buiten zolang zij niet werden gestopt. Met deze kennis is het opmerkelijk dat op de vraag hoe vaak het sinds de totstandkoming van de beschermde opvang in 2008 het voorgekomen is dat mensenhandelaren zijn opgespoord en vervolgd voor het uitbuiten van jongeren die zijn geplaatst in de beschermde opvang, maar één respondent één casus kon noemen.^{6,7}

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal waarom in Nederland vervolgingen en veroordelingen uitblijven van mensenhandelaren die deze groep slachtoffers uitgebuit hebben of wilden uitbuiten.⁸ Ook komt aan bod hoe de opsporing en vervolging van mensenhandelaren kan worden verbeterd.

-
- 1 ‘Mensenhandel kan ambtshalve worden opgespoord en vervolgd. Het doen van een aangifte is niet noodzakelijk, mensenhandel is geen klachtdelict’ (Start. 2013, 16816).
 - 2 Citaat van medewerker van Jade, ontleend aan het advies van Nidos getiteld: ‘18 jaar en kwetsbaar: Voorstel voor het begeleiden van kwetsbare (mogelijk) slachtoffers van mensenhandel bij het bereiken van de meerderjarige leeftijd’ (Claassen & Veerman 2014, p. 3).
 - 3 In de periode 2008 en 2012 zijn volgens de registratie van Jade respectievelijk 431 jongeren in de beschermde opvang ingestroomd, per jaar zijn dat gemiddeld 86,2 personen (NRM 2014, tabel B4.3.2).
 - 4 Zie hoofdstuk 4.
 - 5 Jongeren die geïndiceerd zijn als mogelijk slachtoffer van mensenhandelaren.
 - 6 Interview met EMM op 1 mei 2014.
 - 7 Deze casus kwam naar voren in het interview met de vreemdelingenadvocaten op 21 augustus 2014. Het betrof twee meisjes uit Oost-Europa die door dorpsgenoten waren geronseld en uitgebuit. Een dader is zelfs op heterdaad betrapt. Wel geven de vreemdelingenadvocaten aan dat deze zaak vrij uniek is en dat het probleem met name ligt bij West-Afrikaanse en Aziatische minderjarigen waarbij de mensenhandelaar eigenlijk nooit in beeld komt.
 - 8 Op bovenstaande casus na.

6.1 In de praktijk

6.1.1 Intake- en aangifteproces

Voordat een aangifte wordt opgenomen, is de politie eerst gehouden een informatief gesprek te voeren met het slachtoffer.⁹ Dit informatieve gesprek wordt ook wel een intake genoemd. Deze intake wordt gehouden om 'zicht te krijgen op slachtofferschap en om het slachtoffer uitleg te geven over de strafrechtelijke procedure'.¹⁰ Dit informatieve gesprek kan 'ook de start betekenen van ambtshalve opsporing en vervolging, ook als het slachtoffer uiteindelijk besluit geen aangifte te doen'.¹¹

Als minderjarige vreemdelingen vanuit de beschermde opvang besluiten aangifte te doen dan gebeurt dit in bijna alle gevallen bij het prostitutie- en mensenhandelteam (PMT-team) van Drenthe.^{12,13} In zulke gevallen neemt de begeleider in de beschermde opvang contact op met het PMT-team¹⁴ en wordt binnen één á twee weken¹⁵ een afspraak ingepland voor een intake dan wel aangifte.¹⁶

Bij het plannen¹⁷ en opnemen van de aangifte verdient het de voorkeur om eerst de kwetsbaarheden van de jongere in kaart te brengen om de kans op een kwalitatief goede aangifte te vergroten.^{18,19} Op dit moment vindt een dergelijke multidisciplinaire risicoanalyse niet plaats.²⁰

9 Er hoeft geen informatief gesprek gevoerd te worden, wanneer dit vanwege een acute situatie niet mogelijk is.

10 *Start*, 2013, 16816.

11 *Ibid.*

12 Het PMT-team in Drenthe bestaat uit vier rechercheurs, van wie drie gecertificeerde mensenhandel-rechercheurs. Daarnaast beschikt het team over een administratieve kracht, die tevens buitengewoon opsporingsbeambtenaar is en dezelfde training op mensenhandelgebied heeft gehad als de rechercheurs. Daarnaast zijn er bij de vreemdelingenpolitie in het Korps Drenthe ook een drietal gecertificeerde mensenhandelrechercheurs, waar het PMT-team een beroep op kan doen (interview met het PMT-team Drenthe op 1 april 2014).

13 Sinds 2010 is Jade de enige aanbieder van de beschermde opvang en bevinden alle locaties zich in Drenthe. De meeste intakes en aangiften van jongeren uit de beschermde opvang vinden dan ook plaats bij het PMT-team van het politiekorps Drenthe (interviews met Jade op 14 maart 2014 en met Nidos op 7 april 2014). Zie ook [onderzoeksverantwoording B](#).

14 Met de invoering van de Nationale politie op 1 januari 2013, is het politiekorps Drenthe opgegaan in het politiekorps Noord (zie ook *NRM9*, §3.3.1). Omwille van de duidelijkheid is ervoor gekozen om in dit onderzoek te spreken van het PMT-team van het politiekorps Drenthe.

15 In uitzonderlijke gevallen komt het voor dat vanwege capaciteitsgebrek het langer duurt dat een intake gehouden kan worden ofwel een aangifte opgenomen kan worden (interview met het PMT-team Drenthe op 1 april 2014).

16 Er vindt niet standaard een intake mensenhandel plaats met de jongeren die geplaatst zijn in de beschermde opvang. Een intake moet echt verzocht worden (interview met het PMT-team Drenthe op 1 april 2014).

17 Een mogelijkheid zou kunnen zijn om de aangifte uit te stellen indien de verwachting is dat dit tot een kwalitatief betere aangifte leidt (zie ook *NRM 2014*, p. 253). Zie ook Hoofdstuk 7 voor een mogelijke verlenging van de bedenktijd.

18 'The risks associated with trafficking in persons are diverse and extensive. The coercive and exploitative nature of trafficking in persons comes with health and other associated risk. A comprehensive risk assessment is needed, taking into account the behaviour of traffickers, to what extent the behaviour of a victim gives reason to fear acts of revenge and the security situation of the place where a victim would live in his/her home country, and to what degree authorities in a country of origin would be able and willing to safeguard the physical security and integrity of the victim. Law enforcement agencies will have the primary responsibility in this field and should take the lead in the process' (UNODC 2009b, p. 6).

19 'Slachtoffers moeten gestabiliseerd zijn alvorens er een verklaring wordt opgenomen over wat hen overkomen is' (UNODC, 2009a, p. 10).

20 Interview met de Evenaar op 2 april 2014, met Jade op 14 maart 2014 en met Nidos op 7 april en met het PMT-team Drenthe op 1 april 2014.

Multidisciplinaire risicoanalyse

Kennis over deze kwetsbaarheden kan ertoe leiden dat hier in het aangifteproces rekening mee kan worden gehouden en dat dit een positieve invloed heeft op de kwaliteit van de aangifte.²¹ Daarnaast is het ook mogelijk dat uit de individuele risicoanalyse bijvoorbeeld volgt dat van de jongere niet verwacht mag worden dat hij aangifte doet.^{22,23} De kwetsbaarheid waar rekening mee gehouden moet worden, betreft onder meer de maturiteit van de jongere²⁴, de medische/psychische gevolgen van mensenhandel²⁵ en de dreiging van mensenhandelaren.^{26,27} Om deze kwetsbaarheden in kaart te kunnen brengen voordat de minderjarige aangifte doet, is een multidisciplinaire risicoanalyse nodig.

In de meeste gevallen wanneer een aangifte wordt opgenomen, vindt er eerst een korte intake plaats van een kwartier tot een half uur.²⁸ Tijdens deze intake vertelt de politie de jongere onder meer wie ze zijn, wat ze doen, wat het doen van aangifte inhoudt en wat de consequenties (kunnen) zijn. In de intake wordt ook de verblijfsregeling mensenhandel uitgelegd.²⁹ Daarna wordt, wanneer de jongere dat wil, in de meeste gevallen de aangifte direct opgenomen.³⁰ Deze wordt ook op video vastgelegd.³¹ Hier wordt door de politie één dagdeel voor uitgetrokken.³²

-
- 21 Een slachtoffer kan ook na de mensenhandelsituatie nog te maken hebben met deze psychische druk. Dit kan vervolgins invloed hebben op het al dan niet doen van aangifte en op de kwaliteit van de aangifte. Een aangifte is belangrijk voor een succesvolle vervolging van mensenhandel, het is dan ook belangrijk om in de opsporing en vervolging aandacht te besteden aan de psychische druk waarmee het slachtoffer mogelijk te maken heeft (NRM 2014, p. 253).
- 22 Interviews met de Evenaar op 2 april 2014, Jade op 14 maart 2014 en voormalig medewerker van Fier Fryslân op 3 april 2014.
- 23 Zie ook Hoofdstuk 7 over de verblijfsrechtelijke bescherming voor slachtoffers die geen aangifte kunnen of willen doen vanwege medische/psychische beperkingen of vanwege ernstige dreiging van de mensenhandelaren. Zie ook Noteboom & Dettmeijer 2015.
- 24 Zie ook art. 10, sub a Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale migratie, PbEG L 261, 6 augustus 2004.
- 25 Een medewerkster van Fier Fryslân omschrijft het als volgt: 'In het algemeen proberen getraumatiseerden het trauma zoveel mogelijk uit de weg te gaan. Ze schermen dan hele terreinen van hun leven af. Echter, aangifte betekent dat hier weer naar gekeken moet worden. Dat brengt met zich mee dat de aangifte te vluchtig wordt en onvoldoende gespecificeerd is om te vermijden dat zij bij het vertellen en na die tijd de pijn herbeleven. [...]De aangifte kan pas 'lukken' wanneer de jongere daarvoor klaar is. Dit betekent dat de jongere dan pas het verhaal goed kan doen' (interview met een voormalig medewerker van Fier Fryslân op 3 april 2014).
- 26 Zie UNODC 2009b, p. 6 ev. voor een voorbeeld van een risico-taxatie instrument om het gevaar in te schatten van mensenhandelaren.
- 27 Bij een dergelijke risicoanalyse moet ook gekeken worden naar de vraag of de familie wordt bedreigd. Binnen Europa liggen er bijvoorbeeld mogelijkheden voor de persoon in kwestie (of zijn voogd) om een Europees beschermingsbevel aan te vragen ter bescherming van zijn familie (zie Richtlijn 2011/99/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende het Europees beschermingsbevel (PbEU L 338/2).
- 28 Zie ook Hoofdstuk 7, waarin naar voren komt dat de bedenktijd nauwelijks is verleend aan deze jongeren.
- 29 De politie krijgt vaak op voorhand al door of de jongere voor asiel kiest of voor de verblijfsregeling mensenhandel. In de meeste gevallen betreft het de asielprocedure (interview met het PMT-team Drenthe op 1 april 2014).
- 30 Met de voogd, advocaat en Jade lijkt in bijna alle gevallen al uitdrukkelijk de afweging gemaakt te zijn om aangifte te doen (interview met het PMT-team Drenthe op 1 april 2014).
- 31 *Start.* 2013, 16816. Hierop is ook de Aanwijzing 'auditief en audiovisueel registeren van verhoren van aangevers, getuigen en verdachten' van toepassing (*Start.* 2012, 26900). Zie ook art. 15, lid 4 van de Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan (PbEU L 101/1).
- 32 Interview met het PMT-team Drenthe op 1 april 2014.

Uitgebreide intake en aangifte

Uit het interview met het PMT-team blijkt dat rond de Koolviszaak, ongeveer tien jaar geleden, meer tijd werd uitgetrokken voor deze jongeren. Zo werd eerst een heel uitvoerige intake gehouden en kreeg de jongere aan het einde van de intake vervolgens de keuze om aangifte te doen. Als hij/zij besloot aangifte te doen dan trok de politie twee dagen uit om de aangifte op te nemen. ‘Dat werd heel secuur en uitgebreid gedaan’ door de politie. Hier is de politie echter op teruggekomen, omdat het veel capaciteit kostte en er door de jongeren zelden opsporingsindicaties werden gegeven.³³

In 2011 is er veertien keer aangifte van mensenhandel gedaan door jongeren in de beschermde opvang, tegen acht keer in 2012.³⁴ Naast het aantal aangiften was ook het aantal intakes waar geen aangifte uit volgde in 2011 hoger dan in het jaar daarna. In 2011 hadden dertien jongeren een dergelijk gesprek; in 2012 waren dat er zes.

Achtergrondkenmerken

Opgeteld deden in 2011 en 2012 tweeëntwintig minderjarigen vanuit de beschermde opvang aangifte en hadden negentien minderjarigen een intakegesprek waaruit uiteindelijk geen aangifte volgde. Zowel in 2011 (81%)³⁵ als in 2012 (86%)³⁶ waren het voornamelijk meisjes. De overgrote meerderheid (86%)³⁷ was zeventien jaar of ouder. Guinee (n=9), Sierra Leone (=9) en Nigeria (n=4) waren de meest voorkomende herkomstlanden in 2011. In 2012 was Guinee (n=9) het meest voorkomende land. Een opvallend gegeven is dat in 2012 geen jongeren uit Sierra Leone aangifte hebben gedaan, tegenover negen jongeren in het jaar ervoor. Ook het aantal Nigeriaanse jongeren dat aangifte heeft gedaan, daalde ten opzichte van 2011, namelijk van vier in 2011 naar één in 2012.³⁸

Sinds de herijking van de begeleidingsmethodiek in 2013 bespreken de mentoren en de voogden het doen van aangifte met alle jongeren die opgevangen worden in de beschermde opvang.³⁹ Als jongeren besluiten aangifte te doen, dan worden zij daarin door de mentoren dan wel voogden begeleid.^{40,41} De reden om aangifte bespreekbaar te maken ligt niet alleen in het gegeven dat mensenhandelaren opgespoord moeten worden en toekomstige slachtoffers moeten worden voorkomen.⁴² Een aangifte kan er

33 Ibid.

34 Deze aantallen zijn gebaseerd op de gegevens van het PMT-team Drenthe. Zie voor de gehanteerde methodiek en de onderzoeksbepalingen onderzoeksverantwoording B.

35 In 2011 betrof dit 81% (n=27).

36 In 2012 betrof dit 86% (n=14).

37 n=22.

38 Dit lijkt te stroken met de bevindingen uit het cijfermatige onderzoek waaruit blijkt dat zowel relatief als absoluut minder geregistreerde mogelijke slachtoffers van Nigeriaanse nationaliteit voorkomen (zie NRM 2014, p. 256).

39 Zie Hoofdstuk 2 en 4 waarin uitgebreid wordt ingegaan op de (herijkte) begeleidingsmethodiek.

40 Interview met Jade op 14 maart 2014.

41 Ook wordt aangifte bespreekbaar gemaakt door het Nidos (interview met Nidos op 7 april 2014) en worden jongeren ook door de vreemdelingenadvocaten voorbereid op een aangifte als ze daar eenmaal voor gekozen hebben (interview met vreemdelingenadvocaten op 21 augustus 2014).

42 ‘The prosecutorial concern is a collective one: to reduce trafficking through prosecution and ultimately protect future victims’ (Srikantiah 2007, p. 201).

volgens Nidos ook toe leiden dat jongeren zich gehoord en gesteund voelen, hetgeen bij kan dragen aan hun motivatie voor begeleiding en behandeling.⁴³

In 2013 en in het eerste deel van 2014 nam volgens respondenten het aantal intakes en aangiften toe.⁴⁴ Het PMT-team Drenthe geeft aan dat zij ongeveer één keer per week een intake houden of aangifte opnemen van een jongere uit de beschermde opvang.⁴⁵ Uit eigen dossieronderzoek van Nidos blijkt dat van de in totaal 73 jongeren⁴⁶ die in 2013 zijn ingestroomd in de beschermde opvang, 23 aangifte hebben gedaan van mensenhandel.⁴⁷

De intakes en aangiften voldoen aan de voorwaarden die zijn gesteld in nationale en internationale wet- en regelgeving als het aankomt op alleenstaande minderjarige vreemdelingen.⁴⁸ Zo wordt de intake of aangifte, afhankelijk van de leeftijd van de jongere gedaan in een speciale verhoorkamer voor minderjarigen^{49,50}, worden intakes en aangiften altijd gedaan door twee rechercheurs, van wie één gecertificeerd mensenhandelrechercheur is^{51,52} en zorgt de politie ervoor dat er een tolk in persoon aanwezig is.⁵³ Jongeren laten zich tijdens de intake en aangifte soms bijstaan door hun mentor, hun voogd of door hun advocaat.⁵⁴ De jongere kan verzoeken om gehoord te worden door een vrouw⁵⁵ of man.

Tijdens de aangifte wordt door het PMT-team geen specifiek hoorprotocol gebruikt⁵⁶; wel wordt vaak het verslag gebruikt dat is opgemaakt naar aanleiding van het gesprek dat de jongere met de vreemdelingenpolitie heeft gehad op Ter Apel. Dit verslag wordt met de jongere doorgelopen om na te gaan of

43 Schriftelijke informatie van Nidos op 10 september 2014.

44 Interviews met Nidos op 7 april 2014, met Jade op 14 maart 2014 en met het PMT-team Drenthe op 1 april 2014.

45 Interview met het PMT-team Drenthe op 1 april 2014.

46 Dit aantal is door Nidos geregistreerd (schriftelijke informatie van Nidos op 23 april 2014).

47 Schriftelijke informatie van Nidos op 23 april 2014. Dit lijkt een stijging te impliceren, echter deze aangiften kunnen niet afgezet worden tegen de aangiftecijfers over 2011 en 2012 die worden genoemd in dit onderzoek, omdat er andere onderzoeksmethodieken zijn gebruikt.

48 Ook als het aankomt op de specifieke verplichtingen die zien op minderjarige slachtoffers en niet-begeleide minderjarige slachtoffers (zie onder meer Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (*PbEU* 2011, L 101/1), artt. 15 en 16; Richtlijn 2011/93/EU van het Europees Parlement en de Raad (13 december 2011) ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en ter vervanging van Kaderbesluit 2004/86/JBZ van de Raad, artt. 19 en 20). Zie ook de vertaling van deze verplichtingen, §2.1 en 2.2 van de aanwijzing mensenhandel (*Start* 2013, 16816)

49 Het PMT-team heeft de beschikking over twee verhoorkamers voor minderjarigen, één in Assen en één in Emmen.

50 Overigens wordt door de politie ingeschat wat wenselijk is voor de jongere en welke verhoorkamer gebruikt wordt. Volgens de politie zijn de jongeren op papier wel minderjarig, maar soms bestaat de indruk dat jongeren al een paar jaar ouder zijn (Interview met het PMT-team Drenthe op 1 april 2014).

51 Referentiekader mensenhandel 2013.

52 Indien het delict aan te merken is als een zedendelict, is de aanwijzing Zeden van toepassing (Referentiekader Mensenhandel 2013).

53 Interview met het PMT-team Drenthe op 1 april 2014.

54 Interview met het PMT-team Drenthe op 1 april 2014 en met vreemdelingenadvocaten op 21 augustus 2014. Wel geven de vreemdelingenadvocaten aan dat het voorkomt dat de jongere al aangifte heeft gedaan zonder dat een advocaat was toegewezen. Dit is een knelpunt volgens de advocaten en moet verbeterd worden. Zie ook [Hoofdstuk 7](#).

55 Het PMT-team kent evenwel geen vrouwelijke rechercheurs. In dergelijke gevallen wordt een beroep gedaan op een vrouwelijke rechercheur binnen het korps of van een ander korps (interview met PMT-team Drenthe op 1 april 2014).

56 Zie ook Klerx-van Mierlo e.a. 2014, p. 129.

het klopt en waar het aangevuld kan worden. Het PMT-team richt zich tijdens de aangifte zo veel mogelijk op mogelijke mensenhandelindicaties.⁵⁷ Wanneer opsporingsindicaties worden gegeven, dan geeft dat aanleiding om de jongere uitgebreider te horen. Dan wordt ook ingegaan op het verhaal ‘eromheen’, zoals bijvoorbeeld op de thuis- en gezinssituatie.⁵⁸

6.1.2 Aangiften met weinig opsporingsindicaties

Uit de interviews komt het knelpunt naar voren dat de meeste aangiften van de jongeren geen of nauwelijks opsporingsindicaties bevatten. De aangiften zien er volgens de politie steeds min of meer hetzelfde uit.⁵⁹

Gelijke verhalen

In veel gevallen geeft de jongere aan in een woning te hebben verbleven, waar het slachtoffer opgesloten zat en seksueel is uitgebuit. Bijna nooit kan de jongere een adres geven of een concrete beschrijving van de locatie. Over de identiteit van de verdachte komt in de meeste aangiften ook geen duidelijkheid. Vaak vertelt de jongere alleen over een voornaam of bijnaam van de verdachte.^{60,61}

Voor het feit dat de verhalen op elkaar lijken en weinig opsporingsindicaties bevatten, worden door de respondenten twee mogelijke verklaringen gegeven.^{62,63} De eerste verklaring is dat de jongeren mogelijk geen slachtoffer mensenhandel zijn en om andere redenen aangifte doen, bijvoorbeeld ter ondersteuning van een asielaanvraag of om een (tijdelijk) verblijfsrecht mensenhandel te verkrijgen.^{64,65}

57 In de aangiften wordt voornamelijk gevraagd naar de locatie waar het slachtoffer verbleef en/of was uitgebuit, over de identiteit van verdachte en over de wijze waarop het slachtoffer naar Nederland was gereisd. Zie voor een uitgebreide beschrijving hierover ook *NRM 2012b*, p. 17.

58 Ibid.

59 Zie ook §3.1.5 voor een mogelijk verontrustende modus operandi. Let wel, dit betreft een mogelijke trend en verdient meer onderbouwing.

60 Dit komt sterk overeen met de bevindingen uit het dossieronderzoek dat door de Nationaal Rapporteur is uitgevoerd in 2012 (*NRM 2012b*). Dit betrof een onderzoek naar 49 geseponeerde mensenhandelzaken uit 2010 waarbij een B9-verblijfsvergunning is verleend. Doel van het onderzoek was om inzicht te krijgen in de groep slachtoffers van mensenhandel die een B9-vergunning krijgen en waarvan de zaak vervolgens wordt geseponeerd. Hier staan ook enkele casussen in beschreven (pp. 17 – 18).

61 Zie ook *NRM 2014*, p. 253.

62 Interviews met het EMM op 1 mei 2014, met het PMT-team Drenthe op 1 april 2014, met Jade op 7 april 2014, met Nidos op 14 maart 2014, met de vreemdelingenadvocatuur op 21 augustus 2014.

63 *NRM7*, p. 188 – 189.

64 Het lijkt er volgens PMT-team Drenthe soms op dat jongeren bij de aangifte helemaal geen verhaal willen vertellen en dat de jongeren soms alleen op aanraden van Nidos en/of de advocaat aangifte doen. Dit laatste lijkt vooral te gelden voor jongeren die (bijna) achttien jaar oud zijn. ‘Soms hoor je in een later gesprek, als de seponering door de OvJ aan de aangever wordt uitgelegd, wel eens dat deze eigenlijk geen aangifte had willen doen maar dat dit werd geregeld door de advocaat (Interview met het PMT-team Drenthe op 1 april 2014). Zie ook *NRM7*, p. 188; Klaver, van der Leun & Schreijenberg (2013).

65 Een andere mogelijke verklaring voor de weinig opsporingsindicaties is dat aangifte wordt gedaan om een Dublin-claim te stuiten. Dit is het geval wanneer vanuit een EU-vis treffer of uit leeftijdsonderzoek blijkt dat de jongere ouder is dan 18 jaar (Hoofdstuk C1, paragraaf 2.2, Vc 2000). Op dat moment kan er een Dublin-claim komen. Deze kan worden gestuit door aangifte mensenhandel te doen, omdat Nederland dan de verblijfsaanvraag in behandeling heeft genomen (interview met vreemdelingsadvocaten op 21 augustus 2014).

Een andere verklaring is dat de jongeren wel slachtoffer mensenhandel zijn maar niet het werkelijke of het volledige verhaal⁶⁶ (kunnen) vertellen tijdens de aangifte.^{67,68,69} Daarvoor bestaan volgens respondenten uiteenlopende redenen, zoals de dreiging van mensenhandelaren, een gebrek aan vertrouwen in de politie, de fase van slachtofferschap⁷⁰, de impact van ingrijpende gebeurtenissen op de werking van het geheugen⁷¹, de onzekerheid die gepaard gaat met de aangifte, de expertise en capaciteit van de rechercheurs of de medische/psychische beperkingen bij het slachtoffer^{72,73}.

Dreiging van mensenhandelaren uitgelicht

Volgens het PMT-team 'lijkt het er vaak op dat de jongeren zodanig geïnstrueerd zijn dat ze zich aan het met de mensenhandelaar afgesproken verhaal houden. Het komt te 'ingestudeerd-achtig' over.⁷⁴ Wanneer het PMT-team doorvraagt op details, wordt er ontwijkend geantwoord.⁷⁵ Dit wil niet zeggen dat ze geen slachtoffers van mensenhandel zijn, zoals het Koolvisonderzoek heeft

- 66 Volgens Kohli (2010) hebben alleenstaande minderjarige vreemdelingen 'geleerd om de meest acceptabele en simpele versie van hun reden van vertrek uit het buitenland te presenteren (*thin stories*) en zijn ze stil over de complexe omstandigheden van hun vertrek (*thick stories*) omdat ze denken daarmee de kans op het verkrijgen van een verblijfsrecht te verkleinen. Deze kinderen zijn mogelijk wel in staat doch niet geneigd te over hun situatie in het thuisland te praten' (Kalverboer 2014, pp. 20 – 21).
- 67 Interviews met het EMM op 1 mei 2014 en met het PMT-team Drenthe op 1 april 2014.
- 68 Het PMT-team Drenthe geeft aan dat ze wel de overtuiging hebben dat er bij de jongeren meer achter zit, maar dat de aangiften niet genoeg aanleiding geven om verder te reageren (interview met het PMT-team Drenthe op 1 april 2014).
- 69 Het EMM geeft aan dat 'een West-Afrikaans jongetje of meisje niet op eigen kracht in Nederland kan komen. Iemand heeft hem of haar daarbij geholpen en met een doel voor ogen, mogelijk mensenhandel. [...] Want de (smokkel-) reis kost al snel 10.000 euro. Dat bedrag hoest een minderjarige niet op. Degene die dat betaald heeft wil zijn investering terug' (Interview met het EMM op 1 mei 2014)
- 70 Er zit mogelijk een verschil tussen jongeren die bestemd zijn voor uitbuiting en jongeren die reeds uitgebuit zijn (Noteboom 2009). Deze verschillen zien zowel op het proces van het opbouwen van vertrouwen alsmede op het aantal opsporingsindicatoren dat verwacht kan worden. Jongeren die bestemd zijn voor de uitbuiting geloven mogelijk niet dat ze gevaar lopen en hebben nog vertrouwen de mensenhandelaren. Een jongere die al uitgebuit is, kan daarentegen veel meer vertellen over de mensenhandelaren, maar is over het algemeen weer moeilijker benaderbaar vanwege de angst voor de mensenhandelaren. Zo bleek bij de Nigeriaanse meisjes dat ze zodanig onder dwang stonden van Voodoo, dat ze het ingestudeerde verhaal bleven vertellen. In dat verhaal zaten ook wel menshandelelementen, maar geen enkel signaal dat naar de mensenhandelaren leidde. Uiteindelijk bleek na opsporing dat er wel degelijk een groot netwerk achter zat (Zie ook [Hoofdstuk 1](#)).
- 71 'Uit vele studies naar de impact van ingrijpende gebeurtenissen blijkt verder dat de werking van het geheugen door de meegemaakte gebeurtenissen beïnvloed wordt, wat het vertellen van een coherent en consistent verhaal onmogelijk maakt (Kalverboer 2014, p. 21). Zie ook Fazel e.a. 2012; Zimmerman e.a. 2006; OSCE 2013.
- 72 Uit een van de interviews blijkt dat jongeren zo goed mogelijk hun eigen trauma weg willen stoppen; er niet aan willen denken. 'Ze zullen daarom de stukken van hun verhaal dat traumatische belevingen oproept, niet vertellen. [...] Ze schermen dan hele terreinen van hun leven af. Echter, aangifte betekent dat hier weer naar gekeken moet worden. Dat brengt met zich mee dat de aangifte te vluchtig wordt en onvoldoende specifiek is om te vermijden dat zij bij het vertellen en na die tijd de pijn herbeleven' (Interview met voormalig medewerker van Fier Fryslân op 3 april 2014). Zie in dit verband ook OSCE 2013.
- 73 Zie in dit verband ook [NRM7](#), pp. 187 ev; [NRM 2014](#), pp. 159 – 160; [OSCE 2013](#).
- 74 Interview met het PMT-team Drenthe op 1 april 2014 en het interview met het EMM op 1 mei 2014.
- 75 Ook blijkt dat rechercheurs geen uitdagende en directe vragen moeten stellen. Deze vragen kunnen er namelijk toe leiden dat slachtoffers zich verdedigender op gaan stellen dan wel geen enkele informatie (meer) prijsgeven (UNODC 2009a, p. 2).

aangetoond. Een analyse over de aangiften met weinig opsporingsindicaties zou mogelijk kunnen leiden tot het herkennen van trends en verbanden en mogelijke mensenhandelsituaties.⁷⁶

Hoewel het probleem complex is, kan de kans op een gedetailleerde, consistente en coherente aangifte worden vergroot. De respondenten zijn het erover eens dat er niet één oplossing is, maar dat er ingezet moet worden op een samenstel van maatregelen om juist deze kwetsbare groep te bewegen tot het doen van een aangifte waar de opsporing iets mee kan.

Het eerste punt waarop volgens respondenten aan moet worden gewerkt is het winnen van het vertrouwen van de jongeren^{77,78} en het bevorderen van het vertrouwen in de politie.⁷⁹ Deze jongeren zijn het vaak niet gewend dat ze een veilige aangifte kunnen doen die ergens toe leidt.⁸⁰ Aangifte is voor hen een grote stap.⁸¹ Aan de jongeren moet goed uitgelegd worden wat de politie voor hen kan betekenen, wat een aangifte inhoudt en waarom een aangifte belangrijk is. Voor deze jongeren is het creëren van een omgeving waarin ze zich veilig voelen een voorwaarde voor een goede aangifte.⁸² Respondenten geven aan dat hier begrip voor moet zijn bij het plannen van de aangifte en bij het opnemen de aangifte.⁸³ Uit interviews blijkt dat het PMT-team onvoldoende tijd heeft om te investeren in de nodige vertrouwensrelatie.⁸⁴ Het PMT-team ziet de jongere meestal één keer, namelijk tijdens de intake/aangifte en heeft bijvoorbeeld geen tijd om langs te gaan bij de beschermde opvang om bekendheid met het PMT-team onder de jongeren te vergroten en vertrouwen te kweken.

De onderzoekers van het PMT-team staan voor een uitdagende taak als het aankomt op het horen van deze kwetsbare groep. Behalve dat deze groep minderjarig is, komt daar nog eens bovenop dat deze jongeren uit een andere cultuur komen, bijna nooit de Nederlandse taal machtig zijn en te maken kunnen hebben met religieuze dwangmiddelen.⁸⁵

Voodoo als religieus dwangmiddel

In België heeft de politie en de opvang veel te maken met Nigeriaanse slachtoffers en het gebruik van voodoo als religieus dwangmiddel. In het artikel 'Hoe Voodoo geweld overbodig maakt in de

76 Zie ook *NRM 2014*, §10.5.

77 Zie ook EU-actieplan niet-begeleide minderjarigen 2010 – 2014, COM (2010) 213 final, 6 mei 2010, p. 10.

78 In de 'manual for criminal justice practitioners van de UNODC (2009a) staat het volgende over welke houding een vertrouwensband onherstelbaar beschadigd: 'Challenging a victim's veracity, treating the victim as a suspect or showing doubt or signs of disbelief are likely to remind him or her of the defensive position they held during the trafficking ordeal. This is likely to destroy any chance of cooperation. Avoid this approach at all costs. [...] In most cases, you will have an opportunity to express your concerns or doubts at a later date (pp. 2 – 3).

79 Interviews met voormalig medewerker van Fier Fryslân op 3 april 2014, Jade op 14 maart en Nidos op 7 april.

80 Interview met voormalig medewerker van Fier Fryslân op 3 april 2014.

81 Aangiften dan wel verklaringen van slachtoffers spelen (nochtans) een grote rol in de opsporing en vervolging van mensenhandelaren (zie Martens & van der Brink 2013). Om de opsporing en vervolging minder afhankelijk te maken van de verklaringen van slachtoffers, heeft de Nationaal Rapporteur aangegeven dat de opsporing verbreed moet worden (zie *NRM 2014*, p. 253). Zie hierover ook §6.1.4.

82 Zie ook Kalverboer 2014, p. 21; OSCE 2013.

83 Interviews met voormalig medewerker van Fier Fryslân op 3 april 2014 en de vreemdelingenadvocaten op 21 augustus 2014.

84 Interview met het PMT-team Drenthe op 1 april 2014.

85 Zie onder meer Ovjawe & Ivare 1999; Siegel 2007; Leman & Janssens 2013; Onuoha 2014; Siegel & De Blank (2010); Noteboom 2009.

Nigeriaanse mensenhandel' zegt Patsy Sørensen het volgende: 'Slachtoffers zijn vaak doodsbang voor voodoo. Voor een doorsnee Belg is dat misschien moeilijk te begrijpen, maar voor die meisjes is voodoo een krachtige en realistische werkelijkheid. Vaak zien ze er doodziek uit als ze bij ons terecht komen. Ze gaan ten onder aan de stress'.⁸⁶ In België wordt door de hulpverlening nauw samengewerkt met een speciaal team van de federale politie, dat gespecialiseerd is in voodoo. In België wordt aan slachtoffers eerst rust gegund op een geheime plek. Daarna worden ze in contact gebracht met iemand die hetzelfde heeft meegemaakt. Soms wordt in België ook gebruik gemaakt van een tegen-voodoo-ritueel of worden andere godsdiensten gebruikt om de kracht van voodoo te breken.⁸⁷

De vraag is of het PMT-team voldoende geëquipeerd is om deze jongeren goed te kunnen horen met het doel te komen tot een kwalitatief goede aangifte.⁸⁸ Het PMT-team geeft in haar interview aan dat ze niet speciaal opgeleid zijn om deze kwetsbare groep te horen. Wel is er in de opleiding van de (mensenhandel)rechercheurs enige aandacht geweest voor het intercultureel horen, het horen van minderjarigen en is er soms ook contact tussen het PMT-team en een expert op het terrein van intercultureel horen.^{89,90} Tot slot geeft het PMT-team aan dat de jongeren in de meeste gevallen tussen de 16 en 18 jaar oud zijn. Het horen van deze jongeren vraagt in hun optiek daarom niet om een hele andere expertise dan bij het horen van volwassen slachtoffers van mensenhandel.^{91,92}

De onzekerheid bij de jongere over de verblijfsprocedure is volgens respondenten ook van invloed op de kwaliteit van de aangifte. Deze onzekerheid doet volgens hen afbreuk aan het vertrouwen en het veiligheidsgevoel van de jongeren in de Nederlandse autoriteiten⁹³, met het gevolg dat jongeren hun verhaal

86 Zie <http://www.knack.be/nieuws/wereld/hoe-voodoo-geweld-overbodig-maakt-in-de-nigeriaanse-mensenhandel/article-normal-526319.html> (geraadpleegd op 13 maart 2015).

87 Zie ook Noteboom 2009; Van Dijk et al. 2006.

88 In de 'anti-human trafficking manual for criminal justice practitioners' van de UNODC (2009a) wordt beschreven dat kennis van religieuze dwangmiddelen kan bijdragen aan goede opsporing: 'Whatever your own faith, beliefs or opinions, they are unlikely to be reflected exactly by the faith, beliefs or opinions of the victims of trafficking you are dealing with. In some cases you may encounter beliefs that you find very difficult to understand. Whether you agree with the beliefs of a victim, you must work with them. A basic awareness of those beliefs, how those beliefs may have been exploited by criminals and what the effects are on the victim will help you prevent a possible block to your investigation. A deeper knowledge will give you some ideas of how to actively use religion and belief to support the victim and actively progress your investigation. [...] Experience has shown that priests and elders of religions can help victims heal through counselling and explaining that whatever threats traffickers may have used to control the victims will not materialize'.

89 Het betreft echter geen specifiek aandachtspunt binnen het PMT-team (interview met het PMT-team Drenthe op 1 april 2014).

90 'Het is lastig om te zeggen wat anders wordt gedaan voor jongeren uit andere culturen' (interview met de het PMT-team Drenthe op 1 april 2014).

91 Dat is ook de reden dat het verhoor ook vaak in een niet-kindvriendelijke verhoorkamer plaatsvindt (interview met het PMT-team Drenthe op 1 april 2014).

92 Ook wordt door de politie soms getwijfeld aan de leeftijd en hebben ze soms het idee dat de jongeren in werkelijkheid een paar jaar ouder zijn (interview met het PMT-team Drenthe op 1 april 2014).

93 'Uit verschillende internationale studies blijkt dat er een relatie is tussen enerzijds de onzekerheid die kinderen ervaren vanwege de (gerechtelijke) procedure waarin zij verkeren en anderzijds depressies en sociaal-emotionele problemen' (Kalverboer 2014, p. 24). Zie ook Fazel et al., 2012.

niet durven te doen.⁹⁴ Het ontbreekt ook aan het vertrouwen in een langdurige bescherming. De kans op een afwijzing in de verblijfsprocedure mensenhandel dan wel asiel⁹⁵, wordt door de jongeren erg groot geacht waardoor ze zich volgens respondenten niet veilig genoeg voelen om hun hele verhaal te doen.⁹⁶

6.1.3 Opsporing en vervolging op basis van aangiften

Het uitgangspunt van het Nederlandse beleid is dat alle signalen van mensenhandel worden opgepakt en alle relevante aanknopingspunten worden onderzocht.⁹⁷ De weinige opsporingsindicaties die naar voren komen uit de aangiften, leiden dan ook altijd tot onderzoekshandelingen, zoals het opnemen van contact met het EMM; het bevragen van politiestructuren op (bij)namen van verdachten en op de naam van het slachtoffer, en het rondrijden met het slachtoffer om de locatie te achterhalen waar ze zijn uitgebuut.⁹⁸

Uit interviews blijkt dat de aangiften van deze jongeren bijna zonder uitzondering hebben geleid tot septs. De respondenten kunnen maar een zaak noemen waarin is overgegaan tot vervolging.⁹⁹ Om dit beeld te toetsen heeft het Openbaar Ministerie de aangiften van alleenstaande minderjarige vreemdelingen uit 2011 en 2012 in het systeem van het Openbaar Ministerie gecontroleerd¹⁰⁰.¹⁰¹ Het Openbaar Ministerie kon de aangiften niet terugvinden in het systeem.¹⁰² Als verklaring geeft het Openbaar Ministerie dat de aangiften wel hebben geleid tot opsporingshandelingen, maar dat er geen verdachte in beeld is gekomen en derhalve zijn geseponeerd.¹⁰³ De ingestuurde zaken krijgen in een dergelijk geval geen parketnummer toegekend.¹⁰⁴ Als gevolg daarvan is de aangifte niet terug te vinden in de registratie van het Openbaar Ministerie.^{105,106,107} Dat vervolgingen van mensenhan-

94 'Specifieke factoren zoals onzekerheid over de asielstatus en afwijzingen tijdens de procedure zijn significant gerelateerd aan internaliserende scores en depressies bij kinderen' (Kalverboer 2014, p. 25). Zie ook Heptinsall et al., 2004; Fazel et al., 2012.

95 Zie ook [Hoofdstuk 7](#).

96 De onzekerheid over het verblijfsrecht kan een negatieve invloed hebben op het succes van de behandeling en de opsporing' (interviews met de Evenaar op 2 april 2014, met Nidos op 7 april en met Jade op 14 maart 2014). Zie hierover ook [Hoofdstuk 4](#).

97 *Start*. 2013, 16816.

98 Zie ook [NRM 2012b](#), pp. 17 – 18 voor meer informatie over de onderzoekshandelingen.

99 Deze zaak kwamen naar voren in het interview met de vreemdelingenadvocaten. Het betrof twee meisjes uit Oost-Europa die door dorpsgenoten waren uitgebuut (interview met vreemdelingenadvocaten op 21 augustus 2014). Deze meisjes zijn in 2013 ingestroomd in de beschermde opvang en komen daarom ook niet terug in het onderzoek naar vervolgingen en veroordelingen, zie voor de [gehanteerde methodiek en de onderzoeksbeperkingen onderzoeksverantwoording B](#)).

100 Zie voor de gehanteerde methodiek en de onderzoeksbeperkingen onderzoeksverantwoording B.

101 'Niet alleen moeten aangiften mensenhandel altijd worden opgenomen, ze moeten ook altijd worden ingezonden naar het parket van de Officier van Justitie, ook als er geen verdachte in beeld is dan wel opsporingsindicaties ontbreken' ([NRM 2014](#), p. 195).

102 Mondelinge informatie op 18 september 2014 van het Openbaar Ministerie en gecontroleerd op 28 mei 2015 door het Openbaar Ministerie.

103 'Het OM registreert alleen mensenhandelzaken waarbij een verdachte bekend is' ([NRM 2014](#), p. 195).

104 Het Openbaar Ministerie bericht de mogelijke slachtoffers in deze gevallen dat de zaak wordt geseponeerd.

105 Gebleken is dat bij sommige parketten van het OM de niet geregistreerde sepotzaken door de parketsecretaris in ordners of aparte Excel bestanden zijn bewaard. Zie verder [NRM 2012b](#), p. 8.

106 Uit [NRM 2014](#), tabel 7.2, blijkt dat over 2012 in Noord-Nederland (Leeuwarden, Groningen en Assen) 50 mogelijke septs zijn van mensenhandelzaken waaraan geen parketnummer is toegekend. Echter, verder onderzoek is vereist om hier meer zekerheid over te verkrijgen (p. 196).

107 Zie ook [NRM 2014](#), [aanbeveling 5](#).

delaren uitblijven, kan ook doorwerken in de motivatie van andere jongeren om aangifte te doen. Immers, de aangiften van jongeren hebben tot dusverre niet geleid tot de opsporing en vervolging van hun mensenhandelaren.

6.1.4 Ambtshalve opsporing en vervolging

De politie en het OM lijken in grote mate afhankelijk te zijn van opsporingsindicatoren voortkomend uit verklaringen van slachtoffers.^{108,109} Toch kunnen verdachten en faciliteerders¹¹⁰ ook op andere manieren in beeld komen. Dat kan door de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden¹¹¹, door financieel rechercheren¹¹², het onderzoeken van meldingen dan wel signalen afkomstig van ketenpartners of derden^{113, 114}

Hoewel deze mogelijkheden er zijn blijkt uit de interviews dat sinds de Koolviszaak¹¹⁵ geen ambtshalve vervolgingen zijn geweest.¹¹⁶ Sterker nog, de signalen die afkomstig zijn vanuit de beschermde opvang, politie, voogden en andere ketenpartners zijn nooit genoeg gebleken voor het expertisecentrum men-

-
- 108 'In bijna de helft van de opsporingsonderzoeken is de aangifte dan wel de belastende verklaring (mede) de aanleiding geweest om het onderzoek te starten. Dat is opvallend veel, gezien het gegeven dat slachtoffers vaak moeite zouden hebben met het doen van aangifte' (NRM 2014, p. 139). Naast een aangifte dan wel belastende verklaring zijn de meest voorkomende aanleidingen voor het doen van onderzoek controles van het PMT-team en van de Inspectie SZW, informatie vanuit eigen politieonderzoek of informatie van over de grens (*ibid.*, p. 139).
- 109 '[...] het informatief gesprek kan de start kan zijn van ambtshalve opsporing en vervolging, ook als het slachtoffer uiteindelijk besluit geen aangifte te doen (Stcr. 2013, 16816).
- 110 '[...] Een mensenhandelaar handelt zelden alleen (per opsporingsonderzoek is bijvoorbeeld al sprake van gemiddeld twee verdachten): het is dan ook relevant te kijken welke andere schakels in het netwerk kunnen worden aangepakt' (NRM 2014, p. 254).
- 111 De functionarissen belast met het onderzoek naar en de vervolging van dergelijke strafbare feiten 'hebben middelen ter beschikking die bij de bestrijding van georganiseerde en andere zware criminaliteit kunnen worden gebruikt. Deze middelen kunnen bestaan uit het aftappen van communicatie, het — ook elektronisch — schaduwen van personen, het controleren van bankrekeningen en andere vormen van financieel onderzoek' Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (PbEU 2011, L 101/1), considerans 15.
- 112 'Verbreding in de opsporing is nodig. Bij de opsporing van mensenhandel is het van belang dat de aandacht niet alleen uitgaat naar een (hoofd)verdachte, maar ook wordt gekeken naar andere aspecten van het mensenhandelproces. [...] Allereerst kan het financieel rechercheren ten goede komen aan de bewijsgeving in mensenhandelonderzoeken en is daarmee een van de manieren om het opsporingsonderzoek minder te laten steunen op de verklaringen van slachtoffers' (NRM 2014, p. 254).
- 113 Zo is bijvoorbeeld een mensenhandelzaak aan het licht gekomen nadat een tip binnenkwam bij de politie over een groep buitenlandse homo prostitués (afkomstig uit Oost-Europa en Zuid-Amerika) in een flat in Amersfoort die gedwongen werd zich te prostitueren (R. van der Zee, 'Ik wist niet wie ik kon vertrouwen', *Vrij Nederland*, 17 augustus 2013).
- 114 Mensenhandel betreft immers geen klachtdelict en kan derhalve ook ambtshalve onderzocht worden (Stcr. 2013, 16816).
- 115 Zie Hoofdstuk 1.
- 116 Hetzelfde knelpunt wordt genoemd in de *Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats-analyse* (SWOT-analyse) die is gemaakt van Nederland. Zie Stan 2015, p. 38.

senhandel en mensensmokkel (EMM) om een preweegvoorstel¹¹⁷ te schrijven.^{118,119} Het tekort aan signalen komt volgens het EMM onder meer doordat uit verklaringen van mogelijke slachtoffers nauwelijks tot geen opsporingsindicaties komen. Volgens het EMM verklaren de jongeren pas in een later stadium over wat hen echt overkomen is¹²⁰ en is de opsporing in het beginstadium daarom erg afhankelijk van juist de signalen die afkomstig zijn van ketenpartners. Er zou daarom meer geïnvesteerd moeten worden op het halen en samenbrengen van de signalen die ketenpartners opvangen.¹²¹

Preweeg Koolvis en aanleiding voor proactief rechercheren

Er waren twee aspecten die het onderzoek 'Koolvis' naar de verdwijning van Nigeriaanse meisjes uit opvangcentra in een stroomversnelling brachten. Zo was er politieke draagkracht én het opsporingsonderzoek bevatte meerdere aanknopingspunten.¹²² Aan de hand van de verschillende signalen is toen een preweegvoorstel geschreven en op basis van deze preweeg is door het Openbaar Ministerie, de KMar en de politie overgegaan tot ambtshalve opsporing.¹²³ Tijdens het opsporingsonderzoek hebben de opsporingspartners ervoor gekozen om samen te werken met Jade. Jade heeft de Nigeriaanse meisjes opgevangen en al snel viel het op dat de meisjes gedragsveranderingen vertoonden wanneer ze contact op wilden nemen of wilden vertrekken naar hun mensenhandelaren. De samenwerking tussen de opsporingspartners en Jade leidde ertoe dat één van de verdachten aangehouden werd, wat vervolgens leidde tot de aanhouding van meerdere verdachten.¹²⁴

De Koolviszaak maakte duidelijk dat de politie en het EMM erg afhankelijk zijn van de samenwerking met de verschillende ketenpartners, in het bijzonder met hen die dagelijks met de jongeren werken. Deze zaak maakte ook pijnlijk duidelijk dat aangiften met weinig opsporingsindicaties niet per definitie

117 'Een preweegdocument is een kort stuk dat antwoord moet geven op de vraag of het [opsporings]onderzoek past binnen de beleidslijn en voldoet aan de gestelde prioriteiten. Het preweegdocument kan een waardering bevatten van de betrouwbaarheid van de informatie. De mate van betrouwbaarheid wordt als mede bepalend gezien voor de kans op succes van het opsporingsonderzoek' (Bokhorst, van der Steeg en van der Poot 2011, p. 24).

118 Maar dat betekent niet dat deze signalen verloren gaan. Deze signalen worden in het themaregister mensenhandel voor maximaal vijf jaren bewaard. Het is mogelijk dat er nieuwe signalen gekoppeld kunnen worden en de kans op een preweegvoorstel groter wordt. Hetzelfde gebeurt bij preweegvoorstellen die te licht worden bevonden of waarvoor geen capaciteit is. Deze worden opgewaardeerd met nieuwe signalen indien mogelijk om uiteindelijk voldoende informatie te verzamelen om te gaan rechercheren met het doel mensenhandelaren in beeld te krijgen en uiteindelijk te vervolgen (interview met het EMM op 1 mei 2014).

119 De signalen die naar het EMM gaan worden gekoppeld aan bestaande, aanwezige informatie. Als er voldoende signalen zijn dan wordt een preweegvoorstel geschreven. Daarop wordt door de landelijke weegploeg gekeken of het opsporingswaardig is en wordt gekeken of er capaciteit is bij de verantwoordelijke opsporingsdiensten (interview met het EMM op 1 mei 2014).

120 'In de Koolviszaak duurde dit tot na het oppakken van de verdachten en zelfs toen hebben maar een summier aantal aangifte gedaan' (interview met het EMM op 1 mei 2014).

121 Interview met het EMM op 1 mei 2014.

122 Interviews met het EMM op 1 mei 2014 en het PMT-team Drenthe op 1 april 2014)

123 Het opsporingsonderzoek Koolviszaak was ook in verschillende opzichten innovatief. Zo is op een nog niet eerdere vertoonde schaal, internationaal samengewerkt. Hier is ook voor het eerst succesvol samengewerkt met het herkomstland van de daders en de slachtoffers (in de vorm van de organisatie NAPTIP). Dit heeft er voor gezorgd dat waarschijnlijk de gehele criminele organisatie in beeld is gekomen, in plaats van slechts een (vervangbaar) deel van de organisatie. Daarnaast is op een creatieve manier geanticipeerd op de culturele context waarin de Nigeriaanse mensenhandel plaatsvindt, door middel van het inzetten van een Nigeriaanse dominee (NRM7, p. 400).

124 Zie ook [Hoofdstuk 1](#).

betekenen dat er geen sprake is van mensenhandel.¹²⁵ Om meer signalen en opsporingsindicaties te verzamelen, werken het PMT-team en het EMM samen met de beschermde opvang.¹²⁶ Het is de bedoeling dat de signalen die bij de beschermde opvang worden opgevangen worden gedeeld met zowel het PMT-team als het EMM.¹²⁷ Tussen enerzijds het PMT-team en EMM en anderzijds Nidos vindt echter nog geen structurele informatie-uitwisseling plaats.^{128,129}

Het is echter nog maar de vraag of bij voldoende aanknopingspunten het PMT-team wel over voldoende capaciteit beschikt om ambtshalve een onderzoek te starten.¹³⁰ Het PMT-team geeft aan te beschikken over een beperkte capaciteit, zeker gezien het grote aantal mogelijke slachtoffers dat opgevangen wordt in Drenthe.¹³¹ Het PMT-team kan kleine onderzoeken naar mensenhandel nog wel zelf uitvoeren¹³² maar wanneer meerdere kleine onderzoeken naast elkaar moeten worden uitgevoerd ofwel een zaak om bijzondere opsporingsbevoegdheden vraagt dan ligt dit gecompliceerder, omdat dit meer capaciteit kost.¹³³

6.2 Punten ter verbetering in het opsporingsproces

De bescherming van slachtoffers gaat hand in hand met de opsporing en vervolging van mensenhandelaars.¹³⁴ Met een goede bescherming kan het vertrouwen van de jongere in zichzelf en in andere mensen toenemen, hetgeen de bruikbaarheid van de aangifte kan vergoten en uiteindelijk kan leiden tot succesvolle vervolgingen.¹³⁵ De verbeterpunten betreffen niet alleen de aangifte, maar ook de ambtshalve opsporing en de verbreding hiervan.¹³⁶ Hier wordt een viertal punten uiteengezet.

-
- 125 Ook heeft dat te maken met het verschil in zogeheten 'land-AMV's' en 'lucht-AMV's'. Als alleenstaande minderjarige vreemdelingen op Schiphol aankomen is er de vluchtinformatie en het asielverhaal die direct nagegaan kunnen worden. Bij land-AMV's ontbreekt dit echter, waardoor minder sneller een patroon ontdekt kan worden bij 'land-AMV's' (interview met het EMM op 1 mei 2014).
- 126 'Maar dat betekent niet dat er wordt gepost, taps worden gelegd of andere bijzondere bevoegdheden worden ingezet. Het is de keus van de korpsleiding om dit in te zetten en dit kost enorm veel capaciteit. Maar op basis van de signalen van nu zal de korpsleiding hier niet veel mee kunnen. De vraag is wel wat een groter team hier mee zou kunnen' (interview met het PMT-team Drenthe op 1 april 2014).
- 127 Ook heeft het EMM het COA en Nidos getraind (zie ook [hoofdstuk 3](#)).
- 128 Interview met het EMM op 1 mei 2014.
- 129 Deze samenwerking moet volgens het EMM gestalte krijgen aankomende tijd (interview met het EMM op 1 mei 2014).
- 130 'Signalen van mensenhandel moeten in alle gevallen worden opgepakt. Dat betekent dat wordt bekeken of er voldoende relevante aanknopingspunten voor opsporing zijn. Als dat het geval is, dienen deze in overleg met de officier van justitie, te worden onderzocht' (*Start* 2013, 16816). 'Maar dat betekent niet dat er wordt gepost, taps worden gelegd of andere bijzondere bevoegdheden worden ingezet. Het is de keus van de korpsleiding om dit in te zetten en dit kost enorm veel capaciteit. Maar op basis van de signalen van nu zal de korpsleiding hier niet veel mee kunnen. De vraag is wel wat een groter team hier mee zou kunnen' (interview met het PMT-team Drenthe op 1 april 2014).
- 131 'Voor de inzet van (bijzondere) opsporingsbevoegdheden is de expertise wel aanwezig, [...] het ontbreekt echter aan capaciteit' (interview met het PMT-team Drenthe op 1 april 2014).
- 132 Het PMT-team is niet uitsluitend gericht op de kwetsbare groep die wordt opgevangen in de beschermde opvang, maar is verantwoordelijk voor de hele regio Drenthe (interview met het PMT-team Drenthe op 1 april 2014).
- 133 Interview met het PMT-team Drenthe op 1 april 2014.
- 134 Een belastende verklaring, al dan niet in de vorm van een aangifte, vormt een belangrijk onderdeel van de opsporingsonderzoeken, en niet alleen als aanleiding voor het onderzoek (*NRM 2014*, pp.139 ev. en Martens & Brink 2013).
- 135 Zie ook EU-actieplan niet-begeleide minderjarigen 2010 – 2014, COM (2010) 213 final, 6 mei 2010, p. 10; OSCE 2013.
- 136 Zie ook *NRM 2014*, p. 253.

Het eerste punt ziet op het verbeteren van het intake- en aangifteproces.¹³⁷ Jongeren kunnen hierop beter worden voorbereid én er kan meer worden gedaan om het vertrouwen in de politie op te bouwen.¹³⁸ Dit vraagt om een betere samenwerking en afstemming tussen de opvanginstelling en de politie.¹³⁹ De politie zou bijvoorbeeld vaker in de beschermde opvang aanwezig kunnen zijn.¹⁴⁰ Daarnaast kan worden gedacht aan het horen van het slachtoffer op locatie in plaats van op het politiebureau, in dit geval in de beschermde opvang.¹⁴¹

Verhoorstudio op locatie

Om de geringe aangiftebereidheid onder slachtoffers te verhogen is mede in het verlengde van toezeggingen aan de leden Rebel (PvdA) en Berndsens (D66) tijdens het AO kinderhandel op 15 januari 2014, door de staatssecretaris van Justitie ervoor gekozen om de wenselijkheid van ‘verhoorstudio’s in opvanglocaties’ te verkennen.¹⁴² De bevindingen waren dat een verhoorstudio op locatie van nut kan zijn voor het opbouwen van het vertrouwen van de slachtoffers van mensenhandel in de opsporing door het creëren van een veilige omgeving in de categorale, specialistische opvang waar de aangifte wordt opgenomen. Daarop is besloten een pilot te starten met een looptijd van anderhalf jaar. Deze pilot is gestart in 2014 en loopt af in 2015. Als de bevindingen positief zijn, dan moeten ook de jongeren in de beschermde opvang op locatie worden gehoord.

Het tweede punt ziet op het rekening houden met de kwetsbaarheid van de jongere. Deze kwetsbaarheid moet bij elke jongeren in kaart worden gebracht middels een multidisciplinaire risicoanalyse¹⁴³.¹⁴⁴ Deze risicoanalyse, danwel individuele beoordeling, moet erop gericht zijn de kwetsbaarheden die van invloed kunnen zijn op het doen van aangifte in kaart te brengen. Die kwetsbaarheden kunnen liggen in

137 ‘Een aangifte is belangrijk voor een succesvolle vervolging van mensenhandel, het is dan ook belangrijk om in de opsporing en vervolging aandacht te besteden aan de psychische druk waarmee het slachtoffer mogelijk te maken heeft’ (NRM 2014, p. 253).

138 ‘Echte slachtoffers moeten hun verhaal [...] kunnen vertellen en daar is vertrouwen en rust voor nodig. Het is echter de vraag of binnen de tijd en de focus (opsporing) die de politie heeft voor het verhoor, het werkelijke verhaal wel naar boven kan komen. Toch liggen daar ook mogelijkheden om (op het eerste gezicht) kansloze aangiften kansrijk(er) te maken (Klaver, Van der Leun & Schreijenberg 2013, p. 75).

139 Hier zou bijvoorbeeld een voorbeeld genomen kunnen worden aan de ketensamenwerking die is opgezet rondom de categorale opvang slachtoffers van mensenhandel in Amsterdam en Rotterdam. Hier is de politie nauw betrokken bij de bescherming van slachtoffers (zie ook NRM9, §2.9).

140 Hier heeft Fier Fryslân bijvoorbeeld goede ervaringen mee (interview met Fier Fryslân op 10 maart 2014).

141 Als een intake niet reeds heeft plaatsgevonden op AC Ter Apel, dan zou ook de intake plaats kunnen vinden in de beschermde opvang (zie ook hoofdstuk 3).

142 Kamerstukken II 2013-14, 28638, nr. 122.

143 Deze multidisciplinaire risicoanalyse moet plaatsvinden in de beschermde opvang (zie Hoofdstuk 4). Zie ook Hoofdstuk 8 voor meer informatie over de functie van de multidisciplinaire risicoanalyse in de gehele bescherming van de minderjarige.

144 Een dergelijke risicoanalyse ligt ook in de lijn met artikel 14, lid 1 van de Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (PbEU 2011, L 101/1). Hierin staat: ‘De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de specifieke acties die worden ondernomen om minderjarige slachtoffers van mensenhandel op korte en lange termijn bij te staan en te steunen bij hun fysieke en psychosociale herstel, worden ondernomen op basis van een individuele beoordeling van hun situatie in elk afzonderlijk geval, naar behoren rekening houdend met hun meningen, behoeften en belangen, teneinde tot een duurzame oplossing voor het kind te komen [...]’.

onder meer de (culturele) achtergrond van de jongere¹⁴⁵, de medische en psychische problematiek¹⁴⁶ en de cognitieve en emotionele ontwikkeling van de jongere. Deze risicoanalyse moet idealiter vóór de aangifte plaatsvinden, zodat bepaald kan worden *of, wanneer*¹⁴⁷ en *onder welke omstandigheden*¹⁴⁸ de jongere het beste in staat is om aangifte te doen.^{149,150}

Kwetsbaarheid in kaart brengen

Om de kwetsbaarheid van de jongere in kaart te brengen moet er een individuele risicoanalyse plaatsvinden. Een persoonlijke risicoanalyse kan verduidelijken waar tijdens een aangifte op gelet moet worden. Denk hierbij aan de culturele achtergrond, de psychische omstandigheden en de cognitieve en emotionele ontwikkeling van de jongere. Zo kan bijvoorbeeld blijken dat een aangifte direct opgenomen kan worden, een aangifte uitgesteld moet worden of dat van een jongere helemaal niet verwacht mag worden dat hij aangifte doet.¹⁵¹ Aan de hand van de risicoanalyse moet maatwerk geleverd kunnen worden. Bij een dergelijke risicoanalyse ligt het voor de hand dat de politie, Nidos, Jade, de IND en De Evenaar samenwerken.¹⁵² Tot slot kan bij in kaart brengen van de medische en psychische gezondheidsschade bij de jongere de standaarden en richtlijnen zoals opgenomen in het *Istanbul Protocol on Torture*¹⁵³, een belangrijke rol spelen. Dit protocol is geschreven voor het documenteren van de psychische en medische gevolgen van marteling, zodat deze informatie gebruikt kan worden in vreemdeling- en strafrechtelijke procedures.¹⁵⁴

-
- 145 Zie ook Van Dijk & Ten Kate 2015 waarin wordt geopteerd voor een beter begrip van de cultuur-religieuze referentiekaders in de hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel in Nederland.
- 146 Zo heeft de politie geen contact met GGZ de Evenaar over mogelijke medische/psychische beperkingen die aan de weg kunnen staan van het doen van aangifte.
- 147 Zie ook *NRM 2014* waarin de vraag wordt gesteld in hoeverre een aangifte kan worden uitgesteld wanneer dit ten goede komt aan de kwaliteit van de aangifte (p. 253).
- 148 Denk hierbij aan het horen door een vrouw of een man, in een verhoorkamer voor minderjarigen, of in een verhoorkamer in de beschermde opvang dan wel dat jongere wordt verhoord in het bijzijn van een psycholoog (indien mogelijk).
- 149 In navolging van de oproep van Kalverboer (2014, p.21) om te komen tot meer wetenschappelijk onderzoek 'om een bijdrage te leveren aan het ontwikkelen van methoden van diagnostiek waarbij deze kinderen de kans krijgen om hun *thick story*, hun complexe levensverhaal te vertellen' in het kader van de verblijfsaanvraag, is ook meer wetenschappelijk onderzoek nodig ten behoeve van het opnemen van de aangifte. Zie voor het belang van een risicoanalyse ook de *position paper* van de OSCE (2013).
- 150 Uit het onderzoek van Klerx-van Mierlo e.a. (2014) blijkt dat politie en het OM aangeven dat zij vaak niet op de hoogte zijn van een mogelijke diagnose (p. 126).
- 151 Er bestaan mogelijkheden om onder voorwaarden af te wijken van het medewerkingsvereiste en alsnog in aanmerking te komen voor verblijfsrechtelijke bescherming (zie hierover Hoofdstuk 7).
- 152 Zie voor het belang van samenwerking tussen psychologen en opsporing ook de 'manual for criminal justice practitioners' van de UNODC (2009a).
- 153 Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Istanbul Protocol. Manual on the effective investigation and documentation of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Professional training series No.8/Rev.1, 2004.*
- 154 Zie voor meer informatie hierover ook de *position paper* van de OSCE (2013). Momenteel wordt door de Raad van Europa gekeken naar de mogelijkheden voor een apart protocol dat specifiek is gericht op slachtoffers mensenhandel in navolging van het *Istanbul Protocol on Torture*. Zie ook Alempijevic et.al 2007.

Het derde punt betreft het delen van signalen die worden opgevangen door de opsporing en de zorg/hulpverlening.¹⁵⁵ Het is bekend dat de aangiften van deze kwetsbare groep weinig opsporingsindicaties bevatten.¹⁵⁶ In de samenwerking tussen de politie en de medewerkers van Nidos en de beschermde opvang liggen er mogelijkheden om tot meer en betere signalen te komen, die leiden tot meer preweegvoorstellen en opsporingen van verdachten.¹⁵⁷ Mogelijk komen er meer en betere opsporingsindicaties uit het persoonlijk contact tussen de jongeren en de voogden en medewerkers van de beschermde opvang. De signalen dan wel indicaties die uit het persoonlijke contact naar voren komen kunnen een begin vormen van een opsporingsonderzoek. Vanaf dan kan ambtshalve, dus zonder dat er een aangifte ligt, tot opsporing worden overgegaan.¹⁵⁸ Europese wet- en regelgeving benadrukt ook het belang van het melden van signalen en het doen van aangifte door beroepsbeoefenaars, in casu bijvoorbeeld door de medewerkers van Nidos, het COA en Jade.

Melden van signalen en het doen van aangifte

In de EU-richtlijn seksuele uitbuiting minderjarigen is opgenomen dat lidstaten iedere persoon die op de hoogte is of een redelijk vermoeden heeft van de seksuele uitbuiting van een kind, moeten aanmoedigen dit te melden bij de bevoegde diensten of hiervan aangifte te doen. De vertrouwelijkheidsregels die voor bepaalde beroepsbeoefenaars conform nationaal recht gelden, mogen hiervoor geen belemmering vormen.^{159,160}

Het vierde en laatste punt betreft de verbetering van de opsporing. Om de opsporing van mensenhandelaren te verbeteren, moet overwogen worden om de opsporing van mensenhandel ten behoeve van deze groep op landelijk niveau te beleggen. Gezien de complexe problematiek die gepaard gaat met deze slachtoffergroep – denk hierbij aan culturele diversiteit¹⁶¹, psychische problematiek¹⁶² en minderjarig-

155 De politie is eigenlijk altijd reactief bezig. Het komt zelden voor dat politie op voorhand al informatie over een jongere heeft en daar al mee aan de slag is voordat de aangifte komt (interview met het PMT-team Drenthe op 1 april 2014).

156 Vanwege de bijzondere kwetsbaarheid van alleenstaande minderjarige vreemdelingen wordt van hen minder verwacht qua medewerking. Waar in de EU-richtlijn mensenhandel (2011) de nadruk meer lijkt te liggen op de medewerking van het slachtoffer in het strafproces, ligt in de EU-richtlijn seksuele uitbuiting van minderjarigen (2011) juist de nadruk op het verzamelen van opsporingsindicaties door middel van samenwerking met ketenpartners die nauw werken met de minderjarigen.

157 Interview met het EMM op 1 mei 2014.

158 'Veel onderzoeken starten naar aanleiding van een signaal dat mogelijk sprake is van mensenhandel. Voorbeelden van signalen zijn meldingen en zorgen van ouders, school, hulpverleners of een instantie over een persoon, waarbij de melders zelf iets verdachts hebben waargenomen of dat van die persoon hebben gehoord' (Martens & van der Brink 2013, p. 198).

159 EU-Richtlijn 2011/93/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en ter vervanging van Kaderbesluit 2004/68/JBZ van de Raad (PbEU 2011 L 335/1), considerans 28 jo art. 16 lid 1.

160 Ibid. Art. 16.

161 Zie ook Klerx-van Mierlo e.a. 2014 voor het belang om oog te hebben voor culturele diversiteit.

162 Zie voor een uitgebreide beschrijving van de psychische problematiek OSCE (2013). Uit het onderzoek van Klerx-van Mierlo e.a. (2014) blijkt dat er geen bewijs is gevonden dat er specifieke verhoormethoden voor getraumatiseerde slachtoffers bestaan in Nederland, dan wel dat dit onderdeel uitmaakt van de mensenhandcertificering (p. 128). Zie ook de 'Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child friendly justice' uit 2010 (1098th meeting – 17 november 2010, appendix 6, item 10.2c) waarin lidstaten worden opgeroepen om onderzoek te doen naar kindvriendelijk horen (V, bepaling a).

heid¹⁶³ – zou bijvoorbeeld geïnvesteerd kunnen worden in specifieke vaardigheden en specialismen van het opsporingsteam om de kans op een bruikbare aangifte te vergroten.^{164,165,166} Daarnaast is het van belang dat er voldoende capaciteit aanwezig is bij het team van de politie om over te gaan tot (ambtshalve) opsporing wanneer daar voldoende aanknopingspunten voor zijn.¹⁶⁷ Een specialistisch politieteam dat op landelijk niveau kan opereren sluit ook beter aan op deze groep slachtoffers; zij worden immers door het hele land aangetroffen en de uitbuiting beperkt zich niet tot één bepaalde regio binnen Nederland, laat staan tot Nederland.^{168,169} Dit team zou ook op internationaal niveau de samenwerking moeten zoeken in de bestrijding van uitbuiting van minderjarigen.¹⁷⁰ België zou een interessant voorbeeld kunnen zijn.

Specialistische teams in België

België kent een apart team voor West-Afrikaanse slachtoffers.¹⁷¹ Binnen de onderzoeksgroep ‘mensenhandel/seksuele uitbuiting’ is er een team van vier rechercheurs dat zich met de Nigeriase problematiek bezighoudt. Ook bestaat er een apart team voor specifiek minderjarige slachtoffers. Deze teams werken samen wanneer ze bijvoorbeeld te maken hebben met een minderjarig slachtoffer uit West-Afrika.

In het volgende **Hoofdstuk** komt de verblijfsrechtelijke bescherming van deze kwetsbare groep jongeren aan bod.

-
- 163 Zie ook Richtlijn 2011/93/EU van het Europees Parlement en de Raad (13 december 2011) ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en ter vervanging van Kaderbesluit 2004/86/JBZ van de Raad, art. 20 lid 3, sub c.
- 164 Bijvoorbeeld op het terrein van intercultureel horen en het horen van minderjarigen die al dan niet geconfronteerd zijn met seksuele uitbuiting. Zie voor mogelijke verbetering in vraagstelling om gedetailleerde aangiften te verkrijgen ook de studie van Lindholm, Cederborg & Alm (2014) en Klerx-van Mierlo e.a. (2014). Uit het Daphne III project naar de sterke en zwakke punten in het Nederlandse beleid blijkt voor Nederland het volgende: ‘Although police investigators are educated in interrogating victims of trafficking, none of them is specialised in the interrogation of minors’ (Stan 2015, p. 49).
- 165 Bijvoorbeeld in navolging van de IND, waar een speciaal team is geformeerd voor alleenstaande minderjarige asielzoekers.
- 166 Hier zou bijvoorbeeld ook meer aandacht aan kunnen worden besteed in de bredere opleiding voor mensenhandel-rechercheur.
- 167 Uit het Daphne III project naar de sterke en zwakke punten in het beleid van Nederland om jongeren te beschermen tegen uitbuiting blijkt het volgende: ‘According to both the police and social work, much attention is paid to adult European victims. It is worrisome that minor victims from Africa and China do not enjoy priority. Too little is done in investigating cases of African victims’ (Stan 2015, p. 47)
- 168 De Nationaal Rapporteur heeft ook al eerder aangegeven dat zij een landelijke analyse over de aangiften van West-Afrikaanse aangifte van belang acht, om trends en verbanden omtrent mogelijke mensenhandelsituaties bloot te kunnen leggen (NRM 2014, p. 257).
- 169 In de aanwijzing mensenhandel wordt ook het uitgangspunt genoemd dat ‘in het opsporingsonderzoek actief internationale samenwerking wordt gezocht, ook bij het financieel rechercheren. Doel is het verkrijgen van zicht op de mensenhandeldketen, het doorbreken ervan, en het in kaart brengen en afnemen van crimineel vermogen in het buitenland’ (Start. 2013, 16816).
- 170 Zie voor de noodzaak tot internationaal samenwerking ook NRM7, p. 400.
- 171 Schriftelijke informatie van het team opsporingsafdeling mensenhandel/mensensmokkel in België op 9 april 2015.

Aanpassing van de verblijfsrechtelijke bescherming is nodig voor deze kwetsbare groep, hoewel ik mij er terdege bewust van ben dat er ook kanttekeningen zijn bij het aanpassen van het verblijfsrecht. Waar mogelijk oneigenlijk gebruik van de verblijfsregeling er één van is. [...] Bij de best mogelijke verblijfsrechtelijke bescherming moeten we ons niet laten leiden door angst, maar door de gedachte dat we slachtoffers willen redden uit de mensenhandelsituatie en mensenhandelaren achter slot en grendel willen krijgen [Interview met Nidos op 7 april 2014].

Dit citaat staat niet op zich zelf en illustreert dat er twijfel bestaat over de mate van bescherming die de huidige verblijfsregeling mensenhandel biedt. De regeling wordt door de hulpverlening en advocatuur gepercipieerd als onvoorspelbaar en onvoldoende ingesteld op het minderjarige slachtoffer. De meeste minderjarige slachtoffers maken dan ook gebruik van de asielprocedure.¹

Toch is het feit dat veel jongeren voor de asielprocedure kiezen opmerkelijk. Deze procedure is immers niet specifiek ingericht voor slachtoffers van mensenhandel, maar voor vluchtelingen die in het land van herkomst gegronde vrees hebben voor vervolging vanwege ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of seksuele geaardheid en geen bescherming kunnen krijgen van de overheid in het land van herkomst.² In deze procedure staat het mensenhandelverhaal dan ook niet centraal en worden aspecten van mensenhandel hoogstens meegewogen in het besluit van de IND om een asielvergunning wel of niet te verlenen. Mensenhandel vormt immers geen aparte grond voor asiel.³ In de verblijfsprocedure mensenhandel staat daarentegen het mensenhandelverhaal centraal.⁴

1 Zie NRM 2014, p. 99.

2 Art. 29 Vw 2000.

3 Wel wordt bij een afwijzing van een asielaanvraag bezien of de vreemdeling in aanmerking komt voor een vergunning op grond van onder andere de verblijfsregeling mensenhandel (art. 3.6a, lid 1, sub b Vb 2000). Deze ambtshalve verlening ziet op het verlenen van een tijdelijke verblijfsvergunning mensenhandel conform art. 3.48 Vb 2000. Maar de ambtshalve toetsing gaat niet zover dat in een asielprocedure ook daadwerkelijk reguliere aspecten worden meegewogen, en dat omgekeerd in een reguliere procedure asielgronden worden beoordeeld (Stcr. 2013, nr. 580).

4 Zie ook Kaandorp en Blaak 2013, pp. 52 – 55.

De verblijfsprocedure mensenhandel en asiel zijn in het huidige bestel twee aparte procedures, die niet náást elkaar kunnen lopen.⁵

Verblijfsregeling mensenhandel in het kort

De verblijfsregeling is opgedeeld in drie fasen. De eerste fase is de bedenktijd. De politie moet het mogelijke slachtoffer bij de geringste aanwijzing van mensenhandel informeren op het recht van drie maanden bedenktijd. Doel van de bedenktijd is dat het slachtoffer tot rust kan komen en kan nadenken over het meewerken aan opsporing en vervolging van de mensenhandelaar. De tweede fase is het tijdelijk verblijfsrecht van een jaar, welke twee keer verlengd kan worden. Om hiervoor in aanmerking te komen moet het slachtoffer aangifte doen of op andere wijze meewerken aan het opsporingsonderzoek. De tijdelijke verblijfsvergunning is gekoppeld aan de duur van het strafproces.⁶ De derde fase is het voortgezet verblijf.⁷ Hiervoor komt het slachtoffer voor in aanmerking wanneer de strafzaak tot een veroordeling leidt dan wel wanneer het slachtoffer langer dan drie jaar in het bezit is van een tijdelijk verblijfsrecht conform de verblijfsregeling mensenhandel.⁸ Als het slachtoffer niet aan één van deze voorwaarden voldoet, dan kan hij een aanvraag op humanitaire gronden doen.⁹ Tot slot is er ook een categorie slachtoffers die geen aangifte kan of wil doen vanwege medische/psychische beperkingen¹⁰ dan wel ernstige dreiging vanuit mensenhandelaren. Deze slachtoffers kunnen onder voorwaarden in aanmerking komen voor een tijdelijk en voortgezet verblijfsrecht zonder mee te werken aan het opsporingsonderzoek.¹¹ Dit beleidskader dat in 2010 is geïmplementeerd, staat ook bekend onder ‘het schrijnend pad’.¹²

Een slachtoffer van mensenhandel kan tijdens de asielpcedure besluiten om over te stappen op de bescherming van de verblijfsregeling mensenhandel. Mocht het slachtoffer een negatieve beslissing krijgen in de verblijfsprocedure mensenhandel dan kan hij daarna alsnog asiel aanvragen.¹³

5 Zie NRM7, p. 173.

6 Wanneer het OM een zaak seponeert, wordt de tijdelijke verblijfsvergunning die op grond van Hoofdstuk B8, paragraaf 3 Vc. 2000 is verleend, ingetrokken.

7 Sinds 2013 heet dit niet meer voortgezet verblijf, maar heet het nu ‘Humanitair niet-tijdelijk’ (Zie Hoofdstuk B9, paragraaf 12 Vc. 2000).

8 Daarnaast dient ook de strafzaak langer dan drie jaar geduurd te hebben.

9 De vreemdeling moet in dat geval onderbouwen dat van hem op grond van bijzondere individuele omstandigheden niet gevergd kan worden dat hij Nederland verlaat (Hoofdstuk B9, paragraaf 10 Vc. 2000).

10 Zie ook UNODC 2009a, p. 3.

11 Zie Hoofdstuk B8, paragraaf 3 en Hoofdstuk B9, paragraaf 10 Vc. 2000.

12 Zie over de werking van het schrijnend pad Noteboom & Dettmeijer 2015.

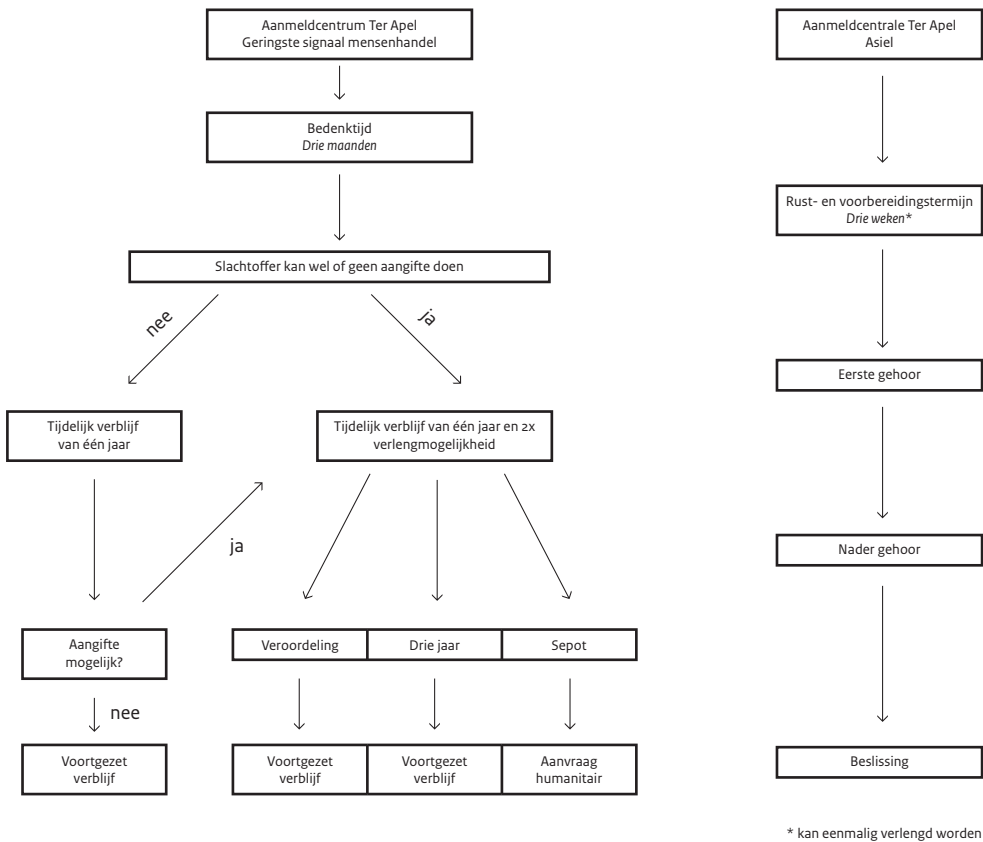
13 Deze tweede asielaanvraag wordt ook inhoudelijk beoordeeld en niet afgewezen als zijnde een herhaalde asielaanvraag (Stcrt. 2007, nr. 68).

*Asielprocedure voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen in het kort*¹⁴

Alle minderjarige vreemdelingen die worden aangetroffen in Nederland gaan via het aanmeldcentrum Ter Apel. Op het aanmeldcentrum spreken zij met de Vreemdelingenpolitie en de IND^{15,16}. Na Ter Apel start een rust- en voorbereidingstermijn van minimaal zes dagen. Uit de interviews bleek dat de alleenstaande minderjarige vreemdelingen die worden geplaatst in de beschermde opvang drie weken rust- en voorbereidingstijd¹⁷ wordt gegund en dat deze mogelijk eenmalig verlengd kan worden.¹⁸ In deze periode kan de asielzoeker tot rust komen en kunnen zowel de vreemdeling als de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) zich voorbereiden op de procedure. Vervolgens wordt een eerste gehoor afgenomen.^{19,20} Het eerste gehoor is om de identiteit, nationaliteit en reisroute vast te stellen. Aansluitend wordt een nader gehoord ingepland.²¹ In dit nader gehoor wordt gevraagd naar de beweegredenen om asiel aan te vragen. Daarop oordeelt de IND de asielaanvraag. Daarbij houdt de IND rekening met de feiten, de geloofwaardigheid van het verhaal en de situatie in het land van herkomst. Het is de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie die bepaalt of de individuele asielzoeker bescherming nodig heeft of veilig kan terugkeren naar het land van herkomst.²²

Wanneer deze twee procedures schematisch naast elkaar worden gezet, ziet dat er als volgt uit (links: *verblijfsrecht mensenhandel* en rechts: *asiel*). Let wel, in het schema voor de verblijfsregeling mensenhandel zijn alleen de gronden beschreven op basis waarvan een mogelijk slachtoffer in *aanmerking* komt voor langdurig verblijf. In asiel is de procedure schematisch beschreven en zijn de specifieke gronden voor asiel niet apart beschreven.

-
- 14 Hier wordt de verlengde asielprocedure beschreven, omdat uit de interviews voor dit onderzoek is gebleken dat de minderjarigen die worden geplaatst in de beschermde opvang deze procedure doorlopen. Dat lijkt ook conform de bepaling dat de algemene asielprocedure is bedoeld voor aanvragen waarvoor geen tijdrovend onderzoek noodzakelijk is voor de beoordeling daarvan (Hoofdstuk C1, paragraaf 2.3 Vc. 2000).
- 15 'De IND neemt de vreemdeling een gehoor af ten behoeve van het onderzoek naar welk land verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. Tijdens dit gehoor stelt de IND in ieder geval vragen in het kader van Verordening (EU) 604/2013 en informeert de IND de vreemdeling over de resultaten van het onderzoek naar de vingerafdrukken van de vreemdeling' (Hoofdstuk C1, paragraaf 2.1 Vc. 2000).
- 16 'De vreemdeling dient de aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd in bij de IND in het aanmeldcentrum Ter Apel, uiterlijk op de dag nadat de Vreemdelingenpolitie de handelingen in het kader van de vaststelling van de identiteit, heeft afgerond' (Hoofdstuk C1, paragraaf 2.1 Vc. 2000).
- 17 'Gedurende de rust- en voorbereidingstermijn wordt de vreemdeling in de gelegenheid gesteld om te worden voorgelicht over de asielprocedure en om zich op de asielprocedure voor te bereiden en zich daartoe te laten bijstaan' (art. 3.109, lid 2 Vb. 2000).
- 18 Interview met Nidos op 7 april 2014.
- 19 Bij een verlengde asielprocedure vindt het nader gehoor niet plaats in de algemene asielprocedure (Hoofdstuk C1, paragraaf 2.4 Vc. 2000).
- 20 Art. 3.112 Vb. 2000.
- 21 Art. 3.113 Vb. 2000.
- 22 Asielzoekers van wie de asielaanvraag is afgewezen, kunnen in beroep gaan tegen deze beslissing, bij de rechter. Ze mogen de behandeling van het beroep vaak in Nederland afwachten.



Figuur 7.1 Schematische weergave van verblijfsregeling mensenhandel en asiel²³

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal waarom door minderjarige slachtoffers maar zo weinig gebruik wordt gemaakt van de verblijfsregeling mensenhandel en wat de gevolgen zijn van de verblijfsrechtelijke constructie met twee aparte procedures.²⁴

7.1 In de praktijk

7.1.1 Informeren over de verblijfsregeling mensenhandel

Slachtoffers van mensenhandel hebben een zorg- én beschermvraag. Waar de zorgvraag mogelijk niet wezenlijk verschilt van kwetsbare asielzoekers, verschilt de beschermvraag wel sterk. Kinderen die

23 Deze figuren betreffen een beknopte, schematische weergave van de verblijfsregeling mensenhandel en van de asielprocedure. De werkelijke procedures zijn uitgebreider en gecompliceerder.

24 'Het gegeven dat alleenstaande minderjarige vreemdelingen weinig gebruik maken van het tijdelijk verblijfsrecht geeft aanleiding tot verder onderzoek. Een antwoord op de vraag waarom alleenstaande minderjarige vreemdelingen weinig gebruik maken van het tijdelijk verblijfsrecht blijkt immers niet uit de cijfers' (NRM 2014, p. 100).

slachtoffer zijn moeten beschermd worden tegen hun mensenhandelaar. Dit ligt anders bij kinderen die asiel aanvragen in Nederland. Daarom hebben de lidstaten bij de groep slachtoffers een extra verplichting.²⁵ Dat maakt dat de verblifsregeling mensenhandel anders dan de asielprocedure gericht is op de zorg- én beschermvraag van de jongere. Zo heeft een slachtoffer in de verblifsregeling mensenhandel recht op een rusttermijn van maximaal drie maanden om na te denken of hij aangifte wil doen, op specifieke bijstand en psychische ondersteuning vanaf het moment van signalering en is de politie bij elk slachtoffer betrokken om zijn mensenhandelaar op te sporen.²⁶

Uit de cijfers over 2008 – 2012²⁷ blijkt dat bij plaatsing in beschermde opvang hoogstens een enkele jongere bescherming krijgt op basis van de verblifsregeling mensenhandel.²⁸ De meerderheid van de jongeren heeft namelijk asiel aangevraagd, gaat een asielaanvraag doen of wordt opgevangen in de beschermde opvang zonder dat op het moment van plaatsing duidelijk is welke procedure de jongere gaat doorlopen en of hij een procedure gaat doorlopen.^{29,30} Uit de interviews komt hetzelfde beeld naar voren.³¹ Dat is opmerkelijk. In de eerste plaats omdat de politie gehouden is een intake van mensenhandel te houden en de bedenktijd te verlenen bij de geringste aanwijzing van mensenhandel. Echter, dit blijkt *nauwelijks* te zijn gebeurd.³² Ten tweede omdat de asielprocedure minder bescherming kent voor slachtoffers van mensenhandel als het aankomt op de termijn voor het maken van een geïnformeerde keuze.

Verlening van bedenktijd

De politie is gehouden om bij de geringste aanwijzing van mensenhandel de bedenktijd aan te bieden aan slachtoffers van mensenhandel.³³ Toch blijkt dat de politie nauwelijks de bedenktijd heeft verleend

25 Zie Hoofdstuk 2.

26 'The prosecutorial concern is a collective one: to reduce trafficking through prosecution and ultimately protect future victims' (Srikantiah 2007, p. 201).

27 Zie NRM 2014, Tabel B4.3.14 voor een gedetailleerd overzicht van deze gegevens.

28 Hoewel in de lijn der verwachting, betekent dit niet noodzakelijkerwijs dat de jongere beschikte over een tijdelijk verblifsrecht conform de verblifsregeling mensenhandel. Dat heeft te maken met de wijze waarop geregistreerd is. Er is namelijk een bredere categorie gebruikt waar ook andere reguliere gronden voor een tijdelijk verblifsrecht onder kunnen vallen.

29 De categorie 'niet van toepassing' wordt geregistreerd voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen die nog een asielprocedure moeten gaan doorlopen of jongeren die nooit een asielprocedure gaan doorlopen, maar die wel in opdracht moeten worden opgevangen. Op 1 juli 2010 is de nieuwe asielprocedure van start gegaan waarna de invoering van de registratie is aangepast en het COA is begonnen met het registreren van de categorie 'niet van toepassing' (schriftelijke informatie van het COA, 3 februari 2014 en 10 maart 2014). Zie NRM 2014, tabel B4.3.15 voor een gedetailleerd overzicht van deze gegevens.

30 De verwachting is dat de jongeren die na 1 januari 2014 zijn geplaatst in de beschermde opvang beschikken over een eerste asielaanvraag. Sindsdien wordt namelijk door de IND op AC Ter Apel een aanmeldgehoor afgenomen bij de jongeren, waar als afsluiting van dit gehoor door de jongeren een verklaring wordt ondertekend die fungeert als een asielaanvraag (zie ook Hoofdstuk 3).

31 Ook is het voor de voogd niet altijd duidelijk of en in welke verblifsrechtelijke procedure de jongere zit. Deze informatie wordt niet automatisch gedeeld door de IND noch door de vreemdelingenpolitie met de voogdij. Het komt dan ook voor dat de voogd enige inspanningen moet verrichten alvorens duidelijkheid te krijgen over de verblifsrechtelijke procedure van de jongere (schriftelijke informatie Nidos, 2 september 2014, interview met Nidos op 7 april 2014 en mondelinge informatie afkomstig van Nidos op de ketenregiemeeting van 8 september 2014).

32 Interviews met Jade op 14 maart 2014, met Nidos op 7 april 2014 en schriftelijke informatie van de Vreemdelingenpolitie Ter Apel, 18 februari 2015. Ook blijkt uit de cijfers dat de bedenktijd nauwelijks is verleend aan minderjarigen over de periode 2008 – 2012 (zie NRM 2014, p. 115).

33 Hoofdstuk B8, paragraaf 3 Vc. 2000.

aan deze jongeren.^{34,35} Dit terwijl de politie een of twee contactmomenten heeft met de meeste van deze jongeren alvorens ze in de beschermde opvang worden geplaatst, tijdens het eerste contactmoment wanneer de jongere op Schiphol of elders in het land door de politie dan wel de KMar wordt aangetroffen.^{36,37} entijdens de aanmeldprocedure op AC Ter Apel.³⁸

Er zijn twee mogelijke verklaringen waarom zoveel van de jongeren zonder verlening van de bedenktijd worden geplaatst in de beschermde opvang. De eerste is dat de vreemdelingenpolitie onvoldoende wordt betrokken bij de signalering van mogelijke slachtoffers van mensenhandel op AC Ter Apel en daardoor niet de gelegenheid krijgen om de een intake mensenhandel te houden en de bedenktijd aan te bieden.³⁹ De tweede is dat de vreemdelingenpolitie op AC Ter Apel het niet als haar taak ziet om een intake mensenhandel te houden en de bedenktijd te verlenen en dat ze hiervoor het prostitutie- en mensenhandelteam Groningen (PMT-team) inschakelen. Dit team komt wanneer het urgent lijkt te zijn en/of wanneer er opsporingsindicaties zijn. Dit kan per geval verschillen. Dat het PMT-team van Groningen is ingeschakeld, is maar enkele keren voorgekomen.⁴⁰

Termijn voor het maken van een geïnformeerde keuze

Het blijkt dat aan jongeren die in de beschermde opvang zijn geplaatst nauwelijks de bedenktijd⁴¹ is verleend. De meerderheid van de jongeren blijkt gebruik te maken van de wettelijke rust- en voorbereidingstijd op grond van de asielprocedure. Deze termijn is aanzienlijk korter dan de termijn die volgt uit de bedenktijd.^{42,43}

Begin van de pilot geen verschil in termijn

Waar in de eerste jaren van de beschermde opvang een periode van drie maanden normaal was ongeacht welke verblijfsprocedure de jongere doorliep, is deze periode teruggebracht tot drie weken rust- en voorbereidingstijd, die een keer verlengd kan worden, conform de asielprocedure.⁴⁴

-
- 34 Dit komt ook overeen met de cijfers, waaruit blijkt dat over de periode 2010 – 2012 in het algemeen weinig minderjarigen gebruik hebben gemaakt van de bedenktijd, waarbij ook nog wordt opgemerkt dat de meeste minderjarigen die voorkomen in de cijfers over bedenktijd naar verwachting kinderen zijn van slachtoffers (zie NRM 2014, p. 115).
- 35 Dit blijkt uit interviews met Nidos op 7 april 2014, met Jade op 14 maart 2014 en met de vreemdelingenadvocaten op 21 augustus 2014.
- 36 'Voor zover indicaties van mensenhandel zich voordoen bij een vreemdeling die via Schiphol Nederland in reist zijn de bevoegdheden van de Districtscommandant KMar Schiphol gelijkgesteld met die van de Korpschef van Politie' (Hoofdstuk B8, paragraaf 3.1 Vc. 2000).
- 37 Het is een enkele keer voorgekomen dat aan een jongere ook daadwerkelijk de bedenktijd is verleend door een regionaal politiekorps of dat er door de jongere aangifte is gedaan van mensenhandel alvorens hij in de beschermde opvang is geplaatst. Echter, de meeste jongeren die worden aangetroffen door de politie of de KMar worden naar AC Ter Apel gebracht.
- 38 Zie [hoofdstuk 3](#) voor een uitgebreide beschrijving van aanmeldprocedure op AC Ter Apel.
- 39 Zie ook [Hoofdstuk 3](#) waar het belang uiteengezet wordt van ketenbreedsignaleren.
- 40 Schriftelijke informatie van de Vreemdelingenpolitie Ter Apel, 18 februari 2015 en blijkt uit het interview met het prostitutie- en mensenhandelteam Drenthe op 1 april 2014 en met het Ter Apelteam van Nidos op 11 maart 2014.
- 41 Hoofdstuk B8, paragraaf 3.1 Vc. 2000.
- 42 Als aan de jongere niet de bedenktijd is verleend, dan heeft de jongere in ieder geval recht op de rust- en voorbereidingstijd van drie weken en kan deze op aanvraag voor Nidos worden verlengd (interview met Nidos op 7 april 2014).
- 43 Zie voor kritiek op de termijn van de rust- en voorbereidingstijd het rapport van Defence for Children (2013, p. 7).
- 44 Interview met Nidos op 7 april 2014.

Doordat de bedenktijd niet standaard wordt aangeboden bij plaatsing in de beschermde opvang, is er minder tijd voor een slachtoffer om goed na te denken of hij wel of geen aangifte wil doen en welke verblifsrechtelijke procedure hij wil doorlopen.⁴⁵ Bijkomend nadeel is dat er minder tijd is om de kwetsbaarheden van de jongeren in kaart te brengen en te bepalen of een jongere in staat is om aangifte te doen dan wel zijn verhaal te vertellen.⁴⁶ In essentie wordt daardoor niet de volledige potentie van de beschermde opvang, terwijl die opvang juist voor de bescherming van deze groep in het leven is geroepen.

7.1.2 Geïnformeerd besluit

Minderjarige slachtoffers dienen onverwijld toegang te krijgen tot juridisch advies.⁴⁷ In de praktijk betreft dit de toegang tot een advocaat.⁴⁸ Het in een vroegtijdig stadium toevoegen van een advocaat aan de jongere heeft als voordeel dat hij een geïnformeerd besluit kan nemen of hij wel of niet aangifte van mensenhandel wil doen en welke verblifsrechtelijke procedure hij wil gaan volgen.⁴⁹ Echter, in de praktijk blijkt dat advocaten niet in alle gevallen in een vroegtijdig stadium worden toegevoegd.

Als de jongere in Nederland beschikt over de bedenktijd of over een tijdelijk verblifsrecht mensenhandel bij de plaatsing in de beschermde opvang dan wordt in de meeste gevallen zo snel mogelijk een advocaat toegevoegd.⁵⁰ Wanneer de jongere voor plaatsing in de beschermde opvang echter een asielaanvraag⁵¹ heeft gedaan wordt pas in een later stadium een advocaat toegevoegd aan de jongere.⁵² Sterker nog, het komt geregeld voor dat de advocaat pas wordt toegevoegd wanneer een eerste gehoor wordt ingepland door de IND.⁵³

Dit is volgens de vreemdelingenadvocaten nadelig voor de verblifsrechtelijke bescherming van de jongere. De advocaat krijgt dan namelijk niet de mogelijkheid om de jongere en zijn voogd in een vroegtijdig stadium te adviseren over de (gevolgen van de) verblifsrechtelijke procedures.⁵⁴ Om goed te kunnen

45 Zie voor knelpunten inzake de bedenktijd en het doen van aangifte ook [Hoofdstuk 6](#).

46 Zie [Hoofdstuk 4](#) en [6](#).

47 Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (*PbEU* 2011, L 101/1), artt. 9, lid 2 en 15, lid 2 en Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale migratie, *PbEG* L 261, 6 augustus 2004, art. 10, sub c.

48 'Juridisch advies dient te worden verstrekt door iemand die een passende juridische opleiding heeft gekregen, maar dit hoeft niet noodzakelijk een jurist te zijn' (Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (*PbEU* 2011, L 101/1), overweging 19).

49 De voogd oefent het gezag uit over de minderjarige vreemdeling en heeft zodoende ook een rol in het informeren over en het begeleiden in de verschillende verblifsprocedures.

50 Interview met Nidos op 7 april 2014.

51 Zie hiervoor [Hoofdstuk 3](#).

52 De Raad voor Rechtsbijstand voegt een advocaat toe aan de jongere zodra een jongere uit de beschermde opvang wordt aangemeld bij hen (schriftelijke informatie van de Raad voor Rechtsbijstand, 12 mei 2015).

53 Interviews met Nidos op 7 april 2014 en met vreemdelingenadvocaten op 21 augustus 2014.

54 Terwijl de jongere soms al geruime tijd verblijft in de beschermde opvang en er voldoende mogelijkheid is geweest om een advocaat aan de jongere te koppelen (interview met vreemdelingenadvocaten op 21 augustus 2014).

adviseren moet de advocaat weten wat de jongere is overkomen en wat zijn achtergrond is. Om deze informatie te verkrijgen moet er eerst een vertrouwensband opgebouwd worden tussen de advocaat en de jongere; daar is tijd voor nodig.⁵⁵ Voor een geïnformeerde keuze wordt het daarom noodzakelijk geacht dat de advocaat in alle gevallen direct of kort na de plaatsing in de beschermde opvang wordt toegevoegd.⁵⁶ Hier wreekt zich ook het verschil in verblijfsrechtelijk regime dat haaks staat op de geboden bescherming in de beschermde opvang.

Om minderjarige slachtoffers van mensenhandel zonder verblijfsrecht jongeren bij te staan dienen de advocaten zich ingeschreven te hebben voor de zogeheten 'beschermde opvanglijst' die wordt beheerd door de Raad voor Rechtsbijstand. Om op deze lijst te komen, dienen de advocaten te voldoen aan twee kwaliteitseisen.⁵⁷

De beschermde opvanglijst

In 2008 is de Raad voor Rechtsbijstand met een lijst gestart waar advocaten opstaan die voldoen aan twee kwaliteitseisen. De eerste is dat ze de algemene cursus inzake mensenhandel gevolgd hebben en daarnaast ook de specialisatiecursus op het terrein van mensenhandel.⁵⁸ De tweede is dat de advocaat minstens drie jaar advocaat dient te zijn. Momenteel staan er ongeveer veertig advocaten op de lijst die de jongeren uit de beschermde opvang bij mogen staan.

Ter bevordering van de kwaliteit van de advocaten die op de beschermde opvanglijst staan, wordt door verschillende respondenten geopperd om de drempel voor advocaten om op deze lijst te komen, te verhogen.^{59,60} Hier zou een aanpassing van de kwaliteitseisen voor nodig zijn.^{61,62} Hier zet de Raad voor

55 Uit het interview met de vreemdelingenadvocaten blijkt dat wanneer het eerste gesprek tussen de advocaat en de jongere plaatsvindt ter voorbereiding op het eerste gehoor, de advocaten onnodig voor een voldongen feit worden gesteld; asiel is immers al aangevraagd. Wat met zich meebrengt dat advocaten in de praktijk nauwelijks meer de ruimte hebben om in het advies af te wijken van de koers die door de jongere reeds is ingezet, omdat dat zou leiden tot verwarring en onzekerheid bij de jongere en de jongere, maar óók de verblijfsrechtelijke procedure ook niet ten goede komt (interview met vreemdelingenadvocaten op 21 augustus 2014).

56 Interview met vreemdelingenadvocaten op 21 augustus 2014.

57 Deze kwaliteitseisen zijn in 2008 in overleg met de advocatuur opgesteld. In 2014 is deze lijst geactualiseerd (schriftelijke informatie van de Raad voor Rechtsbijstand, 12 mei 2015).

58 Cursus is aangeboden door Raad voor Rechtsbijstand.

59 Dit blijkt uit interviews met Nidos op 7 april 2014, met Jade op 14 maart 2014 en met de vreemdelingenadvocaten op 21 augustus 2014.

60 Andere mogelijkheid die geopperd is door de vreemdelingenadvocaten (interview op 21 augustus 2014) is intercollegiale toetsing bij 'beschermde opvangzaken'. De Raad voor Rechtsbijstand heeft aangegeven dat in de landelijke CIT vergadering ook gesproken is over de mogelijkheid om ook dossiers op te vragen van 'beschermde opvangzaken' (schriftelijke informatie Raad voor Rechtsbijstand, 12 mei 2015).

61 Uit het interview met de vreemdelingenadvocaten (21 augustus 2014) worden meerdere mogelijkheden geschetst om de kwaliteitseisen te verhogen. Zo zouden volgens hen eisen gesteld kunnen worden in het kader van het bijhouden van kennis over mensenhandel, het minimaal aantal zaken dat een advocaat per jaar moet doen of dat er specialisaties kunnen worden opgezet waarover de advocaten moeten beschikken; waarvan vreemdelingen- en strafrecht de meest voor de hand liggende zijn.

62 Deze kwaliteitseisen zijn ondertussen aangepast. Omdat het onderzoek loopt tot 1 september 2014 is deze wijziging niet expliciet meegenomen. Zie voor de nieuwe kwaliteitseisen die de Raad voor Rechtsbijstand in samenspraak met de advocatuur heeft vastgesteld, <http://www.rvr.org/nieuws/2015/maart/wijzigingen-specialisatievereisten-advocaten-mensenhandelzaken.html> (geraadpleegd op 18 mei 2015).

Rechtsbijstand wel kanttekeningen bij, omdat een verkleining van de groep kan leiden tot planningsproblemen, hetgeen de bescherming van minderjarige slachtoffers ook niet ten goede komt.⁶³

7.1.3 Keuze voor verblijfsregeling mensenhandel of asiel

De meerderheid van de jongeren kiest in de eerste verblijfsrechtelijke aanvraag voor asiel boven de verblijfsrechtelijke regeling mensenhandel.⁶⁴ De redenen hiervoor kunnen worden ingedeeld in drie categorieën: (i) De huidige verblijfsregeling mensenhandel is onvoldoende toegespitst op deze kwetsbare, minderjarige slachtoffergroep; (ii) De kans op een verblijfsvergunning is groter via asiel; en, (iii) de verblijfsprocedure mensenhandel leidt tot grotere onzekerheid bij de jongere dan in de asielprocedure het geval is.

Onvoldoende toegespitst

De verblijfsregeling mensenhandel is onvoldoende geschikt voor minderjarige slachtoffers. Het grootste nadeel is dat binnen de verblijfsregeling mensenhandel niet of nauwelijks maatwerk kan worden geleverd als de leeftijd dan wel de kwetsbare situatie waarin de jongere verkeert hier om vraagt.^{65,66} Zo kan van minderjarigen niet altijd verwacht worden dat ze binnen drie maanden aangifte doen welke consistent en coherent is en voldoende opsporingsindicaties oplevert, terwijl dit wel de termijn is waarin ook van de minderjarige wordt verwacht dat hij ofwel aangifte doet of meewerkt aan het opsporingsonderzoek.^{67,68} Binnen de asielprocedure speelt dit niet en dat kan een reden zijn om voor asiel te kiezen. Ook wordt volgens respondenten bij een aanvraag voortgezet verblijf op humanitaire gronden conform de verblijfsregeling mensenhandel erg veel waarde gehecht aan de resultaten die voortkomen uit het opsporingsonderzoek en is er onvoldoende aandacht voor het verhaal van de minderjarige.⁶⁹ En hoewel mensenhandel geen specifieke grond voor asiel vormt, wordt toch voor asiel gekozen.

63 De Raad voor Rechtsbijstand is op grond van artikel 7 Wet op de Rechtsbijstand verantwoordelijk voor de organisatie van de rechtsbijstand. Op dit moment staan ongeveer 380 advocaten ingeschreven voor de specialisatie asiel- en vluchtelingenrecht. Veertig van dit aantal toegelaten advocaten doen zogeheten 'beschermde opvangzaken' (dat is 10,5%) (schriftelijke informatie van de Raad voor Rechtsbijstand, 12 mei 2015).

64 Ook bij meerderjarige slachtoffers lijkt dit het geval te zijn: 'Verschillende organisaties in het veld geven aan dat slachtoffers minder vaak aangifte lijken te doen van mensenhandel en ook minder gebruik lijken te maken van de aan de aangifte gekoppelde vergunning van de Verblijfsregeling Mensenhandel. In plaats daarvan dienen zij, mogelijk op advies van hun advocaat, een asielerzoek in' (*Kamerstukken II 2013-14, 28638, nr. 121*).

65 Interviews met Jade op 14 maart 2014, met Nidos op 7 april 2014, met Fier Fryslân op 10 maart en met voormalig medewerker van Fier Fryslân op 3 april 2014.

66 In het advies van Defence for Children/UNICEF wordt geconstateerd dat 'de B8/3-regeling niet is toegespitst op de beschermingsbehoeften van minderjarigen. Er vindt geen belangenafweging plaats en er wordt niet naar een duurzame oplossing gezocht. Dit is in strijd met artikel 3 IVRK. 2013' (2013, p. 19).

67 Interviews met Nidos op 7 april 2014, met Jade op 14 maart 2014, met de Evenaar op 2 april 2014, Fier Fryslân op 10 maart en een voormalig medewerker van Fier Fryslân op 3 april 2014.

68 Uit een interview met Nidos blijkt het volgende: 'Ook is er de mogelijkheid dat jongeren toch meer tijd nodig hebben en wantrouwend zijn om binnen een tijdsbestek van drie maanden een kwalitatief goede aangifte te doen. Dat komt vaak aan de orde. Dan wordt geseponeerd. Het is goed om te overwegen of het niet beter is om de jongeren bijvoorbeeld een jaar zekerheid te geven en onder je te hebben als Nidos, zodat vertrouwen opgebouwd kan worden en er meer opsporingsindicaties kunnen volgen' (interview met Nidos op 7 april 2014).

69 Interview met de vreemdelingenadvocaten op 21 augustus 2014 en Nidos op 7 april 2014.

Kans op langdurige bescherming

De kans op langdurige bescherming via de verblijfsregeling mensenhandel wordt volgens een aantal respondenten minimaal geacht.⁷⁰ Het mogelijke slachtoffer komt conform deze regeling in aanmerking voor een voortgezet verblijfsrecht wanneer de mensenhandelaar wordt veroordeeld, het mogelijke slachtoffer langer dan drie jaar op basis van een tijdelijk verblijfsrecht in Nederland verblijft of op basis van humanitaire gronden.⁷¹ De eerste twee gronden leiden voor deze groep eigenlijk nooit tot een toekenning van een voortgezet verblijf, simpelweg omdat veroordelingen uitblijven en de meerderheid van de aangiften binnen afzienbare tijd wordt geseponeerd omdat er geen verdachte in beeld komt.⁷² Ook de kans op een voortgezet verblijf op basis van humanitaire gronden wordt door de advocaten gering geacht.⁷³ De jongere lijkt onvoldoende aannemelijk te kunnen maken dat hij of zij slachtoffer is van mensenhandel en risico loopt op revictimisatie bij terugkeer naar het land van herkomst, met het gevolg dat zijn aanvraag niet wordt toegekend.⁷⁴

Asiel daarentegen wordt door de advocatuur, de hulpverlening en voogdij vaak kansrijker geacht voor een duurzame verblijfsrechtelijke bescherming, ondanks dat in deze procedure minder aandacht is voor mensenhandel.⁷⁵

Onzekerheid

Verblijfsrechtelijke procedures brengen onzekerheid met zich mee. Dit geldt des te meer voor minderjarigen. Internationaal is daarom voor kinderen de verplichting gesteld dat op korte termijn ingezet moet worden op het creëren van een duurzaam toekomstperspectief.⁷⁶ Advocaten en voogden lijken de minderjarigen ook met het oog op de onzekerheid die gepaard gaat met de verblijfsregeling mensenhandel te adviseren om te kiezen voor asiel.⁷⁷

Zo blijkt uit de interviews dat jongeren allereerst moeite hebben met het begrijpen van de verblijfsregeling mensenhandel en te overzien wat de consequenties zijn voor de keuze voor deze regeling.⁷⁸ Volgens de vreemdelingenadvocaten en de voogden is het ook complex voor de jongere om te bevatten dat er twee verschillende regelingen zijn op basis waarvan hij mogelijk in aanmerking voor langdurige bescherming in Nederland. Dit levert bij de jongere al in een vroegtijdig stadium de nodige stress op, omdat van hem wel verwacht wordt dat hij een keuze maakt.⁷⁹

70 Ibid.

71 Hoofdstuk B9, paragraaf 10 Vc. 2000.

72 Interviews met Jade op 14 maart 2014, met Nidos op 7 april 2014, met Fier Fryslân op 10 maart en met het prostitutie- en mensenhandelteam Drenthe op 1 april 2014. Zie ook Hoofdstuk 6.

73 Interview met de vreemdelingenadvocaten op 21 augustus 2014.

74 Zie hierover ook GRETA 2014 en Rijken, Dijk & van Mierlo 2013.

75 Zie ook Defence for Children/UNICEF 2013, p. 16 en *Kamerstukken II* 2013-14, 28638, nr. 121, pp. 7-8.

76 Ook is een snelle en zorgvuldige procedure een beschermende factor voor de mentale gezondheid van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (Fazel e.a. 2012).

77 Zie ook [Hoofdstuk 4](#), waarin naar voren komt dat traumabehandeling niet altijd aangeboden wordt, omdat de onzekerheid omtrent de verblijfsprocedure te groot is.

78 Interviews met Jade op 14 maart 2014, met Nidos op 7 april 2014, met Fier Fryslân op 10 maart en met de vreemdelingenadvocaten op 21 augustus 2014.

79 Interview met Nidos op 7 april 2014.

Daarnaast hebben de jongeren veel moeite te begrijpen dat het tijdelijk verblijfsrecht in de verblijfsregeling mensenhandel is gekoppeld aan het opsporings- dan wel vervolgingsonderzoek. Deze voorwaarde heeft tot gevolg dat een onderzoek in theorie jaren kan duren, maar óók dat het onderzoek op elk moment gestopt kan worden en de zaak geseponneerd. Dit is moeilijk te begrijpen voor een minderjarige en levert in de praktijk de nodige onzekerheid op.^{80,81} Een ander gevolg van deze moeilijke te voorspellen gang van zaken is dat dit de psychosociale behandeling negatief beïnvloedt.⁸² Het komt voor dat bepaalde behandelingen die nodig worden geacht, zoals traumabehandelingen, niet worden gestart omdat niet ingeschat kan worden of de behandeling ook daadwerkelijk afgemaakt kan worden. In de asielprocedure lijkt dit anders te liggen, omdat hier de termijnen meer vaststaan en niet afhankelijk zijn gemaakt van contingente factoren zoals de voortgang in het opsporings- dan wel vervolgingsonderzoek.

7.1.4 Gevolgen van de huidige verblijfsrechtelijke constructie

De huidige verblijfsrechtelijke constructie waarin een minderjarig slachtoffer zowel bescherming kan ontlenen aan asiel als wel aan de verblijfsregeling mensenhandel biedt een uitgebreide bescherming, maar heeft ook een keerzijde.⁸³ Het leidt er namelijk toe dat jongeren onnodig lang in onzekerheid verblijven over hun toekomst, dat de procedure in grote mate leidend is in de bescherming van de jongere⁸⁴ en dat niet *het* verhaal van de jongere centraal staat in één verblijfsrechtelijke procedure.⁸⁵ Immers in asiel en de verblijfsprocedure mensenhandel komen verschillende onderdelen van het verhaal aan bod.⁸⁶ Waar in de asielprocedure gekeken wordt naar asielgerelateerde aspecten van het verhaal, komt in de verblijfsprocedure mensenhandel alleen het mensenhandelrelaas aan bod.⁸⁷ De schotten tussen deze procedures leiden ertoe dat jongeren niet goed weten welke procedure past bij wat ze meegemaakt hebben en de meeste kans geeft op langdurige bescherming. Toch moet de jongere kiezen en staat niet in één procedure zijn volledige verhaal centraal. Dit levert al vroeg in de procedure stress en onzekerheid op voor de jongere.⁸⁸

80 'Uit verschillende internationale studies blijkt dat er een relatie is tussen enerzijds de onzekerheid die kinderen ervaren vanwege de (gerechtelijke) procedure waarin zij verkeren en anderzijds depressies en sociaal-emotionele problemen' (Kalverboer 2014, p. 24). Zie ook Fazel et al., 2012.

81 Interviews met Nidos op 7 april 2014, vreemdelingenadvocaten op 21 augustus 2014, Fier Fryslân op 10 maart en de Evenaar op 2 april.

82 Interviews met de Evenaar op 2 april en Fier Fryslân op 10 maart 2014.

83 Zie ook *NRM7*, §5.2.1.

84 Zie hiervoor Hoofdstuk 5.

85 Hoewel lidstaten verplicht te zijn in de strafrechtelijke procedure te voorkomen dat (minderjarige) slachtoffers onnodig bevraged worden en door verschillende personen, valt hiervoor ook iets te zeggen om dit breder te trekken dan alleen de strafrechtelijke procedure en ook van toepassing te verklaren voor de vreemdelingrechtelijke procedure (zie ook Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (*PbEU* 2011, L 101/1), art. 12, lid en overweging 20).

86 Kaandorp & Blaak 2013, pp. 51 ev.

87 In de verblijfsregeling mensenhandel geldt bijvoorbeeld 'dat niet-mensenhandelgerelateerde motieven om niet te durven terugkeren naar het land van herkomst zoals het risico van besnijdenis/herbesnijdenis niet worden meegenomen in de aanvraag voor een reguliere verblijfsvergunning op niet tijdelijke humanitaire gronden. Het betreft hier asielgerelateerde aspecten' (*Kamerstukken II* 2013-2014, 28638, Nr. 121).

88 Interview met Nidos op 7 april 2014.

Ook kan de onzekere situatie lang voortduren, aangezien de huidige verblijfsrechtelijke constructie het mogelijk maakt dat minderjarige vreemdelingen verblijfsrechtelijke procedures gaan ‘stapelen’.⁸⁹ Zo kunnen minderjarige slachtoffers die in asiel een negatieve beslissing krijgen, daarna alsnog aangifte van mensenhandel doen zodat ze in aanmerking komen voor een verblijfsrecht conform de verblijfsregeling mensenhandel. Ook is het omgekeerde mogelijk, dat eerst de uitkomst van de verblijfsregeling mensenhandel wordt afgewacht, om daarna bij een negatieve beslissing alsnog asiel aan te vragen.⁹⁰ Dit schuurt met de doelstelling die is geformuleerd in het actieplan niet-begeleide minderjarigen van 2010 – 2014, waarin staat opgenomen dat ‘zo snel mogelijk over de toekomst van de niet-begeleide minderjarige moet worden beslist (bij voorkeur binnen zes maanden), waarbij rekening moet worden gehouden met de verplichting om te trachten familieleden op te sporen, andere herintegratiemogelijkheden in het land van herkomst te onderzoeken en na te gaan met welke oplossing de belangen van het kind het meest zijn gediend’.⁹¹

7.1.5 Verblijfsregeling toespitsen op minderjarige slachtoffers

Meerdere respondenten hebben te kennen gegeven dat de verblijfsregeling mensenhandel beter toegespitst moet worden op de bescherming van minderjarige slachtoffers van mensenhandel.⁹² Een aanpassing van de verblijfsregeling is hiervoor nodig, maar waar deze aanpassingen uit moeten bestaan, daar is geen consensus over. Het meest concrete advies tot aanpassing kwam in 2013 van Defence for Children en UNICEF. Dit advies ziet op de aanpassing van de verblijfsregeling mensenhandel.

Advies Defence for Children en UNICEF

Kortweg komt het voorstel erop neer dat de verblijfsregeling mensenhandel zo aangepast moet worden dat minderjarige vreemdelingen die slachtoffer zijn van mensenhandel niet hoeven mee te werken met de opsporing en vervolging.⁹³ Om dit te bereiken dient een extra grond toegevoegd te worden aan het nieuwe beleidskader ‘ter bescherming van slachtoffers die geen aangifte kunnen of willen doen’⁹⁴, te weten de grond ‘minderjarigheid’.⁹⁵ In dat geval komen min-

89 Stct. 2013, nr. 580.

90 Op 22 februari 2011 heeft de voormalig minister van Immigratie en Asiel zijn visie gestuurd naar de Tweede Kamer om toelatingsprocedures te stroomlijnen (*Kamerstukken II 2010/11*, 19 637, nr. 1400). De Beleidsvisie stroomlijning toelatingsprocedures betreft een pakket van maatregelen dat tot doel heeft het stapelen van (onnodige) procedures te voorkomen, de procedures te stroomlijnen en de doorlooptijden te verkorten (*Stct.* 2013, nr. 580).

91 Actieplan niet-begeleide minderjarigen (2010 – 2014), COM (2010) 213 final, 6 mei 2010.

92 Interviews met Jade op 14 maart 2014, met Nidos op 7 april 2014, met Fier Fryslân op 10 maart, met de vreemdelingenadvocaten op 21 augustus 2014 en met de Evenaar op 2 april.

93 In het advies worden ook twee andere punten aangedragen. Het eerste punt is dat ‘de invulling van voorgedij en hulpverlening voorafgegaan [moet] worden door een belangenafweging in samenspraak met de minderjarige, die resulteert in een plan van aanpak om binnen een aanvaardbare termijn tot een duurzame oplossing te komen’ (Defence for Children/UNICEF 2013, p. 20) en ten derde moet de hulpverlening doorlopen ‘na het achttiende levensjaar en zo nodig doorlopen tot het 23^e levensjaar’ (*Ibid.* p. 20).

94 Slachtoffers van mensenhandel komen conform dit nieuwe beleidskader in aanmerking voor een tijdelijk verblijfsrecht van één jaar wanneer zij aan een tweetal voorwaarden voldoen. Zo moet de politie een slachtofferverklaring afgeven en moet ofwel de politie verklaren dat van het slachtoffer vanwege dreiging niet gevergd kan worden dat hij aangifte kan doen ofwel dat de behandelaar onderbouwt dat het slachtoffer geen aangifte kan doen vanwege medische/psychische beperkingen (Zie *NRM9*, p. 173 voor een beschrijving van dit nieuwe beleidskader).

95 Defence for Children/UNICEF 2013, p. 21.

derjarigen namelijk ook in aanmerking voor een tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel voor de duur van een jaar zonder mee te werken aan het opsporingsonderzoek.⁹⁶

Het is een helder advies en raakt aan de knelpunten die ook in dit onderzoek naar voren komen. Niettemin kunnen er ook een aantal kanttekeningen bij geplaatst worden.⁹⁷ Zo wordt in het advies onvoldoende duidelijk gemaakt hoe tijdens de bedenktijd de identificatie van slachtoffers plaatsvindt.⁹⁸ Dit terwijl identificatie noodzakelijk is om een tijdelijk verblijf conform het schrijnend pad af te geven⁹⁹ en om oneigenlijk gebruik van de verblijfsregeling mensenhandel door niet-slachtoffers en mensenhandelaren¹⁰⁰ tegen te gaan. Daarnaast ziet het voorstel op het loslaten van het medewerkingsvereiste, hetgeen naar verwachting nadelig is voor de opsporing en het voorkomen van toekomstig slachtofferchap.¹⁰¹

7.2 Punten ter verbetering in de verblijfsrechtelijke bescherming

Er moet een specifieke verblijfsregeling komen voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel waarin het verhaal van de jongere centraal staat én waar binnen een zo kort mogelijke termijn een duurzame oplossing wordt gevonden.¹⁰² Om dit te bereiken is het nodig dat de verblijfsprocedure mensenhandel én de asielpcedure in elkaar worden gevlochten. In [Hoofdstuk 8](#) wordt de eerste aanzet gegeven om te komen tot een verblijfsmodel specifiek voor minderjarige slachtoffers.

96 Defence for Children en Unicef zijn van mening dat als na een jaar blijkt dat de terugkeer van de minderjarige niet gerealiseerd kan worden, dan dient de minderjarige vreemdeling een permanente verblijfsvergunning te krijgen (Ibid).

97 Defence for Children en Unicef lijken dit zelf ook te erkennen: 'Om de bescherming voor minderjarige buitenlandse slachtoffers in lijn te brengen met de internationale kinderrechtennormen en de knelpunten weg te nemen, zou er beleid moeten worden gemaakt voor deze groep minderjarige slachtoffers. Een bijzondere procedure voor verblijfsrecht en bescherming van minderjarige slachtoffers zou opgenomen moeten worden in de vreemdelingenwet. Om pragmatische redenen stellen UNICEF en Defence for Children voor om met een aanpassing in het huidige beleid tot een regeling te komen. Dit zal sneller te realiseren zijn en zo tijdig een oplossing bieden voor minderjarige slachtoffers in Nederland' (Defence for Children/UNICEF 2013, p. 20).

98 Defence for Children/Unicef zeggen hierover: 'Aan de mening van de voogd van Nidos over bijvoorbeeld de identificatie van slachtofferschap mensenhandel [...] zou binnen het vreemdelingenrecht veel meer gewicht moeten toekomen' (Defence for Children/UNICEF 2013, p. 14). Zie over mogelijke kanttekeningen bij deze opvatting ook [Hoofdstuk 3](#).

99 De politie dient conform het schrijnend pad een slachtofferverklaring te overleggen aan de IND (Hoofdstuk B8, paragraaf 3 Vc. 2000).

100 Zie §3.1.5, waarin staat beschreven dat bij hulpverleners en opsporingsambtenaren soms de indruk bestaat dat mensenhandelaren misbruik maken van de verblijfsvergunning met het doel slachtoffers uit te buiten.

101 Voor de opvatting dat de ont koppeling mogelijk beter zou aansluiten bij het verwerkingsproces van het slachtoffer is vooralsnog weinig tot geen bewijs te vinden. Uit de evaluatie van de pilot COSM (Van London & Hagen 2012) lijkt juist te volgen dat de grote bereidheid van slachtoffers om mee te werken met de politie eerder toegeschreven kan worden aan het recht op verblijf en opvang in Nederland, dan aan de opvang en behandeling binnen de COSM (Ibid, p. 70). Zie ook [NRM9](#), p. 192.

102 Zie ook Greta 2014, aanbeveling 9.

Alleenstaande, minderjarige vreemdelingen zijn kwetsbaar. In dit rapport staan die minderjarige vreemdelingen centraal die in Nederland zijn aangetroffen en in beeld komen als mogelijk slachtoffer van mensenhandel. Dit zijn ongeveer 85 mogelijke slachtoffers per jaar. Internationaal is vastgelegd dat voor deze groep verregaande bescherming vereist is. Een bescherming waarin het kind centraal staat. Deze bescherming dient vooreerst het belang van het kind maar is ook gericht op de opsporing en vervolging van de mensenhandelaren, zodat ook toekomstig slachtofferschap voorkomen kan worden. De bescherming van slachtoffers en de opsporing en vervolging vormen immers twee kanten van dezelfde medaille.

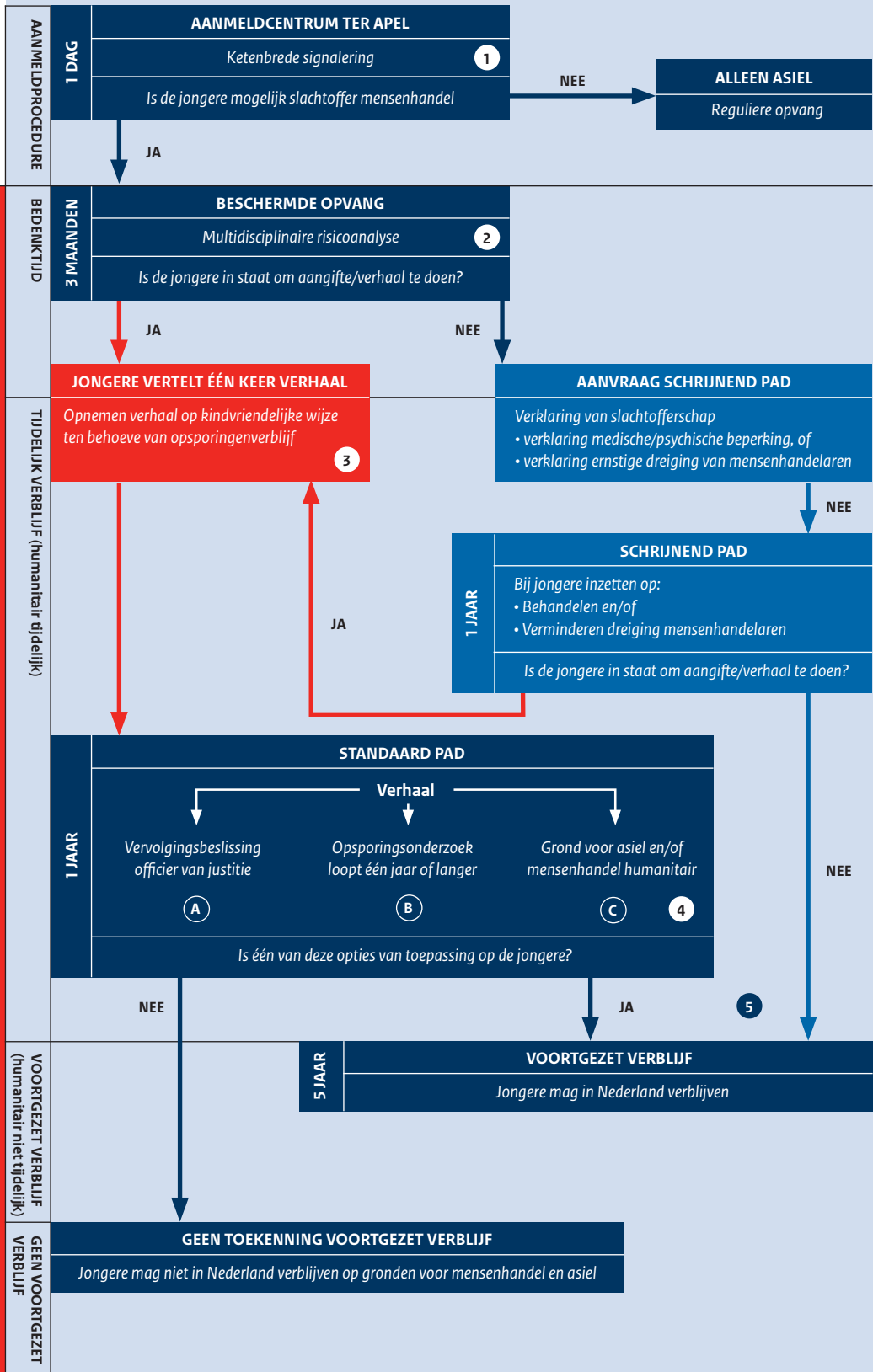
Kernboodschap

Het belang van het kind moet het uitgangspunt vormen bij de bescherming van minderjarige slachtoffers.

Uit dit rapport blijkt dat in Nederland veel in gang is gezet om alleenstaande minderjarige vreemdelingen te beschermen tegen mensenhandel en het kind centraal te zetten in de bescherming. Het opzetten van de beschermde opvang in 2008 naar aanleiding van de Koolviszaak heeft hiervoor het fundament gelegd. Een opvang die specifiek gericht is op alleenstaande minderjarige vreemdelingen die slachtoffer zijn van mensenhandel en waarin hulpverleners, jeugdbeschermers en mensenhandelrechercheurs samenwerken. De beschermde opvang vormt een belangrijke stap richting bescherming van deze jongeren en richting het frustreren van hun mensenhandelaren. Niettemin is uit het onderzoek gebleken dat de volle potentie van de beschermde opvang onvoldoende wordt benut en dat is voor alle betrokken partijen onbevredigend.

In dit onderzoek is die alleenstaande minderjarige vreemdeling gevolgd, van binnenkomst in Nederland, langs screening, opvang, het moment waarop hij zijn verhaal vertelt tot en met de beslissingen die over hem zowel strafrechtelijk als vreemdelingrechtelijk worden genomen. Hieruit is gebleken dat met name 'de verblijfsrechtelijke keuze' die de jongeren al in een vroegtijdig stadium maken drukt op de effectiviteit van de beschermde opvang en daarmee op de bescherming van de jongere.

Deze 'keuze' leidt tot stress en onzekerheid bij de jongere. Dit vermindert de kans dat de jongere daadwerkelijk zijn verhaal doet bij de IND of bij de politie, waardoor niet alle relevante informatie voor de beslissing of een minderjarige langdurige bescherming nodig heeft, boven tafel komt. Bovendien wordt de politie hierdoor in de opsporing van mensenhandelaren belemmerd, omdat de signalen uit het verhaal die kunnen leiden naar de mensenhandelaren niet of onvoldoende bij de opsporing terechtkomen. Dit laatste klemt temeer nu blijkt dat deze jongeren steeds vaker kiezen voor asiel en een eerder door de



Figuur 8.1 Minderjarig slachtoffer centraal in kindbeschermingssysteem

ketenpartners vermoed mensenhandelverhaal derhalve niet aan het licht komt. Tot slot heeft de huidige verblijfsrechtelijke constructie tot gevolg dat jongeren de verblijfsregeling mensenhandel en asiel gaan stapelen, waardoor jongeren onnodig lang in onzekerheid verblijven.

Als de procedure zo zou worden ingericht dat die keuze niet gemaakt hoeft te worden en het verhaal los van het doel waarvoor het wordt verteld centraal zou staan, betekent dit zowel voor de bescherming van deze slachtoffers als voor de bestrijding van mensenhandel een stap voorwaarts. Een belangrijke vervolgstap op de inrichting van de beschermde opvang en een betere benutting van de mogelijkheden welke zij biedt. De aanbeveling hiertoe staat centraal in §8.3. In de volgende paragrafen wordt stap voor stap uiteengezet hoe gekomen kan worden tot een uitgebreid kindvriendelijk beschermingssysteem of wel een ‘*comprehensive child-sensitive protection system*’. Het implementeren van een dergelijk kindgericht beschermingssysteem in Nederland is ook in lijn met de Europese strategie ter uitroeiing van mensenhandel 2012 – 2016 waarin dit als actiepunten is opgenomen.

Naar een ‘kindgericht beschermingssysteem’

Om de basis te leggen voor een kindgericht beschermingssysteem worden vijf aanbevelingen gedaan die samenhangen met de vijf thema’s in dit rapport: (i) signalering, (ii) (psychosociale) bescherming, (iii) opsporing en vervolging, (iv) verblijfsrechtelijke bescherming en (v) bescherming in de vervolgoopvang. Per thema worden evenwel meerdere punten ter verbetering genoemd en het opvolgen van deze punten dragen bij aan een nog effectiever kindgericht beschermingssysteem.

Op hoofdpunten betekent dit voor het opzetten van een kindgericht beschermingssysteem dat signalering ketenbreed plaatsvindt, zodat de kans wordt vergroot dat het slachtoffer al in een vroeg stadium wordt herkend en in een veilige opvang de tijd krijgt om tot rust te komen. In deze opvang wordt tegelijkertijd de kwetsbaarheid van de jongere in kaart gebracht, zodat duidelijk wordt of van de jongere verwacht mag worden dat hij zijn verhaal vertelt, of dat hij daarvoor meer tijd nodig heeft. Als de jongere in staat is om zijn verhaal te vertellen, is het belangrijk dat er één procedure bestaat waarin het volledige verhaal centraal staat en waaruit de IND en de politie zelf de informatie filteren om te beoordelen of de jongere langdurige bescherming nodig heeft en te bepalen welke handelingen opportuun zijn om de mensenhandelaar op te sporen.

Het kindgerichte beschermingssysteem en de vijf aanbevelingen, worden schematisch weergegeven in [figuur 8.1](#). Zoals in het figuur naar voren komt, zien de vijf aanbevelingen op verschillende momenten in de procedure die de jongere doorloopt. De aanbevelingen vormen één geheel. Zij zijn aldus als een ketting: een schakel eruit en de ketting breekt. Het figuur en dit onderzoek kunnen ook de opmaat vormen naar een specifiek onderdeel van het nationaal verwijzingsmechanisme voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen die in beeld komen als mogelijk slachtoffer van mensenhandel.

8.1 Ketenbreed signaleren

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen die in Nederland zijn aangetroffen, zien op Aanmeldcentrum (AC) Ter Apel een aantal verschillende organisaties: eerst de Vreemdelingenpolitie, vervolgens de IND en tot slot het Ter Apelteam Nidos. Hoewel deze drie organisaties zijn getraind op het signaleren van slachtoffers van mensenhandel, wordt dit met name overgelaten aan het Ter Apelteam Nidos. Hier liggen mogelijkheden om te komen tot een meer gedegen signalering. Als de Vreemdelingenpolitie en

de IND actief betrokken zijn bij de signalering dan heeft dit tot voordeel dat signalen onderling kunnen worden gedeeld en gebundeld en dat gereflecteerd kan worden op elkaars bevindingen. Bijkomend voordeel is dat de verschillende organisaties kunnen leren van elkaars expertise in de signalering van mensenhandel en vanaf het moment van signalering al betrokken zijn bij de bescherming van het mogelijke minderjarige slachtoffer.

Een ketenbrede signalering leidt tot een meer gedegen signalering, maar om de volle potentie van de beschermde opvang te benutten is het ook nodig dat aan de signalering het juiste gevolg wordt gegeven. Oftewel bij de geringste aanwijzing van mensenhandel heeft het mogelijke slachtoffer recht op een bedenktijd van drie maanden. Toch wordt de beschermde opvang, anders dan bedoeld, voor een groot deel bezet door jongeren die niet meer dan drie weken rusttijd krijgen ingevolge de asielprocedure. Dit is contraproductief omdat de organisaties die samenwerken in de beschermde opvang in drie weken tijd onvoldoende in staat zijn om de kwetsbaarheden van de jongere in kaart te brengen met het oog op de verblijfsrechtelijke en strafrechtelijke bescherming.

Het uitgangspunt voor opname in de beschermde opvang moet zijn dat sprake is van de geringste aanwijzing van slachtofferschap mensenhandel en een bedenktijd van drie maanden. Alleen dan wordt recht gedaan aan de bescherming van deze groep en wordt de potentie van de beschermde opvang, waar steeds intensiever wordt samengewerkt met partners uit de opsporing en de hulpverlening, volledig benut.

Voorgaande overwegingen leiden tot de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 1

Aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie wordt aanbevolen de procedure op AC Ter Apel zo in te richten dat gekomen wordt tot ketenbrede signalering en aan de jongeren die worden opgevangen in de beschermde opvang altijd de bedenktijd conform de verblijfsregeling mensenhandel wordt verleend.

8.2 Breng kwetsbaarheid multidisciplinair in kaart

De bedenktijd, die maximaal drie maanden duurt, geeft hulpverleners, de voogd en de politie de tijd om door middel van een multidisciplinaire risicoanalyse na te gaan of, en onder welke omstandigheden, van de jongere verwacht kan worden dat hij aangifte doet, meewerkt aan de opsporing dan wel zijn verhaal vertelt (zie figuur 8.1, onder 2). Deze risicoanalyse is in lijn met de Europese Richtlijn mensenhandel (2011) en de Europese Richtlijn seksuele uitbuiting van kinderen (2011) en ziet op het in kaart brengen van de kwetsbaarheid van de jongere. In deze risicoanalyse kan onder meer gekeken worden naar medische, psychische, culturele, religieuze en orthopedagogische omstandigheden en factoren die samenhangen met het slachtofferschap van mensenhandel. Ten behoeve van deze analyse is het in casu nodig dat de politie, Nidos, Jade, de IND en de Evenaar intensief en op structurele basis gaan samenwerken.

De multidisciplinaire risicoanalyse is tevens een middel om te bepalen welke hulpvraag de jongere heeft, welke zorg nodig is, welk soort vervolgoptie geschikt is en of hij daar aanvullende begeleiding en bescherming nodig heeft. Ook kunnen de bevindingen die voortkomen uit de analyse eventueel als bewijs meegenomen worden in de vreemdeling- en strafrechtelijke procedure. Daar staat tegenover dat

tijdens het afnemen van de multidisciplinaire risicoanalyse ook kan blijken dat de signalering niet klopt en de jongere geen slachtoffer van mensenhandel betreft. Dit heeft als voordeel dat de jongere dan ook uitgeplaatst kan worden naar de reguliere opvang en kan instromen in de procedure die voor hem wel geschikt is. Deze multidisciplinaire risicoanalyse past ook goed tegen de achtergrond van de ontwikkeling van het Nationaal verwijzingsmechanisme waarin neergelegd wordt wie wat doet in de bescherming van het slachtoffer van mensenhandel.

Voor de bescherming van de jongere is het noodzakelijk dat deze multidisciplinaire risicoanalyse in de bedenktijd wordt uitgevoerd. Mocht in de praktijk blijken dat de termijn van drie maanden te kort is, dan kan conform de Europese Richtlijn tijdelijk verblijf mensenhandel uit 2004 overwogen worden om de bedenktijd eenmalig te verlengen.

Voorgaande overwegingen leiden tot de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 2

Aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie wordt aanbevolen om zorg te dragen dat van elke jongere in de beschermde opvang een multidisciplinaire risicoanalyse wordt afgenomen, waarbij diens kwetsbaarheden in beeld worden gebracht, onder meer met het doel om vast te stellen of van de jongere verwacht kan worden dat hij aangifte doet, meewerkt aan de opsporing dan wel zijn verhaal vertelt.

8.3 Het verhaal van de jongere centraal

De bescherming van minderjarige slachtoffers van mensenhandel hangt in grote mate af van de verblijfsrechtelijke procedure waarvoor zij kiezen; de verblijfsregeling mensenhandel of de asielprocedure. De keuze tussen de verblijfsregeling mensenhandel en asiel is lastig en de keuze die wordt gemaakt heeft vergaande consequenties, zowel voor de jongere zelf als voor de te nemen beslissingen door de relevante instanties.

Voor de jongeren is het lastig omdat zij niet goed weten welk deel van hun verhaal zij in welke procedure worden geacht te vertellen, welke procedure het beste past bij wat zij hebben meegemaakt en omdat ze delen van hun verhaal meerdere keren aan verschillende instanties moeten vertellen. Dit zorgt bij hen al tijdens de reflectieperiode voor onzekerheid en stress, hetgeen de kwaliteit van het verhaal of de aangifte naar verwachting niet ten goede komt. Ook verschilt thans de mate waarin zij die keuze geïnformeerd *kunnen* maken en daarbij beschikken over adequate juridische voorlichting.

Jongeren spreken afhankelijk van de keuze die zij maken met ofwel de IND, die vraagt naar gronden voor asiel, ofwel met de politie, die vraagt naar opsporingsindicaties voor mensenhandel. In geen van beide gesprekken wordt het *hele* verhaal van de jongere als uitgangspunt genomen. Bij onzekerheid over wat van hen wordt verwacht is het risico op een verkeerde inschatting groot en daarmee op inconsistenties en zelfs ongelooftwaardigheid.

Bij een keuze voor asiel gaat opsporingsinformatie verloren, en de praktijk leert dat de meerderheid van de jongeren in eerste instantie kiest voor de asielprocedure, omdat deze procedure meer zekerheid lijkt te bieden. Dit heeft tot gevolg dat de politie het verhaal niet hoort, de jongere geen vragen kan stellen,

en daardoor onvoldoende zicht krijgt op de (mogelijke) mensenhandelaren die de jongeren hebben uitgebuit. Zo heeft het Koolvisonderzoek geleerd dat juist het herkennen van patronen in de vele verhalen van slachtoffers cruciaal kan zijn voor het opsporen van mensenhandelnetwerken. Niettemin zijn er ook jongeren die na een negatieve beslissing op de asielaanvraag, soms alsnog aangifte doen van mensenhandel. Maar de politie geeft aan dat op dat moment de opsporingsindicaties vaak al lang opgedroogd zijn en dat ze hier nauwelijks nog wat mee kunnen. Dan komt de aangifte te laat.

Het integreren van de verblijfsregeling mensenhandel en asiel (zie figuur 8.1, onder 3) doet recht aan een kindgericht beschermingssysteem waarin het belang van het kind centraal staat. In zo'n constructie kan het verhaal op kindvriendelijke wijze worden opgenomen, bijvoorbeeld in een kindvriendelijke studio, waarbij aandacht is voor het hele verhaal. Het is dan aan de IND en de politie om de informatie uit het verhaal te filteren die van belang is voor de opsporing van mensenhandelaren dan wel voor verblijfsgronden ten behoeve van langdurige bescherming op basis van de asielpcedure of de verblijfsregeling mensenhandel. Dat maakt het van belang om bij het opnemen van het verhaal zowel de politie als de IND te betrekken.

Voorgaande overwegingen leiden tot de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 3:

Aan de staatsecretaris van Veiligheid en Justitie wordt aanbevolen een specifieke verblijfsprocedure voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen die mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel te creëren waarin het verhaal van de jongere centraal staat.

8.4 Stem termijn van verblijfsprocedure af op minderjarigheid

Door het verhaal van de jongere centraal te stellen en de verblijfsregeling mensenhandel en asiel in elkaar te schuiven, kan in principe sneller duidelijkheid ontstaan over het toekomstperspectief van de jongere. Met andere woorden, of de jongere in Nederland langdurige bescherming krijgt, of dat hij moet terugkeren naar land van herkomst. Dit is ook conform de internationale consensus om sneller duidelijkheid te geven aan jongeren over hun toekomst.

In figuur 8.1 (onder 4) is een aanzet gegeven tot een kindgericht beschermingssysteem met het uitgangspunt dat binnen een redelijke termijn gekomen wordt tot duidelijkheid over de toekomst van de minderjarige. De eerste stap hiertoe is de integratie van de verblijfsregeling mensenhandel en asiel waardoor het verhaal van de jongere in één procedure wordt getoetst op gronden vanuit asiel en mensenhandel ten behoeve van langdurige bescherming. Door deze integratie blijven drie op zichzelf staande opties over om in aanmerking te komen voor langdurig verblijf. De eerste twee opties vinden hun grond mede in het strafrecht en de derde is zuiver vreemdelingrechtelijk.

De eerste twee opties zijn als volgt: In de huidige verblijfsregeling mensenhandel is het zo dat het slachtoffer recht heeft op langdurig verblijf wanneer mede op basis van zijn verklaringen een veroordeling heeft plaatsgevonden en mensenhandel ten laste is gelegd of wanneer de strafzaak drie jaar of langer duurt. Wanneer de strafzaak voortduurt wordt de tijdelijke verblijfsvergunning die in eerste instantie voor een jaar wordt verleend, tot twee keer toe verlengd met een jaar. Dit kan betekenen dat een minderjarig slachtoffer drie jaar lang in onzekerheid kan zitten alvorens hij duidelijk krijgt of hij in Neder-

land mag verblijven. Deze termijn is lang, kent vele onzekere momenten en juist voor minderjarigen slachtoffers heeft deze aanpassing. Deze twee opties zijn in het voorgestelde beschermingssysteem als volgt veranderd. Een slachtoffer heeft recht op langdurige bescherming wanneer de officier van justitie besluit om in de zaak waar de minderjarige aangifte heeft gedaan of heeft meegewerkt aan de opsporing, de verdachte te gaan vervolgen dan wel wanneer het opsporingsonderzoek één jaar of langer doorloopt. Er is voor gekozen om de mogelijkheid tot verlenging van het tijdelijk verblijfsrecht los te laten met het oog op de minderjarige leeftijd van het mogelijke slachtoffer. Deze termijn van één jaar is bijvoorbeeld ook in lijn met de termijn die in het schrijnend pad wordt aangehouden.

De derde optie die aanpassing heeft betreft de beoordeling van de IND. Van de IND wordt in lijn met de termijn die in de tweede optie wordt gehanteerd, verwacht dat zij binnen één jaar beslist of er gronden zijn voor langdurig verblijf in Nederland op basis van asiel, mensenhandel of beide. Als de jongere voldoet aan één van deze drie opties, is er genoeg basis om te beslissen dat de jongere recht heeft op langdurig verblijf.

Daar staat tegenover dat wanneer het verhaal getoetst is en het minderjarige slachtoffer aan geen van de gronden voldoet, hij niet in aanmerking komt voor langdurige bescherming in Nederland. Omdat hij op dat moment al tegelijkertijd de asielpcedure en de verblijfsregeling mensenhandel heeft doorlopen, is het niet meer mogelijk om deze procedures te stapelen en komt er sneller duidelijkheid over waar zijn toekomst ligt.

Voorgaande overwegingen leiden tot de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 4:

Aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie wordt aanbevolen om de termijnen in de specifieke verblijfsregeling voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen die mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel af te stemmen op de minderjarige leeftijd van de jongere.

8.5 Zet bescherming na bereiken meerderjarigheid voort

Een substantieel deel van de minderjarigen die in de beschermde opvang wordt opgenomen wordt in de beschermde opvang meerderjarig en mag hierna niet meer dan drie maanden verblijven in de beschermde opvang (zie figuur 8.1, onder 5). Uit het onderzoek is gebleken dat voor de meest kwetsbaren in deze groep de stap van de beschermde opvang naar een asielzoekerscentrum te groot is. Waar de jongvolwassene in de beschermde opvang kon rekenen op intensieve begeleiding, een voogd en een mentor, valt deze bescherming in de vervolgoopvang grotendeels weg. Dit vergroot het risico dat eventuele (psychosociale) problematiek waar sommige jongeren mee te maken hebben niet voldoende wordt onderkend in de vervolgoopvang, dat signalen van mensenhandel minder snel worden gezien en dat de ingezette hulpverlening aan het mogelijke slachtoffer niet op het juiste niveau voortgezet wordt. Niet-toereikende begeleiding en hulpverlening kan ook het risico op herhaald slachtofferschap vergroten.

Om deze kwetsbare jongvolwassenen goed te beschermen worden op twee punten aanpassingen voorgesteld. De eerste is dat jongeren die net voor hun achttiende in de beschermde opvang worden geplaatst, de drie fasen van de begeleidingsmethodiek kunnen doorlopen, te weten wennen, wonen en vertrek. Deze drie fasen duren normaal zes tot negen maanden. Als de termijn die jongeren mogen

verblijven in de beschermde opvang afhankelijk wordt gemaakt van de afronding van het begeleidingsplan, dan krijgen ook de jongvolwassenen voldoende tijd om los te komen van hun mensenhandelaar en weerbaar te worden alvorens ze doorgeplaatst worden.

Het tweede punt is dat met name voor de ondersteuning van de meest kwetsbare jongvolwassenen die na hun achttiende doorgeplaatst worden naar de reguliere opvang van het COA een vorm van zorgcoördinatie ontbeert. Aan de hand van de bevindingen die voortkomen uit de multidisciplinaire risicoanalyse moet bekeken worden of een jongvolwassene meer begeleiding nodig heeft in de vervolgovang. Hiertoe zijn voorstellen gedaan door Defence for Children/UNICEF en door Nidos. Onderzocht moet worden welke vorm van zorgcoördinatie het meest geschikt is.

Voorgaande overwegingen leiden tot de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 5

Aan de staatsecretaris van Veiligheid en Justitie wordt aanbevolen om de termijn in de beschermde opvang afhankelijk te maken van de afronding van het begeleidingsplan en dat een vorm van zorgcoördinatie mogelijk wordt gemaakt voor de meest kwetsbare jongvolwassenen die achttien jaar worden in de beschermde opvang en uitstromen naar de vervolgovang.

Bibliografie

Abas e.a. 2013

M. Abas, N.V. Ostrovski, M. Prince, V.I. Gorceag, C. Trigub & S. Oram. *Risk factors for mental disorders in women survivors of human trafficking: a historical cohort study*. In *BMC Psychiatry*, 13:204, 2013.

Alempijevic e.a. 2007

D. Alempijevic et.al, 'Forensic Medical Examination of Victims of Trafficking in Human Beings', *Torture*, Vol. 17 Number 2/2007.

Barrows & Finger 2008

J. Barrows & R. Finger. 'Human Trafficking and the Healthcare Professional'. *Southern Medical Journal*, Vol. 101/5, 2008.

Blaak e.a. 2013

M. Blaak e.a. *Handboek Internationaal Jeugdrecht*. Leiden: Defence for Children (digitale versie), 2013.

Bokhorst, van der Steeg en van der Poot 2011

R.J. Bokhorst, M. Steeg & C.J. van der Poot, *Rechercheprocessen bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit*. WODC, Cahier 2011-11. Beschikbaar op <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/1439a-succes-en-faalfactoren-in-politiele-sturing-van-recherchestrategieen.aspx> (geraadpleegd op 16 juni 2015).

Bruins & Van Dam 2012

L. Bruins & R. Van Dam, *Indicatiestelling van minderjarige slachtoffers van mensenhandel: Een onderzoek in opdracht van Stichting Nidos en Afdeling Schipholteam*. Hogeschool Leiden, 2012.

CBSS 2013

Council of the Baltic Sea States Child Centre. Expert Group for Cooperation on Children at Risk, *Children trafficked for exploitation in begging and criminality. A challenge for law enforcement and child protection*, Council of the Baltic Sea States 2013.

Claassen & Veerman 2014

B. Claassen & P. Veerman. *18 jaar en kwetsbaar: Voorstel voor het begeleiden van kwetsbare (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel bij het bereiken van de meerderjarige leeftijd*. Utrecht, april 2014. – *vertrouwelijk*

De Pater 2013 – vertrouwelijk

W. De Pater. *Alleenstaande minderjarige vreemdelingen: Methodiek beschermde opvang*. Pro Education, COA, 2013.

De Vries 2012

I. de Vries, 'Mensenhandel en medisch-psychologische rapportages', *Asiel & Migrantenrecht* 2012-9, pp. 481-490, 2012.

Defence for Children/UNICEF 2013

M. Kaandorp, J. Murk, t. Noten, L. Bosch, I de Witte, J. Vollebrecht, C. van Oss, *Beter beschermd in de B8.3: Een duurzame oplossing voor minderjarige buitenlandse slachtoffers mensenhandel*. Defence for Children/Unicef/ECPAT, 2013. Beschikbaar op www.defenceforchildren.nl/images/13/2858.pdf. (geraadpleegd 2 oktober 2014).

EMN 2013

R. Sondejker & T. Tijm, *Herkennen van slachtoffers van mensenhandel in de Nederlandse asiel- en gedwongen vertrekprocedures*. Rijswijk: Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013.

Fazel et al., 2012

M. Fazel, R.V. Reed, C. Panter-Brick & A. Stein, 'Mental health of displaced and refugee children resettled in high-income countries: Risk and protective factors'. *Lancet*, 379 (9812), 266-282, 2012.

FRA 2009

European Union Agency for Fundamental Rights. *Child Trafficking in the EU: Challenges perspectives and good practices*. 2009. Beschikbaar op <http://fra.europa.eu/en/publication/2009/child-trafficking-eu-challenges-perspectives-and-good-practices> (geraadpleegd op 31 juli 2014).

FRA 2010

European Union Agency for Fundamental Rights. *Separated, asylum-seeking children in European Union Member States: Comparative report*. 2010. Beschikbaar op <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/separated-asylum-seeking-children-european-union-member-states> (geraadpleegd op 31 juli 2014).

FRA 2014

European Union Agency for Fundamental Rights. *Guardianship for children deprived of parental care – A handbook to reinforce guardianship systems to cater for the specific needs of child victims of trafficking*. 2014. Beschikbaar op <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/guardianship-children-deprived-parental-care-handbook-reinforce-guardianship> (geraadpleegd op 23 juli 2014).

GATE 2013

Guardians against Child Trafficking and Exploitation. *De rol van voogden in de bescherming tegen kinderhandel en uitbuiting*. 2013. Defence for Children/ECPAT. Beschikbaar op <http://www.defenceforchildren.nl/p/385/3218/mo233-m80/mo481-cg328/mo480-cg328/de-rol-van-voogden-in-de-bescherming-tegen-kinderhandel-en-uitbuiting> (geraadpleegd op 31 juli 2014).

GRETA 2014

Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings, *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action Against Trafficking in Human Beings by the Netherlands: First evaluation round*. 2014, (10).

Heptinsall et al., 2004

E. Heptinsall, V. Sethna & E. Taylor, 'PTSD and depression in refugee children: associations with pre-migration trauma and post-migration stress'. *European Child and Adolescent Psychiatry*, 13, pp. 373 – 380, 2004.

Horbach & Metz 2013

D. Horbach & R. Metz, *Evaluatie pilot: Extra aandacht voor jonge vrouwen uit de beschermde opvang*, in opdracht van het COA en in het kader van het EVF-project 'Beschermde opvang', 2013. – vertrouwelijk.

Hoorik 2011

I. Hoorik. *(Hoe) werkt talentontwikkeling bij "risicjongeren"?* Utrecht: NJI, 2011.

Hossein e.a. 2010

M. Hossein, C. Zimmerman, M. Abas, M. Light, C. Watts. *The relationship of trauma to mental disorders among trafficked and sexually exploited girls and women*. *Am J Public Health*, 100(12):2442–2449, 2010.

ILO 2007

International Labour Organization. *Psycho-Social Rehabilitation of Children Withdrawn from Trafficking and Other Worst Forms of Child Labour*. 2007. Beschikbaar op http://www.ilo.org/ipecc/informationresources/WCMS_IPEC_PUB_14755/lang--en/index.htm (geraadpleegd op 31 juli 2014).

Inspectie Jeugdzorg 2012

Inspectie Jeugdzorg. *Grootschalige opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen: opvang van AMV's op de drie campussen*, Utrecht 2012. Beschikbaar op <http://www.inspectiejeugdzorg.nl/documenten/Onderzoek%20naar%20de%20grootschalige%20opvang%20alleenstaande%20minderjarige%20vreemdelingen.pdf>.

Jobe 2010

A. Jobe, *The causes and consequences of re-trafficking: evidence from the IOM human trafficking database. Report prepared for the International Organization for Migration*, 2010. Beschikbaar op http://publications.iom.int/bookstore/free/causes_of_retrafficking.pdf (geraadpleegd op 27 augustus 2014).

Kaandorp & Blaak 2013

M. Kaandorp & M. Blaak, *Kinderhandel in Nederland – De aanpak van kinderhandel en de bescherming van minderjarige slachtoffers in Nederland*, Voorburg: UNICEF Nederland, Defence for Children – ECPAT Nederland 2013.

Kalverboer 2014

M.E. Kalverboer, *Het belang van het kind in het vreemdelingenrecht; pedagogisch, geduid en gewogen*. Amsterdam: Uitgeverij SWP, 2014.

Klaver, van der Leun & Schreijenberg 2013

J. Klaver, J. van der Leun & a. Schreijenberg, *Vooronderzoek oneigenlijk gebruik verblijfsregeling mensenhandel*. In opdracht van het WODC. Amsterdam: Regioplan 2013.

Klerx-van Mierlo e.a. 2014

F. Klerx-van Mierlo, D. Youngs, M. Oostinga, L. Mergaerts, D. VanDale & P. van der Velden, *Bejegening van getraumatiseerde slachtoffers van mensenhandel ten behoeve van coherente en consistente getuigenverklaringen*. In opdracht van het WODC. Tilburg: Intervict 2014.

Kohli 2010

R.K.S Kohli & J. Dutton, 'Working in complex, short-term relationships' in G. Ruch, D. Turney & A. Ward (eds.) *Relationship-Based Practice in Contemporary Social Work*. Jessica Kingsley Publishers, 2010.

Kromhout 2010

M.H.C. Kromhout, T. Liefwaard, A.M. Galloway, E.M. th. Beenackers, B. Kamstra en R. Aidala, *Tussen beheersing en begeleiding. Een evaluatie van de pilot 'beschermde opvang risico-AMV's (Cahier 2010-6)*, Den Haag: WODC 2013.

Leman & Janssens 2013**Lindholm, Cederborg & Alm 2014**

J. Lindholm, A. Cederborg en C. Alm 'Adolescent Girls Exploited in the Sex Trade: Informativeness and Evasiveness in Investigative Interviews', *Police Practice and Research: An International Journal* 2014.

Martens & van der Brink 2013

E.D.I. Martens, S.E. van den Brink, 'Van signaal tot tenlastelegging? Uitdagingen in de opsporing, vervolging en berechting van mensenhandel', *Strafblad* 2013-11/3, pp. 195-204, 2013.

Metz 2012

R. Metz. *Projectplan pilot Tussenvariant opvang meiden uit de beschermde opvang*. COA 2012 – vertrouwelijk.

Nationaal rapporteur 2014

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, *Op goede grond: De aanpak van seksueel geweld tegen kinderen*, Den Haag: Nationaal Rapporteur.

Nonchev & Mancheva 2013

Nonchev, A. & Mancheva, M. (eds.) *Assisting and Reintegrating Child Victims of Trafficking: Improving Policy and Practice in the EU Member States*. 2013. Center for the Study of Democracy. Bulgaria: Sofia.

Noteboom & Dettmeijer 2015

F. Noteboom & C. E. Dettmeijer, 'Verkenning van het schrijnend pad: Dossieronderzoek naar verblijfsrecht mensenhandel voor meest kwetsbare slachtoffers'. *A&MR* nr. 4, pp. 155 – 160, 2015.

Noteboom 2009

F. Noteboom *Nigeriaanse slachtoffers van vrouwenhandel; Een vergelijking tussen de Nederlandse Bg-regeling en het Belgische statuut mensenhandel*. Masterscriptie criminologie, Rijksuniversiteit Groningen 2009.

NRM1

Nationaal rapporteur mensenhandel, *Eerste rapportage van de Nationaal rapporteur*, Den Haag: BNRM 2002.

NRM5

Nationaal Rapporteur Mensenhandel, *Vijfde rapportage*, Den Haag, 2007.

NRM7

Nationaal rapporteur mensenhandel, *Zevende rapportage van de Nationaal rapporteur*, Den Haag: BNRM 2009.

NRM8

Nationaal Rapporteur Mensenhandel, *Achtste rapportage*, Den Haag, 2010.

NRM9

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, *Negende rapportage*, Den Haag, 2013.

NRM 2012b

Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, *Opsporing van mensenhandel en de Bg-regeling*, Den Haag, BNRM 2012.

NRM 2012d

Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, *Mensenhandel. Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009-2012. Een analyse*, Den Haag: BNRM 2012.

NRM 2012e

Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, *Effectieve aanpak op gemeentelijk niveau. Lessen uit de praktijk*, Den Haag: BNRM 2012.

NRM 2012f

Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, *Mensenhandel in en uit beeld. Cijfermatige rapportage 2007-2011*, Den Haag: BNRM 2012.

NRM 2013

Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, *Mensenhandel in en uit beeld: Cijfers vervolging en berechting 2008-2012*, Den Haag: BNRM 2013.

NRM 2014

Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, *Mensenhandel in en uit beeld. Cijfermatige rapportage 2008-2012*, Den Haag: BNRM 2014.

O'Brien 2012

E. O' Brien, 'Ideal victims in trafficking awareness campaigns', in: K. Carrington, M. Ball, E O'Brien & J. Tauri (red.), *Crime, Justice and Social Democracy. International Perspectives 2012*, pp. 315 – 324.

Onuoha 2014

C. Onuoha, 'The evolving menace of baby factories and trafficking in Nigeria'. In: *African Security Review*, vol. 23 (4), 2014.

Oram e.a. 2012

S. Oram, N. Ostrovschi, V.I. Gorceag, M.A. Hotineanu, L. Gorceag, C. Trigub, M.A. Abas. *Physical health symptoms reported by trafficked women receiving posttrafficking support in Moldova: prevalence, severity and associated factors*. *BMC Women's Health* 2012, 12(20):1-19.

OSCE 2013

OSCE Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings in partnership with the Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights and the Helen Bamber Foundation, *Trafficking in Human Beings Amounting to Torture and other Forms of Ill-treatment*, Occasional Paper Series no. 5 (June 2013).

Ostrovski e.a. 2011

N. Ostrovski, M. Prince, C. Zimmerman, M. Hotineanu, V. I. Gorceag, L. Gorceag, C. Flach, M. Abas: *Women in post-trafficking services in moldova: diagnostic interviews over two time periods to assess returning women's mental health*. *BMC Publ Health* 2011, 11(1):232.

Ovjawe & Ivare 1999

Oviawe, P.I. & Iyare, J.P. (1999). *Een nationaal onderzoek naar de handel in Nigeriaanse meisjes naar Nederland: een analyse van de handel, de oorzaken, en de eventuele oplossingen*. Amsterdam: De Nigeriaanse Vereniging Nederland.

Rijken, Dijk & van Mierlo 2013

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

Rolhof 2005

H. Rolhof, 'Vluchtelingen en groepen'. In *Groepstherapie met vluchtelingen*, eds. H. Rolhof, T. Haans. Houten, Bohn Stafleu van Loghum, 2005.

Scarpa 2008

S. Scarpa, *Trafficking in Human Beings: Modern Slavery*, New York, Oxford University Press, 2008.

Shrikantiah 2007

J. Shrikantiah, 'Perfect victims and real survivors: the iconic victim in domestic human trafficking law', *Boston University Law Review* 2007- 87, pp. 157-211.

Siegel 2007

Siegel, D. (2007). Nigeriaanse madams in de mensenhandel in Nederland. *Justitiële Verkenningen*, 33 (7), 39-49.

Siegel & De Blank 2010

D. Siegel & S. De Blank, 'Nigeriaanse madams in de mensenhandel in Nederland'. *Justitiële verkenningen* 33 (7): 39 -49, 2010.

Simich, Goyen en Mallozi 2014

Simich, L., Goyen, L. & Mallozi, K. *Improving Human Trafficking Victim Identification: Validation and Dissemination of a Screening Tool*. VERA Institute of Justice. 2014.

Turner-Moss, Zimmerman, Howard & Oram 2013

E. Turner-Moss, C. Zimmerman, L.M. Howard & S. Oram, 'Labour Exploitation and Health: A Case Series of Men and Women Seeking Post-Trafficking Services', *Journal of Immigrant and Minority Health*, 2013.

Stan 2015

R. Stan, 'Guidelines for improving the procedures and policies in combating trafficking in minors: Based on the SWOT-analysis conducted in Romania, Denmark and the Netherlands'. *EU Daphne III project (2013 – 2015)*, 2015. Beschikbaar op <http://freedomhouse.ro/en/antiTHB>, geraadpleegd op 16 juni 2015.

UNODC 2009a

UNODC, *Anti-trafficking manual for criminal justice practitioners: module 3*, Vienna, 2009. Beschikbaar op https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/TIP_module3_Ebook.pdf (geraadpleegd op 16 juni 2015).

UNODC 2009b

UNODC, *Anti-trafficking manual for criminal justice practitioners: module 5*, Vienna, 2009. Beschikbaar op https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/TIP_module5_Ebook.pdf (geraadpleegd op 16 juni 2015).

UNODC 2012

UNODC, *Issue Paper: Abuse of a Position of Vulnerability and other "Means" Within the Definition of Trafficking in Persons*, issue paper, 2012. Beschikbaar op https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2012/UNODC_2012_Issue_Paper_-_Abuse_of_a_Position_of_Vulnerability.pdf (geraadpleegd op 16 juni 2015).

U.S. Department 2013

U.S. Department of State. (2013). *Trafficking in Persons Report*. Washington, DC.

Van Dijk et al. 2006

R. Van Dijk, T. Rasing, N. Tellegen & W. Van Binsbergen, *Een schijn van voodoo: Culturele achtergronden van de handel in Nigeriaanse meisjes voor de Nederlandse prostitutie; een verkenning*, Afrika- Studiecentrum, februari 2006. Beschikbaar op <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/15910/ASC-075287668-2786-01.pdf?sequence=2> (geraadpleegd op 16 juni 2015).

Veer 1996

G. van der Veer, *Voogdijmaatschappelijk werk en gevluchte adolescenten*. Utrecht: de Opbouw, 1996.

VERA 2014

Vera Institute of Justice, *Screening for Human Trafficking: Guidelines for Administering the Trafficking Victim Identification Tool (TVIT)*. New York: New York 2014.

Werson e.a. 2015

S. Werson, F. Lamers, M. Van der Pers & A. Van Dijke, *Fier en verder: Meiden over hun leven na de hulpverlening*. Amsterdam: Uitgeverij SWP, 2015.

Wong, Hong, Leung, Yin & Stewart 2011

J.C. Wong, J. Hong, P. Leung, P. Yin, D.E. Stewart, 'Human trafficking: an evaluation of Canadian Medical Students', in: *Awareness and Attitudes* 2011 nr. 24 (1), pp. 1-10

Yakushko 2009

O. Yakushko, 'Human Trafficking: A review for mental health professionals'. *International Journal for the Advancement of Counselling* 31 (2009), pp. 158–167; doi: 10.1007/s10447-009-9075-3

Zimmerman e.a. 2006

C. Zimmermann, *Stolen smiles: The physical and psychological health consequences of women and adolescents trafficked in Europe*, London, London School of Hygiene & Tropical Medicine, 2006. Beschikbaar op <http://www.lshtm.ac.uk/php/ghd/docs/stolensmiles.pdf> (geraadpleegd op 16 juni 2015).

Zimmerman e.a. 2008

C. Zimmerman, M. Hossein, K. Yun, V. Gajdadziev, N. Guzun, M. Tchomarova, R.A. Ciarrocchi, A. Johansson, A. Kefurtova, S. Scodanibbio. *The health of trafficked women: a survey of women entering post-trafficking services in Europe*. *Am J Public Health* 2008, 98:55–59.

Onderzoeksverantwoording

A. Algemene onderzoeksverantwoording

De vraag die centraal staat in dit verkennende onderzoek is: ‘Hoe kan de bescherming van slachtoffers van mensenhandel binnen de groep alleenstaande minderjarige vreemdelingen die aangetroffen worden in Nederland, verbeterd worden?’. Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden is het internationale juridische kader en de achtergrond van de bescherming van deze groep jongeren in kaart gebracht. Vervolgens is onderzocht hoe in de praktijk te bescherming van deze groep jongeren is vormgegeven. Dit is gedaan aan de hand van vijf thema’s te weten,

- (i) signalering van slachtoffers;
- (ii) beschermde opvang;
- (iii) bescherming na doorplaatsing;
- (iv) aangifte, (opsporing) en vervolging; en,
- (v) verblijfsrechtelijke bescherming.

Deze thema’s zijn gebaseerd op de volgende drie afbakeningscriteria. De eerste is dat alleen de jongeren die geïndiceerd zijn als mogelijk slachtoffer en geplaatst zijn in de beschermde opvang onderwerp zijn geweest van onderzoek. Het tweede is dat de bescherming is onderzocht vanaf het moment van signalering van de mogelijke slachtoffers tot aan het moment dat de jongeren zijn uitgeplaatst uit de beschermde opvang. Het derde en laatste aspect is dat de thema’s zijn gebaseerd op de drie p’s, te weten *prevention*, *prosecution* en *protection*.

Onderzoeksmethode

Voor Hoofdstuk 2 is een *desk research* uitgevoerd. Internationale wet- en regelgeving, wetenschappelijke artikelen en onderzoeken en beleidsdocumenten zijn hierin meegenomen. Voor Hoofdstuk 3 tot en met 7 zijn semigestructureerde interviews afgenomen. Deze interviews zijn opgedeeld in de vijf thema’s. Per partner is bepaald wat de relevante thema’s zijn en dit is ook overlegd met de partners. De meeste interviews zijn in persoon afgenomen en, indien er toestemming was van de geïnterviewde, auditief vastgelegd. In een aantal gevallen was het niet mogelijk om een persoonlijke afspraak te maken, waardoor de vragenlijst schriftelijk of per telefoon is afgenomen. In geval van een schriftelijke afname, is de vragenlijst per e-mail toegestuurd en is deze vervolgens ingevuld teruggestuurd naar het bureau van de Nationaal Rapporteur.¹

¹ Bij eventuele onduidelijkheden in de teruggestuurde interviews is contact opgenomen met de geïnterviewde.

De interviews zijn na afname schriftelijk uitgewerkt en vervolgens naar de geïnterviewden gestuurd. De geïnterviewden hebben twee weken de tijd gehad om de interviews te controleren en terug te sturen. De partners waar een interview is afgenomen zijn gebaseerd op de bevindingen uit de desk research uit Hoofdstuk 2. Aan de initiële lijst zijn twee personen toegevoegd om geïnterviewd te worden, omdat deze door geïnterviewde partners zijn geadviseerd. Zo heeft Fier geadviseerd om een voormalig medewerker van Fier te interviewen die een gedeelte van de periode in 2012 – 2013 werkzaam is geweest in de beschermde opvang en is op aanraden van Nidos, een tweetal voogden van Nidos nader bevestigd. Dit heeft geresulteerd in de volgende lijst met geïnterviewden en een lijst met instanties waar nader informatie is ingewonnen.

Lijst met geïnterviewden:

- Stichting Nidos, 7 april 2014
- Jade Zorggroep, 14 maart 2014
- Fier, 10 maart 2014
- Voormalig medewerker Fier, 3 april 2014
- Huisartsenpraktijk Mees, 11 februari 2014
- Prostitutie- en mensenhandelteam Drenthe, 1 april 2014
- Vreemdelingenpolitie, locatie Ter Apel, 18 februari 2015
- Nidos, Ter Apelteam, 11 maart 2014
- Immigratie- en Naturalisatiedienst, 22 september 2014
- Vreemdelingenadvocaten, 21 augustus 2014
- Centraal Orgaan opvang Asielzoekers, 12 september 2014
- Centraal Orgaan opvang Asielzoeker, medewerkers van de pilot 'extra aandacht voor voor jonge vrouwen uit de kwetsbare opvang', 26 maart 2014
- GGZ de Evenaar, 2 april 2014
- Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel, 1 mei 2014
- Raad voor Rechtsbijstand, 12 september 2014

Nader informatie ingewonnen:

- Stichting Nidos, voogdij, 2 september 2014
- IND, locatie Ter Apel, 11 februari 2015
- Openbaar Ministerie, 16 september 2014
- IND, 1 juli 2014

Om het rapport af te bakenen en in een tijdsperiode te plaatsen, is de keuze gemaakt om alleen de ontwikkelingen mee te nemen tot en met 1 september 2014. Ontwikkelingen die na deze periode hebben plaatsgevonden, zijn niet meegenomen in de analyse. Dit betekent dat standpunten en/of zienswijzen van de geïnterviewden zoals weergegeven in dit rapport, op het moment van publiceren inmiddels bijgesteld kunnen zijn. Het rapport moet dan ook gezien worden als een momentopname waarin bepaalde standpunten, zienswijzen, knelpunten en *best practices* worden weergegeven. In het voorwoord zijn de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van de bescherming van de slachtoffers binnen de groep alleenstaande minderjarige vreemdelingen tussen 1 september 2014 en 1 mei 2015 opgenomen.

Ook zijn in Hoofdstuk 3 tot en met 7 de figuren en tabellen gebruikt zoals opgenomen in [Hoofdstuk 4 van de cijfermatige rapportage van de Nationaal Rapporteur van 2014](#). Zie voor de onderzoeksverantwoording hiervan [Bijlage B2, paragraaf 2.2, NRM 2014](#).

Kanttekeningen

Een algemene kanttekening die bij het rapport gezet moet worden is dat het een verkennend onderzoek betreft. Zo is er een kleinschalig kwalitatief onderzoek, bestaande uit semigestructureerde interviews, dossieronderzoek, desk research en uitgevoerd en de bevindingen hieruit zijn gekoppeld aan kwantitatieve gegevens afkomstig uit de cijfermatige rapportage *Mensenhandel: in en uit beeld II*.²

Een kanttekening bij de Hoofdstukken 3 tot en met 7 is dat dit voor een groot gedeelte de weergave van de zienswijzen van de verschillende geïnterviewden betreft. Hierbij wordt de kanttekening geplaatst dat deze zienswijzen niet altijd kloppen en/of overeenkomen met die van de Nationaal Rapporteur. Indien het nodig en mogelijk geacht werd, is getracht om bepaalde zienswijzen in context te plaatsen en/of te duiden met het doel om duidelijkheid te verschaffen en nuances aan te brengen.

Om het rapport af te bakenen en in een tijdsperiode te plaatsen, is de keuze gemaakt om alleen de ontwikkelingen mee te nemen tot en met 1 september 2014. Ontwikkelingen die na deze periode hebben plaatsgevonden, zijn niet meegenomen in de analyse. Dit betekent dat standpunten en/of zienswijzen van de geïnterviewden zoals weergegeven in dit rapport, op het moment van publiceren inmiddels bijgesteld kunnen zijn. Het rapport moet dan ook gezien worden als een momentopname waarin bepaalde standpunten, zienswijzen, knelpunten en *best practices* worden weergegeven. In het voorwoord zijn de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van de bescherming van de slachtoffers binnen de groep alleenstaande minderjarige vreemdelingen tussen 1 september 2014 en 1 mei 2015 opgenomen.

B. Aangiften en (succesvolle) vervolgingen

Om meer zicht te krijgen op hoeveel alleenstaande minderjarige vreemdelingen een intake mensenhandel gehad dan wel aangifte hebben gedaan van mensenhandel is door het bureau van de Nationaal Rapporteur een dossieronderzoek uitgevoerd bij de politie. Vanwege de kwantitatieve gegevens die in de cijfermatige rapportage *Mensenhandel: in en uit beeld II* zijn verzameld over de periode 2008 – 2012 is ervoor gekozen om ook over deze periode in kaart te brengen hoeveel jongeren aangifte hebben gedaan. Vervolgens is ervoor gekozen om de onderzoeksgroep te verkleinen naar de mogelijke slachtoffers die in de jaren 2011 en 2012 aangifte hebben gedaan, omdat sinds 2010 er nog één aanbieder is van de beschermde opvang. Deze aanbieder bevindt zich in het Noorden van het land.

Onderzoeksmethode

Aan Jade Zorggroep en Stichting Nidos is gevraagd in welke politieregio's de jongeren uit de beschermde opvang zoal aangifte doen. Bijna alle jongeren die vanuit de beschermde opvang aangifte doen, doen dit volgens hen bij het politiekorps Drenthe. Dit is gecontroleerd door het prostitutie- en mensenhandelteam van Groningen³ en het sluissteam van de KMar op Schiphol⁴ (de twee meest voor de hand liggende teams binnen de politie waar AMV's aangifte zouden kunnen doen) te vragen hoeveel alleenstaande minderjarige vreemdelingen aangifte hebben gedaan over de jaren 2011 en 2012. Dit bleek om 1 á 2 jongeren te gaan over de periode 2011 en 2012.

2 NRM 2014.

3 Schriftelijke informatie van het prostitutie- en mensenhandelteam Groningen, 12 september 2014.

4 Schriftelijke informatie van het sluissteam van de KMar, 25 en 29 juli 2014.

Bij het politiekorps Drenthe is vervolgens de lijst met jongeren opgevraagd die aangifte hebben gedaan over 2011 en 2012. Deze is gekoppeld met de gegevens over de jongeren die in de beschermde opvang zijn geplaatst tussen 2008 en 2012 om in kaart te brengen hoeveel jongeren die opgevangen zijn geweest in de beschermde opvang een intake hebben gehad dan wel aangifte hebben gedaan in 2011 en 2012 bij het politiekorps Drenthe. Vervolgens is een dossieronderzoek uitgevoerd bij het politiekorps Drenthe om de kenmerken van de jongeren in kaart te brengen en de datum van intake en aangifte.

Deze lijst met namen is met toestemming van de politie gedeeld met het Openbaar Ministerie met het doel te onderzoeken hoeveel van deze intakes dan wel aangiften hebben geleid tot (succesvolle) vervolgingen. Het Openbaar Ministerie heeft zelf haar systemen bevestigd.

Kanttekeningen

Er zijn een drietal kanttekeningen. De eerste is dat alleen het politiekorps Drenthe is meegenomen in het verkennende onderzoek. Niet uitgesloten kan worden dat de jongeren uit de beschermde opvang ook in andere korpsen aangifte van mensenhandel hebben gedaan en dat het aantal aangiften hoger uitvalt dan de opgenomen aantallen in het onderzoek. De tweede kanttekening is dat de met de hand bijgehouden aangiften mensenhandel in 2011 en 2012 van het politiekorps Drenthe gebruikt zijn in het onderzoek, omdat in de registratie van intakes en aangiften bij de proces-verbaal administratie in Assen alleen gezocht kon worden op het BVH-nummer. De derde kanttekening is dat het Openbaar Ministerie zelf het systeem heeft bevestigd om te onderzoeken hoeveel intakes dan wel aangifte hebben geleid tot een (succesvolle) vervolging.

C. Met onbekende bestemming vertrokken

De vraag die beantwoord is in [Hoofdstuk 5](#), is de vraag 'hoeveel mogelijke slachtoffers van mensenhandel die in 2011/2012 ingestroomd zijn in de beschermde opvang met onbekende bestemming zijn vertrokken na uitstroom uit de beschermde opvang. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen de jongeren die voor hun achttiende verdwenen zijn en jongeren die na hun achttiende zijn verdwenen.

Onderzoeksmethode

Om dit in kaart te brengen is een dossieronderzoek bij de IND uitgevoerd. Alle jongeren die in 2011 en 2012 zijn ingestroomd in de beschermde opvang zijn meegenomen in het dossieronderzoek bij de IND. Hiervoor zijn de COA-gegevens gebruikt. Het dossieronderzoek is uitgevoerd door het bureau van de Nationaal Rapporteur. De peildatum van dit onderzoek betreft 1 juli 2014. De gegevens die door middel van het dossieronderzoek zijn verkregen, zijn teruggelegd bij de IND, opdat zij na kunnen gaan of het op deze wijze gepubliceerd kan worden door de Nationaal rapporteur en dat het niet herleidbaar is tot personen.

In het dossieronderzoek is gelet op een zogeheten M100-verklaring.

De vreemdelingenpolitie, Zeehavenpolitie of KMar dient het vertrek of de uitzetting van een vreemdeling uit Nederland door toezending van een bericht (zie model M100) aan de IND en de DT&V en, indien van toepassing, aan de opvangverlenende instantie, te melden. Indien het vertrek is gefaciliteerd door de IOM, blijft toezending van dit bericht achterwege. De IND verstrekt

dan wel voorafgaand aan het vertrek informatie aan de IOM over eventuele ketenpartners die door de IOM van het uiteindelijke vertrek op de hoogte moeten worden gesteld.

Niet in elk dossier is een M100 formulier aangetroffen, terwijl uit het dossier onmiskenbaar is gebleken dat de jongeren met onbekende bestemming waren verdwenen. Zo was ofwel de procedure stopgezet ofwel de jongere was op meerdere afspraken met de IND niet komen opdagen en bleek de jongere vertrokken te zijn uit de opvanginstelling van het COA. Er is voor gekozen om deze jongeren wel mee te nemen in de cijfers.

Kanttekeningen

Hoewel van alle 163 jongeren de dossiers zijn ingekeken, zijn er een drietal kanttekeningen te zetten bij de methode die van invloed kunnen zijn op de betrouwbaarheid van de bevindingen die hier worden gepresenteerd. Ten eerste blijkt door de politie niet consequent een M100-formulier opgemaakt te zijn voor jongeren voor wie wel een melding in het dossier zat dat een jongere met onbekende bestemming is vertrokken. Tweede kanttekening is dat het IND dossier ook niet altijd *up to date* bleek te zijn. Zo bleek het voor te komen dat het M100 formulier dan wel een MOB-melding van derden pas in een (veel) later stadium is opgemaakt en is toegevoegd aan het dossier, terwijl de jongere al geruime tijd was verdwenen. Derde kanttekening is dat de dossiers handmatig onderzocht zijn en niet uitgesloten kan worden dat jongeren die met onbekende bestemming zijn vertrokken gemist zijn.

D Teruggekeerd naar land van herkomst

De vraag die beantwoord is in Hoofdstuk 4, is de vraag 'hoeveel mogelijke slachtoffers van mensenhandel die in 2011/2012 ingestroomd zijn in de beschermde opvang zijn teruggekeerd naar land van herkomst voor hun achttiende.

Onderzoeksmethode

Om dit in kaart te brengen is een dossieronderzoek bij de IND uitgevoerd. Alle jongeren die in 2011 en 2012 zijn ingestroomd in de beschermde opvang zijn meegenomen in het dossieronderzoek bij de IND. Hiervoor zijn de COA-gegevens gebruikt. Het dossieronderzoek is uitgevoerd door het bureau van de Nationaal Rapporteur. De peildatum van dit onderzoek betreft 1 juli 2014. De gegevens die door middel van het dossieronderzoek zijn verkregen, zijn teruggelagd bij de IND, opdat zij na kunnen gaan of het op deze wijze gepubliceerd kan worden door de Nationaal rapporteur en dat het niet herleidbaar is tot personen.

In het dossieronderzoek is gelet op een bericht van de IND aan het IOM over terugkeer.

Indien het vertrek is gefaciliteerd door de IOM, blijft toezending van dit bericht achterwege. De IND verstrekt dan wel voorafgaand aan het vertrek informatie aan de IOM over eventuele ketenpartners die door de IOM van het uiteindelijke vertrek op de hoogte moeten worden gesteld.

Kanttekeningen

Er zijn twee kanttekeningen. De eerste kanttekening is dat niet uitgesloten kan worden dat meer slachtoffers zijn teruggekeerd dan uit dit dossieronderzoek volgt. Dit kan komen doordat de jongere op eigen gelegenheid of met een andere organisatie dan het IOM is teruggekeerd. Dat in het dossier geen infor-

matie is opgenomen over terugkeer, ofwel dat dossiers in het handmatige onderzoek gemist zijn. De tweede kanttekening is dat het ook niet uitgesloten kan worden dat jongeren na het verkrijgen van een verblijfsrecht teruggekeerd zijn naar land van herkomst. Deze jongeren komen immers niet meer voor in het dossier van de IND.



Postadres

Postbus 20301
2500 EH Den Haag

T 070 370 4514
www.nationaalrapporteur.nl

Juni 2015