

Kinderhandel in Nederland

De aanpak van kinderhandel
en de bescherming van minderjarige
slachtoffers in Nederland

Majorie Kaandorp en Mirjam Blaak

Kinderhandel in Nederland

De aanpak van kinderhandel
en de bescherming van minderjarige
slachtoffers in Nederland

Colofon

Kinderhandel in Nederland

De aanpak van kinderhandel en de bescherming van minderjarige slachtoffers in Nederland

Auteurs Majorie Kaandorp, Mirjam Blaak

Casusonderzoek Laura Bosch, Roos de Wildt

Met medewerking van Theo Noten, Martine Goeman

Vormgeving Studio Tint, Den Haag

UNICEF Nederland

Jacob van den Eyndestraat 73

2274 XA Voorburg

www.unicef.nl

Defence for Children – ECPAT Nederland

Hooglandse Kerkgracht 17g

2312 HS Leiden

www.defenceforchildren.nl/www.ecpat.nl

ISBN 978-90-73841-21-5

Voorburg, mei 2013

Inhoud

	Samenvatting	5
	Voorwoord	9
1	Inleiding	11
	1.1 Inzicht in uitbuiting	11
	1.2 Onderzoeksvragen	12
	1.3 Definities	12
	1.4 Onderzoeksmethode	12
	1.5 Opbouw rapport	13
	1.6 Verantwoording	13
2	Internationale wet- en regelgeving ter bescherming van minderjarigen tegen mensenhandel	14
	2.1 Inleiding	14
	2.2 VN-Kinderrechtenverdrag	15
	2.3 Andere verdragen en richtlijnen ter bestrijding van kinderhandel	15
	2.4 Wat is mensenhandel?	16
	2.5 De preventie van mensenhandel en kinderhandel	18
	2.6 De bescherming van minderjarige slachtoffers	19
	2.7 Opsporing en vervolging	20
	2.8 Samenwerking	22
	2.9 Tot slot	22
3	Kinderhandel in Nederland: definitie, soorten uitbuiting en cijfers	23
	3.1 Inleiding	23
	3.2 Definitie mensenhandel in de Nederlandse wetgeving	23
	3.2.1 Het begrip uitbuiting in de Nederlandse wetgeving	25
	3.3 Vormen van uitbuiting van kinderen in Nederland	27
	3.4 Aantallen en herkomstlanden van minderjarige slachtoffers	34
	3.4.1 Herkomstlanden minderjarige slachtoffers uit het buitenland	35
	3.5 Achtergronden van minderjarige slachtoffers	36
	3.6 Tot slot	38
4	Preventie en aanpak van kinderhandel in Nederland	40
	4.1 Inleiding	40
	4.2 De aanpak van mensenhandel in Nederland	40
	4.3 Het voorkomen van mensenhandel en kinderhandel	43
	4.4 Deskundigheidsbevordering van professionals	45
	4.5 Tot slot	46
5	Bescherming van minderjarige slachtoffers in Nederland	48
	5.1 Inleiding	48
	5.2 Signalering van minderjarige slachtoffers van mensenhandel	48
	5.3 Opvang, zorg en hulpverlening aan minderjarige slachtoffers	50
	5.3.1 Verblijfsvergunning voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel uit het buitenland	50
	5.3.2 Opvangplekken	55
	5.3.3 Het hulpverleningsaanbod op de opvangplekken	57
	5.3.4 Vervolgopvang	63

5.3.5	Verdwijningen uit de opvang	66
5.4	Gezinsopsporing en terugkeer	67
5.5	Tot slot	70
6	Opsporing en vervolging van kinderhandel	71
6.1	Inleiding	71
6.2	Strafbaarstelling van kinderhandel	72
6.3	Rechten en plichten van het slachtoffer	73
6.4	Opsporing	74
6.5	Aangifte	77
6.6	Horen van minderjarigen als getuigen of slachtoffers	78
6.7	Juridische bijstand	79
6.8	Vervolging	79
6.9	Tot slot	81
7	Conclusies en aanbevelingen	82
7.1	Inleiding	82
7.2	Aanpak handel in minderjarigen	83
7.3	Preventie	84
7.4	Bescherming	85
7.5	Opsporing en vervolging	89
7.6	Eindconclusie	91
	Lijst van afkortingen	93
	Publicatielijst	93
	Overzicht van relevante rapporten, handboeken en richtlijnen voor de bescherming van (minderjarige) slachtoffers van mensenhandel	95
Bijlage 1	Kernbepalingen uit internationale en Europese wet- en regelgeving	96
Bijlage 2	Uitgangspunten voor de bescherming van minderjarige slachtoffers	101

Samenvatting

Dit rapport is een update van het in 2005 verschenen rapport *Inzicht in uitbuiting; Handel in minderjarigen in Nederland nader onderzocht* van Defence for Children-ECPAT Nederland en UNICEF Nederland. Het geeft een actueel beeld van de stand van zaken omtrent de bestrijding en aanpak van kinderhandel en de bescherming van minderjarige slachtoffers in Nederland anno 2013.

Internationale normen

Een belangrijke leidraad in de bestrijding van handel in minderjarigen en de bescherming van de slachtoffers zijn de bepalingen in het VN-Kinderrechtenverdrag en het daartoe behorende Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie. Het Palermo Protocol bij het VN-Verdrag inzake Grensoverschrijdende Georganiseerde Misdad, het Europees Mensenhandelverdrag en de EU-Richtlijn inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers geven juridische kaders voor de bestrijding van mensenhandel. Nederland is aan deze regelgeving gebonden.

Omvang kinderhandel wereldwijd en in Nederland

Bijna ieder land ter wereld heeft te maken met mensenhandel, hetzij als herkomstland dan wel als bestemmings- of doorvoerland. Ook is er sprake van binnenlandse mensenhandel. Tussen 2007 en 2010 bleek wereldwijd 27 procent van de geregistreerde slachtoffers van mensenhandel minderjarig te zijn. Ook in Nederland komt handel in minderjarigen voor. Alhoewel er sinds 2005 veel is verbeterd op het terrein van signalering, worden nog steeds niet alle gevallen van handel in minderjarigen gesignaleerd. Bovendien zijn de registratiecijfers over gesignaleerde slachtoffers niet compleet. Het coördinatiecentrum mensenhandel CoMensha registreert minderjarige slachtoffers, maar is daarbij afhankelijk van meldingen van opsporingsdiensten en zorginstellingen. Deze laatste groep instellingen heeft geen meldingsplicht en meldt onvolledig. Er is daarom geen zicht op de volledige omvang van kinderhandel in Nederland. Wel is duidelijk dat het aantal geregistreerde minderjarige slachtoffers toeneemt: van 104 slachtoffers in 2006 naar 223 slachtoffers in 2012.

Uitbuiting van minderjarigen in Nederland

In Nederland is sprake van zowel binnenlandse handel waarvan met name Nederlandse minderjarigen het slachtoffer zijn, als van grensoverschrijdende mensenhandel waarbij buitenlandse minderjarigen naar Nederland worden verhandeld. De volgende vormen van uitbuiting komen in Nederland voor:

- Uitbuiting van Nederlandse meisjes door middel van de loverboymethode voor seksuele (prostitutie), financiële en/of criminele doeleinden (afsluiten telefoonabonnementen, fraude met pinpassen en creditcards, en aanzetten tot andere criminele activiteiten);
- Uitbuiting van buitenlandse meisjes in de prostitutie;
- Uitbuiting van jongens in de prostitutie;
- Kinderpornografie;
- Economische uitbuiting;
- Uitbuiting in de huishouding;
- Inzet van minderjarigen in de criminaliteit.

Aanpak van mensenhandel en bescherming van minderjarige slachtoffers in Nederland

Sinds 2005 is geïnvesteerd in het verbeteren van de opsporing en vervolging van mensenhandel en is gewerkt aan de verbetering van de samenwerking tussen ketenpartners. De huidige stand van zaken laat zien dat de bescherming van de (minderjarige) slachtoffers bij deze ontwikkelingen minder aandacht heeft gekregen. In de Nederlandse aanpak van mensenhandel is beperkte aandacht voor de bijzondere positie van minderjarige slachtoffers.

In de afgelopen jaren zijn door verschillende partijen, waaronder de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, voortdurend zorgen geuit over de opvang van en de hulpverlening aan minderjarige slachtoffers van mensenhandel. Minderjarige slachtoffers komen terecht in diverse opvanginstellingen, waarvan de meeste niet gespecialiseerd zijn in de opvang van deze slachtoffers. Er is geen toereikend aanbod aan specialistische hulp voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel. Dit geldt voor alle groepen slachtoffers. Er is bovendien weinig onderzoek gedaan naar wat wel en wat niet werkt.

Voor de speciale (verblijfs)regeling voor slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel (de B9-regeling¹) moet het slachtoffer medewerking verlenen aan het strafrechtelijk onderzoek, door aangifte te doen of een verklaring af te leggen. Indien politie en OM besluiten het strafrechtelijk onderzoek niet voort te zetten, dan wordt de speciale verblijfsvergunning ingetrokken en stopt de specifieke opvang en hulpverlening aan het slachtoffer. Voor minderjarige slachtoffers betekent dit een grote onzekere factor in de bescherming. In uitzonderlijke gevallen hoeven slachtoffers geen aangifte te doen en krijgen ze toch een tijdelijke verblijfsvergunning. Dit komt slechts zelden voor. Weinig minderjarige slachtoffers maken gebruik van de B9-regeling en vragen in plaats daarvan een asielverblijfsvergunning aan. Dit komt de hulpverlening aan het slachtoffer en de opsporing van de dader(s) niet ten goede.

Dat de bestrijding van mensenhandel prioriteit heeft, is het meest zichtbaar in de verhoging van de strafmaat. Het aantal geregistreerde minderjarige slachtoffers neemt toe, maar het aantal zaken met een minderjarig slachtoffer bij het OM is de afgelopen jaren niet significant toegenomen. In 2006 registreerde het OM 25 zaken en in 2010 38 zaken. De huidige situatie laat zien dat het toekennen van voldoende capaciteit (gespecialiseerde mensen en financiële middelen) aan de opsporing een probleem blijft. De aangiftebereidheid onder minderjarige slachtoffers is laag, waardoor opsporing en vervolging bemoeilijkt worden.

Tijdens de strafrechtelijke procedure hebben de politie, het OM en de zorg- en hulpverleningsinstellingen de extra taak om minderjarige slachtoffers te beschermen. Dat er speciale aandacht moet zijn is vastgelegd in de verschillende aanwijzingen en richtlijnen, maar komt in de praktijk nog onvoldoende tot uiting.

Aanbevelingen

De bestrijding van mensenhandel heeft voor de Nederlandse overheid prioriteit, maar in het mensenhandelbeleid wordt niet specifiek rekening gehouden met de belangen en behoeften van minderjarige slachtoffers.

Samenvattend zijn er vier basispunten waarop het Nederlandse beleid ten aanzien van de handel in minderjarigen verbetering behoeft:

- Preventief beleid;
- Melden en registreren van minderjarige slachtoffers;
- Opvang en hulpverlening aan minderjarige slachtoffers;
- Bescherming van minderjarige slachtoffers tijdens opsporing en vervolging.

1 Per 1 juni 2013 zal de B9 omgenummerd worden naar B8/3.

In dit onderzoek zijn dertig aanbevelingen geformuleerd die samengevat kunnen worden tot de volgende vijf kernaanbevelingen:

- Zorg voor preventief beleid met specifieke aandacht voor de positie van minderjarige (potentiële) slachtoffers van mensenhandel. Richt je daarbij zowel op binnenlandse mensenhandel als op grensoverschrijdende mensenhandel;
- Zorg dat minderjarige slachtoffers van mensenhandel in beeld zijn. Breng de melding en registratie van minderjarige slachtoffers op orde;
- Maak opvang en hulpverlening aan minderjarige slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel niet afhankelijk van medewerking aan het strafrechtelijk onderzoek en van het wel of niet verkrijgen van een (tijdelijke) verblijfsvergunning;
- Zorg voor voldoende opvangplekken voor alle minderjarige slachtoffers van mensenhandel en zorg voor een specialistisch zorgaanbod dat werkt;
- Werk de bescherming van minderjarige slachtoffers tijdens de opsporing en vervolging van mensenhandel uit in speciale procedures voor politie en justitie en zorg voor voldoende capaciteit.

Voorwoord

Handel in minderjarigen komt in Nederland voor, maar is niet eenvoudig op te sporen. Veel is ook nog onbekend over kinderhandel. Precieze cijfers over de omvang zijn niet voorhanden, we weten evenmin voldoende over de achtergrond van daders en over de situatie van slachtoffers. Wat wel duidelijk is, is dat alle fundamentele rechten van kinderen die worden verhandeld en uitgebuit, worden geschonden. UNICEF Nederland en Defence for Children-ECPAT Nederland, die beiden hun werk baseren op het VN-Kinderrechtenverdrag, hebben voor de derde keer de handen ineengeslagen en onderzoek gedaan naar de handel in minderjarigen in Nederland en naar de bescherming van de slachtoffers.

In 2004 en 2005 brachten UNICEF Nederland en Defence for Children-ECPAT Nederland eerst een verkennend en daarna een uitgebreid onderzoek uit naar de handel in minderjarigen in Nederland. Het derde onderzoek, dat nu voor u ligt, geeft een beeld van de huidige stand van zaken voor wat betreft de aanpak van kinderhandel en de bescherming van minderjarige slachtoffers in Nederland. Dit onderzoek is een update van de twee voorgaande onderzoeken.

De afgelopen jaren is veel gebeurd in de bestrijding van mensenhandel. Het is mogelijk geworden om hogere straffen uit te delen en er zijn verschillende samenwerkingsverbanden ontstaan ter preventie en bestrijding van mensenhandel. Ook is er een behoorlijk aantal rapporten en onderzoeken verschenen. De positie van minderjarige slachtoffers blijft echter onderbelicht. Verhandeld en uitgebuit worden is voor ieder slachtoffer een mensonterende en verschrikkelijke ervaring. Voor kinderen geldt dit des te meer. Door hun minderjarigheid en hun afhankelijkheid van anderen, zijn kinderen bovendien extra kwetsbaar om het slachtoffer te worden van mensenhandel en uitbuiting. De handel in minderjarigen is een grove schending van de rechten van het kind. Kinderen die het slachtoffer zijn van mensenhandel, of dat dreigen te worden, verdienen daarom al onze aandacht.

In de aanpak van kinderhandel en de bescherming van minderjarige slachtoffers moeten de bepalingen van het VN-Kinderrechtenverdrag, waaraan Nederland zich gebonden weet, centraal staan. Ook de nieuwe EU-Richtlijn Mensenhandel, die door Nederland in 2013 zal worden doorgevoerd in wetgeving en beleid, brengt verplichtingen met zich mee voor de bescherming van slachtoffers van mensenhandel. Daarbij is de meest opvallende bepaling dat de hulp en ondersteuning aan een slachtoffer niet afhankelijk mag zijn van diens bereidheid om mee te werken aan het strafrechtelijk onderzoek naar de daders. In haar beleid zal Nederland deze richtlijn voortdurend voor ogen moeten houden.

Dit onderzoek heeft niet kunnen plaatsvinden zonder de hulp van vele organisaties en deskundigen die zich inzetten voor de aanpak van mensenhandel en de bescherming van minderjarige slachtoffers in Nederland. Veel dank daarvoor.

Majorie Kaandorp
Mirjam Blaak

1 Inleiding

Op 15 oktober 2012 veroordeelde de rechtbank in Arnhem twee mannen tot celstraffen van drieënhalve jaar wegens mensenhandel. Hun slachtoffer was een veertienjarig meisje met een lichte verstandelijke handicap, dat was weggelopen uit de instelling waarin zij met een kinderschermingsmaatregel was geplaatst. Het meisje was met de mannen in contact gekomen en zij hadden haar tot prostitutie gedwongen. De mannen wisten het meisje ten minste twee weken vast te houden. De gebeurtenissen speelden zich af in februari en maart 2010.²

Op 21 oktober 2011 veroordeelde de rechtbank in Haarlem een man tot twee jaar en twee maanden gevangenisstraf wegens mensenhandel. Zijn slachtoffers waren twee Roemeense meisjes van vijftien en zeventien jaar oud. De meisjes werden in de zomer van 2004 door een Nederlandse en een Roemeense man met een busje opgehaald bij een benzinstation in Duitsland en naar Nederland gebracht. De meisjes dachten dat zij schoonmaakwerk gingen doen. Hun paspoorten gaven zij af aan de chauffeur van het busje. In Nederland bleek al snel dat zij in de prostitutie moesten gaan werken. De meisjes verzetten zich en werden bedreigd en mishandeld. Met geweld werden zij gedwongen om seks te hebben met de twee mannen, om te leren hoe zij klanten konden bedienen. Voor het vijftienjarige meisje was het de eerste keer dat zij seks had.³

Kinderhandel is lucratief en het is vaak gekoppeld aan criminele activiteiten en corruptie. Het vindt in het verborgene plaats en is moeilijk aan te pakken. Kinderhandel is een misdrijf en bovenal een zeer ernstige schending van de rechten van het kind. Kinderen hebben het recht zich gezond te ontwikkelen en zich te ontplooiën in een veilige gezinsomgeving. Slachtoffers van kinderhandel hebben veelal te maken met gevaren en geweld.

1.1 Inzicht in uitbuiting

In 2004 maakte Defence for Children-ECPAT Nederland in samenwerking met UNICEF Nederland een eerste verkennende inventarisatie van het verschijnsel kinderhandel in Nederland.⁴ In 2005 voerde UNICEF Nederland samen met Defence for Children-ECPAT Nederland en Plan Nederland een uitvoerig onderzoek uit naar kinderhandel in Nederland. Vooral dit tweede onderzoek geeft een duidelijk beeld van kinderhandel in Nederland op dat moment.⁵ Voor het onderzoek werd een database opgebouwd met daarin de gegevens van 230 slachtoffers over de periode 2003-2005. Conclusie van het onderzoek was dat de bestrijding van mensenhandel en in het bijzonder die van handel in minderjarigen in de praktijk niet de prioriteit kreeg die het verdiende. Aandacht voor handel in minderjarigen was gebrekkig in alle fasen van de aanpak: preventie, signalering, bescherming, opsporing, vervolging, opvang, hulpverlening en begeleiding bij terugkeer.

Dit rapport is een update van het rapport uit 2005, maar het beoogt niet de omvang van kinderhandel in Nederland in kaart te brengen, zoals dat wel gebeurde in het onderzoek uit 2005. Met dit rapport willen UNICEF Nederland en Defence for Children-ECPAT Nederland een actueel beeld geven van de huidige stand van zaken omtrent de bestrijding en aanpak van kinderhandel en de bescherming van minderjarige slachtoffers in Nederland.

² LJN: BY0081.

³ LJN: BU5455.

⁴ UNICEF Nederland i.s.m. ECPAT Nederland (2004).

⁵ Borne, A. van den & Kloosterboer, K. (2005).

1.2 Onderzoeksvragen

In dit rapport wordt ingegaan op de volgende onderzoeksvragen:

- Welke ontwikkelingen op juridisch, politiek en beleidsmatig terrein en in de praktijk hebben na 2005 plaatsgevonden?
- Voldoen de huidige Nederlandse wetgeving, het beleid en de praktijk aan de internationale normen en bepalingen ten aanzien van de aanpak van de handel in minderjarigen?

1.3 Definities

In dit rapport worden de volgende definities gehanteerd:

Minderjarige

Een minderjarige is een persoon dat jonger is dan achttien jaar. In dit rapport worden de termen kind, jongere en minderjarige door elkaar gebruikt. Tenzij anders aangegeven hebben deze begrippen in dit rapport dezelfde betekenis.

Handel in minderjarigen en kinderhandel

Onder handel in minderjarigen wordt in de Nederlandse wetgeving verstaan: ‘het werven, vervoeren, overbrengen of huisvesten of opnemen met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaar nog niet heeft bereikt. Uitbuiting omvat tenminste uitbuiting van een ander in de prostitutie, andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen of verplichte arbeid of diensten, slavernij en met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken’ (artikel 273f Wetboek van Strafrecht). In dit rapport worden de termen handel in minderjarigen en kinderhandel door elkaar gebruikt.

1.4 Onderzoeksmethode

Dit rapport bestaat uit een door UNICEF Nederland uitgevoerde deskresearch, aangevuld met interviews met deskundigen en een casusonderzoek uitgevoerd door Defence for Children-ECPAT Nederland.

Deskresearch

Via deskresearch is gekeken naar de huidige ontwikkelingen op het gebied van kinderhandel in Nederland en naar de internationale en Nederlandse wet- en regelgeving betreffende mensenhandel. Voornamelijk is gebruikgemaakt van bronnen van na 2005, waaronder onderzoeksrapporten en beleidsrapportages over kinder- en mensenhandel in Nederland. In het onderzoek zijn informatie en rapportages gebruikt, onder meer van het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (BNRM), het landelijk coördinatiecentrum mensenhandel (CoMensha), Defence for Children-ECPAT Nederland, UNICEF, de United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) en de Europese Commissie (EU). Halverwege 2012 rondde Defence for Children een onderzoek af in het kader van het internationale project GATE (*Guardians against Child Trafficking and Exploitation*), naar de rol van voogden in de bescherming van minderjarige slachtoffers van mensenhandel. Voor dit onderzoek is gesproken met meerdere voogden die werken voor voogdijinstelling Nidos, met mentoren van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) en met jongeren zelf. De informatie die voor het GATE onderzoek werd verzameld, is ook voor dit onderzoek naar kinderhandel gebruikt.

De deskresearch is aangevuld met informatie die is verkregen uit gesprekken met sleutelpersonen uit het veld. Er is gesproken met CoMensha, Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, (jeugdzorg)instellingen, de Beschermde Opvang, Nidos, advocatuur, OM en politie.

Casusonderzoek

Naast de deskresearch en de aanvullende gesprekken met sleutelpersonen uit het veld heeft Defence for Children-ECPAT Nederland casusonderzoek verricht. Ruim dertig casussen zijn verzameld uit diepte-interviews met medewerkers van CoMensha en van diverse (jeugdzorg)instellingen die minderjarige slachtoffers van mensenhandel opvangen. Zij beschreven de specifieke ervaringen van een aantal verhandelde minderjarigen met wie zij in aanraking kwamen. Eén casus is opgetekend nadat een slachtoffer van kinderhandel zelf haar

ervaringen schriftelijk toelichtte. Uiteindelijk bleken ongeveer vijftien casussen voldoende aanknopingspunten te bevatten om verder uitgewerkt te worden, uitwerken gebeurde in nauw overleg met slachtoffers en instellingen. Een selectie van deze casussen is vervolgens als casusbeschrijving in het rapport terechtgekomen. Voor het uiteindelijke gebruik van een casus in dit rapport is toestemming gevraagd aan het betrokken slachtoffer en aan de instelling of de hulpverlener van wie de casus is verkregen. Alle casussen zijn geanonimiseerd. Als de casusbeschrijving desondanks te herleiden was naar het slachtoffer, is deze niet gebruikt.

Op basis van het casusonderzoek is inzicht verkregen, zowel in de huidige vormen van kinderhandel in Nederland, als in knelpunten in de aanpak van kinderhandel en in de betekenis daarvan voor de kinderen die met handel en de aanpak daarvan in aanraking komen. De casussen tonen aan dat handel in kinderen ook in Nederland voorkomt. Ze maken aanschouwelijk dat de situatie van minderjarige slachtoffers in veel gevallen schrijnend is en een ernstige schending van de rechten van het kind betreft.

1.5 Opbouw rapport

Dit rapport begint met een overzicht van de internationale wet- en regelgeving rond de bestrijding van kinderhandel voor de deelgebieden preventie, bescherming, opsporing en vervolging en samenwerking. In de daaropvolgende hoofdstukken worden de huidige Nederlandse wetgeving, het beleid en de praktijk op het terrein van kinderhandel beschreven. In elk hoofdstuk wordt een beeld geschetst van de ontwikkelingen die na 2005 op het desbetreffende deelgebied op juridisch, politiek en beleidsmatig terrein hebben plaatsgevonden en van de knelpunten. In het laatste hoofdstuk volgen conclusies, zorgpunten en aanbevelingen voor een verbetering van het Nederlandse beleid op het terrein van kinderhandel.

1.6 Verantwoording

Mensenhandel (inclusief de handel in minderjarigen) is moeilijk in beeld te krijgen. Handelaren spelen snel in op nieuwe ontwikkelingen in herkomst, doorvoer- en bestemmingslanden (zoals regelgeving en grenscontroles), waardoor het lastig is een actueel beeld te krijgen van het probleem. Ook speelt mensenhandel zich af in illegale sferen en zijn de slachtoffers bang voor de gevolgen als zij naar officiële instanties gaan.

Over mensenhandel met volwassen slachtoffers is over het algemeen – zowel op Nederlands als op Europees en internationaal niveau – meer bekend dan over de handel in minderjarigen en het is vaak lastig een onderscheid te maken tussen meerder- en minderjarige slachtoffers. Door het hele onderzoek heen wordt getracht zoveel mogelijk aan te geven of de informatie alle slachtoffers van mensenhandel betreft of alleen minderjarigen. In sommige gevallen is er geen specifieke informatie over kinderhandel voorhanden en wordt alleen algemene informatie over mensenhandel gegeven. Deze informatie kan niet automatisch worden vertaald naar de situatie voor kinderen, maar verschaft wel inzicht in de stand van zaken rond kinderhandel in Nederland en hoe deze wordt bestreden.

Een ander punt dat moet worden meegenomen wanneer men het huidige of andere rapporten over kinderhandel in Nederland leest, is dat in Nederland tot 1 januari 2005 alleen uitbuiting in de prostitutie strafbaar was gesteld. Pas vanaf die datum is ook uitbuiting in andere sectoren en handel in organen strafbaar gesteld (in lijn met de internationale verdragen). Dit betekent dat lange tijd veel nadruk heeft gelegen op uitbuiting in de prostitutie en dat veel informatie alleen daarop betrekking heeft. Lange tijd waren prostitutieslachtoffers de enige slachtoffers die werden geregistreerd.

Dit rapport is gebaseerd op informatie en cijfers die bekend zijn bij officiële bronnen. Voornamelijk is gebruikgemaakt van bestaande rapportages, waar nodig zijn aanvullende gegevens opgevraagd bij instanties die werkzaam zijn in de bestrijding van mensenhandel. Het rapport zoals het er nu ligt is een verslag van de bevindingen rond kinderhandel. Het pretendeert niet een volledig beeld te geven.

2 Internationale wet- en regelgeving ter bescherming van minderjarigen tegen mensenhandel

2.1 Inleiding

Na drugs- en wapenhandel is mensenhandel de grootste en snelst groeiende vorm van criminaliteit ter wereld. Mensenhandelaren verdienen samen zo'n 32 biljoen dollar per jaar.⁶ De schattingen van het aantal slachtoffers, zoals gerapporteerd door verschillende organisaties, lopen sterk uiteen. De International Labour Organisation (ILO) stelde in 2012 dat op ieder willekeurig moment tussen 2002 en 2011 zo'n 20,9 miljoen mensen wereldwijd het slachtoffer waren van gedwongen arbeid.⁷ Onder hen waren 5,5 miljoen kinderen. Volgens de ILO is dit een conservatieve schatting. De United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) houdt het op 2,4 miljoen geregistreerde slachtoffers van mensenhandel.

Exacte cijfers zijn moeilijk te geven, omdat mensenhandel een verborgen verschijnsel is en de signalering en registratie van slachtoffers in veel landen niet op orde is. Vrijwel elk land ter wereld heeft te maken met mensenhandel, als herkomstland dan wel als bestemmings- of doorvoerland. Slachtoffers van mensenhandel kunnen zowel uit het buitenland als uit het eigen land komen. Slachtoffers worden meestal uitgebuit in de prostitutie, maar dit is niet de enige sector waarin uitbuiting plaatsvindt. Het overgrote deel van de slachtoffers is volwassen en vrouw. Minderjarigen komen op de tweede plaats, gevolgd door mannen.

Het aantal minderjarige slachtoffers lijkt de laatste jaren wereldwijd toe te nemen.⁸ Uit onderzoek van UNODC blijkt dat in de periode 2007-2010 wereldwijd 27 procent van alle geregistreerde slachtoffers van mensenhandel minderjarig zijn. De meeste slachtoffers zijn meisjes. Specifiek voor Europa gaat het om een percentage van zestien procent minderjarigen. Sinds 2005 is de aandacht voor mensenhandel en kinderhandel nationaal en internationaal sterk toegenomen. Vanuit de VN, het UNODC, de EU en de Raad van Europa is sindsdien een grote hoeveelheid verdragen, richtlijnen en actieplannen opgesteld die moet zorgen voor een gerichte aanpak van mensenhandel en kinderhandel.

De bestrijding van mensenhandel vraagt om een samenhangend pakket van wetgeving en beleidsmaatregelen en valt of staat met de daadwerkelijke uitvoering ervan. Internationaal is men er steeds meer van overtuigd dat de uitvoering moet plaatsvinden op basis van internationale mensenrechtelijke normen.⁹ Dat wil zeggen dat in het beleid de rechten en de bescherming van slachtoffers centraal moeten staan.

Dit hoofdstuk behandelt de internationale en Europese wet- en regelgeving op het gebied van kinderhandel. Een overzicht van de verschillende bepalingen is opgenomen in Bijlage 1. Belangrijke leidraden bij de bestrijding van handel in minderjarigen en de bescherming van slachtoffers zijn het VN-Kinderrechtenverdrag (IVRK, 1989) en het Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie (FP-34, 2000). Deze worden als eerste besproken. Daarna volgt een overzicht van andere verdragen en richtlijnen en wordt

6 www.unodc.org Toespraak Yuri Fedotov Executive Director UNODC, 3 april 2012.

7 International Labour Organization (2012), p. 13 in de *EU Strategy towards the Eradiction of Trafficking of Human Beings 2012-2016*. De ILO beschouwt mensenhandel als gedwongen arbeid. Dit cijfer bevat dus de aantallen slachtoffers van mensenhandel en seksuele uitbuiting. Het cijfer bestaat uit het geschatte aantal geregistreerde slachtoffers en een *dark number*. Zie voor een uitgebreide toelichting op de gehanteerde rekenmethode van de ILO: Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2012), *Mensenhandel in en uit beeld*, pp. 36-37.

8 United Nations Office on Drugs and Crime (2012), p. 10.

9 Dottridge, M. (2007), p. 14.

ingegaan op de definitie van kinder- en mensenhandel. Vervolgens wordt beschreven wat in de internationale regelgeving en de verschillende richtlijnen opgenomen is over:

- De preventie van mensenhandel en kinderhandel (paragraaf 2.5);
- De bescherming van minderjarige slachtoffers (paragraaf 2.6);
- De opsporing en vervolging van daders en met name de rol van minderjarige slachtoffers en getuigen in deze procedures (paragraaf 2.7);
- Samenwerking (paragraaf 2.8).

2.2 VN-Kinderrechtenverdrag

De aanpak van kinderhandel en uitbuiting en de opvang van en de zorg aan minderjarige slachtoffers dienen geleid te worden door de vier basisbeginselen die voortvloeien uit het VN-Kinderrechtenverdrag (IVRK):

- Geen enkel kind mag worden gediscrimineerd (artikel 2 IVRK);
- Alle maatregelen die kinderen betreffen, moeten in het belang van het kind genomen worden (artikel 3 IVRK);
- Ieder kind heeft recht op leven en ontwikkeling (artikel 6 IVRK);
- Participatie van kinderen staat voorop (artikel 12 IVRK).

Kinderhandel en uitbuiting worden in het IVRK specifiek benoemd. Artikel 35 IVRK verplicht de lidstaten om maatregelen te treffen om ontvoering, verkoop of handel van kinderen te voorkomen. Vervolgens is in het IVRK een aantal artikelen opgenomen dat kinderen *bescherm*t tegen specifieke vormen van uitbuiting. Artikel 32 verbiedt economische uitbuiting, artikel 34 verbiedt seksuele uitbuiting en artikel 36 verbiedt alle andere vormen van uitbuiting. Artikel 39 verplicht lidstaten speciale zorg te regelen voor kinderen die het slachtoffer zijn van uitbuiting.

Aan het IVRK zijn in 2000 twee facultatieve protocollen toegevoegd. De eerste is het Facultatief Protocol bij het Verdrag inzake de Rechten van het Kind over de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie. De tweede is het Facultatief Protocol bij het Verdrag inzake de Rechten van het Kind over de betrokkenheid van kinderen in gewapende conflicten. Beide protocollen zijn door Nederland geratificeerd. In deze protocollen wordt de bescherming van kinderen tegen verkoop en seksuele uitbuiting en in gewapende conflicten verder uitgewerkt. De protocollen geven een definitie van de verkoop van kinderen, kinderprostitutie, kinderpornografie en uitbuiting van kindsoldaten en bevatten bepalingen die kinderen tegen mensenhandel en uitbuiting moeten beschermen.

2.3. Andere verdragen en richtlijnen ter bestrijding van kinderhandel

Naast het IVRK en de bijbehorende facultatieve protocollen zijn de afgelopen jaren andere belangrijke verdragen opgesteld die mensenhandel moeten bestrijden. In deze verdragen is de aanpak van kinderhandel en de zorg voor de slachtoffers verder uitgewerkt. Deze verdragen kennen algemene bepalingen die ook van toepassing zijn op handel in minderjarigen. Enkele verdragen bevatten specifieke bepalingen voor minderjarige slachtoffers. Nederland is gehouden aan de meeste van deze verdragen.

Het gaat om de volgende verdragen:

- Het Protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, ter aanvulling van het VN-Verdrag inzake Grensoverschrijdende Georganiseerde Misdaad (Palermo Protocol, 2000);
- Het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel (Europees Mensenhandelverdrag 2005);
- Het Verdrag van de Raad van Europa ter bescherming van kinderen tegen seksueel misbruik en seksuele uitbuiting (Verdrag van Lanzarote, 2007);
- Het Verdrag betreffende het verbod op en de onmiddellijke actie voor uitbanning van de ergste vormen van kinderarbeid (ILO-Verdrag 182, 1999).

Nederland heeft ILO-Verdrag 189 ter bescherming van huishoudelijk werkers (Convention on Domestic Workers) (nog) niet geratificeerd. Dit verdrag is belangrijk omdat kinderen die werken in het huishouden moeilijk te traceren zijn en vaak het slachtoffer zijn van misbruik en uit-

buiting. Het verdrag biedt bescherming aan werkende kinderen en gaat speciaal in op het recht van deze kinderen op onderwijs.

De Verenigde Naties hebben zowel een Speciaal Rapporteur inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie, als een Speciaal Rapporteur inzake mensenhandel aangesteld. Bovendien is er een Speciaal Vertegenwoordiger geweld tegen kinderen die aan de Secretaris Generaal van de VN rapporteert. De speciale rapporteurs en vertegenwoordiger brengen rapporten uit over de handel in, de verkoop van en de uitbuiting van kinderen. In 2010 verscheen het *United Nations Global Plan of Action to Combat Trafficking in Persons*.

Naast de mondiale en Europese verdragen is door de Europese Unie (EU) en de Europese Gemeenschappen een aantal richtlijnen vastgesteld. Deze richtlijnen dient Nederland, als lidstaat van de Europese Unie, om te zetten in nationale wetgeving binnen de hiervoor gestelde implementatietermijn:

- Richtlijn inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (Richtlijn mensenhandel 2011/36/EU – 2011, implementatietermijn verstreek op 6 april 2013);¹⁰
- Richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie en ter vervanging van Kaderbesluit 2004/68/JBZ van de Raad (Richtlijn 2011/92/EU – 2011, implementatietermijn verstrijkt op 18 december 2013);
- Richtlijn betreffende een tijdelijke verblijfstitel voor slachtoffers van mensenhandel die samenwerken met de autoriteiten (Richtlijn verblijfsrecht slachtoffers mensenhandel 2004/81/EG – 2004);
- Richtlijn tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten (Opvangrichtlijn 2003/9/EG – 2003);
- Richtlijn over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (Terugkeerrichtlijn 2008/115/EG – 2008).

Daarnaast heeft de Europese Unie op 19 juni 2012 de *EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings 2012-2016* aangenomen.

‘The implementation of the EU legislation is crucial to better protect those who are exposed to trafficking and especially children, who are more vulnerable than adults and therefore at greater risk of becoming victims. It is urgent that each EU country implements the new EU trafficking legislation, and prioritises investigations and legal action against these crimes.’

Cecilia Malmström, EU Commissioner for Home Affairs

2.4 Wat is mensenhandel?

De internationaal meest geaccepteerde definitie van mensenhandel staat in artikel 3 van het Protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel (2000 – Palermo Protocol):

‘[...]het verwerven, overbrengen van en het bieden van onderdak aan of opnemen van personen, door dreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang, ontvoering, bedrog, misleiding, machtsmisbruik of misbruik van een kwetsbare positie, of het verstrekken of in ontvangst nemen van betalingen of voordelen ten einde de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap heeft over een ander persoon, ten behoeve van uitbuiting. Uitbuiting omvat mede: ten minste de uitbuiting van de prostitutie van anderen of uit andere vormen van seksuele

¹⁰ Implementatie door Nederland, zie Staatscourant nr. 13358, 3 juli 2012; *Implementatie van de richtlijn 2011/36/EU van het Europees parlement en de Raad inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel, de bescherming van slachtoffers ervan, en ter vervanging van kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad*.

uitbuiting, gedwongen arbeid of diensten, slavernij of praktijken die vergelijkbaar zijn met slavernij, onderworpenheid of de verwijdering van organen.’

Er is sprake van kinderhandel wanneer het een persoon betreft jonger dan achttien jaar. Bij kinderhandel hoeft geen sprake te zijn van dreiging of dwang. Het feit dat sprake is van werwing, vervoer, overbrenging, huisvesting en opnemings, in combinatie met het oogmerk van uitbuiting is voldoende.¹¹

Wat is uitbuiting?

Het Palermo Protocol is door bijna tweederde van de landen in de wereld geratificeerd, waaronder Nederland. Toch bestaan er grote verschillen tussen landen in de wijze waarop zij de definitie van mensenhandel interpreteren en toepassen.¹² Het protocol definieert niet wat precies onder uitbuiting, en dan met name uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie, wordt verstaan. De term ‘slachtoffer van mensenhandel’ is daardoor niet verder gedefinieerd. Als niet precies duidelijk is wie het slachtoffer is van mensenhandel, dan wordt het moeilijk te bepalen welke vorm van hulpverlening en zorg het slachtoffer nodig heeft. De vraag hoe een kind in een uitbuitingssituatie is terechtgekomen (de aan- of afwezigheid van factoren als werven, vervoeren, overbrengen, huisvesten of opnemen) is minder belangrijk voor de opvang van het slachtoffer, dan de vraag welke uitbuiting precies heeft plaats gevonden, welk effect dit heeft (gehad) op het kind en waaraan het kind op dit moment behoefte heeft. Het protocol concentreert zich op het definiëren van mensenhandel als misdrijf. Het is daardoor goed bruikbaar in de vervolging en bestrafing van daders. Als instrument om de bescherming van slachtoffers vorm te geven, is het echter minder bruikbaar.¹³

Definitie mensenhandel en uitbuiting in Europese regelgeving

In 2008 trad het eerste Europese verdrag op het gebied van mensenhandel in werking: het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel. Dit verdrag hanteert dezelfde definitie als het Palermo Protocol. Het Europese verdrag besteedt bijzondere aandacht aan de positie van minderjarigen.

De EU-Richtlijn inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan (april 2011) voorziet in een brede definitie van mensenhandel. Zo omvat de definitie ook andere vormen van uitbuiting, zoals gedwongen bedelarij en het gedwongen worden tot criminele activiteiten als zakkenrollen, winkeldiefstal, drugshandel en soortgelijke strafbare feiten waarmee financieel gewin is gemoeid. Volgens de richtlijn vallen ‘...andere handelswijzen als illegale adoptie of gedwongen huwelijken, voor zover deze de constitutieve elementen van mensenhandel omvatten’, ook onder uitbuiting.¹⁴

Seksuele uitbuiting is in verschillende Europese regelgevingen specifiek gedefinieerd. Een belangrijk verdrag is het op 25 oktober 2007 in Lanzarote tot stand gekomen Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik. Het Verdrag stelt in artikel 19-23 een aantal specifieke gedragingen strafbaar en maakt duidelijk wat daaronder moet worden verstaan. Het gaat onder andere om seksueel misbruik, kinderprostitutie, kinderpornografie, het corrumperen van kinderen en grooming.

Economische uitbuiting

Economische uitbuiting van minderjarigen wordt verder gespecificeerd in ILO-Verdrag 182. Artikel 3 sub b ILO 182 noemt alle vormen van slavernij of met slavernij gelijk te stellen praktijken, zoals de verkoop van kinderen en handel van kinderen, als een van de ergste vormen van kinderarbeid.

¹¹ Artikel 3 (c) en (d) van het Palermo Protocol.

¹² UNICEF (2012). Technical Note on terms and Concepts around Trafficking in Persons and Children in Migration.

¹³ UNICEF Innocenti Research Centre (2011), p. 5-9.

¹⁴ 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, (11).

Verkoop van kinderen

In internationale regelgeving wordt onderscheid gemaakt tussen de verkoop van kinderen en de handel in kinderen. Artikel 35 IVRK spreekt van ontvoering van, verkoop van én handel in kinderen. Het Facultatief Protocol bij het IVRK gaat over de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie. Er is een Speciaal Rapporteur die rapporteert over de *verkoop van kinderen*, maar ook een Speciaal Rapporteur die rapporteert over *mensenhandel*, waaronder *kinderhandel*.

Overheden maken in nationale wet- en regelgeving vaak geen onderscheid tussen de verkoop van kinderen en kinderhandel.¹⁵ Veel overheden hebben wel de handel in kinderen verboden, maar niet de verkoop van kinderen. Volgens de Speciaal Rapporteur inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie moeten kinderhandel en verkoop van kinderen wel van elkaar onderscheiden worden, maar bestaat tegelijkertijd ook veel overlap tussen beide begrippen. Bij de verkoop van kinderen gaat het om de overdracht van een kind voor een vergoeding. Het oogmerk van uitbuiting van het kind hoeft daarbij niet aanwezig te zijn. Dit is wel het geval bij kinderhandel, volgens de definitie uit het Palermo Protocol. Kinderen kunnen verhandeld worden zonder dat ze verkocht zijn. Aan de andere kant kunnen kinderen tijdens het mensenhandeltraject op verschillende momenten verkocht worden, bijvoorbeeld door hun ouders of verzorgers aan een mensenhandelaar, of door de mensenhandelaar aan de uiteindelijke ‘koper’.¹⁶

Zowel de verkoop van kinderen als de handel in kinderen is een misdrijf. Belangrijk, aldus de Speciaal Rapporteur, is hoe de overheid ervoor zorgt dat kinderen tegen deze misdrijven beschermd worden en of de vervolging van de daders adequaat verloopt in overeenstemming met de internationale wet- en regelgeving.¹⁷

2.5 De preventie van mensenhandel en kinderhandel

Preventie is een belangrijk onderdeel van de bestrijding van mensenhandel. Onder preventie vallen voorlichting, bewustwording, het weerbaar maken van potentiële slachtoffers van mensenhandel, maar ook het vergaren van kennis over het verschijnsel mensenhandel, zoals onderzoek naar de daders en de ‘gebruikers’.

In internationale en Europese wet- en regelgeving over mensenhandel is aangegeven welke preventieve maatregelen door de overheid genomen moeten worden.¹⁸ Belangrijke uitgangspunten daarbij zijn dat in zowel landen van herkomst, als in doorvoer- en bestemmingslanden preventieve maatregelen genomen worden, dat aan een breed publiek voorlichting gegeven moet worden, maar dat tegelijkertijd ook speciale aandacht geschonken moet worden aan specifieke kwetsbare groepen die mogelijk slachtoffer kunnen worden zoals minderjarigen.

In de *EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings 2012-2016* is het nemen en het verbeteren van preventieve maatregelen een van de vijf prioriteiten. Belangrijke activiteiten daarbij zijn onderzoek naar de vraag naar uitbuiting en mensenhandel (zonder vraag geen aanbod), samenwerking met het bedrijfsleven om de vraag naar mensenhandel in de productieketen uit te bannen en onderzoek naar welke preventieve activiteiten wel of niet werken. Met de EU Strategy geeft de Europese Commissie ondersteuning, maar bovenal een leidraad aan nationale overheden over de te nemen maatregelen op het terrein van preventie.

¹⁵ UNICEF Innocenti Research Centre (2009), p. 9.

¹⁶ Idem, p. 10.

¹⁷ UN Document A/65/221, pp. 6-9.

¹⁸ Zie bijlage 1 voor een opsomming van bepalingen uit internationale en Europese wet- en regelgeving.

In internationale regelgeving en richtlijnen zijn over preventie onder meer de volgende kernpunten opgenomen:

- De overheid zorgt voor preventief beleid dat de oorzaken van mensenhandel aanpakt;
- Er is publieksvoorlichting over kinderhandel en seksuele uitbuiting;
- Het onderwijs besteedt aandacht aan kinderhandel en seksuele uitbuiting;
- Minderjarigen worden betrokken bij de ontwikkeling van preventieve programma's;
- Er is speciale aandacht voor kwetsbare groepen die het slachtoffer kunnen worden, zoals minderjarigen;
- Professionals moeten kennis hebben van kinderhandel.

2.6 De bescherming van minderjarige slachtoffers

Bij slachtoffers van mensenhandel moet bescherming voorop staan. Onder bescherming wordt zowel veilige opvang als passende hulpverlening verstaan. In augustus 2006 publiceerde UNICEF richtlijnen over de bescherming van minderjarige slachtoffers van mensenhandel.¹⁹ Deze richtlijnen zijn onder andere van toepassing op de signalering en registratie van slachtoffers, op de toewijzing van een voogd, op een verblijfsrecht, op de zorg en het zoeken naar een duurzame oplossing voor het minderjarige slachtoffer. Deze richtlijnen zijn vervolgens verwerkt in internationale en Europese wet- en regelgeving waarin verschillende bepalingen zijn opgenomen over de bescherming van slachtoffers van mensenhandel. Een gedetailleerd overzicht van deze bepalingen staat in bijlage 1 van dit rapport.

Een minderjarig slachtoffer dient ten eerste gezien te worden als kind, daarna pas als slachtoffer van mensenhandel. Dit volgt uit het VN-Kinderrechtenverdrag waarin staat dat een kind altijd het recht heeft op speciale bescherming en zorg op basis van het *kind zijn*, en niet slechts op basis van een status als erkend slachtoffer van mensenhandel. Het VN-Kinderrechtenverdrag geeft dezelfde rechten op bescherming en opvang aan alle kinderen die het slachtoffer zijn van uitbuiting, ongeacht de context waarin de uitbuiting plaatsvond. Dit komt ook tot uitdrukking in het Europees Mensenhandelveerdrag dat ook aan *potentiële* slachtoffers – mensen van wie de autoriteiten op basis van redelijke gronden denken dat ze slachtoffer van mensenhandel zijn – het recht geeft op opvang en hulpverlening.²⁰ Dit dient een belangrijke leidraad te zijn in de opvang en zorg aan minderjarige slachtoffers.

Een andere belangrijke leidraad volgt uit artikel 4 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Dit artikel verbiedt slavernij en dwangarbeid. In 2005 oordeelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) dat een land waarin een persoon het slachtoffer is van mensenhandel, op basis van dit artikel verplicht is het slachtoffer te beschermen tegen de handelingen die tot mensenhandel hebben geleid.²¹

¹⁹ UNICEF (2006). *Guidelines on the protection of child victims of trafficking*.

²⁰ Artikel 10, Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel (2005).

²¹ EHRM 26 juli 2005 Siliadin tegen Frankrijk. Deze zaak betrof een 15-jarig Togolees meisje dat als huishoudelijke hulp was komen werken bij een echtpaar, de heer en mevrouw D. in Parijs. Het echtpaar nam haar paspoort af en liet haar jarenlang tegen haar wil en onbetaald werken.

Volgens internationale regelgeving en richtlijnen, dient de bescherming van minderjarige slachtoffers in ieder geval aan de volgende voorwaarden te voldoen:²²

- Hulp en ondersteuning is direct beschikbaar als een slachtoffer wordt gesignaleerd. Deze hulp is beschikbaar voor, tijdens en na de strafprocedure, gedurende een passende periode;
- Hulp en ondersteuning is ook direct beschikbaar voor personen waarvan de autoriteiten op basis van redelijke gronden vermoeden dat ze het slachtoffer van mensenhandel kunnen zijn;
- Indien de leeftijd van een slachtoffer van mensenhandel niet zeker is en er redenen zijn om aan te nemen dat het om een kind gaat, moet het slachtoffer als kind beschouwd worden en onmiddellijk toegang krijgen tot bijstand, ondersteuning en bescherming;
- De hulp en ondersteuning aan minderjarige slachtoffers is afgestemd op de individuele situatie en is gericht op een duurzame oplossing;
- Onbegeleide minderjarige slachtoffers krijgen een voogd of een andere autoriteit toegewezen die in het belang van het kind handelt;
- Er zijn tolken en vertalers beschikbaar;
- Hulp en ondersteuning is niet afhankelijk van de bereidheid van het slachtoffer om mee te werken aan het strafrechtelijk onderzoek, de vervolging of het proces;
- Een verblijfsvergunning wordt voor minderjarige slachtoffers afgegeven in overeenstemming met het belang van het kind en wordt onder dezelfde voorwaarden verlengd;
- Minderjarige slachtoffers worden voorbereid op hun terugkeer in de samenleving en er wordt gezorgd voor adequate opvang in het land van herkomst;
- Een minderjarig slachtoffer wordt niet teruggestuurd, indien er na een risico- en veiligheidsbeoordeling aanwijzingen zijn dat terugkeer niet in het belang is van het kind;
- Mensen die werken met minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting en kinderhandel zijn daarvoor speciaal opgeleid;
- Minderjarige slachtoffers hebben toegang tot onderwijs.

2.7 Opsporing en vervolging

In de internationale en Europese regelgeving omtrent mensenhandel en uitbuiting staan uitgebreide hoofdstukken met daarin aanwijzingen voor materieel strafrecht (strafmaat, strafverzwarende omstandigheden, rechtsmacht en internationale samenwerking bij opsporing), bescherming van getuigen en slachtoffers en aanwijzingen voor procesrecht. In dit onderzoek staan de minderjarige slachtoffers van mensenhandel centraal. Deze paragraaf beperkt zich daarom tot de positie van minderjarige slachtoffers in de opsporing van mensenhandel en vervolging van de dader(s).

In de *United Nations Guidelines on Justice in Matters Involving Child Victims and Witnesses of Crime* uit 2005 zijn de rechten van minderjarige slachtoffers en getuigen in het strafrechtelijk systeem beschreven. Deze rechten gelden ook voor kinderen die het slachtoffer zijn van mensenhandel en uitbuiting.²³ De *Guidelines* roepen op om strafrechtelijke procedures waarbij minderjarigen betrokken zijn, kindvriendelijk te maken, bijvoorbeeld door het aantal verhoren te beperken, door gebruik te maken van speciale kindvriendelijke verhoorkamers en van de mogelijkheid om verklaringen van kinderen vast te leggen op film, zodat zij voor het getuigenverhoor niet langer fysiek aanwezig hoeven te zijn in de rechtszaal.

²² Zie bijlage 1 voor een complete opsomming van bepalingen uit internationale en Europese wet- en regelgeving.

²³ United Nations Economic and Social Council (2005).

In 2010 publiceerde de Raad van Europa de *Guidelines on child friendly justice* die richtlijnen geeft voor de positie van kinderen binnen het rechtssysteem. Rechtssystemen zijn kindvriendelijk als het recht toegankelijk is voor kinderen, aangepast is aan de leeftijd en ontwikkeling en aan de behoeften van het kind.

Ook in andere verdragen, richtlijnen en in het Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie staan aanwijzingen hoe minderjarige slachtoffers van mensenhandel tijdens een strafrechtelijk onderzoek en -procedure beschermd moeten worden. Een belangrijk uitgangspunt is dat slachtoffers van mensenhandel niet worden vervolgd voor een misdrijf dat ze gepleegd hebben als het gevolg van het feit dat ze verhandeld zijn (*non punishment-beginsel*).²⁴ Dit geldt bijvoorbeeld voor situaties waarin (minderjarige) slachtoffers illegaal het land binnenkomen, geen verblijfsvergunning hebben en illegaal te werk worden gesteld of voor situaties waarin slachtoffers gedwongen worden misdrijven als drugssmokkel te plegen. In bijlage 1 staan de belangrijkste bepalingen uit internationale wetgeving weergegeven.

Bij de opsporing en vervolging van mensenhandelzaken met minderjarige slachtoffers moeten, volgens internationale wetgeving en richtlijnen onder meer de volgende punten centraal staan:

- Mensenhandel is wettelijk strafbaar en er staan sancties op;
- Mensenhandel met minderjarige slachtoffers geldt als een verzwarende omstandigheid in de strafvordering;
- Bij onduidelijkheid over minderjarigheid van een slachtoffer, wordt in eerste instantie uitgegaan van minderjarigheid;
- Tijdens de strafrechtelijke procedure wordt rekening gehouden met de kwetsbaarheid, speciale behoeften en rechten van minderjarige slachtoffers;
- Minderjarige slachtoffers worden geïnformeerd over hun rechten, de rol, reikwijdte, tijdsplan, voortgang van het proces, mogelijkheden voor beroep en voor schadevergoeding door de dader(s);
- Minderjarige slachtoffers kunnen hun mening uiten;
- De procedures zijn snel;
- Minderjarige slachtoffers en hun familie worden beschermd tegen intimidatie en represailles;
- De identiteit en privacy van het minderjarige slachtoffer worden beschermd;
- Minderjarige slachtoffers hebben recht op gratis rechtsbijstand;
- De rechter kan besluiten de strafzaak achter gesloten deuren te laten plaatsvinden;
- Een minderjarig slachtoffer kan gehoord worden zonder dat hij of zij aanwezig is in de rechtszaal;
- Horen van minderjarige slachtoffers gebeurt in een daartoe speciaal ingerichte ruimte;
- Horen van minderjarige slachtoffers gebeurt iedere keer door dezelfde speciaal opgeleide beroepskrachten;
- Het aantal verhoren wordt beperkt;
- Het slachtoffer kan tijdens verhoor bijgestaan worden door een wettelijk vertegenwoordiger of een ander persoon naar keuze;
- Van ieder verhoor worden video-opnames gemaakt die als bewijs kunnen dienen in het proces.

24 Onder andere artikel 26, Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel (2005).

2.8 Samenwerking

In internationale regelgeving en richtlijnen is opgenomen dat samenwerking tussen en binnen landen voor de preventie en aanpak van mensenhandel van groot belang is. Samenwerking is belangrijk in alle facetten van het mensenhandelbeleid: preventie, bescherming, opsporing en vervolging.

Het Palermo Protocol uit 2000 heeft onder andere tot doel de samenwerking tussen landen te bevorderen bij de bestrijding van mensenhandel en de bescherming en opvang van de slachtoffers. Deze samenwerking gaat zo ver dat gekeken wordt naar het nemen van gezamenlijke maatregelen om de factoren weg te nemen die maken dat personen gemakkelijk het slachtoffer kunnen worden van mensenhandel. Denk daarbij aan de bestrijding van onderontwikkeling, armoede en ongelijkheid.

Uit internationale en Europese wet- en regelgeving volgen onder meer de volgende kernbepalingen:

- De aanpak van kinderhandel op lokaal en nationaal niveau vraagt om een gecoördineerde multidisciplinaire aanpak;
- Landen werken met elkaar samen om mensenhandel te voorkomen en te bestrijden, slachtoffers te beschermen en te helpen. Landen werken ook samen in de vervolging of in strafprocedures;
- De overheid werkt samen met andere organisaties uit het maatschappelijk middenveld om informatie- en bewustwordingscampagnes en onderzoeks- en opleidingsprogramma's op te zetten.

2.9 Tot slot

Wereldwijd is mensenhandel een snel groeiende tak van criminaliteit. Volgens UNODC is meer dan een kwart van de geregistreerde slachtoffers van mensenhandel minderjarig. Op internationaal en Europees niveau zijn meerdere verdragen, richtlijnen en actieplannen gemaakt om mensenhandel te bestrijden. De internationale en Europese wet- en regelgeving geeft aan dat er speciale aandacht moet zijn voor de positie van minderjarige slachtoffers.

In de volgende hoofdstukken wordt het Nederlandse beleid ten aanzien van mensenhandel en kinderhandel beschreven en aangegeven waar dit wel of niet botst met de internationale normen en standaarden.

3 Kinderhandel in Nederland: definitie, soorten uitbuiting en cijfers

In 2006 werden twee jonge vrouwen, waaronder een zestienjarig meisje, in een club in Litouwen aangesproken door een man die interesse in hen toonde. Hij vroeg de vrouwen met hem mee te gaan naar Nederland en bood hen een baan in een bar aan. De man betaalde aan de ouders van het minderjarige meisje een som geld. Vervolgens vertrokken zij in de auto, via Polen, naar Nederland. Onderweg nam een handlanger van de man de paspoorten van de meisjes af. Het meerderjarige meisje wist in Polen uit de auto te vluchten nadat het haar duidelijk was geworden wat het echte doel was van de reis naar Nederland: werken in de prostitutie. Het minderjarige meisje kwam daar pas in Nederland achter. Zij durfde niet te vluchten. Het meisje kreeg van de man en zijn handlanger in Nederland te horen dat zij voor hen moest werken, totdat haar reis- en verblijfskosten waren terugbetaald. Het meisje werkte vervolgens in Nederland meerdere weken als prostituee. Al het geld dat ze daarmee verdiende, gaf ze aan de man. Het meisje woonde in het huis van de man en was volledig van hem afhankelijk. Ze sprak geen Nederlands en wist niet waar ze was.²⁵

3.1 Inleiding

Door het veelal grensoverschrijdende aspect van mensenhandel en het feit dat veel slachtoffers van buiten Nederland komen zonder geldige verblijfstitel, is in Nederland een grote rol weggelegd voor het vreemdelingenrecht of -beleid in de bestrijding van mensenhandel en de opvang van (potentiële) slachtoffers. In Nederland komt dit tot uiting in hoofdstuk B9 van de Vreemdelingencirculaire 2000.²⁶

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de Nederlandse wetgeving en het beleid ten aanzien van minderjarige slachtoffers van mensenhandel. Er wordt gekeken naar definiëring van de begrippen en de soorten uitbuiting die in Nederland voorkomen.

3.2 Definitie mensenhandel in de Nederlandse wetgeving

Mensenhandel is strafbaar gesteld onder artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Lid 1 omschrijft wanneer iemand schuldig is aan het misdrijf:

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

Kinderhandel is precies hetzelfde als mensenhandel, alleen heeft het slachtoffer de leeftijd van achttien jaar nog niet bereikt. Kinderhandel is handel in minderjarige personen. De wet maakt dit duidelijk in lid 1, sub 2 van artikel 273f Sr. Hierin staat:

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

Bij kinderhandel hoeft geen sprake te zijn van dreiging of dwang.

²⁵ LJN: BP5527.

²⁶ Per 1 juni 2013 zal de B9 omgenummerd worden naar B8/3.

Illegale adoptie

Illegale adoptie is in Nederland altijd strafbaar, maar wordt niet zonder meer gekwalificeerd als mensenhandel. Illegale adoptie is in Nederland alleen mensenhandel wanneer is gehandeld met het oogmerk van uitbuiting.²⁷ Illegale adoptie zonder het oogmerk van uitbuiting is strafbaar gesteld in de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie (WOBKA).

De verkoop van kinderen

De verkoop van kinderen, zonder dat sprake is van illegale adoptie en een uitbuitingssituatie, is niet strafbaar gesteld in de Nederlandse wetgeving.

Commercieel draagmoederschap

Commercieel draagmoederschap is in Nederland verboden, maar in landen als de Verenigde Staten, India en Oekraïne is commercieel hoogtechnologisch draagmoederschap niet verboden. Het is bekend dat Nederlandse wensouders gebruik maken van commercieel draagmoederschap in het buitenland.

Bij commercieel draagmoederschap kan sprake zijn van vrouwen die gedwongen worden draagmoeder te zijn. De vraag is of bij commercieel draagmoederschap ook sprake is van uitbuiting van het kind en dus kinderhandel. Volgens de Nationaal Rapporteur Mensenhandel kan gedwongen draagmoederschap onder omstandigheden uitbuiting opleveren.²⁸ In dat geval valt gedwongen draagmoederschap onder mensenhandel zoals dat strafbaar is gesteld in artikel 273f Sr. De uitbuiting vindt niet in Nederland plaats, maar Nederlandse wensouders maken wel gebruik van gedwongen draagmoederschap. Zij zijn niet de mensenhandelaren en als zodanig niet strafbaar onder artikel 273f Sr. Zij werken wel mee aan een (potentieel) uitbuitende situatie en trekken er voordeel uit. Voorlichting aan Nederlandse wensouders zou hen daarvan bewust moeten maken en hen moeten waarschuwen tegen illegale praktijken.

De Nationaal Rapporteur betoogt verder dat de kinderen die uit gedwongen draagmoederschap geboren worden, niet het slachtoffer zijn van mensenhandel zolang zij niet vervolgens in een uitbuitingssituatie terechtkomen. Het zijn de rechten van de draagmoeders die in het geding zijn, niet de rechten van het kind.²⁹ Er zou echter wel sprake kunnen zijn van de verkoop van kinderen. De kinderen zijn immers gekocht door de wensouders en als handelswaar van de hand gedaan. De Nederlandse wetgever en de Nationaal Rapporteur hebben zich hierover niet uitgesproken.

Jeugdprostitutie

Jeugdprostitutie kan gezien worden als een vorm van kindermishandeling waarbij sprake kan zijn van mensenhandel. Sinds 1 oktober 2000 is met de Wet Opheffing Bordeelverbod prostitutie in Nederland legaal. Maar de prostitutie van minderjarigen is expliciet strafbaar gesteld, zowel voor exploitanten als voor klanten (artikel 248b Sr). Het voor prostitutie aanbieden van minderjarigen door derden tegen betaling wordt in Nederland altijd gezien als mensenhandel. Hierbij hoeft geen vervoer over grenzen te hebben plaatsgevonden. Het kan gaan om zowel Nederlandse minderjarigen als om minderjarigen die niet de Nederlandse nationaliteit hebben.

Kinderpornografie

Kinderpornografie is een vorm van seksuele uitbuiting waarbij kinderen worden afgebeeld die zijn betrokken bij echte dan wel gesimuleerde seksuele activiteiten of waarbij geslachtsdelen van een kind worden afgebeeld voor hoofdzakelijk seksuele doeleinden. Het gaat om afbeeldingen van seksueel misbruik van kinderen. Kinderpornografie is strafbaar gesteld in artikel 240b Sr. Kinderpornografie is nauw verbonden met kinderhandel. Kinderhandel maakt deel uit van het productieproces van kinderpornografie.

²⁷ Aanwijzing Mensenhandel, 2012.

²⁸ Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2012). *Mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering en gedwongen commercieel draagmoederschap*.

²⁹ Idem, p.22.

In haar eerste rapportage over kinderpornografie uit 2011 heeft de Nationaal Rapporteur Mensenhandel een uitgebreide analyse gemaakt van het fenomeen kinderpornografie en het Nederlandse beleid.³⁰ Kinderpornografie kent slachtoffers, daders en technologie (materiaal en informatie- en communicatietechnologie). Daar waar daders en slachtoffers elkaar tegenkomen kan sprake zijn van mensenhandel.³¹ Dader- en slachtofferschap spelen zich, zowel in de offline- als in de onlinewereld af. Kinderpornografie is volgens de Nationaal Rapporteur Mensenhandel onlosmakelijk verbonden met andere vormen van seksueel geweld. De rapporteur concludeert: 'Kinderen hebben recht op bescherming tegen alle vormen van seksueel geweld. De aanpak van kinderpornografie moet onderdeel zijn van een geïntegreerde aanpak van seksueel geweld tegen kinderen'.

Grooming

Grooming is het via internet benaderen van een kind en een ontmoeting voorstellen met vooropgezette seksuele bedoelingen. Grooming is een manier om mogelijke slachtoffers van uitbuiting en mensenhandel te rekruteren. Het is sinds 2010 in de Nederlandse wetgeving strafbaar gesteld.³²

3.2.1 Het begrip uitbuiting in de Nederlandse wetgeving

Artikel 273f, lid 2 geeft een niet uitputtende opsomming van wat onder uitbuiting kan worden verstaan. Hieruit blijkt dat mensenhandel niet is beperkt tot één type uitbuiting. Men kan denken aan uitbuiting in de prostitutie of gedwongen arbeid (bijvoorbeeld in de land- en tuinbouw, in de horeca, in de criminaliteit). Toestemming van het slachtoffer is niet relevant wanneer dwang en/of misleiding is toegepast. Verder is van groot belang dat de uitbuiting zelf niet perse plaats hoeft te vinden. Eén van de handelingen in combinatie met het oogmerk uitbuiting is al voldoende om iemand te kunnen veroordelen voor mensenhandel. Zo is sprake van mensenhandel wanneer een minderjarige vreemdeling onder valse voorwendselen naar Nederland is gebracht om hier in de prostitutie te werken, maar reeds op Schiphol geïdentificeerd wordt als potentieel slachtoffer en in de opvang terecht komt. Gedwongen orgaanverwijdering wordt door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel beschouwd als een specifieke vorm van mensenhandel, mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering.

In het rapport *Inzicht in uitbuiting; Handel in minderjarigen in Nederland nader onderzocht* uit 2005 concludeerden Defence for Children-ECPAT Nederland en UNICEF Nederland al dat de verschillende vormen van uitbuiting die in artikel 273f lid 2 genoemd worden, niet nader omschreven zijn en dat dit de aanpak van mensenhandel lastig maakt. Uitzondering is de uitbuiting van minderjarigen in de prostitutie die omschreven wordt in lid 1, sub 5 en 8. Overige vormen van seksuele uitbuiting, arbeid, diensten en slavernij worden verder niet omschreven.

In het rapport is een korte lijst opgenomen met aspecten die een rol (kunnen) spelen bij het bepalen of in een situatie sprake is van uitbuiting van een minderjarige:

- Het gaat om een schending van kinderrechten, zoals die zijn vastgelegd in het VN-Kinderrechtenverdrag;
- Het gaat om vormen van uitbuiting zoals die nader zijn gedefinieerd in de internationale instrumenten;
- Er wordt voordeel getrokken uit de uitbuiting van een minderjarige;
- Het feit dat een kind wel of geen toestemming geeft, speelt geen rol;
- Het oogmerk van uitbuiting kan worden verondersteld.³³

30 Per oktober 2009 is het Instellingsbesluit van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel herzien. De Nationaal Rapporteur rapporteert voortaan ook over de aanpak kinderpornografie. De reden hiervoor is terug te vinden in de nieuwe regeling Instelling Nationaal Rapporteur Mensenhandel 2009: 'Een relatie tussen het onderzoeksgebied mensenhandel en seksuele uitbuiting volgt mede uit (...) het Verdrag van Lanzarote. Dit Verdrag is voor een deel geënt op reeds bestaande internationale overeenkomsten op het terrein van mensenhandel. In deze documenten komt ook het gemeenschappelijk karakter van kinderpornografie en mensenhandel als transnationaal misdrijf naar voren.'

31 Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2011), pp. 19-22.

32 Artikel 248e Sr.

33 Borne, A. van den & Kloosterboer, K. (2005), p. 30.

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel heeft sindsdien geprobeerd het begrip ‘overige vormen van uitbuiting’ te verduidelijken.³⁴ Men spreekt over uitbuiting en mensenhandel in de zin van artikel 273f Sr als er sprake is van een schending van fundamentele rechten van mensen, zoals menselijke waardigheid, psychische integriteit of persoonlijke vrijheid. Het gaat daarbij om excessen, afgezet tegen de Nederlandse standaard. De aard van het werk is niet zozeer bepalend voor de vraag of er sprake is van een schending van fundamentele mensenrechten. Het gaat eerder om de afwijkende omstandigheden waarin het werk gedaan moet worden en de gevolgen voor de betrokken persoon. Uitbuiting in de definitie van mensenhandel gaat volgens de Nationaal Rapporteur Mensenhandel over ernstige mishandeling, waarbij de fundamentele mensenrechten van het slachtoffer zijn geschonden en het slachtoffer redelijkerwijs ervan overtuigd is dat het onmogelijk is te ontsnappen uit de situatie. Uitgaande van deze redenatie is er bij een minderjarige die moet werken in het huishouden, sprake van uitbuiting wanneer het kind niet naar school kan, lange werkdagen heeft, geen vrije tijd meer heeft, in een onveilige omgeving werkt en/of gevangen gehouden wordt op de werkplek.

De wetgever heeft bij het formuleren van artikel 273f Sr bewust de taak overgelaten aan de rechter om het begrip ‘andere vormen van uitbuiting’ nader te definiëren.³⁵ Uit de rechtspraak blijkt daarentegen dat er nog steeds problemen zijn met de definitie van overige vormen van uitbuiting binnen het artikel mensenhandel.³⁶ Dit wordt bevestigd in het onderzoek van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel naar mensenhandelzaken tussen 2006 en 2010. In deze periode zijn ieder jaar gemiddeld ongeveer 130 mensenhandelzaken door de rechter in eerste aanleg afgedaan. Daarvan komt 58% tot een veroordeling voor (mede) mensenhandel. In haar onderzoek concludeert de Nationaal Rapporteur dat het erg moeilijk blijft om mensenhandelzaken dusdanig bewezen te krijgen dat het tot een veroordeling komt.³⁷ In eerder jurisprudentieonderzoek van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, uit oktober 2009, concludeerde de Nationaal Rapporteur dat het aantal vrijspraken in mensenhandelzaken hoog is. Dit is deels te verklaren door het gebrek aan betrouwbare verklaringen van slachtoffers en getuigen, maar ook doordat het begrip uitbuiting niet eenduidig geïnterpreteerd wordt en het mensenhandelartikel door politie en justitie als complex wordt ervaren.³⁸

Bij het definiëren van een situatie als uitbuiting kan gebruik gemaakt worden van de lijst van indicatoren die het Openbaar Ministerie (OM) in de Aanwijzing Mensenhandel heeft opgenomen.³⁹ Deze lijst omvat aanvullende criteria die de term uitbuiting verder definiëren en de uitbuitende situatie omschrijven:

- Meervoudige afhankelijkheid van de werkgever;
- Sterke inperking van basisvrijheden van de betrokkene;
- Gebrek aan informatie over de eigen positie;
- Werken of verlenen van diensten onder zeer slechte arbeidsomstandigheden;
- Aantasting van de lichamelijke integriteit van de betrokkene;
- Uitbuiting is niet incidenteel, er is sprake van een patroon of een in enigerlei mate georganiseerd verband.

Daarnaast heeft het OM twee richtlijnen opgesteld voor de strafvordering van gevallen van seksuele⁴⁰ en economische⁴¹ uitbuiting. Daarin staat wat onder deze begrippen verstaan moet worden. Er zijn geen richtlijnen gemaakt voor de andere vormen van uitbuiting zoals slavernij, gedwongen bedelarij en criminele activiteiten. De reden die het OM hiervoor geeft is dat zaken

34 ‘Mensenhandel; het begrip uitbuiting in art. 273 a Sr’, *Trema*, nr. 7 september 2006, pp. 286-290.

35 Tweede Kamer 2003-2004, 29291, nr. 3.

36 Kinderrechtencollectief (2012), p. 71.

37 Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2012). *Kwalitatieve gegevens over (de vervolging en berechting van) verdachten en veroordeelden in mensenhandelzaken in de periode 2006-2010*, p. 12.

38 Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2009), hoofdstuk 11.

39 Aanwijzing Mensenhandel geldend op 3 mei 2012 Bijlage 3 Lijst met indicatoren/kenmerken van mensenhandel, en Werson, H. (2012), p. 350.

40 Richtlijn voor strafvordering mensenhandel in de zin van seksuele uitbuiting, 2 augustus 2010.

41 Richtlijn voor strafvordering mensenhandel in de zin van dienstbaarheid of arbeidsuitbuiting, 26 april 2012.

waarin sprake is van slavernij of gedwongen bedelarij in Nederland nauwelijks voorkomen. Bij criminele activiteiten zou per zaak gekeken moeten worden of het onder dienstbaarheid⁴² of arbeidsuitbuiting moet vallen.

3.3 Vormen van uitbuiting van kinderen in Nederland

Handel in minderjarigen komt in Nederland voor. Het gaat zowel om binnenlandse handel waarvan vaak Nederlandse minderjarigen het slachtoffer zijn, als om grensoverschrijdende kinderhandel waarbij buitenlandse minderjarigen naar Nederland worden verhandeld. De onderzoekers van het rapport *Inzicht in Uitbuiting* stelden in 2005 een database samen met gegevens van 230 minderjarige slachtoffers van uitbuiting in de periode 2003-2005. In 169 casussen ging het om prostitutie van minderjarigen. Bij 21 minderjarigen was sprake van zowel prostitutie als een andere vorm van uitbuiting, zoals gedwongen arbeid. Slechts een kleine groep slachtoffers in deze database was slachtoffer van uitbuiting in de huishouding, van uitbuiting voor het uitvoeren van criminele activiteiten of van economische uitbuiting. Daaronder bevonden zich ook slachtoffers van kinderpornografie.

In het casuonderzoek dat voor het huidige onderzoek verricht is, komt een vergelijkbaar beeld naar voren. Op basis van dit casuonderzoek kunnen de volgende vormen van uitbuiting worden onderscheiden:

- Uitbuiting van Nederlandse meisjes door middel van de loverboymethode voor seksuele (prostitutie), financiële en/of criminele doeleinden (afsluiten van telefoonabonnementen, fraude met pinpassen en creditcards en aanzetten tot andere criminele activiteiten);
- Uitbuiting van buitenlandse meisjes in de prostitutie;
- Uitbuiting van jongens in de prostitutie;
- Kinderpornografie;
- Economische uitbuiting;
- Uitbuiting in de huishouding;
- Inzet van minderjarigen in de criminaliteit.

Deze vormen van uitbuiting van minderjarigen in Nederland zullen hieronder nader worden toegelicht. Naast een beschrijving worden waar mogelijk ook voorbeeldcasussen gegeven.

Nederlandse meisjes als slachtoffers van loverboys

Nederlandse minderjarige slachtoffers van mensenhandel worden veelal uitgebuit via de zogenaamde ‘loverboy’ methode. Sinds de jaren negentig wordt de term ‘loverboy’ steeds meer gebruikt om een werkwijze te beschrijven die gericht is op het ronselen van minderjarige meisjes voor vooral, maar niet alleen, seksuele uitbuiting. In het in 2011 door het Verwey-Jonker Instituut gepubliceerde rapport *Loverboys en hun slachtoffers* wordt de volgende definitie van loverboys gehanteerd:⁴³

‘Loverboys zijn mensenhandelaren die vrouwen en/of mannen doelbewust emotioneel afhankelijk maken door (de belofte van) het aangaan van een liefdesrelatie en hen vervolgens – via dwang, (dreiging met) geweld of een andere feitelijke, afpersing, fraude, misleiding, misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, misbruik van een kwetsbare positie van deze vrouwen of mannen – uit te buiten, veelal in de prostitutie’.⁴⁴

42 Onder dienstbaarheid wordt verstaan: ... onderworpenheid, een toestand van dominantie over het slachtoffer op werk- en leefgebied en van een (dubbele of meervoudige) afhankelijkheid van het slachtoffer, waarin het wordt gedwongen om arbeid of diensten te verrichten en het (redelijkerwijs) gelooft dat het geen uitvoerbaar alternatief heeft voor het verrichten daarvan. Dienstbaarheid vormt een ernstige inbreuk op de persoonlijke vrijheid en is te beschouwen als een lichtere vorm van slavernij.

43 Verwijs, R., Mein, A., Goderie, M. Harreveld, C. & Jansma A. (2011).

44 Zanetti & Kanters 2009 in: Verwijs, R., Mein, A., Goderie, M. Harreveld, C. & Jansma A. (2011).

Het kunnen minderjarige (veelal jongens, maar soms ook meisjes) of volwassen mannen (en soms ook vrouwen) zijn die van de loverboymethode gebruik maken. Deze wijze van uitbuiting valt onder artikel 273f Sr. De loverboymethode onderscheidt zich van andere vormen van uitbuiting door mensenhandelaren door de specifieke werkwijze waarin ronselen en grooming centraal staan, het veelal binnenlandse karakter van de uitbuiting en het gegeven dat loverboys zich vooral, maar niet alleen, op minderjarige slachtoffers richten.

De uitbuiting van slachtoffers van loverboys betreft meestal seksuele uitbuiting. Meisjes worden voornamelijk in privéhuizen tewerk gesteld of naar bekende afwerkplekken gebracht. Minderjarige meisjes worden weinig aangetroffen in de gelegaliseerde prostitutie. Daar worden wel slachtoffers van loverboys aangetroffen, die achttien jaar en ouder zijn. Naast seksuele uitbuiting worden meisjes soms ook ingezet voor het rondbrengen van drugspakketjes.⁴⁵ Daarnaast komt financiële uitbuiting voor, zoals fraude met pinpassen, creditcards en het gedwongen afsluiten van meerdere (mobiele) telefoonabonnementen waarbij de slachtoffers de kosten dragen voor de abonnementen en de daders de bijbehorende telefoons gebruiken.⁴⁶

Het volgende – uit verschillende casussen opgebouwde – verhaal is illustratief voor de ervaring van een slachtoffer van de loverboymethode in Nederland:

Eva (15) zit op de middelbare school. Net als andere jongeren van haar leeftijd is ze bezig haar identiteit te ontwikkelen. Eva heeft de behoefte ergens bij te horen maar vindt weinig aansluiting op school. Ze is vroeger veel gepest en heeft een instabiele thuissituatie. Hierdoor heeft Eva een laag zelfbeeld en is ze erg onzeker.

Als Eva op een dag tijdens de pauze naar het winkelcentrum loopt, wordt ze aangesproken door een iets oudere jongen. Hij vraagt haar waar een mooi meisje zoals zij alleen naartoe loopt.

Eva vindt de aandacht van de jongen leuk. Ze kletsen wat en wisselen telefoonnummers uit. Dezelfde avond belt de jongen Eva nog even op en vraagt haar hoe laat ze morgen klaar is met school. Na school staat hij op haar te wachten en heeft een nieuwe BlackBerry voor haar. De aandacht, de complimentjes, de nieuwe BlackBerry en de kleding die hij haar geeft, vleien Eva. Ze kan haast niet geloven dat zo'n knappe oudere jongen interesse in haar heeft. Eva begint al haar tijd met de jongen door te brengen. Soms komt hij ook bij haar thuis. Hij gedraagt zich altijd beleefd tegenover haar moeder, maar vertelt Eva vaak dat zij veel beter is dan de rest van haar familie. Zij zullen het later samen heel anders doen en het veel beter krijgen. Door alle leuke dingen die haar vriend organiseert heeft Eva eigenlijk geen tijd meer om iets met de paar vriendinnetjes die ze had te doen. Ze is zo verliefd dat het haar ook niet uitmaakt. Na een aantal maanden bellen haar vriendinnen haar niet meer.

Gedurende vier maanden brengt Eva al haar vrije tijd met haar vriend door. Hij is letterlijk en figuurlijk alles voor haar. Het gedrag van haar vriend begint wel een beetje te veranderen. Hoewel hij haar nog steeds veel kleding en complimentjes geeft, kan hij soms ook ontzettend boos worden. Toen Eva haar telefoon een keer niet opnam omdat ze aan het douchen was, gaf hij haar de eerstvolgende keer dat ze elkaar zagen een klap. Soms is hij opeens afwezig en ongeïnteresseerd. Dit maakt Eva verdrietig en onzeker. Ze heeft er alles voor over om terug te gaan naar de tijd waarin alles alleen maar leuk was. Als ze het hier een keer over hebben, vraagt haar vriend of ze dom is en niet door heeft dat zijn geld op raakt. Hij raakt in de stress door de zorgen over geld, terwijl zij alleen maar leuke dingen wil doen.

⁴⁵ CoMensha registreerde in 2010 vijf meisjes die uitgebuit waren in de drugshandel.

⁴⁶ Bijvoorbeeld de zaken over het gedwongen afsluiten van telefoonabonnementen, waarbij slachtoffers gedwongen worden meerdere (mobiele) telefoonabonnementen af te sluiten en zij de daarbij verkregen telefoons direct moeten afstaan.

Haar vriend stelt voor dat Eva een keer seks heeft met één van zijn vrienden. Deze vriend kan voor de seks betalen en hen zo even uit de problemen halen. Terugdenkend aan de leuke tijd die ze samen gehad hebben en hopen dat deze tijd terugkomt, stemt Eva in. Het blijft niet bij deze ene keer. Haar vriend verwacht steeds vaker van Eva dat ze met vrienden en later met vreemde mannen naar bed gaat. Meestal komen ze in het appartement waar ze met haar vriend is. Soms brengt hij haar ergens naartoe. Eva laat het gebeuren om haar vriend tevreden te houden. Als ze geld voor hem verdient, zal hij lief tegen haar doen en denkt ze terug aan de fijne tijd met hem. Maar angst speelt ook een rol. Haar vriend dreigt met geweld tegen Eva en mishandelt haar soms ook daadwerkelijk. Soms dreigt hij om mensen die belangrijk voor haar zijn iets aan te doen. Eva wil niet dat haar vriend boos is, want ze voelt zich totaal afhankelijk van hem. Ze heeft het gevoel dat ze überhaupt nergens anders meer heen kan. Terug naar haar familie en vriendinnen met wie ze bijna geen contact meer heeft voelt in ieder geval niet als een optie.

Eva's klasgenootje Maaïke merkt dat Eva zich anders is gaan gedragen. Nadat Maaïke Eva en haar vriend een keer op straat tegenkomt en ziet dat Eva hard aan haar arm wordt meegetrokken, besluit Maaïke haar mentor te informeren. De mentor praat met Eva, die aangeeft hulp nodig te hebben. De mentor schakelt Bureau Jeugdzorg in. Eva wordt in de crisisopvang geplaatst.

Slachtoffers van loverboys kunnen op uiteenlopende manieren aan hun situatie ontkomen. De politie kan een inval in een huis doen waarin een meisje uitgebuit wordt. Soms lukt het haar om zelf te vluchten of een vertrouwenspersoon in te lichten. In andere gevallen wordt Bureau Jeugdzorg ingeschakeld na signalen van ouders, vriendinnen of de school.

Buitenlandse meisjes in de prostitutie

Een tweede groep minderjarige meisjes die uit het casusonderzoek naar voren komt zijn buitenlandse meisjes die in Nederland worden uitgebuit in de prostitutie. Dit kunnen meisjes zijn die naar Nederland verhandeld zijn met het doel hen hier uit te buiten in de seksindustrie of meisjes die eenmaal in Nederland, vanuit een kwetsbare positie, in de prostitutie zijn beland. De prostitutie vindt veelal plaats in privéhuizen.

Gaëlle uit Kameroen werd het slachtoffer van seksuele uitbuiting, zowel in haar land van herkomst als in Nederland:

Gaëlle uit Kameroen is twaalf jaar als haar moeder erachter komt dat zij seksueel misbruikt wordt door haar stiefvader. Haar moeder beschuldigt Gaëlle ervan het huwelijk tussen haar moeder en stiefvader kapot te maken en verbrandt Gaëlle's kleren. Haar stiefvader voelt zich schuldig en regelt dat Gaëlle in een rijke buurt in de Kameroense hoofdstad Yaoundé bij een familie kan wonen. Daar kan ze werken als hulp in de huishouding.

Gaëlle zorgt voor de twee kinderen van het gezin. Het duurt niet lang of ook de vader van dit gezin begint haar te misbruiken. Als gevolg van het misbruik raakt Gaëlle op veertienjarige leeftijd zwanger. Als de moeder van het gezin ontdekt dat Gaëlle zwanger is, wil ze weten wie de vader van het kind is. Gaëlle durft niets te zeggen. De vader van het gezin heeft gedreigd haar te vermoorden als ze het vertelt.

Na een aantal weken moet Gaëlle naar het ziekenhuis omdat het niet goed gaat met de zwangerschap. In het ziekenhuis krijgt ze een miskraam. Een van de vrouwen in het ziekenhuis is erg aardig voor Gaëlle en biedt aan haar op te vangen als ze weg wil bij het gezin waar ze inwoont. Gaëlle besluit uit het ziekenhuis te vluchten en gaat direct naar het adres van de aardige mevrouw. De aardige vrouw is niet thuis maar ze mag blijven logeren van de familie. Na drie weken komt de vrouw terug. Gaëlle wordt gevraagd haar kleren uit te doen en rondjes te draaien. De vrouw schrijft alles wat ze ziet op in een schriftje. Een week later gaan Gaëlle en de vrouw naar het vliegveld. De vrouw vertelt haar dat ze naar Nederland gaan. Daar zal Gaëlle met kinderen kunnen gaan werken. Gaëlle heeft geen idee hoe lang ze in het vliegtuig zit. Ze weet ook niet precies waar ze naartoe vliegen. Ze slaapt bijna de hele reis.

Op het vliegveld stelt de vrouw Gaëlle, die inmiddels vijftien jaar is, voor aan 'oom Henk', met de opdracht lief voor hem te zijn. Henk neemt Gaëlle mee naar een huis ergens in Brabant waar nog een paar andere Afrikaanse meiden wonen. 's Avonds komt een van de andere meiden naar de kamer van Gaëlle. Ze geeft Gaëlle lingerie en vertelt haar dat er mannen langs zullen komen en dat ze lief voor hen moet zijn. Ze moet voor hen dansen. Als Gaëlle de volgende ochtend wakker wordt, slaapt Henk nog en zit de deur niet op slot. Ze rent naar buiten. Op straat spreekt ze mensen aan in het Frans, maar niemand verstaat haar. Mensen lopen door. Pas na lang zoeken vindt Gaëlle een man die haar naar het politiebureau brengt. Op het bureau sturen ze haar meteen door naar de crisisopvang.

Opvang en verblijfsvergunning

Gaëlle doet aangifte van mensenhandel en krijgt een tijdelijke verblijfsvergunning voor slachtoffers van mensenhandel (B9-vergunning). Maar de politie ziet te weinig aanknopingspunten voor verdere opsporing en vervolging en laat de zaak vervallen (sepot). Na een succesvolle aanvechting van het sepot door Gaëlles advocaat wordt de verblijfsvergunning toch verlengd. De rechter oordeelt dat de Nederlandse politie in Kameroen onderzoek moet doen naar de verdachten, voordat de politie de zaak zou mogen seponeren. Uiteindelijk levert het aanvullende onderzoek te weinig op om het strafrechtelijk onderzoek voort te zetten en wordt de zaak na anderhalf jaar weer geseponeerd. Hiermee houdt de B9-vergunning van Gaëlle op. Er wordt een aanvraag voor voortgezet verblijf ingediend. Deze wordt toegekend. Gaëlle mag in Nederland blijven.

Gaëlle woont sinds kort zelfstandig in een appartement speciaal voor 16-plussers met kamertraining. Ze gaat naar school, spreekt goed Nederlands en om het weekend verblijft ze bij een pleegmoeder. Gaëlle heeft last van de traumatische ervaringen uit haar verleden. Ze krijgt therapie om haar ervaringen te verwerken. Ook krijgt Gaëlle hulp en ondersteuning bij het opzetten en uitbreiden van haar sociale netwerk.

Jongens in de prostitutie

Seksuele uitbuiting overkomt niet alleen meisjes, maar ook jongens in Nederland. Deze vorm van uitbuiting is veelal moeilijk aan te tonen. Niet in de laatste plaats als gevolg van het driedubbele taboe dat er voor de betrokken slachtoffers op rust: prostitutie, homoseksualiteit en slachtofferschap.⁴⁷ In 2005 waren meerdere gevallen bekend van jongens afkomstig uit Midden- en Zuid-Europa die naar Nederland verhandeld waren. In 2013 zijn slechts enkele concrete casussen over seksuele uitbuiting in Nederland van jongens afkomstig uit andere landen bekend. In sommige gevallen gaat het om jongens die net wel of net niet meerderjarig zijn. Vermoedelijk zijn bij meerderjarigheid deze jongens op minderjarige leeftijd al in de prostitutie terechtgekomen.

Samuel is zestien jaar als hij samen met zijn neef uit hun dorp in Sierra Leone wegvlucht, omdat ze geen lid willen worden van een religieus genootschap in hun geboortestreek. Met een vrachtauto reizen ze naar de grote stad. Als ze aankomen is het al donker. Samuel en zijn neef zien licht branden bij een compound en hangen daar wat rond. Uiteindelijk spreekt een bewaker hen aan, hij brengt ze naar de eigenaar van de woning. De eigenaar, een blanke man, vangt Samuel en zijn neef op. Ze blijven een maand in zijn huis. Daarna brengt de man hen met een gemotoriseerde kano en taxi naar het vliegveld. Ze vliegen met zijn drieën naar Nederland. Op Schiphol pakken ze de trein en wandelen ze naar een rijtjeshuis. Daar krijgen Samuel en zijn neef allebei een eigen kamer.

De volgende dag worden Samuel en zijn neef, onder bedreiging van een pistool, gedwongen tot het toelaten van seksuele handelingen. De jongens moeten twee weken lang dagelijks seks hebben met meerdere mannen. Op een dag moeten ze drugs gaan verkopen in de stad.

47 Repetur, L., Veenstra, J. (2010).

Opvang en verblijfsvergunning

Het lukt de jongens om die dag weg te rennen en zich bij de politie te melden. Ze vertellen niet wat hen is overkomen en worden als ongedocumenteerden (geen legaal verblijf) ondergebracht bij het Leger des Heils. De volgende dag worden Samuel en zijn neef naar opvangcentrum Schiphol gebracht en start hun asielpcedure. De asielaanvraag wordt afgewezen voor beide neven. De politie biedt ze een B9-vergunning aan, speciaal voor slachtoffers van mensenhandel. Beide jongens hebben een jaar lang een B9-vergunning, waarna deze wordt ingetrokken omdat het strafonderzoek door Justitie wordt stopgezet (geseponneerd). De advocaat procedeert verder over het sepot en voortgezet verblijf.

Kinderpornografie

Voor het maken van afbeeldingen van seksueel misbruik van kinderen, worden kinderen op verschillende manieren uitgebuit. Zij kunnen worden gedwongen tot seksuele handelingen waarvan afbeeldingen worden gemaakt. Dit impliceert direct seksueel misbruik en uitbuiting. De afbeeldingen van seksueel misbruik van kinderen worden veelvuldig gekopieerd en kunnen nog jaren in omloop blijven. Het slachtoffer kan daardoor jarenlang nadat de afbeelding is gemaakt, onderworpen worden aan vernedering of chantage. De persoon die beelden van kindermisbruik bekijkt – seksuele voldoening heeft van het kijken naar seksuele uitbuiting van kinderen – is ook een misbruiker, ongeacht of hij of zij zelf afbeeldingen van kindermisbruik maakt of op zoek is naar seks met kinderen.

De opkomst en ontwikkeling van internettechnologie en -diensten, zoals mobiele telefonie, chat en webcam, biedt nieuwe manieren om kinderen te benaderen. Kinderen overal ter wereld worden steeds meer blootgesteld aan ernstig geweld via het internet en via andere communicatietechnologieën. Chatrooms worden steeds vaker gebruikt om contact met kinderen te leggen. Vaak wordt kinderen wijs gemaakt dat ze chatten met een kind van dezelfde leeftijd om op die manier een ontmoeting tot stand te brengen of wordt het kind gevraagd gedwongen seksuele handelingen voor de webcam te verrichten.

Economische uitbuiting

Economische uitbuiting van kinderen, ofwel uitbuiting van minderjarigen op de arbeidsmarkt, komt zeer beperkt voor in Nederland. In het in januari 2012 verschenen rapport *Baantjes en Klusjes: Kinderarbeid in Nederland*⁴⁸ wordt geconcludeerd dat er overtredingen plaatsvinden op de regelgeving voor kinderen in de arbeidstijdenwet. In deze gevallen is er echter nog niet direct sprake van uitbuiting zoals bedoeld in artikel 273f Sr. Economische uitbuiting kan in verschillende sectoren voorkomen. Economische uitbuiting in de horeca lijkt met name plaats te vinden binnen de Chinese gemeenschap in Chinese restaurants.

Qiu groeit op in een weeshuis in China. Op vijfjarige leeftijd wordt zij door het weeshuis verkocht aan een Aziatische criminele organisatie. Qiu wordt seksueel misbruikt door mannen uit deze organisatie en uit andere organisaties. Vanaf haar zesde jaar wordt ze meerdere malen doorverkocht. Vanuit China komt ze via verkopen binnen de Chinese gemeenschap in Rusland en uiteindelijk in West-Europa terecht. Haar reis verloopt in stukjes. Soms gaat ze met de auto. Bij grenzen moet ze veelal lopend de oversteek maken.

Rond haar veertiende is Qiu in Eindhoven. Ze verblijft in een huis waar ze seks moet hebben met voornamelijk Chinese, maar ook met Nederlandse mannen. Ze raakt al snel zwanger van een klant. Uit angst dat haar kind zal worden afgenomen besluit Qiu te vluchten. Ze springt van het balkon van het huis waarin ze verblijft. Door de val krijgt Qiu een miskraam. Ze komt in het ziekenhuis terecht waar de politie wordt gealarmeerd. Qiu wordt in de opvang geplaatst, maar vlucht, uit angst voor de politie.

48 Strehl, T., de Vos, S. & Lieten, C. (2012).

Qiu gaat op straat zwerven. Ze verdient geld als prostituee en met baantjes die ze krijgt via de Chinese gemeenschap. Na ongeveer anderhalf jaar wordt Qiu ontdekt bij een controle op de Chinese cafetaria waar ze veel uren in de keuken werkt tegen een zeer beperkte vergoeding. Qiu is dan zestien jaar oud. Ze wordt naar een Kleine Woon Groep (KWG) gebracht en onder voogdij van Nidos gesteld. Qiu weet hier binnen twee weken te vluchten.

Qiu gaat door met overleven op straat en werkt opnieuw in de prostitutie. Ze krijgt een Chinees vriendje. Hij faciliteert het sekswerk voor haar. Van de inkomsten kunnen ze overleven. Qiu wordt regelmatig door hem mishandeld.

Qiu is zeventien jaar als ze voor de tweede keer zwanger raakt. Terwijl ze zwanger is, mishandelt haar vriend haar zo ernstig dat ze in het ziekenhuis terechtkomt. Via het ziekenhuis komt ze weer bij voogdijinstelling Nidos terecht en onder voogdij geplaatst. Ze verblijft vervolgens korte tijd met een amv-vergunning (een vergunning voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen) in een Kleine Wooneenheid en bevalt van een zoon. Qiu doet aangifte van mensenhandel en krijgt een voorlopige verblijfsvergunning. Na haar achttiende verjaardag worden Qiu en haar zoon samen in een opvanghuis geplaatst.

Verblijfsvergunning

Qiu wordt drie keer onder de verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid geplaatst. De eerste twee keer, als zij respectievelijk veertien jaar en zestien jaar oud is, wordt er geen verblijfsprocedure opgestart omdat Qiu wegloopt. Als Qiu op haar zeventiende hoogzwanger wordt opgevangen, wordt er wel een verblijfsvergunningprocedure in het kader van mensenhandel opgestart. Het strafrechtelijk onderzoek dat hiermee gepaard gaat, wordt na een jaar gestopt (geseponeerd). Na een beklagprocedure (de advocaat gaat in beroep tegen het sepot) volgt, wederom een jaar later, de mededeling dat het strafrechtelijk onderzoek is afgesloten en de verblijfsvergunning van Qiu zal aflopen. Er wordt een aanvraag voor voortgezet verblijf ingediend. Qiu is twintig jaar als ze een vergunning krijgt voor voortgezet verblijf.

Uitbuiting in de huishouding

Uitbuiting van kinderen in de huishouding in Nederland lijkt vooral plaats te hebben binnen de familie. Kinderen, vaak dochters of nichtjes, worden thuisgehouden van school om boodschappen te doen, schoon te maken, op de andere kinderen te passen en/of als tolk te helpen.

Het is lastig om vast te stellen wanneer sprake is van uitbuiting van kinderen in de huishouding en de grens tussen 'thuis meehelpen' en 'huisslaaf' wordt overschreden. Kinderen kunnen ook door familieomstandigheden gedwongen worden om huishoudelijke taken op zich te nemen. Hier hebben vooral kinderen uit gezinnen met één ouder, kinderen met ouders met verslavingsproblemen of met (psychische) ziektes mee te maken. Het kind neemt als gevolg van deze omstandigheden soms de zorg over voor kleinere broertjes en zusjes. Dergelijke zorgtaken vallen niet onder uitbuiting. Het zijn de omstandigheden waarin het kind het werk moet doen die maken dat sprake kan zijn van uitbuiting: als het kind niet naar school kan gaan, lange werkdagen maakt, geen vrije tijd meer heeft, in een onveilige omgeving werkt en/of gevangen gehouden wordt op de werkplek.

Het doen van huishoudelijk werk lijkt in sommige gevallen een tegenprestatie te zijn voor het opnemen van een buitenlands kind in een gezin dat gevestigd is in Nederland. Uitbuiting in huishoudelijk werk hangt als gevolg geregeld samen met vormen van illegale migratie en illegale adoptie.

Francis uit Oeganda raakt op jonge leeftijd haar ouders kwijt in de oorlog. Ze wordt opgevangen door haar oom en tante. Een Oegandese vrouw met een diplomatieke post in Nederland wil Francis adopteren om haar mee te nemen naar Nederland en haar daar een betere toekomst geven. Francis heeft een verstandelijke beperking en zou in Nederland passend onderwijs kunnen krijgen. De adoptie gaat door en Francis reist mee naar Nederland. Er is een extra paspoort voor Francis geregeld waarop staat dat ze drie jaar jonger is dan ze in werkelijkheid is.

In Nederland mag Francis in eerste instantie niet naar school. Ze wordt thuis gehouden met excuses over ziekte. Thuis moet ze voor de kinderen van haar adoptiemoeder zorgen, schoonmaken en koken. Als Francis iets niet goed doet of te langzaam werkt, schreeuwt haar adoptiemoeder tegen haar. Francis' paspoorten worden afgenomen. Soms komt er een Nederlandse vriend van de adoptiemoeder op bezoek die Francis seksueel misbruikt.

Na een aantal maanden gaat Francis toch naar school. Na de lessen moet ze snel naar huis omdat zij nog steeds de zorg voor het huishouden en de kinderen heeft. Uiteindelijk vertelt Francis aan haar vriendinnen op school over haar thuissituatie. Haar schoolvriendinnen gaan naar de politie. Francis wordt in de crisisopvang geplaatst. Terwijl Francis in de opvang verblijft, wordt haar familie in Oeganda bedreigd door de broer van haar adoptiemoeder.

Hoewel de onschendbaarheid van de diplomate is opgeheven wordt de zaak in het midden van het onderzoek geseponeerd. Het onderzoek naar het seksueel misbruik door de Nederlandse huisvriend wordt wel vervolgd. Francis' woede richt zich echter vooral op haar adoptiemoeder die het in haar gestelde vertrouwen enorm geschaad heeft.

Inzet van minderjarigen in de criminaliteit

Het uitbuiten van kinderen voor criminele activiteiten is slechts zeer sporadisch bekend in Nederland. Bij de afdeling voor mensenhandel van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) zijn enkele gevallen bekend.

Een casus betreft het vermoeden van uitbuiting van twee Vietnamese kinderen in een hennepkwekerij. Uitbuiting van Vietnamezen in hennepkwekerijen is een bekend fenomeen in het Verenigd Koninkrijk. In Nederland is het echter een op zichzelf staande casus. De regulering van de hennepcultuur in Nederland wordt als voornaamste reden gegeven voor de constatering dat Vietnamezen in veel mindere mate betrokken zijn bij de hennepcultuur in Nederland.

Bij het oprullen van een hennepkwekerij worden twee Vietnamese kinderen ontdekt. Het betreft **Linh**, een veertienjarig meisje, en **Dung**, een jongen van vijftien. Beide kinderen hebben geen paspoort of verblijfsvergunning.

Dung vertelt dat hij al twee jaar in Nederland is en hier geen familie heeft. Hij zegt per toeval in het huis waar de politie hem vindt te zijn terechtgekomen en nooit te hebben geweten dat er ook een hennepkwekerij gevestigd was. Dung ontkent dan ook alle betrokkenheid bij de hennepcultuur en geeft aan zeker niet uitgebuit te zijn in het kweken van de hennep. Hij overleeft door te bedelen op straat. Verder geeft hij aan dat hij Linh pas in het huis heeft ontmoet. Linh woonde hier al toen Dung kwam. Hoewel Dung en Linh uitbuiting ontkennen hebben hulpverleners sterke vermoedens dat zij wel degelijk te werk zijn gesteld in de hennepkwekerij en hier mogelijk ook seksueel misbruikt zijn.

Opvang en verblijfsvergunning

Dung en Linh worden afzonderlijk van elkaar in de opvang geplaatst. Ze krijgen een advocaat toegewezen, maar geven allebei aan dat ze geen aangifte willen doen en geen verblijfsprocedure willen starten. Na vier maanden verdwijnt Linh met onbekende bestemming uit de opvang. Een week later verdwijnt ook Dung tijdens het doen van een boodschap. De kinderen worden als vermist opgegeven. De politie heeft het onderzoek naar hen afgesloten.

3.4 Aantallen en herkomstlanden van minderjarige slachtoffers

Slachtoffers van mensenhandel worden in Nederland geregistreerd door het coördinatiecentrum mensenhandel CoMensha. Meldingen aan CoMensha worden geanonimiseerd opgenomen in de statistieken. Om dubbelingen te voorkomen wordt bij een melding de naam, geslacht, geboortedatum en vorm van uitbuiting genoteerd.

De politie, de Koninklijke Marechaussee en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW) hebben een meldplicht bij CoMensha die is vastgelegd in hoofdstuk B9 van de Vreemdelingencirculaire 2000 en de Aanwijzing Mensenhandel van het OM. De meeste meldingen komen van de politie. Bij de eerste signalen van mensenhandel dient de politie een melding te doen. Indien naderhand blijkt dat het niet om mensenhandel gaat, worden de eerder gedane meldingen echter niet uit het systeem gehaald door CoMensha. Helemaal zuiver is de registratie daarom niet.

De registratie van CoMensha is niet volledig omdat niet alle hulpverleningsinstellingen adequaat aan CoMensha melden of omdat slachtoffers niet als slachtoffers van mensenhandel herkend worden.⁴⁹ Met name Nederlandse slachtoffers (waaronder slachtoffers van loverboys) komen direct terecht bij hulpverlenings- en opvanginstellingen die geen formele meldplicht hebben. Vanuit de jeugdzorgsector wordt nauwelijks melding gedaan van slachtoffers van loverboys. Deze slachtoffers zijn daarom niet in beeld bij CoMensha als slachtoffers van mensenhandel. De huidige systemen in de jeugdzorg zijn niet dusdanig ingericht dat (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel als slachtoffer geregistreerd worden. Er wordt geregistreerd op het soort interventie (de vorm van hulpverlening) dat naar aanleiding van de problematiek wordt ingezet, niet op wat daaraan vooraf is gegaan (mensenhandel). Zorginstellingen geven aan dat zij al in verschillende landelijke systemen moeten registreren (zoals bijvoorbeeld voor de Jeugdmonitor) en bovendien onbekend zijn met CoMensha. In 2012 is een pilot van start gegaan in zes regio's waar medewerkers uit de jeugdzorg training krijgen over het signaleren van slachtoffers van loverboys. In 2012-2013 heeft Movisie, in ruil voor deskundigheidsbevordering, cijfers gekregen over het aantal slachtoffers van loverboys die in deze zes regio's in de jeugdzorg terecht zijn gekomen. Tussen januari-juli 2012 gaat het om 129 minderjarige slachtoffers. Hier zitten dubbelingen in, omdat het om anonieme cijfers gaat van verschillende instanties. Er zitten ook vermoedelijke slachtoffers tussen.⁵⁰

Het totale aantal (mogelijke) slachtoffers dat CoMensha jaarlijks registreert is in elf jaar meer dan verdrievoudigd: van 341 in 2000 naar 1222 in 2011. Daarvan is ongeveer zestien procent minderjarig.

49 Zie ook Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2012). *Mensenhandel in en uit beeld; Cijfermatige rapportage (2007-2011)*.

50 Het verslag met een analyse van de cijfers wordt door Movisie eind mei 2013 uitgebracht. De slachtoffers zijn ingedeeld in vijf profielen. De meeste slachtoffers (39) zijn ernstig getraumatiseerd.

Tabel 1 **Aantal geregistreerde minderjarige slachtoffers van mensenhandel** (Bron: CoMensha)⁵¹

Jaar	Aantal	Aantal buitenlandse slachtoffers	Aantal Nederlandse slachtoffers	Seksuele uitbuiting	Economische uitbuiting	Vorm van uitbuiting onbekend, andere vorm van uitbuiting of nog niet daadwerkelijk uitgebuit	Jongens	Meisjes	Top 2 herkomstlanden (naast Nederland)
2006	104	69	35	28	6	70	5	99	Nigeria, Sierra Leone
2007	199	99	100	88	10	101	16	182 ⁵²	Nigeria, Roemenië
2008	170	66	104	99	7	64	5	165	China, Guinee
2009	118	50	68	49	4	65	7	111	Nigeria, Guinee
2010	152 ⁵³	63	89	117	7	30	7	145	Nigeria, Guinee
2011	195	64	131	125	4	66	10	185	Guinee, Sierra Leone
2012	223 ⁵⁴	82	141	113	4	108	25	198	Guinee, Sierra Leone

In de meeste geregistreerde gevallen gaat het om Nederlandse meisjes die het slachtoffer zijn van loverboypraktijken. Ieder jaar worden tussen de zestig en negentig minderjarige buitenlandse slachtoffers geregistreerd. Dit cijfer telt niet alle mogelijke minderjarige slachtoffers uit het buitenland. In 2010 stuurde Nidos 121 alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) naar de speciale beschermde opvang. In 2011 ging het om 106 amv's.⁵⁵ Dit zijn minderjarige (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel die door Nidos gesignaleerd zijn en door hen naar de speciale opvang zijn gestuurd. Deze zijn niet allemaal gemeld bij CoMensha omdat Nidos geen meldplicht heeft. Daarom komen deze cijfers niet overeen met de cijfers uit de derde kolom van bovenstaande tabel.

Slachtoffers die minderjarig zijn als ze worden aangetroffen worden als minderjarigen geregistreerd. De grootste groep geregistreerde slachtoffers is de groep tussen de achttien en 23 jaar.⁵⁶ Bij deze groep slachtoffers is de uitbuiting en de opmaat naar mensenhandel waarschijnlijk al voor het achttiende jaar gestart. Zij worden niet als minderjarigen geregistreerd. Het vermoeden is daarom dat het aantal geregistreerde minderjarige slachtoffers het topje van de ijsberg is.

3.4.1 Herkomstlanden minderjarige slachtoffers uit het buitenland

De afgelopen jaren zijn er verschillende periodes geweest waarin vooral meisjes uit een bepaald land als slachtoffers van mensenhandel in Nederland terecht kwamen. In 2005-2006 komen in de media de eerste berichten naar buiten over de verdwijning van jonge Nigeriaanse meisjes uit asielopvangcentra.⁵⁷ Sommigen van hen worden later door de politie teruggevonden, werkend als prostituee in een van de grote steden van Nederland. Uit de registratiecijfers

51 CoMensha registreert (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel. De Nationaal Rapporteur analyseert deze cijfers ten behoeve van haar rapportagefunctie. Zie Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2012), *Mensenhandel in en uit beeld*, pp. 45 e.v.

52 Van één persoon is het geslacht niet geregistreerd.

53 Sommige minderjarigen zijn in meer dan één sector geregistreerd; ze hebben in meerdere sectoren gewerkt.

54 Idem.

55 Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2012). *Mensenhandel in en uit beeld; Cijfermatige rapportage (2007-2011)*, p. 63.

56 Idem, p. 54. Dit is 39% van het totaal aantal geregistreerde vermoedelijke slachtoffers.

57 Algemeen Dagblad, 'Jonge Nigeriaanse slachtoffers verdwenen', 3 augustus 2006.

van CoMensha blijkt dat de groep Nigeriaanse meisjes fluctueert. In 2006 gaat het om 32 meisjes, in 2007 om 45.⁵⁸ Daarna neemt het aantal Nigeriaanse meisjes af, in 2008 zijn het er zeven, in 2009 tien. Het is duidelijk dat handelaren, pooiers en meisjes snel lijken te reageren op (inter)nationale veranderingen. Dit betekent overigens niet dat in de genoemde periode enkel meisjes uit Nigeria naar Nederland zijn verhandeld. Minderjarigen uit landen als Guinee, Sierra Leone en China worden ook regelmatig geïdentificeerd als slachtoffers van mensenhandel.⁵⁹ In 2012 zitten meer meisjes uit Guinee in de opvang dan meisjes uit Nigeria. Naast West-Afrikaanse landen en China komen de laatste jaren ook steeds meer minderjarigen uit Oost-Europese landen als Bulgarije en Roemenië.

De Nederlandse tak van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) constateert bovendien dat steeds meer meisjes met een (licht) verstandelijke beperking uit Oost-Europa naar Nederland komen om in de prostitutie te werken.⁶⁰ Deze meisjes beseffen nauwelijks waarin ze terecht zijn gekomen. Ook constateert IOM dat steeds meer Roma-meisjes in Nederland in de prostitutie werken.

In januari 2012 meldde de Raad voor de Rechtsbijstand dat veel amv's, voornamelijk Afghaanse jongens, op Schiphol arriveerden en geen asielaanvraag deden. Zij gaven aan op doorreis naar Zweden te zijn. Het is onduidelijk of deze jongeren daar inderdaad zijn terechtgekomen. Een aantal van hen deed uiteindelijk toch een asielaanvraag in Nederland of werd opgenomen in de opvang om tot rust te komen. In april 2012 bleek dat de toevoer van deze verdwijnende Afghaanse amv's gestopt was.⁶¹ In het najaar van 2012 kondigden Nidos en de politie aan toch onderzoek te gaan doen naar deze groep Afghaanse jongens, omdat er vermoedens bestaan dat er sprake is van mensenhandel en georganiseerde misdaad.⁶²

3.5 Achtergronden van minderjarige slachtoffers

Slachtoffers hebben verschillende achtergronden, maar een aantal factoren lijkt het risico om slachtoffer te worden van seksuele uitbuiting te vergroten. Kinderen zijn door hun leeftijd en onervarenheid makkelijk te manipuleren en afhankelijk van volwassenen. Dit gecombineerd met factoren als armoede, slechte economische vooruitzichten, gebrekkig onderwijs, discriminatie, de vraag naar goedkope arbeid en seksuele diensten, maakt dat kinderen extra kwetsbaar zijn om in een uitbuitingssituatie terecht te komen.

In het casusonderzoek dat in 2005 is uitgevoerd voor het rapport *Inzicht in uitbuiting*, noemden de informanten diverse aspecten die minderjarigen extra kwetsbaar maken om slachtoffer te worden van uitbuiting:

- Grote afhankelijkheid van anderen;
- Ontbreken eigen grenzen;
- Verleden met seksueel misbruik of gedwongen seks;
- Opgegroeid in een streng religieus gezin en geen eigen vrijheid aankunnen;
- Komend uit een probleemgezin (chtscheiding, stiefgezinnen, alleenstaand ouderschap);
- Wegloopproblematiek;
- Mishandeling, misbruik of verwaarlozing (door ouder of familielid);
- Hang naar avontuur;
- Ouders die moeite hebben met de (Nederlandse) maatschappij of hun kinderen niet kunnen begrenzen;
- Ervaringen met oorlog en geweld;
- Een lage sociaaleconomische status;
- Sociaal-emotioneel zwakke begaafdheid;
- Geen of een gebrekkig sociaal netwerk.⁶³

58 Cijfers afkomstig van CoMensha.

59 Idem.

60 Mondelinge informatie van IOM, 17 april 2012.

61 GATE – *Guardians Against Child Trafficking and Exploitation* (2012), p. 26.

62 Mondelinge informatie van Nidos en EMM 2012.

63 Borne, A. van den & Kloosterboer, K. (2005), p. 66.

Inmiddels is meer onderzoek gedaan naar de achtergronden van minderjarige slachtoffers van mensenhandel in Nederland en zijn ook diverse publicaties verschenen die meer inzicht geven in de achtergronden van minderjarige slachtoffers. De meeste onderzoeken en publicaties betreffen slachtoffers van seksuele uitbuiting en van loverboys.⁶⁴

Van der Wiele en de Ruiter noemen in de Kleine Gids uit 2011 over signalering en behandeling de volgende risicofactoren:

- Het ontbreken van een stabiele basis, er is sprake van een problematische thuissituatie of van problemen op school;
- De aanwezigheid van onderliggende problemen zoals mishandeling, echtscheiding, pesten, alcohol- en/of drugsmisbruik, grensoverschrijdend gedrag en weinig tot geen controle, seksueel misbruik, lichamelijke, geestelijke of emotionele verwaarlozing;
- Een negatief zelf- en lichaamsbeeld als gevolg van onderliggende problematiek;
- Faseproblematiek verband houdend met de puberteit;
- Lage intelligentie en/of een licht verstandelijke beperking;
- Een streng christelijk, islamitisch of traditioneel gezin, waardoor slachtoffers in de knel komen tussen thuis en de buitenwereld.⁶⁵

Het onderzoek dat het Verwey-Jonker Instituut in 2011 in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport uitvoerde naar de problematiek van loverboyslachtoffers levert nauwelijks andere inzichten op, maar bevestigt wel het reeds bekende beeld. In het onderzoek werden, naast de interviews met professionals en deskundigen, ook 23 meisjes en jonge vrouwen geïnterviewd en 83 cliëntendossiers bij zestien hulpverleningsinstellingen geanalyseerd. Uit het onderzoek komt het volgende beeld naar voren over de achtergronden van slachtoffers van loverboyproblematiek:⁶⁶

- Slachtofferschap van een loverboy vangt aan in de vroege puberteit;
- Etniciteit blijkt geen bepalende factor voor slachtofferschap van een loverboy;
- Een licht verstandelijke beperking is een risicofactor;
- Slachtoffers van loverboyproblematiek hebben vaak een problematische opgroei- en gezinssituatie ervaren: ze hebben te maken gehad met huiselijk geweld en andere vormen van kindermishandeling, met verslavingsproblematiek van een ouder, er is sprake van hechtingsproblematiek, verwaarlozing en aandachttekort tijdens de opvoeding (fysiek of emotioneel niet beschikbare ouders);
- Een deel van de slachtoffers heeft te maken gehad met negatieve seksuele ervaringen en seksueel misbruik op jonge leeftijd;
- Een deel van de slachtoffers heeft een lange hulpverleningsgeschiedenis;
- Een deel van de slachtoffers kampt met gedragsproblematiek, zoals problemen met agressie, problemen met het uiten van emoties, het stellen van grenzen in relaties en op het gebied van seksualiteit;
- In meerdere gevallen gaat het om een samenloop van problemen op verschillende vlakken.

Een ander recent onderzoek dat inzicht biedt in de achtergronden en kenmerken van minderjarige slachtoffers is dat van Fier Fryslân in 2012. Dit onderzoek bestond uit een uitgebreide analyse van 102 dossiers van meisjes en jonge vrouwen die tussen 1 januari 2008 en 1 juli 2011 bij opvanghuis Asja zijn opgevangen, een aantal interviews met meisjes en focusgroepen met professionals. De onderzoekers hebben de gegevens van de meisjes en jonge vrouwen die slachtoffer waren van loverboys waar mogelijk vergeleken met gegevens van gemiddelde Nederlandse meisjes in dezelfde leeftijdscategorie.

64 Zie bijvoorbeeld: Terpstra, L., van Dijke A. (2006), Berger, M., Geurts, E., Terpstra, L. & van Dijke, A. (2006); Schwarze, K., Berger, M. & Geurts, E. (2006); van der Wiele, D., de Ruiter, E. (2011).

65 Van der Wiele en De Ruiter (2011), pp. 41-43.

66 Verwijs, R., Mein, A., Goderie, M. Harreveld, C. & Jansma A. (2011), pp. 60-62, pp. 64-65.

Samenvattend ontstaat het volgende beeld van de achtergronden van de meiden van Asja:

- Meer dan de helft van de meisjes en jonge vrouwen is bij binnenkomst minderjarig (56%)⁶⁷, leeftijden tussen twaalf en 23 en gemiddelde leeftijd 17,4 jaar oud;
- De meerderheid is geboren in Nederland, 86% van hen is van autochtone Nederlandse afkomst en ongeveer een vijfde deel van hen is geboren in het buitenland;
- Een ruime meerderheid komt uit een gebroken gezin (waarvan veel te maken hebben met echtscheidingsproblematiek, waaronder omgangsproblemen en loyaliteitsconflicten);
- Een derde van de meisjes woonde voorafgaand aan binnenkomst bij (een van) hun ouders en bijna de helft woonde bij hun vriend, die vaak bekend staat als loverboy of verdacht wordt van loverboypraktijken;
- Twee vijfde van de meisjes heeft een diploma behaald op het middelbaar onderwijs; ruim een kwart is begonnen aan beroeps- of hoger onderwijs;
- Het drugsgebruik van de meisjes voorafgaand aan binnenkomst bij Asja is erg hoog in vergelijking met gemiddelde Nederlandse jongeren;
- Ruim een derde deel van de meisjes heeft zowel voor als tijdens de omgang met een loverboy met de politie te maken gehad;
- In driekwart van de gezinnen van de meisjes is sprake van een diversiteit aan problemen (huiselijk geweld, kindermishandeling, geregistreerde politiecontacten, verslavingsproblematiek en psychiatrische problematiek bij (een van de) ouders of familieleden, problemen gerelateerd aan geloofsovertuiging en eerdergerelateerde problematiek).⁶⁸

Als nauwkeuriger wordt gekeken naar positieve en negatieve ervaringen in het verleden van de meisjes, komt naar voren dat in veel gevallen sprake is van doorlopende kindermishandeling, die vaak in de vroege kinderjaren begonnen is.⁶⁹ Dit onderzoek geeft ook inzicht in de klachten van meisjes die tijdens de diagnostiekgesprekken naar voren zijn gekomen. Bijzonder interessant aan dit onderzoek is dat ook de resultaten van de diagnostische tests die tijdens het verblijf in Asja bij de meisjes zijn afgenomen zijn meegenomen in de analyse. De onderzoeksresultaten geven aan dat ongeveer driekwart van de meisjes te kampen heeft met post-traumatische klachten als nachtmerries, herbelevingen en angst.⁷⁰

Op basis van de analyse concluderen de onderzoekers dat de Asja-meisjes en jonge vrouwen een vrij hoog algemeen niveau van lichamelijke en psychische klachten rapporteren, vergelijkbaar met die van een gemiddelde psychiatrische patiënt.⁷¹

3.6 Tot slot

Mensenhandel, en daarmee ook de handel in minderjarigen, is in Nederland strafbaar in wetsartikel 273f Sr. Bij mensenhandel moet sprake zijn van het oogmerk van uitbuiting. Dit betreft zowel seksuele uitbuiting als andere vormen van uitbuiting, zoals economische uitbuiting. Seksuele uitbuiting, de meest voorkomende vorm van uitbuiting in Nederland, is goed omschreven. Maar de andere vormen van uitbuiting, aan het wetsartikel toegevoegd in 2005, zijn minder duidelijk omschreven. Dit kan leiden tot verschillende interpretaties en daarmee tot problemen in de vervolging van mensenhandel, zoals blijkt uit onderzoek van het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel.

Uitbuiting van kinderen komt in Nederland voor. Het gaat zowel om Nederlandse meisjes die het slachtoffer worden van loverboys als om minderjarige vreemdelingen die naar Nederland gebracht worden om te gaan werken in de prostitutie, de horeca of de landbouw. Slachtoffers worden geregistreerd bij CoMensha, maar de registratie is niet volledig. Betrouwbare cijfers over het aantal kinderen dat in Nederland het slachtoffer is van mensenhandel zijn er dan ook niet.

67 Percentage op basis van 102 onderzochte dossiers.

68 Dijke van, e.a. (2012), pp. 54-69.

69 Idem, pp. 60-65.

70 Idem, pp. 69-76.

71 Idem, p. 75.

De laatste jaren is wel steeds meer bekend over de achtergronden van minderjarige slachtoffers van mensenhandel voor seksuele doeleinden, met name over slachtoffers van binnenlandse mensenhandel. Zo blijkt uit onderzoek naar de achtergronden en problematiek van de meisjes die de afgelopen jaren werden opgevangen bij Asja dat in veel gevallen sprake is van doorlopende kindermishandeling, die vaak in de vroege kinderjaren begonnen is. Deze informatie is van groot belang voor de invulling van de opvang en hulpverlening aan slachtoffers.

4 Preventie en aanpak van kinderhandel in Nederland

4.1 Inleiding

De bestrijding van mensenhandel heeft in Nederland hoge prioriteit. Het Kabinet-Rutte I maakte het tot een kabinetsprioriteit. VVD en CDA legden vast in het Regeerakkoord van 30 september 2010 dat mensenhandel stevig zou worden aangepakt. Het Kabinet-Rutte II zet dit voort. Volgens het regeerakkoord van VVD en PvdA van 29 oktober 2012 zullen mensenhandel en de daaraan gerelateerde prostitutie harder bestreden worden. In dit hoofdstuk wordt de Nederlandse aanpak van mensenhandel beschreven en wordt specifiek ingegaan op het Nederlandse beleid voor de preventie van mensenhandel.

4.2 De aanpak van mensenhandel in Nederland

Het Nederlandse mensenhandelbeleid wordt vormgegeven volgens de 3 P's: *prevention*, *protection* en *prosecution*. De bestrijding van mensenhandel valt in Nederland onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Veiligheid en Justitie. De opvang en hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel valt onder de verantwoordelijkheid van zowel het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport als het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Er is geen afzonderlijk budget voor de aanpak van mensenhandel.

Actieplan Mensenhandel en Aanpak Loverboyproblematiek

Het Nationaal Actieplan Mensenhandel dat eind 2004 is opgesteld kreeg in februari 2006 een aanvulling met onder meer maatregelen die betrekking hebben op minderjarigen.⁷² Eind 2011 presenteerde de Nederlandse overheid de Rijksbrede Aanpak Loverboyproblematiek 2011-2014. Het actieplan kondigt activiteiten aan die gericht zijn op de preventie van loverboyproblematiek, de strafrechtelijke aanpak, deskundigheidsbevordering van beroepskrachten in de jeugdzorg en voorlichting aan slachtoffers over hun rechten.

Task Force Mensenhandel

In 2008 stelde de Minister van Justitie voor drie jaar lang de Task Force Mensenhandel aan.⁷³ De opdracht van de Task Force is het bestrijden van mensenhandel. De Task Force bestaat uit vertegenwoordigers van politie, justitie en de gemeentelijke, regionale en landelijke overheid, het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel en CoMensha. De Task Force moet knelpunten signaleren, problemen oplossen en vernieuwende initiatieven bevorderen. Bij de monitoring dient specifieke aandacht te worden besteed aan minderjarige slachtoffers. De Task Force Mensenhandel publiceerde in januari 2009 een Plan van Aanpak. Dit plan bevatte tien maatregelen. Het uitgangspunt was dat met het uitvoeren van deze tien maatregelen mensenhandel en mensensmokkel op korte termijn substantieel zouden kunnen worden teruggedrongen.⁷⁴

⁷² Kamerstukken II 2005-06 28638, nr. 19.

⁷³ Staatscourant 2008, 4717.

⁷⁴ Task Force Mensenhandel (2009).

Het ging om de volgende maatregelen:

- Versterken van het toezicht op de prostitutiesector;
- Verbeteren van de informatie-uitwisseling;
- Aanvullen en invoeren van het barrièremodel;
- Professionaliseren van de bestuurlijke rapportages;
- Opvang van slachtoffers;
- Aandacht voor de positie van slachtoffers;
- Intensiveren van de internationale samenwerking;
- Verbeteren bewustzijn dat er mogelijk sprake is van mensenhandel;
- Opleiding, expertise en voorlichting rechterlijke macht;
- Intensiveren van de bijdrage van de Koninklijke Marechaussee aan de bestrijding van mensenhandel.

In 2011 bleek dat het werk van de Task Force nog niet klaar was. Het mandaat van de Task Force werd verlengd tot februari 2014 en een nieuw Plan van Aanpak voor de jaren 2011-2014 werd gepresenteerd. Deels bouwt het plan van aanpak voor de tweede termijn voort op het eerste. Nieuwe aandachtsgebieden zijn de loverboyproblematiek en de rol van het internet bij mensenhandel en de aanpak daarvan.⁷⁵ In de paragrafen over het voorkomen en stoppen van loverboyactiviteiten is aandacht voor minderjarige slachtoffers. In 2013 heeft de Nationaal Rapporteur Mensenhandel voorgesteld minderjarige slachtoffers als aandachtspunt van de Task Force op te nemen.⁷⁶

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Sinds 2000 heeft Nederland een Nationaal Rapporteur Mensenhandel. Deze rapporteert over de aard en omvang van mensenhandel in Nederland en over de effecten van het beleid. De rapporteur brengt over verschillende deelgebieden rapporten uit. Sinds 2009 is het mandaat van de Nationaal Rapporteur uitgebreid.⁷⁷ Sinds oktober 2009 onderzoekt de rapporteur ook de omvang en kenmerken van kinderpornografie en de effecten van de aanpak van kinderpornografie. Dit valt onder het bredere terrein van seksueel geweld tegen kinderen. In april 2013 nam de Tweede Kamer een motie bij een nieuw wetsvoorstel aan waarmee de Nationaal Rapporteur een wettelijke status krijgt.⁷⁸ Hiermee wordt de onafhankelijke positie van de Nationaal Rapporteur wettelijk vastgelegd.

Ketenpartners

Een breed palet aan organisaties voert het mensenhandelbeleid in Nederland uit. Deze organisaties houden zich bezig met de preventie en bestrijding van mensenhandel, de opsporing van daders en de bescherming van en opvang en hulp aan slachtoffers. Het schema op de volgende pagina geeft een overzicht:

⁷⁵ Task Force Mensenhandel (2011).

⁷⁶ Mondelinge informatie Nationaal Rapporteur Mensenhandel, april 2013.

⁷⁷ Regeling Instelling Nationaal Rapporteur Mensenhandel 2009.

⁷⁸ Motie Bernds c.s., Tweede Kamerstuk 28638, nr. 81.

Figuur 1 **Ketenpartners mensenhandel – functies**

LANDELIJK NIVEAU	REGIONAAL NIVEAU
Ontwikkelen van beleid <i>Landelijke overheid</i> Maakt aanpak mensenhandel tot een politieke prioriteit en formuleert wetgeving en beleid. Publiceerde in 2011 de Rijksbrede Aanpak Loverboyproblematiek. <i>Task Force Aanpak Mensenhandel</i> Zet beleid uit en maakt een prioriteiten-agenda in de vorm van het Plan van Aanpak Task Force Mensenhandel 2011-2014. Ingesteld door de overheid. Monitoren van beleid <i>Nationaal Rapporteur Mensenhandel & Seksueel Geweld tegen Kinderen</i> Rapporteert vanuit een onafhankelijke positie over wetgeving, beleid en effecten daarvan. Publiceert rapportages en onderzoeken. Opsporing en vervolging <i>Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM)</i> Nationale verzamelaarsplaats voor alle informatie, inclusief signalen, over mensenhandel. Startpunt van (landelijke) opsporingsonderzoeken. Doet aan deskundigheidsbevordering. Samenwerkingsverband tussen Nationale Recherche, IND, SIOD, Koninklijke Marechaussee, Taakorganisatie Vreemdelingen. <i>Landelijke Expertgroep Mensenhandel (LEM)</i> Stippelt beleid uit ten behoeve van opsporing. Publiceert tweejaarlijks de korpsmonitor. Bestaat uit de Nationale Recherche, de Marechaussee, Ministerie van Justitie, de politieacademie en de Nationaal Rapporteur Mensenhandel. <i>Opsporingsdiensten</i> Politie, Marechaussee, belastingdienst (FIOD), inspectie SZW, Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) doen de opsporing van situaties van mensenhandel en het signaleren van slachtoffers. <i>OM</i> Strafrechtelijke vervolging. Landelijk officier van justitie voor mensenhandel en mensensmokkel. Opvang en hulpverlening <i>CoMensha (coördinatiecentrum mensenhandel)</i> CoMensha is het meldpunt slachtoffers mensenhandel en verzorgt de toewijzing van volwassen slachtoffers naar opvang en zorg. Geen overheidsinstelling. <i>Nidos</i> Voogdijinstelling voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Bepaalt waar de opvang van minderjarige slachtoffers uit het buitenland plaatsvindt. <i>COA</i> Asielopvang.	Opsporing <i>Regionale Informatie en Expertisecentra</i> Leveren expertise en advies over georganiseerde misdaad aan gemeenten. Opvang en hulpverlening <i>Opvang- en zorginstellingen</i> Categorale opvang (volwassenenopvang), vrouwenopvang, maatschappelijke opvang, Bureau Jeugdzorg (toewijzing opvang Nederlandse minderjarige slachtoffers), jeugdzorginstellingen, COA (Beschermd Opvang voor minderjarige slachtoffers, azc's/ama-campussen). Deze organisaties zorgen voor opvang en geven zorg aan slachtoffers.
	LOKAAL NIVEAU Opsporing/preventie <i>Gemeenten</i> Regievoerder ketenaanpak mensenhandel lokaal. Onder andere verantwoordelijk voor en toezichthouder van gemeentelijk prostitutiebeleid. Preventie/bescherming <i>Scholen</i> Doen aan preventie door voorlichtingsactiviteiten en hebben een signalerende rol. Opvang en hulpverlening <i>Centra voor Jeugd en Gezin</i> Doen aan preventie en regelen de toewijzing naar opvang- en zorginstellingen van Nederlandse minderjarige slachtoffers.

Ketensamenwerking

Om mensenhandel vanuit verschillende invalshoeken (strafrechtelijk, fiscaal, bestuursrechtelijk) te kunnen voorkomen en te bestrijden is een integrale aanpak nodig. Bovenstaande organisaties werken daarom op verschillende niveaus samen. Deze vorm van samenwerken wordt de ketenaanpak mensenhandel genoemd. De organisaties maken bijvoorbeeld op lokaal niveau concrete afspraken met elkaar over hoe zij mensenhandel in hun regio of op hun terrein gaan aanpakken. In een casusoverleg, onderdeel van de ketenaanpak, worden casussen of concrete signalen van mensenhandel besproken en wordt actie ondernomen.

Zorgpunten

De verschillende beleidsdocumenten die na 2005 zijn verschenen, erkennen dat minderjarige slachtoffers speciale aandacht nodig hebben. Met de Rijksbrede Aanpak Loverboyproblematiek 2011-2014 worden speciale maatregelen aangekondigd die ervoor moeten zorgen dat loverboyproblematiek beter wordt gesignaleerd en aangepakt. In het Plan van Aanpak 2011-2014 van de Task Force Mensenhandel worden minderjarige slachtoffers genoemd in het kader van de aanpak van loverboyproblematiek, maar niet met betrekking tot opvang en hulpverlening. De maatregelen en activiteiten die worden aangekondigd, richten zich niet op alle groepen minderjarige slachtoffers en gaan niet over alle aspecten die nodig zijn voor de bescherming van minderjarige slachtoffers. Het ontbreekt aan een specifiek integraal beleid voor de bescherming van minderjarige slachtoffers van mensenhandel.

In de lokale aanpak van mensenhandel is de gemeente als coördinatiepunt onmisbaar. De gemeente zou de regie moeten voeren. Uit een rapport van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel uit 2012 blijkt dat niet alle gemeenten beseffen dat mensenhandel ook binnen hun eigen gemeentegrenzen kan plaatsvinden en dat niet iedere gemeente een regiocoördinator kent.⁷⁹ De rapporteur roept met haar rapport gemeenten op om beleid te ontwikkelen om mensenhandel tegen te gaan en om een samenwerkingsverband aan te gaan met alle relevante partijen binnen de gemeente, zoals politie, Openbaar Ministerie, Belastingdienst, de Kamer van Koophandel én met opvang- en hulpverlenende instellingen. Vooral deze laatste instellingen worden nu vaak over het hoofd gezien.

4.3 Het voorkomen van mensenhandel en kinderhandel

Preventief beleid ter voorkoming van mensenhandel moet maatregelen omvatten die zich richten op zowel de daders als de (potentiële) slachtoffers. Deze maatregelen moeten de voedingsbodem voor mensenhandel weghalen, het gaat om het identificeren en weerbaar maken van mogelijke slachtoffers, het geven van voorlichting en het op tijd oppikken van signalen en daarnaar handelen. Preventie van mensenhandel is een opdracht aan de verschillende instanties die bij de aanpak van mensenhandel betrokken zijn: opsporingsdiensten, hulpverleningsinstanties en gemeenten.

Mensenhandel is een verschijnsel van alle tijden, maar de manier waarop mensen verhandeld en uitgebuit worden, verandert voortdurend. Daders passen, naar gelang (het succes van) de opsporingsmethodes, hun *modus operandi* voortdurend aan. Dit vereist dat professionals die betrokken zijn bij het voorkomen en het bestrijden van mensenhandel goed op de hoogte moeten zijn van de laatste ontwikkelingen. Dit is ook van belang voor een zorgvuldige opvang én zorg aan slachtoffers.

De ketenaanpak heeft een belangrijke rol bij het voorkomen van mensenhandel. Het barrièremodel wordt door de ketenpartners gebruikt om in kaart te brengen welke barrières de overheid en ketenpartners kunnen opwerpen om het mensenhandelen moeilijk te maken in Nederland voet aan de grond te krijgen.⁸⁰ Hierin hebben gemeenten in Nederland een belangrijke preventieve rol. Zo moet een gemeente bij het uitgeven van vergunningen aan nieuwe bedrijven in de seksindustrie, alert zijn op signalen die kunnen wijzen op mensenhan-

⁷⁹ Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2012). *Mensenhandel. Effectieve aanpak op gemeentelijk niveau. Lessen uit de praktijk.*

⁸⁰ Meer informatie over het barrièremodel is te vinden in het Handboek Bestuurlijke Aanpak Georganiseerde Criminaliteit.

del. Op dit moment loopt er een pilot bij de Kamer van Koophandel om signalen van mensenhandel door te geven aan de ketenpartners mensenhandel. Men onderzoekt ook of het mogelijk is een inschrijving bij de Kamer van Koophandel te weigeren als er signalen van mensenhandel zijn.⁸¹

Voorlichting aan minderjarigen in Nederland

Als het specifiek gaat om preventie van kinderhandel, dan lag de afgelopen jaren de nadruk vooral bij preventieve activiteiten gericht op (mogelijke) slachtoffers van loverboys. De toegenomen aandacht voor loverboys en hun technieken om minderjarigen uit te buiten heeft de afgelopen jaren in verschillende steden in Nederland geleid tot voorlichtingsprojecten over loverboys en hun methodes.⁸² Het Expertisepunt Jeugdprostitutie brengt informatie hierover bij elkaar op de website www.jeugdprostitutie.nu.

In het kader van de Rijksbrede Aanpak Loverboyproblematiek 2011-2014 worden onder meer voorlichtingscampagnes gehouden gericht op jongeren en scholen, en wordt voorlichting gegeven aan slachtoffers over hun rechten. In de kerndoelen van het onderwijs zal les over seksualiteit opgenomen worden. Een aantal jeugdzorginstellingen heeft een eigen aanbod aan preventieve en voorlichtingsactiviteiten, gericht op potentiële slachtoffers van loverboys. Medewerkers van jeugdzorginstellingen komen op scholen langs om voorlichting te geven.

Al met al is de afgelopen jaren het voorlichtingsaanbod voor minderjarigen wel toegenomen, maar opvallend is dat de aandacht vooral uitgaat naar loverboys en hun technieken om minderjarigen uit te buiten.⁸³ Er zijn geen specifieke preventieve activiteiten gericht op potentiële minderjarige buitenlandse slachtoffers op Schiphol of in de asielopvang, afgezien van de doorverwijzing van mogelijke slachtoffers naar de speciale beschermde opvang.

Voorlichtings- en preventieprojecten in landen van herkomst

De preventie van grensoverschrijdende mensenhandel wordt vooral ingevuld met preventieprojecten in de landen van herkomst en voorlichting aan buitenlandse prostituees. Bij het zoeken naar samenwerking met de herkomstlanden wordt gekeken naar de landen waar de meeste slachtoffers vandaan komen. De Nederlandse overheid heeft projecten uitgevoerd in Nigeria (onder andere rondom capaciteitsopbouw, training en terugkeer) en gezamenlijke onderzoeksteams opgezet in Bulgarije en Roemenië. Uit deze laatste twee landen komen ook steeds meer minderjarige slachtoffers. De laatste jaren is Hongarije een van de grootste bronlanden voor (volwassen) slachtoffers van mensenhandel in Nederland. Daarom is Nederland in 2012 begonnen nauwer samen te werken met de Hongaarse overheid en politie in de opsporing, maar ook in de preventie van mensenhandel. Het blijkt dat veel teruggekeerde Hongaarse slachtoffers uiteindelijk weer in Nederland terechtkomen. Door Nederlandse hulpverleners in contact te brengen met Hongaarse hulpverleners probeert men deze stroom te stoppen.

Naast structurele bilaterale samenwerking met herkomstlanden van slachtoffers van mensenhandel in Nederland, financiert het Ministerie van Buitenlandse Zaken ook projecten die op initiatief van niet-gouvernementele organisaties worden uitgevoerd in Albanië, Kosovo, Bulgarije, Wit-Rusland, Oekraïne, Polen, Roemenië en Servië. Deze projecten zijn gericht op het trainen van professionals en het verbeteren van de samenwerking en de opvangfaciliteiten.⁸⁴

In 2009 en opnieuw in 2011 sloot Nederland een Memorandum of Understanding (MoU) af met Aruba, Curaçao en Sint Maarten over de samenwerking bij het voorkomen én bestrijden van mensenhandel. In het MoU is een *twinning*-systeem opgezet tussen de landen van het Koninkrijk om de uitwisseling van kennis en ervaringen te bevorderen. Daarnaast bevat het MoU bepalingen over de opvang en bescherming van de slachtoffers van deze praktijken. Ook hebben de landen afgesproken verbeteringen door te voeren op het gebied van preventie en

81 Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer met antwoorden op Kamervragen over mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen, 6 februari 2013, kenmerk 342703.

82 Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2010), p. 102.

83 Idem.

84 Kinderrechtencollectief (2012), p. 73.

uitwisseling van informatie tussen de organisaties die verantwoordelijk zijn voor onderzoek, vervolging, inspectie, immigratie en opvang.⁸⁵ De landen hebben vervolgens afgesproken bewustwordingscampagnes op te zetten, onder andere gericht op specifieke risicogroepen zoals minderjarigen en jongeren die met een beurs naar Nederland reizen voor een vervolgstudie.⁸⁶

Zorgpunten

In 2005 waren er in Nederland diverse voorlichtingsactiviteiten voor kinderen en jongeren op het terrein van mensenhandel, maar het aanbod vertoonde weinig samenhang en was niet landelijk dekkend. Ook was er nog weinig kennis over de wijze waarop de doelgroep het beste bereikt kon worden. Bij de ontwikkeling van preventieprogramma's werden minderjarigen niet of nauwelijks betrokken. Een belangrijke aanbeveling was dat voorlichting over uitbuiting van minderjarigen op scholen (zowel in het primair als in het voortgezet onderwijs) structureel gegeven moet worden en deel zou moeten uitmaken van het curriculum. Een ander belangrijk knelpunt dat de onderzoekers in 2005 constateerden was dat de voorlichtings- en preventieactiviteiten zich vooral richten op potentiële slachtoffers en niet op potentiële daders.

Nederland kent ook in 2013 geen duidelijk beschreven preventiebeleid op het terrein van mensenhandel, maar er is sinds 2005 wel een groter aantal preventieve activiteiten opgezet, zowel in samenwerking met de autoriteiten en de lokale organisaties in de herkomstlanden als in Nederland zelf. Er zijn tot nu toe echter geen gegevens bekend van het effect van de bewustwordingscampagnes en van andere preventieve activiteiten op het voorkomen van mensenhandel.

In Nederland zijn de preventieve activiteiten om kinderhandel te voorkomen voornamelijk gericht op (potentiële) slachtoffers van de loverboymethode. Er wordt niet tot nauwelijks voorlichting gegeven aan potentiële loverboys. Dit is opmerkelijk omdat juist daar ook een wereld te winnen is. Daders moet duidelijk gemaakt worden wat de impact is van hun gedrag op de slachtoffers. Ook is het opvallend dat de preventieve activiteiten in Nederland zich niet of nauwelijks richten op minderjarige slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel. Er wordt geen voorlichting gegeven aan alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) op de azc's en andere opvanginstellingen voor amv's. Dit gebeurt wel in de speciale beschermde opvang voor (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel.⁸⁷

Onder preventie valt ook het reduceren of wegnemen van de vraag naar de diensten die geleverd worden door mensen die worden uitgebuit. Daarvoor is het belangrijk samen te werken met die sectoren waar mensenhandel in voorkomt zoals de seksindustrie, de landbouw en bijvoorbeeld de horeca. Dit gebeurt op dit moment in Nederland te weinig. Wat betreft de seksindustrie zijn sinds het opheffen van het bordeelverbod in 2000 en het introduceren van de vergunde sector, de misstanden in de prostitutie niet afgenomen. Er is te weinig toezicht op bedrijven zonder vergunning, op de escortbranche en op thuiswerkers.⁸⁸ Juist hier vindt illegale prostitutie plaats, waaronder prostitutie van minderjarigen.

4.4 Deskundigheidsbevordering van professionals

Preventie van mensenhandel kan niet zonder goede signalering en identificatie van mogelijke slachtoffers. Professionals die werken met kinderen en jongeren, dienen dan ook te beschikken over voldoende kennis om mensenhandel te signaleren. De professionals die betrokken zijn in de aanpak van mensenhandel, zoals politie, hulpverleners of advocaten, moeten daarentegen niet alleen voldoende kennis hebben om te kunnen signaleren, zij moeten ook inzicht hebben in de achtergronden van mogelijke slachtoffers en risicofactoren kunnen herkennen.

85 Antwoord van het Koninkrijk der Nederlanden op het verzoek van het Comité voor de uitbanning van discriminatie van vrouwen in zijn slotcommentaar (CEDAW/C/NLD/CO/5, paragraaf 52) om binnen twee jaar informatie te verstrekken over de stappen die genomen zijn om de in de paragrafen 27 en 29 vervatte aanbevelingen te implementeren.

86 Er zijn signalen geweest dat deze groep jongeren in Nederland extra kwetsbaar is om het slachtoffer te worden van loverboys. Informatie van CoMensha, april 2013.

87 Zie voor meer informatie over de beschermde opvang hoofdstuk 5.

88 Memorie van Toelichting Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche, 2009.

Medewerkers van het COA (Centraal Orgaan opvang asielzoekers) in de opvangcampussen krijgen sinds kort training in het herkennen van signalen van mensenhandel, maar medewerkers van Nidos (voogdijinstelling voor minderjarige vreemdelingen) krijgen tot nu toe geen speciale training in het signaleren van mensenhandel of in het geven van ondersteuning aan slachtoffers van mensenhandel. De voogden van Nidos die werkzaam zijn op het Aanmeldcentrum hebben wel veel expertise op het gebied van mensenhandel. Een beschrijving van hun methodiek ligt in het verschiet. Voogden die in de speciale beschermde opvang voor buitenlandse minderjarige slachtoffers van mensenhandel werken, geven in de eerste werkweken van nieuwe medewerkers een presentatie over hun ervaringen.⁸⁹

Uit onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut blijkt dat niet in alle jeugdzorginstellingen trainingen plaatsvinden voor medewerkers over de loverboyproblematiek. Dit komt door capaciteitsgebrek en omdat in de instellingen niet alleen maar slachtoffers van loverboys zitten.⁹⁰ Wel is in 2012 in zes regio's een pilot gestart waarin medewerkers uit de jeugdzorg training krijgen over het signaleren van slachtoffers van loverboys. Resultaat hiervan moet zijn dat zij beter gaan melden over loverboyslachtoffers.⁹¹

Informatie over de deskundigheidsbevordering bij politie en justitie staat in hoofdstuk 6.

Zorgpunten

Het rapport *Inzicht in uitbuiting* maakte duidelijk dat er in 2005 nog te weinig gedaan werd aan het voorlichten en trainen van professionals die met minderjarigen werken. Er werd in die tijd wel training en voorlichting over mensenhandel gegeven, maar daarin was weinig tot geen aandacht voor de positie van minderjarigen. De onderzoekers constateerden een gebrek aan specifieke kennis over kinderhandel bij professionals. Dit gebrek aan kennis had tot gevolg dat signalen onvoldoende herkend werden, maar het kon ook tot handelingsverlegenheid leiden bij een vermoeden van kinderhandel.

Zowel in Nederland als in herkomstlanden is geïnvesteerd in de opleiding van professionals die in aanraking kunnen komen met mensenhandel. De signalering van mensenhandel door professionals die werkzaam zijn bij de in de aanpak betrokken ketenpartners is verbeterd. In de loop van de jaren is meer aandacht gekomen voor deskundigheidsbevordering bij verschillende groepen professionals. Toch blijken medewerkers van opvangcentra voor asielzoekers en medewerkers van jeugdzorginstellingen nog te weinig alert op signalen van mensenhandel.

De trainingen aan professionals zouden meer aandacht moeten besteden aan de achtergronden van minderjarige slachtoffers, aan de manier waarop kinderen in een uitbuitingssituatie terecht kunnen komen, aan de manier waarop kinderen zich handhaven in een uitbuitingssituatie en aan de zorgen en behoeften van minderjarige slachtoffers. Deze kennis is namelijk cruciaal bij het herkennen van signalen van kinderhandel, het bieden van passende bescherming voor de slachtoffers én het kunnen voorkomen dat minderjarigen het slachtoffer worden van mensenhandel.

4.5 Tot slot

Beleid tegen mensenhandel begint met een goed preventief beleid. Het ontbreekt in Nederland echter aan een duidelijk beschreven preventiebeleid. De afgelopen jaren is het voorlichtingsaanbod voor minderjarigen wel toegenomen, maar de aandacht richt zich vooral op potentiële Nederlandse slachtoffers van loverboys en veel minder op mogelijke minderjarige slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel. Ook is er niet of nauwelijks aandacht voor voorlichting aan potentiële daders.

⁸⁹ GATE – Guardians Against Child Trafficking and Exploitation (2012), p. 63.

⁹⁰ Verwijs, R., Mein, A., Goderie, M. Harreveld, C. & Jansma A. (2011), p. 50.

⁹¹ Dit is een project van Movisie. Meer informatie op www.movisie.nl/artikel/registratie-slachtoffers-loverboys-jeugdzorg. Geraadpleegd in april 2013.

Onderdeel van de preventie is deskundigheidsbevordering van alle professionals die met kinderen en jongeren werken en professionals die met mensenhandel en de slachtoffers daarvan te maken hebben. Hierin is de afgelopen jaren wel geïnvesteerd, maar toch blijken medewerkers van opvangcentra voor asielzoekers en medewerkers van jeugdzorginstellingen nog te weinig alert op signalen van mensenhandel. Ook is er in de deskundigheidsbevordering nog te weinig aandacht voor de specifieke positie, de achtergronden en de behoeften van de minderjarige slachtoffers. Deze deskundigheid is juist belangrijk om minderjarige slachtoffers adequaat te kunnen beschermen.

Als gekeken wordt naar de lokale aanpak van mensenhandel, blijkt dat niet alle gemeenten een effectief lokaal beleid hebben tegen mensenhandel. Sommige gemeenten zijn in de veronderstelling dat mensenhandel bij hen niet voorkomt, maar mensenhandel is niet gebonden aan bepaalde gemeentegrenzen. Het is belangrijk dat in iedere gemeente, onder leiding van de gemeente, alle ketenpartners en de relevante bedrijfssectoren met elkaar samenwerken. Extra aandacht moet in deze samenwerking uitgaan naar het betrekken van opvang- en hulpverlenende instellingen, omdat die nu vaak onvoldoende betrokken worden.

Al met al is er in vergelijking met de situatie in 2005 meer aandacht gekomen voor minderjarige slachtoffers in de preventie en aanpak van mensenhandel, maar toch ontbreekt in Nederland vooralsnog een specifiek integraal beleid op dit terrein.

5 Bescherming van minderjarige slachtoffers in Nederland

Jessica van zeventien en Annemarie van achttien wonen allebei tijdelijk in een open jeugdzorg-instelling. Jessica gaat geregeld 's avonds uit met haar vriend. Op een avond vraagt ze of Annemarie zin heeft om mee te gaan. Met z'n drieën bezoeken ze een bar. Daarna neemt de vriend hen mee naar een afgelegen pand. Annemarie vindt het wel interessant en spannend. Eenmaal in het pand doen Jessica en haar vriend al snel niet aardig meer tegen Annemarie. Ze begint zich ongemakkelijk te voelen. Opeens pakt Jessica's vriend Annemarie vast. Hij verkracht Annemarie, terwijl Jessica het met een telefoon filmt.

Annemarie komt overstuur terug bij de instelling. De volgende ochtend vertelt zij aan twee begeleiders wat er is gebeurd. Zij bellen de politie. Annemarie wil zelf geen aangifte doen. Ze schaamt zich en is doodsbang. De hulpverleners vermoeden dat zij wordt bedreigd. De zaak wordt niet serieus opgepikt door de politie en de jongen gaat vrijuit. Jessica wordt van de instelling verwijderd.⁹²

5.1 Inleiding

Met de implementatie van de EU-Richtlijn inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers per april 2013 zal in het Nederlandse mensenhandelbeleid meer aandacht besteed moeten worden aan de positie en de bescherming van het (minderjarige) slachtoffer. Op basis van de bepalingen in het VN-Kinderrechtenverdrag en andere internationale regelgeving moet de zorg en hulpverlening passend en duurzaam zijn en gericht zijn op herstel en re-integratie van het slachtoffer. In dit hoofdstuk wordt uiteengezet hoe in Nederland de opvang, zorg en hulpverlening aan minderjarige slachtoffers is geregeld.

5.2 Signalering van minderjarige slachtoffers van mensenhandel

Het tijdig opsporen van mensenhandel vormt de basis voor de opvang van en de hulpverlening aan slachtoffers. Slachtoffers van mensenhandel kunnen in verschillende sectoren worden aangetroffen. Een uiteenlopende groep professionals komt dan ook in aanmerking om signalen van kinderhandel te herkennen.

De taak om kinderhandel te signaleren ligt bij alle professionals die met en voor kinderen en jongeren werken, zoals leerkrachten op scholen en hulpverleners in de jeugdzorg en andere hulpverleningsinstanties. In het geval van minderjarigen afkomstig uit het buitenland, hebben voogden van voogdijinstelling Nidos en mentoren van het COA hierin een bijzondere taak. Daarnaast ligt de signaleringstaak bij opsporingsdiensten zoals de politie (Regionale of Nationale Recherche), de Koninklijke Marechaussee (KMar), bijzondere opsporingsdiensten zoals de Arbeidsinspectie (Inspectie SZW), maar ook bij de handhavingsdiensten van de gemeenten. Bij de aankomst van vreemdelingen in Nederland wordt door de Koninklijke Marechaussee gelet op signalen van mensenhandel. Nidos heeft een speciale afdeling op het Aanmeldcentrum in Ter Apel dat let op signalen van mensenhandel bij de aankomst van alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Deze afdeling was tot 1 januari 2013 actief op het Aanmeldcentrum bij Schiphol.

Door de opsporings- en handhavingsdiensten wordt meestal gewerkt met signaleringslijsten. In een aantal gemeenten werken ook hulpverleningsinstanties met deze lijsten. Bijlage 3 van de Aanwijzing Mensenhandel van het OM bevat een lijst met meer dan 70 indicatoren/risicofactoren die kunnen wijzen op mensenhandel. Deze lijst bevat een aantal risicofactoren die

⁹² Uit het casusonderzoek van Defence for Children-ECPAT Nederland ten behoeve van dit rapport.

specifiek opgaan voor minderjarige slachtoffers. Te denken valt aan schoolverzuim, problemen thuis, veel uitgaan en s' nachts wegblijven. Het is echter nog niet gangbaar dat alle professionals in de jeugdzorg, laat staan op scholen, bekend zijn met de signalen van mensenhandel.

Naast professionals kunnen natuurlijk ook burgers kinderhandel signaleren. Ze kunnen met hun signalen contact opnemen met de politie, het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling of met een lokaal of regionaal meldpunt jeugdprostitutie, die in sommige plaatsen zijn ondergebracht bij het Steunpunt Huiselijk Geweld. Ook is er Meld Misdaad Anoniem, waar anoniem melding gemaakt kan worden van ernstige misdrijven zoals mensenhandel. Dit meldpunt voert op initiatief van het ministerie van Veiligheid en Justitie sinds januari 2006 de campagne Schijn bedriegt. Buurtbewoners, hulpverleners, klanten van prostituees en andere betrokkenen worden opgeroepen om illegale praktijken zoals mensenhandel te melden. In 2012 zag Meld Misdaad Anoniem een toename van het aantal meldingen van mensenhandel en mensensmokkel met 46% naar 198. Onbekend is hoeveel van deze meldingen over vermoedens van kinderhandel gingen.

Zorgpunten

In de praktijk is het vaak lastig om signalen van mensenhandel te herkennen. Dit ligt onder meer aan het feit dat het niet altijd duidelijk is of een situatie onder mensenhandel geschaard kan worden. Bovendien beschouwen niet alle slachtoffers zichzelf als slachtoffer, met name als de uitbuiting nog niet daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Ook wordt de signalering bemoeilijkt door een gebrek aan kennis en capaciteit bij de bevoegde opsporende autoriteiten én bij onderwijs-, zorg- en opvanginstellingen. Wat dat betreft is de situatie niet veel verbeterd ten opzichte van 2005. In het onderzoek *Inzicht in uitbuiting* bleek dat signalen van uitbuiting van minderjarigen onvoldoende herkend werden door ketenpartners zoals de IND, de KMar, hulpverleners, wijkagenten en leerkrachten. Dit hing samen met gebrekkige kennis en deskundigheid over mensenhandel.

Veel instanties zijn met de jaren veel alerter geworden op signalen van mensenhandel. Sinds 2005 is er bij opsporingsdiensten meer aandacht voor het signaleren en registreren van slachtoffers van mensenhandel, maar er is nog geen waterdicht systeem. Het is in 2013 nog steeds zo dat niet alle slachtoffers worden gesignaleerd en niet alle gesignaleerde slachtoffers worden geregistreerd.

Zo gaf Conny Rijken van de Universiteit Tilburg in 2012 in een artikel aan dat er de laatste jaren meerdere zaken in Nederland zijn geweest waaruit blijkt dat, ondanks het feit dat er duidelijke signalen waren van mensenhandel, personen door instanties niet herkend werden als (vermoedelijk) slachtoffer van mensenhandel.⁹³ Uit de aanvullende gesprekken die in het kader van dit onderzoek gevoerd zijn, blijkt dat jeugdzorginstellingen slachtoffers van loverboys niet als slachtoffers van mensenhandel herkennen en registreren.

Uit een rapport van Defence for Children uit 2012 blijkt dat het voorkomt dat alleenstaande minderjarige vreemdelingen die in het weekend in Nederland aankomen geen intake krijgen op het aanmeldcentrum op Schiphol (per 2013 in Ter Apel), maar direct naar de procesopvanglocatie (POL)⁹⁴ worden gebracht. Mentoren geven aan dat men vermoedt dat op de POL minder ervaring is met het signaleren van mensenhandel en dat op deze wijze (mogelijke) slachtoffers niet herkend worden.⁹⁵

Signaleren wordt ook bemoeilijkt doordat het uitwisselen van informatie en signalen van mensenhandel tussen zorginstellingen en politie stroef verloopt. Zorginstellingen zijn soms niet bij casusoverleg op lokaal niveau betrokken. Indien dat wel het geval is, dan blijkt dat hulpverleners in de ogen van de politie terughoudend zijn in het uitwisselen van gegevens, omdat ze de opgebouwde vertrouwensband met een (mogelijk) slachtoffer niet in gevaar willen brengen en ze persoonsgegevens niet zomaar mogen delen.

⁹³ Zie: Rijken, C. (2012), pp. 95-96.

⁹⁴ Op een procesopvanglocatie verblijven amv's voor een maximale periode van drie maanden. De voogd van de amv bekijkt in deze periode welke vervolgoptie het meest geschikt is voor de jongere.

⁹⁵ GATE – *Guardians Against Child Trafficking and Exploitation* (2012), p. 52.

Meldplicht

De politie is de instantie die de meeste slachtoffers meldt bij CoMensha. De politie, de Koninklijke Marechaussee en de Inspectie SZW hebben een meldplicht. Zorg- en opvanginstellingen hebben geen meldplicht en melden veel te weinig. Dit ligt niet alleen aan het feit dat ze slachtoffers van mensenhandel niet als zodanig herkennen, maar ook aan het feit dat ze onbekend zijn met CoMensha als registrerende organisatie. Bovendien verwijst CoMensha in het geval van minderjarigen de slachtoffers niet door naar opvang en zorg. Dat motiveert instellingen niet om te gaan melden. Sinds een aantal jaar probeert men zorg- en opvang instellingen wel te motiveren meer te gaan melden, maar dat vergt tijd. Een meldplicht voor zorg- en opvanginstellingen is van groot belang om beter zicht te krijgen op de aantallen minderjarige slachtoffers in Nederland.

5.3 Opvang, zorg en hulpverlening aan minderjarige slachtoffers

In Nederland maakt het voor de toegang tot voorzieningen voor opvang, zorg en hulpverlening uit of het minderjarige slachtoffer de Nederlandse nationaliteit heeft of uit het buitenland komt. Een slachtoffer uit het buitenland zonder verblijfsrecht heeft slechts onder voorwaarden toegang tot vergelijkbare of dezelfde voorzieningen die er zijn voor Nederlandse minderjarige slachtoffers van mensenhandel. Afgezien van de bedenktijd van maximaal drie maanden, waarin het slachtoffer nadenkt over het wel of niet aangifte doen van mensenhandel, is in Nederland de ondersteuning en zorg voor slachtoffers van mensenhandel uit het buitenland niet losgekoppeld van de bereidheid van het slachtoffer om mee te werken aan strafrechtelijke procedures. Het slachtoffer krijgt gedurende de bedenktijd ondersteuning en zorg en kan niet worden teruggestuurd naar het land van herkomst. Na die periode is de ondersteuning en zorg afhankelijk van de bereidheid om mee te werken aan strafrechtelijke procedures.

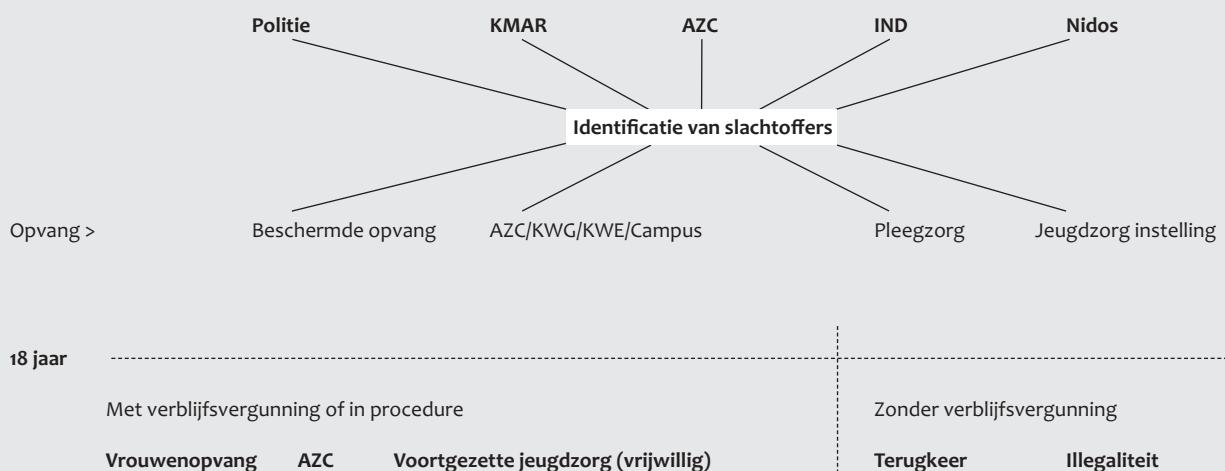
Voordat wordt ingegaan op het aanbod aan opvang, zorg en hulpverlening voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel in Nederland, zal in de volgende paragraaf eerst een toelichting gegeven worden van de Nederlandse regelgeving die zorgt voor het verschil in toegang tot opvang en hulpverlening.

5.3.1 Verblijfsvergunning voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel uit het buitenland

Vreemdelingen- en strafrechtelijke aspecten bepalen in hoge mate de bescherming en opvang van minderjarige alleenstaande slachtoffers uit het buitenland. De bescherming van minderjarige slachtoffers uit het buitenland zonder verblijfsrecht is niet alleen afhankelijk van het (tijdig) herkennen van de minderjarige als slachtoffer, maar ook van de toekenning van een verblijfsvergunning.

Onderstaand schema geeft overzichtelijk weer hoe de instroom en doorstroom van buitenlandse alleenstaande minderjarige slachtoffers plaatsvindt. Dit schema wordt in de komende paragrafen toegelicht.

Figuur 2 Instroom en doorstroom minderjarige buitenlandse slachtoffers mensenhandel



Minderjarig?

De eerste stap in de bescherming van minderjarige slachtoffers uit het buitenland is om te bepalen of het slachtoffer daadwerkelijk minderjarig is. Dit is met name belangrijk voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning, zoals de speciale amv-vergunning⁹⁶. Wanneer het slachtoffer officiële identiteitsdocumenten bij zich heeft is dat vrij eenvoudig te bepalen, maar meestal heeft een slachtoffer die niet bij zich of zijn er vermoedens dat de papieren vals zijn. Het Verdrag van de Raad van Europa over de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik schrijft in artikel 35 lid 3 voor dat bij twijfel over de juiste leeftijd van het slachtoffer, het slachtoffer in eerste instantie als minderjarig moet worden beschouwd en als minderjarige moet worden benaderd.⁹⁷

In Nederland wordt bij twijfel over de leeftijd een leeftijdsonderzoek gedaan waarbij een röntgenfoto van het polsgewricht en eventueel ook van het sleutelbeen van het slachtoffer wordt gemaakt. Dit wordt gedaan door het Nederlands Forensisch Instituut. De foto's moeten uitwijzen of een persoon minderjarig is of niet. Wanneer uit deze foto blijkt dat het sleutelbeen nog niet volgroeid is, dan wordt aangenomen dat het slachtoffer jonger is dan 20 jaar. In dat geval wordt het slachtoffer het voordeel van de twijfel gegeven en wordt het beschouwd als minderjarige. Bij het leeftijdsonderzoek worden geen kinderarts, psycholoog of maatschappelijk werker betrokken.

Aanwijzing voogd

Buitenlandse minderjarige slachtoffers van mensenhandel komen meestal onbegeleid naar Nederland en hebben dus geen wettelijk vertegenwoordiger. Het is belangrijk dat snel in het gezag wordt voorzien. In Nederland treedt voogdijinstelling Nidos namens de Staat op als voogd. De voogd van Nidos is vervolgens verantwoordelijk voor de begeleiding van de minderjarige.⁹⁸

De juridische basis voor de voogdij van Nidos is een gezagsmaatregel en geen kinderbeschermingsmaatregel. Met de gezagsmaatregel, uitgesproken door de rechter, krijgt een voogd van het Nidos de tijdelijke voogdij over de minderjarige vreemdeling. Zodra een alleenstaande minderjarige vreemdeling op het Aanmeldcentrum aankomt, wordt door Nidos de voogdijvoorziening geregeld. Alleenstaande minderjarige slachtoffers die uit EU-landen komen, vallen ook onder voogdij van Nidos.

Volgens Nidos worden regelmatig onbegeleide minderjarigen, voornamelijk jongens van zestien en zeventien jaar uit Oost-Europese landen als Hongarije, Roemenië, Polen en Litouwen, door de politie opgepakt voor diefstal en kortstondig vastgezet. Deze minderjarigen worden vervolgens bij Nidos aangemeld. Het gaat om twee á drie minderjarigen per maand. Nidos vraagt voor hen voogdij aan, maar in de meeste gevallen verdwijnen de minderjarigen bij vrijlating, voordat de voogdij geregeld is. Enkeligen blijven langer en kunnen worden opgevangen in opvanginstellingen. Zij kunnen via IOM vervolgens terugkeren naar huis. Nidos geeft aan dat sommige minderjarigen uit deze landen die zijn teruggestuurd, opnieuw in Nederland worden aangetroffen. Het gaat volgens Nidos niet om uitbuiting, maar eerder om rondreizende jongens die voedsel of kleding nodig hebben en daarom diefstallen plegen.

Verblijfsvergunning

Om in Nederland te kunnen blijven, hebben minderjarige alleenstaande slachtoffers van mensenhandel een verblijfsrecht nodig. Indien ze dat verblijfsrecht nog niet hebben, dan kunnen daarvoor verschillende verblijfsrechtelijke procedures gestart worden. Slachtoffers kunnen onder andere een asielprocedure beginnen of ze kunnen via de B9-regeling een (tijdelijke) verblijfsvergunning krijgen als zij aangifte doen of op een andere manier meewerken aan het

96 De amv-vergunning dreigt per 1 juni 2013 te verdwijnen.

97 Dit komt ook terug in EU-Richtlijn 2011/36/EU.

98 Artikel 1:241 lid 7 van het Burgerlijk Wetboek.

strafonderzoek of -proces. De keuze tussen de asiel- of B9-procedure, wordt vaak gemaakt door de advocaten die de minderjarige begeleiden in de verblijfsrechtelijke aspecten. Deze keuze wordt beïnvloed door de kans op een verblijfsvergunning en door de kennis en ervaring van asieladvocaten met mensenhandel en de B9-procedure.

Minderjarige slachtoffers uit landen die behoren tot de Europese Unie (EU) kunnen op basis van EU-wetgeving in Nederland verblijven. Meestal zijn ze echter in Nederland zonder papieren. Zij kunnen als slachtoffer van mensenhandel ook gebruik maken van de B9-regeling.

Asielprocedure

Voor een asielaanvraag zijn asielgronden nodig. Slachtofferschap van mensenhandel is geen asielgrond, maar als de persoon tevens gevaar loopt in het land van herkomst wegens ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of seksuele geaardheid, dan kan dit wel reden zijn om een vluchtelingenstatus te krijgen.

De eisen om voor een asielstatus in aanmerking te komen zijn voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel zwaar. Op basis van hun slachtofferschap krijgen zij geen asielvergunning. Het kan bovendien moeilijk voor hen zijn een eenduidig verhaal te vertellen over wat hen is overkomen, omdat ze bijvoorbeeld getraumatiseerd zijn of zich niet bewust zijn van hun slachtofferschap.

Amv's die geen asielstatus krijgen, kunnen tot in 2013 een amv-vergunning krijgen als het aannemelijk is dat de minderjarige zich in het land van herkomst of in een ander land waar hij redelijkerwijs naartoe kan gaan, niet zelfstandig kan handhaven en in het land van herkomst geen adequate opvang beschikbaar is. De amv-vergunning dreigt per 1 juni 2013 te worden afgeschaft. Dit heeft tot gevolg dat amv's die geen asielstatus krijgen niet langer identiteitsdocumenten hebben, maar wel het recht behouden op onderdak, onderwijs en gezondheidszorg. Deze groep amv's is extra kwetsbaar om slachtoffer te worden van uitbuiting.

B9-regeling⁹⁹

In Nederland wordt in Hoofdstuk B9 van de Vreemdelingen-circulaire het verblijfsrecht en de toegang tot de hulpverlening en zorg aan slachtoffers van mensenhandel geregeld. Deze regeling geldt ook voor minderjarige slachtoffers. De B9-regeling biedt (minderjarige) slachtoffers en getuigen van mensenhandel tijdens het opsporings- en vervolgingsonderzoek van de verdachten een tijdelijk recht op verblijf (B9/2 Vc) van in beginsel één jaar met opvang, medische bijstand, rechtshulp en levensonderhoud. De duur van het verblijf is gekoppeld aan het doen van aangifte of het geven van een verklaring en is vervolgens gekoppeld aan de procedure tegen de verdachte. Ieder (vermoedelijk) slachtoffer van mensenhandel dient een bedenktijd aangeboden te krijgen van drie maanden. In deze drie maanden krijgt het slachtoffer ondersteuning en zorg. Ook kan het slachtoffer gedurende deze periode niet worden teruggestuurd naar het land van herkomst. De periode is bedoeld om bij te komen en het slachtoffer rust en ruimte te geven voor het maken van de beslissing om wel of niet aangifte van mensenhandel te doen of op een andere manier mee te werken aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek (bijvoorbeeld door het geven van een verklaring). Ook de minderjarige kinderen van slachtoffers en getuigen komen in aanmerking voor een tijdelijke verblijfsvergunning. Sinds 2006 kunnen slachtoffers die aangifte hebben gedaan of op een andere manier hebben meegewerkt aan de strafzaak en die drie jaar een B9-vergunning hebben gehad of bij wie de strafzaak tot een veroordeling heeft geleid, in aanmerking komen voor een vergunning voor voortgezet verblijf (artikel 3.52 Vb jo B16/4.5 Vc).

De bedenktijd in het kader van de B9-regeling kan alleen door de politie worden aangeboden. Al bij de geringste aanwijzing van mensenhandel moet de bedenktijd worden aangeboden. De politie meldt het feit dat een vermoedelijk slachtoffer is aangetroffen en gebruik wenst te maken van de bedenktijdfase zowel aan de IND (in verband met het opschorten van het ver-

99 Per 1 juni 2013 zal de B9 omgenummerd worden naar B8/3. Besluit van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 28 maart 2013, nr. WBV 2013/5, houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000.

trek) als aan CoMensha. CoMensha regelt vervolgens de registratie en, in het geval van volwassen slachtoffers, de opvang. Andere instanties die signalen van mensenhandel opvangen of in contact komen met slachtoffers, kunnen het slachtoffer geen B9-regeling aanbieden. Zij kunnen wel de politie inschakelen, maar het is aan de politie om iets met die signalen te doen. Dit beperkt de toegang tot de B9-regeling. Er komen signalen van hulpverleningsinstanties dat de B9-regeling soms onterecht niet door de politie wordt aangeboden of dat de politie geen aangifte wil optekenen.

Indien het slachtoffer te kennen geeft dat hij of zij aangifte wil doen of op een andere manier wil meewerken aan het strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek, dan laat de politie dit weten aan de IND. De aangifte, dan wel het op een andere wijze verlenen van medewerking aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek, wordt ambtshalve aangemerkt als een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning.

Door minderjarige slachtoffers wordt relatief weinig gebruik gemaakt van de B9-regeling. Volgens gegevens van de overheid hebben in 2011 in totaal dertig minderjarigen een B9-vergunning gekregen. Dit is slechts een derde van de 106 amv's die door Nidos, op basis van aanwijzingen voor mensenhandel, naar de speciale beschermde opvang voor slachtoffers van mensenhandel zijn gestuurd.

Tabel 2 **Aantal B9-vergunningen verleend aan minderjarigen (3.4, lid 1 onder s Vb)**¹⁰⁰

Jaar	Aantal B9-vergunningen verleend aan minderjarigen (cijfers Directie Migratiebeleid Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)	Aantal B9-vergunningen verleend aan minderjarigen (cijfers Nationaal Rapporteur Mensenhandel)
2009	20	12
2010	30	34
2011	30	26

Als het slachtoffer geen aangifte wil doen of niet op een andere manier wil meewerken, dan wordt de opschorting van vertrek opgeheven. Als een slachtoffer wel aangifte wil doen of op een andere manier wil meewerken, maar niet in Nederland wil blijven, dan worden daarover door de politie, het OM en CoMensha afspraken gemaakt met het slachtoffer. CoMensha kan contact leggen met organisaties in het land van herkomst die het slachtoffer verder kunnen begeleiden in de terugkeer en die de contacten onderhouden met de betreffende Nederlandse instanties.

In uitzonderlijke gevallen kan een verblijfsvergunning verleend worden zonder dat het slachtoffer aangifte heeft gedaan of op een andere wijze aan de strafrechtelijke opsporing en vervolging van de mensenhandelaar kan of wil meewerken. Dit kan bijvoorbeeld in situaties waarin het slachtoffer ernstig bedreigd wordt of wanneer er sprake is van een medische of psychische beperking. Er gelden twee voorwaarden: de politie moet een verklaring afgeven dat de persoon (vermoedelijk) slachtoffer is van mensenhandel en de politie moet verklaren dat de persoon dusdanig ernstig bedreigd wordt in Nederland dat geen medewerking van de persoon verwacht kan worden. Bij medische en psychische beperking moet dat blijken uit een medische verklaring. Er wordt zeer weinig gebruikgemaakt van deze B9/12-regeling. In 2011 en 2012 ging het om minder dan tien gevallen (volwassen en minderjarige slachtoffers).¹⁰¹ Het is de overheid niet bekend hoeveel verblijfsvergunningen onder B9/12 zijn verstrekt aan minderjarige slachtoffers.¹⁰²

100 Brief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Migratiebeleid aan Defence for Children n.a.v. WOB-verzoek, 11 mei 2012, kenmerk 2012-0000277620. Cijfers zijn afgerond op tientallen. In de derde kolom de aantallen die de Nationaal Rapporteur Mensenhandel heeft geregistreerd. Zie: Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2012), *Mensenhandel in en uit beeld*, p. 295.

101 Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2012). *Mensenhandel in en uit beeld*, p. 84.

102 Brief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan Defence for Children n.a.v. WOB-verzoek, 11 mei 2012, kenmerk 2012-0000277620.

De strafrechtelijke procedure kan eindigen in een sepot (onderzoek en vervolging worden stopgezet) of een rechterlijk vonnis. Nadat het strafrechtelijk proces is afgerond of geseponeerd maakt het Openbaar Ministerie hiervan melding bij de IND, die vervolgens de tijdelijke verblijfsvergunning verkregen onder de B9-regeling intrekt. Bij een sepot kan beklag worden ingediend tegen het niet verder reageren in een zaak. Dit gebeurt regelmatig bij mensenhandelzaken.

Voortgezet verblijf

Slachtoffers kunnen na afloop van een B9-vergunning op grond van hoofdstuk B16 paragraaf 4.5 van de Vreemdelingenwet voortgezet verblijf aanvragen. Van de volgende categorieën slachtoffers kan de aanvraag om voortgezet verblijf, mits zich verder geen algemene weigeringsgrond voordoet, in ieder geval worden ingewilligd:

- a slachtoffers die aangifte hebben gedaan ten behoeve van, of op andere wijze medewerking hebben verleend aan, een strafzaak die uiteindelijk heeft geleid tot een veroordeling;
- b slachtoffers die aangifte hebben gedaan ten behoeve van, of op andere wijze medewerking hebben verleend aan, een strafzaak die uiteindelijk niet heeft geleid tot een veroordeling, die op het moment van de rechterlijke uitspraak reeds gedurende drie jaar of langer op basis van een verblijfsvergunning op grond van B9 in Nederland verblijven.¹⁰³

In overige gevallen komen aanvragen alleen voor inwilliging in aanmerking als naar het oordeel van de minister wegens bijzondere individuele omstandigheden van het slachtoffer niet gevestigd kan worden dat hij of zij Nederland verlaat.¹⁰⁴ Risico's van represailles spelen bij de belangenafweging van de minister een rol, zo ook risico's van vervolging in het land van herkomst (bijvoorbeeld op grond van prostitutie), en de (on)mogelijkheden van sociale en maatschappelijke re-integratie in het land van herkomst. Het is niet bekend hoeveel mensen een vergunning hebben gekregen voor voortgezet verblijf op grond van bijzondere individuele omstandigheden (3.52 Vb) na een B9-vergunning korter dan drie jaar, terwijl ze de B9-vergunning kregen toen ze minderjarig waren.¹⁰⁵

Zorgpunten

Voor minderjarige slachtoffers zonder een verblijfsrecht wordt een verblijfsprocedure gestart. Op basis daarvan kan speciale opvang en zorg geregeld worden. Deze speciale opvang en zorg is dus doorgaans afhankelijk van een (tijdelijke) verblijfsvergunning. Een minderjarig alleenstaand slachtoffer kan onder andere een procedure voor een asielvergunning, een amv-vergunning (tot in 2013) of een tijdelijke verblijfsvergunning onder de B9-regeling starten. De B9-regeling regelt zowel het verblijfsrecht voor, als de *bijstand en ondersteuning* aan slachtoffers van mensenhandel die uit het buitenland komen. De B9-regeling geldt voor volwassen én voor minderjarige slachtoffers.

In 2005 leidde de B9-regeling tot veel kritiek. Veel informanten in het onderzoek voor het rapport *Inzicht in Uitbuiting* gaven aan dat de regeling weinig bescherming en zorg bood aan slachtoffers en dat weinig minderjarigen ervan gebruikmaakten. Voor hen wogen de voordelen niet op tegen de nadelen van het doen van aangifte, een verplichting om gebruik te kunnen maken van de regeling. De politie zelf bleek ook terughoudend te zijn in het motiveren van slachtoffers in het doen van aangifte. Deels kwam dit omdat politiemensen onbekend waren met de regeling.

Acht jaar later is er wel het een en ander veranderd. Bij de politie is de B9-regeling inmiddels goed bekend. Dat de B9-regeling alleen door de politie en de Koninklijke Marechaussee aangeboden kan worden, is een punt van zorg. Lang niet alle slachtoffers van mensenhandel

¹⁰³ Artikel 4.5. Hoofdstuk B16 van de Vc2000.

¹⁰⁴ Artikel 3.52 Vb, uitgewerkt in hoofdstuk B16/4.5 Vc.

¹⁰⁵ Brief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan Defence for Children n.a.v. WOB-verzoek, 11 mei 2012, kenmerk 2012-0000277620.

komen namelijk bij de politie of de marechaussee terecht of worden als slachtoffers geïdentificeerd. Er zijn dus slachtoffers die niet geïdentificeerd worden, niet bij politie of de marechaussee terechtkomen en dus geen B9-regeling krijgen aangeboden, en daarom niet de juiste bescherming krijgen.

Het belangrijkste zorgpunt over de B9-regeling blijft dat de opvang en hulpverlening aan slachtoffers in de B9-regeling niet centraal staan. De B9-regeling heeft als doel de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel te ondersteunen.¹⁰⁶ De opvang en hulpverlening zijn afhankelijk van aangifte of medewerking aan het strafrechtelijk onderzoek én de start en het vervolg van een strafrechtelijk opsporingsonderzoek of vervolgingsonderzoek. Bovendien heeft het slachtoffer geen recht meer op bijstand, ondersteuning of een verblijfsvergunning onder de B9-regeling, als de politie of het OM besluiten niet te vervolgen wegens bijvoorbeeld opsporingstechnische redenen.¹⁰⁷

Een B9-regeling biedt dan ook niet de bescherming die minderjarige slachtoffers nodig hebben. De B9-regeling houdt namelijk geen rekening met de individuele situatie van een minderjarig slachtoffer, het belang van het minderjarige slachtoffer staat niet voorop en het biedt geen toekomstperspectief: de verblijfsvergunning kan ieder moment aflopen, ongeacht het feit of het kind zorg en hulp nodig heeft. Er zijn weinig minderjarige slachtoffers die gebruik maken van de B9-regeling. De meeste jongeren in de beschermde opvang zitten in een procedure voor een amv-vergunning of hebben een amv-vergunning. Een minderjarige met een verblijfsvergunning in het kader van de B9-regeling komt weinig voor. Als een minderjarige in een later stadium in aanmerking wil komen voor een B9-regeling, dan is het voor politie en justitie moeilijk nog sporen en bewijs te achterhalen. Met de afschaffing van de amv-vergunning ontstaat er een groep minderjarige vreemdelingen die, als ze geen asielstatus krijgen en in Nederland blijven, extra kwetsbaar zijn. Zij lopen het risico om in verkeerde handen te vallen en wederom slachtoffer te worden.

Mentoren en begeleiders in de opvang en hulpverlening geven aan dat de procedures rondom de verblijfsregeling van minderjarige slachtoffers het herstel en de hulpverlening aan de minderjarigen in de weg staan. De onduidelijkheden en onzekerheden rondom het wel of niet verkrijgen van een verblijfsvergunning zijn zeer nadelig voor de verdere ontwikkeling van het kind. Deze leggen een te grote druk op het kind.¹⁰⁸

Door de bescherming van minderjarige slachtoffers uit het buitenland zo afhankelijk te maken van verblijfsrechtelijke en strafrechtelijke procedures, voldoet deze niet aan de internationale normen die op dit gebied gelden.

5.3.2 Opvangplekken

CoMensha is verantwoordelijk voor de verwijzing van volwassen slachtoffers van mensenhandel naar opvang en hulpverlening. Dit doet de organisatie echter niet voor minderjarige slachtoffers. Voor de toewijzing van minderjarige slachtoffers naar opvang en hulpverlening spelen Bureau Jeugdzorg en voogdijinstelling Nidos een belangrijke rol.

Voor minderjarige slachtoffers van binnenlandse mensenhandel is Bureau Jeugdzorg een belangrijke speler bij het bepalen van de geschikte hulpverlening. Voor deze groep is een beperkt en versnipperd aanbod aan ambulante hulpverlening beschikbaar. Daarnaast kunnen zij worden opgevangen in residentiële instellingen binnen de jeugdzorg en buiten de jeugdzorg, waaronder in instellingen voor maatschappelijke en vrouwenopvang.

Er zijn slechts enkele jeugdzorginstellingen (open en gesloten opvang) die specifieke kennis in huis hebben om slachtoffers van seksuele uitbuiting (voornamelijk loverboyproblematiek)

106 Brief van de minister voor Immigratie en Asiel aan de Tweede kamer over Maatregelen bestrijding misbruik verblijfsregeling slachtoffers mensenhandel, 11 november 2011, kenmerk 5716693/11 / 15 november 2012, Kamerstuk 28638, nr. 57.

107 Zie ook: Rijken, C. (2012), pp. 89-99.

108 Mondelinge informatie van Jade Zorggroep (beschermde opvang) en Meisa, 2012.

hulp te bieden. Daarnaast zijn er in Nederland enkele specialistische opvangvoorzieningen voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel, zoals bijvoorbeeld Meisa in Amsterdam en Fier Fryslân in Leeuwarden.

Als bij een jongere sprake is van ernstige opvoed- en opgroei-problematiek en er een dreiging is dat hij of zij zich aan de noodzakelijke behandeling zal onttrekken, dan kan de kinderrechter een machtiging gesloten jeugdzorg verlenen en kan Bureau Jeugdzorg de jongere plaatsen in een instelling voor gesloten jeugdzorg (JeugdzorgPlus). Onbekend is hoeveel minderjarige slachtoffers van mensenhandel (waaronder loverboyproblematiek) in JeugdzorgPlus-instellingen worden geplaatst. Er wordt niet geregistreerd.

Bij minderjarige slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel en alleenstaande minderjarige vreemdelingen van wie vermoed wordt dat zij risico lopen om slachtoffer te worden van mensenhandel, speelt voogdijinstelling Nidos een belangrijke rol in het bepalen van de opvangplek. Voor minderjarige slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel en minderjarige vreemdelingen die risico lopen is een speciale opvangvoorziening ingericht: de beschermde opvang. Daar komen vooral minderjarigen van dertien jaar en ouder terecht. Kinderen van twaalf jaar en jonger worden in opvanggezinnen geplaatst. Oudere minderjarige slachtoffers van mensenhandel (17+) kunnen ook worden geplaatst in de reguliere opvang van het COA (Centraal Orgaan opvang asielzoekers), zoals in de amv-campussen. Dit zijn grootschalige instellingen voor honderd minderjarige asielzoekers. De Inspectie Jeugdzorg heeft over deze grootschalige campussen gezegd dat ze niet aansluiten bij de belangen en behoeften van minderjarigen en dat ze niet de veiligheid kunnen bieden die deze minderjarigen nodig hebben.¹⁰⁹

In de regel worden geen minderjarigen geplaatst in de Categorale Opvang Slachtoffers Mensenhandel (COSM). Het komt voor dat een minderjarig slachtoffer van grensoverschrijdende mensenhandel in een instelling voor jeugdzorg of een specialistische opvanginstelling terecht komt. Dit hangt sterk af van de voorkeur van de betrokken medewerker van het Nidos en de inschatting die hij of zij maakt van de behoeften van het kind.¹¹⁰

Valeria van zeventien is Hongaarse. Ze woont in een kleine stad in het noorden van Hongarije. Via Facebook leert ze een Hongaarse man kennen die in Nederland woont. Ze chatten een paar weken op Facebook en krijgen een relatie. Ze praten over een gezamenlijke toekomst in Nederland. De jongen stelt voor om naar Hongarije te komen om elkaar in het echt te ontmoeten. Als ze het leuk hebben dan kan Valeria mee terug naar Nederland. Valeria raakt stapelverliefd op de man als hij in Hongarije is. Hij komt bij haar thuis en kan het ook goed vinden met haar vader. Valeria besluit met de man mee naar Nederland te gaan. Haar vader stemt toe.

Bij de grens met Nederland worden Valeria en de man aangehouden. Valeria wordt in de crisis-opvang geplaatst. De politie bleek de man al enige tijd in de gaten te houden en zijn telefoon af te tappen. Uit de telefoontaps komt naar voren dat de vader van Valeria haar voor zevenhonderd euro aan de jongen heeft verkocht en dat de jongen voornemens is om haar in de prostitutie in Nederland te werk te stellen. Valeria heeft geen idee wat ze in de crisisopvang doet. Ze mist haar vriend en gelooft de aantijgingen tegen hem en haar vader niet.

De beschermde opvang heeft 66 bedden. Er is geen wachtlijst.¹¹¹ De jongeren zitten gemiddeld vier maanden in de beschermde opvang en stromen daarna door naar vervolg-opvang.

109 Zie voor het rapport van de Inspectie Jeugdzorg over de campussen en de reactie van de minister in een Kamerbrief: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/05/21/kamerbrief-over-rapport-inspectie-jeugdzorg-over-opvang-amv-s-in-campuslocaties.html>. Zie ook: GATE – Guardians Against Child Trafficking and Exploitation (2012), p. 6 en 31.

110 Mondelinge informatie voogd Nidos, 2012.

111 Mondelinge informatie Jade Zorggroep, 6 februari 2012.

Tabel 3 Aantal amv's en de gemiddelde verblijfsduur in de beschermde opvang¹¹²

Jaar	Aantal	Gemiddelde verblijfsduur in dagen
2009	120	140
2010	170	110
2011	180	110
2012	80	117

Zorgpunten

De opvang en hulpverlening aan minderjarige slachtoffers van binnenlandse mensenhandel en aan minderjarige slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel verschilt. Voor slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel moet een verblijfsvergunning worden aangevraagd. Dit heeft vervolgens consequenties voor de manier waarop opvang en hulpverlening aan de slachtoffers is geregeld.

Slachtoffers van binnenlandse mensenhandel kunnen terecht komen in de opvang van de jeugdzorg. Hierbij is Bureau Jeugdzorg betrokken en, in het geval dat gesloten plaatsing nodig is, de Raad voor de Kinderbescherming en de kinderrechter. Minderjarige alleenstaande slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel worden via een gezagsmaatregel onder voogdij geplaatst. Zij komen vooral in de speciale beschermde opvang terecht. De Raad voor de Kinderbescherming en de kinderrechter hebben verder geen rol in het opvang- en zorgtraject. De opvang en zorg van deze slachtoffers wordt ook niet door de Raad of een kinderrechter gemonitord en geëvalueerd. De beschermde opvang valt als opvanglocatie van het COA wel onder de Inspectie Jeugdzorg.

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) classificeerde in een onderzoek uit 2010 het verblijf in de beschermde opvang als vrijheidsontneming en oordeelde dat de Nederlandse wet- en regelgeving hiervoor geen basis biedt. Dit is in strijd met internationale mensenrechtelijke verdragen, waaronder het VN-Kinderrechtenverdrag dat voorschrijft dat kinderen slechts in uiterste instantie hun vrijheid ontnomen mag worden. Het ontbreekt aan de noodzakelijke rechterlijke toetsing en er wordt niet voorzien in rechtsbijstand voor de minderjarige bij plaatsing in de beschermde opvang.¹¹³ Na dit rapport zijn geen maatregelen genomen om te voorzien in een rechterlijke toetsing noch in rechtsbijstand bij plaatsing. Het COA oordeelt dat er geen sprake is van vrijheidsontneming en dat het regime versoepeld is. Volgens het COA is namelijk ondertussen de doelgroep van jongeren veranderd van Nigeriaanse meisjes naar (potentiële) slachtoffers uit Guinee, die minder bedreigd worden. Een minder gesloten setting zou daarom voldoende zijn.

5.3.3 Het hulpverleningsaanbod op de opvangplekken

Er is wereldwijd weinig onderzoek gedaan naar de effectiviteit van methodes en werkwijzen in de zorg en hulpverlening aan (minderjarige) slachtoffers van mensenhandel.¹¹⁴ Aangezien het moeilijk is om slachtoffers gedurende langere tijd te volgen – zeker in het geval van buitenlandse slachtoffers – is ook niet duidelijk wat de langetermijneffecten zijn van herstel- en re-integratieprogramma's. Ondanks het gebrek aan informatie over wat het beste werkt, is wereldwijd een groot aantal handleidingen verschenen over de opvang van en hulpverlening aan (minderjarige) slachtoffers van mensenhandel.¹¹⁵ Ook zijn er in verschillende landen op nationaal niveau kwaliteitsstandaarden geformuleerd voor de opvang, zorg en hulpverlening

112 Brief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan Defence for Children n.a.v. WOB-verzoek, 11 mei 2012, kenmerk 2012-0000277620 en van 7 mei 2013, kenmerk 2013-0000191522. De verblijfsduur is gemiddeld; sommige amv's zitten slechts enkele dagen in de beschermde opvang, anderen één jaar. De cijfers komen niet overeen met de eerder genoemde cijfers van Nidos.

113 Kromhout et al. (2010), p. 150.

114 Rigby, P., Malloch, M. & Hamilton Smith, N. (2012), p. 21. Zie ook: Asquith, P. & Turner, E. (2008), p. 22.

115 Zie voor een overzicht de publicatielijst.

116 Frederick, J. (2002).

aan minderjarige slachtoffers van (seksuele) uitbuiting.¹¹⁶ De diverse rapporten, handleidingen en standaarden geven algemene uitgangspunten en laten zien uit welke elementen een programma voor opvang, zorg en hulpverlening zou moeten bestaan. Daarnaast zijn er richtlijnen en standaarden voor alternatieve zorg voor kinderen die ook relevant zijn voor de residentiële opvang van minderjarige slachtoffers van mensenhandel, zoals de internationale richtlijnen voor alternatieve zorg van kinderen, de Kwaliteitsstandaarden voor de jeugdzorg Q4C (*Quality for Children*) en de Kwaliteitsstandaarden voor voogden van alleenstaande minderjarige vreemdelingen in Europa.¹¹⁷

De rapporten, handboeken en richtlijnen geven de volgende acht elementen waaraan een programma voor opvang van en zorg en hulpverlening aan minderjarige slachtoffers van mensenhandel minimaal zou moeten voldoen:¹¹⁸

- Voorzien in eerste levensbehoeften, zoals voeding, kleding en rust;
- Veiligheid bieden, zowel fysieke als emotionele;¹¹⁹
- Medische zorg en (seksuele) voorlichting bieden;
- Training bieden in sociale en praktische vaardigheden (*life skills*);
- Zorgen voor toegang tot onderwijs en een beroepsopleiding;
- Hulpverlening bieden gericht op het omgaan met traumatische ervaringen en psychologisch herstel;¹²⁰
- Zorgen voor toegang tot juridische bijstand en belangenbehartiging;¹²¹
- Nazorg bieden en bij terugkeer zorgen voor een risicoanalyse, ondersteuning en begeleiding vooraf en na aankomst in het land van herkomst.¹²²

In hoofdstuk 3 is uiteengezet wat er bekend is over de achtergronden en problematiek van minderjarige slachtoffers van mensenhandel in Nederland. Wat opvalt is vooral de meervoudige en achterliggende problematiek waarmee veel minderjarige slachtoffers van loverboys kampen. Dit geldt vaak ook voor slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel. Daarmee moet in de opvang en hulpverlening dus voldoende rekening worden gehouden, omdat dit in hoge mate bepaalt wat de zorg- en hulpbehoeften van de minderjarigen zijn.

Zoals hierboven is aangegeven kunnen minderjarige slachtoffers van mensenhandel op verschillende plekken worden opgevangen. De vraag is of de verschillende opvangplekken de zorg en hulpverlening bieden die minderjarige slachtoffers minimaal nodig hebben. In deze paragraaf wordt uiteengezet hoe het hulpverleningsaanbod op de verschillende opvangplekken eruitziet.

117 Zie de *Core Standards for guardians of separated children in Europe* (2011), beschikbaar op www.defenceforchildren.nl. Defence for Children International-ECPAT Nederland (2011). *Kwaliteitsstandaarden voor voogden van alleenstaande minderjarige vreemdelingen*. Leiden: Defence for Children International-ECPAT Nederland. Deze standaarden worden ondersteund door de Mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa en verschillende Europarlementariërs.

118 Delaney, S. & Cotterill, C. (2005); Delaney, S. (2012).

119 Delaney, S. & Cotterill, C. (2005), p. 15: Het gaat om meer dan het bieden van veilige woonomstandigheden (veilig onderdak), maar ook om het zorgen voor een emotioneel warme omgeving waarin het kind zich vanaf het moment van binnenkomst gewaardeerd voelt. Zie ook: Bjerkan, L. & Dyrild, L., p. 128, ECPAT UK verwijst in dit verband ook naar het voorkomen van vermissingen.

120 Om slachtoffers van uitbuiting adequaat te helpen is het noodzakelijk om aandacht te besteden aan de psychische en sociale gevolgen van de omstandigheden waarin het kind of de jongere heeft verkeerd en aan de onderliggende problematiek. Als daaraan geen aandacht wordt besteed, dan hebben alle andere maatregelen of ondersteuningsprogramma's geen enkele zin. Het is van groot belang dat psychologische hulp gericht op verwerking van de traumatische ervaringen wordt geboden als dat nodig is. Zie onder meer: Delaney, S. & Cotterill, C. (2005), p. 33; ECPAT UK (2011), pp.30-31; Frederick, J. (2002), p. 25; Fernandes, G. (2005), pp. 38-42.

121 Het gaat hier bijvoorbeeld om het regelen van de voogdij als een minderjarig slachtoffer uit het buitenland afkomstig is en onbegeleid is, om het ondersteunen van de minderjarige in de vreemdelingenrechtelijke procedure bij het verkrijgen van identiteitspapieren en verblijfsdocumenten, en om ondersteuning in de strafrechtelijke procedure. Daarnaast is het belangrijk dat professionals die met minderjarige slachtoffers werken, opkomen voor de belangen van deze groep en knelpunten onder de aandacht brengen van belangenbehartigers, politiek en beleidsmakers. Zie onder meer de Kwaliteitsstandaarden voor voogden van alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

122 Zie onder meer de *UNICEF Guidelines on the Protection of Child Victims of Trafficking*.

Residentiële jeugdzorginstellingen

In de meeste jeugdzorginstellingen die provinciaal zijn gefinancierd, kunnen minderjarige slachtoffers van binnenlandse mensenhandel worden opgevangen in open of gesloten groepen. In slechts enkele gevallen komen minderjarige slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel in deze instellingen terecht. Het slachtoffer verblijft in de meeste gevallen op een groep met jongeren met uiteenlopende problematiek. Slachtoffers kunnen terechtkomen in aparte groepen voor meisjes of jongens, maar ook in gemengde groepen. In een aantal instellingen zijn er speciale groepen voor meisjes met overeenkomstige problematiek (meisjes-specifieke hulpverlening).¹²³ Het aantal instellingen dat minderjarige slachtoffers van loverboyproblematiek of andere vormen van mensenhandel in aparte groepen opvangt en een specialistisch aanbod biedt, is echter zeer beperkt in Nederland.

Over het algemeen is de zorg en hulpverlening aan minderjarige slachtoffers in de residentiële jeugdzorg gericht op zowel het verzorgen en opvoeden als op het verminderen van problemen. Er worden, naast de orthopedagogische basiszorg, dus ook behandelingen en interventies geboden om de specifieke problematiek van de minderjarige aan te pakken.¹²⁴ In het onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut naar de opvang van slachtoffers van loverboys gaven hulpverleners die werkzaam zijn bij residentiële instellingen die slachtoffers van loverboyproblematiek opvangen aan dat de kans op terugval en revictimisatie groot is. In het onderzoeksrapport worden meerdere voorbeelden gegeven van loverboys die tijdens het verblijf in de instelling hun greep op het meisje proberen te houden en van meisjes die herhaaldelijk slachtoffer zijn geworden van een loverboy. Uit dit onderzoek blijft het bij deze constatering en voorbeelden en wordt niet duidelijk wat er binnen de instellingen gedaan wordt om terugval en revictimisatie te voorkomen.¹²⁵

JeugdzorgPlus-instellingen

Tot 2010 werden minderjarigen met een civielrechtelijke maatregel en minderjarigen met een strafrechtelijke maatregel samen in justitiële jeugdinrichtingen geplaatst. Daaraan is met de komst van gesloten jeugdzorg of JeugdzorgPlus een einde gekomen. Plaatsing in een JeugdzorgPlus-instelling is alleen mogelijk als de kinderrechter een machtiging gesloten jeugdzorg heeft afgegeven. Er zijn in 2013 zestien jeugdzorgorganisaties die JeugdzorgPlus aanbieden.

In de meerderheid van deze instellingen is geen specialistisch aanbod voor slachtoffers van mensenhandel beschikbaar, maar wordt individueel maatwerk geboden aan het slachtoffer. Er wordt gewerkt vanuit de gedachte: ‘één kind, één plan, één traject’.¹²⁶ De meeste instellingen bieden verschillende vormen van individuele behandelingen, groepsbehandelingen en gezinsinterventies. Volgens het Nederland Jeugdinstituut verschilt het behandelaanbod en de kwaliteit sterk per JeugdzorgPlus-instelling.¹²⁷

Instellingen voor vrouwenopvang

De meeste instellingen voor vrouwenopvang hebben geen specialistisch aanbod voor slachtoffers van mensenhandel, laat staan dat zij apart beleid en aanbod hebben voor minderjarige slachtoffers. De zorg en hulpverlening is individueel gericht, waarbij de focus ligt op het bieden van een veilige omgeving en het aanpakken van de problemen van de vrouwen en meisjes onder de bredere noemer van geweld en uitbuiting in afhankelijkheidsrelaties.¹²⁸ Een aantal instellingen voor vrouwenopvang heeft zich gespecialiseerd in de opvang en behandeling van slachtoffers van mensenhandel. Een instelling voor vrouwenopvang mag minderjarige slachtoffers opvangen als het daarvoor een jeugdzorgerkenning heeft. Sommige vrouwenopvanginstellingen werken nauw samen met aanbieders van jeugdzorg.¹²⁹

123 Verwijs, R., Mein, A., Goderie, M. Harreveld, C. & Jansma A. (2011), p. 51.

124 Boendemaker, L., van Rooijen, K. & Berg, T. (2012), p. 4.

125 Verwijs, R., Mein, A., Goderie, M. Harreveld, C. & Jansma A. (2011), pp. 80-82.

126 Idem, p. 52.

127 Zie de informatie op de website van het Nederlands Jeugdinstituut, <http://www.nji.nl/eCache/DEF/1/24/357.html>. Geraadpleegd op 25 april 2013.

128 Verwijs, R., Mein, A., Goderie, M. Harreveld, C. & Jansma A. (2011), p. 52.

129 www.opvang.nl. Geraadpleegd in oktober 2012.

Het Verwey-Jonker Instituut bracht in kaart welke aspecten in het hulpaanbod van de vrouwenopvang- en jeugdzorginstellingen zonder specialistisch aanbod terug te vinden zijn. Gewerkt wordt aan:

- Het opbouwen van het zelfbeeld;
- Het leren aangeven van grenzen;
- Het weerbaar maken tegen loverboys;
- Het omgaan met seksualiteit;
- Het aangaan en onderhouden van gezonde relaties;
- Traumaverwerking of cognitive gedragstherapie.¹³⁰

Slechts enkele jeugdzorginstellingen zouden volgens het onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut systeemgericht werken en het gezin bij de hulpverlening aan de minderjarige betrekken.¹³¹

Pamela van veertien noemt zichzelf Zineb. Ze heeft een Marokkaanse naam gekozen omdat ze zich Marokkaans voelt, zoals haar Marokkaanse vader die ze nooit heeft gekend. Pamela groeit op in een stadje in Limburg met haar Nederlandse moeder en zus, maar ze is niet veel thuis. Ze vindt haar moeder en zus maar niks. Pamela is liever op straat met haar voornamelijk Marokkaanse vrienden en haar vriendje. Ze spijbelt veel, komt in aanraking met de politie en wordt uiteindelijk in een gesloten instelling geplaatst omdat wordt vermoed dat ze slachtoffer is van een loverboy. In de gesloten instelling zegt Pamela dat het goed met haar gaat, verder houdt ze haar mond. De vermoedens blijven en worden gesterkt als Pamela soms met blauwe plekken terugkomt van verlof. Pamela wijt dit aan ongelukjes. Pamela's gesloten plaatsing wordt een aantal keer verlengd. Ze houdt zich namelijk niet aan afspraken, komt te laat terug van verlof of blijft een hele nacht weg.

In de zomer na haar zeventiende verjaardag mag Pamela weer terug naar huis. Na een paar weken vertelt ze haar zus dat ze sinds haar veertiende geregeld in de prostitutie werkt. Ze is ermee begonnen voordat ze gesloten werd geplaatst en ging er mee door tijdens verlovings en nadat ze weer thuis mocht wonen. Pamela vertelt dat haar vriendje haar naar panden brengt die bekend staan als afwerkplekken. Daar regelt hij mannen voor haar. Pamela weet dat de mannen geld betalen, maar daarvan ziet ze zelf nooit iets terug. Als ze soms tegen haar vriendje zegt dat ze niet wil werken, dan slaat hij haar in elkaar en zegt hij dat ze niks over heeft voor hun relatie.

Pamela's zus vertelt het verhaal aan hun moeder die Bureau Jeugdzorg inschakelt. Pamela geeft aan dat ze graag weer gesloten geplaatst wil worden en elders in Nederland een bestaan wil opbouwen, weg van haar vriendje. Ze geeft zelf haar telefoon af, omdat ze niet wil dat haar vriendje nog contact met haar opneemt. Ze weet dat ze hem niet kan weerstaan. Omdat Pamela zo goed meewerkt is het moeilijk om haar gesloten te plaatsen. Er kan geen plek voor haar gevonden worden en Pamela moet een aantal dagen thuis wachten. Uiteindelijk wordt ze in een crisisopvangcentrum geplaatst.

Specialistische instellingen

Uit het onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut blijkt dat de meningen van professionals over de wenselijkheid van het aanbieden van een specialistisch aanbod aan hulpverlening aan slachtoffers van loverboys uiteenlopen. Voorstanders vinden dat een specialistisch hulpaanbod de slachtoffers ten goede komt, omdat het gaat om zeer complexe problematiek. Zij vinden dat hulpverleners over specifieke expertise moeten beschikken om effectieve hulp te kunnen bieden aan deze groep. Tegenstanders zien loverboyproblematiek als een uiting van onderliggende problemen die volgens hen prima in individueel maatwerk behandeld kunnen worden.¹³²

¹³⁰ Verwijs, R., Mein, A., Goderie, M. Harreveld, C. & Jansma A. (2011), p. 52.

¹³¹ Idem, p. 53.

¹³² Verwijs, R., Mein, A., Goderie, M. Harreveld, C. & Jansma A. (2011), p. 53.

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel wees in haar eerste rapportage in 2002 al op het gebrek aan gespecialiseerde opvang voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel.¹³³ Tien jaar later stelde ze in haar achtste rapportage vast dat het ontbreekt aan een visie op de opvang van minderjarige slachtoffers van loverboys, terwijl te verwachten was dat die ‘gelet op de reeds lang bestaande en ernstige problematiek’ allang ontwikkeld had kunnen zijn.¹³⁴ Mede door haar aanbevelingen heeft de Task Force Mensenhandel in zijn Plan van Aanpak 2011-2014 extra aandacht voor minderjarige slachtoffers van loverboyproblematiek.¹³⁵

Zoals hierboven al is aangegeven zijn er in Nederland slechts enkele instellingen die een specialistisch aanbod voor opvang, zorg en hulp aan minderjarige slachtoffers van mensenhandel bieden. Sinds 2005 zijn er wel specialistische opvangplekken bijgekomen. In die tijd bestond er namelijk slechts één opvanghuis dat specialistische hulpverlening bood aan meisjes en jonge vrouwen die slachtoffer waren van mensenhandel in de leeftijd van 12 tot en met 23 jaar. Dit opvanghuis Asja van Fier Fryslân in Leeuwarden bestaat sinds 1999. Asja biedt een gestructureerd programma waarin het accent ligt op het hier-en-nu, de normale ontwikkeling (onderwijs en diverse sociale en praktische vaardigheden zoals vriendschappen onderhouden, omgaan met verliefdheid, vrije tijd, leren omgaan met geld), hulpverlening en behandeling voor de actuele en onderliggende problematiek en op veiligheid en bescherming tegen loverboys of het criminele netwerk.¹³⁶ Dit zorgprogramma van Asja is door de Erkenningscommissie Interventies van het Nederlands Jeugdinstituut (NJI), het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en het Nederlands Centrum Jeugdgezondheid (NCJ) erkend als theoretisch goed onderbouwd.¹³⁷

Inmiddels heeft Fier Fryslân, de instelling waarbij Asja hoort, meerdere groepen voor minderjarige slachtoffers van binnenlandse mensenhandel. Naast Asja kunnen jonge slachtoffers van binnenlandse mensenhandel die kampen met psychiatrische problematiek worden opgevangen door Metta, in drie speciale orthopsychiatrische behandelgroepen. Ook kent Fier Fryslân een speciale groep (acht plekken) voor minderjarige en volwassen slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel: Rena.¹³⁸ Fier Fryslân is in 2011 gestart met het ontwikkelen van een multidisciplinair Centrum Kinderhandel Mensenhandel. In dit centrum zal onder één dak een diagnostisch centrum, opvang en hulpverlening aan slachtoffers en een expertisecentrum voor kinder- en mensenhandel worden samengebracht. Het is de bedoeling dat professionals van verschillende instanties in dit centrum gaan samenwerken, waaronder de politie. Dit centrum is in 2013 van start gegaan.¹³⁹

In Amsterdam bestaat sinds 2007 het Amsterdams Coördinatiepunt Mensenhandel (ACM), een samenwerkingsverband tussen HVO-Querido, de politie, gespecialiseerde rechtshulp en Bureau Jeugdzorg. Onderdeel van dit samenwerkingsverband vormen de COSM en Meisa van jeugdzorgaanbieder Spirit, dat crisisopvang verzorgt voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel.

Meisa is een crisisopvanglocatie voor meisjes tussen twaalf en achttien jaar die intensieve seksespecifieke begeleiding en veel structuur nodig hebben. Hier kunnen ook meisjes terecht die slachtoffer zijn van mensenhandel. Bij Meisa worden zowel minderjarige slachtoffers van binnenlandse als van grensoverschrijdende mensenhandel opgevangen. Bij Meisa wordt niet alleen een veilige plek geboden, maar wordt ook gewerkt aan een dagelijkse routine van school, werk en vrijetijdsbesteding en het vergroten van sociale en praktische vaardigheden. Daarnaast wordt samengewerkt met Equator, een organisatie die psychologische of psychiatrische hulpverlening biedt aan slachtoffers van mensenhandel.¹⁴⁰

133 Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2002), p. 181.

134 Idem, p. 48.

135 Task Force Mensenhandel (2011).

136 Van Dijke, A., Lamers, F., Talhout, M., Terpstra, L., Werson, S., de Wind, A. (2012).

137 Zie de databank effectieve jeugdinterventies, www.nji.nl

138 Zie voor meer informatie: www.fierfryslan.nl. Geraadpleegd in april 2013.

139 <http://www.ckm-fier.nl/pages/home.aspx>. Geraadpleegd in april 2013.

140 Mondelinge informatie van Meisa en informatie op de website van Spirit: www.spirit.nl

De beschermde opvang

De beschermde opvang is een bijzondere opvanginstelling die is ontwikkeld door Nidos, het COA en Stichting Jade. Doelgroep van de beschermde opvang zijn minderjarige slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel en minderjarige vreemdelingen die risico lopen om hiervan slachtoffer te worden. Het beleid van Nidos is om bij signalen van mensenhandel, minderjarige vreemdelingen (van dertien jaar en ouder) in de beschermde opvang te plaatsen. Dat kan al zijn bij binnenkomst in Nederland of tijdens het verblijf in de asielopvang. Plaatsing in de beschermde opvang gebeurt op aanwijzing van Nidos, al dan niet in combinatie met signalen van de IND, het COA en/of de Koninklijke Marechaussee. Het COA doet de uiteindelijke plaatsing. Uit de evaluatie van de pilot beschermde opvang door het WODC uit 2010 blijkt dat de risicoprofielen van de IND bij de plaatsing nauwelijks een rol spelen en dat ook de rol van de Koninklijke Marechaussee niet groot is.¹⁴¹

De beschermde opvang is op 1 januari 2008 als pilot gestart en is vanaf de zomer 2011 als project voortgezet. Aanleiding voor de beschermde opvang was de verdwijning van amv's uit de reguliere asielopvang en het signaal dat zij in het mensenhandelcircuit terechtkwamen. De beschermde opvang moest dit soort verdwijningen tegengaan en amv's beschermen tegen mensenhandel. De bedoeling was vooral amv's vanaf dertien jaar op te vangen, bij wie het risico op verdwijnen groot was. In de praktijk blijken vooral amv's te worden opgevangen die (vermoedelijk) al voordat ze in de beschermde opvang werden geplaatst, slachtoffer zijn geworden van grensoverschrijdende mensenhandel en amv's die (vermoedelijk) het risico lopen om slachtoffer te worden van mensenhandel, maar die nog niet werkelijk in een uitbuitingsituatie hebben verkeerd.¹⁴²

In de beschermde opvang is de begeleiding gericht op het zogenoemd 'losweken van de minderjarige van de mensenhandelaar'. Het uitgangspunt van de begeleiding is de minderjarige weerbaar te maken en op weg te helpen naar een zelfstandig bestaan. De begeleiding is intensief en is er met name op gericht te voorkomen dat de minderjarige verdwijnt. Dit blijkt ook uit de veiligheidsmaatregelen die men neemt. De opvang en begeleiding verloopt in twee veiligheidsfasen. In de eerste fase wordt een jongere zeer intensief begeleid door een mentor: iedere afspraak buiten de deur heeft plaats onder begeleiding van de mentor. In de tweede fase heeft de jongere meer vrijheid en mag hij of zij soms alleen op pad. De jongeren gaan naar de eigen school van de opvang. De school biedt een aangepast onderwijsprogramma waarin met name praktijkonderwijs en Engels wordt gegeven. Verder is er veel aandacht voor sportieve en praktische activiteiten. De jongeren worden beziggehouden omdat ze, volgens een hulpverlener, anders 'gaan malen' in hun hoofd. Er is een methodiekbeschrijving voor de mentoren, met daarin een apart hoofdstuk over hoe om te gaan met zwangere amv's. De methodiek is vooral gebaseerd op ervaringen van de afgelopen jaren en niet openbaar.¹⁴³

In de beschermde opvang wordt geen gespecialiseerde psychologische hulpverlening geboden bij het verwerken van traumatische ervaringen. Sommige amv's verblijven daarvoor ook te kort in de opvang. Volgens een medewerker van de beschermde opvang is het wel mogelijk om te verwijzen naar psychologen buiten de opvang, maar de ervaring leert dat zij onvoldoende expertise hebben om met deze speciale groep jongeren aan de slag te gaan en de wachttijden voor deze vorm van hulpverlening lang zijn. Er is over het algemeen weinig afstemming tussen de beschermde opvang en de jeugdhulpverlening in de regio. Wel wordt gekeken of in de toekomst samengewerkt kan worden met psychologen van een jeugdhulpverleningsinstantie.¹⁴⁴

¹⁴¹ Kromhout et al. (2010), p. 13.

¹⁴² Idem, p. 11.

¹⁴³ GATE – *Guardians Against Child Trafficking and Exploitation* (2012).

¹⁴⁴ Mondelinge informatie Jade Zorggroep, 6 februari 2012.

Zorgpunten

In 2005 was het vinden van een opvangplek voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel een probleem, zowel voor slachtoffers van binnenlandse mensenhandel als voor buitenlandse slachtoffers. Er bestond slechts één opvanghuis specifiek voor minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting: Asja in Leeuwarden. Het had acht plaatsen, alleen voor meisjes van zestien tot 23 jaar.

Veel minderjarige slachtoffers kwamen terecht in de vrouwenopvang. Ook werd een aantal minderjarige slachtoffers gesloten geplaatst in justitiële jeugdinrichtingen waar zij het gevaar liepen in contact te komen met mannelijke bewoners, waarvan sommigen vastzaten voor mensenhandel. In veel opvangcentra ontbrak het aan specifieke kennis en expertise op het gebied van jeugdprostitutie en uitbuiting van minderjarigen. Naast een gebrek aan specifieke opvangplekken waren er voor buitenlandse slachtoffers nog extra problemen met de toegang tot passende hulp door een gebrek aan ervaring van hulpverleners met deze specifieke groep en taal- en cultuurbarrières.

Sinds 2005 is er het een en ander verbeterd, vooral wat betreft het aantal opvangplekken en de specifieke deskundigheid van hulpverleners. Slachtoffers komen nog steeds terecht in diverse opvanginstellingen. De meeste loverboyslachtoffers worden opgevangen in jeugdzorginstellingen die geen speciale hulpverleningsprogramma's hebben voor slachtoffers van mensenhandel, maar bijvoorbeeld wel voor slachtoffers van seksueel misbruik. Er zijn jeugdzorginstellingen (open en gesloten opvang) die specifieke kennis in huis hebben om hulp te bieden aan slachtoffers van seksuele uitbuiting (voornamelijk loverboyproblematiek). De enige JeugdzorgPlus-instelling (gesloten opvang) alleen voor meisjes vanaf twaalf jaar die ook slachtoffers van loverboys opvangt zal in 2013 moeten fuseren met een instelling die zowel jongens als meisjes opvangt.¹⁴⁵ Na de fusie is er niet langer een gesloten opvang alleen voor meisjes die het slachtoffer zijn van loverboys.

De beschermde opvang, waar minderjarige slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel terechtkomen, maakt geen deel uit van het reguliere Nederlandse jeugdzorgstelsel.¹⁴⁶ In deze vorm van opvang wordt gewerkt aan het loskomen van het slachtoffer van de mensenhandelaar, maar er wordt geen traumabehandeling geboden. Er wordt doorverwezen naar psychologen buiten de instelling die geen specifieke ervaring hebben met de psychologische gevolgen van mensenhandel en met deze doelgroep die uit een andere cultuur komt.

Er is in Nederland vooralsnog geen gespecialiseerde opvang voor alle minderjarige slachtoffers van mensenhandel die ook psychologische hulpverlening gericht op de problematiek van deze slachtoffers aanbiedt. In Friesland heeft Fier Fryslân daartoe in 2011 wel de eerste stappen genomen met de plannen voor een multidisciplinair Centrum Kinderhandel Mensenhandel.

5.3.4 Vervolgopvang

Voor alle verschillende groepen minderjarige slachtoffers van mensenhandel geldt dat de opvang die hen in eerste instantie wordt geboden, tijdelijk is. Het gaat bijvoorbeeld om crisisopvang van een aantal weken of maanden, een speciaal behandelprogramma voor een afgebakende periode, een gesloten plaatsing die zo kort mogelijk zou moeten duren of een opvangplek voor minderjarigen tot achttien jaar. In de meeste gevallen is vervolgopvang voor het slachtoffer nodig. In die gevallen waarin het slachtoffer teruggaat naar huis of zelfstandig gaat wonen, is bovendien passende nazorg nodig.

¹⁴⁵ Zie: <http://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/nieuws/2013/20130304-rapporteur-reageert-op-fusie-jeugdinstanties-lindenhorst-en-almata.aspx?cp=63&cs=16790>. Geraadpleegd op 4 april 2013.

¹⁴⁶ De beschermde opvang valt onder asielopvang maar wordt wel geïnspecteerd door de Inspectie Jeugdzorg. De Inspectie Jeugdzorg voorziet dat ze in 2014 de beschermde opvang zal gaan inspecteren, zie: http://www.inspectiejeugdzorg.nl/actueel/nw_detail.asp?id=0307. Geraadpleegd op 24 april 2013.

Het is moeilijk zicht te krijgen op het aanbod aan vervolgoptvang en nazorg. Wel is bekend dat de doorplaatsing van de JeugdzorgPlus-instellingen naar andere opvangmogelijkheden een probleem is. De Nationaal Rapporteur wees hier in haar zevende rapportage in 2009 al op.¹⁴⁷ Ook de Algemene Rekenkamer constateerde een gebrek aan doorstroombmogelijkheden voor minderjarigen in JeugdzorgPlus-instellingen in 2010.¹⁴⁸ Dit probleem is anno 2012 nog niet opgelost. Er zijn nog steeds lange wachttijden voor andere open jeugdzorginstellingen of bijvoorbeeld kamertrainingscentra.¹⁴⁹

Voor de jongeren die zijn geplaatst in de beschermde opvang is het vervolgtraject ook een groot probleem. Er kunnen verschillende redenen zijn waarom zij de opvang moeten verlaten, zoals meerderjarigheid¹⁵⁰ of wanneer de beschermde opvang niet de meest geschikte plek is gebleken voor het betreffende kind. In dat laatste geval kunnen minderjarigen door Nidos worden geplaatst in de reguliere opvang (kleine wooneenheid, amv-campus, pleeggezin) of, bij een asielvergunning, zelfstandig gehuisvest. Jongeren die achttien jaar zijn kunnen, indien ze in de asielprocedure zitten, geplaatst worden in een asielzoekerscentrum (azc), bij een asielvergunning worden ze zelfstandig gehuisvest, bij een lopende B9-procedure via Co-Mensha worden ze in een mannen- of vrouwenopvanghuis of bij Fier Fryslân geplaatst of ze keren terug naar het land van herkomst. Wanneer slachtoffers uitgeprocedeerd zijn, kunnen ze op straat belanden. Er is een tekort aan opvangplekken in de Categoriele Opvang Slachtoffers Mensenhandel (COSM) en in de vrouwenopvang. In alle gevallen valt de intensieve begeleiding die slachtoffers bij de beschermde opvang kregen weg. Uit een evaluatieonderzoek van het WODC blijkt dat een substantiële groep jongeren de beschermde opvang verlaat zonder voldoende te zijn toegerust op een vervolgsituatie met een veel minder intensieve begeleiding. Dit brengt risico's voor deze groep jongeren met zich mee, zoals het risico om (opnieuw) uitgebuit te worden.¹⁵¹

Een bijzonder aandachtspunt is ook dat een aantal van de minderjarige slachtoffers na een verblijf in de beschermde opvang wordt doorgeplaatst naar een amv-campus. De Inspectie Jeugdzorg stelde dat deze grootschalige instellingen niet aansluiten bij de belangen en behoeften van minderjarigen en dat ze niet de veiligheid bieden die ze voor minderjarigen zouden moeten bieden.¹⁵² Deze grootschalige opvang is inmiddels besproken in de Tweede Kamer. Een meerderheid in de Tweede Kamer is voorstander van het idee om niet langer gebruik te maken van deze campussen voor de opvang van amv's.¹⁵³

Grace is geboren in Oeganda. Als gevolg van aids en de oorlog verliest ze achter elkaar haar broertjes, zusjes en ouders. Op haar vijftiende wordt Grace door rebellen gewelddadig verkracht. Ze raakt zwanger. Waarschijnlijk raakt ze door de verkrachting en de verwondingen die ze daarbij oploopt, ook besmet met hiv. Grace vlucht als enig overgeblevene van haar familie naar een vluchtelingenkamp. Ze bevalt daar van haar zoon. In het vluchtelingenkamp wordt ze regelmatig seksueel misbruikt. Op haar zeventiende komt Grace een Nederlandse man tegen in het kamp die haar een toekomst in Nederland belooft. 'Het is moeilijk voor mij om te weten of deze man een professional of een toerist was. In die tijd had ik geen enkele ervaring met blanken. Het enige dat ik weet is dat hij de weg kende, een beetje Swahili sprak en

147 Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2009), p. 145.

148 Brief aan de Tweede Kamer van de Algemene Rekenkamer (10 maart 2010). *Bevindingen Algemene Rekenkamer instroom, doorstroom en uitstroom (gesloten) jeugdzorg*.

149 Jong-de Kruijf, de M.P., Schorsing en terugplaatsing in het kader van de trajectmachtiging gesloten jeugdzorg: is *carte blanche* voor de aanbieders van gesloten jeugdzorg wel zo'n goed idee?, in de congresbundel *90 jaar ondertoezichtstelling* (onder redactie van M.R. Bruning & T. Liefwaard) die in de loop van 2013 verschijnt bij SDU.

150 Het verblijf in de beschermde opvang van een jongere die achttien wordt mag tot maximaal drie maanden verlengd worden.

151 Kromhout et al. (2010), p. 96.

152 Zie voor het rapport van de Inspectie Jeugdzorg over de campussen en de reactie van de minister in een Kamerbrief: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/05/21/kamerbrief-over-rapport-inspectie-jeugdzorg-over-opvang-amv-s-in-campuslocaties.html>. Zie ook: GATE – *Guardians Against Child Trafficking and Exploitation* (2012), p. 6 en 31.

153 Kamerstuk II 19637, Motie-Maij, aangenomen in de Tweede Kamer op 9 april 2013.

vooral met meisjes sprak over de problemen die zij in het kamp hadden. Ik dacht dat hij een journalist was of iemand die voor de Verenigde Naties werkte'. Grace laat haar zoon achter bij een 'aunty' en gaat met de man mee.

Samen rijden ze naar de grens met Kenia. 'Wat betreft de route wist ik niet waar ik was of waar ik heenging. Hetzelfde geldt voor de reisdocumenten. Ik weet niet hoe hij dat deed. Hij nam een foto van mij en vertelde dat hij me mee zou nemen naar een land waar ik niet langer zou lijden, waar mensen aardig zijn en geen meisjes verkrachten of misbruiken zoals in het kamp. Ik hoefde alleen maar ja te zeggen en hem te volgen.' Samen met de blanke man vertrekt Grace met het vliegtuig. Ze weet niet op welk vliegveld ze uiteindelijk landt. Hier staan twee mannen te wachten, de blanke man vertelt Grace dat ze met hen mee moet gaan. De mannen gedragen zich goed en Grace gaat met hen mee. Na ongeveer een uur rijden komen ze aan bij een huis. In de gang ziet ze een paar meisjes die er uitzien alsof ze in het huis wonen.

In het huis wordt Grace voorbereid op de prostitutie. 'Mij was verteld dat ik hier gekomen was om te studeren en een normaal leven te leiden zonder verkrachtingen. Maar toen begonnen ze pornografische video's van me te maken. Ik vond het vervelend. Ik moest de video's bekijken en de seks zag er heel gewelddadig en misbruikend uit. Toen kreeg ik een persoonlijke coach van wie ik mee moest kijken als zij seks met haar klanten had.' Grace moet al snel zelf ook seks hebben met mannen die naar haar kamer worden gebracht. 'Ze gaven me altijd een pil die me duizelig maakte en soms een injectie waardoor ik me dronken voelde. Ik koos de klanten niet. Ze kwamen gewoon naar mijn kamer. Ze dwongen me om voor hen te dansen, om onbesprekbare dingen met ze te doen. Soms sloegen ze me tijdens de seks in elkaar. Sommige klanten kwamen terug en andere waren nieuw. Sommigen gebruikten een condoom en verwijderden dat tijdens de seks. Sommigen gebruikten ze wel en andere helemaal niet.'

Grace woont in het huis waar ze uitgebuit wordt. Ze verblijft vooral op haar kamer en komt het huis niet uit. Ze heeft geen contact met de buitenwereld en ziet niks van het geld dat aan haar verdiend wordt. 'Ze bedreigden me. Ze zeiden dat ik ze veel geld verschuldigd was wat zij aan de man hadden gegeven die me had gebracht. Als dat geld betaald zou zijn door de klanten dan zou ik commissie krijgen en het huis uit mogen. Ze zeiden dat ze me zouden vermoorden als ze me zouden betrappen op een vluchtpoging. Er was veel druk. Vooral als ik ziek was. Ze zeiden me dat ik ervoor moest zorgen dat ik beter werd. Soms dwongen ze me met twee mannen te slapen. Ik had nooit de vrijheid om te stoppen en te gaan. De man zei dat ik zijn bezit was.'

Op een gegeven moment raakt Grace zo ziek dat ze langere tijd niet kan werken. Ze proberen haar in het huis te behandelen, maar er is geen verbetering in haar situatie. Uiteindelijk wordt Grace naar een bushalte gebracht. 'Ze zeiden me dat ik daar moest blijven en dat ze me op zouden halen, maar ze kwamen nooit meer terug. Na uren wachten bij de bushalte werd het donker. Ik vroeg een vrouw om me te helpen om iets te eten. Ik vertelde haar mijn verhaal en zij zei me naar de politie te gaan.

Ik was eerst terughoudend, want mijn pooier vertelde me dat als ik ooit naar de politie zou gaan en zou zeggen wat ik doe, ze me gevangen zouden nemen.' Grace besluit toch naar de politie te gaan en vertelt hen hoe ze in Nederland gekomen is en wat er met haar gebeurd is. 'Ik vroeg hen om me naar huis te brengen, omdat mijn ervaring zo wreed was dat ik gewoon naar huis wilde, ook al wist ik dat ik geen huis had en geen familie. Het was beter dan elke dag geslagen en verkracht te worden en, als een gevangene, maandenlang geen daglicht te zien. De politie was aardig en gaf me te eten. Ze vertelden me dat ze me niet konden terugbrengen omdat ik rechtspraak nodig had.' Grace wordt opgevangen in een gespecialiseerd behandelcentrum waar ze nog steeds verblijft met de dochter van wie zij in Nederland bevallen is.

Grace doet na plaatsing in het behandelcentrum aangifte van mensenhandel en krijgt een B9-vergunning. Na een jaar blijkt het strafrechtelijk onderzoek niets op te leveren en wordt het gesloten. Grace vraagt voortgezet verblijf aan. Dit wordt, wederom een jaar later, afgewezen. Het bezwaar en beroep tegen deze beschikking worden over de loop van twee jaar ongegrond verklaard. Grace heeft geen recht op voortgezet verblijf. Omdat Grace in een schrijnende

situatie verkeert, wordt een schrijnendheid procedure gestart. In deze procedure wordt aan de minister gevraagd om op humanitaire gronden een verblijfsvergunning te verlenen. De aanvraag en het bezwaar worden afgewezen. Het beroep wordt ongegrond verklaard. Inmiddels hebben Grace en haar dochter hoger beroep ingediend en wachten zij de uitspraak af.

Op de vraag hoe het nu met Grace gaat antwoordt zij: 'Ik loop rond met de lichamelijke en mentale littekens van de mishandeling die ze me hebben laten ondergaan. De brandplekken van sigaretten, de snijplekken van riemen, het seksueel misbruik en de doodsb bedreigingen. De afgelopen jaren heb ik bij een psychiater gelopen die me slaappillen en andere pillen tegen posttraumatische stress geeft. Vreselijker is dat ik getest ben op seksueel overdraagbare aandoeningen en geconfronteerd ben met mijn grootste angst toen ik hoorde dat ik hiv heb. (...) Helaas blijven ze me vertellen dat ik met mijn medische problemen kan overleven in Oeganda, wat ik genadeloos vind, want niemand en geen enkele organisatie heeft aangegeven dat ze mij mijn leven lang voorzien van gratis medicijnen. Ik ben zo bang voor de toekomst van mijn dochtertje, want mijn leven is zo onzeker en ik ben bang dat de geschiedenis zich zal herhalen. Ik belandde in de prostitutie en ben met hiv besmet omdat ik geen ouder had om mij te beschermen.'¹⁵⁴

Zorgpunten

De vervolgopvang van alle (minderjarige) slachtoffers is een probleem. Doorstroming uit de gesloten jeugdzorg is moeilijk door wachtlijsten bij open jeugdzorginstellingen en kamertrainingscentra. Ook de doorstroming van de amv's uit de beschermde opvang verloopt moeilijk. Er is te weinig plek in de Categorale Opvang, omdat de slachtoffers die daar zitten niet of slecht kunnen doorstromen naar andere maatschappelijke opvang. Jongeren die doorstromen naar de reguliere asielopvang worden niet meer zo intensief begeleid als in de beschermde opvang. Zij zijn extra kwetsbaar en lopen het risico (weer) het slachtoffer te worden van uitbuiting.

5.3.5 Verdwijningen uit de opvang

Minderjarigen verdwijnen uit de opvang, zowel uit open als uit gesloten opvanginstellingen. Een minderjarige die vermist wordt, kan in handen komen van de verkeerde mensen en is extra kwetsbaar voor misbruik en uitbuiting. Een vermist kind loopt het gevaar slachtoffer te worden van mensenhandel en moet daarom zo snel mogelijk worden opgespoord.

Minderjarige slachtoffers van loverboys zijn niet zelden meisjes die zijn weggelopen uit (gesloten) jeugdzorginstellingen. In 2010 bleken meer dan 780 jongeren te zijn vermist uit (gesloten) jeugdzorginstellingen. Dat was bijna twee keer zoveel als het aantal jongeren dat in 2009 wegliep.¹⁵⁵ Er bestaat een landelijk protocol vermiste personen dat in werking treedt bij een vermissing uit een instelling. Vermissingen van minderjarigen moeten direct bij de Inspectie Jeugdzorg en de politie worden gemeld. Bij vermissingen van deze minderjarigen wordt nauw samengewerkt tussen de zorginstellingen, de politie en het OM. Een groot deel van de vermiste jongeren komt snel weer terug. Sommige vermissingen worden niet gemeld, omdat de begeleiders vermoeden dat de kinderen binnen een dag weer terug zijn.

Hulpverleners geven aan dat veel weggelopen jongeren niet teruggevonden willen worden, omdat ze absoluut niet terug willen naar de instelling. De jongeren begrijpen niet waarom ze gesloten geplaatst worden en bijvoorbeeld hun mobieltjes worden afgepakt, terwijl zij toch niet de schuldigen zijn. Het verblijf in de jeugdzorginstelling voelt dan als een strafmaatregel. Het feit dat de jongeren voor hun eigen bescherming gesloten geplaatst worden, dringt niet tot hen door. Tegelijkertijd voelen zij zich vaak ook nog afhankelijk van hun loverboy en willen ze graag contact met hem of haar houden. Volgens hulpverleners is dit illustratief voor de complexiteit van de problematiek waarmee de jongeren te maken hebben en geeft het tegelijkertijd aan hoe moeilijk het is de juiste hulpverlening te organiseren.

¹⁵⁴ Citaten komen uit een brief die Grace schreef over haar ervaringen.

¹⁵⁵ De Volkskrant, 'Jongeren lopen steeds vaker weg uit jeugdinrichtingen', 4 april 2011.

Verdwijnen van amv's

Amv's die verdwijnen (vertrek met onbekende bestemming: MOB) uit opvangcentra van het COA zijn extra kwetsbaar om het slachtoffer te worden van mensenhandel en uitbuiting. Het aantal verdwenen amv's is in 2011 gestegen naar honderdveertig. Dit is een opvallende procentuele stijging, omdat de instroom van amv's in Nederland is gedaald (van 1039 in 2009 naar 484 in 2011). De meeste jongeren verdwijnen uit grote opvangcentra als de POL, waar amv's de eerste drie maanden verblijven, en de amv-campus.

Tabel 4 **Aantal amv's vertrokken met onbekende bestemming vanuit zowel de beschermde als de centrale opvang** ¹⁵⁶

Jaar	Beschermde opvang	Overige centrale opvang (COA)
2009	< 10	130
2010	< 10	120
2011	< 10	140
2012	< 10	160

Iedere verdwijning wordt gemeld bij de politie. Er wordt een verzoek tot aanhouding, opsporing en terugbrenging (AOT) gedaan. Nidos heeft een protocol dat in werking treedt bij verdwijningen. Melding wordt gedaan door de voogd of de mentor. Voogden geven aan dat de meeste amv's vertrekken om elders een toekomst op te bouwen, omdat ze bang zijn gevangen of uitgezet te worden. Maar voogden melden ook dat er ook gevallen zijn waarin de jongere teruggevonden is in een uitbuitingssituatie, elders in Europa of in Nederland.¹⁵⁷ In de praktijk blijkt dat voogden, als er geen specifieke signalen zijn die kunnen duiden op bijvoorbeeld mensenhandel, soms pas laat (na drie dagen) een melding van een vermissing doen. Reden die voogden hiervoor geven is dat regelmatig blijkt dat de jongere soms slechts een dagje wegblijft om bij vrienden op bezoek te gaan.¹⁵⁸ Maar hoe meer tijd verstrijkt, hoe moeilijker het is voor de politie om onderzoek te doen. De politie geeft aan dat voogden vermissingen vaak veel te laat melden. De sporen zijn dan uitgewist.¹⁵⁹

Een groeiende groep minderjarigen uit Oost-Europese landen als Hongarije, Roemenië, Polen en Litouwen worden door de politie in Nederland aangetroffen en verdwijnen voordat voor hen voogdij en opvang is geregeld. Deze kinderen zijn kwetsbaar om (weer) in een uitbuitingssituatie terecht te komen.

Zorgpunten

Het relatief grote aantal verdwijningen uit jeugdzorginstellingen, amv-campussen en de POL baart zorgen. Veel Oost-Europese minderjarigen verdwijnen nog voordat Nidos voogdij voor hen heeft kunnen regelen. Het is onbekend waar deze kinderen naartoe gaan. Deze kinderen zijn extra kwetsbaar om in een uitbuitingssituatie terecht te komen. Niet al deze jongeren komen in handen van een mensenhandelaar terecht. Sommige (Nederlandse) jongeren verblijven tijdelijk bij familie en vrienden. Snelle opsporing dient prioriteit te zijn. In de praktijk probeert men jongeren die uit de (gesloten) jeugdzorg verdwijnen snel op te sporen. Bij verdwijningen van amv's wordt soms pas laat aan de bel getrokken, vaak kan de politie dan niet veel meer doen.

5.4 Gezinsopsporing en terugkeer

Nederland heeft geen specifiek gezinsopsporingsbeleid ten behoeve van minderjarige slachtoffers uit het buitenland. Wel heeft de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie de verplichting om contact te zoeken met ouders, andere gezinsleden

¹⁵⁶ Brief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan Defence for Children n.a.v. WOB-verzoek, 11 mei 2012, kenmerk 2012-0000277620 en van 7 mei 2013, kenmerk 2013-0000191522.

¹⁵⁷ GATE – *Guardians Against Child Trafficking and Exploitation* (2012), p. 25.

¹⁵⁸ Idem.

¹⁵⁹ Mondelinge informatie EMM, december 2012.

of instellingen (vergelijkbaar met Nidos) in het land van herkomst en na te gaan of zij in staat zijn om voldoende voor het kind te zorgen. Nederland kan geen kinderen terugsturen zolang geen adequate opvang geregeld is in het land van herkomst.

Terugkeer van minderjarige slachtoffers van mensenhandel kan gedwongen (wegens het niet krijgen of verlengen van een verblijfsvergunning) of vrijwillig zijn. Geprobeerd wordt om in een vroeg stadium met de minderjarige te spreken over een mogelijke terugkeer. Maar veel voogden en mentoren geven aan dat de minderjarige daar vaak nog niet aan toe is en dat terugkeer nauwelijks ter sprake komt. Veel kinderen willen niet terug omdat ze de situatie in hun eigen land onveilig vinden, omdat hun eigen familie een rol speelde bij de kinderhandel en uitbuiting of omdat er niets of niemand is om naar terug te keren. De situatie waarin de kinderen verkeerden voordat zij verhandeld werden, kunnen net zo schrijnend zijn als de mensenhandelervaringen. Slachtoffers komen uit gebroken gezinnen, zijn mishandeld, al eerder uitgebuit en/of komen uit door oorlog verwoeste gebieden. Voor slachtoffers van mensenhandel is het moeilijk om in het land van herkomst weer een menswaardig bestaan op te bouwen na de traumatische ervaringen die zij hebben opgedaan. Zij zijn vervreemd van de sociale omgeving in het land van herkomst en kunnen gemakkelijk geïsoleerd raken. Dit maakt hen opnieuw kwetsbaar. Goede begeleiding tijdens het proces van herstel, terugkeer en re-integratie is daarom van zeer groot belang.

Gedwongen terugkeer

Indien een minderjarige geen verblijfsvergunning krijgt, dan dient hij of zij terug te keren naar het land van herkomst. Terugkeer mag pas plaatsvinden als de opvang in het land van herkomst veilig en adequaat is. De Nederlandse regering heeft de afgelopen jaren sterk ingezet op de daadwerkelijke terugkeer van amv's naar het land van herkomst. Daartoe financiert de overheid momenteel twee opvanghuizen, één in Angola en één in de Democratische Republiek Congo. De opvanghuizen moeten het mogelijk maken om amv's terug te sturen. Van de terugkeerhuizen wordt door amv's weinig gebruikgemaakt. De handvol amv's die ooit vertrok naar het opvanghuis in Angola werden, volgens de Nederlandse overheid, op het vliegveld opgehaald door familieleden. In het rapport *Return of separated children to return houses in countries of origin* geeft UNICEF Nederland aan dat er geen zicht is op wat er met de teruggekeerde jongeren is gebeurd en welke stappen de Nederlandse overheid genomen heeft om te voorkomen dat zij weer in handen vallen van familieleden of van personen die hen in eerste instantie naar Nederland hebben verhandeld.¹⁶⁰ Ondanks vergaande plannen vindt al enkele jaren geen gedwongen terugkeer van amv's plaats.

Vrijwillige terugkeer

Een minderjarig slachtoffer van mensenhandel dat aangeeft terug te willen keren naar het land van herkomst, kan daarin ondersteund worden door de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). IOM volgt de Richtlijn terugkeer minderjarige slachtoffers. Zowel de voogd in Nederland als de minderjarige zelf moet toestemming geven voor terugkeer. Ook is het vereist dat er door de voogd erkende opvang in het land van herkomst moet zijn. Het verzoek om begeleiding bij terugkeer komt meestal via de voogd bij IOM binnen en soms via de opvanginstelling. IOM gaat in gesprek met de minderjarige. In samenwerking met de voogd wordt er met de minderjarige gekeken naar zijn of haar toekomstplannen en -wensen. De haalbaarheid van deze plannen kan getoetst worden in samenwerking met het plaatselijke IOM-kantoor.

Ook in het land van herkomst moet voorzien worden in voogdij. Als IOM de familie van de minderjarige heeft weten te traceren en het veilig is voor het kind om terug te keren, dan gaat het kind terug naar de familie. Als de familie van het kind betrokken was bij de kinderhandel, dan maken plaatselijke instellingen en/of de overheid een veiligheidsanalyse. IOM heeft daarin geen rol. Het is aan de Nederlandse voogd om een definitieve afweging te maken of een kind daadwerkelijk terug kan naar de familie. In het geval de familie gevonden is, dan dient er een zogenaamde 'consent-verklaring' aangevuld met identiteitsdocumenten getekend te worden.

¹⁶⁰ UNICEF The Netherlands (2012), p. 48.

In het geval het kind niet terug kan naar de familie, dan moet de overheid een voogd aanstellen (indien de lokale overheid een voogdijstelsel kent) en een opvanginstelling aanwijzen. Een kind kan alleen terug naar een opvanginstelling die erkend is door de overheid. De geschiktheid van de opvang wordt beoordeeld naar lokale standaarden. Er wordt een verklaring getekend tussen de lokale voogd (familie of een nationale voogdijinstelling) en de Nederlandse voogd. Tot veertien jaar reist een IOM-medewerker, de voogd of een pleegouder, met het kind mee van Nederland naar het land van herkomst, alwaar het kind overhandigd wordt aan een lokale IOM-medewerker, nieuwe voogd of opvang. Hoewel dit slechts verplicht is tot veertien jaar, hanteert IOM meestal een grens van zestien jaar voor het verlenen van volledige reisassistentie. Na het veertiende jaar wordt altijd aankomst en transitassistentie verleend. Dit betekent dat een kind wordt afgezet bij de slurf van het vliegtuig en op de plaats van bestemming ook weer wordt opgehaald.

IOM heeft alleen ervaring met de terugkeer van minderjarige slachtoffers van mensenhandel naar Oost-Europa. Er zijn weinig minderjarige slachtoffers van mensenhandel die via IOM terugkeren. In 2008 betrof het vijf minderjarigen. In 2011 zijn er twee á drie gevallen bekend. Deze minderjarigen zijn teruggekeerd naar Hongarije, Roemenië of Bulgarije.¹⁶¹ Steeds meer meisjes met een (licht) verstandelijke beperking uit Oost-Europa komen in Nederland in de prostitutie terecht. Bij de gesprekken met deze meisjes is een psycholoog aanwezig die moet beoordelen of het meisje in staat is te beslissen over terugkeer.

Volgens IOM is de opvang in Oost-Europese landen goed geregeld: met behulp van Europese subsidie zijn hulpprogramma's ontwikkeld. In andere regio's is de opvang, voor zover IOM dat kan beoordelen, niet naar behoren georganiseerd. Zo bestaan er twijfels over de kwaliteit van de gespecialiseerde opvang en hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel in Afrikaanse landen. IOM is betrokken geweest bij een terugkeerproject in Nigeria. Er is echter maar één Nigeriaans (volwassen) slachtoffer teruggekeerd.

Bij terugkeer krijgt het slachtoffer een geldbedrag mee. Het standaardbedrag voor terugkeer binnen de EU is vijfhonderd euro. Hiervan moet de opvang in de eerste zes maanden betaald worden. Daarnaast moet het de teruggekeerde minderjarigen in staat stellen een opleiding, cursus of een andere activiteit te bekostigen, die bijdraagt aan re-integratie in de samenleving. Aangezien het budget zeer beperkt is en de opvang er ook door gefinancierd moet worden blijft er maar een minimaal bedrag over voor zo'n cursus. Het budget voor re-integratie wordt direct betaald aan de onderwijsinstelling of aan de instelling waar de cursus gevolgd wordt. Het wordt niet aan de lokale voogd gegeven. Als het budget op is, houdt de bemoeienis van IOM ook op. Dit is na maximaal één jaar.

Zorgpunten

Slechts enkele minderjarige slachtoffers keren terug naar het land van herkomst. De meeste slachtoffers die terugkeren komen uit Oost-Europa. In het algemeen wordt weinig of helemaal niet samengewerkt tussen de opvang- en zorginstellingen in Nederland en die in het land van herkomst. Zo vindt er geen warme overdracht plaats tussen de Nederlandse voogd en de personen of instellingen die in het land van herkomst de voogdij overnemen.

Vanuit Nederland is geen zicht op de positie van teruggekeerde minderjarige slachtoffers na gedwongen of vrijwillige terugkeer. Het is ook onduidelijk hoe voorkomen wordt dat de teruggekeerde minderjarigen weer in handen vallen van personen of familieleden die hen in eerste instantie naar Nederland hebben verhandeld.

161 Mondelinge informatie IOM, 17 april 2012.

5.5 Tot slot

De signalering van kinderhandel wordt bemoeilijkt door een gebrek aan uitwisseling van informatie en signalen tussen zorginstellingen en politie. Zorginstellingen zijn soms niet betrokken bij het casusoverleg op lokaal niveau en als ze dat wel zijn, blijken zorgprofessionals vaak terughoudend in het delen van informatie. In vergelijking met de politie melden zorginstellingen zeer weinig bij CoMensha. Zorgprofessionals zouden net als de politie een meldplicht moeten krijgen.

Het maakt voor de toegang tot opvang, zorg en hulpverlening uit of de minderjarige het slachtoffer is van binnenlandse mensenhandel of van grensoverschrijdende mensenhandel. Reden hiervoor is dat bij de laatste groep slachtoffers vreemdelingenrechtelijke aspecten de bovenaanvoeren. Minderjarige slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel komen met name in de beschermde opvang (een amv-opvanglocatie) terecht, waar het hulpverleningsaanbod, ook door de korte verblijfsduur van de minderjarigen, onvoldoende is toegespitst op de behoeften van de slachtoffers. Onzekerheid over de verblijfsvergunning staat herstel van de minderjarigen in de weg.

Minderjarige slachtoffers van binnenlandse mensenhandel komen in diverse opvanginstellingen terecht. De afgelopen jaren is gewerkt aan meer opvangplekken voor (minderjarige) slachtoffers van mensenhandel, maar het aantal opvangplekken in instellingen met een specialistisch hulpaanbod is nog steeds beperkt.

In hoofdstuk 3 en in dit hoofdstuk is aangegeven dat passende hulpverlening gebaat is bij meer informatie over de achtergronden van het slachtoffer en de manier waarop hij of zij verhandeld en uitgebuit is. Informatie die vergaard wordt tijdens het strafrechtelijk onderzoek in de zaak kan hulpverleners helpen om minderjarige slachtoffers beter bij te staan. Hierbij is het wel van groot belang dat de slachtoffers tijdens dit onderzoek en tijdens de eventueel daaropvolgende strafzaak voldoende beschermd worden. Daarover gaat het volgende hoofdstuk.

6 Opsporing en vervolging van kinderhandel

De positie van het minderjarige slachtoffer

In 2006 startte het Openbaar Ministerie een onderzoek naar de verdwijning van enkele tientallen, veelal minderjarige, Nigeriaanse amv's uit asielzoekerscentra in Nederland. Zij bleken tewerkgesteld te worden als prostituees in landen als België en Italië. Nederland fungeerde als doorvoerhaven. Er was sprake van een geraffineerd systeem, opgezet door een internationaal opererende criminele organisatie.

De jonge Nigerianen werden voorzien van valse reispapieren en brieven van fictieve charitatieve instellingen uit Nigeria, en op het vliegtuig naar Nederland gezet. Na aankomst op Schiphol vroegen zij asiel aan, vertelden zij het vooraf ingestudeerde verhaal van ouders die vermoord waren in conflicten tussen moslims en christenen en gaven zij aan minderjarig te zijn. Zij werden geplaatst in een asielzoekerscentrum en zochten vandaaruit contact met één van de verdachten. Vervolgens organiseerde de verdachte het vertrek van de minderjarigen. Zij werden via kennissen en andere verdachten veelal via Parijs naar Italië en Spanje gebracht. Daar moesten zij in de prostitutie werken.

Gedurende het onderzoek legden de slachtoffers een verklaring af bij de politie. Het Openbaar Ministerie vermoedde dat de slachtoffers aan voodoo-rituelen waren onderworpen en schakelden een dominee en een ervaringsdeskundige in om de slachtoffers te helpen getuigen. Een deel van de verklaringen werden door de rechtbank niet bruikbaar geacht als bewijs, waardoor een aantal van de verdachten is vrijgesproken.

De hoofdverdachte is in Nederland in maart 2012 uiteindelijk in hoger beroep veroordeeld tot dertig maanden gevangenisstraf wegens mensensmokkel. Mensenhandel achtte het gerechtshof niet bewezen.¹⁶²

6.1 Inleiding

De opsporing en vervolging van mensenhandel is in Nederland in handen van de politie en het Openbaar Ministerie waarbij wordt samengewerkt met bijzondere opsporingsdiensten als de FIOD (financieel onderzoek) en de Inspectie SZW (opsporen van mensenhandel in de werkketen).

In de strafrechtelijke vervolging spelen slachtoffers een belangrijke rol, als getuigen of als benadeelde partij. In Nederland kunnen minderjarige slachtoffers van mensenhandel in juridische procedures een rol hebben. Een minderjarige kan een informatief gesprek aangaan met een opsporingsambtenaar, voordat hij of zij besluit om aangifte te doen.¹⁶³ Het slachtoffer heeft het recht om tijdens het strafrechtelijk onderzoek tegen de verdachte zijn of haar verhaal te doen, hetzij mondeling, hetzij door middel van een geschreven verklaring. Een slachtoffer kan zich ook met een vordering tot schadevergoeding in het strafproces voegen als benadeelde partij.¹⁶⁴

Minderjarigen worden als kwetsbare groep slachtoffers aangemerkt in de Aanwijzing Mensenhandel van het OM, in de daaruit voortvloeiende richtlijnen voor strafvordering, in de Aanwijzing Slachtofferzorg en de Aanwijzing voor het auditief en audiovisueel registreren van verhoren. De specifieke aandacht voor het minderjarige slachtoffer moet door betrokken po-

¹⁶² LJN: BV8567.

¹⁶³ Aanwijzing Mensenhandel, hoofdstuk IV, paragraaf 6.

¹⁶⁴ Artikel 51f e.v. Sv.

litie en justitie tijdens het proces van opsporing en vervolging verder gestalte krijgen. Hiervoor zijn geen speciale richtlijnen.

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar het Nederlandse beleid in de opsporing en vervolging van zaken waarbij minderjarige slachtoffers van mensenhandel zijn betrokken. Naast aandacht voor de rol van de politie en het OM, staat de (rechts)positie van het minderjarige slachtoffer in de opsporing en vervolging in dit hoofdstuk centraal. Andere aspecten in het kader van opsporing en vervolging, zoals bijvoorbeeld de samenwerking met buitenlandse opsporingsdiensten, extraterritorialiteit, uitlevering en rechtshulp komen niet aan bod.

6.2 Strafbaarstelling van kinderhandel

Het juridische kader voor de opsporing en vervolging van mensenhandel wordt gevormd door artikel 273f Sr dat verder is uitgewerkt in een aantal richtlijnen. Artikel 273f Sr stelt dat mensenhandel strafbaar is. De Aanwijzing Mensenhandel geeft het OM, de politie en de bijzondere opsporingsdiensten richtlijnen voor de opsporing en vervolging van mensenhandel.¹⁶⁵ Zaken waarbij het gaat om seksuele uitbuiting, minderjarige slachtoffers en verwijdering van organen hebben prioriteit. Daarnaast heeft het OM twee richtlijnen opgesteld voor de strafvordering van gevallen van seksuele¹⁶⁶ en economische uitbuiting.¹⁶⁷

Strafmaat

Sinds 2005 is de strafmaat voor mensenhandel verdubbeld. In 2005 was de strafmaat nog zes jaar gevangenisstraf. Op 1 juli 2009 is de strafmaat voor mensenhandel verhoogd naar een maximale gevangenisstraf van acht jaar of een boete van 78 duizend euro. Op 29 februari 2012 stelde de regering voor de strafmaat voor mensenhandel verder te verhogen.¹⁶⁸ Vanaf 1 april 2013 is de maximumstraf voor mensenhandel twaalf jaar.¹⁶⁹

Wanneer een slachtoffer de leeftijd van zestien jaar nog niet bereikt heeft, is er sprake van een strafverzwarende omstandigheid. De maximale straf wordt dan verhoogd naar vijftien jaar. Op 2 april 2013 heeft de Tweede Kamer ingestemd met een wetswijziging waarbij mensenhandel gepleegd tegen kinderen van zestien en zeventien jaar oud ook als strafverzwarende omstandigheid wordt beschouwd.¹⁷⁰

De straf wordt ook verhoogd naar maximaal vijftien jaar wanneer het misdrijf in vereniging van personen gepleegd is; naar achttien jaar wanneer het zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft of daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is en naar levenslang of een tijdelijke gevangenisstraf van ten hoogste dertig jaar wanneer het de dood tot gevolg heeft.

Vervolging van minderjarige slachtoffers

Het *non punishment*-beginsel – neergelegd in artikel 26 van het Europees Mensenhandelsverdrag – houdt in dat het mogelijk moet zijn om slachtoffers van mensenhandel niet te straffen voor strafrechtelijke gedragingen die zij onder dwang hebben begaan. Dit betekent dat bijvoorbeeld illegaal verblijf en strafbare feiten die het slachtoffer in opdracht van de menschenhandelaar heeft moeten plegen, niet hoeven te worden vervolgd. Het slachtofferschap zou moeten kunnen leiden tot een sepot van de strafzaak tegen de verdachte die als slachtoffer van mensenhandel strafbare feiten heeft gepleegd.

¹⁶⁵ Aanwijzing Mensenhandel (2008A022gp).

¹⁶⁶ Richtlijn voor strafvordering mensenhandel in de zin van seksuele uitbuiting, 2 augustus 2010.

¹⁶⁷ Richtlijn voor strafvordering mensenhandel in de zin van dienstbaarheid of arbeidsuitbuiting, 26 april 2012.

¹⁶⁸ Partiële wijziging van het Wetboek van Strafrecht en enkele andere wetten in verband met de aanpassing van het materieel strafrecht aan recente ontwikkelingen; Verzamelwet veiligheid en Justitie 2011 Strafrecht (33185).

¹⁶⁹ Besluitenlijst Vaste Commissie Veiligheid en Justitie, 20 december 2012.

¹⁷⁰ Zie http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33309_implementation_richtlijn. Geraadpleegd op 4 april 2013.

Nederland kent geen formeel beleid over het niet-vervolgen van slachtoffers. In de Aanwijzing Mensenhandel is het *non punishment*-beginsel niet opgenomen.¹⁷¹ Wel is het zo dat slachtoffers van mensenhandel op basis van de openbare orde niet geweigerd kunnen worden voor de B9-regeling indien de inbreuk op de openbare orde rechtstreeks verband houdt met mensenhandel. Valse papieren zijn geen grond voor weigering.

Zorgpunten

Dat opsporing en vervolging van mensenhandel politieke prioriteit heeft, is het meest zichtbaar in de verhoging van de strafmaat van zes jaar gevangenisstraf in 2005 naar twaalf jaar in 2013. Het verhogen van de strafmaat voor mensenhandel is dan ook een terugkerend onderwerp in de politiek geweest. De EU-Richtlijn 2011/36/EU van 5 april 2011 stelt dat straffen strenger moeten zijn indien het slachtoffer een zeer kwetsbaar persoon is. Daaronder worden alle kinderen (personen onder de achttien jaar) verstaan. In de huidige Nederlandse wetgeving geldt de strafverzwaring alleen bij slachtoffers onder de zestien jaar. Op 2 april 2013 stemde de Tweede Kamer in met de implementatie van de richtlijn en zal, onder voorwaarde van goedkeuring door de Eerste Kamer, ook mensenhandel tegen kinderen van zestien en zeventien jaar oud als strafverzwarende omstandigheid gaan gelden.¹⁷²

Strafverzwarende omstandigheden leiden niet altijd tot een hogere straf en soms zelfs tot een strafvermindering, zo blijkt uit onderzoek van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel. Het komt voor dat in zaken het ontbreken van dwang door de dader bij een minderjarig slachtoffer tot strafvermindering kan leiden.¹⁷³ Dit is niet in overeenstemming met nationale en internationale wetgeving. Bij minderjarige slachtoffers hoeft volgens artikel 273f lid 1, sub 2 Sr geen sprake te zijn van dwang. Ook het feit dat een slachtoffer jonger is dan zestien jaar, blijkt niet altijd te worden meegenomen in de bepaling van de strafmaat.

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel liet met de resultaten van een jurisprudentieonderzoek in 2012 ook zien dat er veel verschil is in de hoogte van de straffen die rechters in mensenhandelzaken opleggen. De rechters hebben geen kader dat hen helpt de juiste strafmaat te bepalen. De Nationaal Rapporteur Mensenhandel pleit daarom voor de ontwikkeling van oriëntatiepunten door de rechterlijke macht en het specialiseren van rechters in mensenhandelzaken.¹⁷⁴

6.3 Rechten en plichten van het slachtoffer

Voor de positie van slachtoffers is de Aanwijzing Slachtofferzorg van belang. Deze is op 1 januari 2011 aangepast, naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wet ter versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces. Kerngedachte van de nieuwe wet is dat het slachtoffer meer centraal komt te staan in het denken en werken van het OM.¹⁷⁵ Het OM ondersteunt het slachtoffer in het uitoefenen van de volgende rechten:

- Erkenning dat het slachtoffer iets is aangedaan;
- Rechtdoen aan het slachtoffer;
- Compensatie van het aangedane leed;
- Correcte bejegening in de strafrechtelijke procedure.

In ernstige zaken kan het OM besluiten een zaakcoördinator of een slachtoffercoördinator aan te stellen die het slachtoffer begeleidt gedurende de rechtszaak tegen verdachten. Dit gebeurt in het geval van mensenhandelzaken.

171 Zie ook Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2010), p. 87.

172 http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33309_implementatie_richtlijn. Geraadpleegd op 4 april 2013.

173 Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2012). *Mensenhandel; Jurisprudentie mensenhandel zaken 2009-2012. Een analyse*, p. 173.

174 *Idem*, p. 176.

175 Aanwijzing slachtofferzorg, 1 januari 2011, 2010A029.

Het OM heeft een aantal taken ten aanzien van het slachtoffer. Ten eerste moet het slachtoffer voortdurend geïnformeerd worden over de rechtsgang, over de uiteindelijke uitspraak en over de eventuele vrijlating van de verdachte. Dit laatste kan tot grote onrust leiden bij het slachtoffer. Ten tweede kan het OM tijdens de rechtsgang beschermende maatregelen nemen voor het minderjarige slachtoffer door verhoren plaats te laten vinden in kindvriendelijke ruimtes en ervoor te zorgen dat slachtoffer en verdachte elkaar tijdens de rechtszitting niet tegenkomen.

Een slachtoffer van mensenhandel heeft spreekrecht. Dit betekent dat hij of zij tijdens de zitting een verklaring kan afleggen over de gevolgen die de mensenhandel en uitbuiting voor hem of haar heeft gehad. Nadat het slachtoffer de verklaring heeft gegeven, kunnen door de rechters vragen worden gesteld. De advocaat van de verdachte of de verdachte kunnen een reactie geven.

Een slachtoffer van mensenhandel heeft ook de mogelijkheid binnen het strafproces een schadevergoeding te eisen van de verdachte. Mensenhandelaren verdienen veel geld aan hun slachtoffers. Slechts weinig slachtoffers dienen bij het strafproces een vordering tot schadevergoeding in.¹⁷⁶ In 2012 kende de rechter een volwassen slachtoffer een schadevergoeding toe van 950 duizend euro.¹⁷⁷

6.4 Opsporing

Sinds 2004 is de deskundigheid van de politie en het OM omtrent mensenhandel geconcentreerd in de Landelijke Expertgroep Mensenhandel (LEM). Het LEM adviseert gevraagd en ongevraagd over alle vraagstukken in de bestrijding van mensenhandel. In mei 2005 ging het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) van start. Dit is een samenwerkingsverband van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD, vanaf 1 januari 2012 opgegaan in de Inspectie SZW) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Het staat onder gezag van de landelijk coördinerend officier mensenhandel en mensensmokkel.

Het EMM ontvangt ieder signaal van mensenhandel dat de politie, de andere diensten en externe partners oppikken. Het EMM verzamelt alle signalen in de politiedatabase en probeert deze gegevens te *matchen* met andere informatie. Het EMM ontvangt op jaarbasis ongeveer vijfduizend signalen.¹⁷⁸ Afhankelijk van het soort uitbuiting geeft het EMM de verzamelde signalen door aan een opsporingsdienst. Vervolgens wordt er gewogen op welk niveau een onderzoek moet worden uitgezet: regionaal, regio-overschrijdend of internationaal.¹⁷⁹ Het EMM ontvangt ook signalen uit het buitenland en kan zo internationale trends en ontwikkelingen in kaart brengen. Signalen van opvang- en zorginstellingen komen niet automatisch terecht bij het EMM, omdat deze instellingen onvoldoende bekend zijn met de mogelijkheid om signalen bij het EMM te melden.

OM

Voor het OM heeft de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel prioriteit. Er is een landelijke officier van justitie mensenhandel en mensensmokkel die de mensenhandelonderzoeken van de Nationale Recherche aanstuurt en het gezag heeft over het EMM. Vervolgens heeft ieder parket (tien arrondissementsparketten) één contactofficier van justitie mensenhandel. Zij zijn bij de officieren van justitie het aanspreekpunt voor mensenhandelzaken en doen ook veel mensenhandelzaken zelf. De contactofficieren mensenhandel hebben onderling veel contact en zijn verenigd in het landelijke portefeuillehoudersoverleg. Aan de officieren van justitie worden trainingen gegeven over mensenhandel waarin specifiek aandacht wordt besteed aan minderjarige slachtoffers.

¹⁷⁶ Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2012). *Mensenhandel. Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009-2012. Een analyse*, p. 174.

¹⁷⁷ <http://www.trouw.nl/tr/nl/4492/Nederland/article/detail/3292819/2012/07/27/Ex-prostituee-krijgt-9-5-ton-schadevergoeding.dhtml>. Geraadpleegd op 6 maart 2013. LJN:BX 3800.

¹⁷⁸ <http://www.hetccv.nl/dossiers/Mensenhandel/menuketenpartners/index#7>. Geraadpleegd op 27 februari 2013.

Politie

In 2008 verspreidde de Landelijke Expertgroep Mensenhandel (LEM) het Referentiekader Mensenhandel naar alle politiekorpsen. In het Referentiekader worden de kaders aangegeven voor de organisatie van de aanpak van mensenhandel bij de Nederlandse politie. In dit document staat een beschrijving van onder andere de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, de samenwerking met andere diensten en de wijze van informatie-uitwisseling.¹⁸⁰

Het opsporingsonderzoek naar mensenhandel is per politieregio verschillend georganiseerd. In sommige regio's valt mensenhandel onder de zedenpolitie, in andere regio's onder de vreemdelingenpolitie. In iedere politieregio is een korpsexpert mensenhandel benoemd. Bij grote landelijke onderzoeken brengt de Nationale Recherche gecertificeerde rechercheurs vanuit het hele land bij elkaar. In 2012 telde de Nationale Recherche zeventien gecertificeerde rechercheurs mensenhandel. Verder waren er in 2010, volgens de Korpsmonitor Prostitutie & Mensenhandel 2010, over de verschillende politiekorpsen verspreid 227 Prostitutie Controle Mensenhandel-gecertificeerde medewerkers.¹⁸¹

Gecertificeerde rechercheurs mensenhandel zijn politiemensen die speciaal zijn opgeleid in de behandeling van mensenhandelzaken. Naast de AMO (Algemene Migratie Opleiding) op de Politieacademie moeten deze rechercheurs ook een aanvullende gespecialiseerde opleiding volgen over mensenhandel.¹⁸² Na deze opleiding beschikken zij over juridische kennis over mensenhandel, kennen zij de sociale kaart en zijn zij getraind in gespreksvaardigheden en interculturele communicatie. Gecertificeerde rechercheurs doen het verhoor met het slachtoffer wanneer duidelijk is dat de politie te maken heeft met een slachtoffer van mensenhandel. Slachtoffers van mensenhandel mogen alleen door deze speciaal gekwalificeerde rechercheurs ondervraagd worden. Het politieonderzoek wordt ook gedaan door niet-gecertificeerde rechercheurs.

Bij de opsporing van mensenhandelzaken geldt een absoluut doorlaatverbod. Dit betekent dat politie (en OM) bij verdenking van mensenhandel het delict niet mogen laten voortduren. Er moet direct ingegrepen worden om het slachtoffer zo snel mogelijk uit zijn of haar benarde positie te halen. Binnen de politie is speciale aandacht voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel. De gesprekken met minderjarige slachtoffers vinden altijd plaats in speciale verhoorstudio's met geluidsapparatuur en jonge slachtoffers kunnen begeleid worden door een familierechercheur.

Opsporingsmethodes

Er is in de opsporing de afgelopen jaren veel kennis opgedaan over mensenhandel; over de routes die mensenhandelaren gebruiken, de manier waarop slachtoffers geronseld worden, vervoerd worden en uitgebuit worden. Aangezien mensenhandelaren voortdurend hun werkwijze veranderen, moeten politie en justitie ook creatief zijn in de opsporing. Er is nog veel te leren en te ontwikkelen. De politie legt steeds meer nadruk op de ontwikkeling van methodieken op internet. Zo is in de opsporing van loverboys geëxperimenteerd met het werken met lokprofielen op internet.

Ook is samengewerkt in de zogenoemde 'proeftuinen mensenhandel'. In een proeftuin, veelal regionaal en lokaal georganiseerd, wordt op innovatieve wijze door verschillende organisaties samengewerkt om tot de beste aanpak van mensenhandel te komen. Naast politie en justitie participeren de Belastingdienst, de Kamer van Koophandel, maar ook bijvoorbeeld woningcorporaties en GGD's in de proeftuinen. Uitgangspunt is dat gewerkt wordt met een programmatische aanpak, het barrièremodel en dat een bestuurlijke rapportage gemaakt wordt. In de afgelopen jaren is in de proeftuinen mensenhandel door politie en OM gewerkt

179 Werson, H. (2012), pp. 305-306.

180 Landelijke Expertgroep Mensenhandel (2008). *Referentiekader Mensenhandel*.

181 Prostitutie Controle Mensenhandel. Deze rechercheurs hebben een PCM opleiding gekregen. Zie ook Werson, H. & Den Hertog, A. (2011), p. 86.

182 Deze cursus wordt tevens aangeboden aan medewerkers van de Koninklijke Marechaussee (KMar), aan rechters en aan advocaten die slachtoffers bijstaan die een tijdelijke verblijfsvergunning hebben aangevraagd onder de speciale B9-regeling.

met vernieuwende opsporingsmethodes. De kennis en ervaring die in de proeftuinen is opgedaan worden landelijk ter beschikking gesteld.¹⁸³

Zorgpunten

Een belangrijk zorgpunt voor de opsporing van daders van mensenhandel is dat de procedures en systemen binnen het opsporingsapparaat onvoldoende op elkaar zijn afgestemd. Dit maakt de uitwisseling van informatie gecompliceerd. Het EMM heeft nu bijvoorbeeld geen landelijk overzicht over (het verloop van) de strafonderzoeken waarbij minderjarigen betrokken zijn, die vanuit de regiokorpsen gaande zijn. Ook komen niet alle signalen binnen bij het EMM. Dit beperkt de mogelijkheid om trends en ontwikkelingen in kaart te brengen en daarnaar te handelen. De hoop is dat met de komst van de nationale politie in 2013 de aandacht voor mensenhandel binnen de politie beter georganiseerd kan worden.

Capaciteit politie

De politieorganisatie heeft per 1 januari 2013 een ingrijpende verandering ondergaan. De regionale politiekorpsen zijn opgeheven. De nationale politie bestaat sindsdien uit een landelijke eenheid, tien regionale eenheden en lokale basisteams. De verschillende procedures en systemen kunnen bij de nationale politie, fungerend als één bedrijf, beter op elkaar worden afgestemd dan tot nu toe het geval was. Dit zal tijdswinst opleveren bij het verkrijgen en verwerken van de juiste informatie. Uit de gesprekken die voor dit onderzoek gevoerd zijn met de politie, blijkt dat voldoende capaciteit een grote zorg is voor de opsporing en vervolging van mensenhandel. Volgens de Korpsmonitor Prostitutie & Mensenhandel 2010 hebben niet alle politiekorpsen voldoende medewerkers opgeleid en gecertificeerd om professioneel slachtoffers van mensenhandel te kunnen benaderen.¹⁸⁴

Het is de vraag of de reorganisatie van de politie daarin verbetering zal brengen. Uiteindelijk zijn voldoende personeel en financiële middelen nodig om de strafrechtelijke onderzoeken naar mensenhandel effectief uit te voeren.

Samenwerking politie, OM en hulpverlening

Zowel de politie als het OM geeft aan dat de samenwerking tussen politie en OM sinds 2005 veel beter verloopt. Met de komst van de contactofficiërs mensenhandel is de deskundigheid bij het OM op het terrein van mensenhandel vergroot. Politie en OM werken vervolgens nauw samen in de Task Force Mensenhandel, het LEM en het EMM. Binnen de lokale keten wordt ook nauw samengewerkt.

Opmerkelijk is dat de samenwerking tussen politie, het OM én zorginstellingen, net zoals in 2005, een punt van aandacht blijft. Bij het opsporen van mensenhandel is het belangrijk dat zorginstellingen en politie tijdig gegevens uitwisselen over mogelijke gevallen van mensenhandel. In de gesprekken voor dit onderzoek geeft de politie aan dat hulpverleners terughoudend zijn in het uitwisselen van gegevens.¹⁸⁵

Opsporing van andere vormen van uitbuiting

In 2005 bestond veel onduidelijkheid over de aanpak van de overige vormen van uitbuiting (naast seksuele uitbuiting). Bovendien was onduidelijk welke verantwoordelijkheden de bijzondere opsporingsdiensten als de FIOD en de arbeidsinspectie hadden. De samenwerking tussen de verschillende instanties was niet uitgewerkt. De oprichting van het EMM in 2005 en de komst van de Task Force Mensenhandel in 2008 hebben hierin verandering gebracht. In het EMM zijn de verschillende opsporingsdiensten verenigd en kan informatie in principe snel met elkaar gedeeld worden. De samenwerking in de opsporing van andere vormen van uitbuiting is hiermee sterk verbeterd.

¹⁸³ De zeven proeftuinen op het terrein van mensenhandel die tussen 2009 en 2011 zijn afgerond zijn: Zandpad (Utrecht); Slaven van het Systeem (Groningen en Leeuwarden); Ablak (Amsterdam en Alkmaar); Emergo (Amsterdam); Faciliteerders van de schone Schijn (Alkmaar); Samen groeien in samenwerken (Rotterdam en Dordrecht); en Overige uitbuiting in de land- en tuinbouw (Brabant Zuid-Oost). Zie voor meer informatie: Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2012), *Effectieve aanpak op gemeentelijk niveau: Lessen uit de praktijk*, pp. 15, 19, 24 en www.hetccv.nl.

¹⁸⁴ Werson, H., & Den Hertog, A. (2011), p. 117.

¹⁸⁵ Zie paragraaf 5.2.

Hoewel de kennis over mensenhandel en over minderjarige slachtoffers van mensenhandel bij de opsporingsdiensten is vergroot, ligt de focus toch nog vooral bij het opsporen van seksuele uitbuiting. De ervaring met het opsporen van andere vormen van uitbuiting blijft achter op de ervaring met het opsporen van seksuele uitbuiting. Het aantal slachtoffers van mensenhandel dat bij CoMensha wordt geregistreerd, bestaat nog steeds grotendeels uit slachtoffers van seksuele uitbuiting. Toch vermoedt de politie, op basis van zaken waar zij tegenaan loopt, dat economische uitbuiting veel meer voorkomt dan nu zichtbaar is en dat het aantal slachtoffers daarvan het aantal slachtoffers van seksuele uitbuiting zou kunnen overstijgen.

6.5 Aangifte

Politie en OM beginnen een strafrechtelijk onderzoek bij voldoende opsporingsindicaties. De aangifte van een slachtoffer helpt daarbij, maar een slachtoffer of benadeelde hoeft geen aangifte te doen van mensenhandel. Mensenhandel is namelijk een ‘ambtshalve vervolgbaar’ delict. Aangifte is, zeker in het geval van minderjarige slachtoffers van mensenhandel, niet nodig. Een (getuigen)verklaring waarbij het slachtoffer geconfronteerd wordt met de feiten en deze alleen maar hoeft te bevestigen, moet voldoende zijn voor het strafrechtelijk onderzoek en de vervolging. De politie en de Nationaal Rapporteur Mensenhandel pleiten al jaren voor het zogenaamde ‘stapelen van bewijs’: het zoeken naar aanvullend en ondersteunend bewijs om de zaak rond te kunnen krijgen.¹⁸⁶ Politie-expert Henk Werson pleit er in zijn boek *De fatale fuik* voor om bij het onderzoek naar mensenhandel het zwaartepunt te leggen bij de verdachte en het slachtoffer voor het verloop van het onderzoek te zien als handelswaar en hem of haar verder te ontzien. Bij een onderzoek naar drugsmokkel worden aan de handelswaar, de drugs, immers ook geen vragen gesteld. Het bewijs en de informatie moet van de verdachte komen.

Zorgpunten

Vooralsnog wordt in de praktijk veel belang gehecht aan het doen van aangifte. In het geval van slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel is aangifte of een verklaring een belangrijke voorwaarde voor het krijgen van een tijdelijke verblijfsvergunning onder de B9-regeling. De aangiftelust van minderjarige slachtoffers is al jarenlang niet groot. Het is voor een minderjarig slachtoffer niet gemakkelijk de stap te nemen om aangifte te doen. Dit geldt voor zowel minderjarige slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel als voor minderjarige slachtoffers van loverboys. Hulpverleners, advocaten en officieren van justitie geven aan dat veel meisjes zich geen slachtoffer voelen en niet begrijpen waarom zij aangifte zouden moeten doen. Een advocaat meldt dat het geregeld voorkomt dat slachtoffers uit het buitenland het normaal vinden dat zij moeten werken om het geld voor hun reis terug te betalen. Pas als de politie of advocaat uitlegt wat de werkelijke prijzen zijn van een vliegticket en een paspoort, dringt tot het slachtoffer door dat 65 duizend euro te veel is en dat hij of zij het slachtoffer is geworden van uitbuiting. De advocatuur en de politie geven aan dat zij minderjarige slachtoffers uit de Roma-gemeenschap een lastige groep vinden, omdat zij vaak worden uitgebuit door familieleden, maar dit zelf niet zien als uitbuiting.

Een andere reden die hulpverleners aangeven voor de lage aangiftelust is dat slachtoffers eerder hebben meegemaakt dat aangiftes niet werden opgenomen door politie of dat er geen actie op ondernomen werd. Dit beïnvloedt de wil om nu weer aangifte te doen. Zowel politie, OM als hulpverleners geven aan dat veel slachtoffers bang zijn voor de politie en bovendien bang zijn voor represailles van de daders.

Daarbij komt dat de aangiftes van slachtoffers regelmatig incompleet of inconsistent zijn. Dat gebeurt niet altijd bewust. Hulpverleners geven aan dat getraumatiseerde slachtoffers die onder invloed van een mensenhandelaar hebben gestaan, moeite hebben in een keer het hele verhaal tot in detail te vertellen. Vaak komen belangrijke details pas later tijdens het onderzoek of pas tijdens de strafzaak weer naar boven. Deze slachtoffers kunnen dan onbetrouwbaar overkomen. Buitenlandse slachtoffers worden er soms van verdacht een valse aangifte te heb-

¹⁸⁶ Zie onder andere Werson, H. (2012), p. 317.

ben gedaan, in de hoop in Nederland te mogen blijven.¹⁸⁷ In 2011 kondigde de toenmalige minister voor Immigratie, Integratie en Asiel maatregelen aan om vermeend misbruik van de B9-regeling aan te pakken. Een van de maatregelen was het vervolgen van valse aangiftes.¹⁸⁸ In een reactie riepen verschillende maatschappelijke organisaties en hulpverleningsorganisaties de minister op te (laten) onderzoeken in welke mate medische en psychische problemen slachtoffers in de weg kunnen staan, wanneer zij worden gehoord.¹⁸⁹

Het komt ook voor dat de politie terughoudend is in het opnemen van de aangifte van een nog niet uitgebuit slachtoffer.¹⁹⁰ Hulpverleners geven aan dat het soms lastig is om de politie een aangifte van een loverboyslachtoffer te laten opnemen. Men weet niet of dit komt door gebrek aan capaciteit, gebrek aan tijd of omdat de politie verwacht weinig opsporingsindicaties te hebben. Sommige hulpverleners geven aan dat het soms gemakkelijker is aangifte te doen bij speciale mensenhandelrechercheurs dan bij de reguliere rechercheurs van de zedenpolitie. Dit heeft te maken met ervaring en deskundigheid. De politie geeft aan dat het in de verkennende (informatieve) gesprekken, voorafgaand aan de aangifte, voor de politie soms al snel duidelijk is dat er geen of te weinig opsporingsindicaties zijn en dat het opnemen van een aangifte weinig zin heeft.

6.6 Horen van minderjarigen als getuigen of slachtoffers

Het horen van slachtoffers door de politie kan alleen worden gedaan door rechercheurs die daartoe speciaal zijn opgeleid en gecertificeerd. Bij minderjarige slachtoffers jonger dan twaalf jaar gebeurt dit in een kindvriendelijke verhoorstudio: een speciale ruimte waarin de mogelijkheid bestaat het verhoor met videoapparatuur op te nemen. De politie past ook studioverhoren toe als kwetsbare getuigen (kinderen jonger dan twaalf jaar of personen met een verstandelijke beperking) gehoord moeten worden in zedenzaken of in zaken waarin huiselijk geweld of kindermishandeling een rol spelen. In zaken van mensenhandel worden verhoren van minderjarigen (slachtoffers, getuigen of verdachten) altijd audiovisueel opgenomen. Dit gebeurt ook als een gedragsdeskundige bij het verhoor aanwezig is.¹⁹¹

Een minderjarig slachtoffer van mensenhandel wordt in de regel niet in de rechtszaal gehoord. Het getuigenverhoor vindt plaats bij de rechter-commissaris, tijdens het gerechtelijk vooronderzoek. De rechter-commissaris, de advoca(a)t(en) van de verdediging en de verdachte(n) stellen dan hun vragen aan de getuige. De officier van justitie adviseert de rechter-commissaris op basis van informatie van de omgeving van de getuige, hoe en waar het gesprek het beste plaats kan vinden. Het is mogelijk dat het getuigenverhoor plaatsvindt in een kindvriendelijke ruimte en/of audiovisueel geregistreerd wordt. In het geval het om een bedreigde getuige gaat of een afgeschermd getuige, dan kan het verhoor ook buiten de aanwezigheid van de verdachten of diens raadsman of beiden plaatsvinden.

Het is niet gebruikelijk dat bij het getuigenverhoor een advocaat, de ouders of een voogd van het minderjarige slachtoffer-getuige aanwezig zijn. Het kan wel, maar daarvoor moet toestemming worden gevraagd aan de verhoorders. De minderjarige getuige dient te worden voorbereid op datum, tijd, plaats en doel van het verhoor. Een ouder of begeleider vergezelt de getuige naar het verhoor en zorgt voor de opvang na afloop. Hulpverleners en het OM geven aan dat in de praktijk blijkt dat minderjarige slachtoffers die zich geen slachtoffer voelen en wel zijn opgeroepen als getuige te worden verhoord, vaak niet worden begeleid.

187 Zie onder andere Werson, H. (2012), pp. 316-317.

188 Brief van de minister voor Immigratie en Asiel aan de Tweede kamer over Maatregelen bestrijding misbruik verblijfsregeling slachtoffers mensenhandel, 11 november 2011, kenmerk 5716693/11.

189 Brief aan de minister van Immigratie en Asiel over de maatregelen bestrijding misbruik verblijfsregeling slachtoffers mensenhandel van 18 januari 2012.

190 Kromhout et al. (2010), p. 82.

191 OM Aanwijzing Auditief en Audiovisueel Registeren van Verhoren van Aangevers, getuigen en Verdachten, 4 december 2012.

Zorgpunten

Volgens Europese regelgeving¹⁹² moet het ondervragen van het minderjarige slachtoffer zonder onnodige vertraging plaatsvinden en moet het aantal ondervragingen beperkt blijven, om te voorkomen dat de minderjarige hierdoor schade ondervindt. Dit is extra belangrijk als het een getraumatiseerd slachtoffer betreft. In de praktijk wordt het slachtoffer tijdens de gehele strafrechtelijke procedure van begin tot eind, met tussenpozen, soms drie tot vier keer ondervraagd door verschillende personen: door de politie, de officier van justitie, de advocaat, de rechter-commissaris en de advocaat van de verdachte(n). Afgezien van de gecertificeerde rechercheurs mensenhandel van de politie, die gekwalificeerd moeten zijn om slachtoffers-getuigen van mensenhandel te mogen ondervragen, is in de regel geen van hen opgeleid tot het horen van specifiek minderjarige slachtoffers van mensenhandel. Hulpverleners, advocaten en een officier van justitie geven aan dat de getuigenverhoren bij de rechter-commissaris voor slachtoffers-getuigen zeer belastend kunnen zijn en tot extra schade door onder andere herbeleving kunnen leiden. In veel gevallen zal de verdediging van de verdachte proberen de onbetrouwbaarheid van de verklaring van het slachtoffer aan te tonen. Tijdens de strafrechtelijke procedure is de psychische druk op het slachtoffer zeer groot.¹⁹³

6.7 Juridische bijstand

Minderjarige slachtoffers van mensenhandel kunnen door een advocaat met raad en daad worden bijgestaan in het geval van een strafrechtelijk onderzoek en rondom verblijfsrechtelijke procedures, zoals de B9-regeling. Ook kan een advocaat hen helpen een schadevergoeding te krijgen. De advocaat kan slachtoffers in een vroeg stadium bijstaan in het doen van aangifte en, in een later stadium, bij (de voorbereiding op) een getuigenverhoor.¹⁹⁴ Maar deze ondersteuning kan ook worden gegeven door een mentor of een andere medewerker van de hulpverlenende instelling. Rechtsbijstand aan minderjarige buitenlandse slachtoffers wordt gegeven door advocaten met een B9-toevoeging. Dit zijn advocaten die minimaal een introductiecursus 'Rechtsbijstand aan slachtoffers mensenhandel' hebben gevolgd. De advocaten worden meestal ingeschakeld tijdens de bedenktijd van het slachtoffer, in het kader van de B9-regeling. De advocaat voert voorbereidingsgesprekken met het slachtoffer waarin achtergrondinformatie wordt gegeven en het slachtoffer wordt voorbereid op de gesprekken. Verder zorgt de advocaat voor de onderbouwing met stukken van de aangifte (van bijvoorbeeld een psycholoog of psychiater, of over het land van herkomst), doet eventueel beklag (in beroep gaan tegen) en/of bekijkt het politieonderzoek na een sepot. Ook zorgt de advocaat voor een onderbouwing voor de aanvraag voortgezet verblijf en is aanwezig bij getuigenverhoren. In verband met de strafrechtelijke aspecten die bij het doen van aangifte en betrokkenheid in het opsporingsonderzoek aan de orde komen, is het volgens een ervaren advocaat verstandig als advocaten met een B9-toevoeging niet alleen ervaring hebben met het vreemdelingenrecht, maar ook met het strafrecht.

6.8 Vervolg

Er is geen landelijk overzicht van het aantal strafonderzoeken bij de politie van zaken waarin minderjarige slachtoffers van mensenhandel betrokken zijn. Wel is bekend hoeveel mensenhandelzaken met minderjarige slachtoffers bij het OM worden ingeschreven.

Gemiddeld worden per jaar ruim tweehonderd mensenhandelzaken bij het OM ingeschreven en worden gemiddeld ook tweehonderd zaken afgehandeld. Bij zestien procent van alle zaken is een minderjarig slachtoffer betrokken. Uit onderzoek van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel blijkt dat tussen 2006-2010 bij gemiddeld 61 procent van de ingeschreven zaken sprake is van strafverzwarende omstandigheden, met name mensenhandel in vereniging en mensenhandel ten opzichte van een slachtoffer jonger dan zestien jaar.¹⁹⁵

192 Onder andere artikel 35 Verdrag van de Raad van Europa ter bescherming van kinderen tegen seksueel misbruik en seksuele uitbuiting en artikel 15, lid 3 van de Richtlijn 2011/36/EU van 5 april 2011.

193 De kans op secundaire victimisatie is aanwezig: een slachtoffer wordt opnieuw beschadigd door het strafproces.

194 Mondelinge informatie advocaat, 24 juli 2012.

195 Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2012). *Kwalitatieve gegevens over (de vervolging en berechting van) verdachten en veroordeelden in mensenhandelzaken in de periode 2006-2010*, p. 23.

Tabel 5 **Aantal ingeschreven zaken, waaronder zaken die (mede) minderjarige slachtoffers betreffen, per jaar**¹⁹⁶

Jaar	Ingeschreven zaken	Zaken die (mede) betrekking hebben op minderjarige slachtoffers
2006	199	25 (13%)
2007	281	56 (21%)
2008	214	26 (12%)
2009	141	25 (18%)
2010	215	35 (16%)
2011	255	55 (22%)

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel pleit al vele jaren voor het specialiseren en opleiden van rechters in mensenhandelzaken. Rechters doen relatief weinig mensenhandelzaken. Daardoor hebben zij soms onvoldoende kennis van wetsgeschiedenis en jurisprudentie. Op 18 oktober 2012 besloten de voorzitters van de strafrechtsectoren van alle Nederlandse rechtbanken naar aanleiding van de presentatie van een onderzoek van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel over jurisprudentie, dat gewerkt zal worden aan een specialisatie van rechters in mensenhandel, met daaraan gekoppeld een opleiding.¹⁹⁷Sinds 1 januari 2013 oordelen gespecialiseerde rechters en raadsheren over mensenhandelzaken.

Uit een inventarisatie van het EMM blijkt dat tussen 2007 en 2012 door de politie 132 strafrechtelijke onderzoeken zijn gedaan naar mensenhandel waarbij minderjarige slachtoffers betrokken waren. Dit is echter niet het complete plaatje. De registratie en melding van strafrechtelijke onderzoeken aan het EMM is onvolledig. Diverse korpsen registreren niet of op een andere wijze in het bij hen in gebruik zijnde datasysteem waarin onderzoeken naar mensenhandel worden weergegeven. Dit betekent dat het EMM haar uitspraak over het totaal aantal onderzoeken baseert op het (op de juiste wijze) in deze database geregistreerde aantal opsporingsonderzoeken. Van deze 132 strafonderzoeken gaat het in honderddertig gevallen om seksuele uitbuiting. De overige zaken betreffen overige vormen van uitbuiting. De leeftijden van de slachtoffers varieert van acht tot en met zeventien jaar.

Zorgpunten

Het strafrechtelijk onderzoek en de vervolgingsprocedures kunnen lang duren. Er kan een jaar of meer zitten tussen het doen van de aangifte of het gehoord worden als getuige en het uiteindelijke vonnis van de rechter. In zaken met slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel kan dit nog langer duren, omdat dan de medewerking van de buitenlandse autoriteiten nodig is. Het strafrechtelijk onderzoek door de politie neemt ten eerste veel tijd in beslag omdat het doorgaans ingewikkelde zaken betreft. Met een hoger beroep neemt de duur van de strafprocedure verder toe.

Hulpverleners signaleren dat de langdurige procedures sommige minderjarige slachtoffers het idee geven dat hun zaak weinig prioriteit krijgt. Tegelijkertijd kunnen de verhoren en de rechtsgang, hoe lang die ook duurt, wel heel belangrijk zijn voor het verwerkingsproces en het herstel van een slachtoffer. Bij lange strafzaken blijft het slachtoffer lang in onzekerheid en bang om de dader tegen te komen en heeft het hij of zij gevoel altijd op de hoede te moeten zijn.

Een ander zorgpunt is dat het slachtoffer door het OM, de rechtbank of de politie onvoldoende informatie krijgt over het verloop van de rechtsgang. Volgens hulpverleners komt het soms voor dat een slachtoffer de uitspraak van de rechter tegen de dader in de krant moet lezen. Slachtoffers zouden veel beter op de hoogte gehouden moeten worden van de voortgang en duur van hun zaak.

¹⁹⁶ Idem. *Mensenhandel in en uit beeld*, p. 308.

¹⁹⁷ Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2012). *Mensenhandel. Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009-2012. Een analyse*; Trouw, 'Speciale rechters voor zaken rond mensenhandel', 18 oktober 2012. www.bnrm.nl. Geraadpleegd op 19 oktober 2012.

6.9 Tot slot

In 2005 vroegen we ons in het rapport *Inzicht in uitbuiting* af of het bestrijden van de handel in minderjarigen wel de prioriteit kreeg die de politiek eraan wilde geven. In 2005 noemden veel informanten die deelnamen aan het onderzoek voor *Inzicht in uitbuiting* capaciteitsgebrek en onvoldoende kennis over mensenhandel bij de politie en het OM als de reden waarom de opsporing en vervolging van mensenhandel onvoldoende gestalte kreeg. Een ander punt van zorg in 2005 was de tekortschietende samenwerking tussen politie en zorginstellingen.

Sinds 2005 is er veel verbeterd. Met name de gestage verhoging van de strafmaat van zes jaar in 2005 naar twaalf jaar in 2013 maakt duidelijk dat de opsporing en vervolging van mensenhandel prioriteit hebben. Bovendien is met de oprichting van het LEM, het EMM, het ontwikkelen van de ketenaanpak mensenhandel vanuit de Task Force Mensenhandel, het aanwijzen van contactofficieren mensenhandel bij het OM en met het inrichten van de proeftuinen mensenhandel hard gewerkt aan het vergroten van de ervaring en deskundigheid bij justitie, politie en andere opsporingsdiensten. Daarnaast is er ook meer aandacht gekomen voor de bescherming van het (minderjarige) slachtoffer tijdens de strafrechtelijke procedure. Sinds 2013 wordt gewerkt aan de specialisatie van rechters op het terrein van mensenhandel.

Toch zijn er nog steeds cruciale zorgpunten. Zo kunnen de samenwerking en uitwisseling tussen politie, OM en zorginstellingen worden verbeterd, zou er nog meer aandacht kunnen worden besteed aan de belasting van de strafrechtelijke procedure voor een minderjarig slachtoffer en blijft onvoldoende capaciteit, met name bij de politie, een probleem.

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Inleiding

In 2005 verscheen een eerste uitgebreid onderzoek naar de handel in en uitbuiting van minderjarigen in Nederland. Doel van het onderzoek was inzicht te krijgen in de omvang en de kenmerken van het probleem, te onderzoeken of de toenmalige maatregelen minderjarigen voldoende konden beschermen tegen handel en na te gaan welke andere maatregelen nodig waren om minderjarigen adequaat te beschermen. Conclusie was dat de bestrijding van mensenhandel – en in het bijzonder de bestrijding van handel in minderjarigen – in de praktijk niet de prioriteit kreeg die het verdiende. Aandacht voor handel in minderjarigen was gebrekkig in alle fasen van de aanpak: preventie, signalering, bescherming, opsporing, vervolging, opvang, hulpverlening en begeleiding bij terugkeer.

In dit onderzoek is gekeken naar de ontwikkelingen die na 2005 op juridisch, politiek en beleidsmatig terrein en in de praktijk hebben plaatsgevonden. De bestrijding van mensenhandel is in de afgelopen acht jaar prioriteit gebleven voor de overheid. Dit heeft zich met name vertaald in maatregelen om de opsporing en vervolging van mensenhandel naar een hoger plan te tillen en de samenwerking tussen ketenpartners te verbeteren. De oprichting van de Task Force Mensenhandel en het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel hebben hieraan bijgedragen. Mensenhandel wordt bestreden als een onderdeel van de strijd tegen de georganiseerde misdaad.

Desondanks blijkt uit dit onderzoek duidelijk dat de bescherming van de (minderjarige) slachtoffers bij deze ontwikkelingen is achtergebleven. In de afgelopen jaren zijn door verschillende partijen, waaronder de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, voortdurend zorgen geuit over de opvang van en de hulpverlening aan de slachtoffers van mensenhandel. Bij de bescherming van slachtoffers lijken andere prioriteiten van de overheid voorrang te krijgen. Dit wordt vooral zichtbaar in de verschillende manieren waarop de bescherming van minderjarige slachtoffers van binnenlandse mensenhandel en de bescherming van minderjarige slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel geregeld is.

In dit onderzoek is ook gekeken naar de vraag of de huidige Nederlandse wetgeving, beleid en praktijk voldoet aan de internationale normen en bepalingen ten aanzien van de handel in minderjarigen. Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn in hoofdstuk 2 van dit onderzoek op basis van de internationale wet- en regelgeving omtrent minderjarigen en mensenhandel de kernbepalingen beschreven waaraan de nationale wetgeving en het beleid moeten voldoen.

Op basis van het IVRK, het Facultatief Protocol bij het IVRK en andere internationale regelgeving, richtlijnen en handboeken kunnen twaalf uitgangspunten geformuleerd worden die ten grondslag zouden moeten liggen aan de bescherming van minderjarige slachtoffers van mensenhandel:¹⁹⁸

- Ga uit van een holistische benadering;
- Het belang van de minderjarige staat voorop;
- Houd rekening met leeftijd, sekse en achtergronden van de minderjarige;
- Houd rekening met de visie en mening van de minderjarige;
- Zorg voor voldoende waarborgen voor de rechten van de minderjarige;
- Ga uit van een langetermijnperspectief; kijk naar de toekomst;
- Bied continuïteit van zorg;

¹⁹⁸ Zie bijlage 2.

- Betrek familieleden, vrienden, de sociale omgeving of de gemeenschap van de minderjarige;
- Zorg voor kleinschalige opvangvoorzieningen;
- Zorg voor goed opgeleide en voldoende ondersteunde professionals die werken vanuit een gedeelde visie;
- Zorg voor een goede screening van professionals en een beleid gericht op het voorkomen van misbruik;
- Zorg voor dataverzameling, kwaliteitsstandaarden, monitoring, evaluatie en effectmeting en onafhankelijk toezicht.

In de voorgaande hoofdstukken is een beschrijving gegeven van de Nederlandse wetgeving en het beleid ten aanzien van de handel in minderjarigen en zijn zorgpunten benoemd. De zorgpunten komen voort uit verschillende onderzoeken en de gesprekken met professionals die voor dit onderzoek zijn gevoerd. In de volgende paragrafen worden voor de verschillende aspecten van het beleid (preventie, bescherming, opsporing en vervolging) deze zorgpunten nog een keer op een rijtje gezet. Uit deze zorgpunten blijkt direct waar het schuurt tussen het huidige Nederlandse beleid en de internationale normen en bovenstaande uitgangspunten. Iedere paragraaf wordt afgesloten met aanbevelingen. Deze aanbevelingen zijn gericht aan de overheid en aan de verschillende ketenpartners die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling en uitvoering van het mensenhandelbeleid.

7.2 Aanpak handel in minderjarigen

Nederland heeft beleid om mensenhandel in al haar facetten te bestrijden. De aanpak van handel in minderjarigen is daarvan een onderdeel. Kinderen zijn door hun minderjarigheid en afhankelijkheid van volwassenen extra kwetsbaar om het slachtoffer te worden van mensenhandel. Daarom is er internationaal wet- en regelgeving ontwikkeld om kinderen tegen mensenhandel en de gevolgen daarvan te beschermen. Dit rechtvaardigt dat er beleid wordt ontwikkeld dat zich specifiek richt op minderjarige slachtoffers.

In Nederland is de handel in minderjarigen specifiek strafbaar gesteld in artikel 273f, lid 1, sub 2 Sr. Maar in het beleid dat vervolgens ontwikkeld is, is niet consequent rekening gehouden met de specifieke belangen en behoeften van minderjarige slachtoffers. Nederland kent geen uitgewerkt beleid voor de aanpak van kinderhandel. De gevolgen daarvan zijn duidelijk in alle facetten van het mensenhandelbeleid. Dit komt met name naar voren in het signaleren, melden en registreren van minderjarige slachtoffers en de verwijzing van minderjarige slachtoffers naar zorg en hulpverlening. De hulpverlening zelf is onvoldoende toegespitst op de bijzondere positie van minderjarige slachtoffers van mensenhandel.

De ketenaanpak is een belangrijk element in het mensenhandelbeleid. De samenwerking tussen de verschillende organisaties, instellingen en instanties vormt daarvoor de basis. Duidelijk is dat de ketensamenwerking niet overal in Nederland goed verloopt. De bestrijding van mensenhandel is ook een taak van gemeenten. Gemeenten zijn zich lang niet altijd bewust van het feit dat mensenhandel bestaat en ook binnen de eigen gemeentegrenzen een probleem zou kunnen zijn. Verder is het opvallend dat opvang- en hulpverleningsinstellingen – instellingen die juist meer deskundigheid hebben rond minderjarigen – onvoldoende betrokken worden bij de ketenaanpak.

Concreet bestaan de volgende zorgen:

- Er is geen specifiek beleid voor de aanpak van kinderhandel;
- Niet alle gemeenten hebben beleid ontwikkeld om mensenhandel binnen de gemeentegrenzen aan te pakken;
- Opvang- en hulpverleningsinstellingen zijn niet altijd betrokken bij overleggen binnen de lokale ketenaanpak;
- De verkoop van kinderen, zonder dat er sprake is van een uitbuitingssituatie, is niet strafbaar gesteld in de Nederlandse wetgeving.

Deze zorgpunten geven aanleiding tot de volgende aanbevelingen:

- Maak specifiek beleid voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel op het terrein van preventie, bescherming, opsporing en vervolging. Dit moet op zowel landelijk als gemeentelijk niveau gebeuren. Betrek daarbij opvang- en hulpverleningsinstellingen;
- Maak de verkoop van kinderen, zonder dat er sprake is van illegale adoptie en een uitbuitingssituatie, ook strafbaar in de Nederlandse wetgeving.

7.3 Preventie

Uit de internationale en Europese wet- en regelgeving over mensenhandel volgen de volgende kernbepalingen, waaraan Nederland zich heeft gecommitteerd:

- De overheid zorgt voor preventief beleid dat de oorzaken van mensenhandel aanpakt;
- Er is publieksvoorlichting over kinderhandel en seksuele uitbuiting;
- Het onderwijs besteedt aandacht aan kinderhandel en seksuele uitbuiting;
- Minderjarigen worden betrokken bij de ontwikkeling van preventieve programma's;
- Er is speciale aandacht voor kwetsbare groepen die het slachtoffer kunnen worden, zoals minderjarigen;
- Professionals moeten kennis hebben van kinderhandel.

Op internationaal niveau wordt in richtlijnen en regelgeving steeds meer aandacht besteed aan het voorkomen van handel in minderjarigen. Minderjarigen zijn een extra kwetsbare groep potentiële slachtoffers. Het is duidelijk dat preventie van de handel in minderjarigen in de praktijk nog niet op orde is, op internationaal, noch op nationaal niveau. Wereldwijd is mensenhandel nog steeds de grootste en snelst groeiende vorm van criminaliteit. Autoriteiten en instanties moeten alerter worden op signalen en veel pro-actiever te werk gaan.

Er worden wel degelijk preventieve activiteiten ontwikkeld, zowel in Nederland als in de landen van herkomst, maar het gebeurt ad hoc. De meeste preventieve activiteiten in Nederland zijn gericht op de loverboyproblematiek en worden via scholen en jeugdwerk gedaan. Dat betekent dat voorlichting aan andere groepen kwetsbare minderjarigen, zoals amv's, weinig aandacht krijgt of zelfs helemaal niet plaatsvindt. In de samenwerking met autoriteiten van de landen van herkomst is te weinig aandacht voor kwetsbare groepen slachtoffers als kinderen.

Aan de verschillende groepen professionals die met mensenhandel in aanraking (kunnen) komen worden trainingen gegeven. Aandacht voor minderjarige slachtoffers is in sommige trainingen wel aanwezig, zoals in trainingen voor advocaten, officieren van justitie, rechters, politie en hulpverleners. Maar de aandacht is minimaal en gaat niet dieper in op alle aspecten die een rol spelen bij het minderjarige slachtoffer.

Het betrekken van bedrijfssectoren waarin mensenhandel voorkomt bij preventieve activiteiten staat nog in de kinderschoenen. De vraag die daarbij centraal zou moeten staan is: hoe voorkomen we dat mensen terechtkomen in situaties waarin zij verhandeld en uitgebuit worden?

Concreet bestaan de volgende zorgpunten:

- Het preventiebeleid met betrekking tot kinderhandel lijkt vooral gericht te zijn op de loverboyproblematiek (binnenlandse mensenhandel) en veel minder op andere vormen van binnenlandse en grensoverschrijdende mensenhandel;
- Het aanbod aan voorlichtingsactiviteiten over uitbuiting van minderjarigen is versnipperd. Het aanbod verschilt sterk per gemeente;
- De huidige preventieve activiteiten in landen van herkomst hebben weinig aandacht voor de specifieke positie en de rol van minderjarige slachtoffers;
- Er zijn te weinig preventieve activiteiten gericht op bedrijfssectoren waarin mensenhandel voorkomt;

- Ondanks de aanwezige ervaring worden medewerkers van het COA en Nidos en medewerkers van jeugdzorginstellingen onvoldoende getraind in het signaleren van kinderhandel of in het geven van ondersteuning aan minderjarige slachtoffers van mensenhandel;
- Er is onvoldoende kennis over de effectiviteit van bewustwordingscampagnes op het terrein van mensenhandel.

Bovenstaande zorgpunten geven aanleiding tot de volgende aanbevelingen:

- Maak specifiek preventief beleid voor alle minderjarigen, zowel voor mogelijke slachtoffers van de loverboymethode als voor slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel. Richt de aandacht ook op amv's die extra risico lopen omdat zij alleen in Nederland zijn;
- Besteed in de preventieprogramma's met herkomstlanden aandacht aan de doelgroep van minderjarigen;
- Betrek bij preventie bedrijfssectoren waarin mensenhandel voorkomt;
- Zorg voor specifieke aandacht voor minderjarige slachtoffers in de trainingen van professionals. Schenk aandacht aan het signaleren van kinderhandel en train professionals in het geven van ondersteuning aan minderjarige slachtoffers. Daarbij is kennis over het land van herkomst van minderjarige slachtoffers onontbeerlijk;
- Onderzoek de effecten van bewustwordingscampagnes op het voorkomen van mensenhandel bij minderjarigen;
- Onderzoek de mogelijkheid om in voorlichtingscampagnes ook potentiële daders als doelgroep op te nemen;
- Betrek minderjarige slachtoffers bij de ontwikkeling van preventieve programma's.

7.4 Bescherming

Uit internationale en Europese wet- en regelgeving volgen de volgende kernbepalingen:

- Hulp en ondersteuning is direct beschikbaar als een slachtoffer wordt gesignaleerd. Deze hulp is beschikbaar voor, tijdens en na de strafprocedure gedurende een passende periode;
- Hulp en ondersteuning is ook direct beschikbaar voor personen waarvan de autoriteiten op basis van redelijke gronden vermoeden dat zij het slachtoffer van mensenhandel kunnen zijn;
- Indien de leeftijd van een slachtoffer van mensenhandel niet zeker is en er redenen zijn om aan te nemen dat het om een kind gaat, moet het slachtoffer als kind worden beschouwd en onmiddellijk toegang krijgen tot bijstand, ondersteuning en bescherming;
- De hulp en ondersteuning aan minderjarige slachtoffers is afgestemd op de individuele situatie en is gericht op een duurzame oplossing;
- Onbegeleide minderjarige slachtoffers krijgen een voogd of een andere autoriteit die in het belang van het kind handelt;
- Er zijn tolken en vertalers beschikbaar;
- Hulp en ondersteuning is niet afhankelijk van de bereidheid van het slachtoffer om mee te werken aan het strafrechtelijk onderzoek, de vervolging of het proces;
- Een verblijfsvergunning wordt voor minderjarige slachtoffers afgegeven in overeenstemming met het belang van het kind en het wordt onder dezelfde voorwaarden verlengd;
- Minderjarige slachtoffers worden voorbereid op hun terugkeer in de samenleving en er wordt gezorgd voor adequate opvang in het land van herkomst;
- Een minderjarig slachtoffer wordt niet teruggestuurd indien er na een risico- en veiligheidsbeoordeling aanwijzingen zijn dat terugkeer niet in het belang is van het kind;
- Mensen die werken met minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting en kinderhandel zijn daarvoor speciaal opgeleid;
- Minderjarige slachtoffers hebben toegang tot onderwijs.

Internationale richtlijnen en wetgeving stellen dat de bescherming en zorg aan slachtoffers van mensenhandel altijd voorop dient te staan. Bij de hulpverlening aan een minderjarig slachtoffer moet rekening worden gehouden met de mening, behoeften en belangen van het kind én er moet gezocht worden naar een duurzame oplossing. Specifiek bepaalt EU-Richtlijn 2011/36/EU dat het verlenen van bijstand en ondersteuning niet afhankelijk mag zijn van de bereidheid van het slachtoffer om mee te werken aan het strafrechtelijk onderzoek, de vervolging of het proces. Bovenstaande bepalingen zijn in de Nederlandse wetgeving en het beleid en in de praktijk niet goed vertaald.

De opvang en hulpverlening aan minderjarige slachtoffers van binnenlandse mensenhandel verschilt van de opvang en hulpverlening aan minderjarige slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel. Bij deze laatste groep voeren vreemdelingrechtelijke aspecten de boventoon. De reden daarvoor is dat de meeste slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel niet beschikken over een verblijfsrecht in Nederland. Via de B9-regeling¹⁹⁹ kunnen deze minderjarige slachtoffers een tijdelijke verblijfsvergunning krijgen voor de duur van het strafrechtelijk onderzoek. Aan deze tijdelijke verblijfsvergunning zijn rechten op sociale zekerheid, werk, medische en psychische zorg verbonden. Om in aanmerking te komen voor de B9-regeling moet het slachtoffer medewerking verlenen aan het strafrechtelijk onderzoek door aangifte te doen of een verklaring af te leggen. Indien politie en OM besluiten het strafrechtelijk onderzoek niet voort te zetten dan houdt de B9-regeling en daarmee de verblijfsvergunning, de speciale opvang en hulpverlening aan het slachtoffer op. Voor minderjarige slachtoffers betekent dit een grote onzekere factor in de bescherming. In uitzonderlijke gevallen hoeven slachtoffers geen aangifte te doen en krijgen ze toch een tijdelijke B9-vergunning. Dit komt slechts zelden voor. Op deze manier voldoet het Nederlandse beleid niet aan de bepaling dat de bescherming van het slachtoffer niet afhankelijk mag zijn van de medewerking aan het strafrechtelijk onderzoek, de vervolging of het proces.

Uniek is dat in Nederland minderjarige (potentiële) slachtoffers uit het buitenland speciaal opgevangen worden in de beschermde opvang. Hier werken mensen die kennis hebben van en ervaring hebben met slachtoffers van mensenhandel en die de minderjarigen intensief kunnen begeleiden. De zorg en hulpverlening aan minderjarige slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel wordt echter overschaduwed door perikelen over het wel of niet verkrijgen van een verblijfsvergunning. Dit betekent dat een slachtoffer pas laat of helemaal niet toekomt aan traumaverwerking en ook pas laat kan beginnen aan het opbouwen van een nieuw leven. Bij de oprichting van de beschermde opvang is voornamelijk gedacht uit het oogpunt van preventie, opsporing en bestrijding van mensenhandel. Het houdt de (potentiële) slachtoffers uit de handen van de handelaren. Er wordt (nog) niet gewerkt aan het herstel van de slachtoffers door middel van specialistische hulpverlening. De belangen en behoeften van de minderjarige slachtoffers staan bij de wijze waarop opvang en hulpverlening zijn geregeld niet centraal. Ook dit is niet in overeenstemming met internationale regelgeving.

Uit het onderzoek blijkt dat het aanbod van hulp voor specifiek de minderjarige slachtoffers van mensenhandel nog niet op orde is. Dit geldt voor alle groepen slachtoffers. Er is weinig specialistische hulpverlening voor deze groep slachtoffers. Minderjarigen blijken herhaaldelijk weer het slachtoffer te worden van uitbuiting zodra zij op eigen benen komen te staan. Er is te weinig onderzoek gedaan naar wat wel en wat niet werkt.

¹⁹⁹ Per 1 juni 2013 zal de B9 omgenummerd worden naar B8/3. Besluit van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 28 maart 2013, nr. WBV 2013/5, houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000.

Concreet bestaan ten aanzien van de bescherming van minderjarige slachtoffers de volgende zorgen:

Melden en registreren

- Het melden en registreren van minderjarige slachtoffers bij CoMensha is niet volledig. De cijfers die CoMensha ieder jaar publiceert zijn daarom slechts een indicatie van de totale omvang van minderjarige slachtoffers. Met name jeugdzorginstellingen en Nidos melden slecht of helemaal niet.

Opvang en hulpverlening

- Het ontbreekt aan een landelijk dekkend passend aanbod van speciale hulpverlening aan minderjarige slachtoffers van mensenhandel. Dit geldt voor zowel slachtoffers van loverboys als voor slachtoffers uit het buitenland die in Nederland in de seksindustrie of in andere sectoren worden uitgebuit;
- Er zijn onvoldoende gespecialiseerde plaatsen voor slachtoffers van loverboys;
- Speciale opvang en hulpverlening aan minderjarige slachtoffers uit het buitenland is afhankelijk van vervolging en strafprocedure. De B9-regeling gaat niet uit van de individuele situatie van het slachtoffer en biedt geen duurzame oplossing, een toekomstperspectief voor het kind;
- Een minderjarig slachtoffer in de beschermde opvang krijgt de eerste drie tot vier maanden nauwelijks tot geen specialistische hulp zoals traumaverwerking aangeboden;
- De vervolgoopvang voor slachtoffers die meerderjarig worden is een probleem door een tekort aan opvangplekken voor slachtoffers.

Verdwijningen

- Een aanzienlijk aantal jongeren verdwijnt uit (gesloten) jeugdzorginstellingen. Zij zijn extra kwetsbaar om terecht te komen in een uitbuitingssituatie;
- Amv's verdwijnen regelmatig uit de asielopvang en vertrekken met onbekende bestemming (MOB). Zij worden pas laat als vermist opgegeven bij de politie. Dit verkleint de kansen dat de politie hen op tijd kan opsporen. Ook deze jongeren zijn extra kwetsbaar om (opnieuw) het slachtoffer te worden van uitbuiting.

Terugkeer

- Er is vanuit Nederland geen zicht op de positie van teruggekeerde minderjarige slachtoffers na gedwongen of vrijwillige terugkeer. Het is onduidelijk hoe voorkomen wordt dat de teruggekeerde minderjarigen weer in handen vallen van personen of familieleden die hen in eerste instantie naar Nederland hebben verhandeld;
- Er zijn twijfels over de kwaliteit van de opvang- en hulpverleningsinstanties voor kinderen in met name Afrikaanse landen;
- De lokale veiligheidsanalyse wordt gedaan door plaatselijke instellingen, zonder samenwerking met Nederlandse instellingen;
- Er vindt geen persoonlijke overdracht plaats tussen de Nederlandse voogd en de personen of instellingen die in het land van herkomst de voogdij overnemen.

Deze zorgpunten geven aanleiding tot de volgende aanbevelingen:

Melden en registreren

- Bevorder het melden van minderjarige slachtoffers door (jeugd)zorginstellingen bij CoMensha; zorg voor een meldplicht;
- Zorg dat CoMensha minderjarige slachtoffers die geregistreerd zijn kan volgen door middel van een cliënt-volgsysteem;
- Zorg bij de implementatie van de Meldcode Huiselijke Geweld en Kindermishandeling bij azc's dat signalen van mensenhandel onder de meldcode vallen;
- Werk aan een betere uitwisseling van informatie en signalen tussen hulpverlening en politie.

Verdwijningen

- Onderzoek waarom zoveel jongeren verdwijnen uit (gesloten) jeugdzorginstellingen;
- Meld verdwenen amv's direct bij de politie. Zorg dat het landelijk protocol vermiste personen ook in werking treedt bij vermiste amv's;
- Wees extra alert bij verdwijnende minderjarigen uit Oost-Europa. Zorg dat minderjarigen uit Oost-Europa die door de politie worden aangetroffen snel onder voogdij worden geplaatst en door Jeugdzorg direct opgevangen kunnen worden.

Opvang en hulpverlening

- Doe onderzoek naar de beste wijze waarop zorg en hulpverlening aan minderjarige slachtoffers van mensenhandel geboden kan worden. Ontwikkel een specialistisch behandelaanbod inclusief effectieve traumabehandeling. Betrek daar (ex-)slachtoffers bij, maak gebruik van hun ervaringen. Dit verkleint de kans op herhaald slachtofferschap;
- Zorg voor voldoende gespecialiseerde behandelplekken voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel, ook na hun achttiende verjaardag;
- Betrek jeugdzorg bij het signaleren, de opvang en de hulpverlening aan minderjarige buitenlandse slachtoffers van mensenhandel en zorg voor monitoring en evaluatie;
- Sluit grootschalige opvanginstellingen voor amv's als POL en campussen. Zorg voor kleinschalige opvanginstellingen voor amv's waar hun veiligheid gegarandeerd kan worden en zij minder risico lopen (alsnog), buiten de opvang het slachtoffer te worden van uitbuiting;
- Behandel buitenlandse minderjarige slachtoffers eerst als kind en slachtoffer, daarna als vreemdeling. Pas het bestaande beleid rondom de vreemdelingrechtelijke procedures voor en de zorg en hulpverlening aan buitenlandse minderjarige slachtoffers van mensenhandel aan. Ga daarbij uit van het belang van het kind, de behoeften en wensen van het slachtoffer en de individuele situatie. Werk aan een duurzaam toekomstperspectief. Zorg voor continuïteit in de zorg en een veilige omgeving.

Het huidige beleid ten aanzien van alleenstaande minderjarige slachtoffers uit het buitenland zou op de volgende punten moeten worden aangepast:

- De hulpverlening mag niet meer afhankelijk zijn van het doen van aangifte;
- De voogdij en hulpverlening moeten worden voorafgegaan door een belangenafweging die resulteert in een hulpverleningsplan voor het minderjarige slachtoffer met een concreet toekomstperspectief;
- Buitenlandse minderjarige slachtoffers van mensenhandel moeten na één jaar duidelijkheid krijgen over het wel of niet verkrijgen van een duurzaam verblijfsrecht (het toekomstperspectief);
- De keuzes die de voogd van buitenlandse minderjarige slachtoffers maakt, moeten extern getoetst worden;
- De hulpverlening moet na het achttiende jaar doorlopen, eventueel tot 23 jaar zoals dat mogelijk is in de jeugdzorg;
- Minderjarige slachtoffers moeten worden opgevangen in kleinschalige opvang met intensieve begeleiding.

Terugkeer

- Zet bij de terugkeer van slachtoffers het belang van het kind centraal. In de procedure, waarvan standaard een veiligheidsanalyse deel uitmaakt, hoort een *Best Interest of the Child Determination* (BID) plaats te vinden;
- Houd rekening met de mening van het kind bij alle beslissingen die rondom terugkeer genomen worden;
- Laat *family tracing* alleen plaatsvinden als dat in het belang van het kind is;
- Zorg voor een actieve overdracht van het dossier tussen de Nederlandse voogd en de personen die in het land van herkomst de voogdij overnemen;
- Zorg voor hulp en zorg in het land van herkomst teneinde te voorkomen dat het kind (weer) slachtoffer wordt van uitbuiting en kinderhandel. Toets de opvang in het land van herkomst aan de internationale bepalingen van het IVRK en de Internationale richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen;
- Zorg dat Nederlandse hulpverleners in contact staan met hulpverleners in het land van herkomst zodat uitwisseling kan plaatsvinden over de hulpverlening aan het slachtoffer.

7.5 Opsporing en vervolging

Uit internationale en Europese wet- en regelgeving volgen de volgende kernbepalingen:

- Mensenhandel is wettelijk strafbaar en er staan sancties op;
- Mensenhandel met minderjarige slachtoffers geldt als een verzwarende omstandigheid in de strafvordering;
- Bij onduidelijkheid over minderjarigheid van een slachtoffer, wordt in eerste instantie uitgegaan van minderjarigheid;
- Tijdens de strafrechtelijke procedure wordt rekening gehouden met de kwetsbaarheid, de speciale behoeften en de rechten van minderjarige slachtoffers;
- Minderjarige slachtoffers worden geïnformeerd over hun rechten, de rol, reikwijdte, tijdsplan, voortgang van het proces, mogelijkheden voor beroep en voor schadevergoeding door de dader(s);
- Minderjarige slachtoffers kunnen hun mening uiten;
- De procedures zijn snel;
- Minderjarige slachtoffers en hun familie worden beschermd tegen intimidatie en represailles;
- De identiteit en privacy van het minderjarige slachtoffer worden beschermd;
- Minderjarige slachtoffers hebben recht op gratis rechtsbijstand;
- De rechter kan besluiten de strafzaak achter gesloten deuren te laten plaatsvinden;
- Een minderjarig slachtoffer kan gehoord worden zonder dat hij of zij aanwezig is in de rechtszaal;
- Horen van minderjarige slachtoffers gebeurt in een speciaal ingerichte ruimte;
- Horen van minderjarige slachtoffers gebeurt iedere keer door dezelfde speciaal opgeleide beroepskrachten;
- Het aantal verhoren wordt beperkt;
- Het slachtoffer kan tijdens verhoor worden bijgestaan door een wettelijk vertegenwoordiger of een andere persoon naar keuze;
- Van ieder verhoor worden video-opnames gemaakt die als bewijs kunnen dienen in het proces.

De opsporing en vervolging van mensenhandel heeft prioriteit in het overheidsbeleid. Dit is het meest zichtbaar in de verhoging van de strafmaat voor mensenhandel. In de afgelopen jaren is het aantal geregistreerde minderjarige slachtoffers wel toegenomen, maar het aantal zaken met een minderjarig slachtoffer bij het OM is niet significant toegenomen. In 2006 registreerde CoMensha 104 minderjarige slachtoffers en werden er 25 zaken bij het OM ingeschreven waarbij sprake was van een minderjarig slachtoffer. In 2010 ging het om 152 minderjarige slachtoffers van mensenhandel bij CoMensha en 38 ingeschreven zaken bij het

OM. Niet ieder geregistreerd slachtoffer leidt tot een strafrechtelijke vervolging van de dader. Maar politie en hulpverleners geven tegelijkertijd aan dat de geregistreeerde aantallen minderjarige slachtoffers waarschijnlijk het topje van de ijsberg zijn. Uit de verschillende gesprekken die voor dit onderzoek gevoerd zijn blijkt dat het toekennen van voldoende capaciteit (mensen en financiële middelen) aan de opsporing en het koppelen van verschillende politieregistratiesystemen een probleem blijft. Daarnaast blijft de aangiftebereidheid van minderjarige slachtoffers laag. Dit maakt de opsporing en vervolging lastig. Daarentegen is de samenwerking tussen de opsporende en vervolgende instanties op het terrein van mensenhandel verbeterd. Alleen de samenwerking met de zorginstellingen is nog niet optimaal.

Politie en OM hebben een beschermende taak richting het minderjarige slachtoffer tijdens de opsporing en de vervolging van de daders. Minderjarige slachtoffers worden genoemd in verschillende aanwijzingen en richtlijnen. Minderjarige slachtoffers worden in speciale studioverhoren door speciale daartoe opgeleide politie rechercheurs gehoord. Tijdens het strafrechtelijk onderzoek worden slachtoffers meerdere keren gehoord. Dit is met name voor minderjarigen een zware opgave. Lange procedures en geen veroordeling is voor minderjarige slachtoffers moeilijk te accepteren. Goede begeleiding van het slachtoffer vanuit OM en zorginstellingen is daarom van groot belang.

Concreet zijn er ten aanzien van de opsporing en vervolging van mensenhandel van minderjarige slachtoffers de volgende zorgpunten:

Opsporing en vervolging

- De overheid zet in op opsporing en vervolging. Toch blijkt uit de cijfers dat er maar relatief weinig strafrechtelijke vervolgingen van mensenhandelzaken zijn waarbij minderjarige slachtoffers betrokken zijn;
- Er is onvoldoende capaciteit bij de politie en politiesystemen zijn nog niet goed op elkaar afgestemd;
- Hulpverleners melden dat de politie soms terughoudend is in het opnemen van aangiftes.

Strafprocedure

- De strafprocedures kunnen lang duren. Dit is voor minderjarige slachtoffers onwenselijk. Slachtoffers worden niet altijd goed op de hoogte gehouden van de voortgang en de ontwikkelingen in de strafprocedure.

Strafbepaling

- Mensenhandel van slachtoffers onder de zestien jaar wordt in Nederland zwaarder bestraft; het geldt als een strafverzwarende omstandigheid. Dit geldt voornamelijk niet bij slachtoffers van zestien en zeventien jaar. Een wetsvoorstel om dit te regelen ligt in april 2013 bij de Eerste Kamer.

Horen van minderjarigen

- Gedurende het strafrechtelijk onderzoek en proces spreken minderjarige slachtoffers met onder andere politie, de officier van justitie, rechter-commissaris, rechters en advocaten. Alleen de politie is speciaal opgeleid in het praten met (minderjarige) slachtoffers van mensenhandel. Slachtoffers moeten soms meerdere malen hun verhaal doen. De kans op secundaire traumatisering is groot, zeker bij getuigenverhoren door advocaten van de verdediging;
- Getuigenverhoren van minderjarigen, bijvoorbeeld bij de rechter-commissaris, vinden niet altijd plaats in kindvriendelijke ruimtes.

Deze zorgpunten geven aanleiding tot de volgende aanbevelingen:

Opsporing en vervolging

- Vertaal de politieke prioriteit voor de bestrijding van mensenhandel naar voldoende capaciteit en specialisatie bij politie en justitie voor de opsporing en vervolging.

Bescherming van minderjarige slachtoffers

- Zorg voor voldoende aandacht voor de positie en behoeften van minderjarige slachtoffers bij de opsporing en vervolging van verdachten. Zorg dat er in de opleiding van politie en OM specifieke aandacht is voor de positie van minderjarige slachtoffers;
- Werk de bescherming van minderjarige slachtoffers tijdens de opsporing en vervolging uit in speciale procedures voor politie en justitie. Zorg voor beschermende omstandigheden bij het horen van minderjarige slachtoffers van mensenhandel. Onderzoek altijd vooraf of een minderjarig slachtoffer geestelijk en fysiek in staat is deel te nemen aan een getuigenverhoor. Laat het horen van minderjarige slachtoffers-getuigen altijd in een kindvriendelijke ruimte plaatsvinden, ook de getuigenverhoren bij de rechter-commissaris. Streef naar het beperken van het aantal getuigenverhoren. Laat, voor zover mogelijk, advocaten van de verdediging hun vragen schriftelijk indienen;
- Zorg voor goede informatie en communicatie naar minderjarige slachtoffers over de opsporing en vervolging van de daders.

Strafbepaling

- Mensenhandel met slachtoffers onder de achttien jaar moet bij de strafbepaling altijd een strafverzwarende omstandigheid zijn;
- Zorg voor voldoende gespecialiseerde rechters mensenhandel.

7.6 Eindconclusie

Op papier voldoet het Nederlandse beleid in hoofdlijnen aan internationale en Europese wet- en regelgeving. Bij de uitvoering van het beleid blijkt echter dat niet alle kernbepalingen ook daadwerkelijk worden nageleefd. Het grootste aandachtspunt daarbij is dat er te weinig aandacht is voor de bijzondere positie van minderjarige slachtoffers in alle facetten van het mensenhandelbeleid.

De overheid heeft van de opsporing en bestrijding van mensenhandel haar prioriteit gemaakt. Er gaat minder aandacht uit naar de opvang en zorg voor minderjarige slachtoffers. De uiteenlopende achtergronden en herkomst van de slachtoffers en de ingewikkelde problematiek waarmee zij te maken hebben, maakt dat adequate opvang en zorg ingewikkeld is en dus meer aandacht en inzet vraagt.

Uit het onderzoek blijkt dat de grootste zorgen bestaan over de opvang en zorg aan minderjarige slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel. In dit geval lijkt de overheid minder oog te hebben voor de belangen en behoeften van de slachtoffers dan voor haar eigen belangen ten aanzien van het voeren van een stringent vreemdelingenbeleid. Door psychologische hulpverlening op de lange baan te schuiven en ondergeschikt te maken aan het regelen van de verblijfsrechtelijke aspecten, worden de kansen van deze kinderen op volledig herstel en een normale plek in de samenleving steeds kleiner. Als we dan kijken naar de eerder genoemde punten waaraan beleid tegen kinderhandel en de zorg voor minderjarige slachtoffers zouden moeten voldoen, dan is er een aantal punten waarop, blijkens dit onderzoek, de huidige praktijk in meer of mindere mate steken laat vallen. Het zorgen voor continuïteit in de zorg en het bieden van een langetermijnperspectief voor het minderjarige slachtoffer zijn daarvan de meest opvallende. Het belang en de behoeften van het kind komen hierdoor in het gedrang.

Samenvattend zijn er vier basispunten waarop het Nederlandse beleid ten aanzien van de handel in minderjarigen verbetering behoeft:

- Preventief beleid;
- Melden en registreren van minderjarige slachtoffers;
- Opvang en hulpverlening aan minderjarige slachtoffers;
- Bescherming van minderjarige slachtoffers tijdens opsporing en vervolging.

In dit rapport zijn dertig aanbevelingen geformuleerd die samengevat kunnen worden tot de volgende vijf kernaanbevelingen:

- Zorg voor preventief beleid met specifieke aandacht voor de positie van minderjarige (potentiële) slachtoffers van mensenhandel. Wees daarbij gericht zowel op binnenlandse mensenhandel als op grensoverschrijdende mensenhandel;
- Zorg dat minderjarige slachtoffers van mensenhandel in beeld zijn. Breng de melding en registratie van minderjarige slachtoffers op orde;
- Maak opvang en hulpverlening aan minderjarige slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel niet afhankelijk van medewerking aan het strafrechtelijk onderzoek, noch van het wel of niet verkrijgen van een (tijdelijke) verblijfsvergunning;
- Zorg voor voldoende opvangplekken voor alle minderjarige slachtoffers van mensenhandel en zorg voor een specialistisch zorgaanbod dat werkt;
- Werk de bescherming van minderjarige slachtoffers tijdens de opsporing en vervolging van mensenhandel uit in speciale procedures voor politie en justitie en zorg voor voldoende capaciteit.

amv	alleenstaande minderjarige vreemdeling
azc	asielzoekerscentrum
ACM	Amsterdams Coördinatiepunt Mensenhandel
AMO	Algemene Migratie Opleiding
BNRM	Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel
BID	Best Interest of the Child Determination
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
COSM	Categorale Opvang Slachtoffers Mensenhandel
CoMensha	Coördinatiecentrum Mensenhandel
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
EMM	Expertisecentrum Mensenhandel en mensensmokkel
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
EU	Europese Unie
FP	Facultatief Protocol
FIOD	Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst
GGD	Gemeentelijke gezondheidsdienst
GATE	Guardians against Child Trafficking and Exploitation
ILO	International Labour Organisation
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
IVRK	Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
Inspectie SZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
KWG	kinderwoongroep
KWE	kleine wooneenheid
KMar	Koninklijke Marechaussee
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
LEM	Landelijke Expertgroep Mensenhandel
MOB	Met Onbekende Bestemming
MoU	Memorandum of Understanding
NJi	Nederlands Jeugdinstituut
NCJ	Nederlands Centrum Jeugdgezondheid
OM	Openbaar Ministerie
PCM-gecertificeerde medewerkers	Prostitutie Controle Mensenhandel
POL	procesopvanglocatie
Q4C	Quality for Children
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
SIOD	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (vanaf 1 januari 2012 opgegaan in de Inspectie SZW)
Sr	Wetboek van Strafrecht
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
VN	Verenigde Naties
WOBKA	Wet Opneming Buitenlandse Kinderen ter Adoptie
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

- Asquith, P. & Turner, E. (2008). *Recovery and Reintegration of Children from the Effects of Sexual Exploitation and Related Trafficking*. Geneva: Oak Foundation Child Abuse Programme.
- Berger, M., Geurts, E., Terpstra, L. & Dijke A. van (2006). *Betovering verbroken*. Amsterdam: SWP.
- Bjerkan, L., Dyrild, L. 'A Sheltered Life', In: Bjerkan, L. (ed.) (2005). *A Life of One's Own. Rehabilitation of victims of trafficking for sexual exploitation*. Norway: Fafo information office.
- Blaak, M. e.a. (red.) (2012). *Handboek Internationaal Jeugdrecht. Een toelichting voor rechtspraak en jeugdbeleid op het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind en andere internationale regelgeving over de rechtspositie van minderjarigen*. Leiden: Defence for Children en Universiteit Leiden, Leiden.
- Borne, A. van den & Kloosterboer, K. (2005). *Inzicht in uitbuiting; Handel in minderjarigen in Nederland nader onderzocht*. Amsterdam: ECPAT Nederland/ Defence for Children International Nederland/ UNICEF Nederland/ Plan Nederland.
- Defence for Children International-ECPAT Nederland (2011). *Kwaliteitsstandaarden voor voogden van alleenstaande minderjarige vreemdelingen*. Leiden: Defence for Children International-ECPAT Nederland.
- Delaney, S. (2012). *(Re)Building the Future: Supporting the recovery and reintegration of trafficked children, A Handbook for project staff and frontline workers*. Geneva: Terre des Hommes International Federation.
- Delaney, S. & Cotterill C. (2005). *The Psychosocial rehabilitation of Children who have been commercially sexually exploited. Self-Study Materials*. Bangkok: ECPAT International.
- Dijke, A. van, Lamers, F., Talhout, M., Terpstra, L., Werson, S. & Wind, A. de (2012). *Wie zijn de meiden van Asja? De gang naar de jeugdprostitutie*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- Dottridge, M. (2007). *Measuring Responses to Trafficking in Human Beings in the European Union: an Assessment Manual*. Brussel: Europese Commissie.
- Dottridge, M. (2012). *What can you do to protect children on the move?* Geneva: Terre des Hommes International Federation.
- Frederick, J. (2002). *Standards and Guidelines for the Care of the Sexually abused and Sexually exploited*. Nepal: Ray of Hope.
- GATE – Guardians Against Child Trafficking and Exploitation (2012). *National Report The Netherlands Extended Version*. Leiden: Defence for Children.
- International Labour Organization (2012). *ILO 2012 Global Estimates of forced labour*. Geneva: International Labour Organization.
- Jong-de Kruijf, de M.P., Schorsing en terugplaatsing in het kader van de trajectmachtiging gesloten jeugdzorg: is *carte blanche* voor de aanbieders van gesloten jeugdzorg wel zo'n goed idee?, in de congresbundel *90 jaar ondertoezichtstelling* (onder redactie van M.R. Bruning & T. Liefwaard), die in de loop van 2013 bij SDU verschijnt.
- Kinderrechtencollectief (2012). *Kinderrechten in Nederland 2008-2012; Vierde NGO rapportage aan het VN-Kinderrechtencomité*. Leiden: Kinderrechtencollectief.
- Kromhout et al. (2010). *Tussen beheersing en begeleiding; Een evaluatie van de pilot 'beschermde opvang risico-amv's'*, Cahier 2010, nr.6. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC).

- Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2002). *Mensenhandel – Eerste Rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: BNRM.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2009). *Mensenhandel – Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: BNRM.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2010). *Mensenhandel: 10 jaar Nationaal Rapporteur Mensenhandel in Nederland – Achtste rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: BNRM.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2011). *Kinderpornografie – Eerste rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: BNRM.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2012). *Mensenhandel in en uit beeld; Cijfermatige rapportage (2007-2011)*. Den Haag: BNRM.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2012). *Mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering en gedwongen commercieel draagmoederschap*. Den Haag: BNRM.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2012). *Kwalitatieve gegevens over (de vervolging en berechting van) verdachten en veroordeelden in mensenhandelzaken in de periode 2006-2010*. Den Haag: BNRM.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2012). *Mensenhandel. Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009-2012; Een analyse*. Den Haag: BNRM.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2012). *Mensenhandel. Effectieve aanpak op gemeentelijk niveau. Lessen uit de praktijk*. Den Haag: BNRM.
- Repetur, L. & Veenstra, J. (2010). *Vrijbuiters uitgebuit. Minderjarige jongens in de prostitutie, 11 portretten*. Amsterdam: SWP.
- Rigby, P., Malloch, M. & Hamilton Smith, N. (2012). *A report on Child Trafficking and Care Provision; Towards Better Survivor Care*.
- Schwarze, K., Berger M. & Geurts, E. (2006). *Pretty Woman, Praktijkvoorbeeld voor de aanpak van meisjesprostitutie*. Amsterdam: SWP.
- Strehl, T., Vos, S. de & Lieten, C. (2012). *Baantjes en Klusjes: Kinderarbeid in Nederland*. Leiden: IREWOC.
- Terpstra, L., Dijke, A. van (2006). *Publiek Geheim; jeugdprostitutie. Negen portretten*. Amsterdam: SWP.
- United Nations Economic and Social Council (2005). *Guidelines on Justice in Matters involving Child Victims and Witnesses of Crime*, Resolutie 2005/20, Verenigde Naties, New York.
- UNICEF Nederland i.s.m. ECPAT NL (2004). *Ongezien en ongehoord. Kinderhandel in Nederland: en eerste inventarisatie*. Den Haag: UNICEF Nederland i.s.m. ECPAT NL.
- UNICEF (2012). *Technical Note on terms and Concepts around Trafficking in Persons and Children in Migration*. Ongepubliceerd.
- UNICEF Innocenti Research Centre (2009). *Handbook on the Optional Protocol on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography*. Florence: UNICEF.
- UNICEF Innocenti Research Centre (2011). *Child Trafficking in the Nordic Countries: rethinking strategies and national responses*. Florence: UNICEF.
- UNICEF (2006). *Guidelines on the protection of child victims of trafficking*. UNICEF Technical Notes, New York: UNICEF.
- UNICEF The Netherlands (2012). *Return of separated children to return houses in countries of origin*. Voorburg: UNICEF The Netherlands.
- United Nations Office on Drugs and Crime (2012). *Global report on Trafficking in Persons 2012*. New York: United Nations Office on Drugs and Crime.
- Verwijs, R., Mein, A., Goderie, M. Harreveld, C. & Jansma A. (2011). *Loverboys en hun slachtoffers; Inzicht in aard en omvang problematiek en in het aanbod aan hulpverlening en opvang*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Werson, H. (2012). *De fatale fuik. Achter de schermen van mensenhandel en gedwongen prostitutie in Nederland*. Amsterdam: Carrera.
- Werson, H. & Hertog, A. den (2011). *Korpsmonitor Prostitutie & Mensenhandel 2010*. Landelijke Expertgroep Mensenhandel.
- Wiele, D. van der & Ruiter, E. de (2011). *De Kleine Gids. Signalering en Behandeling Slachtoffers Loverboys*. Deventer: Kluwer.
- Artikelen
- ‘Mensenhandel; het begrip uitbuiting in art. 273 a Sr’, Trema, nr. 7 september 2006.
- Rijken, C. (2012) ‘Versterkte bescherming voor slachtoffers van mensenhandel; Is aanpassing van de Bg naar aanleiding van Europese regelgeving noodzakelijk?’, Journaal Vreemdelingenrecht, nr. 1 maart 2012.
- Documenten
- Besluitenlijst Vaste Kamercommissie Veiligheid en Justitie, 20 december 2012.
- Brief aan de Tweede Kamer van de Algemene Rekenkamer 10 maart 2010. *Bevindingen Algemene Rekenkamer instroom, doorstroom en uitstroom (gesloten) jeugdzorg*.
- EU Strategy towards the Eradication of Trafficking of Human Beings 2012-2016.
- Landelijke Expertgroep Mensenhandel (2008). *Referentiekader Mensenhandel*.
- Memorie van Toelichting Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche 2009.
- Task Force Mensenhandel (2009). *Voortgangsrapportage; Stand van zaken*.
- Task Force Mensenhandel (2011). *Plan van Aanpak 2011-2014; De integrale aanpak van mensenhandel verder versterken*.
- Tweede Kamer 2003-2004, 29291, nr. 3.
- Tweede Kamer 2005-2006, 28638, nr. 19.
- Tweede Kamer 2012-2013, 28638, nr. 81.
- Tweede Kamer 2011-2012, 28638, nr. 57.
- UN Document A/65/221.
- Krantenartikelen
- Algemeen Dagblad, ‘Jonge Nigeriaanse slachtoffers verdwenen’, 3 augustus 2006.
- de Volkskrant, ‘Jongeren lopen steeds vaker weg uit jeugd-inrichtingen’, 4 april 2011.
- Trouw, ‘Speciale rechters voor zaken rond mensenhandel’, 18 oktober 2012.
- Websites
- www.unodc.org
- www.nji.nl
- www.movisie.nl
- www.ckm-fier.nl
- www.nationaalrapporteur.nl
- www.eerstekamer.nl
- www.trouw.nl
- www.hetccv.nl
- www.bnrm.nl

Overzicht van relevante rapporten, handboeken en richtlijnen voor de bescherming van (minderjarige) slachtoffers van mensenhandel

- Asquith, P., Turner, E. (2008). *Recovery and Reintegration of Children from the Effects of Sexual Exploitation and Related Trafficking*. Geneva: Oak Foundation Child Abuse Programme.
- Bjerk, L., Dyrild, L. 'A Sheltered Life', In: Bjerk, L. (ed.) (2005). *A Life of One's Own. Rehabilitation of victims of trafficking for sexual exploitation*. Norway: Fafo information office.
- Defence for Children International-ECPAT Nederland (2011). *Kwaliteitsstandaarden voor voogden van alleenstaande minderjarige vreemdelingen*. Leiden: Defence for Children International-ECPAT Nederland.
- Delaney, S. (2008). *Young Person's Guide to Trafficking in Children & Young People especially for sexual purposes*. Bangkok: ECPAT International/The Body Shop International.
- Delaney, S., Cotterill, C. (2005). *The Psychosocial rehabilitation of Children who have been commercially sexually exploited. Self-Study Materials*. Bangkok: ECPAT International.
- Delaney, S. (2012). *(Re)Building the Future: Supporting the recovery and reintegration of trafficked children, A Handbook for project staff and frontline workers*. Geneva: Terre des Hommes International Federation.
- Dijke, A. van, Lamers, F., Talhout, M., Terpstra, L., Wind, A. de (2012). *Wie zijn de meiden van Asja? De gang naar de jeugdprostitutie*. Amsterdam: SWP.
- Dottridge, M. (2012). *What can you do to protect children on the move?* Geneva: Terre des Hommes International Federation.
- Dottridge, M. (2008). *Child Trafficking for Sexual Purposes, Thematic Paper*. Bangkok: ECPAT International.
- ECPAT UK (2011). *On the Safe Side, Principles for the safe accommodation of child victims of trafficking*. London: ECPAT UK.
- ECPAT UK (2010). *Child Trafficking in the UK; A Snapshot*. London: Save the Children UK, ECPAT International.
- Fernandes, G. (2005). *Dealing with child victims of trafficking and commercial sexual exploitation. Manual for social workers*. India: UNICEF, Ministry of Human Resource Development, Department of Women and Child Development.
- Frederick, J. (2002). *Standards and Guidelines for the Care of the Sexually abused and Sexually exploited*. Nepal: Ray of Hope.
- Frederick, J. (2002). *Creating a Healing Environment. Psycho-social Rehabilitation and Occupational Integration of Child Survivors of Trafficking and Other Worst Forms of Child Labour. Volume I: Proceedings*, Kathmandu: International Labour Office.
- International Organisation for Migration (2007). *The IOM Handbook on Direct Assistance for Victims of Trafficking*. Geneva: IOM.
- Kalverboer, M.E., Zijlstra, A.E. (2006). *De schade die kinderen oplopen als zij na langdurig verblijf in Nederland gedwongen worden uitgezet*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Kalverboer, M.E., Zijlstra, A.E. (2010). *Het belang van het kind in het Nederlands recht. Voorwaarden voor ontwikkeling vanuit een pedagogisch perspectief*. Amsterdam: SWP.
- Lefö (2011). *Quality Standards for risk assessment and the safe return and reintegration of trafficked persons*. Vienna: Lefö/IBF.
- Rigby, P., Malloch, M., Hamilton Smith, N. (2012). *A report on Child Trafficking and Care Provision; Towards Better Survivor Care*. Love 146.
- Rutjes, L., Beek, F. van (2009). *Kwaliteitsstandaarden Jeugdzorg Q4C. Wat kinderen en jongeren belangrijk vinden als ze niet thuis wonen*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Rutjes, L. & Sarti, A. (2012). *Clënten actief met de kwaliteit van zorg. De Q4C standaarden in perspectief en in de praktijk*. Houten: Lannoo-Campus.
- Save the Children UK, ECPAT International (2006). *Child-Safe Organisations. Training Toolkit. A practical child protection resource for grassroots organisations*. Bangkok: Save the Children UK, ECPAT International.
- Thompson, G. (2004). *The Development of Quality Standards in Welfare Services for Child Victims*. Bangkok: ECPAT Thematic Reports.
- UNICEF (2006). *Guidelines on the protection of child victims of trafficking*, UNICEF Technical Notes, New York: UNICEF.
- UNICEF (2006) *Reference guide on protecting the rights of child victims of trafficking in Europe*. Geneva: UNICEF Regional Office for CEE/CIS.
- Wiele D. van der, Ruiter, E. de (2011). *De Kleine Gids. Signalering en Behandeling Slachtoffers Loverboys*. Deventer: Kluwer
- Richtlijnen en toelichtende documenten**
- Explanatory report to the Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse CETS No. 201.
- General Comments van het Comité voor de Rechten van het Kind:
- General comment No. 6 (2005) Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside Their Country of Origin (UN Document CRC/GC/2005/6).
 - General comment No. 9 (2006) The rights of children with disabilities (UN Document CRC/C/GC/9).
 - General comment No. 12 (2009) The right of the child to be heard (UN Document CRC/C/GC/12).
 - General comment No. 13 (2011): The right of the child to freedom from all forms of violence (UN Document CRC/C/GC/13).
- Internationale richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen.
- Joint report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography and the Special Representative of the Secretary-General on Violence against Children (2011) (UN Document A/HRC/16/56).
- UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child, Mei 2008.

Voorkomen van mensenhandel en kinderhandel

Kernpunten uit internationale en Europese wet- en regelgeving:

- De overheid zorgt voor preventief beleid dat de oorzaken van kinderhandel aanpakt (artikel 23 lid 1 EU-Richtlijn seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, artikel 18 EU-Richtlijn Mensenhandel²⁰⁰, artikel 15 lid 2 en artikel 6 Europees Mensenhandelverdrag²⁰¹, artikel 32, 34, 35 en 36 IVRK);
- Minderjarigen worden betrokken bij de ontwikkeling van preventieve programma's. Ook minderjarigen die uitgebuit zijn worden betrokken bij de ontwikkeling van preventie-, voorlichtings-, en trainingsprogramma's, mits zij daarmee instemmen (artikel 9 lid 2 FP-34,²⁰² artikel 9 lid 1 Verdrag van Lanzarote²⁰³, artikel 5 lid 3 Europees Mensenhandelverdrag);
- Er is publieksvoorlichting over seksuele uitbuiting en mensenhandel (artikel 9 lid 2 FP-34, artikel 8 Verdrag van Lanzarote, artikel 6 Europees Mensenhandelverdrag, artikel 18 EU-Richtlijn Mensenhandel);
- In het onderwijs wordt aandacht besteed aan seksuele uitbuiting en mensenhandel (artikel 9 lid 2 FP-34, artikel 6 Verdrag van Lanzarote, artikel 6 Europees Mensenhandelverdrag);
- De mensen die werken met minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting of kinderhandel zijn daarvoor speciaal getraind (artikel 8 lid 4 FP-34, artikel 10 Palermo Protocol, artikel 23 lid 3 EU-Richtlijn seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, artikel 18 lid 3 EU-Richtlijn Mensenhandel, artikel 3 IVRK);
- De veiligheid en integriteit van de beroepskrachten en organisaties die werken met minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting worden beschermd (artikel 8 lid 5 FP-34, artikel 5 lid 1 Verdrag van Lanzarote);
- De overheid moet de controle bij grenzen en op identiteitsdocumenten aanscherpen ter voorkoming van mensenhandel (artikel 7 Europees Mensenhandelverdrag).

De opvang, hulpverlening en terugkeer van minderjarige slachtoffers

Kernpunten uit internationale en Europese wet- en regelgeving:

- Minderjarige slachtoffers krijgen de ondersteuning en zorg die zij nodig hebben om volledig lichamelijk en geestelijk te herstellen (artikel 9 lid 3 FP-34, artikel 14 verdrag van Lanzarote, artikel 6 lid 3 en 4 Palermo Protocol, artikel 18 lid 2 Opvangrichtlijn, artikel 29 lid 3 Definitierichtlijn, artikel 12 lid 7 Europees Mensenhandelverdrag, artikel 13 EU-Richtlijn Mensenhandel, artikel 39 IVRK);
- Hulp en ondersteuning is direct beschikbaar als een slachtoffer wordt geïdentificeerd (artikel 18 lid 2 EU-Richtlijn seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, artikel 11 lid 2 EU-Richtlijn Mensenhandel);
- De slachtoffers worden voor, tijdens en na de strafprocedure van hulp en ondersteuning voorzien gedurende een passende periode (artikel 11 lid 1 EU-Richtlijn Mensenhandel);

200 EU-Richtlijn inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan.

201 Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel.

202 Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie (2000).

203 Verdrag van de Raad van Europa ter bescherming van kinderen tegen seksueel misbruik en seksuele uitbuiting.

- Hulp en ondersteuning aan een slachtoffer is niet afhankelijk van diens bereidheid om mee te werken aan het strafrechtelijk onderzoek, de vervolging of het proces (artikel 11 lid 3 EU-Richtlijn Mensenhandel, artikel 19 lid 2 EU-Richtlijn seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, artikel 12 lid 6 Europees Mensenhandelveerdrag);
- De slachtoffers worden geïnformeerd over de hulpverlening en ondersteuning. Er wordt onder andere informatie gegeven over de bedenktijd en hersteltijd (artikel 11 lid 5 en 6 EU-Richtlijn Mensenhandel);
- Indien de leeftijd van een slachtoffer van mensenhandel niet zeker is en er redenen zijn om aan te nemen dat het om een kind gaat, moet het slachtoffer als kind beschouwd worden en onmiddellijk toegang krijgen tot bijstand, ondersteuning en bescherming (artikel 8 lid 2 FP-34, artikel 13 lid 2 EU-Richtlijn Mensenhandel, artikel 10 lid 3 Europees Mensenhandelveerdrag);
- Hulp en ondersteuning aan (niet begeleide) minderjarige slachtoffers vindt plaats op basis van een individuele beoordeling van de situatie van het kind, rekening houdend met de opvattingen, behoeften en zorgen van het kind en gericht op een duurzame oplossing (artikel 14 lid 1 en artikel 16 EU-Richtlijn Mensenhandel);
- Minderjarige slachtoffers worden voorbereid op hun terugkeer in de samenleving (artikel 9 lid 3 FP-34, artikel 14 Verdrag van Lanzarote);
- Er is een multidisciplinaire aanpak om minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik en hun ouders, familieleden of verzorgers de hulp en ondersteuning te bieden die zij nodig hebben (artikel 11 lid 1 Verdrag van Lanzarote);
- Er zijn telefonische en internethulpdiensten voor slachtoffers en kinderen die risico lopen om slachtoffer te worden (artikel 13 Verdrag van Lanzarote);
- Voor ongegeleide minderjarige slachtoffers wordt een voogd, autoriteit of organisatie aangesteld die in het belang van het kind handelt (artikel 10 lid 4 Europees Mensenhandelveerdrag, artikel 14 lid 2 en artikel 16 EU-Richtlijn Mensenhandel);
- Identiteit of details, die identificatie van een minderjarig slachtoffer mogelijk maken, worden niet openbaar gemaakt (artikel 8 lid 1 sub e FP-34, artikel 11 lid 2 Europees mensenhandelveerdrag);
- Er zijn zo nodig tolken en vertalers beschikbaar (artikel 12 lid 1 sub c Europees Mensenhandelveerdrag);
- Er is toegang tot onderwijs (artikel 12 lid 1 sub f Europees Mensenhandelveerdrag, artikel 14 lid 1 EU-Richtlijn Mensenhandel, artikel 10 EU-Richtlijn Verblijfstitel²⁰⁴);
- Een slachtoffer krijgt een periode van ten minste dertig dagen voor herstel en bezinning (artikel 13 Europees Mensenhandelveerdrag, artikel 6 EU-Richtlijn Verblijfstitel);
- Een verblijfsvergunning voor minderjarige slachtoffers wordt afgegeven in overeenstemming met het belang van het kind en wordt onder dezelfde voorwaarden verlengd (artikel 14 lid 2 Europees Mensenhandelveerdrag);
- In de repatriëringprogramma's worden minderjarige slachtoffers op een adequate wijze opgevangen door de familie of door passende zorgstructuren en de toegang tot onderwijs is verzekerd (artikel 16 lid 5 Europees Mensenhandelveerdrag);
- Een minderjarig slachtoffer wordt niet teruggestuurd, indien er na een risico- en veiligheidsbeoordeling aanwijzingen zijn dat terugkeer niet in het belang van het kind zou zijn (artikel 16 lid 7 Europees Mensenhandelveerdrag).

204 Richtlijn betreffende een tijdelijke verblijfstitel voor slachtoffers van mensenhandel die samenwerken met de autoriteiten (2004/81/EG-2004).

Opsporing en vervolging mensenhandel

Kernpunten uit internationale en Europese wet- en regelgeving:

Algemene bepalingen opsporing en vervolging/materieel strafrecht

- Mensenhandel en alle handelingen die daartoe leiden dienen wettelijk strafbaar gesteld te worden (artikel 2 EU-Richtlijn voorkoming en bestrijding mensenhandel, artikel 5 Palermo Protocol, artikel 18-21 Europees Mensenhandelveerdrag);
- Kinderprostitutie, kinderpornografie, seksueel misbruik van kinderen, het corrumperen van kinderen en grooming worden strafbaar gesteld (artikelen 18-23 Verdrag van Lanzarote);
- Op mensenhandel en uitbuiting dienen doeltreffende, evenredige en afschrikkende straffen gesteld te worden (artikel 23 Europees Mensenhandelveerdrag);
- Als het strafbare feit gepleegd wordt tegen een kind, dan geldt dit als verzwarende omstandigheid (artikel 24 Europees Mensenhandelveerdrag) en wordt een maximum-gevangenisstraf van tenminste tien jaar gesteld (artikel 4 EU-Richtlijn Mensenhandel);
- Landen voorzien, in overeenstemming met de grondbeginselen het eigen rechtstelsel, in de mogelijkheid slachtoffers geen straf op te leggen voor hun betrokkenheid bij onrechtmatige handelingen indien zij hiertoe gedwongen werden (artikel 26 Europees Mensenhandelveerdrag, artikel 8 EU-Richtlijn Mensenhandel);
- Slachtoffers van mensenhandel hebben toegang tot bestaande regelingen voor schadevergoeding van slachtoffers van opzettelijke geweldsmisdrijven (artikel 17 EU-Richtlijn Mensenhandel, artikel 15 lid 4 Europees Mensenhandelveerdrag);
- De vervolging van mensenhandel is niet afhankelijk van aangifte of een ingediende klacht (artikel 9 lid 1 EU-Richtlijn Mensenhandel);
- Personen, eenheden en diensten die zijn belast met het onderzoek of de vervolging van mensenhandel moeten beschikken over doeltreffende rechtermiddelen (artikel 9 lid 4 EU-Richtlijn Mensenhandel).

Bescherming van het minderjarige slachtoffer tijdens de strafrechtelijke procedure

- Tijdens de strafrechtelijke procedure wordt rekening gehouden met de kwetsbaarheid, speciale behoeften en rechten van minderjarige slachtoffers (artikel 8 lid 1 sub a FP-34, artikel 30 lid 1 Lanzarote, artikel 28 en artikel 30 Europees Mensenhandelveerdrag, artikel 15 EU-Richtlijn Mensenhandel);
- Minderjarige slachtoffers worden geïnformeerd over hun rechten en over de rol, de reikwijdte, het tijdpad en de voortgang van het proces (artikel 8 lid 1 sub b FP-34, artikel 31 lid 1 sub a en 31 lid 2 Lanzarote);
- De informatie die wordt verstrekt aan minderjarige slachtoffers past bij de leeftijd en het ontwikkelingsniveau van het kind en wordt gegeven in een taal die voor het kind begrijpelijk is (artikel 31 lid 6 Verdrag van Lanzarote);
- Minderjarige slachtoffers worden in de gelegenheid gesteld om hun mening te uiten (artikel 8 lid 1 sub c FP-34);
- Bij een belangenconflict tussen de ouders of personen die de ouderlijke verantwoordelijkheid hebben en het minderjarige slachtoffer, wordt een vertegenwoordiger in het strafonderzoek en de strafprocedure aangesteld voor het minderjarige slachtoffer (artikel 15 lid 1 EU-Richtlijn Mensenhandel);
- De procedures zijn snel (zaken worden als prioriteit behandeld, onnodige vertraging wordt voorkomen) (artikel 8 lid 1 sub g FP-34, artikel 30 lid 3 Verdrag van Lanzarote, artikel 15 lid 3 EU-Richtlijn Mensenhandel);
- Tijdens de strafrechtelijke procedure krijgen minderjarigen passende ondersteuning om secundaire traumatisering te voorkomen (artikel 8 lid 1 sub d FP-34, artikel 30 lid 2 en 31 lid 1 sub d Verdrag van Lanzarote, artikel 12 lid 4 EU-Richtlijn Mensenhandel);
- Minderjarige slachtoffers en hun familie worden beschermd tegen intimidatie en represailles (artikel 8 lid 1 sub f FP-34, artikel 28 lid 1 Europees Mensenhandelveerdrag, artikel 31 lid 1 sub f Verdrag van Lanzarote);

- De privacy en identiteit van het minderjarige slachtoffer worden tijdens de strafrechtelijke procedure beschermd (artikel 8 lid 1 sub e FP-34, artikel 31 lid 1 sub e Verdrag van Lanzarote, artikel 20 lid 6 EU-Richtlijn seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, artikel 30 Europees Mensenhandel-verdrag);
- De openbaarmaking en verspreiding van informatie die kan leiden tot de identificatie van minderjarige slachtoffers wordt zoveel mogelijk voorkomen (artikel 8 lid 1 sub e FP-34, artikel 31 lid 1 sub e Verdrag van Lanzarote);
- Contact bij de rechtbank en bij het politiebureau tussen slachtoffer en dader wordt voorkomen (artikel 31 lid 1 sub g Verdrag van Lanzarote);
- Minderjarige slachtoffers krijgen kosteloze rechtsbijstand (artikel 31 lid 3 Verdrag van Lanzarote, artikel 15 lid 2 Europees Mensenhandelverdrag, artikel 20 lid 2 EU-Richtlijn seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, artikel 15 lid 2 EU-Richtlijn Mensenhandel);
- Onzekerheid over de leeftijd van het slachtoffer is geen reden om niet te starten met een strafrechtelijk onderzoek (artikel 8 lid 2 FP-34, artikel 35 lid 3 Verdrag van Lanzarote);
- Alle personen betrokken bij het strafrechtelijk proces hebben toegang tot opleiding en training in en over kinderrechten, seksuele uitbuiting en seksueel misbruik van kinderen (artikel 36 lid 1 verdrag van Lanzarote);
- De rechter kan bepalen om de rechtszitting over een zaak met minderjarige slachtoffers achter gesloten deuren plaats te laten vinden (artikel 36 lid 2 sub a Verdrag van Lanzarote, artikel 20 lid 5 EU-Richtlijn seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, artikel 15 lid 5 EU-Richtlijn Mensenhandel);
- Een minderjarig slachtoffer kan door gebruikmaking van geschikte communicatiemiddelen gehoord worden ter zitting zonder hierbij daadwerkelijk aanwezig te zijn (artikel 36 lid 2 sub b Verdrag van Lanzarote, artikel 20 lid 5 EU-Richtlijn seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, artikel 15 lid 5 EU-Richtlijn Mensenhandel).

Het horen van kinderen gebeurt op een kindvriendelijke wijze

- Bij melding van (een vermoeden van) seksueel misbruik of seksuele uitbuiting wordt het betreffende kind meteen gehoord (artikel 35 lid 1 sub a Verdrag van Lanzarote, artikel 20 lid 3 EU-Richtlijn seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie);
- Een kind wordt gehoord in een daartoe speciaal ingerichte ruimte (artikel 35 lid 1 sub b Verdrag van Lanzarote, artikel 20 lid 3 EU-Richtlijn seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, artikel 15 lid 3 EU-Richtlijn Mensenhandel);
- Een kind wordt alleen ondervraagd door speciaal daartoe getrainde professionals (artikel 35 lid 1 sub c Verdrag van Lanzarote, artikel 20 lid 3 EU-Richtlijn seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, artikel 15 lid 3 EU-Richtlijn Mensenhandel);
- Het aantal ondervragingen wordt zo laag mogelijk gehouden (artikel 35 lid 1 sub e Verdrag van Lanzarote, artikel 20 lid 3 EU-Richtlijn seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, artikel 15 lid 3 EU-Richtlijn Mensenhandel);
- Een kind wordt bij een aanvullend verhoor ondervraagd door dezelfde professionals (artikel 35 lid 1 sub d Verdrag van Lanzarote, artikel 20 lid 3 EU-Richtlijn seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, artikel 15 lid 3 EU-Richtlijn Mensenhandel);
- Het kind mag tijdens het gehoor worden bijgestaan door zijn of haar wettelijk vertegenwoordiger of een andere persoon naar keuze (artikel 35 lid 1 sub f Verdrag van Lanzarote, artikel 20 lid 3 EU-Richtlijn seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, artikel 15 lid 3 EU-Richtlijn Mensenhandel);

- Bij elk gehoor van een minderjarig slachtoffer of getuige worden video-opnames gemaakt die kunnen worden ingebracht als bewijs in het strafproces (artikel 35 lid 2 Verdrag van Lanzarote, artikel 20 lid 4 EU-Richtlijn seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, artikel 15 lid 4 EU-Richtlijn Mensenhandel).

Samenwerking

Kernpunten uit internationale en Europese wet- en regelgeving:

- De aanpak van kinderhandel op lokaal en nationaal niveau vraagt om een gecoördineerde multidisciplinaire aanpak (artikel 10 lid 1 en artikel 11 lid 2 Verdrag van Lanzarote, artikel 5 lid 1 Europees Mensenhandelsverdrag);
- Landen werken met elkaar samen om mensenhandel te voorkomen en te bestrijden, slachtoffers te beschermen en te helpen en werken samen in de vervolging of in strafprocedures (artikel 10 FP-34, artikel 32 Europees Mensenhandelsverdrag, artikel 10 Palermo Protocol);
- In onderzoek of bij strafrechtelijke of uitleveringsprocedures in zaken betreffende verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie werken landen samen (artikel 6 FP-34);
- Ter voorkoming van de verkoop van kinderen, seksuele exploitatie van kinderen en de hulpverlening aan minderjarige slachtoffers werken landen samen (artikel 10 FP-34, artikel 10 Verdrag van Lanzarote);
- De overheid werkt samen met andere organisaties uit het maatschappelijk middenveld om informatie- en bewustwordingscampagnes en onderzoeks- en opleidingsprogramma's op te zetten (artikel 23 lid 2 EU-Richtlijn seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, artikel 9 lid 3 Palermo Protocol, artikel 5 lid 6 Europees Mensenhandelsverdrag, artikel 18 EU-Richtlijn Mensenhandel).

Op basis van het IVRK, het Facultatief Protocol bij het IVRK en andere internationale regelgeving, richtlijnen en handboeken²⁰⁵ kunnen twaalf uitgangspunten worden geformuleerd die centraal moeten staan in de bescherming van minderjarige slachtoffers van mensenhandel:

1 Ga uit van een holistische benadering

Dit betekent dat alle aspecten van het leven van het kind of de jongere in de bescherming van een minderjarig slachtoffer van mensenhandel aandacht moeten krijgen.²⁰⁶ Het betekent ook dat de minderjarige gezien moet worden als behorend tot een gezin, een gemeenschap en een cultuur en dat daarmee in de bescherming rekening moet worden gehouden.²⁰⁷

2 Het belang van de minderjarige staat voorop

De bescherming die wordt geboden moet passen bij wat het kind of de jongere nodig heeft. Dat betekent dat zorgvuldig moet worden afgewogen wat in het belang van het kind is.²⁰⁸ In de bescherming van minderjarigen die slachtoffer zijn van mensenhandel dienen de behoeften van iedere minderjarige daarom zorgvuldig te worden vastgesteld en te worden afgewogen met de risico's, de specifieke omstandigheden waarin het kind zich bevindt en de mogelijkheden die er zijn om de situatie te verbeteren. Dit vraagt om onderzoek naar alle aspecten van het leven van de minderjarige en in het bijzonder naar de ontwikkelingsbehoeften van de minderjarige (waarbij ook gekeken wordt naar traumatische ervaringen in het verleden), de opvoedcapaciteiten van zijn of haar ouders of verzorgers en naar de sociale, culturele en economische context waarin het kind is opgegroeid. In een 'zorgvuldig' onderzoek zijn de professionals kindgericht, betrekken zij het kind actief en blijven zij dicht bij de ontwikkeling van het kind. Daarnaast hebben professionals aandacht voor kansen en krachten en benadrukken zij niet alleen de problemen. Bovendien gaan zij zorgvuldig om met vertrouwelijke informatie.²⁰⁹

Een holistische benadering bij het vaststellen van wat in het belang is van de minderjarige, vraagt ook om multidisciplinaire en interdisciplinaire samenwerking.²¹⁰ Het is belangrijk dat professionals vanuit verschillende disciplines en vanuit verschillende organisaties samenwerken en de informatie waarover zij beschikken met elkaar delen. Het is essentieel dat de professionals daarbij werken vanuit een gedeelde visie met betrekking tot de aanpak van mensenhandel en hetgeen minderjarige slachtoffers van mensenhandel nodig hebben.

Ten behoeve van vluchtelingenkinderen zijn instrumenten ontwikkeld om het belang van het kind vast te stellen.²¹¹ Deze instrumenten zijn in het kader van de bescherming van minderjarige slachtoffers van mensenhandel ook interessant. De orthopedagogen Kalverboer en Zijlstra ontwikkelden het *Best Interests of the Child*-model voor het vaststellen van het belang van het kind in het vreemdelingenrecht. Het model bestaat uit veertien voorwaarden voor de ontwik-

²⁰⁵ Zie het overzicht van relevante rapporten, handboeken en richtlijnen voor de bescherming van (minderjarige) slachtoffers van mensenhandel in de literatuurlijst.

²⁰⁶ General Comment No. 13, par. 11 (a), 45, 59, 62.

²⁰⁷ UN Document A/HRC/16/56, par. 26 (a).

²⁰⁸ General Comment No. 13, par. 61; General Comment No. 9, par.29-30; standaard 2 en 13 van de Kwaliteitsstandaarden Jeugdzorg Q4C (hierna: Q4C-standaarden); Internationale Richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen (hierna: Richtlijnen alternatieve zorg), par.6, 54, 57.

²⁰⁹ Delaney, S. (2012), p. 39-42.

²¹⁰ UN Document A/HRC/16/56, par. 66; Explanatory report to the Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse, par. 11, zie ook standaard 1 van de kwaliteitsstandaarden voor voogden van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (hierna: voogdijsstandaarden).

²¹¹ Zie ook General Comment No. 6, par.19-21.

keling van het kind.²¹² De UNHCR ontwikkelde het *Best Interest Determination*-model voor het vaststellen van het belang van het kind in drie situaties: bij het vaststellen van de meest geschikte duurzame oplossing voor niet-begeleide minderjarige vluchtelingen, bij beslissingen over tijdelijke opvang van niet-begeleide minderjarige vluchtelingen en bij beslissingen over gedwongen scheiding van een kind van de ouders.²¹³ In 2013 komt het VN-Comité voor de Rechten van het Kind met een *General Comment* over het belang van het kind.²¹⁴

3 Houd rekening met leeftijd, sekse en achtergronden van de minderjarigen

In de bescherming van minderjarigen die slachtoffer zijn van mensenhandel dient voldoende rekening te worden gehouden met leeftijd, ontwikkelingsniveau, sekse, cultuur en godsdienst. Er moet extra aandacht zijn voor minderjarigen met speciale behoeften, zoals bijvoorbeeld een verstandelijke of lichamelijke beperking of psychiatrische problematiek.²¹⁵ Tevens moet er extra aandacht zijn voor de achterliggende oorzaken van de huidige problematiek van de minderjarige. Het is belangrijk om na te gaan of het kind al eerder traumatische ervaringen heeft opgedaan en bijvoorbeeld het slachtoffer is van seksueel misbruik, verwaarlozing of andere vormen van kindermishandeling. Deze onderliggende problematiek dient in de bescherming van de minderjarige ruim aandacht te krijgen.²¹⁶

4 Houd rekening met de visie en mening van de minderjarige

Voor het gehele traject van bescherming geldt dat de minderjarige actief dient te worden betrokken.²¹⁷ Het is belangrijk om de visie en mening van de minderjarige te betrekken bij de besluitvorming, waaronder de ontwikkeling van het hulpverleningsplan²¹⁸, zodat op het kind gerichte keuzes kunnen worden gemaakt. Het gaat in de besluitvorming dan vooral om het meewegen van de visie en mening van het kind. Deze is niet bij voorbaat doorslaggevend, het gaat om een afweging van de behoeften van het kind met de risico's en de mogelijkheden. De professional moet goed kunnen balanceren tussen enerzijds het beschermen van het kind en anderzijds het zoveel mogelijk betrekken van het kind.²¹⁹ De professional heeft vervolgens de belangrijke taak om aan de minderjarige uit te leggen hoe zijn visie en mening is meegenomen in de besluitvorming en waarom een bepaalde keuze is gemaakt. Professionals komen op deze manier niet alleen tot betere beslissingen, maar ook de minderjarigen zelf ervaren dat zij serieus worden genomen en invloed kunnen hebben op de besluiten die worden genomen. Dit draagt bij aan het opbouwen van vertrouwen, *empowerment* en het proces van herstel.²²⁰ Het is bovendien belangrijk om in de evaluatie van de bescherming en de ontwikkeling van zorg- en preventieprogramma's de visie en ervaringen van minderjarige slachtoffers te betrekken.²²¹

5 Zorg voor voldoende waarborg van de rechten van de minderjarige

Naast het recht op participatie moeten tijdens het traject van opvang, zorg en hulpverlening de andere rechten van de minderjarige worden gewaarborgd, zoals het recht op privacy en het recht op non-discriminatie.²²² Zo dient bijvoorbeeld gezorgd te worden voor een klachtenprocedure.²²³ Ook dient gewerkt te worden met hulpverleningsplannen en dient van elk kind

212 Kalverboer, M.E., Zijlstra, A.E. (2006), p. 26.

213 UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child, Mei 2008; Zie ook: Mirjam Blaak e.a. (red.). (2012), p.669 en Dottridge, M. (2012), p. 40-48.

214 Dit General Comment waarin het Comité voor de Rechten van het Kind een toelichting geeft op artikel 3 van het VN-Kinderrechtenverdrag zal worden gepubliceerd op de website: www.ohchr.org

215 UN Document A/HRC/16/56, par. 10, 28; standaard 7 van de Q4C-standaarden; General Comment No.7, par.40; Richtlijnen alternatieve zorg, par. 62.

216 Bjerkan, L., Dyrliid, L. (2005) p.126; Delaney, S. (2012), p. 12-16; UN Document A/HRC/16/56, par. 27; en zie ook: Wiele, D. van der, Ruiter, E. de (2011), p. 127.

217 General Comment, No. 13, par. 63; General Comment No.7, par.25, 40; General Comment No. 9, par. 32-33; standaard 2 van de voogdijstandaarden.

218 zie bijvoorbeeld standaard 6 van de Q4C-standaarden; General Comment No. 12, par. 97.

219 Delaney, S. (2012), p. 44-45.

220 Dottridge, M. (2012), p. 58-66; standaard 12 van de Q4C-standaarden.

221 UN Document A/HRC/16/56, par. 31; Explanatory report to the Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse, par. 67; General Comment No. 13, par. 63; General Comment No. 12, par. 97, 118-119, 121-122.

222 General Comment No.7, par.29-30; Richtlijnen alternatieve zorg, par. 89.

een dossier bijgehouden te worden. Dit is niet alleen belangrijk voor het proces van bescherming, maar ook voor de waarborg van de rechten van de minderjarige.

In een residentiële setting is het noodzakelijk dat de mogelijkheid bestaat contact te onderhouden met ouders of verzorgers, andere familieleden, vrienden en met de rest van buitenwereld, tenzij dit niet in het belang van het kind is. Ook het recht op toegang tot onderwijs, het recht om een geloof te belijden en het recht op vrije tijd dient in de residentiële setting te worden gewaarborgd.²²⁴

6 Ga uit van een langetermijnperspectief

In de bescherming van minderjarige slachtoffers van mensenhandel moet men zich niet alleen bezig houden met het hier en nu, maar vooral ook vooruitkijken naar de toekomst van de minderjarige en zich vanaf het begin bezighouden met de terugkeer van het kind naar de maatschappij.²²⁵ Er moet gedacht worden in een traject, waarvan de opvang, zorg en hulpverlening een onderdeel zijn. Binnen het hulpverleningsplan moet dus voldoende aandacht zijn voor de toekomst.²²⁶ De wijze waarop de zorg en hulpverlening voor een slachtoffer uit het buitenland op de langere termijn dient te worden ingevuld, hangt nauw samen met de vraag of een slachtoffer wel of niet terugkeert naar het land van herkomst.

7 Zorg voor continuïteit van zorg

Het is belangrijk om te veel wisseling van opvangplekken en professionals te voorkomen.²²⁷ Een oplossing kan zijn om voor elke minderjarige een persoon aan te wijzen die gedurende de opvang, zorg en hulpverlening de mentor of contactpersoon is voor de minderjarige.²²⁸

8 Betrek familieleden, vrienden, sociale omgeving of de gemeenschap van de minderjarige

Het is van wezenlijk belang voor het psychologische herstel en de sociale re-integratie van minderjarigen die slachtoffer zijn van mensenhandel dat ouders of verzorgers, familieleden en andere belangrijke personen bij de zorg- en hulpverlening worden betrokken, mits dit mogelijk en veilig is.²²⁹

Familieleden en vrienden hebben vaak zelf hulp nodig om de minderjarige te kunnen begrijpen en hem of haar daadwerkelijk te kunnen helpen. Zij moeten daarin dan ook goed worden begeleid.²³⁰ Ook dient waar mogelijk de sociale omgeving van de minderjarige te worden betrokken, zoals de school of de dorpsgemeenschap. De sociale omgeving kan namelijk een essentiële rol spelen in de re-integratie.²³¹

9 Zorg voor kleinschalige opvangvoorzieningen

Het uitgangspunt van het VN-Kinderrechtenverdrag is dat alle kinderen moeten kunnen opgroeien in een gezinsomgeving. Plaatsing in een voorziening voor residentiële opvang mag alleen plaatsvinden als een uiterste maatregel.²³² Als er geen andere of betere mogelijkheid is en gekozen wordt voor residentiële opvang van minderjarige slachtoffers van mensenhandel, dan is het voor de minderjarige het beste als de groepen zo klein mogelijk worden gehouden zodat er voldoende individuele aandacht gegeven kan worden. Ook het aantal personeelsleden op een groep moet persoonlijke aandacht mogelijk maken.²³³

223 UN Document A/HRC/16/56, par. 112 (f); General Comment No. 12, par. 120; Richtlijnen alternatieve zorg, par. 99.

224 Frederick, J. (2002), p.19-20; Zie ook: de Q4C-standaarden en de Internationale Richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen (hierna: Richtlijnen alternatieve zorg), par.81,85.

225 Explanatory report to the Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse, par. 93-96; standaard 6 voogdijstandaarden; Richtlijnen alternatieve zorg, par. 58.

226 Standaard 17-19 van de Q4C-standaarden; Richtlijnen alternatieve zorg, par. 61.

227 General Comment No. 7, par. 40; Richtlijnen alternatieve zorg, par. 60.

228 Delaney, S. (2012), p. 21; standaard 6 van de Q4C-standaarden.

229 UN Document A/HRC/16/56, par. 26 (b), par. 112 (d); Explanatory report, par. 100.

230 Explanatory report, par. 87. Frederick, J. (2002), p. 15, 25-26.

231 Delaney, S. (2012), p. 19; General Comment No. 13, par. 72 (d).

232 Richtlijnen alternatieve zorg, par. 14, 21 ;General Comment No. 9, par. 47.

233 Richtlijnen alternatieve zorg, par. 123, 126.

10 Zorg voor goed opgeleide en voldoende ondersteunde professionals die werken vanuit een gedeelde visie

Het is belangrijk dat de professionals die werken met minderjarige slachtoffers van mensenhandel adequaat zijn opgeleid.²³⁴ Ze moeten goed in staat zijn om met minderjarigen te communiceren²³⁵ en om kunnen gaan met de problematiek van minderjarige die te maken hebben gehad met mensenhandel. Ook vraagt dit werk dat professionals op de hoogte zijn van de specifieke aspecten van mensenhandel. Daarnaast is het van belang dat zij consistent zijn in hun benadering en werken vanuit een gedeelde visie.

De opvang, zorg en hulpverlening vragen om een betrokken team bestaande uit betrouwbare professionals die goed in teamverband kunnen werken, die hun rol in het team goed begrijpen, die een rolmodel kunnen zijn (om de minderjarigen te leren relaties aan te gaan met volwassenen die niet-gewelddadig zijn) en die zich inzetten voor een langetermijnproces.²³⁶

Het werken met slachtoffers van geweld vraagt bovendien om extra ondersteuning in de vorm van intervisie en supervisie. Dat helpt professionals niet alleen om hun werk bewuster en beter te doen, maar het is ook essentieel om secundaire traumatisering te voorkomen. Het management van de instellingen en organisaties die bescherming bieden zijn daarvoor verantwoordelijk.²³⁷

11 Zorg voor een goede screening van professionals en een beleid gericht op het voorkomen van misbruik

Om te voorkomen dat professionals zich schuldig maken aan seksueel misbruik of andere vormen van geweld zoals machtsmisbruik, is een goede screening van professionals noodzakelijk.²³⁸ Daarbij dient de organisatie te beschikken over een veiligheids- of kinderbeschermingsbeleid met duidelijke gedragscodes²³⁹ en protocollen. Het is noodzakelijk dat deze gedragscodes en protocollen kindvriendelijk zijn opgesteld zodat de kinderen en jongeren ook begrijpen wat de gedragscodes en procedures inhouden en weten waar zij hun zorgen over en ervaringen met misbruik kunnen melden.²⁴⁰

12 Zorg voor dataverzameling, kwaliteitsstandaarden, monitoring, evaluatie en effectmeting en onafhankelijk toezicht

Om een goed zicht te krijgen op de omvang van handel in minderjarigen en de problematiek van deze kinderen is het noodzakelijk om data te verzamelen en nader onderzoek te doen.²⁴¹ Voor verbetering van de programma's is monitoring, periodieke evaluatie en effectiviteitsonderzoek nodig.²⁴² Ook dient er altijd onafhankelijk toezicht te zijn om de kwaliteit te kunnen waarborgen en misstanden te voorkomen.²⁴³ Bovendien zouden er voor de bescherming van minderjarige slachtoffers van mensenhandel specifieke kwaliteitsstandaarden moeten gelden.

234 UN Document A/HRC/16/56, par. 26 (c); Explanatory report to the Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse (hierna: Explanatory report), par. 54, 56; standaard 10 voogdijstandaarden; Richtlijnen alternatieve zorg, par. 129.

235 General Comment No. 12, par. 134(g).

236 Delaney, S. & Cotterill, C. (2005), p. 37.

237 Asquith, P. & Turner, E. (2008) p. 10-17; Bjerkan, L. & Dyrild, L. (2005) p. 129-132; Delaney, S. & Cotterill, C. (2005), p. 110.

238 Explanatory report, par. 57; Richtlijnen alternatieve zorg, par. 92-93, 125.

239 Frederick, J. (2002) p.7-18; Delaney, S. (2012), p. 20.

240 Zie bijvoorbeeld de Child-Safe Organisations. Training Toolkit van Save the Children UK en ECPAT International, 2006; standaard 14 en 16 van de Q4C-standaarden.

241 UN Document A/HRC/16/56, par. 112 (h).

242 UN Document A/HRC/16/56, par. 112 (i); General Comment No.7, par. 22; General Comment No. 9, par. 50; Richtlijnen alternatieve zorg, par. 55; Richtlijnen alternatieve zorg, par. 67.

243 General Comment No.9, par. 42; General Comment No. 12, par. 97; Richtlijnen alternatieve zorg, par. 128, 130.

Kinderhandel in Nederland

Voor het rapport *Kinderhandel in Nederland* inventariseerden UNICEF Nederland en Defence for Children-ECPAT Nederland de stand van zaken rond de bestrijding en aanpak van kinderhandel, en de bescherming van minderjarige slachtoffers in Nederland anno 2013. Dit onderzoek is een update van het in 2005 verschenen rapport *Inzicht in uitbuiting*.

Sinds 2005 zijn de opsporing van mensenhandel en de vervolging van mensenhandelaren verbeterd en is de samenwerking tussen de verschillende ketenpartners versterkt. Helaas heeft de bescherming van minderjarige slachtoffers minder aandacht gekregen. In de Nederlandse aanpak van mensenhandel zijn minderjarige slachtoffers niet goed in beeld. Bovendien wordt in het mensenhandelbeleid niet specifiek rekening gehouden met de belangen en behoeften van minderjarige slachtoffers.

UNICEF Nederland en Defence for Children-ECPAT Nederland pleiten in dit rapport voor een specifiek beleid ter bescherming van minderjarige slachtoffers in de aanpak van mensenhandel.

Majorie Kaandorp is kinderrechtenskundige bij UNICEF Nederland en Mirjam Blaak is programmamanager jeugdrecht bij Defence for Children.

De aanpak van kinderhandel en de bescherming van minderjarige slachtoffers in Nederland