

Zien en gezien worden

Proactief herkennen, erkennen en ondersteunen van
slachtoffers van arbeidsuitbuiting



Colofon

Zien en gezien worden

Proactief herkennen, erkennen en ondersteunen van slachtoffers van arbeidsuitbuiting

Stichting FairWork

Maart 2016

Auteur

Xenia Commandeur



'Dit is een publicatie in het kader van het ProAct project, dat mede gefinancierd is door het Prevention of and Fight against Crime Programme van de Europese Unie (HOME/2013/ISEC/AG/THB/4000005777). De publicatie geeft enkel de mening van de auteur weer. De Europese Commissie kan niet aansprakelijk worden gesteld voor het gebruik dat kan worden gemaakt van de weergegeven informatie.'

Inhoudsopgave

Inleiding	3
1 Herkenning	4
1.1 Herkenning door opsporingsautoriteiten	4
1.2 Herkenning door anderen	8
1.3 Zelfidentificatie	9
2 Erkenning	13
2.1 Juridisch versus feitelijk slachtofferschap	13
2.2 Toekenning en behoud van de status 'slachtoffer van arbeidsuitbuiting'	15
3 Ondersteuning	18
3.1 Ervaring(en) met ondersteuning	18
3.2 Juridische hulpverlening en compensatie	24
3.3 Ondersteuning van niet erkende slachtoffers	26
4 Conclusies	29
5 Aanbevelingen	31
Literatuurlijst	33
Bijlage: Onderzoeksmethoden en ethiek	38

Inleiding

Een breed scala aan overheids- en maatschappelijke organisaties in Europa houdt zich bezig met de bestrijding van mensenhandel. Het bewustzijn en begrip van signalering en ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel met het oogmerk van arbeidsuitbuiting blijft echter beperkt. Het PRO-ACT project is opgezet door FairWork, Focus on Labour Exploitation (FLEX) (Verenigd Koninkrijk) en ADPARE (Roemenië). Het doel van het project is de aanpak van mensenhandel met het oogmerk van arbeidsuitbuiting in de Europese Unie te verbeteren, door het ontwikkelen van effectieve strategieën voor proactieve signalering en ondersteuning van slachtoffers. Dit onderzoek naar signalering en ondersteuning in Nederland is een van de onderdelen van dit project.

Het doel van het onderzoek is inzicht krijgen in de huidige situatie op het gebied van signalering en ondersteuning van arbeidsuitbuiting in Nederland. Met speciale aandacht voor de ervaringen en meningen van slachtoffers is gekeken naar het bewustzijn en begrip van arbeidsuitbuiting onder opsporingsinstanties en andere betrokken organisaties met een mogelijke rol in signalering; aandacht voor zelfidentificatie; aandacht voor de ondersteuningsbehoeften van slachtoffers; en aandacht voor een opsporingsgerichte versus mensenrechtenbenadering.

Dit onderzoeksrapport is gebaseerd op gesprekken met 20 slachtoffers en 19 professionals van 14 organisaties. De voorlopige onderzoeksresultaten werden met slachtoffers doorgesproken. Meer informatie over de onderzoeksmethoden en ethiek is te vinden in de bijlage. Dit rapport geeft weer wat in de genoemde gesprekken opviel, en wat FairWork vanuit het perspectief van slachtoffers belangrijk vindt om te bespreken met andere organisaties en instellingen die betrokken zijn bij de aanpak van arbeidsuitbuiting. We hebben er niet naar gestreefd om volledig te zijn, maar willen inzicht verschaffen in de huidige situatie van signalering en ondersteuning.

Het rapport is opgebouwd volgens het proces van signalering en ondersteuning. Het start in hoofdstuk 1 met de herkenning van slachtoffers; vervolgt in het tweede hoofdstuk met de formele erkenning als slachtoffer, om daarna de ondersteuning van het slachtoffer te bespreken in hoofdstuk 3. Het rapport sluit af met conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 4.

Tot slot een woord van dank aan de slachtoffers van mensenhandel die hebben meegewerkt aan dit onderzoek. We waarderen hun vertrouwen, durf en openheid in het delen van hun ervaringen met signalering en ondersteuning, en voor het geven van suggesties. We bedanken ook de professionals voor hun tijd en inzet, voor het meedenken tijdens de focusgroep-gesprekken en voor het delen van hun zorgen, wensen en ideeën. Dank gaat verder uit naar Saskia Brill voor het vertalen van de eerste Engelstalige versie van dit rapport naar het Nederlands. En naar stagiaire Niki Tielbaard voor haar bijdrage aan het specifieke onderdeel over zelfidentificatie.

FairWork stelt het op prijs wanneer u uw reacties op dit rapport wilt delen: info@fairwork.nu.

1. Herkenning

Op basis van onderzoek van de VN-organisatie voor arbeid, ILO, schat FairWork dat in Nederland 21.000 mensen slachtoffer zijn van arbeidsuitbuiting buiten de seksindustrie.¹ Mogelijke slachtoffers van mensenhandel worden door CoMensha geregistreerd. Tussen 2010 en 2014 heeft CoMensha² jaarlijks gemiddeld 214 mogelijke slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie geregistreerd. Hoewel deze getallen niet direct met elkaar vergeleken kunnen worden, geven ze wel blijk van een enorm verschil. Volgens deze cijfers zou namelijk slechts 1 procent van de slachtoffers van arbeidsuitbuiting worden herkend.

Met herkennen wordt in dit onderzoek bedoeld: het proces van zoeken en vinden van een mogelijk slachtoffer van arbeidsuitbuiting. Herkenning gebeurt wanneer een persoon ontdekt wordt die onder zeer slechte omstandigheden werkt, zoals gedefinieerd binnen het strafrecht (Art. 273f Sr) of als deze het zelf aangeeft. Wanneer aan het mogelijke slachtoffer de bedenktijd wordt aangeboden begint de *erkenning* van een slachtoffer, wat besproken wordt in hoofdstuk 2.

Een slachtoffer kan herkend worden door een instantie met daarin een formele rol, zoals de Inspectie SZW³ en de politie. Ook zou een slachtoffer herkend kunnen worden door andere professionals, zoals hulpverleners, ambtenaren en gezondheidspersoneel. Burgers kunnen ook een slachtoffer herkennen. Tenslotte kan een slachtoffer zichzelf herkennen als slachtoffer van arbeidsuitbuiting (zelfidentificatie). Dit hoofdstuk besteedt aandacht aan de verschillende mogelijkheden.

1.1 Herkenning door opsporingsautoriteiten

'Als ik thuis problemen had, ging ik naar de politie. Maar in dit geval weet ik het niet. Ik ben bang.' - Wayan

Bijna alle slachtoffers die wij hebben gesproken hebben op enig moment hun situatie trachten te verbeteren, maar dit lukte hen zelfstandig niet⁴. Daarom zochten zij hulp om het hoofd te kunnen bieden aan de situatie of een uitweg te vinden. Zoals bovenstaand citaat illustreert, onderstrepen geïnterviewde slachtoffers de belangrijke rol van autoriteiten in het beëindigen van arbeidsuitbuiting, maar voelen zij ook beperkingen. Verschillende Nederlandse instanties hebben een formele rol in de signalering van mensenhandel; zowel in het vroegtijdig verwerken van signalen, het onderzoeken van signalen als het opsporen van slachtoffers van arbeidsuitbuiting.

¹ FairWork (2012). Hoewel we kritiek op de totstandkoming van dit cijfer gedeeltelijk onderschrijven, zijn er tot nu toe geen andere, beter onderbouwde schattingen beschikbaar. Daarom gebruiken we dit cijfer om aan te geven dat het probleem nog grotendeels onzichtbaar is.

² Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld Tegen Kinderen (2015a) p.12

³ Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (voorheen Arbeidsinspectie)

⁴ Sommigen probeerden hun werkomstandigheden te verbeteren. Als gevolg hiervan werden ze bedreigd (Mushi, Parwiz, Riyad, Chike), ontslagen (Holleb, Janina, Sierra), of niet serieus genomen (Kumar). Anderen ontvluchtten de situatie (Diwata, Evita, Tao, Parwiz, Riyad, Wayan).

Positief is dat in Nederland duidelijke werkprocessen en verwijzingsprocedures bestaan⁵. Een voorbeeld is de Aanwijzing Mensenhandel⁶, met daarin een beschrijving van de strafrechtelijke aanpak, inclusief regels voor de werkwijze van het Openbaar Ministerie (OM) en indirect voor opsporingsinstanties. Een ander voorbeeld is dat een politieagent of arbeidsinspecteur die geconfronteerd wordt met een mogelijk slachtoffer van arbeidsuitbuiting, de zaak zal doorverwijzen naar gecertificeerde collega's.

De Aanwijzing Mensenhandel geeft tevens aan dat opgevangen signalen van arbeidsuitbuiting doorgezet moeten worden naar het Expertisecentrum Mensenhandel Mensensmokkel (EMM). Zij ontvangen op deze manier en via andere organisaties zoals RIECs⁷ en gemeentelijke ambtenaren, jaarlijks zo'n 5.000 signalen van mensenhandel. Een aantal wordt besproken in een maandelijks overleg onder leiding van het OM, dat beslist welke signalen verder worden onderzocht.⁸ Daarmee heeft het EMM de informatie in handen om trends vroegtijdig te signaleren en hierop proactief actie te ondernemen.

De belangrijkste formele actor wat betreft arbeidsuitbuiting, de Inspectie SZW, heeft groeiende aandacht voor mensenhandel, en stelt zich proactiever op. Sinds 2013 werkt de Inspectie SZW op basis van risicoanalyses, met als uitgangspunt het signaleren van toekomstige risico's en ontwikkelingen.^{9 10} Signalering ziet de Inspectie als een belangrijke taak.¹¹

In de gesprekken met slachtoffers en professionals kwam een aantal knelpunten naar voren met betrekking tot de herkenning van slachtoffers van arbeidsuitbuiting door opsporingsinstanties. Deze liggen op het gebied van het proactief zoeken naar aanwijzingen van arbeidsuitbuiting en het herkennen van atypische slachtoffers.

Proactief op zoek naar signalen van arbeidsuitbuiting

Van 17 van de 20 slachtoffers uit de onderzoeksgroep weten we hoe zij zijn herkend als slachtoffer en aan de situatie zijn ontsnapt. Geen van deze 17 personen is proactief herkend door opsporingsinstanties. De instanties waren in vijf zaken wel betrokken bij de ontsnapping aan de situatie, maar in elk van deze zaken werd dit geïnitieerd door het slachtoffer zelf.

⁵ Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2013) p.132 verwijst bijvoorbeeld naar het (interne) politiedocument 'Nationaal Referentiekader Mensenhandel' en naar andere (interne) documenten van het OM en CoMensha.

⁶ Staatscourant (2013)

⁷ In de Regionale Informatie en Expertisecentra (RIEC) richten lokale en regionale (semi)publieke actoren zich op georganiseerde criminaliteit door middel van een bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en fiscale aanpak.

⁸ CCV website: 'Ketenpartners' en 'Signaalkaart arbeidsuitbuiting voor in/extern gebruik'. Website bezocht 21 april 2015 <http://www.hetccv.nl/dossiers/Mensenhandel/menuketenpartners/index>

⁹ Inspectie SZW (2012)

¹⁰ Inspectie SZW (2014b)

¹¹ Inspectie SZW (2014a)

In acht onderzochte zaken hadden de slachtoffers contact gehad met politie, Inspectie SZW en/of hadden zij in vreemdelingendetentie gezeten zonder herkend te zijn.

Eén van de factoren die hierop van invloed is, is de driedelige pet van de Inspectie SZW¹². Zij controleert zowel werkgever, werknemer als werklocatie, wat tegenstrijdige situaties kan opleveren en daarmee de effectiviteit van signalering van arbeidsuitbuiting kan bemoeilijken. Uit een recente publicatie uit het Verenigd Koninkrijk waarin de rol van arbeidsinspecties in Europa wordt vergeleken, blijkt dat verwarring over de rol van arbeidsinspectie en vreemdelingenpolitie een van de grootste barrières is voor het herkennen van arbeidsuitbuiting. Immers, zo stelt het stuk: slachtoffers zijn terughoudend om naar voren te treden als slachtoffer, en de inspecteurs blijven in gebreke omdat ze signalen niet herkennen.¹³ Het belang van vertrouwen en van het onderscheiden van deze rollen kwamen ook tijdens onze interviews duidelijk naar voren.

Opsporingsinstanties ondernemen vaak gezamenlijke acties waarbij bijvoorbeeld de Inspectie SZW zich laat vergezellen door AVIM (de Vreemdelingenpolitie). Een professional in het focusgroepgesprek over signalering bevestigt: *'Politie en de Inspectie SZW hebben een rol in de bescherming van slachtoffers, maar laten dat over aan de vreemdelingenpolitie'*. Onder de slachtoffers van arbeidsuitbuiting zijn veel ongedocumenteerde migranten. Zij hebben een gerede kans door de autoriteiten naar vreemdelingendetentie gestuurd te worden: geen goede basis voor een vertrouwensrelatie.¹⁴

Sommige van de door ons onderzochte zaken laten een onvermogen van de opsporing zien om genoeg vertrouwen te wekken zodat het slachtoffer zijn verhaal kan doen.

'Ze vroegen me of ik hier werkte, maar ik zei tegen ze 'ik werk hier niet, ik kijk alleen even rond'. Want als de werkgever een boete krijgt, mag jij er niet meer werken. Als hij geen boete krijgt, moeten de werknemers alleen een korte tijd zitten [in vreemdelingendetentie] en daarna kunnen ze terugkomen. De werkgever ontvangt een verslag van wat de werknemers hebben gezegd.' – Riyad

Op individueel niveau kwam uit het onderzoek naar voren dat de politieagent, arbeidsinspecteur, of rechercheur niet altijd het vertrouwen wint van het slachtoffer. Een slachtoffer van arbeidsuitbuiting zal per situatie inschatten of hetgeen de autoriteiten kunnen bieden, opweegt tegen het risico om zijn of haar verhaal te vertellen.

'De baas mag niet weten dat je met de politie hebt gesproken. Anders zal hij je ondervragen. Ik weet niet wat er dan gaat gebeuren, met zulke gekke mensen.' - Noud

¹² http://www.boomlemmatijdschriften.nl/tijdschrift/proces/2015/2/PROCES_0165-0076_2015_094_002_002

¹³ Focus on Labour Exploitation (2015) p.5

¹⁴ Zie o.a.: FairWork, FLEX & APDARE (2015); verslag van workshops over proactieve signalering en ondersteuning van slachtoffers van arbeidsuitbuiting in Europa, Amsterdam 2015, gefaciliteerd door FairWork; en het handboek van het ministerie van V&J over multidisciplinaire samenwerking tegen arbeidsuitbuiting in Europa (2016). <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-veiligheid-en-justitie/documenten/publicaties/2016/01/18/manual-for-experts-on-multidisciplinary-cooperation-against-trafficking-in-human-beings-for-labour-exploitation>

Het risico van vergelding wordt als sterk ervaren, terwijl het onduidelijk is wat de 'politie' te bieden heeft. Riyad bijvoorbeeld durfde er niet op te vertrouwen dat hij geloofd zou worden, en Wayan twijfelde of ze genoeg bewijs had. Voor Chike was de onzekerheid over wat de autoriteiten voor hem konden doen doorslaggevend:

'Als ze in het huis waren gekomen, had ik ze niets verteld. Ik weet niet wat ze kunnen doen. En ik blijf in het huis [achter].' – Chike

Daarnaast is het belangrijk voor opsporingsinstanties zich te realiseren dat mogelijke slachtoffers alle autoriteiten als 'politie' zien. Zij weten vaak niet dat politie en Inspectie SZW verschillende instanties zijn. Riyad zegt: *'Ik weet nu pas dat dat niet hetzelfde is.'*, terwijl hij uitlegt hoe hij erachter kwam dat de Inspectie SZW niet alleen op werknemers zonder papieren controleert, maar ook op arbeidsomstandigheden. Direct daarna verwacht hij ze weer, als hij vertelt over een gesprek met zijn contactpersoon, die hij *'de inspectiepolitie'* noemt. Omar, een andere respondent, had zijn contactpersoon van de Inspectie SZW in zijn telefoon staan onder de naam 'politie'. Het was respondenten tijdens controles, bedenktijd en periode van vervolging niet duidelijk wat het onderscheid is tussen de verschillende opsporingsdiensten, met de genoemde gevolgen voor vertrouwen, en daarmee voor herkenning en het naar voren komen als slachtoffer.

Ook de cultuur van het slachtoffer kan een rol spelen in het wel of niet naar voren komen als een slachtoffer. Zoals een professional in de focusgroep over ondersteuning aangaf:

'Aziaten die naar Nederland komen zijn vaak hoogopgeleid, maar ze leven in een schaamtecultuur. Wanneer een Aziat slachtoffer wordt van arbeidsuitbuiting zal hij daar niet over praten omdat hij vindt dat je de vuile was niet moet buitenhangen.' – professional COSM¹⁵

Respondenten gaven een aantal tips voor opsporingsinstanties om het vertrouwen te vergroten. Een daarvan is het niet alleen apart nemen van werknemers, maar hen ook van de werkplek weghalen om mogelijke slachtoffers te spreken. Dit zou de druk verlagen die uitgeoefend wordt door de werkgever. Ook werd een aantal keer gezegd dat men meer geneigd zou zijn zich uit te spreken over de uitbuiting wanneer de inspecteur of rechercheur informatie zou geven over arbeidsrechten en rechten voor ongedocumenteerde migranten. Verder werden het verstrekken van visitekaartjes met daarbij het bericht om te bellen als er problemen zijn, en het meebrengen van een advocaat tijdens een controle of inval, genoemd als vertrouwenwekkend. Tenslotte werd het vaker uitvoeren van controles, met name onaangekondigd, genoemd.

Herkennen van atypische slachtoffers van arbeidsuitbuiting

¹⁵ Een COSM biedt Categorale Opvang Slachtoffers Mensenhandel. Aldus de Nationaal Rapporteur (2014) is een COSM alleen toegankelijk voor volwassen met een niet-Nederlandse nationaliteit tijdens de bedenktijd. Toegankelijk voor anderen wanneer de capaciteit dat toelaat.

Het tweede knelpunt is de kwestie van herkenning van atypische slachtoffers. Wanneer een slachtoffer werkend wordt aangetroffen, zonder beschermende kleding, mogelijk met sporen van fysiek geweld, opgesloten op de werkplek, in een bedrijfspand waar hij ook woont, en aangeeft onder dwang te werken tegen geen of te weinig loon, gedurende lange werkdagen, dan is arbeidsuitbuiting gemakkelijk te herkennen. Meestal is de werkelijkheid anders, met gevolgen voor de mate waarin het slachtoffer wordt herkend. Hier valt te denken aan gevallen waarin geen sprake is van een duidelijke werkgever-werknemer relatie, waarin de uitbuiting minder evident is, of waarin gewerkt wordt in een privéomgeving, bijvoorbeeld in het huishouden.

Uit het onderzoek rijst de vraag welke autoriteit de verantwoordelijkheid op zich neemt voor verschillende soorten zaken. Zowel tijdens een interview met een professional¹⁶ als tijdens het focusgroepgesprek over signalering werd gesproken over een mogelijke scheiding van taken tussen de politie en de Inspectie SZW. Daarbij zou de politie zich richten op mensenhandel voor seksuele uitbuiting en de Inspectie SZW op arbeidsuitbuiting. Het is tijdens het onderzoek niet duidelijk geworden in welke mate de genoemde scheiding van taken momenteel wordt doorgevoerd, noch in hoeverre deze taakverdeling rekening houdt met niet-standaard werkgever-werknemer relaties in privé sfeer of criminele werksfeer. Schijnconstructies in werkgever-werknemerrelaties staan inmiddels al op het netvlies van de Inspectie. Verdere aandacht is echter nodig voor zorgtaken en huishoudelijke dienstverlening waarbij het werk in de privé sfeer wordt uitgevoerd, en bijvoorbeeld arbeid in de criminele sfeer. Hoewel het mandaat van de Inspectie zich strekt tot het gehele domein van werk en inkomen, vreest FairWork dat het atypische karakter van sommige werksituaties maakt dat Inspectie SZW sommige signalen mist.¹⁷ En het is niet duidelijk of andere opsporingsinstanties deze hiaten invullen.

1.2 Herkenning door anderen

De vorige paragraaf liet zien dat er grenzen zijn aan de mogelijkheden van autoriteiten met een signalerende taak. Daarom kijkt deze paragraaf naar de rol die anderen (kunnen) spelen in het herkennen van mogelijke slachtoffers van arbeidsuitbuiting. Deze 'anderen' zijn een brede schakering aan overige instanties, organisaties, groepen en individuen.

Positief is dat veel instanties bereid zijn zo'n rol te spelen, en dat de huidige professionals met een signalerende taak samenwerking zoeken. Het signaleringsproces wordt momenteel aangevuld met nieuwe, vooral (semi)publieke actoren. Hieronder vallen bijvoorbeeld medewerkers van asielzoekerscentra (COA), sociale diensten, Kamer van Koophandel, en de GGD. Zij worden getraind in het herkennen van en het actie ondernemen op aanwijzingen van mensenhandel.¹⁸ De ministeries van Sociale Zaken & Werkgelegenheid en Veiligheid & Justitie hebben aan FairWork, in samenwerking met CoMensha, NL Confidential, de Inspectie SZW en CCV¹⁹, gevraagd een training te ontwikkelen om gemeenteambtenaren voor te bereiden een rol te spelen in het herkennen van mogelijke gevallen van mensenhandel met het oogmerk van arbeidsuitbuiting. In 2015 zijn 113

¹⁶ Interview met werknemer Inspectie SZW

¹⁷ Zie ook Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2013) paragraaf 2.4

¹⁸ Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2013) p.131, Minderhoud (2011) p.7-8, FairWork.

¹⁹ CCV: Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid

gemeenten bereikt. Dit betekent dat meer ogen en oren gericht zijn op het herkennen van mogelijke slachtoffers.

Ook positief is de gedrevenheid van de medewerkers met een mogelijke signalerende rol. FairWork heeft tijdens haar trainingen de gedrevenheid opgemerkt bij deelnemers om inzicht te verkrijgen in het perspectief van het slachtoffer. Beleidsmedewerkers hebben interesse in het onderwerp en verwachten meer aanwijzingen van arbeidsuitbuiting te kunnen herkennen in hun dagelijkse werk om deze te melden aan opsporingsinstanties. In het verleden zijn vergelijkbare trainingen van personeel van Dienst Terugkeer en Vertrek in vreemdelingendetentiecentra effectief gebleken, leidend tot een verhoogd aantal slachtoffers dat herkend werd in vreemdelingendetentie.²⁰

In het geval van werknemers in dienst van een diplomaat, speelt het ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa) een rol. Bij de uitreiking van het geprivilegieerd document²¹, en later bij verlenging ervan, maakt BuZa een afspraak met de werknemer. Deze ontmoeting wordt niet alleen gebruikt om de papieren te overhandigen, maar ook om informatie te verstrekken over o.a. de rechten van de werknemer in Nederland. BuZa heeft in minstens één geval actief contact opgenomen met de werknemer toen deze niet kwam opdagen op de afspraak. Het bleek dat de werknemer, Chike, de betreffende brief niet had ontvangen, en de deur van het huis niet kon openen. Deze werknemer heeft vervolgens, dankzij de ontvangen informatie, melding kunnen doen van arbeidsuitbuiting.²²

Verder bevestigen professionals, tijdens de focusgroep over signalering, het belang van het betrekken van maatschappelijke organisaties, in plaats van alleen op opsporing en (semi)publieke actoren te vertrouwen. NGOs, kerken, migrantenorganisaties en toevallige voorbijgangers kunnen ook een rol spelen in de signalering van arbeidsuitbuiting. Door samen te werken kunnen er meer mogelijke slachtoffers herkend worden en ontstaat er meer inzicht in de problematiek van arbeidsuitbuiting.

1.3 Zelfidentificatie

Naast de mogelijkheid herkend te worden door een instantie met een formele taak in signalering, of door een andere organisatie of individu, kan iemand zichzelf herkennen als slachtoffer. Deze paragraaf kijkt naar zelfidentificatie onder de personen uit de onderzoeksgroep.

Zelfidentificatie is een voorwaarde om de eigen situatie te verbeteren of te verlaten. De Nationaal Rapporteur noemt het dan ook problematisch dat slachtoffers zichzelf vaak niet beschouwen als slachtoffer van mensenhandel.²³ Cijfers over deze blinde vlekken of 'dark numbers' zijn echter niet

²⁰ Boermans & Habich (FairWork) 2012

²¹ Identiteitsbewijs voor ambassadepersoneel en hun familie en bedienden

²² In oktober 2015 heeft een groep voormalig huishoudelijk werkers bij diplomaten een petitie aangeboden aan de Vaste Kamercommissie van Justitie, met als doel signalering van uitbuiting onder deze groep te verbeteren. Zie ook <http://www.fairwork.nl/assets/structured-files/Actueel/Stop%20uitbuiting%20door%20diplomaten%20in%20NL.pdf>

²³ Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2009) p.542.

beschikbaar.²⁴ Uit de praktijk komen wel ervaringen naar boven over groepen die onder de radar lijken te blijven. Een professional in het focusgroepgesprek over ondersteuning noemde slachtoffers met een licht verstandelijke beperking als voorbeeld.

'Slachtoffers met een licht verstandelijke beperking beseffen vaak niet dat ze worden uitgebuit. Vanwege hun lage intelligentie gaat de uitbuiting langs ze heen.' – professional COSM

Het gaat echter niet alleen over slachtoffers met een verstandelijke beperking, ook veel anderen zien zichzelf niet als slachtoffer. Ze zijn niet voldoende op de hoogte van hun rechten, voelen de druk van de familie thuis om geld te verdienen en accepteren daardoor vaak de slechte omstandigheden op hun werkplek. Gelukkig proberen veel mogelijke slachtoffers wel degelijk iets te doen aan hun situatie. Ons onderzoek toont aan dat geen van de slachtoffers uit de onderzoeksgroep passief wachtte op redding, maar dat ieder van hen actief een poging deed zelfstandig de eigen arbeidssituatie te verbeteren of te verlaten – sommigen succesvol, anderen niet. Ze realiseerden zich dat ze werden uitgebuit; ongeacht of dit het niveau van mensenhandel haalde of dat ze 'slechts' een slechte werkgever hadden getroffen. Zelfidentificatie als slachtoffer van uitbuiting was voor hen een motivatie om hun werkplek te verbeteren of te verlaten.²⁵ Dit verband tussen zelfidentificatie en het ondernemen van stappen om de situatie te verbeteren bevestigt bevindingen uit de literatuur.²⁶

Een positieve uitkomst van het onderzoek is dat zelfidentificatie, en daarmee het ondernemen van stappen om de situatie van uitbuiting te beëindigen, kan worden bevorderd door, een simpele stap, informatie. Binnen de onderzoeksgroep bleek dat informatie over arbeidsrechten en Nederlandse maatstaven het proces van zelfidentificatie als slachtoffer van uitbuiting bevestigde of versnelde. De typologie die in het onderzoek naar voren kwam, en verder zal worden beschreven in een nog te publiceren artikel²⁷, bracht aan het licht dat de twintig slachtoffers uit dit onderzoek zich bewust werden van hun slachtofferschap in twee soorten situaties.²⁸

In de eerste situatie wordt een slachtoffer zich steeds meer bewust van de uitbuiting. Als de persoon begint met werken zijn de werkomstandigheden mogelijk ondermaats, maar nog draaglijk en acceptabel. Naarmate de werknemer meer informatie krijgt over Nederlandse arbeidsvoorwaarden en –rechten groeit het bewustzijn dat de werksituatie onrechtmatig is. Wanneer de werkomstandigheden verder verslechteren, zal de werknemer op het punt komen de situatie niet

²⁴ Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft een onderzoeksopdracht uitgegeven aan de Universiteit Leiden en Regioplan. Resultaten hiervan zijn op het moment van publicatie van dit rapport nog niet bekend.

²⁵ Hierbij moet opgemerkt worden dat in het algemeen slachtoffers van arbeidsuitbuiting zich niet altijd bewust zijn dat ze worden uitgebuit. Daarnaast bestaat de onderzoeksgroep alleen uit herkende slachtoffers en niet uit slachtoffers die zich nog steeds in de uitbuitingssituatie bevinden.

²⁶ Bijv: Martens & Van den Brink (2013), Hiah & Staring (2013).

²⁷ Tielbaard (scriptie in het kader van dit onderzoek, 2015) en Tielbaard, Commandeur & Van Meeteren (publicatie verwacht in 2016)

²⁸ Een derde categorie bestaat uit mensen die (nog) niet zijn gekomen tot zelfidentificatie of die (on)vrijwillig uit de uitbuitingssituatie zijn gehaald door rechtshandhaving. Dit onderzoek biedt geen inzicht in deze groep.

langer te accepteren. Op dat moment gaat het slachtoffer op zoek naar hulp of verlaat hij de werkplek.

In deze situatie kan het verschaffen van informatie over rechten en arbeidsvoorwaarden het proces van zelfidentificatie van een slachtoffer ondersteunen. Het slachtoffer kan vervolgens handelen naar dit bewustzijn.

'Ik heb geprobeerd mijn situatie op te lossen. Ik heb gegoogeld op informatie over het minimumloon in Nederland en op werkomstandigheden. (...) Ik ging met deze informatie naar mijn werkgever. Ik wilde meer respect en een hoger salaris; zoals volgens de wet.' - Kumar

Het kan het proces van bewustwording ook versnellen:

'Ik was bij mijn tante. Ze zag dat er iets mis was met me. (...) Ze vroeg me hoe het met me ging en ik vertelde haar over mijn situatie. Zij drong er toen op aan dat ik naar de politie zou gaan. (...) Ik had niet alleen aan de situatie kunnen ontsnappen want ik onderdrukte al mijn emoties. Na ons gesprek zijn we samen naar de politie gegaan en vanaf dat moment is het balletje gaan rollen.' - Noud

In de tweede situatie wordt een slachtoffer zich acuut bewust van de uitbuiting. Dit bewustzijn treedt op tijdens een ingrijpende gebeurtenis in het persoonlijke leven van een slachtoffer. Het slachtoffer wordt wakker geschud door deze gebeurtenis. Het is het moment waarop hij zich realiseert dat hij de situatie niet langer kan accepteren en hulp moet zoeken om de situatie te verbeteren of te verlaten.

'Ik moest met een meisje trouwen om een verblijfsvergunning te krijgen. Mijn baas zei altijd dat hij geld spaarde voor mijn vergunning. Ik vroeg hem om het geld dat hij voor me had gespaard, omdat ik niet wilde trouwen. (...) Mijn baas kwam naar me toe en bedreigde me als ik niet zou doen wat hij zei. Daarna ben ik niet meer teruggekomen. (...) Hij is me nog €35.000 schuldig.' – Riyad

Hoewel we geen ingrijpende gebeurtenissen kunnen bewerkstelligen in iemands persoonlijke leven, kunnen we ons wel richten op de toegankelijkheid van informatie; informatie over arbeidsrechten en maatstaven in Nederland, en over manieren om de situatie te verbeteren of te verlaten, en recht te behalen.

De Nationaal Rapporteur heeft gewezen op het probleem dat buitenlandse slachtoffers niet goed op de hoogte zijn van hun rechten, waardoor het moeilijk voor hen is om te beoordelen of ze slachtoffer zijn van uitbuiting.²⁹

Personen uit de onderzoeksgroep stelden bijvoorbeeld de taaltoegankelijkheid van informatie over arbeidsrechten en Nederlandse maatstaven aan de kaak. Mushi zegt expliciet: *'Ik spreek de taal niet*

²⁹ Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2009) p.542.

dus ik kon niet naar iemand toe gaan om vragen te stellen over de wet.' Omar liep tegen hetzelfde probleem aan, maar was in staat om Nederlandse les te volgen en zichzelf langzaam maar zeker toegang te geven tot informatie.

'Ik dacht elke dag: 'Wat kan ik doen?' Ik opende de website van de politie. Het was alleen in het Nederlands. Ik probeerde het te begrijpen. (...) Ik heb toen een cursus Nederlands gevolgd, dus ik kon het een beetje begrijpen. Ik las over mannen die slachtoffer waren van mensenhandel. Elke dag begreep ik er meer van. Toen vond ik een organisatie die je kan ondersteunen als je dat probleem hebt.' – Omar

Het isolement waarin veel slachtoffers verkeren is een andere belemmerende factor. Sommige slachtoffers leven in een door de mensenhandelaar gedwongen isolement, zoals Evita: *'Ik wist niets omdat we met niemand konden praten en we het huis niet uit konden.'* Andere slachtoffers verbergen zichzelf, en zijn daardoor niet op de hoogte van hun rechten.

'Mijn bazen zeiden dat ik bang moest zijn voor de politie. Ze zeiden dat de politie me zou arresteren en me terug zouden sturen naar mijn eigen land. (...) Ik dacht dat ik niet het recht had mijn baas aan te klagen, omdat ik geen papieren heb.' – Parwiz

Door meervoudige afhankelijkheid, een van de kenmerken van mensenhandel, is het voor een slachtoffer vaak moeilijk de situatie te verlaten. Hij heeft immers geen alternatieve opties. Dit kwam ook naar voren in recent onderzoek onder Poolse arbeidsmigranten. Het onderzoek laat zien dat Poolse arbeiders vaak op de hoogte zijn van hun rechten, maar lang niet altijd niet bij machte zijn daadwerkelijk gebruik te maken van die rechten, onder andere vanwege de afhankelijkheid van hun werkgever of uitzendbureau.³⁰ In deze gemeenschap is veel informatie beschikbaar, maar is behoefte aan hulp om daadwerkelijk stappen te kunnen ondernemen.

³⁰ Wolf (2015)

2. Erkenning

Nadat een slachtoffer herkend is, kan er gewerkt worden aan de erkenning. Dit hoofdstuk gaat in op het erkennen van een slachtoffer van arbeidsuitbuiting.

In dit onderzoek wordt met erkennen bedoeld dat politie³¹, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) of de Koninklijke Marechaussee een slachtoffer van arbeidsuitbuiting dat herkend is ook als zodanig erkent door hem of haar de bedenktijd of B8-status³² aan te bieden. Daarmee krijgt het slachtoffer toegang tot het systeem van bescherming en ondersteuning (Hoofdstuk 3).

Dit hoofdstuk kijkt allereerst naar de basis: naar de juridische constructie waarbinnen erkenning plaatsvindt. De eerste paragraaf gaat in op het verschil tussen juridisch en feitelijk slachtofferschap, en koppelt dit aan de toegang tot ondersteuning. Vervolgens kijkt de tweede paragraaf naar de personen binnen die constructie; naar de toekenning van juridisch slachtofferschap door professionals en het behoud van deze status door het slachtoffer. Tenslotte legt de derde en laatste paragraaf een verband tussen erkenning in de vorm van juridisch slachtofferschap en preventie van *retrafficking*.

2.1 Juridisch versus feitelijk slachtofferschap

Formeel vindt erkenning van een slachtoffer plaats wanneer de dader schuldig is bevonden. In de periode 2010-2014 werden 150 zaken per jaar gerechtelijk afgedaan. Gemiddeld 70% van deze zaken resulteerde in een veroordeling voor mensenhandel.³³ Oftewel in ruim 100 zaken per jaar werden de betrokken slachtoffers als zodanig formeel erkend. Het is echter niet bekend hoeveel slachtoffers bij deze zaken betrokken waren. Om toegang tot ondersteuning te krijgen, hoeft een slachtoffer niet te wachten tot de dader schuldig verklaard is.

Al bij de 'geringste aanwijzing'³⁴ van mensenhandel moeten politie en Inspectie SZW³⁵ het slachtoffer wijzen op het recht op bedenktijd. Indien het mogelijk slachtoffer aangifte wil doen, kunnen de autoriteiten direct of na afloop van de bedenktijd een B8-status verlenen. De B8 eindigt wanneer de juridische procedure is eindigt.³⁶ Zowel bedenktijd als B8 kennen de persoon juridisch slachtofferschap toe, en geven daarmee toegang tot ondersteuning en recht op tijdelijk verblijf. Echter, bij de bedenktijd is de afhankelijkheid van strafrechtelijk onderzoek minder sterk dan bij de B8: bedenktijd wordt immers al toegewezen bij de geringste aanwijzing.

³¹ Afdeling Vreemdelingen, Identiteit en Mensenhandel (AVIM, voorheen Vreemdelingenpolitie).

³² Vreemdelingencirculaire 2000 (B), B8/3: 3.4

³³ Nationaal Rapporteur (2015b) p.3

³⁴ Vreemdelingencirculaire 2000 (B)

³⁵ En de Koninklijke Marechaussee (KMar).

³⁶ De B8 eindigt wanneer de juridische procedure is beëindigd, het slachtoffer niet langer medewerking verleent aan de juridische procedure of wanneer de juridische procedure langer dan drie jaar in beslag neemt. In het laatste geval mag het slachtoffer een aanvraag doen voor verblijf voor onbepaalde tijd.

Onderzoek van de Universiteit Leiden problematiseert het niet-scheiden van juridisch en feitelijk slachtofferschap.³⁷ Dit onderzoek geeft aan dat de primaire doelstelling van het strafproces waarheidsvinding is, en het verwezenlijken van het materieel strafrecht. Het draait hierbij om de overheid versus de verdachte. De verbetering van de positie van het slachtoffer binnen die procedure is afhankelijk van en vindt plaats binnen de kaders van dat strafproces. Of aldus Cleiren et al.: *'slachtofferrechten zijn een soort afgeleide rechten'*. Het slachtoffer van mensenhandel kan zijn rechten slechts te gelde maken wanneer het OM vervolging start; bij voldoende gronden voor strafrechtelijk onderzoek. Echter, wanneer er niet voldoende gronden voor onderzoek zijn betekent dat nog niet dat er geen daadwerkelijke, feitelijke slachtoffers zijn. De binding aan het strafproces beperkt de aard en omvang van bescherming van een slachtoffer dat een beroep doet op de B8-regeling. Vreemdelingenrecht en migratiebeleid bepalen de verhouding tussen overheid en slachtoffer. Juridisch, niet feitelijk slachtofferschap is daarmee bepalend voor de toegang tot en aanspraak op ondersteuning.

De juridische constructie van de B8 bevat een uitweg in de vorm van een B8-status op humanitaire gronden. Namelijk, in het geval van 'een ernstige bedreiging; en/of medische of psychische beperking'³⁸ kan een feitelijk slachtoffer toegang krijgen tot verblijfsrecht en ondersteuning, ook wanneer deze niet kan meewerken aan opsporing en vervolging. Van deze mogelijkheid wordt slechts weinig gebruik gemaakt, zo blijkt uit onderzoek. Tussen 2010 en 2012 heeft de IND 1.167 keer tijdelijk verblijfsrecht verleend. Hiervan is minder dan tien keer een vergunning verleend op basis van deze humanitaire gronden. Onbekendheid bij de advocatuur, de politie en de hulpverlening met de procedure en met de uitvoering in de praktijk lijken hiervoor de voornaamste redenen.³⁹ Kortom, deze uitweg neemt de onduidelijkheid niet weg.

Indien de aanwijzingen uit de aangifte niet voldoende grond bieden om opsporingsonderzoek te starten volgt een technisch sepot, en wordt geen juridisch slachtofferschap vastgesteld. De kans bestaat dat mensen buiten de boot vallen: mensen die zijn herkend als slachtoffer, maar bijvoorbeeld door gebrek aan voldoende indicaties voor opsporing niet juridisch erkend worden als slachtoffer. In de periode 2010-2014 eindigden jaarlijks bij het OM gemiddeld 24% van de zaken in een sepot.⁴⁰ Het is niet bekend hoeveel slachtoffers betrokken waren bij deze zaken. De betrokken slachtoffers, herkend als slachtoffer van mensenhandel, kregen niet het juridisch slachtofferschap, en hadden daardoor waarschijnlijk geen toegang tot de ondersteuning en verblijfsstatus die een B8 status biedt.

Formele erkenning van slachtoffers van mensenhandel is onderwerp van een door de regering aangevraagd onderzoek.⁴¹ Een projectgroep is opgezet om te onderzoeken of en hoe (multidisciplinaire) erkenning van slachtoffers mogelijk is.⁴² Een concept methode wordt getest

³⁷ Cleiren, van der Leun & van Meeteren (2015) p.89

³⁸ Vreemdelingencirculaire 2000 (B) B8/3: 3.1&3.2.

³⁹ Noteboom, F. & Dettmeijer-Vermeulen, C.E. (2015)

⁴⁰ Nationaal Rapporteur (2015b) p.6. Het gaat hierbij om mensenhandelzaken: de tekst van de wet (Art. 273f Sr) laat geen onderscheid toe tussen de verschillende vormen van uitbuiting (Ibid p.3), namelijk seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting of criminele uitbuiting.

⁴¹ Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014b) p.8

⁴² Murk, J. & van Wijk, J. (2015)

onder leiding van Schadefonds Geweldsmisdrijven.⁴³ Wellicht dat dit een deel van de bovengenoemde knelpunten opheft en meer feitelijke slachtoffers toegang biedt tot bescherming en ondersteuning.

2.2 Toekenning en behoud van de status ‘slachtoffer van arbeidsuitbuiting’

De vorige paragraaf liet zien dat er onderscheid is tussen juridisch en feitelijk slachtofferschap. Voor een feitelijk slachtoffer is het van belang om juridisch slachtofferschap toegekend te krijgen en dit vervolgens te behouden, om zo toegang tot ondersteuning en verblijfsrecht te krijgen en behouden.

Toekennen van juridisch slachtofferschap in geval van arbeidsuitbuiting

Het toekennen van juridisch slachtofferschap, het aanbieden van bedentijd of B8, wordt gedaan door politie en Inspectie SZW. Zij hebben rechercheurs in dienst die gecertificeerd zijn in het omgaan met slachtoffers van mensenhandel. Collega’s verwijzen zaken van arbeidsuitbuiting naar hen door. Desondanks komt uit het onderzoek naar voren dat het toekennen van de status ‘slachtoffer van arbeidsuitbuiting’ niet eenduidig is. Professionals gaven tijdens het focusgroepgesprek over signalering aan dat de jurisprudentie beperkt is. Dit probleem is Europa-breed en al langer bekend: beperkte jurisprudentie betekent dat er soms te weinig precedentes zijn om op te bouwen.⁴⁴

Tijdens de gesprekken kwam verder naar voren dat de interpretatie van wat arbeidsuitbuiting is, en dus wie er slachtoffer van is, verschilt per persoon en instantie. Deze observatie wordt ondersteund door bevindingen in de rechtswetenschappelijke literatuur.⁴⁵ Mogelijk komt hierin meer duidelijkheid wanneer het arrest bekend is van twee zaken waarin aan de Hoge Raad de vraag is voorgelegd welke uitleg van de wet moet worden aangehouden.⁴⁶

‘Een strafrecht dat zo open staat voor interpretatie betekent dat er veel verschillende uitkomsten kunnen zijn over hoe bepaalde feiten en omstandigheden geïnterpreteerd moeten worden. Met tien verschillende officieren van justitie zullen er tien verschillende antwoorden komen over wat hij wel of niet moreel acceptabel vindt. Het is een moeras.’ – Professional in opsporing tijdens focusgroepgesprek over signalering

In de praktijk kan dit leiden tot discussie of een concrete zaak al dan niet aanwijzingen mensenhandel betreft, en tot het – mogelijk onterecht – afzien van het melden op oppakken van deze zaak.

‘Ik ging een keer mee met een inspectie in een telecomwinkel en daar was een Indiase man, achter glas. Het was een gezamenlijke inspectie met de politie. De Indiase man had een Nederlands paspoort. Hij kreeg nu en dan wat geld. De politie vroeg hem de deur te openen, maar hij had geen sleutel. De winkeleigenaar had de sleutel, en die zat in Egypte. De politie heeft de deur ingetrapt en vond een bed achter de deur. Het was het bed van een illegaal,

⁴³ Ministerie van Veiligheid en Justitie (2015b)

⁴⁴ Zie bijvoorbeeld GAATW (2011), en Europese Commissie (2015) p.4

⁴⁵ Esser & Dettmeijer-Vermeulen (2014 en 2015)

⁴⁶ Nationaal Rapporteur (2015c)

maar die was er niet. Ik vroeg de inspecteur of hij het zou melden. Dat deed hij niet, omdat de Indiase man papieren had en zei dat hij ergens anders woonde. Mijn instinct zei me dat de situatie niet klopte. Maar de inspecteurs waren het daar niet mee eens.' – Professional in signalering

Sommige professionals in signalering suggereren dat onbekendheid met arbeidsuitbuiting onder relevante betrokkenen in de praktijk reden is voor het niet oppakken van een zaak .

'Het gaat om de bekendheid onder officieren van justitie en het Openbaar Ministerie. (...) We zien zeker zaken waarbij duidelijk sprake is van arbeidsuitbuiting. Soms besluit de officier van justitie dan nog steeds dat het gaat om slechte werkomstandigheden.' – Professional tijdens focusgroepgesprek over signalering

Ook tijdens een slachtofferinterview kwam dit naar voren. Anderen noemden verschillende perspectieven over slachtofferschap expliciet als verklaring, of maakten dit impliciet duidelijk gedurende de conversatie.

'Sommige officieren van justitie geloven niet dat arbeidsuitbuiting bestaat in Nederland.' – Inspectie SZW

Deze situatie heeft grote gevolgen voor de betrokken slachtoffers. Indien hun zaak niet wordt aangemerkt als arbeidsuitbuiting/mensenhandel, hebben zij geen toegang tot de gespecialiseerde bescherming en ondersteuning.

Behouden van juridisch slachtofferschap

De B8 is geen permanente status. Voortzetting van juridisch slachtofferschap binnen de B8 is afhankelijk van zowel het slachtoffer zelf als van betrokken professionals. Het slachtoffer kan zelf besluiten niet langer medewerking te verlenen aan de juridische procedures. In dat geval eindigt juridisch slachtofferschap, en daarmee toegang tot ondersteuning.

Ook buiten de invloed van het slachtoffer om kan diens juridische slachtofferschap beëindigd worden, zoals bij een sepot. Sepot houdt in dat het OM beslist niet over te gaan tot vervolging. Het kan hier gaan om een technisch sepot, bijvoorbeeld bij gebrek aan bewijs, of om een beleidssepot, bijvoorbeeld indien de dader onvindbaar is. Seponering wordt onherroepelijk als er niet in bezwaar wordt gegaan. Na sepot is het slachtoffer niet langer juridisch slachtoffer.

Een zaak kan nog eerder worden afgedaan; in het geval van een politiesept of zogenaamde 'opleggen'. Dit gebeurt als de politie besluit geen opsporingsonderzoek in te stellen naar aanleiding van de aangifte. De politie en het OM bespreken hiertoe of er voldoende grond voor opsporing bestaat voordat de zaak formeel naar het OM gaat. Als er onvoldoende indicatie voor verdere opsporing is, zet de politie de aangifte niet door naar het OM, waardoor het OM niet hoeft te seponeren. Dit scheelt papierwerk. Ook een gebrek aan capaciteit is in een aantal gesprekken

opgegeven als reden om geen onderzoek te starten⁴⁷, zoals in de zaak van Kumar mondeling expliciet werd gemaakt. Een politiesepot leidt er ook toe dat de B8-status niet wordt afgegeven, waardoor het slachtoffer geen juridische status als zodanig heeft, en dus minder afdwingbare rechten. Cijfers over het aantal politiesepots zijn niet bekend.

Zaak Kumar

Na vijf maanden aandringen houdt Inspectie SZW een intake met Kumar. Tijdens de intake wordt Kumar beschouwd als feitelijk slachtoffer van arbeidsuitbuiting. De Inspectie biedt hem niet de bedenktijd aan, maar adviseert direct aangifte te doen: het aanbieden van de bedenktijd zou immers betekenen dat het langer zou duren voor zijn zaak naar het OM gaat, wat zijn zaak geen goed zou doen. Kumar meent echter dat een volledig onderzoek wellicht meer steekhoudende gronden biedt voor strafrechtelijk onderzoek. Kumar's advocaat is met verlof, waardoor overleg niet mogelijk is. Kumar volgt het advies op, maar krijgt geen B8 status bij het doen van aangifte. Uit een telefoongesprek tussen FairWork en de Inspectie over de reden waarom Kumar geen B8 status krijgt, blijkt dat de Inspectie ervoor koos deze zaak niet verder te onderzoeken vanwege gebrek aan capaciteit .

Zaken die zijn opgelegd worden niet verder onderzocht. Het is de vraag of dit niet in strijd is met Europese wetgeving waar Nederland zich aan moet houden. In de zaak Rantsev heeft het Europese Hof voor de Rechten van de Mens geoordeeld dat staten verplicht zijn een zaak te onderzoeken nadat mensenhandel heeft plaatsgevonden.⁴⁸ Deze vraag verdient nadere discussie.

FairWork merkt op dat zaken soms nog eerder in het proces afgewezen worden. Ze noemt gevallen waarbij een intake van de politie niet wordt gevolgd door de mogelijkheid om aangifte te doen, zelfs wanneer hiervan werk wordt gemaakt. Ook worden er gevallen genoemd waarbij het slachtoffer denkt aangifte te hebben gedaan terwijl er alleen een intake heeft plaats gevonden. Zaken waarbij de mogelijke dader een diplomatieke status heeft zijn hierin een geval apart. Ook in deze gevallen komt het slachtoffer tussen wal en schip bij gebrek aan juridisch slachtofferschap.

Zaken die worden geseponeerd, niet-ontvankelijk verklaard, opgelegd, of zelfs al eerder worden afgedaan krijgen geen inhoudelijke behandeling en bouwen daardoor geen jurisprudentie op. Daarnaast betekent het voor het slachtoffer dat, buiten diens schuld of invloed, zijn toegang tot ondersteuning wordt beëindigd, terwijl het feitelijk slachtofferschap blijft bestaan. Voor degenen die feitelijk slachtoffer zijn maar niet of niet meer juridisch als zodanig erkend worden bestaat geen afdoende vangnet, wat hen kwetsbaar maakt voor uitbuiting en *retrafficking*.⁴⁹

Gelukkig zijn er ook slachtoffer die wel formeel erkend worden als slachtoffer en toegang krijgt tot het systeem van bescherming en ondersteuning. Daarover gaat het in het volgende hoofdstuk.

⁴⁷ FairWork geeft aan dat het hier veelal zaken betrof waarbij het slachtoffer uit de uitbuitingssituatie was op het moment van melden.

⁴⁸ European Court of Human Rights (2010)

⁴⁹ Zie paragraaf 3.3.

3. Ondersteuning

Nadat een slachtoffer van mensenhandel is herkend en erkend als zodanig, krijgt hij toegang tot ondersteuning. Ondersteuning bestaat uit een tijdelijke verblijfsvergunning tijdens de bedenktijd, een verlengde verblijfsvergunning tijdens de rechtsgang (de zogenoemde B8 status), een tewerkstellingsvergunning (gedurende het bezit van de B8 status), opvang, inkomen, medische en psychosociale ondersteuning en juridisch advies.⁵⁰ Er is tevens ondersteuning om de draad opnieuw op te pakken, in Nederland of het land van herkomst. De ondersteuning wordt verleend binnen het kader van het Nationaal Verwijs Mechanisme (NVM)⁵¹.

CoMensha coördineert de eerste verwijzing naar het ondersteuningssysteem, nadat politie, Inspectie SZW of KMar het slachtoffer bij CoMensha hebben gemeld. In 2014 ontving CoMensha een verzoek om huisvesting en zorg voor 191 mogelijke slachtoffers van seksuele en/of arbeidsuitbuiting. Hiervan werden 122 cliënten geplaatst in een COSM, 10 op een noodbed en 24 in (vrouwen)opvangcentra⁵². Daarna gaat de coördinatie van huisvesting en zorg over naar de zorgcoördinator van de betreffende regio. In 2014 bestond de gezamenlijke werklast van de zorgcoördinatoren uit 1049 cliënten.⁵³

Aan een deel van deze cliënten, de onderzoeksgroep, is gevraagd naar hun behoeften aan en ervaringen met ondersteuning. Deze behoeften en ervaringen zijn vergeleken met de inschatting van hulpverleners, en worden in de eerste paragraaf besproken. Daarnaast trekt het hoofdstuk een paragraaf uit voor juridische hulpverlening en compensatie. Tenslotte wordt gekeken naar de ondersteuning van slachtoffers buiten het NVM.

3.1 Ervaring(en) met ondersteuning

Een positieve uitkomst uit het onderzoek is dat de inschatting van hulpverleners met betrekking tot de behoeften van slachtoffers van arbeidsuitbuiting grotendeels overeenstemt met de behoeften die slachtoffers zelf uiten. Opvallend is dat de slachtoffers hun behoeften beschrijven in vrij algemene termen, terwijl de professionals ook de stappen in het proces beschrijven, bijvoorbeeld niet alleen 'inkomen', maar ook 'opleiding', 'informatie over verzekeringen' en 'postadres'.

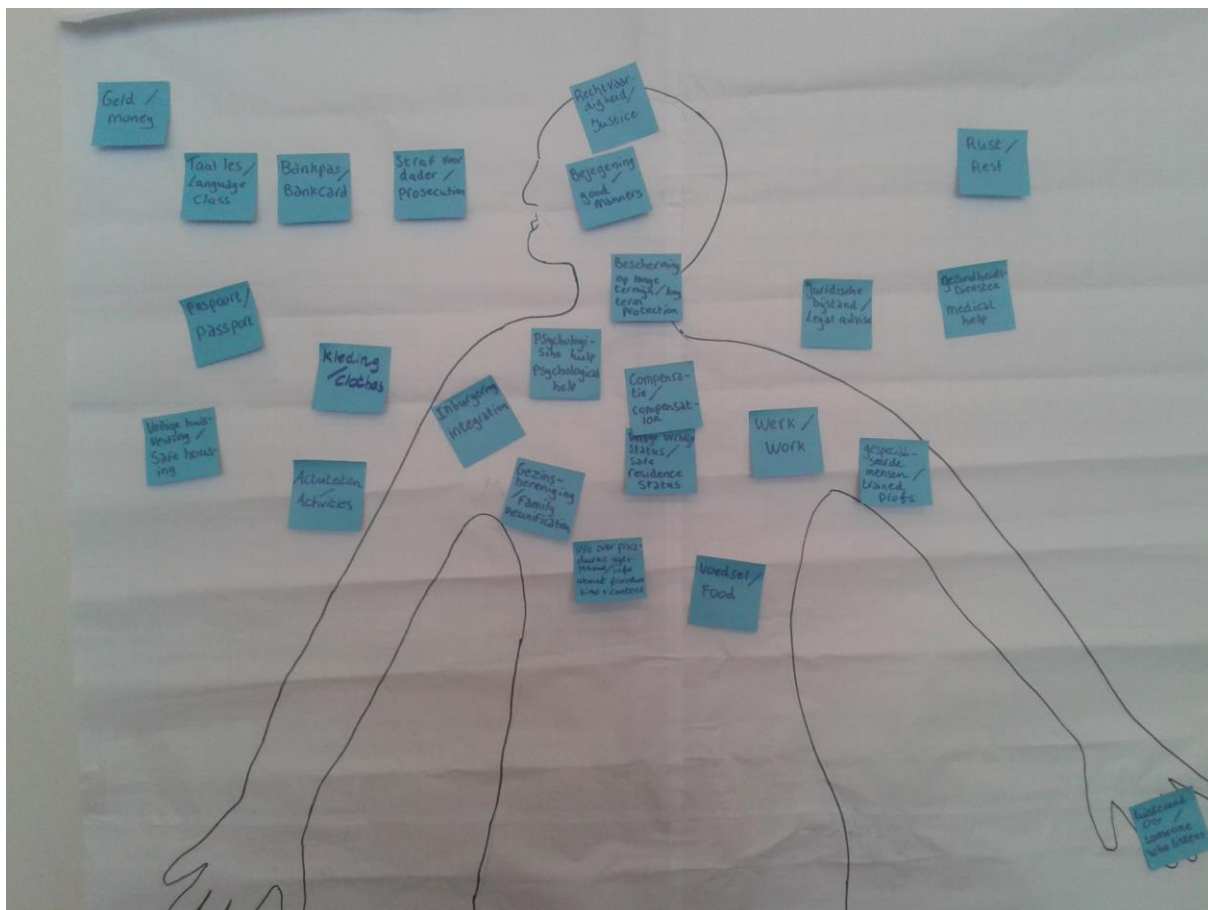
50 Vreemdelingen­circulaire 2000 (B), B8/3: 3.4.

⁵¹ Een overzicht van de ondersteuning en de betrokken organisaties is te vinden via <http://www.wegwijzermensenhandel.nl>

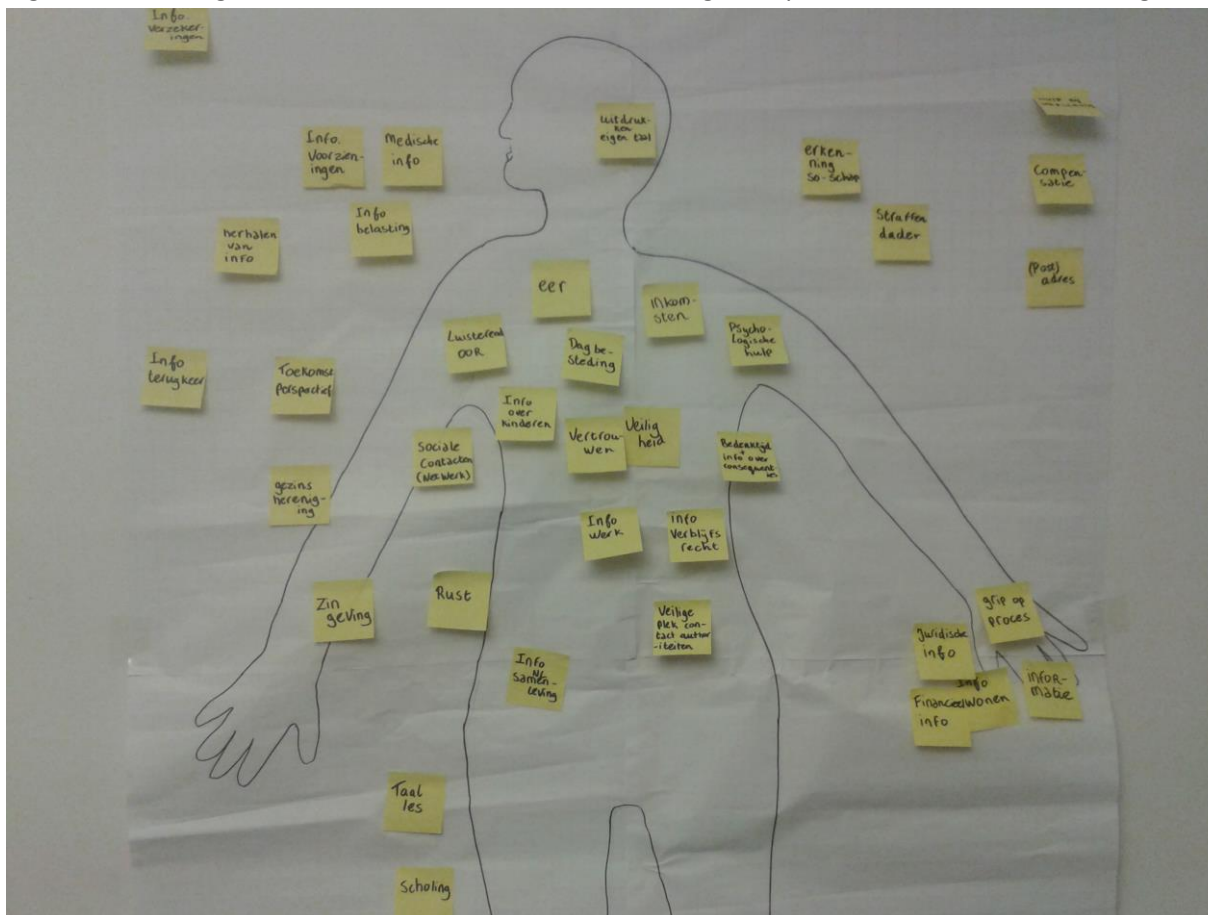
⁵² CoMensha (2015). p.7. De overgebleven cliënten zagen af van opvang omdat zij elders onderdak gevonden hadden, vertrokken naar een onbekende bestemming of terugkeerden naar het land van herkomst.

⁵³ Hierbij kan verder sprake zijn van dubbeltellingen, aangezien cliënten die van een regio naar een andere verhuizen meetellen in de caseload van beide regio's. Ook ontvangt een deel van de cliënten langer dan 1 jaar zorg.

Figuur: Behoeften slachtoffers arbeidsuitbuiting volgens slachtoffers uit de onderzoeksgroep.



Figuur: Inschatting behoeften slachtoffers arbeidsuitbuiting door professionals in ondersteuning.



Een ander positief punt is de samenwerking tussen opsporing, andere overheidsinstellingen en maatschappelijke organisaties als het gaat om ondersteuning. Een voorbeeld is het systeem van zorgcoördinatoren, die in verschillende regio's huisvesting en zorg coördineren in samenwerking met gemeenten, zorgverleners, en de regionale zorgnetwerken mensenhandel.⁵⁴ De Commissie Lenferink heeft geadviseerd dit systeem landelijk dekkend te maken.⁵⁵ Een ander voorbeeld is de proef waarbij mogelijke slachtoffers van mensenhandel aangifte kunnen doen in de vertrouwde omgeving van het opvanghuis; in speciaal ingerichte verhoorstudio's, in plaats van op het politiebureau. Drie opvangcentra werken mee aan deze pilot.⁵⁶

Een aandachtspunt is dat een aangekondigde wijziging van regelgeving en de daarop aansluitende discussie omtrent verblijfsvergunning het onzeker maakt of slachtoffers uit de EU in de nabije toekomst toegang tot gespecialiseerde zorg blijven behouden, of aangewezen zullen zijn op huisvesting en zorg via de reguliere zorgstructuur.⁵⁷ Deze reguliere structuren zijn nog niet altijd voldoende op de hoogte van de achtergronden en behoeften van slachtoffers van mensenhandel.

Hieronder worden een aantal van de door de slachtoffers genoemde behoeften verder besproken.

Huisvesting

Onderdak is een van de basisbehoeften van slachtoffers. De helft van de slachtoffers uit dit onderzoek noemen bed, bad en brood als antwoord op een vraag over hun belangrijkste behoeften.

Uit onderzoek van CoMensha blijkt dat aan het eind van 2013 de plaatsingslijst voor opvang was teruggebracht tot nul⁵⁸, en dat ook in 2014 alle verzoeken tot opvang konden worden ingewilligd.⁵⁹ Er bestaat een categorale opvang specifiek voor mannelijke slachtoffers van mensenhandel. De meeste slachtoffers uit dit onderzoek hebben op enig moment in een opvang verbleven, en geven aan hiervoor dankbaar te zijn. Het verblijf in een gespecialiseerde opvang wordt gewaardeerd omdat men hier mensen kan ontmoeten die in dezelfde situatie hebben gezeten. Daarnaast kwam uit vier slachtofferdossiers de behoefte aan een veilige locatie naar voren.

Er kwamen ook een aantal verbeterpunten naar voren. Tweederde van de aanvragers voor huisvesting en zorg (zowel slachtoffers van seksuele uitbuiting als arbeidsuitbuiting) werd in een gespecialiseerde COSM accommodatie ondergebracht.⁶⁰ Van de resterende 36% zag de helft af van

⁵⁴ Zie bijvoorbeeld het eerste verslag van het Zorgnetwerk Mensenhandel Regio Haaglanden (2012). Daarnaast bevatten de Veiligheidshuizen, waar juridische, dienstverlenende en hulpverlenende organisaties op lokaal of regionaal niveau samen komen om complexe materie, waaronder mensenhandel, te bespreken veel potentie. Zie voor meer informatie www.veiligheidshuizen.nl.

⁵⁵ Commissie Lenferink (2015)

⁵⁶ Deelnemende opvangcentra zijn ACM, Jade en Fier.

⁵⁷ Zie onder andere Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014a en 2014b); en Commissie Lenferink (2015).

⁵⁸ CoMensha (2014) p.3

⁵⁹ CoMensha (2015) p.7 en 19

⁶⁰ CoMensha (2015) p. 9

opvang, en kwam de andere helft terecht in reguliere sociale opvang, vrouwenopvang of noodopvang.⁶¹

'Ik ging naar een opvang met alcohol- en drugsverslaafden en ex-gedetineerden. Ik voelde me de hele tijd gespannen. Ik was bang dat iemand cocaïne in mijn tas zou stoppen terwijl ik sliep. Ze konden misbruik van me maken als ze wisten uit welke situatie ik afkomstig was. Slechte hulp bestaat niet en ik was dankbaar voor alle ondersteuning die ik kreeg, maar dit was echt geen goede plek. Het had slecht kunnen aflopen. Ik had eruit kunnen komen als een slecht persoon.' – Chike

Cliënten uit twee opvanghuizen spraken over een gebrek aan relevante dagactiviteiten in de opvang. De onderzoeksgroep is te klein om te kunnen spreken over een trend, maar het is wel een aandachtspunt. Slachtoffers zijn vaak gemotiveerd om te werken aan hun toekomst, en dan is het jammer als daar geen mogelijkheden voor zijn.

'Het is hier saai. Ik wil hier niet wonen. (...) Ik heb niks te doen.' – Omar

'Ik ging naar de Engelse les en de docent was verbaasd omdat mijn Engels al best goed is. Maar ik wil hier niet gewoon zitten en voor me uit staren. Ik wil meer leren.' – Sierra

Een aantal slachtoffers uit de onderzoeksgroep heeft kritiek op het gedrag en de kennis van professionals in de opvang. Soms betrof dit individueel gedrag, zoals te laat komen. In andere gevallen werden vraagtekens geplaatst bij de kennis en ervaring van het personeel in zijn algemeenheid.

'Ze kennen het straatleven niet; ze begrijpen mijn leven niet. Ze hebben alleen kennis uit boeken.' – Omar

'We hebben opgeleide professionals nodig. Ze moeten kennis krijgen over arbeidsuitbuiting.'
– slachtoffer tijdens het focusgroepgesprek

Hoewel in de meeste opvanginstellingen gespecialiseerde professionals werkzaam zijn met kennis over mensenhandel en de achtergronden van slachtoffers, blijft de kennis over arbeidsuitbuiting nog wel eens achter. Een van de professionals uit de focusgroep over ondersteuning bevestigt dit beeld, en geeft aan dat in sommige regio's maatschappelijk werkers, inclusief zichzelf, weinig kennis hebben over arbeidsuitbuiting. Voorlichting en training kan dit probleem oplossen.

⁶¹ Niet-Nederlandse slachtoffers in de bedenktijd worden geplaatst in de COSM. Nederlandse slachtoffers of mensen die al aangifte hebben gedaan worden geplaatst in de reguliere opvang of in vrouwenopvang. CoMensha website, bezocht op 7 december 2015: <http://mensenhandel.nl/pagina/is-er-gespecialiseerde-opvang-beschikbaar-in-nederland>

Psychosociale zorg

De onderzoeksresultaten bestrijden het stereotiepe beeld dat slachtoffers van arbeidsuitbuiting minder behoefte hebben aan psychosociale zorg. Van de slachtoffers noemden een man en twee vrouwen (Chike, Felipa, Sierra) expliciet een behoefte aan psychosociale zorg, terwijl in ruim de helft van de slachtofferinterviews psychosociale kwesties naar voren kwamen, gelijkelijk verdeeld tussen mannen en vrouwen. Het is een uitdaging voor hulpverleners om deze behoefte te zien. Een professional in ondersteuning legde tijdens het focusgroepgesprek uit dat: *'Slachtoffers van arbeidsuitbuiting verblijven minder vaak in de opvang, dus er is geen dagelijks contact. Er is minder zicht op hoe zij omgaan met hun situatie.'*

Het onderzoek maakt verder duidelijk dat de slachtoffers de benodigde psychosociale zorg vonden bij professionals, maar ook via informele zorg van familie, vrienden en kennissen met dezelfde culturele achtergrond, en lotgenoten, en bij professionals zonder psychosociale achtergrond zoals advocaten en rechercheurs van politie en Inspectie SZW.

'De gesprekken [om aangifte te doen en opsporingsonderzoek te ondersteunen] waren niet prettig. Ze waren emotioneel en intens. [Maar] het voelde goed om iets te kunnen doen. Eindelijk kon alles gezegd worden.' – Noud

'Ik en mijn vriend in de opvang; wij ondersteunen elkaar. We praten en we delen onze boodschappen.' – Parwiz

Een aandachtspunt is de taaltoegankelijkheid van zowel professionele als informele psychosociale zorg. Voor informeel lotgenotencontact is een gemeenschappelijke taal nodig, terwijl lotgenoten uit hetzelfde land niet altijd aanwezig zijn. En Gaby *'had graag meer ondersteuning van tolkendiensten willen hebben bij het contact met [professionele] dienstverleners'*, om zo doorverwezen te kunnen worden naar psychosociale zorg.

Werk en inkomen

Werk is de belangrijkste reden om naar Nederland te komen. Sommigen zijn bereid veel risico te nemen.

'Mensen betalen € 10.000 om hier te komen. Vijftig procent van hen overlijdt onderweg. Ze gaan liever dood dan dat ze terug gaan naar hun eigen land. Ze hebben een droom: ze zoeken werk, een huis, een leven.' – Omar

Werk en inkomen zijn vervolgens nodig om, eenmaal uit de uitbuitingssituatie, weer op eigen benen te kunnen staan. Sommigen blijven risico's nemen om te kunnen werken. Hieruit blijkt ook het belang van toegang tot het systeem van ondersteuning, met haar werkvergunning.

'Ik bleef de hele tijd binnen. Ik verborg me voor mijn werkgever en ik had geen paspoort. Toen werkte ik een tijdje illegaal. Het was heel eng. Maar ik moest wel, want anders zou ik te afhankelijk worden van de mensen om me heen.' – Evita

Positief is dat het NVM voorziet in een werkvergunning tijdens B8, en in inkomenssteun tijdens de bedenktijd en B8. Tijdens het onderzoek werd twee keer een incident genoemd op het gebied van werk en inkomen.

Bai liep een uitkering mis doordat er geen tolk aanwezig was bij zijn uitkeringsaanvraag. Mushi werd onder druk gezet om een opleiding in de zorg te volgen: anders zou hij zijn uitkering verliezen. Hij gaf aan liever eerst een opleiding Nederlands te volgen, omdat zijn Nederlands nog niet goed genoeg was. Hij heeft de zorgopleiding na een maand moeten opgeven.

Goede toegang tot werk en inkomen zijn belangrijk om op eigen benen te staan en minder kwetsbaar te zijn om opnieuw uitgebuit te worden.

Toekomstperspectief

Een slachtoffer moet de draad weer oppakken, en kan ervoor kiezen om dit in Nederland of buiten Nederland te willen doen.

Vijf personen in de onderzoeksgroep lieten zich positief uit over de optie van vrijwillige terugkeer⁶². Het NVM biedt ondersteuning bij terugkeer, bijvoorbeeld via de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V). Terugkeer wordt besproken met slachtoffers van mensenhandel, zowel in de opvang als bij ambulante zorg. Recentelijk zijn diverse methodieken en richtlijnen ontwikkeld voor hulpverleners om terugkeer te bespreken en te begeleiden.⁶³

Het alternatief voor terugkeer is het aanvragen van voortgezet verblijf in Nederland of om ongedocumenteerd te verblijven. Tien personen uit de onderzoeksgroep gaven aan zich voor korte of langere tijd te willen vestigen in Nederland, of (nog) niet terug te willen keren.⁶⁴

'In het ergste geval moet ik terug naar huis. De IOM kan me € 500 of € 1.000 geven om terug te keren. Maar dat wil ik niet. Het is nog steeds mijn droom om au-pair te zijn, om Europa door te reizen en de taal te leren. Als ik Nederlands heb geleerd, kan ik mijn Bachelor studie afmaken.' – Sierra

Een aandachtspunt voor zowel terugkeer naar het land van herkomst als voortzetting van het verblijf in Nederland is het verkrijgen van het benodigde identiteitsdocument. Indien het paspoort door de mensenhandelaar is afgenomen, moet een nieuw paspoort worden aangevraagd bij de ambassade van het land van herkomst. De zorgcoördinator helpt hierbij met het papierwerk. De politie heeft een ondersteuningsplicht. Hulpverleners tijdens het focusgroepgesprek over ondersteuning gaven

⁶² Iwan, Omar, Riyad, Mushi, Wayan

⁶³ Kootstra, T. and Petrova, D. (2014) en

http://www.mensenhandelweb.nl/system/files/documents/25%20jun%202014/Richtlijnen%20web_25-06-2014.pdf

⁶⁴ Zes respondenten maken duidelijk dat zij (nog) niet terug willen (Kumar, Sierra, Felipa, Chike, Parwiz, Gaby). Vier anderen leken niet te willen terugkeren (Mushi, Evita, Diwata, Holleb).

echter aan dat de politie weinig mandaat heeft bij de ambassades en niet veel meer kan doen dan een verklaring van diefstal of verlies opstellen. Verder verhaalden de hulpverleners van zeer wisselende ervaringen met de ambassades. Sommige ambassades steunen het slachtoffer, zoals bevestigd tijdens het interview met Wayan: haar ambassade belde haar werkgever om het paspoort en verwees haar door naar de politie. Andere ambassades zijn minder coöperatief.

'Ik heb stapels papieren op mijn bureau voor een Aziatische man. Zijn mensenhandelaar is veroordeeld. Hij heeft recht op een verblijfsvergunning. Hij heeft zelfs een kopie van z'n oude paspoort. En de ambassade stelt [irrelevante] vragen. Zonder antwoord te geven op die vragen, krijg je niks. Hij is er nu een jaar mee bezig, en ik betwijfel of het ooit gaat lukken. Ondertussen zit hij vast in deze situatie.' – Zorgcoördinator tijdens het focusgroepgesprek over ondersteuning

Dit probleem treft niet alleen slachtoffers van mensenhandel en arbeidsuitbuiting, maar ook andere migranten. Het is interessant om ervaringen uit te wisselen en gezamenlijk te zoeken naar oplossingen.

3.2 Juridische hulpverlening en compensatie

Behalve ondersteuning op het gebied van huisvesting, werk en inkomen, psychosociale zorg, en bijvoorbeeld terugkeer, bracht het onderzoek een behoefte aan juridische hulpverlening en compensatie naar voren. Juridische hulpverlening is onderdeel van het NVM. Compensatie kan verkregen worden via het strafrecht, maar ook via civiele procedures en door bemiddeling buiten de rechtbank.

Juridische hulpverlening

Juridisch advies is belangrijk, onderschrijven zowel slachtoffers als hulpverleners uit het onderzoek. Maatschappelijk werkers vertelden tijdens het focusgroepgesprek dat slachtoffers vaak het vertrouwen in anderen hebben verloren en afgaan op de informatie die ze verkrijgen via hun informele netwerk. Daarom is degelijk juridisch advies nodig om de soms foutieve informatie die afkomstig is uit het eigen netwerk effectief te weerleggen.

Juridisch advies van een advocaat is toegankelijk voor erkende slachtoffers tijdens de strafprocedure. Voor niet erkende slachtoffers is het moeilijker om juridische hulpverlening en compensatie te krijgen. Gratis maar beperkt advies kan verkregen worden bij het Juridisch Loket. In sommige gevallen bieden vakbonden bijstand.

'Bij de Bond zeiden ze dat ik moest betalen om lid te worden. En ze behandelen alleen de klachten die zijn begonnen nadat je lid bent geworden. Maar wat moet ik dan doen met de klachten die zich daarvoor hebben voorgedaan, tijdens mijn werk?' – Felipa

Behalve betaalbaarheid kwam ook de taaltoegankelijkheid van juridisch advies naar voren tijdens het onderzoek. In sommige gevallen was aan taalverschillen gedacht, zoals wanneer een

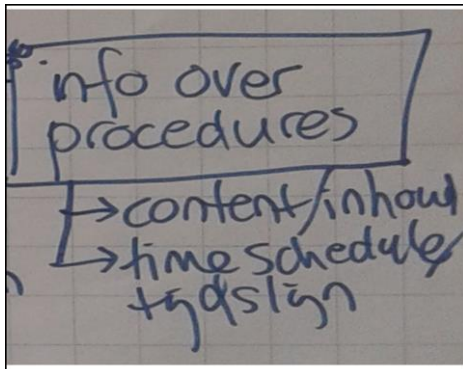
telefonische tolkdienst werd gebruikt tijdens het gesprek met een advocaat. In andere gevallen was communicatie moeizaam:

'Ik [kreeg] veel post die ik niet kon lezen. Ik had daar graag hulp bij willen hebben.' – Bai

Een ander aandachtspunt is het beperkt aantal gespecialiseerde juristen met kennis van de verschillende relevante rechtsgebieden. De meeste slachtoffers hebben te maken met juristen die zich òf met vreemdelingenrecht òf arbeidsrecht bezig houden, terwijl zij in beide rechtsgebieden ondersteuning nodig hebben.

Tenslotte is het informeren over procedures een aandachtspunt. In de *Aanwijzing Slachtofferzorg*⁶⁵ staat dat slachtoffers op de hoogte moeten worden gehouden van de voortgang van de zaak. Het vertrek uit de situatie van arbeidsuitbuiting gaat gepaard met mentale druk. Het kan zijn dat het slachtoffer de veelheid aan informatie niet in één keer tot zich kan nemen, maar dat de informatie herhaald moet worden en dat het slachtoffer herinnerd moet worden aan informatie die al eerder is gegeven. Toegang tot de juiste informatie is essentieel voor het slachtoffer aangezien het zijn verdere levensloop bepaalt, zowel emotioneel als praktisch gezien: beslissingen genomen naar aanleiding van de informatie bepaalt zijn verblijfsstatus, en eventueel vertrek uit het land. Door te beschikken over de juiste informatie kunnen slachtoffers weer het heft in eigen handen nemen. Tijdens het focusgroepgesprek noemden slachtoffers informatie als een belangrijke behoefte waaraan niet altijd werd voldaan, en ook tijdens interviews kwam het onderwerp naar voren.

Figuur: Behoefte aan informatie over inhoud en tijdslijn procedures



'Ik zit nu drie maanden in de opvang, en ik weet niet wat er gaat gebeuren. Ik heb ze mijn verhaal verteld. Ik weet niet wat de procedure is. Ik wacht het af.' – Tao

Het volgende geval laat zien dat het slachtoffer de gegeven informatie soms anders interpreteren dan bedoeld is. Beschreven *mogelijkheden* worden als *feiten* beschouwd, en *kansen* op succes als *beloften* van succes. Deze verkeerde interpretatie kan het vertrouwen van een slachtoffer in de autoriteiten en hulpverlening ernstig schaden:

'De politie vertelde me dat ze mijn situatie zouden onderzoeken en dat ik een verblijfsvergunning zou krijgen. Ze zeiden dat als ik de politie zou helpen, zij mij zouden helpen en aan mijn kant zouden staan tegenover de werkgever. Ze beloofden me dat ik een zaak had en dat mijn werkgever voor de rechter zou verschijnen. Ze zeiden ook dat ik het geld

⁶⁵ Staatscourant (2010) Aanwijzing Slachtofferzorg.

dat ik verdiend zou moeten hebben, terug zou krijgen. Ik heb nu alleen geld om van te overleven.' – Omar

Bovenstaande laat zien dat het voor alle betrokken professionals belangrijk is om heel voorzichtig te zijn in de informatieverstrekking over juridische zaken aan slachtoffers en altijd te checken of de informatie goed begrepen is.

Compensatie

Met de juridische hulpverlening kan een slachtoffer proberen genoegdoening te krijgen. In het geval van arbeidsuitbuiting zijn er in Nederland nog weinig voorbeelden waarin compensatie is toegekend. Het Nederlandse juridische speelveld biedt verschillende mogelijkheden om aanspraak te maken op een schadevergoeding. Ten eerste kan een slachtoffer kan zich voegen in de strafzaak tegen de mensenhandelaar, en een vordering benadeelde partij indienen. Dan kan de rechtbank een schadevergoeding opleggen in de strafzaak. In dat geval is de voorschotregeling van toepassing en is de staat verantwoordelijk voor tenuitvoerlegging en niet het slachtoffer zelf. Het rapport van Heemskerk en Willemsen⁶⁶ laat echter zien dat in veel gevallen schadevergoeding tijdens het strafproces niet wordt aangevraagd of toegekend. Hoewel er de laatste jaren een toename te zien is, valt er nog veel te verbeteren.

Een slachtoffer kan daarnaast een vergoeding vorderen via een civiele procedure, bijvoorbeeld een loonvordering. Deze procedures worden gezien als lang, kostbaar en onzeker: het slachtoffer is verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging. Tenslotte kan het slachtoffer een aanvraag buiten de rechtbank doen, bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven⁶⁷. De toegekende bedragen door het Schadefonds zijn niet zo hoog, en er zijn ook nog weinig toekenningen geweest voor slachtoffers van arbeidsuitbuiting.

In het algemeen is er te weinig oog bij alle partijen voor het vorderen van schadevergoeding, waardoor er nog weinig gebruik gemaakt wordt van de verschillende regelingen. Een gebrek aan kennis is daarbij een belangrijke factor. Dit werd zowel door slachtoffers als door de hulpverleners zelf naar voren gebracht, zoals eerder genoemd in paragraaf 3.1.

3.3 Ondersteuning van niet erkende slachtoffers

De eerste twee paragrafen bespraken de ondersteuning voor degenen in het bezit van een status als juridisch slachtoffer. Voor degenen die niet of niet langer juridisch slachtofferschap hebben, eindigt de ondersteuning en het verblijfsrecht. Zij moeten op zoek naar een alternatief, enerzijds voor huisvesting, en anderzijds voor werk en inkomen.

Alternatieve huisvesting werd door sommigen uit de onderzoeksgroep gevonden in door de staat gefinancierde opties, zoals de asielprocedure en enkele lokale arrangementen van gemeenten. Asielprocedures zijn echter niet bedoeld als vangnet voor slachtoffers die zijn uitgesloten van het

⁶⁶ Heemskerk & Willemsen (2013)

⁶⁷ Schadefonds Geweldsmisdrijven is een onafhankelijk instituut, gefinancierd door MinV&J, verschaft gedeeltelijke schadevergoeding wanneer de andere opties dit niet doen.

systeem dat *wel* voor hen bedoeld is. Voor sommigen is dit desondanks een van de weinige haalbare opties om een bed en voedsel veilig te stellen. Verschillende gemeenten verschaffen bed, bad en brood aan dakloze migranten, zowel om tegemoet te komen aan hun situatie als om buurtoverlast te voorkomen. Alternatieve huisvesting werd door de onderzoeksgroep ook gevonden bij maatschappelijke organisaties en het informele netwerk. Problematisch is dat deze opties niet structureel zijn:

'Ik was afhankelijk van vrienden. Ik had geen familie. Ik ben naar verschillende organisaties, daklozenopvanghuizen, kerken, (...) en personen gegaan. Ik heb die mensen ontmoet in de opvang, via Facebook en via Whatsapp. Soms gaf iemand me een telefoonnummer. Ik belde dan en legde mijn situatie uit.' - Kumar

Verder problematisch is dat deze alternatieve opties beperkt zijn. Vanwege hun uitbuiting kunnen slachtoffers geïsoleerd zijn geweest waardoor zij niet in staat zijn geweest een netwerk op te bouwen dat ondersteuning biedt.

'Ik was hier drie maanden. Ik sprak de taal niet. Ik kende niet veel mensen.' – Tao

Deze alternatieve opties zijn mogelijk ook onveilig. Immers, veel slachtoffers hebben een gedeeld netwerk met de mensenhandelaar. Dit is vooral het geval als zij dezelfde nationaliteit hebben. Een van de indicatoren van mensenhandel is meervoudige afhankelijkheid. Het overlaten van huisvestingsopties aan het slachtoffer van mensenhandel maakt hem kwetsbaarder om opnieuw slachtoffer te worden. De werkgever zou ook de locatie van de accommodatie kunnen weten, waardoor het een onveilige plek wordt om te schuilen.

'Toen ik mijn baas verliet, hielpen mijn vrienden me. Maar zij kennen mijn baas ook, dus ik heb ze niet het hele verhaal verteld. Ik was bang. Mijn baas wist waar ik woonde. Maar ik sliep niet. Hij zei dat hij me zou vermoorden als ik hem in de weg zou staan. Niemand zou erachter komen als hij dat zou doen. Ik moest vijftien dagen wachten nadat ik met de advocaat had gepraat. Daarna had ik een afspraak met de politie. Zo kwam ik in de opvang terecht en vond ik rust.' – Riyad

De veiligheid is zelfs zo in het geding dat het risico opnieuw slachtoffer te worden (*retrafficking*) reëel is. Twee van de twintig slachtoffers uit de onderzoeksgroep gingen zelfs terug naar hun mensenhandelaar. Een hiervan verklaarde dit expliciet door het gebrek aan alternatieve huisvestingsopties.

'Ik ging weg uit het huis en was bang. Ik wist niet waar ik heen moest. Ik had geen geld, geen paspoort. Ik zwierf twee jaar lang op straat. Toen ging ik terug naar mijn baas omdat ik geen andere optie had.' – Wayan

Anderzijds moet het slachtoffer een alternatief zoeken voor werk en inkomen. Immers, wat voor bed, bad, brood geldt, geldt ook voor werk. Zonder de tewerkstellingsvergunning van de B8 zijn de feitelijke slachtoffers die niet of niet langer erkend worden als slachtoffers in de juridische zin gevoelig voor uitbuiting.

'Ik heb m'n CV aan een paar restaurants gegeven. Nu kan ik nog kiezen. Als ik hier weg moet, moet ik accepteren wat zij me aanbieden, ook al betekent dat dat ik in dezelfde situatie als voorheen terecht kom. Ik ben niet in de positie om eisen te stellen.' - Kumar

De andere opties zijn bedelen, diefstal en lenen, of om over de straat te zwerven zoals Wayan en Kumar deden.

'Ik heb geld moeten stelen van Nederlanders en toeristen om te overleven. (...) Ik ben hier niet gekomen om te stelen. Ik kwam hier om te werken.' – Omar

'Ik had een beetje geld gespaard, dus dat kon ik gebruiken. Maar het was niet genoeg. Mijn vrienden hebben me geld geleend.' – Riyad

Deze slachtoffers lopen het risico om gearresteerd te worden vanwege criminele activiteiten, waardoor de herkenning en erkenning van hun slachtofferschap verder bemoeilijkt wordt.

Voor degenen die feitelijk slachtoffer zijn maar niet of niet meer als zodanig erkend worden, bestaat geen afdoende vangnet. Zij zijn aangewezen op alternatieven die hiervoor niet bedoeld zijn, of op een informeel netwerk dat beperkt, niet structureel, en mogelijk onveilig is. Het eindigen van verblijfsrecht en tewerkstellingsvergunning maakt hen verder kwetsbaar voor uitbuiting. Het risico dat deze feitelijke slachtoffers opnieuw slachtoffer worden is reëel.

4. Conclusies

FairWork wil arbeidsuitbuiting in Nederland voorkomen en bestrijden. Inzicht in de huidige situatie is belangrijk om strategieën te bepalen. De mening van slachtoffers zelf is daarbij belangrijk. Daarom heeft FairWork aan slachtoffers van arbeidsuitbuiting gevraagd naar hun ervaringen. Het onderzoek heeft op basis van interviews en focusgroepgesprekken met zowel slachtoffers als professionals de ervaringen opgetekend met proactieve signalering en ondersteuning van slachtoffers van arbeidsuitbuiting.

Herkenning

Wat betreft het herkennen van slachtoffers van arbeidsuitbuiting komt naar voren dat er beperkingen zijn aan het werk van de opsporingsdiensten. De belangrijkste actor die belast is met het tegengaan van arbeidsuitbuiting, Inspectie SZW, verhoogt de inspanningen op het gebied van proactieve signalering, maar raakt daarbij aan de grenzen van haar mogelijkheden. De drieledige pet van de Inspectie SZW, en gebrekkig onderscheid tussen de verschillende opsporingsinstanties zijn hier debet aan. Ook het wantrouwen van slachtoffers richting autoriteiten bemoeilijkt de signalering door opsporingsinstanties.

Uit het onderzoek blijkt dat ook anderen een belangrijke rol spelen bij het herkennen van slachtoffers van arbeidsuitbuiting en hun vertrek uit de uitbuitingssituatie. Deze 'anderen' kunnen zowel organisaties als individuen zijn. Bij het herkennen van slachtoffers door anderen moet de focus liggen op het correct melden aan de instanties met een signalerende rol. Veelal namelijk, spelen deze 'anderen' een rol bij het signaleren van slachtoffers, nog voordat de autoriteiten met een formele rol in signaleren betrokken zijn.

Zelfidentificatie onder slachtoffers, zo laat het onderzoek zien, vormt de motivatie om de situatie van arbeidsuitbuiting te verlaten. Zelfidentificatie wordt bevorderd door informatie: informatie versnelt het proces van zelfidentificatie, of bevestigt dit. Na zelfidentificatie zoekt het slachtoffer hulp om de situatie te verlaten. In de onderzoeksgroep werd deze hulp primair gezocht en gevonden bij mensen in het eigen netwerk, die vervolgens doorverwezen naar de relevante autoriteiten.

Erkenning

Het onderzoek laat zien dat door het onderscheid tussen juridisch en feitelijk slachtofferschap, mensen buiten de boot vallen. Juridisch slachtofferschap is een voorwaarde voor toegang tot ondersteuning. Een zaak van een feitelijk slachtoffer, die te weinig bewijslast of niet voldoende indicaties voor opsporing toont, wordt niet gemeld bij het OM of snel geseponeerd. Hierdoor wordt de persoon niet of niet langer aangemerkt als juridisch slachtoffer, en heeft hij geen of niet langer recht op B8 en bijbehorende ondersteuning. Hoewel de B8-constructie een uitweg biedt in de vorm van een verblijfsstatus op humanitaire gronden, neemt deze uitweg het onderscheid aan de basis niet weg.

Een belangrijk knelpunt bij het toekennen van juridisch slachtofferschap is een gebrek aan jurisprudentie. Hierdoor zijn de verschillende spelers die een rol spelen in het toekennen van juridisch slachtofferschap overgeleverd aan het geven van een eigen interpretatie, die per actor blijkt te verschillen. Onbekendheid met het fenomeen arbeidsuitbuiting, en stereotypes over slachtoffers en slachtofferschap lijken een rol te spelen in de toekenning van juridisch slachtofferschap. Het onderzoek ziet dat als gevolg hiervan niet alle zaken gelijk worden behandeld, en dat een aantal arbeidsuitbuitingszaken tussen wal en schip raken. Dit gebeurt soms al zeer vroeg in de erkenningsfase. Deze slachtoffers ontvangen daardoor niet de benodigde ondersteuning. Zaken die niet bij het OM terechtkomen of door het OM niet worden aangemerkt als mensenhandelzaken bouwen geen jurisprudentie op, waardoor een vicieuze cirkel ontstaat.

Ondersteuning

Hulpverleners die deelnamen aan het onderzoek blijken een goede indruk te hebben van de behoeften van hun cliënten. De basisbehoeften van bed, bad en brood hebben prioriteit, direct gevolgd door werk. Slachtoffers waarderen de ondersteuning. Zij noemden ook een aantal verbeterpunten. Door het beperkte aantal respondenten –bij het onderzoek waren 20 slachtoffers betrokken - is niet in alle gevallen duidelijk of dit probleem een incident betrof, of dat het een symptoom is van een bredere trend. Drie punten die opvielen waren, ten eerste, de kennis van maatschappelijk werkers en hulpverleners over arbeidsuitbuiting, met name mogelijkheden tot compensatie. Dit werd genoemd door zowel slachtoffers als hulpverleners. Ten tweede betrof het meldingen van een gebrek aan relevante dagactiviteiten in opvangcentra. Tenslotte, wat betreft psychosociale zorg bestrijden de onderzoeksresultaten het stereotiepe beeld dat slachtoffers van arbeidsuitbuiting minder behoefte hebben aan psychosociale zorg. Zeker in de ambulante zorg is dit een aandachtspunt.

Het onderzoek bracht naar voren dat bij alle partijen te weinig oog is voor compensatie, bijvoorbeeld loonvordering. De mogelijkheden om genoegdoening te verkrijgen bestaan binnen het strafrecht, maar ook in civielrechtelijke en andere procedures. FairWork ziet dat al deze mogelijkheden onvoldoende benut worden.

Juridische hulpverlening is voor slachtoffers belangrijk, maar is niet voor iedereen toegankelijk vanwege taal en kosten. Ook de kwaliteit van het advies is niet constant, door een gebrek aan gespecialiseerde advocaten. Daar komt bij dat het goed voorlichten van slachtoffers over de juridische mogelijkheden en beperkingen niet altijd even gemakkelijk is, waardoor informatie soms verkeerd geïnterpreteerd wordt. Speciale aandacht hiervoor is nodig.

Juridische erkenning als slachtoffer, en de daaraan verbonden toegang tot ondersteuning, speelt een belangrijke rol in de preventie van *ret rafficking*. Bij gebrek aan ondersteuning in de vorm van bed, bad, en brood is het slachtoffer aangewezen op alternatieven die beperkt, niet-structureel, en onveilig zijn. Het einde van verblijfsrecht en werkvergunning betekent ook kwetsbaarheid voor nieuwe uitbuiting.

5. Aanbevelingen

Op basis van de in hoofdstuk 4 genoemde conclusies, doet FairWork de volgende aanbevelingen:

Herkenning

Herkenning, proactieve signalering door opsporingsdiensten raakt aan de grenzen van haar kunnen. Slachtoffers uit de onderzoeksgroep hebben zich bij het verlaten van de uitbuitingssituatie gewend tot persoonlijke contacten of andersoortige organisaties. FairWork raadt daarom een driedelige aanpak voor herkenning aan, waarbij autoriteiten, organisaties en slachtoffers zelf ieder een deel op zich nemen. In een dergelijke aanpak worden de beperkingen van rechtshandhaving om toegang te krijgen tot slachtoffers opgevangen door het betrekken van individuen en organisaties. In de aanpak wordt de autonomie van het slachtoffer erkend, die zelfstandig een belangenafweging maakt om zich uit te spreken en/of veranderingen aan te brengen. Rechtshandhaving zou de risico's waar mogelijk moeten verkleinen, maar het is het slachtoffer zelf die uiteindelijk de volgende toekomstgerichte stappen zet.

- Inspectie SZW zou bij controles en invallen op de werkvloer aanpassingen kunnen doorvoeren om het vertrouwen van mogelijke slachtoffers te vergroten en de informatietoever naar hen te verbeteren.
- Politie en Inspectie SZW moeten helderheid krijgen over de onderlinge taakverdeling om ervoor te zorgen dat slachtoffers niet tussen wal en schip raken, en deze taakverdeling kenbaar maken aan relevante actoren – bijvoorbeeld organisaties die naar hen doorverwijzen.
- Om mogelijke slachtoffers proactief en in een zo vroeg mogelijk stadium te vinden, zouden Inspectie SZW en politie samenwerking kunnen zoeken met maatschappelijke organisaties die gemakkelijker toegang hebben tot mogelijke slachtoffers, en van hen wel het vertrouwen genieten.
- Door het verstrekken van informatie over de rechten van mogelijke slachtoffers en manieren (inclusief hulp) om dit recht te verkrijgen kan zelfidentificatie en herkenning bevorderd worden. Deze informatie dient ook bereikbaar te zijn voor slachtoffers die verborgen gehouden worden, en voor hen die zichzelf verborgen houden. De informatie zou onder mogelijke slachtoffers verspreid kunnen worden door autoriteiten met een signalerende taak, door autoriteiten die een rol kunnen spelen in signalering, en door andere spelers, zoals vreemdelingendetentie, advocaten, gezondheidsdiensten, migrantenorganisaties, kerken, wijkteams, daklozencentra en vakbonden, en ook via het internet.

Erkenning

Erkenning als slachtoffer is essentieel om toegang te verkrijgen tot het uitgebreide ondersteuningssysteem. Erkenning is echter afhankelijk van juridisch slachtofferschap in plaats van het feitelijke slachtofferschap. De slachtoffers die in juridische zin niet of niet langer slachtoffer zijn vallen buiten het ondersteuningssysteem. Om een herhaling van mensenhandel te voorkomen en om toegang tot ondersteuning voor slachtoffers te verzekeren, adviseert FairWork een

interdisciplinaire definitie van slachtofferschap te hanteren, waarbij het juridische slachtofferschap losgekoppeld wordt van het ondersteuningssysteem.

- De focus van de aanpak van mensenhandel moet volgens FairWork liggen op bescherming van het (mogelijke) slachtoffer vanuit een mensenrechtenbenadering.
- Hierbij moet ook worden verzekerd dat vaststelling van slachtofferschap niet negatief wordt beïnvloed door stereotypen rond mondigheid en zelfredzaamheid van een slachtoffer, gender, en arbeidssector.
- Daarnaast dienen alle zaken van mensenhandel, ook die met weinig aanknopingspunten voor vervolging, gemeld te worden bij het OM.
- Een vangnet moet beschikbaar gesteld worden voor slachtoffers van arbeidsuitbuiting, zolang de koppeling tussen juridisch slachtofferschap en toegang tot ondersteuning nog geldt en zij anders buiten de boot vallen. Dit vangnet zou in ieder geval een basisinkomen, huisvesting en psychosociale ondersteuning moeten bevatten.

Ondersteuning

Professionele hulp- en dienstverleners lijken een goed inzicht te hebben in de behoeften van de slachtoffers. De basisbehoeften van bed, bad en brood hebben prioriteit, direct gevolgd door werk. Er kan tegemoet worden gekomen aan de behoefte aan schadevergoeding door hulpverleners trainingen aan te bieden over juridische mogelijkheden. Relevante dagactiviteiten staan opnieuw op de agenda. Er moet extra aandacht en verdere Europese samenwerking ingezet worden op het onderwerp van toegang tot de rechter voor uitgebuite medewerkers van diplomaten.

- De toegang tot schadevergoedingsregelingen moet worden verbeterd door het vergroten van de kennis onder zorgverleners over juridische opties. Er moet aanvullende training worden aangeboden over arbeidsuitbuiting. Met een dergelijke training wordt de kennis van het slachtofferperspectief vergroot en wordt de inclusiviteit van gespecialiseerde zorg voor zowel slachtoffers van seksuele uitbuiting als voor slachtoffers van arbeidsuitbuiting gegarandeerd.
- Degenen die het slachtoffer begeleiden bij gerechtelijke procedures dienen ervoor te zorgen dat niet alleen (alle) strafrechtelijke mogelijkheden worden benut (voegen/benadeelde partij), maar ook gekeken wordt naar civielrechtelijke mogelijkheden, zoals aanhaken bij een bestuurlijke boete.
- Alle partijen die betrokken zijn bij een slachtoffer dienen zich ervan te verzekeren dat zij aan het slachtoffer feitelijke en realistische informatie verschaffen over de inhoud en planning van de procedures. De informatie moet taaltoegankelijk zijn en er moet altijd worden gecontroleerd of het slachtoffer alle informatie goed heeft begrepen.
- Het onderzoek bracht een aantal aandachtspunten naar voren. Door de beperkte grootte van de onderzoeksgroep is echter niet mogelijk te bepalen of dit trends of incidenten betreft. Verder onderzoek wordt aanbevolen naar onder andere: een gebrek aan relevante dagbesteding, taaltoegankelijkheid van psychosociale ondersteuning, en doorverwijzing vanuit niet-gespecialiseerde naar gespecialiseerde zorg.

Literatuurlijst

Bilbatua-Thomas, N. & Commandeur, X. (2011) More 'Trafficking', Less 'Trafficked': Trafficking for exploitation outside the sex sector in Europe. *GAATW Working Paper Series*. Bangkok: GAATW.

Boermans, B. & Habich, N. (2012) *Slachtoffers achter de tralies. Signalering van slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingendetentie en knelpunten bij aangifte en verlening van de B9-status*. Amsterdam: FairWork.

Cleiren, T., van der Leun, J. & van Meeteren, M. (2015) Beperkingen aan en dilemma's van de slachtoffergerichte aanpak van mensenhandel; een blik op arbeidsuitbuiting. *Proces*, Aflevering 2.

CoMensha (2014) *Jaarcijfers CoMensha. Het beeld van 2013*. Amersfoort: CoMensha

CoMensha (2015) *Jaaroverzicht. Het beeld van 2014*. Amersfoort: CoMensha

Commissie Lenferink (Commissie ingesteld door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Federatie Opvang onder voorzitterschap van dhr. H. Lenferink) (2015) *Gemeenten en de opvang van en zorg voor slachtoffers van mensenhandel*. April 2015. VNG.

Esser, L.B. & Dettmeijer-Vermeulen, C.E. (2014) Mensenhandel op een tweesprong. De omgang van rechters met de ruim geformuleerde mensenhandelgedraging in de delictomschrijving van artikel 273f lid 1 sub 4 Sr. *Delikt en Delinkwent*. DD 2014/48.

Esser, L.B. & Dettmeijer-Vermeulen, C.E. (2015) Van aardbeien en telefoonabonnementen. Een nieuw beoordelingsschema voor het bewijs van uitbuiting buiten de seksindustrie?, *Trema 2015*, pp.262-267.

Europese Commissie (2015) *Study on case law, relating to trafficking in human beings for labour exploitation. Executive summary*. DR-02-15-701-EN-N. Belgium: European Union.

Euro TrafGUID (2013) *Praktische handleiding. Eerstelijns identificatie van slachtoffers van mensenhandel gericht op arbeidsuitbuiting*. Juni 2013.

Europees Hof voor de Rechten van de Mens (2010) *Rantsev v Cyprus and Russia* ECHR 25965/04 (7 January 2010)

Europese Unie (2011) *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*

FairWork (2012) *Verborgene Slavernij in Nederland*. Amsterdam: FairWork.

FairWork, CoMensha, Inspectie SZW, Meld Misdaad Anoniem (2015) *Evaluatie Pilot Eindhoven: Meer zicht op mensenhandel: waar let je op, waar vraag je naar?* 6 Februari 2015. Amsterdam: FairWork.

FairWork, FLEX & ADPARE (2015) *Proactive identification and support of victims of labour exploitation in the Netherlands, the UK, and Romania*. London: FLEX/Amsterdam: FairWork

Focus on Labour Exploitation (2015) *Policy Blueprint: Combating Labour Exploitation through Labour Inspection*. October 2015. Verenigd Koninkrijk: FLEX

Heemskerk, M. & Willemsen, E. (2013) *Compensatie voor slachtoffers van mensenhandel*. Amsterdam: FairWork.

Hiah, J. & Staring, R. (2013) 'Maar Hollanders zouden zeggen dat het uitbuiting is ...' Chinese restauranthouders en illegale Chinezen over werken bij 'de Chinees'. *Tijdschrift voor Criminologie* 2013 (55) 1, p.44-58. Boom Juridische Uitgevers.

Inspectie SZW (2012) *Jaarplan 2013, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. Utrecht: Inspectie SZW.

Inspectie SZW (2014a) *Jaarplan 2015, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. Utrecht: Inspectie SZW.

Inspectie SZW (2014b) *Meerjarenplan 2015-2018, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. Utrecht: Inspectie SZW.

Inspectie SZW (2015) *Jaarverslag 2014, Inspectie SZW*. Mei 2015. Den Haag: Inspectie SZW

Kootstra, T. and Petrova, D. (2014) *Safe Return and Reintegration for Victims of Trafficking and Victims of Domestic Violence Facing Residency Problems. Overview of the results of the Safe Return project 2013 – 2014 and field research on the data collected from all the cases involved, with focus on the decision making process of the victims to stay in the Netherlands or return to the country of origin and the factors influencing this decision*. September 2014. Amersfoort: Federatie Opvang, Federation of Shelters.

Martens, E.D.I. & Van den Brink, S.E. (2013) 'Van signaal tot tenlastelegging? Uitdagingen in de opsporing, vervolging en berechting van mensenhandel', *Strafblad* 2013-11/3, pp. 195-204.

Minderhoud, J. (2011). *Samen groeien in samenwerken. Eindrapportage Proeftuin Mensenhandel / Overige uitbuiting*. 24 November 2011. Politie en Openbaar Ministerie.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014a) *Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal. Onderwerp: Doorlichting Verblijfsregeling Mensenhandel*, 23 juni 2014, kenmerk: 530259. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014b) *Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Onderwerp: Nationaal Verwijzingsmechanisme Slachtoffers Mensenhandel*, 23 juni 2014, kenmerk: 530474. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2015a) *Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Onderwerp: Resolutie van het Comité van Ministers in ESH-klacht CEC*. 22 april 2015. Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken Directie Migratiebeleid Asiel, Opvang en Terugkeer. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2015b) *Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Onderwerp: Voortgang Nationaal Verwijzingsmechanisme Slachtoffers Mensenhandel*, 28 september 2015, kenmerk: 683956. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (publicatie verwacht in 2016) *Manual on multidisciplinary cooperation against Trafficking in Human Beings for Labour Exploitation. Project TeamWork!*

Murk, J. & van Wijk, J. (2015) *Conceptmodel Multidisciplinaire advisering aannemelijkheid slachtofferschap mensenhandel*. Bijlage bij de Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 28 september 2015.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld Tegen Kinderen (2009) *Mensenhandel: Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld Tegen Kinderen (2013) *Mensenhandel. Negende rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld Tegen Kinderen (2014) *Mensenhandel in en uit beeld II: Update cijfers mogelijke slachtoffers 2009-2013*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld Tegen Kinderen (2015a) *Mensenhandel in en uit beeld II: Update cijfers mogelijke slachtoffers 2010-2014*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld Tegen Kinderen (2015b) *Mensenhandel in en uit beeld II: Update cijfers vervolging en berechting 2010-2014*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld Tegen Kinderen (2015c) *Meer duidelijkheid nodig over berechting arbeidsuitbuiting*. Nieuwsbericht 21 oktober 2015. Website bezocht 22 december 2015.

Noteboom, F, & Dettmeijer-Vermeulen, C.E. (2015) 'Verkenning van het schrijnend pad. Dossieronderzoek naar verblijfsrecht mensenhandel voor kwetsbaarste slachtoffers' *Asiel & Migrantenrecht 2015*, Nr.4, p. 155-160

Politie (2014) *Evaluatie pilot 'veilige aangifte ongedocumenteerde vreemdelingen'*. 17 Augustus 2014. Amsterdam: Politie.

Raad van Europa (1996) *European Social Charter (revised)*, Strassbourg, 3 May 1996.

Raad van Europa (2005) 'Verdrag van Warschau', Nr.197. *Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel*, Warschau, 16 mei 2005.

Raad van State (2015) *Uitspraak 201500577/1/V1* 26 november 2015.

Rijken, C., Van Dijk, J., & Klerx-van Mierlo, F. (2013) *Mensenhandel: het slachtofferperspectief. Een verkennende studie naar behoeften en belangen van slachtoffers mensenhandel in Nederland*. Tilburg: INTERVICT Tilburg University.

Task Force Aanpak Mensenhandel (2013) *Voortgangsrapportage op het Plan van Aanpak 2011-2014 – De integrale aanpak van mensenhandel verder versterken*, april 2013.

Tielbaard, N. (2015). *Onbewust uitgebuit? Ideaaltypische trajecten die leiden tot zelfidentificatie bij slachtoffers van arbeidsuitbuiting* (Afstudeeropdracht: scriptie in het kader van onderhavig onderzoeksrapport). Veiligheidsbeleid en Rechtshandhaving, Faculteit Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden, Leiden.

Tielbaard, N., Commandeur, X. & van Meeteren, M. (publicatie verwacht in 2016) *Slachtoffer van arbeidsuitbuiting! Een kwalitatieve studie naar ideaaltypische trajecten die leiden tot zelfidentificatie als slachtoffer van mensenhandel*.

Tweede Kamer der Staten Generaal (2014) *Kamerstuk 28 638, Nr. 121*. Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. 23 juni 2014. Den Haag.

Staatscourant (2010) *Aanwijzing Slachtofferzorg 2010A029*. Staatscourant nr. 20476.

Staatscourant (2013) *Aanwijzing Mensenhandel 2013A012*. Staatscourant nr. 16816.

Vandenberg, M.E. & Levy, A.F. (2012) Human Trafficking and Diplomatic Immunity: Impunity No More? *Intercultural Human Rights Law Review*, Volume 7, 2012, pp.77-101.

Verenigde Naties (2000) 'Palermo Protocol', *Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad*, 15 November 2000

Vreemdelingencirculaire 2000 (B) – Hoofdstuk B8: 'Humanitair Tijdelijk', paragraaf 3 'Slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel' en Hoofdstuk B9: 'Humanitair Niet-Tijdelijk, geldig op 1 juni 2013

Wetboek van Strafrecht, Titel XVIII Misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid, Artikel 273f, geldend op 5 mei 2015.

Willemsen, E. (2011) *Signalering van slachtoffers van arbeids- en criminele uitbuiting in vreemdelingendetentie*. Amsterdam: FairWork.

Wolf, S. (2015) *Poolse arbeidsmigranten in Nederland, en hun behoefte aan informatie en hulp*. Oktober 2015, Kennisplatform Informatie en Samenleving (KIS). Utrecht: Verweij-Jonker Instituut.

Zorgnetwerk Mensenhandel Regio Haaglanden (2012). *Voortgangsrapportage Haags zorgnetwerk mensenhandel 2010/2011*. Den Haag: Zorgnetwerk Mensenhandel Regio Haaglanden.

Bijlage: Onderzoeksmethoden en ethiek

Onderzoeksfasen en onderzoeksprofiel

Dit onderzoek is uitgevoerd tussen november 2014 en april 2015. Het is gebaseerd op de resultaten van een combinatie van primaire en secundaire data analyse. Primaire data zijn verkregen uit interviews en focusgroepgesprekken. Secundaire data komen uit literatuurstudie en dossieranalyses. Het onderzoek is uitgevoerd in drie fasen.

De eerste onderzoeksfase bestond uit het opzetten van een basis van bestaande informatie. De literatuurstudie is gebaseerd op een beperkt aantal beschikbare onderzoeken en rapporten over arbeidsuitbuiting. Daartoe behoren universitair onderzoek en rapporten van de Nationaal Rapporteur, het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Het doel van de tweede onderzoeksfase was inzicht te krijgen in bestaande praktijken en ervaringen met signalering en ondersteuning van slachtoffers van arbeidsuitbuiting, en om informatie met betrekking tot goede voorbeelden en suggesties voor verbetering te verkrijgen. Deze informatie werd verkregen vanuit het perspectief van zowel professionals als slachtoffers.

Voor het deel van de tweede onderzoeksfase dat was gericht op professionals werden twee interviews en twee focusgroepgesprekken gehouden. De interviews zijn gehouden met de Inspectie SZW en een ambulante hulpverlener. Eén focusgroepgesprek bestond uit zeven professionals in de signalering. Deze professionals werken voor CoMensha, de toezicht- en onderzoeksdirecties van de Inspectie SZW, een gemeente, een vakbond, FairWork en EMM. De andere focusgroep werd gehouden met een groep van elf mensen die zich bezighouden met ondersteuning van slachtoffers. Dit waren medewerkers van gespecialiseerde opvanglocaties voor slachtoffers van mensenhandel, een advocaat, FairWork, een migrantenvakbond, een medewerker van de GGD en CoMensha. In totaal waren negentien professionals uit veertien organisaties bij de focusgroepgesprekken betrokken.

Voor het deel van de tweede onderzoeksfase dat gericht was op slachtoffers van arbeidsuitbuiting werden negen zaakdossiers geraadpleegd en tien interviews gehouden. De dossiers waren van cliënten van FairWork waarbij tijdens de intake een waarschijnlijk geval van mensenhandel voor arbeidsuitbuiting was vastgesteld. Eventuele interviewtranscripten van eerder onderzoek van FairWork werden meegenomen in de analyse van zaakdossiers. De interviewtranscripten verstrekten vooral veel informatie over ondersteuning. De zaakdossiers zijn geanalyseerd op basis van dezelfde vragen als in de interviews. Voor de interviews zijn semigestructureerde vragenlijsten opgesteld. De interviews zijn gehouden met cliënten van FairWork en andere gespecialiseerde organisaties die slachtoffers ondersteunen. De selectie van respondenten vond plaats via deze ondersteunende organisaties. Zij zijn gevraagd op basis van het onderzoeksonderwerp en de interviewvragen een eerste selectie te maken van mogelijke cliënten, namelijk zij die slachtoffer zijn geweest van arbeidsuitbuiting en die bereid en in staat zijn om mee te werken aan het onderzoek. De cliënten hebben vervolgens dezelfde informatie gekregen en zijn gevraagd mee te werken aan het onderzoek. De respondenten verbleven in een opvangcentrum, maakten deel uit van een ambulant

Code naam	Arbeidssector	Geslacht	Leeftijd	Land ⁷⁰ van herkomst	Tijd verstreken sinds verlaten uitbuitingssituatie
Bai	Horeca	M	35-50	3 ^e land	1-3 jaar
Chike	Huishoudelijk werk	M	25-35	3 ^e land	>3 jaar
Diwata	Huishoudelijk werk	V	35-50	3 ^e land	>3 jaar
Evita	Huishoudelijk werk	V	50+	3 ^e land	>3 jaar
Felipa	Huishoudelijk werk	V	50+	Europa	1-3 jaar
Gaby	Huishoudelijk werk	V	35-50	3 ^e land	1-3 jaar
Holleb	Scheepvaart	M	35-50	Europa	1-3 jaar
Iwan	Land- & tuinbouw	M	35-50	Europa	3 maand - 1 jaar
Janina	Land- & tuinbouw	V	35-50	Europa	3 maand - 1 jaar
Kumar	Horeca + retail	M	25-35	3 ^e land	1-3 jaar
Mushi	Horeca	M	35-50	3 ^e land	1-3 jaar
Noud	Bouw	M	50+	Europa	3 maand - 1 jaar
Omar	Horeca	M	25-35	3 ^e land	3 maand - 1 jaar
Parwiz	Commerciële schoonmaak	M	25-35	3 ^e land	< 3 maanden
Riyad	Commerciële schoonmaak	M	25-35	3 ^e land	< 3 maanden
Sierra	Huishoudelijk werk	V	25-35	3 ^e land	Onbekend
Tao	Horeca	V	35-50	3 ^e land	Onbekend
Wayan	Huishoudelijk werk	V	35-50	3 ^e land	Onbekend
Yamal	Horeca	M	35-50	3 ^e land	3 maand - 1 jaar
Zyan	Horeca	M	35-50	3 ^e land	3 maand - 1 jaar

Focusgroepen en interviews: kansen en belemmeringen

Interviews

De interviews en de zaakdossiers waren de belangrijkste bronnen van informatie voor dit onderzoek. Zij boden, naast een blik op het leven en de motivaties van slachtoffers van mensenhandel, een schat aan concrete en soms verbazingwekkend simpele suggesties voor verbetering. Het gebruik van een semigestructureerde vragenlijst maakte het voor de onderzoeker een uitdaging om een evenwicht te behouden tussen de behoefte van de respondent om zijn of haar verhaal te delen en de behoefte van de onderzoeker om zich te richten op specifieke delen van dat verhaal.

Bijna alle respondenten gaven aan het fijn te vinden om mee te kunnen werken aan het onderzoek, aangezien het ertoe bij zou dragen om mensen sneller uit een slechte situatie te halen en hen meer aangepaste ondersteuning te bieden. Daarnaast gaven sommige respondenten aan dat het praten over hun situatie ze hielp de situatie te verwerken. Aan de andere kant ervoeren de respondenten de interviews soms duidelijk als een emotionele last.

⁷⁰ In verband met anonimiteit en herleidbaarheid naar personen is in deze tabel Nederland opgenomen als Europa, en zijn landen en regio's buiten Europa opgenomen als 3^e land.

Focusgroepen

De twee focusgroepgesprekken met professionals gaven de onderzoeker inzicht in de werelden en culturen van enerzijds opsporingsdiensten en relevante andere (semi)publieke actoren die zich bezighouden met signalering en anderzijds veelal non-gouvernementele actoren die ondersteuning bieden. Hun opvattingen, vragen, kennis en ervaring konden worden vergeleken en gecombineerd met de informatie uit de dossiers van en interviews met de slachtoffers van arbeidsuitbuiting. Tijdens het derde focusgroepgesprek, met slachtoffers, koppelden deelnemers de voorgestelde adviezen uit de eerdere onderzoeksfasen terug. Dit gaf waardevol inzicht in welke opties mogelijk zouden werken en over welke opties nog meer moest worden nagedacht.

Drie van de uitgenodigde slachtoffers meldden zich af voor het derde focusgroepgesprek. De andere deelnemers gaven aan dat het focusgroepgesprek ze de kans gaf om over hun situatie te praten en om andere toekomstige slachtoffers te helpen. Een persoon gaf aan dat het groepsgesprek een dagbesteding bood die hem de kans gaf even weg te zijn van het opvangcentrum.