



**Gemeenten en de
opvang van en zorg
voor slachtoffers van
mensenhandel**

Gemeenten en de opvang van en zorg voor slachtoffers van mensenhandel

*Rapport van de commissie ingesteld door de
Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Federatie Opvang
onder voorzitterschap van dhr. H. Lenferink*

Colofon

Dit rapport kwam tot stand op initiatief van de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de Federatie Opvang

Tekst

C. Smit

Vormgeving en opmaak

C.J.N. Koning, VNG

Druk

VNG

© VNG, april 2015

Inhoud

1	De opdracht, context en aanbevelingen op hoofdlijnen	5
1.1	Inleiding	5
1.2	De opdracht aan de Commissie	6
1.3	Voorgeschiedenis, context en verwachtingen	6
1.4	Conclusies en aanbevelingen	8
2	De problematiek in het algemeen	10
2.1	Omvang	10
2.2	Een diverse groep	11
2.3	De (actuele) zorg en opvang: vraag en aanbod	12
2.4	De relatie met de strafrechtketen	13
2.5	Verblijfstatus	14
3	Het onderzoek van de Commissie	15
3.1	De gemeenten: bewustzijn en verantwoordelijkheden	15
3.2	Uitstroom en doorstroom	17
3.3	Capaciteit en deskundigheid	20
3.4	De samenwerking tussen en binnen de verschillende ketens	22
3.5	Overige knelpunten	24
4	Conclusies en aanbevelingen	26
4.1	Verantwoordelijkheid nemen	26
4.2	Zorg, opvang en deskundigheid	27
4.3	EU-burgers en 'Derdelanders'	28
4.4	Samenwerking, afstemming en zorgcoördinatie	28
4.5	Centraal registratiepunt	29
4.6	Verantwoordelijkheden Rijk	29
4.7	Financiering en een gezamenlijk financieel arrangement	29
5	Vervolgstappen	31
	Bijlage I Werkwijze van de Commissie	32
	Bijlage II Startnotitie voor de Commissie Lenferink	34
	Bijlage III Zorgcoördinatie voor slachtoffers mensenhandel	37
	Bijlage IV De verantwoordelijkheden van gemeenten bij de opvang en zorg voor slachtoffers mensenhandel	40
	Bijlage V Kosten bijzondere gespecialiseerde zorg	46

1

De opdracht, context en aanbevelingen op hoofdlijnen

1.1 Inleiding

Een jong Limburgs meisje dat in een hotel in een toeristenplaatsje op aandringen van haar loverboy-vriendje betaalde seks heeft met tientallen volwassen mannen. Poolse mannen die opgesloten zitten in een schuur van de kwekerij of tuinderij waar zij werken. West-Afrikaanse jonge meiden die naar Nederland gelokt zijn en worden gedwongen als prostituee te werken in een bordeel, in een vakantiehuisje of een caravan op een camping, of langs de snelweg. Hongaarse vrouwen die wat bij wilden verdienen maar in handen vallen van gewelddadige pooiers in het *red light-district* van een grote of middelgrote stad. Een Roemeense man die onder dreiging van geweld tegen hemzelf of zijn familie gedwongen wordt winkeldiefstallen te plegen. Roma-kinderen die uit Kosovo worden gehaald om hier in een toeristenplaats of bij een plaatselijk winkelcentrum te bedelen en zakken te rollen. Een nichtje dat gedwongen wordt het huishoudelijk werk te doen voor de familie die 'zo goed is' haar op te vangen. Al deze zo verschillende mensen in zulke verschillende, maar allemaal even afschuwelijke omstandigheden, zijn slachtoffers van mensenhandel.

Mensenhandel kan veel verschillende vormen aannemen. Mensenhandel kan zich ook overal voordoen, in grote en kleine steden, in dorpen of op het platteland. De afgelopen jaren is wel duidelijk geworden dat dit zich niet beperkt tot de randstad of grote en middelgrote steden. Iedere gemeente in Nederland kan geconfronteerd worden met een van de vele vormen van gedwongen arbeid en vrijheidsverlies van vrouwen, mannen en kinderen, zowel in de seksindustrie als daarbuiten, zowel Nederlandse burgers, EU-burgers als mensen van buiten de Europese Unie.¹ Die mensen moeten opgevangen en geholpen worden, een perspectief geboden worden op een beter bestaan, in Nederland of in het land waar zij vandaan kwamen. Tegelijkertijd moeten de daders vervolgd worden, want iedereen is het er wel over eens dat mensenhandel bestreden moet worden.

Hoewel duidelijk mag zijn dat iedere gemeente in Nederland geconfronteerd kan worden met een of andere vorm van mensenhandel, was het tot op heden veel minder helder wat de gemeenten met de aangetroffen (vermoedelijke) slachtoffers² zouden moeten of kunnen doen. De vraag naar de rol die gemeenten zouden moeten en kunnen spelen en hoe zij hun verantwoordelijkheden in zouden kunnen vullen, is des te pregnanter aangezien de afgelopen jaren steeds meer zaken zijn gedecentraliseerd richting gemeenten. In het bijzonder geldt dat de transitie van de Wmo en Jeugdwet per 1 januari 2015, maar ook andere wet- en regelgeving met betrekking tot voorzieningen die hierin van belang zijn, zoals de Wwb/Participatiewet en de Huisvestingswet, is hier aan de orde. De vraag was echter hoe de zorg en opvang van slachtoffers van mensenhandel hierin pasten, terwijl tegelijkertijd gesignaleerd werd dat er knelpunten bestonden in de opvang, zorg en in doorstroom van die slachtoffers, met name op gemeentelijk niveau.

1 Over gemeenten en mensenhandel verscheen reeds in 2012 een rapport van de Nationale Rapporteur Mensenhandel, BNRM, *Mensenhandel. Effectieve aanpak op gemeentelijk niveau. Lessen uit de praktijk* (Den Haag 2012).

2 In dit rapport wordt verder gesproken over slachtoffers ook wanneer het formeel (nog) slechts gaat om *vermoedelijke* slachtoffers.

1.2 De opdracht aan de Commissie

Om hier duidelijkheid over te verschaffen en oplossingen aan te dragen, besloten de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Federatie Opvang (FO) medio 2014 een gezamenlijke commissie in te stellen, bestaande uit gemeentebestuurders en vertegenwoordigers van instellingen die zich met de zorg en opvang van slachtoffers mensenhandel bezighouden, onder voorzitterschap van de heer H. Lenferink, burgemeester van Leiden.³

De opdracht aan de Commissie Lenferink werd geformuleerd als het in kaart brengen van knelpunten en oplossingen rond mensenhandel in relatie tot de opvang. Dat betreft dan in de eerste plaats de rol die de gemeenten in dat geheel spelen – of zouden moeten spelen. Vastgesteld was dat de aanmelding en opvang niet eenduidig is en de gemeentelijke verantwoordelijkheden niet helder waren.

Terwijl in de totale (keten)aanpak van de mensenhandel in Nederland de bestrijding van de mensenhandel – en daarmee (de vervolging van) de daders – het belangrijkste focus is, stond in de opdracht van de Commissie Lenferink het slachtoffer centraal. Uiteindelijk gaat het erom deze perspectief te bieden op een 'normaal' bestaan – of dat nu hier is of in het land van afkomst. Dat perspectief kan geboden worden in een samenhangend aanbod van specifieke (vaak bovenregionaal of zelfs landelijk georganiseerde specialistische) en meer algemene, generieke (lokale of regionale) voorzieningen. De Commissie zou de knelpunten hierin in kaart moeten brengen en ten minste aan moeten geven in welke richting oplossingen gezocht moeten worden. Een complete blauwdruk viel naar de mening van de Commissie echter niet te verwachten, zeker niet in het licht van de beleidsvrijheid die de gemeenten in het kader van met name de Wmo en Jeugdwet hebben gekregen. Doel was daarbij wel de infrastructuur van de opvang – zowel kwalitatief als kwantitatief – te borgen, waarbij de vraag aan de orde zou moeten komen in hoeverre onderdelen daarvan centraal of decentraal georganiseerd en gefinancierd zouden kunnen of moeten worden en langs welke weg.⁴

In de ogen van de Commissie was het centrale probleem hoe, uitgaande van de verantwoordelijkheid van de gemeenten en de noodzaak dat slachtoffers van mensenhandel adequaat worden opgevangen, het geheel van de opvang van deze slachtoffers zo georganiseerd kan worden dat optimaal gebruik gemaakt wordt van aanwezige (specialistische) kennis en kunde; dat er sprake is van een kostenefficiënte organisatie; en dat alle gemeenten hun verantwoordelijkheid in kunnen vullen.

1.3 Voorgeschiedenis, context en verwachtingen

De opdracht van de Commissie vloeit feitelijk voort uit het landelijk *programma RegioAanpak Veilig Thuis* (aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling). Daarbinnen is een goede borging van de opvang van specifieke groepen, zoals die van eengerelateerd geweld, mannenopvang en de slachtoffers mensenhandel een aandachtsgebied. In dit kader heeft de VNG voor de opvang en bekostiging van de slachtoffers eengerelateerd geweld en *loverboys* landelijke raamcontracten afgesloten met de belangrijkste aanbieders, te weten Fier (Leeuwarden) en Kompaan de Bocht (Tilburg). De '*loverboys*'-problematiek is integraal onderdeel van de mensenhandelproblematiek.

Al eerder, in 2010, kwam de problematiek van opvang van slachtoffers in hetzelfde verband aan de orde in het Advies van de Commissie 'Stelsel Vrouwenopvang' (Commissie De Jong), *Opvang 2.0, Naar een toekomstbestendig opvangbestel*. Daarin werd duidelijk dat het binnen het bestaande Wmo-kader moeilijk was dergelijke nieuwe specifieke groepen in te passen. De Commissie rekende de groep slachtoffers mensenhandel uiteindelijk niet tot doelgroep waarover zij diende te rapporteren en vond het ook "te vroeg om nu een definitief oordeel te vellen over de integrale groep of over de vraag welk ander centraal of decentraal kader

3 Deze commissie bestond uit mevr. F. de Jonge (wethouder Almere), dhr. H. Kok (wethouder Arnhem), mevr. M. Bijnen (HVO Querido), mevr. A. van Dijke (Fier), mevr. M. van Eijndhoven (Moviera) en M. Sitalsingh (Comensha) met ondersteuning door de heren J. Gortworst (FO), I. Kloppenburg (VNG) en C. Smit (ambtelijk secretaris). Voor de werkwijze van de Commissie, zie Bijlage I.

4 Zie *Startnotitie Commissie Lenferink*, 24 september 2014, opgenomen als Bijlage II.

het meest geschikt is voor de opvang van slachtoffers van mensenhandel.⁵ De relatie met huiselijk geweld en vrouwenopvang is echter blijven bestaan. Met de nieuwe Wmo (en Jeugdwet) is de context daarvan veranderd, met een sterker accent op decentralisatie.

De instelling van de Commissie sluit aan bij andere initiatieven met betrekking tot (slachtoffers van) mensenhandel. In zijn brief over *het Nationaal Verwijsmechanisme Slachtoffers Mensenhandel* van juni 2014⁶ plaatst minister Opstelten de opdracht aan de Commissie Lenferink nadrukkelijk in het kader van een door de VNG geïnitieerd traject van kennisverbetering en -overdracht met betrekking tot de ketenaanpak mensenhandel, dat als doel heeft "het wettelijk kader en de rol die gemeenten dienen te vervullen bij de ketenaanpak en de (financiering) van de opvang, inclusief ambulante opvang o.g.v. de Wmo 2015 en de Jeugdwet te schetsen." Daarbij noemt de minister in het bijzonder de positie van EU-burgers,⁷ terwijl het belang van regio- of zorgcoördinatoren benadrukt wordt.⁸ Bij de uitwerking van dit traject zullen de conclusies van de Commissie Lenferink betrokken worden.

Van belang is ook de totale ketenaanpak van de mensenhandel, waarbij de nadruk ligt op strafrechtelijke en bestuurlijke bestrijding. Daartussen en de opvang bestaan verschillende verbanden.⁹ De *Taskforce Mensenhandel* noemt de relatie tussen zorg- en strafrechtketen ook als een van haar aandachtsgebieden.¹⁰ De door vele partijen onmisbaar geachte regio- of zorgcoördinator is ook niet alleen de regisseur van opvang en zorg, maar tegelijkertijd een schakel tussen beide ketens.

Ten slotte moet hier nog opgemerkt worden dat naast de Commissie Lenferink nog twee onderzoeken plaatsvonden naar de opvang en zorg van specifieke doelgroepen binnen de slachtoffers van mensenhandel. De eerste betreft de zogeheten Commissie Azough, die zich concentreerde op de zorg en opvang van de slachtoffers van zogeheten *loverboys*.¹¹ Een tweede richtte zich op de mannenopvang in het algemeen, maar wel inclusief de opvang van mannelijke slachtoffers van mensenhandel.¹² Tevens werden gesprekken gevoerd tussen voogdijinstelling NIDOS en de VNG over de opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen als slachtoffers van mensenhandel. Daarom zal de Commissie Lenferink in dit rapport niet uitvoerig inhoudelijk ingaan op de zorg en opvang van deze specifieke groepen.

De Commissie Lenferink sluit zich aan bij de voorgestelde acties inzake de opvang en zorg voor slachtoffers van *loverboys* en van mannen, maar is wel van mening dat deze problematieken onderdelen zijn van een veel breder geheel en dat voorkomen moet worden dat deze algemene problematiek te zeer gecompartmenteerd wordt. Per slot van rekening worden bijvoorbeeld ook minderjarige slachtoffers van mensenhandel meerderjarig en dat mag niet betekenen dat dan ineens de zorg en opvang stopt.

De meer algemeen geformuleerde bevindingen van de Commissie Lenferink hebben dan ook impliciet mede

5 De voor de Vrouwenopvang gesignaleerde knelpunten lijken overigens deels overeen te komen met de knelpunten bij de opvang slachtoffers mensenhandel.

6 Kamerbrief Nationaal Verwijsmechanisme Slachtoffers Mensenhandel, 23 juni 2014.

7 In Kamerbrief Doorlichting Verblijfsregeling Mensenhandel d.d. 23 juni 2014 geeft de staatssecretaris aan dat hij het onwenselijk acht dat EU-burgers gebruiken maken van deze regeling en dat hij in de loop van 2015 een eind aan deze praktijk wil maken. EU-burgers hebben immers al een verblijfstitel. Hij plaatst dit ook weer in het genoemde verbetertraject van de VNG. De COSM's (Categorale Opvang Slachtoffers Mensenhandel) blijven "in beperkte mate" toegankelijk voor EU-burgers en Nederlandse slachtoffers van mensenhandel.

8 Door de NRM en in ministeriële stukken wordt veelal gesproken over regiocoördinator, door gemeenten en opvanginstellingen echter doorgaans over zorgcoördinator. Over de inhoud en invulling van deze functie, zie verderop alsmede Bijlage III.

9 Bij slachtoffers van buiten de EU is tevens de verblijfsvergunning, en daarmee de aanspraak op voorzieningen, in hoge mate afhankelijk van (medewerking aan) het strafproces. De staatssecretaris wil deze verbinding nadrukkelijk handhaven.

10 In deze Taskforce zitten naast vertegenwoordigers van uiteenlopende landelijke organisaties (w.o. diverse ministeries, politie, en Co-mensha) ook enige burgemeesters en een vertegenwoordiger van de VNG.

11 Zie Nederlands Jeugdinstituut, *Hun verleden is niet hun toekomst. Actieplan Aanpak meisjesslachtoffers van loverboys/mensenhandel in de zorg voor jeugd* (Utrecht 2014).

12 Zie BMO, *Actieplan. Inrichting reguliere opvang van mannen* (Santpoort 2014).

betrekking op deze doelgroepen. Op sommige momenten zal daarop ook meer expliciet worden ingegaan.

1.4 Conclusies en aanbevelingen

Vooruitlopend op een meer uitgebreide beschrijving van de bevindingen van de Commissie, willen wij hier reeds de belangrijkste conclusies en aanbevelingen die op basis daarvan geformuleerd zijn, op een rij zetten. Deze zijn:

1. De gemeenten zijn organisatorisch en financieel verantwoordelijk voor de zorg en opvang (en andere voorzieningen) voor alle slachtoffers van mensenhandel die rechtmatig in Nederland zijn, behalve voor hen die deze rechtmatigheid alleen ontlenen aan het gebruik van de bedenktijd voor het doen van een aangifte;
2. De gemeenten werken mee aan de inschrijving van (vermoedelijke) slachtoffers die worden aangetroffen en nog niet zijn ingeschreven.
 - a In eerste instantie is daarbij de woonplaats leidend. Indien deze niet vastgesteld kan worden, dan schrijft de gemeente waar zij aangetroffen zijn hen in.
 - b De gemeenten waar de slachtoffers zijn of worden ingeschreven, blijven voor hen verantwoordelijk – zowel wat betreft de regie van zorg en opvang (en de huisvesting) als financieel – totdat de betrokkene zich elders inschrijft of de rechtmatigheid van het verblijf verliest;
3. Uitgangspunt is dat generieke zorg en opvang de voorkeur heeft waar dat mogelijk en wenselijk is. Maar een deel van de slachtoffers zal meer specialistische zorg en opvang nodig hebben. Dat zal professioneel bepaald moeten worden binnen de daarvoor geëigende kaders. Dat betekent:
 - a Op lokaal niveau zal kennis en expertise aanwezig moeten zijn binnen de sociale wijkteams en het ambtelijk apparaat. Deze zullen ten minste in staat moeten zijn gevallen van vermoedelijke mensenhandel te signaleren. Daarbij zullen deze met vragen en problemen op dit gebied terecht moeten kunnen bij specialistische deskundigen;
 - b Generieke, lokale opvang en zorg is wenselijk en heeft dan ook de voorkeur. Dit is echter niet altijd mogelijk of voldoende. Daarom is ook gespecialiseerde opvang en zorg nodig, maar deze valt doorgaans niet door een individuele gemeente te organiseren. Regionale samenwerking en de inschakeling van bovenregionale specialistische zorg en deskundigheid is noodzakelijk.
 - c Eventuele verwijzing naar dergelijke gespecialiseerde zorg zal moeten gebeuren binnen het generieke stelsel zoals dat lokaal c.q. regionaal vormgegeven wordt, analoog aan zoals dat gebeurt bij andere bijzondere groepen. Toegang tot specifieke deskundigheid is daarbij wel een vereiste.
 - d Met name voor Derlanders is eerste opvang in een COSM echter het meest verstandig. Van gebruik van een COSM door Nederlandse en EU-burgers is alleen in bijzondere situaties sprake, met name wanneer er sprake is van een acuut veiligheidsprobleem;
 - e Een deel van de (generieke) zorg zal via de WMO door de afzonderlijke gemeenten gefinancierd moeten worden en voor zo ver het om opvang gaat via de centrumgemeenten. Om specialistische zorg en opvang te waarborgen en de financiële risico's daarvan voor afzonderlijke gemeenten te verkleinen, is echter tevens een landelijke financieel arrangement noodzakelijk. Opgemerkt moet worden dat een niet onbelangrijk deel van deze specialistische zorg ook langs andere weg gefinancierd kan worden, bijv. via zorgverzekeraars;
 - f Er zal bij de (financiering van) de opvang van slachtoffers tevens rekening gehouden moeten worden met de aanwezigheid van kinderen van de slachtoffers.
4. De opvang en zorg voor slachtoffers van mensenhandel vraagt om een goede en vlotte samenwerking gebaseerd op heldere (deels nieuwe) afspraken tussen (en binnen) de handavingsketen (in het bijzonder politie, OM en RIEC), de zorgketen, de IND en de gemeenten. De gemeenten moeten er daarbij op kunnen vertrouwen dat de rechtmatigheid van het verblijf en (bij EU-burgers) de mogelijkheid gebruik te maken van publieke middelen, zeer snel door de IND geregeld wordt;
5. EU-burgers worden gelijk behandeld als Nederlandse burgers. Dit is mogelijk indien aan de hiervoor genoemde voorwaarden m.b.t. de IND wordt voldaan.
6. Derlanders worden in beginsel opgevangen in een COSM en vandaaruit gehuisvest (met zorgoverdracht):
 - a In principe via een terugneemverplichting van de gemeente waar zij zijn aangetroffen en ingeschreven;

- b Als dat niet mogelijk of gewenst is in verband met de veiligheid van de betrokkenen via de COA-taakstelling;
 - c Voor de huisvesting van Dertdelanders in een gemeente zullen oplossingen op maat gezocht moeten worden in verband met de beperkte mogelijkheden die de Huisvestingswet biedt wanneer de verblijfsregeling slachtoffers mensenhandel eindigt en de betrokkenen een procedure voor voortgezet verblijf starten. Met intramurale plaatsing in een instelling voor VO en MO moet daarom voorzichtig worden omgegaan;
 - d Bij de opvang van niet-Nederlandse slachtoffers zal ook de terugkeer naar het land van herkomst aan de orde gesteld moeten worden middels daarvoor ontwikkelde en beproefde methodieken.
7. Om de deskundigheid binnen (centrum)gemeenten te borgen, ervoor te zorgen dat adequate zorg en opvang gevonden kan worden en om de verschillende ketens (handhaving, zorg, verblijfsstatus) te kunnen coördineren, is het noodzakelijk dat overal de functie van zorgcoördinatie wordt gerealiseerd. Gezien de samenhang tussen de handhaving- en zorgketen is het wenselijk deze zorgcoördinatie te realiseren op of binnen de schaal van de veiligheidsregio's.
8. Hoe deze functie exact vormgegeven wordt, laat de Commissie over aan de verschillende (centrum) gemeenten; voor de inhoudelijk kant van de zorgcoördinatie wordt verwezen naar het profiel zoals dat in samenwerking met Comensha is ontwikkeld.
9. Voor de opvang en zorg van slachtoffers van mensenhandel moet geen compleet nieuwe structuur opgetuigd worden. De organisatie van de zorg en opvang van slachtoffers van mensenhandel moet nauw aansluiten bij constructies die reeds bestaan, c.q. ontwikkeld worden in het kader van de opvang van bijzondere groepen, meest slachtoffers van geweld (in de huiselijke sfeer). Het gaat hierbij vooral om de Veiligheidshuizen/Centra Veilig Thuis. Daarbinnen moet de aanpak van deze problematiek wel voldoende gefaciliteerd worden en dient gewaakt te worden voor al te strakke protocollering.
10. De verdere uitwerking van het een en ander moet aansluiten bij de Kwaliteitsimpuls zoals deze nu ontwikkeld wordt in VNG-verband.
11. Een centraal informatie- en registratiepunt voor de opvang (i.c. Comensha) blijft belangrijk, zowel voor het algemene overzicht m.b.t. de bestrijding van mensenhandel (Rijk), als voor de gemeenten. Dat kan ook de zorgcoördinatie ondersteunen.
12. Het Rijk is en blijft verantwoordelijk (ook financieel) voor:
- a De opvang van slachtoffers die gebruik maken van de bedenktijd (al dan niet in een COSM), incl. het regelen van de ziektekostenverzekering asielzoekers indien dat aan de orde is;
 - b De financiering van Comensha;
 - c Financiering van de acute opvang van grote groepen, alsmede de financiering van de opvang van slachtoffers zolang de rechtmatigheid van verblijf nog niet geregeld is. De betreffende gelden worden toegevoegd aan het collectieve financiële arrangement van de gemeenten met betrekking tot zorg en opvang van slachtoffers;
 - d Het aanbod van beproefde methodieken m.b.t. het bespreekbaar en mogelijk maken van terugkeer in het COSM en bij het verlies van rechtmatigheid van verblijf in Nederland.

2

De problematiek in het algemeen

In dit hoofdstuk wordt meer algemeen ingegaan op de problematiek. Doel daarvan is nader inzicht te krijgen in de omvang en het karakter van de problematiek in het algemeen, de specifieke vraag naar zorg en opvang en de relatie met andere aspecten en met de diverse partijen die daarin actief zijn, met name met de strafrechtketen.

Uit de voorbeelden in de inleiding van dit rapport wordt reeds duidelijk dat het bij slachtoffers van mensenhandel om een zeer diverse groep gaat, zoals mensenhandel zelf ook verschillende vormen aan kan nemen. Niet al deze slachtoffers hebben eenzelfde vraag naar zorg en opvang. Daarnaast staat de zorg en opvang van slachtoffers niet op zich, maar heeft deze ook een relatie met de vervolging van de daders. Alles bij elkaar betekent dit dat er zeer veel verschillende partijen betrokken zijn bij de bestrijding van mensenhandel en de opvang en zorg van slachtoffers.

2.1 Omvang

Opgemerkt moet wel worden dat het feitelijk niet mogelijk is aan te geven hoeveel slachtoffers van de verschillende vormen van mensenhandel er exact zijn in Nederland, en zelfs niet hoeveel daarvan er gebruik maken van zorg of opvang. De landelijke cijfers betreffen vermoedelijke slachtoffers, die door verschillende partijen (opsporingsinstanties, zorg, andere instanties) worden aangemeld bij Comensha.¹³ Uit de aard der zaak kan dit slechts een deel van alle slachtoffers zijn – deze vorm van exploitatie speelt zich af in de illegaliteit. Aan de andere kant is niet zeker of deze vermoedelijke slachtoffers inderdaad ook werkelijk slachtoffers zijn: vaak gaat het nog slechts om een vermoeden daarvan, terwijl er bovendien (nog) geen heldere methode van identificatie van slachtoffers bestaat los van aangifte en met name een veroordeling van de dader(s).¹⁴

Daarnaast worden slachtoffers niet altijd als zodanig geregistreerd, zelfs wanneer zij zorg en opvang krijgen. De belangrijkste groep in deze zijn de Nederlandse slachtoffers van *loverboys*. Deze werden en worden vooral geholpen binnen het kader van de Jeugdwet in of via instellingen van jeugdzorg, maar worden daar lang niet altijd als zodanig geregistreerd. De Commissie Azough heeft duidelijk gemaakt dat dit noodzakelijk is en dat dit in de toekomst wel moet gebeuren.¹⁵

Een recente ontwikkeling lijkt dat slachtoffers van buiten de EU zich in toenemende mate aanmelden als asielzoeker, omdat zij in de verblijfsregeling slachtoffers mensenhandel (de B8/3-regeling, zie verderop) te weinig perspectief zien. Hun slachtofferschap komt dan niet of pas later in beeld.

Onder voorbehoud van deze bedenkingen kan het aantal slachtoffers dat op dit moment op een of andere manier in beeld komt, geschat worden op **1400 à 1500** per jaar. Dit is een aanzienlijke stijging vergeleken met tien jaar geleden. Die stijging is grotendeels het gevolg van de grotere alertheid ten aanzien van mensenhandel.

13 Voor het meest recente overzicht zie: NRM, *Mensenhandel in en uit beeld II. Update cijfers mogelijke slachtoffers 2009-2013* (Den Haag 2014).

14 Op dit moment wordt onder leiding van het Ministerie van V&J onderzocht of en hoe op multidisciplinaire wijze het slachtofferschap kan worden vastgesteld.

15 NJI, *Hun verleden is niet hun toekomst*, 21-22, 34-35.

Verdere toename van deze alertheid en een adequate registratie van bijvoorbeeld slachtoffers van *loverboys* kan heel goed leiden tot een nieuwe cijfermatige toename.

2.2 Een diverse groep

In grote lijnen kunnen de slachtoffers van mensenhandel op een aantal manieren onderscheiden worden. Deze verschillen hebben ook gevolgen voor de opvang.

2.2.1 Land van herkomst

Een eerste onderscheid betreft de nationaliteit van de slachtoffers. Dit heeft een direct gevolg op de verblijfsstatus van de betrokkenen en daarmee op het recht op voorzieningen.

a Nederlandse nationaliteit

Een belangrijk deel van de geregistreerde slachtoffers van mensenhandel heeft de Nederlandse nationaliteit, namelijk ongeveer een derde. Het gaat hier in belangrijke mate om minderjarige en om meerderjarige slachtoffers van *loverboys*.

b EU-burgers en daaraan gelijkgesteld

Een ongeveer even grote groep slachtoffers is afkomstig uit landen die behoren tot de EU of die daaraan gelijk zijn gesteld. Het gaat hier met name om Midden- en Oost-Europa (Hongarije, Bulgarije, Roemenië). EU-burgers zijn in beginsel rechtmatig in Nederland, maar voor een volledige aanspraak op voorzieningen zijn de nodige stappen noodzakelijk, waarin in het geval van slachtoffers van mensenhandel ook is voorzien (zie verderop onder 2.5.1).

c Mensen van buiten de EU, de zogeheten 'Derdelanders'

Een derde groep betreft mensen van buiten de EU, bij elkaar ongeveer van dezelfde omvang als de vorige twee. Het gaat hier vooral om mensen uit West-Afrika en Azië.

Met name voor deze groep is de verblijfsregeling slachtoffers mensenhandel in het leven geroepen, ook bekend als de B8/3-regeling. Deze houdt in dat deze slachtoffers eerst een bedenktijd van maximaal drie maanden krijgen om te beslissen of zij aangifte doen, waarbij zij recht hebben op specifieke opvang, zoals de Categoriele Opvang Slachtoffers Mensenhandel (COSM) en een inkomensregeling (Rvb) en ziektekostenverzekering (Rza) via de COA. Doen zij inderdaad aangifte, dan worden zij (op dit moment) via een taakstelling opgenomen door gemeenten en hebben zij als statushouder recht op alle gebruikelijke voorzieningen. De B8/3-regeling eindigt met het beëindigen van het strafrechtelijke proces via een veroordeling of een sepot (zie verderop onder 2.5.2).

Geconstateerd is dat de afgelopen jaren het aandeel van de Nederlandse slachtoffers en die van binnen de EU is gestegen onder de geregistreerde slachtoffers, en dan met name van Nederlandse slachtoffers.

2.2.2 Vormen van uitbuiting

Uitbuiting via mensenhandel doet zich voor binnen verschillende sectoren. De belangrijkste daarvan zijn:

a De seksindustrie

De overgrote meerderheid van de slachtoffers – ruim 85 procent – wordt uitgebuit in de seksindustrie. Dit kan op zeer verschillende manieren gebeuren. Voor zo ver dat bekend is, lijken thuis- en raamprostitutie de belangrijkste vormen, gevolgd door bordelen en escortservices.

b Economische uitbuiting

De belangrijkste categorie buiten de seksindustrie betreft de economische uitbuiting. De belangrijkste sectoren waar dit aan de orde is, zijn de land- en tuinbouw, gevolgd door de scheep- en binnenvaart. Ook huishoudelijke uitbuiting en de horeca moeten echter niet onderschat worden.

c Criminele uitbuiting

Een derde belangrijke vorm is gedwongen deelname aan criminele activiteiten, waaronder ook de drugshandel.

Dat de seksuele uitbuiting zo sterk overheerst, betekent niet dat de andere vormen van uitbuiting werkelijk zo weinig voorkomen. Men is, constateerde de NRM, minder alert op vormen van mensenhandel *buiten* de

seksindustrie. De afgelopen jaren zijn enige initiatieven van start gegaan om deze alertheid te vergroten.

2.2.3 Leeftijd

Met 20 à 30 procent is de groep van 18 tot 23 jaar de grootste afzonderlijk te onderscheiden leeftijdscategorie binnen de slachtoffers van mensenhandel. Een ruime meerderheid van alle slachtoffers is meerderjarig. Een belangrijke minderheid – ca. 20 procent – is echter minderjarig, waarbij dan nog rekening moet worden gehouden met de onder-registratie van slachtoffers van *loverboys*. De afgelopen jaren is sprake van een absolute en relatieve toename van minderjarige slachtoffers.¹⁶ Alle minderjarige slachtoffers vallen in beginsel onder het bereik van de Jeugdwet.

2.2.4 Geslacht

Verreweg de meeste geregistreerde slachtoffers zijn vrouwen. Dat wil zeker niet zeggen dat mannen en jongens géén slachtoffers zijn: het gaat hierbij toch om ten minste 10 en waarschijnlijk 15 procent van alle slachtoffers, zowel binnen als buiten de seksindustrie.¹⁷ Opgemerkt moet worden dat binnen de bestaande mannenopvang slachtoffers van mensenhandel de grootste groep vormen.

2.3 De (actuele) zorg en opvang: vraag en aanbod

2.3.1 Aanbod, algemeen

Slachtoffers van mensenhandel worden op uiteenlopende manieren opgevangen. Voor Derlanders zijn er speciale voorzieningen, in concreto de COSMs. Deze hebben een gezamenlijke capaciteit van 70 opvangplaatsen (waarvan 16 voor mannen) voor maximaal drie maanden (de duur van de bedenktijd). Derlanders worden echter ook wel in lokale of regionale voorzieningen opgevangen.

Op veel plekken in Nederland hebben (centrum)gemeenten afspraken met instellingen voor Vrouwenopvang en Maatschappelijke Opvang voor crisisopvang van deze slachtoffers. Daarnaast worden slachtoffers opgevangen in andere instellingen voor opvang en zorg – zowel in reguliere als niet-reguliere indicatie-instellingen –, in instellingen voor Beschermd Wonen, in AZCs, maar ook thuis (bij de ouders of familie) of bij particulieren. Comensha, dat een overzicht heeft van in Nederland beschikbare opvangplekken, speelt bij het vinden van een opvangplek een rol wanneer deze niet direct voor handen is of wanneer om veiligheidsredenen buiten de regio een plek gevonden moet worden.

Voor eventuele verdere zorgtrajecten wordt gebruik gemaakt reguliere zorginstellingen (inclusief Vrouwen- en Maatschappelijke Opvang), terwijl minderjarigen worden begeleid door instellingen voor jeugdzorg. Bij alleenstaande minderjarige vreemdelingen is dat vaak NIDOS.

Voor intensieve zorg en opvang bestaat een aantal gekwalificeerde gespecialiseerde instellingen – wat betreft *loverboy*-slachtoffers met name bij Fier en Kompaan De Bocht, en wat betreft andere slachtoffers met name bij Fier en (in opbouw) HVO Querido/ACM.

Financiering van het aanbod van zorg en opvang was voorheen gebaseerd op de AWBZ – vanaf 1 januari 2015 grotendeels naar de Wmo –, de Wmo (incl. regelingen m.b.t. Vrouwenopvang), de Jeugdzorg en specifieke projectsubsidies vanuit de Rijksoverheid. De COSMs worden (in ieder geval tot 2017) gefinancierd via het Ministerie van VWS. Voor specialistische zorg wordt een aanzienlijk deel van de kosten gedragen door de zorgverzekeraars. Voor de (acute) opvang van grote groepen buiten de seksindustrie is door het Rijk een (tijdelijke) voorziening gecreëerd die door Comensha wordt beheerd.

16 In ieder geval wanneer de meldingen van de Kon. Marechaussee buiten beschouwing worden gelaten, zie NRM, *Mensenhandel in en uit beeld II*, 7.

17 Mede afhankelijk van het al dan niet meetellen van meldingen door de Kon. Marechaussee.

2.3.2 Gebruik zorg en opvang, algemeen

Slechts een beperkt aantal slachtoffers doet een beroep op een of andere vorm van zorg en/of opvang. Volgens Comensha wordt jaarlijks voor rond de 200 slachtoffers opvang geregeld, terwijl nog eens aan ruim 100 slachtoffers informatie wordt gegeven over hun positie. De verschillende instellingen voor zorg en opvang (inclusief de Vrouwenopvang en de Maatschappelijke Opvang, maar de COSMs buiten beschouwing gelaten) hadden in 2013 een caseload van ongeveer 400 personen, inclusief ambulante begeleiding.¹⁸ Hierin zijn de slachtoffers van loverboys slechts voor een klein deel meegenomen. Meer dan de helft van deze case-load komt voor rekening van het Amsterdams Coördinatiepunt Mensenhandel (ACM, HVO Querido) en Fier (Leeuwarden), waar slachtoffers uit het hele land terechtkomen.

2.3.3 Uiteenlopende vraag

De vraag naar opvang en zorg varieert bijzonder sterk onder de slachtoffers. De overgrote meerderheid van de slachtoffers doet geen beroep op verdere opvang laat staan op zorg. Hoogstens is acute opvang nodig omdat zij op dat moment geen huisvesting hebben. Zij willen vaak ook geen aangifte doen, waarmee zij ook niet beschouwd kunnen worden als slachtoffers, met uitzondering van minderjarigen, bij wie ook zonder aangifte sprake is van strafbare feiten en daarmee van slachtoffers. Voor veel 'bevrijde' slachtoffers geldt dat zij zo snel mogelijk hun leven willen hervatten en inkomen willen verwerven – zelfs ook in de seksindustrie, maar dan als vrije mensen, onder 'normale' omstandigheden. Angst voor de daders en wantrouwen naar de autoriteiten spelen hier echter eveneens een rol.

In dit kader is het van belang erop te wijzen dat veiligheid een belangrijk punt kan zijn. Veiligheidsoverwegingen kunnen leiden tot opvang in een andere gemeente of zelfs regio: een situatie die tot op zekere hoogte vergelijkbaar is met die bij de opvang van slachtoffers van huiselijk geweld.

Veel van de slachtoffers die wel gebruik maken van zorg en opvang hebben slechts beperkte en tijdelijke hulp nodig. Een opstapje richting een 'normaal' leven – huisvesting, een (tijdelijke) inkomensvoorziening, adviezen rond de verblijfsstatus – is dan het belangrijkste, al dan niet met ondersteuning in de vorm van ambulante zorg. Anderen hebben behoefte aan meer steun en zorg vanwege hun ervaringen en kwetsbare positie.

In een aantal gevallen is een veel intensiever traject nodig. Niet alleen kunnen slachtoffers bijzonder getraumatiseerd zijn door wat zij mee hebben gemaakt, regelmatig gaat het om een combinatie met verslaving, psychiatrische problematiek en een Licht Verstandelijke Beperking. Op dat moment is gekwalificeerde gespecialiseerde zorg en opvang noodzakelijk.

Daarnaast hebben buitenlandse slachtoffers – met name Derlanders – behoefte aan juridische ondersteuning met betrekking tot hun verblijfsstatus.

2.4 De relatie met de strafrechtketen

En niet onbelangrijk aspect van de opvang en zorg van slachtoffers mensenhandel is de relatie met de strafrechtketen. Dat heeft verschillende facetten.

In de eerste plaats is het belangrijk de daders te vervolgen en zo de mensenhandel op zich te bestrijden. De bereidheid van slachtoffers om aangifte te doen en te getuigen is daarvoor van groot belang. Dat geldt zowel voor de slachtoffers die via een actie van een opsporingsdienst (politie, FIOD, ISZW) bekend worden, als voor slachtoffers die vanuit signalen uit de samenleving (inclusief de zorgsector zelf) ontdekt worden.

Daarnaast komen gevallen van mensenhandel en daarmee slachtoffers (vooral nog) in de meeste gevallen aan

¹⁸ Deze cijfers zijn slechts schattingen, gebaseerd op cijfers van Comensha. Het bleek niet mogelijk een werkelijk en volledig beeld te verkrijgen, met name niet van slachtoffers die anders zijn opgevangen dan via (of met registratie door) Comensha.

het licht door acties van diezelfde opsporingsdiensten, of omdat zij zichzelf melden bij de politie. Dan is het van groot belang dat zorg en opvang snel en adequaat geregeld worden.

Vanuit deze twee kanten is een goede afstemming en samenwerking tussen enerzijds de strafrechtelijke keten en anderzijds de zorgketen noodzakelijk. De manier waarop men dit in een groot deel van Nederland heeft geregeld is door de functie van regio- of zorgcoördinatie te creëren. Doorgaans wordt deze door (centrum) gemeenten gefinancierd, terwijl de betreffende functionarissen meestal in dienst zijn van een (regionale) zorginstelling.¹⁹ De NRM, het Rijk, Comensha en de bij de Federatie Opvang aangesloten opvanginstellingen bepleiten al enige jaren een landelijke dekking van deze functie.

2.5 Verblijfstatus

De verbinding met de strafrechtketen heeft nog een ander belangrijk facet. De positie van buitenlandse (meerderjarige) slachtoffers is in hoge mate verbonden met medewerking aan de strafrechtelijke keten.²⁰

2.5.1 EU-burgers

Voor EU-burgers heeft dat vooral in eerste instantie gevolgen. Voor EU-burgers geldt de eerste vijf jaar een beperking van de aanspraak op gebruik van publieke middelen, met name de Wmo en de Wwb/Participatiewet. Een ontheffing van deze beperking (en in voorkomende gevallen regeling van de rechtmatigheid van het verblijf zelf) is afhankelijk van de bereidheid aangifte te doen, c.q. een verklaring van de politie en/of medische kant dat dit om veiligheids- c.q. gezondheidsredenen niet mogelijk is. Eerst dan kan men aanspraak maken op voorzieningen vanuit de Wmo of de Wwb/Participatiewet. Is dit eenmaal geregeld, dan blijft hun verblijfsstatus ongewijzigd ondanks het verdere verloop van de vervolging. In ieder geval zal de IND deze toestemming niet op eigen initiatief intrekken. Feitelijk is de positie van EU-burgers na dit begin dezelfde als die van Nederlandse staatsburgers.

2.5.2 Derdelanders

De positie van Derdelanders is veel sterker verweven met de strafvervolging. Na een bedenktijd van maximaal drie maanden en vervolgens een aangifte, krijgt men bij aangifte een verblijfsstatus slachtoffer mensenhandel (B8/3-regeling), een tijdelijke verblijfsvergunning. Duurt het proces langer dan drie jaar of eindigt dit in een veroordeling, dan leidt dit tot een niet-tijdelijke verblijfsvergunning. Wordt de zaak echter geseponeerd – wat vaak gebeurt –, of leidt het proces tot vrijspraak, dan verliest men echter de tijdelijke verblijfsvergunning. Men kan dan wel een aanvraag doen voor voortgezet verblijf en op andere gronden een permanente verblijfsvergunning aanvragen, bijvoorbeeld op humanitaire gronden. Deze aanvraag leidt echter zelden tot een toekenning van een niet-tijdelijke verblijfsvergunning. Aangezien tot op heden een definitieve identificatie van slachtofferschap alleen wordt gekoppeld aan de een veroordeling van de dader, speelt feitelijk alleen de situatie in het land van herkomst een rol bij de beoordeling, niet het slachtofferschap op zich.

Voor de goede orde: zolang de (vervolg)aanvraag en de eventuele bezwaarprocedure lopen,²¹ is het slachtoffer rechtmatig in Nederland en kan daarmee aanspraak maken op voorzieningen vanuit de Wmo, de Wwb/ Participatiewet en de meeste andere wetten en regelingen. Een uitzondering hierop is echter de Huisvestingswet, die enkel van toepassing is zolang het slachtoffer een status heeft vanuit de B8/3-regeling.

19 Voor een profiel- en functiebeschrijving van de zorgcoördinatoren, zie Bijlage III.

20 Voor een uitgebreide bespreking van de verblijfsstatus en de consequenties daarvan richting gemeenten, zie Bijlage IV.

21 Bij een beroepschrift na een beschikking op een bezwaar ligt de situatie anders, omdat dan doorgaans wordt bepaald dat de betrokkene de uitkomst van deze procedure niet in Nederland mag afwachten. Dan zal een voorlopige voorziening moeten worden aangevraagd. De gemeenten *mogen* overigens tijdens de beroepsprocedure wel voorzieningen verstrekken.

3

Het onderzoek van de Commissie

De Commissie heeft langs verschillende wegen²² in kaart gebracht hoe het een en ander in de praktijk functioneert, welke knelpunten zich daar daarbij voor doen en wat daarvoor de verklaring zou kunnen zijn. Dit gebeurde vanuit de centrale vraag wat nu eigenlijk, mede in het licht van de Wmo en de Jeugdwet, de **directe verantwoordelijkheid** van de gemeenten bij de opvang is en wat de **grenzen** daarvan zijn. Daarbij gaat het zowel om de organisatie van en regie over de opvang, als om de financiering daarvan. Om daar duidelijkheid over te krijgen is bij de gemeenten, de zorg- en opvanginstellingen en bij het Rijk informatie ingewonnen naar de capaciteit van de opvang, de kwaliteit daarvan en de manier waarop specialistische kennis gewaarborgd kan worden, en ten slotte over het functioneren van de in-, door- en uitstroom. Daarbij werden van verschillende kanten knelpunten en onduidelijkheden aangegeven, die hieronder clusterwijs worden besproken

3.1 De gemeenten: bewustzijn en verantwoordelijkheden

Zowel via informatie vanuit gemeenten, zorginstellingen als vanuit het Rijk, werd duidelijk dat de nodige gemeenten worstelen met de vraag wat zij eigenlijk met mensenhandel te maken hebben. Dat kan zich uiten in problemen bij het opzetten van (regionale) initiatieven rond mensenhandel (zowel op het gebied van de handhaving als de zorg), het niet kunnen oppikken van signalen van mensenhandel, in gebrekkige of stroperige optreden bij de opvang of zorg door het ontbreken van afspraken en gebrek aan kennis en in moeilijkheden bij bijvoorbeeld de inschrijving van slachtoffers en de medewerking aan huisvesting of andere voorzieningen.

In grote lijnen lijken daar twee zaken aan ten grondslag te liggen. In de eerste plaats menen verschillende gemeenten dat mensenhandel niet iets waar zij zelf mee te maken kunnen krijgen: het zou iets zijn van grote steden of van de Randstad. In de tweede plaats is voor een aantal gemeenten niet duidelijk wat eigenlijk hun verantwoordelijkheid in deze zou moeten zijn. Bij dat laatste gaat het dan vooral om de buitenlandse slachtoffers: voor bijvoorbeeld (Nederlandse) slachtoffers van *loverboys* blijkt dan niet zelden wel degelijk beleid te zijn ontwikkeld.

3.1.1 Niet bij ons in de gemeente?

Het eerste punt is al eerder, in 2012, geconstateerd door de Nationale Rapporteur Mensenhandel. Uit haar rapport *Mensenhandel. Effectieve aanpak op gemeentelijk niveau* blijkt dat ook wat betreft het voorkomen van mensenhandel, de bestuurlijke bestrijding daarvan en de samenwerking met de strafrechtketen, een aanzienlijk aantal gemeenten indertijd nog nauwelijks een beleid had ontwikkeld vanuit hetzelfde idee dat men daar ter plekke toch niets mee te maken had.

Duidelijk is echter dat vormen van mensenhandel zich overal voor kunnen doen, in kleine én grote gemeenten, in verstedelijkt gebied én op het platteland, waar ook in Nederland. De NRM wijst er daarbij ook op dat waar grotere gemeenten een scherper prostitutiebeleid voeren met het oog seksuele uitbuiting te bestrijden, daders vaak uitwijken naar kleinere gemeenten in de regio, het zogeheten waterbedeffect. Pooiers zijn ook niet meer aangewezen op bordelen of ramen om 'hun' vrouwen (of mannen) aan het werk te zetten. Internet en grote

22 Voor een overzicht van de ingewonnen informatie en langs welke weg deze verzameld is, zie Bijlage I.

mobiliteit ontsluiten heel Nederland. Arbeidsuitbuiting in de land- en tuinbouw is uit de aard der zaak zelfs aan plattelandsgemeenten gebonden. Iedere gemeente kan op een gegeven moment geconfronteerd worden met slachtoffers van mensenhandel. Door een gebrek aan alertheid worden signalen daarvan echter niet onderkend, zodat slachtoffers langer slachtoffer blijven of hun toevlucht moeten zoeken bij een naburige gemeente.

3.1.2 Vreemdelingen en aanspraak op voorzieningen

Wat betreft het tweede punt moeten wij vaststellen dat de wet- en regelgeving duidelijk is. Iedere vreemdeling die rechtmatig in Nederland verblijft volgens het gestelde in de Vreemdelingenwet, wordt gelijk behandeld als Nederlandse burgers met betrekking tot de Wmo en de Wwb/Participatiewet en andere relevante wetgeving, met een beperkt aantal uitzonderingen. Wij geven hier in het kort de verschillende posities:

1. **Minderjarige vreemdelingen** vallen hoe dan ook onder de Jeugdwet, zelfs wanneer zij (nog) niet rechtmatig in Nederland verblijven. De voornaamste beperkingen met betrekking onrechtmatig in Nederland verblijvende minderjarigen betreffen leeftijdsgrenzen met betrekking tot het onderwijsaanbod;
2. **EU-burgers en zij die daaraan gelijk gesteld zijn**, zijn rechtmatig in Nederland mits zij beschikken over een geldig identiteitsbewijs. Gedurende de eerste vijf jaar van hun verblijf zijn er wel beperkingen met betrekking tot hun aanspraak op publieke middelen, i.c. de Wmo en de Wwb/Participatiewet:
 - a Wanneer een slachtoffer geen identiteitsbewijs heeft – vaak werd deze afgenomen – kan de IND voorzien in een vervangend document, waarmee de rechtmatigheid alsnog geregeld wordt;
 - b De IND geeft slachtoffers van mensenhandel bovendien een ontheffing van het beperkt gebruik van publieke middelen;
 - c Voor deze handelingen is wel een aangifte nodig of een verklaring van de politie en/of een medische verklaring dat de betrokkene gegronde redenen heeft geen aangifte te doen;Nadat het een en ander geregeld is, verschilt de positie van de EU-burger niet met die van Nederlandse staatsburgers. Dit verandert in beginsel niet door de uitkomst van de strafrechtelijke vervolging van de daders;
3. De positie van **Derdelanders** is anders en verschilt naar de fase waarin deze zich bevindt:
 - a Gedurende de bedenktijd vallen deze slachtoffers niet onder de reikwijdte van Wmo, Wwb/Participatiewet of Huisvestingswet. Dit is daarmee een Rijksverantwoordelijkheid;
 - b Zodra zij aangifte hebben gedaan, zijn zij statushouder verblijfsregeling slachtoffer mensenhandel en hebben daarmee dezelfde rechten op voorzieningen als iedereen.
 - c Wanneer de strafrechtelijke procedure eindigt in een veroordeling of langer dan drie jaar duurt, krijgen ze automatisch een niet-tijdelijke verblijfsvergunning en houden daarbij alle rechten;
 - d Wanneer de B8/3-regeling eindigt door sepot of vrijspraak, kunnen zij hun aanspraken op voorzieningen (Wmo, Wwb/Participatiewet) behouden indien zij tijdig een aanvraag indienen voor voortgezet verblijf. Ook tijdens een eventuele bezwaarprocedure behouden zij deze rechten. Dit geldt echter niet voor de Huisvestingswet: deze is beperkt tot mensen met de oorspronkelijke verblijfsstatus en voorziet niet in een vervolgaanvraag of een bezwaarprocedure, zoals met name de Wmo²³ en de Wwb/Participatiewet dat wel doen.²⁴

3.1.3 Inschrijving

Aanspraak op voorzieningen kan pas gemaakt worden wanneer het slachtoffer is ingeschreven in een gemeente. In de praktijk levert het inschrijven problemen op. Dat is naar de mening van de Commissie niet nodig. De gemeente (B&W) dient mensen die in gebreke zijn gebleven met betrekking tot hun inschrijving, ambtshalve in te schrijven, mits zij rechtmatig in Nederland verblijven, zij naar redelijke verwachting gedurende een half jaar meer dan twee derde van de tijd doorbrengen in Nederland en hun identiteit kan worden vastgesteld.²⁵ Hierboven is

23 In het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 wordt de reikwijdte van de wet m.b.t. vreemdelingen uitgebreid tot ook degenen die een vervolgvraag voor een verblijfsvergunning indienen én tot hen die vervolgens in beroep gaan tegen een negatieve beslissing daarop.

24 De Huisvestingswet is daarmee de enige hier relevante wet met een beperkte reikwijdte.

25 Wet Basisregistratie Personen (BRP), 2.4.

reeds aangegeven dat indien de rechtmatigheid nog niet geregeld is of identiteitspapieren ontbreken, de IND hierin zal voorzien wanneer het om slachtoffers van mensenhandel gaat. Dit geldt zowel voor EU-burgers als voor Derdelanders. Bij Derdelanders gebeurt dit doorgaans in een COSM.

Er kan onduidelijkheid bestaan over waar het slachtoffer feitelijk woont. Is dat onduidelijk, dan dient deze naar de mening van de Commissie ingeschreven te worden bij de gemeente waar zij als slachtoffer aangetroffen is. Indien zelfs dat niet geheel duidelijk is, zullen binnen één (opvang)regio afspraken moeten maken over de inschrijving.

In de praktijk worden slachtoffers vaak ingeschreven in de gemeente waar zij worden opgevangen en niet in de gemeente waar zij feitelijk woonden of als slachtoffer werden aangetroffen. Dit geeft een oneigenlijk grote druk op de gemeenten waar zij worden opgevangen, zowel wat betreft de aanspraak op Wmo en op uitkeringen, als bij de doorstroom. Dat is niet wenselijk.

Een dergelijke benadering ontkent de verantwoordelijkheid van gemeenten voor hun ingezetenen en de mogelijkheden die juist gemeenten hebben om voor maatwerk te zorgen. Dat zijn juist de uitgangspunten voor de decentralisatie van Wmo en Jeugdwet. De gemeenten zullen deze verantwoordelijkheid moeten nemen en wat betreft de inschrijving gebruik moeten maken van de alle mogelijkheden die de wet Basisregistratie Personen biedt. In voorkomende gevallen kan gebruikmaken van een briefadres uitkomst bieden. Zo niet, dan zullen andere, tijdelijke afspraken gemaakt moeten worden met de gemeente waar opvang of zorg plaatsvindt. Wanneer het gaat om meer langdurige zorg elders, mag de situatie van deze ingezetenen niet anders zijn dan bij mensen die voor langere tijd bijvoorbeeld een GGZ-instelling verblijven.

De consequentie van het een en ander is dat de gemeente waarin het slachtoffer ingeschreven staat of wordt, verantwoordelijk blijft voor opvang, zorg en andere voorzieningen, totdat het slachtoffer zich in permanent laat schrijven bij een andere gemeente dan wel een einde komt aan de rechtmatigheid van het verblijf.

3.2 Uitstroom en doorstroom

Klachten doen zich voor over de uitstroom van slachtoffers uit de eerste opvang naar een gemeente en vooral over de uit- of doorstroom van slachtoffers uit een instelling voor Vrouwen- of Maatschappelijke Opvang.

3.2.1 Taakstelling of terugneemverplichting?

In verband met het eerste punt heeft het Rijk in 2012 slachtoffers van mensenhandel met een verblijfsstatus in het kader van de B8/3-regeling (toen nog B9-regeling) opgenomen in de taakstelling huisvesting asielzoekers.²⁶ Het gaat hier met name om slachtoffers die in eerste instantie in de COSMs zijn opgevangen.

Tekenend moge zijn dat lang niet alle gemeenten zich daar van bewust zijn. In de praktijk wordt hier vooral uitvoering aangegeven middels enige *pilots* in de regio's Amsterdam en Rotterdam.²⁷ Uitbreiding van dergelijke taakstellingen en andere centrale voorrangregelingen kunnen doorgaans op weinig sympathie rekenen bij de gemeenten, zeker daar deze te maken hebben met een voortdurende afname van het aantal hiervoor geschikte vrijkomende (dus beschikbare) woningen. Dat de woningmarkt dicht zit en de voor dergelijke huisvesting beschikbare woningvoorraad krimpt, is een reëel probleem waar deze Commissie op zich weinig aan kan doen. Wij willen er echter wel op wijzen dat het op zich om geringe aantallen gaat: in 2014 werden via de *pilots* 34 personen gehuisvest, terwijl 32 slachtoffers zélf een woning vonden.²⁸

De vraag is of de uitstroom uit de eerste opvang op deze manier moet gebeuren. Wanneer de gemeenten waar

26 Kamerbrief minister van V&J d.d. 1 februari 2012.

27 Zie ook Kamerbrief minister V&J d.d. 16 december 2014.

28 Ibidem

de slachtoffers zijn aangetroffen en vervolgens inderdaad zijn ingeschreven, verantwoordelijk zijn en blijven voor deze slachtoffers, hebben zij ook de verplichting deze terug te nemen. Eventueel kunnen zij daarover in het kader van een regionaal beleid met andere gemeenten en corporaties c.q. zorginstellingen afspraken over maken. Alleen wanneer terugkeer naar de gemeente of zelfs de regio in verband met veiligheidsrisico's onmogelijk of onwenselijk is, zal elders naar een oplossing gezocht moeten worden – desnoods via de taakstelling – waarbij de verantwoordelijkheid uiteindelijk over zal gaan naar een andere gemeente.

Voor de goede orde: voor slachtoffers kunnen gemeenten een urgentie- of voorrangregeling treffen in het kader van een Huisvestingsverordening. Daarmee is de situatie niet heel anders dan die bij (andere) slachtoffers van huiselijk geweld.

3.2.2 Vastzitten in de Opvang

Een regelmatig terugkerende klacht is dat de Vrouwen- of Maatschappelijk Opvang 'verstopt' raakt doordat slachtoffers zeer lang op een opvangplek in de instelling blijven zitten. De Commissie heeft geconstateerd dat dit inderdaad gebeurt en dat dit soms zelfs langer dan twee jaar het geval is. Daarmee nemen deze slachtoffers feitelijk veel meer dan één plek in beslag, aangezien men er (in de Vrouwenopvang) naar streeft cliënten binnen drie maanden uit te laten stromen. Op basis van deze ervaring heeft een enkele gemeente de opvanginstelling ter plaatse reeds verboden slachtoffers van mensenhandel op te vangen.

Het blijkt hierbij – voor zo ver de Commissie hier inlichtingen over heeft ontvangen – altijd te gaan om Dertdelanders. Deze problemen doen zich voor wanneer deze óf bij de eerste opvang niet in een COSM maar in een instelling voor Vrouwen- of Maatschappelijke Opvang zijn opgevangen, óf wanneer zij vanuit een COSM uitgestroomd zijn naar een gemeente en op deze manier daar zijn ondergebracht, doorgaans met het idee dat dit een tijdelijk arrangement zou zijn.

Er wordt vaak gesteld dat dit veroorzaakt wordt doordat gemeenten en instellingen slachtoffers niet verwijderen uit de opvang wanneer deze uitgeprocedeerd zijn, dus niet meer rechtmatig in Nederland verblijven en geen aanspraak op voorzieningen kunnen maken.²⁹ Wanneer dit het geval is, zouden naar de mening van de Commissie gemeente en/of instelling inderdaad hun verantwoordelijkheid moeten nemen, de opvang moeten beëindigen en betrokkenen moeten begeleiden naar een eventuele opvangvoorziening voor mensen zonder verblijfstitel (bed-, bad- en broodvoorziening) of naar een uitzetcentrum. Dat men daar huiverig voor is, is zeer begrijpelijk: naast de algemene bezwaren die aangevoerd worden tegen het niet (meer) verlenen van opvang dreigt hier bovendien terugval in een situatie waaruit het slachtoffer eerder is bevrijd. Het is wel de consequentie van de bestaande vreemdelingenwetgeving.

Het is echter zeer de vraag of dit de voornaamste reden is van deze 'verstopping'. Wanneer de B&B-regeling door sepot of vrijspraak eindigt, kunnen Dertdelanders een aanvraag indienen voor voortgezet verblijf en behouden daarmee hun aanspraak op zorg en opvang en een eventuele uitkering. De Huisvestingswet voorziet daarin echter niet. De consequentie daarvan is dat het op dat moment moeilijk wordt de betrokkene regulier te huisvesten.

Dat betekent dat gemeenten behoedzaam om moeten gaan met het onderbrengen van slachtoffers van buiten de EU in een instelling voor Vrouwen- of Maatschappelijke Opvang, anders dan in het kader van kortdurende crisisopvang. Bij de eerste opvang kunnen problemen op termijn voorkomen worden door gebruik te maken van de COSMs. Bij de huisvesting van Dertdelanders uit de eerste opvang (inclusief uit de COSMs) zullen maatwerkoplossingen gezocht moeten worden om 'verstoppings'-problemen te voorkomen. Hiervoor zijn door HVO Querido in de regio Amsterdam en door PMW Humanitas in Rotterdam verschillende vormen ontwikkeld, die als voorbeeld kunnen dienen voor andere (centrum)gemeenten. Deze instellingen fungeren daarbij als

29 Zie ook Kamerbrief d.d. 8 oktober 2012.

Praktijkoplossingen doorstroming

HVO Querido: doorstroomwoningen

In de Stadsregio Amsterdam werkt men met zogenoemde *doorstroomwoningen*. HVO Querido huurt de woning van een corporatie, richt deze woning in en selecteert de twee kandidaten die daar kunnen wonen. De procedure verloopt verder conform de procedure bij huisvesting asielzoekers, met dien verstande dat op verzoek van de COA Comensha (vooralsnog) een rol speelt bij voordracht en plaatsing in de woning. HVO Querido zorgt voor eerste begeleiding en legt contact met het regulier maatschappelijk werk. Mocht de plaatsing niet werken, dan kan de persoon terug naar de opvang.

Vanuit deze woning kan de betrokkene doorstromen naar een gewone woning op persoonlijke titel, waarvoor op basis van directe bemiddeling (of op basis van urgentie) een eenmalig aanbod wordt gedaan. Wanneer een einde komt aan het rechtmatig verblijf in Nederland en de betrokkene dus geen recht meer heeft op voorzieningen, zorgt HVO Querido echter voor de uitzetting uit de doorstroomwoning: zij is immers formeel de huurder. Men begeleidt daarbij de betrokkene naar een opvangvoorziening voor uitgeprocedeerden.

De doorstroomwoningen zijn alleen bedoeld voor slachtoffers uit het ACM. Het op deze wijze huisvesten van slachtoffers mensenhandel telt voor de gemeente mee als invulling van de COA-taakstelling.

Humanitas PMW: de Xarah

Humanitas heeft een eigen huisvestingstak en stelt via deze 10 wooneenheden beschikbaar aan B8/3-statushouders. Het gaat om 10 studiootjes met eigen sanitair en keukentje, ingericht door Humanitas. Deze zijn geclusterd op een gang op een verdieping in een voormalig zusterhuis, dat verbonden is met een verpleeghuis en levensloopbestendige woonvoorziening met een restaurant, winkel, activiteitencentrum, receptie en portier.

Plaatsing gaat (vooralsnog) in samenwerking met Comensha. Cliënten tekenen een woonbegeleidingscontract, in beginsel voor een jaar. Daarin is opgenomen dat men de woning dient te verlaten als de status zodanig verandert, dat er geen recht meer op voorzieningen is. Gedurende het verblijf worden de cliënten begeleid door Humanitas PMW.

Met de corporaties is afgesproken dat deze statushouders na een jaar geen urgentie nodig hebben en kunnen doorstromen naar een gewone woning in de regio Rotterdam. Zij kunnen daarbij zelf een woning uitkiezen uit het aanbod van de corporaties.

(onder)verhuurder en nemen tevens de verantwoordelijkheid de huur op te zeggen wanneer de betrokkene in afwachting van reguliere huisvesting uitgeprocedeerd raakt.

De Commissie wil overigens benadrukken dat het aantal slachtoffers dat 'vast' zit in een opvanginstelling beperkt is. Voor zo ver dat te extrapoleren is uit de beschikbare gegevens gaat het om ongeveer twintig mensen in heel Nederland. Hoe betreuenswaardig voor zowel slachtoffers als instellingen deze situatie ook mag zijn, het probleem is groter door de beeldvorming die bij de verschillende overheden is ontstaan dan het in de praktijk is. Het probleem kan bovendien voorkomen worden.

3.2.3 Dossieroverdracht

Een laatste punt dat hier aan de orde is, betreft de overdracht van dossiers bij de overgang van de ene naar de andere instelling, of bij vertrek naar een andere gemeente. Dit verloopt niet altijd optimaal. Het is dan ook van belang dat vanuit één instantie het slachtoffer wordt gevolgd om erop toe te zien dat dossiers worden overgedragen. De meest aangewezen figuur hiervoor is dit via de zorgcoördinatie te laten verlopen. Vertrekt het slachtoffer naar een andere regio, dan draagt deze het eigen dossier over aan de zorgcoördinatie in de nieuwe regio van vestiging.

3.3 Capaciteit en deskundigheid

De Commissie onderzocht ook of er voldoende capaciteit aanwezig voor de opvang van slachtoffers, zowel landelijk/bovenregionaal als lokaal/regionaal. Nauw verbonden daarmee is ook de vraag naar de kwaliteit daarvan en de aanwezigheid van specifieke deskundigheid.

3.3.1 Capaciteit

De capaciteit op zich lijkt geen groot probleem, althans op dit moment en globaal landelijk bekeken. Regionaal doen zich echter wel knelpunten voor, bijv. in Twente, overigens een van de weinige gebieden waar géén afspraken bestaan met de Vrouwen- en Maatschappelijke Opvang over de (crisis)opvang van slachtoffers mensenhandel. In een enkele regio is de capaciteit voor (crisis)opvang echter niet volledig benut. Feitelijk is de vraag beperkt omdat de meeste slachtoffers niet of nauwelijks aanspraak maken op opvang laat staan op zorg.

De Commissie laat hier de zorg en opvang van slachtoffers van *loverboys* buiten beschouwing omdat geen inzicht bestaat in de totale vraag en aanbod bij deze problematiek. Voor de Mannenopvang verwijzen wij naar het eerder genoemde rapport van BMO dat voorstellen bevat om deze te garanderen.

De Commissie meent wel dat de capaciteit door een aantal ontwikkelingen bedreigd lijkt te worden:

1. De herverdeling van middelen in de Vrouwenopvang leidt per saldo tot een vermindering van het aantal plaatsen dat daarvoor beschikbaar is. Dit probleem zal opgelost moet worden binnen het kader van de verdere ontwikkeling van de opvang van slachtoffers van Huiselijk Geweld. De Commissie kan hier niet meer dan haar zorg hierover uitspreken;
2. De financiering van de COSMs door het Rijk is verzekerd tot 2017, maar daarna (nog) niet. De Commissie wil erop wijzen dat gemeenten hierin weliswaar een belang hebben, maar dat de wet- en regelgeving de slachtoffers tijdens de bedenktijd een aparte status geven en feitelijk uitzonderen van de gemeentelijke verantwoordelijkheid. De verantwoordelijkheid voor deze groep ligt daardoor primair bij het Rijk;
3. De vraag is of tijdens de transitie gemeenten wel voldoende specialistische zorg inkopen, waardoor het voortbestaan daarvan mogelijk bedreigd wordt. Dit geldt zowel voor de gespecialiseerde instellingen voor loverboy-slachtoffers als voor de specialistische zorg voor buitenlandse slachtoffers zoals die bij Fier (Rena) en HVO Querido/ACM (in ontwikkeling). Hieronder wordt hier nader op ingegaan.

Ten slotte is het de vraag of een effectievere bestrijding van mensenhandel niet zal leiden tot een toenemende vraag naar opvang en begeleiding. Een vergrote alertheid bij de gemeenten en een betere afstemming van de handavings- en zorgketens kan daar zeker toe leiden. Het verschil in caseload tussen gebieden waar wel of waar

Voorbeelden van gespecialiseerde zorg en knelpunten daarbij

Case 1

Een vrouw uit Mongolië, ingezet om gedwongen te stelen, blijkt ook meermaals verkracht te zijn en gedwongen prostitutie wordt vermoed. Bij haar is een Post Traumatische Stress Stoornis (PTSS) gediagnosticeerd, vertoont depressief gedrag en is hierdoor niet goed in staat voor zichzelf te zorgen. Op advies van de GGZ-instelling Equator wordt zij door het COSM in Amsterdam verwezen naar Fier en geplaatst op Rena 1, beschermd wonen.

Bij de gemeente Amsterdam wordt AWBZ aangevraagd, maar uiteindelijk wordt zij ingeschreven in Leeuwarden, waar de gemeente de opname financiert via een ZZP-C indicatie voor Beschermd Wonen.

Zij krijgt individuele en groepstherapie (traumabehandeling). Groepstherapie werkt bij haar het beste als het non-verbaal is. Zij heeft daarnaast creatieve therapie en PsychoMotore Therapie (PMT). Verder wordt er gewerkt aan een voorbereiding op een herstel van het gewone leven, ze gaat naar school, leert vaardigheden als naaien en koken, leert budgetteren, over seksualiteit, gezondheid, etc. Er wordt tegelijkertijd aan twee sporen gewerkt: wat als je in Nederland mag blijven, wat als je terug moet naar land van herkomst.

Case II

Een jonge vrouw uit Nigeria werd uit een bordeel gehaald bij een controle in niet-vergunde sector. Ze was hoogzwanger. De handelaren zijn aangehouden.

Ze wordt in de beschermde Opvang geplaatst. Vanwege PTSS-problematiek en problemen rond de hechting tussen moeder en kind – het kind is halfbloed, iets wat moeder erg aan klanten herinnert – wordt ze op Rena geplaatst.

De plaatsing wordt eerst vanuit de ziektekosten betaald. Omdat ze echter op vals paspoort werkte en op die naam al in Drenthe was ingeschreven, weigert Leeuwarden haar in te schrijven en wordt de financiering bemoeilijkt. Uiteindelijk betaalt Fier haar verzekering en wordt daaruit de opname betaald.

Behandeling is traumabehandeling en *infant mental health*. Individuele behandeling (o.a. EMDR), groepsbehandeling (stabilisatie en creatieve therapie) zowel voor moeder als moeder-kind), leergroepen. Na de behandeling gaat ze begeleid zelfstandig wonen in Leeuwarden.

Case III

Een jonge vrouw uit Sierra Leone wordt door politie bij Fier geplaatst. Ze hebben haar aangetroffen en denken dat zij slachtoffer is van mensenhandel, maar ze is niet in staat om aangifte te doen. Ze wordt uiteindelijk gediagnosticeerd met schizofrenie.

Na een jaar wordt een verblijfsvergunning verstrekt. Uiteindelijk wordt de vrouw doorverwezen naar reguliere GGZ. De betaling van de behandeling liep via de ziektekostenverzekering.

niet of nauwelijks sprake is van zorgcoördinatie, wijst daar op. Het is echter niet mogelijk te voorspellen of dit werkelijk zo zal zijn en zeker niet hoe sterk die toename zou kunnen zijn. Het is dan ook zaak ontwikkelingen in deze zorgvuldig te monitoren, waarvoor Comensha de meest aangewezen instantie is.

3.3.2 Kwaliteit en deskundigheid

Zowel bij de COSMs als bij de gespecialiseerde zorg- en opvanginstellingen (inclusief de instellingen voor Prostitutie Maatschappelijk Werk) is op dit moment voldoende deskundigheid aanwezig c.q. in ontwikkeling om de kwaliteit van de deze zorg en opvang te garanderen. Voor de andere betrokken instellingen is de opvang en zorg voor deze slachtoffers betrekkelijk nieuw en doorgaans slechts een klein deel van het werkkterrein. De benodigde deskundigheid is vaak wel vergelijkbaar met het werk met andere bijzondere groepen, maar zoals iedere groep heeft natuurlijk ook deze z'n eigen aandachtspunten. In regio's waar zorgcoördinatie bestaat, speelt deze een niet onbelangrijke rol in het bevorderen van deze deskundigheid.

Er vallen – uitgaande van de situatie na de transitie – drie niveaus van deskundigheid te onderscheiden:

1. Op het basisniveau fungeren sociale wijkteams of vergelijkbare organisaties als een soort poortwachter tot de zorg. Op dat niveau is het belangrijk dat men signalen van mensenhandel (incl. loverboy-problematiek) kan onderkennen, net zoals dat geval is met huiselijk geweld en vergelijkbare problematieken. De zorgcoördinatie kan hierin een rol spelen in het kader van de voorbereiding en training van deze wijkteams;
2. Bij de lokale c.q. regionale instellingen die opvang en/of ambulante of generieke zorg voor slachtoffers van mensenhandel verzorgen, zal enige kennis over de problematiek en enige deskundigheid aanwezig moeten zijn om deze cliënten te begeleiden. Deze instellingen zullen daarin moeten investeren, waarbij ondersteuning vanuit de zorgcoördinatie behulpzaam kan zijn. Daarnaast moeten deze instellingen meer specialistische hulp en advies in moeten kunnen roepen als de situatie daarom vraagt.

Dit betreft vooral de opvang, begeleiding en zorg van vrouwen die niet tot de groep van loverboy-slachtoffers behoren. Voor de verbetering van de opvang en zorg van loverboy-slachtoffers verwijzen wij naar het Actieplan van de Commissie Azough; voor de mannenopvang naar het rapport van BMO.

3. Daarboven is het niveau van de gekwalificeerde, specialistische opvang en zorg (afgezien van de loverboy-slachtoffers: zie daarvoor het Actieplan van de Commissie Azough). Om de daarvoor noodzakelijke deskundigheid op te bouwen en te onderhouden is een continue bezetting van een zekere minimale omvang noodzakelijk.³⁰ De vraag naar dergelijke zorg en opvang bij slachtoffers van mensenhandel is niet groot genoeg om lokaal of regionaal zo te organiseren dat de kwaliteit daarbij gewaarborgd is. Dit kan alleen op bovenregionaal of zelfs landelijk niveau.

Deze gespecialiseerde instellingen kunnen behalve bijzondere zorg en opvang bieden, tevens de rol van deskundheidscentra spelen ten behoeve van instellingen op lokaal of regionaal niveau en deze bedienen met specialistische hulp en advies indien daar behoefte aan is.

Hierboven is al aangegeven dat het voortbestaan van deze instellingen onder druk is komen te staan bij de transitie. Zij is eigenlijk alleen te garanderen met het treffen van een gezamenlijk, financieel arrangement waar alle gemeenten aan bijdragen, vergelijkbaar met de regeling die getroffen is bij slachtoffers van eerwraak. Dit kan ook gezien worden als een soort verzekering voor de gemeenten. Zonder een dergelijk arrangement kan een individuele gemeente namelijk worden geconfronteerd met hoge kosten wanneer zich plotseling meerdere slachtoffers met een grote hulpvraag aandienen.

3.4 De samenwerking tussen en binnen de verschillende ketens

Bij de bestrijding van mensenhandel en de opvang en zorg van de slachtoffers zijn veel uiteenlopende partijen betrokken. Dat vraagt samenwerking en coördinatie en dat blijkt lang niet altijd overal even goed geregeld te zijn, al is het duidelijk dat op dit gebied sprake is van verbetering.

³⁰ Vergelijk HHM Onderzoek en Advies, *Onderzoek vraag en aanbod 'specifieke of nieuwe groepen'. Bijdrage aan een nieuw stelsel voor de aanpak van geweld in huiselijke kring (deeltraject 3)* (Enschede 2013).

Zorgcoördinatie in de praktijk

In een elftal regio's in Nederland zijn zorgcoördinatoren actief. De vorm die de zorgcoördinatie aanneemt verschilt aanzienlijk, de beschikbare formatie loopt uiteen van 4 tot 60 uur per week. Met uitzondering van Limburg wordt de zorgcoördinatie uit (centrum)gemeentelijke middelen gefinancierd. Doorgaans is men in dienst van een instelling die zich met zorg, huiselijk geweld en/of (prostitutie-)maatschappelijk werk bezighoudt. Hieronder enige zeer summiere voorbeelden.

In **Friesland** is de zorgcoördinatie ondergebracht bij Fier. Het wordt gecombineerd met prostitutie-maatschappelijk werk, waardoor signalen uit die hoek direct kunnen worden meegenomen. De zorgcoördinatie onderhoudt een netwerk, waarin 28 partners via een (zorg)convenant samenwerken, zoals MEE, de GGZ/GGD, de COA, de Maatschappelijke Opvang, grote scholen (vooral ROCs) en de politie. Dit brengt ook het regelmatig voorlichten van organisaties met zich mee.

De zorgcoördinatie neemt alle meldingen van (vermoedens van) mensenhandel op en volgt de zaak. Daarbij verbindt men de strafrecht-, verblijfsrecht- en zorgtrajecten. De zorgcoördinatie zorgt ervoor dat iemand een geschikte (opvang)plek krijgt. De politie kan hiervoor dag en nacht bij Fier terecht.

Er bestaat in Friesland in het kader van het RIEC-convenant een geregeld overleg tussen de politie, de zorgcoördinatie en de ketenregisseur (die bestuurlijke en strafrechtelijke informatie bij elkaar brengt). Er wordt meer algemene informatie besproken, maar daarnaast worden tweewekelijks signalen uitgewisseld. Wanneer een *casus* verder uitgewerkt moet worden, gebeurt dat met alle betrokken partijen in de betreffende gemeente.

De centrumgemeenten **Arnhem** en **Amersfoort** hebben Moviera, een instelling die zich vooral richt op de aanpak van huiselijk geweld, ingeschakeld voor de zorgcoördinatie. In **Arnhem e.o.** is de zorgcoördinatie in het leven geroepen om de samenwerking te versterken tussen de zorgketen en de bestuurlijke en strafrechtelijke keten, waarvoor al een ketenregisseur bestond. In Utrecht/Amersfoort was dat nog niet het geval.

In Arnhem gaat het vooral om signalen van mensenhandel van verschillende zijden. Met de strafrechtelijke keten wordt bekeken wat men kan en moet met deze signalen, zowel wat betreft handhaving als richting zorg. De functie is daarmee sterker gericht op consult en advies, waarbij ook preventie een rol speelt. Er is een meldpunt bij het AMHK. In Utrecht ligt de nadruk meer op slachtoffers die door de politie worden aangemeld, al komen ook daar signalen binnen waarover in nader overleg gesproken wordt wat men ermee kan doen. Men is hier bezig een centraal meldpunt te realiseren bij het Centrum Veilig Thuis.

De zorgcoördinatie van Moviera zoekt verder vooral de passende hulpverlening en ondersteunt de hulpverleners. Vaak heeft men zelf geen rechtstreeks contact met de cliënt nadat de hulpverlening geregeld is en wordt deze meer op afstand gevolgd. Indien nodig (en mogelijk) wordt doorverwezen naar gespecialiseerde instellingen buiten de regio. Als de kracht van de zorgcoördinatie ziet men bij Moviera dat men de trajecten volgt, ziet waar het mis dreigt te gaan en deze zaken aan kan kaarten en verbindingen kan leggen: men heeft het totale overzicht.

De **Friese** zorgcoördinatie volgt 'Derdelanders' tot de veroordeling van een handelaar en slachtoffers een verblijfsvergunning krijgen of iemand uitgeprocedeerd is dan wel teruggekeerd naar het land van herkomst. Daarna wordt de zorg overgedragen. De zorgcoördinatie van **Moviera** draagt bij 'Derdelanders' de zorg over wanneer de zaak geseponeerd wordt, mits duidelijk is wie zich met de verdere verblijfs- of terugkeerproblematiek bezighoudt.

Hiervoor is reeds duidelijk gemaakt dat de opvang en zorg van slachtoffers mensenhandel een goede samenwerking en afstemming tussen de handhavingsketen en de zorgketen vraagt. Het regelen van verblijfsvergunningen en andere documenten via de IND vraagt samenwerking tussen gemeente, opvang, politie/OM en de IND, en (juridische) ondersteuning van het slachtoffer. Ook bij de uit- en doorstroom zijn afstemming, samenwerking en goede afspraken tussen zorg, gemeenten en andere partijen (zoals de corporaties) van belang.

Daarnaast wordt zowel vanuit gemeenten als opvanginstellingen regelmatig geklaagd over stroperige procedures en wachtlijsten bij zorginstellingen. Voor een deel zijn dergelijke klachten te verklaren vanuit het feit dat gemeenten en instellingen niet goed voorbereid zijn op de zorg en opvang van slachtoffers, maar dit is zeker niet het hele verhaal: ook binnen de verschillende ketens, zeker binnen de zorgketen, zijn vele partijen (potentieel) actief. Dat vraagt alweer om samenwerking, afstemming en coördinatie.

Ten slotte is het ook zo dat bijvoorbeeld een wijkteam dat geconfronteerd wordt met signalen van mensenhandel, daarmee terecht moet kunnen op een plek waar kennis van zaken of overzicht is van welke stappen daarop kunnen worden ondernomen – zowel richting handhaving als richting zorg en opvang.

De ervaring met zorgcoördinatoren zoals die nu in een delen van het land functioneren, leert dat niet alleen de samenwerking en afstemming tussen de ketens daarmee verbeterd wordt, maar ook die binnen de zorgketen en eveneens de relatie van deze ketens met de gemeentelijke organisatie voor zover deze actie moet ondernemen met betrekking tot de slachtoffers. Het is niet zo dat het daarmee overal direct botertje tot den boom wordt – zelfs niet wanneer het om de samenwerking tussen opsporingsinstanties en de zorgketen gaat – maar via deze coördinerende activiteiten verbeteren de samenwerking aanzienlijk. Er is in ieder geval een plek waar daar structureel aan gewerkt wordt en knelpunten bespreekbaar worden gemaakt. Bij de zorgcoördinatie kan men vanuit de zorg (of het ambtelijk apparaat) ook terecht met signalen van mensenhandel, terwijl daar eveneens de kennis en het inzicht aanwezig is waar men het best terecht kan voor adequate zorg en opvang, lokaal, regionaal of bovenregionaal.

3.5 Overige knelpunten

Vanuit met name de instellingen voor zorg en opvang zijn nog andere knelpunten aangedragen. Deze worden hieronder stuk voor stuk behandeld.

3.5.1 Bereikbaarheid Comensha

Behalve bij de registratie van slachtoffers en opvangplaatsen, speelt Comensha een niet onbelangrijke rol bij het realiseren van (crisis)opvang, met name als deze niet direct in de buurt voor handen is, of wanneer snelle plaatsing buiten de gemeente of regio noodzakelijk is. Comensha heeft echter geen 24/7 bereikbaarheid en dat wordt wel als een probleem ervaren.

Het realiseren van een 24/7-bereikbaar van Comensha is naar de mening van de Commissie niet noodzakelijk of wenselijk. De 24/7-bereikbaarheid kan op lokaal of regionaal niveau worden gerealiseerd via bijvoorbeeld de Veiligheidshuizen/Centra Veilig Thuis en de zorgcoördinatie.

3.5.2 Kinderen in de opvang

Regelmatig hebben vrouwen die als slachtoffer van mensenhandel worden opgevangen kinderen. Deze moeten mee naar de opvang, maar vaak wordt daar (financieel) niet in voorzien. Dat is een probleem, want deze kinderen brengen wel kosten en de vraag naar voorzieningen met zich mee, terwijl zij niet anders kunnen worden opgevangen.

Sinds kort telt in de COSMs ieder kind in mee als een halve opvangplaats, zodat daarin kan worden voorzien. Het verdient aanbeveling met andere opvanginstellingen vergelijkbare afspraken te maken, tenzij het een en ander reeds anders geregeld is.

3.5.3 Tolken

Buitenlandse slachtoffers, vooral Derdelanders, spreken soms geen Nederlands en nauwelijks Engels. Een tolk is dan noodzakelijk, maar de kosten worden als probleem ervaren.

Echter, voor juridische tolken is voorzien in een regeling met het ministerie voor Veiligheid & Justitie, terwijl voor instellingen voor vrouwenopvang recentelijk de bijdrage aan de centrumgemeenten is verhoogd, onder meer om bij slachtoffers van mensenhandel in tolkenkosten te voorzien. Voor andere gevallen kan sinds 2014 via Comensha gebruik gemaakt worden van een tolkdienst.³¹

3.5.4 Jongeren tot 23 jaar

Gesignaleerd wordt dat jongeren tot 23 jaar problemen hebben bij de uitstroom, enerzijds omdat zij minder kans hebben op een sociale woning of een kamer, anderzijds omdat zij een veel lager inkomen hebben.

Voor het eerste probleem zullen oplossingen gezocht moeten worden in het kader van (prestatie)afspraken met lokale corporaties, dan wel via maatwerkoplossingen zoals die voor de uitstroom uit de COSMs zijn bedacht.

Voor het tweede probleem bestaat geen oplossing, aangezien gemeenten zich te houden hebben aan dat wat in de Wwb/Participatiewet is vastgelegd over de hoogte van uitkeringen, en de gemeenten evenmin invloed kunnen uitoefenen op de lonen die door het bedrijfsleven worden betaald. Hoogstens zou aan deze groep speciale aandacht kunnen worden besteed via het gemeentelijk minimabeleid.

3.5.5 Vertrek met onbekende bestemming

Regelmatig verdwijnen mensen – vooral vrouwen – met onbekende bestemming uit de opvang. De angst is dat zij dan terugvallen in het oude bestaan. Op zich kan daar weinig aan gedaan worden, behalve door ervoor te zorgen dat er een goed en adequaat aanbod voor zorg en opvang is, waarbij de veiligheid van de slachtoffers is verzekerd. Alleen wanneer het om minderjarigen gaat, kan de politie ingeschakeld worden. Voor de gemeenten ligt hier geen specifieke taak.

3.5.6 Aandacht voor terugkeer

Bij de opvang van buitenlandse slachtoffers van mensenhandel wordt er wellicht te snel vanuit gegaan dat hun toekomst in Nederland ligt. Dat is niet altijd het geval: soms is terugkeer beter. Voor Derdelanders geldt bovendien dat hun kans om in Nederland te blijven per saldo niet erg groot is. Bespreekbaar maken van en voorbereiden op terugkeer is dan ook van belang. Daarvoor zijn ook verschillende programma's ontwikkeld en uitgetest, te weten het project *Safe return* (Federatie Opvang) en het project *Home* (Fier).

Naar de mening van de Commissie dienen dergelijke programma's zo snel mogelijk aangeboden worden aan de slachtoffers, dus direct al bij de eerste opvang (zeker in een COSM) en tevens wanneer een einde van het (rechtmatig) verblijf onontkoombaar lijkt of de rechtmatig verblijf beëindigd wordt.

31 Zie <http://mensenhandel.nl/pagina/tolkenvergoeding>.

4

Conclusies en aanbevelingen

In hoofdstuk 1 zijn reeds de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de Commissie op een rijtje gezet en in de hoofdstukken 2 en 3 is voor een aantal daarvan al duidelijk geworden hoe de Commissie daartoe gekomen is. In dit hoofdstuk zetten wij het een en ander nogmaals op een rij en plaatsen dit in een meer algemene visie op de rol van de gemeenten bij de opvang en zorg van slachtoffers van mensenhandel en hoe deze ingevuld zou kunnen worden.

Uitgangspunt daarbij is dat de Commissie voor deze doelgroep geen aparte structuur op wil zetten voor deze bijzondere groep, maar dat de opvang en zorg daarvan ingekaderd moet worden in die van andere bijzondere groepen. De opvang en zorg voor deze groepen is daarbij onderdeel van het beleid dat ontwikkeld is (of wordt) binnen de kaders van de Wmo en de Jeugdwet. Vanzelfsprekend vraagt de opvang en zorg van slachtoffers van mensenhandel bijzondere accenten, maar dat geldt net zo zeer voor andere bijzondere groepen, zoals slachtoffers van geweld in huiselijke kring, eerwraakslachtoffers of slachtoffers van kindermishandeling. De organisatie en verdere ontwikkeling van een adequate gemeentelijke praktijk kan en moet aansluiten bij die van vergelijkbare groepen, zoals dat thans gebeurt bij de ontwikkeling van de regiocentra Veilig Thuis.

De diversiteit van deze, in absolute omvang beperkte groep en de betrokkenheid van veel uiteenlopende partijen vraagt daarbij wel om de nodige flexibiliteit. In deze situatie is het weinig zinvol en waarschijnlijk contraproductief de procedures dicht te timmeren met allerlei vaste protocollen.

4.1 Verantwoordelijkheid nemen

Het is duidelijk dat de gemeenten zowel financieel als organisatorisch verantwoordelijk zijn voor de zorg en opvang van slachtoffers van mensenhandel wanneer of zodra zij rechtmatig in Nederland verblijven en zo lang zij rechtmatig in Nederland verblijven. De enige uitzondering hierop vormen de buitenlandse slachtoffers die gebruik maken van de bedenktijd voor het doen van een aangifte. Deze verantwoordelijkheid betreft niet alleen de Wmo en de Jeugdwet, maar ook de Wwb/Participatiewet en (in meer beperkte mate) de Huisvestingswet.

De wetgeving schrijft dit niet alleen voor, het is belangrijk dat de gemeenten deze verantwoordelijkheid ook nemen. Het gaat immers om 'hun' burgers en de crux van de transitie en andere gedelegeerde bevoegdheden is juist dat gemeenten beter in staat zijn voor hen (maatwerk)voorzieningen te treffen.

Er zullen wel acties ondernomen moeten worden om ervoor te zorgen dat buitenlandse slachtoffers inderdaad rechtmatig in Nederland zijn, maar dat gebeurt sowieso wanneer zij een aangifte doen of overwegen. In dat kader is het ook mogelijk de slachtoffers in te schrijven als burger indien zij dat nog niet gedaan hebben. De Wet BPR stelt dat dit ambtshalve gebeurt en biedt ook mogelijkheden dit te doen wanneer het slachtoffer desgewenst eerst elders opgevangen wordt. Belangrijk daarbij is wel dat – met medewerking van de politie en het OM – de IND de administratieve zaken vlot regelt. Pas als dat gebeurd is, kan de gemeente haar verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk nemen.

Bij de gemeentelijke inschrijving is wat de Commissie betreft in eerste instantie de woonplaats leidend, niet de gemeente waar het slachtoffer werkzaam is (of, ten overvloede, waar deze opgevangen wordt). Dat is ook

consequent in het kader van de genoemde voorzieningen, waar immers voor Nederlandse staatsburgers net zo zeer de woonplaats bepalend is. Alleen wanneer de woonplaats niet vastgesteld kan worden, schrijft de gemeente waar het slachtoffer wordt aangetroffen deze in.

De verantwoordelijkheid van de gemeente eindigt pas wanneer de betrokkene zich permanent elders inschrijft of de rechtmatigheid van het verblijf verliest. Dat betekent ook dat de gemeente in beginsel de verdere opvang, zorg en huisvesting verzorgt wanneer het slachtoffer de plek moet verlaten, waar deze in eerste instantie aangetroffen wordt. Alleen wanneer terugkeer om veiligheids- of andere zwaarwegende redenen onmogelijk of ongewenst is, zal uitstroom uit de eerste opvang naar een andere gemeente geregeld moeten worden, in laatste instantie binnen de kaders van de COA-taakstelling. Een slachtoffer kan natuurlijk wel op eigen gelegenheid een andere woonplaats kiezen en zich daar in laten schrijven. In deze gevallen gaat de verantwoordelijkheid over naar de nieuwe gemeente van vestiging.

Verantwoordelijkheid nemen voor deze groep betekent ook dat binnen de ontwikkeling van lokale en/of regionale beleidsvisies met betrekking tot de Wmo, Jeugdwet en Wonen rekening gehouden zal moeten worden met deze doelgroep en dat binnen eventuele prestatieafspraken met zorg-, opvang- en jeugdinstanties en corporaties deze doelgroep ook een plaats zal moeten krijgen.

4.2 Zorg, opvang en deskundigheid

Uitgangspunt is dat generieke vormen van zorg en opvang en ambulante begeleiding de voorkeur hebben. De praktijk wijst uit dat dit voor velen ook voldoende is.

Een deel van de slachtoffers zal echter meer specialistische zorg en opvang nodig hebben. Meer bijzondere opvang kan wenselijk zijn uit veiligheidsoverwegingen, maar ook omdat de slachtoffers specialistische zorg nodig hebben. Voor een deel van de betrokkenen is bijzonder gespecialiseerde zorg in een speciale instelling nodig. Of meer dan generieke zorg nodig is, zal bepaald moeten worden binnen de procedures die de verschillende gemeenten daarvoor in het algemeen en voor de zorg en opvang voor bijzondere groepen in het bijzonder hebben vastgesteld.

Dat betekent dat ook de wijkteams in staat zijn signalen van mensenhandel te onderkennen, dat zij weten waar zij met deze signalen terecht kunnen en dat zij met vragen en problemen op dit gebied specialistische deskundigen kunnen raadplegen. Deskundigheidsbevordering is derhalve op dit gebied van belang, terwijl tevens een (lokaal of regionaal) meld- en informatiepunt en meer specialistische deskundigheid bereikbaar moeten zijn. De realisatie van zorgcoördinatie is een belangrijke manier om deze zaken aan te pakken.

Deskundigheidsbevordering en de mogelijkheid deskundigen te raadplegen is evenzeer van belang voor de instellingen die lokaal (of regionaal) zorg en opvang van slachtoffers verzorgen. Hierin zouden, al dan niet via de zorgcoördinatie, de hoog gespecialiseerde instellingen voor zorg aan deze slachtoffers een rol kunnen spelen.

Opvang zal veelal op regionaal niveau georganiseerd moeten worden, maar uit veiligheidsoverwegingen kan het noodzakelijk zijn deze buiten de eigen regio te zoeken. Het ontwikkelen van echte specialistische kennis en deskundigheid, maar vooral het verzorgen van eventueel noodzakelijke (hoog) gespecialiseerde opvang en zorg, valt echter niet op het niveau van een individuele gemeente te organiseren en zelfs niet op regionaal niveau. Daarvoor is de vraag naar dergelijke zorg te gering. Regionale samenwerking en de inschakeling van bovenregionaal georganiseerde zorg en opvang (ook voor deskundig advies) moeten dan ook deel uitmaken van de aanpak van deze problematiek.

Een eventuele verwijzing naar gespecialiseerde bovenregionale zorg zal, zoals gezegd, moeten plaatsvinden via de gebruikelijke lokale dan wel regionale gremia. De wijkteams spelen hierin een rol samen met de andere instellingen die daarvoor in vergelijkbare gevallen worden ingeschakeld. De zorgcoördinatie kan daarin een

belangrijke ondersteunende rol spelen, omdat deze weet wie in deze het meest deskundig is en bovendien zo nodig deskundigheid buiten de eigen gemeente of regio kan vinden.

Om de continuïteit van de specialistische deskundigheid te waarborgen is het noodzakelijk daarvoor een gezamenlijk, landelijk financieel arrangement te treffen, vergelijkbaar met die welke voor slachtoffers van eerwraak gerealiseerd is. Deze gezamenlijke financiële regeling heeft als belangrijk bijkomend nut voor de individuele gemeenten, dat deze tegelijkertijd een soort verzekering is om zich in te dekken tegen onverwachte en grote uitgaven voor gespecialiseerde zorg en opvang. Dit arrangement wordt onder 4.7 nader uitgewerkt.

4.3 EU-burgers en ‘Derdelanders’

De verblijfsstatus van de slachtoffers speelt een niet onbelangrijke rol bij de opvang. Dat geldt vooral voor de zogeheten Derdelanders. De positie van EU-burgers is nadat de rechtmatigheid (eventueel) en de ontheffing van de beperking op het gebruik van publieke middelen is verkregen (noodzakelijk), feitelijk gelijk aan die van Nederlandse staatsburgers. De Commissie is dan ook van mening om, afgezien van de korte periode waarin het een en ander geregeld moet worden, EU-burgers niet anders te behandelen dan Nederlandse slachtoffers van mensenhandel. Hiervoor zijn geen bijzondere regelingen nodig. In dit kader is het ook niet nodig EU-burgers op te nemen in een COSM, tenzij daar vanuit veiligheidsoverwegingen dwingende redenen voor zijn.

Bij Derdelanders is de situatie anders. Opvang in een COSM verdient sowieso de voorkeur bij de eerste opvang, te meer daar gebruik van de bedentijd hen in een bijzondere positie brengt met betrekking tot de aanspraak op voorzieningen. Een eerste opvang in een instelling voor Vrouwen- of Maatschappelijke Opvang is mogelijk in de vorm van crisisopvang, maar het is verstandig direct de doorstroom te organiseren omdat een mogelijk snel sepot tot problemen bij de huisvesting kan leiden. Bij de uitstroom uit de COSM (of een andere vorm van eerste (crisis)opvang) geldt evenzeer dat men daar rekening mee moeten houden en tevens met de grote kans dat deze slachtoffers op termijn de rechtmatigheid van verblijf zullen verliezen. Maatwerkoplossingen zijn in dit kader dan ook noodzakelijk én mogelijk.

4.4 Samenwerking, afstemming en zorgcoördinatie

Bij de opvang en zorg van slachtoffers van mensenhandel zijn veel verschillende partijen betrokken. Samenwerking tussen de strafrechtelijke keten (politie en andere opsporings- en handhavingsorganisaties, OM en RIEC) en de zorgketen, met de IND, tussen zorg en opvang enerzijds en de gemeente anderzijds en binnen de zorgketen zelf, is noodzakelijk. Daarvoor zullen afspraken gemaakt moeten worden en oude afspraken vernieuwd moeten worden in het licht van de door de Commissie voorgestane benadering.

De belangrijkste manier om samenwerking en afstemming – maar bijv. ook deskundigheid – in de praktijk te organiseren en te waarborgen, is door daarvoor de zorgcoördinatiefunctie te realiseren. Naar de mening van de Commissie zou deze overal in Nederland tot stand moeten komen.

Voor wat deze zorgcoördinatie precies in zou moeten houden, verwijzen wij naar het profiel c.q. de functieomschrijving die daarvoor Comensha en de huidige zorgcoördinatoren is ontwikkeld en die als Bijlage III bij dit rapport is opgenomen.

De exacte manier waarop deze zorgcoördinatie vormgegeven wordt – de financiering, het werk- en opdrachtgeverschap, de personele invulling etc. – laat de Commissie graag aan de gemeenten zelf over: zij zullen ook hierin maatwerk moeten en kunnen leveren. Wel wil de Commissie daaraan een aantal randvoorwaarden stellen.

In de eerste plaats is het gezien de noodzakelijke verbinding tussen de strafrechtelijke en de zorgketen van groot belang dat het werkgebied van de zorgcoördinatie aansluit bij de Veiligheidsregio's. Binnen één Veiligheidsregio kunnen naar believen meerdere regionale zorgcoördinatieregio's gevormd worden, maar het overschrijden van

de grenzen van de Veiligheidsregio levert te veel problemen op bij de coördinatie en de ontwikkeling van beleid.

In de tweede plaats moet de zorgcoördinatie aansluiten bij de structuren en organisatievormen die al ontwikkeld zijn, c.q. ontwikkeld worden in het kader van de zorg en opvang van andere bijzondere groepen. Het gaat daarbij dan met name om de Veiligheidshuizen c.q. de regiocentra Veilig Thuis. Enerzijds zijn dit al punten waar tal van signalen binnenkomen en dat maakt de zorgcoördinatie beter bereikbaar. Anderzijds werken hierbinnen al de meeste organisaties samen, die relevant zijn voor de zorg en opvang van slachtoffers, inclusief de politie.

Deze randvoorwaarden sluiten aan bij het uitgangspunt van de Commissie dat voor deze problematiek geen nieuwe structuur opgetuigd moet worden, maar dat het een en ander moet aansluiten bij wat voor in hoge mate vergelijkbare groepen reeds ontwikkeld is. De zorgcoördinatie is dan het extra accent wat hier nodig is.

4.5 Centraal registratiepunt

Binnen het kader van zowel de bestrijding van de mensenhandel als het organiseren van zorg en opvang blijft het belangrijk dat er één centraal informatie- en registratiepunt bestaat. Het is de enige manier om de ontwikkeling van de mensenhandel en de effecten van de bestrijding ervan te monitoren.

4.6 Verantwoordelijkheden Rijk

Het nemen van hun verantwoordelijkheid door de gemeenten betekent niet dat daar geen grenzen aan zijn. Voor een belangrijk deel worden die grenzen bepaald door de verblijfsstatus van de slachtoffers:

- a De opvang van slachtoffers die gebruik maken van de bedenktijd (al dan niet in een COSM) is uitgezonderd van de wettelijke verantwoordelijkheden van de gemeenten en is daardoor primair een Rijksverantwoordelijkheid. Dat betreft vooral de opvang en zorg in de COSMs, de bijbehorende inkomensregeling en het regelen van de ziektekostenverzekering asielzoekers;
- b De acute opvang van (buitenlandse) slachtoffers vindt meestal plaats in een schemergebied waarbinnen de rechtmatigheid van het verblijf nog niet geregeld is. Het is dan ook niet meer dan redelijk dat het Rijk in ieder geval aan de kosten hiervan bijdraagt, zoals ze dat ook gedaan heeft bij de opvang van (grote) groepen buiten de seksindustrie.

De gemeenten zullen echter een belangrijke rol spelen bij de zorg en opvang en als alles loopt zoals het moet, komen de slachtoffers ook snel volledig onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. Het is zowel praktisch als consistent om de betreffende gelden aan de gemeentelijke middelen toe te voegen, concreet door deze toe te voegen aan het collectieve financiële arrangement van de gemeenten met betrekking tot zorg en opvang van slachtoffers;

- c Bespreekbaar maken van terugkeer is belangrijk, maar dit zal óf zo spoedig mogelijk bij de eerste opvang (en bij Derlanders dus in de bedenktijd) óf bij het verlies van het rechtmatigheid van het verblijf gebeuren. Het aanbod van beproefde methodieken in deze is dan ook in deze gevallen een Rijksverantwoordelijkheid.
- d De gemeenten hebben een belang bij het bestaan van een centraal registratie- en meldpunt in de vorm van Comensha, maar dit is in de eerste plaats een ondersteuning van het landelijk beleid ter bestrijding van mensenhandel. Het is niet meer dan redelijk dat het Rijk Comensha blijft financieren.

4.7 Financiering en een gezamenlijk financieel arrangement

De financiering van de zorg en opvang door de gemeenten zal moeten komen uit de bestaande middelen van de Wmo en de Jeugdwet. De generieke zorg zal gefinancierd moeten worden uit de gemeentelijke budgets voor Wmo en Jeugdwet, lokaal of via de regionale afspraken die daarover door de gemeenten over zijn gemaakt. Bij de opvang is daarboven ook de financiering die loopt via de centrumgemeenten voor de opvang aan de orde. De specialistische zorg wordt daarboven gedeeltelijk ook gedekt door de zorgverzekeraars.

Hierboven is al gesteld dat het belangrijk is een gezamenlijke financiële regeling te treffen om de specialistische deskundigheid te borgen en individuele gemeenten te 'verzekeren' tegen onverwacht hoge kosten. Kosten voor intensieve, specialistische zorg bij erkende instellingen kunnen hiermee door de gemeenten gedekt worden,

terwijl deze tegelijkertijd als deskundigheidscentra kunnen functioneren. Het gaat hier om een voorziening van € 1.161.732 [zie bijlage V].

Het zou vanuit het uitgangspunt van de gemeentelijke verantwoordelijkheid zoals deze in dit rapport is geformuleerd, logisch zijn dat de individuele gemeenten naar rato vanuit hun budgets voor de Wmo en Jeugdwet bijdragen aan deze voorziening. De Commissie acht dit echter weinig realistisch, zeker niet op korte termijn. Om praktische redenen stelt de Commissie dan ook voor dat het Rijk dit bedrag bij voorbaat afzondert van de budgets voor de Wmo (inclusief de Vrouwen- en Maatschappelijke Opvang) en de Jeugdwet.

Aan deze voorziening zouden de middelen voor acute opvang vanuit het Rijk kunnen worden toegevoegd. Daarmee kan dit fonds dan tevens gebruikt worden om onverwachte grote uitgaven bij de acute opvang te dekken.

De Commissie stelt voor een dergelijke voorziening te realiseren voor in ieder geval een periode van twee jaar en daarna gezamenlijk met het Rijk het gebruik en de noodzaak van deze voorziening te evalueren.

5

Vervolgstappen

Met de productie en aanbidding van dit Rapport beschouwt de Commissie haar werkzaamheden als afgerond. Dat betekent niet dat daarmee alles geregeld is. Er zijn een aantal vervolgacties noodzakelijk. De Commissie gaat ervanuit dat de VNG deze vervolgacties in samenwerking met de FO trekt, terwijl ook van het Rijk op verschillende punten een actieve rol verwacht wordt. Gezien het grote aantal betrokken partijen verdient het aanbeveling dat de VNG voor dit traject een projectleider of trajectbegeleider aanstelt om het een en ander te coördineren, te begeleiden en de voortgang te monitoren.

De vervolgstappen en het bijbehorende tijdschema zouden op hoofdlijnen er als volgt uit moeten zien:

Periode	Acties	Wie
April-juni 2015	Nadere besprekingen met gemeenten (bestuurlijk en ambtelijk) om draagvlak te genereren en acties door gemeenten te stimuleren	VNG in samenwerking met de FO
	Aantrekking van een projectleider	VNG
	Verdere uitwerking van uitgangspunten en voorstellen in samenhang met de Kwaliteitsimpuls	VNG in samenwerking met de FO
	Uitwerking gezamenlijk financieel arrangement. Overleg over andere financiële afspraken.	VNG, ministerie van VWS
Juli-november 2015	Uitwerking beleidsregels en werkafspraken met het Rijk	VNG, ministeries van VWS, V&J en IND
	Gemeenten zetten zorgcoördinatie op voor zover daar nog geen sprake van is	(Regio)gemeenten
	Gemeenten verwerken aanpak mensenhandel en de opvang en zorg voor de slachtoffers in de beleidsplannen voor Wmo/Jeugdwet en maken prestatieafspraken met partners in de opvang, zorg, huisvesting.	Gemeenten
	Realisatie gezamenlijk financieel arrangement	VNG, ministerie van VWS
Eind 2015	Verwerking afspraken in Nationaal Verwijsmechanisme	Task Force Mensenhandel
2016	Er wordt gewerkt volgens de aanbevelingen. Praktische problemen worden gesignaleerd.	Alle betrokken partijen (VNG/ gemeenten, FO/opvang-instellingen, handhavings-keten, ministeries en IND)
Eind 2016	Eerste evaluatie van de praktijk en eventuele bijstellingen	VNG, Rijk, FO
	Vernieuwing afspraken financiering COSMs	VWS
2017	Nieuwe aanpak landelijk geheel ingevoerd	
Eind 2017	Evaluatie gezamenlijk financieel arrangement en besluit over vervolg	VNG, VWS

Bijlage I

Werkwijze van de Commissie

De Commissie bestond uit dhr. H. Lenferink (burgemeester Leiden, voorzitter), dhr. H. Kok (wethouder Arnhem), mevr. F. de Jonge (wethouder Almere), mevr. A. van Dijke (Fier), mevr. M. van Eijndhoven (Moviera, met als vervanger mevrouw I. van der Wolff), mevr. A. Schaaij (HVO Querido/ACM, vervanger mevr. M. Bijnen) en dhr. M. Sitalsingh (Comensha, vervanger dhr. B. de Visser).

De Commissie werd ondersteund door de heren C. Smit (ambtelijk secretaris), J. Gortworst (Federatie Opvang) en I. Kloppenburg (Vereniging Nederlandse Gemeenten). Er vonden vier commissievergaderingen plaats.

Voor de Commissie voor het eerst bij elkaar kwam, zijn door haar voorzitter gesprekken gevoerd met de Nationale Rapporteur Mensenhandel en de Taskforce Mensenhandel. Tevens bezocht hij opvanginstellingen in Den Haag en Rotterdam.

Ten behoeve van de Commissie is informatie verzameld op de volgende manier:

- Verzorgd door de Federatie Opvang werden:
 - Een inventarisatie van knelpunten zoals ervaren door de opvanginstellingen;
 - Een inventarisatie van het gebruik van de Vrouwen- en Maatschappelijke Opvang door slachtoffers van mensenhandel;
 - Nadere informatie over voorrangstellingen voor slachtoffers van huiselijk geweld, internationale afspraken over opvang en over de Vrouwen- en Maatschappelijke opvang in het algemeen;
- Verzorgd door Comensha werden:
 - Een nadere inventarisatie van opvangplekken, het gebruik daarvan en de caseloads van verschillende betrokkenen;
 - Informatie over de invulling van de functie van de zorgcoördinatie;
 - Nadere informatie over verschillende aspecten van de opvang;
- Via de VNG werd:
 - Ambtelijk gepeild naar ervaringen met de opvang van slachtoffers van mensenhandel;
 - Rapporten en nadere informatie verstrekt over eerdere en lopende initiatieven en onderzoeken met betrekking tot de opvang van bijzondere groepen en de kwaliteitsimpuls;
- De Commissie hield zelf een bestuurlijke rondvraag onder de centrumgemeenten naar het gebruik van en de knelpunten bij de opvang van slachtoffers van mensenhandel;
- Door de secretaris werden met de heren Kloppenburg en/of Gortworst informatieve gesprekken gevoerd met beleidsmedewerkers van diverse ministeries;
- De secretaris:
 - Verzamelde en bundelde nadere schriftelijke informatie van en over de omvang en aard van de mensenhandel (m.n. via de NRM), het landelijk beleidskader, de praktijk van COSMs, de huisvestingsproblematiek bij de doorstroom, de financiering van gespecialiseerde zorginstellingen, de *loverboys*-problematiek, de mannenopvang, de werkwijze van de IND, terugkeerprojecten, etc.
 - Deed onderzoek naar de rechtspositionele aspecten van de opvang van slachtoffers. Deze bevindingen werden getoetst door Pels Rijcken Droogleever Fortuin, advocaten;

- Voerde informatieve gesprekken met:
 - Dhr. F. Nootboom, beleidsmedewerker van de NRM;
 - Mevr. M. Berger, Nederlands Jeugdinstituut, medewerker Commissie Azough;
 - Mevr. A. Oudejans, BMO, samensteller rapport mannenopvang;
 - Zorgcoördinatoren werkzaam in de provincies Gelderland, Utrecht en Friesland;
 - Medewerkers van HVO Querido/ACM en Fier;
 - Medewerkers van het ministerie van Veiligheid & Justitie;
 - Medewerkers van de Immigratie en Naturalisatiedienst;
 - Dhr. T. Verstegen, directeur NIDOS;
 - Dhr. W. Pattje, projectleider RegioAanpak Velig Thuis.

Bijlage II

Startnotitie voor de Commissie Lenferink

Doel van de Commissie

De opdracht aan de Commissie Lenferink is geformuleerd als het in kaart brengen van knelpunten en oplossingen rond mensenhandel in relatie tot de opvang. Dat betreft dan in de eerste plaats de rol die de gemeenten in dat geheel spelen – of zouden moeten spelen. Vastgesteld is dat de aanmelding en opvang niet eenduidig is en de gemeentelijke verantwoordelijkheden niet helder zijn. Wat betreft dat laatste is de context van de nieuwe WMO en Jeugdwet net zo zeer van belang als het specifieke beleid ten aanzien van (slachtoffers van) mensenhandel. Daarnaast zijn problemen gesignaleerd met betrekking tot de in-, door- en uitstroom van slachtoffers mensenhandel in de opvang.

Waar in de totale ketenaanpak van de mensenhandel de bestrijding van de mensenhandel – en daarmee (de vervolging van) de daders het belangrijkste focus is, staat in de opdracht van de Commissie Lenferink het slachtoffer centraal. Uiteindelijk gaat het erom deze perspectief te bieden op een ‘normaal’ bestaan – of dat nu hier is of in het land van afkomst. Dat perspectief kan geboden worden in een samenhangend aanbod van specifieke (vaak bovenregionaal of zelfs landelijk georganiseerde specialistische) en meer algemene (lokale of regionale) voorzieningen. De Commissie zal de knelpunten hierin in kaart moeten brengen en ten minste aan moeten geven in welke richting oplossingen gezocht moeten worden. Een complete blauwdruk valt echter niet te verwachten, zeker niet in het licht van de beleidsvrijheid die de gemeenten in het kader van WMO en Jeugdwet hebben gekregen. Doel is daarbij wel de infrastructuur van de opvang – zowel kwalitatief als kwantitatief – te borgen, waarbij de vraag relevant is in hoeverre onderdelen daarvan centraal of decentraal georganiseerd en gefinancierd zouden kunnen of moeten worden en langs welke weg.

Context

De opdracht van de Commissie vloeit feitelijk voort uit het landelijk programma RegioAanpak Veilig Thuis (aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling). Daarbinnen is een goede borging van de opvang van specifieke groepen, zoals die van eengerelateerd geweld, mannenopvang en de slachtoffers mensenhandel een aandachtsgebied. In dit kader heeft de VNG voor de opvang en bekostiging van de slachtoffers eengerelateerd geweld en *loverboys* landelijke raamcontracten afgesloten met de belangrijkste aanbieders, te weten Fier (Leeuwarden) en Kompaan en de Bocht (Tilburg). De *'loverboys'*-problematiek is integraal onderdeel van de mensenhandelproblematiek.

Al eerder, in 2010, kwam de problematiek van opvang van slachtoffers in hetzelfde verband aan de orde in het Advies van de Commissie ‘Stelsel Vrouwenopvang’ (Commissie De Jong), *Opvang 2.0, Naar een toekomstbestendig opvangbestel*. Daarin werd duidelijk dat het binnen het bestaande Wmo-kader moeilijk was dergelijke nieuwe specifieke groepen in te passen. De Commissie rekende de groep uiteindelijk niet tot doelgroep waarover zij diende te rapporteren en vond het ook “te vroeg om nu een definitief oordeel te vellen over de integrale groep of over de vraag welk ander centraal of decentraal kader het meest geschikt is voor

de opvang van slachtoffers van mensenhandel.”³² De relatie met huiselijk geweld en vrouwenopvang is echter blijven bestaan. Met de nieuwe Wmo (en Jeugdwet) is wel de context veranderd, met een sterker accent op decentralisatie.

De instelling van de Commissie sluit aan bij andere initiatieven met betrekking tot (slachtoffers van) mensenhandel. In zijn brief over het Nationaal Verwijsmechanisme Slachtoffers Mensenhandel (23/6/2014) plaatst minister Opstelten de opdracht aan de Commissie Lenferink nadrukkelijk in het kader van een door de VNG geïnitieerd traject van kennisverbetering en –overdracht met betrekking tot de ketenaanpak mensenhandel, dat als doel heeft “het wettelijk kader en de rol die gemeenten dienen te vervullen bij de ketenaanpak en de (financiering) van de opvang, inclusief ambulante opvang o.g.v. de Wmo 2015 en de Jeugdwet te schetsen.” Daarbij noemt de minister in het bijzonder de positie van EU-burgers,³³ terwijl het belang van regiocoördinatoren benadrukt wordt. Bij de uitwerking van dit traject zullen de conclusies van de Commissie Lenferink betrokken worden.

Van belang is ook de totale ketenaanpak van de mensenhandel, waarbij de nadruk ligt op strafrechtelijke en bestuurlijke bestrijding. Daartussen en de opvang bestaan verschillende verbanden.³⁴ De Taskforce Mensenhandel noemt de relatie tussen zorg- en strafrechtketen ook als een van haar aandachtsgebieden.³⁵ De door vele partijen onmisbaar geachte regiocoördinator is ook niet alleen de regisseur van opvang en zorg, maar tegelijkertijd een schakel tussen beide ketens.

Ten slotte moet gewezen worden op internationale verdragen, waarmee Nederland zich verplicht heeft wordt opvang en hulp te bieden aan slachtoffers van geweld, ook als zij geen verblijfsvergunning. De Federatie Opvang en VWS zijn nog in gesprek over hoe dat vormgegeven moet worden.

Agenda van de Commissie

Het doel van de Commissie is een advies te formuleren met betrekking tot de opvang van slachtoffers van mensenhandel. Het centrale probleem is *hoe, uitgaande van de verantwoordelijkheid van de gemeenten, het geheel van de opvang van slachtoffers van mensenhandel zo georganiseerd kan worden dat optimaal gebruik gemaakt wordt van aanwezige (specialistische) kennis en kunde; dat er sprake is van een kostenefficiënte organisatie; en dat alle gemeenten hun verantwoordelijkheid in kunnen vullen.*

Daarvoor moeten een aantal vragen beantwoord worden:

1. Wat is, mede in het licht van de Wmo en de Jeugdwet, de **directe verantwoordelijkheid** van de gemeenten bij de opvang en wat zijn de **grenzen** daarvan. Daarbij gaat het om:
 - a De *organisatie* van de opvang: in hoeverre moeten delen centraal georganiseerd worden, via regionale samenwerking of juist puur lokaal?
 - b De *financiering* van de opvang: welke gemeente is wanneer verantwoordelijk voor welke opvang en in hoeverre is landelijke financiering (en in welke vorm) wenselijk of noodzakelijk?

Daarvoor moet naar de volgende facetten van de opvang gekeken worden:

2. Hoe staat het met de **capaciteit** van de opvang – zowel landelijk/bovenregionaal als lokaal/regionaal? Is deze toereikend voor alle groepen slachtoffers met hun verschillen in het karakter van de uitbuiting waarvan zij

32 De voor de Vrouwenopvang gesignaleerde knelpunten lijken overigens deels overeen te komen met de knelpunten bij de opvang slachtoffers mensenhandel.

33 In Kamerbrief Doorlichting Verblijfsregeling Mensenhandel (23/6/2014) geeft de staatssecretaris aan dat hij het onwenselijk acht dat EU-burgers gebruiken maken van deze regeling en dat hij in de loop van 2015 een eind aan deze praktijk wil maken. EU-burgers hebben immers al een verblijfstitel. Hij plaatst dit ook weer in het genoemde verbetertraject van de VNG. De COSMs blijven “in beperkte mate” toegankelijk voor EU-burgers en Nederlandse slachtoffers van mensenhandel.

34 Bij slachtoffers uit derde landen is ook de verblijfsvergunning, en daarmee de aanspraak op voorzieningen, in hoge mate afhankelijk van (medewerking aan) het strafproces. De staatssecretaris wil deze verbinding nadrukkelijk handhaven.

35 In deze Taskforce zitten naast vertegenwoordigers van uiteenlopende landelijke organisaties (w.o. diverse ministeries en Comensha) ook enige burgemeesters en een vertegenwoordiger van de VNG.

- slachtoffer waren, hun (verblijfs)status en achtergrond, leeftijd en geslacht? Moeten wij een effectievere bestrijding van mensenhandel rekening houden met een toenemende vraag naar opvang en begeleiding?
3. Hoe kan de **kwaliteit** van de opvang en de beschikbaarheid van specialistische kennis en kunde gewaarborgd worden, zowel ten aanzien van de meer landelijk/bovenregionaal georganiseerde opvang als de opvang en begeleiding op lokaal niveau? In hoeverre vragen de verschillen tussen uiteenlopende groepen om andere kennis en kunde en hoe wordt daarin voorzien?
 4. Hoe werkt de in-, **door- en uitstroom** van de opvang?
 - a Wordt aan alle slachtoffers adequaat opvang en begeleiding aangeboden en wie doet dat (of zou dat moeten doen)? Het aantal slachtoffers in een opvangtraject is immers maar een klein deel van alle slachtoffers die aangetroffen worden (en dat is waarschijnlijk maar een topje van de ijsberg van alle slachtoffers van mensenhandel).
 - b Hoe is vervolgens de doorstroom vanuit de primaire opvang naar andere instellingen of ambulante zorg georganiseerd? Wat verwacht men van de verschillende partijen?
 - c Wat gebeurt er met de slachtoffers die de verschillende zorgtrajecten verlaten? Hoe worden zij bijgestaan of gefaciliteerd bij de start van een 'gewoon' leven in Nederland of het land van herkomst?
 - d Ook hier is de vraag wat de consequenties zijn van verschillen in de aard van de problematiek bij en de positie van de slachtoffers. Daarbij is ook de vraag aan de orde hoe de relatie is met de strafrechtketen, niet alleen om dat daar in beginsel de instroom vandaan komt, maar ook omdat van de positie van verschillende groepen slachtoffers mede afhangt van hun deelname daaraan en de vervolgens van de voortgang daarvan.

Binnen dit kader zullen de knelpunten geïnventariseerd moeten worden die enerzijds de opvanginstellingen, anderzijds de gemeenten ervaren. Minstens zo belangrijk is echter de oplossingsrichtingen helder te krijgen, waarbij goede voorbeelden die al ontwikkeld zijn (*best practices*) een belangrijke handreiking kunnen bieden. Dit moet dan als basis dienen voor een door de VNG nader te ontwikkelen verbetertraject bij de aanpak van mensenhandel en de opvang van slachtoffers.

24 september 2014

Bijlage III

Zorgcoördinatie voor slachtoffers mensenhandel

Inleiding

Vanuit het landelijke zorgcoördinatie overleg is er een behoefte ontstaan om meer afstemming te hebben in de werkwijze van de zorgcoördinatoren in het hele land. Er is toen besloten om een werkgroep samen te stellen die een notitie schrijven waarin de volgende punten staan:

- Kaders voor de verleende zorg aan het slachtoffer³⁶
- Meer duidelijkheid over een uniforme werkwijze
- Taakafbakening van de zorgcoördinator

Ondanks dat er veel regionale verschillen zijn waar wij geen invloed op hebben, zoals b.v. van waaruit de zorgcoördinatie wordt gefinancierd, zijn wij van mening dat het slachtoffer overal in Nederland goede zorg moet krijgen waar hij/zij recht op heeft. Het slachtoffer heeft recht op zorg rond drie pijlers te weten:

- Bieden van hulp en opvang
- Begeleiding bij het verblijfsrechtelijk traject
- Begeleiding bij het strafrechtelijk traject

Deze hulp moet niet afhankelijk zijn van de plek in Nederland waar het slachtoffer zich bevindt. Het uitgangspunt van de zorg is dat het slachtoffer regie houdt over wat er met hem of haar gebeurt. Zorgvuldige informatie-uitwisseling is dan ook erg belangrijk.

In deze notitie worden de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van een zorgcoördinator beschreven.

Zorgcoördinatie in het algemeen

Slachtoffers van mensenhandel krijgen in Nederland te maken met allerlei complexe procedures. Om slachtoffers mensenhandel adequaat te begeleiden, is specifieke kennis nodig v.w.b. het strafrechtelijke en vreemdelingrechtelijke traject, maar ook op het gebied van psycho-sociale begeleidingsmogelijkheden bij mensenhandelgerelateerde problematieken.

Slachtoffers van mensenhandel hebben (deels) andere behoeften ten aanzien van opvang, begeleiding en hulpverlening dan de 'standaard-bewoners' van b.v. de (vrouwen)opvang; veelal slachtoffers van huiselijk geweld of dak- en thuislozen. Ook geldt er specifieke regelgeving die niet altijd eenvoudig is. Dit alles maakt dat voor de opvang en begeleiding van slachtoffers van mensenhandel specifieke expertise vereist is.

Veel slachtoffers mensenhandel verblijven niet in een opvanginstelling waardoor ook ambulante hulpverlening nodig is. Daarnaast blijven slachtoffers die uit de opvang vertrekken vaak behoefte houden aan begeleiding. Dit

36 Met slachtoffers worden alle (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel bedoeld.

vindt deels plaats vanuit de nazorg door de opvangvoorzieningen, maar voor een groot deel ook niet.

De zorgcoördinator zorgt er ook voor dat – vanaf het moment van aanmelding tot en met het afsluiten van het traject - de coördinatie van de ondersteuning en de begeleiding van slachtoffers goed verloopt en dat de juiste procedures worden opgestart.

Doel van zorgcoördinatie

Het doel van zorgcoördinatie is belangenbehartiging en het organiseren van een samenhangend hulp/ en ondersteuningsaanbod aan slachtoffers van mensenhandel die in de eigen regio verblijven en de toeleiding van slachtoffers naar de juiste organisatie.

Doelgroep

Tot de doelgroep van de zorgcoördinator behoren alle vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel: mannen, vrouwen, transgenders, minderjarigen en meerderjarigen, van Nederlandse en van niet Nederlandse nationaliteit, verblijvend binnen de regio.

Het zorgcoördinatietraject van een slachtoffer

Het zorgcoördinatietraject van een slachtoffer kenmerkt zich door een aantal fasen.

Fase 1 Intake

In deze fase wordt in een gesprek met het slachtoffer een inventarisatie van behoeften en hulpvragen gemaakt op verschillende gebieden. Ook wordt het slachtoffer geïnformeerd over rechten en plichten op verblijfs- en strafrecht en op gebied van zorg.

Fase 2 Hulpverlening

In deze fase worden de zorgacties ingezet. Uitgangspunt is dat de coördinator zelf geen hulpverlening biedt. De coördinator zoekt bij elke hulpvraag de meest geëigende zorgverlener. De zorgcoördinator zorgt voor een goede overdracht naar de desbetreffende organisaties. Het starten van een hulptraject kan voor of tegelijkertijd met de intakefase lopen.

Fase 3 Afronding

Het traject kan afgesloten worden als er geen sprake (meer) is van een strafrechtelijk traject en de volgende zaken helder zijn:

- Client weet welke verblijfsrechtelijke vervolgstappen hij/zij wil nemen
- Client weet wat zijn/haar rechten op voorzieningen zijn
- Client weet bij welke instantie hij/zij terecht kan voor hulp en zorg.

Voorts kan het traject worden afgesloten indien:

- Client met onbekende bestemming is vertrokken
- Client afziet van hulp
- Client is teruggekeerd naar land van herkomst
- Client is overleden

Taken van de zorgcoördinator

1. Coördinatie en monitoring van het traject

De voortgang en kwaliteit van het traject wordt bewaakt. De intensiteit van de monitoring hangt van verschillende factoren af: bekendheid van de betreffende hulpverlener met de doelgroep en/of de consultatiemogelijkheden bij de zorgcoördinator, frequentie of mogelijkheid van reguliere casuïstiekbespreking, inzicht in de dossiers van de eigen organisatie, e.d. Indien noodzakelijk of gewenst, kan de zorgcoördinator een zorgoverleg rondom het slachtoffer organiseren.

2. Netwerk opbouwen en onderhouden

De zorgcoördinator maakt deel uit van een netwerk Mensenhandel. Een regionaal zorgnetwerk Mensenhandel biedt een samenhangend hulp- en ondersteuningsaanbod aan slachtoffers van mensenhandel. De zorgcoördinator voorziet het netwerk van kennis en expertise omtrent mensenhandel. Tevens zorgt hij/zij voor afstemming en continuïteit van het hulpaanbod. Hij/zij signaleert knelpunten binnen en buiten het netwerk en zoekt naar oplossingen. CoMensha wordt o.a. vanuit het zorgnetwerk gevoed t.b.v. het signaleren van trends en ontwikkelingen.

Afhankelijk van de mate van ketensamenwerking in de regio is de zorgcoördinator gesprekspartner van de ketenregisseur en/of onderhoudt contacten met ketenpartners, zoals politie, Openbaar Ministerie en gemeente.

3. Informatie- en advies

De zorgcoördinator heeft een informatie- en adviesfunctie voor professionals en is zichtbaar en bereikbaar voor andere organisaties en instanties. Dit kunnen zowel organisaties zijn die een rol spelen bij het signaleren van mogelijke slachtoffers, alsook organisaties die zich richten op de zorg aan slachtoffers.

Verantwoordelijkheden

De zorgcoördinator is verantwoordelijk voor:

- Het optimaliseren van het zorg- en ondersteuningsaanbod in de regio
- De coördinatie van de hulpverlening per (mogelijk) slachtoffer
- Rapportage en terugkoppeling aan CoMensha
- Verstrekken van advies en informatie aan professionals
- Informatievoorziening aan de cliënten

Bijlage IV

De verantwoordelijkheden van gemeenten bij de opvang en zorg voor slachtoffers mensenhandel³⁷

1. Wanneer het om mensen met de Nederlandse nationaliteit gaat, is het vanzelfsprekend dat zij als slachtoffers van mensenhandel³⁸ recht hebben op opvang en zorg. In het kader van de Wmo 2015 en de Jeugdwet worden voorzieningen op het gebied van maatschappelijke opvang en zorg overwegend de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Weliswaar worden slachtoffers van mensenhandel niet expliciet genoemd in de Wmo, maar dat geldt eveneens voor andere bijzondere groepen. De gemeente moet algemene en maatwerkvoorzieningen bieden voor hen die dat nodig hebben, inclusief beschermd wonen en opvang.³⁹ De Nederlandse slachtoffers kunnen vanzelfsprekend ook aanspraak maken op andere voorzieningen waarvoor de gemeente verantwoordelijk is, zoals een uitkering (Wwb/participatiewet) of huisvesting. In het laatste geval is van belang dat gemeenten urgenties kunnen toekennen aan slachtoffers van geweld, met name vrouwen, en een slachtoffer van mensenhandel is zeer zeker aan te merken als een slachtoffer van geweld (en in de meeste gevallen gaat het om vrouwen).⁴⁰
In hoeverre aan de verantwoordelijkheid van de gemeenten tegenover Nederlandse slachtoffers van mensenhandel – vaak via *loverboys* – concreet inhoud wordt gegeven is een tweede, maar dat deze slachtoffers voor uiteenlopende voorzieningen aan moeten kloppen bij de gemeente is duidelijk. De gemeente heeft de eerste verantwoordelijkheid voor voorzieningen rond opvang, zorg, inkomen en huisvesting ten behoeve van deze groep.
2. De vraag is vervolgens of vreemdelingen dezelfde aanspraken kunnen maken. Het antwoord is zonder meer dat zij dit kunnen wanneer zij rechtmatig in Nederland verblijven, met enkele uitzonderingen of bijzondere regelingen.
 - a Volgens de Vreemdelingenwet art. 11 lid 2 kunnen uiteenlopende groepen vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven, aanspraken doen op voorzieningen, verstrekkingen en uitkeringen.
 - b Het gaat hier in ieder geval om die vreemdelingen die hier rechtmatig verblijven op basis van artikel 8 a t/m e en l van de Vreemdelingenwet. Daartoe behoren EU-burgers en mensen met een tijdelijke of niet-tijdelijke verblijfsvergunning. De verblijfsregeling slachtoffers mensenhandel (B8/3) leidt tot een dergelijke tijdelijke verblijfsvergunning.
 - c Voor EU-burgers en zij die daaraan gelijk gesteld zijn, geldt dat zij sowieso rechtmatig in Nederland zijn, mits zij beschikken over een geldig identiteitsbewijs of reisdocument. Echter, onder normale omstandigheden is hun toegang tot Nederlandse voorzieningen – met name de maatschappelijke

37 Deze notitie is op verzoek van de Commissie Lenferink c.q. de VNG juridisch getoetst door Pels Rijcken & Droogleeve Fortuijn, advocaten.

38 In dit stuk wordt de term slachtoffer ook gebruikt voor een vermoedelijke slachtoffer.

39 Opgemerkt moet worden dat in de tekst van de Wmo de nadruk erg sterk ligt op huiselijk geweld. De formulering 'al dan niet in verband met huiselijk geweld' zoals deze vaak in de wet gebezigd wordt, sluit echter andere vormen van geweld en dwang niet uit.

40 Huisvestingswet 2015, artikel 12.

opvang en de Wwb – gelimiteerd en afhankelijk van hoe lang zij in Nederland verblijven.⁴¹ Dat verandert wanneer men aangemerkt wordt als (vermoedelijk) slachtoffer van mensenhandel – we gaan hieronder verder op deze situatie in.

- d Buitenlandse slachtoffers van mensenhandel die gebruik maken van hun bedenktijd (art. 8 k) zijn eveneens rechtmatig in Nederland, maar voor hen gelden “aanspraken die nadrukkelijk aan deze vreemdelingen zijn toegekend” (d.w.z. opvang via COSM/COA en een Rvb-uitkering).
 - e Ook mensen die na verblijf volgens Artikel 8 a t/m e en l – en zo over een eerdere (ev. tijdelijke) verblijfsvergunning beschikten (incl. de verblijfsregeling mensenhandel) – tijdig een andere verblijfsvergunning aanvragen en zij die tegen een beslissing op een aanvraag bezwaar aantekenen, verblijven rechtmatig in Nederland (Vreemdelingenwet 8 f, g, h) en kunnen aanspraak maken op bepaalde voorzieningen. De rechtmatigheid van het verblijf eindigt wanneer het bezwaar is afgewezen en bij de beschikking in deze wordt aangegeven dat een eventueel beroep niet in Nederland mag worden afgewacht. In dat geval kan men wel een voorlopige voorziening aanvragen en indien deze wordt toegekend, is men weer rechtmatig in Nederland.
 - f De aanspraken voor vreemdelingen met rechtmatig verblijf zijn ook vastgelegd in specifieke wetgeving m.b.t. de voorzieningen die aan de orde zijn. Zowel in de Wmo, de Jeugdwet en de Wwb/Participatiewet en deels in de Huisvestingswet worden zij in rechten gelijk gesteld aan Nederlanders.⁴² De slachtoffers die gebruik maken van hun bedenktijd m.b.t. aangifte (Vreemdelingenwet art. 8 k) worden in deze wetten echter niet genoemd en kunnen denkkelijk géén aanspraak maken op de mogelijkheden die deze wetten bieden (zie 2d).
3. Zoals opgemerkt wijkt de mogelijkheid voor EU-burgers aanspraak te maken op voorzieningen bij rechtmatig verblijf af van de andere vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven:
- a Voor EU-burgers geldt dat zij naarmate zij langer in Nederland verblijven, zij meer toegang krijgen tot voorzieningen. Deze toegang is uitgewerkt in de Vreemdelingencirculaire; een volledige toegang tot voorzieningen hebben zij in principe pas na vijf jaar.
 - b De IND kan de rechtmatigheid van het verblijf beëindigen wanneer EU-burgers te vroeg te veel aanspraak maken op publieke middelen.
 - c De IND kan een eerder gebruik van voorzieningen echter ook toestaan in bepaalde situaties. Dat geldt in ieder geval voor slachtoffers van mensenhandel die aangifte doen – al dan niet gebruikmakend van de B8/3-regeling⁴³ – en voor die slachtoffers die dat niet durven of kunnen, mits zij daarover verklaringen van de politie en/of een medische verklaring kunnen overleggen.
 - d NB: indien de zaak geseponeerd wordt en de B8/3-regeling daardoor per definitie beëindigd wordt, gaat de IND niet op eigen initiatief over tot een actieve heroverweging van de toestemming gebruik te maken van publieke middelen.⁴⁴
4. Overigens, ook vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven, kunnen aanspraak maken op een aantal voorzieningen:
- a Volgens Vreemdelingenwet 10-2 kan dat wanneer het gaat om onderwijs, de verlening van medisch noodzakelijke zorg, ter voorkoming van inbreuken op de volksgezondheid en met betrekking tot rechtsbijstand aan de vreemdeling. Wat betreft het onderwijs beperkt de Onderwijswet dit tot minderjarigen.⁴⁵

41 Vreemdelingencirculaire B10, 2.3.

42 De Wmo 2015 verwijst in art. 1.2.2-1 alleen naar de art. 8 a t/m e en l, maar in het uitvoeringsbesluit Wmo 2015 worden daar de categorieën uit 8 g en h aan toegevoegd. De Jeugdwet geldt in principe voor *alle* jongeren, maar de aanspraak op bepaalde voorzieningen is beperkt tot wie als rechtmatig wordt aangemerkt in de Vreemdelingenwet, zonder nadere beperkingen (art. 1.3-2). De Wwb (art. 11-2 en 3) verwijst zowel 8 a t/m e en l als naar 8 g en h. Alleen de Huisvestingswet beperkt dit tot 8a t/m e en l, en geldt dus niet bij een opvolgende aanvraag of beroep.

43 Aangifte doen wordt door de IND ambtshalve aangemerkt als aanvraag voor de verblijfsregeling mensenhandel. Over gebruik van de B8/3-regeling door EU-burgers: zie verderop.

44 Gesprek C. Smit met IND-medewerkers, d.d. 10 december 2014.

45 In sommige gevallen tot personen tot 16 jaar.

- b De Wmo 2015 1.2.2.-3 voorziet in het opzetten van maatwerkvoorzieningen in dit kader.
 - c Volgens het Europees Sociaal Comité zou bovendien iedereen, ook niet rechtmatig in Nederland verblijvenden, recht hebben op een eenvoudige bed-, brood- en badvoorziening. De staatssecretaris acht deze uitspraken (nog) niet bindend.⁴⁶
5. Iemand zal echter ingeschreven moeten staan bij een gemeente om aanspraak te kunnen maken op voorzieningen die door deze gemeente worden verzorgd.
- a Is dat het geval, dan kan een slachtoffer sowieso direct een aanspraak doen op deze voorzieningen. De regie met betrekking tot zorg, opvang en de toegang tot andere voorzieningen, alsmede de bijbehorende lasten horen per definitie voor rekening van de betreffende gemeente te komen, net zoals dat het geval is bij alle andere ingezetenen.
 - b Lang niet alle slachtoffers staan echter reeds ingeschreven wanneer zij als slachtoffer van mensenhandel ontdekt worden, c.q. zichzelf melden. De gemeente (B&W) dient echter mensen die in gebreke zijn gebleven met betrekking tot hun inschrijving, ambtshalve in te schrijven, mits zij rechtmatig in Nederland verblijven, zij naar redelijke verwachting gedurende een half jaar meer dan twee derde van de tijd doorbrengen in Nederland en hun identiteit kan worden vastgesteld.⁴⁷
 - c Een gemeente dient derhalve een aangetroffen en kennelijk in de gemeente woonachtige vreemdeling sowieso ambtshalve in te schrijven, mits deze aan bovengenoemde eisen voldoet. Hiervoor hoeft (nog) geen vermoeden van slachtofferschap te bestaan. Doet men dat direct, dan kunnen, met name voor EU-burgers, allerlei bijzondere handelingen voorkomen worden indien blijkt dat het om een (vermoedelijk) slachtoffer van mensenhandel gaat;
 - d Wanneer (niet-ingeschreven) vreemdelingen (inclusief EU-burgers) als slachtoffer van mensenhandel kiezen voor de B8/3-regeling, dan kunnen zij alsnog vlot ambtshalve worden ingeschreven. De IND zorgt dan op zeer korte termijn⁴⁸ voor de benodigde documenten die het verblijfsrecht regelen en de inschrijving mogelijk maken.
 - e EU-burgers hoeven niet te kiezen voor de B8/3-regeling om zich in te laten schrijven bij de gemeente:⁴⁹
 - i Indien zij beschikken over een geldig identiteitsbewijs, kunnen zij direct ingeschreven worden in de gemeente waar zij verblijven – persoonlijk of zo nodig ambtshalve.
NB: deze EU-burgers verbleven sowieso reeds rechtmatig in Nederland.
 - ii Indien zij daarover niet (meer) beschikken – en dat gebeurt zeer vaak – dan kan de gemeente dit wederom regelen via de IND. Indien dit gebeurt buiten de B8/3-regeling, kan dit op dit ogenblik echter beduidend langer duren.
NB: hiermee wordt direct de rechtmatigheid van het verblijf in Nederland geregeld.
 - f Indien het slachtoffer tijdens de verdere procedure tijdelijk op een opvangadres verblijft – ook buiten de gemeente – kan daarvoor via een aanwijzing van het gemeentebestuur een briefadres gebruikt worden, bijvoorbeeld bij de politie, een zorginstelling of een particulier, mits de houder van het adres daarmee instemt⁵⁰. Daarmee wordt (of blijft) het slachtoffer dus ingeschreven in de gemeente waar het slachtoffer als bewoner aangetroffen is en niet in de gemeente waar deze opgevangen wordt of zorg krijgt.

Conclusie: van de gemeenten kan, met inachtneming van het voorgaande, verwacht worden dat zij de slachtoffers van mensenhandel die verblijf houden in hun gemeenten, inschrijven in de Basisregistratie, waarmee zij een beroep kunnen doen op de beschikbare voorzieningen in die gemeente. De lasten van opvang en zorg (en andere voorzieningen) die daaruit voortvloeien komen voor rekening van deze gemeente, terwijl de gemeente ook de verantwoordelijkheid draagt voor de regie hiervan

46 Ontwikkelingen in deze sinds januari 2015 zijn niet verwerkt in deze notitie.

47 Wet Basisregistratie Personen (BRP), 2.4.

48 Het een en ander zou binnen 24 uur geregeld moeten kunnen worden (streeftermijn), zie Vreemdelingencirculaire 2000, B8/3.1.

49 Eigenlijk is deze regeling ook niet voor hen bestemd, zie verderop.

50 Wet BRP 2.40 en 2.41.

De verantwoordelijkheid van de gemeente eindigt pas:

- Bij (definitief) vertrek naar en inschrijving in een andere gemeente;
In dat geval gaan de verplichtingen over naar de nieuwe woonplaats.
- Wanneer een einde komt aan het rechtmatig verblijf in Nederland;
In dat geval dient de vreemdeling het land uit eigen beweging te verlaten. De politie informeert de DT&V. Deze zal doorgaans niet optreden, maar wel wanneer een gemeente zich door de situatie in problemen gebracht ziet en deze de DT&V inschakelt.
- Bij vertrek met onbekende bestemming;
- Bij overlijden.

NB: problemen kunnen ontstaan wanneer:

- de plek waar het slachtoffer van mensenhandel wordt aangetroffen, niet behoort tot een Nederlandse gemeente (bijv. in de Nederlandse territoriale wateren in de Noordzee, zoals recentelijk op een boorplatform);
- het slachtoffer niet duidelijk in één gemeente domicilie houdt, maar meerdere gemeenten als zodanig aangewezen kunnen worden;
- Het slachtoffer als slachtoffer wordt aangetroffen in een gemeente, maar woonachtig is in een andere gemeente.

In het laatste geval zal het slachtoffer gezien moeten worden als ingezetene van de gemeente waarin deze woonachtig is en daar zo nodig alsnog ingeschreven moeten worden met alle consequenties van dien. Deze situatie is in beginsel niet anders dan wanneer het om een Nederlander gaat die in een plaats woonachtig is en in een andere werkzaam. In de andere gevallen zal nader overleg tussen het Rijk en de gemeenten, c.q. tussen de betreffende gemeenten een oplossing moeten bieden. Er zal in ieder geval één gemeente aangewezen moeten worden voor de inschrijving, met alle consequenties van dien.

6. Ten slotte zijn in dit kader enige opmerkingen over de B8/3-regeling (verblijfsregeling mensenhandel) op z'n plaats. Deze regeling is bestemd voor vreemdelingen – maar zie hieronder – die vermoedelijk slachtoffer van mensenhandel zijn. Ook personen die geen aangifte kunnen of willen doen uit angst of om psychische redenen, kunnen hiervan gebruik maken, mits deze opstelling ondersteund wordt door een verklaring van de politie en/of een medische verklaring. De verblijfsregeling eindigt wanneer het vervolgingstraject eindigt. Binnen de regeling is voorzien in een bedenktijd met betrekking tot een eventuele aangifte van maximaal drie maanden.⁵¹ NB: de Korpschef onder wiens verantwoordelijkheid het vermoedelijke slachtoffer bedenktijd krijgt, blijft tijdens de gehele verdere procedure administratief verantwoordelijk.

- Men kan tijdens de bedenktijd opgevangen worden in een COSM, maar dit gebeurt niet altijd.
 - i In de COSM krijgt men – behalve bescherming en opvang – ook een uitkering via de COA, de Rvb. Op grond daarvan is men ook verzekerd tegen ziektekosten.
 - ii De kosten voor het COSM en de aan de bedenktijd verbonden inkomensvoorziening worden tot op heden – en in ieder geval tot 2017 – door de rijksoverheid gedragen, hoewel het Rijk argumenteert dat ook deze voorziening eigenlijk een verantwoordelijkheid voor de gemeente(n) is. De vraag is echter hoe dit zich verhoudt met het feit dat de Vreemdelingenwet stelt dat voor deze groep aan specifiek aanbod geldt en het feit dat geen van de wetten die de voorzieningen regelen waarvoor de gemeente verantwoordelijk is, deze groep in aanspraken op de betreffende wetten gelijk stelt aan Nederlanders of andere rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen, met uitzondering wellicht van de Jeugdwet (zie hierboven onder 2f).
 - iii Deze kanttekening geldt ook voor die slachtoffers die buiten een COSM gebruik maken van de bedenktijd.
 - iv Het lijkt in het licht van het bovenstaande dan ook voor de hand liggend dat het Rijk verantwoorde-

51 Van de kant van zorgcoördinatoren en instellingen wordt gemeld dat deze termijn in de praktijk steeds korter wordt en dat de politie soms al na twee weken aandringt op een aangifte.

- lijk is en blijft voor de voorzieningen waarop slachtoffers aanspraak maken zolang rechtmatig verblijf uitsluitend gebaseerd is op het beroep op de bedenktijd.
- b In beginsel verlaat men na maximaal 3 maanden (of beter: zodra de bedenktijd is afgelopen) het COSM, richting een zorg- of opvanginstelling of naar een reguliere woning, al dan niet met ambulante begeleiding – voor zo ver men dan gebruik maakt van de B8/3-regeling.
- i Een jaar of twee geleden is door het Rijk medegedeeld dat voor de huisvesting van slachtoffers uit de COSM een taakstelling geldt zoals die voor asielzoekers. In de praktijk werkt men nu met enige pilots, waarbij in nauw overleg met enige gemeenten huisvesting wordt geregeld en deze gemeente de gehuisveste slachtoffers in mindering kunnen brengen op hun taakstelling huisvesting asielzoekers.
- ii Deze procedure lijkt strijdig met wat hierboven geschreven is over de verantwoordelijkheid van gemeenten. Wanneer slachtoffers zoals het hoort ingeschreven worden bij de gemeente waar zij zijn aangetroffen c.q. woonachtig zijn, lijkt die gemeente logischerwijs ook de verantwoordelijkheid te moeten dragen voor de huisvesting, uitkering en eventuele verdere zorg. Dat dit blijkbaar niet zo gaat, heeft denklijk te maken met de volgende zaken:
- 1 De slachtoffers werden niet bij de gemeente waar zij werden aangetroffen ingeschreven, maar bij de gemeente waar de COSM gevestigd is;
 - 2 De slachtoffers hebben vanuit veiligheidsoverwegingen een goede reden niet terug te keren; De tweede reden lijkt een legitieme reden om de route via een taakstelling te volgen. De eerste echter niet. Het ontkent de verantwoordelijkheid van de betreffende gemeente. Bovendien legt dit onterecht een zware last neer bij de gemeente waar de instelling is gevestigd.
- c De verblijfsregeling mensenhandel is eigenlijk bedoeld voor zogeheten Derdelanders. Toch maken veel EU-burgers er gebruik van. De voornaamste redenen daarvan zijn de toegang tot de voorzieningen (opvang in een COSM is adequater dan bijvoorbeeld in de VO; de Rvb is hoger dan een sociale bijstandsuitkering) en het feit dat men veel administratieve zaken dan makkelijker en sneller kan regelen (behalve de inschrijving in een gemeente bijv. ook de ziektekostenverzekering e.d.).⁵²
- i De staatssecretaris heeft echter aangegeven dat een onwenselijke situatie te vinden en daarom in 2015 de regeling alleen nog open te willen stellen voor slachtoffers mensenhandel van buiten de EU.⁵³
- ii Wel wil hij tot 2017 de toelating van EU-burgers én Nederlandse slachtoffers tot de COSM uitbreiden en continueren.⁵⁴
- iii De consequentie van deze voornemens lijkt te zijn dat de verblijfsregeling en de COSMs hierdoor losser van elkaar komen te staan. Het gebruik van de COSM is namelijk niet meer gerelateerd aan deelname aan de B8/3-regeling; onhelder is of dit ook de bedenktijd betreft.
- d In het kader van wat hierboven is geconstateerd over de rechtmatigheid van verblijf en toegang tot voorzieningen als (vermoedelijk) slachtoffer van mensenhandel, is gebruik van de B8/3-regeling door EU-burgers juridisch gezien niet noodzakelijk.
- i Uiteindelijk gaat het om praktische zaken, met name de snelheid waarmee door de IND voor documenten kan worden gezorgd waarmee de betreffende EU-burger als rechtmatig in Nederland verblijvend persoon ingeschreven kan worden bij een gemeente indien deze zelf niet (meer) over een geldig identiteitsbewijs beschikt, en de zekerheid dat (en de snelheid waarmee) de IND goedkeuring verleent voor een verdergaande aanspraak op publieke middelen dan normaliter voor EU-burgers geldt. Het moet mogelijk zijn dat de IND hierin snel voorziet. Het gaat kortom om adequate procedurele afspraken tussen politie, Openbaar Ministerie, gemeente en IND.
- ii Wanneer rechtmatigheid van verblijf, de inschrijving bij de gemeente en de toestemming gebruik te maken van (meer) voorzieningen vlot via de IND geregeld wordt, is er geen enkele reden waarom EU-burgers gebruik zouden maken van de B8/3-regeling. Dat is niet nodig.

52 Dit argument werd behalve door zorgcoördinatoren en zorg- en opvanginstellingen, ook benadrukt door medewerkers van het ministerie voor V&J/Migratiebeleid.

53 Kamerbrief staatsecretaris Teeven, 23 juni 2014, 6.

54 Ibidem.

- iii Aan de B8/3-regeling zit overigens nog een nadeel. Wanneer mensen er gebruik van maken, mogen zij geen betaalde arbeid verrichten. Een EU-burger mag wel betaalde arbeid verrichten. Dat lijkt voor het opbouwen voor een toekomst met perspectief en zelfstandigheid beter dan het ontzeggen daarvan.
- iv NB: wanneer EU-burgers thans gebruik maken van de B8/3-regeling, wijken de consequenties van het beëindigen van het vervolgingsproces principieel af van de consequenties voor Derdelanders. Zij zijn als EU-burgers met (ondertussen) voldoende documentatie immers rechtmatig in Nederland en ingeschreven in een gemeente. Tenzij de IND ingrijpt in verband met een te grote aanspraak op publieke middelen, houden zij alle rechten op opvang, zorg en andere voorzieningen (maar zijn ook onderworpen aan de plichten die daaruit voortkomen, bijv. in het kader van de Wwb/Participatiewet).
- e De toekomst van Derdelanders die gebruik maken van de B8/3-regeling is daarentegen in hoge mate verbonden met het verloop van het proces van opsporing en/of vervolging van de daders:
 - i Wanneer dit proces langer dan drie jaar duurt of leidt tot een veroordeling van de daders, kan het slachtoffer in aanmerking komen voor een niet-tijdelijke verblijfsvergunning;⁵⁵
 - ii Eindigt dit proces binnen deze termijn met sepot of vrijspraak van de daders, dan eindigt de verblijfsregeling mensenhandel en dient het slachtoffer het land te verlaten.
 - iii Het slachtoffer kan echter na beëindiging van deze verblijfsregeling een nieuwe verblijfsvergunning (of vergunning voortgezet verblijf) op humanitaire of medische gronden aanvragen. Doet deze dat tijdig, dan blijft hij of zij gedurende behandeling daarvan (inclusief een eventuele beroepsperiode) rechtmatig in Nederland en kan hij aanspraak maken op voorzieningen, zoals onder 2 is aangegeven. Hij of zij is daarbij echter wel uitgesloten van regelingen die voortvloeien uit de Huisvestingswet en kan in deze situatie daarom in beginsel geen Huisvestingsvergunning krijgen, waarmee een groot deel van de woningmarkt voor hem of haar afgesloten is.
 - iv Hierbij moet bovendien aangetekend worden dat een aanvraag op humanitaire gronden als slachtoffer van mensenhandel in de praktijk weinig succesvol is. De IND mag deze aanvraag namelijk alleen beoordelen op basis van de risico's die het slachtoffer loopt in het land van herkomst.⁵⁶
 - v Bij beëindiging van deze volgende procedures mag de gemeente het slachtoffer geen voorzieningen meer aanbieden, anders dan die genoemd zijn bij 4a en b, en wellicht die onder 4c.
 - vi De consequentie van deze positie is dat zowel het slachtoffer als de gemeente en de partners die betrokken zijn bij de aangeboden voorzieningen onzeker zijn over de positie van het slachtoffer op langere termijn, behalve in het geval e-i (veroordeling/3 jaar termijn). In de praktijk komt dat echter niet vaak voor; er is bovendien steeds vaker en vroeger sprake van sepot. Zolang de beleidsregels zoals neergelegd in Vc B8/3 en B9/12 niet worden aangepast, doet de gemeente er dan ook verstandig aan de aangeboden voorzieningen dusdanig in te richten, dat rekening wordt gehouden met:
 - De moeilijkheden bij doorstroom naar een reguliere woning bij beëindiging van de B8/3-regeling;
 - Een directe beëindiging van andere voorzieningen en verstrekkingen wanneer alle procedures doorlopen zijn, mits dit gezien de aanspraken die voortvloeien uit rechtmatig verblijf mogelijk is.

Cor Smit, 25 december 2014/9 januari 2015

⁵⁵ Vreemdelingencirculaire, B9-12.

⁵⁶ Vc B9-12: "risico van represailles ten opzichte van de vreemdeling en zijn familie en de mate van bescherming daartegen die de autoriteiten in het land van herkomst bereid en in staat zijn te bieden; risico van vervolging in het land van herkomst, bijvoorbeeld op grond van prostitutie; en de mogelijkheden van sociale en maatschappelijke herintegratie in het land van herkomst".

Bijlage V

Kosten bijzondere gespecialiseerde zorg

Voor hooggespecialiseerde zorg voor met name internationale slachtoffers mensenhandel is op dit ogenblik beschikbaar de voorziening Rena bij Fier. Daarnaast zet op dit moment vanwege de gebleken behoefte HVO Querido vanuit het ACM en het COSM een nieuwe voorziening op. In een groot deel van de behandelkosten in deze voorzieningen wordt, c.q. zal worden voorzien middels uiteenlopende ziektekostenverzekeringen. Het gaat hieronder derhalve om kosten die niet langs deze weg worden vergoed, maar ten laste zouden moeten komen van gemeenten op basis van de Wmo 2015. De kostenposten per instelling variëren vanwege enerzijds verschillen in de doelgroep, anderzijds doordat bijkomende kosten op een andere manier gedekt worden.

Opgemerkt moet ook worden dat het hier om plaatsen gaat, niet om concrete behandeltrajecten: er kunnen op deze plaatsen per jaar meer dan in totaal 16 personen behandeld worden. De duur van de trajecten loopt daarbij nogal uiteen. Bij Fier varieert dat van ca. drie maanden tot bijna een jaar, afhankelijk van de ernst van de klachten, het succes van de therapie, maar ook van externe factoren zoals de verblijfsstatus. Van belang is dat er concrete trajectprijzen worden ontwikkeld, waarbij rekening gehouden dient te worden met een zekere mate van differentiatie op basis van de met name de ernst van de problematiek.

Instelling	Kostenpost	Kosten	Totalen
Rena (Fier)	9 plaatsen voor gespecialiseerde zorg (incl. dagbesteding)	€ 587.200	
	Bijbehorende kosten crèche	€ 74.000	
	Verblijfskosten kinderen	€ 61.000	
	Subtotaal Rena		€ 722.200
HVO Querido/ACM	7 plaatsen voor gespecialiseerde zorg	€ 409.532	
	Tolkenkosten	€ 30.000	
	Subtotaal HVO Querido		€ 439.532
Totaal	16 plaatsen gespecialiseerde zorg		€ 1.161.732

