

Mensenhandel

Een genderscan op de B9 regeling

Auteurs en samenwerkende partners:

E-Quality



AANLEIDING

Met de term 'B9 regeling' wordt geduid op Hoofdstuk B9 uit de Vreemdelingen-circulaire 2000. In dit hoofdstuk wordt de procedure beschreven die is bedoeld voor slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel. Het doel ervan is slachtoffers van mensenhandel in staat te stellen aangifte te doen en op die manier de dreiging van onmiddellijke uitzetting weg te nemen. De B9 regeling maakt onderdeel uit van een integrale aanpak om mensenhandel te bestrijden, een uitdrukkelijke prioriteit voor politie en justitie in Nederland (www.b9-regeling.info – mei 2011).

In het kader van het moderne migratiebeleid wordt de B9 regeling binnenkort aangepast. Het gaat hierbij om een redactionele wijziging en niet om een inhoudelijke aanpassing. E-Quality, hét kenniscentrum voor emancipatie, gezin en diversiteit, en haar partners in Nederland, BLinN, Bounded Labour in Nederland en CoMensha, het Coördinatiecentrum Mensenhandel, vonden dit een goede gelegenheid om gezamenlijk een analyse in retrospectief op de B9 regeling tot stand te brengen in de vorm van een genderscan. Deze genderscan is bedoeld voor beleidsmakers en politici maar ook voor eerste- en tweedelijns hulpverlening. Een “genderscan” analyseert aan de hand van een aantal van tevoren vastgestelde indicatoren wat de gevolgen zijn van een bepaalde regeling of beleid voor vrouwen en mannen. In deze genderscan wordt geanalyseerd op welke wijze de B9 regeling heeft voorzien in de specifieke behoeften van vrouwelijke en mannelijke slachtoffers van mensenhandel (het gender aspect).

DOELSTELLING

Deze genderscan beoogt een belangrijk onderdeel van de strijd tegen mensenhandel in Nederland, namelijk de inzet van de B9 regeling voor slachtoffers, te bezien vanuit het genderperspectief. Uit de dagelijkse praktijk blijkt dat specialisten op het gebied van mensenhandel, gender aspecten soms over het hoofd zien. Op hun beurt zijn genderspecialisten zich er niet altijd van bewust zijn hoe relevant gender is bij mensenhandelsituaties. Het genderperspectief is echter wel een belangrijk middel om ervoor te zorgen dat het beleid de gewenste effecten teweeg brengt zonder relevante doelgroepen (onbedoeld) uit te sluiten. E-Quality, BLinN en CoMensha, hopen hiermee een reflectie op gang te brengen bij alle betrokken partijen en een bijdrage te leveren aan toekomstig beleid.

Het gezamenlijk auteurschap van deze genderscan stelt E-Quality, BLinN en CoMensha in staat om:

- Kennisbundeling door het bijeen brengen van verschillende benaderingen van mensenhandel vanuit drie verschillende organisaties
- Informatie over mensenhandel op een andere wijze dan gebruikelijk te publiceren
- Een breder publiek te bereiken
- Grotere zichtbaarheid te realiseren bij de doelgroepen van de betrokken initiatiefnemers

E-Quality heeft ruime ervaring met het uitvoeren van genderscans. Vanuit dat perspectief heeft E-Quality het theoretisch kader aangeleverd evenals de analyse van de gendercomponenten van de B9 regeling. BLinN en CoMensha hebben op basis van hun expertise op het gebied van mensenhandel de analyse aangevuld met feiten en cijfers.

ALGEMEEN BEELD SLACHTOFFERS MENSENHANDEL

De B9 regeling regelt het verblijfsrecht voor vreemdelingen die getuige of slachtoffer zijn van mensenhandel. Vreemdelingen is de term die in het recht wordt gebruikt voor personen die niet de Nederlandse nationaliteit hebben. Nederlandse slachtoffers van mensenhandel vormen een aanzienlijke groep (33% van het totaal aantal bekende slachtoffers) maar worden in deze genderscan buiten beschouwing gelaten, omdat de B9 regeling specifiek is bedoeld voor niet-Nederlandse slachtoffers.

Uit de cijfers van CoMensha van 2010, kunnen we het volgend algemeen beeld destilleren van niet-Nederlandse slachtoffers van mensenhandel.

De meeste slachtoffers van mensenhandel met een niet-Nederlandse nationaliteit waren vrouwen (85%). De grootste groep vrouwelijke slachtoffers was afkomstig uit Nigeria, Hongarije of Roemenië. Zij werden aangetroffen in de prostitutie en waren tussen de 18 en 23 jaar oud. De grootste groep mannelijke slachtoffers was afkomstig uit Nigeria, Slowakije of India. Deze mannen werden aangetroffen in de prostitutie en vielen in de leeftijdscategorie tussen 24 en 30 jaar.

Zie verder 'bijlage 1: feiten en cijfers' voor aanvullende informatie over slachtoffers mensenhandel.

DE GENDERSCAN

De genderscan op de B9 regeling gebeurt aan de hand van een aantal indicatoren. Deze indicatoren zijn ontleend aan een aantal internationale verdragen die Nederland heeft geratificeerd:

- De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens
- Het VN Vrouwenverdrag
- Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
- Het Verdrag van de Raad van Europa inzake Mensenhandel

Een van de klassieke manieren om mensenhandel te benaderen is vanuit het perspectief van de schending van de mensenrechten. Andere perspectieven op mensenhandel zijn het migratieperspectief, een ontwikkelingsperspectief of de globalisering (Aronowitz, 2010; p. 21-28).

Het is relevant om te beseffen dat gender discriminatie, een risico factor en een *push* factor bij mensenhandel, wordt erkend als een fundamentele schending van de rechten van de mens. Tot de risicofactoren kunnen ook zaken worden gerekend als ongelijke kansen in het onderwijs of op de arbeidsmarkt. Dit komt tot uitdrukking in het feit dat mensenhandelaren doorgaans misbruik maken van de ongelijke status van vrouwen en meisjes ten opzichte van mannen en jongens. Stereotype beelden van vrouwen als seksuele objecten, eigendom en dienaars van mannen spelen hierbij een rol. Onder de rechten die hierbij onder meer geschonden worden, vallen het recht op gezondheidszorg, het recht op leven en vrijheid en het recht om vrij te zijn van alle vormen van slavernij (Aronowitz, 2010; p. 28).

Bovenstaande wordt bevestigd door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel. In haar achtste rapportage uit 2010 geeft zij aan 'dat internationaal het uitgangspunt inmiddels is aangenomen dat mensenhandel een schending van de mensenrechten is, en dat landen bijgevolg gehouden zijn dit fenomeen te bestrijden' (BNRM, 2010; p. 37).

DE INDICATOREN

Vanuit de missies van E-Quality, BLinN en CoMensha, is het bestrijden van stereotypering bij een beleidsontwerp van groot belang. Vanuit het perspectief van de mensenrechten, is ook de bescherming van slachtoffers van mensenhandel essentieel, evenals garanties bij uitzetting van slachtoffers, de informatievoorziening aan slachtoffers en de adressering van de specifieke behoeftes van vrouwelijke en mannelijke slachtoffers van mensenhandel ten aanzien van opvang en zorg.

In het licht van het bovenstaande, heeft E-Quality ervoor gekozen om de B9 regeling te analyseren op grond van de volgende genderindicatoren:

- a. De formulering van de B9 regeling: genderneutraal of genderspecifiek
- b. Stereotypering van slachtoffers door de B9 regeling, het 'empowering' effect
- c. Verblijfsstatus van slachtoffers die wel aangifte doen
- d. Vrouwelijke en mannelijke slachtoffers die geen aangifte doen
- e. Garanties bij uitzetting van slachtoffers mensenhandel
- f. Informatievoorziening en voorlichting aan slachtoffers mensenhandel
- g. Specifieke behoeften van vrouwelijke en mannelijke slachtoffers mensenhandel ten aanzien van opvang en zorg.

Raadpleeg verder 'bijlage 2: kernbegrippen' voor definities van de begrippen:

- gender en het belang van genderperspectief
- empowerment
- mensenhandel en moderne slavernij

Mensenhandel
Een genderscan op de B9 regeling
15 juni 2011

Tabel 1 – De genderscan samengevat

Gender indicator	Toelichting	Conclusie na toepassing op de B9 regeling (voor nadere uitwerking, zie verderop in de tekst)
a De formulering van de B9 Regeling: genderneutraal of genderspecifiek	Volgens de VN vertraagt de inadequate formulering van regelgeving de aanpak van met name geweldsovertredingen tegen vrouwen (UNIFEM, 2009). Regelgeving die geen verwijzingen naar het vrouwelijk geslacht in acht neemt, doet afbreuk aan gender gelijkheid. Regelgeving mag geen onderscheid maken naar geslacht, en het is belangrijk dat dit in de formulering zo duidelijk mogelijk blijft. Voor andere teksten dan regelgeving (bijvoorbeeld beleidsnota's) geldt daarentegen: als er belangrijke genderverschillen aan de orde zijn, is het juist van belang die expliciet te benoemen en niet weg te poetsen met geforceerd genderneutraal taalgebruik (Botman en Hermans, 2002).	In de B9 regeling wordt consistent gebruik gemaakt van gender-neutrale terminologie.
b Stereotypering door de B9 Regeling, in hoeverre draagt regelgeving bij aan empowerment van vrouwelijke en mannelijke slachtoffers?	Deze stereotype benadering zou met name gevolgen kunnen hebben voor de situatie van mannen en andere niet stereotype groepen die slachtoffers van mensenhandel zijn (ILO, 2003). In het verlengde hiervan is het relevant om te evalueren of er een relatie bestaat tussen mogelijke stereotypering van het slachtofferschap (genderbias) en het uitreiken van specifieke handvaten aan vrouwen en mannen om ze in staat te stellen op eigen kracht de weg te vinden uit het mensenhandelscircuit (empowerment).	Vooralsnog valt moeilijk op te maken uit de B9 regeling of stereotypering wordt bestreden. Ook is onduidelijk of de regeling een meetbaar 'empowering' effect teweeg brengt.
c Verblijfsstatus van slachtoffers die wel aangifte doen	De verblijfsstatus van de slachtoffers van mensenhandel kan een belangrijk "beschermingselement" zijn. Het zou een middel kunnen zijn om slachtoffers uit het zichtveld van de mensenhandelaren te verwijderen en hulp te bieden. Relevante vragen hierbij zijn: Doen zich hierbij verschillen voor tussen vrouwelijke en mannelijke slachtoffers? Wordt in praktijk met dit soort verschillen voldoende rekening gehouden?	E-Quality, BLinN en CoMensha maken zich zorgen over het feit dat het huidige beleid wellicht de behoeften van vrouwelijke en mannelijke slachtoffers niet centraal stelt, zoals hoort bij een mensenrechtenbenadering.
d Vrouwelijke en mannelijke slachtoffers die geen aangifte doen	Over de bescherming van slachtoffers van mensenhandel schrijft het CEDAW-Comité dat zij bezorgd is over het lot van slachtoffers die uitgesloten worden van de B9 Regeling en benadrukt dat het VN Vrouwenverdrag de Nederlandse regering verplicht om alle slachtoffers van mensenhandel te beschermen, ook als zij geen aangifte willen of durven doen (Vrouwenrechten in Nederland, 2010).	De regeling is begin 2011 uitgebreid met een mogelijkheid voor verblijfsvergunning voor vrouwelijke en mannelijke slachtoffers die geen aangifte willen of kunnen doen. BLinN en CoMensha hebben nog geen ervaring met de uitwerking ervan in de praktijk.
e Garanties bij uitzetting slachtoffers	Hierbij gaat het om de vraag in hoeverre de regeling voorziet in specifieke bescherming van uitgeprocedeerde slachtoffers van mensenhandel die het land uitmoeten. Hierbij kunnen verschillen aan de orde zijn tussen mannelijke en vrouwelijke slachtoffers, en/of tussen sectoren waarin de mensenhandel zich heeft afgespeeld.	Er is weinig zicht in hoeverre genderspecifieke aspecten worden meegenomen bij de overwegingen om vrouwelijke en mannelijke slachtoffers uit verschillende sectoren het land uit te zetten.
f Informatievoorziening/ voorlichting aan slachtoffers van mensenhandel in de praktijk	Volgens de B9 Regeling dient reeds bij een geringe aanwijzing van mensenhandel, het (mogelijke) slachtoffer gewezen te worden op haar/ zijn rechten en dient een bedenktijd van maximaal drie maanden geboden te worden. Gedurende deze periode heeft de slachtoffer het recht op opvang en uitkering. De informatievoorziening aan slachtoffers dient in het verlengde te worden gezien van de bescherming van slachtoffers. Hoe gaat men om met mogelijke verschillen in de informatiebehoefte van mannelijke en vrouwelijke slachtoffers?	Er wordt heel nadrukkelijk geprobeerd om de informatievoorziening aan vrouwelijke en mannelijke slachtoffers zo optimaal mogelijk te laten verlopen.
g Specifieke behoeftes van vrouwelijke en mannelijke slachtoffers ten aanzien van opvang, en hulpverlening	Bij deze indicator is het met name van belang of de opvang en hulpverlening worden ingericht en georganiseerd, conform de specifieke behoeften van vrouwelijke en mannelijke slachtoffers ten aanzien van bijvoorbeeld hun leefvorm, gezinsomstandigheden, etniciteit, nationaliteit, leeftijd, trauma, en dergelijke.	De opvangvoorzieningen zijn traditioneel op vrouwen ingesteld. Daar ondervinden mannelijke slachtoffers nu last van.
h Conclusie		Vanuit een genderperspectief bekeken is er ruimte voor verdere aanpassing van de B9 regeling, door de specifieke behoeften van vrouwelijke en mannelijke slachtoffers centraal te stellen.

DE ANALYSE: TOEPASSING VAN DE INDICATOREN OP DE B9 REGELING

Hieronder volgt een analyse van de B9 regeling op basis van de beschreven indicatoren.

a.- De formulering van de B9 regeling: genderneutraal of genderspecifiek

Uitgangspunt:

Volgens de VN vertraagt de inadequate formulering van regelgeving de aanpak van met name geweldsovertredingen tegen vrouwen (UNIFEM, 2009). Regelgeving die geen verwijzingen naar het vrouwelijk geslacht in acht neemt, doet afbreuk aan gender gelijkheid. Regelgeving mag geen onderscheid maken naar geslacht, en het is belangrijk dat dit in de formulering zo duidelijk mogelijk blijkt. Voor andere teksten dan regelgeving (bijvoorbeeld beleidsnota's) geldt daarentegen: als er belangrijke genderverschillen aan de orde zijn, is het juist van belang die expliciet te benoemen en niet weg te poetsen met geforceerd genderneutraal taalgebruik (Botman en Hermans, 2002).

Toepassing:

In de B9 regeling wordt consistent gebruik gemaakt van genderneutrale terminologie, zoals 'de vreemdeling', 'het slachtoffer' of 'de getuige aangever'. Ook spreekt men van 'mensenhandel' in plaats van 'vrouwenhandel'. Verder staat in de tekst van de regeling het volgende: "Hoewel het merendeel van de slachtoffers van mensenhandel vrouw is, is in dit hoofdstuk afgezien van het hanteren van de meer gangbare term 'vrouwenhandel'. Dit om eventuele verwarring te voorkomen, omdat ook mannelijke en minderjarige slachtoffers een beroep kunnen doen op de procedure die in dit hoofdstuk is beschreven" (CoMensha 2010, Vreemdelingencirculaire 2000).

Eenzijds is het terecht om in het toekennen van rechten geen verschil te maken naar geslacht. In die zin is een genderneutrale formulering passend. Anderzijds tonen de cijfers dat ten aanzien van aangetroffen slachtoffers van mensenhandel met een niet-Nederlandse nationaliteit, gendergerelateerde oorzaken ten grondslag liggen aan de verschillende gevallen van mensenhandel. De Nationaal Rapporteur heeft de regering opgeroepen om intensieve aandacht te blijven besteden aan de *root causes* die aan de bron liggen van internationale mensenhandel, zoals arbeids- en ontplooiingsmogelijkheden, armoede en de genderproblematiek, die verschillende gevolgen hebben voor mannen en vrouwen (BNRM, 2010; p. 36). Het strikt hanteren van een genderneutrale formulering in onder meer beleidsstukken en toelichtingen bij regelgeving kan deze tendensen te veel uit beeld laten verdwijnen. Dit kan leiden tot beleid dat te weinig rekening houdt met de situatie in de praktijk.

Een voorbeeld (Aronowitz, 2009; p. 39)

In een onderzoek over mensenhandel, uitgevoerd door een Nigeriaans NGO (*Girls Power Initiative*) onder Nigeriaanse vrouwen en meisjes in 'Edo State' Nigeria, wordt een aantal verklaringen gegeven voor het feit dat vrouwen en meisjes eerder worden verhandeld dan mannen en jongens. Het gaat hierbij om gendergerelateerde oorzaken, die als volgt omschreven kunnen worden:

- a. Nigeriaanse meisjes en vrouwen worden verhandeld omdat er vraag is naar hun seksuele diensten. Zij worden beschouwd als voorwerpen die gemakkelijk in de 'markt' kunnen worden geplaatst.

- b. In de Nigeriaanse cultuur wordt van meisjes verwacht dat zij hun studie opofferen en de zorg voor hun ouders en familieleden op zich nemen. Daar komt nog bij dat meisjes als een 'slechte investering' gezien worden omdat zij na het trouwen het ouderlijk huis verlaten. Ouders vinden het daarom makkelijker om ongetrouwde meisjes te laten vertrekken om buitenshuis te gaan werken, in de hoop dat ze in ieder geval van het salaris kunnen profiteren. Vooral als het gaat om een (vermeend) aanbod om te gaan werken in huishoudelijke arbeid, vinden Nigeriaanse ouders dat zij hun dochters juist helpen bij de voorbereiding op hun huwelijk en de huishoudelijke plichten die daarmee samenhangen.
- c. Nigeriaanse ouders achten het ook niet zinvol om te investeren in de opleiding van hun dochters. Veel meisjes hebben hierdoor een lage scholingsgraad en weinig kans op een goede baan.

Bovenstaande factoren genereren een aanzienlijke groep meisjes die in het buitenland verhandeld kunnen worden. Deze factoren zijn gendergerelateerd, omdat deze overwegend culturele aspecten specifieke effecten hebben op meisjes en vrouwen. Als bepaalde families hun dochters besluiten te verkopen, dan is dat soms een besluit ingegeven door bepaalde culturele patronen zoals hierboven omschreven, en niet noodzakelijkerwijs door armoede, aldus Antonio Maria Costa, directeur van UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime (Aronowitz, 2009; p. 39).

Aanbevelingen van E-Quality, BLinN en CoMensha:

1.- Wij pleiten ervoor om blijvend aandacht te besteden aan de terminologie die gehanteerd wordt in beleid en regelgeving zodat die steeds overeenkomt met de actuele situatie rondom slachtoffers van mensenhandel in de dagelijkse praktijk.

2.- Vanwege de gendergerelateerde oorzaken van mensenhandel, zijn wij van mening dat het beleid meer toegespitst moet zijn op genderspecifieke preventiemaatregelen voor (potentiële) slachtoffers van mensenhandel en de meetbaarheid van de doeltreffendheid hiervan. In bovenstaand voorbeeld zou je bij preventie bijvoorbeeld niet alleen de (potentiële) slachtoffers moeten benaderen maar ook familiestructuren moeten meenemen bij de bestrijding van mensenhandel.

b.- Stereotypering van slachtoffers door de B9 regeling, het 'empowering' effect

Uitgangspunt:

Deze stereotype benadering zou met name gevolgen kunnen hebben voor de situatie van mannen en andere niet stereotype groepen die slachtoffers van mensenhandel zijn (ILO, 2003). In het verlengde hiervan is het relevant om te evalueren of er een relatie bestaat tussen mogelijke stereotypering van het slachtofferschap (genderbias) en het uitreiken van specifieke handvaten aan vrouwen en mannen om ze in staat te stellen op eigen kracht de weg te vinden uit het mensenhandelcircuit (empowerment).

Toepassing:

Vooralsnog valt uit de B9 regeling moeilijk op te maken in hoeverre er oog is voor wijzigingen in de toestroom vrouwelijke en mannelijke slachtoffers van mensenhandel in Nederland en de mogelijke gevolgen hiervan voor de hulpverlening. Ondanks de algemene beeldvorming, dat over het algemeen alleen vrouwen worden verhandeld in de prostitutie, blijkt uit de cijfers van 2010 bijvoorbeeld een toename in het aantal aangetroffen mannelijke slachtoffers dat werkzaam was in de prostitutie (in 2010 was de grootste groep mannelijke slachtoffers werkzaam in de prostitutie).

Ook is het onduidelijk in hoeverre de B9 regeling een 'empowering' effect teweeg brengt bij slachtoffers van mensenhandel. Het 'empowering' effect heeft te maken met het bevorderen van de zelfredzaamheid van vrouwelijke en mannelijke slachtoffers van mensenhandel. In die zin zijn de signalen uit de praktijk zorgelijk. Een beroep op de B9 regeling geeft geen garanties voor de bescherming van slachtoffers van mensenhandel in Nederland op korte, middel of lange termijn, bijvoorbeeld door het verkrijgen van een verblijfsstatus. Op zoek naar een uitweg in deze situatie, observeert men dat vrouwelijke slachtoffers zo snel mogelijk op zoek gaan naar een partner of zwanger raken om zo hun kans op een verblijf in Nederland te vergroten. BLinN signaleert dat ook mannelijke slachtoffers een partner proberen te vinden. Als de B9 regeling daadwerkelijk de zelfredzaamheid van vrouwen en mannen zou bevorderen, dan zou het huwelijk met een Nederlandse partner (c.q. een partner met een verblijfsvergunning) als noodoplossing niet noodzakelijk hoeven te zijn.

Aanbevelingen:

3.- Wij pleiten voor een dynamische aanpassing van beleid (indien nodig) op grond van waarneembare trends en ontwikkelingen in het mensenhandelcircuit en/ of in de toestroom van vrouwelijke en mannelijke slachtoffers van mensenhandel.

4.- De B9 regeling draagt niet optimaal bij aan het versterken van de positie van vrouwelijke en mannelijke slachtoffers van mensenhandel. Om het 'empowering' effect van de B9 regeling te kunnen beoordelen, zou meer informatie nodig zijn naar de positie van vrouwelijke en mannelijke slachtoffers op de langere duur. Wij zijn van mening dat meer onderzoek op dit terrein nuttig zou kunnen zijn.

5.- Er zijn signalen dat slachtoffers van mensenhandel uit noodzaak op zoek gaan naar een partner, om op die manier bescherming te zoeken. Dit is een indicatie dat de regeling vrouwen aanspoort om terug te vallen op traditionele genderpatronen, in plaats van hun onafhankelijkheid en zelfstandigheid te stimuleren. Wat de effecten zijn voor mannelijke slachtoffers die een partner nodig hebben om in Nederland te kunnen blijven, is niet duidelijk. Om slachtoffers te kunnen 'empoweren' dient het beleid meer structurele aandacht te schenken aan mechanismen die de participatie en integratie van slachtoffers mensenhandel in de Nederlandse maatschappij bevorderen.

c.- Verblijfsstatus van slachtoffers die wel aangifte doen

Uitgangspunt:

De verblijfsstatus van de slachtoffers van mensenhandel kan een belangrijk "beschermingselement" zijn. Het zou een middel kunnen zijn om slachtoffers uit het zichtveld van de mensenhandelaren te verwijderen en hulp te bieden.

Relevante vragen hierbij zijn: Doen zich hierbij verschillen voor tussen vrouwelijke en mannelijke slachtoffers? Wordt in praktijk met dit soort verschillen voldoende rekening gehouden?

Toepassing:

Het CEDAW Comité (VN Comité dat toeziet op de naleving van het VN Vrouwenverdrag) heeft de Nederlandse regering dringend aanbevolen om de bescherming en ondersteuning van vrouwelijke en mannelijke slachtoffers mensenhandel boven het belang van de strafrechtelijke vervolging te plaatsen (Vrouwenrechten in Nederland, 2010; p. 14).

Het Nederlands beleid stelt de beschikbaarheid van slachtoffers ten behoeve van de opsporing en de vervolging centraal. Na een bedenktijd van drie maanden komen slachtoffers enkel in aanmerking voor een verblijfsvergunning als zij aangifte doen of anderszins medewerking verlenen aan de opsporing en vervolging van de dader. Het recht van de slachtoffers op bescherming en ondersteuning is hieraan gekoppeld.

E-Quality, BLinN en CoMensha maken zich zorgen over het feit dat het huidige beleid wellicht de behoeften van vrouwelijke en mannelijke slachtoffers niet centraal stelt, zoals hoort bij een mensenrechtenbenadering.

Vrouwelijke en mannelijke slachtoffers van mensenhandel ontvangen een verblijfsvergunning voor de duur van het opsporingsonderzoek en de strafrechtelijke vervolging. 'De vergunning vervalt op het moment dat het opsporingsonderzoek of de vervolging is afgerond of wordt geseponeerd. [...] Mocht het OM overgaan tot het seponeren van de zaak, dan kunnen slachtoffer-aangever en getuige-aangever hiertegen beklag instellen bij het Hof. Tot de uitspraak van het Hof op dit beklag, kan de vrouw of man legaal in Nederland blijven'. (www.b9-regeling.info – mei 2011).

Relatief veel zaken worden geseponeerd. Een sepot betekent echter niet dat er geen sprake is van mensenhandel. Als er onvoldoende opsporingsindicaties en/ of bewijs is, dan wordt een aangifte geseponeerd en wordt er geen vervolging ingesteld. Ook gebrek aan capaciteit bij de politie kan een reden zijn om niet actief tot opsporing over te gaan. Een zaak wordt dan niet geseponeerd maar opgelegd. Zowel bij een sepot als bij een oplegging wordt de verblijfsvergunning ingetrokken, niet afgegeven of niet (langer) verlengd.

Aanbevelingen:

6.- Wij onderkennen het belang van samenwerking tussen slachtoffers mensenhandel en justitie, maar zijn ook van mening dat het slachtoffer centraal dient te staan. Er zou daarom bescherming moeten worden verleend (bijvoorbeeld door het afgeven van een verblijfsvergunning) op grond van het feit dat iemand slachtoffer is geworden van een zware schending van de mensenrechten, namelijk mensenhandel.

d.- Vrouwelijke en mannelijke slachtoffers die geen aangifte doen

Uitgangspunt:

*Over de bescherming van slachtoffers van mensenhandel schrijft het CEDAW-Comité dat zij bezorgd is over het lot van slachtoffers die uitgesloten worden van de B9 Regeling en benadrukt dat het VN Vrouwenverdrag de Nederlandse regering verplicht om **alle** slachtoffers van mensenhandel te beschermen, ook als zij geen aangifte willen of durven doen (Vrouwenrechten in Nederland, 2010).*

Toepassing:

Op grond van internationale verplichtingen is de Nederlandse regering verplicht om alle slachtoffers van mensenhandel te beschermen, ook als zij geen aangifte willen of durven doen.

Slachtoffers die bang zijn voor wraak van de daders en/of die het moeilijk vinden om naar de politie te gaan werden tot begin 2011 verwezen naar een verblijfsvergunning op grond van de discretionaire bevoegdheid van de Minister voor Asiel en Migratie. Het is alleen niet duidelijk op welke gronden iemand hiervoor in aanmerking komt omdat het om een niet gedefinieerde uitzonderingsbepaling gaat. Het gaat in de praktijk echter alleen om incidentele gevallen.

Begin 2011 is de B9 regeling uitgebreid met de categorie: slachtoffers die geen medewerking verlenen aan opsporing en vervolging. Aan een slachtoffer van mensenhandel kan een verblijfsvergunning worden verleend als wordt aangetoond dat het slachtoffer geen aangifte kan of wil doen of anderszins medewerking kan of wil verlenen aan de strafrechtelijke opsporing en vervolging van de mensenhandelaar in verband met:

- een ernstige bedreiging en/ of
- een medische of psychische beperking

Dit moet worden aangetoond door:

1. een verklaring van de politie waaruit blijkt dat de vreemdeling slachtoffer is van mensenhandel; en
2. indien van toepassing een verklaring van de politie waaruit blijkt dat van de vreemdeling niet verwacht kan worden medewerking te verlenen aan het strafproces in verband met ernstige bedreigingen hier te lande door de mensenhandelaar. Als deze verklaring wordt overgelegd, wordt hiermee ook aannemelijk geacht dat betrokkene zich niet aan de bedreigingen kan onttrekken als hij zich zou vestigen in het land van herkomst, omdat mensenhandelbendes vrijwel altijd opereren over de grenzen heen; of
3. indien van toepassing medische informatie waaruit blijkt dat een fysieke of psychische aandoening aan het verlenen van medewerking aan het strafproces in de weg staat. De medische informatie moet afkomstig zijn van een behandelaar die hetzij in het register van Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg hetzij in het register van het Nederlands Instituut van Psychologen is ingeschreven.

Nadeel van deze regeling is dat er altijd een verklaring nodig is van de politie. Het komt vaak voor dat slachtoffers geen contact met de politie durven te onderhouden. Die slachtoffers kunnen dan geen aanspraak maken op bovengenoemde wijziging.

Cliënten van CoMensha en BLinN hebben nog geen ervaring met het doen van een aanvraag in het kader van het nieuwe beleid (CoMensha, 2011). Er bestaat nog veel onbekendheid over deze nieuwe mogelijkheid.

Tabel 2 – Aangiftes van slachtoffers Mensenhandel 2008 – 2010

	2008		2009		2010	
	Vrouwen	Mannen	Vrouwen	Mannen	Vrouwen	Mannen
Wel aangifte	197	23	239	62	294	56
Totaal slachtoffers in dat jaar	462	43	537	132	572	106
% aangifte t.o.v. tot. slachtoffers	43%	53%	45%	47%	51%	53%

Bron: CoMensha, 2010

Uit de registratiegegevens van CoMensha blijkt dat het aantal aangiftes procentueel stijgt. De aangiftebereidheid onder slachtoffers van mensenhandel is over het algemeen niet hoog. Zowel vrouwelijke als mannelijke slachtoffers van mensenhandel werken vaak niet mee aan de opsporing en vervolging van de dader omdat hun veiligheid (en die van hun familie) tijdens en na het proces onvoldoende wordt gegarandeerd. Naast de angst voor geweld kunnen ook de schaamte en het taboe rondom het werken in de prostitutie een rol spelen in de aangiftebereidheid van slachtoffers. Dit geldt zowel voor vrouwen als voor mannen. Gedurende het proces hebben slachtoffers van mensenhandel recht op een verblijfsvergunning. Daarna hebben zij alleen recht op een verblijfsvergunning als het proces drie jaar heeft geduurd en er een veroordeling heeft plaatsgevonden, of als er humanitaire gronden kunnen worden aangewezen voor hun verblijf.

Aanbevelingen:

7.- Wij pleiten voor een uitdrukkelijke analyse van de gendereffecten van bovengenoemde wijziging op de B9 regeling. Allereerst is het relevant om vast te stellen of de regeling daadwerkelijk wordt gebruikt. Ook is het belangrijk om na te gaan wat de gevolgen zijn voor vrouwelijke en mannelijke slachtoffers van mensenhandel uit de prostitutie en overige economische sectoren. Het is immers denkbaar dat die gevolgen verschillend kunnen zijn voor vrouwelijke en mannelijke slachtoffers. Er bestaan waarschijnlijk ook verschillen ten aanzien van de sectoren waarin de slachtoffers worden aangetroffen. Al deze verschillen houden verband met de risico's en de houding van slachtoffers ten aanzien van het doen van aangifte.

8.- Uit de cijfers blijkt dat bijna de helft van de slachtoffers geen aangifte doet. Wij vinden het belangrijk dat uitgezocht wordt wat de reden hiervoor is en of er wellicht verschillende oorzaken een rol spelen afhankelijk van de vraag of het slachtoffer man of vrouw is, de culturele achtergrond en de sector.

9.- Prostitutie is in veel landen (van herkomst van slachtoffers van mensenhandel) taboe en vaak ook strafbaar. Wij vragen aandacht voor de gevolgen hiervan voor de bereidheid van vrouwelijke en mannelijke slachtoffers om in Nederland aangifte te doen.

10.- Het zou goed zijn om te onderzoeken of ook andere partijen dan de politie het slachtofferschap van een cliënt mogen vaststellen. Hierdoor wordt de drempel verlaagd voor slachtoffers die geen contact durven te onderhouden met de politie en kunnen ook zij gebruik maken van de mogelijkheden die de B9 regeling biedt voor de categorie "slachtoffers die geen medewerking verlenen aan opsporing en vervolging" (slachtoffers die geen aangifte doen).

e.- Garanties bij uitzetting slachtoffers

Uitgangspunt:

Hierbij gaat het om de vraag in hoeverre de regeling voorziet in specifieke bescherming van uitgeprocedeerde slachtoffers van mensenhandel die het land uitmoeten. Hierbij kunnen verschillen aan de orde zijn tussen mannelijke en vrouwelijke slachtoffers, en/of tussen sectoren waarin de mensenhandel zich heeft afgespeeld.

Toepassing:

Het blijft van belang na te gaan of terugkeer van het slachtoffer naar het land van herkomst wel verantwoord is. De Nationaal Rapporteur heeft aanbevolen dat de bewijslast daarbij niet te zwaar op de schouders van de aanvrager te laten rusten. Omdat de overheid een vreemdeling niet mag terugzenden naar het land van herkomst wanneer daardoor onaanvaardbare veiligheidsrisico's

ontstaan voor deze vreemdeling of diens naasten, behoort de overheid voldoende onderzoek in te stellen om een gedegen risicoanalyse te kunnen maken (BNRM, 2010; 60).

Er is echter weinig bekend over de mate waarin genderspecifieke aspecten worden meegenomen in de risicoanalyse. Maar ook of de uitzetting specifieke gevolgen teweeg brengt voor vrouwelijke en mannelijke slachtoffers uit verschillende sectoren. Deze verschillen zijn waarschijnlijk aanzienlijk.

Aanbeveling:

11.- Wij zijn van mening dat er meer onderzoek noodzakelijk is naar de genderspecifieke effecten (specifieke gevolgen voor vrouwelijke en mannelijke slachtoffers mensenhandel) van de uitzetting.

f.- Informatievoorziening/ voorlichting aan slachtoffers van mensenhandel in de praktijk

Uitgangspunt:

Volgens de B9 Regeling dient reeds bij een geringe aanwijzing van mensenhandel, het (mogelijke) slachtoffer gewezen te worden op zijn/ haar rechten en dient een bedenktijd van maximaal drie maanden geboden te worden. Gedurende deze periode heeft de slachtoffer het recht op opvang en uitkering. De informatievoorziening aan slachtoffers dient in het verlengde te worden gezien van de bescherming van slachtoffers. Hoe gaat men om met mogelijke verschillen in de informatiebehoefte van mannelijke en vrouwelijke slachtoffers?

Toepassing:

De Nationaal Rapporteur wees er in 2002 op dat slachtoffers soms meer tijd nodig hebben dan drie maanden om voldoende te herstellen en tot rust te komen teneinde een goede beslissing te kunnen nemen of aangifte zal worden gedaan. Met het oog op het belang van medewerking door het slachtoffer aan het strafproces, deed zij daarom de aanbeveling de mogelijkheid in de regeling op te nemen de bedenktijd van drie maanden eenmalig te verlengen. Deze aanbeveling is niet vertaald in een concrete beleidswijziging (BNRM, 2010; p. 55).

De Nationaal Rapporteur heeft er ook steeds voor gepleit dat ketenpartners aan de slachtoffers direct volledige informatie zouden geven over de mogelijkheden van de B9 regeling. Ondanks het feit dat in de B9 regeling geen onderscheid wordt gemaakt tussen slachtoffers van seksuele uitbuiting en uitbuiting in andere sectoren ('overige uitbuiting'), blijkt dat daar in de praktijk wel verschillend mee wordt omgegaan. (Mogelijke) slachtoffers van overige uitbuiting worden niet altijd herkend als slachtoffer, waardoor zij niet op de rechten uit de B9-regeling worden gewezen en geen bedenktijd krijgen aangeboden. Deze verschillen worden veroorzaakt door een verschil in perceptie en niet door een verschil in regelgeving. Naar aanleiding van de bevindingen van de Nationaal Rapporteur, is de tekst van de B9 regeling in april 2009 verduidelijkt. In de nieuwe tekst staat beter verwoord dat de werking van de regeling zich ook uitstrekt tot slachtoffers van uitbuiting in sectoren buiten de seksindustrie (BNRM, 2010; p. 56).

Het afgelopen jaar zijn zowel BLinN en CoMensha betrokken geweest bij diverse acties van justitie en politie, juist om de informatievoorziening aan mogelijke slachtoffers te verbeteren.

Mensenhandel
Een genderscan op de B9 regeling
15 juni 2011

Aanbeveling:

12.- Wij zijn verheugd over het feit dat er nadrukkelijke pogingen worden ondernomen om de informatievoorziening aan slachtoffers mensenhandel te verbeteren. Wel vragen we aandacht voor genderspecifieke omstandigheden die maatwerk vereisen bij de informatievoorziening. Eenduidige interpretatie van de diverse instructies en regelingen door de betrokken partners en organisaties, garanties voor het verstrekken van de juiste informatie aan de slachtoffers en de daarbij behorende coördinatie blijven van essentieel belang.

g.- Specifieke behoeftes van vrouwelijke en mannelijke slachtoffers ten aanzien van opvang, en hulpverlening

Uitgangspunt:

Bij deze indicator is het met name van belang of de opvang en hulpverlening worden ingericht en georganiseerd, conform de specifieke behoeften van vrouwelijke en mannelijke slachtoffers. Hierbij moet gedacht worden aan bijvoorbeeld hun leefvorm, gezinsomstandigheden, etniciteit, nationaliteit, leeftijd, trauma, en dergelijke.

Toepassing:

In 2010 kreeg CoMensha 225 keer het verzoek om opvang te zoeken voor (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel (zie toelichting in onderstaand tabel).

Tabel 3 – Vraag om opvang 2010

	Aantal cliënten
Geplaatst in opvang	105
Geplaatst in Categoriele Opvang Slachtoffers van Mensenhandel (COSM)	69
Opvang niet meer nodig; cliënt heeft zelf onderdak gevonden	26
Cliënt is vertrokken voordat opvang gevonden was (met onbekende bestemming)	4
Nog geen plek gevonden	-
Cliënt is op een noodbed geplaatst, omdat geen geschikte plek gevonden kon worden. Cliënt is op een later tijdstip doorgestroomd naar een opvanginstelling	21
Totaal:	225

Bron: CoMensha, 2011

Er is in het afgelopen decennium een chronisch gebrek ervaren aan mogelijkheden om vrouwelijke en mannelijke slachtoffers van mensenhandel goed op te vangen en vervolgens door te laten stromen naar langere termijn opvang met specifieke zorgvoorzieningen. Hiervoor is herhaaldelijk aandacht gevraagd (BNRM, 2010; p. 46).

Vanwege het structurele tekort aan geschikte opvangplekken voor slachtoffers van mensenhandel, is half juni 2010 de *pilot* Categorale Opvang Slachtoffers van Menschenhandel (COSM) gestart. De *pilot* heeft een looptijd van twee jaar. Er zijn 50 extra opvangplaatsen ter beschikking gesteld voor de eerste crisisopvang van slachtoffers van mensenhandel, waarvan 40 plaatsen voor vrouwen (en hun kinderen) en 10 plaatsen voor mannen. De extra plekken bevinden zich in Amsterdam, Rotterdam en Drenthe.

De praktijkervaring heeft bij CoMensha de volgende zaken aan het licht gebracht over de opvang:

- Categorale opvang werkt alleen als de voorziening wordt opgenomen als integraal onderdeel van een groter geheel van (bestaande) opvangvoorzieningen of zelfstandige woonmogelijkheden voor slachtoffers mensenhandel (met ambulante hulp). Zoals de categorale opvang nu is ingericht, is er geen ruimte voor grote groepen slachtoffers.
- Slachtoffers die verder niet bereid zijn om hun medewerking te verlenen aan de politie, komen ook niet in aanmerking voor een plek in de categorale opvang.
- Het tekort aan opvangplekken komt onder andere door een gebrek aan doorstroombmogelijkheden. Het is voor slachtoffers van mensenhandel die in het bezit zijn van een tijdelijke verblijfsvergunning moeilijk om voor begeleid- of zelfstandig wonen in aanmerking te komen. Dit komt omdat hiervoor te weinig woningen beschikbaar zijn. Ook zijn er duidelijke indicaties dat als er al woningen zijn, deze eerder worden toegewezen aan slachtoffers van huiselijk geweld, dan aan slachtoffers van mensenhandel. Tot slot zijn woningcorporaties vaak niet bereid een woning te geven aan iemand met een tijdelijke verblijfsvergunning. Zij vrezen dat zij mogelijk benadeeld worden als blijkt dat de verblijfsvergunning uiteindelijk wordt ingetrokken of niet wordt verlengd.
- Bij het bieden van opvang aan grote groepen slachtoffers tegelijk speelt capaciteit zeer nadrukkelijk een rol. Bestaande opvanginstellingen kunnen deze grote groepen niet aan.
- Vanwege het gebrek aan opvangplaatsen is het haast onmogelijk om in te gaan op specifieke opvangbehoeften van vrouwelijke en mannelijke slachtoffers. Het vinden van een opvangplek is dan belangrijker dan het vinden van een opvangplek die aansluit bij de specifieke behoeften van de slachtoffers. Veel opvangvoorzieningen zijn traditioneel op vrouwen ingesteld. Voor mannelijke slachtoffers is het erg moeilijk om buiten de Categorale Opvang Slachtoffers van Menschenhandel (COSM) een geschikte opvangplek te vinden.

De *pilot* categorale opvang zal waardevolle informatie opleveren ter verbetering van specifieke opvang en zorgbehoeften van vrouwelijke en mannelijke slachtoffers mensenhandel.

Aanbeveling:

13.- Wij zijn van mening dat de specifieke behoeften van vrouwelijke en mannelijke slachtoffers centraal zou moeten staan bij het inrichten van opvangvoorzieningen of het beschikbaar stellen van huisvestingsmogelijkheden. Zomaar meer opvangplekken beschikbaar stellen, is hierbij niet de beste oplossing. Gedifferentieerde opvang, die op maat kan worden ingezet voor groepen slachtoffers van diverse omvang en verschillende categorieën slachtoffers van mensenhandel, zou van echte toegevoegde waarde kunnen zijn.

CONCLUSIE

De B9 regeling bekeken vanuit de genderindicatoren, levert de conclusie op dat er nadrukkelijk pogingen worden ondernomen om in het beleid tegemoet te komen aan de behoeften van slachtoffers mensenhandel en om onbedoelde tekortkomingen in het beleid te verhelpen (zie bijvoorbeeld onder punt 'd.- Vrouwelijke en mannelijke slachtoffers die geen aangifte doen', pagina 9).

Toch constateren E-Quality, BLinN en CoMensha ook dat er ruimte is voor aanpassingen in het beleid. Vanuit het genderperspectief zijn twee zaken van fundamenteel belang:

- Het centraal stellen van de specifieke behoeften van vrouwelijke en mannelijke slachtoffers van mensenhandel en daaruit voortvloeiende aspecten zoals:
 - de bescherming van slachtoffers die aangifte doen
 - de bescherming van slachtoffers die geen aangifte doen
 - informatievoorziening
 - opvang en hulpverlening
- Het empoweren van vrouwelijke en mannelijke slachtoffers van mensenhandel door instrumenten beschikbaar te stellen die hun integratie, zelfstandigheid en zelfredzaamheid bevordert.

Gezien de ervaringen uit de praktijk, maken E-Quality, BLinN en CoMensha zich ernstig zorgen over het feit dat er vermoedelijk vanuit de beleidmakers onvoldoende aandacht is voor bovengenoemde kernaspecten. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat het erop lijkt alsof de medewerking van slachtoffers aan de opsporing, oftewel de belangen van justitie, boven het belang van de slachtoffers wordt geplaatst. Ook blijkt dat er geen garanties kunnen worden geleverd voor de bescherming van vrouwelijke en mannelijke slachtoffers op korte, middel en lange termijn, zelfs als de slachtoffers besluiten om hun medewerking te verlenen aan de opsporing van de daders.

Wij hopen dan ook dat deze genderscan een extra bijdrage kan leveren aan het verbreden van het genderperspectief in het beleid voor vrouwelijke en mannelijke slachtoffers van mensenhandel.

Mensenhandel
Een genderscan op de B9 regeling
15 juni 2011

BIJLAGE 1: FEITEN EN CIJFERS

In onderstaande cijfers wordt een beeld geschetst van de (mogelijke) niet-Nederlandse slachtoffers van mensenhandel die zijn aangetroffen in Nederland. Om redenen van zorgvuldigheid wordt gesproken over 'mogelijke' slachtoffers van mensenhandel. Van de aangemelde personen kan niet worden vastgesteld of zij ook daadwerkelijk slachtoffer van mensenhandel zijn. Er vindt geen officiële toetsing plaats. De Nederlandse slachtoffers van mensenhandel vormen een relatief grote groep (ongeveer 33% van het totaal aantal slachtoffers mensenhandel) maar worden bij deze genderscan buiten beschouwing gelaten omdat de B9 regeling specifiek bedoeld is voor niet Nederlandse slachtoffers.

Tabel 4 – niet Nederlandse slachtoffers Mensenhandel 2008 – 2010

Jaar	Mannen	%	Vrouwen	%	Onbekend	%	Totaal
2008	43	9%	462	91%	1	0%	505
2009	132	20%	537	80%	-	0%	669
2010	106	16%	572	84%	-	0%	678
Totaal	281	15%	1.571	85%	1	0%	1.852

Bron: CoMensha, 2011

De CoMensha-registratie beoogt een totaal overzicht te geven van alle bekende (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel. In werkelijkheid gaat het om een benadering van het daadwerkelijk aantal bekende slachtoffers in Nederland. Het is onbekend hoeveel mensen zich op dit moment in een uitbuitingssituatie bevinden.

Het aantal meldingen van (mogelijke) niet Nederlandse slachtoffers van mensenhandel neemt jaarlijks toe. Niet alle (mogelijke) aangetroffen slachtoffers van mensenhandel worden bij CoMensha aangemeld. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat de meldplicht niet voor alle instanties geldt, maar ook met misverstanden en interpretatieverschillen ten aanzien van het meldplicht.

De cijfers laten een toename zien van het totaal aantal (mogelijke) slachtoffers. In 2010 was er echter wel sprake van een daling van het aantal mannelijke slachtoffers in vergelijking met 2009. De reden hiervoor is onbekend.

Tabel 5 – top 5 landen van herkomst vrouwelijke slachtoffers mensenhandel 2008 – 2010

Vrouwelijke slachtoffers mensenhandel – Top 5 landen					
2008		2009		2010	
China	66	Nigeria	95	Nigeria	112
Nigeria	57	Roemenë	45	Hongarije	55
Hongarije	45	Hongarije	44	Roemenië	46
Sierra Leone	38	Bulgarije	39	Bulgarije	45
Bulgarije	32	Guinee	32	Sierra Leone	34

Bron: CoMensha, 2011

Mensenhandel
Een genderscan op de B9 regeling
15 juni 2011

Tabel 6 – top 5 landen van herkomst mannelijke slachtoffers mensenhandel 2008 - 2010

Mannelijke slachtoffers mensenhandel – Top 5 landen					
2008		2009		2010	
China	12	Roemenië	44	Nigeria	19
India	8	China	11	Slowakije	16
Nigeria	7	Ghana	10	India	7
Sierra Leone	6	Indonesië	10	Ghana	6
Egypte	2	Nigeria	6	Brazilië	4

Bron: CoMensha, 2011

Voor de periode 2008 – 2010, tonen de cijfers aan dat slachtoffers uit China uit de top 5 landen zijn verdwenen. Dit betekent echter niet dat er geen Chinese slachtoffers van mensenhandel meer in Nederland zijn. Een en ander heeft soms te maken met de aard van de invallen die de politie in een bepaald jaar uitvoert en de slachtoffers die men op een verdachte locatie aantreft. Na een dip in 2008 zijn over 2009 en 2010 de slachtoffers vanuit Nigeria op het niveau van de jaren daarvoor. Ook zijn er in toenemende mate Oost Europese slachtoffers in de top 5 landen van herkomst.

Tabel 7 – vrouwelijke en mannelijke slachtoffers mensenhandel – sectoren top 5 (2010)

Vrouwen		Mannen	
Prostitutie	464	Prostitutie	45
Land- tuinbouw	24	Land- tuinbouw	21
Anders ⁱ	17	Anders	13
Huishoudelijke arbeid	10	Horeca	3
Au-pair	6	Huishoudelijke arbeid	2

Bron: CoMensha, 2011

Zowel bij vrouwen als bij mannen, werden in 2010 de meeste slachtoffers in de prostitutie sector aangetroffen. Land- en tuinbouw volgt als tweede meest voorkomende sector waar (mogelijke) slachtoffers mensenhandel werden aangetroffen.

Legale arbeidsmigratie van buiten de EU is –onder voorwaarden- mogelijk voor sectoren als land- en tuinbouw en horeca, maar niet voor de typische ‘vrouwensectoren’ prostitutie en huishoudelijk werk. Een vergunning voor arbeid in de prostitutie is juridisch uitgeslotenⁱⁱ. Wel is het mogelijk dat een vreemdeling een verblijfsvergunning heeft in het kader van bijvoorbeeld gezinshereniging en daarbij vrij is om te werken op de arbeidsmarkt. Werken in de prostitutie mag dan wel.

Voor huishoudelijk werk worden in de praktijk geen vergunningen gegeven. Het is wel mogelijk om voor maximaal een jaar legaal als au pair naar Nederland te komen. De legale au pair is niet in loondienst, mag maximaal 30 uur per week werken, en heeft geen recht op het minimumloon of andere arbeidsrechtelijke bescherming. Zij (96% van de au pairs is vrouw, volgens cijfers van de IND) werkt op zakgeldbasis.

ⁱⁱ Onder de categorie “anders” verstaat CoMensha ‘overige uitbuiting’ waarvan bij de aanmelding van de mogelijke slachtoffers onbekend is in welke sector de slachtoffer is aangetroffen.

ⁱⁱ Prostituees uit Bulgarije en Roemenië mogen niet in loondienst werken in Nederland, maar onder bepaalde voorwaarden wel als zelfstandige.

Mensenhandel
Een genderscan op de B9 regeling
15 juni 2011

Mensenhandel voor huishoudelijke arbeid is lastig op te sporen. Arbeidsinspectie en politie controleren zelden of nooit bij particuliere huishoudens. *Domestic workers* die bij de werkgever inwonen, verkeren vaak in een geïsoleerde positie. In recent onderzoek over mensenhandel voor huishoudelijke werk spreekt de OVSE van 'onzichtbare uitbuiting' (OVSE, 2011; p. 10). Factoren die mensenhandel voor huishoudelijk werk in de hand werken zijn, onder andere het feit dat huishoudelijk werk veelal niet als echte arbeid wordt beschouwd en juridisch vaak ongereguleerd is (OVSE, 2011; p. 14), en dat de slachtoffers veelal wonen en werken op dezelfde plek, waardoor zij non-stop beschikbaar zijn en weinig autonomie hebben (OVSE, 2011; p. 13).

De OVSE wijst erop dat migratiebeleid er onbedoeld toe kan leiden dat mensen (vooral vrouwen en kinderen) extra kwetsbaar worden voor mensenhandel voor huishoudelijke arbeid. Zij beveelt onder meer aan om in het toelatingsbeleid beter rekening te houden met de vraag naar buitenlandse arbeidskrachten in deze sector en met gender verdeling bij deze vorm van arbeid. Dergelijke maatregelen zouden, aldus de OVSE, het aantal migranten dat onder ongeregelde omstandigheden werkt helpen verminderen (OVSE, 2011; p. 65). Een andere aanbeveling is, om te zoeken naar een evenwicht tussen enerzijds het eerbiedigen van de privacy van particuliere huishoudens, en anderzijds de noodzaak om arbeidsomstandigheden te inspecteren (OVSE, 2011; p. 65).

Een aparte categorie vormt het huishoudelijk personeel van diplomaten. Zij zijn niet illegaal in Nederland, maar kunnen als gevolg van de diplomatieke onschendbaarheid moeilijk worden beschermd tegen uitbuiting, aldus de OVSE (OVSE, 2011; p. 16). De OVSE beveelt aan dat landen hiertegen maatregelen nemen (OVSE, 2011; p. 66).

De mogelijkheid om werknemers van buiten de EU een vergunning te verlenen voor arbeid in de prostitutie of voor huishoudelijke arbeid, zou (potentiële) slachtoffers van mensenhandel weerbaarder kunnen maken. Onderzoek naar de herziening van de Nederlandse regelgeving op dit gebied zou daarom nuttig kunnen zijn.

Tabel 8 – Leeftijden mannelijke en vrouwelijke slachtoffers mensenhandel (2010)

	Mannen	%	Vrouwen	%	Totaal
0 t/m 14	0	0 %	4	1 %	4
15 t/m 17	5	5 %	54	9 %	59
18 t/m 23	28	26 %	210	37 %	238
24 t/m 30	35	33 %	178	31 %	213
31 t/m 40	24	23 %	88	15 %	112
41 en ouder	14	13 %	39	7 %	53
Totaal	106		573		679

Bron: CoMensha, 2011

Uit de cijfers van 2010 blijkt dat de grootste groep vrouwelijke slachtoffers tussen de 18 en de 23 jaar oud was en de grootste groep mannelijke slachtoffers tussen de 24 en de 30 jaar oud. Ook blijkt dat er minderjarige meisjes en jongens (onder de 18 jaar) aangetroffen worden. Daarbij werden er meer meisjes gevonden, dan jongens.

BIJLAGE 2: BEGRIPPEN

Hieronder volgen de definities van de volgende kernbegrippen:

1. Gender en het belang van genderperspectief
2. Empowerment
3. Mensenhandel en (moderne) slavernij

1.- Gender en het belang van genderperspectief

Gender is een Engelstalige term waarvoor – nog – geen geschikte Nederlandse vertaling voor handen is. Het begrip gender verwijst, behalve naar biologische sekseverschillen, vooral naar de maatschappelijke verschillen tussen mannen en vrouwen. Bij ontwerp van beleid leidt aandacht voor gender ertoe dat er zeer nadrukkelijk rekening wordt gehouden met de specifieke positie van vrouwen en mannen. De verschillen in maatschappelijke positie kunnen er namelijk toe leiden dat beleid in de praktijk verschillend uitwerkt voor vrouwen en mannen, of dat vrouwen dan wel mannen minder goed worden bereikt. Dit is vrijwel altijd een onbedoeld effect: het beleid is genderneutraal geformuleerd en de overheid wil geen groep burgers uitsluiten op grond van geslacht.

Het meenemen van een genderperspectief in beleid leidt ook tot een efficiency slag, omdat men bij het bepalen van de doelstellingen van beleid al in een vroeg stadium afwegingen en analyses kan maken ten aanzien van mogelijke effecten en gevolgen van het beleid voor specifieke profielen van vrouwen en mannen.

2.- Empowerment

Empowerment is een Engelse term die geen Nederlandse vertaling kent. Het heeft betrekking op het ontwikkelen en gebruikmaken van de capaciteiten van het individu zodat die in economisch, sociaal en politiek opzicht voldoende gestalte kan geven aan het eigen leven en een bijdrage kan leveren aan de gemeenschap waarvan men deel uit maakt. Ook verwijst de term naar het delen van macht en schaarse bestaansmiddelen en de inspanningen van sociale groepen, vrouwen en mannen om gestalte te geven aan hun eigen bestaan.

3.- Mensenhandel en (moderne) slavernij

Op basis van artikel 237f van het wetboek van strafrecht, kan mensenhandel als volgt worden gedefinieerd:

Er is sprake van mensenhandel als een individu een andere persoon werft, vervoert, overbrengt, huisvest, of opneemt door middel van dwang, geweld, of door dreiging met geweld, afpersing, fraude, misleiding, machtsmisbruik, het geven of ontvangen van betalingen, met het doel om de ander uit te buiten of diens organen te verwijderen.

Slavernij kan omschreven worden als een situatie waarbij een individu in gevangenschap gedwongen wordt om arbeid of andere diensten te verrichten op allerlei mogelijke manieren, waaronder lichamelijke uitbuiting of andere vormen van misbruik (Kara, 2009; p. 5).

Mensenhandel is in feite een middel waarmee individuen of organisaties andere personen werven en vasthouden in omstandigheden van slavernij en gedwongen arbeid. Mensenhandel is dus het proces om iemand tot slavernij te dwingen (Aronowitz, 2010; p. 28).

BRONNEN

	2000	Vreemdelingencirculaire		
	2011	www.b9-regeling.info		
Aronowitz, A.	2009	Human Trafficking, human misery	Westport	Praeger Publishers
BNRM	2010	Mensenhandel – 10 jaar Nationaal Rapporteur Mensenhandel (achtste rapportage)	Den Haag	BNRM
Botman, M. & Hermans, M.	2002	Burgers in beeld – beeldvorming naar gender en etniciteit in overheidsbeleid	Den Haag	E-Quality
E-Quality	2010	Vrouwenrechten in Nederland anno 2010 – De conclusies van het VN Comité	Den Haag	E-Quality
ILO	2003	Promotion of Gender Equality – in action against child labour and trafficking: a practical guide for organizations	Bangkok	ILO
Kara, S.	2009	Sex Trafficking, inside the business of modern slavery	New York	Columbia Univ.Press
OVSE	2010	Unprotected Work, invisible Exploitation: Trafficking for the purpose of domestic servitude	Wenen	OVSE
OVSE	2009	Guide on gender sensitive migration policies	Wenen	OVSE
OVSE	2010	Analysing the business model of trafficking in human beings to better prevent the crime	Wenen	OVSE
Raad van Europa	1950	Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens		
Raad van Europa	2005	Het Verdrag van de Raad van Europa inzake Mensenhandel		
UNIFEM	2009	Domestic violence, legislation and its implementation	New York	UNIFEM
VN	2003	Gender indicators – for monitoring the implementation of the Beijing Platform for Action on Women in the ESCAP region	New York	VN
VN	1948	De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens		
VN	1979	Het VN Vrouwenverdrag		
Wijers, M.	2004	Documentanalyse B9 regeling mensenhandel		

Mensenhandel
Een genderscan op de B9 regeling
15 juni 2011

OMSCHRIJVING VAN DE SAMENWERKENDE ORGANISATIES



www.e-quality.nl

E-Quality is hét kenniscentrum voor emancipatie, gezin en diversiteit. Op basis van feiten, cijfers, praktijkvoorbeelden en onderzoeksresultaten geeft E-Quality betrouwbare informatie en objectieve adviezen aan overheden, politici en maatschappelijke organisaties. Met als doel het stimuleren van gelijke behandeling, individuele ontplooiing en gelijkwaardige ontwikkeling van álle mensen.



www.blinn.nl

Bonded Labour in Nederland (BLinN) zet zich in voor een Nederlandse samenleving waarin geen plaats is voor uitbuiting en mensenhandel en komt op voor de rechten van slachtoffers. Dit doet zij door zoveel mogelijk mensen bewust te maken van het feit dat mensenhandel hier voorkomt, door deskundigheidsbevordering van het werkveld en door de ontwikkeling van activiteiten die slachtoffers een steun in de rug te geven. Daarnaast pleit BLinN voor een betere wet- en regelgeving.



Voor actuele informatie over
mensenhandel, raadpleeg:
www.comensha.nl

CoMensha is het Coördinatiecentrum Mensenhandel en fungeert als landelijk meldpunt voor de centrale aanmelding, plaatsing en registratie van slachtoffers van mensenhandel. CoMensha organiseert en coördineert de eerste opvang van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel en zet de hulpverlening in gang.