

Cahier 2010-6

Tussen beheersing en begeleiding

Een evaluatie van de pilot 'beschermde opvang risico-AMV's'

M.H.C. Kromhout
WODC

T. Liefwaard
Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen, Universiteit Utrecht

A.M. Galloway
E.M.Th. Beenackers
B. Kamstra
R. Aidala
WODC

Bestelgegevens

Exemplaren van deze publicatie kunnen schriftelijk worden besteld bij

Bibliotheek WODC, kamer TN-3A03
Postbus 20301, 2500 EH Den Haag
Fax: (070) 370 45 07
E-mail: wodc@minjus.nl

Cahiers worden in beperkte mate gratis verspreid zolang de voorraad strekt.
Alle nadere informatie over WODC-publicaties is te vinden op Justweb en op www.wodc.nl

Voorwoord

Het voorkomen van verdwijningen en het bieden van bescherming aan Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen (AMV's) die vermoedelijk het slachtoffer zijn van mensenhandel is geen eenvoudige opgave. In het kader van de pilot 'beschermde opvang risico-AMV's' hebben medewerkers van een groot aantal organisaties geprobeerd aan deze opdracht zo goed mogelijk inhoud te geven. Daarbij zijn verschillende wijzen van beheersing en begeleiding uitgeprobeerd, en samenwerkingsrelaties tussen betrokken instanties ontwikkeld. In deze evaluatie bezien we of de praktijk die uiteindelijk is ontstaan beantwoordt aan de doelen en verwachtingen die bij de start van deze pilot bestonden. Op een aantal punten bleek dat het geval te zijn, op andere punten niet.

De evaluatie van de pilot 'beschermde opvang' is uitgevoerd door het WODC, met uitzondering van het deelonderzoek naar de juridische grondslag van deze opvang, dat is verricht door dr. mr. Ton Liefwaard van het Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen van de Universiteit Utrecht (zie hoofdstuk 8). In het kader van de evaluatie zijn cijfers geanalyseerd van de betrokken uitvoeringsorganisaties en interviews afgenomen met medewerkers van deze en andere instanties, enkele advocaten en medewerkers van een aantal opvangvoorzieningen buiten de pilot (zie hoofdstuk 3 voor een overzicht). Wij willen een ieder die hieraan een bijdrage heeft geleverd hartelijk danken voor zijn of haar medewerking. Voorts willen wij de medewerkers van de Stichting Nidos bedanken, die voor ons een aantal dossiers van jongeren in de beschermde opvang hebben geanalyseerd. Ook danken wij de jongeren die toestemming hebben gegeven voor inzage door het WODC in hun dossier.

Dit onderzoek is begeleid door een commissie onder voorzitterschap van prof. dr. Marjoleine Zieck (Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Amsterdam). De overige externe leden waren (op persoonlijke titel): dr. Loes van Willigen (Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken), mr. drs. Marjan Wijers (Human rights research & consultancy), dr. Richard Staring (Erasmus School of Law, Erasmus Universiteit Rotterdam), en mr. Wilma Lozowski (Nederlands Instituut van Psychologen). Vanuit het Ministerie van Justitie maakten drs. Herman Kroes (Directie Rechtshandhaving & Criminaliteitsbestrijding) en drs. Guus Kramer (Directie Migratiebeleid) deel uit van de begeleidingscommissie. De interne leescommissie van het WODC bestond uit dr. Monika Smit, drs. Maite Verhoeven en drs. Teun Geurts. Wij zijn de leden van beide commissies erkentelijk voor hun constructieve bijdragen aan de totstandkoming van dit rapport.

Prof. dr. Frans Leeuw
Directeur WODC

Inhoud

Afkortingen – 9

Samenvatting – 11

1 Inleiding – 17

- 1.1 Aanleiding – 17
- 1.2 Centrale vragen – 19
- 1.3 Opbouw van het rapport – 20

2 Context en achtergronden van de pilot ‘beschermde opvang’ – 21

- 2.1 Toelating en opvang van AMV’s – 21
- 2.2 Pre-pilot – 22
- 2.3 Doelgroep van de officiële pilot beschermde opvang – 22
- 2.4 Veronderstelde werking van de pilot (beleidstheorie) – 24
 - 2.4.1 Probleem en doel – 25
 - 2.4.2 Hoe ziet de maatregel er precies uit? – 26
 - 2.4.3 Centrale aanname en veronderstelde oorzaak-gevolgrelaties – 30

3 Onderzoeksvragen en methode – 33

- 3.1 Centrale vragen – 33
- 3.2 Onderzoeksvragen – 33
- 3.3 Onderzoeksmethoden – 35

4 Instroom in de beschermde opvang – 43

- 4.1 Achtergrondkenmerken van de jongeren in de beschermde opvang – 43
- 4.2 Routes naar de beschermde opvang – 47
- 4.3 Traject in AC Schiphol – 47
 - 4.3.1 Aankomst in AC Schiphol – 47
 - 4.3.2 AC-traject voor lucht-AMV’s en oudere land-AMV’s – 49
 - 4.3.3 AC-traject voor jongere land-AMV’s – 50
 - 4.3.4 Traject voor beschermde opvang-jongeren die geen asiel aanvragen – 51
 - 4.3.5 Beveiliging – 51
- 4.4 Risicoprofielen van de IND – 52
- 4.5 Besluitvorming met betrekking tot plaatsing in de beschermde opvang – 55
 - 4.5.1 Signalering en adviezen aan Nidos – 55
 - 4.5.2 Beslissing tot plaatsing door Nidos – 59
 - 4.5.3 Plaatsing van slachtoffers buiten de beschermde opvang – 61
- 4.6 Slachtoffers? – 62
- 4.7 Conclusie – 64

5 Verblijf en begeleiding in de beschermde opvang – 67

- 5.1 Locaties en capaciteit – 67
- 5.2 Mate van beveiliging en bewegingsvrijheid – 69
 - 5.2.1 Overeenkomst en verschil tussen locaties in Noord- en Zuid-Nederland – 70
 - 5.2.2 Overeenkomst en verschil tussen plannen en praktijk – 70
 - 5.2.3 Beleving van de jongeren volgens de respondenten – 71
- 5.3 Begeleiding in de beschermde opvang – 77
 - 5.3.1 Werkwijze in Noord-Nederland – 77
 - 5.3.2 Werkwijze in Zuid-Nederland – 78

5.3.3	Overgang van fase 1 naar fase 2 en vertrek uit de beschermde opvang –	79
5.3.4	Terugkeerbegeleiding –	80
5.3.5	Beschermde opvang-methodiek –	80
5.3.6	Expertise op gebied van mensenhandel –	81
5.4	Begeleiding door de voogden –	83
5.5	Onderwijs –	83
5.6	Juridische bijstand in de asiel- of B9-procedure –	84
5.7	Aangifte doen –	86
5.7.1	Mogelijkheden tot het doen van aangifte –	86
5.7.2	Begeleiding en daadwerkelijke aangiften –	88
5.8	Opsporingsonderzoek –	88
5.8.1	Opsporing naar aanleiding van aangiften –	88
5.8.2	Grootschalig opsporingsonderzoek –	90
5.9	Samenwerking en afstemming –	91
5.10	Conclusie –	92
6	Vertrek uit de beschermde opvang –	95
6.1	Aantallen, typen en moment van vertrek –	95
6.2	Vervolgopvang en zelfstandige huisvesting –	97
6.3	Verdwijningen –	99
6.4	Terugkeer –	100
6.5	Conclusie –	101
7	Kwantitatieve resultaten –	103
7.1	Instream van AMV's uit risicogroepen –	103
7.2	Verdwijningen uit de AMV-opvang –	108
7.2.1	Populatie, verdwijningen en MOB-percentages per type opvang –	108
7.2.2	Achtergrondkenmerken van jongeren die verdwijnen vanuit de campussen –	115
7.3	Terugkeer van AMV's –	120
7.4	Conclusie –	120
8	De juridische grondslag van de beschermde opvang –	123
8.1	Aanleiding, vraagstelling en werkwijze –	123
8.2	Plaatsing in de beschermde opvang: enkele opmerkingen vooraf –	124
8.3	Definitie van vrijheidsbeneming naar internationaal en Nederlands recht –	125
8.3.1	Relevantie van de vraag of sprake is van vrijheidsbeneming –	125
8.3.2	Definitie van vrijheidsbeneming op grond van internationaal recht –	127
8.3.3	Definitie van vrijheidsbeneming naar Nederlands recht –	133
8.3.4	Tussenconclusie ten aanzien van de definitie van vrijheidsbeneming –	143
8.4	Beschermde opvang: wel of geen vrijheidsbeneming? –	145
8.4.1	Uitgangspunt Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie bij aankondiging beschermde opvang –	145
8.4.2	Tenuitvoerlegging beschermde opvang –	147
8.5	Nederlandse wet- en regelgeving en praktijk nader beschouwd –	149
8.6	Aanpassing van wet- en regelgeving en/of praktijk: een aantal scenario's –	150
8.6.1	Scenario 1: Beschermde opvang in de vorm van vrijheidsbeneming –	151
8.6.2	Scenario 2: Beschermde opvang zonder vrijheidsbeneming –	153
8.6.3	Scenario 3: Beschermde opvang, gefaseerd van vrijheidsbeneming naar zelfstandigheid –	153
8.7	Conclusie –	154

9 Conclusies en discussie – 157

- 9.1 Methodologische kanttekeningen – 157
- 9.2 Kwantitatieve doelstellingen – 158
 - 9.2.1 Minder instroom van risicogroepen? – 158
 - 9.2.2 Minder verdwijningen? – 159
 - 9.2.3 Meer terugkeer? – 160
- 9.3 Indicatiestelling en nadere onderbouwing daarvan – 160
- 9.4 Begeleiding met betrekking tot slachtofferschap van mensenhandel – 161
- 9.5 Terugkeerbegeleiding – 162
- 9.6 Aangiften en opsporingsonderzoek – 162
- 9.7 Andere resultaten van de pilot – 163
- 9.8 Juridische grondslag – 163
- 9.9 (Overige) knelpunten – 164
 - 9.9.1 Afbakening van de doelgroep – 164
 - 9.9.2 Differentiatie in de opvang? – 164
 - 9.9.3 Situatie na overplaatsing vanuit de beschermde opvang – 165
- 9.10 Slotbeschouwing – 165

Summary – 167

Literatuur – 173

Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie – 175

Bijlage 2 Instrument voor dossieranalyse door voogden van Nidos – 177

Bijlage 3 'Lijst met indicatoren / kenmerken van mensenhandel' uit de Aanwijzingmensenhandel van het College van procureurs-generaal – 183

Afkortingen

AC	Aanmeldcentrum
ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
AMA	Alleenstaande Minderjarige Asielzoeker
AMV	Alleenstaande Minderjarige Vreemdeling
AZC	Asielzoekerscentrum
BJJ	Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen
BLinN	Bonded Labour in the Netherlands
BW	Burgerlijk Wetboek
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
Cobo-overleg	Casuïstiekoverleg Beschermde Opvang
CoMensha	Coördinatiecentrum Mensenhandel
DCI	Defence for Children International
DMB	Directie Migratiebeleid van het Ministerie van Justitie
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek van het Ministerie van Justitie
EMM	Expertisecentrum Mensenhandel/Mensensmokkel
EMN	Europees Migratie Netwerk
EHRM	Europese Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden
GGD	Geneeskundige en Gezondheidsdienst
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
Gw	Grondwet
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten
IVRK	Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
KMar	Koninklijke Marechaussee
KMI	Ketenmanagement Informatiesysteem
KWE	Kleine Wooneenheid
KWG	Kinderwoongroep
LP	Laissez-passer (vervangend reisdocument)
MIG	Mensenhandel Informatiegroep van de IND
MOB	Met onbekende bestemming vertrokken
NGO	niet-gouvernementele organisatie
Rv	Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering
SAMAH	Stichting Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers Humanitas
SAT's	Snelle Actie Teams
SIOD	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
TK	Tweede Kamer
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (VN-Vluchtelingenorganisatie)
V&I	Vreemdelingenzaken en Integratie
VN	Verenigde Naties
V-nummers	Vreemdelingennummers
Vp	Vreemdelingenpolitie
Vw	Vreemdelingenwet
Vw 2000	Vreemdelingenwet 2000
VWN	Vluchtelingenwerk Nederland
Wjz	Wet op de jeugdzorg

Wjh
WODC

Wet op de jeugdhulpverlening
Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Samenvatting

Aanleiding

Al vele jaren wordt gesignaleerd dat een deel van de Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen (AMV's) met onbekende bestemming vertrekt uit de asielopvang. Vermoed wordt dat sommige van deze AMV's het slachtoffer zijn van mensensmokkel en/of internationale mensenhandel. Het aantal verdwenen AMV's dat daadwerkelijk in een uitbuitings situatie is aangetroffen, is echter beperkt. De verdwijning van AMV's kwam opnieuw op de agenda toen bleek dat tussen het najaar van 2004 en het najaar van 2005 125 Indiase AMV's waren verdwenen uit de grootschalige asielopvang voor AMV's. Later werd bekend dat in de periode januari 2006 tot en met oktober 2007 ongeveer 140 Nigeriaanse AMV's uit de asielopvang waren verdwenen. In de loop van 2006 werden diverse maatregelen genomen om deze verdwijningen tegen te gaan, waaronder de aanscherping van de beveiliging in de AMV-campussen. In reactie op de verdwijning van Nigeriaanse AMV's werd opsporingsonderzoek gestart (bekend geworden onder de noemer 'Koolvis'). In december 2006 stelde de toenmalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan de Tweede Kamer voor om een twee jaar durende pilot in te richten voor AMV's vanaf 13 jaar, die behoren tot een zogenoemde 'risicocategorie': 'minderjarigen waarvan op basis van ervaringen van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is vastgesteld dat het risico op verdwijning groot is'. Deze jongeren zouden in speciale, kleinschalige centra worden opgevangen, die zij alleen met instemming of onder begeleiding zouden mogen verlaten, en waar zij intensief zouden worden begeleid. De pilot 'beschermd opvang' ging op 1 januari 2008 formeel van start, met 45 opvangplaatsen, verdeeld over vijf locaties. Tijdens dit onderzoek is gebleken dat de doelgroep in de praktijk heeft bestaan uit AMV's die (vermoedelijk) waren misbruikt (waarbij is aangenomen dat dit in het kader van internationale mensenhandel is gebeurd) voordat zij in de beschermde opvang geplaatst werden, en AMV's die (vermoedelijk) waren *bestemd* voor uitbuiting, maar die nog niet daadwerkelijk in een uitbuitingssituatie hadden verkeer (zowel uitbuiting in de seksindustrie als uitbuiting in andere sectoren en verwijdering van organen in het kader van orgaanhandel). Eind 2008 heeft de toenmalige staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer toegezegd dat de pilot door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) zou worden geëvalueerd.

Centrale vragen en onderzoeksmethoden

De volgende centrale vragen worden in het rapport beantwoord:

- 1 In hoeverre en op welke wijze draagt de pilot bij aan de doelen die daaraan zijn gesteld, namelijk:
 - a een afname van het aantal AMV's dat tot een risicocategorie behoort;
 - b een afname van de hoeveelheid verdwijningen van AMV's;
 - c een toename van het aantal AMV's dat terugkeert naar het land van herkomst?
- 2 In hoeverre kan het al dan niet behalen van de kwantitatieve resultaten worden toegeschreven aan het functioneren van de pilot, met name:

- a op welke gronden worden AMV's geselecteerd voor plaatsing in de pilot en welke aanwijzingen zijn er ná plaatsing dat het daadwerkelijk gaat om jongeren die in het kader van internationale mensenhandel naar Nederland zijn gebracht en reeds zijn uitgebuit of zijn bestemd voor uitbuiting?
 - b in hoeverre lukt het om de geplaatste jongeren te overtuigen van de risico's van mensenhandel en om hen te bewegen om mee te werken aan opsporingsonderzoek?
 - c in hoeverre lukt het om jongeren die geen verblijfsvergunning hebben gekregen te bewegen om terug te keren naar het herkomstland?
 - d werken de vele betrokken instanties zodanig met elkaar samen dat signalen van jongeren met betrekking tot mensenhandel ook daadwerkelijk leiden tot opsporing en vervolging van mensenhandelaren?
- 3 Welke andere resultaten heeft de pilot opgeleverd, bijvoorbeeld op het gebied van methodiekontwikkeling en de samenwerking tussen de betrokken instanties?
- 4 In hoeverre zijn de plaatsing en het verblijf van AMV's in locaties voor beschermde opvang in overeenstemming met de relevante (inter)nationale wet- en regelgeving, en wat zou eventueel nodig zijn om overeenstemming te bewerkstelligen?

De centrale vragen zijn uitgewerkt in een groot aantal onderzoeksvragen. Deze zijn beantwoord aan de hand van de volgende methoden:

- 5 opvragen en analyseren van cijfermateriaal bij de betrokken uitvoeringsorganisaties en de directie Migratiebeleid van het ministerie van Justitie;
- 6 afnemen en analyseren van interviews met medewerkers van deze en andere betrokken organisaties, enkele advocaten en medewerkers van een aantal opvangvoorzieningen buiten de pilot;
- 7 observeren van de mate van beveiliging in een aantal locaties voor beschermde opvang;
- 8 analyseren van een selectie van dossiers door voogden van Stichting Nidos en van enkele dossiers door het WODC;
- 9 analyse van relevante (inter)nationale wet- en regelgeving in het kader van het onderzoek naar de juridische grondslag;
- 10 analyse van de risicoprofielen van de IND.

Bij aanvang van de pilot stond de precieze werkwijze op een aantal punten nog niet vast. Zo is de methodiekbeschrijving voor de dagelijkse begeleiding van de jongeren pas medio 2009 vastgesteld. De beschrijving van het functioneren van de pilot in de praktijk betreft dan ook vooral de *laatste fase* van de oorspronkelijke looptijd van twee jaar. Daarnaast betreffen de behaalde kwantitatieve resultaten (met betrekking tot AMV-instroom, verdwijningen en terugkeer) primair die resultaten die reeds *binnen* de looptijd van de pilot, dus voor 1 januari 2010, zijn behaald.

Conclusies met betrekking tot de kwantitatieve resultaten

Instroom

Bij de start van de pilot beschermde opvang zijn de Indiase en Nigeriaanse AMV's als risicogroepen bestempeld, later gevolgd door de Chinese en Guinese AMV's. Deze groepen zijn binnen de beschermde opvang ook de grootste geweest.

Daarnaast zijn jongeren met andere nationaliteiten in de beschermde opvang geplaatst. Het aantal eerste asielverzoeken van AMV's met de genoemde risiconationaliteiten is tussen augustus 2006 en december 2009 afgenomen of gelijk gebleven, terwijl het totaal aantal eerste asielverzoeken van 13 t/m 17 -jarige AMV's steeg. De zeer kleine maandelijkse instroom van Indiase jongens vanaf het voorjaar van 2008 suggereert dat het opsporingsonderzoek IJbotonderzoek en de beschermde opvang hier het beoogde afschrikwekkende effect hebben gehad. Het aantal Nigeriaanse meisjes dat maandelijks asiel aanvraagt is al vanaf eind 2007 minimaal, waarschijnlijk als gevolg van de arrestaties in het kader van het Koolvisonderzoek.

Verdwijningen

Van de 170 jongeren die in 2008 en 2009 in de beschermde opvang zijn geplaatst zijn er tot half februari 2010 19 (11 %) verdwenen. Binnen de hele vreemdelingenketen waren begin maart 2010 in totaal 25 voormalige bewoners van de beschermde opvang als verdwenen geregistreerd. Het aantal verdwijningen vanuit de COA-opvang is sinds de start van de officiële pilot in elk opvangtype (inclusief de beschermde opvang) afgenomen, met uitzondering van de campussen, waar het absolute aantal verdwijningen in 2009 weer is toegenomen. Deze stijging geldt echter niet voor het *percentage* verdwijningen, dat, alles bij elkaar genomen, is gedaald. Dit lijkt het gevolg te zijn van een combinatie van factoren, waaronder het functioneren van de beschermde opvang.

Terugkeer

Sinds de start van de beschermde opvang is er geen toename geweest van het aantal AMV's dat terugkeert naar het herkomstland. Dit is niet verwonderlijk gezien het feit dat terugkeer in de begeleiding en het onderwijs geen prominente plaats in blijkt te nemen. Net als in de reguliere AMV-opvang blijkt dit onderwerp met jongeren lang niet altijd bespreekbaar te zijn. Ook speelt waarschijnlijk een rol dat veel jongeren gedurende hun verblijf in de beschermde opvang nog geen definitieve beslissing op hun asielverzoek ontvangen.

Conclusies met betrekking tot het functioneren van de pilot

Indicatiestelling

De gronden op basis waarvan jongeren worden geselecteerd voor plaatsing in de beschermde opvang betreffen in de praktijk soms alleen de nationaliteit, soms een combinatie van nationaliteit en individuele kenmerken en soms alleen individuele kenmerken (bijvoorbeeld naar Nederland zijn gebracht door een onbekende, blanke man, zonder daarvoor te hoeven betalen, aangerand zijn door een reisagent, en een angstige indruk maken). De risicoprofielen van de IND spelen volgens de betrokken organisaties nauwelijks een rol bij de indicatiestelling. Zoals bij de start van de pilot de bedoeling was, is Stichting Nidos in de praktijk verantwoordelijk voor de indicatiestelling, en adviseert de IND aan Nidos als men mogelijke slachtoffers van mensenhandel signaleert. De rol van de Koninklijke Marechaussee in de advisering aan Nidos blijkt echter kleiner dan verwacht.

De voogden van de jongeren in de beschermde opvang ondersteunen de indicatiestelling in een latere fase vaak wel, maar soms ook niet. Mede door het geringe aantal jongeren dat aangifte doet en het feit dat aangiften veelal eindigen in sepot, blijven harde bewijzen vanuit opsporingsonderzoek in veel gevallen uit. In die situaties worden gedurende het hele traject op basis van inschattingen die soms

weinig empirische basis hebben, ingrijpende beslissingen genomen, namelijk inzake plaatsing van jongeren in of uit een situatie van vrijheidsbeneming (zie hierna).

Begeleiding

In de praktijk is gebleken dat zich in de beschermde opvang twee typen vermoedelijke slachtoffers van internationale mensenhandel voordoen: jongeren die reeds seksueel zijn misbruikt en van wie de begeleiders aannemen dat dit verband houdt met mensenhandel, en jongeren die bestemd lijken te zijn voor uitbuiting. De eerste groep beschouwt zichzelf veel meer dan de tweede groep als slachtoffer en staat meer open voor begeleiding en bescherming. Zowel mentoren, voogden als advocaten hebben moeite om met name de tweede groep ervan te overtuigen dat zij gevaar lopen, en weten bovendien zelf ook niet altijd zeker of dit het geval is. In de intensieve dagelijkse begeleiding leggen de uitvoerders in de locaties in de verschillende delen van het land een opvallend accentverschil: waar de ene uitvoerder de nadruk legt op het voorkomen van verdwijningen, waarbij men een 'gezond wantrouwen' ten opzichte van de jongeren hanteert, legt de andere uitvoerder de nadruk op de persoonlijke ontwikkeling van de jongeren, waartoe men van het opvanghuis een 'warm nest' probeert te maken.

De methodiekbeschrijving die half 2009 definitief gemaakt is, probeert de begeleiders handvatten te geven voor de begeleiding in de beschermde opvang. Begin 2010 waren alle mentoren in deze methodiek getraind. De medewerkers in de beschermde opvang zijn niet geëquipeerd om hulp te verlenen aan jongeren met ernstige psychische problemen (al dan niet in verband met mensenhandel). De doorverwijzing naar de GGZ loopt echter niet altijd goed. Ook ontbreekt het aan structurele samenwerking met organisaties die gespecialiseerd zijn in het begeleiden van slachtoffers van mensenhandel.

Aangiften en opsporingsonderzoek

Hoewel mentoren, voogden en advocaten de mogelijkheden tot het doen van aangifte met de jongeren bespreken is het daadwerkelijke aantal aangiften gering. Volgens de respondenten zijn sommige jongeren hier nog niet aan toe. Andere jongeren doen volgens de respondenten geen aangifte omdat de jongeren (volgens zichzelf) niet zijn bestemd voor uitbuiting, of omdat zij bang zijn voor de politie of voor represailles van de handelaren. Een andere reden die voorkomt is dat de advocaat eerst de uitkomst van de asielprocedure wil afwachten.

Wanneer wel aangifte is gedaan wordt de zaak volgens de respondenten van de uitvoerders, Nidos en de advocatuur vaak geseponeerd of men hoort er niets meer van. Oorzaken die worden genoemd zijn een gebrek aan concrete opsporingsindicaties, het feit dat de gebeurtenissen waar de aangifte betrekking op heeft zich in het buitenland hebben afgespeeld, en een (verondersteld) gebrek aan prioriteit bij de politie. Tijdens de officiële pilot is één grootschalig opsporingsonderzoek gestart, namelijk naar Indiase jongens.

Conclusies met betrekking tot de juridische grondslag van de pilot

De beveiligingsmaatregelen die bij de start van de pilot zijn aangekondigd zijn allemaal geïmplementeerd in de fase 1-locaties van de beschermde opvang. In fase 2 van de begeleiding krijgen de jongeren meer vrijheid en nemen de beveiligingsmaatregelen af. Vergelijking met de relevante (internationale) wet- en regelgeving, jurisprudentie en literatuur leert dat de plaatsing en het verblijf in de beschermde opvang, anders dan vooraf de bedoeling was, moeten worden gekwalificeerd als vrijheidsbeneming, waarvoor de Nederlandse wet- en regelgeving

geen basis biedt. Dit is in strijd met internationale mensenrechtelijke verdragen en de Nederlandse Grondwet. Ook ontbreekt de noodzakelijke rechterlijke toetsing en wordt niet voorzien in rechtsbijstand voor de minderjarige (althans niet voor wat betreft de plaatsing in de beschermde opvang). Dit noopt tot een aanpassing van de wet- en regelgeving en/of van de praktijk.

(Overige) knelpunten

Bij aanvang van de pilot was niet precies gedefinieerd welke jongeren tot de doelgroep van de pilot moesten worden gerekend. Ook is niet duidelijk in hoeverre de juridische definitie van mensenhandel daarbij een rol speelde. De verschillende doelgroepen die in de praktijk in de beschermde opvang zijn opgevangen, en het geconstateerde verschil in benadering tussen de beide uitvoerders die verantwoordelijk zijn voor de dagelijkse begeleiding in de beschermde opvang, suggereren dat nadere explicitering en wellicht differentiatie in het begeleidingsaanbod nodig zijn. Een ander knelpunt is het feit dat de AMV's die vanuit de beschermde opvang zijn overgeplaatst naar de vervolgoopvang daar veel minder intensief worden begeleid dan in de beschermde opvang. Anders dan de bedoeling was worden zij daar in principe niet meer extra in de gaten gehouden. Een deel van hen is volgens de voogden bij overplaatsing echter nog onvoldoende weerbaar tegen eventuele uitbuiting of misbruik. Een beperkt aantal jongeren verdwijnt vanuit de COA-vervolgoopvang alsnog.

Hoe nu verder?

Gelet op de grote kwetsbaarheid van zeker een deel van de jongeren die in de beschermde opvang verblijven en het feit dat sommigen vanuit een situatie van seksueel misbruik en/of uitbuiting in de beschermde opvang zijn geplaatst, lijkt continuering van een vorm van beschermde opvang aangewezen. De huidige praktijk kan echter niet ongewijzigd worden voortgezet. In het licht van de gewenste doelstellingen en werkwijze van de beschermde opvang dient opnieuw te worden besloten welke mate van beveiliging van de opvanglocaties noodzakelijk en gewenst is, waarbij wordt voorzien in een passende juridische basis, rekening houdend met de rechtspositie van de minderjarigen. Gekozen zou kunnen worden voor een vorm van opvang die geen vrijheidsbeneming met zich brengt, maar wel de intensieve begeleiding biedt die een deel van de huidige beschermde opvang-populatie nodig heeft.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Al vele jaren wordt gesignaleerd dat een deel van de alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's)¹ met onbekende bestemming vertrekt uit de asielopvang (zie b.v. TK 2000-2001, 27 062, nr. 14; TK 2007-2008, Aanhangsel van de Handelingen nr. 1778; Klaasen & De Prez, 2004; Kromhout & Leijstra, 2006; Van Leeuwen & Bijl, 2004a en b). Vermoed wordt dat sommige van de verdwenen AMV's het slachtoffer zijn van mensensmokkel² en/of internationale mensenhandel³ (zie o.a. TK 2005-2006, 27 062, nr. 49; TK 2006-2007, 27 062 & 19 637, nr. 58). Dat veel AMV's met behulp van mensensmokkelaars naar Nederland komen blijkt onder meer uit het feit dat ruim tweederde van hen tegenover de IND verklaart dat zij hulp hebben gekregen bij hun komst naar Nederland, waarvoor in veruit de meeste gevallen is betaald (TK 2009-2010, 27 062, nr. 64). Over AMV's die het slachtoffer zijn van mensenhandel is veel minder bekend. Dat het voorkomt blijkt uit zowel wetenschappelijk onderzoek als strafrechtelijk opsporingsonderzoek, maar het aantal verdwenen AMV's dat daadwerkelijk in een uitbuitingssituatie is aangetroffen, is beperkt (zie Van den Borne en Kloosterboer, 2005; Boermans, 2009; Openbaar Ministerie, 2007⁴).

De verdwijning van AMV's kwam opnieuw op de agenda toen bleek dat tussen het najaar van 2004 en het najaar van 2005 125 Indiase AMV's waren verdwenen uit de grootschalige asielopvang voor AMV's (zie TK 2005-2006, 27 062, nr. 54). In reactie hierop kondigde de toenmalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (V&I) Verdonk in april 2006 een aanscherping aan van de beveiliging in de vier AMV-campussen⁵, in de vorm van 24-uurs begeleiding door twee AMV-begeleiders, een keycard-systeem voor de toegangsdeuren tot de huisvesting van de AMV's en cameratoezicht (voor zover nog niet aanwezig) (TK 2005-2006, 27 062, nr. 49). Tevens stelde zij in juni 2006 dat Indiase jongens én Nigeriaanse meisjes door het

¹ Dit betreft minderjarige vreemdelingen die niet worden begeleid door een meerderjarige ouder of door een eventuele in het buitenland reeds toegewezen voogd (Wijzigingsbesluit Vreemdelingen-circulaire 2005/12). Voorheen werden de asielzoekers onder hen 'alleenstaande minderjarige asielzoekers' (AMA's) genoemd.

² Mensensmokkel betreft kort gezegd het bieden van hulp bij illegale grensoverschrijding of illegaal verblijf, hetgeen strafbaar is gesteld in het Wetboek van Strafrecht, artikel 197a (<http://wetten.overheid.nl>, geraadpleegd 17 maart 2010). Overigens hoeft hierbij geen sprake te zijn van 'slachtofferschap'.

³ In het Wetboek van Strafrecht, artikel 273f, lid 1 onder 2 staat dat de volgende persoon schuldig is aan mensenhandel van minderjarigen: 'degene die een ander werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen'. Ook het feitelijk uitbuiten van de (meer- of minder-) jarige wordt in dit wetsartikel als mensenhandel beschouwd (<http://wetten.overheid.nl>, geraadpleegd 17 maart 2010). In tegenstelling tot bij mensensmokkel worden bij mensenhandel niet altijd landsgrenzen overschreden.

⁴ http://www.om.nl/actueel/strafzaken/nigeriaanse/@134837/internationale_actie/; geraadpleegd op 8 maart 2010.

⁵ Afdelingen voor AMV's van reguliere asielzoekerscentra (AZC's). Dit betreft de AMV-campussen nieuwe stijl, niet te verwarren met de experimentele AMV-campussen waarvan de laatste eind 2004 werd gesloten (zie Kromhout & Leijstra, 2006).

Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de regiopolitie extra in de gaten werden gehouden (TK 2005-2006, 27 062, nr. 54). In volgende brieven aan de Tweede Kamer werden maatregelen genoemd die het COA, Stichting Nidos en de IND hadden genomen om verdwijningen tegen te gaan. Daarnaast was men gestart met het binnen 24 uur na aankomst van de AMV op Schiphol aanvragen van de voogdij over de jongeren (zie TK 2006-2007, 27 062, nrs. 56 en 57). In antwoord op Kamervragen van augustus 2006 meldde de minister dat tussen 1 maart en 1 augustus 2006 meerdere Nigeriaanse AMV's uit de AMV-campussen waren verdwenen (TK 2006-2007, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 5). In reactie daarop werden enkele opsporingsonderzoeken gestart, die later werden samengebracht onder de noemer 'Koolvis'. Uiteindelijk bleek dat in de periode januari 2006 tot en met oktober 2007 in totaal ongeveer 140 Nigeriaanse AMV's uit de asielopvang waren verdwenen.⁶ Cijfers van het COA lieten zien dat in de jaren 2005, 2006 en 2007 in totaal respectievelijk 240, 181 en 122 AMV's uit de opvang waren verdwenen (zie TK 2007-2008, Aanhangsel van de Handelingen nr. 1778).

In aanvulling op bovengenoemde maatregelen stelde de toenmalige minister voor V&I in december 2006 aan de Tweede Kamer voor om een twee jaar durende pilot 'besloten opvang' in te richten, om verdere verdwijningen zoveel mogelijk te voorkomen. In deze pilot zou worden geëxperimenteerd met een vorm van besloten opvang voor AMV's vanaf 13 jaar, die behoren tot een zogenoemde 'risicocategorie': 'minderjarigen waarvan op basis van ervaringen van de IND is vastgesteld dat het risico op verdwijning groot is' (p. 2). In de brief aan de Tweede Kamer werd aangekondigd dat deze jongeren in speciale, kleinschalige centra (kinderwoongroepen, KWG's) zouden worden opgevangen, die zij alleen met instemming of onder begeleiding zouden mogen verlaten, en waar zij intensief zouden worden begeleid. In de begeleiding zou getracht worden om de jongeren te overtuigen van de risico's van 'het volgen van de aanwijzingen van de mensenhandelaar of anderen die hem tot zijn reis hebben aangezet' (p.3). Ook zou beter vreemdelingrechtelijk en strafrechtelijk onderzoek mogelijk zijn, en zou een eventuele terugkeer van de jongere 'effectiever' kunnen worden voorbereid. Volgens de bewindspersoon zou het echter mogelijk blijven dat jongeren die zich in deze 'besloten' (en niet 'gesloten') opvang bevinden, zich aan de procedure en de opvang onttrekken (TK 2006-2007, 27 062, nr. 56).

De pilot, die inmiddels de pilot 'beschermde opvang' was gaan heten, ging op 1 januari 2008 formeel van start, met 45 opvangplaatsen, verdeeld over vijf locaties. De doelgroep van de beschermde opvang werd door de toenmalige staatssecretaris van Justitie Albayrak geformuleerd als AMV's 'die (mogelijk) slachtoffer zijn van mensenhandel' (TK 2007-2008, 27 062 en 19 637, nr. 62, p.3). Slachtoffers van mensensmokkel worden hierbij niet meer genoemd. Wie nu precies worden gerekend tot '(mogelijke) slachtoffers van mensenhandel', en in hoeverre de juridische definitie van mensenhandel daarbij een rol heeft gespeeld, wordt uit de stukken niet duidelijk. In het vervolg van dit rapport zal blijken dat de doelgroep in de praktijk bestaat uit AMV's die (vermoedelijk) zijn misbruikt (aangenomen wordt: in het kader van internationale mensenhandel) voordat zij in de beschermde opvang geplaatst worden, en AMV's die (vermoedelijk) zijn *bestemd* voor uitbuiting, maar

⁶ http://www.om.nl/actueel/strafzaken/nigeriaanse/@134837/internationale_actie/; geraadpleegd op 8 maart 2010.

die nog niet daadwerkelijk in een uitbuitingssituatie hebben verkeerd. Met uitbuiting wordt in juridische zin zowel uitbuiting in de seksindustrie als uitbuiting in andere sectoren en verwijdering van organen in het kader van orgaanhandel bedoeld. In dit rapport gaan wij uit van deze juridische definitie.

In haar brief van november 2008 heeft de staatssecretaris aan de Tweede Kamer toegezegd dat de pilot 'beschermde opvang' vanaf eind 2009 door het WODC zou worden geëvalueerd (TK 2008-2009, 27 062, nr. 63).

1.2 Centrale vragen

Volgens de toenmalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie Verdonk zou de pilot 'beschermde opvang' worden beoordeeld op de afname van de hoeveelheid verdwijningen van AMV's, de afname van het aantal AMV's dat tot een risicocategorie behoort en de toename van het aantal AMV's dat terugkeert naar het land van herkomst (TK 2006-2007, 27 062, nr. 56, p.5). Haar opvolgster staatssecretaris van Justitie Albayrak heeft daarnaast een evaluatie toegezegd van de wijze waarop de pilot is geïmplementeerd (TK 2008-2009, 19 637, nr. 1266). In dit onderzoek wordt de pilot 'beschermde opvang' op de genoemde punten geëvalueerd. De volgende vragen staan daarbij centraal:

- 1 In hoeverre en op welke wijze draagt de pilot bij aan de doelen die daaraan zijn gesteld, namelijk:
 - a Een afname van het aantal AMV's dat tot een risicocategorie behoort;
 - b Een afname van de hoeveelheid verdwijningen van AMV's;
 - c Een toename van het aantal AMV's dat terugkeert naar het land van herkomst?
- 2 In hoeverre kan het al dan niet behalen van de kwantitatieve resultaten worden toegeschreven aan het functioneren van de pilot, met name:
 - a op welke gronden worden AMV's geselecteerd voor plaatsing in de pilot en welke aanwijzingen zijn er ná plaatsing dat het daadwerkelijk gaat om jongeren die in het kader van internationale mensenhandel naar Nederland zijn gebracht en reeds zijn uitgebuit of zijn bestemd voor uitbuiting?
 - b in hoeverre lukt het om de geplaatste jongeren te overtuigen van de risico's van mensenhandel en om hen te bewegen om mee te werken aan opsporingsonderzoek?
 - c in hoeverre lukt het om jongeren die geen verblijfsvergunning hebben gekregen te bewegen om terug te keren naar het herkomstland?
 - d werken de vele betrokken instanties zodanig met elkaar samen dat signalen van jongeren met betrekking tot mensenhandel ook daadwerkelijk leiden tot opsporing en vervolging van mensenhandelaren?
- 3 Welke andere resultaten heeft de pilot opgeleverd, bijvoorbeeld op het gebied van methodiekontwikkeling en de samenwerking tussen de betrokken instanties?
- 4 In hoeverre zijn de plaatsing en het verblijf van AMV's in locaties voor beschermde opvang in overeenstemming met de relevante (inter)nationale wet- en regelgeving, en wat zou eventueel nodig zijn om overeenstemming te bewerkstelligen?

Bij de beantwoording van deze vragen dient bedacht te worden dat de pilot kan worden gekenschetst als een 'ontwikkelpilot': bij aanvang stond de precieze werkwijze op een aantal punten nog niet vast. Zo heeft de begeleidingsmethodiek

zich gedurende de eerste anderhalf jaar van de pilot ontwikkeld, om pas medio 2009 definitief te worden vastgesteld. Daarnaast moest de dataverzameling voor deze evaluatie al starten voordat de pilotperiode van twee jaar was verstreken. Dit alles betekent dat ten tijde van de dataverzameling geen sprake was van een vastgestelde interventie of uitgekristalliseerd programma dat reeds twee jaar op een bepaalde manier was uitgevoerd. De beschrijving van het functioneren van de pilot in de praktijk betreft dan ook vooral de *laatste fase* van de oorspronkelijke looptijd. Daarnaast betreffen de behaalde kwantitatieve resultaten in termen van AMV-instroom, verdwijningen en terugkeer primair die resultaten die reeds *binnen* de looptijd van de pilot, dus voor 1 januari 2010, zijn behaald.

1.3 Opbouw van het rapport

Het vervolg van het rapport ziet er als volgt uit. In hoofdstuk 2 wordt een beschrijving gegeven van de context en de achtergronden van de pilot 'beschermde opvang', uitmondend in een analyse van de doelen en verwachtingen die bij aanvang van de pilot bij beleidsmakers en betrokken organisaties bestonden. Hoofdstuk 3 geeft de onderzoeksvragen weer die uit deze analyse voortvloeien, evenals een beschrijving van de gebruikte onderzoeksmethoden. In de hoofdstukken die daarop volgen worden de onderzoeksresultaten gepresenteerd. Hoofdstuk 4 behandelt de achtergrondkenmerken van de betreffende jongeren en de wijze waarop zij in de beschermde opvang terecht zijn gekomen, waarbij veel aandacht uitgaat naar de indicatiestelling door de aangewezen instanties. In hoofdstuk 5 staan de opvang, begeleiding en juridische bijstand tijdens het verblijf in de beschermde opvang centraal. Hier komt ook aan de orde of en waarom jongeren al dan niet aangifte van mensenhandel hebben gedaan, en of er opsporingsonderzoeken zijn gestart met betrekking tot jongeren in de beschermde opvang. In hoofdstuk 6 gaat het om de vraag welke jongeren de beschermde opvang hebben verlaten, om welke reden en met welke bestemming. Ook bespreken we wat er bekend is over het vervolgtraject van deze jongeren. In hoofdstuk 7 komen de kwantitatieve resultaten van de pilot in termen van AMV-instroom, verdwijningen en terugkeer aan de orde. Hoofdstuk 8 bevat het verslag van het onderzoek naar de juridische grondslag van de beschermde opvang, uitgevoerd door dr. mr. T. Liefwaard van het Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen van de Universiteit Utrecht. Hoofdstuk 9 bevat de conclusies van deze evaluatie.

2 Context en achtergronden van de pilot 'beschermde opvang'

In dit hoofdstuk schetsen we eerst in grote lijnen de wijze waarop AMV's in Nederland worden toegelaten en opgevangen (2.1). Daarna komt de voorloper van de pilot 'beschermde opvang' binnen het huidige opvangmodel aan de orde (2.2). In wat volgt staat de officiële pilot centraal. Eerst wordt de doelgroep van deze pilot besproken (2.3), gevolgd door de beleidstheorie: welke doelen moesten door middel van de pilot worden bereikt, met welke middelen, en welke verwachtingen en aannamen speelden daarbij een rol (2.4).

2.1 Toelating en opvang van AMV's

Nederland voert al vele jaren een specifiek toelatings- en opvangbeleid voor zogenoemde Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen (AMV's) (voorheen Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers -AMA's- genoemd): personen die niet de Nederlandse nationaliteit bezitten, die jonger zijn dan achttien jaar en niet gehuwd zijn of als partner geregistreerd zijn of zijn geweest, en die als alleenstaand worden beschouwd. Het laatste is het geval 'als hij niet wordt begeleid door zijn meerderjarige ouder(s) of door een eventuele in het buitenland reeds toegewezen voogd' (Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire 2005/12). Hoewel de meeste AMV's asielzoekers zijn, geldt dit niet voor iedereen. Onafhankelijk hiervan krijgt Stichting Nidos over elke AMV de voogdij⁷ en treedt op als wettelijk vertegenwoordiger tot de jongere 18 jaar wordt.

De asielpcedure van AMV's start in de regel in een Aanmeldcentrum (AC). In eerste instantie beoordeelt de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) of de AMV in aanmerking komt voor een asielvergunning. Is dit niet het geval dan bekijkt de IND ambtshalve (dus niet op aanvraag) of de jongere in aanmerking komt voor een AMV-vergunning. Deze kan worden verleend wanneer de jongere zich niet zelfstandig kan handhaven in het land van herkomst of een ander land waar hij of zij redelijkerwijs naar toe kan gaan, of als het daar ontbreekt aan adequate opvang (naar plaatselijke maatstaven gemeten). Wordt deze AMV-vergunning ook niet verleend dan houdt de minderjarige toch recht op opvang zolang deze niet kan worden uitgezet (Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005, Staatscourant 3 februari 2005, nr. 24; Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire 2005/63). Eind 2009 kondigde de toenmalige staatssecretaris van Justitie aan dat de AMV-vergunning zou worden afgeschaft (TK 2009-2010, 27 062, nr. 64). Bij de afronding van dit rapport in mei 2010 was dit echter nog niet gebeurd.

AMV's die een asielverzoek hebben gedaan zijn de afgelopen jaren na het AC opgevangen in pleeggezinnen of klein- of grootschalige opvangcentra. Sinds 1 januari 2007 ziet het opvangmodel er als volgt uit: kinderen van twaalf jaar en jonger worden door Nidos in een opvanggezin geplaatst. AMV's van dertien tot en met zeventien jaar worden eerst opgevangen in zogenoemde Aanmeldcentrum-

⁷ Tenzij de jongere al 17,5 jaar of ouder is én voldoende zelfstandig is (informatie Nidos april 2010).

Kinderwoongroepen (AC-KWG's) van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). Vervolgens worden de dertien- en veertienjarigen doorgeplaatst naar gewone Kinderwoongroepen (KWG's). De vijftien- tot en met zeventienjarigen gaan door naar een Kleine Wooneenheid of een AMV-campus. Ook is plaatsing van jongeren vanuit het AC-KWG in een opvanggezin of bijvoorbeeld in de jeugdzorg mogelijk (Stichting Nidos, 2008; handboek AMV-opvangmodel, COA, januari 2008). Naast deze vormen van opvang heeft tussen oktober 2006 en januari 2008 een eerste vorm van beschermde opvang bestaan voor AMV's die vermoedelijk het slachtoffer waren van internationale mensenhandel. Deze 'pre-pilot' wordt in de volgende paragraaf besproken.

2.2 Pre-pilot

Zoals in hoofdstuk 1 is opgemerkt was de directe aanleiding tot het inrichten van de officiële pilot beschermde opvang de verdwijning van relatief grote aantallen Indiase jongens in 2004/2005 en Nigeriaanse meisjes in 2006. Na de aankondiging van deze pilot verstreek echter nog bijna een jaar voordat deze officieel van start ging in enkele locaties in Noord-Nederland en één locatie in Zuid-Nederland. Intussen startten Nidos en de huidige uitvoerder van de officiële pilot in Noord-Nederland in oktober 2006 met een vorm van besloten opvang. Deze was vooral bedoeld voor Nigeriaanse meisjes, maar er werden ook meisjes met andere nationaliteiten opgevangen. In dezelfde periode begonnen de grootschalige opsporingsonderzoeken naar mensenhandel van Nigeriaanse meisjes, waaronder het Koolvis-onderzoek. De leidinggevenden in de opvang waren nauw betrokken bij dit onderzoek en wisselden met de politie informatie uit, bijvoorbeeld over verdachte personen of auto's die zich in de buurt van de opvanglocaties ophielden. In een bepaalde periode is externe beveiliging ingeschakeld omdat de situatie zeer bedreigend was: er waren aanwijzingen dat mensenhandelaren in de buurt van de opvanglocatie verbleven. De betreffende meisjes waren nog niet daadwerkelijk uitgebuit, maar er bestonden sterke vermoedens dat zij bestemd waren voor de seksindustrie. Zij leken een afspraak te hebben om zich bij hun mensenhandelaar te voegen en vertoonden steeds moeilijker gedrag naarmate zij langer in de opvang verbleven. In juli 2007 werd ook voor jongens een locatie voor beschermde opvang geopend. Deze was vooral, maar niet alleen, bestemd voor Indiase jongens.

Volgens de uitvoerder hebben in totaal veertig meisjes en negen jongens in de pre-pilot verbleven. Daarvan zijn zeven meisjes en vijf jongens voor 1 januari 2008 verdwenen. De pre-pilotlocaties en de dertien op dat moment aanwezige jongeren zijn per 1 januari 2008 overgegaan naar de officiële pilot. Overigens zijn ook in de ene locatie in Zuid-Nederland al zeven jongeren in de beschermde opvang ingestroomd, vooruitlopend op de start van de officiële pilot. Van deze twintig jongeren die al voor 1 januari 2008 in de beschermde opvang aanwezig waren zijn één meisje en drie jongens na de start van de officiële pilot nog verdwenen (bron: interviews met en nagekomen informatie van twee leidinggevenden en een mentor van de uitvoerder van de beschermde opvang in Noord-Nederland; bestand van de directie Migratiebeleid (DMB) van het ministerie van Justitie).

2.3 Doelgroep van de officiële pilot beschermde opvang

De doelgroep van de officiële pilot werd aanvankelijk gedefinieerd als 13- tot 18jarige AMV's die behoren tot een zogenoemde 'risicocategorie': 'minderjarigen waarvan op basis van ervaringen van de IND is vastgesteld dat het risico op

verdwijning groot is' (TK 2006-2007, 27 062, nr. 56, p. 2). In december 2006, ten tijde van de aankondiging van de pilot, waren dat de Indiase en Nigeriaanse AMV's. Enkele maanden na de start van de pilot (in mei 2008) werd de doelgroep in een brief aan de Tweede Kamer omschreven als AMV's 'die (mogelijk) slachtoffer zijn van mensenhandel', zogenoemde 'risico-AMV-en' (TK 2007-2008, 27 062 en 19 637, nr. 62, p.3). Volgens de juridische definitie van mensenhandel omvat deze doelgroep zowel AMV's die (vermoedelijk) al zijn uitgebuit voordat zij in de beschermde opvang geplaatst worden, als AMV's die (vermoedelijk) zijn *bestemd* voor uitbuiting, maar die nog niet daadwerkelijk in een uitbuitingssituatie hebben verkeer. ⁸ Uitbuiting in juridische zin omvat zowel uitbuiting in de seksindustrie als uitbuiting in andere sectoren en verwijdering van organen in het kader van orgaanhandel. Hoewel in verschillende Kamerstukken en interne documenten met betrekking tot de pilot wordt gesproken over '(mogelijke) slachtoffers van mensenhandel en mensensmokkel', stond *mensenhandel* bij de start van de pilot centraal. De reden dat mensensmokkel soms ook wordt genoemd is dat AMV's die aanvankelijk alleen gesmokkeld lijken te zijn ⁹, later toch (al dan niet reeds uitgebuite) slachtoffers van internationale mensenhandel kunnen blijken te zijn, aldus een respondent van het Expertisecentrum Mensenhandel/Mensensmokkel. In de stukken blijft onduidelijk of het begrip 'mogelijke slachtoffers' moet worden geïnterpreteerd als 'vermoedelijke slachtoffers', waaronder personen die reeds zijn uitgebuit en personen die zijn bestemd voor uitbuiting, of ook als 'mogelijke toekomstige slachtoffers', die in Nederland voor het eerst met een mensenhandelaar te maken krijgen. In het laatste geval zouden alle AMV's tot de doelgroep van de pilot behoord kunnen hebben. Aangezien men ervoor heeft gekozen om niet alle AMV's beschermd op te vangen, maar alleen degenen bij wie al indicaties van mensenhandel aanwezig zijn, lijkt het er toch op dat 'mogelijk' hier vooral als 'vermoedelijk' moet worden geïnterpreteerd. Ook gaan wij ervan uit dat de juridische definitie van mensenhandel door de beleidsmakers is gehanteerd, hoewel de stukken ook op dat punt geen zekerheid geven.

Uit het interne projectplan voor de pilot van de Taskforce AMV's ¹⁰ blijkt dat de primaire doelgroep bestond uit risico-AMV's die een *asielverzoek* doen. Bij de start van de pilot is echter besloten om ook AMV's op te nemen die geen asielverzoek hebben ingediend, maar wel een beroep hebben gedaan op de zogenoemde B9-regeling voor slachtoffers van mensenhandel (Project Initiatie Document van de Taskforce AMV's d.d. 18/03/2008). Deze regeling geeft rechtmatig verblijf gedurende een periode van drie maanden waarin het slachtoffer kan overwegen om mee te werken aan een strafrechtelijk onderzoek tegen de mensenhandelaar (de zogenoemde 'bedenktijd'). Als het slachtoffer aangifte doet of anderszins meewerkt krijgt deze een verblijfsvergunning van een jaar, die kan worden verlengd zolang de

⁸ Zie hoofdstuk 1.

⁹ Ruim tweederde van de AMV's verklaart tegenover de IND dat zij hulp hebben gekregen bij hun komst naar Nederland, waarvoor in veruit de meeste gevallen is betaald (TK 2009-2010, 27 062, nr. 64).

¹⁰ In de Taskforce AMV's overleggen de organisaties die betrokken zijn bij de toelating, opvang en begeleiding van AMV's met elkaar over het AMV-beleid en actuele ontwikkelingen in de praktijk. Deelnemende organisaties zijn onder meer de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), de voogdijvereniging Nidos, de opvanginstellingen die de AMV's dagelijkse opvang en begeleiding bieden, het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM).

strafzaak nog loopt. Als de strafzaak is afgerond of geseponeerd kan een aanvraag worden gedaan voor voortgezet verblijf. Dit laatste geldt ook als men drie jaar of langer in het bezit is geweest van een B9-vergunning (Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, 2009; TK 2009-2010, 28 638, nr. 47). De beschermde opvang is voor AMV's met een B9-procedure opengesteld vanwege een tekort aan opvangplaatsen voor deze doelgroep in andere opvangvoorzieningen.

Uit het voorgaande blijkt dat de beschermde opvang bedoeld was voor *bepaalde* groepen AMV's, hoewel deze groepen niet helder waren omschreven. Bij de aankondiging van de pilot werd opgemerkt dat een groot aantal extra opvanglocaties geopend zou moeten worden als *alle* AMV's beschermde opvang zouden krijgen. De brief aan de Tweede Kamer van december 2006 suggereert dat hiervan is afgezien vanwege de verwachte kosten hiervan (TK 2006-2007, 27 062, nr. 56). De jaarlijkse AMV-instroom werd op dat moment geschat op 360 jongeren. Onder hen bevonden zich circa 80 AMV's uit de twee risicogroepen van dat moment, de Indiase en de Nigeriaanse AMV's. De IND was in die periode bezig met het ontwikkelen van risicoprofielen, op grond waarvan groepen met een verhoogd risico op verdwijning 'mogelijk vroegtijdiger en op een meer systematische wijze' zouden kunnen worden herkend (TK 2006-2007, 27 062, nr. 56, p. 2). Hierdoor zouden in de toekomst ook andere groepen als risico-categorie bestempeld kunnen worden. Over de verwachte instroom van AMV's die op grond van de B9-regeling verblijfsrecht hebben gekregen werden geen uitspraken gedaan. Dit was door een gebrek aan betrouwbaar cijfermateriaal wellicht ook moeilijk in te schatten: de Nationaal Rapporteur Mensenhandel vermeldde in 2009 voor het eerst het aantal minderjarige niet-Nederlandse slachtoffers van mensenhandel¹¹, over de jaren 2006, 2007 en 2008, mét de nodige kanttekeningen daarbij. Het betrof respectievelijk 66, 99 en 65 minderjarigen. Het jaarlijkse aantal minderjarige niet-Nederlandse aanvragers van een B9-vergunning wordt niet vermeld (zie Nationaal Rapporteur Mensenhandel, 2009).

2.4 Veronderstelde werking van de pilot (beleidstheorie)

Zoals in het voorgaande is gebleken werd van de pilot 'beschermde opvang' primair een vermindering van het aantal verdwijningen van AMV's uit de asielopvang verwacht. Daarnaast waren echter nog andere doelen geformuleerd. Ook zijn in diverse Tweede Kamerstukken verwachtingen uitgesproken over de wijze waarop de pilot zou gaan functioneren. Het geheel van doelen, middelen, verwachtingen en aannamen met betrekking tot beleidsmaatregelen wordt in het beleidsevaluatieonderzoek de 'beleidstheorie' genoemd. Aan de hand van de beleidstheorie kan achteraf worden geëvalueerd of een beleidsmaatregel heeft gewerkt zoals bedoeld. De beleidstheorie kan worden geëxpliciteerd aan de hand van een aantal vragen, namelijk (Leeuw, 2003):

- 1 Wat is het probleem en waarom moet het worden opgelost?
- 2 Wat is het doel van de maatregel?
- 3 Hoe ziet de maatregel er precies uit?
- 4 Welke oorzaak-gevolgrelaties worden verondersteld?

¹¹ Voor zover gemeld bij het Coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMensha). Dit betreft waarschijnlijk vooral meldingen van reeds uitgebuide slachtoffers.

5 Welke onderliggende aannamen zijn er, en zijn deze valide?

Hieronder beantwoorden wij deze vragen voor de pilot beschermde opvang op grond van diverse Tweede Kamerstukken, het eerdergenoemde projectplan van de Taskforce AMV's, en het programma van eisen dat het COA heeft opgesteld bij de Europese aanbesteding van de AMV-opvang in 2007.

2.4.1 *Probleem en doel*

Wat is het probleem en waarom moet het worden opgelost?

Het probleem dat door de pilot 'beschermde opvang' aangepakt moest worden was het grote aantal verdwijningen van AMV's uit de asielopvang. Dit probleem diende te worden opgelost omdat het vermoeden bestond dat een deel van deze AMV's na hun verdwijning in uitbuitingssituaties terecht kwam. Het Koolvis-onderzoek naar de verdwijning van Nigeriaanse meisjes uit de asielopvang leverde hiervoor in de periode voorafgaand aan de pilot ook concrete aanwijzingen.¹²

Wat is het doel van de maatregel?

Aanvankelijk werden door de toenmalige minister voor V&I Verdonk de volgende doelen geformuleerd:

- 1 de afname van de hoeveelheid verdwijningen;
- 2 de afname van het aantal minderjarige vreemdelingen dat tot een risicocategorie behoort;
- 3 een toename van het aantal jongeren dat terugkeert naar het land van herkomst (TK 2006-2007, 27 062, nr. 56, p.5).

Wel waarschuwde zij meteen dat AMV's zich aan de procedure en de opvang zouden kunnen blijven onttrekken.

De minister merkte tevens op dat in de beschermde opvang (beter) onderzoek zou kunnen worden gedaan, zowel met betrekking tot het verzoek om een verblijfsvergunning als in het kader van eventueel op te starten opsporingsonderzoek. Het doel van beter vreemdelingrechtelijk en strafrechtelijk onderzoek werd niet geëxpliciteerd, maar het ligt voor de hand dat het laatste de vervolging en veroordeling van mensenhandelaren tot doel had.

In de expliciete doelstellingen ontbrak aanvankelijk nog een doel als 'voorkomen dat AMV's in een uitbuitingssituatie terecht komen'. Omdat een van de centrale aannamen echter was dat 'vermissing' voor sommige AMV's 'terecht komen in een uitbuitingssituatie', betekende, kan het doel 'minder verdwijningen' ook worden gelezen als 'minder AMV's die terecht komen in een uitbuitingssituatie'. In het projectplan van Taskforce AMV's, gedateerd 18 maart 2008, wordt dit expliciet gemaakt. Hierin luidt het doel van de pilot: 'het beschermen van jongeren en zodoende het voorkomen van de verdwijning van jongeren uit de opvang, en het belanden van deze jongeren in een situatie van uitbuiting' (Project Initiatie Document van de Taskforce AMV's d.d. 18/03/2008, p.5; zie ook TK 2007-2008, 27 062 en 19 637, nr. 62).

In het najaar van 2008 gaf staatssecretaris van Justitie Albayrak daarnaast aan dat de pilot bedoeld was 'om ketenbreed ervaring op te doen met het voorkomen van de verdwijning en mogelijke uitbuiting' van AMV's van 13 tot 18 jaar (TK 2008-2009,

¹² Zie hoofdstuk 1.

27 062, nr. 63, p.1). Met deze uitspraak werd tevens duidelijk dat de pilot het kenmerk had van een experiment dat ook de onderlinge samenwerking tussen de vele betrokken organisaties betrof.

2.4.2 Hoe ziet de maatregel er precies uit?

In de brief aan de Tweede Kamer waarin de pilot wordt aangekondigd staat dat deze zal plaatsvinden in aangepaste Kinderwoongroepen (KWG's), met twaalf plekken per locatie (TK 2006-2007, 27 062, nr. 56). Volgens het projectplan voor de pilot betreft het 48 plaatsen voor risico-AMV's. De capaciteit zou in de loop van de tijd kunnen worden bijgesteld (Project Initiatie Document van de Taskforce AMV's d.d. 18/03/2008). Door de toenmalige verantwoordelijke bewindspersoon werd de opvang omschreven als opvang in 'een kleinschalige setting met intensieve en persoonlijke begeleiding'. De bewoners zouden de opvanglocaties 'slechts met instemming en zonodig onder begeleiding verlaten' (TK 2006-2007, 27 062, nr. 56, p. 2). De 'beschermd opvang'-KWG's wijken volgens de plannen derhalve op een aantal hoofdpunten af van de reguliere KWG's, namelijk wat betreft 1) de selectie van de AMV's, 2) de mate van beveiliging en 3) de inhoud van de begeleiding. In geval van terugkeer naar het land van herkomst en bij eventuele verdwijningen zou men een aantal extra aandachtspunten hanteren (zie hierna).

Selectie

De selectie van jongeren voor de beschermde opvang dient volgens de stukken plaats te vinden op basis van 'risicoprofielen' die door de IND zijn ontwikkeld (TK 2006-2007, 27 062, nr. 56). Ten tijde van de officiële start van de pilot sprak de staatssecretaris van een 'individueel risicoprofiel' (TK 2007-2008, Aangangsel van de Handelingen nr. 983, p. 2098), dat ook wordt genoemd in het projectplan van de Taskforce AMV's (Project Initiatie Document van de Taskforce AMV's d.d. 18/03/2008). Dit plan vermeldt dat de IND verantwoordelijk is voor 'het beheer van actuele risicoprofielen op basis waarvan de AMV's die een asielverzoek indienen als risico-AMV's kunnen worden geïndiceerd voor de besloten opvang' (p. 9-10). Tevens wordt aangegeven dat ook gedurende het verblijf in de reguliere opvang nog kan blijken dat een AMV in de beschermde opvang moet worden geplaatst. Nidos zorgt er volgens dit plan voor dat de jongere binnen 24 uur een intakegesprek krijgt waarin inzicht wordt verkregen in de mogelijke risico's en waarna de voogdij versneld wordt aangevraagd. Als organisaties die risico-AMV's tijdens het toelatingsproces kunnen onderkennen worden de Koninklijke Marechaussee (KMar), de IND en Nidos genoemd. Nidos zou verantwoordelijk zijn voor het stellen van de indicatie 'beschermd opvang'. Overigens vermeldt het plan ook dat het COA een 'contra-indicatie' kan geven, indien een jongere zich dusdanig onaangepast gedraagt dat deze op de locatie niet meer te handhaven is. COA en Nidos zouden in zulke gevallen in overleg bepalen of de jongere zou moeten worden doorgeplaatst naar een andere besloten locatie, de campus of tijdelijke gesloten plaatsing. De pilot voorzorg niet in besloten opvangplaatsen buiten de pilot-locaties, waar jongeren met onhandelbaar gedrag tijdelijk geplaatst zouden kunnen worden (zogenoemde 'time-out'-plekken).

Beveiliging

In de genoemde brief aan de Tweede Kamer van december 2006 meldde minister Verdonk dat in de voor beschermde opvang bestemde KWG's een grotere mate van beveiliging zou worden gerealiseerd door de aanwezigheid van extra begeleiders. Uit het 'Programma van eisen' dat het COA heeft gehanteerd bij de Europese aanbesteding van de AMV-opvang, waaronder de beschermde opvang, blijkt dat de

personeelsbezetting minimaal 12,8 fte groepsleiding per 12 AMV's moest zijn, het dubbele van de normale personeelsbezetting in KWG's. Bij de technische vereisten wordt cameraregistratie vermeld, die 24 uur per etmaal zou plaatsvinden en 48 uur zou worden bewaard. Voorts wordt aangegeven dat de uitvoerder ervoor zou dienen te zorgen dat 'continu bekend is wie zich binnen de KWG bevindt en wie de KWG betreedt of verlaat' en 'alleen (de) AMV zelf en daartoe geautoriseerd personeel toegang hebben tot de gebouwen'. Hoe de uitvoerder hiervoor zou moeten zorgen wordt echter niet gespecificeerd (Programma van eisen Kleinschalige opvang van AMV, COA, 2007, p.11). In antwoord op Kamervragen meldde de staatssecretaris van Justitie begin januari 2008 dat in de zojuist gestarte pilot dezelfde veiligheidsmaatregelen waren getroffen als in andere AMV-opvanglocaties, namelijk 24-uurs aanwezigheid van mentoren, cameratoezicht, toegang door middel van 'key-cards' en een meldplicht. Voorts meldde zij dat de jongeren in de beschermde opvang van en naar school werden vervoerd, dat er extra personeel aanwezig was in de locaties en dat de locaties beveiligingsmedewerkers zouden kunnen krijgen 'op verzoek van de opsporingsdiensten' (TK 2007-2008, Aangangsel van de Handelingen nr. 983, p. 2098). Het projectplan van de Taskforce AMV's vermeldt dat de jongeren worden begeleid bij activiteiten buitenshuis en dat de IND en de rechtsbijstandverleners naar de AMV toe reizen om het (onder begeleiding) reizen van deze jongeren tot een minimum te beperken (Project Initiatie Document van de Taskforce AMV's d.d. 18/03/2008).

In de brief van december 2006 wordt ook beargumenteerd waarom niet werd gekozen voor continue individuele begeleiding binnen en buiten de locatie, noch voor gesloten opvang. Bezwaren tegen continue individuele begeleiding waren dat dit a) te kostbaar zou zijn, b) verzet van de jongeren, en daarmee onbeheersbare situaties met zich mee zou brengen, en c) dit een specifieke wettelijke basis ontbeerde (TK 2006-2007, 27 062, nr. 56). Voor gesloten opvang werd niet gekozen omdat 'besloten' opvang sneller van start kon gaan dan 'gesloten' opvang, aangezien daarvoor naar de mening van de minister geen wetswijziging nodig was. Daarnaast werd gesloten opvang voor jongeren erg ingrijpend geacht. Wel zou de op handen zijnde wijziging van de Wet op de Jeugdzorg het mogelijk maken om AMV's die aan de criteria voor gesloten opvang voldoen (de aanwezigheid van 'ernstige opvoed- en opgroei problemen, die zijn ontwikkeling naar volwassenheid ernstig belemmeren') daar ook te plaatsen (TK 2006-2007, 27 062, nr. 56, p. 4). In de brief wordt tevens aangekondigd dat de pilot in 2008 zou worden aangevuld met een proef met elektronisch toezicht. Dit is uiteindelijk echter niet gebeurd (informatie van de directie Migratiebeleid van het Ministerie van Justitie). Hoewel de brief aan de Tweede Kamer suggereert dat alleen voor gesloten opvang de juridische grondslag ontbrak¹³, vermeldt het latere projectplan dat er geen vreemdelingrechtelijke grondslag was voor 'beschermde opvang' en dat de uitgangspunten van de Vreemdelingenwet op gespannen voet kunnen staan met de Wet op de jeugdzorg (Project Initiatie Document van de Taskforce AMV's d.d. 18/03/2008, p. 16). Dit laatste wordt in het betreffende document niet nader toegelicht.

¹³ Deze aannname wordt in hoofdstuk 8 van dit rapport betwist.

Begeleiding

Wat de *begeleiding* betreft blijkt dat van de begeleiders werd verwacht dat zij in hun gesprekken met de AMV's (TK 2006-2007, 27 062, nr. 56):

- proberen de jongere te overtuigen van de grote risico's van 'het volgen van de aanwijzingen van de mensenhandelaar of anderen die hem tot zijn reis hebben aangezet' (p.3); dan wel 'hen bewust te maken van de uitbuitingssituaties waarin zij terecht zouden kunnen komen' (p.5);
- 'bepalen met welke personen hij zich heeft ingelaten' en 'bewerkstelligen dat hij alternatieven gaat overwegen, zoals aangifte en eventuele terugkeer';
- voorlichting geven over het doen van aangifte van mensenhandel;
- eventuele terugkeer voorbereiden.

In het projectplan van de Taskforce AMV's wordt ook gesproken over 'het versterken van de competenties van de jongeren', zonder deze nader te specificeren (Project Initiatie Document van de Taskforce AMV's d.d. 18/03/2008, p. 5; zie ook de voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer van november 2008: TK 2008-2009, 27 062, nr. 63).

In antwoord op Kamervragen meldde de latere staatssecretaris van Justitie begin januari 2008 dat in de zojuist gestarte pilot gewerkt werd met een aangepaste methodiek 'die "werkendeweg" zonodig nog verder zal worden aangepast' (p. 2098). De begeleiders zouden werken aan het opbouwen van een vertrouwensband met de jongeren. (TK 2007-2008, Aangangsel van de Handelingen nr. 983). Volgens het projectplan vult de methodiek de bestaande competentiegerichte AMV-methodiek aan. Daarbij wordt gewaarschuwd dat er beperkingen zijn aan de mate waarin de jongere en zijn netwerk beïnvloed kunnen worden (Project Initiatie Document van de Taskforce AMV's d.d. 18/03/2008, p.19). In het 'Programma van eisen' dat het COA heeft gehanteerd bij de Europese aanbesteding van de AMV-opvang, waaronder de beschermde opvang, wordt gemeld dat er zou sprake zijn van 'gefaseerde opvang / begeleiding, waarbij jongeren naar competentie meer verantwoordelijkheden krijgen. Jongeren in de risicogroep zullen de opvangmodaliteit slechts onder begeleiding (fase 1) of na instemming (fase 2) kunnen verlaten' (p. 2). In een ander stuk van de Taskforce AMV's, namelijk de 'Procesbeschrijving pilot beschermde opvang AMV', versie juli 2008, spreekt men van een fasering in vier fasen. Ook op dat moment was de methodiek nog in ontwikkeling. In het genoemde 'Programma van eisen' wordt 'gewenst' (niet 'geëist') dat de potentiële uitvoerder duidelijk zou maken 'in hoeverre hij in staat is de begeleidingsmethodiek aan te passen aan specifieke vragen die gerelateerd zijn aan de risicogroepen (aanvullend aan de reguliere begeleiding), zoals aanvullende begeleiding bij terugkeer naar het land van herkomst, de veiligheidsbeleving, angst voor effecten van mensenhandel/-smokkel, etcetera.' (p.10).

Behalve intensieve begeleiding door de dagelijkse begeleiders van de contractpartners van het COA zouden ook de voogden van Nidos volgens het projectplan van de Taskforce AMV's de jongeren intensief begeleiden. Daarnaast werd het COA geacht 'passend onderwijs' te laten organiseren. Wat 'passend' zou zijn wordt in dit document niet aangegeven (zie Project Initiatie Document van de Taskforce AMV's d.d. 18/03/2008, p.19).

Terugkeer

Hoe de eventuele terugkeer van AMV's uit de beschermde opvang ter hand zou worden genomen is eveneens af te leiden uit het projectplan van de Taskforce AMV's. De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) werd geacht het eventuele

gedwongen vertrek voor te bereiden door terugkeergesprekken met de jongere te voeren, zo nodig een Laissez-Passer (LP) (een vervangend reisdocument wanneer een paspoort ontbreekt) aan te vragen en zondig te zorgen voor opvang van de jongere in het land van herkomst. De Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) zou voorlichting geven over zelfstandig vertrek, dit voorbereiden en begeleiden en bepalen of opvang en begeleiding in het herkomstland voorhanden is. Zo ja, dan werd Nidos geacht om de rechter te verzoeken de voogdij te beëindigen. Deze aangekondigde werkwijze verschilt niet van de werkwijze met betrekking tot 'vrijwillige' terugkeer van andere AMV's (zie Kromhout & Leijstra, 2006). Ten aanzien van AMV's uit de beschermde opvang was het blijkens het projectplan wel de bedoeling om een extra aandachtspunt te hanteren, namelijk dat het voor jongeren bij wie de familie een rol heeft gespeeld in het verhandelen 'mogelijk niet verantwoord' is dat zij naar hun familie terugkeren, zodat naar alternatieve opvang gezocht moet worden (Project Initiatie Document van de Taskforce AMV's d.d. 18/03/2008, p.12).

Mede in verband met terugkeer zou de asielaanvraag volgens het projectplan door de IND versneld worden behandeld: de wettelijke beslistermijn van zes maanden bleef gewoon van toepassing, maar de IND zou proberen om binnen drie maanden te beslissen. De reden hiervoor was 'het belang voor de risico-AMV om zo snel mogelijk duidelijkheid te krijgen over het verblijfsperspectief in Nederland. Tevens kan de begeleiding op basis van de stand van zaken in de procedure beter worden afgestemd op het toekomstperspectief van de jongeren' (p. 7).

Verdwijningen en opsporing

Zowel in de eerder aangehaalde Tweede Kamerstukken als in het genoemde projectplan wordt aangegeven dat verdwijningen uit de beschermde opvang niet helemaal te voorkomen zouden zijn. Het projectplan benoemt als één van de risico's van de pilot dat AMV's verdwijnen, ofwel voordat ze in de beschermde opvang zijn aangekomen, of wel vanuit de beschermde opvang-locaties, ofwel in geval van overplaatsing naar vervolgovang. Om het eerste te voorkomen zouden alle AMV's zich moeten melden bij AC Schiphol en op speciale locaties worden opgevangen zolang hun asielverzoek nog niet in behandeling is genomen. Om het tweede te voorkomen waren de eerder genoemde beveiligingsmaatregelen op en om de locaties getroffen. Voorts was men van plan om verdwijningen bij of na overplaatsing tegen te gaan door het 'voorzetten van intensieve monitoring in geval van overplaatsing' (Project Initiatie Document van de Taskforce AMV's d.d. 18/03/2008, p. 24). Het projectplan specificeert niet hoe lang deze monitoring zou moeten voortduren.

Met betrekking tot het terugvinden van eventueel vanuit de beschermde opvang verdwenen AMV's stelt het projectplan dat wordt gewerkt aan herziening van het eerder reeds ontwikkelde Protocol Vermissing AMV's, waarin staat hoe de verschillende organisaties dienen te handelen bij vermissing. Hierin is opgenomen dat Nidos verantwoordelijk is voor de aangifte bij een vermissing. Het Expertisecentrum Mensenhandel/Mensensmokkel (EMM), een samenwerkingsverband tussen de Dienst Nationale Recherche, de KMar, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) zou alle informatie die relevant kan zijn voor de opsporing van mensenhandelaren bundelen, zowel van opsporingsdiensten als van andere betrokken partijen. Dit betreft dus niet alleen informatie in verband met verdwijningen. Het COA, Nidos en de dagelijkse begeleiders zouden contact moeten hebben met de plaatselijke politie (Project Initiatie Document van de Taskforce AMV's d.d. 18/03/2008). In het 'Programma van eisen' dat het COA heeft gehanteerd bij de Europese aanbesteding van de AMV-opvang, waaronder de

beschermde opvang, staat dat men ook sluitende afspraken moest hebben met bijvoorbeeld scholen en zorginstellingen. Tevens diende men zich te conformeren aan het Protocol Vermissing AMA's (later: AMV's) (Programma van eisen Kleinschalige opvang van AMV, COA, 2007). De politie zou naar iedere vermissing opsporingsonderzoek doen (Project Initiatie Document van de Taskforce AMV's d.d. 18/03/2008).

Randvoorwaarde: samenwerking

Een belangrijk kenmerk van de AMV-praktijk is de zeer grote hoeveelheid organisaties die daarbij betrokken is. Het projectplan van de Taskforce AMV's schetst de taken en verantwoordelijkheden van deze organisaties in de pilot. Een gebrek aan samenwerking en afstemming wordt als risico benoemd. Duidelijke procesbeschrijvingen en protocollen, en overleg op dossierniveau moesten dit risico verkleinen. Overigens blijft in dit plan de benodigde afstemming met de advocatuur en medewerkers van VluchtelingenWerk Nederland buiten beschouwing.

2.4.3 Centrale aanname en veronderstelde oorzaak-gevolgrelaties

De centrale aanname achter de pilot beschermde opvang is dat ten minste een deel van de AMV's die uit de opvang verdwijnen in het kader van internationale mensenhandel naar Nederland zijn gebracht, en derhalve zijn bestemd voor (verdere) uitbuiting. Onderzoek dat in het verleden is verricht laat zien dat dit inderdaad voorkomt, maar dit betreft steeds kleine aantallen minderjarigen (zie Van den Borne & Kloosterboer, 2005; Boermans, 2009). In het eerder genoemde Koolvisonderzoek naar verdwenen Nigeriaanse AMV's is een aantal meisjes teruggevonden in de straatprostitutie in Frankrijk, Italië en Spanje, maar hoeveel dit er precies zijn geweest is niet bekend.¹⁴ De rechter heeft de verdachten in deze zaak in december 2009 vrijgesproken van mensenhandel vanwege het ontbreken van wettig bewijs.¹⁵ Het Openbaar Ministerie heeft tegen deze uitspraak hoger beroep ingesteld. Ten tijde van de afronding van dit rapport in mei 2010 was hierin nog geen uitspraak gedaan.

Hoeveel van de honderden verdwenen AMV's, van verschillende nationaliteiten, daadwerkelijk in een uitbuitingssituatie terecht zijn gekomen is onduidelijk. Ook in andere Europese landen heeft men te maken met verdwijningen van AMV's uit de opvang, en ook daar is niet bekend hoeveel van hen na hun verdwijning worden uitgebuit (zie b.v. Terre des hommes, 2009). Of de centrale aanname die ten grondslag ligt aan de beschermde opvang valide is, was en is derhalve niet duidelijk. Desalniettemin heeft men in 2006, onder grote politieke druk, besloten tot het nemen van maatregelen om verdwijningen uit de AMV-opvang tegen te gaan.

Uit het voorgaande blijkt dat de inrichting van de pilot beschermde opvang gebaseerd was op de veronderstelling dat fysieke beveiliging en intensieve begeleiding van jongeren die vermoedelijk het slachtoffer zijn van mensenhandel ertoe leiden dat zij loskomen van hun mensenhandelaren, en dat zij, in plaats van

¹⁴ http://www.om.nl/actueel/strafzaken/nigeriaanse/@134837/internationale_actie/; geraadpleegd op 8 maart 2010. Het Openbaar Ministerie heeft per email laten weten dat veel meisjes zijn verdwenen, maar dat uiteindelijk maar heel weinig meisjes zijn aangetroffen in de prostitutie.

¹⁵ <http://www.rechtspraak.nl/Gerechten/Rechtbanken/Zwolle-Lelystad/Actualiteiten/Zes+mensensmokkelaars+veroordeeld.htm>; geraadpleegd op 8 maart 2010.

te verdwijnen, aangifte gaan doen of terugkeren naar het herkomstland. Door meer aangiften en informatie-uitwisseling van signalen van mensenhandel zouden meer mensenhandelaren kunnen worden opgespoord, vervolgd en veroordeeld. Voorts werd verwacht dat Nederland door de pilot minder 'aantrekkelijk' zou worden voor mensenhandelaren. *Hoe* de beveiliging en de begeleiding nu precies zouden moeten bijdragen aan de gestelde doelen (anders gezegd: welke mechanismen een rol spelen) wordt in de door ons geraadpleegde stukken uit de startfase van de pilot niet geëxpliciteerd. De achterliggende gedachtengang bij de beleidsmakers en de betrokken organisaties lijkt de volgende geweest te zijn:

- a de genomen beveiligingsmaatregelen vormen fysieke beletselen voor verdwijning uit de opvang; alleen al hierdoor neemt het aantal verdwijningen af;
- b de genomen beveiligingsmaatregelen zorgen ervoor dat (al dan niet reeds uitgebuite) slachtoffers geen contact *kunnen* hebben met hun mensenhandelaren; doordat het contact afneemt worden slachtoffers minder makkelijk naar buiten 'gelokt' en kunnen slachtoffers ook psychologisch makkelijker loskomen van hun mensenhandelaren; hierdoor neemt het aantal verdwijningen af;
- c door hen bewust te maken van de uitbuitingssituatie waarin zij terecht dreigen te komen en hen daarvoor een alternatief te bieden in de vorm van aangifte of terugkeer, *willen* de (al dan niet reeds uitgebuite) slachtoffers geen contact meer met hun mensenhandelaren; hierdoor neemt het aantal verdwijningen af en neemt het aantal slachtoffers dat aangifte doet en/of terugkeert toe; door de aangiften van slachtoffers en informatie-uitwisseling tussen instanties, is beter opsporingsonderzoek mogelijk met meer vervolgingen en veroordelingen van mensenhandelaren tot gevolg;
- d opvang in een besloten setting met 24-uursbegeleiding maakt intensieve terugkeerbegeleiding mogelijk; de intensieve terugkeerbegeleiding én het feit dat deze plaatsvindt in een setting waaruit men niet kan vertrekken, leidt tot meer terugkeer;
- e doordat mensenhandelaren hun slachtoffers 'kwijtraken' zodra zij in de beschermde opvang zijn opgenomen, en doordat de aangiften van deze (al dan niet reeds uitgebuite) slachtoffers de kans vergroten dat de mensenhandelaren worden gepakt, brengen zij geen slachtoffers meer naar Nederland (minder instroom door een zekere afschrikkende werking).

Zo gezien werden er effecten verwacht van de fysieke setting, van de begeleiding binnen die setting, en van de wisselwerking tussen setting en begeleiding, in die zin dat de effectiviteit van de begeleiding zou worden vergroot doordat deze in een besloten setting zou plaatsvinden. Overigens wijst het projectplan van de Taskforce AMV's wat betreft de beoogde instroombeperking vooral op de zogenoemde Snelle Actie Teams (SAT's) die, buiten de pilot beschermde opvang om, zouden worden ingezet in herkomstlanden van slachtoffers om te voorkomen dat zij naar Nederland zouden afreizen (Project Initiatie Document van de Taskforce AMV's d.d. 18/03/2008). Dit werd bij de start van de beschermde opvang uitgeprobeerd in de 'pilot Snelle Actie Teams Nigeria' die in de eerste maanden van 2008 is uitgevoerd (zie TK 2007-2008, 28 638, nr. 35). Volgens de toenmalige Staatssecretaris van Justitie heeft dit voor Nederland preventief gewerkt, maar ook een 'waterbedeffect' gehad, aangezien het aantal Nigeriaanse meisjes dat naar Zwitserland is gegaan vervolgens is gestegen (TK 2008-2009, 28 638, nr. 39).

In het volgende hoofdstuk komen de onderzoeksvragen aan bod die mede op grond van de bovengeschetste beleidstheorie zijn opgesteld.

3 Onderzoeksvragen en methode

In dit hoofdstuk benoemen we de centrale onderzoeksvragen (3.1) en de meer specifieke vragen die daarvan zijn afgeleid (3.2). Vervolgens wordt aangegeven aan de hand van welke onderzoeksmethoden deze vragen in dit rapport worden beantwoord (3.3).

3.1 Centrale vragen

De centrale vragen van deze evaluatie zijn afgeleid uit de beleidstheorie die in het vorige hoofdstuk is geschetst en luiden als volgt:

- 1 In hoeverre en op welke wijze draagt de pilot bij aan de doelen die daaraan zijn gesteld, namelijk:
 - a een afname van het aantal AMV's dat tot een risicocategorie behoort;
 - b een afname van de hoeveelheid verdwijningen van AMV's;
 - c een toename van het aantal AMV's dat terugkeert naar het land van herkomst?
- 2 In hoeverre kan het al dan niet behalen van de kwantitatieve resultaten worden toegeschreven aan het functioneren van de pilot, met name:
 - a Op welke gronden worden AMV's geselecteerd voor plaatsing in de pilot en welke aanwijzingen zijn er ná plaatsing dat het daadwerkelijk gaat om jongeren die in het kader van internationale mensenhandel naar Nederland zijn gebracht en reeds zijn uitgebuit of zijn bestemd voor uitbuiting?
 - b In hoeverre lukt het om de geplaatste jongeren te overtuigen van de risico's van mensenhandel en om hen te bewegen om mee te werken aan opsporingsonderzoek?
 - c In hoeverre lukt het om jongeren die geen verblijfsvergunning hebben gekregen te bewegen om terug te keren naar het herkomstland?
 - d werken de vele betrokken instanties zodanig met elkaar samen dat signalen van jongeren met betrekking tot mensenhandel ook daadwerkelijk leiden tot opsporing en vervolging van mensenhandelaren?
- 3 Welke andere resultaten heeft de pilot opgeleverd, bijvoorbeeld op het gebied van methodiekontwikkeling en de samenwerking tussen de betrokken instanties?
- 4 In hoeverre zijn de plaatsing en het verblijf van AMV's in locaties voor beschermde opvang in overeenstemming met de relevante (inter)nationale wet- en regelgeving, en wat zou eventueel nodig zijn om overeenstemming te bewerkstelligen?

3.2 Onderzoeksvragen

Bovenstaande centrale vragen zijn nader geoperationaliseerd in onderzoeksvragen. Voorts zijn enkele onderzoeksvragen toegevoegd met betrekking tot de achtergrondkenmerken van de jongeren in de beschermde opvang en met betrekking tot hun situatie na hun vertrek uit deze opvang. Om de gegevens met betrekking tot verdwijningen en terugkeer vanuit de beschermde opvang in perspectief te kunnen plaatsen, wordt bij de betreffende vragen een vergelijking

gemaakt met de periode voorafgaand aan de officiële pilot en met andere vormen van AMV-opvang. Om dezelfde reden worden de instroomcijfers over een langere periode bekeken.

M.b.t. de achtergrondkenmerken van de jongeren in de beschermde opvang

- 1 Hoeveel AMV's naar leeftijd, geslacht, nationaliteit, voortraject en stand van zaken in de eventuele asiel- of B9-procedure zijn in de periode januari 2008 tot en met december 2009 in de pilot beschermde opvang geplaatst?

M.b.t. de selectie van de jongeren voor de beschermde opvang

- 2 Hoe komen de risicoprofielen tot stand?
- 3 Op grond van welke risicoprofielen en criteria zijn jongeren voorgedragen voor plaatsing in de pilot, en door welke organisaties? Op grond van welke argumenten heeft Nidos al dan niet besloten tot plaatsing?
- 4 In hoeverre zijn de jongeren in de pilot volgens hun begeleiders daadwerkelijk het slachtoffer van internationale mensenhandel?
- 5 Zijn er aanwijzingen dat zich AMV's in andere opvangvormen bevinden die eigenlijk tot de doelgroep van de pilot beschermde opvang behoren?

M.b.t. de begeleiding van de jongeren

- 6 Hoe ziet de begeleiding van de jongeren, inclusief de mate van bewegingsvrijheid/beperking, de fasen in de methodiek, de terugkeerbegeleiding en de scholing en er aan het eind van de pilot (najaar 2009) in de praktijk uit, in de verschillende locaties?
- 7 In hoeverre blijkt het mogelijk om het vertrouwen van de jongeren te winnen en hen te overtuigen van de risico's van mensenhandel? Werken de jongeren in de praktijk mee aan opsporingsonderzoek? Welke mogelijkheden en beperkingen worden hierbij door de betrokken instanties ervaren?
- 8 In hoeverre lukt het om de jongeren te bewegen om mee te werken aan terugkeer naar het herkomstland? Welke mogelijkheden en beperkingen worden hierbij door de betrokken instanties ervaren?

M.b.t. aangiften en opsporing

- 9 Zijn er gedurende de pilot daadwerkelijk aangiften gedaan en/of opsporingsonderzoeken met betrekking tot mensenhandel van AMV's gestart? Zo ja, wat hebben deze opgeleverd? Welke mogelijkheden en beperkingen worden hierbij door de betrokken instanties ervaren?

M.b.t. de instroom van jongeren uit risicocategorieën

- 10 Hoeveel AMV's van 13 tot en met 17 jaar, in totaal en uit de gedefinieerde risicocategorieën, naar leeftijd, geslacht en nationaliteit, hebben in de periode januari 2005 tot en met december 2009 asiel aangevraagd en/of een beroep gedaan op de B9 regeling?
- 11 Hoeveel AMV's van 13 tot en met 17 jaar uit de gedefinieerde risicocategorieën, naar leeftijd, geslacht en nationaliteit, hebben in de periode januari 2005 tot en met december 2009 asiel aangevraagd in andere Europese landen?

M.b.t. verdwijningen vanuit de beschermde opvang en andere typen opvang

- 12 Hoeveel AMV's van 13 t/m 17 jaar, naar leeftijd ten tijde van vertrek, geslacht, nationaliteit, en type opvanglocatie, zijn in de periode januari 2005 tot en met december 2009 uit de AMV-opvang verdwenen? Wat is bekend over de verblijfsduur in de opvang tot aan de datum van vertrek?

- 13 Welke acties zijn door welke instantie uitgevoerd in reactie op verdwijningen vanuit de pilot?

M.b.t. de terugkeer van jongeren vanuit de beschermde opvang en andere typen opvang

- 14 Hoeveel jongeren van 13 tot en met 17 jaar, naar leeftijd ten tijde van vertrek, geslacht, nationaliteit en type opvang, zijn vanuit de AMV-opvang vrijwillig of gedwongen teruggekeerd naar het land van herkomst, of een ander land, in de periode januari 2005 tot en met december 2009? Wat is bekend over de verblijfsduur in de opvang tot aan de datum van vertrek?
- 15 Bij hoeveel jongeren, naar leeftijd, geslacht en nationaliteit, die op dat moment in de beschermde opvang verbleven, is een terugkeertraject gestart dat niet heeft geresulteerd in het vertrek van de AMV uit Nederland? Wat is bekend over de reden(en) voor het uitblijven van vertrek?

M.b.t. de situatie van de jongeren na doorplaatsing vanuit de beschermde opvang

- 16 Hoeveel jongeren zijn uit de pilotlocaties vertrokken, ánders dan met onbekende bestemming vertrokken en teruggekeerd naar het land van herkomst, om welke redenen en met welke bestemming? Wat is bekend over verdwijningen en terugkeer vanuit de eventuele vervolgoopvang?

M.b.t. de samenwerking tussen de organisaties

- 17 Hoe verloopt de samenwerking en onderlinge afstemming tussen de diverse betrokken instanties?

M.b.t. de juridische grondslag

- 18 Is bij de plaatsing en het verblijf van AMV's in de beschermde opvang sprake van vrijheidsbeneming in de zin van de relevante (inter)nationale wet- en regelgeving (zoals het Burgerlijk Wetboek, de Wet op de jeugdzorg, de Vreemdelingenwet 2000, het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM), het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR) en het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK))?
- 19 Hoe zijn de plaatsing en het verblijf in de beschermde opvang momenteel juridisch geregeld en in hoeverre is dit in overeenstemming met dit (inter)nationaal juridisch kader?
- 20 Indien (gedeeltelijke) overeenstemming ontbreekt: wat is nodig om te bewerkstelligen dat er in de toekomst wel (volledige) overeenstemming zal zijn?

3.3 Onderzoeksmethoden

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden zijn de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

- 1 opvragen en analyseren van cijfermateriaal bij de betrokken uitvoeringsorganisaties en de directie Migratiebeleid van het ministerie van Justitie;
- 2 afnemen en analyseren van interviews met medewerkers van deze en andere betrokken organisaties, enkele advocaten en medewerkers van een aantal opvangvoorzieningen buiten de pilot;
- 3 observeren van de mate van beveiliging in een aantal locaties voor beschermde opvang;

- 4 analyseren van een selectie van dossiers door voogden van Stichting Nidos en van enkele dossiers door het WODC;
- 5 analyse van relevante (inter)nationale wet- en regelgeving in het kader van het onderzoek naar de juridische grondslag;
- 6 analyse van de risicoprofielen van de IND.

Ad 1

De volgende cijfermatige gegevens zijn geanalyseerd:

Tabel 1 Geanalyseerde kwantitatieve gegevens

Organisatie	AMV-cijfers inzake
Directie Migratiebeleid van het ministerie van Justitie (DMB)	Achtergrondkenmerken van jongeren in de beschermde opvang, in- en uitstroom uit de beschermde opvang, uitstroom vanuit vervolgoopvang, asiel- en B9-aanvragen
Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)	Asielinstroom in de periode augustus 2006 tot en met december 2009; B9- en asielaanvragen in de periode januari 2008 tot en met december 2009
Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)	Instroom, populatie en uitstroom in de periode januari 2005 tot en met december 2009
Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V)	Uitstroom vanuit caseload DT&V in de periode januari 2008 tot en met december 2009
Internationale Organisatie voor Migratie (IOM)	Vertrek via IOM in de periode januari 2008 tot en met december 2009
Uitvoerder van de beschermde opvang in verschillende locaties in Noord-Nederland	Instroom en verdwijningen vanuit de pre-pilot (oktober 2006 tot en met december 2007)

De gegevens die wij hebben gekregen van DMB zijn door DMB weer ontvangen van de uitvoerders van de beschermde opvang, de DT&V en het COA. Ook heeft DMB het Ketenmanagement Informatiesysteem (KMI) geraadpleegd voor informatie over geregistreerd vertrek. Hierna refereren we aan het door DMB samengestelde bestand als 'het DMB-bestand'. Het gaat in dit bestand en bij alle andere gegevens om data die afkomstig zijn uit de eigen registratiesystemen van de uitvoeringsorganisaties. Bij de analyse hebben we op enkele punten verschillen geconstateerd in de informatie die afkomstig is uit verschillende bronnen. In de resultatenhoofdstukken zullen we aangeven welke verschillen dit betreft en hoe we daarmee zijn omgegaan.

In het rapport ontbreekt het totaal aantal B9-aanvragen van AMV's¹⁶, omdat deze groep bij de IND niet apart wordt geregistreerd. Wel hebben we een apart IND-bestand ontvangen waarin de eventuele asiel- en B9-aanvragen van jongeren in de beschermde opvang zijn geregistreerd. Van de DT&V zijn alleen gegevens met betrekking tot jongeren in de beschermde opvang ontvangen. Stichting Nidos heeft ervoor gekozen om geen cijfers te leveren met betrekking tot verdwijningen uit kinderwoongroepen (KWG's) en kleine wooneenheden (KWE's) in de jaren 2005 en

¹⁶ Het gaat hier niet om een aanvraag door de betrokkene zelf. Als iemand aangifte doet of een verklaring aflegt bij de KMar of de politie, stuurt de laatste hiervan een kennisgeving aan de IND. Deze kennisgeving wordt door de IND ambtshalve aangemerkt als een aanvraag tot het verlenen van een B9-vergunning, tenzij hierbij wordt vermeld dat de betrokken (vooralsnog) voorrang wil geven aan de asielprocedure (zie verder hoofdstuk 5).

2006, omdat de vergelijking van de cijfers interpretatieproblemen zou opleveren ten aanzien van de vraag of het type opvang 'verantwoordelijk' is voor de verdwijning van jongeren. Anders dan was voorzien, hebben wij in dit onderzoek ook geen gebruik kunnen maken van het zogenoemde Trajectformulier dat tijdens de pilot door de Taskforce AMV's werd ontwikkeld. Op dit formulier zou per jongere de informatie afkomstig van alle betrokken organisaties bij elkaar worden gebracht. Ten tijde van de dataverzameling voor dit onderzoek was dit Trajectformulier echter nog niet ingevoerd. Cijfermateriaal ten aanzien van de instroom van AMV's in andere Europese landen is afkomstig uit een internationaal vergelijkende studie naar AMV's door het Europees Migratie Netwerk (EMN, 2010).

Ad 2

In de periode november 2009 – april 2010 zijn interviews¹⁷ afgenomen met medewerkers van de volgende organisaties:

- Uitvoerder van de beschermde opvang in één locatie in Zuid-Nederland (twee leidinggevendenden, twee mentoren en de onderwijskracht);
- Uitvoerder van de beschermde opvang in verschillende locaties in Noord-Nederland (twee leidinggevendenden en drie mentoren);
- Onderwijsinstelling betrokken bij de beschermde opvang-locaties in Noord-Nederland (een coördinator);
- Stichting Nidos (directeur en stafmedewerker hoofdkantoor; leidinggevende en twee voogden op AC Schiphol; leidinggevende en twee voogden op beide betrokken regiokantoren);
- Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) (medewerker op AC Schiphol);
- Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) (senior medewerker op AC Schiphol; twee leidinggevendenden van de Unit Landelijke AMA-taken; drie medewerkers van de Mensensmokkelinformatiegroep);
- VluchtelingenWerk Nederland (VWN) (een werkbegeleider op AC Schiphol)
- Geneeskundige en Gezondheidsdienst (GGD) Amsterdam (een medewerker op AC Schiphol)
- Advocaten (twee advocaten met beschermde opvang-cliënten in Noord-respectievelijk Zuid-Nederland)
- Vreemdelingenpolitie (Vp) (een leidinggevende op AC Schiphol; een medewerker in Noord-Nederland)
- Koninklijke Marechaussee (KMar) (een leidinggevende van het Sluisteam en een leidinggevende van het Team Jeugd en Zeden op luchthaven Schiphol)
- Politie (een medewerker in Noord-Nederland)
- Expertisecentrum Mensenhandel/Mensensmokkel (EMM) (een leidinggevende)
- Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) (twee medewerkers)
- Pro Education (een van de auteurs van de methodiekbeschrijving voor de beschermde opvang)
- Bonded Labour in the Netherlands (BLinN) (een medewerker)

In veel gevallen hebben de respondenten (en soms ook een collega) in een later stadium per email nog een aantal specifieke aanvullende vragen beantwoord. Ook van het hoofdkantoor van het COA is per email informatie ontvangen, evenals van

¹⁷ Verreweg de meeste interviews zijn eind 2009 en begin 2010 gehouden. In enkele gevallen betreft het telefonische interviews.

de Afdeling Uitvoeringsbeleid van de IND, het Prostitutie- Mensenhandelteam van de Politie Drenthe en van het Openbaar Ministerie.

Voorts is persoonlijk of telefonisch gesproken met, dan wel per email informatie gekregen van, medewerkers van enkele hulpverleningsinstellingen die geen deel uitmaken van de pilot, namelijk: Fier Fryslan, MEISA/Spirit (Amsterdam), SHOP (Den Haag), het Ex-AMA-team Utrecht en Vital Aid (Den Haag).

Het landelijk bureau van VWN, de belangenorganisatie Ecpat/Defence for Children International (DCI), de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en het Coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMensha) hebben ook per email informatie gegeven. De Stichting Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers Humanitas (SAMAH) zag geen kans om mee te werken aan het onderzoek aangezien deze ten tijde van de dataverzameling werd opgeheven.

Om op basis van de interviewgegevens een zo goed mogelijk beeld van de praktijk te geven, is bij de analyse zoveel mogelijk gebruik gemaakt van triangulatie van gegevens, door de antwoorden van respondenten met elkaar te vergelijken en deze te vergelijken met informatie uit de dossieranalyse door de voogden en die door het WODC. Zeker waar het gaat om zaken die niet geregistreerd worden, zijn we daarbij nog wel eens geconfronteerd met verschillende beschrijvingen van de wijze waarop of de frequentie waarmee bepaalde gebeurtenissen in de praktijk plaatsvinden. Dit heeft tot in de laatste fase van het schrijven van dit rapport geleid tot aanvullende mailwisselingen met respondenten van verschillende organisaties om tot een betrouwbaar beeld te kunnen komen.

Ad 3

De interviews met de uitvoerders van de beschermde opvang zijn gecombineerd met observaties van de mate van beveiliging van de betreffende opvanglocaties.

Ad 4

In het najaar van 2009 is aan de voogden van Nidos gevraagd om op basis van het dossier¹⁸ een vragenlijst in te vullen voor elke jongere die op of na 1 januari 2009 in de beschermde opvang was ingestroomd. Hierbij is in eerste instantie uitgegaan van de individuele Vreemdelingsnummers van jongeren in de beschermde opvang die half november 2009 bij de directie Migratiebeleid van het ministerie van Justitie (DMB) bekend waren. In de centrale administratie van Nidos bleken echter niet alle Vreemdelingsnummers (V-nummers) geregistreerd te zijn. Daarom heeft Nidos uit het eigen bestand een selectie gemaakt van de betreffende V-nummers, aangevuld met dossiers van andere jongeren die volgens de Nidosregistratie in 2009 waren ingestroomd in de beschermde opvang.¹⁹ Uiteindelijk zijn 61 dossiers geselecteerd die in aanmerking zouden komen voor analyse. Hiervan hebben de voogden er 52

¹⁸ Een dergelijk dossier omvat in de regel onder meer stukken die betrekking hebben op de asielprocedure, hulpverleningsplannen en –evaluaties en verslagen van gesprekken met de jongere.

¹⁹ De instroomdatum in de beschermde opvang die bij Nidos is geregistreerd wijkt soms af van deze datum in het bestand van DMB. De oorzaak hiervan is ons niet bekend.

geanalyseerd.²⁰ Van de betreffende jongeren waren er volgens het bovengenoemde bestand van DMB echter drie al in 2008 in de beschermde opvang ingestroomd. Deze drie gevallen zijn dan ook uit de analyse verwijderd. De 49 dossiers die uiteindelijk voor dit rapport zijn gebruikt zijn als volgt verdeeld over de betrokken regiokantoren:

36 dossiers zijn geanalyseerd door voogden van het regiokantoor van Nidos dat betrokken was bij de beschermde opvang-locaties in Noord-Nederland;
 10 dossiers zijn geanalyseerd door voogden van regiokantoor van Nidos dat betrokken was bij de ene beschermde opvang-locatie in Zuid-Nederland;
 3 dossiers zijn geanalyseerd door voogden van andere regiokantoren die jongeren in hun caseload hadden die inmiddels uit de beschermde opvang waren vertrokken.

De dossiers betreffen 17 jongens en 32 meisjes met 18 verschillende nationaliteiten. Meer dan twee jongeren kwamen uit Guinee (13), Nigeria (7), Sierra Leone (6) en Kameroen (3). De jongeren in de beschermde opvang in Zuid-Nederland zijn ondervertegenwoordigd omdat van de 19 voor de betreffende regio geselecteerde dossiers er 10 zijn geanalyseerd, terwijl in Noord-Nederland bijna alle geselecteerde dossiers daadwerkelijk geanalyseerd zijn. Om een indruk te krijgen van de representativiteit van de betreffende jongeren voor het totaal aantal jongeren dat in 2009 in de beschermde opvang is ingestroomd, vergelijken we in tabel 2 de achtergrondkenmerken van de beide groepen. Hieruit blijkt dat de selectie in ieder geval voor wat betreft geslacht en nationaliteit behoorlijk representatief is voor de totale instroom in de beschermde opvang in 2009.

Tabel 2 Achtergrondkenmerken dossierselectie vergeleken met populatie

	selectie dossiers instroom 2009	totale instroom 2009*
% meisjes	65%	73%
% uit Guinee	27%	27%
% uit Nigeria	14%	15%
% uit Sierra Leone	12%	8%
% uit Kameroen	6%	4%

Bron: DMB-bestand

De reden om de voogden te vragen om de dossiers te analyseren in plaats van dit als onderzoekers zelf te doen, was het beleid van Nidos dat dossiers alleen mogen worden ingezien nadat hiervoor toestemming is gegeven door de jongere zelf. Gezien de beperkte tijd waarbinnen dit onderzoek moest worden uitgevoerd is voor de meest efficiënte werkwijze gekozen, namelijk analyse door de voogden. Het risico van een dergelijke werkwijze is dat de vragen niet op de door de onderzoekers bedoelde manier worden beantwoord. Om dit te voorkomen is geprobeerd een duidelijke vragenlijst met veel gesloten antwoordmogelijkheden te ontwikkelen, en bij de toelichting een emailadres en telefoonnummer te vermelden waarop de onderzoekers bereikbaar zouden zijn. Hiervan heeft niemand gebruik gemaakt. Toch hebben we een aantal vragenlijsten ontvangen waarin vragen abusievelijk waren overgeslagen of waarin tegenstrijdige antwoorden waren gegeven. Op ons verzoek

²⁰ Eén van de geselecteerde dossiers is door de voogden niet geanalyseerd omdat deze zich niet meer in het betreffende regiokantoor bevond. In plaats daarvan is een ander dossier geanalyseerd van een jongere met een latere instroomdatum, die volgens Nidos ook in 2009 viel.

hebben de voogden deze punten per email gecorrigeerd. Bij de analyse van vijf dossiers door het WODC zijn wij echter ook enkele foutieve antwoorden op het spoor gekomen. Ook heeft men op het beperkte aantal open vragen vaak zeer summiere antwoorden gegeven. De verklaring hiervoor ligt waarschijnlijk deels in de tijdrovendheid van het invullen van een vragenlijst waarvoor informatie uit verschillende delen van het dossier moet worden gehaald. In sommige gevallen was het dossier voor de invuller ook geheel nieuw, namelijk in die gevallen waarin deze zelf niet de voogd van de betreffende jongere was geweest.

In overleg met Nidos is uit ethische overwegingen afgezien van interviews met jongeren in de beschermde opvang: gesprekken met onderzoekers over hun achtergronden en hun beleving van het verblijf en de begeleiding in de beschermde opvang, zouden te belastend kunnen zijn voor deze kwetsbare jongeren. Om toch een indruk te krijgen van de begeleiding die jongeren in de beschermde opvang ontvangen en van hun houding ten opzichte van deze opvang, zijn, naast de andere vormen van dataverzameling, zes dossiers uit Noord-Nederland aanvullend²¹ bekeken door het WODC. Het betreft de dossiers van drie jongens en drie meisjes die allemaal afkomstig waren uit Afrikaanse landen. Begin 2010 verbleven zij in de tweede fase van de beschermde opvang. Alle zes hebben zij schriftelijk toestemming gegeven voor inzage in hun dossier. Helaas ontbrak binnen dit onderzoek de tijd om een groter aantal dossiers zelf te analyseren.

Ad 5

Het juridisch deelonderzoek waarover in hoofdstuk 8 wordt gerapporteerd is verricht in de periode februari tot en met april 2010. De voornaamste methode betreft de analyse van nationaal en internationaal recht op het gebied van vrijheidsbeneming en vrijheidsbeperking aan de hand van relevante wet- en regelgeving, wetenschappelijke literatuur en jurisprudentie. In het bijzonder is gekeken naar de positie van minderjarigen in het internationale recht en het Nederlandse jeugdbeschermings- en vreemdelingenrecht. De bevindingen zijn vervolgens geconfronteerd met de praktijk van de beschermde opvang. Gelet op de betrekkelijk korte tijdspanne van dit deelonderzoek is hierbij uitgegaan van de voorhanden zijnde gegevens op basis van de bovengenoemde observaties en interviews. Ook is een aantal werkbezoeken afgelegd en is een aantal gesprekken gevoerd, onder andere met een aantal leden van de Taskforce AMV's. Deze bezoeken en gesprekken dienden ter inventarisatie en oriëntatie, maar hadden uitdrukkelijk niet als doel om empirisch onderzoek te verrichten naar de voor de centrale vraagstelling relevante informatie en gegevens.

Ad 6

Het WODC heeft inzage gekregen in de vertrouwelijke AMV-tendrapportages en risicoprofiel-rapportages die sinds augustus 2006 zijn verschenen van de hand van de Mensensmokeleinformatiegroep (MIG) van de IND. Deze worden besproken in hoofdstuk 4.

In dit onderzoek kon een zeer belangrijk onderdeel van de pilot, namelijk de begeleidingsmethodiek, niet worden geëvalueerd. De reden is dat deze pas

²¹ Voor vijf van deze jongeren had een voogd reeds een dossierlijst ingevuld. Vijf dossiers zijn door het WODC uitvoerig bekeken, in één dossier is alleen gekeken naar de overdracht van Nidos AC Schiphol naar de regio.

halverwege het tweede jaar van de pilot is vastgesteld en dat de betrokken medewerkers ten tijde van de dataverzameling voor dit onderzoek nog in het werken met deze methodiek werden getraind. Wel hebben we met de uitvoerders van de beschermde opvang gesproken over hun ideeën over en eerste ervaringen met de methodiekbeschrijving. Daarnaast is informatie verzameld over de begeleiding die de jongeren in de beschermde opvang, al dan niet in aansluiting op de methodiekbeschrijving, eind 2009 ontvingen. In de volgende hoofdstukken presenteren we alle onderzoeksresultaten

4 Instroom in de beschermde opvang

In dit hoofdstuk beantwoorden we de eerste vijf onderzoeksvragen die in het vorige hoofdstuk zijn geformuleerd:

- Hoeveel AMV's naar leeftijd, geslacht, nationaliteit, voortraject en stand van zaken in de eventuele asiel- of B9-procedure zijn in de periode januari 2008 tot en met december 2009 in de pilot beschermde opvang geplaatst?
- Hoe komen de risicoprofielen tot stand?
- Op grond van welke risicoprofielen en criteria zijn jongeren voorgedragen voor plaatsing in de pilot, en door welke organisaties? Op grond van welke argumenten heeft Nidos al dan niet besloten tot plaatsing?
- In hoeverre zijn de jongeren in de pilot volgens hun begeleiders daadwerkelijk het slachtoffer van internationale mensenhandel?
- Zijn er aanwijzingen dat zich AMV's in andere opvangvormen bevinden die eigenlijk tot de doelgroep van de pilot beschermde opvang behoren?

Daarnaast wordt het traject van AMV's die naar de beschermde opvang gaan op een aantal punten meer uitgebreid beschreven, om de lezer inzicht te geven in de overeenkomsten en afwijkingen ten opzichte van het traject dat wordt doorlopen door andere AMV's. In de slotparagraaf vergelijken we de doelen en verwachtingen die aan het begin van de pilot met betrekking tot de wijze van instroom bestonden met de praktijk zoals die zich eind 2009 had ontwikkeld.

4.1 Achtergrondkenmerken van de jongeren in de beschermde opvang

Volgens gegevens die de directie Migratiebeleid van het ministerie van Justitie heeft ontvangen van de uitvoerders van de beschermde opvang²², zijn in de periode 1 januari 2008 tot en met 31 december 2009 in totaal 170 AMV's in de beschermde opvang ingestroomd.^{23 24} In tabel 3 is voor beide jaren te zien hoeveel jongens en meisjes het betreft (exclusief baby's). Hieruit blijkt dat de instroom over de twee jaren samengenomen voor circa een derde uit jongens heeft bestaan en voor circa tweederde uit meisjes. In 2009 is het aandeel meisjes gestegen ten opzichte van 2008. Naast deze 170 AMV's hebben in 2008 en 2009 in totaal tien baby's in de beschermde opvang verbleven.²⁵

²² Het WODC heeft dit bestand op 9 maart 2010 ontvangen, nadat de laatste updates van de uitvoerders door DMB in dit bestand waren verwerkt.

²³ De AMV's die op 1 januari 2008 al in een beschermde opvang-locatie verbleven zijn hierin niet opgenomen.

²⁴ Het totaal aantal 13 t/m 17-jarige AMV's dat in 2008 en 2009 in Nederland een eerste asielverzoek heeft ingediend bedraagt 603 respectievelijk 918 (bron: IND; zie verder hoofdstuk 7).

²⁵ Afgaande op de interviews met de uitvoerders zijn de meeste van deze baby's in de beschermde opvang geboren.

Tabel 3 Instroom in de beschermde opvang naar geslacht en instroomjaar

	2008		2009		Totaal	
	aantal	%	aantal	%	aantal	%
Jongens	34	37	21	27	55	32
Meisjes	58	63	57	73	115	68
Totaal	92	100	78	100	170	100

Bron: DMB-bestand

Hoewel de pilot in principe bedoeld was voor AMV's van 13 tot en met 17 jaar oud, varieerde de leeftijd van de jongeren bij instroom van 11 tot en met 25 jaar (tabel 4). Overigens is slechts één kind van 11 jaar en slechts één volwassene van 25 jaar ingestroomd.²⁶ In de leeftijdscategorie 18 tot en met 25 jaar bevinden zich verder alleen enkele 18-jarigen en een 19-jarige. De overgrote meerderheid van de opgenomen jongeren was bij instroom 15 (n=24), 16 (n=49) of 17 jaar oud (n=74).

Tabel 4 Instroom in de beschermde opvang naar leeftijd bij instroom en instroomjaar

	2008		2009		Totaal	
	aantal	%	aantal	%	aantal	%
11 t/m 14	7	8	11	14	18	11
15 t/m 17	82	89	65	83	147	86
18 t/m 25	3	3	2	3	5	3
Totaal	92	100	78	100	170	100

Bron: DMB-bestand

Wat betreft de nationaliteit is in hoofdstuk 2 gebleken dat de oorspronkelijke doelgroep van de pilot bestond uit AMV's die behoren tot groepen waarvan op basis van ervaringen van de IND is vastgesteld dat zij een groot risico lopen op verdwijning. Bij de start van de pilot waren dat Nigeriaanse meisjes en Indiase jongens, maar hieraan zouden volgens de stukken later nog andere groepen kunnen worden toegevoegd. Daarnaast werd gesproken over 'individuele risicoprofielen', hetgeen suggereert dat niet alle risico-AMV's een als zodanig gedefinieerde risico-nationaliteit zouden hoeven te hebben. Tabel 5 laat zien dat de nationaliteit van de jongeren in de beschermde opvang in de praktijk inderdaad sterk heeft gevarieerd, maar dat de oorspronkelijke risico-nationaliteiten India en Nigeria evenals de latere risico-nationaliteiten China en Guinee wel het vaakst zijn voorgekomen. Twee andere nationaliteiten die in oktober 2009 als risico-nationaliteiten zijn aangemerkt zijn echter heel weinig in de beschermde opvang terecht gekomen en staan daarom ook niet apart in de tabel.²⁷ Dit houdt waarschijnlijk verband met het feit dat de risicoprofielen uitgaan van een risico op mensenhandel én -smokkel, terwijl het bij de plaatsing in de beschermde opvang vooral om indicaties van mensenhandel gaat (zie verder de paragrafen 4.4 en 4.5). Opvallend is dat na 2008 nauwelijks meer Indiase jongens en Chinese AMV's in de beschermde opvang zijn geplaatst en dat de variatie naar nationaliteit in 2009 is toegenomen ten opzichte van 2008. De daling van het aantal plaatsingen van Indiase jongens houdt verband met een daling van

²⁶ Deze persoon heeft drie weken in de beschermde opvang verbleven.

²⁷ Welke nationaliteiten dit zijn is ons wel bekend, maar deze zijn niet openbaar.

het aantal asielaanvragen van 13 tot en met 17-jarige Indiase jongens. Het aantal asielaanvragen van Chinese AMV's in deze leeftijdscategorie is de laatste jaren echter niet noemenswaardig gedaald (zie verder hoofdstuk 7).

Tabel 5 Instroom in de beschermde opvang naar nationaliteit en instroomjaar

	2008	2009	Totaal	
	aantal	aantal	aantal	%
Guinee	20	21	41	24
China	19	3	22	13
Nigeria	8	12	20	12
India	15	2	17	10
Sierra Leone	7	6	13	8
Somalië	4	2	6	4
Kameroen	2	3	5	3
Overig**	17	29	46	27
Totaal	92	78	170	100*

* Telt op tot 101 i.v.m. afronding.

** De overige nationaliteiten kwamen elk minder dan 5 keer in de instroomcijfers van 2008 en 2009 voor.

Bron: DMB-bestand

Uit tabel 6 blijkt dat het bij AMV's uit Guinee, Nigeria, Sierra Leone en Kameroen voor het overgrote deel om meisjes gaat. De Indiase AMV's in de beschermde opvang zijn in 2008 en 2009 vrijwel uitsluitend van het mannelijk geslacht geweest, terwijl uit China en Somalië ongeveer evenveel jongens als meisjes de beschermde opvang zijn ingestroomd.

Tabel 6 Instroom in de beschermde opvang naar geslacht en nationaliteit (2008 + 2009)

	jongens totaal		meisjes totaal		Totaal	
	aantal	aantal	aantal	aantal	% meisjes	
Guinee	4	37	41		90	
China	9	13	22		59	
Nigeria	5	15	20		75	
India	16	1	17		6	
Sierra Leone	3	10	13		77	
Somalië	3	3	6		50	
Kameroen	0	5	5		100	
Overig	15	31	46		67	
Totaal	55	115	170		68	

Bron: DMB-bestand

Ook zijn, conform de plannen, zowel AMV's in de beschermde opvang geplaatst die een asielverzoek hebben gedaan als AMV's die alleen een beroep hebben gedaan op de B9-regeling. Om hoeveel jongeren het precies gaat blijkt moeilijk te achterhalen: bij de IND heeft men jongeren die in de beschermde opvang zijn geplaatst in het informatiesysteem een apart label gegeven, maar dit is in de praktijk niet

consequent bijgehouden.²⁸ Van de 170 jongeren die in 2008 en 2009 in de beschermde opvang zijn ingestroomd zijn er 138 teruggevonden in het betreffende bestand van de IND: 81 met instroomjaar 2008 en 57 met instroomjaar 2009. Vooral uit het instroomjaar 2009 ontbreekt derhalve een groot aantal jongeren. Voor de 138 jongeren zijn in het IND-bestand de volgende typen aanvragen geregistreerd:

- Asiel: 120 jongeren;
- B9: 5 jongeren;
- Asiel/B9: 13 jongeren.

Voor jongeren in de laatste categorie zijn zowel een asielaanvraag als een aanvraag van een B9-vergunning geregistreerd. In dit laatste geval gaat het overigens niet om een aanvraag door de betrokkene zelf: als de betrokkene aangifte doet of een verklaring aflegt bij de KMar of de politie, stuurt deze hiervan een kennisgeving aan de IND. Deze kennisgeving wordt door de IND ambtshalve aangemerkt als een aanvraag tot het verlenen van een B9-vergunning, tenzij hierbij wordt vermeld dat de betrokken (vooralsnog) voorrang wil geven aan de asielprocedure (zie verder hoofdstuk 5). De B9-vergunning wordt verleend tenzij er contra-indicaties zijn, zoals aspecten van openbare orde.²⁹

Het voorgaande betekent dat voor ten minste 18 jongeren uit de beschermde opvang een B9-vergunning is aangevraagd, namelijk 13 meisjes en 5 jongens, afkomstig uit Nigeria (4), Guinee (4), China (3), Benin (2), Guinee Bissau (2), Sierra Leone (2) en Sri Lanka (1).

De analyse door voogden van Nidos van 49 dossiers van in 2009 ingestroomde jongeren, bevestigt het beeld dat de meeste jongeren een asielverzoek hebben gedaan en dat slechts voor weinigen een B9-vergunning is aangevraagd. In deze groep is de verdeling als volgt:

- Alleen asiel, geen B9: 40 jongeren
- Asiel, onbekend of een B9-vergunning is aangevraagd: 1 jongere
- Asiel en B9: 4 jongeren
- Alleen B9, geen asiel: 3 jongeren
- Noch asiel, noch B9: 1 jongere (een Bulgaarse)

AMV's die asiel aanvragen doen dat veelal in AC Schiphol, vlak voordat zij worden uitgeplaatst naar de beschermde opvang. Zij komen dus met een lopende asielprocedure de beschermde opvang binnen. B9-vergunningen kunnen worden verleend naar aanleiding van aangiften die bij de KMar op Schiphol worden gedaan, maar in de praktijk wordt meestal pas later aangifte gedaan, na een periode van verblijf in de beschermde opvang (zie ook hoofdstuk 5).

²⁸ De informatie die de uitvoerders van de beschermde opvang hierover aan de directie Migratiebeleid van het ministerie van Justitie hebben verstrekt hebben wij niet gebruikt. Vergelijking van deze informatie en de informatie uit het IND-bestand met de informatie die wij van de voogden hebben ontvangen, heeft namelijk uitgewezen dat de informatie uit het IND-bestand veel vaker overeenkwam met hetgeen bij Nidos bekend was dan de informatie uit het DMB-bestand. Daarmee lijkt het IND-bestand in deze betrouwbaarder te zijn dan het DMB-bestand. Men zou dit ook verwachten, omdat de IND, in tegenstelling tot de betrokken uitvoerders, deze informatie voor haar eigen werkprocessen nodig heeft.

²⁹ http://www.ind.nl/nl/inbedrijf/actueel/B9-regeling_Slachtoffers_mensenhandel.asp, geraadpleegd 26/02/2010.

4.2 Routes naar de beschermde opvang

Bij de start van de pilot werd ervan uitgegaan dat drie groepen AMV's in de beschermde opvang zouden instromen: alleenstaande minderjarige asielzoekers die via AC Schiphol zouden instromen, in het land gemelde of aangetroffen slachtoffers van mensenhandel en AMV's die in de reguliere opvang verbleven. Deze laatste groep betreft jongeren van wie pas tijdens hun verblijf in de reguliere opvang zou blijken dat zij slachtoffer van mensenhandel zijn. De plannen vermelden niet of de laatste twee groepen ook via AC Schiphol dienden in te stromen (zie hoofdstuk 2). Volgens twee leidinggevenden van de uitvoerder van de beschermde opvang in Noord-Nederland zijn er aanvankelijk wel jongeren buiten AC Schiphol om in de beschermde opvang geplaatst, maar bleek dit al snel niet goed werkbaar. Allerlei instanties, zoals de politie, die een opvangplek voor een slachtoffer van mensenhandel zochten, namen rechtstreeks contact op met de instelling, zonder dat er sprake was van indicatiestelling door de aangewezen instanties op AC Schiphol. Aangezien de uitvoerders veel belang hechtten aan deze indicatiestelling is al snel besloten dat alle jongeren die mogelijk in aanmerking kwamen voor de beschermde opvang altijd eerst naar AC Schiphol dienden te gaan.

Het overplaatsen van AMV's vanuit de reguliere AMV-opvang naar de beschermde opvang is volgens de leidinggevenden van de uitvoerders in zowel Noord- als Zuid-Nederland in de praktijk slechts enkele keren voorgekomen. Zij geven hiervoor als reden dat de ervaring leert dat jongeren die vanuit een open opvangsituatie alsnog in de beschermde opvang komen erg veel moeite hebben met de beperkte vrijheden die zij daar krijgen. In Zuid-Nederland is ook opgemerkt dat signalen van mensenhandel in de open AMV-opvang minder snel opvallen dan in de beschermde opvang. Overigens is het Nidos die over eventuele overplaatsingen beslist. De dossieranalyse door de voogden van Nidos bevestigt voor het instroomjaar 2009 het beeld dat uit de interviews naar voren komt: alle jongeren van wie een dossier is geanalyseerd³⁰ zijn via AC Schiphol naar de beschermde opvang gegaan, na te zijn aangetroffen op de luchthaven van Schiphol of elders in Nederland. Enkele jongeren hebben zich volgens de voogden zelf bij AC Schiphol gemeld. Voor geen van de jongeren heeft de voogd aangegeven dat hij of zij eerder in een ander type opvang heeft verbleven. Ten aanzien van veertien AMV's meldt de voogd dat de jongere voor aankomst in de beschermde opvang in de prostitutie heeft gezeten.

4.3 Traject in AC Schiphol³¹

4.3.1 Aankomst in AC Schiphol

Uit het voorgaande blijkt dat AMV's in de praktijk via AC Schiphol in de beschermde opvang terecht komen. Dit is het AC waar alle AMV's die asiel willen aanvragen naar toe dienen te gaan voor de start van hun asielprocedure.

De AMV's in AC Schiphol kunnen worden verdeeld in drie categorieën:

³⁰ In één geval is de vraag niet beantwoord.

³¹ Bronnen: interviews met vertegenwoordigers van het AC-team van Nidos, de IND op AC Schiphol, de Vreemdelingenpolitie op AC Schiphol, VWN op AC Schiphol, de GGD op AC Schiphol, het Sluisteam van de Koninklijke Marechaussee en het Team Jeugd en Zeden van de KMar op Schiphol. Enkele organisaties hebben per email informatie nagestuurd.

- 1 'lucht-AMV's': AMV's die op de luchthaven van Schiphol uit het vliegtuig zijn gestapt en zich direct hebben gemeld, of zijn aangehouden wegens het ontbreken van documenten of het bezit van valse documenten; wanneer zij aangeven asiel te willen aanvragen worden zij met een busje van de KMar of met een taxi naar AC Schiphol vervoerd. Aan deze AMV's wordt voor de duur van hun verblijf in het AC een vrijheidsbeperkende maatregel opgelegd in het kader van de administratieve toegangswegering tot het Nederlandse grondgebied (artikel 6 Vreemdelingenwet 2000);
- 2 'land-AMV's': deze AMV's hebben zichzelf gemeld bij de Koninklijke Marechaussee op Schiphol Plaza³², bij de politie in het land of bij AC Ter Apel, of zijn in het land aangetroffen door de politie, bijvoorbeeld in de prostitutie. Indien zij daarbij aangeven asiel te willen aanvragen, dienen zij naar AC Schiphol te worden gebracht (door de KMar of de –vreemdelingen- politie zelf, dan wel met een taxi).³³ Deze AMV's moeten zich in AC Schiphol beschikbaar te houden voor het onderzoek naar hun asielaanvraag op grond van artikel 55 Vw 2000, hetgeen wil zeggen dat zij alleen op bepaalde uren het AC mogen verlaten;
- 3 AMV's³⁴ die vanuit vreemdelingenbewaring (artikel 59 Vw 2000) asiel hebben aangevraagd. Zij worden met een busje naar AC Schiphol gebracht om te worden gehoord in het kader van hun asielprocedure. De vrijheidsontnemende maatregel die hen is opgelegd op grond van artikel 59 Vw 2000 blijft tijdens hun verblijf in het AC van kracht.

Het vervolgetraject in AC Schiphol verschilt ten dele voor deze drie groepen. Hierna beperken we ons tot de lucht- en de land-AMV's vanaf dertien jaar, omdat vooral deze AMV's in de beschermde opvang geplaatst worden. AMV's die in vreemdelingenbewaring zitten worden geacht al beschermd te zijn tegen uitbuiting door het feit dat zij in bewaring zitten. Als een AMV vanuit vreemdelingenbewaring aangifte doet of gebruik maakt van de bedenktijd in het kader van de B9-regeling dient de bewaring echter opgeheven te worden. Wordt de vreemdelingenbewaring om deze of andere redenen (zoals het ontbreken van zicht op uitzetting of medische problematiek) opgeheven, dan kan de jongere wel naar de beschermde opvang gaan. Dit komt volgens de IND in de praktijk heel weinig voor.

Hieronder bespreken we eerst het gebruikelijke traject in AC Schiphol voor lucht- en land-AMV's en laten we zien op welke punten dit afwijkt in geval van plaatsing in de beschermde opvang. Daarbij maken we voor de land-AMV's onderscheid tussen oudere AMV's (vanaf 15 jaar) en jongere AMV's (13 en 14 jaar), omdat zij een enigszins verschillend traject volgen.

³² De winkelhal grenzend aan de aankomsthal van luchthaven Schiphol, tevens aankomsthal van het treinstation, en waarbuiten zich het busstation bevindt.

³³ Respondenten van verschillende organisaties op AC Schiphol (IND, Vreemdelingenpolitie, VWN) hebben tijdens de interviews opgemerkt dat AMV's soms abusievelijk per openbaar vervoer naar AC Ter Apel worden doorgestuurd. Dit levert het risico op dat minderjarigen verdwijnen. Men probeert dit probleem te verhelpen door alle organisaties nog eens op de gemaakte afspraken te wijzen.

³⁴ Waaronder AMV's die in de buurt van de landsgrenzen zijn aangetroffen door het Mobiel Toezicht Vreemdelingen van de KMar.

4.3.2 AC-traject voor lucht-AMV's en oudere land-AMV's

Algemeen traject

Zowel lucht-AMV's als land-AMV's van 15 jaar en ouder krijgen na aankomst in het AC een *intake bij de Vreemdelingenpolitie*. Deze onderzoekt zowel de bagage als de kleding en vult diverse persoonskenmerken in op een landelijk meldingsformulier minderjarigen. Tevens worden foto's en vingerafdrukken genomen en vindt een eerste identiteitsgehoor plaats, met vragen over onder meer de identiteit, de reisroute en de documenten die de jongere al dan niet in bezit heeft. Daarna gaat de jongere naar de IND, waar wordt bekeken wanneer het Eerste Gehoor in het kader van de asielpcedure kan plaatsvinden. Zo mogelijk voorafgaand aan dit Eerste Gehoor heeft de AMV een *gesprek met een medewerker van Vluchtelingenwerk Nederland (VWN)*, die de jongere informeren over de asielpcedure. Vervolgens neemt de IND het *Eerste Gehoor* af, waarin de jongere onder andere gevraagd wordt naar zijn of haar identiteit en nationaliteit, de reisroute die hij of zij heeft afgelegd en de hulp die men daarbij heeft ontvangen. Indien de IND twijfelt aan de opgegeven leeftijd kan een leeftijdsonderzoek worden aangeboden. Dit gebeurt volgens een werkbeschrijving van de IND ofwel binnen de 48 urenprocedure, ofwel vanuit aansluitende vreemdelingendetentie (artikel 6 Vw 2000) of vervolgpvang.³⁵

Voor of na het Eerste Gehoor vindt een *intakegesprek* plaats met een of twee medewerkers van *Nidos*.³⁶ Nidos vraagt over alle AMV's het voogdijschap aan bij de rechter. De jongeren tekenen hiertoe een akkoordverklaring. Waar in het verleden voor jongeren van 17,5 jaar en ouder de voogdij niet werd aangevraagd vanwege de duur van de voogdijprocedure, wordt tegenwoordig in principe voor iedere AMV in het AC de voorlopige voogdij aangevraagd. Zoals bij de start van de pilot beschermde opvang was gepland, gebeurt dit binnen 24 uur na aankomst van de AMV in AC Schiphol. Behalve vernoemde instanties bezoeken de AMV's op AC Schiphol nog de *GGD*, waar hen enkele vragen over hun gezondheid worden gesteld, waaronder de 'hoestvraag' om eventuele gevallen van TBC op te sporen. Als de jongere in de vervolgpvang medische zorg nodig heeft, krijgt deze een dichte envelop met medische gegevens mee die hij of zij in de vervolgpvang aan de medische dienst of de huisarts kan geven.

Als de AMV in het AC ook nog een *Nader Gehoor* met de IND krijgt, wordt de jongere door VWN voorgelicht over de aard van dat gesprek. De inhoudelijke voorbereiding op het gehoor vindt plaats door een advocaat. Besluit de IND om de asielaanvraag niet binnen de AC-procedure van 48 werkuren af te handelen, bijvoorbeeld omdat nader onderzoek nodig is, dan wordt het Nader Gehoor afgenomen door een medewerker van de Unit Landelijke AMA-taken (ULA) op het IND-kantoor in Den Bosch. Ook lucht-AMV's jonger dan 15 jaar hebben hun Nader Gehoor bij de ULA.

Als een AMV tijdens het verblijf op AC Schiphol aangeeft dat hij of zij *aangifte* wil doen van mensenhandel gebeurt dit in een gesprek met het Sluisteam van de KMar (bij lucht-AMV's) of het Team Jeugd en Zeden van de KMar (bij land-AMV's). Een

³⁵ Lucht-AMV's die vermoedelijk twintig jaar of ouder zijn worden in afwachting van het leeftijdsonderzoek in vreemdelingendetentie geplaatst; land-AMV's van wie men de opgegeven leeftijd betwijfelt worden eerst in vervolgpvang van het COA geplaatst (werkbeschrijving IND AC Schiphol).

³⁶ Sinds circa tweeënehalf jaar vindt het intakegesprek van Nidos op AC Schiphol plaats. Daarvoor gebeurde dat enkele weken na aankomst van de jongere in de opvang.

dergelijk gesprek kan ook plaatsvinden als de IND signalen van mensenhandel oppikt. Men legt dan het verslag van het Eerste Gehoor voor aan het aangewezen KMar-team, dat beoordeelt of er indicaties zijn van mensenhandel en of een intakegesprek met de AMV nodig is. Als het tot een gesprek komt kan de KMar de eventuele aangifte opnemen of de bedenktijd in het kader van de B9-regeling aanbieden.³⁷

Ongeacht de beslissing die aan het eind van de AC-procedure wordt genomen (al dan niet verlenen van een asielvergunning of een AMV-vergunning) worden de AMV's na het AC *uitgeplaatst* naar een (wachtllocatie³⁸ voor een) Aanmeldcentrum-Kinderwoongroep (AC-KWG), waar wordt besloten over de beste vervolgplek voor de jongere. Volgens een COA-medewerker op AC Schiphol gaan de 17-jarigen vanuit het AC in principe direct naar een AMV-campus bij een asielzoekerscentrum voor volwassenen (AZC).

Bij plaatsing in de beschermde opvang

Op basis van het intakegesprek dat Nidos met de AMV houdt, en gehoord hebbende de eventuele adviezen van andere organisaties, kan Nidos besluiten een AMV in de beschermde opvang te plaatsen. Dit gebeurt in de regel na het Eerste Gehoor en voordat het Nader Gehoor is gehouden. In dat geval wordt het Nader Gehoor later door medewerkers van de ULA afgenomen in de buurt van de beschermde opvanglocatie. Het is echter ook mogelijk dat een jongere pas na het Nader Gehoor in het AC in de beschermde opvang wordt geplaatst, als er niet eerder indicaties zijn geweest dat beschermde opvang nodig was. Als de IND een leeftijdsonderzoek wil laten doen vindt dit ofwel vanuit AC Schiphol plaats (als het binnen 48 procesuur kan en Nidos hiermee instemt), ofwel vanuit de beschermde opvanglocatie. Het laatste is volgens de IND enkele malen voorgekomen.

Volgens de bovenbeschreven gang van zaken krijgt iedere AMV een intakegesprek met Nidos. Jongeren die zeggen meerderjarig te zijn komen hiervoor in principe niet in aanmerking. Als zo'n jongere volgens de Vp of IND toch minderjarig lijkt te zijn vindt wel overleg plaats met Nidos. De geïnterviewde leidinggevende van Nidos had eind 2009 echter niet de indruk dat 'zich voordoen als meerderjarige' op dat moment als strategie werd gebruikt om buiten de beschermde opvang te blijven. In het begin van de pilot zijn dergelijke signalen er wel geweest.

4.3.3 AC-traject voor jongere land-AMV's

Algemeen

Als een land-AMV binnenkomt op AC Schiphol gaat deze zoals gezegd eerst naar de Vreemdelingenpolitie. Betreft het een AMV die jonger is dan 15 jaar, dan plaatst Nidos de jongere vervolgens in een pleeggezin. Deze AMV's komen op uitnodiging terug naar het AC voor de intake door de Vreemdelingenpolitie en het Eerste Gehoor met de IND, in het kader van de asielprocedure. Daarna volgt hetzelfde traject als in de vorige paragraaf is beschreven. Het Nader Gehoor van deze AMV's vindt plaats in het kantoor van de ULA in Den Bosch.

³⁷ De respondent van de Vp heeft een voorbeeld gegeven van een situatie waarin de KMar geen capaciteit had en de Vp een dergelijk gesprek heeft gevoerd.

³⁸ Wegens capaciteitsgebrek in de AC-KWG's bestonden ten tijde van de interviews eind 2009 wachtplekken voor AMV's in AZC's.

Bij plaatsing in de beschermde opvang

Als bij binnenkomst in het AC al duidelijk is dat AMV's jonger dan 15 jaar beschermde opvang nodig hebben, plaatst Nidos hen direct in de beschermde opvang. Tot eind 2009 kwamen ook deze AMV's op uitnodiging terug naar het AC voor de intake door de Vreemdelingenpolitie en het Eerste Gehoor met de IND, in het kader van de asielprocedure. Voor de kinderen die in de beschermde opvang zaten betekende dit een extra reis die beveiligd moest worden. Begin 2010 hebben de IND en Nidos afgesproken dat alle AMV's die naar de beschermde opvang gaan, eerst een Eerste Gehoor met de IND hebben (eventueel verkort, als er zwaarwegende redenen zijn om het verblijf van de AMV in AC Schiphol zo kort mogelijk te houden), om zo deze extra reis te voorkomen. Met het oog op de veiligheid wordt het Nader Gehoor van deze AMV's door medewerkers van de ULA afgenomen in een locatie in de buurt van de beschermde opvang.

4.3.4 Traject voor beschermde opvang-jongeren die geen asiel aanvragen

In het voorgaande is het steeds gegaan om AMV's die asiel wilden aanvragen. Er zijn echter ook AMV's die geen asiel willen aanvragen, terwijl er volgens de KMar op luchthaven Schiphol waar zij zijn aangetroffen wel indicaties zijn dat zij het slachtoffer zijn van mensenhandel. Zo wordt het Sluisteam op luchthaven Schiphol ingeseind door bijvoorbeeld de dienst Grensbewaking als men een lucht-AMV heeft aangehouden die vermoedelijk het slachtoffer is van mensenhandel. Het Team Jeugd en Zeden wordt bijvoorbeeld ingeschakeld als een land-AMV die vermoedelijk slachtoffer is van mensenhandel zich meldt bij de politiepost op Schiphol Plaza. Volgens de leidinggevenden van het Sluisteam en het Team Jeugd en Zeden biedt de KMar deze jongeren de mogelijkheid om aangifte te doen of de bedenktijd in het kader van de B9-regeling in te gaan. Vervolgens worden medewerkers van het Schipholteam van Nidos, waartoe ook de Nidosmedewerkers in het AC behoren, ingeseind,³⁹ zodat zij de jongeren kunnen komen ophalen. Zonodig plaatst Nidos ook deze jongeren in de beschermde opvang, eventueel na de nacht te hebben doorgebracht in AC Schiphol.

4.3.5 Beveiliging

Aangezien het bij AMV's kan gaan om (al dan niet reeds uitgebuite) slachtoffers van mensenhandel is in alle stadia van hun verblijf in Nederland de veiligheid in het geding. Hiervoor is al gebleken dat zowel lucht-, land-, als gedetineerde AMV's onder begeleiding naar AC Schiphol worden vervoerd, zij het soms alleen van een taxichauffeur.

AC Schiphol zelf bevindt zich in een beveiligd gebouw, dat door de aanwezige asielzoekers niet zomaar verlaten kan worden. Van de drie genoemde groepen AMV's mogen alleen zij die in het AC verblijven op grond van artikel 55 Vw 2000 het AC verlaten, en dan nog alleen tussen 18.00 uur 's avonds en 8.00 uur 's ochtends. Dit geldt ook voor AMV's met een indicatie voor de beschermde opvang. Volgens de

³⁹ Volgens het zogenoemde 'Schipholprotocol' (versie september 2007) neemt de KMar in dergelijke gevallen contact op met de Raad voor de Kinderbescherming, zodat deze telefonisch een voorlopige voogdij kan aanvragen bij de kinderrechter, die zal worden uitgevoerd door Nidos. De Raad neemt na de –aanvankelijk eerst alleen nog mondelinge- uitspraak van de kinderrechter inzake de voorlopige voogdij contact op met Nidos. Alle genoemde partijen hebben een 24-uurs bereikbaarheidsdienst.

respondenten van de IND en VWN wordt dit zeker niet aangemoedigd, maar kan het ook niet worden verboden en moet het de AMV's worden verteld. Beiden respondenten konden één voorbeeld geven (hetzelfde) van een mannelijke lucht-AMV die wist te verdwijnen door zich voor te doen als een land-AMV. Wat betreft het vervoer van AC Schiphol naar de beschermde opvang blijkt uit interviews met medewerkers van het COA-team op AC Schiphol, het Nidos-team op AC Schiphol, een medewerker van VWN op AC Schiphol en de uitvoerder van de beschermde opvang in de locatie in Zuid-Nederland het volgende: alle asielzoekers die door het COA worden gehuisvest, zowel minderjarigen als meerderjarigen, worden per taxi naar de opvanglocatie vervoerd. De IND heeft een contract met een bepaalde taxi-maatschappij, dat is de enige die mag vervoeren. Als het om beschermde opvang-jongeren gaat krijgt de chauffeur extra instructies. De taxi mag onderweg niet stoppen. Van tevoren wordt de tijdsduur ingeschat, zonodig vindt er nog een sanitaire stop plaats vlak voor vertrek en gaat er eten en drinken mee voor onderweg. De voogden van Nidos lopen met de jongeren mee naar de taxi die hen naar de beschermde opvang brengt. Er gaat geen beveiliging mee. In uitzonderlijke gevallen rijdt een medewerker van Nidos mee. Dit is bijvoorbeeld voorgekomen toen een meisje het onprettig vond om alleen met een mannelijke chauffeur te reizen. Volgens een leidinggevende van de uitvoerder in Noord-Nederland wordt de eventuele mobiele telefoon van de jongere in een gesloten enveloppe aan de taxichauffeur gegeven, die deze bij aankomst op de locatie overhandigt aan de groepsleiding.

4.4 Risicoprofielen van de IND

Uit de in hoofdstuk 2 besproken stukken blijkt dat de indicatiestelling voor de beschermde opvang zou plaatsvinden aan de hand van actuele risicoprofielen van de IND. Deze risicoprofielen zijn inderdaad opgesteld, namelijk door de Mensensmokkelinformatiegroep (MIG) van de IND. De MIG is een onderdeel van het IND- Informatie- en Analysecentrum (INDIAC) dat informatie verzamelt over mensensmokkel, mensenhandel en andere vormen van migratiecriminaliteit. In vertrouwelijke trendrapportages en ad hoc onderzoeksrapporten rapporteert men hierover aan onder meer de IND en de directie Migratiebeleid van het ministerie van Justitie. Ook geeft men individuele signalen van mensenhandel en -smokkel door aan het Expertisecentrum Mensenhandel/Mensenmokkel (EMM), een samenwerkingsverband waarin de MIG participeert (zie verder hoofdstuk 5). De informatie die men gebruikt is afkomstig uit verslagen van de Eerste Gehoren die de IND op de AC's met asielzoekers houdt, contacten die MIG-medewerkers onderhouden met de zogenoemde ketenpartners op de AC's en in het EMM, en rechtstreekse meldingen van mensensmokkel of -handel door IND-collega's (voornamelijk) of medewerkers van ketenpartners. Om meldingen door bijvoorbeeld IND-hoornmedewerkers te bevorderen, heeft de MIG een zogenoemde Quick Reference Card ontwikkeld, die is gebaseerd op de delictsomschrijvingen van mensenhandel en mensensmokkel in het Wetboek van Strafrecht.

Met betrekking tot AMV's heeft de MIG in het najaar van 2005 een vertrouwelijke rapportage geschreven over het toenemend aantal vertrekken met onbekende bestemming van Indiase AMV's uit de COA-opvang (zie ook TK 2005-2006, 27 062, nr. 49). Naar aanleiding van de verdwijning van 125 Indiase AMV's uit de opvang tussen oktober 2004 en november 2005 is de MIG vervolgens begonnen met het opstellen van een periodieke AMV-trendrapportage, waarvan de eerste verscheen in augustus 2006. Tot 1 november 2009 zijn er in totaal negen AMV-trendrapportages

verschenen.⁴⁰ Elke rapportage betreft één trimester. Op basis van informatie uit de verslagen van de Eerste Gehoren met AMV's, waarin primair wordt gevraagd naar de identiteit, nationaliteit en reisroute, wordt informatie gegeven over de achtergrondkenmerken van de AMV's, de documenten die de AMV's bij zich hadden, de reisroutes die zij hebben afgelegd en de hulp die zij hebben ontvangen bij de voorbereiding op de reis, tijdens de reis en na aankomst in Nederland. (De auteurs waarschuwen hierbij dat de AMV's onvolledige of incorrecte informatie gegeven kunnen hebben.) Daarnaast wordt informatie gegeven over verdwijningen van AMV's uit de asielopvang en komt vanaf de tweede rapportage 'operationele' informatie aan bod: individuele signalen van mensenhandel of -smokkel die door de IND of door ketenpartners zijn geregistreerd in een daartoe bestemde database. In latere edities van de AMV-rapportages worden ook bezettings- en vertrekgegevens van de beschermde opvang gepresenteerd. Vanaf de tweede rapportage wordt voor een selectie van nationaliteiten een 'profiel' weergegeven, in de vorm van een overzicht van kenmerken waarop de betreffende nationaliteit afwijkt van het algemene beeld. Het betreft steeds vijf tot zeven nationaliteiten, waaronder de nationaliteiten met de grootste instroom in het betreffende trimester. Elementen in dit overzicht zijn bijvoorbeeld een opvallend lage gemiddelde leeftijd, relatief grote aantallen verdwijningen uit de opvang en het relatief vaak of juist niet vaak hulp hebben ontvangen bij de grensoverschrijding.

Vanaf de AMV-trendrapportage van maart 2008, die de periode september tot en met december 2007 betreft, zijn de AMV-rapportages vergezeld gegaan van een rapportage getiteld 'Risicoprofielen AMV's'. Hiermee is begonnen naar aanleiding van de start van de pilot beschermde opvang. Net als in de AMV-rapportages worden in de 'Risicoprofielen' voor een selectie van nationaliteiten overzichten van opvallende kenmerken gepresenteerd. Belangrijk verschil is dat de overzichten in de 'Risicoprofiel'-rapportages samengesteld zijn op basis van de overzichten in alle voorgaande AMV-rapportages. Als gevolg hiervan bevatten sommige Risicoprofiel-rapportages minder actuele informatie en deels andere uitgelichte groepen dan de tegelijkertijd uitgebrachte AMV-rapportages. Volgens de drie geïnterviewde medewerkers van de MIG was de bedoeling hiervan om een stabiel beeld te krijgen dan zou ontstaan op basis van de gegevens van één trimester, en om bepaalde groepen te blijven monitoren, ondanks bijvoorbeeld een recente afname in de instroom. Een tweede belangrijk verschil is dat de nationaliteiten met de bijbehorende overzichten van opvallende kenmerken in de Risicoprofiel-rapportages zijn gerangschikt volgens het stoplichtmodel: rood, oranje of groen. Jongeren met een 'rode' nationaliteit lopen volgens de MIG een groot risico om slachtoffer te zijn of worden van mensenhandel of mensensmokkel. Jongeren met een 'oranje' nationaliteit lopen een verhoogd risico en komen 'op basis van geringe indicaties' in aanmerking voor plaatsing in de beschermde opvang. Bij twijfel wordt geen risico genomen en moet dit uit voorzorg gebeuren. Ook bij jongeren met een 'groene' nationaliteit kunnen tijdens de procedure indicaties van mensensmokkel of -handel opkomen waardoor een AMV alsnog als risico-AMV wordt aangemerkt.

⁴⁰ Het WODC heeft zowel de AMV-trendrapportages als de hierna besproken Risicoprofielen ter inzage gekregen voor dit onderzoek.

Tussen 1 januari 2008 en 1 januari 2010 zijn vijf Risicoprofiel-rapportages uitgebracht. In de eerste van deze rapportages waren alleen de Nigeriaanse en de Indiase AMV's ondergebracht in categorie rood. In de drie daaropvolgende Risicoprofiel-rapporten kwamen daar de Guinese en Chinese AMV's bij (zie ook TK 2007-2008, Aanhangsel van de Handelingen nrs. 983 en 1778). In het laatste risicoprofiel, uitgebracht in oktober 2009, zijn twee van deze vier groepen 'rood' gebleven, en zijn de andere twee naar de categorie 'oranje' gegaan. Twee nieuwe groepen, die daarvoor de classificatie oranje hadden, zijn in deze laatste rapportage onder 'rood' geschaard.⁴¹ Naast de stoplicht-indeling bevat elke Risicoprofiel-rapportage een overzicht met indicatoren aan de hand waarvan een individu dat niet tot een risico-nationaliteit behoort kan worden herkend als mogelijk slachtoffer van mensenhandel of -smokkel. Deze vertonen veel overlap met de indicatoren in de eerdergenoemde Quick Reference Card.

Zoals gezegd bevatten zowel de AMV-trendrapportages als de Risicoprofiel-rapportages overzichten van opvallende kenmerken voor specifieke nationaliteiten. Deze kenmerken houden niet noodzakelijkerwijs allemaal verband met mensenhandel of -smokkel. In een van de rapportages, en door de geïnterviewde medewerkers van de MIG, wordt gesteld dat grote homogeniteit in de achtergrondkenmerken van een groep AMV's kan duiden op een georganiseerd verband, en misbruik van de toelatingsprocedure. Tegelijkertijd hechten de respondenten meer waarde aan de informatie over verdwijningen, zoals ook uit de rapportages blijkt: met name het relatief snel en in relatief grote getale verdwijnen van AMV's uit de opvang wordt als zorgelijk beschouwd, omdat dit kan duiden op mensenhandel. Daarnaast geeft de operationele informatie volgens hen meer houvast, zoals meldingen van groepsgewijze verdwijningen. Door de focus op grotere aantallen jongeren met dezelfde nationaliteit vallen enkelingen met een andere nationaliteit alleen op als er concrete signalen van uitbuiting komen. Of verdwenen jongeren ook daadwerkelijk in een uitbuitingssituatie terecht komen blijft ook voor de medewerkers van de MIG onduidelijk. Terugkoppeling vanuit opsporingsonderzoek, en daarmee de mogelijkheid tot het vergroten van de empirische basis van de risicoprofielen, vindt volgens hen slechts mondjesmaat plaats. Er is derhalve geen sprake van een sluitende lijst empirisch onderbouwde kenmerken waarop groepen of individuen worden gescoord om te bepalen hoe waarschijnlijk het is dat zij het slachtoffer zijn van internationale mensenhandel. De MIG-medewerkers vragen zich af of dit überhaupt mogelijk is, aangezien de kenmerken van daders en slachtoffers en de modus operandi kunnen veranderen. Zodoende blijft het ook volgens de respondenten bij inschattingen die enigszins arbitrair kunnen zijn, maar, zo stellen zij: 'het uitgangspunt van de beschermde opvang is geweest dat het beter is iemand onterecht in de beschermde opvang op te vangen, dan iemand in de reguliere opvang te plaatsen, terwijl deze beschermd opgevangen had moeten worden'.

⁴¹ Welke nationaliteiten dit zijn is ons wel bekend, maar deze zijn niet openbaar.

4.5 Besluitvorming met betrekking tot plaatsing in de beschermde opvang⁴²

Op het moment dat een AMV in AC Schiphol aankomt moet worden bepaald of de betreffende jongere een slachtoffer is van internationale mensenhandel, die in dat kader reeds is uitgebuit, of uitgebuit dreigt te gaan worden. In sommige gevallen duidt de plaats waar de jongere is aangetroffen, bijvoorbeeld als dit een bordeel was, op slachtofferschap. In andere gevallen, bijvoorbeeld als een jongere rechtstreeks vanaf het vliegveld in AC Schiphol aankomt, is de enige bron van informatie over mogelijk slachtofferschap de jongere zelf. Aan de hand van diens (reis)verhaal, gedrag en eventueel uiterlijk en bagage moet hiervan dan een inschatting worden gemaakt. Deze inschatting is in feite een risico-analyse: is het aannemelijk dat deze jongere naar Nederland is gebracht met als doel (verder) uitgebuit te worden? Zo ja, dan wordt aangenomen dat de veiligheid van deze jongere zodanig in het geding is dat plaatsing in de beschermde opvang nodig is. In het projectplan van de Taskforce AMV's dat in hoofdstuk 2 is besproken worden de KMar, de IND en Nidos met name genoemd als de organisaties die risico-AMV's tijdens het toelatingsproces zouden kunnen onderkennen. Hierbij zouden de hierboven beschreven risico-profielen een rol spelen. Nidos zou verantwoordelijk zijn voor de daadwerkelijke indicatiestelling. Hieronder komt achtereenvolgens aan de orde welke organisaties Nidos in de praktijk adviseren en hoe Nidos tot haar besluit inzake plaatsing in de beschermde opvang komt.

4.5.1 Signalering en adviezen aan Nidos

Hoewel in de plannen, behalve Nidos, met name de KMar en de IND worden genoemd als adviserende instanties kunnen in principe alle organisaties op AC Schiphol, evenals instanties die AMV's naar AC Schiphol verwijzen, eventuele signalen of vermoedens van mensenhandel doorspelen aan Nidos. In onderstaande tabel 7 geven we een overzicht van de rol die de door ons geïnterviewde organisaties naar eigen zeggen in dit verband in de praktijk spelen. Uit de tabel blijkt dat de Vreemdelingenpolitie, het Sluisteam van de KMar, het Team Jeugd en Zeden van de KMar en de GGD in de praktijk niet rechtstreeks betrokken zijn bij de advisering aan Nidos inzake het plaatsen van AMV's in de beschermde opvang. Wel adviseert de Vp zonodig de IND. VWN en de geïnterviewde advocaat signaleren richting de IND en Nidos. De IND adviseert zelf ook aan Nidos. Voorts blijkt het risicoprofielen-stoplichtmodel van de MIG in de praktijk weinig bekend te zijn. De meest gebruikte lijst met signalen van mensenhandel is die in de (openbare) 'Aanwijzing mensenhandel' van het College van procureurs-generaal van eind 2008⁴³, die is opgenomen in bijlage 3. Ook hebben de meeste respondenten wel bepaalde (en veelal dezelfde) nationaliteiten in hun hoofd die als 'risico-nationaliteiten' gelden. Overigens hebben meerdere respondenten aangegeven dat

⁴² Bronnen: interviews met: een leidinggevende en twee voogden van het AC-team van Nidos, een senior medewerker van de IND op AC Schiphol, de teamchef van de Vreemdelingenpolitie op AC Schiphol, een werkbegeleider van VWN op AC Schiphol, een medewerker van de GGD op AC Schiphol, een leidinggevende van het Sluisteam van de Koninklijke Marechaussee en een leidinggevende van het Team Jeugd en Zeden van de KMar. Enkele organisaties hebben per email informatie nagestuurd.

⁴³ Staatscourant 2008, nr. 253. Deze Aanwijzing is op 1 januari 2009 in werking getreden.

signaleringen ook vaak gebaseerd zijn op een gevoel 'dat er iets niet klopt', zonder dat je daar precies de vinger op kunt leggen.

Een andere bevinding is dat, conform de oorspronkelijke plannen, Nidos in de praktijk inderdaad de indicatie 'beschermde opvang' stelt. Nidos is van maandag tot en met vrijdag van 9.00 tot 17.00 uur aanwezig in het AC. Daarbuiten, in het weekend en op feestdagen is Nidos te bereiken via hun bereikbaarheidsdienst. Mocht een AMV op zo'n moment klaar zijn voor uitplaatsing naar de beschermde opvang, dan beslist echter de IND hierover, aldus de respondent van de IND op AC Schiphol. Dit doet zich volgens deze alleen voor als een AMV op vrijdagmiddag binnenkomt en op zaterdagochtend een Eerste Gehoor krijgt. In andere gevallen wordt het aan Nidos overgelaten om op de eerstvolgende werkdag te beslissen over plaatsing in de beschermde opvang. Iets vergelijkbaars doet zich voor op feestdagen. Volgens de respondenten van Nidos, de IND en het COA op AC Schiphol komt het in de praktijk zelden voor dat de IND AMV's in de beschermde opvang plaatst.⁴⁴ In de gevallen waarin dit is voorgekomen was Nidos het volgens de respondent van de IND achteraf altijd eens met de plaatsing in de beschermde opvang. Volgens een regiomanager van Nidos vindt de intake in dergelijke gevallen plaats door het Nidoskantoor in de regio.

⁴⁴ Dit wordt volgens de respondent van het COA niet geregistreerd.

Tabel 7 Signalering van mensenhandel en advisering aan Nidos

Organisatie	Wanneer en hoe herkent men slachtoffers van mensenhandel?	Adviseert men Nidos inzake plaatsing in de beschermde opvang?
Vreemdelingenpolitie	De Vreemdelingenpolitie houdt op AC Schiphol met alle AMV's een intake. Volgens de respondent heeft de Vp hierbij een dusdanig kortdurend contact met de AMV's, dat alleen in heel duidelijke gevallen signalen van mensenhandel kunnen worden opgepikt, bijvoorbeeld als iemand dit min of meer zelf aangeeft. Men werkt nog niet met risico-indicatoren, maar is dit wel van plan.	Als de Vp het idee heeft dat iemand het slachtoffer is van mensenhandel schrijft men op het dossier dat er mogelijk sprake is van 'een B9-geval'. Dit dossier komt vervolgens bij de IND en Nidos terecht. De Vp is volgens de respondent niet betrokken bij de beslissing van Nidos om jongeren in de beschermde opvang te plaatsen.
VluchtelingenWerk Nederland	Medewerkers van VWN proberen alle AMV's voor te bereiden op hun Eerste Gehoor met de IND. Voor de signalering van slachtoffers van mensenhandel werkt men met een signaleringslijst van VWN zelf waarop een kleine twintig elementen staan die op basis van het verhaal van de jongere kunnen worden aangevinkt. (Deze vertoont enige overlap met de signalenlijst uit de 'Aanwijzing Mensenhandel' van het College van Procureurs-Generaal, maar gaat dieper in op het vluchtverhaal). Eén van de indicatoren is het afkomstig zijn uit een 'risicoland'.	Als VWN het idee heeft dat iemand het slachtoffer is van mensenhandel vult men de signaleringslijst voor mogelijke mensenhandel van VWN in en overhandigt deze aan de Raad voor Rechtsbijstand ⁴⁵ , de IND en NIDOS.
IND	Alle AMV's die asiel aanvragen krijgen zoals gezegd een Eerste Gehoor met de IND. De hoormedewerkers van de IND hebben de beschikking over de Quick Reference Card van de MIG met individuele signalen van mensenhandel. (Deze is vrijwel identiek aan de signalenlijst uit de 'Aanwijzing Mensenhandel' van het College van Procureurs-Generaal). Het risicoprofielen-stoplichtmodel van de MIG is volgens de respondent onder de medewerkers minder bekend. Wel worden bepaalde nationaliteiten min of meer standaard beschouwd als nationaliteiten die in de beschermde opvang thuishoren.	Als de IND het idee heeft dat een AMV het slachtoffer is van mensenhandel geeft men dit door aan Nidos.
GGD	De GGD werkt niet met een lijst van signalen die kunnen duiden op mensenhandel. Men heeft wel bepaalde signalen in het hoofd. Als voorbeelden geeft de respondent: misbruik onderweg, wie de reis heeft	De GGD kan vanwege haar geheimhoudingsplicht zelf geen signalen doorgeven aan andere instanties. Bij vermoedens van slachtofferschap adviseren de medewerkers de jongere wel om dit met de advocaat te

⁴⁵ Eén van de taken van de Raad voor Rechtsbijstand op het AC is het inplannen van de rechtsbijstand door de advocatuur.

Organisatie	Wanneer en hoe herkent men slachtoffers van mensenhandel?	Adviseert men Nidos inzake plaatsing in de beschermde opvang?
	betaald, de bewering dat ze door een jonge man, 'een meneer Jan', naar Nederland zijn gehaald en aambeien bij jongens, die op anale seks kunnen duiden.	bespreken en nemen zij eventuele gerelateerde lichamelijke klachten op in het dossier dat de AMV mee krijgt.
Advocaat ⁴⁶	Een AMV wordt in AC Schiphol alleen bijgestaan door een advocaat als ook het Nader Gehoor daar plaatsvindt. Een geïnterviewde advocaat meldt dat zij de lijst met signalen van mensenhandel uit de 'Aanwijzing Mensenhandel' van het College van Procureurs-Generaal in haar hoofd heeft. Ook komt slachtofferschap volgens de respondent bij bepaalde herkomstlanden relatief vaak voor.	Als de advocaat het idee heeft dat een AMV het slachtoffer is van mensenhandel schrijft zij een zwaarwegend advies aan de IND dat de jongere naar de beschermde opvang zou moeten en meldt dit persoonlijk bij Nidos, als Nidos aanwezig is.
KMar Sluisteam	Als het Sluisteam van de KMar door een andere dienst op luchthaven Schiphol of door de IND is ingeseind maakt het haar eigen inschatting aan de hand van de lijst met signalen van mensenhandel die is opgenomen in de 'Aanwijzing Mensenhandel' van het College van Procureurs-Generaal. Het risicoprofielen-stoplichtmodel van de MIG is niet bekend. Wel wordt het hebben van bepaalde nationaliteiten als signaal van mensenhandel beschouwd.	Als een minderjarige bij het Sluisteam aangifte heeft gedaan of als men de bedenktijd van de B9 heeft aangeboden, neemt het team contact op met Nidos om voor passende opvang te zorgen. (Als de jongere al op het AC aanwezig is, is Nidos in de regel al betrokken). De respondent van het Sluisteam stelt echter dat het Sluisteam Nidos niet adviseert inzake plaatsing in de beschermde opvang.
KMar Team Jeugd en Zeden	Als het Team Jeugd en Zeden van de KMar door een andere dienst op luchthaven Schiphol of door de IND is ingeseind maakt men een eigen inschatting aan de hand van de lijst met signalen van mensenhandel die is opgenomen in de 'Aanwijzing Mensenhandel' van het College van Procureurs-Generaal. Ook het team Jeugd en Zeden werkt met de lijst met signalen van mensenhandel die is opgenomen in de 'Aanwijzing Mensenhandel' van het College van Procureurs-Generaal. Het risicoprofielen-stoplichtmodel van de MIG is niet bekend.	Als een minderjarige bij het Team Jeugd en Zeden aangifte heeft gedaan of als men de bedenktijd van de B9 heeft aangeboden, neemt het team contact op met Nidos om voor passende opvang te zorgen. (Als de jongere al op het AC aanwezig is, is Nidos in de regel al betrokken). Als de KMar J&Z wordt ingeschakeld gebeurt dit volgens de respondent vaak nadat Nidos al heeft besloten dat een jongere naar de beschermde opvang gaat. Daarnaast gaan er jongeren naar de beschermde opvang die niet door de KMar J&Z zijn gezien. Zodoende heeft de KMar J&Z volgens deze respondent niet of nauwelijks invloed op de plaatsingen in de beschermde opvang.

⁴⁶ Er zijn twee advocaten geïnterviewd, maar slechts een daarvan heeft ook AMV-cliënten op AC Schiphol.

4.5.2 *Beslissing tot plaatsing door Nidos*

Hoe vindt nu de indicatiestelling voor de beschermde opvang plaats door Nidos? De geïnterviewde leidinggevende en twee jeugdbeschermers van het AC-team van Nidos schetsen hiervan het volgende beeld.

Indicatiestelling

Zoals gezegd krijgt elke AMV op AC Schiphol een intakegesprek met een jeugdbeschermers. Als er vooraf of tijdens het gesprek aanwijzingen zijn dat de jongere slachtoffer is van mensenhandel komt daar een tweede medewerker bij. Dit kunnen signalen of adviezen van andere organisaties zijn, zoals beschreven in de vorige paragraaf, maar bijvoorbeeld ook van de verwijzende lokale politie. Jongeren die rechtstreeks vanuit de prostitutie (of, in theorie, vanuit een andere uitbuitingssituatie) komen, worden heel snel voor de beschermde opvang geïndiceerd. Wanneer de zaak minder duidelijk is vragen de Nidosmedewerkers tijdens de intake door op bijzonderheden die op mensenhandel kunnen wijzen. Dit gebeurt aan de hand van een uitgebreide lijst met vragen die, onder andere, betrekking hebben op de mensen met wie de jongere heeft gereisd, de wijze waarop de reis is gefinancierd, gebeurtenissen tijdens de reis en na aankomst in Nederland en de eventuele afspraken met de reisagent die de jongere nog moet nakomen. De verbale en nonverbale reacties van de jongeren op deze vragen en in de rest van het gesprek worden door de medewerkers gebruikt om een inschatting te maken van de situatie van de jongeren. Een voorbeeld van een 'verdacht' verhaal (dat ook door vele respondenten van andere organisaties wordt gegeven) is dat de jongere door een onbekende, blanke man naar Nederland is gebracht zonder ergens voor te hoeven betalen. Ondanks het ontbreken van harde bewijzen kan daarbij volgens de respondenten een 'niet pluis'-gevoel ontstaan. In dat geval dienen de medewerkers volgens de hierbij gehanteerde voogdijmethodiek⁴⁷ verder door te vragen om meer concrete aanwijzingen op het spoor te komen. Daarbij beschouwt Nidos een aantal nationaliteiten als extra risicovol. Dit betreft meer nationaliteiten dan die uit het risicoprofiel-stoplichtmodel van de MIG, dat door Nidos ook niet wordt gebruikt. Alleen het hebben van een van deze nationaliteiten is volgens de respondenten echter onvoldoende reden voor plaatsing in de beschermde opvang, behalve waar het Indiase jongens betreft. In de regel wordt het besluit tot plaatsing in de beschermde opvang genomen op basis van een combinatie van factoren, bijvoorbeeld het bovengenoemde 'verdachte' reisverhaal in combinatie met het feit dat de jongere een angstige indruk maakt. In het ene geval kan het echter om andere factoren gaan dan in het andere. Deze factoren kunnen volgens de respondenten niet gevangen worden in een lijst met signalen waarvan sprake zou moeten zijn voordat men tot plaatsing in de beschermde opvang overgaat. Er wordt met andere woorden niet gewerkt met een beslissingsprotocol waarin staat welke of

⁴⁷ In deze voogdijmethodiek staan het zogenoemde 'engageren' en 'positioneren' centraal. Daarbij gaat het kort gezegd om het aangaan van een samenwerkingsrelatie met de jongere respectievelijk het duidelijk maken van de rol die de voogd heeft in het leven van de jongere. Voor de voogden op AC Schiphol geldt vervolgens dat zij hun eventuele 'niet-pluis'-gevoel dienen te concretiseren door de 'sterke punten en zorgpunten' van de jongere en zijn/haar omgeving inventariseren, en de 'belemmeringen, risico's en voorwaarden voor de ontwikkeling van de jeugdige' te analyseren, op grond van de informatie die de voogd op dat moment over de jongere heeft (citaten uit een mail van een van de respondenten van Nidos).

hoeveel signalen precies aanwezig moeten zijn om het plaatsingsbesluit 'beschermde opvang' te kunnen nemen.

Het besluit tot plaatsing in de beschermde opvang dient altijd door twee medewerkers van Nidos te worden genomen. Verschillen zij na overleg nog van mening dan worden collega's gevraagd om de zaak mede te beoordelen. Als er twijfel is, maar men neigt naar plaatsing in de beschermde opvang, dan plaatst men daar, en geeft men de voogd in de regio (de Nidosmedewerker die de jongere na plaatsing in de beschermde opvang daadwerkelijk gaat begeleiden) als aandachtspunt mee om in de eerste week goed te kijken of plaatsing terecht was. De betrokken leidinggevende zegt te willen waken voor onterechte plaatsingen in de beschermde opvang: er moeten echt goede redenen voor zijn, die men ook moet verantwoorden in de overdracht naar de voogden in de regio.

Overdracht aan de regio

In vijf van de zes dossiers die het WODC zelf heeft ingezien, alle in Noord-Nederland, was inderdaad een overdracht van het Nidos AC-team aan Nidos in de regio aanwezig.⁴⁸ In deze overdrachten staat een weergave van het verhaal dat de jongere aan Nidos in het AC heeft verteld en wordt aangegeven waarom men meent dat deze in de beschermde opvang geplaatst moest worden. Drie jongeren blijken vooral geplaatst te zijn omdat ze hebben verteld over pogingen tot seksueel misbruik door degene die hen naar Nederland heeft gebracht of in Nederland heeft opgevangen (2 meisjes, 1 jongen). Bij twee andere jongeren zijn er elementen in het reisverhaal die de Nidos-medewerkers verdacht vinden, met name het zonder tegenprestatie vooraf naar Nederland geholpen zijn door een blanke man. Deze jongeren hebben zelf echter niet verteld over misbruik of uitbuiting (1 jongen, 1 meisje). Eén van hen heeft verteld dat ze vrijwillig in een seksclub is gaan werken. Bij deze jongeren vermeldt de overdracht dat de Nidosmedewerkers de indruk hebben dat de jongere informatie achterhoudt. In vier van de vijf gevallen speelde ook de ingeschatte weerbaarheid en gemoedstoestand van de jongere (kwetsbaar, angstig, emotioneel, somber) een rol bij de beslissing tot plaatsing in de beschermde opvang. Overigens blijkt uit de dossiers dat al deze jongeren bij de IND en/of Nidos redenen hebben genoemd waarom zij zelf ook hun thuissituatie of hun land van herkomst wilden ontvluchten. Deze variëren van angst om te worden opgepakt door de autoriteiten/militairen tot angst voor uithuwelijking. Vier jongeren hebben (ook) verteld dat hun primaire opvoeders waren overleden.

Voorlichting aan de jongere

Wanneer besloten is dat de beschermde opvang de beste plek voor de jongere is wordt deze hierover voorgelicht. De medewerkers benadrukken daarbij de tijdelijke beperking van vrijheden in het belang van de eigen veiligheid van de jongere. Volgens de respondenten reageren de meeste jongeren hierop met acceptatie en instemming. Zij hebben het naar eigen zeggen nog niet meegemaakt dat een jongere pertinent weigerde om naar de beschermde opvang te gaan. Met name de advocaten hebben echter aangegeven dat sommige jongeren tegen hun zin in de beschermde opvang terecht komen. De beleving van de jongeren zelf, zoals gepresenteerd door de respondenten, komt in het volgende hoofdstuk meer uitgebreid aan de orde.

⁴⁸ Uit het zesde dossier bleek wel dat er een overdracht was geweest, maar deze bevond zich niet in het dossier.

Feitelijke uitplaatsing

Wanneer Nidos besluit tot plaatsing in de beschermde opvang gaat hiervan schriftelijk bericht naar het COA-team op AC Schiphol. Van hieruit wordt contact opgenomen met de uitvoerder van de beschermde opvang in Noord-Nederland (meerdere locaties) of Zuid-Nederland (een locatie, alleen voor meisjes) (bron: medewerker COA AC-team). Conform de plannen bij de start van de pilot kunnen jongeren in de beschermde opvang worden geplaatst ongeacht of de AMV asiel heeft aangevraagd, een beroep op de B9-regeling heeft gedaan, of geen van beiden. Ook als iemand al snel achttien jaar zal worden is plaatsing in de beschermde opvang mogelijk.

De Nidosmedewerkers in de regio's waar de locaties voor beschermde opvang zich bevinden worden door het AC-team van Nidos geïnformeerd over de redenen voor plaatsing in de beschermde opvang. Bij de uitvoerders in Noord- en Zuid-Nederland zijn de redenen voor plaatsing niet precies bekend. Men vindt dit echter niet problematisch omdat men van mening is dat de jongeren in het algemeen terecht in de beschermde opvang zijn geplaatst.

Deskundigheid

Gevraagd naar de deskundigheid van de medewerkers die de indicatie moeten stellen, melden de respondenten dat alle medewerkers van het AC-team ervaren voogden zijn, met onder andere expertise op het gebied van interculturele communicatie en jarenlange ervaring in het werken met slachtoffers van mensenhandel. Daarnaast bevordert men de eigen deskundigheid op dit gebied door het volgen van trainingen van en het onderhouden van contacten met organisaties als BlinN en Comensha.

4.5.3 Plaatsing van slachtoffers buiten de beschermde opvang

In een of twee gevallen blijkt het de afgelopen jaren voorgekomen te zijn dat vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel die asiel hadden aangevraagd niet in de beschermde opvang geplaatst zijn, maar in een opvanghuis dat gespecialiseerd is in de opvang van getraumatiseerde slachtoffers (bron: interview KMar Team Jeugd en Zeden en nagekomen informatie Nidos AC Schiphol). Naar de mening van de respondent van het Team Jeugd en Zeden van de KMar kan de beschermde opvang onvoldoende gespecialiseerde hulpverlening bieden aan getraumatiseerde kinderen. De specialistische opvang waar deze respondent op doelt betreft een crisiscentrum voor minderjarige meisjes dat onderdeel is van een Amsterdamse hulpverleningsorganisatie. Sinds 2008 heeft dit centrum bij wijze van pilot naast haar acht reguliere opvangplaatsen een extra bed bestemd voor minderjarige meisjes die het slachtoffer zijn van mensenhandel, en in dit kader reeds in een uitbuitingssituatie hebben gezeten. Dit bed is sindsdien meerdere malen bezet geweest door AMV's. Zij zijn daar terecht gekomen via de regionale politie en Nidosregio Haarlem, en zoals gezegd in enkele gevallen via de KMar en het Nidos AC team op Schiphol. De meisjes zijn volgens de instelling vaak sterk getraumatiseerd en sommigen zijn bij binnenkomst zwanger door verkrachting. Ze worden kortdurend, intensief begeleid op een open locatie met een geheim adres, die ze in het begin alleen onder begeleiding mogen verlaten. De slachtoffers van mensenhandel volgen een dagprogramma van een opvanghuis van het Amsterdams Coördinatiepunt Mensenhandel. Volgens de registratie van de instelling heeft men tussen begin 2008 en eind 2009 op het 'mensenhandelbed' zes AMV's opgevangen die ten tijde van de opname nog geen 18 jaar waren. Een van hen heeft een asielverzoek gedaan, twee meisjes hebben een beroep gedaan op de B9-regeling en de overige drie meisjes verbleven ten tijde van de opvang illegaal in Nederland.

Sinds de start zijn er nog geen meisjes uit deze opvang verdwenen (schriftelijke en telefonische informatie van een leidinggevende van deze instelling; informatie van Nidos Haarlem via Nidos hoofdkantoor). Volgens Nidos gaat het hier om meisjes die geen risico lopen om in handen van mensenhandelaren te vallen, en waarvoor opname in de beschermde opvang dus niet nodig is. Desalniettemin lijkt deze groep sterk op de reeds uitgebuite AMV's die wel in de beschermde opvang zijn geplaatst. Wellicht is een van de oorzaken hiervan dat in de regio Amsterdam, in tegenstelling tot in andere regio's, dus wel opvang aanwezig is voor niet-asielzoekende alleenstaande minderjarige vreemdelingen die reeds in een uitbuitingssituatie hebben gezeten. Het gebrek aan opvang voor deze minderjarigen heeft ertoe geleid dat de pilot beschermde opvang ook voor deze groep is opengesteld, hoewel zij niet tot de primaire doelgroep van de pilot behoren. Daarnaast betreft het mogelijkerewijs vooral meisjes die pas na aankomst in Nederland met mensenhandelaren te maken hebben gekregen. Bij de indicatiestelling door Nidos voor de beschermde opvang gaat het echter vooral om de vraag of minderjarigen het (al dan niet reeds uitgebuite) slachtoffer van *internationale* mensenhandel zijn. Om die reden spelen aanwijzingen vanuit de voorgeschiedenis in het land van herkomst en het reisverhaal een belangrijke rol in de indicatiestelling.

Afgezien van de bovengenoemde instelling zijn wij in ons onderzoek geen andere organisaties tegengekomen die AMV's opvangen die voldoen aan het profiel van AMV's in de beschermde opvang. Twee andere opvangprojecten die (onder meer) buitenlandse slachtoffers van mensenhandel helpen, bleken zich alleen op meerderjarigen te richten. Dit geldt ook voor een opvangproject voor ex-AMV's waarmee wij contact hebben gehad. Een vierde organisatie, Fier Fryslan, biedt hulp aan Nederlandse meisjes en vrouwen en aan buitenlandse vrouwen, waaronder slachtoffers van mensenhandel. Deze organisatie heeft in het verleden wel hulp geboden aan Nigeriaanse meisjes, maar de betreffende voorziening richt zich inmiddels vooral op Nederlandse slachtoffers van 'loverboys'. Omdat wij hiervan geen uitputtende inventarisatie hebben kunnen maken is het evenwel mogelijk dat wij opvanghuizen waar risico-AMV's verblijven hebben gemist.

4.6 Slachtoffers?

Zijn de jongeren die in de beschermde opvang zijn opgenomen daar nu terecht geplaatst? Zoals elders in dit rapport wordt verduidelijkt, zijn er de afgelopen jaren weinig strafrechtelijke onderzoeken geweest waaruit blijkt hoeveel van de jongeren in de beschermde opvang ook daadwerkelijk uitgebuit zijn of dreigen te worden. De uitvoerders van de beschermde opvang in de betreffende locaties in Noord- en Zuid-Nederland zijn echter van mening dat de jongeren die bij hen geplaatst zijn terecht in de beschermde opvang zitten: zij zijn volgens deze respondenten duidelijk anders dan andere AMV's, die bij dezelfde instellingen in open AMV-locaties verblijven. De leidinggevenden in Noord-Nederland zeggen bij elke jongere die bij hen binnenkomt wel het idee te hebben dat er een verhaal achter zit, hetgeen zij aflezen aan het gedrag en de houding van de jongeren. Ook zijn deze jongeren volgens hen meer getraumatiseerd dan jongeren in de open AMV-locaties van dezelfde instelling. Ook de leidinggevenden in Zuid-Nederland hebben het idee dat de opgenomen jongeren, in dit geval alleen meisjes, een traumatisch verleden hebben: ze lijken allemaal te zijn mishandeld of verwaarloosd in het verleden en er zijn opvallend veel zwangeren bij. Wel merkt men daar op dat juist de intensieve begeleiding in de beschermde opvang ertoe zou kunnen leiden dat het problematische verleden van deze meisjes aan het licht komt, waar dit in de reguliere opvang wellicht verborgen zou blijven.

Zowel in de locaties in Noord-Nederland als in de ene locatie in Zuid-Nederland maakt men onderscheid tussen slachtoffers die in het verleden al misbruikt zijn en slachtoffers die bestemd zijn voor uitbuiting. Volgens de geïnterviewde mentoren in Zuid-Nederland is het echter niet altijd duidelijk of deze eerste groep van 'beschadigde' meisjes ook daadwerkelijk slachtoffers van internationale mensenhandel zijn. Een respondent van de KMar en van Nidos menen dat dit niet altijd zo is en dat de doelgroep van de beschermde opvang door het opvangen van deze meisjes in feite breder is geworden dan bij aanvang van de pilot is bedoeld. Terwijl zij hierbij hun bedenkingen hebben, is een andere respondent van mening dat eigenlijk iedere AMV zodanig kwetsbaar is dat deze een vorm van beschermde opvang nodig heeft. Medewerkers van Nidos in Noord-Nederland maken nog verder onderscheid door te spreken over slachtoffers die in het land van herkomst zijn misbruikt, meisjes die in Nederland zijn misbruikt en meisjes die bestemd zijn voor uitbuiting. Of de meisjes die in het land van herkomst zijn misbruikt ook bestemd zijn voor uitbuiting in Nederland en dus in de beschermde opvang thuishoren is volgens hen de vraag. Wel wijzen zij erop dat deze meisjes erg kwetsbaar zijn en daardoor wellicht in Nederland alsnog geronseld zouden kunnen worden.

De vraag of de voogd de indruk heeft dat de jongeren in de beschermde opvang inderdaad in het kader van internationale mensenhandel naar Nederland zijn gebracht, is ook gesteld bij de dossieranalyse per jongere door de voogden. De antwoorden staan in tabel 8.

Tabel 8 Zijn de beschermde opvang-jongeren slachtoffers van mensenhandel volgens de voogden?

	jongens	meisjes	Totaal	%
ja	1	17	18	37
nee	9	2	11	22
weet niet	7	13	20	41
Totaal	17	32	49	100

De tabel laat zien dat de voogden in minder dan de helft van de gevallen overtuigd zijn van het slachtofferschap van hun pupillen. Ook blijkt dat het vooral meisjes zijn van wie de voogden denken dat zij daadwerkelijk slachtoffer zijn van mensenhandel, terwijl het vooral jongens zijn van wie zij vermoeden dat dit niet zo is. In vrijwel alle gevallen waarin de voogden vermoeden dat jongeren het (al dan niet reeds uitgebuite) slachtoffer van mensenhandel zijn noemen zij prostitutie als de gebleken of vermoedelijke sector van uitbuiting.

Eén van de dossiers die wij zelf hebben ingezien illustreert hoe moeilijk het kan zijn om vast te stellen of een jongere daadwerkelijk het slachtoffer is van mensenhandel, zowel bij de indicatiestelling in AC Schiphol als na een verblijf van enige tijd in de beschermde opvang. De casus betreft een jongen die volgens de stukken heeft verteld dat hij met gratis hulp van een blanke geestelijke naar Nederland is gekomen. Deze man heeft hem na aankomst in Nederland naar de politie verwezen. De jongen is in de beschermde opvang gekomen omdat Nidos op AC Schiphol dit een verdacht verhaal vindt. Eenmaal in de opvang vertelt zijn voogd hem ook dat dit de reden is van de plaatsing. Volgens de jongen is er echter niets aan de hand: er zijn geen afspraken gemaakt over terugbetaling van de reis of verdere ontmoetingen met de man. In de opvang stelt hij zich aanvankelijk 'begeleidbaar' op, maar op den duur krijgt hij het zo moeilijk met de opgelegde

beperkingen dat hij erg tegendraads wordt. Aangezien er geen signalen zijn gekomen die bevestigen dat hij een slachtoffer van mensenhandel zou zijn wordt hij door de voogd overgeplaatst naar een KWG. Zijn advocaat meent echter dat het nog lang niet duidelijk is of de jongen wel of geen slachtoffer is: volgens deze is de jongen nog niet 'gedeprogrammeerd' en kan hij daarom niets vertellen over zijn afspraken met de geestelijke.

Hier tegenover staat de situatie van een meisje bij wie de Nidosmedewerkers in AC Schiphol volgens het dossier 'een echt mensenhandelverhaal' vermoedden. Dit meisje heeft hen verteld dat zij in het herkomstland haar ouderlijk huis is ontvlucht uit angst voor uithuwelijking. Het familielid waar zij terecht kwam heeft haar meegenomen naar Nederland en haar overgedragen aan een blanke man. Deze heeft geprobeerd haar seksueel te misbruiken. Het meisje heeft kans gezien het huis waar zij verbleef te ontvluchten, maar is bang dat de man haar zal gaan zoeken. Eenmaal in de opvang aarzelt het meisje om aangifte te doen tegen haar familielid. Enkele dagen voor de dossieranalyse heeft de voogd met het meisje afgesproken dat er een oriënterend gesprek zal plaatsvinden met de politie. In deze casus is overigens (nog) niet gebleken of de 'blanke man' ook van plan was om dit meisje in de prostitutie tewerk te stellen.

4.7 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we antwoord gegeven op de eerste vijf onderzoeksvragen. Hierbij is gebleken dat de wijze waarop AMV's in de beschermde opvang terecht komen, en de afstemming en samenwerking tussen de betrokken organisaties daarbij, ten dele overeenkomen met de verwachtingen die vooraf bestonden. Dit betreft ten eerste de doelgroep van de beschermde opvang. Zoals we hebben gezien was bij aanvang van de pilot niet precies gedefinieerd welke jongeren tot de doelgroep '(mogelijke) slachtoffers van mensenhandel' moesten worden gerekend, en in hoeverre de juridische definitie van mensenhandel daarbij een rol speelde. In de praktijk blijken AMV's in de beschermde opvang geplaatst te worden die (vermoedelijk) zijn misbruikt voordat zij in de beschermde opvang geplaatst werden, en AMV's die (vermoedelijk) zijn *bestemd* voor uitbuiting, maar die nog niet daadwerkelijk in een uitbuitingssituatie hebben verkeerd. Of het (vermoedelijke) (seksuele) misbruik heeft plaatsgevonden in het kader van internationale mensenhandel wordt min of meer aangenomen, maar sommige respondenten hebben hier ook hun twijfels bij. Opvallend is dat Nidos er in enkele gevallen voor heeft gekozen om slachtoffers van mensenhandel in een ander opvanghuis onder te brengen, omdat zij volgens Nidos geen risico lopen om (weer) in handen van mensenhandelaren te vallen.

Ten aanzien van de nationaliteit van de doelgroep van de pilot beschermde opvang is bij aanvang van de pilot vastgesteld dat deze in ieder geval de risiconationaliteiten zoals gedefinieerd door de IND zou betreffen. De nationaliteit van de jongeren in de beschermde opvang heeft in de praktijk sterk gevarieerd. AMV's met de nationaliteit van India, Nigeria, China en Guinee, die gedurende een groot deel van de looptijd van de pilot als risico-nationaliteiten gecategoriseerd zijn geweest, vormden de grootste groepen. Na 2008 zijn echter nauwelijks meer Indiase jongens en Chinese AMV's in de beschermde opvang geplaatst. De variatie naar nationaliteit is in 2009 toegenomen ten opzichte van 2008. Opvallend is dat twee nationaliteiten die in het najaar van 2009 als 'risico-nationaliteiten' zijn aangemerkt heel weinig in de beschermde opvang terecht zijn gekomen. Wellicht komt dit doordat in de risicoprofielen, meer dan in de praktijk van de beschermde

opvang ook naar mensensmokkel wordt gekeken. Daarnaast moet geconstateerd worden dat de risicoprofielen niet altijd even actueel zijn geweest en dat de makers ervan weinig terugkoppeling krijgen vanuit opsporingsonderzoek.

Tevens is bij de start van de pilot vastgesteld dat, naast asielzoekende AMV's, ook AMV's in de beschermde opvang konden worden opgenomen die alleen een beroep op de B9-regeling hadden gedaan. Voor zover de beschikbare informatie strekt heeft de grote meerderheid van de ingestroomde AMV's alleen een asielaanvraag gedaan, en is voor een klein deel (ook) sprake van een aangifte of verklaring die ambtshalve is aangemerkt als een aanvraag van een B9-vergunning. De meesten komen met een lopende asielprocedure de beschermde opvang in, terwijl aangiften veelal pas na een periode van verblijf in de beschermde opvang gedaan worden.

Het overgrote merendeel van de jongeren komt via AC Schiphol in de beschermde opvang terecht. In afwijking van eerdere verwachtingen hebben de AMV's in de beschermde opvang zelden eerst in de reguliere AMV-opvang verbleven, omdat, zo melden de uitvoerders, de vrijheidsbeperking van deze jongeren in de praktijk veel problemen geeft, en mogelijke slachtoffers in de reguliere opvang wellicht ook minder snel opvallen. Dat deze route weinig voorkomt kan echter ook betekenen dat vrijwel alle mogelijke slachtoffers er op AC Schiphol al 'uitgepikt' worden en daar dus een adequate selectie wordt gemaakt.

Zoals de bedoeling was is Nidos in de praktijk verantwoordelijk voor de indicatiestelling 'beschermde opvang', en adviseert de IND aan Nidos als men tijdens het Eerste Gehoor mogelijke slachtoffers van mensenhandel signaleert. De rol van de KMar in de advisering aan Nidos blijkt echter kleiner dan verwacht. De medewerkers van het AC-team van Nidos stellen hun indicatie in een intakegesprek met de jongeren, waarin men diverse vragen stelt over onder meer de mensen met wie de jongere heeft gereisd, de wijze waarop de reis is gefinancierd, gebeurtenissen tijdens de reis en na aankomst in Nederland en de eventuele afspraken met de reisagent die de jongere nog moet nakomen. Op grond van de verbale en non-verbale reacties van de jongeren schat men vervolgens in of plaatsing in de beschermde opvang nodig is. De voogden met wie de jongeren na plaatsing in de beschermde opvang te maken krijgen, worden als enigen van deze indicatiestelling op de hoogte gebracht. Zij zijn er na verloop van tijd echter niet altijd van overtuigd dat het daadwerkelijk om jongeren gaat die in het kader van internationale mensenhandel naar Nederland zijn gebracht. Het gebrek aan harde bewijzen tijdens zowel de indicatiestelling als de opvangsituatie die daarop volgt, maakt dat de basis onder de plaatsingen in de beschermde opvang wankel is en blijft, zoals we ook in het volgende hoofdstuk zullen zien.

5 Verbleef en begeleiding in de beschermde opvang

De onderzoeksvragen die in dit hoofdstuk worden beantwoord luiden:

- Hoe ziet de begeleiding van de jongeren, inclusief de mate van bewegingsvrijheid/beperking, de fasen in de methodiek, de terugkeerbegeleiding en de scholing en er aan het eind van de pilot (najaar 2009) in de praktijk uit, in de verschillende locaties?
- In hoeverre blijkt het mogelijk om het vertrouwen van de jongeren te winnen en hen te overtuigen van de risico's van mensenhandel? Werken de jongeren in de praktijk mee aan opsporingsonderzoek? Welke mogelijkheden en beperkingen worden hierbij door de betrokken instanties ervaren?
- In hoeverre lukt het om de jongeren te bewegen om mee te werken aan terugkeer naar het herkomstland? Welke mogelijkheden en beperkingen worden hierbij door de betrokken instanties ervaren?
- Zijn er gedurende de pilot daadwerkelijk aangiften gedaan en/of opsporingsonderzoeken met betrekking tot mensenhandel van AMV's gestart? Zo ja, wat hebben deze opgeleverd? Welke mogelijkheden en beperkingen worden hierbij door de betrokken instanties ervaren?
- Hoe verloopt de samenwerking en onderlinge afstemming tussen de diverse betrokken instanties?

Alvorens dit te doen geven we enige achtergrondinformatie over de 'beschermde opvang'-locaties en het aantal opvangplaatsen dat gedurende de pilot beschikbaar was. Hierbij wordt, evenals in de rest van het rapport, onderscheid gemaakt tussen de opvanglocaties in Noord-Nederland en de ene opvanglocatie in Zuid-Nederland, omdat deze op een aantal belangrijke punten van elkaar verschillen.

5.1 Locaties en capaciteit⁴⁹

Bij de start van de officiële pilot per 1 januari 2008 waren er vijf locaties voor beschermde opvang, met in totaal 45 opvangplaatsen. Vier daarvan bevonden zich in Noord-Nederland, één in Zuid-Nederland. Volgens de methodiek van de beschermde opvang die zich gedurende de pilot heeft ontwikkeld, worden de jongeren begeleid in twee 'fasen', die onder meer van elkaar verschillen in de mate van bewegingsvrijheid die de jongeren krijgen (zie verder paragraaf 5.2). In Noord-Nederland is de beschermde opvang georganiseerd in een fase 1-huis voor meisjes, een fase 1-huis voor jongens, een fase 2-huis voor meisjes en een fase 2-huis voor jongens. In Zuid-Nederland is één locatie geopend waarin meisjes 'in fase 1' en 'in fase 2' gezamenlijk gehuisvest zijn.

In Noord-Nederland is men gestart met twee huizen voor jongens en twee huizen voor meisjes, waarvan enkele ook al tijdens de pre-pilot besloten opvang boden. De jongeren die daar eind 2007 nog verbleven zijn opgenomen in de officiële pilot. Voor meisjes in de eerste fase van de begeleidingsmethodiek waren twaalf plekken beschikbaar, voor meisjes in de tweede fase zes plekken. Ook voor jongens waren

⁴⁹ Bronnen: interviews met en nagekomen informatie van leidinggevend van de uitvoerders in Noord- en Zuid-Nederland.

er twaalf plekken in de eerste fase en zes plekken in de tweede fase. Halverwege 2008 zijn daar, vanwege de grote instroom van jongens, acht plekken voor jongens in de eerste fase bijgekomen. Kort daarvoor is enige weken sprake geweest van 'overbewoning' bij de jongens. Een daling van de instroom van jongens leidde tot een krimp van de opvangcapaciteit in Noord-Nederland per 1 december 2009 met vijf plekken voor jongens. Wel is er toen een plek voor meisjes bijgekomen. De ene locatie in Zuid-Nederland richtte zich vanaf het begin alleen op meisjes en startte met negen plaatsen. De eerste meisjes kwamen daar in november 2007 binnen. Ook hier is sprake geweest van een uitbreiding van het aantal 'bedden', namelijk van negen naar twaalf.

Eind 2009 bedroeg de capaciteit van de beschermde opvang 49 opvangplekken, die als volgt waren verdeeld:

- fase 1 meisjes: 13 plaatsen in Noord-Nederland
- fase 2 meisjes: 6 plaatsen in Noord-Nederland
- fase 1 jongens: 15 plaatsen in Noord-Nederland
- fase 2 jongens: 6 plaatsen in Noord-Nederland
- fase 1 plus 2 meisjes: 12 plaatsen in Zuid-Nederland

Het verschil in capaciteit tussen de fase 1- en fase 2-locaties in Noord-Nederland houdt verband met het feit dat de fase 1-locaties instroomlocaties zijn, waar jongeren blijven tot zij toe zijn aan fase 2, hetgeen relatief lang kan duren. De fase 2-locaties zijn uitstroomlocaties, waar het streven is om jongeren na maximaal drie maanden uit te plaatsen. Bovendien worden nogal wat jongeren tijdens hun verblijf in de tweede fase 18 jaar, hetgeen in principe ook betekent dat zij uitgeplaatst worden.

Eind 2009 was opnieuw sprake van een tekort aan plaatsen in de beschermde opvang, maar dan voor meisjes. Als gevolg daarvan zijn in februari 2010 drie extra plaatsen gecreëerd in Zuid-Nederland en vijf extra plaatsen in Noord-Nederland. Dit bracht de capaciteit op 57 opvangplekken.

Zoals in hoofdstuk 2 is vermeld is bij de start van de pilot niet voorzien in zogenoemde 'time-out'-plekken (besloten opvangplaatsen buiten de pilot-locaties, waar jongeren met onhandelbaar gedrag tijdelijk geplaatst zouden kunnen worden). Dit is in de praktijk zo gebeven. Wel is één meisje bij wijze van time-out *binnen* de beschermde opvang overgeplaatst van Noord-Nederland naar Zuid-Nederland. Dit wordt door de uitvoerder in Noord-Nederland echter niet beschouwd als een realistische time-out optie, gezien de beperkte capaciteit in de beschermde opvang, die ertoe leidt dat er niet structureel een bed kan worden vrijgehouden voor dergelijke noodsituaties. Als er al plek is, is het volgens de betreffende leidinggevende bovendien problematisch om acuut begeleiding en vervoer te regelen naar een opvangplek die zich op meerdere uren reisafstand bevindt. Mocht de beschermde opvang gecontinueerd worden, dan zou men in Noord-Nederland time-out plekken in de buurt van de beschermde opvang willen inrichten. Om te voorkomen dat jongeren zich op die manier gemakkelijk aan de beschermde opvang zouden kunnen onttrekken, is de uitvoerder in Noord-Nederland er geen voorstander van om 'onhandelbare' jongeren uit te plaatsen vanuit fase 1 naar fase 2 of naar de open AMV-opvang. Dat dit laatste zou kunnen gebeuren werd in het projectplan van de Taskforce AMV's kort aangestipt (zie hoofdstuk 2). Overigens vindt de uitvoerder in Zuid-Nederland de bovenbeschreven time-out optie wel realistisch. Dit houdt waarschijnlijk verband met het feit dat men daar veel minder dan in het Noorden te maken heeft gekregen met jongeren die zeer agressief

gedrag vertoonden, zoals uit diverse interviews met leidinggevend en mentoren blijkt.

Zowel in Noord- als in Zuid-Nederland zijn ook zwangere meisjes ingestroomd, die deels in de beschermde opvang zijn bevallen. In totaal hebben in 2008 en 2009 tien baby's in de beschermde opvang verbleven. De leidinggevend van de uitvoerders in de verschillende delen van het land verschillen van mening over de vraag of het nodig is om, bij continuering van de beschermde opvang, een aparte opvanglocatie te creëren voor zwangere meisjes en tienermoeders. In Noord-Nederland benadrukken de leidinggevend en mentoren de belasting van de aanwezigheid van zwangeren en tienermoeders met baby's voor anderen in de groep, en het feit dat zij andere vormen van zorg en begeleiding nodig hebben. De betrokken regiomanager van Nidos voegt hieraan toe dat het om zwangerschappen als gevolg van seksueel misbruik kan gaan en dat de beschermde opvang geen veilige omgeving is voor baby's, aangezien de bewoners van deze opvang nogal eens gedragsproblemen hebben. In Zuid-Nederland noemen de leidinggevend en mentoren van de uitvoerder de specifieke zorg ook, maar benadrukt men de positieve invloed van de aanwezigheid van baby's op de sfeer en de onderlinge betrokkenheid in de groep ('iedereen helpt').

Jongeren die achttien jaar worden dienen de beschermde opvang te verlaten, maar in de praktijk is dat niet altijd onmiddellijk na hun achttiende verjaardag gebeurd. Sommigen zijn (vrijwillig) nog enige tijd in de opvang gebleven, om hun hulpverleningstraject af te maken of omdat nog geen geschikte vervolgplek gevonden was.

5.2 Mate van beveiliging en bewegingsvrijheid

In de tabellen 9 en 10 laten we de mate van beveiliging en bewegingsvrijheid zien, zoals die eind 2009 golden in de fase 1- en fase 2-locaties voor beschermde opvang.⁵⁰ In de onderstaande paragrafen vergelijken we de locaties in Noord-Nederland met de ene locatie in Zuid Nederland op deze punten, en zetten we de praktijk van eind 2009 af tegen de plannen die aan het begin van de pilot bestonden. Vervolgens komt aan de orde hoe de jongeren de beveiliging en bewegingsvrijheid in de beschermde opvang zelf ervaren, volgens de respondenten van de verschillende betrokken organisaties.

⁵⁰ Bronnen: 1) eigen observaties van de onderzoekers in november/december 2009 tijdens bezoeken in verband met de interviews; 2) interviews in november/december 2009 met twee leidinggevend en drie mentoren van de uitvoerder van de beschermde opvang in Noord-Nederland; twee leidinggevend en twee mentoren van de uitvoerder van de beschermde opvang in Zuid-Nederland; de onderwijscoördinator van de externe onderwijsinstelling bezocht door beschermde opvang-jongeren in Noord-Nederland; een advocaat die cliënten heeft in Zuid-Nederland en een advocaat die cliënten heeft in Noord-Nederland; aanvullende informatie per email in februari en maart 2010 van leidinggevend van beide uitvoerders; 3) (heel beperkte info uit) interviews in november/december 2009 met een leidinggevend en twee voogden van Nidos die betrokken zijn bij de beschermde opvang-jongeren in Noord-Nederland, en met een leidinggevend en twee voogden van Nidos die betrokken zijn bij de beschermde opvang-jongeren in Zuid-Nederland.

5.2.1 Overeenkomst en verschil tussen locaties in Noord- en Zuid-Nederland

De mate van beveiliging en bewegingsvrijheid in fase 1 komt tussen de locaties in Zuid- en Noord-Nederland grotendeels overeen. Het belangrijkste verschil is dat het onderwijs in Noord-Nederland buitenshuis wordt gevolgd, terwijl men in Zuid-Nederland in huis onderwijs geeft. Men heeft in eerste instantie wel contact gezocht met een externe onderwijsinstelling, maar deze durfde het niet aan, gezien de risico's op verdwijningen van jongeren via de school. Een ander verschil is dat de gesprekken van de jongeren met hun voogd en hun advocaat in Zuid-Nederland in huis plaatsvinden, terwijl de jongeren in Noord-Nederland hun advocaat altijd op het kantoor van Nidos spreken en zij hun voogd de ene keer in huis en de andere keer op het Nidoskantoor zien. De geïnterviewde advocaat die hierbij betrokken is, ervaart dit als nadelig voor het opbouwen van een vertrouwensband met de cliënten, vooral wanneer deze protesteren tegen het in hun ogen opgesloten zitten. Ook is deze werkwijze volgens deze advocaat niet bevorderlijk voor de samenwerking met de mentoren in de beschermde opvang. Voorts valt op dat VWN alleen in Zuid-Nederland spreekuur houdt in de beschermde opvang. Wat betreft de fase 2-locaties is het grote verschil tussen Noord- en Zuid-Nederland dat alleen in het zuiden de fase 1-meisjes en de fase 2-meisjes in hetzelfde huis wonen. Binnen de fysiek identieke setting krijgen de fase 2-meisjes wel meer vrijheden dan de fase 1-meisjes. Overigens wordt met het fase-onderscheid in dit huis flexibel omgegaan: als daar aanleiding toe is worden verleende vrijheden weer in meer of mindere mate teruggedraaid. Terugplaatsing van (een locatie voor) fase 2 naar (een locatie voor) fase 1 komt in Noord-Nederland daarentegen niet voor, wel zonnodig het terugdraaien van vrijheden *binnen* fase 2.

5.2.2 Overeenkomst en verschil tussen plannen en praktijk

Bij aanvang van de pilot zijn de volgende veiligheidsmaatregelen aangekondigd (zie hoofdstuk 2):

- 24-uurs begeleiding door mentoren;
- 24-uurs cameraregistratie waarvan de beelden 48 uur worden bewaard;
- toegang tot de locatie door middel van 'key-cards';
- opleggen van een meldplicht;
- begeleiding van jongeren bij activiteiten buitenshuis;
- vervoer van en naar school;
- de IND en de rechtsbijstandverleners reizen naar de AMV toe in plaats van andersom;
- zo nodig worden beveiligingsmedewerkers ingeschakeld.

In de locaties waar begeleiding wordt gegeven volgens fase 1 van de methodiek zijn bovengenoemde maatregelen allemaal geïmplementeerd, behalve dat in Noord-Nederland niet met 'key-cards' wordt gewerkt. Zowel in Noord- als in Zuid-Nederland is de deur voor de jongeren in fase 1 echter wel op slot. Door de continue begeleiding is een formele meldplicht in deze locaties niet nodig. In fase 2 van de methodiek krijgen de jongeren langzamerhand meer zelfstandige bewegingsvrijheid buitenshuis, en worden ze in hun vrije tijd niet meer continu begeleid. De mate van beveiliging van de panden waar jongeren in fase 2 zijn gehuisvest varieert per locatie (zie de tabel).

De inzet van externe beveiligingsmedewerkers is in een bepaalde periode nodig geweest in Noord-Nederland: naar aanleiding van een groot aantal verdwijningen van Indiase jongens in 2008 zijn beveiligers in burger ingezet op school. Ondanks alle voorzorgsmaatregelen die in de externe onderwijsinstelling in het noorden van

het land zijn genomen, wijzen enkele geïnterviewde mentoren van de jongeren evenals de onderwijscoördinator op de betreffende school op de risico's van onderwijs buiten de deur. Zo kunnen jongeren op school wel de mobiele telefoon van andere leerlingen lenen, briefjes doorgeven en met andere mensen praten, bijvoorbeeld met oudere allochtonen die inburgeringslessen komen volgen.

De *precieze* vormgeving van de beveiliging en de begeleiding is bij de start van de pilot niet aan de uitvoerders voorgeschreven. Navraag bij leidinggevendenden van deze instellingen leert dat men in Noord-Nederland heeft voortgeborduurd op de ervaringen die men in de pre-pilot-fase heeft opgedaan (zie hoofdstuk 2). De uitvoerder in Zuid-Nederland is voor de start van de pilot op werkbezoek gegaan in Noord-Nederland, en heeft hun voorbeeld gevolgd.

5.2.3 *Beleving van de jongeren volgens de respondenten*

Hoe worden de beveiligingsmaatregelen in de beschermde opvang en de mate van bewegingsvrijheid die de jongeren krijgen beleefd door de jongeren zelf? Bij gebrek aan informatie uit de eerste hand hebben we deze vraag in beide delen van het land voorgelegd aan de mentoren, de voogden, hun leidinggevendenden, en aan twee betrokken advocaten. Deze respondenten kunnen logischerwijs alleen rapporteren over hetgeen de jongeren aan hen of hun collega's hebben laten merken. Daarbij valt te verwachten dat de antwoorden van deze respondenten gekleurd zijn door hun eigen visie op de beschermde opvang, en door hun positie binnen de pilot als geheel. Uit de antwoorden komt het volgende beeld naar voren.

Zoals we in hoofdstuk 4 hebben beschreven leggen de medewerkers van Nidos in AC Schiphol aan de betreffende AMV's uit dat zij tijdelijk in de beschermde opvang geplaatst zullen worden, voor hun eigen veiligheid. Volgens deze medewerkers accepteren de meeste jongeren deze boodschap, en heeft nog nooit iemand geweigerd om naar de beschermde opvang te gaan. Bij aankomst in de beschermde opvang vertellen de mentoren hen dat zij de opvang voorlopig niet mogen verlaten. Ook zij benadrukken dat de jongeren daar zitten voor hun eigen veiligheid.

De leidinggevendenden van de uitvoerder in *Noord-Nederland* wijzen op het feit dat sommige meisjes blij zijn met de beslotenheid van de opvang en andere meisjes beslist niet. Het betreft volgens deze respondenten respectievelijk meisjes die al seksueel zijn misbruikt (van wie impliciet wordt aangenomen dat dit in het kader van internationale mensenhandel is gebeurd) en meisjes die 'niet weten wat hen te wachten staat'. De laatsten beschouwen zichzelf niet als slachtoffer bestemd voor uitbuiting. Meisjes uit Guinee horen volgens de betreffende respondenten vaak tot de eerste groep en meisjes uit Nigeria tot de tweede. Waar de eerste groep dankbaar is voor de geboden bescherming gaat de tweede groep in, soms heftig, protest, omdat ze niet kunnen geloven dat ze bestemd zijn voor uitbuiting in de seksindustrie, zoals hun begeleiders menen: "'hij kan toch het goede met mij voor hebben" zegt zo'n meisje dan'. Het protest wordt door de leidinggevendenden geïnterpreteerd als een aanwijzing dat de jongeren van mensenhandelaren de opdracht hebben gekregen om contact met hen te leggen, terwijl de meisjes zelf nog niet in de gaten hebben wat er met hen gaat gebeuren als zij dit doen. De Indiase jongens gedragen zich volgens deze leidinggevendenden vooral heel sociaal-wenselijk, terwijl de Chinese jongeren erg gesloten zijn. De jongeren zeggen eerst 'dit is een gevangenis, ik wil naar een open opvang'. Aan jongeren die weg willen houdt men de mogelijke gevaren daarvan voor evenals de moeilijkheden die ze zullen hebben om aan onderdak en geld te komen. Als ze later in de vervolgpvang

zitten, waar ze veel minder begeleiding krijgen, zeggen sommigen dat ze het in de beschermde opvang met al die regels toch nog niet zo slecht hadden. Volgens een van de leidinggevers willen jongeren in fase 1 altijd naar fase 2, degenen in fase 2 willen naar een Kleine Wooneenheid (KWE) (met 24 uur begeleiding per week in plaats van per dag, M.K.), en degenen die in een KWE wonen willen zelfstandig op kamers wonen. Overigens past dit gedrag op zichzelf bij de ontwikkeling naar meer zelfstandigheid en de bijbehorende afwijzing van de bemoeienis van volwassenen van jongeren tijdens de adolescentie.

Volgens de betrokken regiomanager en voogden van Nidos voelen de jongeren in Noord-Nederland zich over het algemeen opgesloten, ook omdat de begeleiding sterk gericht is op het voorkomen van verdwijningen door middel van controle. Dit geldt volgens hen het sterkst voor de jongens, die zichzelf volgens de voogden het minst beschouwen als slachtoffer. Ook meisjes die al langer illegaal in Nederland hebben verbleven 'pikken' de vrijheidsbeperkingen niet, volgens de voogden. De genoemde respondenten signaleerden eind 2009 dat het verzet tegen hun verblijf onder de meisjes in de fase 1-opvang in Noord-Nederland was afgenomen. Zij vermoedden dat de implementatie van de inmiddels vastgestelde begeleidingsmethodiek hierbij een rol speelde.

Ook de geïnterviewde advocaat met cliënten in Noord-Nederland stelt dat veel jongeren zich daar opgesloten voelen, omdat ze in huis bewaakt worden en ook op school voortdurend onder toezicht staan. Ook in fase 2 voelen ze zich volgens deze advocaat nog erg 'bekeken'.

De meeste meisjes in *Zuid-Nederland* vinden de beslotenheid van de opvang volgens de respondenten wel prettig, en sommigen zijn hier zelfs heel erg blij mee. Sommige meisjes zijn daadwerkelijk bang dat iemand hen komt halen. De meeste meisjes die in het verleden niet zijn misbruikt beschouwen zichzelf in eerste instantie echter niet als slachtoffers van mensenhandel bestemd voor uitbuiting: ze kunnen zich niet voorstellen dat degenen die hen naar Nederland hebben gebracht dit niet zouden hebben gedaan om hen te helpen. Waar frustraties ontstaan over het gebrek aan bewegingsvrijheid bespreken de mentoren deze met de jongeren en proberen zij voor afleiding te zorgen. Ook leggen ze uit dat weglopen betekent illegaal in Nederland zijn, met alle consequenties van dien. Daarnaast is in de algemene wijze van begeleiden in Zuid-Nederland het creëren van een familiegevoel in de groep erg belangrijk. Als dat lukt is het volgens de respondenten ook mogelijk om meisjes voor langere tijd in een besloten setting op te vangen. De betrokken voogden in Zuid-Nederland melden dat het in het begin vaker voorkwam dat jongeren zich opgesloten voelden dan later het geval is geweest. Ook zij wijzen ter verklaring op de goede sfeer in het huis, waar de reeds aanwezige meisjes de nieuwkomers in meetrekken. De laatsten zien ook (met eigen ogen, in tegenstelling tot in Noord-Nederland, M.K.) dat er fasen met verschillende vrijheden zijn en dat er een eind aan het verblijf in de beschermde opvang komt. De geïnterviewde advocaat met cliënten in Zuid-Nederland bevestigt dat sommige jongeren in het begin protesteerden tegen hun verblijf in de beschermde opvang, maar dat dit later minder werd. Ook zij vermoedt een verband tussen de mate van verzet en het wel of niet eerder uitgebuit zijn.

Tabel 9 Beveiliging en bewegingsvrijheid in fase 1 van de beschermde opvang

	Zuid-Nederland meisjes fase 1 (In één huis met fase 2)	Noord-Nederland meisjes fase 1	Noord-Nederland jongens fase 1
Ligging	Het huis ligt op het eigen terrein van een instelling, maar kan zonder belemmeringen worden benaderd vanaf de voorkant en de achterkant.	Woonboerderij in een dorp, achter de boerderij ligt de hei.	Doorgebroken rijtjeswoningen op het terrein, maar niet binnen de hekken, van een penitentiare inrichting; de toegang voor auto's wordt bewaakt met een gesloten slagboom met een intercom en camera's van de p.i.; te voet kan men het pad naast de slagboom gebruiken en onbelemmerd naar het huis en het achterliggende grasveld lopen.
Beveiliging buitenruimte van de locatie	Het huis zelf is niet omheind. Achter het huis is een omheinde tuin.	Het huis zelf is niet omheind.	Het huis zelf is niet omheind. Het grasveld achter de locatie is ook niet omheind, maar er staat wel een camera op.
Sloten op deuren	De deuren zijn op slot. Zonder het alarm te activeren kunnen ze alleen open met een Keycard. Als een deur langer dan 10 seconden open is gaat het alarm af. Bij brand gaan de deuren automatisch open.	De deur is op slot. Er is geen Key-card-systeem. De nooduitgang kan van binnenuit worden geopend.	De deur is op slot. Er is geen Key-card-systeem. De nooduitgang kan van binnenuit worden geopend.
Camera's op deuren en ramen	Er zijn camera's gericht op de deuren en ramen. De beelden worden opgeslagen.	Er zijn camera's gericht op de achterkant van het huis en de oprit. De beelden worden opgeslagen.	Er is camerabewaking aan de achterkant, niet aan de voorkant. De beelden worden opgeslagen.
Mobiele telefoons	Mobiele telefoons worden ingenomen bij binnenkomst in de beschermde opvang, deze worden door de vreemdelingenpolitie uitgelezen als er aangifte wordt gedaan.	Mobiele telefoons worden ingenomen bij binnenkomst in beschermde opvang, soms ook uitgelezen.	Mobiele telefoons worden ingenomen bij binnenkomst in beschermde opvang, soms ook uitgelezen.
Toegang tot internet	De jongeren hebben in huis geen toegang tot internet.	De jongeren hebben in huis geen toegang tot internet.	De jongeren hebben in huis geen toegang tot internet.
Toezicht in huis	Er is 24 uren begeleiding in huis: er is altijd bezetting van meerdere mentoren. Vanaf 20.00 uur 's avonds en 's nachts is er één mentor aanwezig.	Er is 24 uren begeleiding in huis: er is altijd bezetting van twee mentoren.	Er is 24 uren begeleiding in huis: er is altijd bezetting van twee mentoren.
Beveiliging onderwijssituatie	Het onderwijs wordt in huis gegeven.	Alle jongeren van de beschermde opvang zitten op één school, sinds half 2008 in groepen met alleen andere AMV's uit gewone KWG's; er wordt op school geen onderscheid gemaakt in fase 1 of 2; de lestijden (op vier dagen) van alle beschermde opvang-jongeren zijn ongeveer gelijk, in verband met halen en brengen van de hele groep en hun begeleiders tegelijk. Er is	

		<p>een vaste chauffeur van het taxibusje. In een bepaalde periode zijn er op school externe beveiligers aanwezig geweest. Aanvankelijk zaten de begeleiders ook in de klas, nu niet meer: één mentor is in de kantine en één mentor gaat mee naar buiten; als iemand tussendoor naar huis moet gebeurt dit onder begeleiding; De jongeren hebben op school geen vrije toegang tot internet en mogen geen mobiele telefoon gebruiken. Ook mogen ze niet vrij in- en uitlopen en hangen er camera's.</p>	
<p>Contacten buiten de deur, begeleiding bij naar buiten gaan</p>	<p>De meisjes komen onder begeleiding buiten de deur om naar de GGD, huisarts, en b.v. tandarts of fysiotherapeut te gaan. Verder zijn er buitenshuis geen contacten.</p> <p>In het begin gaat er altijd iemand mee als een meisje naar buiten gaat, een op een. Later kan dat één begeleider op twee of drie meisjes worden.</p> <p>De vreemdelingenpolitie komt in huis om foto's en vingerafdrukken af te nemen, pasjes uit te delen e.d.</p> <p>Als jongeren terug moesten naar AC Schiphol voor een Eerste Gehoor werden ze opgehaald met een taxi.*</p> <p>Het Nader Gehoor door de IND vindt plaats in een ander gebouw op hetzelfde terrein. De advocaat (bij verhindering: iemand van VWN) woont dat gehoor bij; de voorbereiding en nabespreking door de advocaat vinden plaats in huis. Ook de voogd spreekt de jongere in huis.</p> <p>VWN houdt eens in de twee weken spreekuur in huis.</p>	<p>De jongeren zijn in huis tenzij ze op school zijn. Bij wijze van uitzondering neemt een zeer ervaren mentor wel eens een meisje mee naar huis en op uitstapjes en naar de bibliotheek.</p> <p>De vreemdelingenpolitie komt in huis om pasjes uit te delen e.d.</p> <p>Als jongeren terug moesten naar AC Schiphol voor een Eerste Gehoor werden ze opgehaald met een taxi.*</p> <p>Het Nader Gehoor vindt plaats op het Nidos-kantoor in de stad. De advocaat (bij verhindering: iemand van VWN) woont dat gehoor bij. Ook de voorbereiding op en de nabespreking van het verslag van het Nader Gehoor met de advocaat vinden plaats op het kantoor van Nidos.</p> <p>De voogden spreken de jongeren afwisselend op het Nidoskantoor en in huis.</p>	<p>De jongeren zijn in huis tenzij ze op school zijn.</p> <p>De vreemdelingenpolitie komt in huis om pasjes uit te delen e.d.</p> <p>Als jongeren terug moesten naar AC Schiphol voor een Eerste Gehoor werden ze opgehaald met een taxi.*</p> <p>Het Nader Gehoor vindt plaats op het Nidos-kantoor in de stad. De advocaat (bij verhindering: iemand van VWN) woont dat gehoor bij. Ook de voorbereiding op en de nabespreking van het verslag van het Nader Gehoor met de advocaat vinden plaats op het kantoor van Nidos.</p> <p>De voogden spreken de jongeren afwisselend op het Nidoskantoor en in huis.</p>

* Dit is vanaf begin 2010 overbodig geworden door op het AC altijd een (eventueel verkort) Eerste Gehoor te houden.

Tabel 10 Beveiliging en bewegingsvrijheid in fase 2 van de beschermde opvang

	Zuid-Nederland meisjes fase 2 (in één huis met fase 1)	Noord-Nederland meisjes fase 2	Noord-Nederland jongens fase 2
Ligging	Het huis ligt op het eigen terrein van een instelling, maar kan zonder belemmeringen worden benaderd vanaf de voorkant en de achterkant.	Het huis is een rijtjeshuis in een dorp.	Het huis is een rijtjeshuis in de stad.
Beveiliging buitenruimte van de locatie	Het huis zelf is niet omheind. Achter het huis is een omheinde tuin.	Het huis is niet omheind.	Het huis en de tuin zijn niet omheind.
Sloten op deuren	De deuren zijn op slot. Zonder het alarm te activeren kunnen ze alleen open met een Keycard. Als een deur langer dan 10 seconden open is gaat het alarm af. Bij brand gaan de deuren automatisch open.	Jongeren kunnen zelfstandig de deur in en uit; er wordt geen gebruik gemaakt van keycards.	Jongeren kunnen zelfstandig de deur in en uit; er wordt geen gebruik gemaakt van keycards.
Camera's op deuren en ramen	Er zijn camera's gericht op de deuren en ramen. De beelden worden opgeslagen.	Er is wel cameratoezicht.	Er is geen cameratoezicht.
Mobiele telefoons	Mobiele telefoons worden ingenomen bij binnenkomst in de beschermde opvang, deze worden door de vreemdelingenpolitie uitgelezen als er aangifte wordt gedaan.	Jongeren mogen niet beschikken over mobiele telefoon.	Jongeren mogen niet beschikken over mobiele telefoon.
Toegang tot internet	De jongeren hebben in huis geen toegang tot internet.	Jongeren hebben in huis geen toegang tot internet.	Jongeren hebben in huis geen toegang tot internet.
Toezicht in huis	Er is 24 uren begeleiding in huis: er is altijd bezetting van meerdere mentoren. Vanaf 20.00 uur 's avonds en 's nachts is er één mentor aanwezig.	Er is 24 uren begeleiding in huis: er is altijd bezetting van een mentor.	Er is 24 uren begeleiding in huis: er is altijd bezetting van een mentor.

Beveiliging onderwijssituatie	Het onderwijs wordt in huis gegeven.	Alle jongeren van de beschermde opvang zitten op één school, sinds half 2008 in groepen met alleen andere AMV's uit gewone KWG's; er wordt op school geen onderscheid gemaakt in fase 1 of 2; de lestijden (op vier dagen) van alle beschermde opvang-jongeren zijn ongeveer gelijk, in verband met halen en brengen van de hele groep en hun begeleiders tegelijk. Er is een vaste chauffeur van het taxibusje. In een bepaalde periode zijn er op school externe beveiligers aanwezig geweest. Aanvankelijk zaten de begeleiders ook in de klas, nu niet meer: één mentor is in de kantine en één mentor gaat mee naar buiten; als iemand tussendoor naar huis moet gebeurt dit onder begeleiding; De jongeren hebben op school geen vrije toegang tot internet en mogen geen mobiele telefoon gebruiken. Ook mogen ze niet vrij in- en uitlopen en hangen er camera's.	
Contacten buiten de deur, begeleiding bij naar buiten gaan	<p>In fase 2 gaan de meisjes voor het eerst zonder begeleider naar buiten, maar wel eerst met andere meisjes die in fase 2 zitten, en b.v. eerst maar een uurtje. Later wordt dat b.v. een paar uur met anderen, daarna alleen, en mogen ze weggaan met het openbaar vervoer, b.v. naar de stad.</p> <p>De voogd spreekt de jongere in huis. VWN houdt eens in de twee weken spreekuur in huis.</p>	<p>In fase 2 mogen jongeren met toestemming zelfstandig naar buiten. Ze mogen ook het openbaar vervoer gebruiken. De jongeren moeten laten weten en verantwoorden waar ze naar toe gaan en hoe laat ze weer thuis zijn; om 18.00 uur moet iedereen thuis zijn.</p> <p>De voogden spreken de jongeren afwisselend op het Nidoskantoor en in huis.</p>	<p>In fase 2 mogen jongeren met toestemming zelfstandig naar buiten. Ze mogen ook het openbaar vervoer gebruiken. De jongeren moeten laten weten en verantwoorden waar ze naar toe gaan en hoe laat ze weer thuis zijn; om 18.00 uur moet iedereen thuis zijn.</p> <p>De voogden spreken de jongeren afwisselend op het Nidoskantoor en in huis.</p>

5.3 Begeleiding in de beschermde opvang⁵¹

De dagelijkse begeleiding van de jongeren in de opvanglocaties vindt zowel in Noord- als in Zuid-Nederland plaats door een team van pedagogisch medewerkers. Er is sprake van een dubbele personeelsbezetting vergeleken met die in een reguliere Kinderwoongroep (KWG). Elke jongere heeft twee mentoren die lid zijn van dit team. De jongere en de mentor hebben in het begin wekelijks een één op één gesprek, in het zuiden van het land wordt dit later eens per twee weken. Bij communicatieproblemen maakt men gebruik van een telefonische tolk. Naast de individuele begeleiding door middel van mentorgesprekken maakt de jongere deel uit van de groep, die in zijn geheel wordt begeleid door de dienstdoende groepsleiders. In beide delen van het land heeft men bewust ook enkele mannen aangenomen voor de begeleiding van meisjes, zodat de meisjes leren omgaan met mannen die (wel) te vertrouwen zijn. De algemene benadering van de jongeren verschilt tussen Noord- en Zuid-Nederland.

5.3.1 Werkwijze in Noord-Nederland

In Noord-Nederland heeft men gekozen voor een aanpak waarin het voorkomen van verdwijningen een belangrijke rol speelt. Uit de interviews met leidinggevenden en mentoren blijkt dat deze werkwijze is gegroeid vanuit de ervaringen die men in de pre-pilot-periode heeft opgedaan. Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven startte deze pre-pilot met de opvang van (met name) Nigeriaanse meisjes, in de periode waarin ook het grootschalige Koolvis-onderzoek begon. Veel van deze meisjes probeerden de opvang te verlaten en de spanningen in huis liepen soms hoog op. Op een bepaald moment bleken er zelfs Nigeriaanse 'madams'⁵² in huis te zijn. Ook later, ten tijde van de officiële pilot, kreeg men in Noord-Nederland te maken met jongeren die onderwerp waren van opsporingsonderzoek. Het betrof de Indiase jongens, van wie er in 2008 een aantal wist te vertrekken. Tijdens beide onderzoeken hadden de leidinggevenden nauw contact met de betrokken onderzoekers. De ervaringen die zij hiermee hebben opgedaan hebben de leidinggevenden en mentoren in Noord-Nederland geleerd om 'gezond achterdochtig' te zijn ten opzichte van de jongeren die zij opvangen. Zij twifelen er niet aan dat het voor het grootste deel slachtoffers van internationale mensenhandel betreft, die deels al zijn uitgebuit en deels zijn bestemd voor uitbuiting in de seksindustrie of elders. In de groep probeert men signalen van mogelijk op handen zijnde verdwijningen op te pikken door de jongeren te observeren. De ervaring heeft geleerd dat in een op het oog rustige situatie toch iets kan broeien. Zoals een van de leidinggevenden zegt: 'Als ik een belletje krijg van 'alles gaat goed', dan zeg ik: 'nee, nu alert zijn!'."

De individuele begeleiding in Noord-Nederland is erop gericht om de jongeren, na een periode van acclimatiseren, inzicht te geven in hun situatie en in hetgeen hen mogelijk te wachten staat. Soms lukt het wel en soms lukt het niet, of pas na

⁵¹ Bronnen: interviews met leidinggevenden en mentoren van de uitvoerders in Noord- en Zuid-Nederland, en overige bronnen zoals vermeld in de tekst.

⁵² Deze 'madams' geven volgens Siegel (2007) leiding aan (internationale) criminele groeperingen en organisaties die zich bezighouden met mensenhandel. Zij maken veelal gebruik van voodoo om meisjes onder druk te zetten.

maanden of een jaar, om door de ontkenning en weerstand van de jongere 'heen te breken'. Hierbij speelt ook het eerder genoemde verschil in houding en gedrag tussen meisjes die al seksueel misbruikt zijn en meisjes die hiervoor bestemd lijken te zijn een rol. Meisjes die volgens zichzelf geen risico lopen om in een uitbuitingssituatie terecht te komen zijn logischerwijs veel moeilijker te begeleiden bij het 'loskomen van hun mensenhandelaren' dan anderen. De mentoren moeten hen er eerst van proberen te overtuigen dat zij onder verdachte omstandigheden naar Nederland zijn gebracht en dat zij gevaar lopen. In dat kader stimuleert men ook dat meisjes uit beide groepen hun situatie met elkaar bespreken. Een meisje dat eerder in de beschermde opvang heeft verbleven en aangifte heeft gedaan in het kader van het Koolvisonderzoek heeft wel eens voorlichting gegeven in de beschermde opvang. De begeleiding kan volgens de leidinggevenden ook worden bemoeilijkt door de angst die jongeren hebben voor represailles van de mensenhandelaar, of voor de familie die de jongere in deze situatie heeft gebracht. Met name de Chinese jongeren zijn volgens de leidinggevenden bijzonder gesloten. Twee geïnterviewde mentoren die werken met jongens in fase 2 hebben aangegeven dat jongeren zélf met hun verhaal moeten komen, en dat zij hen proberen te begeleiden wanneer de jongeren dat doen. Zij zijn naar eigen zeggen echter niet gespecialiseerd om het verhaal 'eruit te trekken', daarvoor zou een psycholoog nodig zijn. In de tweede fase komt er volgens hen wel meer naar buiten dan in de eerste fase, omdat de jongeren in de tweede fase meer over hun toekomst gaan nadenken. Ook merken enkele respondenten op dat de jongeren in de eerste fase nog meer bezig zijn met hun emoties, bijvoorbeeld hun agressie, die zij in de tweede fase beter onder controle hebben. Sommige meisjes in fase 2 nemen deel aan een sociale vaardigheidstraining voor slachtoffers van mensenhandel die wordt gegeven door Fier Fryslan, een organisatie voor hulpverlening aan vrouwen en meisjes.

5.3.2 Werkwijze in Zuid-Nederland

De werkwijze in Zuid-Nederland is veel meer vanuit een perspectief van hulpverlening dan vanuit een perspectief van opsporing ontwikkeld. In Zuid-Nederland heeft men zelfs nooit met strafrechtelijk onderzoek rond de opgevangen meisjes te maken gehad. Wellicht mede daardoor heeft men ervoor gekozen, en kunnen kiezen, om van het huis zoveel mogelijk een 'warm nest' te maken, waar meisjes door middel van liefde en aandacht persoonlijk kunnen groeien. Hierin past ook het eerder genoemde feit dat men de opvang van baby's met hulp van alle bewoners positief waardeert. Bij de start heeft het team coaching ontvangen van een hogeschool. Ook heeft men een begeleidingsvisie op papier gezet, die later input is geworden voor de methodiekbeschrijving van Pro Education. De presentietheorie was daarbij het uitgangspunt (zie paragraaf 5.3.5). Ook hier heeft men door ervaring met de doelgroep geleerd wat de beste aanpak is. Volgens de leidinggevenden in Zuid-Nederland zijn bijna alle meisjes die zij opvangen in de vroege kinderjaren al mishandeld of verwaarloosd, met als gevolg dat ze het slachtoffer zijn geworden van de willekeur van volwassenen. Ook menen leidinggevenden en mentoren dat er in de regel daadwerkelijk internationale mensenhandel in het spel is, bijvoorbeeld omdat er vragen blijven bestaan over hoe de meisjes een vliegticket hebben kunnen kopen en omdat meisjes vertellen dat ze vanuit het land van herkomst zijn meegenomen door een onbekende blanke man. Zeker in het begin kunnen de meisjes zich echter niet voorstellen dat deze mensen geen goede bedoelingen met hen zouden hebben gehad. Net als in het noorden wijzen de respondenten in het zuiden erop dat vooral de Chinese jongeren moeilijk

te doorgronden zijn en dat het soms pas na lange tijd of helemaal niet lukt om tot een jongere door te dringen.

5.3.3 Overgang van fase 1 naar fase 2 en vertrek uit de beschermde opvang

Volgens de uiteindelijke methodiekbeschrijving duurt fase 1 van het verblijf in de beschermde opvang minimaal acht à twaalf weken. Het besluit om een jongere van fase 1 naar fase 2 te laten gaan vindt zowel in Noord- als in Zuid-Nederland volgens de uitvoerders en Nidos plaats in samenspraak tussen mentoren en voogden. De voogd neemt formeel de beslissing. Aanvankelijk was het de bedoeling om het doen van aangifte als voorwaarde te stellen voor het overgaan van fase 1 naar fase 2, maar dit criterium is in de loop der tijd losgelaten, omdat er vele factoren van invloed zijn op het al dan niet doen van aangifte. In plaats daarvan worden in beide delen van het land criteria gehanteerd die betrekking hebben op het hebben van inzicht in de eigen situatie, weerbaarheid, zelfredzaamheid en het gedrag in de groep en op school. Bij de uitvoerder in Noord-Nederland wordt expliciet gesteld dat men wil voorkomen dat problematisch gedrag wordt 'beloond' met een overplaatsing naar een meer open setting. Als jongeren die onderwerp zijn van strafrechtelijk onderzoek naar een fase 2-locatie worden overgeplaatst, worden de betrokken onderzoekers hierover vooraf geïnformeerd.

Terugplaatsing van fase 2 naar fase 1 komt in de locaties in Noord-Nederland niet voor. Wel kan binnen fase 2 worden besloten om reeds gegeven vrijheden weer in te perken als is gebleken dat een jongere daar niet mee om kan gaan. In de ene locatie in Zuid-Nederland, waar de meisjes in fase 1 en in fase 2 bij elkaar in een huis wonen, wordt het onderscheid tussen de fasen minder strak gehanteerd, en worden vrijheden die in principe bij fase 2 horen zonodig weer teruggedraaid.

Ook over doorplaatsing vanuit de beschermde opvang naar vervolgoopvang wordt volgens de uitvoerders en Nidos in beide delen van het land overlegd tussen mentoren en voogden. De voogd neemt hierin de uiteindelijke beslissing. De voorwaarden liggen op dezelfde gebieden (b.v. de mate van zelfredzaamheid) als bij de overplaatsing van fase 1 naar fase 2. Zoals eerder opgemerkt moeten jongeren die achttien zijn geworden de beschermde opvang verlaten, maar kunnen ze in de praktijk op vrijwillige basis soms nog even blijven om hun traject af te maken of te wachten op een vervolgplek. Jongeren die blijkens leeftijdsonderzoek meerderjarig zijn, worden ook uitgeplaatst, en gaan naar de open asielopvang voor volwassenen.⁵³ Als een minderjarige een asiel- of B9-vergunning krijgt, en daarmee recht op zelfstandige huisvesting in de gemeente, betekent dit volgens respondenten van de uitvoerder in Noord-Nederland niet automatisch uitplaatsing uit de beschermde opvang- daarvoor zijn de eerder genoemde criteria leidend. Hoogzwangere meisjes worden in het noorden, in tegenstelling tot in het zuiden, in principe uitgeplaatst naar de open, reguliere AMV-opvang. De betrokken voogden vinden dit wel problematisch, maar vinden niet uitplaatsen geen alternatief. Uit de interviews en de dossieranalyses door de voogden blijkt dat ook jongeren die in de beschermde opvang niet meer te handhaven zijn en jongeren die bij nader inzien niet in de beschermde opvang thuishoren door Nidos worden uitgeplaatst naar de reguliere, open AMV-opvang.

⁵³ Bron: interview met leidinggevenden van de ULA (IND).

5.3.4 *Terugkeerbegeleiding*

Een van de onderwerpen waarover de mentoren volgens de oorspronkelijke plannen werden geacht met de jongeren te praten is hun eventuele terugkeer naar het land van herkomst. Volgens enkele mentoren in Noord-Nederland gebeurt dit ook, maar willen sommige jongeren wel en andere niet met hun begeleiders over terugkeer praten. De mentoren proberen de voor- en nadelen van terugkeer en van illegaal verblijf in Nederland met de jongeren door te nemen. Als jongeren vrijwillig willen terugkeren gaat de voogd hiermee aan de slag. In Zuid-Nederland wordt over terugkeer naar het land van herkomst aanvankelijk weinig gesproken. De meisjes moeten eerst tot rust komen en het beschermingsaspect staat dan voorop. In de tweede fase komt terugkeer soms wel aan de orde. Het is echter een moeilijk onderwerp en het is steeds de vraag wat een goed moment is om erover te beginnen. Dit geldt volgens de betrokken leidinggevendenden overigens ook voor de reguliere AMV-opvang (cf. Kromhout & Leijstra, 2006). In de praktijk wordt het veelal aan de voogd en aan de vervolgopvang overgelaten om het onderwerp aan te snijden.

5.3.5 *Beschermde opvang-methodiek*

Bij de start van de pilot is aangekondigd dat voor de beschermde opvang een begeleidingsmethodiek ontwikkeld zou worden. De definitieve versie hiervan is medio 2009 vastgesteld, anderhalf jaar na de start van de pilot. De methodiek, in opdracht van het COA opgesteld door bureau Pro Education, beschrijft voor een deel de praktijk van de uitvoering zoals die zich in Noord- en Zuid-Nederland heeft ontwikkeld. Ervaren mentoren en betrokken leidinggevendenden van de uitvoerders hebben hiervoor tijdens bijeenkomsten met Pro Education input geleverd. Voor een ander deel is de methodiek gebaseerd op literatuuronderzoek door Pro Education, hetgeen inzichten heeft opgeleverd uit onder meer de jeugdzorg en de vrouwen- en meisjesopvang. In de beschrijving wordt getracht deze inzichten toe te passen op de specifieke doelgroep in de beschermde opvang. Ook wijzen de auteurs op diverse weerbaarheidstrainingen die in Nederland beschikbaar zijn (De Pater, Spinder, & Berk, 2009).

Een belangrijk uitgangspunt van de methodiek is de zogenoemde presentiebenadering: 'door intensieve aanwezigheid van de mentoren proberen zij een band op te bouwen met de jongere. Door aanwezig te zijn voor hen, betrouwbaar en consequent in hun opstelling, creëren de mentoren een omgeving waarin de jongere zich veilig voelt voor een langere tijd.' (De Pater, Spinder, & Berk, 2009, p.4). Verder speelt onder meer het competentiegericht werken, waarbinnen wordt gewerkt aan de ontwikkeling van de benodigde vaardigheden tot zelfstandig functioneren, een rol in de methodiek. Daarbij wijzen de auteurs op de spanning die vooral in de eerste fase van de methodiek bestaat tussen de beslotenheid van de opvang en de zogenoemde 'ontwikkelingstaken' die de jongeren hebben, waaronder het leren zelfstandig contacten aan te gaan met leeftijdsgenoten. Ook op andere punten in de methodiekbeschrijving wordt expliciet ingegaan op de bijzondere moeilijkheden die het begeleiden van de specifieke doelgroep van de beschermde opvang met zich meebrengt. Een van de dilemma's die daarbij naar voren komt is de opdracht aan de mentoren om met jongeren een vertrouwensband op te bouwen en tegelijkertijd 'gezond wantrouwig' jegens hen te zijn. Wat betreft de omgang met trauma's en stress geven de auteurs aan hoe de mentoren daarbij hulp en steun kunnen bieden. Ook bevelen zij aan om jongeren die langdurig en ernstig belemmerd worden in hun dagelijks functioneren in overleg met de voogd door te verwijzen naar de geestelijke gezondheidszorg (GGZ).

De methodiek gaat voorts onder meer in op het bespreken van terugkeer, het onderwijs in de beschermde opvang en de criteria voor overplaatsing van fase 1 naar fase 2 en vanuit fase 2 naar de vervolgpvang. De auteurs geven aan dat hun beschrijving niet voorschrijft hoe mentoren dienen te handelen, maar daaraan wel richting geeft, waarbij ruimte wordt gelaten voor aanpassingen die in de praktijk nodig blijken (De Pater, Spinder, & Berk, 2009).

Aan de hand van de beschrijving van juni 2009 zijn de pedagogisch medewerkers van de beide uitvoerders in de periode september 2009 tot en met februari 2010 gedurende zes dagen getraind. Daartoe zijn vier groepen samengesteld, waarvan er drie bestonden uit medewerkers uit zowel Zuid- als Noord-Nederland (bronnen: telefonisch interview met een van de auteurs; interviews met leidinggevendenden van de uitvoerder in Noord- en Zuid-Nederland).

Het feit dat de methodiekbeschrijving voor een deel is gebaseerd op de praktijk van de begeleiding in beide delen van het land, heeft ertoe geleid dat daarin zowel het 'gezond achterdochtig zijn' als het 'creëren van een familiegevoel', zij het in andere termen, in de beschrijving aan de orde komen. Toch ervaren de leidinggevendenden in Zuid-Nederland sterker dan hun collega's in Noord-Nederland dat de methodiekbeschrijving aansluit bij hun eigen manier van werken. Dit komt doordat de zogenoemde 'presentiebenadering' van waaruit men in Zuid-Nederland de beschermde opvang heeft vormgegeven, ook een van de uitgangspunten in de methodiekbeschrijving is. Wel is er volgens een van de respondenten in Zuid-Nederland op een punt sprake van een discrepantie tussen de methodiekbeschrijving en de praktijk, namelijk dat de eerste periode van het verblijf in de beschermde opvang in de praktijk géén rustperiode voor de meisjes is. Zodra ze binnen zijn worden ze geconfronteerd met allerlei personen van verschillende instanties (mentor, voogd, advocaat, GGD), worden ze gehoord door de IND en moeten ze nadenken over de vraag of ze al dan niet aangifte willen gaan doen. In Noord-Nederland mist een leidinggevende vooral een beschrijving van de specifieke wijze van omgang die nodig is met jongeren die het onderwerp zijn van strafrechtelijk onderzoek. Overigens worden de dilemma's die hiermee gepaard gaan in de methodiekbeschrijving wel kort besproken, maar blijkbaar schiet dit volgens de respondent tekort. Ook ontbreekt volgens deze leidinggevende het eerder genoemde onderscheid tussen (de begeleiding van) reeds uitgebuite jongeren en jongeren die zijn bestemd voor uitbuiting. Dat de methodiekbeschrijving in het noorden wel invloed heeft gehad op de wijze van begeleiden wordt gesuggereerd door medewerkers van het betrokken Nidoskantoor, die een verschuiving van 'beheersing' naar meer inhoudelijke begeleiding en een positieve sfeer waarnemen bij de meisjes in fase 1, sinds de methodiektrainingen daar zijn begonnen.

5.3.6 Expertise op gebied van mensenhandel

Zoals in hoofdstuk 2 is vermeld wordt in het 'Programma van eisen' dat het COA heeft gehanteerd bij de Europese aanbesteding van de AMV-opvang, waaronder de beschermde opvang, 'gewenst' dat de potentiële uitvoerder duidelijk zou maken 'in hoeverre hij in staat is de begeleidingsmethodiek aan te passen aan specifieke vragen die gerelateerd zijn aan de risicogroepen (aanvullend aan de reguliere begeleiding), zoals aanvullende begeleiding bij terugkeer naar het land van herkomst, de veiligheidsbeleving, angst voor effecten van mensenhandel/-smokkel, etcetera.' (p.10). Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat de begeleiders in Noord-Nederland door eigen ervaring een manier hebben gevonden om (al dan niet reeds uitgebuite) slachtoffers van mensenhandel te begeleiden. Toen zij in oktober 2006

met de 'pre-pilot' begonnen wisten de begeleiders volgens een van de respondenten 'van toeten noch blazen'. Sindsdien heeft de werkwijze zich in de praktijk ontwikkeld, mede gevoed door informatie die men kreeg vanuit de strafrechtelijke opsporingsonderzoeken die werden gestart. Men doet ervaringen op en bespreekt die in het team. Ook heeft men contact gehad met het Scharlaken Koord.⁵⁴ De begeleiders hebben echter geen specifieke expertise op het gebied van de hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel.

In Zuid-Nederland heeft men voor de start met behulp van een hogeschool een team opgebouwd en een visie ontwikkeld. Men veronderstelde dat men jongens in huis zou krijgen, maar op het laatste moment bleken het meisjes te worden. Men heeft zich bij aanvang verdiept in de mensenhandelproblematiek door zelfstudie en werkbezoeken aan Comensha en aan de uitvoerder in Noord-Nederland. Vervolgens heeft ook daar de werkwijze zich in de praktijk ontwikkeld door ervaringen op te doen en deze onderling te bespreken. Voorts heeft men contact gehad met de Rode Draad⁵⁵ en heeft Pharos⁵⁶ een keer een cursus voor medewerkers verzorgd.

In haar advies inzake mensenhandel van begin 2009 heeft de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) geadviseerd om Bonded Labour in the Netherlands (BlinN) en de toenmalige Stichting Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers Humanitas (SAMAH) toegang te verlenen tot de jongeren in de beschermde opvang. In reactie daarop heeft de toenmalige Staatssecretaris toegezegd dat bekeken zal worden 'op welke wijze geleerd kan worden van NGO's als BlinN en SAMAH bij de begeleiding van de jongeren in de pilot beschermde opvang' (TK 2008-2009, 28 638, nr. 41, p. 14). Dit lijkt in de praktijk echter niet van de grond te zijn gekomen. Deze bevindingen, en het feit dat de methodiekbeschrijving aanbeveelt om jongeren met ernstige psychische problemen door te verwijzen naar de GGZ, bevestigen dat de jongeren binnen de beschermde opvang geen gespecialiseerde hulp krijgen bij het verwerken van hun eventuele misbruik/mensenhandelverleden. Dit betekent dat een goede doorverwijzingsrelatie tussen de begeleiders en voogden enerzijds en de GGZ anderzijds van groot belang is. Volgens een van de leidinggevendenden in Noord-Nederland waren de wachtlijsten bij de GGD voor hulp bij trauma's eind 2009 echter veel te lang: jongeren met psychische klachten moesten zes weken wachten voor ze bij de GGZ terecht konden. Ook de geïnterviewde voogden in Noord-Nederland menen dat de doorverwijzing naar de GGZ problematisch verloopt. In Zuid-Nederland is wel een goede samenwerking met de GGZ gerapporteerd.

⁵⁴ Scharlaken Koord is een christelijke organisatie die professionele hulp biedt aan meisjes en vrouwen in de prostitutie door middel van preventie en straat- en maatschappelijk werk (www.scharlakenkoord.nl; geraadpleegd 12/05/10).

⁵⁵ De Rode Draad treedt op als belangenbehartiger van prostituees en streeft naar emancipatie en positieverbetering voor deze groep. Ze voorziet prostituees van informatie over hun rechten op het gebied van lichamelijke en geestelijke integriteit en arbeid (<http://rodedraad.nl>; geraadpleegd 12/05/10).

⁵⁶ Pharos is een landelijk kennis- en adviescentrum op het gebied van de gezondheid van migranten en vluchtelingen. Men ondersteunt professionals en organisaties die de zorg- en dienstverlening aan deze groepen willen verbeteren (www.pharos.nl; geraadpleegd 12/05/10).

5.4 Begeleiding door de voogden⁵⁷

Elke jongere in de beschermde opvang heeft een voogd, dat wil zeggen een jeugdbeschermer werkzaam bij Stichting Nidos. Deze jongeren tellen in de caseload van de Nidos-medewerker voor anderhalve pupil, zodat er voor de begeleiding meer tijd beschikbaar is dan bij andere AMV's. In Noord-Nederland waren eind 2009 vier voogden betrokken bij de beschermde opvang, in Zuid-Nederland twee.

In Noord-Nederland zien de voogden hun pupillen in de beschermde opvang gemiddeld eens per twee weken: eenmaal tijdens een gesprek op het Nidos-kantoor een eenmaal meer informeel in huis. Daarnaast vindt om de zes weken een zogenoemd 'driegesprek' plaats tussen de jongere, de mentor en de voogd van Nidos. In Zuid-Nederland spreken de voogden hun pupillen meestal samen met de mentoren, dus is er veelal sprake van driegesprekken. Deze vinden al naar gelang de behoefte eens in de twee weken of eens in de vier weken plaats. Desgewenst kunnen de jongeren hun voogden ook individueel spreken.

In hun gesprekken met de jongeren bespreken de voogden in Noord- en Zuid-Nederland onder meer de juridische procedures, de ervaringen van de jongere in de beschermde opvang en op school en het toekomstperspectief. Net als de mentoren proberen de voogden de jongeren tot inzicht in hun situatie te brengen en hen weerbaarder te maken. Verder lichten ook zij de jongeren voor over zowel terugkeer als illegaliteit en ervaren ze dat terugkeer voor de jongeren vaak niet bespreekbaar is. In Noord-Nederland vertellen de voogden dat ze contact opnemen met de familie in het land van herkomst als jongeren terug willen. Lastig is dat jongeren soms met een telefoonnummer komen waarvan de voogd zich afvraagt of dat wel te vertrouwen is. Soms blijkt het toch geen familie te zijn, of, zo vertelt de leidinggevende, zegt deze dat de jongere niet terug moet komen. In andere gevallen was de familie zelf betrokken bij de handel. De voogden hebben zelf verder geen mogelijkheden om te onderzoeken of terugkeer veilig kan. In voorkomende gevallen moeten zij daarvoor andere organisaties benaderen, zoals in het geval waarin zij via de ambassade van het herkomstland een screening van de ouders konden laten uitvoeren door de plaatselijke Raad voor de Kinderbescherming. De voogden uit het zuiden wijzen erop dat terugkeer in de beschermde opvang vaak niet aan de orde is omdat de jongeren tijdens hun verblijf meestal nog niet uitgeprocedeerd raken.

5.5 Onderwijs

In Noord-Nederland volgen de jongeren uit de beschermde opvang onderwijs bij een externe onderwijsinstelling, in groepen met AMV's uit reguliere KWG's. Er wordt les gegeven op drie niveaus. Het lesprogramma bestaat uit Nederlands (voor praktisch gebruik), algemene vaardigheden, zoals met geld omgaan, 'wereldburgerschap', met onder meer aandacht voor sociale vaardigheden en seksualiteit en praktijklessen (keuken, computer/rekenen, techniek, of microkrediet) en sport. Ook worden soms weerbaarheidstrainingen gegeven. In de computerles krijgen de jongeren de opdracht om een werkstuk te maken over het eigen herkomstland.

⁵⁷ Bron: interviews met mentoren en voogden in Noord- en Zuid-Nederland.

Aangezien de meeste jongeren maar kort op school komen kunnen ze geen certificaten behalen. Men heeft overwogen om rapportages mee te geven in de taal van het herkomstland, maar aangezien terugkeer nauwelijks voorkomt is dit een te grote investering, aldus de betrokken onderwijscoördinator.

In Zuid-Nederland onderwijst men de meisjes in huis, omdat de benaderde externe onderwijsinstelling de veiligheidsrisico's te groot vond. Het onderwijs wordt gegeven door een bevoegde leerkracht, met toestemming van de leerplichtambtenaar. Een tweede leerkracht, die Engels gaf, was ten tijde van de dataverzameling voor dit onderzoek enige tijd afwezig. Het onderwijsaanbod bestaat uit Nederlandse taal, rekenen, aardrijkskunde en topografie, geschiedenis van Nederland, biologie, klok kijken, en, als de groep daaraan toe is seksuele voorlichting, voorlichting over vrouwenbesnijdenis en HIV/Aids-voorlichting. Verder wordt er gezongen, geboetseerd en geschilderd en start de ochtend met yoga, zodat de meisjes de angsten van de nacht van zich af kunnen zetten, zoals de onderwijskracht vertelt. Terugkeer komt weinig aan bod. Bij vertrek krijgen de meisjes een overdracht mee voor het vervolgonderwijs.

Bovenstaande beschrijving laat zien dat de jongeren in de beschermde opvang onderwijs krijgen dat erop is gericht kennis en vaardigheden op te doen die relevant zijn, ongeacht de plaats waar de jongeren terecht zullen komen. De mogelijke terugkeer van de jongeren naar hun land van herkomst komt echter weinig expliciet aan de orde.

5.6 Juridische bijstand in de asiel- of B9-procedure⁵⁸

Behalve de mentor en de voogd speelt de advocaat een belangrijke rol in de begeleiding van de jongeren in de beschermde opvang. De Raad voor de Rechtsbijstand wijst aan elke jongere in de beschermde opvang een advocaat toe die zich bereid heeft verklaard cliënten uit deze opvang aan te nemen. De juridische bijstand aan deze jongeren is intensiever dan aan gewone AMV's, onder andere doordat de advocaat alle gesprekken met de jongere in of bij de locatie voert en omdat deze geacht wordt elk Nader Gehoor in het kader van de asielprocedure bij te wonen. De advocaat verleent juridische bijstand in de eventuele asielprocedure en/of B9-procedure en in verband met eventuele aangiften die worden gedaan vanuit de beschermde opvang. Over dit laatste wordt in de volgende paragraaf meer gezegd. Hier beperken we ons tot de asiel- en B9-procedure.

In hoofdstuk 4 is gebleken dat de meeste jongeren die in de beschermde opvang terecht komen een asielaanvraag hebben ingediend en dat bij een klein deel (ook) sprake is van een aangifte of verklaring die ambtshalve is aangemerkt als een aanvraag van een B9-vergunning. Beide geïnterviewde advocaten geven de voorkeur aan een asielvergunning boven een B9-vergunning, vooral omdat de laatste slechts geldig blijft, dan wel verlengd kan worden, zolang de strafzaak nog loopt. Ook kan het volgens hen moeilijk zijn om een aangifte van een nog niet uitgebuit slachtoffer opgenomen te krijgen door de politie. Omdat veel zaken worden geseponeerd vervallen veel B9-vergunningen bovendien weer. Uit de

⁵⁸ Bron: interviews met een advocaat die cliënten heeft in Noord-Nederland, een advocaat die cliënten heeft in Zuid-Nederland en met twee leidinggevenden van de Unit Landelijke AMA-taken van de IND.

interviews met de advocaten en nagekomen informatie van de IND blijkt dat zich bij dit laatste verschillende situaties kunnen voordoen:

- 1 tijdens de asielprocedure is een B9-vergunning verleend, die al weer wordt ingetrokken voordat op de asielaanvraag is beslist; in plaats van het asielverzoek af te wijzen op grond van het feit dat de betrokkene al rechtmatig verblijf heeft, wordt de asielaanvraag dan inhoudelijk beoordeeld;
- 2 tijdens de asielprocedure is een B9-vergunning verleend, als gevolg waarvan de asielaanvraag is afgewezen op grond van het feit dat de betrokkene al rechtmatig verblijf heeft; wanneer deze B9-vergunning vervolgens wordt ingetrokken of niet wordt verlengd kan een opvolgende asielaanvraag worden ingediend;
- 3 de betrokkene heeft geen asiel aangevraagd, maar wel een B9-vergunning gekregen, die is ingetrokken of niet is verlengd; de betrokkene kan vervolgens een asielverzoek ingediend of een vergunning voor voortgezet verblijf in het kader van de B9-regeling aanvragen. In het laatste geval is in principe wel een geldig paspoort vereist. Volgens de geïnterviewde advocaten is het voor vreemdelingen uit sommige landen moeilijk om aan dit vereiste te voldoen.

Om de bovengenoemde redenen zijn de advocaten geneigd te wachten met het inzetten van een B9-traject totdat duidelijk wordt dat de asielprocedure niets zal opleveren. Een indicatie daarvoor is een voornemen tot afwijzing van de asielaanvraag van de IND. Het voorgaande betekent dat sommige jongeren pas aangifte doen als de asielprocedure kansloos is gebleken.

In de asielprocedure voor jongeren in de beschermde opvang brengen de advocaten ook de beschikbare indicaties van mensenhandel of misbruik en andere asielgerelateerde gebeurtenissen naar voren. Dit kan ertoe leiden dat de IND een asielvergunning verleent op grond van bijvoorbeeld trauma's, gedwongen uithuwelijking, het gevaar dat de jongere loopt om bij terugkeer opnieuw slachtoffer te worden, of het risico op (her)besnijdenis van het meisje of van haar eventuele babydochter. Volgens twee leidinggevendenden van de Unit Landelijke AMA-taken (ULA) van de IND is men bij het Nader Gehoor van beschermde opvang-jongeren extra alert op indicaties van mensenhandel. Beide geïnterviewde advocaten zijn van mening dat daarbij vaak te weinig aandacht wordt geschonken aan de risico's die slachtoffers van mensenhandel kunnen lopen bij terugkeer naar het land van herkomst. Eén van hen heeft de ervaring dat in de asielprocedure beter naar het mensenhandelaspect wordt gekeken als de cliënt aangifte heeft gedaan (en daarbij heeft aangegeven vooralsnog af te willen zien van een B9-vergunning).

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven heeft de IND zich bij de start van de pilot voorgenomen om op asielverzoeken van jongeren in de beschermde opvang binnen drie maanden te beslissen. Volgens de respondenten van de ULA ging de 4-fasen-indeling in de methodiek die men op dat moment voorzag, uit van een overgang van fase 1 naar fase 2 na drie maanden. Op dat moment zou inzicht in het toekomstperspectief (toelating of terugkeer) wenselijk zijn. De IND heeft daarom geprobeerd om al na twee weken een Nader Gehoor te houden met de jongeren in de beschermde opvang. Dit bleek echter noch voor de IND noch voor de advocaten haalbaar. Volgens de advocaten kon van deze jongeren niet worden verwacht dat zij zo snel na aankomst in de beschermde opvang al het 'echte verhaal' naar voren zouden kunnen brengen in het Nader Gehoor. Ook werd de indeling in vier methodiekfasen niet ingevoerd. De beslistermijn is daarom vrij snel weer op de gebruikelijke zes maanden gesteld.

Net als voor alle andere betrokkenen blijkt het voor de geïnterviewde advocaten moeilijk te zijn om het vertrouwen van de jongeren te winnen en erachter te komen wat er echt met hen aan de hand is. Soms zijn de jongeren ook nog teveel in de war om gehoord te worden. In dit kader dringt een van de advocaten er soms bij de voogden op aan om jongeren in geval van psychische problemen door te verwijzen naar een psycholoog of psychiater, omdat zij aan de hand van die verwijzing aan de IND duidelijk kan maken dat het niet verstandig is om iemand al te horen. De voogden maken in deze echter hun eigen inschatting en voldoen niet altijd aan een dergelijk verzoek, aldus de advocaat en de betrokken voogden.

Een specifiek probleem waarmee de advocaten in de beschermde opvang geconfronteerd worden is het feit dat sommige jongeren laten weten dat ze de beschermde opvang zo snel mogelijk willen verlaten. Zij vertellen dat zij hun cliënten proberen uit te leggen waarom zij in de beschermde opvang moeten blijven, maar dat dit vooral moeilijk is bij jongeren die nog niet daadwerkelijk zijn uitgebuit. Deze jongeren houden in eerste instantie vast aan het verhaal dat afkomstig lijkt te zijn van hun mensenhandelaar, en geloven het niet als de advocaat zegt dat er indicaties zijn dat er iets met hen gaat gebeuren. Omdat het moeilijk is om in te schatten hoe groot het risico in werkelijkheid is, vertelt een van de advocaten dat deze niet zo snel zal proberen de jongere uit de beschermde opvang te krijgen, ook al wil de jongere dat: als advocaat moet je de belangen van de cliënt behartigen, maar bij minderjarigen kan hun belang anders zijn dan ze zelf denken. Dit betekent dat deze respondent in dergelijke gevallen probeert de jongere ervan te overtuigen dat het verblijf in de beschermde opvang in zijn of haar eigen belang is. Het feit dat er geen beslissing van de kinderrechtster ten grondslag ligt aan de plaatsing in de beschermde opvang maakt het extra lastig, de advocaat zou de beslissing tot plaatsing immers kunnen aanvechten, maar kiest er zelf voor om dat niet te doen. Dit alles heeft er volgens de respondent toe geleid dat sommige advocaten zich niet hebben opgegeven voor de lijst met advocaten die cliënten in de beschermde opvang toegewezen kunnen krijgen.

5.7 Aangifte doen

5.7.1 Mogelijkheden tot het doen van aangifte

Jongeren die het slachtoffer zijn geworden van mensenhandel, en in dat kader zijn uitgebuit of bestemd zijn voor uitbuiting, kunnen van dit misdrijf aangifte doen bij de politie of de Koninklijke Marechaussee. Ook kunnen zij door middel van het afleggen van een verklaring meewerken aan strafrechtelijk onderzoek naar mensenhandel. Aan de kant van de opsporingsdiensten geldt dat zij vermoedelijke (al dan niet reeds uitgebuite) slachtoffers volgens de zogenoemde B9-regeling bij geringe aanwijzingen van mensenhandel dienen te wijzen op deze mogelijkheden. Daarbij worden zij geacht de zogenoemde 'bedenktijd' aan te bieden: het vermoedelijke slachtoffer krijgt maximaal drie maanden de tijd om te beslissen of deze al dan niet aangifte wil doen of op andere wijze wil meewerken aan strafrechtelijk onderzoek, bijvoorbeeld door middel van het afleggen van een verklaring.⁵⁹ Sinds 1 januari 2009 kunnen ook vermoedelijke slachtoffers die

⁵⁹ http://www.ind.nl/nl/inbedrijf/actueel/B9-regeling_Slachtoffers_mensenhandel.asp, geraadpleegd 26/02/2010.

Nederland via luchthaven Schiphol binnenkomen gebruik maken van de bedenktijd (Nationaal Rapporteur Mensenhandel, 2009). Naast het doen van aangifte of het afleggen van een verklaring als slachtoffer kan iemand dit ook doen als getuige van mensenhandel.

Als het slachtoffer daadwerkelijk aangifte doet of medewerking verleent, bijvoorbeeld door een verklaring af te leggen, geeft de politie of de KMar dit door aan de IND. De IND vat de kennisgeving hiervan ambtshalve op als een aanvraag voor een verblijfsvergunning op grond van de regelgeving in hoofdstuk B9 van de Vreemdelingencirculaire. Deze B9-vergunning blijft, mits jaarlijks verlengd, geldig zolang het strafrechtelijk onderzoek loopt, met een maximum van drie jaar. Daarna kan een vergunning voor voortgezet verblijf worden aangevraagd.⁶⁰ Zoals gezegd is het ook mogelijk om wel aangifte te doen, maar daarbij aan te geven dat (vooralsnog) wordt afgezien van een B9-vergunning, omdat de betrokkene voorrang wil geven aan de asielprocedure.

De AMV's die uiteindelijk in de beschermde opvang terecht komen kunnen op verschillende momenten in hun traject in Nederland de bedenktijd in het kader van de B9-regeling aangeboden krijgen of aangifte doen danwel een verklaring afleggen.⁶¹ Voor lucht-AMV's is de eerste mogelijkheid hun eventuele gesprek met het Sluisteam van de KMar op luchthaven Schiphol, direct na aankomst op de luchthaven of na verwijzing vanuit het AC. Land-AMV's zouden aangifte kunnen doen/een verklaring af kunnen leggen of de bedenktijd in kunnen gaan op het politiebureau in het land waar zij terecht zijn gekomen. Hebben zij zich op Schiphol Plaza gemeld, dan is de eerste mogelijkheid het gesprek met het Team Jeugd en Zeden van de KMar. Ook AMV's die vanuit AC Schiphol bij de KMar J&Z worden gemeld kunnen hier aangifte doen/een verklaring afleggen of de bedenktijd ingaan. Ten slotte kunnen alle AMV's die dat nog niet eerder gedaan hebben vanuit de locatie voor beschermde opvang aangifte doen. Het Team Jeugd en Zeden van de KMar reist dan naar de beschermde opvang-locatie voor een gesprek op locatie of in het lokale politiebureau. Als er concrete aanwijzingen zijn in de vorm van mogelijke verdachten of locaties dan wordt de zaak overgedragen aan het korps van de regio waar deze zich bevinden. Bij een gebrek aan capaciteit bij de KMar kan het voorkomen dat de Vreemdelingenpolitie van de regio Kennemerland de bedenktijd aanbiedt of de aangifte of verklaring van een AMV opneemt. Het komt ook voor dat de KMar helemaal niet betrokken is en een andere politieregio de aangifte opneemt: volgens de respondent van een politie-onderdeel in Noord-Nederland neemt Nidos contact met hen op als een jongere aangifte wil doen. Hierop volgt een oriënterend gesprek met de jongere en vervolgens wordt er een afspraak gemaakt om een aangifte op te nemen, 'ook als niet bekend is waar de feiten zijn gepleegd of als er geen opsporingsindicaties zijn'. De Officier van Justitie bepaalt vervolgens of de zaak wordt geseponneerd of dat er een opsporingsonderzoek wordt gestart.

⁶⁰ http://www.ind.nl/nl/inbedrijf/actueel/B9-regeling_Slachtoffers_mensenhandel.asp, geraadpleegd 26/02/2010.

⁶¹ Bronnen: interviews met respondenten van het KMar Sluisteam, het Team Jeugd en Zeden van de KMar, Vp AC Schiphol, de uitvoerders en Nidos en met twee advocaten die cliënten hebben in de beschermde opvang in Noord- respectievelijk Zuid-Nederland; werkbeschrijving van de IND AC Schiphol.

5.7.2 Begeleiding en daadwerkelijke aangiften

Bij de start van de pilot werd min of meer gehoopt dat AMV's in de beschermde opvang daadwerkelijk aangifte zouden doen van mensenhandel. De begeleiders zouden de jongeren voorlichten over het doen van aangifte en stimuleren om hierover na te denken. Uit de interviews bij de beide uitvoerders en de betrokken Nidoskantoren blijkt dat mentoren en voogden inderdaad met de jongeren praten over de mogelijkheden tot het doen van aangifte. Enkele respondenten hebben aangegeven dat zij sommige jongeren, afhankelijk van hun situatie, stimuleren om daadwerkelijk aangifte te doen. In beide delen van het land bespreken ook de advocaten het al dan niet doen van aangifte met de jongeren, als de jongeren niet al vóór de plaatsing in de beschermde opvang aangifte hebben gedaan.

Het aantal daadwerkelijke aangiften door AMV's vanuit de beschermde opvang lijkt beperkt geweest te zijn. Van de 49 jongeren van wie de medewerkers van Nidos het dossier hebben geanalyseerd (allen in 2009 ingestroomd in de beschermde opvang), hebben slechts negen jongeren op enig moment (tot aan de datum van dossieranalyse) aangifte gedaan of een verklaring afgelegd als slachtoffer of getuige van mensenhandel. In een van deze gevallen lijkt overigens geen formele aangifte te zijn opgenomen, omdat de politie in het gesprek met de jongere heeft geconstateerd dat er geen feiten waren waar men iets mee kon. Van de overige jongeren hebben er 39 geen aangifte gedaan/geprobeerd te doen, en in een geval was onbekend of de jongere dit had gedaan.

De volgende redenen worden het meest genoemd voor het *niet* doen van aangifte door de jongere:

- de jongere ontkende tot nu toe slachtoffer van mensenhandel te zijn/ lijkt geen slachtoffer van mensenhandel te zijn (21 jongeren, 2 daarvan willen nu toch aangifte doen);
- de jongere is bang om met de politie te praten, wegens ervaringen met de politie in het land van herkomst/uit angst voor represailles/waarom is onduidelijk (7 jongeren)
- de jongere is er nog niet aan toe/ de jongere wordt nu begeleid richting eventuele aangifte (6 jongeren)

In de interviews met mentoren, voogden en advocaten is zowel angst voor represailles tegen de jongere zelf als angst voor represailles tegen familieleden als reden genoemd waarom jongeren geen aangifte willen doen. Een van de geïnterviewde advocaten meent dat er bij de KMar en de politie sprake is van een afnemende bereidheid om aangiften op te nemen, met name als het nog niet uitgebuite slachtoffers betreft, of als slachtoffers die al wel zijn uitgebuit niet weten waar dit is gebeurd.

5.8 Opsporingsonderzoek

5.8.1 Opsporing naar aanleiding van aangiften

Volgens de 'Aanwijzing mensenhandel' van het College van procureurs-generaal, waarvan de meest recente versie op 1 januari 2009 in werking is getreden⁶², dienen signalen van mensenhandel 'in ieder geval tot opsporing en zo mogelijk tot vervolging te leiden' (p. 8). Bij de vervolging wordt de prioriteit gelegd bij zaken waarin sprake is van minderjarige slachtoffers, seksuele uitbuiting en de verwijdering van organen. In haar rapport van 2009 vermeldt de Nationaal Rapporteur Mensenhandel dat zowel hulpverleningsorganisaties en belangenbehartigers als de politie en het OM knelpunten ervaren bij de uitvoering van de B9-regeling in de praktijk. Volgens eerstgenoemde organisaties wordt aan vermoedelijke slachtoffers bijvoorbeeld niet altijd de gelegenheid geboden om aangifte te doen, biedt de politie hen ten onrechte niet de bedenktijd of een B9-vergunning aan, of worden zaken ten onrechte geseponneerd. De politie en het OM geven op hun beurt aan dat zij met veel zaken geconfronteerd worden van vreemdelingen die geen kans meer maken op een andere verblijfsvergunning en die vervolgens aangifte doen. Bij deze aangiftes is echter niet of nauwelijks sprake van opsporingsindicaties en/of het gaat om oude feiten die nog maar moeilijk kunnen worden onderzocht of geverifieerd (Nationaal Rapporteur Mensenhandel, 2009, p. 5). Daarnaast heeft de Nationaal Rapporteur door middel van eigen onderzoek in acht politiekorpsen vastgesteld dat sommige zaken waarin wel voldoende aanknopingspunten zijn voor opsporing toch op de plank blijven liggen. Als primaire oorzaak noemt zij het gebrek aan capaciteit om mensenhandelzaken daadwerkelijk de gestelde prioriteit te geven. Doordat zaken op de plank blijven liggen wordt een onbekend deel daarvan uiteindelijk geseponneerd omdat de feiten zijn verouderd (Nationaal Rapporteur Mensenhandel, 2009).

Zowel in Noord- als in Zuid-Nederland wordt door de uitvoerders en Nidos geklaagd over het feit dat aangiftes van jongeren (veelal meisjes) regelmatig eindigen in een sepot. Een van de redenen die respondenten hiervoor geven is dat de jongeren bij de politie weinig concrete informatie geven, zodat de politie te weinig aanknopingspunten heeft voor opsporingsonderzoek. De Nidosmedewerkers in Noord-Nederland menen dat de opsporing van internationale mensenhandel te weinig prioriteit heeft bij de politie, sinds de afsluiting van het Koolvisonderzoek. Volgens hen worden zelfs zaken van Nigeriaanse meisjes, met dezelfde kenmerken als destijds tijdens het Koolvisonderzoek, geseponneerd. De respondent van de Vreemdelingenpolitie in AC Schiphol wijst erop dat het lastig kan zijn om opsporingsonderzoek te starten als de feiten in de aangifte in het buitenland zijn gepleegd. Desgevraagd bevestigt de respondent van het Sluisteam van de KMar zowel het laatste punt als het probleem dat er in veel zaken weinig concrete aanwijzingen zijn. Een respondent van de politie meldt dat naar aanleiding van aangiftes door jongeren vanuit de beschermde opvang in Noord-Nederland verschillende keren onderzoek is gedaan, bijvoorbeeld door het opvragen van vluchtgegevens, het uitlezen van telefoons en het doen van rechtshulpverzoeken.⁶³ Door een gebrek aan resultaten zijn deze zaken uiteindelijk geseponneerd. In beide delen van het land melden respondenten van de uitvoerder en/of Nidos dat het voor hen onduidelijk is of een aangifte tot opsporingsonderzoek leidt. Er bestaat

⁶² Staatscourant 2008, nr. 253.

⁶³ Het verzoek van een land aan een ander land om hulp te bieden bij een juridische procedure, bijv. door bewijsmateriaal, getuigen of verdachten over te dragen (http://www.amnesty.nl/encyclopedie_lemma; geraadpleegd op 17/05/10).

wel behoefte aan een dergelijke terugkoppeling, omdat de medewerkers moeten inschatten of het verantwoord is om een jongere naar buiten te laten gaan of door te plaatsen. De uitvoerder in Noord-Nederland is tijdens de officiële pilot wel betrokken geweest bij het onderzoek naar Indiase AMV's in de beschermde opvang.

5.8.2 Grootchalig opsporingsonderzoek

Bij de start van de pilot was de verwachting dat deze zou kunnen bijdragen aan de opsporing en vervolging van internationale mensenhandelnetwerken, al dan niet naar aanleiding van aangiften door slachtoffers.⁶⁴ In oktober 2005 was al eens strafrechtelijk onderzoek gestart naar de verdwijning van Indiase AMV's. In april 2006 meldde de toenmalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (V&I) dat inmiddels van drie AMV's de verblijfplaats was achterhaald. Twee van hen verrichtten laagbetaalde arbeid, een in de tuinbouw en een ander in de autowasserij. Een derde AMV bleek een asielaanvraag in het Verenigd Koninkrijk te hebben gedaan (TK 2005-2006, 27 062, nr. 49). Voorts werd in het najaar van 2006 gestart met strafrechtelijk onderzoek naar de verdwijning van Nigeriaanse AMV's. Dit onderzoek leidde in het najaar van 2007 tot aanhoudingen van Nigeriaanse verdachten in Nederland en in verschillende andere landen, waaronder de Verenigde Staten, België en Spanje. Verschillende verdwenen meisjes werden teruggevonden in de straatprostitutie in Frankrijk, Italië en Spanje.⁶⁵ Om hoeveel meisjes het hier precies gaat is niet duidelijk.⁶⁶ Op 3 december 2009 werden de verdachten in deze zogenoemde 'Koolvis'-zaak vrijgesproken van mensenhandel, vanwege het ontbreken van wettig bewijs. Wel zijn straffen opgelegd voor mensensmokkel en deelname aan een criminele organisatie, waarbij 'rekening [is] gehouden met de omstandigheid dat in georganiseerd verband ongeveer een twintigtal vrouwen in Europa zijn binnengesmokkeld, mogelijk een groot aantal meer'.⁶⁷ Het Openbaar Ministerie heeft tegen deze uitspraak hoger beroep ingesteld. Ten tijde van de afronding van dit rapport in mei 2010 was hierin nog geen uitspraak gedaan. Bij de start van de pilot op 1 januari 2008 was (nog) geen strafvervolging ingesteld tegen netwerken van mensenhandelaren van Indiase jongens, Chinese meisjes of Guinese meisjes (TK 2007-2008, Aangangsel van de Handelingen nr. 983). In april 2008 werd wel een nieuw opsporingsonderzoek gestart naar de aanhoudende verdwijning van Indiase AMV's, het zogenoemde IJbotonderzoek. Volgens een respondent van het Expertisecentrum Mensenhandel/Mensensmokkel (EMM) is het onduidelijk gebleven of de verdwenen jongens daadwerkelijk in een uitbuitingssituatie terecht zijn gekomen. De uitvoerder in Noord-Nederland is (tijdens de pre-pilot) bij het Koolvisonderzoek betrokken geweest en (tijdens de officiële pilot) bij het IJbotonderzoek, omdat jongeren die onderwerp waren van deze onderzoeken in de beschermde opvang in Noord-Nederland verbleven of hadden verbleven. In Zuid-Nederland is men tot eind

⁶⁴ Opsporing en vervolging van mensenhandel kunnen ook plaatsvinden als er (nog) geen aangiften zijn gedaan (zie de Aanwijzing mensenhandel van het College van procureurs-generaal, Staatscourant 2008, nr. 253).

⁶⁵ http://www.om.nl/actueel/strafzaken/nigeriaanse/@134837/internationale_actie/; geraadpleegd op 8/3/10; zie voor meer informatie over dit onderzoek Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2009).

⁶⁶ Het Openbaar Ministerie heeft per email laten weten dat veel meisjes zijn verdwenen, maar dat uiteindelijk maar heel weinig meisjes zijn aangetroffen in de prostitutie.

⁶⁷ <http://www.rechtspraak.nl/Gerechten/Rechtbanken/Zwolle-Lelystad/Actualiteiten/Zes+mensensmokkelaars+veroordeeld.htm>, geraadpleegd 8/3/10.

2009 bij geen enkel opsporingsonderzoek betrokken geweest. Al met al lijkt de bijdrage van de officiële pilot beschermde opvang aan de opsporing en vervolging van internationale mensenhandelnetwerken beperkt geweest te zijn: het grote 'opsporingssucces' van operatie Koolvis was vóór de start van de officiële pilot al geboekt en wat het IJbotonderzoek heeft opgeleverd is vooralsnog onduidelijk. Wel is het mogelijk dat de beschermde opvang en het IJbotonderzoek een afschrikkingseffect hebben gehad op mensenhandelaren. Ook is de beschermde opvang mogelijk van belang geweest voor het IJbotonderzoek. De respondent van het EMM benadrukt in dit verband de voordelen voor de opsporing van contacten tussen AMV-begeleiders en opsporingsinstanties zoals die in de beschermde opvang in Noord-Nederland bestaan. Ook het geconcentreerd huisvesten van AMV's die betrokken zijn bij opsporingsonderzoek is volgens deze respondent een voordeel. Overigens meent een respondent van Nidos dat de voogden tijdens het IJbot onderzoek te weinig informatie hebben gekregen, wat er in een geval toe heeft geleid dat de voogd te vroeg is overgegaan tot uitplaatsing, waarna de betreffende jongen is verdwenen.

5.9 Samenwerking en afstemming

In het kader van de pilot beschermde opvang moeten vele organisaties hun werkzaamheden op elkaar afstemmen. Deze afstemming vindt deels plaats in vaste overlegstructuren en verloopt deels via informeel email- en telefonisch contact tussen de betrokken individuen. Zo komen alle mentoren en voogden in beide delen van het land regelmatig in een teamvergadering bij elkaar. Ook heeft de IND het zogenoemde casemanagement ingevoerd: betrokken partijen ontvangen de naam en contactgegevens van een contactpersoon bij de IND die zij kunnen benaderen met specifieke vragen of opmerkingen die betrekking hebben op de asielprocedure van de jongere.

Een formele overlegstructuur die speciaal voor de beschermde opvang is opgericht is het zogenoemde Cobo-overleg, dat staat voor Casuïstiekoverleg Beschermde Opvang. Zowel in Noord- als in Zuid-Nederland vindt elke zes weken een dergelijk Cobo-overleg plaats. In dit overleg participeren de (leidinggevendende van de) uitvoerders van de beschermde opvang, Nidos, de Vreemdelingenpolitie, de IND en de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). Men bespreekt daar voor alle jongeren die in de beschermde opvang verblijven wat de stand van zaken is in de asielprocedure, de stand van zaken met betrekking tot eventuele aangiften en B9-aanvragen, overplaatsingen van fase 1 naar fase 2 en uitplaatsingen naar vervolgoopvang en eventuele activiteiten op het gebied van vrijwillige of gedwongen terugkeer. De advocatuur is niet betrokken bij het Cobo-overleg.

Respondenten van enkele organisaties hebben expliciet gezegd dat zij positief zijn over dit Cobo-overleg, omdat dit heeft geleid tot korte lijnen tussen de betrokken organisaties. Volgens sommigen hebben de Cobo-overleggen in 2009 enige tijd minder goed gefunctioneerd vanwege de afwezigheid van de IND bij een aantal vergaderingen. Een leidinggevende van Nidos mist andere partners in het Cobo-overleg zoals de regionale politie en het EMM. Mede hierdoor is volgens hem het aspect 'mensenhandel' in de pilot vertroebeld. De respondenten van de ULA van de IND menen dat er vanuit het Cobo-overleg te weinig algemene punten naar het niveau van de Taskforce AMV's zijn getild. Zij wijten dit ook aan de lagere vergaderfrequentie van de Taskforce in 2009, waarvan het voorzitterschap in de loop van 2009 door het ministerie van Justitie is overgedragen aan de IND.

Zoals gezegd hebben de verschillende organisaties ook buiten de formele overleggen veel met elkaar te maken. Met name in Noord-Nederland valt op dat uitvoerder, Nidos en advocatuur daarbij niet altijd op een lijn zitten. Hierbij spelen verschillende belangen en uitgangspunten een rol. De uitvoerder legt de nadruk op het voorkomen van verdwijningen, en heeft in geval van opsporingsonderzoek te maken met de wensen van de KMar om een jongere 'binnen te houden'. Nidos legt de nadruk op de ontwikkeling van het kind, en wil in dat kader de jongeren soms meer vrijheid geven, overigens in de overtuiging dat dit juist verdwijningen kan voorkomen. Voor de advocaten is een groot knelpunt dat er geen rechterlijke beslissing ten grondslag ligt aan de plaatsing in de beschermde opvang, terwijl zij met cliënten te maken krijgen die de opvang zo snel mogelijk willen verlaten. Nidos neemt formeel de beslissing over overplaatsingen van fase 1 naar fase 2 en over doorplaatsingen naar vervolgoopvang, beslissingen waar de mentoren en advocaten het niet altijd mee eens zijn. Ook zijn de mentoren en advocaten nogal eens ontevreden over een gebrek aan informatiedeling door Nidos. De discussie tussen uitvoerder, Nidos en advocaten over de gewenste/toegestane mate van vrijheidsbeperking heeft in het begin van de pilot ook in Zuid-Nederland gespeeld. Daar blijkt men inmiddels echter meer op één lijn gekomen te zijn dan in het noorden. Zoals een advocaat aangeeft helpt het in dit verband om zelf regelmatig in de beschermde opvang-locatie te komen en zonodig aan mentoren en voogden uit te leggen waarom men bepaalde informatie niet kan delen. Het verschil in dezen tussen Noord- en Zuid-Nederland houdt vermoedelijk ook verband met het eerder beschreven verschil in de wijze waarop de uitvoerders de jongeren begeleiden- een verschil dat in ieder geval ten dele kan worden verklaard uit het verschil in betrokkenheid bij strafrechtelijk onderzoek.

5.10 Conclusie

Ook in dit hoofdstuk is gebleken dat de praktijk van de beschermde opvang ten dele overeenkomt met de plannen en verwachtingen die bij de start van de pilot bestonden. De overeenkomsten en verschillen worden hieronder besproken.

De beschermde opvang is gestart met 45 opvangplaatsen verdeeld over fase 1- en fase 2-locaties in Noord-Nederland (4) en Zuid-Nederland (1). In de loop der tijd is de capaciteit enige malen aangepast. Meestal betekende dit een uitbreiding van het aantal plaatsen. Eind 2009 bedroeg de capaciteit 49 plaatsen en sinds februari 2010 57 plaatsen. Daarnaast bestaat in Noord-Nederland nog steeds behoefte aan een of enkele besloten time-out plaatsen en aan aparte opvang voor zwangere meisjes en tienermoeders. Bij eventuele voorzetting van de beschermde opvang zullen op deze punten structurele beslissingen genomen moeten worden.

De mate van beveiliging en bewegingsvrijheid verschilt niet wezenlijk tussen de fase 1-locaties in Noord- en Zuid-Nederland. Wel volgen de jongeren in Noord-Nederland onderwijs buitenshuis en hebben zij ook een deel van hun gesprekken met de voogden en alle gesprekken met de advocaten op een andere locatie. De beveiligingsmaatregelen die bij de start van de pilot zijn aangekondigd zijn allemaal geïmplementeerd in de fase 1-locaties in beide delen van het land. De enige uitzondering is dat in Noord-Nederland niet met 'key-cards' wordt gewerkt, maar de deur is wel op slot. De continue begeleiding maakt een formele meldplicht overbodig. Naar aanleiding van een aantal verdwijningen zijn in 2008 in het noorden van het land tijdelijk externe beveiligingsmedewerkers ingezet. In fase 2 van de begeleidingsmethodiek krijgen de jongeren meer vrijheid en nemen de

beveiligingsmaatregelen af. Wanneer een jongere overgaat van fase 1 naar fase 2 hangt af van de mate waarin deze inzicht heeft in de eigen situatie, van zijn of haar weerbaarheid en zelfredzaamheid en van het gedrag in de groep en op school.

Volgens de respondenten zijn er zowel jongeren die blij zijn met de beslotenheid van de eerste fase als jongeren die zich opgesloten voelen. De eerste groep is volgens hen in het verleden vaak al (seksueel) misbruikt, de tweede (nog) niet. Deze laatste groep beschouwt zichzelf dan ook niet als slachtoffer, en heeft moeite om te geloven dat zij bestemd zijn voor uitbuiting. In Noord-Nederland lijkt het verzet van de jongeren groter te zijn dan in Zuid-Nederland. Dit kan ook te maken hebben met het verschil in benadering tussen de uitvoerders in de beide delen van het land. In Noord-Nederland legt men, mede op basis van hun ervaringen in de pre-pilot-fase en hun contacten met opsporingsinstanties, de nadruk op het voorkomen van verdwijningen. In dat kader hanteert men een 'gezond wantrouwen' ten opzichte van de jongeren. In Zuid-Nederland, waar men nooit met opsporingsonderzoek te maken heeft gehad, zet men veel meer in op het creëren van een 'warm nest', waarbinnen jongeren zich kunnen ontwikkelen.

Het genoemde onderscheid in reeds misbruikte jongeren en jongeren die bestemd lijken voor uitbuiting komt ook terug als het gaat over de mogelijkheden om het vertrouwen van de jongeren te winnen en hen ervan te overtuigen dat zij gevaar lopen. Zowel mentoren, voogden als advocaten hebben moeite om met name de tweede groep hiervan bewust te maken. De methodiekbeschrijving die half 2009 definitief gemaakt is, probeert de begeleiders hiervoor handvatten te geven. Begin 2010 waren alle mentoren in deze methodiek getraind. De aansluiting tussen de methodiekbeschrijving en de praktijk van de beschermde opvang tot eind 2009 is in Zuid-Nederland groter dan in Noord-Nederland, waar men aandacht voor het begeleiden van jongeren die het onderwerp zijn van strafrechtelijk onderzoek mist. De medewerkers in de beschermde opvang zijn niet geëquipeerd om hulp te verlenen aan jongeren met ernstige psychische problemen (al dan niet in verband met mensenhandel). De doorverwijzing naar de GGZ verloopt in Noord-Nederland volgens verschillende respondenten echter niet goed. Van een structurele samenwerking met organisaties die gespecialiseerd zijn in het begeleiden van slachtoffers van mensenhandel is tot nu toe geen sprake geweest.

Bij de start van de pilot werd gehoopt dat jongeren, na zich bewust geworden te zijn van hun situatie, ook aangifte tegen hun mensenhandelaren zouden doen. De mentoren, voogden en advocaten bespreken dit in de praktijk ook met hen. Het daadwerkelijke aantal aangiften is echter beperkt gebleven. De jongeren die hieraan toe zouden zijn doen volgens de voogden geen aangifte omdat zij volgens zichzelf geen (al dan niet reeds uitgebuit) slachtoffer zijn, of uit angst voor de politie of represailles van de handelaren. Met de aangiften die gedaan worden gebeurt volgens de uitvoerders en Nidos vervolgens te weinig: zaken worden vaak geseponeerd of men hoort er niets meer van. Oorzaken hiervoor zijn een gebrek aan concrete opsporingsindicaties, het feit dat de gebeurtenissen waar de aangifte betrekking op heeft zich in het buitenland hebben afgespeeld en volgens sommige respondenten een gebrek aan prioriteit bij de politie. Tijdens de officiële pilot is voorts slechts één grootschalig opsporingsonderzoek gestart, namelijk naar Indiase jongens (het Koolvis-onderzoek is rond de start van de officiële pilot afgerond). De opbrengst van dit onderzoek is (nog) onduidelijk. Volgens een respondent van het EMM dragen de contacten met de uitvoerder in Noord-Nederland en de geconcentreerde huisvesting van beschermde opvang-jongeren wel bij aan (eventueel) opsporingsonderzoek.

Een ander onderwerp dat de mentoren en voogden volgens de plannen met de jongeren dienden te bespreken is terugkeer. Als men daar tijdens het verblijf in de beschermde opvang al aan toekomt, blijkt dat sommige jongeren niet met hun begeleiders over dit onderwerp willen praten. Als jongeren zelf aangeven terug te willen bekijken de voogd welke mogelijkheden er zijn. In het onderwijs wordt aan de mogelijke terugkeer van de jongeren naar hun land van herkomst weinig expliciete aandacht besteed. Het onderwijs dat de jongeren volgen stimuleert wel de ontwikkeling van kennis en vaardigheden die overal ter wereld relevant zijn. Daarbij wordt in beide delen van het land specifieke aandacht geschonken aan seksuele voorlichting en weerbaarheid.

Wat betreft de asiel- en B9-procedures van jongeren in de beschermde opvang hebben we in hoofdstuk 4 al gezien dat de meesten asiel aanvragen en dat bij een klein deel (ook) sprake is van een aangifte of verklaring die ambtshalve is aangemerkt als een aanvraag van een B9-vergunning. De geïnterviewde advocaten hebben een voorkeur voor een asielvergunning, vooral omdat een B9-vergunning slechts geldig blijft zolang de strafzaak nog loopt. Zij zijn dan ook geneigd te wachten met het aanvragen van een B9-vergunning totdat duidelijk wordt dat de asielprocedure niets zal opleveren. In de asielprocedure en de beslissing van de IND kunnen ook aspecten die met mensenhandel te maken hebben worden meegenomen, zoals daarmee samenhangende trauma's of gevaar bij terugkeer. Het voornemen van de IND om binnen drie maanden op een asielaanvraag van een jongere uit de beschermde opvang te beslissen is in het begin van de pilot weer losgelaten. Dit bleek voor zowel de IND als de advocaten niet haalbaar en het gevaar werd reëel geacht dat jongeren tijdens het Nader Gehoor nog niet in staat zouden zijn het 'echte' verhaal te vertellen.

Ten slotte is in de plannen voor de beschermde opvang een gebrek aan samenwerking en afstemming tussen de vele betrokken organisaties als risico benoemd. In de praktijk blijken er diverse vormen van informeel en formeel overleg te bestaan tussen de betrokken medewerkers. De lijnen blijken daarin betrekkelijk kort te zijn. Desalniettemin leidt een verschil in uitgangspunten en belangen nog wel eens tot meningsverschillen tussen de uitvoerders, Nidos en de advocaten. Eind 2009 bleken deze partijen in Zuid-Nederland meer op een lijn gekomen te zijn dan in Noord-Nederland.

6 Vertrek uit de beschermde opvang

In hoofdstuk 3 is een aantal onderzoeksvragen geformuleerd met betrekking tot verdwijningen en terugkeer naar het land van herkomst vanuit de AMV-opvang in het algemeen. Deze vragen worden in hoofdstuk 7 beantwoord, waarbij de gegevens met betrekking tot verschillende typen AMV-opvang, waaronder de beschermde opvang, naast elkaar worden gezet. In dit hoofdstuk lopen wij hierop enigszins vooruit, door te laten zien hoeveel jongeren de *beschermde* opvang hebben verlaten, op welk moment en met welke bestemming. Daarnaast beantwoorden we de volgende onderzoeksvragen:

- Hoeveel jongeren zijn uit de pilotlocaties vertrokken, ánders dan met onbekende bestemming vertrokken en teruggekeerd naar het land van herkomst, om welke redenen en met welke bestemming? Wat is bekend over verdwijningen en terugkeer vanuit de eventuele vervolgovang?
- Welke acties zijn door welke instantie uitgevoerd in reactie op verdwijningen vanuit de pilot?
- Bij hoeveel jongeren, naar leeftijd, geslacht en nationaliteit, die op dat moment in de beschermde opvang verbleven, is een terugkeertraject gestart dat *niet* heeft geresulteerd in het vertrek van de AMV uit Nederland? Wat is bekend over de reden(en) voor het uitblijven van vertrek?

6.1 Aantallen, typen en moment van vertrek

In 2008 en 2009 zijn 170 jongeren (exclusief baby's) in de beschermde opvang ingestroomd. Van hen hebben 126 jongeren de beschermde opvang in 2008 en 2009 ook weer verlaten. In de eerste zes weken van 2010 zijn van deze jongeren nog eens 12 jongeren uitgestroomd. In tabel 11 staat een overzicht van de typen vertrek naar jaar van vertrek zoals geregistreerd in het DMB-bestand.

Tabel 11 Vertrek uit de beschermde opvang naar type en jaar van vertrek

	2008	2009	2010 tot half februari	Totaal
Overplaatsing naar andere COA- opvang	39	51	12	102
MOB (verdwijning)	13	6	0	19
Overplaatsing naar familie/vrienden	4	5	0	9
Terugkeer naar het land van herkomst	2	1	0	3
Overplaatsing naar pleeggezin	0	2	0	2
Inbewaringstelling	1	0	0	1
Overig	0	1	0	1
Uitgeplaatst door Nidos	0	1	0	1
Totaal	59	67	12	138

Bron: DMB-bestand

Veruit het grootste deel van de jongeren die uit de beschermde opvang zijn vertrokken (74 %) is naar de reguliere COA-opvang gegaan. Dit kan zowel een KWG, KWE, AMV-campus als een volwassenenafdeling van een AZC betreffen. Uit de dossieranalyse door de voogden blijkt dat het in 2009 in circa de helft van de

gevallen om een AMV-campus bij een AZC is gegaan (13 van de 27 doorgeplaatste jongeren in de analyse). Van de vertrokken jongeren is volgens het DMB-bestand 14 % met onbekende bestemming vertrokken (MOB), met andere woorden verdwenen en niet meer in de beschermde opvang teruggekomen. Voorts is 2 % teruggekeerd naar het land van herkomst. Behalve de hier genoemde vervolgsituaties is blijkens de interviews en de dossieranalyse ook vertrek naar zelfstandige huisvesting mogelijk. Deze zijn vermoedelijk geregistreerd onder 'overig' of 'uitgeplaatst door Nidos'. Hieronder vallen waarschijnlijk ook andere minder vaak voorkomende vormen van vervolgoopvang, zoals opvang via Comensha en opvang voor verstandelijk gehandicapten. Doormigratie naar een ander land zijn wij in dit onderzoek niet tegengekomen.⁶⁸

De gemiddelde verblijfsduur tot aan het vertrek uit de beschermde opvang was 151 dagen, met een minimum van 1 dag en een maximum van 421 dagen. Het moment waarop men vertrekt of kan vertrekken verschilt per vertrekcategorie. Zoals we in het vorige hoofdstuk hebben gezien vindt doorplaatsing naar vervolgoopvang en vertrek naar zelfstandige huisvesting in principe pas plaats als jongeren volgens hun mentoren en voogd daarvoor voldoende weerbaar en zelfstandig zijn geworden. Uit de interviews en de dossieranalyses door de voogden blijkt echter dat ook andere jongeren worden doorgeplaatst, namelijk:

- Jongeren die 18 jaar zijn geworden;
- Jongeren van wie uit leeftijdsonderzoek is gebleken dat zij meerderjarig zijn;
- Meisjes die hoogzwanger of moeder zijn (alleen in Noord-Nederland);
- Jongeren die in de beschermde opvang niet meer te handhaven zijn/ niet openstaan voor begeleiding;
- Jongeren die bij nader inzien niet in de beschermde opvang thuishoren/ de bescherming niet nodig hebben.

Bij de dossieranalyse door de voogden is gevraagd of de jongeren voorafgaand aan de overplaatsing naar een andere locatie zowel fase 1 als fase 2 van de begeleidingsmethodiek hadden afgerond. Deze vraag is voor 25 jongeren beantwoord; 13 jongeren hadden beide fasen afgerond en 12 jongeren niet. Ook verdwijning kan logischerwijs plaatsvinden vóórdat het begeleidingstraject in de beschermde opvang is afgerond.

In de volgende paragrafen gaan wij nader in op de situatie na overplaatsing, en op verdwijningen en terugkeer.

⁶⁸ Overigens stroken de aantallen per type vertrek volgens de voogden en volgens het DMB-bestand voor de jongeren van wie de dossiers zijn geanalyseerd niet precies met elkaar. Dit kan te maken hebben met een verschil in peildatum en met een verschil in de gehanteerde vertrekcategorieën. Het aantal van deze jongeren dat is verdwenen respectievelijk teruggekeerd is in beide bronnen wel gelijk, en het aantal overplaatsingen naar vervolgoopvang van het COA ligt in dezelfde orde van grootte.

6.2 Vervolgopvang en zelfstandige huisvesting⁶⁹

De situatie van de jongeren na uitplaatsing blijkt voor een belangrijk deel afhankelijk te zijn van de leeftijd en de stand van zaken in de juridische procedure(s) ten tijde van het vertrek. Uit de dossieranalyse blijkt dat veel jongeren de beschermde opvang verlaten voordat een beslissing is genomen op het eventuele asielerzoek en zonder B9-vergunning. Degenen die bij vertrek nog *minderjarig* zijn, staan nog onder voogdij van Nidos. Zij worden als volgt doorgeplaatst:

- minderjarigen met een asielervergunning worden door Nidos geplaatst in een Kinderwoongroep (KWG), een Kleine Wooneenheid (KWE) of een pleeggezin, of gaan zelfstandig wonen;
- minderjarigen met een B9-vergunning worden door Nidos geplaatst in een KWG, KWE, pleeggezin of AMV-campus, of gaan zelfstandig wonen;
- minderjarigen met een lopende asieler- of B9-procedure worden door Nidos geplaatst in een KWG, KWE, pleeggezin of AMV-campus;
- minderjarigen zonder asieler- of B9-procedure of -vergunning worden door Nidos geplaatst in een KWG, KWE, pleeggezin of AMV-campus.

Deze minderjarigen kunnen door Nidos ook bij familie of vrienden worden geplaatst.

Jongeren die bij vertrek uit de beschermde opvang *meerderjarig* zijn, worden als volgt opgevangen:

- meerderjarigen met een asielervergunning worden zelfstandig gehuisvest in gemeenten en verder ondersteund door VluchtelingenWerk Nederland;
- meerderjarigen met een B9-vergunning worden via Comensha opgevangen in de mannen- of vrouwenopvang of worden zelfstandig gehuisvest in een gemeente;
- meerderjarigen met een lopende asielerprocedure worden door het COA gehuisvest in een Asielzoekerscentrum (AZC), daar is ook VWN aanwezig;
- meerderjarigen met een lopende B9-procedure worden via Comensha opgevangen in mannen- of vrouwenopvanghuizen.

Meerderjarigen zonder asieler- of B9-procedure of -vergunning zijn illegaal in Nederland en dienen Nederland te verlaten. In verschillende gemeenten bieden particuliere of semi-overheidsinstanties ondersteuning aan deze ex-AMV's. Zo functioneert in 20 gemeenten een zogenoemd Perspectief-steunpunt voor ex-AMV's⁷⁰. Uit een match van de V-nummers van hun cliënten met de V-nummers in het DMB-bestand is gebleken dat in elk geval één voormalige AMV die ooit in de beschermde opvang heeft verbleven inmiddels deelneemt aan een dergelijk Perspectiefproject.

Het vertrek uit de beschermde opvang naar een open opvanglocatie van het COA heeft grote gevolgen voor de intensiteit waarmee de jongeren worden begeleid. In

⁶⁹ Bron: interviews met mentoren en leidinggevenden van de uitvoerders en met voogden en leidinggevenden van Nidos in Noord- en Zuid-Nederland, interview met een respondent van Fier Fryslan en informatie per email van een medewerker van het COA en van Comensha.

⁷⁰ In het algemeen bieden de steunpunten 'huiskamerprojecten' aan om op vrijwillige basis met ex-AMV's in contact en gesprek te komen. Het streven daarbij is om illegaliteit van ex-AMV's tegen te gaan door per individu een toekomstperspectief te ontwikkelen, bestaande uit ofwel een verblijfsvergunning ofwel terugkeer naar het land van herkomst.

het vorige hoofdstuk hebben we gezien dat de personeelsbezetting in de beschermde opvang-KWG's het dubbele is van dat in een reguliere KWG. In een reguliere KWG is wel 24 uur per dag begeleiding aanwezig. In een KWE is zowel de personeelsbezetting als het aantal uren begeleiding (24 uur per week) veel beperkter dan in de beschermde opvang. Ook in de AMV-campusen (AMV-afdelingen van AZC's), die grote aantallen jongeren huisvesten, worden AMV's veel minder intensief begeleid dan in de beschermde opvang. Dit geldt nog sterker in de AZC-afdelingen voor volwassenen waar ex-AMV's uit de beschermde opvang samen met andere volwassenen verblijven. Ook de begeleiding van minderjarigen door Nidos neemt in intensiteit af bij vertrek uit de beschermde opvang. Als jongeren worden uitgeplaatst naar een andere regio, en in Zuid-Nederland ook als zij worden uitgeplaatst binnen de regio, krijgen zij als gevolg daarvan een andere voogd.

De verminderde intensiteit van de begeleiding hoeft geen probleem te zijn als de jongeren bij vertrek uit de beschermde opvang zodanig zelfstandig en weerbaar zijn geworden dat zij deze nieuwe situatie aankunnen. Bij de dossieranalyse is dan ook gevraagd of de voogd van mening is dat de jongeren die zijn vertrokken door het verblijf in de beschermde opvang voldoende weerbaar zijn geworden tegen mensen die hen mogelijk willen uitbuiten of misbruiken. De vraag was van toepassing op 30 jongeren. De antwoorden luiden meestal 'ja' (16 maal), maar ook vaak 'nee' (9 maal) of duiden op twijfel hierover bij de voogd (5 maal). Voor zover de voogden hun antwoord hebben toegelicht worden de volgende elementen het meest genoemd (soms in combinatie).

Bij antwoord 'ja': omdat de jongere:

- inzicht heeft gekregen in/ zich bewust is geworden van zijn of haar situatie;
- weerbaarder is geworden;
- een redelijk toekomstperspectief heeft dan wel kiest of kan kiezen voor een veilige/legale toekomst in Nederland.

Bij antwoord 'nee':

- omdat de jongere hiervoor te kort in de beschermde opvang heeft verbleven;
- omdat de begeleiders niet tot de jongere hebben kunnen doordringen.

Deze bevindingen duiden erop dat er een substantiële groep jongeren is die de beschermde opvang verlaat zonder voldoende te zijn toegerust op een vervolgsituatie met veel minder intensieve begeleiding. Volgens respondenten van de uitvoerders en van Nidos in beide delen van het land is met name de begeleiding in de AMV-campusen te beperkt voor jongeren die uit de beschermde opvang komen. De uitvoerder in Zuid-Nederland vindt ook de begeleiding in de KWE's te weinig intensief voor meisjes die in de beschermde opvang hebben verbleven. De beperkte(re) begeleiding in de vervolgoopvang voor (ex-)AMV's die dat nog niet aankunnen brengt volgens de respondenten risico's met zich mee. De respondenten van Nidos in Noord-Nederland geven het voorbeeld van een meisje dat zeer kwetsbaar zou zijn voor mensenhandel. Dit meisje was bij binnenkomst in de beschermde opvang bijna 18 jaar. Na enkele weken moest ze de beschermde opvang vanwege haar leeftijd weer verlaten. Ze is naar een AMV-campus gegaan, waar ze volgens de respondenten een groot risico loopt om (opnieuw) in een uitbuitingssituatie te belanden. Volgens Nidos is er in Noord-Nederland wel afstemmingsoverleg tussen de uitvoerder van de beschermde opvang, Nidos en de AMV-campus, om, binnen de mogelijkheden van de campus, de begeleiding toch zo goed mogelijk te organiseren. Ook wordt samengewerkt met Fier Fryslan, een organisatie voor hulpverlening aan vrouwen en meisjes. Deze organisatie verzorgt sociale vaardigheidstraining voor slachtoffers van mensenhandel voor zowel

jongeren in de beschermde opvang als AMV's in de campus. Daarnaast kunnen zowel AMV's in de campussen als jongvolwassen ex-AMV's in de volwassenenafdelingen van een AZC een beroep doen op VWN.

De mentoren van de beschermde opvang houden niet systematisch contact met de jongeren die zijn uitgeplaatst. In sommige gevallen blijft er nog wel enige tijd contact, bijvoorbeeld op initiatief van de jongeren zelf. Desgevraagd heeft het COA laten weten dat de jongeren die uit de beschermde opvang komen in principe niet extra in de gaten gehouden of gevolgd worden wanneer zij zijn overgeplaatst naar de reguliere opvang. De betreffende respondent is van mening dat beter volgen van de jongeren na uitstroom uit de beschermde opvang wel nodig is. Een aantal jongeren is vanuit de vervolgoopvang alsnog verdwenen, zoals we hieronder zullen zien.

6.3 Verdwijningen

Van de 170 jongeren die in 2008 en 2009 in de beschermde opvang zijn ingestroomd zijn tot half februari 2010 19 jongeren met onbekende bestemming vertrokken: 13 in 2008 en 6 in 2009 (zie tabel 11). Dit is 11 % van de instroom in 2008 en 2009. Het betreft 14 jongens en 5 meisjes, afkomstig uit India (10), China (6), Ethiopië (1), Litouwen (1) en Sierra Leone (1). De grootste piek in de verdwijningen van deze groep heeft zich voorgedaan in september 2008, toen in enkele weken negen Indiase jongens verdwenen, steeds in groepjes van twee of drie.⁷¹ De verblijfsduur in de opvang tot aan de verdwijning varieert sterk, van 7 dagen tot 421 dagen, met een gemiddelde van 149 dagen.

Uit tabel 11 blijkt ook dat 102 jongeren vanuit de beschermde opvang zijn overgeplaatst naar de reguliere opvang van het COA. Van deze 102 jongeren hebben tot half februari 2010 31 jongeren de COA-vervolgoopvang weer verlaten. In 11 gevallen betrof het een verdwijning. Dit kan minderjarigen maar ook inmiddels meerderjarigen betreffen. Van de 170 jongeren die in 2008 en 2009 in de beschermde opvang zijn ingestroomd zijn derhalve in totaal 30 jongeren (19 + 11) verdwenen, ofwel vanuit de beschermde opvang zelf ofwel vanuit de vervolgoopvang van het COA. Het is echter mogelijk dat de jongeren die vanuit een beschermde opvang- of COA-locatie zijn verdwenen inmiddels bij een andere ketenpartner dan het COA weer in beeld zijn, bijvoorbeeld omdat zij door de vreemdelingenpolitie zijn aangetroffen en in vreemdelingenbewaring zijn geplaatst. Daarnaast kunnen jongeren zijn verdwenen vanuit andere vervolgsituaties dan de reguliere COA-opvang, of bijvoorbeeld vlak voor een geplande terugkeer naar het herkomstland. Daarom is het van belang om ook te kijken naar het aantal jongeren dat volgens het Ketenbrede Management Informatiesysteem (KMI) is verdwenen. In dit systeem

⁷¹ Behalve de 19 genoemde jongeren zijn tot half februari 2010 nog vier jongeren verdwenen. Het betreft jongeren die voor 1/1/08 al in de pilot-locaties waren ingestroomd en daar op 1/1/08 nog verbleven. Zij verdwenen in 2008. In totaal waren 20 jongeren in 2007 al ingestroomd en op 1/1/08 nog aanwezig (zie hoofdstuk 2). Het percentage verdwijningen vanuit de beschermde opvang van alle jongeren die tot 1/1/10 in de officiële pilot beschermde opvang zijn ingestroomd komt daarmee per half februari 2010 op 12 % ($4 + 19 / 20 + 170 * 100$). De jongeren die zijn ingestroomd in de eerste zes weken van 2010 blijven hier helemaal buiten beschouwing, omdat deze nog nauwelijks de 'kans' hebben gehad om te verdwijnen.

worden de vertrekken die zijn geregistreerd door de IND, de Vp, de DT&V, de KMar en de Zeehavenpolitie verzameld en ontdebeld. Volgens het KMI zijn van de 170 jongeren die in 2008 en 2009 zijn ingestroomd tot half februari 2010 25 jongeren (15 %) verdwenen (bron: DMB-bestand). Deze jongeren en/of jongvolwassenen waren half februari 2010 dus bij geen enkele registrerende ketenpartner meer in beeld.

Zowel in Noord- als in Zuid-Nederland werken de uitvoerders met eigen varianten op het zogenoemde Protocol Vermissing AMV's, dat onder meer instructies bevat over hoe te handelen bij verdwijningen. In dergelijke gevallen neemt men direct contact op met de politie. In reactie op verdwijningen van Indiase jongens in Noord-Nederland in 2008 zijn tijdelijk externe beveiligingsmedewerkers ingezet. Ook heeft vanaf april 2008 een opsporingsonderzoek naar deze jongeren plaatsgevonden. De verdwijning van de genoemde jongens was waarschijnlijk zowel een reactie op als een nadere aanleiding tot (vervolg)onderzoek. Bij de dossieranalyse door de voogden zijn drie verdwijningen gerapporteerd. In alle drie gevallen is volgens de voogd aangifte van vermissing gedaan en is de jongere door de politie op de telex gezet. In geen van deze gevallen waren er volgens de voogd vooraf aanwijzingen dat de jongere zou gaan verdwijnen. Een van deze jongeren is later via AC Schiphol opnieuw in de beschermde opvang terecht gekomen.

6.4 Terugkeer

In het kader van de pilot beschermde opvang was het de bedoeling dat de begeleiders de jongeren zouden stimuleren tot het overwegen van terugkeer naar het land van herkomst als alternatief voor verdwijnen, c.q. het zich voegen bij hun mensenhandelaren. In hoofdstuk 5 is echter gebleken dat terugkeer een beladen onderwerp is, waar men niet altijd aan toekomt en waar sommige jongeren niet over willen praten. Dit is ook in eerder onderzoek in de AMV-campussen gebleken (Kromhout & Leijstra, 2006). In de praktijk keren weinig AMV's terug en dit is in de beschermde opvang niet anders: vanuit de beschermde opvang zijn volgens tabel 11 drie jongeren teruggekeerd van de 170 jongeren die in 2008 en 2009 zijn ingestroomd (2 %). Vanuit de COA-vervolgopvang is volgens het DMB-bestand geen enkele van deze (voormalige) bewoners van de beschermde opvang teruggekeerd naar het herkomstland. In het KMI staan twee zelfstandige en twee gedwongen vertrekken van deze jongeren geregistreerd.

Voor zover bekend bij de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), is één AMV vanuit de beschermde opvang uit Nederland vertrokken. Het betreft een 16-jarige Chinese jongen die in 2009 naar een familielid is gegaan dat elders in Europa woont. Stichting Nidos is hierbij betrokken geweest. Uitzetting van minderjarigen die in de beschermde opvang hebben gezeten is tot half maart 2010 niet voorgekomen. Wel is een reeds 18-jarige jongen vanuit de beschermde opvang in vreemdelingenbewaring geplaatst en van daaruit teruggekeerd naar het land van herkomst. Hoe het met deze en andere jongeren na vertrek is gelopen wordt door de DT&V niet nagegaan. Verder heeft de DT&V voor een Indiaas en een Litouws meisje uit de beschermde opvang geprobeerd om vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst te realiseren. In beide gevallen is het meisje voor vertrek verdwenen. Eén van hen verblijft inmiddels weer in Nederland en is in afwachting van de uitkomst van haar asielpcedure. Van de DT&V is geen informatie ontvangen over het eventuele vertrek van AMV's uit de reguliere AMV-opvang.

Via de Internationale Organisatie voor Migratie zijn in 2008 drie jongeren vanuit de beschermde opvang vrijwillig teruggekeerd naar hun land van herkomst: twee minderjarige Nigeriaanse meisjes en een bij vertrek inmiddels meerderjarige Indiase jongen.⁷² In 2009 is geen enkele jongere vanuit de beschermde opvang via de IOM teruggekeerd. In 2010 keerden tot begin maart twee jongeren terug vanuit de beschermde opvang: een Bulgaars meisje en een inmiddels meerderjarig Nigeriaans meisje. Ter vergelijking: vanuit andere opvangvormen⁷³, waar veel grotere aantallen AMV's zijn gehuisvest, zijn in 2008 18 AMV's met een asielachtergrond via de IOM teruggekeerd (van wie er twee bij vertrek meerderjarig waren) en in 2009 10 AMV's met een asielachtergrond.⁷⁴ Volgens de respondenten van de IOM krijgen slachtoffers van mensenhandel bij terugkeer extra aandacht en zorg in vergelijking met andere terugkeerders. Een medewerker van de IOM of van een lokale hulpverleningsorganisatie legt een bezoek af bij de familie van de jongere voordat deze uit Nederland vertrekt. Zonodig wordt ook contact gelegd met de lokale politie. Daarnaast is er in dergelijke gevallen extra budget voor herintegratie-activiteiten zoals psycho-sociale opvang en scholing.

6.5 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we allereerst de onderzoeksvraag inzake overplaatsingen vanuit de beschermde opvang, en de vervolgoopvang van de betreffende jongeren beantwoord. Het blijkt dat circa driekwart van de jongeren die uit de beschermde opvang zijn vertrokken naar de reguliere COA-opvang zijn gegaan (KWG, KWE, AMV-campus of volwassenenafdeling van een AZC). Een relatief groot deel daarvan ging naar een AMV-campus bij een AZC. Van de vertrokken jongeren is 14 % verdwenen en 2 % teruggekeerd naar het herkomstland. Lang niet alle jongeren blijken echter te worden overgeplaatst omdat zij het begeleidingstraject 'succesvol' hebben afgerond. Een deel wordt namelijk overgeplaatst vanwege meerderjarigheid, zwangerschap/moeder zijn, niet openstaan voor begeleiding of bij nader inzien niet in de beschermde opvang thuishoren. Hierdoor hebben sommige van de overgeplaatste jongeren de tweede fase van de begeleiding niet afgerond. Bovendien zijn de voogden er bij een substantiële groep jongeren die de beschermde opvang hebben verlaten (inclusief verdwenen en teruggekeerde jongeren) niet van overtuigd dat zij voldoende weerbaar zijn geworden tegen mensen die hen mogelijk willen uitbuiten of misbruiken. In de vervolgoopvang, met name de grootschalige AMV-campussen en de volwassenenafdelingen van AZC's, worden de jongeren vervolgens veel minder intensief begeleid dan in de beschermde opvang. De minderjarigen onder hen krijgen nogal eens een nieuwe

⁷² Mogelijk verbleef een van hen ten tijde van het vertrek niet meer in de beschermde opvang en komt deze daarom niet voor in tabel 11. In deze tabel ontbreken ook de twee in 2010 teruggekeerde jongeren, mogelijk als gevolg van een verschil in peildatum. Dat er ook een verschil is met de registratie van zelfstandige vertrekken in het KMI houdt mogelijk verband met de niet volledige registratie van vertrekken via de IOM in het KMI (informatie van de directie Migratiebeleid van het ministerie van Justitie). Er zijn echter meer verschillen: de drie jongeren die volgens het DMB-bestand zijn vertrokken komen volgens dit bestand uit Bulgarije, India en Tsjechië- dit laatste land is door de DT&V en de IOM niet genoemd.

⁷³ Dit betreft de opvangsituatie ten tijde van de intake bij de IOM. De IOM registreert niet of iemand die vanuit de reguliere opvang vertrekt in het verleden in de beschermde opvang heeft gezeten.

⁷⁴ Deze cijfers zijn exclusief AMV's zonder asielachtergrond die via de IOM zijn teruggekeerd.

voogd. Vergelijking met de verwachtingen die vooraf van de beschermde opvang bestonden, leert dat het 'voortzetten van intensieve monitoring in geval van overplaatsing' niet van de grond is gekomen. Dit levert volgens de uitvoerders en Nidos risico's op.

In het vervolg van dit hoofdstuk is een antwoord gegeven op de vragen inzake verdwijningen en terugkeer vanuit de beschermde opvang. Van de 170 jongeren die in 2008 en 2009 zijn ingestroomd zijn er tot half februari 2010 19 (11 %) verdwenen. De meeste verdwijningen hebben zich voorgedaan in september 2008 en betroffen Indiase jongens. Van de 102 jongeren die vanuit de beschermde opvang zijn overgeplaatst naar de reguliere opvang van het COA zijn er tot half februari 11 alsnog verdwenen, wat het totaal op 30 brengt. Ketenbreed waren begin maart 2010 25 voormalige bewoners van de beschermde opvang als verdwenen geregistreerd. Hieruit blijkt dat verdwijningen zoals verwacht niet helemaal te voorkomen zijn. De uitvoerders werken met eigen protocollen en instructies over hoe te handelen bij verdwijningen en nemen in dergelijke gevallen direct contact op met de politie. Na de vele verdwijningen van Indiase jongens is in Noord-Nederland externe beveiliging ingezet. Naar deze groep heeft ook een opsporingsonderzoek gelopen. In hoofdstuk 7 vergelijken we de MOB-cijfers van de beschermde opvang met die van de AC-KWG's, de KWG's/KWE's en de AMV-campusen.

Zoals bij de start van de pilot is aangekondigd, wordt bij terugkeer door de IOM extra aandacht besteed aan de eventuele rol die de familie gehad zou kunnen hebben bij het verhandelen van de jongeren. Feitelijke terugkeer vanuit de beschermde opvang, zowel vrijwillig als gedwongen, is echter, anders dan vooraf was gehoopt, weinig voorgekomen. Dit is echter in de reguliere AMV-opvang niet anders.

7 Kwantitatieve resultaten

De drie kwantitatieve resultaten die van de pilot beschermde opvang werden verwacht betreffen een vermindering van de instroom van AMV's uit risico-groepen, een vermindering van het aantal verdwijningen uit de AMV-opvang en een toename van het aantal AMV's dat terugkeert naar het land van herkomst. In dit hoofdstuk gaan we na of deze resultaten zijn behaald. Daarbij beantwoorden we de volgende onderzoeksvragen:

- Hoeveel AMV's van 13 tot en met 17 jaar, in totaal en uit de gedefinieerde risicocategorieën, naar leeftijd, geslacht en nationaliteit, hebben in de periode januari 2005 tot en met december 2009 asiel aangevraagd en/of een beroep gedaan op de B9 regeling?
- Hoeveel AMV's van 13 tot en met 17 jaar uit de gedefinieerde risicocategorieën, naar leeftijd, geslacht en nationaliteit, hebben in de periode januari 2005 tot en met december 2009 asiel aangevraagd in andere Europese landen?
- Hoeveel AMV's van 13 t/m 17 jaar, naar leeftijd ten tijde van vertrek, geslacht, nationaliteit, en type opvanglocatie, zijn in de periode januari 2005 tot en met december 2009 uit de AMV-opvang verdwenen? Wat is bekend over de verblijfsduur in de opvang tot aan de datum van vertrek?
- Hoeveel jongeren van 13 tot en met 17 jaar, naar leeftijd ten tijde van vertrek, geslacht, nationaliteit en type opvang, zijn vanuit de AMV-opvang vrijwillig of gedwongen teruggekeerd naar het land van herkomst, of een ander land, in de periode januari 2005 tot en met december 2009? Wat is bekend over de verblijfsduur in de opvang tot aan de datum van vertrek?

7.1 Instroom van AMV's uit risicogroepen

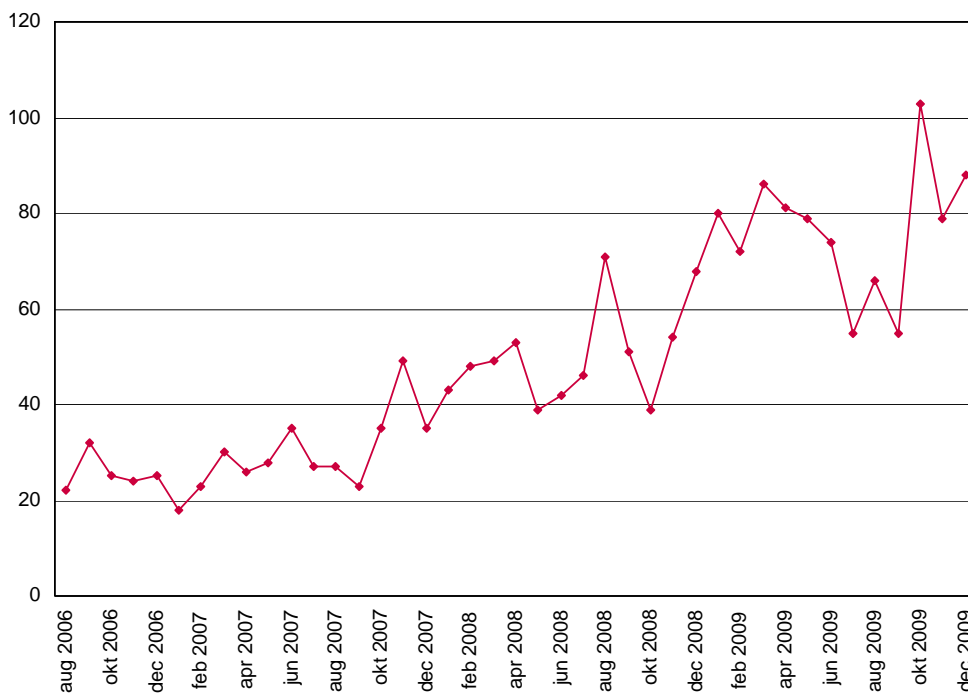
Of het aantal AMV's dat tot een risicocategorie behoort daadwerkelijk is afgenomen, en de beschermde opvang mogelijk een 'afschrikwekkend effect' heeft gehad, zou kunnen blijken uit een daling van het aantal asielaanvragen van jongeren uit risicocategorieën en een daling van het aantal B9-'aanvragen' voor jongeren uit deze groepen. Voor wat betreft de asielaanvragen beschikken we over IND-gegevens vanaf augustus 2006. Vanaf die maand worden bij de IND de eerste asielaanvragen apart geregistreerd van de tweede en volgende asielaanvragen. Bij de presentatie van deze gegevens in het vervolg van deze paragraaf hebben we vanwege de kleine aantallen afgezien van verdere uitsplitsing naar leeftijd. Voor hoeveel AMV's een B9-'aanvraag' is gedaan is niet bekend, omdat deze groep bij de IND niet apart wordt geregistreerd.

De nationaliteiten die gedurende een groot deel van de looptijd van de officiële pilot beschermde opvang als risiconationaliteiten hebben gegolden, zijn de Indiase, Nigeriaanse, Chinese en Guinese. Jongeren met een van deze nationaliteiten zijn ook veelvuldig in de beschermde opvang geplaatst. Is de instroom van AMV's met deze nationaliteiten nu ook afgenomen sinds de start van de officiële pilot? Onderstaande figuren geven achtereenvolgens de ontwikkeling in het aantal eerste asielaanvragen van 13- tot en met 17-jarige AMV's van alle nationaliteiten samen, en vervolgens van alleen Indiase jongens, Nigeriaanse meisjes, Guinese meisjes, Chinese meisjes en Chinese jongens.

Figuur 1 laat zien dat het aantal eerste asielverzoeken van 13 t/m 17 jarige AMV's de laatste jaren is gestegen. In de laatste maanden van 2006 ging het om 128 eerste asielverzoeken, in het hele jaar 2007 om 356 eerste asielverzoeken en in de

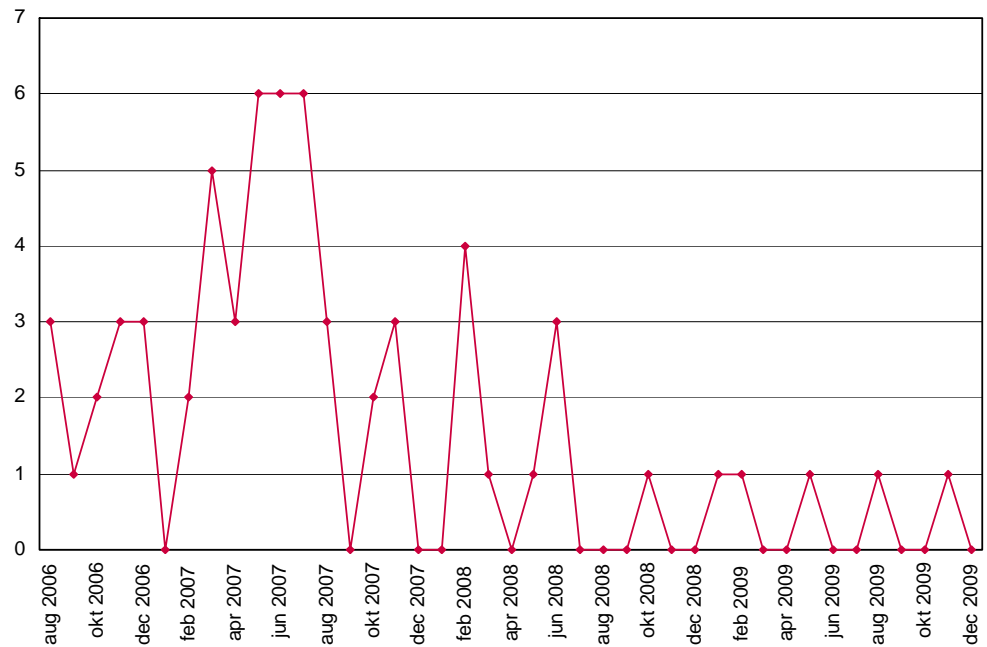
jaren daarna om 603 (2008) en 918 (2009) eerste asielverzoeken. Uit de figuren 2 tot en met 6 blijkt echter dat de instroom van jongeren uit de genoemde risicogroepen is afgenomen dan wel gelijk is gebleven. De maandelijks asielinstroom van Indiase jongens is sinds het voorjaar van 2008 nog maar zeer klein. Mogelijk hebben het IJbotonderzoek en de beschermde opvang hier inderdaad het beoogde afschrikwekkende effect gehad. Het aantal Nigeriaanse meisjes dat maandelijks asiel aanvraagt is al sinds eind 2007 minimaal, waarschijnlijk als gevolg van de arrestaties van hun reisagenten in het kader van het Koolvisonderzoek in die periode. De instroom van Guinese en Chinese meisjes is qua omvang weinig veranderd en die van Chinese jongens is sinds half 2008 nog iets afgenomen- dit betreft echter zeer kleine aantallen per maand. Wel is er een opvallende piek in het aantal asielaanvragen van Chinese AMV's in het voorjaar van 2008. Deze valt samen met een piek in het totaal aantal asielaanvragen van (minder- en meerderjarige) Chinezen, die het gevolg was van een (ongegrond) gerucht onder Chinezen dat een generaal pardon op handen zou zijn (zie o.a. TK 2007-2008, 19 637, nrs. 1186 en 1193).

Figuur 1 Eerste asielaanvragen van 13 t/m 17-jarige AMV's: totaal



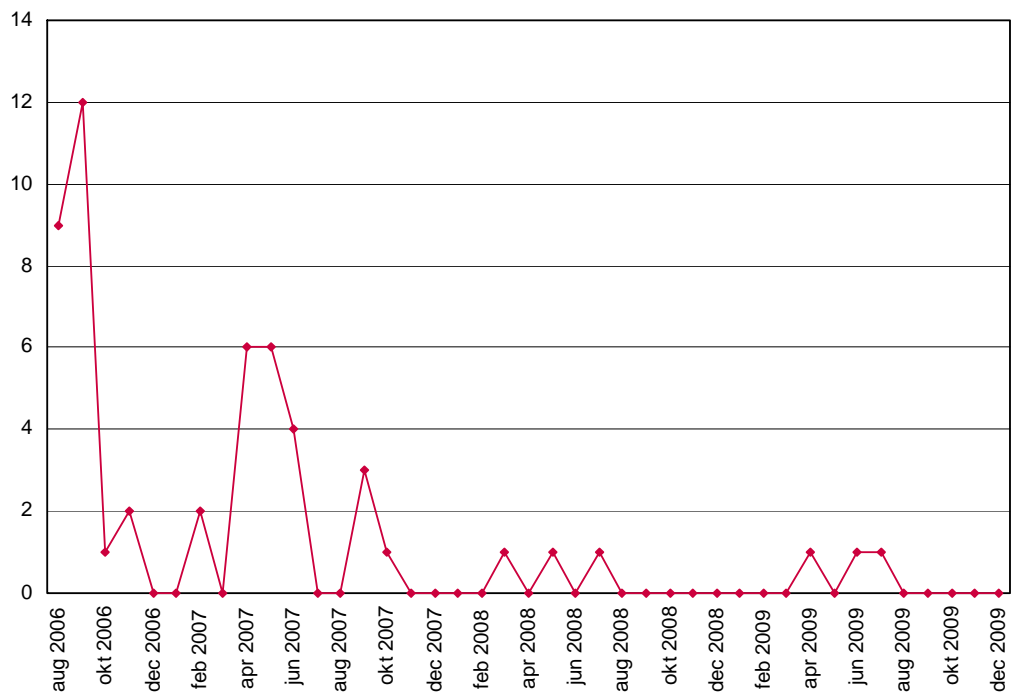
Bron: IND

Figuur 2 Eerste asielaanvragen van 13 t/m 17-jarige AMV's: Indiase jongens



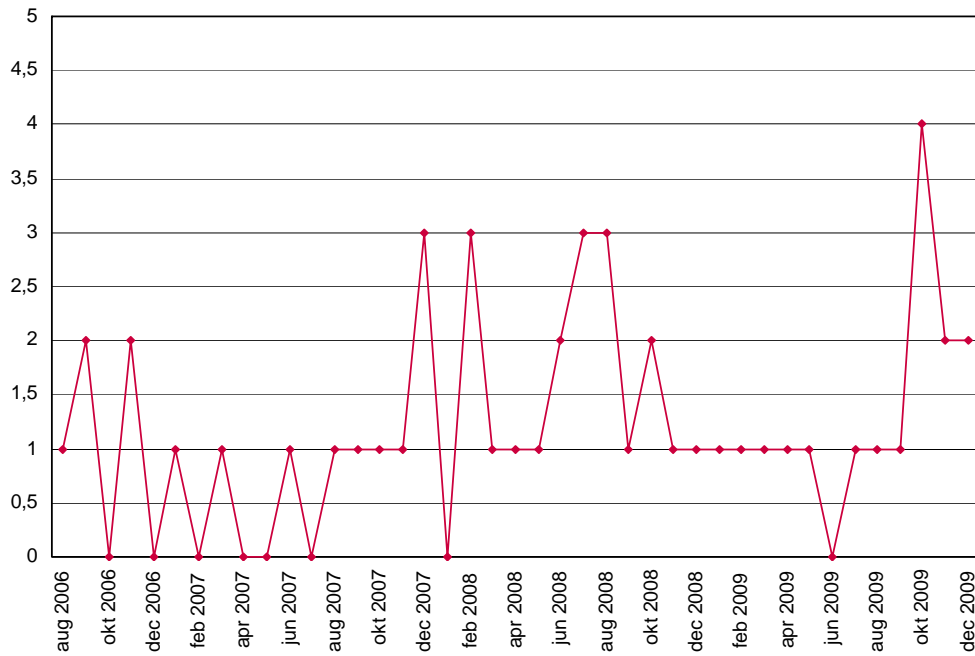
Bron: IND

Figuur 3 Eerste asielaanvragen van 13 t/m 17-jarige AMV's: Nigeriaanse meisjes



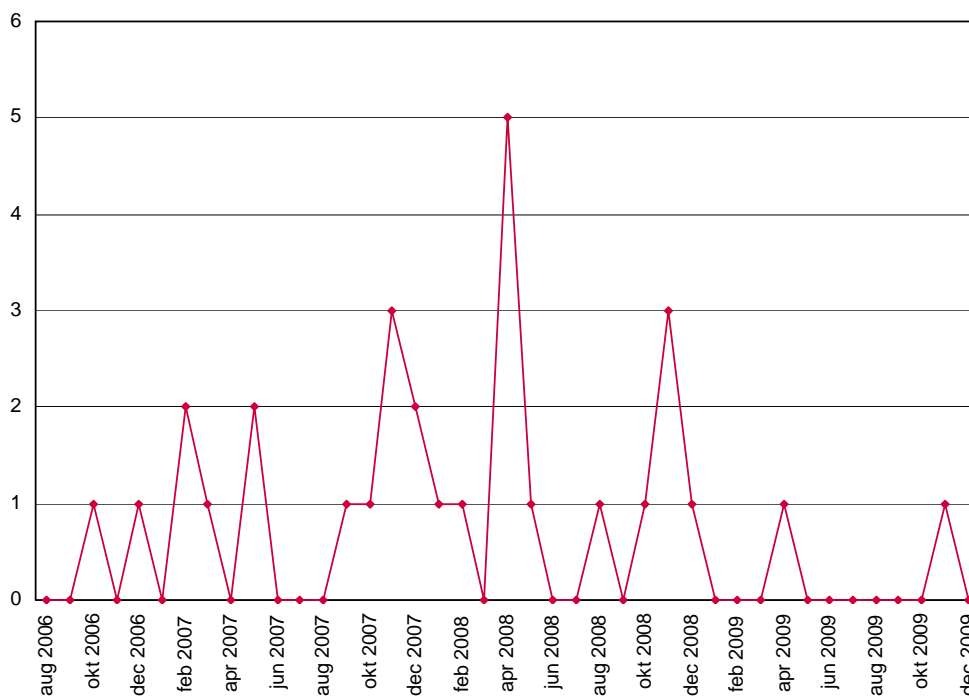
Bron: IND

Figuur 4 Eerste asielaanvragen van 13 t/m 17-jarige AMV's: Guineese meisjes



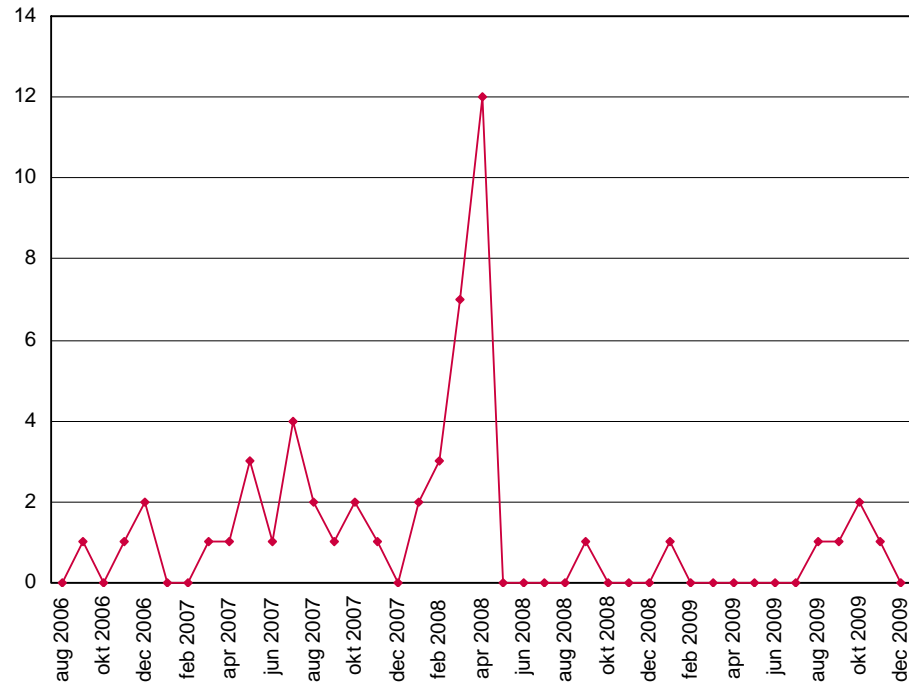
Bron: IND

Figuur 5 Eerste asielaanvragen van 13 t/m 17-jarige AMV's: Chinese meisjes



Bron: IND

Figuur 6 Eerste asielaanvragen van 13 t/m 17-jarige AMV's: Chinese jongens



Bron: IND

Verminderde instroom van risicogroepen in Nederland kan een 'waterbedeffect' teweeg brengen, waardoor de instroom van deze jongeren elders in Europa toeneemt. Om die reden is de bovengenoemde onderzoeksvraag gesteld die betrekking heeft op de instroom in andere Europese landen. Om deze te beantwoorden hebben we een recente studie naar AMV's van het European Migration Network (2010) bestudeerd. De voor ons relevante cijfers in deze studie betreffen echter alleen het instroomjaar 2008. Het blijkt dat in dat jaar in het Verenigd Koninkrijk zeer veel asielaanvragen zijn ingediend door Chinese AMV's. Indiase AMV's deden in 2008 vaak een asielverzoek in België, Duitsland en het VK. Terwijl Nederland in 2008 nog maar weinig asielaanvragen van Nigeriaanse AMV's ontving, kregen met name Oostenrijk en Ierland er vele tientallen (Zwitserland is in deze EMN-studie niet meegenomen). Verder valt op dat België en Duitsland in 2008 naar verhouding zeer veel asielverzoeken van Guineese AMV's hebben gekregen. Deze bevindingen suggereren dat er in het geval van de Nigeriaanse meisjes inderdaad sprake is van een waterbedeffect. Hierover, en over de andere groepen, kan pas meer gezegd worden als er ook Europese cijfers over 2009 en 2010 beschikbaar komen. Daarbij moet worden bedacht dat een deel van het eventuele waterbedeffect onzichtbaar blijft in de asielstatistiek: zo komen volgens het EMN in Italië en Spanje wel veel AMV's het land binnen, maar dienen zij zelden een asielverzoek in.

7.2 Verdwijningen uit de AMV-opvang

7.2.1 Populatie, verdwijningen en MOB-percentages per type opvang

In hoofdstuk 6 hebben we gezien dat van de 170 in 2008 en 2009 ingestroomde AMV's tot half februari 2010 19 AMV's (11 %) uit de beschermde opvang zijn verdwenen. Dit zegt nog niets over de vraag of er minder verdwijningen zijn dan vroeger. Daarnaast blijkt hieruit nog niet of de verdwijningen over de hele linie, dat wil zeggen uit de AMV-opvang in zijn totaliteit, zijn afgenomen. De veronderstelling was immers dat het *totaal* aantal verdwijningen zou afnemen doordat alle risicojongeren in de beschermde opvang terecht zouden komen en alle niet-risicjongeren in de overige opvang.

Om deze vragen te beantwoorden moeten we de verdwijningen vanuit de beschermde opvang vergelijken met zowel het aantal verdwijningen voorafgaand aan de beschermde opvang (zowel de pre-pilot-fase als de periode dáárvoor) als het aantal verdwijningen uit andere opvangvormen die naast de beschermde opvang zijn blijven bestaan. Omdat het aantal jongeren dat in de verschillende typen opvang gehuisvest wordt sterk verschilt, moet bovendien voor elk opvangtype het aantal verdwijningen worden afgezet tegen het aantal jongeren dat op het moment van verdwijning in de opvang aanwezig was. Daarom hebben wij op basis van het DMB-bestand⁷⁵ per maand de aanwezige populatie in de beschermde opvang afgezet tegen het aantal verdwijningen in die maand. Op basis van gegevens van het COA is hetzelfde gebeurd voor de AMV-campussen vanaf 2005 en voor de AC-KWG's en KWG's plus KWE's vanaf 2007. Deze laatste opvangtypen vallen pas sinds 1 januari 2007 onder de verantwoordelijkheid van het COA.⁷⁶ Aangezien Nidos verantwoordelijk was voor de opvang in KWG's en KWE's in de jaren 2005 en 2006 is ook Nidos om cijfermateriaal verzocht. Nidos heeft er echter voor gekozen om deze cijfers niet te leveren, omdat de vergelijking van de cijfers interpretatieproblemen zou opleveren ten aanzien van de vraag of het type opvang 'verantwoordelijk' is voor de verdwijning van jongeren.

In de figuren 7 tot en met 10 staat voor elke maand de gemiddelde populatie⁷⁷, het aantal verdwijningen, en, op de rechteras, het maandelijkse MOB-percentage. Omdat jongeren meerdere keren MOB kunnen gaan (iemand verdwijnt, komt weer

⁷⁵ We hebben voor deze bron gekozen in plaats van voor de bestanden van het COA die wij begin april 2010 hebben ontvangen. De reden daarvoor is dat 11 jongeren volgens het COA in 2008 of 2009 in de beschermde opvang hebben verbleven, die in het DMB-bestand niet voorkomen. Andersom komen 12 jongeren die volgens het DMB-bestand in de beschermde opvang hebben verbleven in het geheel niet voor in de ontvangen COA-bestanden. Naar onze inschatting is het DMB-bestand in dezen het meest betrouwbaar, omdat van sommige van deze jongeren ook dossierinformatie beschikbaar is. Afgaande op het voorgaande hadden 11 jongeren bij andere COA-locaties geregistreerd moeten staan. Dit betekent een lichte vertekening van de analyses met betrekking tot andere opvangtypen dan de beschermde opvang, die wel op COA-bestanden zijn uitgevoerd.

⁷⁶ Sinds 1 januari 2005 worden nieuw ingestroomde 15 tot en met 17 jarige AMV's door het COA opgevangen in zogenoemde AMA-campussen. Deze campussen waren de opvolgers van de experimentele AMA-campussen en van de zogenoemde tussenvariantlocaties (AMV-afdelingen van AZC's) uit de periode daarvoor. AMV's van 12 tot en met 14 jaar én AMV's die een verblijfsvergunning kregen werden toen nog opgevangen in Kinderwoongroepen (KWG's) of Kleine Wooneenheden (KWE's) van contractpartners van Stichting Nidos. De oudsten konden ook zelfstandig gehuisvest worden (COA, 2005; Stichting Nidos, 2006; Stichting Nidos, 2007).

⁷⁷ Het aantal aanwezige jongeren op de eerste van de maand plus dat op de laatste van de maand, gedeeld door twee.

terug, en verdwijnt opnieuw) kan dezelfde jongere in verschillende maanden zijn opgenomen in de MOB-cijfers. Ook komen jongeren die van het ene type opvang naar het andere type opvang worden overgeplaatst meerdere keren in de cijfers voor, als onderdeel van de populatie en/of van de MOB-ers. Aangezien het huidige opvangmodel zo is ingericht dat jongeren die niet naar de beschermde opvang gaan eerst in een AC-KWG geplaatst worden, en vandaaruit worden doorgeplaatst naar andere opvangvormen, zullen veel campus-, KWG- en KWE-jongeren ook in de AC-KWG-cijfers voorkomen. Pleeggezinnen blijven hier helemaal buiten beschouwing.

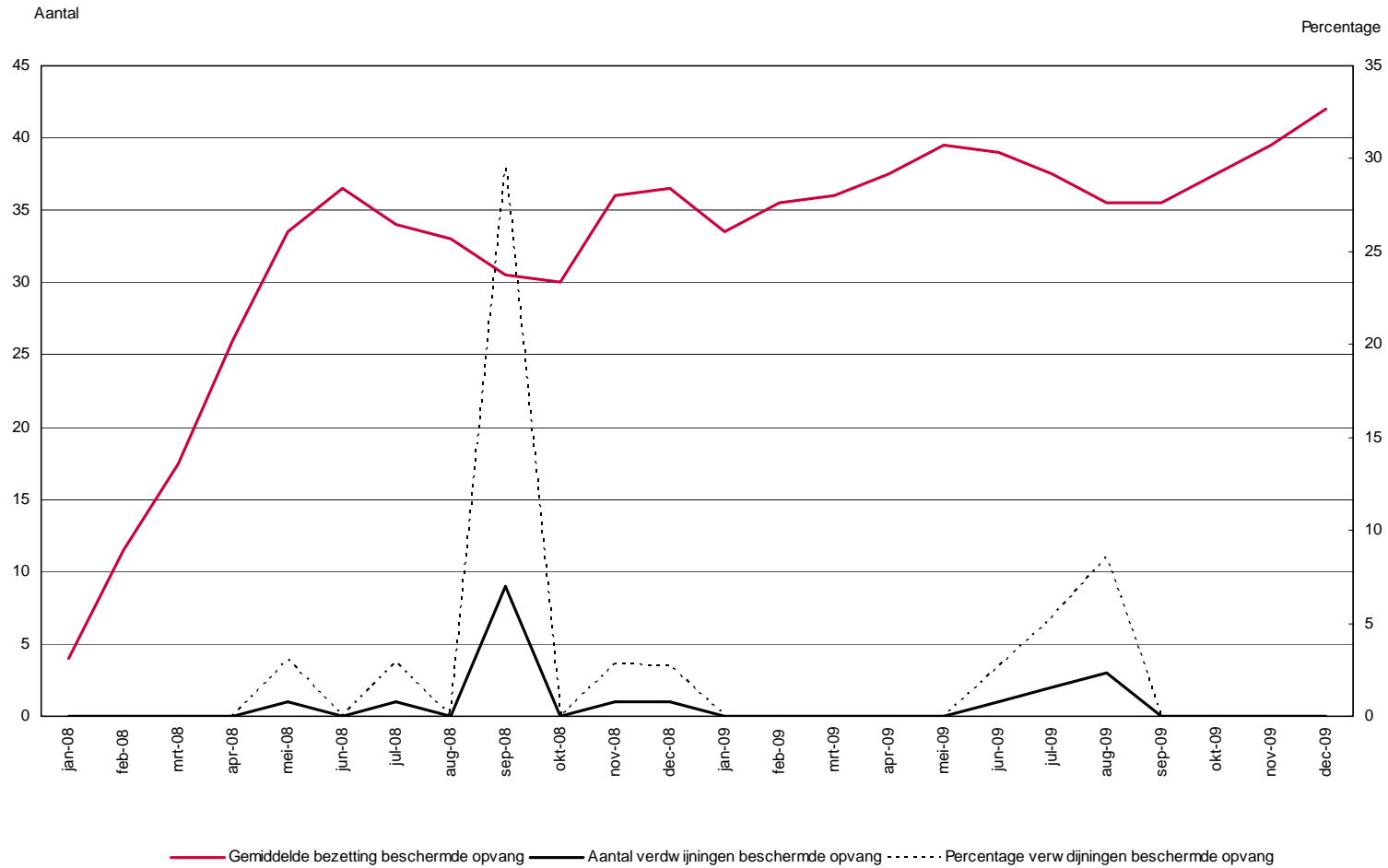
Uit de figuren blijkt dat het aantal verdwijningen uit alle opvangvormen sinds de start van de pilot in absolute zin is afgenomen, afgezien van het jaar 2009, waarin het aantal verdwijningen uit de AMV-campussen weer is gestegen (zie ook de tabellen in paragraaf 7.2.2). Dit grotere aantal verdwijningen is echter samengegaan met een grotere populatie in de campussen, zodat procentueel geen sprake is geweest van een stijging. Het maandelijkse MOB-percentages ziet er voor de verschillende opvangvormen als volgt uit, in de periode 2008-2009:

- AMV-campussen: maximaal 4,2 procent
- AC-KWG: maximaal 7,1 procent
- KWE-KWG: maximaal 2,3 procent
- beschermde opvang: afgezien van de uitschieter in september 2008 van 30 procent: maximaal 8,5 procent.

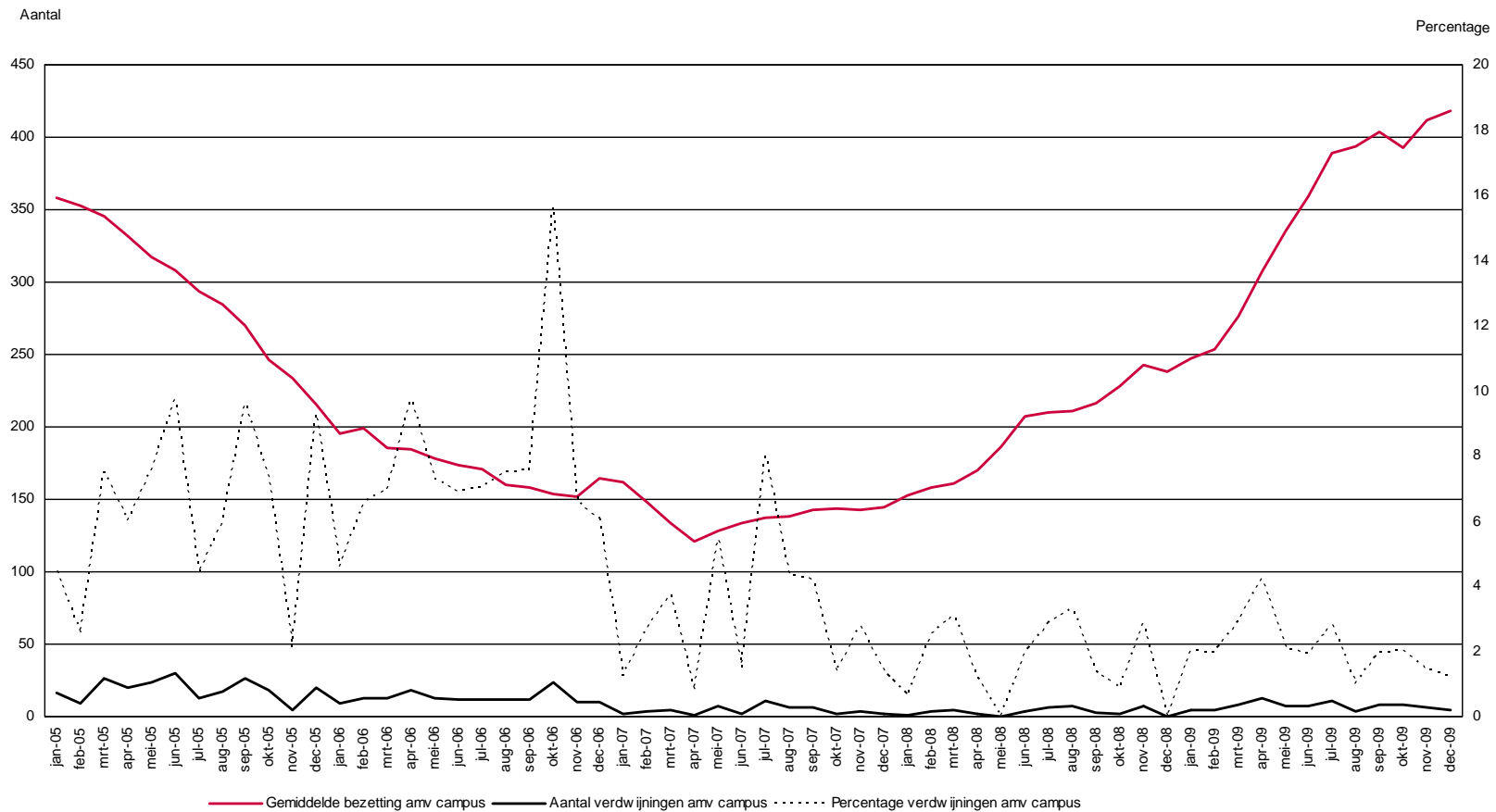
In de periode voor 2008 lagen deze percentages in de AMV-campussen en de AC-KWG's duidelijk hoger. Dit geldt echter niet voor de KWE's en KWG's, die al een laag MOB-percentages hadden en alleen in augustus 2007 een iets hoger MOB-percentages laten zien. Omdat met name in de AMV-campussen grote aantallen jongeren gehuisvest worden levert een lager MOB-percentages in die opvangvorm relatief veel 'winst' op.

Het maandelijkse MOB-percentages vanuit de beschermde opvang ligt gemiddeld in dezelfde lijn als in de andere opvangtypen, maar niet lager. Wellicht is de oorzaak hiervan dat juist degenen met (naar verwachting) de grootste kans om te verdwijnen in de beschermde opvang zijn geplaatst. Het maandelijkse MOB-percentages vanuit de beschermde opvang is wel vaker dan in de andere opvangvormen nul geweest.

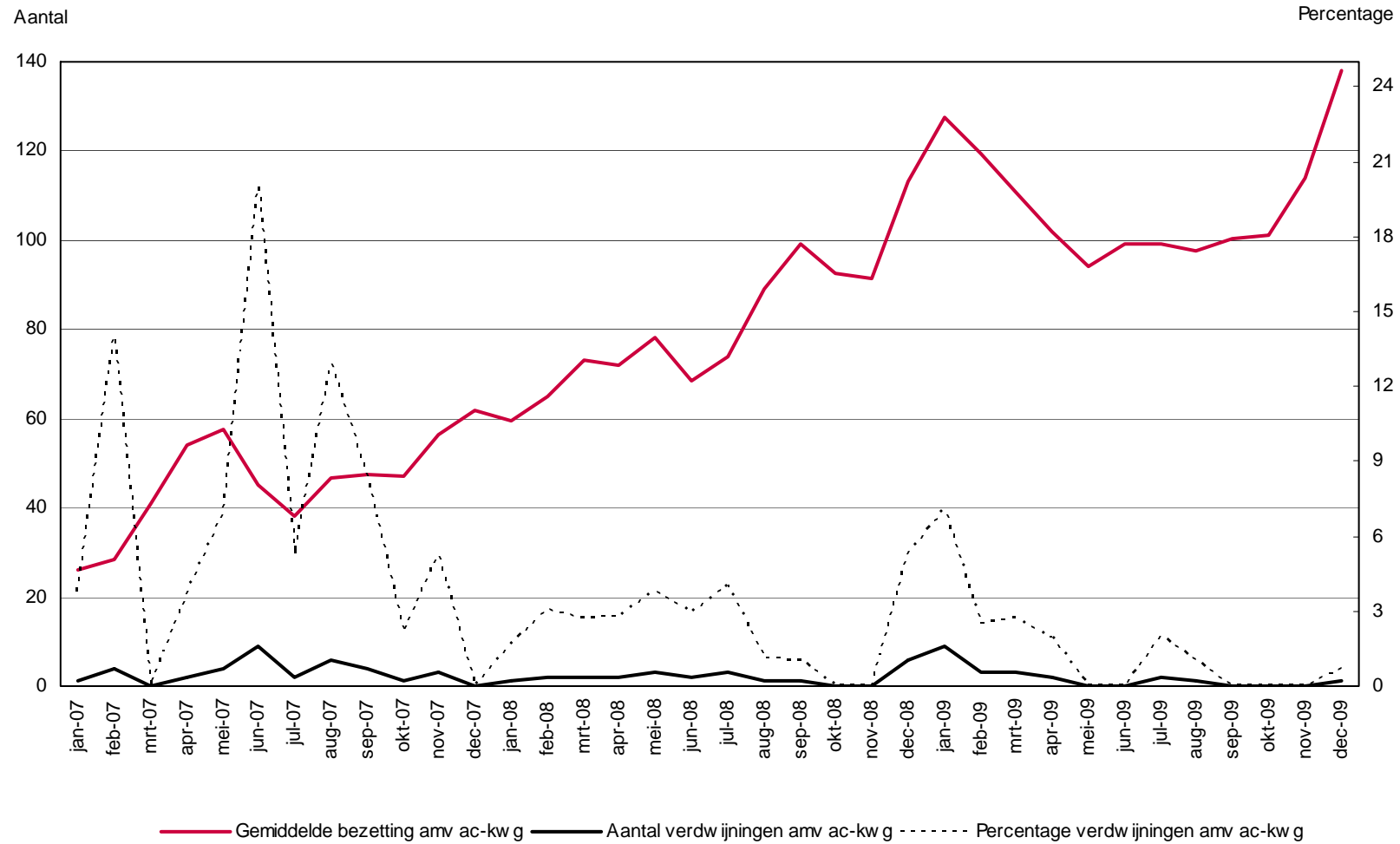
Figuur 7 Populatie, verdwijningen en MOB-percentage in de beschermde opvang



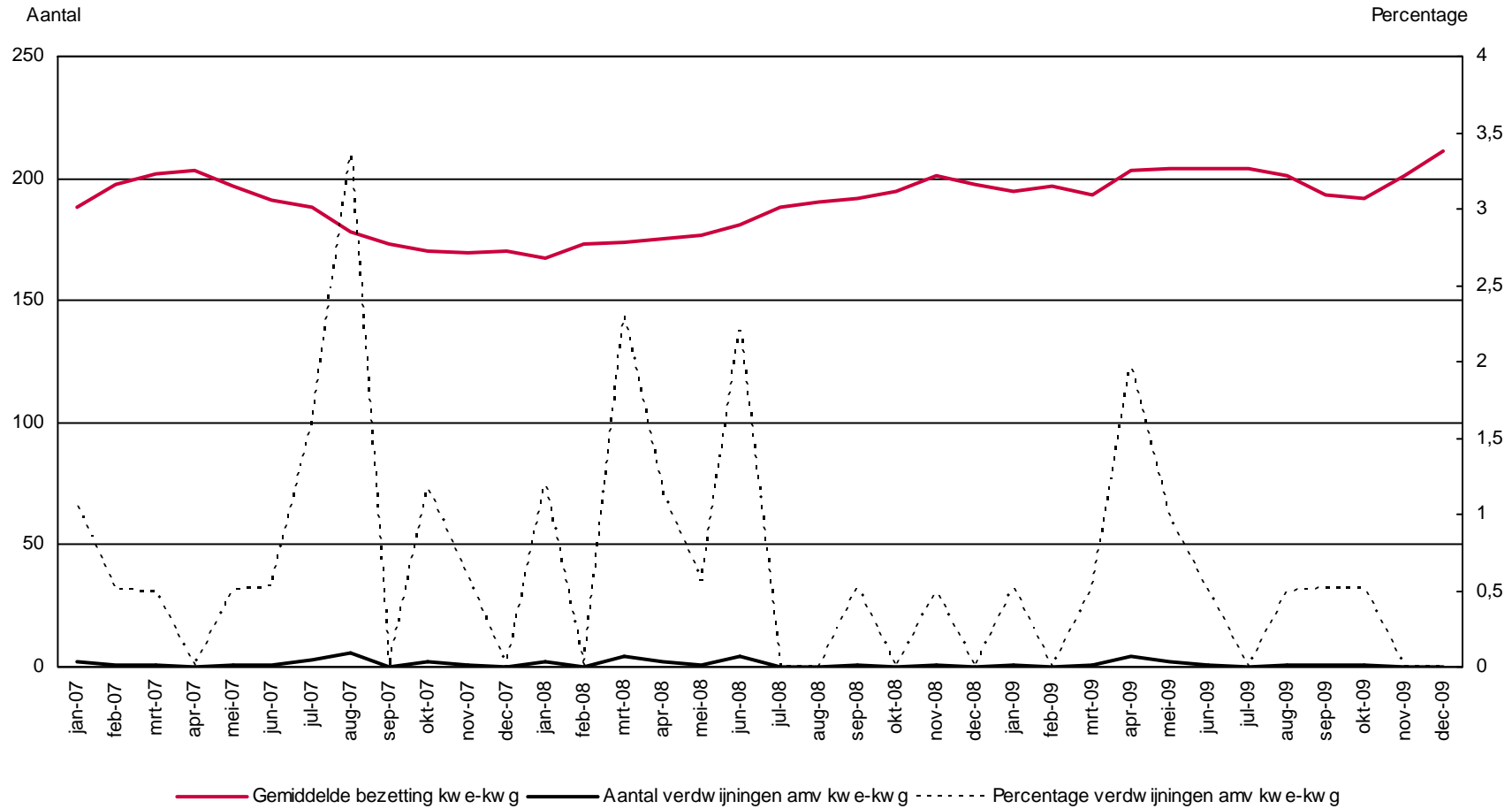
Figuur 8 Populatie, verdwijningen en MOB-percentage in de AMV-campussen



Figuur 9 Populatie, verdwijningen en MOB-percentage in de AC-KWG's



Figuur 10 Populatie, verdwijningen en MOB-percentage in de KWG's en KWE's



7.2.2 Achtergrondkenmerken van jongeren die verdwijnen vanuit de campussen

Wat zijn nu de achtergrondkenmerken van degenen die verdwijnen, en bestaat er in dit opzicht verschil tussen de typen opvanglocaties van waaruit zij vertrekken? Hieronder wordt per opvangtype weergegeven hoe de verdeling naar geslacht, leeftijd en nationaliteit van de verdwenen jongeren eruit ziet. Waar voor één jongere meerdere vertrekken met onbekende bestemming zijn geregistreerd (de jongere is in dat geval verdwenen, weer teruggekomen en later opnieuw verdwenen) is alleen de laatste verdwijning in de cijfers opgenomen. Zodoende betreffen de cijfers, in tegenstelling tot bovenstaande grafieken, unieke personen. De locatie waaruit men de laatste keer is verdwenen bepaalt bij welke locatie de verdwijning is geteld.

Achtergrondkenmerken van de jongeren die zijn verdwenen vanuit de AMV-campussen

De uitstroomcijfers van het COA laten zien dat in de jaren 2005 tot en met 2009 in totaal 533 AMV's met onbekende bestemming uit deze AMV-campussen-nieuwe-stijl zijn verdwenen (zie tabel 12). Het betreft voor het grootste deel jongeren van 15 t/m 17 jaar (zie tabel 13), hetgeen logisch is omdat juist deze leeftijdsgroep daar in principe geplaatst wordt. De meeste MOB-ers zijn jongens. Te zien is dat het aantal verdwijningen vanuit de campussen in de periode 2006 tot en met 2008 is gedaald, en in 2009 weer is gestegen (zie ook figuur 8).

Tabel 12 Verdwijningen uit de AMV-campussen naar jaar en geslacht

Jaar van vertrek	jongens	meisjes	Totaal
2005	168 (79%)	45 (21%)	213 (100%)
2006	103 (72%)	40 (28%)	143 (100%)
2007	38 (72%)	15 (28%)	53 (100%)
2008	33 (85%)	6 (15%)	39 (100%)
2009	79 (93%)	6 (7%)	85 (100%)
Totaal	421 (79%)	112 (21%)	533 (100%)

Bron: COA

Tabel 13 Verdwijningen uit de AMV-campussen naar jaar en leeftijd bij vertrek

Jaar van vertrek	t/m 14	15 t/m 17	18 jaar en ouder	Totaal
2005	2 (1%)	202 (95%)	9 (4%)	213 (100%)
2006	1 (1%)	137 (96%)	5 (4%)	143 (100%)*
2007	-	50 (94%)	3 (6%)	53 (100%)
2008	1 (3%)	35 (90%)	3 (8%)	39 (100%)*
2009	3 (4%)	72 (85%)	10 (12%)	85 (100%)*
Totaal	7 (1%)	496 (93%)	30 (6%)	533 (100%)

Bron: COA

* telt op tot 101 als gevolg van afronding.

Tabel 14 geeft een overzicht van de risiconationaliteiten India, Nigeria, China en Guinee en eventuele andere nationaliteiten die in een van de genoemde jaren in de top drie van verdwijningen stonden. In deze tabel ontbreekt Liberia. Alleen in 2005 verdwenen jongeren met deze nationaliteit uit de campussen, namelijk 13. Te zien is dat verdwijningen van Indiase, Nigeriaanse en Chinese jongeren vanuit de campussen in 2008 en 2009 zijn afgenomen ten opzichte van de jaren daarvoor. De

voornaamte oorzaak hiervan is echter dat in 2008 en 2009 nog maar heel weinig Indiase en Nigeriaanse AMV's in de campussen hebben verbleven. Chinese en Guineese AMV's hebben vaker in de campussen gewoond en vooral van de Chinese AMV's is ook een vrij groot aantal verdwenen. Opvallend is dat in 2009 relatief veel Afghaanse, Irakese en Somalische AMV's uit de campussen zijn verdwenen, terwijl deze nauwelijks in de beschermde opvang zijn geplaatst.

Tabel 14 Verdwijningen uit de AMV-campussen naar jaar en nationaliteit

Jaar van vertrek	India	Nigeria	China	Guinee	Afghani- stan	Irak	Somalië	Overig	Totaal
2005	89*	5	31*	2	5	6	1	74	213
2006	43*	31*	14*	1	5	9	2	38	143
2007	21*	12*	2	-	1	3*	2	12	53
2008	2	-	8*	1	5*	5*	4	14	39
2009	1	1	10*	4	26*	10*	16*	17	85
Totaal	156	49	65	8	42	33	25	155	533

Bron: COA

* Deze nationaliteit stond in het betreffende jaar in de top 3 van verdwijningen.

In tabel 15 staan de minimale, maximale en gemiddelde verblijfsduur in de campus tot aan de datum van vertrek. Hierbij moet worden bedacht dat de jongeren voor hun verblijf in de campus nog in een andere opvangvorm verbleven kunnen hebben.

Tabel 15 Verblijfsduur in de AMV-campussen in dagen tot aan vertrekdatum

Jaar van vertrek	minimale verblijfsduur	maximale verblijfsduur	gemiddelde verblijfsduur	Standaard deviatie
2005	3	892	98	169
2006	1	787	91	147
2007	6	623	98	127
2008	29	649	168	138
2009	3	1.047	150	196

Bron: COA

Achtergrondkenmerken van de jongeren die zijn verdwenen vanuit de AC-KWG's

Ook de jongeren die uit de AC-KWG's zijn verdwenen zijn meestal van het mannelijk geslacht, en in de leeftijd van 15, 16 of 17 jaar bij vertrek zoals de tabellen 16 en 17 laten zien.

Tabel 16 Verdwijningen uit de AC-KWG's naar jaar en geslacht

Jaar van vertrek	jongens		meisjes		Totaal	
2007	21	(62%)	13	(38%)	34	(100%)
2008	22	(96%)	1	(4%)	23	(100%)
2009	18	(86%)	3	(14%)	21	(100%)
Totaal	61	(78%)	17	(22%)	78	(100%)

Bron: COA

Tabel 17 Verdwijningen uit de AC-KWG's naar jaar en leeftijd bij vertrek

Jaar van vertrek	t/m 12	13 t/m 14	15 t/m 17	18 jaar en ouder	Totaal
2007	-	3 (9%)	27 (79%)	4 (12%)	34 (100%)
2008	2 (9%)	3 (13%)	16 (70%)	2 (9%)	23 (100%)
2009	-	5 (24%)	16 (76%)	-	21 (100%)
Totaal	2 (3%)	11 (14%)	59 (76%)	6 (8%)	78 (100%)*

Bron: COA

* telt op tot 101 als gevolg van afronding.

Tabel 18 geeft een overzicht van de risiconationaliteiten India, Nigeria, China en Guinee en eventuele andere nationaliteiten die in een van de jaren in de top drie van verdwijningen stond. Ook voor deze opvangvorm geldt dat daar in 2008 en 2009 nauwelijks meer Indiase en Nigeriaanse AMV's hebben verbleven, zodat zij daaruit ook niet konden verdwijnen. Dit geldt in 2009 in iets mindere mate ook voor Chinese en Guinese AMV's. Ook hier vallen vooral de verdwijningen van Afghanen in 2009 op.

Tabel 18 Verdwijningen uit de AC-KWG's naar jaar en nationaliteit

Jaar van vertrek	India	Nigeria	China	Guinee	Afghani- stan	Irak	Somalië	Overig	Totaal
2007	4*	11*	5*	1	-	-	3	10	34
2008	1	-	2*	-	7*	1	2*	10	23
2009	-	-	-	-	14*	1	3*	3	21
Totaal	5	11	7	1	21	2	8	23	78

Bron: COA

* Deze nationaliteit stond in het betreffende jaar in de top 3 van verdwijningen.

In tabel 19 staan de minimale, maximale en gemiddelde verblijfsduur in de AC-KWG's tot aan de datum van vertrek.

Tabel 19 Verblijfsduur in de AC-KWG's in dagen tot aan vertrekdatum

Jaar van vertrek	minimale verblijfsduur	maximale verblijfsduur	gemiddelde verblijfsduur	Standaard deviatie
2007	1	156	32	30
2008	1	273	41	59
2009	4	636	98	149

Bron: COA

Achtergrondkenmerken van de jongeren die verdwenen vanuit de KWG's en KWE's

Net als bij de andere opvangvormen zijn de jongeren die uit de KWG's en KWE's verdwenen zijn meestal jongens, en meestal 15, 16 of 17 jaar oud bij vertrek (zie tabel 20 en 21).

Tabel 20 Verdwijningen uit de KWG's en KWE's naar jaar en geslacht

Jaar van vertrek	jongens	meisjes	Totaal
2007	9 (50%)	9 (50%)	18 (100%)
2008	14 (82%)	3 (18%)	17 (100%)
2009	9 (82%)	2 (18%)	11 (100%)
Totaal	32 (70%)	14 (30%)	46 (100%)

Bron: COA

Tabel 21 Verdwijningen uit de KWG's en KWE's naar jaar en leeftijd bij vertrek

Jaar van vertrek	t/m 12	13 t/m 14	15 t/m 17	18 jaar en ouder	Totaal
2007	2 (11%)	2 (11%)	13 (72%)	1 (6%)	18 (100%)
2008	2 (12%)	1 (6%)	12 (71%)	2 (12%)	17 (100%)*
2009	1 (9%)	2 (18%)	7 (64%)	1 (9%)	11 (100%)
Totaal	5 (11%)	5 (11%)	32 (70%)	4 (9%)	46 (100)*

Bron: COA

* telt op tot 101 als gevolg van afronding.

Tabel 22 geeft een overzicht van de relevante nationaliteiten. In 2008 en 2009 hebben heel weinig Indiase en Nigeriaanse AMV's in deze opvangvormen verbleven. Opnieuw vallen de verdwijningen van Afghaanse AMV's gedurende de looptijd van de pilot op.

Tabel 22 Verdwijningen uit de KWG's en KWE's naar jaar en nationaliteit

Jaar van vertrek	Afghani-							Overig	Totaal
	India	Nigeria	China	Guinee	Angola	stan	Somalië		
2007	1	3*	1	-	7*	-	-	6	18
2008	2*	-	1	-	2*	7*	-	5	17
2009	-	-	-	1	-	3*	1	6	11
Totaal	3	3	2	1	9	10	1	17	46

Bron: COA

* Deze nationaliteit stond in het betreffende jaar in de top 3 van verdwijningen.

In tabel 23 staan de minimale, maximale en gemiddelde verblijfsduur in de KWG's en KWE's tot aan de datum van vertrek. Voorafgaand aan hun verblijf in een KWG of KWE zullen de meeste jongeren in ieder geval in een AC-KWG hebben verbleven.

Tabel 23 Verblijfsduur in de KWG's en KWE's in dagen tot aan vertrekdatum

Jaar van vertrek	minimale verblijfsduur	maximale verblijfsduur	gemiddelde verblijfsduur	Standaard deviatie
2007	1	309	144	103
2008	2	610	229	228
2009	35	863	270	287

Bron: COA

Achtergrondkenmerken van de jongeren die zijn verdwenen vanuit de beschermde opvang

In onderstaande tabellen staan de gegevens voor alle jongeren die ooit in de beschermde opvang hebben verbleven. Dit betreft zowel jongeren die al voor 1 januari 2008 waren ingestroomd en daar op die datum nog verbleven, als jongeren die in 2008 en 2009 nieuw zijn ingestroomd.

Tabel 24 Verdwijningen uit de beschermde opvang naar jaar en geslacht

Jaar van vertrek	jongens	meisjes	Totaal
2008	15 (88%)	2 (11%)	17 (100%)*
2009	2 (33%)	4 (67%)	6 (100%)
Totaal	17 (74%)	6 (26%)	23 (100%)

Bron: DMB-bestand

* telt op tot 99 als gevolg van afronding

Tabel 25 Verdwijningen uit de beschermde opvang naar jaar en leeftijd bij vertrek

Jaar van vertrek	13 t/m 14	15 t/m 17	18 jaar en ouder	Totaal
2008	1 (6%)	14 (82%)	2 (12%)	17 (100%)
2009	-	5 (83%)	1 (17%)	6 (100%)
Totaal	1 (4%)	19 (83%)	3 (13%)	23 (100%)

Bron: DMB-bestand

Tabel 26 geeft een overzicht van de risiconationaliteiten India, Nigeria, China en Guinee. Zoals eerder vermeld verdween een groot deel van de aanwezige Indiase jongens in (september) 2008 uit de beschermde opvang. In 2009 zijn nog maar twee Indiase jongens in de beschermde opvang geplaatst, als gevolg waarvan zij ook niet meer in grote getale konden verdwijnen. Dit geldt ook voor Chinese AMV's (drie plaatsingen). Eén Nigeriaans meisje dat al voor 1 januari 2008 was ingestroomd verdween in 2008. Van de 20 Nigeriaanse AMV's die in 2008 en 2009 zijn ingestroomd is er niet een verdwenen. Ook valt op dat geen enkele van de vele Guinese AMV's uit de beschermde opvang is verdwenen.

Tabel 26 Verdwijningen uit de beschermde opvang naar jaar en nationaliteit

Jaar van vertrek	India	Nigeria	China	Guinee	Overig	Totaal
2008	11*	1*	5*	-	-	17
2009	1*	-	2*	-	3	6
Totaal	12	1	7	-	3	23

Bron: DMB-bestand

* Deze nationaliteit stond in het betreffende jaar in de top 3 van verdwijningen.

In tabel 27 staat de minimale, maximale en gemiddelde verblijfsduur in de beschermde opvang tot aan de datum van vertrek.

Tabel 27 Verblifsduur in de beschermde opvang in dagen tot aan vertrekdatum

Jaar van vertrek	minimale verblifsduur	maximale verblifsduur	gemiddelde verblifsduur	Standaard deviatie
2008	7	296	137	89
2009	52	421	181	129

Bron: DMB-bestand

7.3 Terugkeer van AMV's

Ten aanzien van terugkeer hebben wij al eerder opgemerkt dat dit zowel vanuit de beschermde opvang als vanuit de reguliere AMV-opvang weinig voorkomt. Vanuit de beschermde opvang zijn volgens het DMB-bestand in totaal vijf jongeren teruggekeerd. Twee van hen waren voor 1 januari 2008 ingestroomd en waren op die datum nog aanwezig, drie van hen waren in 2008 of 2009 ingestroomd. Tabel 28 geeft een overzicht van het aantal jongeren dat volgens het COA vanuit de laatste reguliere COA-locatie waar zij verbleven zijn teruggekeerd naar het land van herkomst. Het kwam niet voor dat van een persoon meerdere malen terugkeer was geregistreerd.

Tabel 28 Terugkeer naar het land van herkomst

Jaar van vertrek	AC-KWG	KWG/KWE	Campus	Totaal
2005	-	-	5	5
2006	-	-	1	1
2007	2	3	-	5
2008	3	3	3	9
2009	1	1	5	7
<i>Totaal</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>14</i>	<i>27</i>

Bron: COA

De aantallen terugkeer zijn vanuit alle opvangvormen zo klein gebleken dat het geen zin heeft om de beschermde opvang op dit punt te vergelijken met andere typen opvang. Om die reden is ook afgezien van een uitsplitsing naar leeftijd ten tijde van vertrek, geslacht en nationaliteit en van het berekenen van de verblifsduur in de opvang tot aan de datum van vertrek. Uit de terugkeercijfers van het COA kan niet worden afgeleid of jongeren vrijwillig of gedwongen zijn teruggekeerd naar het land van herkomst. Ook wordt doormigratie niet apart geregistreerd. De cijfers die er zijn laten in ieder geval zien dat er geen duidelijke toename is van het aantal AMV's dat terugkeert naar het herkomstland. Volgens de IOM zijn wel meer AMV's teruggekeerd dan hier genoemd, namelijk ook nog uit andere woonsituaties, maar ook de cijfers van de IOM (vermeld in hoofdstuk 6) wijzen niet op een toename. Overigens is het ook mogelijk dat jongeren zijn teruggekeerd naar hun land van herkomst zonder tussenkomst van de DT&V of de IOM.

7.4 Conclusie

Terwijl het aantal eerste asielverzoeken van 13 t/m 17 jarige AMV's de laatste jaren is gestegen, is de instroom van jongeren met een van de vier langstgeldende risiconationaliteiten afgenomen dan wel gelijk gebleven. De maandelijks

asielinstroom van Indiase jongens is sinds het voorjaar van 2008 nog maar zeer klein, wat suggereert dat het IJbotonderzoek en de beschermde opvang hier het beoogde afschrikwekkende effect hebben gehad. Al sinds eind 2007 is het aantal Nigeriaanse meisjes dat maandelijks asiel aanvraagt minimaal. Dit is waarschijnlijk een direct gevolg van de arrestaties van hun reisagenten in het kader van het Koolvisonderzoek. In dat onderzoek heeft de pre-pilot een belangrijke rol gespeeld. Daarnaast hebben de Snelle Actieteams in Nigeria mogelijk een preventieve werking gehad. Het maandelijks aantal asielverzoeken van Guinese meisjes en Chinese meisjes en jongens is niet noemenswaardig veranderd tussen augustus 2006 en december 2009, behoudens een piek in de aanvragen van Chinese AMV's in het voorjaar van 2008, die samenvalt met een piek in het totaal aantal asielaanvragen van (minder- en meerderjarige) Chinezen. De bevindingen van een studie naar AMV's van het Europees Migratie Netwerk suggereren dat zich binnen Europa bij de instroom van Nigeriaanse meisjes een 'waterbedeffect' heeft voorgedaan. Over deze en andere groepen kan echter pas meer gezegd worden als er ook Europese cijfers over 2009 en 2010 beschikbaar komen.

Ten aanzien van het aantal verdwijningen vanuit de COA-opvang luidt de conclusie dat dit sinds de start van de officiële pilot in elk opvangtype (inclusief de beschermde opvang) is afgenomen, met uitzondering van de campussen, waar het absolute aantal verdwijningen in 2009 weer is toegenomen. Deze stijging geldt echter niet voor het MOB-percentage, dat, alles bij elkaar genomen, is gedaald. Vóór 2008 lag dit percentage in de AMV-campussen en de AC-KWG's duidelijk hoger dan in 2008 en 2009. Dit geldt niet voor de KWE's en KWG's, waar dit percentage over het algemeen al relatief laag was. Het maandelijks MOB-percentage vanuit de beschermde opvang ligt gemiddeld in dezelfde lijn als in de andere opvangtypen. Dat het MOB-percentage vanuit de beschermde opvang niet lager ligt dan in de andere opvangtypen wordt wellicht veroorzaakt door het feit dat juist degenen met (naar verwachting) de grootste kans om te verdwijnen daar zijn gehuisvest.

Eén van de redenen voor de afname van het aantal verdwijningen is waarschijnlijk het zeer geringe aantal Nigeriaanse en Indiase AMV's in de reguliere AMV-opvang sinds de start van de pilot beschermde opvang. In plaats daarvan zijn in 2009 relatief veel Afghaanse, en in mindere mate Irakese en Somalische AMV's uit de reguliere AMV-opvang verdwenen. Zij worden echter nauwelijks in de beschermde opvang geplaatst.

De beschermde opvang is er niet goed in geslaagd om Indiase jongens 'binnen te houden'. Men is er echter wel succesvol gebleken in het voorkomen van verdwijningen van Nigeriaanse en Guinese meisjes. Chinese jongeren vormen in dit opzicht een tussencategorie.

Met betrekking tot terugkeer is gebleken dat de aantallen terugkeer vanuit alle opvangvormen zo klein zijn dat een onderlinge vergelijking tussen opvangtypen geen zin heeft. Duidelijk is dat er sinds de start van de beschermde opvang geen toename te constateren valt in het aantal AMV's dat terugkeert naar het herkomstland.

8 De juridische grondslag van de beschermde opvang

Dr. mr. T. Liefwaard

Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen, Universiteit Utrecht

8.1 Aanleiding, vraagstelling en werkwijze

Vanaf de start van de pilot beschermde opvang heeft discussie bestaan over de vraag of plaatsing van AMV's in de beschermde opvang juridische grondslag heeft, gelet op de mate van beslotenheid of geslotenheid, zoals feitelijk aan de orde. In verband hiermee heeft het WODC nader onderzoek gevraagd naar de juridische grondslag van de beschermde opvang. Dit hoofdstuk bevat een verslag van dit deelonderzoek, waarbij de centrale vraagstelling luidt:

In hoeverre zijn de plaatsing en het verblijf van AMV's in locaties voor beschermde opvang in overeenstemming met de relevante (inter)nationale wet- en regelgeving, en wat zou eventueel nodig zijn om overeenstemming te bewerkstelligen?

Ter beantwoording van deze centrale vraagstelling zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- Is bij de plaatsing en het verblijf van AMV's in de beschermde opvang sprake van vrijheidsbeneming in de zin van de relevante (inter)nationale wet- en regelgeving (zoals het Burgerlijk Wetboek, de Wet op de jeugdzorg, de Vreemdelingenwet 2000, het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM), het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR) en het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK))?
- Hoe zijn de plaatsing en het verblijf in de beschermde opvang momenteel juridisch geregeld en in hoeverre is dit in overeenstemming met dit (inter)nationaal juridisch kader?
- Indien (gedeeltelijke) overeenstemming ontbreekt: wat is nodig om te bewerkstelligen dat er in de toekomst wel (volledige) overeenstemming zal zijn?

Het onderzoek is verricht in de periode februari tot en met april 2010. Gelet op de betrekkelijk korte tijdspanne is wat betreft de praktijk van de beschermde opvang uitgegaan van de voorhanden zijnde gegevens van het WODC, die zijn weergegeven in de voorgaande hoofdstukken. Ook is een aantal werkbezoeken afgelegd en is een aantal gesprekken gevoerd, onder andere met een aantal leden van de 'Taskforce AMV's'. Deze bezoeken en gesprekken dienden ter inventarisatie en oriëntatie, maar hadden uitdrukkelijk niet als doel om empirisch onderzoek te verrichten naar de voor de centrale vraagstelling relevante informatie en gegevens. Voor zover de hierna volgende onderzoeksresultaten ontleend zijn aan deze bezoeken of gesprekken, wordt dit expliciet vermeld.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Na enkele inleidende opmerkingen over de plaatsing van AMV's in de beschermde opvang zal in de eerste plaats worden stilgestaan bij de vraag of de plaatsing en het verblijf in de beschermde opvang (hierna doorgaans: plaatsing in de beschermde opvang) in juridische zin wel of niet

als vrijheidsbeneming zouden moeten worden gekwalificeerd. Hierbij wordt aandacht besteed aan de definitie van vrijheidsbeneming zoals die voortvloeit uit het internationale recht en uit het Nederlandse recht. Gelet op de context en de doelstellingen van de beschermde opvang (zie ook hierna) wordt in het bijzonder gekeken naar het Nederlandse vreemdelingenrecht en jeugdbeschermingsrecht. Vervolgens zal worden gezien hoe de plaatsing in de beschermde opvang zich tot deze definities verhoudt, waarbij zowel de oorspronkelijke uitgangspunten van de wetgever en beleidsmakers als de feitelijke tenuitvoerlegging aan de orde komen. In het hierop volgende deel van dit hoofdstuk komt de vraag aan de orde in hoeverre plaatsing in de beschermde opvang voldoende juridisch is ingebed in wet- en regelgeving en in hoeverre Stichting Nidos, belast met de voogdij over de AMV's, als wettelijk vertegenwoordiger bevoegd is tot plaatsing in de beschermde opvang. Tot slot worden waar nodig aanbevelingen gedaan tot verbetering van wet- en regelgeving en/of de praktijk.

8.2 Plaatsing in de beschermde opvang: enkele opmerkingen vooraf

Zoals in de voorgaande hoofdstukken is gebleken, is de pilot beschermde opvang gestart met als doel te experimenteren met een vorm van besloten opvang voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's) die (vermoedelijk) slachtoffer zijn van internationale mensenhandel en in dit kader reeds zijn uitgebuit of bestemd zijn voor uitbuiting in de seksindustrie of in andere sectoren. Door deze groep minderjarigen op te vangen in de zogenoemde 'beschermde opvang' wordt geprobeerd hen te beschermen tegen mensenhandelaren en te voorkomen dat zij verdwijnen en (wederom) terecht komen in een situatie van uitbuiting. De pilot richt zich op AMV's, zowel jongens als meisjes, in de leeftijd van dertien tot achttien jaar. Stichting Nidos neemt als wettelijke vertegenwoordiger van de AMV's, die onder (voorlopige) voogdij staan, de beslissing tot plaatsing in de beschermde opvang (zie hoofdstuk 4). Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en zijn contractpartners zorgen vervolgens voor de feitelijke opname en de dagelijkse begeleiding van de minderjarigen in de verschillende locaties voor beschermde opvang. Zij zijn tevens verantwoordelijk voor de beveiligingsmaatregelen die op de locaties zijn genomen. In de begeleiding wordt gewerkt met een tweetal fasen waarin vanuit volledige bescherming toegewerkt wordt naar vrijheid en zelfstandigheid. Afhankelijk van de uitvoerder kunnen de minderjarigen gedurende de verschillende fasen in dezelfde locatie of in verschillende locaties verblijven. De minderjarigen staan gedurende de eerste periode van hun verblijf in de beschermde opvang (minstens twee tot drie maanden) 24 uur per dag onder toezicht (zie hoofdstuk 5).

Ofschoon de beschermde opvang plaatsvindt in een vreemdelingrechtelijke context, waarin de voorbereiding van de terugkeer van de minderjarige aan de orde kan zijn⁷⁸ en ook strafvorderlijke belangen een rol kunnen spelen (lees: de opsporing van mensenhandel en het doen van aangifte in dit verband), kan ten aanzien van de beschermde opvang worden vastgesteld dat bescherming van de minderjarigen tegen het risico van (hernieuwde) uitbuiting in het kader van internationale

⁷⁸ Waarbij ook van de gelegenheid gebruik kan worden gemaakt om goed onderzoek te doen naar de vraag of betrokkene in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning; zie ABRvS, 15 januari 2010, LJN: BL0246, r.o. 2.6.

mensenhandel centraal staat. De grondslag voor plaatsing en verblijf in de beschermde opvang dient derhalve in het licht van dit doel te worden beschouwd.

8.3 Definitie van vrijheidsbeneming naar internationaal en Nederlands recht

8.3.1 Relevantie van de vraag of sprake is van vrijheidsbeneming

Dit deelonderzoek draait om de vraag of bij de plaatsing van AMV's in de beschermde opvang sprake is van vrijheidsbeneming of niet. De beantwoording van deze vraag is relevant omdat vrijheidsbeneming betekent dat iemand wordt ingeperkt in zijn recht op vrijheid van zijn persoon (of persoonlijke vrijheid), welk recht wordt beschermd door diverse bepalingen in mensenrechtenverdragen (art. 5 EVRM, art. 9 IVBPR en art. 37 IVRK) en door artikel 15 van de Nederlandse Grondwet. Vrijheidsbeneming kan om verschillende redenen worden toegepast met diverse juridische achtergronden. Uiteraard kan worden gedacht aan het strafrecht, maar ook binnen de psychiatrische zorg, het vreemdelingenrecht en de jeugdbescherming kan vrijheidsbeneming voorkomen. Dit is toegestaan mits aan de voorwaarden voor een rechtmatige vrijheidsbeneming is voldaan. Artikel 5, lid 1 EVRM geeft een limitatieve opsomming van de toegestane gronden voor vrijheidsbeneming, waartoe ook de hierboven genoemde redenen kunnen worden gerekend.⁷⁹ Daarbij moet vrijheidsbeneming gebaseerd zijn op de wet en voorzien zijn van rechtswaarborgen, zoals een rechterlijke toetsing en rechtsbijstand. In aanvulling hierop rust op de overheid de plicht om personen aan wie de vrijheid is ontnomen een rechtspositie te garanderen die in de eerste plaats een menswaardige behandeling garandeert (zie art. 10 IVBPR en art. 37 IVRK; zie ook art. 3 EVRM en art. 7 IVBPR).⁸⁰

Vrijheidsbeneming wordt vaak afgezet tegen vrijheidsbeperking, hetgeen een inperking is van het recht op bewegingsvrijheid (of: vrijheid van verplaatsing). Dit recht is te vinden in artikel 2 van het Vierde Protocol behorende bij het EVRM (hierna: Vierde Protocol).⁸¹ Er gelden ten aanzien van beperking van dit recht minder strenge voorwaarden dan ingeval van vrijheidsbeneming; wel moet in principe worden voorzien in een wettelijke basis en moet de toepassing van vrijheidsbeperking voldoen aan het subsidiariteitsbeginsel (lees: is deze vorm van beperking noodzakelijk of zijn er adequate, minder vergaande alternatieven?) en het proportionaliteitsbeginsel (lees: staat het middel in verhouding tot het beoogde doel?).⁸²

⁷⁹ Artikel 9 IVBPR en art. 37 IVRK stellen (enkel) als eis dat vrijheidsbeneming gebaseerd moet zijn op de wet en niet willekeurig mag zijn. Ook hier is echter duidelijk dat beide artikelen een brede benadering voorstaan. Het mensenrechtencomité gaat ervan uit dat artikel 9 IVBPR van toepassing is op 'all persons deprived of their liberty by arrest or detention' en dat alle vormen van vrijheidsbeneming gerelateerd aan strafzaken of andere zaken, zoals bijvoorbeeld geestesziekten, zwerfgedrag, drugsverslaving, opvoedkundige doeleinden of immigratie vallen binnen de reikwijdte van artikel 9 IVBPR; Mensenrechtencomité, General Comment No. 8, Right to liberty and security of persons (Art. 9), 30 juni 1982, par. 1. Zie ook Nowak (2005), p. 223.

⁸⁰ Zie Liefwaard (2008) voor een uitgebreide analyse van deze rechtspositie.

⁸¹ Zie ook artt. 12 en 13 IVBPR.

⁸² Zie bijv. Harris e.a. (2009), p. 736.

Bij de in dit onderzoek centraal staande doelgroep, AMV's, is een aantal bijzonderheden van betekenis en op voorhand vermeldenswaardig. Ten eerste gaat het om *minderjarigen* die op grond van artikel 37 IVRK en artikel 5, lid 1 onder d EVRM een bijzondere rechtspositie behoren te hebben. Deze rechtspositie valt grofweg uiteen in twee delen. In de eerste plaats stelt artikel 37, aanhef, onder b IVRK als aanvullende eisen dat vrijheidsbeneming ten aanzien van kinderen alleen mag worden toegepast als uiterste middel én voor de kortst mogelijke duur. Bovendien heeft elk kind aan wie de vrijheid is (of wordt) ontnomen recht op rechtsbijstand én andere passende bijstand (art. 37, aanhef, onder d IVRK).⁸³ Verder moet de overheid er krachtens artikel 37, aanhef, onder c IVRK voor zorgen dat de menselijke waardigheid van de kinderen gedurende de vrijheidsbeneming is gewaarborgd en dat rekening wordt gehouden met hun specifieke behoeften. Hierbij hoort, naast bijvoorbeeld onderwijs en gezondheidszorg (zie artt. 28 en 29 resp. art. 24 IVRK), dat kinderen in principe gescheiden worden ondergebracht van volwassenen. Ook heeft elk kind het recht om gedurende de vrijheidsbeneming contact te blijven onderhouden met zijn familie, tenzij dit niet in zijn of haar belang wordt geacht (zie expliciet: art. 37, aanhef, onder c IVRK). Artikel 5, lid 1, onder d EVRM bevat een speciale grond voor vrijheidsbeneming van minderjarigen.⁸⁴ Op grond van deze bepaling mag aan een minderjarige zijn vrijheid worden ontnomen onder andere 'met het doel toe te zien op zijn opvoeding'. Een en ander betekent wel dat het verblijf ook daadwerkelijk ten dienste moet staan aan de opvoeding van de minderjarige.⁸⁵

Het is voorts van belang om vast te stellen dat de minderjarigen *vreemdeling* zijn en bovendien (*vermoedelijk*) *slachtoffer van mensenhandel*. Ook in verband hiermee rust op overheden de verplichting om zeer terughoudend om te gaan met vrijheidsbeneming. Zo heeft het VN-Comité inzake de Rechten van het Kind verdragsstaten opgeroepen om vrijheidsbeneming ten aanzien van AMV's enkel als uiterste middel toe te passen en voor een zo kort mogelijke duur. Daarnaast hebben AMV's die van hun vrijheid zijn beroofd recht op een adequate rechtspositie.⁸⁶ Ook de VN-Vluchtelingenorganisatie (UNHCR) heeft bijzondere aandacht besteed aan AMV's en zich uitgesproken tegen detentie van (alleenstaande) minderjarige vreemdelingen die asiel hebben aangevraagd. Ingeval detentie toch wordt toegepast is het van belang de relevante bepalingen van het IVRK te respecteren.⁸⁷ Verder

⁸³ Volgens art. 1 IVRK wordt onder 'kind' verstaan: 'ieder mens jonger dan achttien jaar, tenzij volgens het op het kind van toepassing zijnde recht de meerderjarigheid eerder wordt bereikt'. Naar Nederlands recht vallen minderjarigen (art. 1:233 BW) onder deze definitie. Daarom wordt hier verder gesproken van minderjarigen. Overigens wordt waar over 'hij' wordt gesproken tevens 'zij' bedoeld, tenzij uitdrukkelijk anders vermeld.

⁸⁴ Minderjarigheid is niet nader gedefinieerd. Het is aan de nationale wetgevers om de grens van minderjarigheid vast te stellen.

⁸⁵ Zie EHRM, 29 februari 1988, Series A. No. 129 (Bouamar t. België) en EHRM, 16 februari 2002, Appl. No. 39474/98 (D.G. t. Ierland).

⁸⁶ General Comment No. 6 'Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin', VN Doc. CRC/GC/2005/6, 1 september 2005, par. 40 en 61-63. Zie verder ook art. 10 e.v. van het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel (Stb. 2009, 445); alsmede de Explanatory Report, (o.a. par. 154-155). Nb. dit verdrag treedt voor Nederland op 1 augustus 2010 in werking.

⁸⁷ Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum, February 1997, par. 7.6 e.v. Zie verder UNHCR, Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees, April

heeft de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de VN zich in de 'Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking' op het standpunt gesteld dat minderjarigen die (vermoedelijk) slachtoffer zijn van mensenhandel niet zouden moeten worden gedetineerd of op andere wijze opgesloten.⁸⁸

Tot slot is van belang dat het in dit onderzoek gaat om plaatsing in beschermde opvang *door de wettelijk vertegenwoordiger*, in casu Stichting Nidos, belast met de voogdij over de AMV's. Het antwoord op de vraag of in de beschermde opvang sprake is van vrijheidsbeneming of niet raakt namelijk ook aan de vraag naar de grenzen van de wettelijke bevoegdheden. In hoeverre is de wettelijke vertegenwoordiger vrij om de woon- of verblijfplaats van de minderjarige te bepalen? En in hoeverre mag dit vrijheidsbeneming met zich brengen? Met andere woorden: mag een wettelijke vertegenwoordiger overgaan tot vrijheidsbeneming respectievelijk vrijheidsbeperking?

Zoals hiervoor aangegeven wordt vrijheidsbeneming vaak afgezet tegen vrijheidsbeperking. Betoogd kan worden dat het recht op bewegingsvrijheid in mindere mate geldt voor minderjarigen, omdat zij onder gezag staan (art. 1:245, lid 1 BW).⁸⁹ Zo kan de wettelijke vertegenwoordiger van de minderjarige in principe zijn woon- of verblijfplaats bepalen en toezicht houden op de minderjarige en instructies geven, indien hij dit in het belang van de verzorging en opvoeding van de minderjarige nodig acht. Zoals hierna uitgebreider zal worden besproken is de voogd met rechtspersoonlijkheid (i.c. Stichting Nidos) wel beperkt in zijn bevoegdheden wanneer het vrijheidsbeneming betreft (art. 1:305, lid 3 BW).

Om te kunnen beoordelen of sprake is van vrijheidsbeneming of niet, zal eerst worden bekeken welke definities gelden naar internationaal recht en naar Nederlands recht. Wanneer is in juridische zin sprake van vrijheidsbeneming en waar ligt de grens met de minder vergaande vrijheidsbeperking?

8.3.2 Definitie van vrijheidsbeneming op grond van internationaal recht

Als gezegd gaat het ingeval van vrijheidsbeneming om een inperking van het recht op persoonlijke vrijheid dat wordt beschermd door internationale mensenrechtelijke verdragen die ook door Nederland zijn geratificeerd: het IVBPR (art. 9), het EVRM (art. 5) en het IVRK (art. 37). De vraag of sprake is van vrijheidsbeneming speelt vooral een rol bij het bepalen van de reikwijdte van de betreffende mensenrechtelijke bepalingen. Het betreft derhalve een belangrijke voorvraag, voordat aan de orde komt of de vrijheidsbeneming rechtmatig was.

2006, POLAS/2006/03. Op grond van art. 5 van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen uit 1951 (Stb. 1951, 137) behouden vluchtelingen hun rechten op grond van andere verdragsbepalingen. Overigens kent dit verdrag expliciet het recht op bewegingsvrijheid toe aan vluchtelingen (zie art. 26). De Nederlandse regering behoudt zich bij deze bepaling het recht voor om aan bepaalde (groepen) vluchtelingen een hoofdvverblijfplaats toe te wijzen.

⁸⁸ Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking, E/2002/68/Add.1, 20 May 2002, par. 2.6; zie ook par. 6.1.

⁸⁹ Het IVRK kent bijvoorbeeld geen bepaling waarin de vrijheid van verplaatsing of het recht op bewegingsvrijheid is te vinden.

In de verdragsbepalingen is geen definitie van vrijheidsbeneming te vinden. De vraag of er sprake is van vrijheidsbeneming moet derhalve worden beantwoord aan de hand van de jurisprudentie en literatuur. Vooral het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft een aanzienlijke hoeveelheid relevante jurisprudentie op dit punt ontwikkeld. Hieronder zal vooral worden ingegaan op de definitie van vrijheidsbeneming onder artikel 5 EVRM. Ter vergelijking wordt een blik geworpen op de implicaties van artikel 9 IVBPR, waarna kort zal worden ingegaan op vrijheidsbeneming van minderjarigen in het licht van artikel 37 IVRK. Een tweetal definities, te vinden in zogenaamde 'international legal standards' ten aanzien van vrijheidsbeneming van minderjarigen, kunnen hier richting geven.

Artikel 5 EVRM

In de kern is sprake van vrijheidsbeneming in de zin van artikel 5 EVRM als een persoon tegen haar of zijn wil wordt vastgehouden in een afgebakende ruimte ('particular restricted space') voor een niet te verwaarlozen periode.⁹⁰ Het behoeft geen betoog dat opsluiting in een politiecel of gevangenis vrijheidsbeneming met zich brengt. De vraag is wanneer minder evidente vormen van opsluiting zouden moeten worden beschouwd als vrijheidsbeneming in de zin van artikel 5 EVRM en waar deze vrijheidsbeneming overgaat in vrijheidsbeperking als bedoeld in artikel 2 Vierde Protocol, waarvoor andere vereisten gelden. De grens tussen vrijheidsbeneming en vrijheidsbeperking is geen harde grens. Er is sprake van een gradueel verschil of zoals het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) het formuleert: het onderscheid is 'merely one of degree or intensity, and not one of nature or substance'.⁹¹ Het is derhalve niet mogelijk om in absolute termen antwoord te geven op de vraag of plaatsing in een bepaalde setting moet worden beschouwd als een vorm van vrijheidsbeneming als bedoeld in artikel 5 EVRM. Een en ander moet van geval tot geval worden bekeken, waarbij rekening moet worden gehouden met 'a whole range of criteria such as the type, duration, effects and manner of implementation of the measure in question'.⁹² Hierbij spelen ook een rol de mogelijkheden om sociale contacten te onderhouden met familie, andere gedetineerden/geplaatsten en personeel van de inrichting,⁹³ en de mate waarin toezicht wordt gehouden en controle kan worden uitgevoerd op het handelen en nalaten van de persoon in kwestie.⁹⁴

Uit de jurisprudentie van het EHRM komt duidelijk naar voren dat vrijheidsbeneming in de zin van artikel 5 EVRM niet beperkt is tot plaatsing in daadwerkelijk (af)gesloten inrichtingen. Uit diverse uitspraken blijkt dat het voor de vraag of

⁹⁰ Harris e.a. (2009), p. 123 onder verwijzing naar EHRM, 16 juni 2005, Appl. No. 61603/00 (Storck t. Duitsland), par. 74.

⁹¹ EHRM, 6 november 1980, Series A. No. 39 (Guzzardi t. Italië), par. 93; EHRM, 28 mei 1985, Series A. No. 93 (Ashingdane t. Verenigd Koninkrijk), par. 41 en EHRM, 5 oktober 2004, Appl. No. 45508/99 (H.L. t. Verenigd Koninkrijk), par. 89. Dat een en ander nog steeds geldende jurisprudentie is, blijkt o.a. uit de recente zaak EHRM, 7 januari 2010, Appl. No. 25965/04 (Rantsev t. Cyprus & Rusland).

⁹² EHRM, 6 november 1980, Series A. No. 39 (Guzzardi t. Italië), par. 92; zie ook EHRM, 8 juni 1976, Series A. No. 22 (Engel e.a. t. Nederland), par. 58-59.

⁹³ EHRM, 6 november 1980, Series A. No. 39 (Guzzardi t. Italië), par. 95.

⁹⁴ Zie ook EHRM, 5 oktober 2004, Appl. No. 45508/99 (H.L. t. Verenigd Koninkrijk), par. 91. In deze zaak achtte het EHRM van doorslaggevende betekenis ('key factor') dat 'the health care professionals treating and managing the applicant exercised complete and effective control over his care and movements from the moment he presented acute behavioural problems'. Zie ook Harris e.a. (2009), p. 125.

sprake is van vrijheidsbeneming niet relevant is of de persoon in kwestie verblijft in een (af)gesloten inrichting.⁹⁵ Het gaat veel meer om de vraag of, en in hoeverre hij onderworpen was aan continue toezicht en controle. Bovenal is de vraag relevant of het de persoon in kwestie is toegestaan om te vertrekken.⁹⁶ Dat dit aspect van bijzondere betekenis is, werd bevestigd in een zaak waaruit bleek dat wanneer een persoon geplaatst wordt in diverse onderkomens met verschillende regimes (bijvoorbeeld van gesloten naar meer open) dit de status van vrijheidsbeneming niet hoeft te beïnvloeden als het de persoon in kwestie in de kern niet is toegestaan te vertrekken.⁹⁷

De reikwijdte van de definitie van vrijheidsbeneming is derhalve breder dan de stereotype vormen van opsluiting. Ook plaatsing in een open setting kan onder omstandigheden worden beschouwd als vrijheidsbeneming, wanneer bijvoorbeeld het geldende regime (mate van toezicht, sociale contacten etc.) en de lengte van het verblijf daartoe aanleiding geven. Zeer relevant is de vraag of het de persoon in kwestie is toegestaan te vertrekken als hij dat wil.

Van belang is voorts dat er in beginsel geen sprake is van vrijheidsbeneming in de zin van artikel 5 EVRM indien de persoon instemt met de plaatsing, ervan uitgaande dat deze bekwaam is om in te stemmen. Soms is onduidelijk of werkelijk sprake is van instemming. Zo kunnen pogingen om te ontsnappen duiden op de afwezigheid van instemming.⁹⁸ In andere situaties kan het gecompliceerder liggen; iemand die niet probeert te ontsnappen of weg te gaan, hoeft het niet per se eens te zijn met zijn opsluiting.⁹⁹ Instemming kan verder worden ingetrokken. Dit 'aanvullende subjectieve element'¹⁰⁰ van de definitie van vrijheidsbeneming is overigens sterk gerelativeerd doordat het EHRM zich op het standpunt heeft gesteld dat 'the right to liberty is too important in a democratic society for a person to lose the benefit of Convention protection for the single reason that he may have given

⁹⁵ In de zaak H.L. t. Verenigd Koninkrijk stelde het EHRM zich op het standpunt "that it is not determinative whether the ward was "locked" or "lockable", EHRM, 5 oktober 2004, Appl. No. 45508/99 (H.L. t. Verenigd Koninkrijk), par. 92. Zie in dit verband ook bijvoorbeeld de zaak Bouamar t. België waarin het EHRM verwees naar zowel open als gesloten inrichtingen als vallend onder de bescherming van artikel 5, lid 1 EVRM; EHRM, 29 februari 1988, Series A. No. 129 (Bouamar t. België) par. 50. En in de zaak Ashingdane t. Verenigd Koninkrijk ging het om een open afdeling van een psychiatrisch ziekenhuis, waarbij de persoon in kwestie ook met (onbegeleid) verlof ging. Ook hier was sprake van vrijheidsbeneming; Harris e.a. (2009), p. 125 onder verwijzing naar EHRM, 28 mei 1985, Series A. No. 93 (Ashingdane t. Verenigd Koninkrijk).

⁹⁶ Harris e.a. (2009), p. 125. Zie ook Liefwaard (2008), par. 3.2. Zie EHRM, 16 februari 2002, Appl. No. 39474/98 (D.G. t. Ierland), par. 73.

⁹⁷ Het EHRM interpreteert dit louter als een aanpassing van de condities van vrijheidsbeneming; EHRM, 22 oktober 2009, Appl. No. 1431/03 (Trajce Stojanovski t. Macedonië), par. 29. Het EHRM vond in deze zaak relevant dat de persoon in kwestie verbleef in een 'semi-open ward' welke hij alleen mocht verlaten met voorafgaande toestemming van de verantwoordelijk medisch deskundige. Als hij zou ontsnappen dan zou hij teruggebracht worden door de politie.

⁹⁸ Zie bijv. EHRM, 16 juni 2005, Appl. No. 61603/00 (Storck t. Duitsland), par. 76.

⁹⁹ In de zaak H.M. t. Zwitserland nam het EHRM geen vrijheidsbeneming aan. De persoon in kwestie had geen mening over de plaatsing in de instelling, maar gaf aan er niet ongelukkig te zijn; EHRM, 26 februari 2002, Appl. No. 39187/98, par. 46 (H.M. t. Zwitserland).

¹⁰⁰ Harris e.a. (2009), p. 123 en 126 onder verwijzing naar EHRM, 16 juni 2005, Appl. No. 61603/00 (Storck t. Duitsland), par. 74.

himself up to be taken into detention'.¹⁰¹ Dit geldt in het bijzonder 'when it is not disputed that the person is legally incapable of consenting to, or disagreeing with, the proposed action'.¹⁰² In het licht van dit laatste is van belang dat het EHRM lijkt aan te nemen dat *minderjarigen* geacht worden onbekwaam te zijn om in te stemmen met vrijheidsbeneming.¹⁰³ Zij zouden derhalve altijd de bescherming moeten genieten van artikel 5 EVRM, indien op grond van relevante (objectieve) omstandigheden mag worden aangenomen dat er sprake is van vrijheidsbeneming. Men zou in het verlengde hiervan nog kunnen betogen dat op grond van de uitspraak in de zaak Nielsen t. Denemarken¹⁰⁴ plaatsing met instemming van de wettelijke vertegenwoordiger niet valt onder de bescherming van artikel 5 EVRM. Deze benadering is echter sterk bekritiseerd in de literatuur en laat onverlet dat het recht op persoonlijke vrijheid door het EHRM te belangrijk wordt geacht om niet te worden beschermd door artikel 5 EVRM, zoals hierboven ook aangegeven.¹⁰⁵ Kortom: het lijkt niet mogelijk om de vraag of sprake is van vrijheidsbeneming ontkennend te beantwoorden onder de enkele verwijzing naar het feit dat de persoon in kwestie (kennelijk) met het verblijf lijkt in te stemmen. Dit geldt in het bijzonder wanneer het minderjarigen betreft.¹⁰⁶

Rest nog de vraag wanneer dan sprake is van vrijheidsbeperking als bedoeld in artikel 2 Vierde Protocol. Nadere bestudering van de literatuur en jurisprudentie van het EHRM leert dat het niet eenvoudig is om deze vraag te beantwoorden.¹⁰⁷ Duidelijk is dat wanneer geen sprake is van vrijheidsbeneming, er sprake kan zijn van vrijheidsbeperking. Uit de jurisprudentie blijkt dat een vorm van speciaal politietoezicht (i.c. wegens vermeende banden met de maffia) door het EHRM is aangemerkt als vrijheidsbeperkend en niet als vrijheidsbenemend. Het ging om speciaal toezicht dat onder meer bestond uit een verbod om de eigen woning te verlaten zonder de politie te informeren, de verplichting om zich op bepaalde momenten te melden bij de politie, een verbod om naar een café of naar andere publieke aangelegenheden te gaan, een instructie om een 'eerlijk leven' te leiden en geen verdenking op zich te laden en een instructie om tussen 20.00 uur en 06.00 uur thuis te verblijven, tenzij er gegronde redenen waren om dit niet te doen, waarbij de politie vooraf moest worden ingelicht.¹⁰⁸ Ofschoon het EHRM niet

¹⁰¹ EHRM, 5 oktober 2004, Appl. No. 45508/99 (H.L. t. Verenigd Koninkrijk), par. 90. Zie ook EHRM, 18 juni 1971, Series A. No. 12 (De Wilde, Ooms en Versyp t. België), par. 65. In deze laatste zaak stelde het EHRM ook dat '[d]etention might violate Article 5 (...) even although the person concerned might have agreed to it'.

¹⁰² EHRM, 5 oktober 2004, Appl. No. 45508/99 (H.L. t. Verenigd Koninkrijk), par. 90.

¹⁰³ Dit kan a contrario worden afgeleid uit EHRM, 16 juni 2005, Appl. No. 61603/00 (Storck t. Duitsland), par. 75.

¹⁰⁴ EHRM, 28 november 1988, Series A. No. 144 (Nielsen t. Denemarken).

¹⁰⁵ Zie Van Bueren (1995), p. 212 e.v., Kilkelly (1999), p. 35 e.v. en Murdoch (2006), p. 314 e.v. Ook de Europese Commissie nam een ander standpunt in dan het EHRM; Europese Commissie, 12 maart 1987, Appl. No. 10929/84 (Nielsen t. Denemarken). Het is overigens allerminst uitgesloten dat het EHRM vandaag de dag, onder invloed van het IVRK, dat dateert van na de Nielsen zaak, en de eigen recente(re) jurisprudentie, tot een ander oordeel zou komen; zie verder ook Liefwaard (2008), p. 151 e.v. en Harris e.a. (2009), p. 127-128.

¹⁰⁶ Vgl. artt. 5 en 12 IVRK; Liefwaard (2008), p. 151. Dit geldt misschien nog wel in ruimere mate voor kinderen die onder druk of een vorm van invloed staan, zoals wordt aangenomen bij AMV's die (vermoedelijk) slachtoffer zijn van mensenhandel.

¹⁰⁷ Vermeulen 2006, p. 941. Zie ook Harris e.a. (2009), p. 736 e.v.

¹⁰⁸ EHRM, 6 april 2000, Appl. No. 26772/95 (Labita t. Italië), par. 63 en par. 193; zie voor een vergelijkbaar geval EHRM, 22 februari 1994, Series A. No. A281-A (Raimondo t. Italië), par. 13 en par. 39.

uitdrukkelijk aangeeft waarom in dit geval geen sprake is van vrijheidsbeneming, lijkt het verschil te maken te hebben met het feit dat het de persoon in kwestie wel was toegestaan om zijn huis te verlaten, mits hij dit vooraf meldde aan de politie.¹⁰⁹ Verder betrof het vooral instructies om zaken na te laten, zoals het dragen van wapens of het bezoeken van een café. Ofschoon beide vormen van toezicht zeer beperkend kunnen zijn, wordt van de betrokkenen bij vrijheidsbeperking niet verwacht dat zij zich in principe continue op een specifieke locatie (bijv. in de eigen woning) ophouden.

Bij vrijheidsbeperking kan verder worden gedacht aan een verbod om zich ergens op te houden om redenen van openbare orde of preventie van criminaliteit.¹¹⁰ Ook het stellen van voorwaarden bij schorsing van voorarrest kan binnen de reikwijdte van deze verdragsbepaling vallen.¹¹¹

Artikel 9 IVBPR

Wanneer men kijkt naar de reikwijdte van artikel 9 (en 10) van het IVBPR en de definitie/constructie van vrijheidsbeneming in dit verband door het Mensenrechtencomité, ziet men in vergelijking met artikel 5 EVRM een overeenkomstige benadering. Noch het IVBPR, noch het Mensenrechtencomité geeft een definitie van vrijheidsbeneming. Als gezegd gaat het Mensenrechtencomité uit van een brede benadering, hetgeen betekent dat vrijheidsbeneming op diverse gronden als onderdeel van verschillende juridische systemen kan plaatsvinden.¹¹²

Volgens Joseph, Schultz & Castan kan uit de jurisprudentie van het Mensenrechtencomité worden afgeleid dat 'article 9 (...) applies only to severe deprivations of liberty, such as incarceration in a certain building (e.g. one's home, prison, psychiatric institution, immigration detention center), rather than restrictions on one's ability to move freely around a State, or an even smaller locality'.¹¹³

Nowak stelt ten aanzien van de definitie van vrijheidsbeneming in de zin van artikel 9 IVBPR dat '[a]n interference with personal liberty results only from the *forceful detention* [cursief – tl] of a person at a certain *narrowly bounded location* [cursief – tl], such as a prison or some other detention facility, a psychiatric facility, a re-education, concentration or work camp, or a detoxification facility for alcoholics or drug addicts, as well as an order of house arrest'. Ter vergelijking wijst hij erop dat '[a]ll less grievous restrictions on freedom of bodily movement, such as limitations on domicile or residency, exile, confinement to an island or expulsion from State

¹⁰⁹ Waarbij overigens niet relevant was of de politie wel of niet zou instemmen met het verlaten van het huis; het betrof enkel een meldplicht. Zie verder ook Harris e.a. (2009), p. 738. Zij verwijzen naar de zaken EHRM, 23 mei 2001, Appl. Nos. 25316-25321/94 en 27207/95 (Denizci e.a. t. Cyprus) en EHRM, 5 oktober 2006, Appl. No. 14139/03 (Bolat t. Rusland) waarin de betreffende personen de politie moesten inlichten wanneer zij van woonplaats veranderden of familie of vrienden bezochten; EHRM, 23 mei 2001, Appl. Nos. 25316-25321/94 and 27207/95 (Denizci e.a. t. Cyprus).

¹¹⁰ Vermeulen 2006, p. 942, onder verwijzing naar EHRM, 4 juni 2002, Appl. No. 37331/97 (Landvreugd t. Nederland), par. 68-72 en EHRM, 4 juni 2002, Appl. No. 33129/96 (Oliveira t. Nederland), par. 61-65. Zie uitgebreid Harris e.a. (2009), p. 741.

¹¹¹ Harris e.a. (2009), p. 739.

¹¹² Nowak (2005), p. 223.

¹¹³ Joseph, Schultz, & Castan (2004), p. 308 onder verwijzing naar de beslissingen van het Mensenrechtencomité in Celepli v. Sweden (No. 456/1991) en Karker v. France (No. 833/1998).

territory' moeten worden beschouwd als vormen van vrijheidsbeperking (vgl. art. 12 en 13 IVBPR).¹¹⁴

Er lijkt met andere woorden ook hier een gradueel verschil te bestaan tussen vrijheidsbeneming zoals beschermd door artikel 9 en 10 IVBPR en beperking van het recht op bewegingsvrijheid zoals beschermd door artikel 12 en 13 IVBPR.

Doorslaggevend voor de vaststelling dat sprake is van vrijheidsbeneming, is dat de persoon in kwestie gehouden is om op een afgebakende plaats of locatie te verblijven en dat hij daar niet weg mag. Ook hier is de mate van geslotenheid of beslotenheid van de locatie niet van doorslaggevende betekenis.

Vrijheidsbeneming van minderjarigen in het licht van artikel 37 IVRK

Vrijheidsbeneming van *minderjarigen* valt ook onder de reikwijdte van artikel 5 EVRM (zie in het bijzonder art. 5, lid 1, onder d EVRM) en artikel 9 IVBPR, maar wordt tevens gereguleerd door artikel 37 IVRK. Noch deze verdragsbepaling, noch het VN-Comité inzake de Rechten van het Kind, dat toezicht houdt op de implementatie van het IVRK, geeft een definitie van vrijheidsbeneming.¹¹⁵ Wel zijn er twee relevante 'international legal standards' die regels geven ten aanzien van vrijheidsbeneming van minderjarigen: de 'Rules for the Protection of Juveniles Deprived of Their Liberty' (ook wel bekend als de Havana Rules of JDLs) van de Verenigde Naties uit 1990 en de recente 'European Rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures' van het Comité van Ministers van de Raad van Europa uit november 2008.¹¹⁶ Beide regelingen, die de status van aanbeveling hebben, kennen een definitie van vrijheidsbeneming.¹¹⁷ Rule 11(b) van de Havana Rules definieert vrijheidsbeneming als volgt: 'The deprivation of liberty means any form of detention or imprisonment or the placement of a person in a public or private custodial setting, from which this person is not permitted to leave at will, by order of any judicial, administrative or other public authority.'¹¹⁸

De 'European rules for juvenile offenders' geven een vergelijkbare definitie in rule 21.5: "deprivation of liberty" means any form of placement in an institution by decision of a judicial or administrative authority, from which the juvenile is not permitted to leave at will'.

Het draait in beide definities vooral om het feit dat de minderjarige geacht wordt te verblijven in een specifieke locatie, een 'setting' of 'institution' en dat het hem niet is toegestaan om deze specifieke plek te verlaten als hij dat wil. Hierbij lijkt niet relevant of de minderjarige ook daadwerkelijk weg kan. Vrijheidsbeneming is met

¹¹⁴ Nowak (2005), p. 212.

¹¹⁵ Het IVRK kent geen recht op bewegingsvrijheid zoals dat wel is neergelegd in het IVBPR en het EVRM (Vierde Protocol).

¹¹⁶ Zie GA Res. 45/113, 14 december 1990 resp. Recommendation CM/Rec(2008)11.

¹¹⁷ Beide aanbevelingen zijn, anders dan vooral de titel van de Europese aanbeveling doet vermoeden, niet beperkt tot vrijheidsbeneming in de context van het jeugdstrafrecht (zie in het bijzonder rule 22); zie ook Liefwaard (2008), p. 90 e.v.

¹¹⁸ Ook het VN-Comité inzake de Rechten van het Kind houdt de definitie van de Havana Rules aan voor de interpretatie van art. 37 IVRK; Detrick (1999), p. 629. Het roept verder verdragsstaten uitdrukkelijk op om de Havana Rules op te nemen in nationale wetgeving ter implementatie van art. 37 IVRK (zie General Comment No. 10, 'Children's rights in juvenile justice', VN Doc. CRC/C/GC/10, 25 april 2007, par. 88).

andere woorden onder deze definities evenmin gereserveerd voor plaatsing in volledig gesloten inrichtingen of instellingen.¹¹⁹

8.3.3 Definitie van vrijheidsbeneming naar Nederlands recht

Noch in Nederlandse wetgeving, noch in jurisprudentie is een heldere definitie van vrijheidsbeneming te vinden. Duidelijk is evenwel dat artikel 15 Gw aansluit bij artikel 5 EVRM en dat eenzelfde definitie van vrijheidsbeneming dient te worden gehanteerd.¹²⁰ Zo beschouwde de Hoge Raad in 1988 de plaatsing van asielzoekers in het opvangcentrum op Schiphol als vrijheidsbeneming. Asielzoekers die in het centrum verbleven konden weliswaar met de buitenwereld telefonisch contact leggen en bezoek ontvangen, maar het stond hun niet vrij het centrum, een afgesloten ruimte met voortdurende controle en 24-uurs bewaking, te verlaten en elders in de transitruimte of daarbuiten te vertoeven. De enige mogelijkheid om het centrum te verlaten was door uit Nederland te vertrekken. Volgens de Hoge Raad werd de fysieke vrijheid van de asielzoeker in de gegeven omstandigheden (lees: gedwongen verblijf op aanwijzing van de Marechaussee in een beperkte, afgesloten ruimte onder voortdurende bewaking) 'aan ingrijpende ruimtelijke en sociale beperkingen onderworpen'. 'Het geheel van deze beperkingen doet de concrete situatie van de betrokkene zozeer naderen tot die van een gedetineerde dat zij moet worden aangemerkt als vrijheidsontneming in de zin van art. 15 Gr.w, onderscheidenlijk vrijheidsberoving in de zin van art. 5 lid 1 EVRM', aldus de Hoge Raad.¹²¹

Zowel vanuit het vreemdelingenrecht als het jeugdbeschermingsrecht, beide relevant voor de plaatsing van AMV's in beschermde opvang, kan het nodige worden gezegd over de definitie van vrijheidsbeneming. In het vreemdelingenrecht wordt in wetgeving uitdrukkelijk onderscheid gemaakt tussen vrijheidsbeneming en vrijheidsbeperking en is in de jurisprudentie regelmatig aandacht besteed aan de vraag wanneer sprake is van vrijheidsbeneming. In het jeugdbeschermingsrecht is in de loop van de jaren meer aandacht gekomen voor vrijheidsbeneming van minderjarigen als jeugdbeschermingsmaatregel. Hierbij ontstond, mede onder invloed van het EVRM en het IVRK, in toenemende mate aandacht voor de rechtspositie van de betrokkenen (minderjarige, ouders of voogd). Deze ontwikkelingen en de daarmee samenhangende wetswijzigingen verschaffen eveneens inzicht in de definitie van vrijheidsbeneming. Hieronder zal achtereenvolgens aandacht worden besteed aan de definitie van vrijheidsbeneming in het vreemdelingenrecht en het jeugdbeschermingsrecht.

Definitie van vrijheidsbeneming in het vreemdelingenrecht

In de Vreemdelingenwet 2000 komt men een bijzonder hoofdstuk over *vrijheidsbeperkende en vrijheidsontnemende* maatregelen tegen ten aanzien van

¹¹⁹ Zie in dit verband ook rule 30 van de Havana Rules waarin Staten worden opgeroepen om vooral met kleinschalige 'open detention facilities' te werken. De Havana Rules zijn ook van toepassing op deze open faciliteiten.

¹²⁰ Aldus de Hoge Raad onder verwijzing naar de geschiedenis van art. 15 Gw (HR 9 december 1988, NJ 1990, 265, r.o. 3.2). Zie ook Kortmann (2008), p. 689.

¹²¹ HR 9 december 1988, NJ 1990, 265, r.o. 3.1 en 3.2. Vgl. EHRM 25 juni 1996, NJ 1998, 702 (Amuur t. Frankrijk).

vreemdelingen die moeten worden uitgezet.¹²² Op grond van artikel 57 Vw kan een vreemdeling een aanwijzing krijgen 'zich op te houden in een bepaalde ruimte of op een bepaalde plaats en aldaar de aanwijzingen van de bevoegde autoriteit in acht te nemen' (art. 57, lid 1 Vw). In dit geval is sprake van vrijheidsbeperking. Indien nodig kan deze ruimte worden 'beveiligd tegen ongeoorloofd vertrek', hetgeen vrijheidsbeneming met zich brengt (art. 58, lid 1 Vw). Beide maatregelen houden in dat de vreemdeling zich in een bepaalde ruimte of plaats dient op te houden. Gedacht kan worden aan een aanmeldcentrum (AC) of opvangvoorziening, een gebouw of complex. Ook kan een bepaald terrein worden aangewezen. Vrijheidsbeperking in de zin van artikel 57 Vw houdt in dat de vreemdeling zich beschikbaar dient te houden in een bepaalde opvangvoorziening.¹²³ Indien de vreemdeling zich niet aan deze aanwijzingen houdt, kan hij worden geplaatst in een inrichting die vrijheidsbeneming met zich brengt.¹²⁴ Verder biedt artikel 59 Vw een grondslag om vreemdelingenbewaring toe te passen, de meest evidente vorm van vrijheidsbeneming in het vreemdelingenrecht. Vreemdelingenbewaring dient om uitzetting te realiseren en onttrekking aan uitzetting te voorkomen.¹²⁵

Voorvoemde bepalingen moeten worden onderscheiden van artikel 55 Vw dat een grondslag biedt voor een bijzondere vorm van toezicht tijdens de asielprocedure. Op grond van deze bepaling kan een vreemdeling de aanwijzing krijgen zich 'in verband met het onderzoek naar de inwilligbaarheid van de aanvraag om een verblijfsvergunning beschikbaar te houden op een door Onze Minister aangewezen plaats'. Deze vorm van toezicht laat zich lastig onderscheiden van vrijheidsbeperking als bedoeld in artikel 57 Vw. Duidelijk is wel dat artikel 55 Vw geen vrijheidsbeneming voorstaat.¹²⁶

Ook in artikel 6 Vw, dat een regeling biedt voor vreemdelingen aan wie de toegang tot Nederland wordt geweigerd, wordt onderscheid aangebracht tussen vrijheidsbeperking (lid 1) en vrijheidsbeneming (lid 2).¹²⁷ Bij vrijheidsbeperking mag de vreemdeling de ruimte of plaats niet verlaten maar kan dit op zich wel (zie A6/2.2 Vreemdelingencirculaire 2000). De aanwijzing dat een vreemdeling zich

¹²² Baudoin, Van de Burgt, & Van Kalmthout (2008), p. 273 e.v. Hieronder wordt verder in lijn met dit hoofdstuk gesproken over vrijheidsbeneming.

¹²³ Ook moet hij zich volgens hoofdstuk A6/5.2 Vreemdelingencirculaire 2000 ten minste tweemaal per dag melden bij de korpschef. Dit vertoont grote gelijkenis met een maatregel op grond van art. 56 Vw samen met een aanwijzing krachtens art. 54, lid 2 Vw. Het voert te ver om hier uitgebreid op in te gaan. Voor meer over de verschillen en overeenkomsten tussen art. 57 Vw en art. 56 jo. 54 Vw zie Baudoin, Van de Burgt, & Van Kalmthout (2008), p. 279-281; zie ook Rechtbank Groningen, 19 maart 2010, LJN: BL8486, r.o. 2.2. en Rechtbank 's-Gravenhage (zittingsplaats 's-Hertogenbosch), 18 september 2006, LJN: AY9269.

¹²⁴ In deze inrichtingen geldt het Reglement grenslogies; zie Baudoin, Van de Burgt, & Van Kalmthout (2008), p. 92 e.v.

¹²⁵ Rechtbank 's-Gravenhage (zittingsplaats 's-Gravenhage), 24 mei 2002, LJN: AE6176; zie ook Baudoin, Van de Burgt, & Van Kalmthout (2008), pp. 92 en 181 e.v.

¹²⁶ Zie Gerechtshof 's-Gravenhage, 31 oktober 2002, LJN: AE9573, r.o. 8.3 waarin het hof stelt dat art. 55 Vw geen grondslag biedt om een vreemdeling een aanwijzing te geven om zich gedurende het onderzoek op te houden 'in een ruimte die hij niet mag verlaten'. Dit laatste zou vrijheidsbeneming met zich brengen en dat is niet beoogd met art. 55 Vw.

¹²⁷ Zie verder Baudoin, Van de Burgt, & Van Kalmthout (2008), p. 76 e.v. Vgl. art. 7a Vw 1994.

moet ophouden in een daartoe aangewezen lounge op Schiphol, waaruit hij alleen kan vertrekken door Nederland te verlaten, valt onder deze bepaling. In dat geval is volgens geldende jurisprudentie geen sprake van vrijheidsbeneming.¹²⁸ Wanneer de locatie is 'beveiligd tegen ongeoorloofd vertrek' is dit wel het geval.

Kortom: in beide gevallen is het de vreemdeling niet toegestaan te vertrekken. Bij een vrijheidsbeperkend verblijf, krachtens artikel 6, lid 1 Vw, lijkt dit echter wel mogelijk te moeten zijn, maar bij een vrijheidsbenemend verblijf, krachtens artikel 6, lid 2 Vw, niet.¹²⁹

In de vreemdelingenrechtelijke jurisprudentie is regelmatig aandacht besteed aan de vraag of sprake is van vrijheidsbeneming of niet (vaak in het licht van een aanwijzing krachtens art. 55 Vw).¹³⁰ Nadere bestudering levert het volgende, overigens niet eenduidige, beeld op.

Sommige rechters hanteren als maatstaf dat alleen sprake is van vrijheidsbeneming indien de betrokkene 'achter slot en grendel is bewaard'¹³¹ of indien sprake is van 'fysieke opsluiting'.¹³² In het eerste geval overwoog de rechtbank dat geen sprake was van vrijheidsbeneming, omdat de vreemdeling in kwestie enkel gehouden was in het AC te verblijven op grond van artikel 55 Vw en dat de wachtkamers waarin hij heeft verbleven niet waren afgesloten. Ook speelde een rol dat de vreemdeling geen poging had ondernomen om het centrum te verlaten.¹³³ In het tweede geval (het kort geding ten aanzien van de experimentele AMA-campusen, waarvan de laatste eind 2004 is gesloten) overwoog de voorzieningenrechter van de rechtbank 's-Gravenhage dat vrijheidsbeneming onvoldoende aannemelijk was geworden, omdat niet was gebleken 'dat de campusterreinen (thans) hermetisch zijn afgesloten'.

Het gerechtshof 's-Gravenhage is in zijn uitspraak ten aanzien van het verblijf van een vreemdeling in Aanmeldcentrum Zevenaar (een zogenoemd 'land-AC') uitgebreid ingegaan op de vraag of sprake was van vrijheidsbeneming. Na afweging van diverse omstandigheden (o.m. fouillering bij aankomst en na het eerste intakegesprek; het innemen van legitimatiepapieren en andere documenten; het opslaan van eventuele bagage zonder ontvangstbevestiging in een kluisje dat alleen toegankelijk was door tussenkomst van bewakingsmedewerkers; inbeslagname van mobiele telefoon, waarbij geprogrammeerde telefoonnummers werden genoteerd; het ophouden in een (wacht)ruimte; de mogelijkheid van luchten op een afgesloten

¹²⁸ Baudoin, Van de Burgt & Van Kalmthout (2008), p. 91. Zij wijzen erop dat deze maatregel soms ook in een hotel in de buurt van Schiphol ten uitvoer wordt gelegd. Zie verder bijv. Rechtbank 's-Gravenhage (zittingsplaats Amsterdam), 19 februari 2002, LJN: AE2024. Het is overigens de vraag hoe deze benadering zich verhoudt tot de jurisprudentie van het EHRM. Indien dit verblijf lang(er) zou duren, zou toch sprake kunnen zijn van vrijheidsbeneming; zie EHRM 25 juni 1996, NJ 1998, 702 (Amuur t. Frankrijk).

¹²⁹ Zie ook Rechtbank 's-Gravenhage (zittingsplaats Amsterdam), 19 februari 2002, LJN: AE2024, waarin de rechtbank overweegt dat art. 6, lid 2 Vw ziet op de aanwijzing om in een afgesloten ruimte te verblijven.

¹³⁰ Overigens is ook jurisprudentie te vinden ten aanzien van artikel 56 Vw (al dan niet in samenhang met art. 54 Vw); zie bijv. Rechtbank 's-Gravenhage (zittingsplaats Amsterdam), 19 februari 2002, LJN: AE2024. Hier wordt niet apart op ingegaan.

¹³¹ Rechtbank 's-Gravenhage (zittingsplaats Haarlem), 14 juni 2006, LJN: AD5934.

¹³² Rechtbank 's-Gravenhage, 23 april 2003, KG 03/284, r.o. 4.10, onder 1.

¹³³ Het betrof i.c. overigens een periode van ongeveer een uur en twintig minuten in afwachting van plaatsing in vreemdelingenbewaring.

binnenplaats; het verplicht doorbrengen van de nacht in een slaapzaal; bewaking van de gangen naar de slaapzaal met camera's en een verbod op het gebruik van eigen toiletartikelen) trok het hof de conclusie dat inderdaad sprake was van vrijheidsbeneming. Het hof hechtte met name belang aan het feit dat de vreemdeling beperkte bewegingsvrijheid werd gegund tijdens zijn verblijf in het AC en dat wanneer hij zou besluiten te vertrekken zijn asielprocedure zou worden stopgezet en zijn asielaanvraag zou worden afgewezen. Het hof overweegt het volgende: 'De stelling van de Staat dat de asielzoeker het AC op elk gewenst moment kan verlaten doet reeds vanwege de aan zulk vertrek verbonden negatieve gevolgen voor de asielzoeker niet af aan het oordeel dat het verblijf in het AC op vrijheidsontneming neerkomt.'¹³⁴ Met deze overweging lijkt het hof bijzondere waarde te hechten aan het verband tussen de vraag of het de vreemdeling is toegestaan een bepaalde locatie te verlaten¹³⁵ en of deze mogelijkheid voor hem ook een reële optie is. Een en ander impliceert dat indien sprake zou zijn van een voor de vreemdeling reële optie om het AC te verlaten, er niet langer sprake zou zijn van vrijheidsbeneming. Verder lijkt voor het hof minder relevant te zijn of de locatie waar de vreemdeling verblijft feitelijk afgesloten is.

De rechtbank 's-Gravenhage, zittingsplaats Amsterdam, oordeelde dat het verblijf van een alleenstaande minderjarige vreemdeling in AC Schiphol moest worden beschouwd als vrijheidsbeneming omdat hij twee weken had verbleven in wachtruimtes (overdag) en de slaapruijnte ('s nachts) van AC Schiphol. De slaapruijnte was op slot gedurende de nacht. De minderjarige kon de wachtruimte overdag niet verlaten en hij kon zich niet vrijelijk verplaatsen door het AC. De rechtbank stelde wel vast dat luchten mocht, zij het in een kooi. Daarnaast hingen er surveillanc camera's in het AC en is de minderjarige gefouilleerd gedurende het verblijf. Er was geen rechtsbijstand en de minderjarige had niet vrijelijk de beschikking over al zijn bezittingen. De rechtbank constateerde voorts dat de minderjarige medische klachten kreeg die gerelateerd waren aan spanning. Verder bleek dat minderjarigen die op grond van artikel 55 Vw in het AC Schiphol verbleven niet uitdrukkelijk werden geïnformeerd over het feit dat zij het recht hebben om het AC tussen 18.00 en 07.30 uur te verlaten. Nu de minderjarige in kwestie waarschijnlijk niet op de hoogte was van dit recht, is het volgens de rechtbank feitelijk 'illusoir' geworden. Derhalve 'kan niet meer gesproken worden van een vrijwillig verblijf (...) in het AC tussen genoemde tijdstippen' (r.o. 4.6). Concluderend stelt de Rechtbank dat '[a]lhoewel elke hierboven genoemde factor individueel beschouwd wellicht geen vrijheidsontneming oplevert, (...) dit cumulatief en in samenhang bezien wel het geval [is]' (r.o. 4.7).¹³⁶ Ook deze rechtbank kijkt

¹³⁴ Gerechtshof 's-Gravenhage, 31 oktober 2002, LJN: AE9573, r.o. 8.2.

¹³⁵ Zie ook r.o. 8.3 waarin het hof vaststelt dat sprake is van vrijheidsbeneming, i.c. in de zin van art. 6 Vw, omdat de vreemdeling de aanwijzing heeft gekregen zich op te houden in een ruimte die hij niet mag verlaten. Het hof wijdt geen aparte overweging aan de vraag of voor vrijheidsbeneming vereist is dat de vreemdeling de ruimte ook daadwerkelijk zou moeten kunnen verlaten.

¹³⁶ Rechtbank 's-Gravenhage (zittingsplaats Amsterdam), 18 februari 2009, LJN: BH3833, r.o. 4.6; zie ook Rechtbank 's-Gravenhage (zittingsplaats Amsterdam), 18 februari 2009, LJN: BH3836. Zie verder de uitspraak in een zaak waarin een minderjarige op grond van art. 55 Vw zes dagen in 'volledig isolement' verbleef in de wachtruimte van AC Schiphol (Rechtbank 's-Gravenhage (zittingsplaats Utrecht), 9 april 2009, LJN: BI1380). Het was voor de minderjarige onduidelijk waarom hij daar verbleef en hij was ernstig ziek. Ook had hij geen advocaat of rechtshulpverlener. Onder verwijzing naar de voornoemde uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage

niet enkel naar de vraag of sprake is van opsluiting in een (af)gesloten locatie, maar maakt onder verwijzing naar de rechtspraak van het EHRM ten aanzien van artikel 5 EVRM (zie r.o. 4.4) een afweging op basis van verschillende omstandigheden tezamen. Wel lijkt de rechtbank de mogelijkheid open te houden dat, indien het verblijf als vrijwillig zou kunnen worden aangemerkt niet langer sprake kan zijn van vrijheidsbeneming. Zoals eerder echter is aangetoond, past deze benadering zeer waarschijnlijk niet binnen de rechtspraak van het EHRM.

Naar aanleiding van de voorgaande uitspraak is de praktijk ten aanzien van AMV's in het AC Schiphol aangepast, zo blijkt uit een latere uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage (zittingsplaats Amsterdam). Minderjarige vreemdelingen blijken nu een inlegvel uitgereikt te krijgen waarop staat op welke tijdstippen zij zich niet beschikbaar hoeven te houden. Dit ontnemt volgens de rechtbank het vrijheidsbenemende karakter aan de plaatsing in het AC en maakt het verblijf vrijwillig van aard. Aan het 'vrijwillige karakter van het verblijf' wordt volgens de rechtbank niet afgedaan door het feit dat het praktisch en logistiek lastig is daadwerkelijk te vertrekken uit het AC en dat het vertrek ook bemoeilijkt wordt wegens het gebrek aan opvang buiten het AC.¹³⁷ Aangezien uit de uitspraak blijkt dat de kenmerken van het verblijf in het AC op zich niet zijn veranderd en dat de verkorting van de duur van het verblijf (volgens opgaaf van de gemachtigde van de Staatssecretaris van Justitie van een paar weken naar twee tot vier nachten) niet van doorslaggevende betekenis is voor de vraag of sprake is van vrijheidsbeneming, lijkt voor de rechtbank cruciaal te zijn geweest of de minderjarige weg mag en of hij hiervan op de hoogte is. Nu dit ten aanzien van de periode tussen 18.00 en 07.30 uur het geval is, kan het gehele verblijf in het AC niet langer worden aangemerkt als vrijheidsbenemend.

Deze redenering past bij de hiervoor besproken uitspraak van dezelfde rechtbank.¹³⁸ Toch roept zij ook vragen op. Volgens de rechtbank rechtvaardigt het 'vrijwillig karakter' van het verblijf tussen 18.00 en 07.30 uur dat de *gehele* maatregel als niet-vrijheidsbenemend moet worden beschouwd. De minderjarige vreemdeling is echter wel gehouden om zich uiterlijk om 07.30 uur weer te melden bij het AC en zich aldaar tot 18.00 uur beschikbaar te houden. Het niet naleven van deze aanwijzing heeft consequenties voor de asielaanvraag.¹³⁹ Daar het verblijf overdag verschillende beperkingen kent die de conclusie rechtvaardigen dat er (objectief gezien) sprake is van vrijheidsbeneming en het de minderjarige in principe niet is toegestaan om te vertrekken (althans niet zonder vergaande consequenties), is de vraag gerechtvaardigd of dit deel van het verblijf niet toch als vrijheidsbenemend zou moeten worden aangemerkt.¹⁴⁰ Los hiervan is het de vraag of de vaststelling

(zittingsplaats Amsterdam; LJN: BH3833) stelde de rechtbank vast dat de situatie vergelijkbaar was en derhalve vrijheidsbeneming met zich bracht, zij het dat de situatie in de onderhavige zaak schrijnender was.

¹³⁷ Rechtbank 's-Gravenhage (zittingsplaats Amsterdam), 17 juni 2009, LJN: BJ0794. Uit de uitspraak valt ook af te leiden dat indien een AMV aangeeft weg te willen er advies wordt gevraagd aan Stichting Nidos. Deze adviseert meestal dat de AMV in het AC moet blijven. Als de AMV toch weg wil, wordt dit niet tegengehouden, aldus de gemachtigde van de Staatssecretaris van Justitie.

¹³⁸ Zie voor eenzelfde benadering Rechtbank 's-Gravenhage (zittingsplaats Utrecht), 29 april 2009, LJN: BI2819.

¹³⁹ Zo blijkt uit Rechtbank 's-Gravenhage (zittingsplaats Amsterdam), 7 juli 2009, LJN: BJ5452, r.o. 6.1.

¹⁴⁰ Feitelijk lijkt deze praktijk op een vorm van 'dagdetentie', waarbij het de minderjarige is toegestaan om 's avonds het AC te verlaten. Vgl. de nachtdetentie in het jeugdstrafrecht, waarbij een jongere gedurende de nacht in een justitiële jeuginrichting verblijft en overdag naar school gaat, werkt of stage loopt.

dat het verblijf vrijwillig van aard is, überhaupt betekent dat plaatsing in het AC niet meer zou kunnen vallen onder de bescherming van artikel 5 EVRM; het recht op persoonlijke vrijheid is immers 'too important in a democratic society'. Bovendien is het maar zeer de vraag of ten aanzien van minderjarigen verblijf op basis van vrijwilligheid (lees: instemming) kan worden aangenomen met als consequentie dat het niet wordt aangemerkt als vrijheidsbeneming in de zin van artikel 5 EVRM. Op basis van de jurisprudentie van het EHRM, zoals hiervoor besproken, lijken beide vragen ontkennend te moeten worden beantwoord.

Kortom: in vreemdelingenrechtelijke jurisprudentie is regelmatig de vraag aan de orde of er wel of geen sprake is van vrijheidsbeneming, vaak in verband met plaatsing in een AC op grond van artikel 55 Vw. Helaas is het beeld niet altijd eenduidig en valt er het nodige op te merken ten aanzien van het belang dat wordt gehecht aan het 'vrijwillig karakter' van (een deel van) het verblijf in het AC Schiphol. De meeste rechtbanken lijken voor de kwalificatie van vrijheidsbeneming niet te eisen dat er daadwerkelijk sprake is van plaatsing in een (af)gesloten locatie, hetgeen past bij de benadering van het EHRM. Er zijn echter ook wel rechters die een andere positie hebben ingenomen en toch vooral hebben gekeken naar de mate van geslotenheid van de betreffende locaties. De eerder aangehaalde uitspraak in het kort geding met betrekking tot de experimentele AMA-campussen is hier een voorbeeld van.¹⁴¹

Deze uitspraak geeft overigens wel een aardig beeld van de toegestane beperkingen tijdens het verblijf in een locatie dat door de rechter als niet-vrijheidsbenemend werd gekwalificeerd. Ook verschaft hij informatie over het regime dat zou moeten gelden voor AMV's in een dergelijke locatie. Zo vond de voorzieningenrechter, onder verwijzing naar artikel 31 IVRK, dat het dagprogramma ruimte moest laten voor vrijetijdsbesteding ('s avonds en in de weekeinden), waaraan de minderjarigen zelf invulling zouden moeten kunnen geven (r.o. 4.10, sub 2).¹⁴² Hiermee lijkt de voorzieningenrechter te willen aangeven dat het dagprogramma niet enkel een verplichtend karakter mag hebben, maar ruimte moet laten voor vrije tijd, die door de minderjarigen zelf mag worden ingevuld (r.o. 4.10, sub 2).¹⁴³ Verder vond de voorzieningenrechter de regeling dat AMA's de eerste vier weken (gedurende de zogenoemde 'rookiefase') het terrein van de campus niet mochten verlaten onder begeleiding van een AMA die al langer in de campus verbleef, niet onacceptabel, gelet op de relatief korte periode en de op het COA rustende verantwoordelijkheid voor de AMA's. Hij zag geen reden om in het kader van deze zaak nadere voorwaarden te stellen. Ook stelde de voorzieningenrechter zich op het standpunt dat het reduceren van 'iedere bewegingsvrijheid tot nul' niet toelaatbaar is, maar dat aan de andere kant niet mag worden verwacht dat iedere wens van de minderjarige om het campusterrein te verlaten, buiten het dagprogramma, zou

¹⁴¹ Rechtbank 's-Gravenhage, 23 april 2003, KG 03/284.

¹⁴² Hierbij past ook dat voorzieningen worden getroffen ten behoeve van de vrijetijdsbesteding, met inbegrip van toegang tot televisie, radio en tijdschriften (zie r.o. 4.10, onder 19).

¹⁴³ Overigens blijft onduidelijk in hoeverre de andere aan de orde gestelde onderdelen van het regime in de voormalige AMA-campussen relevant waren voor de vraag of sprake was van vrijheidsbeperking. De voorzieningenrechter heeft zich hier niet uitdrukkelijk over uitgelaten.

moeten worden gehonoreerd. Bovendien mag niet worden verondersteld dat AMA's hiervoor 'in het geheel geen toestemming zouden behoeven te vragen'.¹⁴⁴ Verder kunnen uit deze uitspraak een aantal zaken worden afgeleid die de voorzieningenrechter van belang acht voor het verblijf van AMA's in een vorm van opvang als deze (r.o. 4.10). Zo moet er de mogelijkheid zijn om eigen kleding te dragen en te vergaren ('formeel en feitelijk'; sub 4), om in principe bezoek te ontvangen (sub 6), om onderwijs te genieten (sub 8; met voldoende ruimte voor lichamelijk opvoeding en kunstzinnige vakken), om volledig te beschikken over het verstrekte zakgeld (sub 17) en om contact te houden met de Nederlandse maatschappij ('een (...) algeheel verbod gaat te ver' ook voor uitgeprocedeerde AMA's; sub 21). Er is geen recht op een eigen kamer, omdat dit niet kan worden ontleend aan internationale verdragen of andere wetgeving (sub 18). De voorzieningenrechter acht het verder toelaatbaar dat de AMA's toestemming moet vragen om te mogen bellen, omdat dit volledig op kosten van het COA geschiedt. Ook het beschikbaar stellen van een aparte ruimte waar privé kan worden gebeld, acht de voorzieningenrechter niet noodzakelijk (sub 16).¹⁴⁵ Tot slot is van belang dat de voorzieningenrechter vond dat er moest worden voorzien in een onafhankelijke klachtencommissie die de concrete situatie kan beoordelen en partijen kan horen (onder 23; zie ook r.o. 4.8). De algemene klachtenregeling die het COA biedt, volstond volgens de voorzieningenrechter blijkbaar niet.¹⁴⁶ Verder achtte de voorzieningenrechter het van belang dat AMA's worden geïnformeerd over het geldende regime. In de onderhavige zaak bleek dat het regime niet steeds voldoende kenbaar is geweest (r.o. 4.7).

Definitie van vrijheidsbeneming in het jeugdbeschermingsrecht

Het Nederlandse jeugdbeschermingsrecht kent een bijzondere regeling voor vrijheidsbeneming van minderjarigen. Hiermee wordt bedoeld op de meest vergaande vorm van uithuisplaatsing, die verschillende verschijningsvormen en beveiligingsniveaus kent en heeft gekend. Hieronder zal een overzicht worden gegeven van de jeugdbeschermingswetgeving vanaf 1995, waarbij in algemene zin moet worden opgemerkt dat de notie van vrijheidsbeneming in de loop van jaren '90 van de vorige eeuw in toenemende mate van belang is geworden. Voordien werd jeugdbescherming, met inbegrip van de meest vergaande vormen van uithuisplaatsing, vooral gezien als een noodzakelijke overheidsinterventie waarbij het 'belang van het kind' centraal stond en de rechtspositie van de minderjarige van onderschikt belang was. Dat uithuisplaatsing resulterend in vrijheidsbeneming een aanzienlijke beperking van de rechten van de minderjarige met zich bracht en dat in verband hiermee rechtswaarborgen noodzakelijk waren, is in de loop van de

¹⁴⁴ Zie r.o. 4.10, sub 10. De voorzieningenrechter zag geen mogelijkheid om te beoordelen of het AMA's niet was toegestaan om het campusterrein buiten het programma om te verlaten.

¹⁴⁵ Overigens merkte de voorzieningenrechter op dat enkel in concrete gevallen kan worden beoordeeld of een weigering om te bellen gerechtvaardigd was. Overigens zouden het niet hoeven afstaan van gsm's, de mogelijkheid om persoonlijke bezittingen te hebben en te houden, en het niet hoeven uitvoeren van arbeid, anders dan corveeachtige taken, zaken kunnen zijn die van belang zijn voor het verblijf in een locatie zoals de voormalige AMA-campus. De voorzieningenrechter besteedt hier wel aandacht aan, maar laat zich er verder niet uitdrukkelijk over uit.

¹⁴⁶ Overigens wordt de vordering tot het instellen van een onafhankelijke commissie van toezicht afgewezen nu er reeds een wettelijke mogelijkheid bestaat om de bestuursrechtelijke rechtsgang te bewandelen (onder 22).

afgelopen twee decennia steeds duidelijker geworden, mede onder invloed van het EVRM en het IVRK, dat voor Nederland in 1995 in werking trad.¹⁴⁷

Een tweede opmerking die hier moet worden gemaakt, is dat niet helder is wat men in de loop van de tijd precies heeft verstaan onder vrijheidsbeneming. Telkens is vastgesteld dat sprake is van vrijheidsbeneming, vaak onder verwijzing naar artikel 5 EVRM, zonder verder in te gaan op de onderscheidende kenmerken.¹⁴⁸ Gelet op artikel 15 Gw en de verwijzing naar artikel 5 EVRM mag worden aangenomen dat aansluiting kan worden gezocht bij de definitie van vrijheidsbeneming zoals die voortvloeit uit de jurisprudentie van het EHRM. Toch is het goed om nader te bekijken welke verschijningsvormen de vrijheidsbenemende uithuisplaatsing in het Nederlandse jeugdbeschermingsrecht kent en heeft gekend.

De jeugdbeschermingswetgeving kende vanaf 1995 een speciale regeling voor de zogenaamde 'plaatsing in een gesloten inrichting' (art. 1:261, lid 3 en 4 (oud) BW).¹⁴⁹ Voor deze zwaarste vorm van uithuisplaatsing gold een aanvullende grond en was een uitdrukkelijke machtiging van de kinderrechter nodig. Er moest ingeval van een minderjarige die uit huis werd geplaatst in een gesloten inrichting sprake zijn van 'ernstige gedragsproblemen'. Deze aanvullende grond werd gesteld omdat plaatsing in een gesloten inrichting vrijheidsbeneming inhield.¹⁵⁰ Wat precies de term 'gesloten inrichting' betekende was echter niet duidelijk.¹⁵¹ De term refereerde aan inrichtingen voor justitiële kindbescherming, de latere justitiële jeugdinrichtingen, die verschillende beveiligingsniveaus kenden: gesloten en besloten. Volgens Doek ging het bij plaatsing in een gesloten inrichting 'metterdaad om opsluiting achter slot en grendel (opname in een opvanginrichting) of in elk geval om plaatsing waaraan de jeugdige zich niet gemakkelijk kan onttrekken'.¹⁵² Hij stelde vast dat het hiermee een vorm van vrijheidsbeneming was in de zin van artikel 5 EVRM, want ook als de minderjarige er wel in zou slagen om zich te onttrekken aan het verblijf in de inrichting 'zal hij zo spoedig mogelijk door de politie worden opgespoord en teruggebracht'.¹⁵³ Het ging derhalve bij plaatsing in een gesloten inrichting, als bedoeld in artikel 1:261 lid 3 en 4 (oud) BW, om vrijheidsbeneming. Tegelijkertijd betekende 'gesloten inrichting' niet dat het moest gaan om een daadwerkelijk gesloten inrichting waaraan de minderjarige zich niet kon onttrekken. Ook besloten inrichtingen vielen onder de reikwijdte van de term 'gesloten inrichting' die stond voor vrijheidsbeneming.

Op 1 januari 2005 werd artikel 1:261 BW gewijzigd in verband met de invoering van de Wet op de jeugdzorg (Wjz) en eerder de Beginselenwet justitiële

¹⁴⁷ In het jeugdstrafrecht heeft zich een vergelijkbare ontwikkeling voorgedaan; zie Weijers & Liefwaard (2007a en 2007b).

¹⁴⁸ Zie bijv. TK 2005-2006, 30 644, nr. 3 (MvT Wet Gesloten Jeugdzorg), p. 6 en Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 29 april 2004, LJN: AO9442.

¹⁴⁹ Deze verving in 1995 de plaatsing in een inrichting voor justitiële kindbescherming, hetgeen plaatsing in een opvanginrichting, tuchtschool en inrichting voor behandeling kon betekenen; Doek (1996), p. 50.

¹⁵⁰ Doek (1996); zie ook Bruning (2001), p. 182. Zie verder o.m. Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 29 april 2004, LJN: AO9442 en Gerechtshof 's-Gravenhage, 8 mei 2002, LJN: AE3747.

¹⁵¹ Doek (1996), p. 51.

¹⁵² Doek (1996), p. 52 met verwijzing naar EHRM, 29 februari 1988, Series A. No. 129 (Bouamar t. België).

¹⁵³ Doek (1996), p. 52.

jeugdinstellingen (Bjz; 1 september 2001). Ook de redactie ten aanzien van de uithuisplaatsing in een vrijheidsbenemende setting werd aangepast. De wetgever verving de term 'gesloten instelling' door 'justitiële jeugdinstelling' en het vijfde lid van het gewijzigde artikel 1:261 BW schreef voor dat de kinderrechter ingeval van een minderjarige met 'ernstige gedragsproblemen' een machtiging uithuisplaatsing in een justitiële jeugdinstelling kon afgeven. Volgens de definitie van justitiële jeugdinstelling (artikel 1 aanhef, onder b Bjz)¹⁵⁴ ging het om een landelijke voorziening voor residentiële hulpverlening bestemd voor de tenuitvoerlegging van jeugdstrafrechtelijke straffen of maatregelen enerzijds, en een jeugdbeschermingsmaatregel anderzijds. Deze voorzieningen worden onderscheiden in opvang- en behandelinstellingen (art. 9 resp. 10 Bjz) en er kan sprake zijn van verschillende beveiligingsniveaus: normaal beveiligd en beperkt beveiligd (art. 14 Bjz).¹⁵⁵ Uit de toelichting op dit onderscheid blijkt dat de wetgever wilde aansluiten bij de gangbare praktijk waarin een onderscheid werd gehanteerd 'tussen gesloten instellingen en instellingen met een bouwkundig open karakter'. Daarnaast werd het begrip 'besloten' gebruikt, aldus de Minister.¹⁵⁶ Het in artikel 14 Bjz neergelegde onderscheid is door de Minister als volgt gedeut:¹⁵⁷

- beperkt beveiligd staat voor een open instelling of afdeling;
- normaal beveiligd staat voor een gesloten instelling of afdeling.

Het voorgaande laat zien dat binnen het begrip 'justitiële jeugdinstelling' werd (en nog steeds wordt) gedifferentieerd naar de mate van beveiliging.¹⁵⁸ Het beperkt beveiligde karakter kon tot uitdrukking komen in onderdelen van het dagprogramma. Zo konden onderwijs en recreatie (deels) buiten de instelling plaatsvinden. Van belang is dat ook het verblijf buiten de instelling viel onder de verantwoordelijkheid van de directeur van de jeugdinstelling en dat het niet werd gezien als een vorm van verlof. Een en ander had, met andere woorden, geen gevolgen voor de status van het verblijf aldaar. Het bleef plaatsing in een justitiële jeugdinstelling als bedoeld artikel 1:261, lid 5 (oud) BW, hetgeen, ongeacht het beveiligingsniveau, werd beschouwd als een vorm van vrijheidsbeneming. Dit wordt verder bevestigd door het feit dat de interne rechtspositie van de minderjarigen gelijk was (en nog steeds is). In alle justitiële jeugdinstellingen gold (en geldt) de Beginselenwet justitiële jeugdinstellingen, waarin tal van bevoegdheden te vinden zijn ten aanzien van het uitvoeren van controle, geweldgebruik en het toepassen van beperkende maatregelen, zoals ordemaatregelen of disciplinaire straffen. Ook gelden gelijke regels ten aanzien van contact met de buitenwereld en het beperken en controleren daarvan.¹⁵⁹

¹⁵⁴ Aanvankelijk verwees deze bepaling naar artikel 65 (oud) Wet op de jeugdhulpverlening. Deze wet werd op 1 januari 2005 vervangen door de Wet op de jeugdzorg en sindsdien kent de Bjz zelf een definitie in artikel 3a (die overigens niet afweek van de definitie in de Wjz).

¹⁵⁵ Dit kan tussen instellingen verschillend zijn, maar ook binnen dezelfde instelling kunnen afdelingen verschillende beveiligingsniveaus kennen.

¹⁵⁶ TK 1997-1998, 26 016, nr. 3 (MvT Beginselenwet justitiële jeugdinstellingen), p. 32.

¹⁵⁷ TK 1997-1998, 26 016, nr. 3 (MvT Beginselenwet justitiële jeugdinstellingen), p. 32. Oorspronkelijk was in het wetsvoorstel ook nog een categorie 'bijzonder beveiligd' opgenomen. Bij nader inzien meende de Minister dat een dergelijk regime voor minderjarigen, vergelijkbaar met de extra beveiligde instelling voor volwassenen, toch nog niet wenselijk zou zijn; Liefwaard (2005), p. 62.

¹⁵⁸ Vgl. Rechtbank Alkmaar, 15 juni 2005, LJN: AU4209.

¹⁵⁹ Zie voor meer hierover Liefwaard (2005).

Overigens had de invoering van de Bjj in 2001 tot gevolg dat de voogdij-instelling, indien deze wilde overgaan tot plaatsing in een gesloten inrichting (later: justitiële jeugdinrichting), moest beschikken over een uitdrukkelijke hiertoe strekkende machtiging van de kinderrechter. Bovendien moest bij de minderjarige in kwestie sprake zijn van 'ernstige gedragsproblemen' (zie art. 1:305 BW). Voor de invoering van de Bjj was dit nog niet noodzakelijk en een en ander geeft de eerder genoemde toegenomen aandacht voor rechtswaarborgen weer. Het gaat hier om de enige uitzondering op het mandaat van de voogd met rechtspersoonlijkheid (art. 1:302 e.v. BW). Vanwege het vrijheidsbenemende karakter van de uithuisplaatsing wordt artikel 1:261 BW van overeenkomstige toepassing verklaard.¹⁶⁰

Op 1 januari 2008 is de Wet Gesloten jeugdzorg ingevoerd met wederom consequenties voor de redactie van artikel 1:261 BW. De wet is ingevoerd naar aanleiding van het besluit tot de beëindiging van de zogenoemde 'samenplaatsing' (lees: plaatsing van jongeren op grond van zowel het jeugdbeschermingsrecht als het jeugdstrafrecht in dezelfde justitiële jeugdinrichtingen). Sinds 1 januari 2008 worden civielrechtelijke jongeren, zoals de eerste groep ook wel wordt aangeduid, geleidelijk aan niet meer in justitiële jeugdinrichtingen geplaatst, maar in speciale accommodaties voor gesloten jeugdzorg (ook wel JeugdzorgPlus genoemd).¹⁶¹ In verband hiermee werd een speciaal hoofdstuk opgenomen in de Wet op de jeugdzorg (hoofdstuk IVa; art. 29a e.v. Wjz) en werd artikel 1:261 BW gewijzigd in die zin dat lid 5 niet langer de basis biedt voor plaatsing in een justitiële jeugdinrichting, maar verwijst naar de bepalingen voor gesloten jeugdzorg, als uiterste vorm van uithuisplaatsing resulterend in vrijheidsbeneming.¹⁶² De nieuwe term voor het vrijheidsbenemende verblijf waarvoor een machtiging van de kinderrechter nodig is, is derhalve geworden: 'accommodatie voor gesloten jeugdzorg' (hierna ook: gesloten jeugdzorg instelling).

Voor plaatsing in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg is eveneens een machtiging van de kinderrechter vereist. 'Een machtiging kan (...) slechts worden verleend indien naar het oordeel van de kinderrechter de jeugdige ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen heeft die zijn ontwikkeling naar volwassenheid ernstig belemmeren en die maken dat de opnemings- en het verblijf noodzakelijk zijn om te voorkomen dat de jeugdige zich aan de zorg die hij nodig heeft zal onttrekken of daaraan door anderen zal worden onttrokken', aldus artikel 29b, lid 3 Wjz. Deze grond is in de plaats gekomen van de grond 'ernstige gedragsproblemen'. De machtiging van de kinderrechter houdt in dat de jeugdige in de accommodatie, met inbegrip van het daarbij behorende terrein, kan worden opgenomen en daar moet verblijven 'ongeacht of hij daarmee instemt' (art. 29b, lid 1 Wjz).

Het begrip 'accommodatie' in dit verband wordt niet nader gedefinieerd (zie art. 29k, lid 1 Wjz). De Wjz stelt dat de accommodaties geschikt moeten zijn 'voor verblijf van jeugdigen die met een machtiging zijn opgenomen' (art. 29l Wjz). Gelet op de juridische grond voor opnemings- en verblijf is duidelijk dat dit betekent dat de

¹⁶⁰ Voor meer over de positie van de voogdij van rechtspersonen (lees: Bureau jeugdzorg of t.a.v. AMV's: Stichting Nidos) zie De Boer (2006), aant. 915 e.v.

¹⁶¹ Deze operatie is met ingang van 2010 grotendeels afgerond.

¹⁶² TK 2005-2006, 30 644, nr. 3 (MvT Wet Gesloten jeugdzorg), p. 6 e.v. Ook in de Nederlandse jurisprudentie wordt er vanuit gegaan dat plaatsing in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg vrijheidsbeneming met zich brengt.

accommodatie moet kunnen voorkomen dat de minderjarige zich aan de zorg die hij nodig heeft zal onttrekken of daaraan door anderen zal worden onttrokken. Artikel 29I, lid 2 Wjz geeft aan dat '[d]e geschiktheid' betrekking heeft 'op de voorzieningen die nodig zijn om de veiligheid binnen de accommodatie, de maatschappelijke veiligheid daarbuiten te waarborgen alsmede de opvoedkundige doeleinden van de zorg te realiseren [sic]'. In het verlengde hiervan geldt voor alle gesloten jeugdzorg instellingen dezelfde rechtspositieregeling, waarbij voorzien is in bevoegdheden om, indien nodig, controle uit te voeren, contact met de buitenwereld te beperken en beperkende of dwangmaatregelen (incl. dwangbehandeling) toe te passen (art. 29o e.v. Wjz).

Verder is duidelijk dat bepaalde 'oude' jeugdinrichtingen zijn omgevormd tot gesloten jeugdzorg instelling. Daarnaast heeft een aantal nieuwe instellingen de deuren geopend.¹⁶³ Wat de voormalige jeugdinrichtingen betreft, ging het om wat onder de Bjj zowel normaal beveiligde als beperkt beveiligde inrichtingen waren. Kortom: ook in de gesloten jeugdzorg geldt dat bij plaatsing wordt uitgegaan van vrijheidsbeneming, terwijl niet altijd sprake is van plaatsing in een daadwerkelijk afgesloten instelling.

In het algemeen kan derhalve worden geconcludeerd dat de gebezigde termen 'gesloten inrichting', 'justitiële jeugdinrichting' en 'accommodatie voor gesloten jeugdzorg' binnen het Nederlandse jeugdbeschermingsrecht refereren aan vrijheidsbeneming van minderjarigen, als bedoeld in artikel 5, lid 1, onder d EVRM. Hierbij is duidelijk geworden dat er verschillende verschijningsvormen bestaan, met inbegrip van open of besloten inrichtingen en instellingen. Ook als minderjarigen in het kader van de jeugdbescherming geplaatst worden in open of besloten 'gesloten jeugdzorg instellingen' en gehouden zijn daar te verblijven (ongeacht of ze dat willen of niet), is sprake van vrijheidsbeneming en is een machtiging van de kinderrechter nodig. Overigens hebben ook de voogd (met rechtspersoonlijkheid) of ouders een dergelijke machtiging nodig om tot plaatsing in een gesloten jeugdzorg instelling over te kunnen gaan.¹⁶⁴

8.3.4 Tussenconclusie ten aanzien van de definitie van vrijheidsbeneming

Ten aanzien van de bekende vormen van opsluiting zoals in een politiecel, een detentiecentrum of een gevangenis zal geen twijfel bestaan over het antwoord op de vraag of sprake is van vrijheidsbeneming. Er zijn echter ook minder evidente gevallen waarbij eveneens sprake is van vrijheidsbeneming. Op grond van het internationale mensenrechtelijke kader is duidelijk dat naast plaatsing in een gesloten instelling, ook plaatsing in een besloten of zelfs open instelling kan leiden tot vrijheidsbeneming. Het bepalende criterium is of een persoon wordt gedwongen om op een bepaalde locatie te verblijven en of het hem of haar is toegestaan deze locatie te verlaten als hij of zij dat wil.¹⁶⁵ Daarnaast kunnen tal van factoren zoals de mate waarin toezicht en controle kan worden uitgeoefend en de mate waarin sociale contacten kunnen worden onderhouden worden meegewogen en sterkere

¹⁶³ Zie voor een overzicht Bruning & Liefwaard (2009), p. 99-100.

¹⁶⁴ De Wet op de jeugdzorg stelt ingeval ouders instemmen niet langer als eis dat sprake moet zijn van een ondertoezichtstelling. Een machtiging van de kinderrechter blijft echter wel nodig (zie art. 29b, lid 2 Wjz).

¹⁶⁵ Het moet volgens het EHRM verder ook nog gaan om een niet te verwaarlozen periode, hetgeen een sterk casuïstisch criterium betreft, maar waar ook weer niet al te hoge eisen aan worden gesteld.

aanwijzingen opleveren dat sprake is van vrijheidsbeneming. De vraag of sprake is van instemming met de plaatsing is slechts in beperkte mate relevant, gelet op het belang van de bescherming van het recht op persoonlijke vrijheid en gelet op het feit dat het EHRM zich ten aanzien van minderjarigen op het -overigens voor discussie vatbare- standpunt heeft gesteld dat zij niet bekwaam zijn om hun instemming te geven.

Afgezet tegen vrijheidsbeneming is vrijheidsbeperking een minder vergaande beperking, waarbij het wel kan gaan om een intensieve vorm van toezicht en inmenging (zoals de instructie om ergens niet naar toe te gaan of de verplichting om autoriteiten te informeren over plannen om een bepaalde locatie te verlaten). De beperking kan echter niet zover gaan dat de persoon in kwestie geacht wordt een bepaalde afgebakende locatie niet te verlaten.

In het Nederlandse jeugdbeschermingsrecht lijkt de vraag naar vrijheidsbeperking nauwelijks een rol te spelen, hetgeen verband houdt met het feit dat minderjarigen onder gezag staan (art. 1:245, lid 1 BW).¹⁶⁶ Het gaat in het jeugdbeschermingsrecht vooral om de vraag wanneer een uithuisplaatsing zover gaat dat sprake is van vrijheidsbeneming. De wettelijke regeling gaat uit van één vorm van vrijheidsbenemende uithuisplaatsing, die in de praktijk verschillende verschijningsvormen kent met inbegrip van (half-)open instellingen. Hieruit kan worden afgeleid dat ook hier niet zozeer de mate van geslotenheid bepalend is, maar veeleer de vraag of het de minderjarige is toegestaan de instelling te verlaten als hij dat wenst. Dat de minderjarige de instelling enkel onder begeleiding mag verlaten en dat hij zeer waarschijnlijk onder dwang zal worden teruggebracht ingeval van ontsnapping of onttrekking zijn ook factoren die bevestigen dat het in deze gaat om vrijheidsbeneming. Bevestiging kan ook worden gevonden in het feit dat ten aanzien van alle instellingen en inrichtingen geldt dat gebruik kan worden gemaakt van bevoegdheden om controle uit te oefenen en beperkende maatregelen op te leggen.

In het Nederlandse vreemdelingenrecht, ten slotte, zijn geen eenduidige definities van vrijheidsbeneming of vrijheidsbeperking te vinden, ofschoon in de jurisprudentie met regelmaat aandacht is besteed aan de vraag of vrijheidsbeneming aan de orde was. Sommige rechters kijken toch vooral naar de mate van geslotenheid, hetgeen niet in overeenstemming is met de jurisprudentie van het EHRM; andere rechters sluiten hier juist wel bij aan door verschillende relevante omstandigheden in ogenschouw te nemen bij de beoordeling of sprake is van vrijheidsbeneming of niet. Hierbij lijkt niet doorslaggevend te zijn of sprake is van een (af)gesloten locatie. Uit recente jurisprudentie ten aanzien van artikel 55 Vw blijkt bijzondere waarde te worden gehecht aan de vraag of het de vreemdeling is toegestaan de opvanglocatie te verlaten (gedurende een bepaalde periode) en of hij hiervan op de hoogte is. Dit zou het verblijf een vrijwillig karakter geven, hetgeen de conclusie zou rechtvaardigen dat geen sprake meer is van vrijheidsbeneming. Zoals eerder aangegeven valt op deze redenering het nodige af te dingen, vooral bezien in het licht van de jurisprudentie van het EHRM.

¹⁶⁶ Als gezegd wordt in het IVRK geen melding gemaakt van het recht op bewegingsvrijheid.

8.4 Beschermd opvang: wel of geen vrijheidsbeneming?

Na de voorgaande analyse van de definitie van vrijheidsbeneming binnen het internationale recht en het Nederlandse vreemdelingen- en jeugdbeschermingsrecht wordt hieronder de vraag aan de orde gesteld hoe de plaatsing van AMV's in de beschermde opvang moet worden gedeut. Achtereenvolgens wordt ingegaan op het uitgangspunt van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie bij de aankondiging van de beschermde opvang en op de feitelijke gang van zaken tijdens de pilot, waarbij, zoals gezegd, wordt uitgegaan van de informatie die is weergegeven in de voorgaande hoofdstukken.

8.4.1 *Uitgangspunt Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie bij aankondiging beschermde opvang*

In december 2006 kondigde de toenmalige Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan te gaan experimenteren met vormen van 'intensieve, besloten opvang' voor AMV's behorende tot de risicogroepen. Ofschoon de bewindsvrouw het 'onontkoombaar' achtte aanvullende maatregelen te treffen die 'onplezierige gevolgen' zouden hebben voor de minderjarigen in kwestie,¹⁶⁷ heeft zij uitdrukkelijk gekozen voor een vorm van besloten opvang, die moest worden onderscheiden van gesloten opvang. De Minister vond gesloten opvang een dusdanig zware maatregel – die ingrijpt in 'de persoonlijke levenssfeer van de minderjarige' – dat eerst moest worden geprobeerd de risico's te verminderen met de minder vergaande vorm van besloten opvang.¹⁶⁸ Bovendien zou gesloten opvang een specifieke wettelijke basis vergen, gelet op de strenge eisen die voortvloeien uit artikel 5, lid 1, onder d EVRM, alsmede voortdurende begeleiding van de minderjarigen, hetgeen duur is en waarschijnlijk tot verzet bij de minderjarigen zou leiden met mogelijk onbeheersbare situaties tot gevolg. Besloten opvang zou sneller kunnen worden ingevoerd.¹⁶⁹

De Minister heeft in de hierboven aangehaalde brief uitdrukkelijk aandacht besteed aan het onderscheid tussen *besloten* opvang en *gesloten* opvang. Onder *besloten* opvang verstond zij: 'opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen in een kleinschalig setting met intensieve en persoonlijke begeleiding; de jongeren mogen deze opvanglocaties slechts met instemming en zonodig onder begeleiding verlaten.'¹⁷⁰ Volgens de Minister 'blijft [het] echter, ondanks de intensieve

¹⁶⁷ TK 2008-2009, 27 062, nr. 56. p. 5. Deze maatregelen zouden moeten gelden in aanvulling op de reeds getroffen maatregelen in de open opvanglocaties van het COA. Voor een overzicht zie: TK 2008-2009, 27 062, nr. 56. p. 1 e.v.

¹⁶⁸ TK 2008-2009, 27 062, nr. 56. p. 5.

¹⁶⁹ TK 2008-2009, 27 062, nr. 56. p. 4. De Minister overweegt dat voor een dergelijke vorm van gesloten opvang aansluiting zou moeten worden gezocht bij de gesloten jeugdzorg (het wetsvoorstel in dit verband (nr. 30 644) was op dat moment nog aanhangig). De Minister besteedt in haar brief ook aandacht aan de inzet van elektronisch toezicht en stelt vast dat voor een gedwongen toepassing hiervan eveneens een wetwijziging noodzakelijk is. Gedwongen elektronisch toezicht zou immers ook moeten worden geschaard onder de vormen van gesloten opvang. Elektronisch toezicht wordt hier verder buiten beschouwing gelaten.

¹⁷⁰ TK 2008-2009, 27 062, nr. 56. p. 2. Project Initiatie Document Beschermd Opvang (18 maart 2008), par. 2.1. Het Project Initiatie Document gaat er wel vanuit dat extra begeleiders nodig zijn om de beschermde opvang te

begeleiding en zorg, mogelijk dat de jongere ervoor zal kiezen om zich aan de opvang en procedure te onttrekken.¹⁷¹

Bij *gesloten* opvang kan de minderjarige er uitdrukkelijk niet voor kiezen om de opvanglocatie tijdelijk of definitief te verlaten en dit is dan ook volgens de Minister het onderscheidende kenmerk.¹⁷² Het doel van gesloten opvang is 'de minderjarige te beschermen tegen de kwalijke invloeden van buitenaf door hem *in een afgeschermd omgeving* op te vangen en begeleiding te bieden' (cursief - tl).¹⁷³ Ofschoon dit niet expliciet wordt gezegd, lijkt de Minister te willen aangeven dat bij besloten opvang delen van het dagprogramma -onder begeleiding- buiten de locatie kunnen plaatsvinden, terwijl dit bij gesloten opvang niet kan.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie maakt derhalve uitdrukkelijk een keuze voor besloten opvang en niet voor een vorm van gesloten opvang die zou lijken of misschien overeen zou komen met gesloten jeugdzorg. Een en ander impliceert dat in de visie van de Minister in de gesloten opvang wel sprake is van vrijheidsbeneming, maar in de besloten opvang niet. Het is echter de vraag of met deze benadering en onderbouwing recht wordt gedaan aan het juridische verschil tussen vrijheidsbeneming en de minder vergaande vorm van vrijheidsbeperking. Een tweetal observaties is op zijn plaats.

In de eerste plaats is het van belang op te merken dat het onderscheid tussen vrijheidsbeneming en vrijheidsbeperking niet gelijk loopt met het onderscheid tussen plaatsing in gesloten respectievelijk besloten (eventueel nog aangevuld met open) instellingen. Uit de hiervoor besproken definities van vrijheidsbeneming blijkt dat ook plaatsing in (half-)open instellingen vrijheidsbeneming met zich kan brengen.

In de tweede plaats wordt de toelichting van de Minister gekenmerkt door een paradox. Volgens de Minister zijn de (fysieke) mogelijkheden om de opvang te verlaten als de minderjarige dat wil van doorslaggevende betekenis voor de vraag of sprake is van besloten of gesloten opvang. Tegelijkertijd stelt de Minister vast dat een minderjarige de besloten opvang 'slechts met instemming en zonodig onder begeleiding' mag verlaten. Dit scheidt verwarring: de besloten opvang lijkt zich toch vooral te kenmerken door een locatie te zijn waar de minderjarige misschien wel weg *kan* maar niet weg *mag*. Zoals hierboven reeds is toegelicht is de afwezigheid van toestemming om de opvang te verlaten indien de minderjarige dat wil, een belangrijke, zo niet de belangrijkste indicator voor vrijheidsbeneming.

Kortom: het is maar zeer de vraag of de Minister met het onderscheid besloten en gesloten opvang, alsmede de onderbouwing hiervan, een adequaat onderscheid heeft gemaakt tussen een vorm van opvang die niet tot vrijheidsbeneming leidt en een die dat wel doet. Het is evenwel aannemelijk dat de Minister dit laatste

kunnen vormgeven, vooral vanwege het feit dat AMV's alleen met instemming en zonodig onder begeleiding de locatie mogen verlaten.

¹⁷¹ TK 2008-2009, 27 062, nr. 56. p. 3. Het is vanaf het begin af aan duidelijk geweest dat een groot risico bestond dat de AMV's behorende tot de specifieke doelgroep zouden verdwijnen uit de beschermde opvang; zie het Project Initiatie Document Beschermde Opvang (18 maart 2008), par. 7.

¹⁷² TK 2008-2009, 27 062, nr. 56. p. 4.

¹⁷³ TK 2008-2009, 27 062, nr. 56. p. 3.

onderscheid wel heeft nagestreefd. Het is dan ook van belang om nader te bezien hoe de beschermde opvang in de praktijk uitwerking heeft gekregen. Immers de feitelijke uitvoering is eveneens van belang voor het antwoord op de vraag of sprake is van vrijheidsbeneming of niet.

8.4.2 Tenuitvoerlegging beschermde opvang

De pilot beschermde opvang is uiteindelijk op 1 januari 2008 begonnen met als voornaamste doel AMV's die (vermoedelijk) slachtoffer zijn van internationale mensenhandel te beschermen, door ze op te vangen in een kleinschalige setting met intensieve en persoonlijke begeleiding. De locatie waar deze minderjarigen terecht komen, moet enerzijds de jongens en meisjes beschermen tegen de negatieve invloeden van buitenaf, en anderzijds voorkomen dat zij wegllopen of worden onttrokken aan de beschermde opvang. De minderjarigen mogen de opvanglocatie in de eerste fase van hun verblijf slechts met instemming en onder begeleiding verlaten.¹⁷⁴ In verband hiermee zijn in de fase 1-locaties de volgende middelen ingezet (zie hoofdstuk 5):

- 24-uurs begeleiding door mentoren;
- 24-uurs cameraregistratie waarvan de beelden 48 uur worden bewaard;
- toegang tot de locatie door middel van 'key-cards'/sleutels;
- begeleiding van jongeren bij activiteiten buitenshuis, inclusief vervoer van en naar school;
- de IND en de rechtsbijstandverleners reizen naar de AMV toe in plaats van andersom;
- zo nodig worden beveiligingsmedewerkers ingeschakeld.

Naar aanleiding van een aantal verdwijningen in de eerste periode van de pilot is, in aanvulling op de bestaande maatregelen, een beveiligingsbureau ingezet. Uit de interviews en observaties van het WODC, waarvan de resultaten zijn besproken in de voorgaande hoofdstukken, komt het volgende algemene beeld naar voren.¹⁷⁵

De locaties voor beschermde opvang zijn kleinschalige wooneenheden waar ofwel meisjes, ofwel jongens verblijven. Er is overduidelijk geen sprake van een detentiecentrum, jeugdinstelling of gevangenis met hoge hekken of muren en prikkeldraad. Het gaat om een huis, een rijtje huizen of een woonboerderij. Ook binnen ademen de locaties de sfeer uit van een gemoedelijke, kleinschalige wooneenheid. Het is duidelijk dat dit in het geheel niet het beeld van een detentiecentrum of justitiële jeugdinstelling oproept.

Tegelijkertijd komt duidelijk naar voren dat de minderjarigen gedurende de eerste fase (van minimaal twee of drie maanden, maar dat kan ook langer zijn) de locatie niet mogen verlaten omwille van hun veiligheid. Dit wordt ook zo gecommuniceerd

¹⁷⁴ TK 2008-2009, 27 062, nr. 63, p. 1 en Project Initiatie Document Beschermde Opvang (18 maart 2008), par. 2.1.

¹⁷⁵ De in het kader van dit deelonderzoek ondernomen werkbezoeken hebben geen wezenlijk andere inzichten opgeleverd. Opgemerkt moet worden dat verschillen bestaan tussen de verschillende locaties. Verwezen wordt naar de overige hoofdstukken voor de gedetailleerde bevindingen in dit verband. Hier wordt het algemene beeld weergegeven, waarbij op specifieke punten dus afwijking mogelijk is tussen de locaties.

met de minderjarigen. Naarmate een minderjarige beter lijkt te kunnen omgaan met de dreiging en hij of zij minder bescherming nodig heeft, kan worden overgegaan tot meer vrijheden of doorplaatsing. In het begin van het verblijf is het naar buiten gaan beperkt tot de tuin, tot de noodzakelijke bezoeken aan bijvoorbeeld een arts en -afhankelijk van de locatie- tot het naar school gaan (zie verderop). Later kunnen onder begeleiding uitstapjes worden gemaakt. Nog later (dan is er soms al vele maanden verstreken) kan dit misschien zonder begeleiding plaatsvinden. Ook duidelijk is dat, zeker in fase 1, de buitendeur van de locatie in principe op slot zit en dat de minderjarigen enkel met toestemming en onder begeleiding naar buiten mogen. Als de minderjarige dit echt wil, is het niet moeilijk om te ontsnappen, bijvoorbeeld via de nooduitgang. Er staan om het gebouw geen hoge hekken. Het is echter overduidelijk dat dit niet is toegestaan. Alles is er op gericht om de jongens en meisjes binnen te houden en enkel onder begeleiding of binnen het zicht van de leiding naar buiten te laten gaan.

Het gebouw staat onder voortdurend cameratoezicht (beelden worden opgenomen) en bij één locatie gaat het alarm af wanneer de buitendeur te lang openstaat. Ook is er 24 uur per dag begeleiding aanwezig. Ingeval van een ontvluchting of onttrekking treedt (een variant van) het Protocol Vermissing in werking en wordt er alles aan gedaan om de minderjarige terug te geleiden naar de beschermde opvang. Er vindt met andere woorden (een poging tot) actieve opsporing en teruggeleiding plaats, ook als de minderjarige niet terug wil.

Gedurende de eerste fase van het verblijf hebben de minderjarigen geen mogelijkheid om vrij contact te hebben met de buitenwereld. Er is wel regelmatig contact met de voogd en met de advocaat in verband met de procedure met betrekking tot een verblijfsvergunning. Mobiele telefoons worden ingenomen en het contact met de buitenwereld kan worden gecontroleerd. Gebruik van internet is niet toegestaan. Een en ander is wellicht begrijpelijk in het licht van de risico's die de AMV's lopen, maar brengt wel een beperking met zich. Navraag heeft geleerd dat indien dit in het belang van de minderjarige(n) wordt geacht, de leiding een minderjarige mag vastpakken en vasthouden.¹⁷⁶

Verder kunnen de kamer van de AMV en haar of zijn persoonlijke bezittingen worden doorzocht indien dit nodig wordt geacht in het licht van de doelstellingen van het verblijf. Ingeval van een verdwijning behoort dit tot de standaardprocedure. Onderwijs vindt bij één locatie binnenshuis plaats. Op de andere locatie worden de minderjarigen met een taxibusje naar een regionale school gebracht. Ook hier blijven enkele beveiligingsmaatregelen gehandhaafd. Zo is er cameratoezicht, de mentoren blijven in de buurt en gebruik van mobieltjes en internet is niet toegestaan.

Het is duidelijk dat geen van de betrokkenen opsluiting (in de penitentiaire zin van het woord) nastreeft. Een gesprekspartner verwoordde het, tijdens dit deelonderzoek, als volgt: 'Deze jongeren zijn slachtoffer en mogen niet worden opgesloten'. Ook de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie lijkt geen vrijheidsbeneming te hebben voorgestaan al bleek de onderbouwing niet eenduidig en niet adequaat. Duidelijk is ook dat de locaties geen beeld oproepen van een

¹⁷⁶ Een time-out vanuit de ene locatie naar de andere locatie behoort in principe tot de mogelijkheden, al is dit in de praktijk niet eenvoudig te realiseren, o.m. omdat de locaties ver uit elkaar liggen en bedden schaars zijn. Overigens geldt dit alleen voor meisjes, omdat er voor jongens slechts één fase 1-locatie en één fase 2-locatie bestaat.

detentiecentrum of justitiële jeugdinrichting. Echter, afgaande op de informatie over de feitelijke uitvoering van de beschermde opvang kan niet anders worden geconcludeerd dan dat plaatsing in de beschermde opvang -ten minste gedurende een gedeelte van het verblijf (in fase 1 en mogelijk ook in delen van fase 2¹⁷⁷)- leidt tot vrijheidsbeneming. De minderjarigen worden geacht in en direct om de locatie te blijven, mogen enkel onder begeleiding naar buiten, en worden opgespoord en teruggeleid indien zij zijn weggelopen. Verder is sprake van constant toezicht en continue controle. Van vrijheidsbeperking alleen is geen sprake, omdat het toezicht en de instructies verder gaan en gebaseerd zijn op het uitgangspunt dat de minderjarigen geacht worden op de locatie te blijven en daar niet zonder meer weg mogen; een realiteit die bovendien gedurende een aanzienlijke periode (zeker een aantal maanden) voortduurt, waarbij het moeilijk is aan te geven wanneer de vrijheidsbeneming precies ophoudt, omdat niet geheel duidelijk is wanneer de ene fase zal overgaan in de andere.

Overigens is niet uitgesloten dat de vrijheidsbeneming reeds aanvangt in het AC Schiphol.¹⁷⁸ Hoewel het verblijf in het AC niet viel onder de reikwijdte van dit deelonderzoek lijkt in elk geval duidelijk dat de minderjarige, vanaf het moment dat hij door de voogd in de taxi wordt gezet om af te reizen naar de beschermde opvang reeds van zijn vrijheid beroofd is. De taxi mag immers onderweg niet stoppen en de minderjarige wordt vooraf begeleid door de voogden van Nidos en bij aankomst door de begeleiding van de beschermde opvang.

8.5 Nederlandse wet- en regelgeving en praktijk nader beschouwd

Nu is vast komen te staan dat sprake is van vrijheidsbeneming bij plaatsing in de beschermde opvang¹⁷⁹ doet de vraag zich voor of de Nederlandse wet- en regelgeving een juridische grondslag biedt en voorziet in voldoende rechtswaarborgen ter voorkoming van onrechtmatige vrijheidsbeneming, zoals verboden op grond van door Nederland geratificeerde mensenrechtenverdragen en artikel 15 Gw. Hiermee hangt samen de vraag naar de grenzen van de bevoegdheden van de wettelijk vertegenwoordiger, Stichting Nidos.

Binnen de pilot is het uitgangspunt dat het plaatsen van een minderjarige in de beschermde opvang geschiedt onder de verantwoordelijkheid van de wettelijke vertegenwoordiger, Stichting Nidos, die als voogd van de minderjarige optreedt. De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie achtte het destijds niet nodig om te voorzien in een uitdrukkelijk wettelijke basis, omdat geen sprake zou zijn van vrijheidsbeneming.

Op grond van artikel 5, lid 1, onder d EVRM kan worden overgegaan tot vrijheidsbeneming van minderjarigen 'met het doel toe te zien op hun opvoeding'. In licht van de doelstellingen van de beschermde opvang -de bescherming van

¹⁷⁷ Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn in de locatie waar de minderjarigen in fase 1 en 2 in hetzelfde gebouw verblijven.

¹⁷⁸ Zie bijv. Gerechtshof 's-Gravenhage, 31 oktober 2002, LJN: AE9573, r.o. 9.1. e.v.

¹⁷⁹ Dit geldt ten minste gedurende fase 1, al is niet uitgesloten dat ook fase 2 als zodanig moet worden aangemerkt. Bovendien moet niet uit het oog worden verloren dat de vrijheden van de minderjarige ook tijdens fase 2 tijdelijk weer kunnen worden beperkt.

risico-AMV's tegen mensenhandel, alsmede het begeleiden van de minderjarigen naar zelfstandigheid- mag worden aangenomen dat plaatsing in beschermde opvang als zodanig niet in strijd met artikel 5 EVRM hoeft te zijn. Wel moet in nationale wetgeving worden voorzien in een wettelijke basis en een aantal belangrijke rechtswaarborgen: rechterlijke toetsing en juridische en andere passende bijstand (art. 5, lid 4 EVRM jo. art. 37 aanhef, onder d IVRK). Naast de wettelijke basis ontbreken ook voornoemde rechtswaarborgen, hetgeen plaatsing van AMV's in de beschermde opvang in deze vorm in strijd laat zijn met internationaal recht en artikel 15 Gw.

De vraag of een wettelijke vertegenwoordiger zelfstandig zou mogen overgaan tot vrijheidsbeneming, moet op basis van de systematiek van het Burgerlijk wetboek ontkennend worden beantwoord.¹⁸⁰ Ofschoon de wettelijke vertegenwoordiger in beginsel de woon- en verblijfplaats van de minderjarige mag bepalen, stelt artikel 1:305, lid 3 BW hier ingeval van een voogd met rechtspersoonlijkheid, zoals Stichting Nidos, een grens. De wettelijk vertegenwoordiger mag niet zonder daartoe uitdrukkelijk gemachtigd te zijn overgaan tot uithuisplaatsing in een vrijheidsbenemende setting (voorheen: de justitiële jeugdinstelling; thans: een accommodatie voor gesloten jeugdzorg). Zoals eerder aangegeven geldt deze begrenzende bepaling sinds 1 september 2001 en geldt zij nog steeds na de inwerkingtreding van de Wet gesloten jeugdzorg op 1 januari 2008 (art. 1:305, lid 3 jo. art. 1:261, lid 5 BW). Ter vergelijking: ook ten aanzien van ouders die volledig instemmen met plaatsing van hun kind in de gesloten jeugdzorg geldt de eis van de machtiging van de kinderrechter. De wetgever heeft dit in verband met het vrijheidsbenemende karakter van gesloten jeugdzorg niet laten varen, terwijl de eis van de ondertoezichtstelling in dit geval wel is losgelaten (zie art. 29b, lid 2 Wjz).¹⁸¹ Kortom: met de vaststelling dat de plaatsing van AMV's in beschermde opvang vrijheidsbeneming met zich brengt, moet worden vastgesteld dat hier de grenzen van de wettelijke vertegenwoordiging worden overschreden en dat de Nederlandse wet- en regelgeving ook in het licht hiervan niet voorziet in de benodigde wettelijke basis en rechtswaarborgen.

8.6 Aanpassing van wet- en regelgeving en/of praktijk: een aantal scenario's

Tot slot moet de vraag aan de orde komen of de Nederlandse wet- en regelgeving en/of praktijk zouden moeten worden aangepast ervan uitgaande dat ook in de toekomst een vorm van beschermde opvang voor deze specifieke groep AMV's

¹⁸⁰ Ook de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie leek hier vanuit te gaan; TK 2006-2007, 27 062, nr. 56. Zoals eerder aangegeven zou nog kunnen worden betoogd dat op grond van de uitspraak van het EHRM in de zaak Nielsen t. Denemarken (EHRM, 28 november 1998, Series A. No. 144) plaatsing met instemming van de wettelijke vertegenwoordiger niet valt onder de bescherming van artikel 5 EVRM. Los van de kritiek op deze uitspraak, speelt deze kwestie niet binnen het Nederlandse recht vanwege de benadering van het Burgerlijk Wetboek.

¹⁸¹ De wet voorziet ook in dit geval in de toevoeging van een raadsman aan de minderjarige (art. 29f, lid 2 Wjz).

wenselijk wordt geacht.¹⁸² Hieronder worden drie scenario's voorgesteld en kort uitgewerkt.

8.6.1 Scenario 1: Beschermde opvang in de vorm van vrijheidsbeneming

Zoals de beschermde opvang thans vorm krijgt, is sprake van vrijheidsbeneming van minderjarigen. Indien men deze werkwijze wil handhaven, zal moeten worden voorzien in een uitdrukkelijke wettelijke basis, rechterlijke toetsing en rechtsbijstand voor de minderjarige. De vervolgvraag is dan hoe een en ander het beste kan worden geregeld. Gelet op de betrokkenheid van Stichting Nidos als wettelijk vertegenwoordiger en de doelstellingen van het verblijf in de beschermde opvang is een voor de hand liggende optie om aan te sluiten bij de systematiek van de jeugdbescherming en de gesloten jeugdzorg, in het bijzonder bij de regeling in het Burgerlijk Wetboek en de Wet op de jeugdzorg (en het bijbehorende Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg). Deze regeling biedt in de eerste plaats een voorbeeld van een uitgewerkte en bruikbare grondslag (art. 29b, lid 3 Wjz; zie eerder), alsmede een uitgewerkte regeling ingeval een snelle beslissing gewenst is (lees: afgifte van een voorlopige machtiging uithuisplaatsing en de mogelijkheid om de minderjarige achteraf te horen; art. 29c Wjz en art. 29d, lid 2 jo. art. 800, lid 3 en 809, lid 3 Rv).¹⁸³ Zoals eerder al gezegd voorziet deze regeling ook in rechtsbijstand voor de minderjarige (art. 29f, lid 2 Wjz).

Gelet op de bijzondere kenmerken van deze groep minderjarigen lijkt het raadzaam om te voorzien in een specifiek zorgaanbod. Hiermee kan worden voorkomen dat zij zouden 'verdwijnen' in het brede aanbod van de gesloten jeugdzorg. De bijzondere positie van de AMV wordt reeds erkend in de Wet op de jeugdzorg (en het Uitvoeringsbesluit Wjz), maar het verdient aanbeveling om een speciale categorie gesloten jeugdzorg ('beschermde opvang' of welke naam men hier ook aan zou willen geven) te creëren en te bestemmen voor deze groep (in het Uitvoeringsbesluit Wjz).

Een en ander zal wel leiden tot een administratieve en terugkerende verzwaring van de lasten van Stichting Nidos, Bureaus jeugdzorg (i.v.m. de indicatiestelling) en kinderrechtshouders. Verder moet rekening worden gehouden met de kosten voor rechtsbijstand. Ook al is er al een advocaat aanwezig in verband met de asielpcedure, er zal een advocaat (mogelijk dezelfde) moeten worden toegevoegd ten behoeve van de procedure ten aanzien van de (mogelijke) vrijheidsbeneming.

Het is verder van belang om bij de toepassing van beschermde opvang in de huidige vorm voor ogen te houden dat uit artikel 37 IVRK voortvloeit dat vrijheidsbeneming van kinderen enkel mag worden toegepast als een uiterste middel en voor de kortst mogelijke duur (zie art. 37, aanhef, onder b IVRK). Hoe de beschermde opvang juridisch ook wordt ingebed, het is van belang dat de wettelijke grondslag blijk geeft van de notie om deze vergaande vorm van opvang te beperken tot alleen die situaties waarin geen minder vergaande alternatieven voor handen zijn of waarin

¹⁸² Deze uiteenzetting staat los van de conclusies van de evaluatie van de pilot en veronderstelt geen oordeel over de wenselijkheid van de beschermde opvang zoals die thans in de praktijk vorm krijgt.

¹⁸³ Overigens kunnen ook andere bepalingen van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) relevant zijn. Zie bijv. art. 806 Rv over het recht op hoger beroep en art. 802 Rv ingeval het onverantwoord zou zijn om een AMV naar de rechtbank te laten gaan. Een en ander vereist wel dat de rechter naar de locatie zal moeten afreizen, hetgeen kosten met zich brengt.

van deze alternatieven niet kan worden verwacht dat zij het hoofd bieden aan de specifieke problematiek van deze doelgroep. Dit kan ook worden beschouwd als een instructie om niet alleen te denken in termen van wel of geen vrijheidsbeneming, maar ook in het ontwikkelen van tussenvormen van opvang, waarbij aangesloten kan worden bij de reeds bestaande fasering (zie ook het derde scenario).¹⁸⁴

In het verlengde hiervan moet worden gestreefd naar een zo kort mogelijk verblijf in de beschermde opvang. Dit veronderstelt maatwerk, waarbij het uitgangspunt is dat zo snel mogelijk wordt doorgeplaatst naar een minder beperkend verblijf. Hierbij moet ook oog zijn voor de informatievoorziening aan de minderjarige (o.a. hoe ziet de fasering eruit en wat is het te verwachten tijdspad voor de individuele minderjarige?) en diens recht om gehoord te worden (zie art. 12 IVRK).

Verder is van belang op te merken dat elke vorm van uithuisplaatsing, ter verzorging, bescherming of behandeling in verband met de lichamelijke of geestelijke gezondheid, onderworpen zal moeten worden aan een periodieke evaluatie (art. 25 IVRK). Dit strekt zich uit tot de behandeling (in brede zin) tijdens het verblijf, maar ook tot het verblijf zelf.¹⁸⁵

Ook moet gelet op de grondslag voor de vrijheidsbeneming, als omschreven in artikel 5, lid 1, onder d EVRM, het verblijf in de beschermde opvang daadwerkelijk toezien op de opvoeding van de minderjarige. Uit de jurisprudentie van het EHRM blijkt dat dit eisen stelt aan het opvoedingsklimaat binnen de beschermde opvang en -in het verlengde hiervan- aan de (interne) rechtspositie van de minderjarigen die het betreft.¹⁸⁶ Aan deze interne rechtspositie worden ook op grond van artikel 37, aanhef, onder c IVRK specifieke eisen gesteld. In het verlengde hiervan zou, binnen dit scenario, moeten worden bekeken in hoeverre de Wet op de jeugdzorg voorziet in een adequate rechtspositie gedurende het verblijf in de beschermde opvang.¹⁸⁷

Tot slot is van belang dat artikel 5 EVRM deze specifieke grond voor vrijheidsbeneming alleen openstelt voor minderjarigen. Dit houdt voor het Nederlandse rechtssysteem in dat er op het moment dat AMV's achttien jaar worden en hun minderjarigheid ophoudt (art. 1:233 BW), geen grond meer bestaat om hen in de beschermde opvang vast te houden (althans niet op grond van deze doelstelling). Dit kan in de praktijk problematisch zijn.¹⁸⁸

Beide aspecten vielen verder buiten dit deelonderzoek, maar het verdient aanbeveling om zowel de interne rechtspositie als de positie van jonge meerderjarige vreemdelingen onderwerp te laten zijn van nader onderzoek.

¹⁸⁴ Een en ander vereist wel voldoende, adequate alternatieven voor de vrijheidsbenemende vorm van beschermde opvang.

¹⁸⁵ Het recht op periodieke evaluatie geldt overigens ten aanzien van alle uithuisplaatsingen.

¹⁸⁶ Zie EHRM, 29 februari 1988, Series A. No. 129 (Bouamar t. België) en ook EHRM, 16 februari 2002, Appl. No. 39474/98 (D.G. t. Ierland); zie ook Bruning, Liefwaard, & Volf (2004). Zie verder o.m. Rechtbank Roermond, 21 januari 2009, LJN: BH0359 en Gerechtshof Leeuwarden, 3 april 2008, LJN: BC8802. Een en ander vloeit ook voort uit art. 37 aanhef, onder c jo. 20 IVRK.

¹⁸⁷ Zie voor meer hierover Liefwaard (2008). Op zichzelf is de rechtspositie van minderjarigen in de gesloten jeugdzorg niet zonder zorgen; zie bijv. Inspectie jeugdzorg, Tussentijds bericht toezicht gesloten jeugdzorg, Utrecht, september 2009.

¹⁸⁸ Deze groep verdient bijzondere aandacht; zie ook De Pater, Spinder en Berk (2009). Ook in de gesloten jeugdzorg doen zich problemen voor ten aanzien van de zorg voor jonge meerderjarigen; zie o.m. Bruning & Liefwaard (2009) en Forder (2009), p. 2232-2333.

8.6.2 Scenario 2: Beschermde opvang zonder vrijheidsbeneming

Een alternatief scenario zou zijn om de praktijk van de beschermde opvang zodanig aan te passen dat niet langer sprake is van vrijheidsbeneming. Een in het geheel niet beperkend verblijf lijkt gelet op de doelgroep en gelet op de redenen om aan te vangen met de pilot geen reële optie. Echter indien het verblijf kan worden 'teruggeschroefd' naar een vrijheidsbeperkend verblijf, hoeft de wet niet te worden aangepast. Men kan bijvoorbeeld denken aan plaatsing in een open setting (bijv. een kleine woningeenheid) onder toezicht, met voorwaarden zoals een meldingsplicht wanneer de minderjarige de locatie gaat verlaten, een instructie om bepaalde plaatsen niet te bezoeken (niet te verwarren met de instructie om binnen te blijven en/of op een bepaald, afgebakend terrein te blijven) en een instructie om gedurende bepaalde delen van de dag en nacht in de locatie te zijn, waarbij de minderjarige wel weg mag, maar alleen als hij dit vooraf heeft gemeld. In de kern moet het echter wel toegestaan zijn dat de minderjarige vertrekt, anders bestaat de kans dat het verblijf toch zal worden aangemerkt als vrijheidsbenemend.

Een belangrijke vraag is of deze werkwijze reëel en uitvoerbaar is. Het is gelet op de doelgroep niet ondenkbaar dat toch meer beperkt moet worden dan zoals hiervoor beschreven. Er bestaat bovendien het gevaar van een glijdende schaal of quasi-vrijheidsbeneming. Het eerste lijkt afgaande op de aankondiging van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie het geval te zijn geweest tijdens deze pilot. Het tweede gevaar is onwenselijk en juridisch ontoelaatbaar. De rechtspositie van de minderjarige is gebaat bij een heldere en verantwoorde keuze van zowel de wetgever als de uitvoeringsinstanties. En ook voor de uitvoeringsinstanties en het personeel op de werkvloer is duidelijkheid omtrent de grenzen van bevoegdheden van het grootste belang.

Indien dit scenario worden verkozen, dan kan aansluiting worden gezocht bij de wettelijke regeling van artikel 1:305, lid 1 BW, waarbij de wettelijke vertegenwoordiger naar eigen inzicht kan overgaan tot uithuisplaatsing (lees: plaatsing in de beschermde opvang, niet vrijheidsbenemende stijl).¹⁸⁹ Zoals eerder uiteengezet is ook vrijheidsbeperking op grond van het EVRM niet vrij van voorwaarden (wettelijke basis, subsidiariteit en proportionaliteit). Toch mag worden verondersteld dat het binnen de bevoegdheden van de wettelijke vertegenwoordiger ligt om de woon- en verblijfplaats van de minderjarige te bepalen en ook dwingende instructies te geven ten aanzien van de bewegingsvrijheid van de minderjarige. Minderjarigen staan immers onder gezag (art. 1:245, lid 1 BW).¹⁹⁰ Dit wordt anders wanneer de grens met vrijheidsbeneming wordt overschreden.

8.6.3 Scenario 3: Beschermde opvang, gefaseerd van vrijheidsbeneming naar zelfstandigheid

In het licht van de kenmerken van de doelgroep en de reeds bestaande fasering kan worden gedacht aan een scenario waarbij verschillende fasen van elkaar te

¹⁸⁹ Formeel houdt de Raad voor de Kinderbescherming toezicht op de locaties waar de minderjarigen terecht komen, al komt hier in de praktijk niet veel van terecht, aldus De Boer (2006), aant. 921. Op grond van art. 47, lid 1, onder d Wvz houdt ook de Inspectie Jeugdzorg toezicht.

¹⁹⁰ Wel moet er oog zijn voor de rechtspositie van de minderjarige ingeval van een conflict tussen hem en zijn wettelijke vertegenwoordiger.

onderscheiden zijn, te beginnen met een vorm van vrijheidsbeneming (fase 1) voor alleen die AMV's waarbij deze vorm van opvang echt nodig is. Hiervoor moet dan aan de strenge voorwaarden voor vrijheidsbeneming worden voldaan. Binnen deze vorm van vrijheidsbeneming kan bijvoorbeeld worden gevarieerd met beveiligingsniveaus en de mate van toezicht en controle, binnen de grenzen van de vrijheidsbeneming (bijv. door middel van een fase 1a en 1b). Een eventuele terugplaatsing van fase 1b naar 1a is dan eventueel ook mogelijk.¹⁹¹ Voorts kan, wanneer de minderjarige daar aan toe is, doorplaatsing plaatsvinden naar een niet-vrijheidsbenemende opvang al dan niet met vrijheidsbeperkende voorwaarden (fase 2; waarbij kan worden onderscheiden tussen fase 2a en 2b). Kernverschil is dat de minderjarige in deze opvang wel weg mag. Indien vrijheidsbeneming niet noodzakelijk is, kan ook meteen worden ingestroomd in fase 2. Mocht onverhoopt sprake zijn van een dusdanig risico dat terugplaatsing van fase 1 noodzakelijk wordt geacht, zal wederom moeten worden voldaan aan de door de wet gestelde eisen en rechtswaarborgen. Een en ander zou zo moeten zijn geregeld, dat een snelle terugplaatsing mogelijk is. Net als bij het eerste scenario geldt dat zou moeten kunnen worden gewerkt met bijvoorbeeld een voorlopige machtiging en een procedure waarbij het horen van de minderjarige later of telefonisch plaatsvindt. Ook hier moet voldoende oog zijn voor de informatievoorziening aan de minderjarigen omtrent de verschillen tussen de diverse fasen. Een en ander impliceert dat heldere criteria bestaan voor plaatsing en doorplaatsing en dat deze ook kenbaar en toetsbaar zijn. Welke criteria dit zijn en hoe een en ander in wet- en regelgeving zou moeten worden neergelegd kan deel uitmaken van nader onderzoek.

8.7 Conclusie

De opvang van deze specifieke groep alleenstaande minderjarige vreemdelingen is geen eenvoudige opgave. Het betreft een bijzondere en kwetsbare groep minderjarigen die risico lopen te worden blootgesteld of reeds zijn blootgesteld aan mensenhandel en aan de gevaren die dat meebrengt. Hierbij past een bijzondere vorm van opvang, verzorging en bescherming. Deze minderjarigen hebben hier ook recht op. Een belangrijke vraag is evenwel hoe ver de overheid mag gaan in de bescherming van deze kinderen, zonder hen daarbij te voorzien van een adequate rechtspositie. Deze vraag stond in dit hoofdstuk centraal.

De belangrijkste conclusie is dat plaatsing en verblijf in de beschermde opvang, zoals thans aan de orde, leiden tot vrijheidsbeneming en dat de Nederlandse wet- en regelgeving hiervoor geen basis biedt. Ook ontbreekt de noodzakelijke rechterlijke toetsing en wordt niet voorzien in rechtsbijstand voor de minderjarige (althans niet voor wat betreft de plaatsing in de beschermde opvang). Dit behoeft nadere aandacht en in dit verband is een aantal suggesties gedaan voor aanpassing van de wet- en regelgeving en/of aanpassing van de praktijk.

¹⁹¹ Vgl. het onderscheid tussen beperkt en normaal beveiligde justitiële jeugdinrichtingen; overigens zonder te willen betogen dat dit een adequate opvang voor deze groep minderjarigen zou zijn. Ook kan worden gedacht aan een vorm van 'nachtopvang', waarbij de minderjarige overdag buiten de opvang is, maar 's nachts binnen.

In dit hoofdstuk wordt geen oordeel geveld over de wenselijkheid van voortzetting van de beschermde opvang. Ook is geen oordeel geveld over de wenselijkheid van het gebruik van vrijheidsbeneming ten aanzien van deze groep minderjarigen. Ervan uitgaande dat deze bijzondere groep AMV's bijzondere bescherming nodig heeft en daar ook recht op heeft, zullen de Nederlandse wetgever en beleidsmakers zich vooral de vraag moeten stellen hoe men deze minderjarigen op de juiste wijze de juiste bescherming kan bieden. Het recht zou vervolgens moeten dienen om een en ander vorm te geven op een manier die recht doet aan zowel de goede intenties van de betrokken professionals, als de rechten van de minderjarigen.

Jurisprudentieoverzicht

Hoge Raad:

HR 9 december 1988, *NJ* 1990, 265

Afdeling bestuursrechtspraak:

ABRvS, 15 januari 2010, LJN: BL0246.

Gerechtshoven en rechtbanken:

Rechtbank 's-Gravenhage (zittingsplaats Amsterdam), 19 februari 2002, LJN: AE2024

Gerechtshof 's-Gravenhage, 8 mei 2002, LJN: AE3747

Rechtbank 's-Gravenhage (zittingsplaats 's-Gravenhage), 24 mei 2002, LJN: AE6176

Gerechtshof 's-Gravenhage, 31 oktober 2002, LJN: AE9573

Rechtbank 's-Gravenhage, 23 april 2003, KG 03/284

Gerechthof 's-Hertogenbosch, 29 april 2004, LJN: AO9442

Rechtbank Alkmaar, 15 juni 2005, LJN: AU4209

Rechtbank 's-Gravenhage (zittingsplaats Haarlem), 14 juni 2006, LJN: AD5934

Rechtbank 's-Gravenhage (zittingsplaats 's-Hertogenbosch), 18 september 2006, LJN: AY9269

Gerechtshof Leeuwarden, 3 april 2008, LJN: BC8802

Rechtbank Roermond, 21 januari 2009, LJN: BH0359

Rechtbank 's-Gravenhage (zittingsplaats Amsterdam), 18 februari 2009, LJN: BH3833

Rechtbank 's-Gravenhage (zittingsplaats Amsterdam), 18 februari 2009, LJN: BH3836

Rechtbank 's-Gravenhage (zittingsplaats Utrecht), 9 april 2009, LJN: BI1380

Rechtbank 's-Gravenhage (zittingsplaats Utrecht), 29 april 2009, LJN: BI2819

Rechtbank 's-Gravenhage (zittingsplaats Amsterdam), 17 juni 2009, LJN: BJ0794

Rechtbank 's-Gravenhage (zittingsplaats Amsterdam), 7 juli 2009, LJN: BJ5452

Rechtbank Groningen, 19 maart 2010, LJN: BL8486

Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EVRM):

EHRM, 8 juni 1976, Series A. No. 22 (Engel e.a. t. Nederland)

EHRM, 6 november 1980, Series A. No. 39 (Guzzardi t. Italië)

EHRM, 28 mei 1985, Series A. No. 93 (Ashingdane t. Verenigd Koninkrijk)

EHRM, 29 februari 1988, Series A. No. 129 (Bouamar t. België)

EHRM, 28 november 1988, Series A. No. 144 (Nielsen t. Denemarken)

EHRM, 22 februari 1994, Series A. No. A281-A (Raimondo t. Italië)

EHRM, 25 juni 1996, *NJ* 1998, 702 (Amuur t. Frankrijk)

EHRM, 6 april 2000, Appl. No. 26772/95 (Labita t. Italië)

EHRM, 23 mei 2001, Appl. Nos. 25316-25321/94 and 27207/95 (Denizci e.a. t. Cyprus)

EHRM, 16 februari 2002, Appl. No. 39474/98 (D.G. t. Ierland)

EHRM, 26 februari 2002, Appl. No. 39187/98 (H.M. t. Zwitserland)

EHRM, 4 juni 2002, Appl. No. 37331/97 (Landvreugd t. Nederland)

EHRM, 4 juni 2002, Appl. No. 33129/96 (Olivieira t. Nederland)

EHRM, 5 oktober 2004, Appl. No. 45508/99 (H.L. t. Verenigd Koninkrijk)

EHRM, 16 juni 2005, Appl. No. 61603/00 (Storck t. Duitsland)

EHRM, 5 oktober 2006, Appl. No. 14139/03 (Bolot t. Rusland)

EHRM, 22 oktober 2009, Appl. No. 1431/03 (Trajce Stojanovski t. Macedonië)

EHRM, 7 januari 2010, Appl. No. 25965/04 (Rantsev t. Cyprus & Rusland)

Europese Commissie voor de Rechten van de Mens (EVRM):

Europese Commissie, 12 maart 1987, Appl. No. 10929/84 (Nielsen t. Denemarken)

Mensenrechtencomité (IVBPR):

Mensenrechtencomité Comm. nr. 456/1991 (Celepli v. Sweden)

Mensenrechtencomité Comm. nr. 833/1998 (Karker v. France)

Overige internationale bronnen

VN-Comité inzake de Rechten van het Kind (IVRK):

General Comment No. 6 'Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin', VN Doc. CRC/GC/2005/6, 1 september 2005

General Comment No. 10, 'Children's rights in juvenile justice', VN Doc. CRC/C/GC/10, 25 april 2007

VN-Vluchtelingenorganisatie (UNHCR):

Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum, February 1997.

Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees, April 2006, POLAS/2006/03.

Hoge Commissaris voor de Mensenrechten (VN)

Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking', E/2002/68/Add.1, 20 May 2002

Mensenrechtencomité (IVBPR):

General Comment No. 8, Right to liberty and security of persons (Art. 9), 30 juni 1982

9 Conclusies en discussie

Dit onderzoek is opgezet om na te gaan in hoeverre de pilot beschermde opvang voor 'risico-AMV's' beantwoordt aan de doelen en verwachtingen die men bij aanvang van deze pilot had. Op basis hiervan zullen beslissingen worden genomen over het al dan niet, of in gewijzigde vorm, voortzetten van de activiteiten die in het kader van de pilot zijn ontwikkeld.

In hoofdstuk twee hebben we laten zien welke doelen en verwachtingen vooraf bestonden en hoe de pilot werd geacht hieraan te voldoen. Uit deze 'beleidstheorie' hebben we vier hoofdvragen afgeleid, die nader zijn geoperationaliseerd in onderzoeksvragen. Deze onderzoeksvragen, aangevuld met enkele vragen die betrekking hebben op de achtergrondkenmerken van de jongeren in de beschermde opvang en op hun situatie na vertrek uit deze opvang, zijn in de hoofdstukken vier tot en met acht in detail beantwoord. In dit slothoofdstuk keren we terug naar de centrale vragen en proberen we deze aan de hand van de onderzoeksresultaten te beantwoorden. Eerst komt aan de orde in hoeverre de kwantitatieve doelstellingen van de pilot eind 2009/begin 2010 zijn bereikt. Daarbij leggen we meteen het verband met de beschermde opvang: is het aannemelijk dat deze heeft bijgedragen aan de kwantitatieve resultaten? In de daarop volgende paragrafen gaan we dieper in op het functioneren van de beschermde opvang in de praktijk en op de juridische basis daarvoor. Allereerst plaatsen we echter enkele methodologische kanttekeningen bij dit onderzoek.

9.1 Methodologische kanttekeningen

Het onderzoek waarover wij hier rapporteren kent een aantal beperkingen die wij hier kort zullen bespreken. Allereerst is het onderzoek voor een groot deel gebaseerd op interviews met respondenten van de vele betrokken organisaties over de praktijk van de beschermde opvang. Elk van deze organisaties heeft zicht op een stukje van deze praktijk, en kijkt daarnaar door een eigen bril. Op basis van hetgeen de verschillende respondenten hebben verteld, hebben wij geprobeerd om een totaalbeeld te creëren dat de werkelijkheid zo objectief mogelijk weergeeft. Daarbij hebben we zoveel mogelijk gebruik gemaakt van triangulatie door de antwoorden van respondenten onderling met elkaar te vergelijken en deze te vergelijken met informatie uit de dossieranalyse door de voogden en die door het WODC. Naar aanleiding van tegenstrijdige informatie is verschillende keren opnieuw navraag gedaan bij de respondenten. Hoewel zeer tijdrovend, zouden aanvullende observaties en een veel uitgebreidere dossieranalyse door de onderzoekers zelf wenselijk zijn geweest. Ook is het jammer dat wij tijdens het onderzoek geen gebruik hebben kunnen maken van het zogenoemde ketenbrede Trajectformulier dat tijdens de pilot in ontwikkeling was, omdat dit voor het einde van dit onderzoek (nog) niet was geïmplementeerd.

Om antwoord te kunnen geven op de cijfermatige vragen hebben wij bij de verschillende uitvoerende organisaties cijfers opgevraagd, die wij in de meeste gevallen ook hebben ontvangen. Ook heeft de directie Migratiebeleid (DMB) van het ministerie van Justitie een bestand ter beschikking gesteld met informatie over alle jongeren in de beschermde opvang. Op enkele punten bleken de gegevens uit verschillende bronnen niet met elkaar overeen te komen. In dergelijke gevallen hebben we geprobeerd om zo goed mogelijk in te schatten welke bron het meest betrouwbaar was. Soms restte ons niets anders dan een kanttekening met

betrekking tot deze afwijkingen te plaatsen. Het grootste probleem dat wij in dit verband zijn tegengekomen is de onvolkomen registratie van asiel- en B9-aanvragen van beschermde opvang-jongeren in een speciaal daarvoor aangemaakt bestand van de IND. Daarnaast valt op dat er een discrepantie bestaat tussen de bewonersregistratie van het COA en het genoemde DMB-bestand, ten aanzien van de vraag welke jongeren precies in de beschermde opvang verblijven. Gezien het politieke en maatschappelijke belang dat aan deze pilot is gehecht, en de ingrijpende beslissingen die in dit kader voor jongeren zijn genomen, is het problematisch dat voor de evaluatie van deze pilot met deels onvolkomen registraties moest worden gewerkt.

Voorts hebben wij een zeer belangrijk onderdeel van de pilot, namelijk de begeleidingsmethodiek, niet kunnen evalueren, omdat deze pas halverwege het tweede jaar van de pilot werd vastgesteld. Een klein deel van de mentoren die de jongeren begeleiden is zelfs pas na afloop van de geplande looptijd van de pilot getraind in het werken met deze methodiek. Wel hebben we kunnen beschrijven welke begeleiding de jongeren tijdens de pilot van hun mentoren, voogden en advocaten hebben gekregen en tot op zekere hoogte welke 'resultaten' zij daarmee hebben geboekt. Aangezien wij uit ethische overwegingen in overleg met Stichting Nidos hebben besloten om zelf geen jongeren in de beschermde opvang te interviewen, hebben we de informatie over de beleving van de jongeren zelf alleen uit de tweede hand kunnen weergeven.

9.2 Kwantitatieve doelstellingen

De eerste centrale vragen luiden:

- 1 In hoeverre en op welke wijze draagt de pilot bij aan de doelen die daaraan zijn gesteld, namelijk:
 - a een afname van het aantal AMV's dat tot een risicocategorie behoort;
 - b een afname van de hoeveelheid verdwijningen van AMV's;
 - c een toename van het aantal AMV's dat terugkeert naar het land van herkomst?
- 2 In hoeverre kan het al dan niet behalen van de kwantitatieve resultaten worden toegeschreven aan het functioneren van de pilot?

Hieronder wordt elke (deel)vraag beantwoord.

9.2.1 *Minder instroom van risicogroepen?*

Bij de start van de pilot beschermde opvang zijn de Indiase en Nigeriaanse AMV's als risicogroepen bestempeld, later gevolgd door de Chinese en Guinese AMV's. Deze groepen zijn binnen de beschermde opvang ook de grootste geweest. Daarnaast zijn jongeren met andere nationaliteiten in de beschermde opvang geplaatst.

Het aantal eerste asielverzoeken van AMV's met de genoemde risiconationaliteiten is tussen augustus 2006 en december 2009 afgenomen of gelijk gebleven, terwijl het totaal aantal eerste asielverzoeken van 13 t/m 17-jarige AMV's steeg. De zeer kleine maandelijkse instroom van Indiase jongens vanaf het voorjaar van 2008 suggereert dat het IJbotonderzoek en de beschermde opvang hier het beoogde afschrikwekkende effect hebben gehad. Het aantal Nigeriaanse meisjes dat maandelijks asiel aanvraagt is al vanaf eind 2007 minimaal, waarschijnlijk als gevolg van de arrestaties in het kader van het Koolvisonderzoek. De pre-pilot speelde een belangrijke rol in dat onderzoek. Voorts hebben de Snelle Actieteams in Nigeria wellicht een preventieve werking gehad. De resultaten ten aanzien van

Nigeriaanse AMV's lijken binnen Europa wel een 'waterbedeffect' te hebben gehad, maar daarover valt pas met zekerheid iets te zeggen als ook over 2009 en 2010 cijfers uit andere Europese landen beschikbaar komen. Als dit effect er inderdaad is, draagt de pilot wel bij aan de vermindering van een nationaal probleem, maar niet aan de vermindering van het internationale probleem van landsgrensoverschrijdende mensenhandel. Het maandelijkse aantal asielerzoekers van Guinese meisjes en Chinese meisjes en jongens laat geen opvallende veranderingen zien tussen augustus 2006 en december 2009, behoudens een piek in de aanvragen van Chinese AMV's in het voorjaar van 2008, die samenvalt met een piek in het totaal aantal asielaanvragen van (minder- en meerderjarige) Chinezen.

9.2.2 Minder verdwijningen?

In hoofdstuk 6 is gebleken dat van de 170 jongeren die in 2008 en 2009 in de beschermde opvang zijn geplaatst er tot half februari 2010 19 (11 %) zijn verdwenen. Bijna de helft daarvan verdween in september 2008. Van de 102 jongeren die vanuit de beschermde opvang zijn overgeplaatst naar de reguliere opvang van het COA, zijn tot half februari 2010 11 jongeren alsnog vanuit deze vervolgoopvang verdwenen. Dit brengt het totaal op 30 verdwijningen. Binnen de *hele* vreemdelingenketen waren begin maart 2010 in totaal 25 voormalige bewoners van de beschermde opvang als verdwenen geregistreerd. Zoals bij de start van de pilot al werd verwacht, zijn dus ook uit de beschermde opvang jongeren verdwenen. Het aantal verdwijningen vanuit de COA-opvang is sinds de start van de officiële pilot in elk opvangtype (inclusief de beschermde opvang) afgenomen, met uitzondering van de campussen, waar het absolute aantal verdwijningen in 2009 weer is toegenomen. Deze stijging geldt echter niet voor het MOB-*percentage*, dat, alles bij elkaar genomen, is gedaald. Vóór 2008 lag dit percentage in de AMV-campussen en de AC-KWG's duidelijk hoger dan in 2008 en 2009. Dit geldt niet voor de KWE's en KWG's, waar dit percentage over het algemeen al relatief laag was. Over het geheel genomen ligt het maandelijkse MOB-*percentage* vanuit de beschermde opvang op hetzelfde niveau als in de andere opvangtypen. Dat het MOB-*percentage* vanuit de beschermde opvang niet lager ligt dan in de andere opvangtypen wordt wellicht veroorzaakt door het feit dat juist degenen met (naar verwachting) de grootste kans om te verdwijnen daar zijn gehuisvest. Kijken we naar de risico-nationaliteiten, dan blijkt dat de beschermde opvang er niet goed in geslaagd is om Indiase jongens 'binnen te houden'. Wel heeft men het verdwijnen van Nigeriaanse en Guinese meisjes kunnen voorkomen, ervan uitgaande dat deze meisjes van plan waren om de opvang te verlaten. Chinese jongeren vormen in dit opzicht een tussencategorie. Mede afgaande op de bevindingen uit de interviews lijkt het percentage verdwijningen te zijn verminderd door een combinatie van factoren, waaronder het functioneren van de beschermde opvang:

- minder asielaanvragen en minder verblijf in de reguliere AMV-opvang van jongeren uit groepen die in het verleden veel verdwenen (zie 9.2.1);
- jongeren uit deze groepen die nog wel naar Nederland komen zijn veelal in de beschermde opvang geplaatst, hetgeen in de praktijk vrijheidsbeneming betekent (zie 9.8);
- een aantal jongeren dat mogelijk verdwenen zou zijn wordt zich in de beschermde opvang bewust van de mogelijke uitbuitingssituatie waarin zij terecht zouden kunnen komen en/of wordt weerbaarder ten opzichte van mensen die hen mogelijk willen misbruiken of uitbuiten; als gevolg daarvan verdwijnen zij niet (zie 9.4).

De afname van het percentage verdwijningen vanuit de reguliere COA-opvang kan overigens ook verband houden met het toegenomen toezicht op AMV's in deze open opvanglocaties. Inmiddels zijn er echter wel andere groepen die in absolute zin veel verdwijnen vanuit de reguliere AMV-opvang. Dit betreft met name Afghaanse AMV's. Zij worden echter nauwelijks in de beschermde opvang geplaatst. Blijkbaar worden door de IND-hoornmedewerkers en door de medewerkers van Nidos bij deze groep geen indicaties van mensenhandel aangetroffen.

9.2.3 Meer terugkeer?

De resultaten van de beschermde opvang met betrekking tot terugkeer, vrijwillig en gedwongen, blijven achter bij de verwachtingen. Dit is niet verwonderlijk gezien het feit dat terugkeer in de begeleiding en het onderwijs geen prominente plaats inneemt (zie 9.4). Net als in de reguliere AMV-opvang blijkt dit onderwerp met jongeren lang niet altijd bespreekbaar te zijn. Ook speelt waarschijnlijk een rol dat veel jongeren gedurende hun verblijf in de beschermde opvang nog geen definitieve beslissing op hun asiolverzoek ontvangen.

Vanwege de kleine aantallen is het weinig zinvol om de verschillende opvangvormen op dit punt te vergelijken. In ieder geval is er sinds de start van de beschermde opvang geen toename geweest van het aantal AMV's dat terugkeert naar het herkomstland.

9.3 Indiciestelling en nadere onderbouwing daarvan

De eerste deelvraag met betrekking tot het functioneren van de pilot luidde:
Op welke gronden worden AMV's geselecteerd voor plaatsing in de pilot en welke aanwijzingen zijn er ná plaatsing dat het daadwerkelijk gaat om jongeren die in het kader van internationale mensenhandel naar Nederland zijn gebracht en reeds zijn uitgebuit of zijn bestemd voor uitbuiting?

De gronden op basis waarvan jongeren worden geselecteerd voor plaatsing in de beschermde opvang betreffen in de praktijk soms alleen de nationaliteit, soms een combinatie van nationaliteit en individuele kenmerken en soms alleen individuele kenmerken. Voorbeelden van de laatste zijn: naar Nederland zijn gebracht door een vreemde, blanke man, zonder daarvoor te hoeven betalen, aangerand zijn door een reisagent, en een angstige indruk maken. De risicoprofielen van de IND spelen volgens de betrokken organisaties nauwelijks een rol bij de indicatiestelling. In de praktijk zijn dan ook jongeren met allerlei verschillende nationaliteiten in de beschermde opvang geplaatst. AMV's met de vier nationaliteiten die gedurende een groot deel van de looptijd van de pilot als risico-nationaliteiten gecategoriseerd zijn geweest, vormden wel de grootste groepen. Twee andere nationaliteiten die recent door de IND als 'risico-nationaliteit' zijn bestempeld¹⁹² zijn echter nauwelijks in de beschermde opvang geplaatst. Een betere afstemming tussen de IND en Nidos in deze lijkt op zijn plaats, om te voorkomen dat risico-jongeren worden 'gemist'. Zoals de bedoeling was, is Nidos in de praktijk verantwoordelijk voor de indicatiestelling, en adviseert de IND aan Nidos als men mogelijke slachtoffers van

¹⁹² Welke nationaliteiten dit zijn is ons wel bekend, maar deze zijn niet openbaar.

mensenhandel signaleert. De rol van de KMar in de advisering aan Nidos blijkt echter kleiner dan verwacht.

Op basis van de beperkte informatie die op dat moment beschikbaar is, moet Nidos een inschatting maken of de jongere een (al dan niet reeds uitgebuit) slachtoffer van mensenhandel is. De Nidoskantoren in de buurt van de beschermde opvang worden over de redenen voor plaatsing geïnformeerd, maar deze redenen zijn bij de uitvoerders niet bekend. De laatsten gaan echter af op het gegeven dat de jongeren bij hen geplaatst zijn en menen dat de plaatsingen in de regel terecht zijn. De voogden van de jongeren in de beschermde opvang ondersteunen de indicatiestelling in een latere fase vaak wel, maar soms ook niet. Mede door het geringe aantal jongeren dat aangifte doet en het feit dat aangiften veelal eindigen in sepot, blijven harde bewijzen vanuit opsporingsonderzoek in veel gevallen uit. In die situaties worden gedurende het hele traject op basis van inschattingen die soms weinig empirische basis hebben, ingrijpende beslissingen genomen, namelijk inzake plaatsing van jongeren in of uit een situatie van vrijheidsbeneming.

9.4 Begeleiding met betrekking tot slachtofferschap van mensenhandel

Met betrekking tot het functioneren van de pilot is voorts de volgende vraag beantwoord:

In hoeverre lukt het om de geplaatste jongeren te overtuigen van de risico's van mensenhandel en om hen te bewegen om mee te werken aan opsporingsonderzoek?

In de praktijk is gebleken dat zich in de beschermde opvang twee typen vermoedelijke slachtoffers van internationale mensenhandel voordoen: jongeren die reeds seksueel zijn misbruikt en van wie de begeleiders aannemen dat dit verband houdt met mensenhandel, en jongeren die bestemd lijken te zijn voor uitbuiting. De eerste groep beschouwt zichzelf veel meer dan de tweede groep als slachtoffer en staat meer open voor begeleiding en bescherming. Zowel mentoren, voogden als advocaten hebben moeite om met name de tweede groep ervan te overtuigen dat zij gevaar lopen, en weten bovendien zelf ook niet altijd zeker of dit zo is.

Hoewel mentoren, voogden en advocaten de mogelijkheden tot het doen van aangifte met de jongeren bespreken is het daadwerkelijke aantal aangiften gering. Volgens de respondenten zijn sommige jongeren hier nog niet aan toe. Andere jongeren doen volgens de respondenten geen aangifte omdat de jongeren (volgens zichzelf) niet zijn bestemd voor uitbuiting, of omdat zij bang zijn voor de politie of voor represailles van de handelaren. Een andere reden die voorkomt is dat de advocaat eerst de uitkomst van de asielprocedure wil afwachten.

In de intensieve dagelijkse begeleiding leggen de uitvoerders in de beide delen van het land een opvallend accentverschil. In de locaties in Noord-Nederland legt men, mede op basis van de ervaringen in de pre-pilot-fase en de contacten met opsporingsinstanties, de nadruk op het voorkomen van verdwijningen. In dat kader hanteert men een 'gezond wantrouwen' ten opzichte van de jongeren. In de ene locatie in Zuid-Nederland, waar men nooit met opsporingsonderzoek te maken heeft gehad, zet men veel meer in op het creëren van een 'warm nest', waarbinnen jongeren zich kunnen ontwikkelen.

De methodiekbeschrijving die half 2009 definitief gemaakt is, probeert de begeleiders handvatten te geven voor de begeleiding in de beschermde opvang. Begin 2010 waren alle mentoren in deze methodiek getraind. De aansluiting tussen de methodiekbeschrijving en de praktijk van de beschermde opvang tot eind 2009 is in Zuid-Nederland groter dan in Noord-Nederland, waar men aandacht voor het begeleiden van jongeren die het onderwerp zijn van strafrechtelijk onderzoek mist.

De medewerkers in de beschermde opvang zijn niet geëquipeerd om hulp te verlenen aan jongeren met ernstige psychische problemen (al dan niet in verband met mensenhandel). De doorverwijzing naar de GGZ loopt volgens verschillende respondenten in Noord-Nederland echter niet goed. Ook is er tot nu toe nog geen sprake geweest van structurele samenwerking tussen de uitvoerders en organisaties die gespecialiseerd zijn in het begeleiden van slachtoffers van mensenhandel. Bij voortzetting van een vorm van beschermde opvang verdient het aanbeveling om na te gaan of en hoe de kennis en ervaring van deze organisaties gebruikt kan worden bij de verdere methodiekontwikkeling. Deze methodiek dient aan de hand van evaluatieonderzoek vervolgens zoveel mogelijk 'evidence-based' te worden gemaakt.

9.5 Terugkeerbegeleiding

De vraag met betrekking tot terugkeer in relatie tot de begeleiding luidde:
In hoeverre lukt het om jongeren die geen verblijfsvergunning hebben gekregen te bewegen om terug te keren naar het herkomstland?

Volgens de plannen dienden de mentoren en de voogden met de jongeren te spreken over een mogelijke terugkeer naar het land van herkomst. Als de mentoren daar tijdens het verblijf in de beschermde opvang al aan toekomen, blijkt dat sommige jongeren niet met hen over dit onderwerp willen praten. Als jongeren zelf aangeven terug te willen, bekijkt de voogd welke mogelijkheden er zijn. In het onderwijs wordt aan de mogelijke terugkeer van de jongeren naar hun land van herkomst weinig expliciete aandacht besteed. Het onderwijs dat de jongeren volgen is wel gericht op de ontwikkeling van kennis en vaardigheden die overal ter wereld relevant zijn. Daarbij wordt in beide delen van het land specifieke aandacht geschonken aan seksuele voorlichting en weerbaarheid. In voorkomende gevallen wordt door de IOM extra aandacht besteed aan de eventuele rol die de familie gehad heeft bij het verhandelen van de jongeren. Hiervoor hebben we al gezien dat terugkeer vanuit de beschermde opvang in de praktijk weinig voorkomt.

9.6 Aangiften en opsporingsonderzoek

Werken de vele betrokken instanties zodanig met elkaar samen dat signalen van jongeren met betrekking tot mensenhandel ook daadwerkelijk leiden tot opsporing en vervolging van mensenhandelaren?

De mate waarin signalen van jongeren met betrekking tot mensenhandel ook daadwerkelijk leiden tot opsporing en vervolging van mensenhandelaren blijft achter bij de impliciete verwachtingen daaromtrent. Zoals gezegd is het aantal aangiften door jongeren die in de beschermde opvang verblijven gering. Wanneer wel aangifte is gedaan wordt de zaak volgens de respondenten van de uitvoerders, Nidos en de advocatuur vaak geseponneerd of men hoort er niets meer van. Oorzaken die worden genoemd zijn een gebrek aan concrete opsporingsindicaties, het feit dat de gebeurtenissen waar de aangifte betrekking op heeft zich in het buitenland hebben afgespeeld, en een verondersteld gebrek aan prioriteit bij de politie. Om een opsporingsonderzoek naar mensenhandel te kunnen beginnen is een aangifte echter niet nodig. Tijdens de officiële pilot is één grootschalig opsporingsonderzoek gestart, namelijk naar Indiase jongens. Wat dit onderzoek heeft opgeleverd is (nog) onduidelijk. Desalniettemin worden de contacten tussen de opsporingsinstanties en

de uitvoerder in Noord-Nederland door de betrokkenen positief gewaardeerd, omdat deze kunnen bijdragen aan (het starten van) opsporingsonderzoek.

9.7 Andere resultaten van de pilot

Welke andere resultaten heeft de pilot opgeleverd, bijvoorbeeld op het gebied van methodiekontwikkeling en de samenwerking tussen de betrokken instanties?

In deze vraag wordt gerefereerd aan de methodiek en de samenwerking tussen de betrokken instanties als extra opbrengsten van de pilot beschermde opvang. De methodiekbeschrijving is half 2009 vastgesteld en kan als zo'n extra product worden beschouwd. Ten aanzien van de samenwerking en afstemming tussen de vele betrokken organisaties blijkt dat er in de praktijk diverse vormen van informeel en formeel overleg bestaan. De lijnen tussen de organisaties zijn betrekkelijk kort, ook als gevolg van het zogenoemde Casuïstiekoverleg Beschermde Opvang (Cobo-overleg). Toch leidt een verschil in uitgangspunten en belangen nog wel eens tot meningsverschillen tussen de uitvoerders, Nidos en de advocaten. Eind 2009 bleek dit vooral in Noord-Nederland het geval te zijn. Ook het uitblijven van de invoering van het eerder genoemde ketenbrede Trajectformulier duidt erop dat er in de samenwerking tussen de betrokken organisaties nog verbetering mogelijk is.

9.8 Juridische grondslag

Met betrekking tot de juridische grondslag is de volgende centrale vraag geformuleerd:

In hoeverre zijn de plaatsing en het verblijf van AMV's in locaties voor beschermde opvang in overeenstemming met de relevante (inter)nationale wet- en regelgeving, en wat zou eventueel nodig zijn om overeenstemming te bewerkstelligen?

Bij de beantwoording van deze vraag gaat het erom in hoeverre er in de beschermde opvang sprake is van vrijheidsbeneming. Wat de situatie in de praktijk betreft, blijkt dat de beveiligingsmaatregelen die bij de start van de pilot zijn aangekondigd allemaal zijn geïmplementeerd in de fase 1-locaties in beide delen van het land. In fase 2 krijgen de jongeren meer vrijheid en nemen de beveiligingsmaatregelen af. Bij de opvanglocaties in Noord-Nederland wordt een jongere na afronding van fase 1 overgeplaatst naar een andere, op fase 2 ingerichte locatie; bij de ene opvanglocatie in Zuid-Nederland verblijven minderjarigen in fase 1 en 2 door elkaar. Hierdoor is het de vraag in hoeverre het onderscheid tussen fase 1 en 2 in de praktijk helder is, in het bijzonder voor de minderjarigen. Het moment van overgang van fase 1 naar fase 2 hangt af van de mate waarin de jongere volgens de mentoren en voogd inzicht heeft gekregen in zijn of haar eigen situatie, van zijn of haar weerbaarheid en zelfredzaamheid en van het gedrag in de groep en op school.

Vergelijking met de relevante (internationale) wet- en regelgeving, jurisprudentie en literatuur leert dat de plaatsing en het verblijf in de beschermde opvang, zoals deze eind 2009 aan de orde waren, gekwalificeerd moeten worden als vrijheidsbeneming en dat de Nederlandse wet- en regelgeving hiervoor geen basis biedt. Dit is in strijd met internationale mensenrechtelijke verdragen en de Nederlandse Grondwet. Ook ontbreekt de noodzakelijke rechterlijke toetsing en wordt niet voorzien in rechtsbijstand voor de minderjarige (althans niet voor wat betreft de plaatsing in de beschermde opvang). Dit noopt tot een aanpassing van de wet- en regelgeving

en/of van de praktijk. Daarbij kan worden gedacht aan drie scenario's (zie hoofdstuk 8):

- 1 voortzetten van de beschermde opvang in de vorm van vrijheidsbeneming, waarvoor een juridische basis wordt gecreëerd;
- 2 inrichten van een vorm van beschermde opvang zonder vrijheidsbeneming;
- 3 inrichten van een vorm van beschermde opvang, gefaseerd van vrijheidsbeneming - waarvoor een juridische basis wordt gecreëerd- naar zelfstandigheid.

In de slotbeschouwing komen wij hierop terug, mede in het licht van de andere conclusies van dit evaluatieonderzoek.

9.9 (Overige) knelpunten

In het voorgaande zijn reeds enkele kanttekeningen geplaatst bij verschillende aspecten van de beschermde opvang. In deze paragraaf noemen wij nog enkele knelpunten die naar onze mening aandacht verdienen.

9.9.1 Afbakening van de doelgroep

Zoals we hebben gezien was bij aanvang van de pilot niet precies gedefinieerd welke jongeren tot de doelgroep '(mogelijke) slachtoffers van mensenhandel' moesten worden gerekend. Ook is niet duidelijk in hoeverre de juridische definitie van mensenhandel daarbij een rol speelde. In de praktijk blijken AMV's in de beschermde opvang geplaatst te worden die (vermoedelijk) zijn misbruikt voordat zij in de beschermde opvang geplaatst werden, en AMV's die (vermoedelijk) zijn *bestemd* voor uitbuiting, maar die nog niet daadwerkelijk in een uitbuitingssituatie hebben verkeer. Of het eventuele (vaak seksuele) misbruik heeft plaatsgevonden in het kader van internationale mensenhandel wordt min of meer aangenomen, maar sommige respondenten hebben hier ook hun twijfels bij. Opvallend is dat Nidos er in enkele gevallen voor heeft gekozen om slachtoffers van mensenhandel in een ander opvanghuis onder te brengen, omdat zij volgens Nidos geen risico lopen om (weer) in handen van mensenhandelaren te vallen. Voorts zijn er respondenten die menen dat de doelgroep in de praktijk te breed is geworden én een respondent die vindt dat eigenlijk iedere AMV zodanig kwetsbaar is dat deze een vorm van beschermde opvang nodig heeft. Het verdient aanbeveling om bij eventuele voortzetting van de beschermde opvang goed te doordenken en af te bakenen wie wel en wie niet tot de doelgroep behoren.

9.9.2 Differentiatie in de opvang?

Tijdens het onderzoek is gebleken dat men in Noord-Nederland, in tegenstelling tot in Zuid-Nederland, behoefte heeft aan één of enkele besloten time-out plaatsen en aan een aparte opvanglocatie voor zwangere meisjes en tienermoeders. Bij eventuele voortzetting van de beschermde opvang zullen ten aanzien van deze punten structurele beslissingen genomen moeten worden. Naar aanleiding van het geconstateerde verschil in benadering tussen de uitvoerder in Noord- en die in Zuid-Nederland zou men kunnen overwegen om in de begeleiding te differentiëren tussen jongeren die reeds misbruikt zijn en jongeren die bestemd lijken te zijn voor uitbuiting en in dit kader onderwerp zijn van strafrechtelijk opsporingsonderzoek.

9.9.3 *Situatie na overplaatsing vanuit de beschermde opvang*

Een belangrijk knelpunt dat tijdens het onderzoek naar voren is gekomen, is het gebrek aan begeleiding van jongeren die vanuit de beschermde opvang zijn overgeplaatst naar de reguliere, open AMV-opvang. Een deel van de jongeren heeft voorafgaand aan de overplaatsing het begeleidingstraject in de beschermde opvang namelijk nog niet afgemaakt. Vaak speelt hierbij een rol dat de jongere al (bijna) meerderjarig is. In de vervolgoopvang, met name de grootschalige AMV-campussen en de volwassenenafdelingen van AZC's, worden de jongeren vervolgens veel minder intensief begeleid dan in de beschermde opvang. De minderjarigen onder hen krijgen nogal eens een nieuwe voogd. Anders dan de bedoeling was worden jongeren in de vervolgoopvang in principe niet meer extra in de gaten gehouden. Daarbij zijn de voogden er bij een deel van de overgeplaatste jongeren niet van overtuigd dat zij voldoende weerbaar zijn geworden tegen mensen die hen mogelijk willen uitbuiten of misbruiken. Een beperkt aantal jongeren verdwijnt vanuit de COA-vervolgoopvang alsnog. De oplossing voor dit probleem kan in verschillende richtingen worden gezocht, bijvoorbeeld in een langer verblijf, ook na de achttiende verjaardag, in een (niet-vrijheidsbenemende) vorm van beschermde opvang of in meer intensieve begeleiding in de vervolgoopvang.

9.10 **Slotbeschouwing**

De pilot 'beschermde opvang risico-AMV's' is onder grote politieke druk ingericht om de verdwijningen van jongeren uit de reguliere, open AMV-opvang een halt toe te roepen. De achterliggende vrees was dat deze jongeren naar Nederland waren gebracht door internationale mensenhandelaren, die de Nederlandse asielprocedure en AMV-opvang misbruikten voor hun eigen doeleinden. Vermoed werd dat tenminste een deel van de verdwenen jongeren in een situatie van uitbuiting, binnen of buiten de seksindustrie, terecht waren gekomen, en dat dit lot ook andere AMV's uit risicogroepen te wachten stond. In het geval van de Nigeriaanse meisjes bestonden hiervoor ook concrete aanwijzingen.

In de pilot die men vervolgens heeft ingericht was de doelgroep niet helder geformuleerd, maar deze betrof in ieder geval jongeren van wie werd vermoed dat zij onder druk stonden om zich bij hun mensenhandelaren te voegen. Zodoende stond het voorkomen van verdwijningen op de voorgrond, en dit is zeker in de locaties in Noord-Nederland zo gebeven, mede onder invloed van de opsporingsonderzoeken die daar in de pre-pilot- en de pilotperiode hebben gelopen. Daarbij is gekozen voor een vorm van 'besloten' opvang, in plaats van voor 'gesloten' opvang, omdat deze laatste vorm vrijheidsbeneming met zich zou brengen, en dat was uitdrukkelijk niet de bedoeling. Gebleken is echter dat de vorm die de 'beschermde opvang' in de praktijk heeft gekregen wel degelijk als vrijheidsbeneming moet worden gekwalificeerd, zonder dat hiervoor een wettelijke basis bestaat. Wat betreft de begeleiding binnen de opvang is men bij aanvang van de pilot gestart met de ontwikkeling van een methodiek voor de dagelijkse begeleiding. De methodiekbeschrijving was medio 2009 gereed. Aan het eind van de officiële looptijd van de pilot waren echter nog niet alle medewerkers hierin getraind. Ook lijkt de aandacht voor (het verwerken van) ervaringen van mensenhandel binnen de dagelijkse begeleiding in de opvang beperkt te zijn. De verschillende professionals die zich met een jongere bezighouden werken bovendien niet altijd vanuit hetzelfde perspectief.

Hoe nu verder? Gelet op de grote kwetsbaarheid van zeker een deel van de jongeren die in de beschermde opvang verblijven en het feit dat sommigen vanuit een situatie van seksueel misbruik en/of uitbuiting in de beschermde opvang zijn geplaatst, lijkt continuering van een vorm van beschermde opvang aangewezen. Tegelijkertijd wijzen de onderzoeksbevindingen erop dat de huidige praktijk niet ongewijzigd kan worden voortgezet. In het licht van de gewenste doelstellingen en werkwijze van de beschermde opvang dient opnieuw te worden besloten welke mate van beveiliging van de opvanglocaties noodzakelijk en gewenst is, waarbij wordt voorzien in een passende juridische basis, rekening houdend met de rechtspositie van de minderjarigen. In dit verband is het van belang om te benadrukken dat het bij de start van de pilot niet de bedoeling was om AMV's hun vrijheid te ontnemen, omdat een dergelijke maatregel ingrijpt in 'de persoonlijke levenssfeer van de minderjarige' en de juridische basis hiervoor ontbrak (zie hoofdstuk 2 en 8). Gelet op de huidige praktijk lijkt plaatsing in een situatie van vrijheidsbeneming voor veel van de betreffende AMV's onvoldoende gerechtvaardigd. In deze praktijk wordt namelijk op grond van betrekkelijk zachte indicatoren, die niet voor alle betrokkenen kenbaar zijn, besloten over de plaatsing en het al dan niet continueren daarvan. Deze beslissingen zijn bovendien onvoldoende met rechtswaarborgen omkleed. In plaats van de huidige situatie te continueren kan worden gekozen voor een vorm van opvang die geen vrijheidsbeneming met zich brengt, maar wel de intensieve begeleiding biedt die een deel van de huidige beschermde opvangpopulatie nodig heeft. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in de vrouwen- en meisjeshulpverlening, waar men bijvoorbeeld werkt met open opvanglocaties op geheime adressen. Hierbij zal wel voor alle betrokken organisaties duidelijk moeten zijn welke AMV's nu wel en welke niet tot de doelgroep(en) behoren, en aan de hand van welke kenmerken wordt bepaald of een jongere wel of niet wordt geplaatst. Vervolgens dient men te bepalen welke vorm van begeleiding en hulpverlening deze jongeren nu precies nodig hebben en zal een passend hulpaanbod gedefinieerd en geïmplementeerd moeten worden. Men kan daarvoor gebruik maken van de methodiekbeschrijving die er al ligt en van de kennis en ervaring van andere organisaties die slachtoffers van mensenhandel begeleiden. Daarbij is van belang dat, anders dan nu het geval is, alle betrokken organisaties werken vanuit een gemeenschappelijke visie op bescherming.

Summary

Between control and support. An evaluation of the pilot 'protected reception for UMAs at risk'

Immediate cause

For many years now, it has been observed that part of the unaccompanied minor asylum seekers (UMAs) leave their reception centre for an unknown destination. The suspicion is that some of these UMAs have fallen victim to human smuggling and/or international human trafficking. The number of UMAs that has actually been found in a situation of exploitation has, however, been limited. The disappearance of UMAs hit the agenda once more when, between the fall of 2004 and the fall of 2005, 125 Indian UMAs turned out to have vanished from the large-scale reception centres for UMAs. Later it became known that approximately 140 Nigerian UMAs had disappeared from the asylum seekers' centres between January 2006 and October 2007. In the course of 2006, a number of measures were taken to prevent these disappearances, one of which was the tightening of security on the UMA campuses. In response to the disappearance of the Nigerian UMAs, a criminal investigation was started up (now known under the code name 'Koolvis').

In December 2006, the then Minister of Immigration Affairs and Integration proposed to the Lower House to set up a two-year pilot for UMAs who are thirteen or older and belong to the so-called 'risk category': 'minors of whom it has been established, based on the experiences of the Immigration and Naturalisation Service (IND), that they are greatly at risk of disappearing'. These youngsters would be received in special, small-scale centres, from which they would only be allowed to leave with prior permission or a staff escort, and where they would be coached intensively. Formally, the pilot 'protected reception' started on 1 January 2008, with room for 45 UMAs, divided among five locations. During this investigation, it was established that the target group has actually consisted on the one hand of UMAs who had (probably) been abused (the assumption being that this had occurred in the context of international human trafficking) before they were placed in protected reception, and on the other hand of UMAs who had (probably) been *destined* for exploitation, but who had not yet been in a situation of exploitation (exploitation pertaining to the sex industry, but also to other sectors, as well as to the removal of organs for the organ trade). At the end of 2008, the then State Secretary of Justice promised the Lower House that the pilot would be assessed by the Research and Documentation Centre of the Ministry of Justice (WODC).

Central questions and research methods

The report answers the following central questions:

- 1 To what extent and in what way does the pilot contribute to its objectives, which are:
 - a a decrease of the number of UMAs belonging to a risk category;
 - b a decrease of the number of disappearances of UMAs;
 - c an increase in the number of UMAs who return to their country of origin?

- 2 To what extent can the success or failure of attaining the quantitative results be attributed to the functioning of the pilot, in particular:
 - a on what grounds are UMAs selected to be placed in the pilot, and what indications are there after their placement, that these are really youngsters who have been brought to the Netherlands as part of international human trafficking, and who have already been exploited or are destined for exploitation?
 - b to what extent is the pilot successful in convincing the placed youngsters of the risks involved in human trafficking, and in bringing them to cooperate with the criminal investigation?
 - c to what extent does the pilot succeed in getting youngsters who have not been granted a residence permit to return to their country of origin?
 - d do the many different organizations involved cooperate in such a way that the signs given off by youngsters relating to human trafficking effectively lead to the detection and persecution of traffickers?

- 3 Which other results has the pilot yielded, for instance in the areas of the development of a working method and the cooperation between the organizations involved?

- 4 To what extent do the placement and stay of UMAs on locations for protected reception correspond with the relevant (inter)national legislation and regulations, and what might be needed to bring about such a correspondence?

The central questions have been worked up into a large number of research questions. These have been answered by means of the following methods:

- 1 the retrieval and analysis of figures, both from the implementing organizations involved and from the Immigration Policy Department of the Ministry of Justice;
- 2 interviewing staff of these and other organizations involved, a number of lawyers, and staff members of a number of reception facilities outside the pilot, and analyzing these interviews;
- 3 observing the extent of security at a number of locations for protected reception;
- 4 an analysis of a selection of case files by guardians of the Nidos Foundation and some files by the WODC;
- 5 an analysis of the relevant (inter)national legislation and regulations, as part of the research into the legal basis;
- 6 an analysis of the risk profiles of the Immigration and Naturalisation Service (IND).

At the start of the pilot, the precise procedure was not yet definite on a number of points. The description of the working method for the daily support of the youngsters, for instance, was only made definite by the middle of 2009. The description of the pilot's functioning in practice therefore chiefly relates to *the last phase* of the original two-year duration. In addition, the quantitative results (pertaining to the intake of UMAs, disappearances and returns), primarily relate to the results already attained within the pilot's duration, that is, before 1 January 2010.

Conclusions regarding the quantitative results

Intake

At the start of the protected reception pilot, the Indian and Nigerian UMAs were designated as groups at risk, to be followed later by the Chinese and Guinean UMAs. These groups have indeed been the largest groups within the protected reception. Besides them, youngsters with other nationalities were placed in protected reception. Between August 2006 and December 2009, the number of first applications for asylum of UMAs with the before mentioned nationalities at risk decreased or stayed the same, while the total number of first applications for asylum of UMAs aged between 13 and 17 increased. The very small monthly intake of Indian boys as of the spring of 2008 suggests that both the criminal investigation under the code name IJbot and the protected reception have had the desired, deterrent effect. The number of Nigerian girls who apply monthly for asylum has been minimal as of the end of 2007, probably as a result of the arrests made during the Koolvis investigation.

Disappearances

Until mid-February 2010, of the 170 youngsters who had been placed in protected reception in 2008 and 2009, 19 (11 %) have disappeared. At the start of March 2010, within the entire asylum system, a total of 25 former residents of protected reception facilities had been registered as having disappeared. The total number of disappearances from facilities of COA, the central agency for the reception of asylum seekers, has decreased in all types of reception (the protected reception included) since the start of the official pilot. The only exception were the campuses, where the absolute number of disappearances has increased again during 2009. This increase does not apply, however, to the *percentage* of disappearances, which has decreased when we add everything up. This seems to have been the result of a combination of factors, among which is the functioning of the protected reception.

Return

Since the start of the protected reception, there has not been an increase in the number of UMAs returning to their countries of origin. This is not surprising, given the fact that returning turns out not to be a prominent subject in either the support or the education. Similar to the situation in the regular reception for UMAs, this subject often cannot be discussed with the youngsters. Another likely factor to play a role in this is that many youngsters do not yet receive a definitive decision regarding their asylum application during their stay in protected reception.

Conclusions regarding the pilot's functioning

Selection

The grounds on which youngsters are selected for placement in protected reception are, in practice, sometimes just the nationality, sometimes a combination of nationality and individual characteristics, and sometimes only individual characteristics (when a youngster has been brought to the Netherlands without having to pay, by an unknown white man, for instance, and/or when a youngster has been assaulted by a travel agent, or makes a terrified impression). According to the organizations involved, the risk profiles of the IND hardly play a role in the selection. As was the intention at the start of the pilot, in practice, the Nidos Foundation is responsible for the selection, and the IND advises Nidos if it detects possible victims of human trafficking. The role played by the Military Police in the

recommendations to Nidos, however, turns out to be smaller than expected. The guardians of the youngsters in protected reception often do support the placement in a later phase, but sometimes they do not. In many cases, there is a lack of hard evidence from criminal investigation, also because of the small number of youngsters who report a crime, and the fact that such reports for the most part end in dismissal. In those situations, during the whole of the trajectory, far-reaching decisions are subsequently made based on appraisals that sometimes lack empirical foundation: decisions about the placement of youngsters in or out of a situation of deprivation of liberty (see hereafter).

Support

In practice, it turns out that the protected reception knows two types of presumptive victims of international human trafficking: youngsters who have already been sexually abused and of whom the supervisors assume that this is related to human trafficking, and youngsters who seem to have been destined for exploitation. The first group consider themselves far greater victims than the second group, and is more receptive to coaching and protection. Mentors, guardians and lawyers all have a hard time convincing especially the second group that they are in danger, even more so when they are not always so sure themselves that this is really the case.

The reception facilities involved lay a remarkably different emphasis during the intensive daily coaching on the different locations situated in different parts of the country: while one facility emphasizes the prevention of disappearances, thereby exercising a 'healthy distrust' of the youngsters, the other facility puts the emphasis on the youngsters' personal development, by trying to make a 'warm nest' of the reception facility.

The description of the working method that has been made definitive by the middle of 2009, tries to give the supervisors more grip on the coaching in protected reception. At the beginning of 2010, all mentors had finished training in this working method. The staff working in protected reception facilities is not equipped to lend aid to youngsters with serious psychological problems (whether or not related to human trafficking). The referral to mental health care does not always go smoothly. A structural cooperation with organizations that are specialized in supporting victims of human trafficking is lacking as well.

Reports and criminal investigation

Although mentors, guardians and lawyers discuss the possibility of filing a report with the youngsters, the actual number of reports is small. According to the respondents, some of the youngsters are not yet ready for this. They say that other youngsters refrain from reporting because they claim not to be destined for exploitation, or because they are afraid, either of the police or of reprisals from the traffickers. Yet another reason is that the lawyer involved first wants to await the outcome of the asylum procedure.

When an UMA has filed a report, however, our respondents from the reception facilities, Nidos and the legal profession state that the case is often dismissed, or is never heard from again. The causes mentioned for this are a lack of concrete investigative indications, the fact that the events to which the report relates have taken place abroad, and an (assumed) lack of priority among the police. During the official pilot, only one large-scale criminal investigation was started, into the case of the Indian boys.

Conclusions regarding the legal basis of the pilot

The security measures that were announced at the start of the pilot have all been implemented at the phase 1 locations of the protected reception. During phase 2 of the supervision, the youngsters are granted more freedom and the security measures are more limited. A comparison with the relevant (international) legislation and regulations, case law and literature, teaches us that, different from what was intended beforehand, the placement and stay in protected reception must be qualified as deprivation of liberty. For this, Dutch legislation does not offer a foundation. It is a violation of both international human rights treaties and the Dutch Constitution. The necessary judicial review is lacking as well, nor is any legal aid provided to the minor (that is to say, regarding his or her placement in protected reception). This compels the authorities to adapt the legislation and/or the existing practice.

(Other) bottlenecks

At the start of the pilot, there was no clear definition of which youngsters should be considered part of the pilot's target group. It is also unclear to what extent the legal definition of human trafficking played a part in this. The different target groups that in practice have been placed in protected reception, and the observed difference in approach between the two reception facilities responsible for the daily support in protected reception, suggest that a more detailed formulation of the support and maybe also a more differentiated support offer are necessary. Another bottleneck is the fact that UMAs who have been transferred to the follow-up reception are then coached much less intensively than they were in protected reception. Contrary to the original intention, they are in principle no longer watched extra carefully. According to their guardians, however, a part of these youngsters cannot yet sufficiently defend themselves against possible exploitation or abuse when they are transferred. Subsequently, a limited number of youngsters still vanish from the follow-up COA-reception.

How to proceed?

Taking into account the great vulnerability of at least a part of the youngsters staying in protected reception, and the fact that some of them have been placed there because they have experienced sexual abuse and/or exploitation, the continuation of some form of protected reception seems an obvious necessity. It is impossible, however, to continue the present practice. In the light of the desired objectives and working method of the protected reception, it is necessary to decide once more what extent of security is needed and wanted at the reception locations, and to provide for an adequate legal basis, taking into consideration the minors' legal position. A possible solution might be a form of reception that does not allow for any deprivation of liberty, but that does provide the intensive coaching necessary for part of the present population in protected reception.

Literatuur

- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2009). *De mens beschermd en de handel bestreden: Een advies over een evenwichtig beschermingsregime voor slachtoffers van mensenhandel*. Den Haag: ACVZ.
- Baudoin, P., Burgt, A. van de, & Kalmthout, A. van (2008). *Vrijheidsontneming van vreemdelingen*. Den Haag: Sdu.
- Boer, J. de (2006). *Mr. C. Asser's Handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht: Personen- en familierecht*. Deventer: Kluwer.
- Boermans, B. (2009). *Uitgebuit en in de bak! Slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingendetentie*. Amsterdam: BLinN-Humanitas/Oxfam Novib.
- Borne, A. van den & Kloosterboer, K. (2005). *Inzicht in uitbuiting: Handel in minderjarigen in Nederland nader onderzocht*. Amsterdam: ECPAT Nederland, Defence for Children International Nederland, Unicef Nederland, Plan Nederland.
- Bruning, M.R. (2001). *Rechtvaardiging van kindbescherming*. Deventer: Kluwer.
- Bruning, M.R. & Liefwaard, T. (2009). Ontwikkelingen en knelpunten in de gesloten jeugdzorg. *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht*, 31(42), 99-105.
- Bruning, M.R., Liefwaard, T., & Volf, L.M.Z. (2004). RechtswaARBorgen voor OTS-ers in justitiële jeugdinrichtingen. *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht*, 26(90), 207-216.
- Bueren, G. van (1995). *The International Law on the Rights of the Child*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (2005). *Jaarverslag 2004: De opvang in beweging*. Rijswijk: COA.
- Detrick, S. (1999). *A commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*. Dordrecht: Kluwer Law International.
- Doek, J.E. (1996). Ondertoezichtstelling, plaatsing in een gesloten inrichting en het EVRM. *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht*, 18(3), 50-55.
- European Migration Network (2010). *Policies on reception, return and integration arrangements for, and numbers of, Unaccompanied Minors -- an EU comparative study*. <http://emn.sarenet.es/>
- Forder, C. (2009). Kroniek van het personen- en familierecht, *Nederlands Juristenblad*, 1707, 2226-2234.
- Harris, D.J., O'Boyle, M., Bates, E.P., & Buckley, C.M. (2009). *Law of the European Convention on Human Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Kilkelly, U. (1999). *The Child and the European Convention on Human Rights*. Aldershot: Ashgate / Dartmouth.
- Klaasen, H.M. & Prez, R.M. de (2004). *Eindevaluatie ama campus: Opvangen en opvoeden van alleenstaande minderjarige asielzoekers*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Kortmann, C.A.J.M. (2008). *Constitutioneel recht*. Deventer: Kluwer.
- Kromhout, M.H.C. & Leijstra, Y.H. (2006). *Terugkeer en MOB bij Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen: Landelijk beleid en lokale praktijk*. Den Haag: WODC. Cahier 2006-5.
- Leeuw, F.L. (2003). Reconstructing program theories: Methods available and problems to be solved. *American Journal of Evaluation*, 24(1), 5-20.
- Leeuwen, E. van & Bijl, B. (2004a). *Opvang in kleinschalige woonvoorzieningen 0-1: Onderzoek naar de leefsituatie van AMA's van nul tot en met veertien jaar die verblijven in een van de kleinschalige woonvoorzieningen van Stichting Nidos*. Duivendrecht: PI Research

- Leeuwen, E. van & Bijl, B. (2004b). *Opvang in kleinschalige woonvoorzieningen 15+: Onderzoek naar de leefsituatie van AMA's van vijftien jaar en ouder die verblijven in een van de kleinschalige woonvoorzieningen van Stichting Nidos*. Duivendrecht: PI Research.
- Liefaard, T. (2005). *Toegang tot de Beginselenwet justitiële jeuginrichtingen*, Amsterdam: SWP.
- Liefaard, T. (2008). *Deprivation of liberty of children in light of international human rights law and standards*. Antwerpen/Oxford/Portland: Intersentia Publishing.
- Murdoch, J. (2006). *The treatment of prisoners: European standards*. Straatsburg: Council of Europe.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2009). *Mensenhandel: Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: BNRM.
- Nowak, M. (2005). *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*. Kehl: N.P. Engel Verlag.
- Pater, de, W., Spinder, S., & Berk, M. (2009). *Veilig en beschermd: Methodiek beschermde opvang voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen*. Amsterdam: Pro Education.
- Stichting Nidos (2006). *Jaarverslag 2005*. Utrecht: Stichting Nidos.
- Stichting Nidos (2007). *Jaarverslag 2006*. Utrecht: Stichting Nidos.
- Stichting Nidos (2008). *Jaarverslag 2007*. Utrecht: Stichting Nidos.
- Weijers, I. & Liefaard, T. (2007a). Jong vast – 1995-2005. Vrijheidsbeneming in het Nederlandse jeugdstrafrecht – deel 2. *Proces*, 86(5), 203-212.
- Weijers, I. & Liefaard, T. (2007b). Jong vast – 1905-1995: Vrijheidsbeneming in het Nederlandse jeugdstrafrecht. *Proces*, 86(4), 173-181.

Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie

Voorzitter

Mw. prof. dr. M.Y.A. Zieck

Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Amsterdam.

Overige externe leden (op persoonlijke titel)

Mw. mr. W. Lozowski

Nederlands Instituut van Psychologen.

Mw. mr. drs. M. Wijers

Human rights research & consultancy

Mw. dr. L.H.M. van Willigen

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Dhr. dr. R. Staring

Erasmus School of Law, Erasmus Universiteit Rotterdam

Leden vanuit het ministerie van Justitie

Dhr. drs. H. Kroes

Directie Rechtshandhaving & Criminaliteitsbestrijding

Dhr. drs. G. Kramer

Directie Migratiebeleid

Bijlage 2 Instrument voor dossieranalyse door voogden van Nidos

ALS HET ANTWOORD ONBEKEND OF NIET VAN TOEPASSING IS, VUL IN 'NIET BEKEND' OF 'N.V.T.'

Gegevens invuller

Naam invuller:

Regiokantoor Nidos:

Datum van invullen:

Kenmerken van de betreffende AMV

5 V-nummer:

6 **Geslacht:** *(verwijder of streep door wat niet van toepassing is, zodat uw antwoord blijft staan):*

- 1 mannelijk
- 2 vrouwelijk

7 **Geboortedatum opgegeven door de jongere** *(als de IND deze betwist graag ook de geboortedatum volgens de IND invullen):*

8 **Nationaliteit opgegeven door de jongere** *(als de IND deze betwist graag ook de nationaliteit volgens de IND invullen):*

9 Datum asielaanvraag:

10 Ingangsdatum (pre)voogdij Nidos:

11 Datum (eerste) beschikking IND op de asielaanvraag & ambtshalve toetsing AMV:

12 **Inhoud (eerste) beschikking IND op de asielaanvraag & ambtshalve toetsing AMV:** *(verwijder of streep door wat niet van toepassing is, zodat uw antwoord blijft staan):*

- 1 asielverzoek afgewezen, geen AMV-vergunning verleend
- 2 asielverzoek afgewezen, wel AMV-vergunning verleend
- 3 asielverzoek ingewilligd
- 4 anders, namelijk *(vul in)*:
- 8 niet van toepassing (geen asielverzoek gedaan)
- 9 onbekend

13 **Heeft de jongere op enig moment gebruik gemaakt van de bedenktijd in het kader van de B9 regeling?** *(verwijder of streep door wat niet van toepassing is, zodat uw antwoord blijft staan):*

- 1 ja
- 2 nee
- Waarom niet? *(vul in)*:
- 9 onbekend

10 Heeft de jongere op enig moment een B9-vergunning aangevraagd?
(verwijder of streep door wat niet van toepassing is, zodat uw antwoord blijft staan):

- 1 ja
 - Datum aanvraag B9-vergunning (*vul in*):
- 2 nee
 - Waarom niet? (*vul in*):
- 9 onbekend

11) Datum (eerste) beschikking IND op aanvraag B9-vergunning:

12) Inhoud (eerste) beschikking IND op aanvraag B9-vergunning:
(verwijder of streep door wat niet van toepassing is, zodat uw antwoord blijft staan):

- 1 B9-vergunning verleend
- 2 verzoek om B9-vergunning afgewezen
- 8 niet van toepassing (geen B9 vergunning aangevraagd)
- 9 onbekend

13) Hoe is de jongere in de eerste pilot-KWG beschermde opvang terecht gekomen (verwijder of streep door wat niet van toepassing is, zodat uw antwoord blijft staan):

- 1 de jongere is op luchthaven Schiphol aangetroffen en via AC Schiphol naar een pilot-KWG beschermde opvang gegaan
- 2 de jongere verbleef in een ander type opvang en is via AC Schiphol naar een pilot-KWG beschermde opvang gegaan
 - In welk soort opvang verbleef de jongere voorafgaand aan de overplaatsing (*vul in*):
- 3 de jongere verbleef in een ander type opvang en is rechtstreeks naar een pilot-KWG beschermde opvang gegaan
 - In welk soort opvang verbleef de jongere voorafgaand aan de overplaatsing (*vul in*):
- 4 de jongere is in het land aangetroffen en via AC Schiphol naar een pilot-KWG beschermde opvang gegaan
 - Waar is de jongere aangetroffen (*vul in*):
 - Welke instanties hebben de jongere aangetroffen en doorverwezen (*vul in*):
- 5 de jongere is in het land aangetroffen en rechtstreeks naar een pilot-KWG beschermde opvang gegaan
 - Waar is de jongere aangetroffen (*vul in*):
 - Welke instanties hebben de jongere aangetroffen en doorverwezen (*vul in*):
- 6 anders, namelijk (*vul in*):
- 9 onbekend

14) Welke instanties hebben Nidos geadviseerd tot plaatsing van de jongere in een pilot-KWG beschermde opvang?

15) Op grond waarvan hebben zij dit advies aan Nidos gegeven? (verwijder of streep door wat niet van toepassing is, zodat uw antwoord blijft staan):

- 1 alleen op grond van het risicoprofiel (nationaliteit)
- 2 alleen op grond van individuele indicatoren
 - Welke? (*vul in*):

3 op grond van een een combinatie van risicoprofiel (nationaliteit) en individuele indicatoren

- Welke? (vul in):

9 onbekend

16) Op grond waarvan heeft Nidos besloten om de jongere inderdaad in een pilot-KWG beschermde opvang te plaatsen?

17) Heeft u de indruk dat deze jongere inderdaad in het kader van internationale mensenhandel naar Nederland is gebracht? (Dat wil zeggen dat hij/zij naar Nederland is gebracht om te worden uitgebuit in de seksindustrie of in sectoren zoals de horeca en de bouw, of het slachtoffer is van internationale orgaanhandel) *(verwijder of streep door wat niet van toepassing is, zodat uw antwoord blijft staan):*

1 ja

- Om welke vorm van mensenhandel vermoedt u dat het gaat? (vul in):
- waarom denkt u dat? (het gaat hier om alle mogelijke signalen, zowel 'harde' als 'zachte', inclusief eventuele uitspraken van de jongere zelf) (vul in):

2 nee

- Waarom denkt u dat? (het gaat hier om alle mogelijke signalen, zowel 'harde' als 'zachte', inclusief eventuele uitspraken van de jongere zelf) (vul in):

3 weet niet

Ruimte voor eventuele toelichting:

18) Heeft de jongere op enig moment aangifte gedaan / een verklaring afgelegd als slachtoffer / getuige van mensenhandel? *(verwijder of streep door wat niet van toepassing is, zodat uw antwoord blijft staan):*

1 ja

2 nee

- Waarom niet? (vul in):

9 onbekend

19) Zo ja, wat heeft de politie daarmee gedaan?

20) Heeft de jongere tijdens het verblijf in de beschermde opvang iets concreets gedaan om terug te keren naar het land van herkomst? (B.v. contact opgenomen met de IOM, laissez passer aangevraagd, enz.)

(verwijder of streep door wat niet van toepassing is, zodat uw antwoord blijft staan):

1 ja

- Welke (vul in):

2 nee

- Waarom niet (vul in):

9 onbekend

21) Waar heeft de jongere verbleven na binnenkomst in de eerste pilot-KWG beschermde opvang: *(verwijder of streep door wat niet van toepassing is, zodat uw antwoord blijft staan):*

- 1 de jongere verblijft nog steeds in een pilot-KWG en bevindt zich nog in de eerste fase
- 2 de jongere verblijft nog steeds in een pilot-KWG, maar bevindt zich inmiddels in de tweede fase
- 3 de jongere is vanuit de laatste pilot-KWG waar hij/zij verbleef MOB gegaan (verdwenen)
- 4 de jongere is vanuit de laatste pilot-KWG waar hij/zij verbleef teruggekeerd naar het land van herkomst, namelijk *(vul in)*:
- 5 de jongere is vanuit de laatste pilot-KWG waar hij/zij verbleef doorgemigreerd naar een ander land, namelijk *(vul in)*:
- 6 de jongere is vanuit de laatste pilot-KWG waar hij/zij verbleef doorgeplaatst naar een andere (niet-pilot) locatie (zie vraag 25)
- 7 anders, namelijk *(vul in)*:
- 9 onbekend

Indien de jongere niet meer in een pilot KWG beschermde opvang verblijft:

22) Wat was de stand van zaken in de asiel, AMV of B9 procedure op het moment dat de jongere de laatste pilot KWG beschermde opvang verliet? (bijvoorbeeld: 'er was alleen nog een voornemen tot afwijzing van het asielverzoek ontvangen'; 'de jongere was in afwachting van een beslissing op het bezwaar dat was ingediend tegen de afwijzing van de aanvraag om een B9-vergunning' enz.):

23) Bent u van mening dat de jongere door het verblijf in de beschermde opvang voldoende weerbaar is geworden tegen mensen die hem/haar mogelijk willen uitbuiten/ misbruiken? *(verwijder of streep door wat niet van toepassing is, zodat uw antwoord blijft staan)*

- 1 ja
- 2 nee

Licht uw antwoord alstublieft toe:

24) Welke competenties op het gebied van zelfstandig functioneren heeft de jongere naar uw mening verworven tijdens het verblijf in de beschermde opvang?

Indien de jongere vanuit de laatste pilot-KWG is doorgeplaatst naar een andere (niet-pilot) locatie

25) Naar welk soort locatie is de jongere vanuit de laatste pilot-KWG doorgeplaatst?

- 1 'gewone' KWG
- 2 KWE
- 3 AMV-Campus bij een AZC
- 4 Opvanggezin
- 5 Zelfstandige wonend

- 6 AZC-afdeling voor volwassenen
- 7 (niet-pilot-) opvang voor (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel, welke (vul in):
- 8 vreemdelingenbewaring
- 9 anders, namelijk (vul in):
- 99 onbekend

26) Heeft de jongere fase 1 en fase 2 afgerond vóór doorplaatsing naar deze locatie? (verwijder of streep door wat niet van toepassing is, zodat uw antwoord blijft staan):

- 1 ja
- 2 nee
- 9 onbekend

27) Wat was de reden voor doorplaatsing naar deze locatie?

28) Verblijft de jongere nog steeds op deze locatie? (verwijder of streep door wat niet van toepassing is, zodat uw antwoord blijft staan):

- 1 ja
- 2 nee
 - Wat is er gebeurd? (vul in):
- 9 onbekend

Ruimte voor eventuele toelichting:

In geval van MOB vanuit een pilot beschermde opvang KWG:

29) Heeft de jongere signalen afgegeven dat hij of zij zou gaan verdwijnen? (verwijder of streep door wat niet van toepassing is, zodat uw antwoord blijft staan):

- 1 ja
 - Welke? (vul in):
- 2 nee
- 9 onbekend

30) Wat is er door de voogd gedaan om de jongere te (laten) opsporen?

31) Wat is er door de politie gedaan om de jongere op te (laten) sporen?

32) Bestaan er vermoedens of aanwijzingen waar de jongere is gebleven? (verwijder of streep door wat niet van toepassing is, zodat uw antwoord blijft staan):

- 1 ja
 - Welke? (vul in):
- 2 nee

In geval van terugkeer vanuit een pilot beschermde opvang KWG:

33) Naar welke vorm van opvang (b.v. tehuis, familie) is de jongere teruggekeerd?

34) Op grond waarvan is vastgesteld dat het veilig* genoeg was voor de jongere om terug te keren naar deze vorm van opvang? (*in de zin van een minimaal risico om bij terugkeer (opnieuw) in een uitbuitingssituatie terecht te komen)

35) Is er iets bekend over hoe het de jongere in het land van herkomst is vergaan? *(verwijder of streep door wat niet van toepassing is, zodat uw antwoord blijft staan):*

1 ja

- Wat is bekend? *(vul in):*

2 nee

In geval van doormigratie vanuit een pilot beschermde opvang KWG:

36) Naar welke vorm van opvang (b.v. tehuis, familie) is de jongere doorgemigreerd?

37) Op grond waarvan is vastgesteld dat het veilig* genoeg was voor de jongere om door te migreren naar deze vorm van opvang? (*in de zin van een minimaal risico om bij doormigratie (opnieuw) in een uitbuitingssituatie terecht te komen)

38) Is er iets bekend over hoe het de jongere in het land van bestemming is vergaan? *(verwijder of streep door wat niet van toepassing is, zodat uw antwoord blijft staan):*

1 ja

- Wat is bekend? *(vul in):*

2 nee

Heel hartelijk dank voor het invullen!

Bijlage 3 'Lijst met indicatoren / kenmerken van mensenhandel' uit de Aanwijzingmensenhandel van het College van procureurs-generaal¹⁹³

'De volgende factoren en bevindingen uit onderzoek kunnen een rol spelen bij het signaleren in de opsporing dat mensenhandel aan de orde is. Het betreft een niet-limitatieve opsomming van voorbeelden die vanzelfsprekend niet allemaal tegelijk op hoeven te gaan.

14 Meervoudige afhankelijkheid

1a. De werkgever/exploitant regelt ook huisvesting, kleding, vervoer

- Niet zelf de reis, visa, etc. hebben geregeld
- Beschikken over een vals of vervalst paspoort
- Illegaal verblijvend/werkend in Nederland
- Angst voor bijvoorbeeld uitzetting, mishandeling etc.
- Ontbreken van eigen woonruimte in Nederland
- Overnachten op de werkplek
- Onbekendheid met het eigen werkadres
- In sociaal isolement gebracht door werkgever of exploitant

1b. Het slachtoffer heeft schulden

- Er is sprake van schuldopbouw bij derden (bijvoorbeeld exploitant of souteneur)
- De exploitant of souteneur heeft een overnamebedrag betaald.

15 Een sterke inperking van de basisvrijheden van de betrokkene

2a. Het slachtoffer kan of mag geen contact hebben met de buitenwereld

- Het onthouden van medische hulp.
- Slachtoffer heeft geen zelfstandige bewegingsvrijheid

2b. Het slachtoffer heeft geen beschikking over eigen identiteitspapieren

2c. Het slachtoffer heeft geen beschikking over de eigen verdiensten

- Niet vrijelijk kunnen beschikken over de eigen verdiensten.
- Onredelijk hoge afdracht van de inkomsten (onredelijk naar tijd en plaats beoordeeld)

16 Het werken of verlenen van diensten onder zeer slechte omstandigheden

- Het slachtoffer ontvangt een ongebruikelijk laag loon in vergelijking met de markt
- Het slachtoffer werkt onder gevaarlijke omstandigheden
- Het slachtoffer maakt uitzonderlijk lange werkdagen of werkweken
- Onder alle omstandigheden en buitenproportioneel lang werken
- Chantage of bedreiging van familie
- Er is sprake van mensensmokkel van alleenstaande vrouwen.
- De combinatie: niet EU, huwelijk of verblijf bij partner en kort nadien werken in de prostitutie

¹⁹³ Staatscourant 2008, nr. 253, p. 16.

- Relatie met personen met relevante antecedenten of locaties die geassocieerd worden met mensenhandel
- Is afkomstig uit een bronland
- Verplichting om een minimum bedrag per dag te verdienen
- Slaafse houding ten opzichte van exploitant of souteneur
- Gebouwen met camera's (ook intern); schuilplaatsen, fake-inrichting, bodyguards etc.

17 Aantasting van de lichamelijke integriteit van de betrokkene

- Het afstaan van organen
- Onvrijwillig tewerkgesteld in de prostitutie
- Bedreigd of geconfronteerd met geweld
- Dreiging met of daadwerkelijke toepassing van geweld, het dragen van sporen van lichamelijke mishandeling
- Kenmerken die duiden op afhankelijkheid van de exploitant/souteneur (bijvoorbeeld tatoeages of voodoomateriaal)
- Onder dwang (bepaalde) seksuele handelingen moeten verrichten

18 De uitbuiting is niet incidenteel, maar er is sprake van een patroon of een in enigerlei mate georganiseerd verband

- Tips van betrouwbaar geachte bekende derden (gewicht afhankelijk van informatie)
- Het afwisselend op verschillende plaatsen werken'