

Externe evaluatie Stichting tegen Vrouwenhandel (STV)

Amsterdam, 7 februari 2000

drs. E.M.H. van Dijk
drs. P.M. de Savornin Lohman

van dijk, van soomeren en partners

Van Dijk, Van Soomeren en Partners BV
KvK Amsterdam nummer 33176766
Van Diemenstraat 374, 1013 CR Amsterdam
Tel: 020 625 75 37 Fax: 020 627 47 59
Website: www.dsp-advies.nl
E-mail: dsp@dsp-advies.nl

Externe evaluatie
Stichting tegen Vrouwenhandel (STV)

Amsterdam, 7 februari 2000

drs. E.M.H. van Dijk
drs. P.M. de Savornin Lohman

Inhoud

1	Inleiding	4
1.1	Inleiding	4
1.2	Externe evaluatie	4
1.3	Leeswijzer	5
2	De Stichting Tegen Vrouwenhandel en vrouwenhandelbeleid	6
2.1	Doelstellingen, diensten en producten van de STV	6
2.2	Vrouwenhandelbeleid in Nederland	6
3	Aanmelding, Registratie en zorgcoördinatie	10
3.1	Inleiding	10
3.2	Onderzoeksopzet	11
3.3	Registratie slachtoffers van vrouwenhandel in 1995-1999	11
3.4	Aanmeldingsprocedure	13
3.4.1	Aanmelding door de politie	14
3.4.2	Aanmelding door niet-politiële instellingen	16
3.5	Intakeprocedure	16
3.6	Zorgcoördinatie	17
3.7	Discussiepunten voor de toekomst	18
3.8	Samenvatting en conclusies	19
4	Integratienetwerken	21
4.1	Inleiding	21
4.2	Onderzoeksopzet	21
4.3	Het integratienetwerk	22
4.4	Landelijk dekkend geheel van integratienetwerken?	23
4.5	Actoren in het netwerk	24
4.6	Ondersteuning bij opzetten netwerken door STV	24
4.6.1	Het opzetten van de netwerken	25
4.6.2	Het overdragen van deskundigheid	25
4.7	Cliënten in integratienetwerken	26
4.8	Terugkoppelen van beleidsrelevante informatie naar de STV	28
4.9	De (meer)waarde van de integratienetwerken	29
4.10	De opinie van de betrokken STV-medewerkers	30
4.11	Samenvatting en conclusies	31
5	Internationale activiteiten	34
5.1	Inleiding	34
5.2	Beschrijving van het La Strada programma	35
5.3	Evaluatie door de La Strada teams	37
5.3.1	Onderzoeksopzet	37
5.3.2	De algemene programma-coördinatie door de STV	37
5.3.3	Trainings- en teambuildingsactiviteiten	38
5.3.4	Consultancy en samenwerking bij de opvang van slachtoffers	39
5.3.5	Totaal-oordeel STV	39
5.3.6	Discussiepunten voor de toekomst	40
5.4	Evaluatie van de trainingsseminar voor Roemenië, Albanië en Hongarije	40
5.4.1	Onderzoeksopzet	40
5.4.2	Oordeel seminar	41
5.4.3	Spin-off seminar	42

5.5	Europees Netwerk Vrouwenhandel (EUNATW)	43
5.5.1	Beschrijving project	43
5.5.2	Stand van zaken december 1999	43
5.6	Samenvatting en conclusies	44
6	Voorlichting en training	46
6.1	Inleiding	46
6.2	Advies en consultatie	47
6.3	Training en voorlichting in het kader van STV-projecten	48
6.4	Training en voorlichting op verzoek in 1997-1999	48
6.5	Keerzijde	50
6.6	Trainingsbehoefte	51
6.7	Samenvatting en conclusies	52
7	Beleidsbeïnvloeding	54
7.1	Inleiding	54
7.2	Aanpak beleidsbeïnvloeding door de STV	54
7.3	Beleidsbeïnvloeding ten aanzien van: opheffing bordeelverbod, Koppelingswet en Machtiging Voorlopig Verblijf	56
7.4	Oordeel betrokken ambtenaren en samenwerkingspartners	58
7.5	Discussiepunten voor de toekomst	59
7.6	Samenvatting en conclusies	60
8	Samenvatting en conclusies	62
8.1	Aanmelding, registratie en zorgcoördinatie	62
8.2	Integratienetwerken	64
8.3	Internationale activiteiten	65
8.4	Training en voorlichting	67
8.5	Beleidsbeïnvloeding	68
	Bijlagen	
Bijlage 1	Hoofdstuk B-17 in de Vreemdelingen-circulatie	70
1	Uitgangspunten van de B-17 procedure	70
2	Beschrijving van te nemen stappen	72
2.1	Beschrijving aanvang van de procedure	72
2.2	Beschrijving bedenkfase	73
2.2.1	Opschorting van vertrek	73
2.2.2	Kosten van levensonderhoud	74
2.2.3	Opvang en huisvesting	74
2.2.4	Medische bijstand en rechtshulp	75
2.3	Beschrijving aangifte-procedure	75
2.3.1	Wens tot vertrek na aangifte	76
2.4	Situatie na aangifte/ financiën en opvang	77
2.4.1	Beëindiging Regeling verstrekkingen voor bepaald categorieën vreemdelingen (Rvb)	77
2.4.2	Opvang	77
2.5	Situatie na afloop van het proces	77
2.6	Procedure ten aanzien van getuigen-aangevers	78
2.7	Beklagprocedure	79
3	Hulpverlening aan slachtoffers gedurende de B17 procedure	79
3.1	Contacten hulp in de bedenktijdfase	79
3.2	Contacten in procedurefase	80
3.3	Contacten hulp na afloop van de procedure	80
4	Registratie	81
Bijlage 2	Lijst van geïnterviewden/ geënquêteerden	82

1 Inleiding

1.1 Inleiding

In een overleg tussen de Stichting Tegen Vrouwenhandel (STV) en het ministerie van VWS is vastgesteld dat de Stichting Tegen Vrouwenhandel op korte termijn geëvalueerd dient te worden.

De wens tot evaluatie komt enerzijds voort uit het feit dat het functioneren van de STV sinds haar oprichting nauwelijks (extern) geëvalueerd is, en anderzijds uit de behoefte om met behulp van een evaluatie een impuls te geven aan het denken over de toekomstige positie en werkwijze van de STV in een veranderende omgeving.

In overleg met het bestuur is daarom een evaluatietraject uitgewerkt, welke bestaat uit:

- Een interne evaluatie, uit te voeren door een intern begeleider. De resultaten van de interne evaluatie zijn uitsluitend bestemd voor het bestuur en team van de STV);
- Een externe evaluatie, uit te voeren door Van Dijk, Van Soomeren en Partners.
- Een kort en intensief prospectief traject, onder begeleiding van de interne begeleider en de externe evaluator.

Het onderhavige rapport bevat de resultaten van de externe evaluatie.

1.2 Externe evaluatie

In de externe evaluatie ligt de nadruk op het functioneren van de STV in relatie tot de omgeving.

De externe evaluatie richt zich op twee zaken:

- evaluatie van het extern functioneren van de STV in de afgelopen periode (retrospectieve evaluatie);
- toekomstgericht onderzoek (prospectieve evaluatie).

In het externe onderzoek komen in elk geval de volgende onderzoeksvragen aan de orde:

- in welke mate bereikt de STV de voor de doelen van de organisatie relevante doelgroepen?
- hoe worden de STV-activiteiten en -producten gewaardeerd door de verschillende doelgroepen? (kwaliteit, effectiviteit)
- wat is de meerwaarde van de STV?
- welke functies of producten levert de STV niet, terwijl daar wel behoefte aan bestaat?

Met het oog op het toekomstgerichte traject zullen in het omgevingsonderzoek enkele toekomstgerichte vragen worden opgenomen, o.a. over de te verwachten ontwikkelingen op het gebied van vrouwen/mensenhandel, de thema's die in de toekomst belangrijk zullen worden en de rol die de STV volgens de omgeving daarbij zou moeten spelen.

In de externe evaluatie worden de volgende projecten en productgroepen¹ van de STV onderscheiden:

- Aanmelding, registratie en zorgcoördinatie (productgroep);
- Integratienetwerken (project);
- La Strada (project);
- Europees NGO Netwerk (EUNATW) en Human Rights Standardscampaign (projecten);
- Training en voorlichting (productgroep);
- Beleidsbeïnvloeding (productgroep).

Wat deze projecten en productgroepen inhouden, wordt in de desbetreffende hoofdstukken uitgelegd. Aldaar wordt ook de gehanteerde onderzoeksmethode voor het betreffende project/productgroep toegelicht. Globaal gezien wordt het functioneren van de STV onderzocht en beoordeeld aan de hand van (een selectie van) de volgende bronnen:

- schriftelijk materiaal (beleidsnota's, jaarverslagen e.d.);
- aanvullende interviews met medewerkers en bestuursleden van de STV;
- omgevingsonderzoek onder voor de STV relevante doelgroepen (cliënten, cursisten, afnemers, doelgroepen van beleidsbeïnvloeding, samenwerkingspartners etc.);
- evaluatie-onderzoek van het project 'Integratie van signalering en hulpverlening inzake vrouwenhandel'.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een korte schets gegeven van de Stichting Tegen Vrouwenhandel (STV) en vrouwenhandelbeleid in Nederland. In de hoofdstukken 3 t/m 7 worden ten behoeve van de externe evaluatie de verschillende projecten en productgroepen van de STV geëvalueerd. Dit zijn respectievelijk:

- Aanmelding, registratie en zorgcoördinatie;
- Integratienetwerken;
- La Strada, Europees NGO Netwerk (EUNATW) en Human Rights Standardscampaign;
- Training en voorlichting;
- Beleidsbeïnvloeding.

Deze evaluaties monden uit in de samenvatting en conclusies van de externe evaluatie (hoofdstuk 8).

De peildatum van het rapport is september 1999. Ten tijde van de publicatie werd echter net het totaal aantal cliënten voor 1999 bekend gemaakt. Wij hebben daardoor tabel 3.1 kunnen completeren. Voor de rest van het rapport is de peildatum van september 1999 gehandhaafd, waardoor er met betrekking tot het aantal cliënten in 1999 verschillen kunnen ontstaan tussen de gegevens uit tabel 3.1 en andere tabellen.

Noot 1 Projecten zijn van tijdelijke aard en worden (mede)gefinancierd uit externe gelden. Productgroepen zijn clusters van producten die tot de standaard activiteiten (output) van de STV behoren.

2 De Stichting Tegen Vrouwenhandel en Vrouwenhandelbeleid

2.1 Doelstellingen, diensten en producten van de STV

In deze paragraaf wordt een korte schets gegeven van de diensten en producten van de Stichting tegen de vrouwenhandel (STV). Het gaat om een globaal overzicht. In de verdere hoofdstukken van dit rapport worden de doelstellingen en activiteiten van de STV per onderwerp verder toegelicht.

Tot 1992 was de belangrijkste activiteit van de STV het bieden van adequate zorg aan (vermoedelijke) slachtoffers van vrouwenhandel. Verder waren activiteiten vooral gericht op het zichtbaar maken van vrouwenhandel als verschijnsel, het in kaart brengen van de aard en omvang ervan en het bevorderen van de maatschappelijke en politieke bewustwording van vrouwenhandel.

In 1992 is besloten de ondersteuning aan slachtoffers zoveel mogelijk te integreren binnen de reguliere hulp- en dienstverlenende voorzieningen. Hiertoe werd het 'Integratieproject' gestart, waarin gestreefd wordt naar een landelijke dekkend geheel van integratienetwerken vrouwenhandel. De STV houdt in deze opzet - als tweedelijns projectorganisatie - de centrale regie van de hulpverlening in handen. Dat wil zeggen dat zij verantwoordelijk is voor de centrale aanmelding, plaatsing en registratie inzake vrouwenhandel. Als STV-doelstellingen voor de jaren '90 werden geformuleerd:

- het signaleren en zichtbaar houden van vrouwenhandel;
- het realiseren van adequate opvang en ondersteuning ten behoeve van (vermoedelijke) slachtoffers van vrouwenhandel;
- het ontwikkelen van (inter)nationale strategieën ter bestrijding en preventie van vrouwenhandel.

De laatste doelstelling wordt op dit moment vormgegeven in de internationale projecten La Strada, het 'Europees Netwerk Vrouwenhandel (EUNATW)' en Human Rights Standardscampaign.

In 1999 biedt de STV de volgende diensten en producten aan, die ook de leidraad vormen voor dit rapport:

- Aanmelding, registratie en zorgcoördinatie;
- Integratienetwerken;
- La Strada en Europees NGO Netwerk/ Europese Campagne (EUNATW);
- Training en voorlichting;
- Beleidsbeïnvloeding.

2.2 Vrouwenhandelbeleid in Nederland

Mensenhandel wordt beschouwd als een ernstige vorm van criminaliteit. Het onderwerp mensenhandel staat op dit moment dan ook hoog op de nationale en internationale politieke agenda. Het kan daarbij gaan om criminaliteit in georganiseerd verband. Maar mensenhandel kan zich ook voordoen, gepleegd in vereniging, of gepleegd door slechts één persoon. De financiële belangen die ermee gemoeid zijn, zijn vaak erg groot.

De wettelijke bepaling waarin (onder meer) mensenhandel wordt verboden, is artikel 250a WvSr². In feite gaat het bij mensenhandel, als verwoord in artikel 250a, lid 1 sub 1 WvSr om een dwang- of uitbuitingssituatie, die nader kan worden aangeduid als het ontbreken van vrijwilligheid. "Ontbreken van vrijwilligheid" dient in dit verband te worden opgevat als de vermindering van de mogelijkheid een bewuste keuze te maken. Voor de bepaling of hiervan sprake is geweest, is van belang of betrokkene in staat is geweest in zelfstandigheid een beslissing te nemen, en/of betrokkene daarbij in staat is geweest om de gevolgen van de beslissing te overzien. Belangrijk meetpunt daarvoor is of een prostituée in een situatie verkeert die gelijk is aan de situatie waarin een mondig prostituée in Nederland pleegt te verkeren.

In de praktijk gaat het meestal om vrouwen, die in een situatie worden gebracht en/of gehouden, waarin ze beschikbaar zijn voor de prostitutie, de commerciële huwelijksmarkt of als dienstmeisje. Dit gebeurt *bijvoorbeeld* door misleiding, door gebruikmaking van overwicht en dwang, door het brengen over de landsgrens (ontvoering) of in minderjarigheid. De situatie van slachtoffers kan uiteenlopen van een afhankelijke positie met subtiele dwang tot volstreekte controle gepaard gaande met dreiging met of daadwerkelijke uitoefening van geweld. Het louter medenemen en/of aanwerven van mensen naar een ander land met de wetenschap dat zij daar de prostitutie gaan bedrijven is echter ook al voldoende om van mensenhandel te spreken, ook al zou dit geschieden uit de vrije wil van degene die wordt meegenomen of aangeworven.

Mensenhandel is geen klachtdelict. Voor opsporing (en vervolging) is aangifte niet noodzakelijk. Een aangifte zal echter doorgaans van grote betekenis zijn in het kader van de bewijsvoering. Het is daarom van groot belang dat slachtoffers die illegaal vreemdeling zijn en aangifte hebben gedaan, of illegaal in Nederland verblijvende getuigen, gedurende langere tijd ter beschikking van de justitie kunnen blijven. In het vreemdelingenrecht is daartoe in 1988 een voorziening geopend. Deze is vastgelegd in hoofdstuk B-17 van de vreemdelingendecret. Doel is om door middel van het verlenen van een tijdelijke verblijfsvergunning en andere maatregelen de aangiftebereidheid te verhogen. In het vreemdelingenbeleid ten aanzien van slachtoffers van vrouwenhandel speelt echter ook nog een tweede motief een rol: het humanitaire belang van het slachtoffer bij opvang.

In de eerste helft van 1999 is hoofdstuk B-17 gewijzigd. Implementatie van deze gewijzigde tekst is in oktober 2000 gepland. De nieuwe tekst beoogt te voorzien in een heldere en eenduidige uitvoering van het vrouwenhandeleid. Het ministerie van Justitie heeft hierin expliciet aangegeven dat de Stichting Tegen Vrouwenhandel een belangrijke rol speelt, namelijk met betrekking tot de centrale aanmelding, plaatsing en registratie inzake vrouwenhandel. Het realiseren van deze functie is tevens van groot belang voor de door de overheid aan te stellen Nationale Rapporteur - belast met de monitoring van het vrouwenhandeleid - die op deze wijze van de benodigde informatie kan worden voorzien. De gewijzigde B-17 procedure is opgenomen in bijlage 1 van dit rapport. Samengevat zijn de belangrijkste elementen met betrekking tot de STV in de B-17:

- Het slachtoffer krijgt een bedenktijd van maximaal drie maanden, om de beslissing tot het doen van aangifte in alle rust te overwegen. Gedurende deze bedenktijdfase wordt de verwijdering van het vermoedelijke slachtoffer opgeschort. Tevens meldt de korpschef het feit dat een

Noot 2 Artikel 250a WvSr is in de plaats gekomen van de artikelen 250bis WvSr (bordeelverbod), 432 aanhef en onder 3 WvSr (soutenage) en 250ter WvSr (mensenhandel).

vermoedelijk slachtoffer is aangetroffen dat gebruik wenst te maken van de bedenktijdfase aan de Stichting tegen Vrouwenhandel (STV).

- Slachtoffers en getuigen-aangevers van vrouwenhandel zijn vrijgesteld van het MVV-vereiste (Machtiging tot Voorlopig Verblijf). Om een aanvraag tot voorlopig verblijf te kunnen doen, moeten slachtoffers in bezit zijn van een paspoort. (Vermoedelijke) slachtoffers van vrouwenhandel die niet in het bezit zijn van een paspoort en deze ook niet kunnen krijgen door weigerachtigheid van de autoriteiten in het land van herkomst, kan vrijstelling van het paspoortvereiste wordt verleend.
- Indien nodig wordt door de korpschef initiatief genomen voor goede opvang en begeleiding van het slachtoffer, bijvoorbeeld door contact op te nemen met de Stichting tegen Vrouwenhandel. Deze brengt de verantwoordelijkheid voor de dagelijkse begeleiding van het slachtoffer indien mogelijk onder bij een regionale zorgcoördinator. Waar dit niet mogelijk is, blijft zij zelf verantwoordelijk. De korpschef onder wiens verantwoordelijkheid het vermoedelijk slachtoffer bedenktijd krijgt, blijft gedurende de gehele verdere procedure administratief verantwoordelijk.
- Gedurende de bedenktijdfase is het voor het politieonderzoek belangrijk om betrokkene te huisvesten binnen het logistiek bereik van het betreffende korps mits de veiligheid dat toelaat. Het streven moet er dus op zijn gericht om dit te realiseren, voor zover beschikbare capaciteit dit toelaat. Na de aangifte wordt, in het geval betrokkene in Nederland wenst te verblijven, in overleg tussen politie, STV en de verantwoordelijke zorgcoördinator besloten of het wenselijk is de aangever in een andere opvangfaciliteit te huisvesten, zelfstandig te huisvesten of in de huidige faciliteit te laten verblijven gedurende de resterende tijd van het proces.
- Wanneer het vermoedelijke slachtoffer aangifte van mensenhandel doet, wordt binnen 24 uur de beslissing over een vergunning tot verblijf genomen. De vergunning tot verblijf houdt zijn geldigheid totdat het feitelijk proces tegen de verdachte is afgerond. Wanneer het slachtoffer afziet van aangifte, wordt een kennisgeving tot vertrek uitgereikt.
- Indien terugkeer van het slachtoffer geregeld wordt, door korpschef of zorgcoördinator, is het wenselijk contact op te nemen met de Stichting tegen Vrouwenhandel in verband met de vraag naar aanwezigheid van eventuele opvangmogelijkheden in het land van herkomst en het leggen van contacten daarmee.
- De betrokken vreemdeling heeft het recht een vergunning tot verblijf aan te vragen. Hetzij omdat inmiddels wordt voldaan aan een van de in de Vreemdelingencirculaire 1994 genoemde verblijfsdoelen, hetzij om klemmende redenen van humanitaire aard.
- In de loop van 2000³ wordt een Nationaal Rapporteur Vrouwenhandel aangesteld. Binnen het mandaat van deze Rapporteur valt het desgevraagd worden voorzien van informatie betreffende aard en omvang van vrouwenhandel in Nederland, omtrent de mechanismen die bij dit misdrijf een rol spelen. Doel van de uit te brengen rapportage is het landelijk kunnen volgen van de vorderingen op het terrein van de bestrijding van mensenhandel. In verband hiermee is het belangrijk dat de korpschef

Noot 3 Was 1999 in de B-17, maar is uitgesteld.

iedere melding omtrent een vermoedelijk slachtoffer ter kennis brengt van de Stichting tegen Vrouwenhandel. De Stichting wordt, ten behoeve van de landelijke rapportage aan de Nationaal Rapporteur, belast met de landelijke registratie van het aantal aangemelde gevallen.

Van belang is verder dat tegelijk met de invoering van de gewijzigde B-17 - dus ook op 1 oktober 2000 - ook het bordeelverbod wordt opgeheven. Daarmee wordt een eerste aanzet gegeven tot het reguleren van prostitutie als legale arbeid. Voor de mensenhandel betekent dit dat aan de benadering vanuit het vreemdelingen- en strafrechtelijk beleid, een emancipatoir en arbeidsgericht perspectief wordt toegevoegd.

3 Aanmelding, registratie en zorgcoördinatie

3.1 Inleiding

Vanaf haar oprichting in 1987 houdt de STV zich bezig met het bieden van adequate zorg aan (vermoedelijke) slachtoffers van vrouwenhandel. Tot 1992 was dit zelfs één van haar belangrijkste activiteiten.

De STV heeft hiertoe hulpverlening 'op maat' ontwikkeld, dat wil zeggen dat bij deze hulpverlening rekening wordt gehouden met de culturele en maatschappelijke achtergrond van de slachtoffers en hun specifieke positie in Nederland, als slachtoffer van een ernstig misdrijf en als vreemdeling. Bij de hulpverlening aan slachtoffers van vrouwenhandel wordt daarom - afhankelijk van de hulpbehoefte van de cliënt - ondersteuning op verschillende vlakken noodzakelijk geboden, zoals op materieel, juridisch, medisch, psycho-sociaal en praktisch gebied. De STV biedt deze hulp of fungeert als intermediair tussen slachtoffers en (hulpverlenings)instellingen op deze gebieden.

In 1992 is besloten de ondersteuning aan slachtoffers zoveel mogelijk te integreren binnen de reguliere hulp- en dienstverlenende voorzieningen. De STV houdt - als tweedelijns projectorganisatie - de centrale regie van de hulpverlening in handen. Dat wil zeggen dat zij verantwoordelijk is voor de centrale aanmelding, plaatsing en registratie inzake vrouwenhandel. Dit is - niet onbelangrijk - expliciet vastgelegd in het gewijzigde hoofdstuk B-17 van de vreemdelingen-circulaire, die in oktober 2000 wordt geïmplementeerd (zie paragraaf 2.2).

In de praktijk betekent dit dat hulpvragen nog steeds als eerste bij de STV binnenkomen, waarna cliënten zo snel mogelijk worden doorverwezen naar een integratienetwerk. In de overgangsfase naar een landelijk dekkend geheel van integratienetwerken, coördineert de STV nog wel de directe hulpverlening aan cliënten uit gebieden waar nog geen integratienetwerk operationeel is. Voor een kleine groep cliënten, die niet in de integratienetwerken kunnen of willen worden geplaatst⁴, zal de STV de hulpverlening blijvend coördineren. Deze groep zal naar schatting 10% tot 20% van het totale aantal aangemelde slachtoffers bedragen. In de praktijk betekent dit dat de uitvoering van de hulpverlening zoveel mogelijk bij reguliere instanties wordt geplaatst, terwijl de STV de centrale regie voert: zij maakt een zorgplan en is verantwoordelijk voor de continuïteit en afstemming van de geboden zorg.

In 1999 is aangevangen met het verder professionaliseren, structureren en afbakenen van de zorgactiviteiten. Hiertoe zijn/worden de volgende activiteiten ontplooid:

- Het opzetten van een landelijk dekkend geheel van regionale integratienetwerken vrouwenhandel, kennisoverdracht en methodieontwikkeling.
- Het bij elkaar brengen van zorgvraag en zorgaanbod (schakelfunctie) en het bewaken van de kwaliteit van het zorgaanbod (zorgcoördinatie). Hiertoe wordt een helpdesk vrouwenhandel opgezet, met de volgende taken:
 - de centrale aanmelding en plaatsing van (vermoedelijke) slachtoffers van vrouwenhandel, indien mogelijk via integratienetwerken;

Noot 4 Het betreft cliënten die niet geïndiceerd zijn voor reguliere zorgvoorzieningen of daar uitdrukkelijk zelf geen gebruik van wensen te maken.

- de zorgcoördinatie voor cliënten die (nog) niet doorverwezen kunnen worden naar een integratienetwerk;
- het bieden van consultatie, advies, bemiddeling en ondersteuning gericht op individuele cases;
- systematische en gerichte verzameling en registratie van cliënt-gegevens.
- Monitoren, evalueren en bijstellen van zorgprogramma's (integratienetwerken) en methodiekontwikkeling.
- Training en deskundigheidsbevordering t.b.v. de regionale integratienetwerken en anderen instellingen die betrokken zijn bij de signalering en hulpverlening inzake vrouwenhandel

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze waarop de STV invulling geeft aan haar taken inzake de registratie van meldingen en (de regie van) de zorgcoördinatie. Enkele thema's die hieraan gerelateerd zijn, worden - om de overzichtelijkheid te bewaren - niet in dit hoofdstuk, maar in andere hoofdstukken geëvalueerd. Het betreft de zorgcoördinatie via de integratienetwerken (zie hoofdstuk 4) en het bieden van consultatie en advies (zie hoofdstuk 6).

3.2 Onderzoeksopzet

Voor het onderzoek naar de zorgcoördinatie zijn in het totaal 15 telefonische interviews gehouden met direct betrokkenen. Onder de 15 geïnterviewden bevinden zich 5 politie-functionarissen, 3 opvanghuizen, 3 advocaten, 2 De Opbouw⁵, 1 medewerkster van het prostitutie maatschappelijk werk en 1 medewerkster van Esperanza. Een compleet overzicht van de geïnterviewden staat in bijlage 1.

3.3 Aanmelding en registratie slachtoffers van vrouwenhandel in 1995-1999

De Stichting tegen Vrouwenhandel krijgt met de invoering van de nieuwe B-17 in oktober 2000 de taak om alle meldingen van vrouwenhandel te registreren. Volgens deze B-17 (zie bijlage 1) moeten dan ook alle politie-organisaties, die een (vermoedelijk) slachtoffer van vrouwenhandel aantreffen, dit melden aan de Stichting tegen Vrouwenhandel (STV). In sommige gevallen zal de STV ook ingeschakeld worden voor het regelen van opvang en begeleiding. In gevallen waarin dit niet nodig is, bijvoorbeeld doordat de vrouw in kwestie terug naar haar geboorteland wil, opgevangen wordt door vrienden of via reguliere instanties verder wordt geholpen, registreert de STV alleen de melding. Tot de invoering van de nieuwe B-17 is dit echter niet verplicht voor politiekorpsen en registreert de STV op basis van vrijwillige melding.

Verder heeft de STV met niet-politiële instellingen afspraken gemaakt over de melding van (vermoedelijke) slachtoffers van vrouwenhandel, wanneer dit niet al door de politie is gebeurd. Dit geldt bijvoorbeeld voor opvanghuizen, integratienetwerken, advocaten gespecialiseerd in mensenhandel, de Stichting Esperanza en - recent - De Opbouw.

In de onderstaande tabel staat een overzicht van het jaarlijkse aantal bij de STV bekende (vermoedelijke) slachtoffers van vrouwenhandel. Hierbij zijn tot het jaar 1998 zowel de *aanmeldingen* van cliënten als de *consultvragen* over cliënten als cliënt geteld. Het verschil tussen beide is dat bij een aan-

Noot 5 Dat wil zeggen: één vertegenwoordiger van het landelijke bureau (t.b.v. de evaluatie van het beleid) en één voogd (t.b.v. de evaluatie van de uitwerking van afspraken in de praktijk).

melding de STV verantwoordelijk is voor het organiseren of coördineren van passende zorg en opvang. Bij advies- en consultvragen over cliënten wordt de cliënt door een andere instelling 'afgehandeld' en is de STV indirect betrokken door het bieden van advies of ondersteuning. Vanuit de gedachte dat achter elke consultvraag in feite een cliënt schuil gaat, heeft de STV deze vragen als 'cliënten' geregistreerd. Met ingang van 1999 worden aanmeldingen en consultvragen apart geregistreerd. Hierop wordt verderop in deze paragraaf ingegaan. In de tabel zijn - voor een correcte vergelijking - ook voor het jaar 1999 de aanmeldingen en consultvragen bij elkaar opgeteld.

Tabel 3.1 Aantal slachtoffers van vrouwenhandel 1995-1999

jaar	aantal aanmeldingen	% ontw. t.o.v. 1995
1995	166	100%
1996	122	74%
1997	186	112%
1998	219	132%
1999	288	173%

Uit de tabel blijkt dat het aantal cliënten in 1999 288 bedraagt en ten opzichte van 1995 met 73% is toegenomen⁶.

Zoals vermeld kan, door een vernieuwd registratiesysteem, het aantal cliënten voor het jaar 1999 worden uitgesplitst naar aanmeldingen en consultvragen. Hieruit blijkt dat t/m september 1999 107 (54%) cliënten zijn aangemeld, dat wil zeggen dat de STV voor deze cliënten de zorg heeft gecoördineerd, en 91 (46%) cliënten via advies- en consultvragen zijn afgehandeld.

In dit onderzoek is bij alle geïnterviewden van het totale onderzoek nagegaan in hoeverre de STV zicht heeft op het totale aantal slachtoffers van vrouwenhandel in Nederland. Resumerend doet zich de volgende 'ruis' voor in de registratie (deze worden in verschillende delen van dit rapport indien nodig toegelicht):

- De politie meldt niet - zoals vastgelegd in de B-17 - alle vrouwen waarbij vermoed wordt of duidelijk is dat zij slachtoffer van vrouwenhandel zijn bij de STV. Zo stuurt de vreemdelingenpolitie een groot aantal slachtoffers (naar schatting van de jeugd- en zedenpolitie 75%) terug naar hun geboorteland alvorens een onderzoek naar vrouwenhandel kan worden ingesteld. Ook de jeugd- en zedenpolitie meldt niet alle gevallen bij de STV. Niet gemeld worden naar eigen zeggen:
 - vrouwen die door de politie worden aangehouden, aangeven slachtoffer te zijn, maar geen aangifte willen doen;
 - vrouwen die wel aangifte doen, maar aangeven naar hun geboorteland terug te willen, zij gaan terug;

Noot 6 De peildatum van het rapport is september 1999. Ten tijde van de publicatie werd echter net het totaal aantal cliënten voor 1999 bekend gemaakt. Wij hebben daardoor deze tabel kunnen completeren. Voor de rest van het rapport is de peildatum van september 1999 gehandhaafd, waardoor er soms verschillen kunnen ontstaan tussen de gegevens uit deze tabel en andere tabellen.

- vrouwen die wel aangifte doen, maar naar eigen zeggen geen zorg behoeven omdat zij door vrienden (meestal klanten) worden opgevangen;
- soms wordt het gewoon vergeten.

Om hoeveel gevallen gaat het bij elkaar is moeilijk te achterhalen. Ter illustratie: in één politiedistrict hebben 29 vrouwen in 1999 aangifte gedaan en zijn volgens de politie 10 à 15 bij de STV gemeld.

- Ook uit de interviews met de integratienetwerken blijkt dat bij enkele casemanagers cliënten bekend zijn, die niet bij de STV zijn aangemeld (zie paragraaf 4.7).
- Een van de geïnterviewde advocaten spreekt het vermoeden uit dat via de IND (Schiphol) ook veel slachtoffers van vrouwenhandel zouden kunnen worden getraceerd, als de IND hier meer aandacht voor zou hebben.
- De Opbouw geeft aan dat een aantal minderjarige asielzoekers (AMA's) direct na aankomst in het asielzoekerscentra al 'verdwijnen'. Het vermoeden bestaat dat het hier om vrouwenhandel gaat. Om hoeveel AMA's het gaat kan de geïnterviewde niet zeggen. In april 1999 zijn afspraken gemaakt omtrent de aanmelding van minderjarige asielzoekers (AMA's) die (vermoedelijk) slachtoffer zijn geworden van vrouwenhandel door AC en De Opbouw.
- Er zijn ook slachtoffers van vrouwenhandel die niet via de politie worden getraceerd en direct door andere instellingen, beroepsgroepen of (religieuze) particuliere initiatieven worden 'afgehandeld'. Hiervan raakt de STV alleen op de hoogte als deze instellingen/ personen deze vrouwen aanmelden bij de STV of daar advies inwinnen. Onbekend is hoeveel slachtoffers van vrouwenhandel 'onontdekt' in opvang zitten.
- De vraag is of advies- en consultvragen een betrouwbare maat zijn voor het aantal slachtoffers van vrouwenhandel, dat buiten de directe zorg van de STV valt. Zo geeft de STV zelf aan door een hoge werkdruk en onvoldoende capaciteit niet alle advies- en consultvragen te registreren. Ook is niet duidelijk of meerdere vragen naar aanleiding van één cliënt (door één of meer instellingen) als één consultvraag/cliënt worden geregistreerd. Zo geeft één geïnterviewde advocaat aan in 1999 ongeveer 10 cliënten via de IND doorverwezen te hebben gekregen, terwijl volgens de registratie van de STV in 1999 in het totaal 1 cliënt door de IND is aangemeld en 8 door advocaten (zie tabel 3.2). De naam van deze advocaat komt niet voor op de lijst consultvragers. Niet uitgesloten kan worden dat de cliënten via andere aanmelders zijn geregistreerd. Met het vernieuwde registratiesysteem wordt de registratie aanmerkelijk transparanter.

Een aantal instellingen, zoals de integratienetwerken en de Stichting Esperanza, maar ook de politie (blijkbaar onbekend met de afspraken in de B-17), geven aan dat zij verwachten dat de STV zelf actiever naar informatie zoekt. Het valt op dat de STV zelden of nooit nagaat hoeveel aangiften worden gedaan of hoeveel slachtoffers zich in zorginstellingen bevinden, waar de STV geen contact mee of over heeft.

3.4 Aanmeldingsprocedure

In de onderstaande tabel wordt het aantal en type aanmelders van cliënten bij de STV weergegeven. Het aantal cliënten per aanmelder is alleen beschikbaar voor het jaar 1999. Er lijkt echter geen reden om aan te nemen dat de verhoudingen in andere jaren anders liggen.

Tabel 3.2 Aanmelders in 1999

aanmelder	aantal cliënten
politie	64
opvanghuizen	15
advocaten	8
cliënt zelf	6
veldwerkorganisaties/gezondheidswerkers	5
jeugdhulpverlening	5
particulieren	4
totaal	107

De meeste cliënten worden door de politie aangemeld. In 50% van de gevallen was de aanmelding afkomstig van de jeugd- en zedenpolitie, in 36% van de gevallen van de vreemdelingendienst. Andere politieafdelingen die cliënten aanleveren zijn de Marechaussee (7), de IRT (1) en de IND (1). Ook aanmeldingen die via andere kanalen, zoals de opvanghuizen, binnenkomen, zijn meestal indirect van de politie afkomstig.

In de meeste gevallen vindt de aanmelding van cliënten bij de STV telefonisch plaats. Soms wordt een cliënt eerst bij de STV aangemeld, waarna de STV de cliënte bij een regionaal integratienetwerk onderbrengt. Soms wordt een cliënt door de politie al bij een integratienetwerk of opvanginstelling aangemeld (bijvoorbeeld 's avonds of in het weekend), en wordt de STV daar door de casemanager of de politie later van op de hoogte gesteld.

Het aantal aanmeldingen van minderjarige asielzoekers (AMA's) bij de STV stijgt. In 1999 zijn 20 AMA's bij de STV gemeld in het kader van vermoedens van vrouwenhandel. In de voorgaande jaren bedroeg het aantal aanmeldingen gemiddeld 5 per jaar. De verwachting bij De Opbouw is dat het aantal meldingen in de komende jaren zal toenemen. Om deze reden zijn in april 1999 - op initiatief van de STV - afspraken gemaakt omtrent de aanmelding van AMA's door AC en De Opbouw (zie paragraaf 3.4.2).

Zowel aan de politie als aan enkele opvanghuizen en andere aanmelders is gevraagd hoe zij de aanmeldingsprocedure beoordelen en welke knelpunten hierin optreden. De resultaten staan in de volgende twee subparagrafen.

3.4.1 Aanmelding door de politie

Bij de politie is nagegaan hoe de aanmeldingsprocedure en de samenwerking met de STV verloopt. Hieruit komt naar voren dat bij de politie een behoorlijke cultuuromslag heeft plaats gevonden, die nog niet in alle korpsen is 'afgerond'. Zo geeft de politie enerzijds aan dat de STV elke vrouw zonder enig voorbehoud tot slachtoffer bestempeld, terwijl er naar hun idee ook vrouwen zijn die geen slachtoffer zijn. Ook zijn zij bang dat het 'belonen' van een aangifte met een verblijfsvergunning een aanzuigende werking heeft op vrouwen uit het buitenland. Tot slot geven zij aan dat de vrouwen zich niet altijd gedragen zoals je van een slachtoffer zou ver-

wachten, waardoor het soms moeilijk is hen toch als zodanig te blijven beschouwen⁷.

Anderzijds geeft de politie aan zeer tevreden te zijn over het werk van de STV. De STV heeft volgens hen veel goodwill bij de politie gekweekt - met name bij de vreemdelingenpolitie - en heeft ertoe bijgedragen dat de politie de vrouwen meer als slachtoffer zijn gaan zien en hen anders tegemoet treden. Ook de procedure en de inzet van de STV wordt gewaardeerd. Eén geïnterviewde verwoordt het als volgt: "wij zijn blij dat de STV er is, anders zouden we ook niet weten wat we ermee moeten". De politie in Nijmegen geeft aan dat zij de STV ook wel eens van te voren inlichten dat er een inval wordt georganiseerd. Hierdoor kan de STV bij de eerste gesprekken met de vrouwen aanwezig zijn en/of alvast de opvangmogelijkheden verkennen. Ook de politie in Groningen heeft hier positieve ervaringen mee: De politie in Groningen was met een groot onderzoek naar Oost-Europese vrouwenhandel bezig (het zogenaamde cocktailonderzoek). Hierbij werden een groot aantal invallen uitgevoerd. Het aantal vrouwen dat daardoor werd aangehouden en voor opvang in aanmerking kwam groeide explosief. Met behulp van de STV is toen een bungalowpark afgehuurd, waar de vrouwen konden worden opgevangen en begeleid. De politie is zeer te spreken over de wijze waarop de STV in dit proces heeft meegewerkt en naar oplossingen heeft gezocht.

De politiefunctionarissen noemen desondanks wel enkele knelpunten:

- De STV is niet 24-uur per dag bereikbaar: De meeste invallen van de politie vinden 's avonds of in het weekend plaats. Zij kunnen dan niet bij de STV terecht, waardoor zij zelf (eventueel via het integratienetwerk) voor opvang moeten zorgen. Dit wordt als belastend ervaren. Het kost tijd en behoort eigenlijk niet tot de taken van de politie. Het zelf regelen van opvang heeft volgens de politie echter ook voordelen: Op deze wijze kan opvang in de regio worden gezocht, zodat de vrouwen voor het politie-onderzoek dichtbij huis zijn. Dit lukt de STV niet altijd (zie ook laatste punt). Ook lopen de contacten met (hulpverlenings)instellingen gemakkelijker, omdat iedereen elkaar wel kent.
- Het vinden van opvang voor de vrouwen verloopt soms moeizaam. Vooral omdat het vrouwen betreft met een complexe problematiek en (soms) gedragsstoornissen. Niet elke opvang is daarvoor geschikt en niet elke opvang heeft er zin in. De STV zou opvanginstellingen beter moeten voorlichten over het gedrag dat de vrouwen kunnen vertonen, hoe daarmee om kan worden gegaan en hoe de vrouwen in de opvang bezig gehouden kunnen worden. Nu duurt het soms relatief lang voor er een plek gevonden is. Ook komt het voor dat de vrouwen hierdoor in een politiecel moeten overnachten.
- De door de STV gevonden opvang is vaak te ver weg. De politie wordt geacht de vrouwen weg te brengen. Hier gaat daardoor soms veel tijd mee gemoeid. Omdat de vrouw(en) altijd door twee politiefunctionarissen worden begeleid, vormt het ook een aanslag op de bezetting van het bureau. De politie stelt voor dat de STV de vrouwen brengt.

Noot 7 Dit wordt door andere betrokkenen bij de hulpverlening aan de vrouwen bevestigd.

3.4.2 Aanmelding door niet-politiële instellingen

Bij opvanghuizen, advocaten en de Stichting Esperanza worden ook cliënten opgevangen, die nog niet bij de STV zijn aangemeld. De aanmelding gebeurt dan door deze instellingen/beroepsgroepen zelf, meestal telefonisch. In alle gevallen verloopt de procedure volgens eigen zeggen naar tevredenheid. De STV is goed bereikbaar en houdt zich goed aan de gemaakte afspraken. Bovendien zijn zij betrokken, deskundig, actiebereid en oplossingsgericht. Alleen stagiaires zijn niet altijd van de afspraken op de hoogte, waardoor zaken soms iets stroever verlopen.

Eén advocaat geeft aan veel cliënten via de IND (Schiphol) te krijgen. Zij pleit voor 24-uurs bereikbaarheid van de STV, omdat de vrouwen ook 's avonds en in het weekend op Schiphol aankomen.

Door het stijgende aantal aanmeldingen van minderjarige asielzoekers (AMA's) bij de STV, zijn in april 1999 - en op initiatief van de STV - afspraken gemaakt omtrent de aanmelding van AMA's door AanmeldCentra (AC) en De Opbouw. Deze afspraken houden samengevat in dat gesignaleerde (vermoedelijke) slachtoffers van vrouwenhandel door de AanmeldCentra (die haar aanmeldingen krijgt via de IND, SRA en VWN) en De Opbouw (die haar aanmeldingen krijgt via bijvoorbeeld OC, KWE of pleeggezinnen) altijd worden gemeld bij de STV. Bij aanmeldingen via de AanmeldCentra is de STV verantwoordelijk voor de zorgcoördinatie. Zij neemt derhalve contact op met het betreffende AanmeldCentrum (AC Rijsbergen, AC Zevenaar of het Grenshospitum in Amsterdam) om de zorgcoördinatie ter hand te nemen. Met De Opbouw is afgesproken dat De Opbouw verantwoordelijk is voor de zorgcoördinatie rond het slachtoffer (opvang, begeleiding en juridische ondersteuning). De voogden van De Opbouw, die de directe zorg voor de AMA's hebben, kunnen hierbij altijd een beroep doen op de deskundigheid van de STV middels consultatie en advies. Omgekeerd informeert de STV De opbouw als zij signalen krijgt van derden over vermoedens van vrouwenhandel waar minderjarigen bij betrokken zijn.

Hoewel door De Opbouw nog weinig ervaring met deze procedure is opgedaan, zijn de geïnterviewden in principe tevreden over de gemaakte afspraken. Als knelpunt wordt opgegeven dat het aantal minderjarige slachtoffers van vrouwenhandel bij elk regiokantoor van De Opbouw zo laag is (er zijn in het totaal 40 regiokantoren), dat het risico groot is dat de gemaakte afspraken in de vergetelheid raken.

3.5 Intakeprocedure

Bij aanmelding van cliënten bij de STV worden (delen van) de volgende intake-procedure afgelopen:

- Centrale intake.
Behandelen van de aanmelding.
- Kwalificerende intake.
Teneinde de hulpvragen en zorgbehoeften te inventariseren. Op basis hiervan wordt een 'zorgplan 1e fase' gemaakt.
- Crisisinterventie.
Plegen van direct noodzakelijke interventies.
- Organiseren en coördineren van opvang.
Plaatsen van slachtoffers in een opvangvoorziening en het schrijven van een plaatsingsrapportage.

In de onderstaande tabel wordt weergegeven bij welke onderdelen van de intake-procedure de STV in 1998 betrokken was. Deze gegevens zijn alleen bekend over 1998. Het totale aantal aangemelde cliënten in 1998 bedraagt 219.

Tabel 3.3 Intake-traject voor aangemelde cliënten in 1998

activiteit	aantal cliënten	%
intake	200	91
Kwalitatieve intake	85	39
Crisisinterventie: belangen behartigen	188	86
Crisisinterventie: bemiddelen	200	91
opvang + plaatsingsrapportage	108	49

Zoals beoogd is de STV in 1998 bij vrijwel alle intakes van (vermoedelijke) slachtoffers aanwezig geweest. In ruim eénderde van de gevallen was zij ook bij de kwalificerende intake betrokken. In de helft van de gevallen plaatste de STV de vrouwen in opvang. In andere gevallen is dit dus via het integratienetwerk of door de politie zelf gebeurt.

In de praktijk werkt het systeem van centrale aanmelding en plaatsing volgens de betrokken opvanghuizen goed. Wel wordt de procedure in de praktijk wat losser uitgevoerd dan op papier. Zo bestaat de 'plaatsingsrapportage' vaak uit een telefoongesprek met de opvanginstelling. Ook het zorgplan staat zelden op papier. Over het algemeen wordt de verstrekte informatie wel duidelijk en compleet gevonden. De meeste opvanghuizen voeren ook een eigen intakegesprek met de cliënten, waarin eventueel aanvullende informatie wordt gevraagd.

3.6 Zorgcoördinatie

Na de intake door de STV zijn er twee mogelijkheden voor het vervolg van het zorgtraject:

- De zorgcoördinatie voor de cliënt wordt overgedragen aan een integratienetwerk. Het integratienetwerk ontvangt een plaatsingsrapportage en het door de STV vastgestelde 'zorgplan 1e fase'.
- De zorgcoördinatie blijft bij de STV. Dit gebeurt als overdracht aan een integratienetwerk niet mogelijk is of bij cliënten die niet in een netwerk geplaatst kunnen of willen worden. De directe zorg wordt over het algemeen neergelegd bij vaste samenwerkingspartners van de STV.

In de hoofdstuk 4 (paragraaf 4.7) wordt de doorverwijzing van cliënten naar regionale integratienetwerken besproken. In deze paragraaf wordt de zorgcoördinatie door de STV geëvalueerd.

In de gevallen waarin de STV verantwoordelijk is voor de zorgcoördinatie, wordt de directe zorg over het algemeen neergelegd bij vaste samenwerkingspartners van de STV, dat wil zeggen vaste opvanginstellingen, advocaten, etcetera. Bij een aantal van deze vaste samenwerkingspartners⁸ is nagegaan hoe zij de zorgcoördinatie door de STV beoordelen en of er knel- of verbeterpunten zijn aan te wijzen.

Over het algemeen is men zeer tevreden over de STV. De STV-medewerkers zijn zeer actief en betrokken, zoeken goed mee naar oplossingen en geven goede en nuttige informatie. Ook de procedure en taakverdeling zijn volgens alle geïnterviewden adequaat en duidelijk. In het algemeen draagt het opvanghuis zorg voor de psychische begeleiding en het verkrijgen van een uitkering. De STV zorgt voor de juridische afwikkeling van de zaak. De STV houdt goed en intensief contact met de betrokken instanties en stemt zaken waar nodig goed op elkaar af. Alleen één opvanghuis geeft aan dat zij de directe hulpverlening aan de vrouwen wil afstoten, omdat de vrouwen meer zorg behoeven dan gemiddeld. Hierdoor kost de begeleiding teveel tijd. Omdat ook de STV de directe hulpverlening in principe wil uitbesteden, is nog onduidelijk wie deze zorg dan op zich zou moeten nemen. Verder geven de vaste samenwerkingspartners aan dat de stagiaires niet altijd goed op de hoogte zijn van alle afspraken. De ene persoon heeft hier meer begrip voor dan de andere.

De volgende verbeterpunten worden genoemd:

- Een aantal opvanghuizen geeft aan behoefte te hebben aan folders in verschillende talen, waarin de vrouwen wordt uitgelegd wat de procedures zijn. Dan kunnen de vrouwen na de mondelinge uitleg nog eens rustig doorlezen wat hen te wachten staat.
- Ook wordt aangegeven dat een folder voor instellingen die bij (de hulp aan) deze vrouwen betrokken zijn, zoals politie, uitkeringsinstanties, riagg en dergelijke, nuttig zou zijn. Hierin zou informatie kunnen staan over de achtergronden, de rechten en de plichten van deze vrouwen. De suggestie kwam voort uit problemen die één opvanghuis herhaaldelijk met de sociale dienst had, die steeds weer uitgelegd moest worden hoe de zaken wettelijk geregeld zijn.
- Verder zou een landelijke sociale kaart 'vrouwenhandel' handig zijn.

3.7 Discussiepunten voor de toekomst

Hieronder staat een aantal discussiepunten, die in de interviews met betrokkenen bij de zorgcoördinatie rond slachtoffers van vrouwenhandel naar voren kwamen en die de STV van nut kunnen zijn bij hun oriëntatie op de toekomst:

- Een aantal instellingen maakt zich zorgen om de 'nazorg' voor de vrouwen: "Tijdens de procedure worden de vrouwen als getuigen op handen gedragen. Maar wat gebeurt erna? Worden vrouwen wel goed begeleid en voorgelicht over kansen op een permanente verblijfsvergunning? Wat gebeurt er met vrouwen die terug gaan? Worden zij goed opgevangen? Hoe vergaat het hen verder?". Met name naar dit laatste punt zou volgens de betrokkenen een onderzoek moeten worden gestart.
- De STV zou meer activiteiten op het gebied van preventie kunnen ontwikkelen, zoals La Strada.

Noot 8 3 opvanghuizen, 3 advocaten, Stichting Esperanza.

- Ervaren wordt dat er weinig doorverwijzingsmogelijkheden voor behandeling van de trauma's van deze groep vrouwen zijn. Het is toch wel een hele specifieke problematiek. Wellicht kan de STV hiervoor contacten leggen en een methodiek ontwikkelen.
- Het bestaan van de STV zou beter onder de aandacht van signalerende instellingen moeten worden gebracht, zoals de IND.
- De taakstelling van de STV zou verbreed kunnen worden naar vrouwen die met 'seksuele uitbuiting' te maken hebben. Eén geïnterviewde werkte bijvoorbeeld voorheen bij het JAC en zag dat daar veel Nederlandse meisjes zijn, die met een deel van dezelfde problematiek worstelen, namelijk dat zij seksueel uitgebuit worden.
- De STV zou zich meer dan nu het geval is op mannenhandel kunnen richten.
- Doordat de STV zich vooral richt op vrouwen die aangifte willen doen, valt een grote groep slachtoffers buiten hun aandachtsveld. De STV zou haar doelgroep kunnen verbreden naar alle slachtoffers van vrouwenhandel, in plaats van alleen vrouwen die aangifte doen. Zij zouden zich daarmee meer richten op 'vrouwenhandel'.
- De STV zou meer aandacht aan minderjarige asielzoekers (AMA's) kunnen besteden. Bijvoorbeeld door asielzoekerscentra beter voor te lichten over signalen van vrouwenhandel.

3.8 Samenvatting en conclusies

Vanaf haar oprichting in 1987 houdt de STV zich bezig met directe hulpverlening aan (vermoedelijke) slachtoffers van vrouwenhandel. In 1992 is echter besloten de ondersteuning aan slachtoffers zoveel mogelijk te integreren binnen de reguliere hulp- en dienstverlenende voorzieningen. De STV houdt - als tweedelijns projectorganisatie - de centrale regie van de hulpverlening in handen. Dat wil zeggen dat zij verantwoordelijk is voor de centrale aanmelding, plaatsing en registratie inzake vrouwenhandel. Dit is expliciet vastgelegd in het gewijzigde hoofdstuk B-17 van de vreemdelingencirculaire, die in oktober 2000 wordt geïmplementeerd. Nagegaan is hoe de STV zich van deze taak kwijt.

Landelijk meldpunt vrouwenhandel

Uit de door de STV verstrekte gegevens blijkt dat het aantal cliënten in 1999 288 bedraagt en vanaf 1995 met 73% is toegenomen.

Nagegaan is of alle signaleringen van (vermoedelijke)slachtoffers van vrouwenhandel inderdaad - zoals beoogd - gemeld worden bij de STV. Hieruit komt naar voren dat noch alle politiekorpsen per regio, noch alle politieafdelingen binnen een politiekorps consequent alle gevallen van vrouwenhandel melden bij de STV. Volgens de politie komt het vooral vaak voor dat de vreemdelingenpolitie vrouwen terugstuurt, nog voordat de jeugd- en zedenpolitie een onderzoek naar vrouwenhandel heeft kunnen starten. Maar ook de jeugd- en zedenpolitie, of anders de opvanginstellingen/integratienetwerken, melden niet alle gevallen van vrouwenhandel. Om hoeveel gevallen het bij elkaar gaat, is moeilijk te achterhalen.

Registratie

Tot 1999 functioneerde op de STV een weinig geavanceerd registratiesysteem. In 1999 is daarom een aanvraag voor een nieuw registratiesysteem gedaan. Hiermee kunnen meldingen van vrouwenhandel nauwkeuriger worden geregistreerd en zijn benodigde (achtergrond)gegevens eenvoudiger uit het systeem te genereren.

Oordeel aanmeldingsprocedure en zorgcoördinatie

De politie - als belangrijkste aanmelder van slachtoffers van vrouwenhandel - is zeer tevreden over de geboden ondersteuning door en handelwijze van de STV. De STV heeft volgens hen ook veel bijgedragen aan de cultuuromslag bij de politie, waardoor de politie de vrouwen meer als slachtoffer zijn gaan zien en hen anders tegemoet treden. De politiefunctionarissen noemen desondanks de volgende knelpunten:

- De STV is niet 24-uur per dag bereikbaar.
- Het vinden van opvang voor de vrouwen verloopt soms moeizaam.
- De door de STV gevonden opvang is vaak te ver weg.

De Opbouw heeft nog te recent afspraken omtrent de aanmelding gemaakt, om hier al een oordeel over te kunnen hebben.

De door de STV geboden ondersteuning bij de intake en zorgcoördinatie van slachtoffers stemt alle betrokkenen tot grote tevredenheid. De inzet en deskundigheid van de STV wordt op alle terreinen gewaardeerd. De STV-medewerkers zijn zeer actief en betrokken, zoeken goed mee naar oplossingen en geven goede en nuttige informatie. De STV houdt goed en intensief contact met de betrokken instanties en stemt zaken waar nodig goed op elkaar af.

Wel valt op te maken dat zaken soms minder gestructureerd en 'op papier vastgelegd' verlopen dan gewenst. Er is dan ook meer behoefte aan standaardformulieren en voorlichtingsmateriaal, voor zowel de slachtoffers zelf als betrokken instellingen.

Bespreekpunten voor de toekomst:

- De STV functioneert nog onvoldoende als landelijk meldpunt van vrouwenhandel. De oorzaak ligt grotendeels bij de politie, die niet - conform de afspraken in de B-17 - alle slachtoffers van vrouwenhandel bij de STV meldt. De politie moet daarom nadrukkelijker gehouden worden aan de gemaakte afspraken in de B-17. Ook met andere instellingen die te maken hebben met slachtoffers van vrouwenhandel moeten - zoals de STV recent bij de Opbouw heeft geregeld - heldere afspraken worden gemaakt omtrent aanmelding van slachtoffers van vrouwenhandel. Hiertoe worden bij voorkeur standaardformulieren ontwikkeld.
- Gezien het belang van de registratie-functie voor de STV (B-17, Nationaal Rapporteur) wordt aanbevolen het registratiesysteem voor slachtoffers van vrouwenhandel permanent te evalueren en te professionaliseren.

Suggesties voor de toekomst vanuit de afnemers:

- meer aandacht voor preventie en nazorg in het land van herkomst van slachtoffers
- doelgroep verbreden naar mannenhandel, vrouwen die geen aangifte willen doen en/of Nederlandse meisjes die met 'seksuele uitbuiting' te maken hebben.
- ontwikkelen methodieken voor trauma-verwerking

4 Integratienetwerken

4.1 Inleiding

Vanaf haar oprichting houdt de STV zich bezig met het bieden van adequate zorg aan (vermoedelijke) slachtoffers van vrouwenhandel. Tot 1992 was dit zelfs één van haar belangrijkste activiteiten. In de loop van de jaren werd duidelijk dat de eerstelijns-hulpverlening beter bij reguliere hulpverleningsinstellingen geplaatst kon worden. Dit om de toenemende stroom slachtoffers het hoofd te kunnen bieden, een betere signalering van vrouwenhandel mogelijk te maken en een breder maatschappelijk draagvlak voor de problematiek te bewerkstelligen.

Om dit te bewerkstelligen is het plan ontwikkeld om in alle regio's in Nederland een 'integratienetwerk' op te zetten, waardoor een landelijke dekkend geheel van integratienetwerken ontstaat. De door de STV ontwikkelde specifieke kennis en deskundigheid in de begeleiding van en hulpverlening aan slachtoffers van vrouwenhandel wordt op de integratienetwerken overgebracht.

De STV⁹ is in augustus 1993 gestart met een pilot-integratieproject in Gelderland. In maart 1995 is het project afgerond en - volgens een evaluatie door de STV - met goede resultaten. Daarop is besloten om ook in de andere regio's netwerken volgens het 'Gelderse model' op te zetten. Dat traject verliep, met name door een gebrek aan financiële middelen, aanvankelijk moeizaam. Met ingang van 1 januari 1999 wordt het 'integratieproject Vrouwenhandel' voor een periode van 3 jaar financieel ondersteund door de ZON (Zorg Onderzoek Nederland). In het totaal is hier een bedrag van fl. 292.653 voor uitgetrokken. Dit bedrag komt geheel ten goede aan de STV. Vanaf dit moment is weer vooruitgang geboekt in het opzetten van de netwerken.

In de volgende paragraaf wordt kort beschreven wat een integratienetwerk inhoudt. In de daarop volgende paragrafen worden verschillende aspecten van de netwerken geëvalueerd, zoals het functioneren van de netwerken, de ondersteuning die de STV biedt, de doorverwijzing van cliënten naar de netwerken en de terugkoppeling van (beleids)gegevens naar de STV.

4.2 Onderzoeksopzet

Ten behoeve van de evaluatie zijn alle casemanagers van de door de STV opgegeven netwerken (13 stuks) benaderd voor een telefonisch interview. Uiteindelijk zijn 10 volledige vraaggesprekken gevoerd. Twee startende netwerken bleken nog dermate pril, dat nog weinig gezegd kon worden over de ondersteuning door de STV. Bij 1 van de 5 operationele netwerken (Amsterdam) is het vanwege ziekte van de betrokken casemanager niet gelukt om het interview af te nemen. Bij dit netwerk is wel gepoogd om via schriftelijke weg basisgegevens over de instroom van cliënten en de terugkoppeling van cliëntgegevens te pakken te krijgen. Hierop is (nog) geen reactie gekomen.

Noot 9 In samenwerking met de Gelderse Stichting tegen Vrouwenhandel

De aan de casemanagers gestelde vragen zijn ook voorgelegd aan de twee stafmedewerkers van de STV die dit project uitvoeren. Deze hebben de vragen schriftelijk beantwoord en mondeling toegelicht.

4.3 Het integratienetwerk

Een integratienetwerk bestaat in principe drie netwerken, namelijk:

- een hulpverleningsnetwerk, bestaande uit instellingen die direct bij de hulpverlening betrokken zijn, zoals het Algemeen Maatschappelijk Werk, buro's slachtofferhulp, Riagg's en opvanghuizen;
- een randnetwerk, bestaande uit instellingen waarop een beroep moet worden gedaan, zoals Gemeentelijke Sociale Diensten, de dienst Herhuisvesting en advocatenkantoren;
- een signaleringsnetwerk, bestaande uit instellingen die veel met prostituées/vrouwenhandel in aanraking komen, zoals de politie en de GG&GD.

Binnen het hulpverleningsnetwerk krijgt één instelling de eerste verantwoordelijkheid voor de zorgcoördinatie rondom een cliënt - hiertoe wordt binnen deze instelling een 'casemanager benoemd. De casemanager zorgt voor de coördinatie en afstemming met andere (hulpverlenings)instanties binnen de netwerken. Er wordt naar gestreefd om binnen alle instellingen in de netwerken een vaste contactpersoon te hebben, die op de hoogte is van de problematiek en de afspraken.

De verantwoordelijkheid voor het opzetten en in stand houden van het netwerk ligt bij een projectleider van de STV.

Voor de intake en zorgcoördinatie van slachtoffers in regio's waar een netwerk operationeel is, worden twee scenario's gehanteerd. In het eerste scenario doet de STV de intake, stelt de hulpvraag van de cliënt vast, zorgt voor geschikte opvang en formuleert een 'zorgplan eerste fase', vastgelegd in een plaatsings/aanmeldingsrapportage. Aan de hand van deze rapportage vindt de taakverdeling en afstemming met de casemanager van het netwerk plaats. De casemanager neemt vanaf dit punt de zorg voor de cliënt over en schakelt, indien nodig, andere actoren in het netwerk in.

Het tweede scenario treedt in werking als de actoren in het netwerk voldoende kennis en deskundigheid hebben opgedaan om zelf intake-gesprekken te doen. In dat geval is de STV niet meer bij de intake betrokken. De STV regelt nog wel (telefonisch) de plaatsing van het slachtoffer in geschikte opvang binnen een regio. Vervolgens wordt de cliënt overgedragen aan de casemanager. Deze houdt, met één of meer medewerkers van het opvanghuis, het intakegesprek met de cliënt en is verantwoordelijk voor de verdere zorgcoördinatie.

De casemanager zorgt in alle gevallen voor terugkoppeling naar de STV van die gegevens over het slachtoffer, die voor hun beleidswerk relevant zijn. Welke dat zijn wordt beschreven in paragraaf 2.8.

4.4 Landelijk dekkend geheel van integratienetwerken?

Het streven van de STV en het doel van het integratieproject is om te komen tot een landelijk dekkend geheel van integratienetwerken. Door de financiële impuls via ZON is hier de laatste jaren met hernieuwde energie aan gewerkt. In de onderstaande tabel staat een overzicht van de stand van zaken in november 1999.

Tabel 4.1 Overzicht stand van zaken integratienetwerken, november 1999

operationeel	opstartfase	nog op te pakken	(deels) beëindigd
Nijmegen	Utrecht	Zwolle	Apeldoorn
Rotterdam	Emmen/ Wijteveen	Limburg	Dordrecht
Groningen	Breda/Tilburg ¹	Den Haag	Arnhem
Leeuwarden/ Bergum	Den Bosch/Oss ¹		
Amsterdam	Eindhoven/ Helmond ¹		
totaal: 5	totaal: 5	totaal: 3	totaal: 3

1 Deze netwerken worden, als alles verder volgens de planning verloopt, in januari 2000 operationeel.

In het totaal zijn 5 integratienetwerken operationeel, 5 integratienetwerken in de opstartfase en 3 integratienetwerken zijn weer gestopt. Drie regio's zijn nog niet benaderd door de STV.

Gestopte netwerken

De integratienetwerken Apeldoorn, Dordrecht en Arnhem zijn onlangs door de deelnemers beëindigd. Alle drie de netwerken noemen als belangrijkste reden dat er te weinig cliënten worden aangemeld om het systeem 'in de lucht te houden' en het draagvlak vast te houden. Overigens gaf ook één van de nog wel operationele netwerken aan dat de aandacht verslapt door dat er weinig cases binnenkomen.

Eén van de gestopte netwerken gaf ook als reden dat het bij het netwerk betrokken opvanghuis minder geschikt bleek. Deze had geen 24-uurs-opvang en het contact tussen de slachtoffers van vrouwenhandel en de overige vrouwen in de opvang liep niet goed.

In deze regio's wordt overigens nog wel een minimale vorm van opvang en hulpverlening in stand gehouden: de casemanager blijft aanspreekbaar als aanmeldpunt voor slachtoffers van vrouwenhandel.

De cliënten die bij een van de gestopte netwerken worden aangemeld, worden door de casemanager in de eigen opvang geplaatst (Dordrecht) of in opvang elders in de regio. De doorverwijzing en opvang van de slachtoffers functioneert volgens de betrokkenen goed.

4.5 Actoren in het netwerk

Bij de netwerken zijn verschillende actoren betrokken (zie paragraaf 4.3). Aan de casemanagers van de netwerken is gevraagd naar het draagvlak bij deze actoren. Deze wordt over het algemeen als zeer goed ervaren, behalve bij de netwerken die aangeven dat ze te weinig cliënten krijgen.

Ook geven sommige netwerken aan dat cliënten - door hun gedrag en de specifieke begeleiding die zij behoeven - moeilijk te plaatsen zijn. Niet alle opvanginstellingen die in eerste instantie betrokken waren bij de netwerken, zijn in de praktijk geschikt gebleken. Zo bleek in Dordrecht de crisisopvang minder geschikt doordat er teveel verschillende types (waaronder mannen) bij elkaar zaten. Ook in sommige Blijf van mijn Lijf huizen geeft de opvang van deze slachtoffers problemen.

De volgens het 'Gelderse' model betrokken actoren blijken op zich afdoende om een integraal hulpaanbod aan slachtoffers te kunnen realiseren. Enkele geïnterviewde casemanagers merken wel op dat vrouwen vaak zo lang in opvang zitten, dat ander type onderdak moet worden gezocht. Bijvoorbeeld zelfstandige woonruimte of een 'begeleid wonen' project. Het regelen hiervan stuit in de praktijk vaak op problemen. Eén geïnterviewde suggereerde vluchtelingenwerk voor dit specifieke probleem bij de netwerken te betrekken, omdat zij ervaring hebben met deze problematiek.

In Rotterdam heeft het Bureau voor Rechtshulp subsidie gekregen voor de bestrijding van vrouwenhandel, waardoor bij elke intake van een (vermoedelijk) slachtoffer een jurist aanwezig kan zijn. De ervaringen hiermee zijn zeer positief.

4.6 Ondersteuning bij opzetten netwerken door STV

De werkwijze van de STV bij het opzetten van een netwerk is als volgt.

De STV ontwikkelt, in samenspraak met de projectleider van het netwerk en andere actoren, een aantal voor de regio aangepaste producten. Dit zijn:

- een samenwerkingsovereenkomst;
- een protocol hulpverlening;
- een sociale kaart vrouwenhandel (indien nodig).

In de samenwerkingsovereenkomst committeren de betrokken instellingen zich aan het project. In het protocol wordt beschreven op welke wijze de opvang en coördinatie van cliënten in de betreffende regio is geregeld. Ook zijn in de protocollen de opvanghuizen en hulpverleningsinstellingen opgenomen waar cliënten terecht kunnen (inclusief de contactpersonen en de gemaakte afspraken, zoals het aantal gereserveerde bedden).

De bij de STV aanwezige kennis over vrouwenhandel en deskundigheid in de begeleiding van en hulpverlening aan slachtoffers van vrouwenhandel wordt op de integratienetwerken overgebracht middels trainingen, studiedagen en case-besprekingen. Daarnaast blijft de STV op verzoek (telefonisch) advies en consult bieden.

4.6.1 Het opzetten van de netwerken

In algemene zin wordt de ondersteuning van de STV bij het opzetten van het netwerk als praktisch, helder en concreet ervaren. Ook stemt de STV haar doelen en aanbod (samenwerkingsovereenkomst en protocol) goed af op wat in de lokale situatie wenselijk en haalbaar is. In vrijwel alle regio's was reeds een goede sociale kaart aanwezig, waardoor de netwerken geen behoefte meer hadden aan een sociale kaart specifiek gericht op vrouwenhandel. Wel gaf één van de geïnterviewden aan dat het handig zou zijn om een landelijke sociale kaart voor de vrouwenhandel te hebben. Hierin kunnen bijvoorbeeld alle casemanagers van de netwerken staan en de beschikbare opvanghuizen (en de mate waarin zij geschikt zijn voor specifieke 'moeilijke' gevallen).

In de praktijk functioneren de netwerken volgens hun casemanagers naar tevredenheid. Met name bij de start van een netwerk is de STV sterk bij de uitvoering betrokken. Gaandeweg wordt de begeleiding afgebouwd. Sommige netwerken geven aan dat dit te snel gebeurt. Ook meldde één netwerk dat het hogere kader (projectleider-niveau) door de STV veel beter en intensiever wordt begeleid dan de 'werkvloer' (casemanager-niveau). De STV zou volgens deze respondent langer bij het netwerk betrokken moeten blijven en meer op het uitvoeringsniveau gericht moeten zijn.

Gevraagd naar de aard van de gewenste begeleiding, geven de netwerken aan dat het vooral gaat om kennis omtrent de organisatorische gang van zaken. Informatie over en begeleiding bij de casuïstiek ontvangen de betrokkenen naar eigen zeggen in voldoende mate. Bij complexere cases blijft de STV overigens intensiever betrokken dan bij 'gewone' gevallen.

De taakverdeling tussen de netwerken en de STV is duidelijk en naar wens. Wel zag men nog een extra taak voor de STV weggelegd: de STV zou (sterker) betrokken kunnen worden bij periodieke evaluaties van het functioneren van het netwerk. Juist vanuit hun externe positie en hun deskundigheid op dit gebied, zijn zij in staat op een adequate manier de netwerken te evalueren en bij te sturen. De netwerken die hier ervaring mee hebben, zijn hier ook zeer positief over.

4.6.2 Het overdragen van deskundigheid

De STV draagt haar deskundigheid over op de integratienetwerken door middel van trainingen, studiedagen en casebesprekingen.

Basistraining voor hulpverleners uit Integratienetwerken¹⁰

Deze wordt aan alle deelnemers van het hulpverleningsnetwerken aangeboden. Het doel van deze training is om deelnemers inzicht te geven in de handelingsperspectieven inzake slachtoffers van vrouwenhandel. De training bestaat uit 2 dagdelen, waarin de volgende 4 modules worden gegeven:

Het integratieproject, het hoe en waarom (wat houdt Integratieproject in)
Inleiding en video over vrouwenhandel (hoe herken je het, achtergronden van vrouwen die naar Nederland komen, Nederlands beleid inzake vrouwenhandel)

Noot 10 Voorheen Training Integratieproject Vrouwenhandel.

Oefeningen aan de hand van cases

Het integratieproject: afstemming vraag en aanbod

In de training wordt gebruik gemaakt van het methodiekboek 'Zicht op Vrouwenhandel' en de reader 'Beleid, Signalering en Hulpverlening'. Deze krijgen de cursisten na afloop mee naar huis.

De basistraining is tot nu toe (okt. 1999) gegeven aan 7 netwerken: Arnhem, Nijmegen, Apeldoorn, Groningen, Rotterdam, Dordrecht en Leeuwarden/ Bergum.

Oordeel afnemers

Zowel de training als de gebruikte materialen (boek, reader en video) worden door alle geïnterviewden zeer positief gewaardeerd. Zij vormen een goede introductie op het onderwerp. Het boek en de reader zijn tevens geschikt als naslagwerk, al geven de meeste geïnterviewden aan dat de meeste relevante informatie wel in hun hoofd zit. Verbeteringen aan de training worden niet nodig geacht. Alleen één persoon suggereerde dat de training het beste kan beginnen met de video, waarna uitleg volgt.

Behoeften

Sommige netwerken zouden graag willen dat de STV periodiek terugkomt voor een cursus voor nieuwe medewerkers. Andere geven daarentegen aan dat het zelf inwerken van nieuwe medewerkers ook prima gaat. Daarnaast vragen een paar geïnterviewden zich af of hun eigen kennis nog wel accuraat is en of deze niet, middels een (opfris)cursus, ge-update moet worden. Zij voelen zich slecht op de hoogte gehouden van nieuwe ontwikkelingen. Uit de interviews blijkt dat de meeste casemanagers het informatiebulletin Keerzijde niet ontvangen.

Gevraagd naar de activiteiten van STV die het meest waardevol wordt gevonden, noemen de netwerken:

- advisering over cliënten;
- bemiddeling bij politie, COA en andere instellingen
- het beïnvloeden van landelijk beleid.

4.7 Cliënten in integratienetwerken

In de onderstaande tabel wordt weergegeven hoeveel cliënten in de jaren 1998 en 1999 door de STV zijn overgedragen aan regionale integratienetwerken.

Tabel 4.2 Aantal cliënten in integratienetwerken

jaar	aanmeldingen bij STV	cliënten doorverwezen naar netwerk	
	aantal	aantal	%
1998	200	60	35
1999	198	59	30

Van alle bij de STV aangemelde cliënten is in de jaren 1998 en 1999 ongeveer eénderde bij regionale integratienetwerken geplaatst.

Ook bij de integratienetwerken is nagegaan hoeveel slachtoffers van vrouwenhandel in de jaren 1998 en 1999 bij de netwerken zijn aangemeld. Het resultaat staat in de onderstaande tabel.

Tabel 4.3 Cliënten bij integratienetwerken

Integratienetwerk	cliënten in 98	cliënten in 99
Nijmegen	3	3
Rotterdam	62	42
Groningen	onbekend bij casemanager	21
Leeuwarden/Bergum ²	n.v.t.	3
Amsterdam ¹	onbekend	onbekend
Dordrecht	7	3
Arnhem	3	1
totaal	75	73

1 Amsterdam heeft (nog) geen gegevens verstrekt.

2 Vanaf 1 augustus 1999 operationeel.

Het netwerk in Rotterdam heeft in 1998 en 1999 de meeste cliënten gehad. Ongeveer tweederde hiervan kwam niet via de STV, maar direct via de politie binnen. Ook andere netwerken krijgen zowel cliënten via de politie als via de STV binnen. In het ene netwerk ligt het accent iets meer bij de STV, in het andere bij de politie.

Opvallend is dat de integratienetwerken meer aanmeldingen opgeven dan de STV. Het verschil bedraagt in beide jaren ongeveer 15 cliënten. Hiervoor zijn een aantal oorzaken aan te wijzen. Ten eerste geven enkele netwerken aan dat niet alle slachtoffers in de regio worden aangemeld bij de STV. Ten tweede konden niet alle netwerken de gevraagde aantallen opgeleveren, waardoor het aantal cliënten soms is geschat.

Alle geïnterviewden zijn tevreden over de wijze waarop de samenwerking met de STV verloopt. De STV geeft over het algemeen duidelijke informatie en is actief en betrokken. Desalniettemin worden wel enkele verbeterpunten genoemd:

- De plaatsings/aanmeldingsrapportage en telefoongesprekken over cliënten zouden soms meer achtergrond-informatie kunnen bevatten - bijvoorbeeld over het traject dat de cliënt reeds langs andere (opvangs)instellingen heeft afgelegd.
- Het moment van aanmelding van een cliënt door de STV zou idealiter samen moeten vallen met het versturen van de plaatsings/ aanmeldingsrapportage. De intake kan namelijk pas plaats vinden als deze rapportage binnen is. Conform de afspraken gebeurt dit altijd binnen drie dagen. Omdat dit voor sommige vrouwen lang is, zou nagegaan moeten worden of dit sneller kan.

- Eén casemanager geeft aan dat doorverwijzing altijd via de STV zou moeten plaats vinden en niet direct via politie of andere kanalen.
- De bereikbaarheid van STV wordt over het algemeen goed beoordeeld, maar kan volgens sommige geïnterviewden beter. Met name door persoonlijke wisselingen en ziekte kan men niet altijd met vragen bij de STV terecht.
- Stagiaires moeten beter geïnformeerd worden over de afspraken die met de netwerken zijn gemaakt. De contacten met stagiaires worden wel eens als moeizaam ervaren, omdat hen niet duidelijk is wat taken van de STV zijn en wat niet. Ook hebben zij minder kennis van de vrouwenhandel, waardoor ze consultvragen niet altijd goed kunnen afhandelen. Dit is natuurlijk logisch, maar kan wel aanleiding zijn om hen op een andere wijze in te zetten dan nu gebeurt.

4.8 Terugkoppelen van beleidsrelevante informatie naar de STV

De casemanagers van de netwerken hebben de taak om informatie die relevant is voor het beleidsmatige werk van de STV naar hen terug te koppelen. Het betreft in ieder geval de volgende informatie:

cliëntgegevens;

- data en plaats rechtszaken;
- kopie van de aangifte;
- kopie van de aanvraag B-17 en eventuele beschikkingen;
- aanvragen voor een permanente verblijfsvergunning (op grond van klemmende redenen van humanitaire aard, partnerschap of anderszins) (structurele) knelpunten die zich voordoen bij de uitvoering van het beleid met betrekking tot vrouwenhandel.

Gevraagd is of de netwerken deze informatie omtrent cliënten consequent naar de STV doorsluizen. In de onderstaande tabel staat in hoeverre dit volgens de netwerken gebeurt.

Tabel 4.4 Terugkoppeling cliëntgegevens

integratienetwerk	terugkoppelen (cliënt) gegevens	Opmerkingen
Nijmegen	nee	incidenteel, wacht op door STV voorgestelde procedure
Rotterdam	ja, sturen jaarcijfers	
Groningen	nee	sommige informatie onttrekt zich ook aan het oog van het netwerk, omdat de politie 'alles' regelt met de opvangvoorziening en dit niet altijd bij het netwerk meldt
Leeuwarden/Bergum ¹	nee	onbekend wat STV wil weten: standaardformulier wenselijk
Amsterdam ²	onbekend	onbekend
Dordrecht	ja telefonisch en via kort verslagje over cliënt bij uitstroom	
Arnhem ¹	nee	verwacht dat STV voortouw neemt bij inzameling gegevens

1 Of dit gebeurde was bij de casemanager onbekend. Omdat zij wel de taak hebben om informatie terug te koppelen, wordt dit in de tabel weergegeven als 'nee'.

2 Amsterdam heeft (nog) geen gegevens verstrekt.

De terugkoppeling van gegevens laat te wensen over. In de meeste gevallen omdat de netwerken wachten op een verzoek om informatie van de STV. Er worden door de netwerken verschillende suggesties gedaan om de terugkoppeling te verbeteren, die neerkomen op de volgende twee varianten:

- Het zou handig zijn als de STV een standaardformulier voor de terugkoppeling van cliëntgegevens zou maken. Dat is ook ooit aan enkele netwerken toegezegd, maar het is er nog niet gekomen.
- De STV zou - op eigen initiatief - intensiever contact met de casemanager over de cliënten kunnen houden.

4.9 De (meer)waarde van de integratienetwerken

Vrijwel alle netwerken - ook de netwerken die gestopt zijn - onderschrijven het streven van de STV om de hulp aan slachtoffers van vrouwenhandel onder te brengen bij de reguliere hulpverlening middels het opzetten van een landelijk dekkend geheel van integratienetwerken.

Voor- en nadelen

Als voordelen van de gekozen opzet noemen zij het feit dat vrouwen via de netwerken gemakkelijker buiten de regio van hun werkgebied geplaatst kunnen worden. Bovendien ligt er via de netwerken een traject voor de slachtoffers klaar en is duidelijk wie wat doet en wie er dus aanspreekbaar is op bepaalde zaken. Tot slot wordt aangegeven dat via de netwerken meer communicatie over deze specifieke problematiek plaats vindt.

Er kleven echter ook nadelen aan de netwerk-constructie. Binnen een regio kennen veel instanties elkaar al langer, en daarom is het vaak makkelijker en sneller om zaken informeel via bekenden te regelen, dan via het netwerk. Bovendien, zoals al eerder werd vermeld, is het moeilijk om het draagvlak en het enthousiasme staande te houden als er weinig cliënten instromen.

Regionale en landelijke signalering

Eén van de verwachtingen bij het opzetten van regionale integratienetwerken was dat hierdoor ook een betere signalering tot stand zou worden gebracht. Gezien het aantal meldingen dat de integratienetwerken buiten de STV om zeggen te krijgen, lijkt het erop dat de signalering op regionaal niveau inderdaad verbeterd is.

Aan de andere kant wordt duidelijk dat de terugkoppeling van gegevens door de netwerken inconsistent en te summier gebeurt, waardoor de STV zelfs minder informatie omtrent de aard en omvang van vrouwenhandel lijkt te krijgen dan voorheen. Dit is echter te verhelpen door een betere en gestandaardiseerde systematiek voor het terugkoppelen van (cliënt)gegevens op te zetten en duidelijkere afspraken te maken over bij wie het initiatief ligt.

4.10 De opinie van de betrokken STV-medewerkers

Twee vaste STV-medewerkers zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het integratieproject.

Desgevraagd geven zij een aantal knelpunten aan in de uitvoering van het project. Deze zijn als volgt samen te vatten:

- De netwerk-aanpak wordt op zich als adequaat gezien, maar het aanbod van instellingen is niet altijd adequaat. Met name de opvanghuizen hebben niet altijd het juiste pakket aan hulpverleningsdiensten in huis. Continuïteit van de deelname is soms problematisch, instellingen trekken zich soms terug omdat zij slachtoffers van vrouwenhandel niet meer tot hun doelgroep rekenen. Niet alle instellingen kunnen boven-regionaal werken.
- Het voorbereiden en opzetten van de netwerken blijkt een zeer arbeidsintensieve zaak. Bovendien blijft de regionale samenwerking en afstemming moeizaam verlopen, waardoor de STV steeds moet blijven interveniëren. Ondanks de samenwerkingsovereenkomst is de samenwerking vaak vrijblijvend.
- Het is lastig om de functie van casemanager (zonder extra middelen) te realiseren. Het is ook moeilijk om daarvoor geschikte personen te vinden die stimulerend, onafhankelijk en outreachend kan werken. In de regio is vaak weinig kennis van en ervaring met de methodiek van het case management.
- De continuïteit en continuering van de netwerken blijven voor de STV een aanhoudend punt van zorg, ook na de overdracht naar de regio's. Hetzelfde geldt voor de instandhouding en verspreiding van de door de STV overgedragen deskundigheid, en de vertaling daarvan naar de praktijk. De netwerkters vallen steeds weer terug op de STV met allerlei vragen - de zelfredzaamheid is vaak beperkt.
- Wat betreft de verwijzing en plaatsing van cliënten door de STV in de netwerken is een knelpunt dat men soms cliënten niet kan plaatsen omdat er geen opvangplaatsen beschikbaar zijn, terwijl men soms geen cliënten kan 'leveren' aan netwerken die daarom vragen.

Als meerwaarde en sterke punten worden door de STV-medewerkers genoemd:

- Via de netwerk-aanpak worden alle aspecten van de hulpverlening bij elkaar gebracht, waardoor de signalering en integrale hulpverlening (breed zorgpakket) beter wordt ingebed in de reguliere hulpverlening.
- Door deelname aan het netwerk komt er bij de instellingen meer specifieke aandacht voor deze problematiek en passen zij hun aanbod aan. Dit heeft ook een uitstralingseffect naar andere gebieden zoals de hulpverlening aan migranten en aan slachtoffers van seksueel geweld.
- Nu het aantal operationele netwerken toeneemt, kan de STV meer cliënten plaatsen in de netwerken (nu: circa 30% van de bij de STV aangemelde cliënten).
- Door het opzetten van de integratienetwerken is landelijk de belangstelling voor vrouwenhandel toegenomen. Dit blijkt onder meer uit de toemende aantal verzoeken om voorlichting en training. Vanuit opvanghuizen en prostitutieprojecten komen berichten dat men nu beter in staat is gevallen van vrouwenhandel te herkennen, en dat men beter weet wat men vervolgens moet doen.

Als we de antwoorden van de casemanagers vergelijken met die van de STV-medewerkers, dan blijken de STV-medewerkers beduidend kritischer en bezorgder over de stand van zaken en ontwikkelingen dan de casemanagers. Dit heeft natuurlijk deels te maken met verschillen in perspectief en doelstellingen van de betrokkenen.

Knelpunten die door alle betrokkenen worden onderkend liggen vooral op het terrein van de instandhouding en continuering van de netwerken, zowel wat betreft deelname en draagvlak als wat betreft het onderhouden en uitbouwen van specifieke expertise op dit gebied.

Het idee dat de STV zich op een gegeven moment terug kan trekken uit de netwerken blijkt in de praktijk niet haalbaar. Zowel uit de gesprekken met de STV-medewerkers als uit de interviews met de casemanagers blijkt dat de netwerken zich zeer afhankelijk blijven opstellen ten opzichte van de STV.

4.11 Samenvatting en conclusies

Vanaf 1992 wordt getracht de eerstelijns-hulpverlening bij reguliere hulpverleningsinstellingen te plaatsten. Hiertoe worden in alle regio's in Nederland 'integratienetwerken' opgezet, waarin relevante instellingen samenwerken bij de opvang en begeleiding van slachtoffers van vrouwenhandel. De STV streeft naar een landelijke dekkend geheel van integratienetwerken in het jaar 2001.

Landelijk dekkend netwerk?

Op dit moment (november 1999) zijn 5 regionale netwerken operationeel en 5 in de opstartfase. Drie netwerken zijn inmiddels beëindigd met als voornaamste reden dat er te weinig cliënten aangemeld werden om het netwerk in stand te kunnen houden. De STV is voornemens om in de toekomst nog 3 regio's te benaderen voor het opstarten van een netwerk.

Op basis van de ons bekende gegevens is het niet goed mogelijk exact te bepalen of met deze 16 regio's een landelijke dekking wordt bereikt. Wel kan vastgesteld worden dat in elk geval de drie grote steden en alle provincies met minstens 1 netwerk zijn opgenomen in de aanpak. Dit met uitzondering van Flevoland.

Het feit dat inmiddels 3 netwerken zijn gestopt en de zaak hebben afgebouwd tot een minimumvariant (casemanager als meldpunt) stemt tot nadenken. Bij een tekort aan cliënten betaalt de zware investering in de netwerkontwikkeling zichzelf dus niet terug.

Integratienetwerken: meerwaarde en knelpunten

Met het, via integratienetwerken, onderbrengen van slachtoffers van vrouwenhandel bij de reguliere hulpverlening, werd beoogd om de toenemende stroom slachtoffers beter het hoofd te kunnen bieden, een betere signalering van vrouwenhandel tot stand te brengen en een breder maatschappelijk draagvlak voor de problematiek te creëren. Nagegaan is of deze verwachtingen zijn uitgekomen. Hieruit blijkt, gezien het aantal meldingen dat de integratienetwerken buiten de STV om zeggen te krijgen, de signalering op regionaal niveau is verbeterd en de totale instroomcapaciteit toegenomen. Ook kan worden geconstateerd dat het draagvlak binnen de betrokken instellingen ten aanzien van deze problematiek is verbreed.

Aan de andere kant wordt duidelijk dat de terugkoppeling van gegevens door de netwerken inconsistent en te summier gebeurt, waardoor de STV zelfs minder informatie omtrent de aard en omvang van vrouwenhandel lijkt te krijgen dan voorheen. Dit is echter te verhelpen door een betere en gestandaardiseerde systematiek voor het terugkoppelen van (cliënt)gegevens op te zetten en duidelijkere afspraken te maken over bij wie het initiatief ligt.

Ook het gegeven dat de STV-medewerkers zeer veel tijd kwijt zijn aan het opzetten van een netwerk, en het gegeven dat de netwerken vragen om een meer blijvende onderhouds-inspanning dan waarop men in eerste instantie gerekend had, moet ons inziens aanleiding zijn tot een kritische herbezinning op het oorspronkelijke projectplan.

Afnemers: oordeel en behoeften van casemanagers

Uit de interviews met de casemanagers komt naar voren dat men op alle fronten zeer goed te spreken is over de activiteiten en kwaliteiten van de STV. Dit positieve oordeel betreft zowel de gehanteerde netwerk-methodiek als de overdracht van deskundigheid en de overige door de STV geboden ondersteuning.

Wel hebben de netwerken behoefte aan het opfrissen van kennis en het beter op de hoogte gehouden worden van belangrijke nationale en internationale ontwikkelingen op het gebied van vrouwenhandel.

Ook is er een duidelijke behoefte aan meer kennis over en uitwisseling met andere regionale netwerken en anderen die zich met (hulpverlening aan) slachtoffers van vrouwenhandel bezighouden. Dit kan uiteraard goed opgepakt worden als er een meer systematische vorm van netwerkbeheer wordt ontwikkeld.

Bespreekpunten voor de toekomst:

- Het lijkt zinvol om, in overleg met de subsidie-gever, voor de resterende projectperiode een alternatief en meer realistisch (haalbaar) scenario uit te stippelen met betrekking tot de hulpverlening aan slachtoffers van vrouwenhandel. Vanwege het lage aantal cliënten in enkele netwerken, wat leidt tot verlies aan draagvlak in de netwerken en versnippering van aandacht en tijd bij de STV, ligt het voor de hand om het streven naar een landelijke dekking van netwerken los te laten. De hulpverlening kan beter plaats vinden in een beperkt aantal goed functionerende integratienetwerken, dat wil zeggen integratienetwerken die in staat zijn zelfstan-

dig te functioneren en een effectief werkverband met de STV te onderhouden. De STV kan zich in dit scenario richten op de groep cliënten die niet binnen netwerken te plaatsen zijn.

Verder kan in overweging worden genomen of de rol van de STV - zoals afgesproken - beperkt moet blijven tot een tweedelijnsorganisatie. Gezien haar deskundigheid en inzet op het terrein van de hulpverlening, gecombineerd met het feit dat zij voor een kleine groep slachtoffers toch al de zorgcoördinatie ter hand blijven nemen, pleiten voor een sterkere rol van de STV in de (coördinatie van de) eerstelijns hulpverlening.

5 Internationale activiteiten

5.1 Inleiding

Op dit moment kent de STV 3 projecten op internationaal gebied:

- La Strada III;
- Europees Netwerk Vrouwenhandel (EUNATW);
- Human Rights Standardscampaign.

La Strada

La Strada is een internationaal programma, dat tot doel heeft de aanpak van vrouwenhandel en de hulpverlening aan slachtoffers te verbeteren in Centraal- en Oost-Europa. Het programma bestaat uit twee hoofdonderdelen:

- In vier landen (kernlanden) wordt een intensieve campagne tegen vrouwenhandel gevoerd, door middel van het oprichten en toerusten van gespecialiseerde NGO's tegen vrouwenhandel. Het betreft de landen Polen, Tsjechië, Oekraïne en Bulgarije.
- Daarnaast richt het programma zich op een aantal andere landen in Centraal- en Oost-Europa (CEEC's) en een aantal 'New Independent States' (NIS). Voor deze landen bestaat het aanbod uit training op het gebied van vrouwenhandel en het stimuleren van follow-up activiteiten.

Het huidige La Strada programma loopt van juni 1998 tot juni 2001 (3 jaar).

Dit programma is een opvolger van twee eerdere La Strada programma's, die respectievelijk liepen in de perioden 1/9/95-1/10/96 en 1/1/97-31/5/98.

Het programma is geïnitieerd en ontwikkeld door de STV. De STV coördineert de uitvoering van het programma en is (ook financieel) eindverantwoordelijke naar de subsidieverleners.

La Strada wordt gefinancierd met subsidie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (MATRA-programma, 72%) en EU-gelden (16%, Phare en Tacis Democracy Programme), het Ministerie van Justitie (11%) en enkele fondsen (kleine bedragen). Het totale projectbudget is circa 2,7 miljoen gulden voor 3 jaar.

Europees Netwerk Vrouwenhandel (EUNATW)

In april 1996 organiseerde STV in samenwerking met de MR. A. de Graaf Stichting, in voorbereiding op de EU Ministersconferentie over een Europese Gedragscode, een Europese NGO Conferentie Vrouwenhandel. Deze conferentie werd gefinancierd door het Ministerie van Sociale Zaken. Een van de doelen wat te komen tot de oprichting van een Europees Netwerk Vrouwenhandel. Tijdens de conferentie werd een initiatief groep ingesteld om het Netwerk verder vorm te geven en naar financiering te zoeken. STV maakte deel uit van deze initiatiefgroep. Dit is gelukt, waarna het project in april 1999 van start is gegaan.

Human Rights Standardscampaign

Momenteel wordt er op VN-niveau gewerkt aan een nieuw verdrag inzake transnationale criminaliteit. Aan dit verdrag wordt een protocol inzake vrouwenhandel gekoppeld. Het project Human Rights Standards Campaign stelt zich als doel om via politieke lobby te bewerkstelligen dat de bescher-

ming van de mensenrechten van slachtoffers van vrouwenhandel een integraal onderdeel zullen vormen van het protocol. Dit project is in januari 1999 van start gegaan.

In de volgende paragraaf (5.2) wordt het programma beschreven. Vervolgens komen aan de orde: de evaluatie van de STV producten door de La Strada teams (paragraaf 5.3), de evaluatie van de eerste trainingsseminar voor overige landen door de deelnemers (paragraaf 5.4) en de beschrijving van het project 'Europees Netwerk Vrouwenhandel (EUNATW) (paragraaf 5.5).

5.2 Beschrijving van het La Strada programma

Het La Strada-programma is in september 1995 van start gegaan als een pilotproject met partners in Polen en Tsjechië. Inmiddels is La Strada uitgegroeid tot een programma waarin de STV nauw samenwerkt met partners uit Polen, Tsjechië, Bulgarije en de Oekraïne (zie bijlage 2). De activiteiten die in het kader van La Strada in deze landen worden ontwikkeld, zijn ingedeeld in de volgende drie taakgebieden (campagnes):

- Pers en Lobby campagnes. Doel hiervan is het zichtbaar maken van vrouwenhandel en het bevorderen van de bewustwording daaromtrent bij autoriteiten, media en burgers.
- Preventie- en Educatiecampagnes: Doel hiervan is om meisjes en jonge vrouwen enerzijds en beroepsgroepen die in contact staan met meisjes en jonge vrouwen anderzijds te waarschuwen voor de gevaren van vrouwenhandel.
- Slachtofferzorgcampagnes: Doel hiervan is het coördineren van de opvang en begeleiding van slachtoffers van vrouwenhandel.

Daarnaast is een belangrijk doel om het La Strada model ook in de overige landen in Midden- en Oost-Europa toe te passen. De 15 landen - naast de vier kernlanden - waar La Strada zich in dit kader op richt, zijn Roemenië, Albanië, Hongarije, Wit-Rusland, Bosnië/Herzegovina, Kroatië, Estland, Letland, Litouwen, Rusland, Servië/Montenegro, Slowakije, Macedonië, Moldavië en Slovenië.

De taken van de STV in La Strada zijn als volgt geformuleerd:

- Het coördineren van het totale programma, wat ondermeer inhoudt: monitoring van de uitvoering, financieel beheer, contact onderhouden met de financiers, algemene PR, en schrijven voortgangsrapportages en jaarverslagen.
- De partnerorganisaties in de vier kernlanden begeleiden in hun ontwikkeling en professionalisering.
- Ondersteunen van de vier kernlanden bij het oprichten en/of toerusten van NGO's tegen vrouwenhandel (consultant-rol). De NGO's worden volgens een min of meer vast stramien georganiseerd, dat wil zeggen met 1 coördinator en 2 of meer projectmanagers en projectassistenten, die tezamen de genoemde taakgebieden moeten bestrijken (pers & lobby, preventie & educatie, slachtofferzorg)
- Het overbrengen van specifieke kennis en deskundigheid op de La Strada-partners en NGO's uit overige landen (totaal 19). Dit gebeurt middels:
 - Training Seminars;

- Training & Teambuilding Weeks (T&T)¹¹;
- Co-ordinators and Press & Lobby Meetings¹²;
- Prevention & Education and Social Assistance Meetings¹³;
- Consultatie en samenwerking bij concrete gevallen van vrouwenhandel.

Vanaf de start van La Strada in juni 1998 zijn de volgende bijeenkomsten georganiseerd:

Tabel 5.1 Bijeenkomsten van juni 1998 tot september 1999

bijeenkomsten	Datum	aantal	doelgroep
Training & Teambuilding Week	juni 1998 juni 1999	2	La Strada teams
Co-ordinators and Press & Lobby Meetings;	dec 98 Sofia sept 99 Praag	2	La Strada teams
Preventie & opvang	nov 98 Praag dec 99 Sofia	2	La Strada teams
Trainingsseminar	mrt 99	1	3 van de 15 'overige landen (Roemenië, Albanië en Hongarije)

Alle vier teams zijn operationeel. In de onderstaande tabel wordt het aantal cliënten in de periode juni t/m november 1998 en december 1998 t/m mei 1999 weergegeven.

Tabel 5.2 Aantal nieuw ingestroomde cliënten in La Strada teams

land	juni-november 1998	december 1998 - mei 1999	totaal
La Strada Polen	15	35	50
La Strada Tsjechië	17	38	55
La Strada Oekraïne	123	35	158
La Strada Bulgarije	15	12	27
totaal	170	120	290

In het totaal zijn in het eerste projectjaar van La Strada III 290 cliënten die door de teams zijn begeleid. In dit jaar hebben de team tezamen 280 keer de pers te woord gestaan, 85 lezingen over vrouwenhandel gegeven en 3.670 telefoontjes van (vermoedelijke) slachtoffers van vrouwenhandel beantwoord.

Noot 11 Eén keer per jaar in Nederland.

Noot 12 Twee keer per jaar: één keer tijdens T&T, één keer in een van de kernlanden.

Noot 13 Twee keer per jaar: één keer tijdens T&T, één keer in een van de kernlanden.

5.3 Evaluatie door de La Strada teams

5.3.1 Onderzoeksopzet

Het La Strada programma in de kernlanden is geëvalueerd door alle La Strada Teams per e-mail een gestructureerde vragenlijst te sturen, met het verzoek aan de projectcoördinatoren en de projectmanagers om deze ieder apart in te vullen. In deze vragenlijst wordt hun oordeel gevraagd over:

- de algemene programma-coördinatie door de STV;
- trainings- en teambuildingsactiviteiten;
- consultancy en samenwerking bij de opvang van slachtoffers;
- het totaal-oordeel over de deskundigheid van de STV;
- de toekomstige rol en activiteiten van de STV.

Van de 13 mogelijke respondenten hebben 10 respondenten een ingevulde lijst geretourneerd. Van deze 10 respondenten kwamen er 5 uit Polen, één uit de Oekraïne, 2 uit Bulgarije en 2 uit Tsjechië.

In onderstaand schema staat een typering van de respons.

Kernland	Nationale Co-ordinator	Projectmanager preventie en educatie	Projectmanager slachtofferhulp	Totaal
Polen	1	1	3 ^a	5
Oekraïne	1			1
Bulgarije	1	1		2
Tsjechië		1	1	2
Totaal	3	3	4	9

a Waarvan één van 'Russian Hotline'

5.3.2 De algemene programma-coördinatie door de STV

Binnen de algemene programma-coördinatie door de STV wordt onderscheid gemaakt tussen de volgende elementen:

- het monitoren van projecten;
- kwaliteit van de voortgangsrapportages;
- financieel management;
- fondsenwerving;
- public relations van het programma.

Gevraagd is aan de La Strada teams in hoeverre zij tevreden zijn over de activiteiten die de STV op deze gebieden ontplooid en de resultaten die zij boeken. Uit de antwoorden blijkt dat men vrijwel unaniem tevreden is over de wijze waarop de STV de programma-coördinatie ter hand neemt. Een uitzondering wordt gemaakt door de Oekraïne. De Nationale Co-ordinator uit dit land is minder tevreden over de door de STV gevoerde PR voor het project. Zij geeft echter aan dat dit probleem besproken is op de bijeenkomst van Nationale Co-ördinatoren in Praag in september 1999. Daar is besloten de PR van La Strada sterker aan te zetten.

Ook het team in Tsjechië is van mening dat de PR van La Strada sterker kan worden aanzet.

Nagegaan is of de STV voldoende management-ondersteuning biedt aan de organisaties in de kernlanden, bijvoorbeeld op het gebied van werkplanning, personeelsmanagement en financieel management. Alle teams vinden deze ondersteuning goed en ook erg belangrijk voor de organisatie. Eén van de projectmanagers merkt daarbij op dat het voor landen in Centraal- en Oost-Europa belangrijk is dat de STV uit een stabiel en democratisch land komt, waardoor meer zekerheid bestaat over de betrouwbaarheid van deze instelling en de continuering van de aandacht voor vrouwenhandel vanuit Nederland.

Twee van de negen teamleden die de vragenlijst hebben ingevuld, hebben ook aan eerdere La Strada-programma's (La Strade I en II) mee'gedaan. Hen is gevraagd het huidige La Strada programma te vergelijken met de eerdere programma's. Alhoewel deze vraag summier is beantwoord, valt op te maken dat het programma op de volgende punten is verbeterd:

- De positie van La Strada is zowel nationaal als internationaal sterker geworden.
- Dit programma is meer ervaren en professioneel.
- De inhoud van dit programma is beter.
- Dit programma is flexibeler van opzet en kan daardoor beter aangepast worden aan de lokale situaties.

5.3.3 Trainings- en teambuildingsactiviteiten

Vanaf de start van La Strada III in 1998 zijn voor de vier kernlanden in het totaal vijf bijeenkomsten georganiseerd. Nagegaan is hoe deze bijeenkomsten worden beoordeeld. Hierbij zal duidelijk zijn dat niet alle respondenten die de vragenlijst hebben geretourneerd, alle bijeenkomsten hebben bijgewoond. Daarom zal per bijeenkomst steeds worden vermeld hoeveel respondenten een oordeel over de bijeenkomst hebben kunnen vellen.

Vrijwel alle respondenten hebben de twee 'Training & Teambuilding Weeks' (T&T) bezocht. De respondenten beoordelen beide trainingen unaniem positief. Als sterke punten van deze trainingen worden genoemd:

- de training was goed georganiseerd en professioneel opgezet;
- de training was bijzonder informatief;
- er werd veel (inhoudelijke) informatie uitgewisseld (en geen "blah, blah, blah");
- het bood een goede mogelijkheid om iedereen te ontmoeten en informatie uit te wisselen;
- veel aandacht voor casemanagement.

Suggesties ter verbetering hadden betrekking op de aandacht voor preventie in het algemeen, de doelen van La Strada en best practices in de praktijk. Een respondent stelt voor trainingen in de eerste training and teambuilding week op te nemen.

De Nationale Co-ordinatoren uit Polen, de Oekraïne en Bulgarije hebben de twee 'Co-ordinators and Press & Lobby Meetings' bezocht. Deze training wordt door hen positief beoordeeld. Sterke punten zijn volgens hen de managementtrainingen (door Teresa Mom) en de informatie-uitwisseling met andere deelnemers. Bovendien wordt de sfeer positief en constructief be-

vonden. Wel vond met de trainingen vermoeiend en suggereerd een coördinator gewone werkdagen aan te houden.

Vier respondenten bezochten de bijeenkomst voor de projectmanagers voor 'Social assistance and Prevention & Education'. Ook deze bijeenkomst wordt positief beoordeeld. De bijeenkomst was volgens de deelnemers informatief en concreet. Ook de rollenspelen worden gewaardeerd. Wel wordt door twee respondenten opgemerkt dat er meer openheid en meer ruimte voor uitwisseling van ervaringen en problemen kan worden gecreëerd.

5.3.4 Consultancy en samenwerking bij de opvang van slachtoffers

De La Strada teams kunnen de STV consulteren omtrent (de opvang van) slachtoffers van vrouwenhandel. Soms wordt hierbij samengewerkt, bijvoorbeeld in de begeleiding van cliënten in Nederland of door elkaar in te schakelen bij signalen van vrouwenhandel. Gevraagd is bij de teams hoe vaak dit gebeurt en welke ervaringen zij op dit vlak met de STV hebben.

Zeven teamleden geven aan de STV enkele keren per jaar te consulteren. De ervaringen hiermee zijn onverdeeld positief. De STV is deskundig, professioneel, daadkrachtig en snel. Twee respondenten geven aan dat door de trainingen en werkervaring - zoals beoogd - steeds minder vaak een beroep op de STV hoeft worden gedaan. Bij de meeste overige respondenten is het aantal contacten met de STV gelijk gebleven. Dezelfde teamleden beoordelen ook de samenwerking met de STV bij de opvang en begeleiding van slachtoffers positief. Dit vindt volgens hen een paar keer per jaar plaats.

5.3.5 Totaal-oordeel STV

Gevraagd is verder hoe deskundig de STV volgens de respondenten op verschillende terreinen is en hoe belangrijk deskundigheid op dat gebied is voor de eigen organisatie. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen deskundigheid op de drie taakgebieden (pers & lobby, preventie & educatie, slachtofferzorg) en op het gebied van 'strategic planning' en 'international policy and networks'. Met deskundigheid op het gebied van 'Strategic planning' wordt bedoeld de mate waarin de STV beleidsmatige en strategische vaardigheden bezit om in de politieke en sociale context succesvol te kunnen opereren. Met deskundigheid op het gebied van 'international policy and networks' wordt bedoeld of de STV voldoende op de hoogte is van internationale (beleids)ontwikkelingen en betrokken is bij internationale netwerken en bijeenkomsten.

De deskundigheid van de STV wordt op vrijwel alle genoemde terreinen als goed beoordeeld. Vervolgens is gevraagd aan welke deskundigheden zij het meeste belang hechten voor hun organisatie. Hierop wordt duidelijk dat alle genoemde deskundigheden vrijwel even belangrijk worden gevonden, namelijk 'erg belangrijk'.

5.3.6 Discussiepunten voor de toekomst

Aan het La Strada team is gevraagd wat de toekomstige rol en activiteiten van de STV naar hun mening zou moeten zijn. Hierop worden de volgende suggesties gedaan:

- STV als expertise-centrum, met name op het gebied van slachtofferhulp en juridische informatie.
- STV als initiator van internationale netwerken.
- Het opzetten van 'return-programs' voor slachtoffers in het land van herkomst.
- Het beïnvloeden van het internationale beleid inzake vrouwenhandel.
- Bieden van ondersteuning bij het werven van fondsen.

Gevraagd is of de teams nu al kunnen aangeven of zij verwachten na het beëindigen van het La Strada project in juni 2001 onafhankelijk verder te kunnen. De National Co-ordinator uit de Oekraïne vindt het weliswaar nog te vroeg om hier iets over te zeggen, geeft aan dat zij verwacht veel zelfstandiger te functioneren, maar niet zonder ondersteuning van de STV. Polen, Tsjechië en Bulgarije verwachten na afloop van het project zelfstandig verder te kunnen, maar geven aan dat verdere ondersteuning door de STV en participatie in internationale netwerken op dit terrein wenselijk en haar positie veel sterker zal maken.

5.4 Evaluatie van de trainingsseminar voor Roemenië, Albanië en Hongarije

Dit trainingsseminar heeft plaatsgevonden in Nederland (Driebergen), in de periode 5-13 maart 1999.

Aan de trainingsseminar namen 24 personen deel:

- 6 personen uit Albanië, namens 5 verschillende organisaties (NGO's);
- 7 personen uit Roemenië, namens 7 verschillende NGO's;
- 4 personen uit Hongarije, namens 3 verschillende NGO's;
- 4 vertegenwoordigers van de 4 La Strada teams;
- 3 STV-medewerkers (programma-coördinator La Strada, projectleider nationaal en internationaal beleid en het hoofd hulpverlening).

5.4.1 Onderzoeksopzet

Aan 16 van de 17 deelnemers uit de landen Roemenië, Albanië en Hongarije is per e-mail, fax of post een vragenlijst toegestuurd over de trainingsseminar (van 1 deelnemer was geen adres te achterhalen).

In het totaal zijn 5 ingevulde vragenlijsten geretourneerd (respons: 31%), waarvan 3 uit Roemenië en 2 uit Albanië (zie bijlage 2). Alle respondenten representeren verschillende organisaties (NGO's). Twee van deze organisaties richten zich specifiek op jongeren, twee op 'women rights' en één op 'human rights'. Uit Hongarije heeft geen van de deelnemers gereageerd.

5.4.2 Oordeel seminar

De seminar bestond uit de volgende onderdelen:

- presentatie van deelnemers van het seminar;
- presentatie van de La Strada-teams;
- werkbezoeken aan Nederlandse organisaties die gericht zijn op prostitutie, zoals opvanghuizen, politie en tippelzones;
- connecties met religieuze instellingen;
- ontwikkelen en presenteren van actieplannen voor de betrokken landen.

In de onderstaande tabel wordt weergegeven hoe deze onderdelen door de deelnemers is beoordeeld. In deze tabel zijn tevens de per onderdeel gemaakte suggesties ter verbetering opgenomen.

Tabel 5.3 Evaluatie seminar-onderdelen

Seminar-onderdelen	positief	neutraal	negatief	Suggesties ter verbetering:
presentatie van deelnemers van het seminar	3	2		• presentaties meer toespitsen op vrouwenhandel • informatie over de organisaties op schrift stellen en uitdelen.
presentatie van de La Strada-teams	4	1		
werkbezoeken aan Nederlandse organisaties die gericht zijn op prostitutie	5			• meer tijd voor reserveren
connecties met religieuze instellingen*	2	1		
ontwikkelen en presenteren van actieplannen voor de betrokken landen	2	3		• leuk om met veel verschillende type organisaties te werken • onderdeel duidelijker structureren • meer tijd voor reserveren

* Twee respondenten hadden geen mening over dit onderdeel

Over het algemeen wordt de Seminar positief beoordeeld. Het meest populair zijn de werkbezoeken aan Nederlandse organisaties die gericht zijn op prostitutie. Verschillende deelnemers geven aan dat hier in het programma meer tijd voor moet worden ingeruimd. Verder wordt duidelijk dat de verschillen tussen de organisaties groot zijn. Dit wordt door de één als een nadeel en door de ander als een voordeel ervaren. Het laatste onderdeel lijkt niet helemaal uit de verf gekomen. Ook voor dit onderdeel is meer tijd nodig, evenals een sterkere structurering.

Gevraagd is de respondenten naar de meest en minst belangrijke effecten van de seminar. Het meest belangrijk wordt gevonden¹⁴:

- meer (internationale) kennis over vrouwenhandel (feiten en cijfers);
- nuttige contacten opgedaan met mensen/NGO's die zich ook met dit onderwerp bezig houden;
- meer kennis over juridische aspecten inzake vrouwenhandel;
- meer kennis over preventie van vrouwenhandel.

De seminar had volgens de meeste respondenten geen of weinig effect op hun kennis over PR en omgaan met de media.

5.4.3 Spin-off Seminar

Nagegaan is of de seminar bij de deelnemende organisaties reeds geleid heeft tot concrete activiteiten. Uit de resultaten blijkt dat drie organisaties wel de intentie hebben om activiteiten op het gebied van vrouwenhandel te ontwikkelen, maar hiertoe nog geen concrete plannen hebben gemaakt. Het betreft - volgens de door hen verstrekte informatie - in alle drie gevallen organisaties zonder directe doelstellingen op het gebied van vrouwenhandel.

Twee organisaties, waarvan één in Albanië en één in Roemenië, zijn naar eigen zeggen druk bezig met vervolgactiviteiten. De organisatie 'Usefull to Albanian women' had al voor de aanvang van het seminar (namelijk in januari 1999) een nationale campagne tegen vrouwenhandel gestart ('stop trafficking of Albanian girls'). Deze campagne vindt onder meer plaats in de media, op scholen en in dorpen. Deze organisatie wil graag nauwer samenwerken met andere Oost-Europese landen. Zo zou zij graag een Oost-Europees programma ontwikkelen voor Albanië, Roemenië, Bosnië en Bulgarije. De organisatie 'Adolescent Association' in Roemenië heeft een folder ontwikkeld over de (preventie van) vrouwenhandel. Ook worden voorlichting gegeven meisjes in weeshuizen of die het weeshuis net verlaten hebben.

Gevraagd is of - en op welke wijze - de STV kan bijdragen aan beleid/activiteiten op gebied van vrouwenhandel in eigen land. Hierop worden veel suggesties gedaan, die als volgt zijn samen te vatten:

- Informatie verstrekken over ontwikkelingen op het gebied van vrouwenhandel;
- Deskundigheid overdragen, bijvoorbeeld door informatie te verstrekken over de strategieën die de STV bewandeld om hun doelstellingen te bereiken en het onderwerp vrouwenhandel op de publieke agenda te krijgen.
- Mogelijkheden creëren tot het leggen van contacten en/of als intermediair optreden bij het vormen van netwerken en samenwerkingsverbanden tussen organisaties uit verschillende landen
- Uitvoeren en/of ondersteuning bieden bij de lobby tegen vrouwenhandel
- Ontwikkelen van educatief materiaal.

Noot 14 Door 3-5 respondenten genoemd.

5.5 Europees Netwerk Vrouwenhandel (EUNATW)

5.5.1 Beschrijving project

Het project Europees NGO netwerk vrouwenhandel (EUNATW) is een pilot-project met een looptijd van ruim 1 jaar. Zij is pas recent van start gegaan (april 1999). Om deze reden wordt het niet zinvol geacht om nu al deelnemers aan het netwerk te benaderen met vragen over dit STV-project. Daarom wordt op deze plaats alleen een beschrijving van het project en de geplande activiteiten gegeven. De eerste rapportage voor de subsidiegevers is in december 1999 gepubliceerd.

Het doel van het project is enerzijds het weer activeren van het Europees netwerk van NGO's

(EUNATW) en gezamenlijk campagnes op het gebied van vrouwenhandel te organiseren. Ook worden activiteiten ontwikkeld gericht op de deskundigheidsbevordering van de leden van het netwerk.

Anderzijds richt het project zich op het bevorderen van de implementatie van de zogenaamde Declaratie van Den Haag. Het onderhavige project is reeds een concretisering van een van de voornemens in de Declaratie van Den Haag. Beoogd wordt dat dit project een opstap vormt naar een meer omvattend en langer lopend traject, waarin ook andere aspecten van de Declaratie van Den Haag vorm krijgen, en waarbij meer financiers worden betrokken. Op dit moment wordt het project deels door het ministerie van Justitie (52,6 mille) en deels door het ministerie van SZW (50,8) gefinancierd.

Gedurende de looptijd van het project worden door de STV de volgende activiteiten ontplooid:

- Het weer activeren van het netwerk door het versturen van een mailing aan de in 1997 aangemelde leden en door aansluiting te zoeken bij andere regionale en mondiale netwerken.
- Deskundigheidsbevordering bij netwerk-leden door het organiseren van vijf regionale trainingen en het opzetten van een Listserve, waardoor informatie en deskundigheid tussen leden van het EUNATW gemakkelijker kan worden uitgewisseld.
- Fondsenwerving voor uitbreiding en voortzetting van de activiteiten van het netwerk.
- Een start maken met het ontwikkelen van een Europese lobbycampagne voor de implementatie van de Declaratie van Den Haag, door het verspreiden van een folder met de belangrijkste punten uit de Declaratie.
- Onderzoek doen naar de implementatie van de Declaratie van Den Haag in de verschillende Europese landen. De resultaten worden gepresenteerd in een rapportage, waarin tevens aanbevelingen op nationaal en Europees niveau worden opgenomen.

5.5.2 Stand van zaken in december 1999

STV is bezig met het opbouwen van het netwerk. Van de 44 NGO's die zich tijdens de Europese Conferentie Vrouwenhandel in 1997 hebben opgegeven als belangstellende, hebben tot nu toe 82% (36 NGO's) positief gereageerd op het STV-initiatief.

Er is een aparte subsidie-aanvraag ingediend voor de uitvoering van de vijf regionale trainingen om de deskundigheid van het netwerk te vergroten. Deze aanvraag is door één subsidiegever gehonoreerd, maar afgewezen door het fonds waarvan de grootste bijdrage werd verwacht (EU/Daphne). Daarom is het op dit moment niet mogelijk de trainingen uit te voeren.

5.6 Samenvatting en conclusies

Op dit moment kent de STV 3 projecten op internationaal gebied:

- La Strada III;
- Europees Netwerk Vrouwenhandel (EUNATW);
- Human Rights Standardscampaign.

La Strada is een internationaal programma, dat tot doel heeft de aanpak van vrouwenhandel en de hulpverlening aan slachtoffers te verbeteren in Centraal- en Oost-Europa. Hiertoe wordt in vier kernlanden een intensieve campagne tegen vrouwenhandel gevoerd. Daarnaast richt het programma zich op een aantal andere landen in Centraal- en Oost-Europa, waar, middels trainingen, de deskundigheid op het gebied van vrouwenhandel wordt vergroot en het ontwikkelen van follow-up activiteiten door de betrokken NGO's wordt gestimuleerd. In dit kader is een trainingsseminar voor Roemenië, Albanië en Hongarije georganiseerd.

Het project Human Rights Standardscampaign is op 1 januari 1999 gestart. Daarnaast wordt ook het 'Europees Netwerk Vrouwenhandel (EUNATW)' vanaf 1 april 1999 weer nieuw leven ingeblazen. Gezien het recente aanvangstijdstip zijn de laatste twee projecten nog niet geëvalueerd.

La Strada (kernlanden)

Het project La Strada wordt door haar teamleden zeer positief beoordeeld. Het programma is inhoudelijk goed en professioneel. De inspanningen van de STV op het gebied van programma-coördinatie, trainings- en teambuildingsactiviteiten en de consultancy en samenwerking bij de opvang van slachtoffers oogsten veel lof. De STV is deskundig en draagt deze deskundigheid op de juiste wijze over op de teamleden.

Een belangrijke vraag is of de organisaties in het La Strada-team, na het beëindigen van het La Strada project in juni 2001, onafhankelijk verder kunnen. Alhoewel het volgens sommige teamleden nog te vroeg is om hier al iets over te zeggen, geven de teams in Polen, Tsjechië en Bulgarije wel al aan dat zij verwachten zelfstandig verder te kunnen. Desondanks spreken zij een duidelijke voorkeur uit voor verdere ondersteuning door de STV. Het team in de Oekraïne verwacht zelfstandiger te kunnen functioneren, maar niet zonder ondersteuning van de STV.

Trainingsseminar voor Roemenië, Albanië en Hongarije

Over het algemeen wordt de trainingsseminar positief beoordeeld. Het meest populair waren de werkbezoeken aan Nederlandse organisaties die gericht zijn op prostitutie. Belangrijke effecten lagen volgens de deelnemers op de opgedane kennis ten aanzien van (verschillende aspecten van) vrouwenhandel en de contacten die zijn opgedaan.

Bij twee van de vijf geïnterviewde organisaties, één in Albanië en één in Roemenië, heeft de seminar naar eigen zeggen reeds geleid tot concrete activiteiten. Het betreft in beide gevallen voorlichtingsactiviteiten, gericht op preventie.

Europees NGO netwerk vrouwenhandel

Het project Europees NGO netwerk vrouwenhandel (EUNATW) is een pilot-project met een looptijd van ruim 1 jaar. Zij is pas recent van start gegaan (april 1999), waardoor evaluatie nu nog niet zinvol werd geacht. Wel zijn, zoals gepland, de 44 NGO's die in 1997 aan een conferentie hebben deelgenomen, opnieuw benaderd. 82% van deze organisaties heeft positief op het project gereageerd.

Bespreekpunten voor de toekomst:

- De inspanningen en deskundigheid van de STV op internationaal gebied worden door de betrokkenen gewaardeerd. Ook bestaat bij de teamleden en andere NGO's duidelijk behoefte aan het voortzetten en uitbreiden van de werkzaamheden van de STV. De STV dient zich derhalve te beraden op de vraag of zij haar internationale werkzaamheden wil uitbreiden en zo ja, op welke wijze deze activiteiten gefinancierd kunnen worden.

Suggesties voor de toekomst vanuit de afnemers:

- Blijvend voortzetten van de huidige taken van de STV ten behoeve van NGO's, zoals het overdragen van kennis en deskundigheid, het creëren van mogelijkheden voor het leggen van contacten en uitvoeren en/of ondersteuning bieden bij de (internationale) lobby tegen vrouwenhandel.
- Opzetten 'return-programs'.

6 Voorlichting en training

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk hanteren wij de termen 'voorlichting en training' als een algemene aanduiding van activiteiten van de STV op het gebied van advies- en informatieverschaffing en het verzorgen van trainingen aan derden.

Het gaat daarbij om verschillende, zeer uiteenlopende, typen producten. De belangrijkste zijn: individuele consultatie en advies; (trainings)bijeenkomsten in het kader van STV-projecten; lezingen, workshops en trainingen op verzoek van derden, een vierjaarlijks informatiebulletin en artikelen en andere schriftelijke bijdragen.

Advies en consultatie

De STV geeft individueel advies en consult aan instellingen en beroepsbeoefenaren die in hun praktijk te maken krijgen met vrouwenhandel. Het gaat vrijwel altijd om telefonische contacten. De meeste advies en consultatievragen hebben betrekking op een individueel geval (case). Soms hebben instellingen en beroepsbeoefenaren ook meer algemene informatieve vragen over een specifiek onderwerp.

Bijeenkomsten in het kader van STV-projecten

In het kader van de STV-projecten 'integratienetwerken' en 'La Strada' worden trainings- en voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd voor de deelnemers aan deze projecten. Deze producten zijn min of meer gestandaardiseerd en worden meerdere keren toegepast.

Het project La Strada kent een vaste, jaarlijkse cyclus van bijeenkomsten voor de deelnemende landen. Daarnaast worden trainingsseminars georganiseerd voor andere landen.

Lezingen, workshops en trainingen voor belangstellenden

De STV verzorgt ook trainingen, workshops en lezingen voor groepen belangstellenden en voor organisaties en beroepsbeoefenaren die te maken hebben met vrouwenhandel.

Doordat het onderwerp vrouwenhandel nationaal en internationaal steeds meer in de belangstelling komt te staan, neemt het aantal verzoeken om dit type producten toe. Dergelijke verzoeken kunnen van allerlei instanties afkomstig zijn, zoals onderwijsinstellingen, vluchtelingenwerk, asielzoekerscentra, politie-opleidingen en vrouwenorganisaties. In overleg met de vrager wordt de inhoud van het aanbod aangepast aan de doelgroep.

Informatiebulletin Keerzijde

De STV brengt in principe vier keer per jaar het informatiebulletin Keerzijde uit. De samenstelling en verspreiding van het blad is in handen van een aantal vrijwilligers, die dit afstemmen met de STV-staf.

Artikelen en andere schriftelijke bijdragen

Medewerkers van de STV schrijven met enige regelmaat artikelen over vrouwenhandel en leveren daarnaast andere schriftelijke bijdragen.

De activiteiten op deze gebieden zijn door de onderzoekers nader in kaart gebracht voor de periode januari 1997 - september 1999. Een deel van de activiteiten is vervolgens nader geëvalueerd aan afnemerszijde.

6.2 Advies en consultatie

De STV biedt ondersteuning aan iedereen die te maken heeft met (vermoedelijke) slachtoffers van vrouwenhandel, door telefonisch advies en consult te bieden. Deze functie is voor de STV tevens van belang om zicht te houden/krijgen op maatschappelijke ontwikkelingen met betrekking tot vrouwenhandel.

Het totale aantal geregistreerde consultatie en adviesvragen bedraagt in 1999 in het totaal 91. In de onderstaande tabel wordt weergegeven van welk type instellingen de adviesvragen afkomstig zijn.

Tabel 5.4 Consultvragers 1999

type consultvragers	aantal consultvragen	%
particulier	20	22
politie	9	10
opvanginstelling	12	13
De Opbouw	9	10
juridische dienstverlening (advocaten, stichting rechtsbijstand asiel)	11	12
vluchtelingenwerk	11	12
hulpverleningsinstellingen ((prostitutie) maatschap- pelijk werk, esperanza)	10	11
gezondheidsinstellingen (GGD, ziekenhuizen)	3	3
overig	6	7
totaal	91	100

Uit de tabel blijkt dat de consultvragen van diverse instellingen afkomstig zijn. Ook particulieren bellen relatief vaak. Aan alle geïnterviewden in het totale onderzoek (zie bijlage 2) is gevraagd hoe zij de door de STV verstrekte adviezen en informatie beoordelen.

Gevraagd is eerst naar het type informatie of advies dat over het algemeen gevraagd wordt. Deze loopt zeer uiteen. Vanuit de opvanghuizen, de integratienetwerken en De Opbouw gaat het vaak om praktische en procedurele vragen, zoals vragen omtrent regelgeving, op wie je een beroep kan doen en hoe je om kan gaan met vrouwen uit bepaalde culturen.

De advocaten vragen vaak juridische en beleidsmatige informatie, bijvoorbeeld voor het beantwoorden van rechtbankvragen met betrekking tot een asielaanvraag.

Bij alle drie politiefunctionarissen betrof het vragen over de culturele achtergrond van de vrouwen, met als reden om beter met de vrouwen om te kunnen gaan.

Over de ervaringen met het consulteren van de STV heeft men niets dan lof. De STV heeft zeer veel kennis en ervaring in huis. Als zij iets niet weten, zoeken ze de gevraagde informatie op en bellen op zeer korte termijn terug. Op vragen naar zaken waar geen directe ervaring mee is opgedaan, adviseren ze goed waar je dingen wellicht wel kan vinden (zoals specifieke wetgeving) of op welke wijze je bijvoorbeeld tot een oplossing kan komen. Ook nemen zij advocaten werk uit handen, door rechtbankvragen te beantwoorden en deze antwoorden aan de advocaten te verstrekken. Ook De Opbouw geeft aan dat het prettig is dat zij 'geen dingen afschuiven, zoals in de hulpverlening vaak wel gebeurt'.

6.3 Training en voorlichting in het kader van STV-projecten

Binnen een aantal van de door de STV uitgevoerde projecten worden ook trainings- en voorlichtingsactiviteiten uitgevoerd. Het betreft de projecten 'Integratienetwerken' en 'La Strada'.

De evaluatie van de STV-producten in het kader van deze projecten maakt integraal onderdeel uit van de bredere projectevaluatie. Zie de betreffende hoofdstukken (4 en 5).

6.4 Training en voorlichting op verzoek in 1997-1999

Door middel van gesprekken met STV-medewerkers en een door hen individueel ingevulde vragenlijst is geïnventariseerd welke trainingen en voorlichtingen in de periode januari 1997 - september 1999 zijn uitgevoerd.

In deze paragraaf wordt alleen ingegaan op de trainingen en voorlichtingen op verzoek, dat wil zeggen de trainingen buiten het kader van STV-projecten.

Intake en uitvoering

In de gesprekken met de STV-medewerkers blijkt dat verzoeken om (bijdragen aan) cursussen, trainingen, lezingen, workshops en dergelijke, in principe altijd gehonoreerd worden. Er worden daarbij geen intakecriteria of prioriteiten gehanteerd.

De in dat kader gebruikte of gemaakte producten zijn niet gestandaardiseerd, en worden niet in alle gevallen schriftelijk vastgelegd en gedocumenteerd. Veel kennis blijft dus in de hoofden zitten van de individuele medewerkers.

Alle (vaste) STV-medewerkers zijn in principe inzetbaar voor het verzorgen van het aanbod, in de praktijk worden trainingen en voorlichtingen verzorgd door 5 STV-medewerkers.

Er is geen registratie waarin de verzoeken om training/voorlichting, en de afhandeling daarvan door de STV, terug te vinden is. Er zijn evenmin gegevens bekend over de tijd die medewerkers hieraan besteden.

Inventarisatie van voorlichting/training op verzoek

Vijf STV-medewerkers hebben de vragenlijst betreffende hun activiteiten op het gebied van training en voorlichting ingevuld. De inventarisatie betrof de periode van januari 1997 t/m september 1999. Activiteiten van de directeur van de STV op dit gebied zijn (wegens ziekte van de directeur) niet in kaart gebracht. Tevens ontbreken gegevens over 1997 van een van de medewerkers. De onderstaande tabel geeft dus geen volledig beeld van de activiteiten van de STV op dit gebied.

Tabel 6.1 Overzicht voorlichting / trainingen op verzoek in periode 1997-1999

type instelling	aantal trainingen en voorlichtingen in Nederland	aantal trainingen en voorlichtingen in buitenland of voor buitenlanders	totaal
universiteit/hogeschool	6	2	8
belangstellenden (groepen, organisaties)	9	-	9
opvanginstellingen (algemeen)	7	-	7
opvang/hulpverlening asielzoekers/vluchtelingen en migrantenorganisaties	5	-	5
politie	4	2*	6
overigen	5**	4***	9
NGO (buitenlandse niet-overheids gebonden organisaties)	-	5	5
totaal	36	13	49

* Europol (expertmeeting); European Network of Policewomen

** Geoplan cursus , 1997 en 1998; GG&GD Amsterdam; HOM (conferentie);
Mr de Graaffstichting (internationale leergang prostitutie)

*** Moskou (lezing); Bundestag Duitsland; ICCO Interchurch (zomercursus hulpverleners uit India); Ministerium für Frauen, Jugend, etc. Schleswig-Holstein (workshop)

Uit de aangeleverde gegevens blijkt dat circa 40% van de voorlichting en trainings-activiteiten op verzoek gericht is op personen en organisaties die in hun praktijk direct met (slachtoffers van) vrouwenhandel te maken hebben: opvang en hulpverlening, politie en organisaties voor migranten of asielzoekers/vluchtelingen. De overige activiteiten zijn gericht op politieke of beleidsgerichte organisaties (circa 10%), op belangstellenden (circa 20%) en onderwijsinstututen (circa 20%).

Type activiteiten

Bij 37 van de 49 aan ons gemelde activiteiten (75%) ging het om het verzorgen van een lezing, inleiding of gastcollege. Daarnaast ging het in 6 gevallen om het verzorgen van een workshop of seminar, in 5 gevallen om een (vaardigheids)training en in 1 geval om een expertmeeting.

6.5 Keerzijde

De STV brengt in principe vier keer per jaar het informatiebulletin Keerzijde uit. In het informatiebulletin Keerzijde wordt onderscheid gemaakt tussen algemene nummers en themanummers. Hieronder staat een overzicht van het aantal uitgekomen nummers in de afgelopen vijf jaar en het type thema-nummers dat is uitgekomen.

Tabel 6.2 Keerzijde

jaar	aantal uitgekomen nummers	thema's
1995	4	De afschaffing van het bordeelverbod: visies vanuit het veld en de politiek.
1996	4	Themanummer over de politie.
1997	3	10 jaar STV (10 jaar slachtofferzorg, nationaal en internationaal beleid).
1998	2	
1999	1	

Het informatiebulletin Keerzijde komt steeds onregelmatiger uit. De reden hiervoor is dat de twee vrijwilligers die het blad maakten zijn vertrokken bij de STV. Bij andere werknemers ontbreekt vaak de tijd om het blad te maken.

Het blad Keerzijde kent 137 abonnees. Dit zijn deels betalende en deels niet-betalende abonnees. Abonnees die niet hoeven te betalen zijn over het algemeen particulieren/instellingen die donaties aan de STV schenken. Ook instellingen die een speciale betekenis voor de STV hebben, krijgen het blad gratis toegestuurd. In de onderstaande tabel wordt het type abonnees van Keerzijde weergegeven.

Tabel 6.3 Abonnees van Keerzijde in 1999 (in aantallen)

type abonnee	aantal abonnees
particulier	57
instellingen m.b.t. religie en/of emancipatie	18
opvang-instellingen en instellingen gericht op prostitutie	20
politie	19
instellingen gericht op beleid/politiek	7
media/bibliotheken	7
diverse	9

Bijna de helft van de abonnees bestaat uit particulieren. Verder zijn ook zeer diverse organisaties geabonneerd op het blad.

Veel van de in het kader van dit onderzoek geïnterviewden betrokkenen bij vrouwenhandel, zoals de integratienetwerken, politie-functionarissen en anderen (zie hoofdstuk 3 en 4) zouden graag beter op de hoogte willen worden gehouden van ontwikkelingen op het gebied van vrouwenhandel. Veel van deze geïnterviewden ontvangen het informatiebulletin Keerzijde niet. Uitgelegd wat dit blad inhoudt, geven zij unaniem aan zeer geïnteresseerd te zijn. In tegenstelling tot de stagnatie in de uitgave van het blad doet vermoeden, is er dus wel een groot potentieel aan mogelijke klanten.

6.6 Trainingsbehoefte

Bij alle in het kader van de externe evaluatie geïnterviewde personen is nagegaan voor welke type trainingen belangstelling bestaat. Dit zijn:

- Opfris-cursussen of -conferenties: Zeer veel betrokken instellingen geven aan dat zij behoefte hebben aan periodieke cursussen, waarin hun kennis wordt opgefrist. Zij hebben het gevoel dat zij niet altijd goed op de hoogte worden gehouden omtrent ontwikkelingen inzake vrouwenhandel. Onderwerpen voor deze cursussen kunnen zijn: juridische ontwikkelingen en de consequenties van en de afschaffing bordeelverbod en het nieuwe vergunningstelsel.
- Trainingen op het gebied van trauma's en traumaverwerking bij slachtoffers van vrouwenhandel. Welk signalen wijzen op welke type trauma's? Hoe kan je hiermee omgaan? Welke doorverwijzingsmogelijkheden zijn er voor kort- en langdurende behandelingen?
- Introductiecursus voor 'nieuwkomers', bijvoorbeeld nieuwe medewerkers in integratienetwerken en opvanghuizen of medewerkers in nieuwe beroepsgroepen die zich hiermee gaan bezig houden.
- Trainingen op het gebied van landen/culturenkennis: Aangegeven wordt dat vaak kennis ontbreekt over hoe de vrouwen met verschillende culturele achtergronden benaderd moeten/kunnen worden.
- Trainingen voor politie-organisaties, zoals de IND. Doel is vooral om uit te leggen wat vrouwenhandel is. In de praktijk blijkt namelijk dat de definitie hiervan bij de politie niet duidelijk is. Zo kan er ook als de vrouw in kwestie in haar geboorteland al weet dat het om prostitutie gaat, toch sprake zijn van vrouwenhandel. Ook worden signalen die wijzen op vrouwenhandel door deze instellingen niet altijd herkend.
- Trainingen voor medewerkers van AanmeldCentra, Onderzoekscentra en Opvangcentra voor asielzoekers (zoals ambtenaren van de IND en medewerkers van rechtsbijstand en vluchtelingenwerk) en voor medewerkers van De Opbouw (zoals voogden, AMA-jongerenwerkers en pleegouders). Deze trainingen zouden enerzijds gericht moeten zijn op een betere signalering van vrouwenhandel en anderzijds op het beter contact leggen met slachtoffers. Dit is soms namelijk moeilijk omdat slachtoffers zich - door trauma's en angsten - erg afschermen. Op deze wijze kan wellicht bij een aantal meisjes/vrouwen voorkomen worden dat zij (via vrouwenhandel) in de illegale prostitutie belanden, wat vermoedelijk een steeds groter aantal vrouwen overkomt.

6.7 Samenvatting en conclusies

De STV biedt een breed scala van producten aan op het gebied van voorlichting en training. Naast trainingen die vooral gericht zijn op het veld van personen en organisaties die in hun werkpraktijk te maken krijgen met slachtoffers van vrouwenhandel, nemen ook lezingen, gastcolleges e.d. voor belangstellenden, onderwijsinstituten en politieke organisaties een belangrijke plaats in.

Het is op basis van de door de STV beschikbaar gestelde gegevens niet mogelijk aan te geven welk deel van de beschikbare middelen wordt besteed aan dit onderdeel.

De interne organisatie van voorlichting en training

De interne organisatie en coördinatie van dit onderdeel van de STV-werkzaamheden laat te wensen over. Training en voorlichting is binnen de organisatie geen aparte werkeenheid, zoals dat bij de hulpverlening wel het geval is. Hierdoor ontbreekt het aan sturingsmogelijkheden: het werk wordt op ad hoc basis georganiseerd, en is sterk reactief van aard - inspelend op de vragen die vanuit de markt op de organisatie afkomen. Op zich is deze benadering vraaggericht en klantvriendelijk (het aanbod wordt op maat geleverd).

Waar het echter aan ontbreekt is een expliciete en gedeelde visie op de functie en plaats van training en voorlichting binnen het totale pakket van STV-werkzaamheden. Ook de doelen en doelgroepen van training en voorlichting zijn onvoldoende geëxpliciteerd, wat het moeilijk (zo niet onmogelijk) maakt om gerichte keuzes te maken en meer actieve strategieën uit te zetten.

Zeker gezien het signaal dat het aantal verzoeken om voorlichting en training toeneemt, zal het in de nabije toekomst noodzakelijk worden om zowel de interne organisatie van dit onderdeel als het interne beleid strakker aan te zetten.

Het oordeel van de afnemers

Over de ervaringen met het consulteren van de STV heeft men niets dan lof. De STV heeft zeer veel kennis en ervaring in huis. Als zij iets niet weten, zoeken ze de gevraagde informatie op en bellen op zeer korte termijn terug. Ook de trainingen in het kader van projecten worden uitstekend beoordeeld.

Onduidelijk is welke criteria worden gehanteerd bij het versturen van het informatiebulletin Keerzijde. Veel in het kader van dit onderzoek geïnterviewde personen ontvangen het blad niet, maar geven wel aan beter op de hoogte te willen worden gehouden van ontwikkelingen op het gebied van vrouwenhandel.

Bespreekpunten voor de toekomst

- De STV geeft ook zelf aan van plan te zijn om de werkzaamheden in het kader van voorlichting en training beter te structureren en profileren. Het lijkt ons raadzaam dat daarbij ook intakecriteria worden ontwikkeld en prioriteiten worden gesteld, te meer daar het aantal verzoeken om training/voorlichting gestaag toeneemt.
- Het formuleren van intakecriteria en prioriteiten is pas mogelijk als de STV een duidelijk beeld heeft van de doelen die worden nagestreefd met (diverse vormen van) voorlichting en training en de doelgroepen die met het oog op die doelen van belang zijn.

- Ook ligt het (verder) standaardiseren van veelgevraagde producten voor de hand: dat bespaart tijd en het kan de kwaliteit van het gebodene verhogen.
- Tevens zal de vraag aan de orde moeten komen of men het uitgangspunt moet handhaven dat alle medewerkers inzetbaar (moeten) zijn voor training en voorlichting. Het verzorgen van trainingen en voorlichtingsactiviteiten vereist specifieke deskundigheid en vaardigheden die niet iedereen vanzelf in huis heeft. Als gekozen wordt voor brede inzetbaarheid van alle medewerkers op dit terrein, dan zal ook gekeken moeten worden naar de noodzaak van aanvullende scholing en training van de medewerkers.
- De STV zou tevens meer aandacht moeten besteden aan de systematische evaluatie van de door hen verzorgde trainingen/voorlichtingen.
- Ook adviseren wij dat de werktijd die besteed wordt aan dit onderdeel van het werk geregistreerd wordt (voorbereiding plus uitvoering), opdat een beter beeld ontstaat van de door de STV gepleegde investering hierin.
- Tot slot wordt aanbevolen de uitgave het informatiebulletin Keerzijde uit het slop te trekken en na te gaan of, en hoe, het abonnementenbestand kan worden uitgebreid naar geïnteresseerde betrokkenen bij slachtoffers van vrouwenhandel, zoals de politie, de integratienetwerken en andere (hulpverlenings)instellingen. Met Keerzijde kan namelijk de lacune worden gedicht ten aanzien van de informatieverstrekking inzake vrouwenhandel, die bij verschillende afnemers in het onderzoek is geconstateerd.

Trainingsbehoefte vanuit de afnemers:

- Opfris-cursussen of -conferenties.
- Trainingen op het gebied van trauma's en traumaverwerking.
- Introductiecursus voor 'nieuwkomers'.
- Trainingen op het gebied van landen/culturenkennis.
- Trainingen voor politie-organisaties.
- Trainingen voor bij asielzoekers betrokkenen instellingen.

7 Beleidsbeïnvloeding

7.1 Inleiding

Een van de doelstellingen van de STV is het beïnvloeden van het nationale beleid ten aanzien van vrouwenhandel. Deze doelstelling is vertaald naar de volgende subdoelstellingen:

- signalering van leemte en knelpunten in de uitvoering van het bestaande vrouwenhandelbeleid;
- politieke vertaling/formuleren van oplossingen in samenwerking met politiek verantwoordelijken, betrokken beleidsmakers en departementen;
- aanpassing en verbetering van het bestaande vrouwenhandelbeleid op nationaal en gemeentelijk niveau.

Overigens rekent de STV ook de internationale beleidsbeïnvloeding tot haar taak. De evaluatie hiervan is meegenomen in hoofdstuk 6, welke gewijd is aan de internationale projecten van de STV.

In dit hoofdstuk wordt weergegeven in hoeverre de nationale beleidsbeïnvloeding effect sorteert. Hiertoe wordt in paragraaf 7.2. eerst aangegeven op welke wijze de STV de beleidsbeïnvloeding aanpakt en welke inspanningen zij heeft gepleegd in de afgelopen 2-3 jaar. In paragraaf 7.3 wordt weergegeven tot welke resultaten dit heeft geleid. In paragraaf 7.4 staat hoe de betrokken ambtenaren en samenwerkingspartners oordelen over de wijze waarop de STV de nationale beleidsbeïnvloeding ter hand neemt. In paragraaf 7.5 werpen de geïnterviewden een blik op de toekomst van de STV met betrekking tot dit onderwerp.

7.2 Aanpak beleidsbeïnvloeding door de STV

Naast de algemene doelstellingen ten aanzien van beleidsbeïnvloeding - zoals weergegeven in de inleiding - stelt de STV jaarlijks haar speerpunten ten aanzien van de beïnvloeding van het landelijke beleid en de wetgeving vast. Hieronder staat een overzicht van deze speerpunten in de jaren 1997 tot en met 1999.

- 1997:
 - het wetsvoorstel tot opheffing van het bordeelverbod en implicaties voor de preventie van vrouwenhandel;
 - monitoring van knelpunten in de uitvoering van het vigerende vrouwenhandelbeleid;
 - het Nederlandse vervolgbesluit met betrekking tot de Verklaring van Den Haag.
- 1998:
 - het wetsvoorstel tot opheffing van het bordeelverbod en implicaties voor de preventie en bestrijding van vrouwenhandel;
 - het Nederlandse vervolgbesluit met betrekking tot de Verklaring van

Den Haag;

- monitoring van de uitvoeringspraktijk van het vigerende vrouwenhandelbeleid: Koppelingswet en Machtiging Voorlopig Verblijf.
- 1999:
 - vrouwenhandelbeleid na opheffing bordeelverbod;
 - monitoring uitvoeringspraktijk vrouwenhandelbeleid;
 - entameren van onderzoek naar aard, omvang en kanalen van vrouwenhandel in dienstmeisjes in Nederland.

De algemene werkwijze die de STV hanteert om het wetgevingsproces en de beleidsvorming te beïnvloeden bestaat uit:

- Politieke lobby's.
- Publicaties.
- Organisatie van conferenties, expertmeetings en andere bijeenkomsten en/of het leveren van een bijdrage hieraan (met name op overheidsniveau).
- Op aanvraag of eigen initiatief uitbrengen van advies inzake vrouwenhandel. Advisering kan zowel mondeling als schriftelijk plaatsvinden.

De STV participeert in een zeer breed netwerk inzake prostitutie en vrouwenhandel. Samenwerkingspartners zijn bijvoorbeeld:

- Ministeries van Justitie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid;
- De Rode Draad ("vakbond" voor prostituées);
- Mr. A. de Graaf Stichting (instituut voor prostitutie vraagstukken);
- de SOA-stichting (landelijke SOA preventie en bestrijding/gezondheidszorg);
- de GGenGD's (gezondheidszorg);
- de FNV-Dienstenbond;
- Emancipatieraad;
- Forum (instituut voor multiculturele ontwikkeling);
- Universiteit Leiden (afdeling Strafrecht);
- Landelijk Prostitutie Overleg;
- advocaten.

Een apart activiteitenveld bij de STV heeft betrekking op politie en justitie. Doelstelling hiervan is het bevorderen van een eenduidige correcte en deskundige uitvoering van het vrouwenhandelbeleid door politie en justitie.

Activiteiten in dit kader zijn onder meer:

- training en deskundigheidsbevordering aan en van politiekorpsen;
- stroomlijnen van de uitvoeringspraktijk;
- evaluatie van de vreemdelingencirculaire hoofdstuk B17;
- participeren in verschillende politie/justitie overleggen, bijvoorbeeld de interdepartementale werkgroep vrouwenhandel, CRI (centrale recherche informatie), en Europol.

7.3 Beleidsbeïnvloeding ten aanzien van: opheffing bordeelverbod, Koppelingswet en Machtiging Voorlopig Verblijf

In de evaluatie van de nationale beleidsbeïnvloeding door de STV beperken we ons om praktische redenen tot de belangrijkste lobby's in de laatste twee jaar. Dit hebben betrekking op:

- het wetsvoorstel tot de opheffing van het bordeelverbod en de implicaties voor de preventie en bestrijding van vrouwenhandel;
- in het kader van het monitoren van de uitvoeringspraktijk van het vigerende vrouwenhandelbeleid: de Koppelingswet en Machtiging Voorlopig Verblijf (MVV);

In deze paragraaf wordt aangegeven wat deze lobby's inhouden. In paragraaf 7.4 wordt weergegeven hoe betrokken ambtenaren en samenwerkingspartners oordelen over de wijze waarop de STV de beleidsbeïnvloeding op deze punten ter hand heeft genomen.

Opheffing bordeelverbod

Op 26 oktober jl. heeft de Eerste Kamer het wetsontwerp wijziging algemene bordeelverbod goedgekeurd. Dit betekent dat vanaf 1 oktober 2000 de exploitatie van vrijwillige prostitutie in Nederland niet meer strafbaar zal zijn. Het gevolg is dat de prostitutiebranche een andere verhouding krijgt ten opzichte van andere deelnemers aan het maatschappelijk verkeer zoals verzekeringsmaatschappijen en banken. Maar ook politie en justitie spelen in de toekomst een andere rol. Zij kunnen zich concentreren op het bestrijden van strafbare feiten: mensenhandel, prostitutie door kinderen, dwang en uitbuiting in de prostitutie. Controle en correctie worden in de naaste toekomst uitgeoefend door gemeentelijke instanties. Veel gemeenten zijn op dit moment daarom al druk bezig met het formuleren van een lokaal prostitutiebeleid.

De gevolgen van de opheffing van het bordeelverbod voor de positie van prostituées en met name voor de positie van vrouwen die hier illegaal aanwezig en ook werkzaam zijn, zijn nog niet geheel duidelijk. Om deze in kaart te brengen is binnen de STV in 1999 een apart project 'vrouwenhandelbeleid na opheffing bordeelverbod' gestart.

Vanuit het oogpunt van de bestrijding van de vrouwenhandel pleit STV al jarenlang voor een legale regeling van de arbeid van niet Europese onderdanen in de prostitutie na opheffing van het bordeelverbod, in aansluiting met de Wet Arbeid Vreemdelingen. Daarnaast streeft zij ernaar dat in de in te voeren gemeentelijke vergunningstelsels specifieke aandacht aan de signalering en bestrijding van vrouwenhandel en de opvang van slachtoffers wordt besteed. Ten aanzien van dit onderwerp heeft de STV in 1997-1999 de volgende specifieke activiteiten georganiseerd:

- Beïnvloeding van het wetgevingsproces en de beleidsvorming door publicaties. Zo is een notitie voor de leden van de vaste commissie voor justitie in de Tweede Kamer geschreven, waarin aandacht wordt gevraagd voor de positie van buitenlandse vrouwen en de bestrijding van vrouwenhandel in het kader van de behandeling van de opheffing van het bordeelverbod. Ook is meegewerkt aan verschillende Nederlandse en buitenlandse krantenartikelen, publicaties in maandbladen en radio- en televisie programma's.
- Overleg met verschillende samenwerkingspartners om (gezamenlijk) oplossingen aan te dragen voor neveneffecten van afschaffing bordeelverbod. Zo neemt de STV deel aan het Landelijk Prostitutie Overleg

(LPO), waarin exploitanten, prostituées, klanten en ook organisaties zoals de Stichting tegen Vrouwenhandel en de Stichting SOA met elkaar discussiëren over de gevolgen van de opheffing van het bordeelverbod. Met name de arbeidsverhoudingen, de positie van illegale prostituées en de arbeidsomstandigheden staan hierin centraal. Vanuit de LPO vonden diverse overleggen met ambtenaren en andere betrokkenen plaats, zoals individuele kamerleden.

- Beïnvloeding van het wetgevingsproces en de beleidsvorming door lobby: te verwachten knelpunten en mogelijke oplossingen rapporteren aan belanghebbenden waaronder het Ministerie van Justitie.
- Adviseren van gemeenten in het kader van de ontwikkeling van gemeentebeleid inzake vrouwenhandel/bordeelverbod. Zo heeft de STV een onderdeel verzorgd van de cursus 'gemeentelijk prostitutiebeleid', die de VNG - in samenwerking met adviesbureau Seinpost en de Mr A. de Graaf Stichting - georganiseert voor beleidsmedewerkers van gemeenten, politie, openbaar ministerie en GGD.

Ook heeft de STV nauw overleg met de gemeente Den Haag gevoerd, die - vooruitlopend op het in te voeren vergunningstelsel - het prostitutiebeleid heeft aangescherpt. Besproken werden de gevolgen van deze maatregelen voor de positie van de buitenlandse vrouwen en de bestrijding van vrouwenhandel.

Koppelingswet en MVV vereiste

In het kader van de monitoring van de uitvoering van het vrouwenhandelbeleid en signalering van knelpunten werd door de STV een knelpunt gesignaleerd rondom de invoering van de koppelingswet en het MVV vereiste.

Als gevolg van de invoering van de Koppelingswet zijn alleen personen met een toegekende verblijfsstatus gerechtigd tot een bijstandsuitkering.

Daarmee dreigden slachtoffers van vrouwenhandel¹⁵ in de bedenktijd fase (zie hoofdstuk 2) in de periode dat over hun aanvraag tot verblijf wordt beslist uitgesloten te worden van sociale en collectieve voorzieningen. Dit zou dus betekenen dat niet meer voorzien kan worden in hun kosten voor levensonderhoud, huisvesting (waaronder financiering van het verblijf in een opvanghuis), ziektekostenverzekering en de toegang tot medisch onderzoek/behandeling.

Daarnaast dreigde de invoering van het MVV-vereiste het beleid ten aanzien van vrouwenhandel, zoals vastgelegd in hoofdstuk B-17 van de vreemdelingen-circulaire, te doorkruisen. De MVV-vereiste houdt namelijk in dat het land van herkomst vreemdelingen eerst een 'Machtiging Voorlopig Verblijf' moeten verstrekken, alvorens zij in Nederland een verblijfsvergunning kunnen aanvragen. Hierdoor komen slachtoffers en getuige-aangevers van vrouwenhandel, die per definitie Nederland zijn ingereisd zonder MVV, niet meer in aanmerking komen voor de toekenning van een verblijfsvergunning.

Om hiertegen in het verweer te komen, zijn door de STV de volgende specifieke activiteiten georganiseerd:

- De effecten van de invoering van de Koppelingswet en het MVV-vereiste voor de opvang van slachtoffers van vrouwenhandel zijn tijdens de politieke behandeling van de betrokken wetsontwerpen op verschillende momenten onder de aandacht gebracht van de Tweede Kamer. Daarnaast leidde interventie van de STV op een aantal momenten tot kamervragen.

Noot 15 En getuige-aangevers.

- Tegelijkertijd vond intensief overleg plaats met het Ministerie van Justitie om oplossingen te vinden.
- Daarnaast werd in 1998 in het kader van de opheffing van het bordeelverbod door het Ministerie van Justitie een project "flankerend beleid opheffing algemeen bordeelverbod" ingezet. In het kader van dit project heeft STV de verschillende nog onopgeloste knelpunten met betrekking tot de MVV ingebracht.
- De STV heeft regelmatig met betrokken politieke en beleidsmatige samenwerkingspartners overleg gehad om oplossingen te vinden voor de ongewenste neveneffecten van de beide ingevoerde wetten.

7.4 Oordeel betrokken ambtenaren en samenwerkingspartners

Bij ambtenaren op de departementen Justitie en VWS, samenwerkingspartners en andere betrokkenen bij vrouwenhandel is nagegaan wat hun oordeel is over de wijze waarop de STV tracht het nationale beleid inzake vrouwenhandel te beïnvloeden. In het totaal gaat het om twee personen van de departementen, vier samenwerkingspartners, drie advocaten en vijf politiefunctionarissen (zie bijlage 1). Deze respondenten zijn met name geselecteerd op het feit dat zij zicht hebben op de eerder genoemde belangrijkste speerpunten van de STV, namelijk de opheffing van het bordeelverbod, de koppelingswet en de MVV vereiste.

Alle respondenten signaleren dat de STV zich van een zeer actie-gerichte organisatie heeft ontwikkeld tot een gesprekspartner, die deskundig is en waar mogelijk constructief meedenkt. De inspanningen, initiatieven en (schriftelijke en mondelinge) producten van de STV worden in algemene zin zeer gewaardeerd.

Volgens de betrokken zijn de inspanningen van de STV efficiënt en effectief. De STV maakt deel uit van een belangrijk (departementaal) netwerk en is zeer actief in het onder de aandacht brengen van knelpunten en oplossingen ten aanzien van de wetgeving en het beleid rondom vrouwenhandel. De effecten zijn hiernaar: De STV heeft de B-17 volgens betrokkenen min of meer meegeschreven. Ook op de wetsvoorstellen omtrent de opheffing van het bordeelverbod, de Koppelingswet en het MVV vereiste, heeft de STV een zeer belangrijke en bepalende invloed gehad. Zo is mede dankzij de door de STV verrichte inspanningen met betrekking tot de Koppelingswet de volgende oplossing gevonden: Slachtoffers in de bedenktijdfase en getuige-aangevers vallen, in afwachting van de beslissing over een aanvraag voor verblijfsvergunning, niet meer onder de Koppelingswet, maar onder de Regeling Verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen (Rvb). Daarmee is het uitgangspunt dat slachtoffers en getuige-aangevers van vrouwenhandel in alle fases (van bedenktijd tot en met het einde van de strafrechtelijke procedure) toegang tot sociale en collectieve voorzieningen dienen te behouden, in stand gebleven. Tegelijkertijd werd door het Ministerie van Justitie toegezegd ernaar te streven om binnen één werkdag te beschikken over een aanvraag tot een vergunning tot verblijf onder VcB17. Met betrekking tot de MVV-vereiste is bereikt dat slachtoffers en getuige-aangevers van vrouwenhandel hiervoor een vrijstelling krijgen.

Ook aan betrokkenen bij de zorgcoördinatie rond slachtoffers van vrouwenhandel is gevraagd naar hun oordeel over de wijze waarop de STV het beleid tracht te beïnvloeden. Zij geven aan niet volledig zicht te hebben op hoe de beleidsbeïnvloeding verloopt, maar dat zij - voor zover zij hierom-

trent een oordeel kunnen vellen - zeer positief zijn. De STV brengt zaken goed onder de aandacht en in de publiciteit. Zij nemen vaak zitting in adviesorganen. Met name aan de veranderde houding bij de politie merkt men het effect van het werk van de STV.

Verder wordt door veel geïnterviewden aangegeven dat de taken omtrent beleidsbeïnvloeding jarenlang (van 1990 tot 1997) bij één persoon in de STV zijn ondergebracht. Zij vormde voor de geïnterviewden als het ware de personificatie van deze taak van de STV. Het onderbrengen van deze taak bij één persoon maakt deze volgens hen kwetsbaar en brengt met zich mee dat de effectiviteit van de beleidsbeïnvloeding zeer afhankelijk is van de persoonlijke inzet en contacten van degene die deze taak uitvoert.

Eveneens valt betrokkenen op dat de laatste tijd minder van de STV wordt vernomen. Dit heeft volgens te maken met een andere taakinfilling bij de STV, waarbij voor beleidsbeïnvloeding minder uren worden vrijgemaakt. Aan de andere kant geeft men aan dat er ook minder noodzaak is voor activiteiten van de STV op dit terrein dan voorheen. Het klimaat in Nederland en bij het Ministerie van Justitie is dusdanig veranderd dat aandacht voor slachtoffers van vrouwenhandel en contacten met de STV vanzelfsprekend zijn geworden.

7.5 Discussiepunten voor de toekomst

Nagegaan is welke toekomstige ontwikkelingen de geïnterviewden inzake vrouwenhandel zien en welke gevolgen dit zal hebben voor de STV. Hieronder staan de drie ontwikkelingen die volgens hen het meest bepalend zullen zijn:

- de opheffing van het algemeen bordeelverbod in oktober 2000
- de gewijzigde B-17 procedure in oktober 2000
- de recent aangestelde Nationaal Rapporteur mensenhandel.

Het blijkt voor de meeste betrokkenen moeilijk in te schatten wat de directe gevolgen van deze ontwikkelingen voor de STV en voor de vrouwenhandel in het algemeen zullen zijn. Aangenomen wordt echter dat het aantal cliënten voor de STV in eerste instantie toe zal nemen. Door de opheffing van het bordeelverbod zullen politie en justitie naar verwachting actiever illegale werknemers in de prostitutie opsporen en vervolgen. Door de wijzigingen in de B-17 zullen vermoedelijke slachtoffers van vrouwenhandel vaker dan voorheen bij de STV terecht komen.

De ontwikkelingen op de langere termijn kunnen twee kanten opgaan. Het is mogelijk dat de omvang van de vrouwenhandel afneemt omdat het voor exploitanten minder interessant wordt om illegale prostituées in te huren. Plausibeler is echter dat de vrouwenhandel door zal gaan en dat er nog steeds illegale prostituées naar Nederland zullen komen, maar dat zij zich in een nog illegaler circuit (bijvoorbeeld escortactiviteiten en zogenaamde erotische cafés met darkrooms) zullen ophouden dan nu al het geval is. Hierdoor zullen zij zich aan het zicht van de STV en de politie onttrekken. Dit heeft mogelijk tot gevolg dat de STV niet meer alleen vermoedelijke slachtoffers via de politie krijgt aangemeld, maar ook vaker cliënten zal opvangen die door andere signalerende instellingen worden aangemeld, zoals bijvoorbeeld de GGD.

Van de recent aangestelde nationaal rapporteur mensenhandel mevrouw mr. A. Korvinus, die met haar staf wordt ondergebracht bij het WODC van het Ministerie van Justitie, wordt een positieve impuls voor de STV verwacht. Beide partijen zullen elkaar goed kunnen ondersteunen en aanvullen. Omdat de nationaal rapporteur zich op dit moment aan het beraden is op haar taakstelling, is nog onbekend hoe de taakverdeling tussen de STV en de nationaal rapporteur eruit zal komen te zien. Globaal gezien bestaat de taak van de nationaal rapporteur uit het monitoren van het vrouwenhandelbeleid. Zij zal zich naar verwachting ook sterk richten op beleidsbeïnvloeding. De STV zal waar mogelijk en noodzakelijk de informatie aandragen die de nationaal rapporteur hiervoor nodig heeft. Intensieve samenwerking tussen STV en de nationaal rapporteur is de komende periode van groot belang.

Aan de geïnterviewden is gevraagd in hoeverre de nationale beleidsbeïnvloeding (ook) een kerntaak van de STV is of moet blijven. De meningen blijken verdeeld. Een aantal geïnterviewden ziet deze taak in de toekomst nadrukkelijk bij de Nationaal Rapporteur liggen. Anderen vinden dat ook de STV zich met deze taak moet blijven bezighouden. Bijvoorbeeld omdat de Nationaal Rapporteur vooralsnog voor een beperkte periode van vier jaar is aangesteld. En ook omdat beleidsbeïnvloeding een specifieke taak is, die specifieke vaardigheden vereist. Het behelst het bijhouden van relevante kennis, het onderhouden van netwerken en contacten met zeer diverse personen en instanties en een actieve en initiatiefrijke houding.

7.6 Samenvatting en conclusies

Een van de doelstellingen van de STV is het beïnvloeden van het nationale beleid ten aanzien van vrouwenhandel. Enerzijds gebeurt dit vanuit het zicht dat de STV heeft op de uitvoering van het bestaande vrouwenhandelbeleid. Anderzijds stelt zij jaarlijks specifieke speerpunten vast, waarin zij anticipeert op toekomstige ontwikkelingen, nieuw beleid en/of nieuwe wetgeving.

In de evaluatie van de nationale beleidsbeïnvloeding door de STV is met name gefocused op de belangrijkste lobby's van de STV in de laatste twee jaar. Deze hebben betrekking op het wetsvoorstel tot de opheffing van het bordeelverbod, de koppelingswet en de machtiging voorlopig verblijf.

Uit de evaluatie blijkt dat de STV actief is, adequaat inspeelt op nieuwe ontwikkelingen, hier op deskundige wijze commentaar op levert en waar mogelijk constructief en intensief samenwerkt met diverse betrokken partijen, zoals ambtenaren, non-gouvernementele organisaties en betrokkenen bij de uitvoering van het vrouwenhandelbeleid.

De door de STV geleverde inspanningen hebben geleid tot verschillende concrete resultaten. Zo is de STV sterk betrokken geweest bij de wijziging van hoofdstuk B-17 in de vreemdelingen-circulaire. Ook zijn door de inspanningen van de STV slachtoffers en getuige-aangevers van vrouwenhandel, die onder de Koppelingswet uitgesloten zouden worden van sociale en collectieve voorzieningen, onder andere regelingen geplaatst. Ook heeft de STV een belangrijke rol gespeeld bij de vrijstelling van de MVV-vereiste voor slachtoffers en getuige-aangevers van vrouwenhandel.

De taken omtrent beleidsbeïnvloeding zijn jarenlang ondergebracht bij één

persoon in de STV. Veel van de resultaten van de evaluatie worden door de geïnterviewden dan ook direct aan haar inspanningen toegeschreven. Ook is de STV middels deze persoon jarenlang heel herkenbaar aanwezig geweest in het veld en wisten externe betrokkenen wie op dit gebied aanspreekbaar was binnen de STV. Het vertrek van deze persoon heeft geleid tot een andere taakinvulling bij de STV, waarbij voor beleidsbeïnvloeding minder uren worden vrijgemaakt. Dit wordt door betrokkenen in het veld ook gesignaleerd, maar zij geven tevens aan dat de positie van de STV inmiddels dusdanig is versterkt, dat zij vanzelfsprekend worden geraadpleegd bij zaken omtrent vrouwenhandel.

Bespreekpunten voor de toekomst

- De STV zal zich moeten beraden op de mate waarin zij beleidsbeïnvloeding tot haar (kern)taken wil rekenen. Hierover zullen ook heldere afspraken met de Nationaal Rapporteur moeten worden gemaakt. Daarbij moet ook worden meegenomen op welke wijze de STV over vier jaar invulling aan deze taak wil/kan geven. Daar kan wellicht nu al op worden geanticipeerd.
- Wanneer de STV beleidsbeïnvloeding inderdaad tot haar (kern)taken wil blijven rekenen, zal zij zich moeten beraden op de wijze waarop dit vorm krijgt. Hierbij is naar buiten toe van belang dat de STV duidelijke en vaardig aanspreekpunten heeft.

8 Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk worden de samenvatting en conclusies van de externe evaluatie gepresenteerd. Waar relevant zijn ook zogenaamde 'bespreekpunten voor de toekomst' opgenomen. Deze zullen de input vormen voor het prospectieve traject.

Dit hoofdstuk is - analoog aan het rapport - ingedeeld in de volgende paragrafen:

- Aanmelding, registratie en zorgcoördinatie;
- Integratienetwerken;
- La Strada en Europees NGO Netwerk/ Europese Campagne (EUNATW);
- Training en voorlichting;
- Beleidsbeïnvloeding.

8.1 Aanmelding, registratie en zorgcoördinatie

Vanaf haar oprichting in 1987 houdt de STV zich bezig met directe hulpverlening aan (vermoedelijke) slachtoffers van vrouwenhandel. In 1992 is echter besloten de ondersteuning aan slachtoffers zoveel mogelijk te integreren binnen de reguliere hulp- en dienstverlenende voorzieningen. De STV houdt - als tweedelijns projectorganisatie - de centrale regie van de hulpverlening in handen. Dat wil zeggen dat zij verantwoordelijk is voor de centrale aanmelding, plaatsing en registratie inzake vrouwenhandel. Dit is expliciet vastgelegd in het gewijzigde hoofdstuk B-17 van de vreemdelingencirculaire, die in oktober 2000 wordt geïmplementeerd. Nagegaan is hoe de STV zich van deze taak kwijt.

Landelijk meldpunt vrouwenhandel

Uit de door de STV verstrekte gegevens blijkt dat het aantal cliënten in 1999 288 bedraagt en vanaf 1995 met 73% is toegenomen.

Nagegaan is of alle signaleringen van (vermoedelijke)slachtoffers van vrouwenhandel inderdaad - zoals beoogd - gemeld worden bij de STV. Hieruit komt naar voren dat noch alle politiekorpsen per regio, noch alle politieafdelingen binnen een politiekorps consequent alle gevallen van vrouwenhandel melden bij de STV. Volgens de politie komt het vooral vaak voor dat de vreemdelingenpolitie vrouwen terugstuurt, nog voordat de jeugd- en zedenpolitie een onderzoek naar vrouwenhandel heeft kunnen starten. Maar ook de jeugd- en zedenpolitie, of anders de opvanginstellingen/integratienetwerken, melden niet alle gevallen van vrouwenhandel. Om hoeveel gevallen het bij elkaar gaat, is moeilijk te achterhalen.

Registratie

Tot 1999 functioneerde op de STV een weinig geavanceerd registratiesysteem. In 1999 is daarom een aanvraag voor een nieuw registratiesysteem gedaan. Hiermee kunnen meldingen van vrouwenhandel nauwkeuriger worden geregistreerd en zijn benodigde (achtergrond)gegevens eenvoudiger uit het systeem te genereren.

Oordeel aanmeldingsprocedure en zorgcoördinatie

De politie - als belangrijkste aanmelder van slachtoffers van vrouwenhandel - is zeer tevreden over de geboden ondersteuning door en handelwijze van de STV. De STV heeft volgens hen ook veel bijgedragen aan de cultuuromslag bij de politie, waardoor de politie de vrouwen meer als slachtoffer zijn gaan zien en hen anders tegemoet treden. De politiefunctionarissen noemen desondanks de volgende knelpunten:

- De STV is niet 24-uur per dag bereikbaar.
- Het vinden van opvang voor de vrouwen verloopt soms moeizaam.
- De door de STV gevonden opvang is vaak te ver weg.

De Opbouw heeft nog te recent afspraken omtrent de aanmelding gemaakt, om hier al een oordeel over te kunnen hebben.

De door de STV geboden ondersteuning bij de intake en zorgcoördinatie van slachtoffers stemt alle betrokkenen tot grote tevredenheid. De inzet en deskundigheid van de STV wordt op alle terreinen gewaardeerd. De STV-medewerkers zijn zeer actief en betrokken, zoeken goed mee naar oplossingen en geven goede en nuttige informatie. De STV houdt goed en intensief contact met de betrokken instanties en stemt zaken waar nodig goed op elkaar af.

Wel valt op te maken dat zaken soms minder gestructureerd en 'op papier vastgelegd' verlopen dan gewenst. Er is dan ook meer behoefte aan standaardformulieren en voorlichtingsmateriaal, voor zowel de slachtoffers zelf als betrokken instellingen.

Bespreekpunten voor de toekomst:

- De STV functioneert nog onvoldoende als landelijk meldpunt van vrouwenhandel. De oorzaak ligt grotendeels bij de politie, die niet - conform de afspraken in de B-17 - alle slachtoffers van vrouwenhandel bij de STV meldt. De politie moet daarom nadrukkelijker gehouden worden aan de gemaakte afspraken in de B-17. Ook met andere instellingen die te maken hebben met slachtoffers van vrouwenhandel moeten -zoals de STV recent bij de Opbouw heeft geregeld - heldere afspraken worden gemaakt omtrent aanmelding van slachtoffers van vrouwenhandel. Hiertoe worden bij voorkeur standaardformulieren ontwikkeld.
- Gezien het belang van de registratie-functie voor de STV (B-17, Nationaal Rapporteur) wordt aanbevolen het registratiesysteem voor slachtoffers van vrouwenhandel permanent te evalueren en te professionaliseren.

Suggesties voor de toekomst vanuit de afnemers:

- meer aandacht voor preventie en nazorg in het land van herkomst van slachtoffers
- doelgroep verbreden naar mannenhandel, vrouwen die geen aangifte willen doen en/of Nederlandse meisjes die met 'seksuele uitbuiting' te maken hebben.
- ontwikkelen methodieken voor trauma-verwerking

8.2 Integratienetwerken

Vanaf 1992 wordt getracht de eerstelijns-hulpverlening bij reguliere hulpverleningsinstellingen te plaatsten. Hiertoe worden in alle regio's in Nederland 'integratienetwerken' opgezet, waarin relevante instellingen samenwerken bij de opvang en begeleiding van slachtoffers van vrouwenhandel. De STV streeft naar een landelijke dekkend geheel van integratienetwerken in het jaar 2001.

Landelijk dekkend netwerk?

Op dit moment (november 1999) zijn 5 regionale netwerken operationeel en 5 in de opstartfase. Drie netwerken zijn inmiddels beëindigd met als voornaamste reden dat er te weinig cliënten aangemeld werden om het netwerk in stand te kunnen houden. De STV is voornemens om in de toekomst nog 3 regio's te benaderen voor het opstarten van een netwerk.

Op basis van de ons bekende gegevens is het niet goed mogelijk exact te bepalen of met deze 16 regio's een landelijke dekking wordt bereikt. Wel kan vastgesteld worden dat in elk geval de drie grote steden en alle provincies met minstens 1 netwerk zijn opgenomen in de aanpak. Dit met uitzondering van Flevoland.

Het feit dat inmiddels 3 netwerken zijn gestopt en de zaak hebben afgebouwd tot een minimumvariant (casemanager als meldpunt) stemt tot nadenken. Bij een tekort aan cliënten betaalt de zware investering in de netwerkontwikkeling zichzelf dus niet terug.

Integratienetwerken: meerwaarde en knelpunten

Met het, via integratienetwerken, onderbrengen van slachtoffers van vrouwenhandel bij de reguliere hulpverlening, werd beoogd om de toenemende stroom slachtoffers beter het hoofd te kunnen bieden, een betere signalering van vrouwenhandel tot stand te brengen en een breder maatschappelijk draagvlak voor de problematiek te creëren. Nagegaan is of deze verwachtingen zijn uitgekomen. Hieruit blijkt, gezien het aantal meldingen dat de integratienetwerken buiten de STV om zeggen te krijgen, de signalering op regionaal niveau is verbeterd en de totale instroomcapaciteit toegenomen. Ook kan worden geconstateerd dat het draagvlak binnen de betrokken instellingen ten aanzien van deze problematiek is verbreed.

Aan de andere kant wordt duidelijk dat de terugkoppeling van gegevens door de netwerken inconsistent en te summier gebeurt, waardoor de STV zelfs minder informatie omtrent de aard en omvang van vrouwenhandel lijkt te krijgen dan voorheen. Dit is echter te verhelpen door een betere en gestandaardiseerde systematiek voor het terugkoppelen van (cliënt)gegevens op te zetten en duidelijkere afspraken te maken over bij wie het initiatief ligt.

Ook het gegeven dat de STV-medewerkers zeer veel tijd kwijt zijn aan het opzetten van een netwerk, en het gegeven dat de netwerken vragen om een meer blijvende onderhouds-inspanning dan waarop men in eerste instantie gerekend had, moet ons inziens aanleiding zijn tot een kritische herbezinning op het oorspronkelijke projectplan.

Afnemers: oordeel en behoeften van casemanagers

Uit de interviews met de casemanagers komt naar voren dat men op alle fronten zeer goed te spreken is over de activiteiten en kwaliteiten van de

STV. Dit positieve oordeel betreft zowel de gehanteerde netwerk-methodiek als de overdracht van deskundigheid en de overige door de STV geboden ondersteuning.

Wel hebben de netwerken behoefte aan het opfrissen van kennis en het beter op de hoogte gehouden worden van belangrijke nationale en internationale ontwikkelingen op het gebied van vrouwenhandel.

Ook is er een duidelijke behoefte aan meer kennis over en uitwisseling met andere regionale netwerken en anderen die zich met (hulpverlening aan) slachtoffers van vrouwenhandel bezighouden. Dit kan uiteraard goed opgepakt worden als er een meer systematische vorm van netwerkbeheer wordt ontwikkeld.

Bespreekpunten voor de toekomst:

- Het lijkt zinvol om, in overleg met de subsidie-gever, voor de resterende projectperiode een alternatief en meer realistisch (haalbaar) scenario uit te stippelen met betrekking tot de hulpverlening aan slachtoffers van vrouwenhandel. Vanwege het lage aantal cliënten in enkele netwerken, wat leidt tot verlies aan draagvlak in de netwerken en versnippering van aandacht en tijd bij de STV, ligt het voor de hand om het streven naar een landelijke dekking van netwerken los te laten. De hulpverlening kan beter plaats vinden in een beperkt aantal goed functionerende integratienetwerken, dat wil zeggen integratienetwerken die in staat zijn zelfstandig te functioneren en een effectief werkverband met de STV te onderhouden. De STV kan zich in dit scenario richten op de groep cliënten die niet binnen netwerken te plaatsen zijn.

Verder kan in overweging worden genomen of de rol van de STV - zoals afgesproken - beperkt moet blijven tot een tweedelijnsorganisatie. Gezien haar deskundigheid en inzet op het terrein van de hulpverlening, gecombineerd met het feit dat zij voor een kleine groep slachtoffers toch al de zorgcoördinatie ter hand blijven nemen, pleiten voor een sterkere rol van de STV in de (coördinatie van de) eerstelijnsbepaling.

8.3 Internationale activiteiten

Op dit moment kent de STV 3 projecten op internationaal gebied:

- La Strada III;
- Europees Netwerk Vrouwenhandel (EUNATW);
- Human Rights Standardscampaign.

La Strada is een internationaal programma, dat tot doel heeft de aanpak van vrouwenhandel en de hulpverlening aan slachtoffers te verbeteren in Centraal- en Oost-Europa. Hiertoe wordt in vier kernlanden een intensieve campagne tegen vrouwenhandel gevoerd. Daarnaast richt het programma zich op een aantal andere landen in Centraal- en Oost-Europa, waar, middels trainingen, de deskundigheid op het gebied van vrouwenhandel wordt vergroot en het ontwikkelen van follow-up activiteiten door de betrokken NGO's wordt gestimuleerd. In dit kader is een trainingsseminar voor Roemenië, Albanië en Hongarije georganiseerd. Het project

Human Rights Standardscampaign is op 1 januari 1999 gestart. Daarnaast wordt ook het 'Europees Netwerk Vrouwenhandel (EUNATW)' vanaf 1 april 1999 weer nieuw leven ingeblazen. Gezien het recente aanvangstijdstip zijn de laatste twee projecten nog niet geëvalueerd.

La Strada (kernlanden)

Het project La Strada wordt door haar teamleden zeer positief beoordeeld. Het programma is inhoudelijk goed en professioneel. De inspanningen van de STV op het gebied van programma-coördinatie, trainings- en teambuildingsactiviteiten en de consultancy en samenwerking bij de opvang van slachtoffers oogsten veel lof. De STV is deskundig en draagt deze deskundigheid op de juiste wijze over op de teamleden.

Een belangrijke vraag is of de organisaties in het La Strada-team, na het beëindigen van het La Strada project in juni 2001, onafhankelijk verder kunnen. Alhoewel het volgens sommige teamleden nog te vroeg is om hier al iets over te zeggen, geven de teams in Polen, Tsjechië en Bulgarije wel al aan dat zij verwachten zelfstandig verder te kunnen. Desondanks spreken zij een duidelijke voorkeur uit voor verdere ondersteuning door de STV. Het team in de Oekraïne verwacht zelfstandiger te kunnen functioneren, maar niet zonder ondersteuning van de STV.

Trainingsseminar voor Roemenië, Albanië en Hongarije

Over het algemeen wordt de trainingsseminar positief beoordeeld. Het meest populair waren de werkbezoeken aan Nederlandse organisaties die gericht zijn op prostitutie. Belangrijke effecten lagen volgens de deelnemers op de opgedane kennis ten aanzien van (verschillende aspecten van) vrouwenhandel en de contacten die zijn opgedaan.

Bij twee van de vijf geïnterviewde organisaties, één in Albanië en één in Roemenië, heeft de seminar naar eigen zeggen reeds geleid tot concrete activiteiten. Het betreft in beide gevallen voorlichtingsactiviteiten, gericht op preventie.

Europees NGO netwerk vrouwenhandel

Het project Europees NGO netwerk vrouwenhandel (EUNATW) is een pilot-project met een looptijd van ruim 1 jaar. Zij is pas recent van start gegaan (april 1999), waardoor evaluatie nu nog niet zinvol werd geacht. Wel zijn, zoals gepland, de 44 NGO's die in 1997 aan een conferentie hebben deelgenomen, opnieuw benaderd. 82% van deze organisaties heeft positief op het project gereageerd. Omdat de subsidie-aanvraag voor het aanvullende project is afgewezen, wordt het project voorlopig echter niet verder uitgevoerd.

Besprekpunten voor de toekomst:

- De inspanningen en deskundigheid van de STV op internationaal gebied worden door de betrokkenen gewaardeerd. Ook bestaat bij de teamleden en andere NGO's duidelijk behoefte aan het voortzetten en uitbreiden van de werkzaamheden van de STV. De STV dient zich derhalve te beraden op de vraag of zij haar internationale werkzaamheden wil uitbreiden en zo ja, op welke wijze deze activiteiten gefinancierd kunnen worden.

Suggesties voor de toekomst vanuit de afnemers:

- Blijvend voortzetten van de huidige taken van de STV ten behoeve van NGO's, zoals het overdragen van kennis en deskundigheid, het creëren van mogelijkheden voor het leggen van contacten en uitvoeren en/of ondersteuning bieden bij de (internationale) lobby tegen vrouwenhandel.
- Opzetten 'return-programs'.

8.4 Training en voorlichting

De STV biedt een breed scala van producten aan op het gebied van voorlichting en training. Naast trainingen die vooral gericht zijn op het veld van personen en organisaties die in hun werkpraktijk te maken krijgen met slachtoffers van vrouwenhandel, nemen ook lezingen, gastcolleges e.d. voor belangstellenden, onderwijsinstututen en politieke organisaties een belangrijke plaats in.

Het is op basis van de door de STV beschikbaar gestelde gegevens niet mogelijk aan te geven welk deel van de beschikbare mensuren wordt besteed aan dit onderdeel.

De interne organisatie van voorlichting en training

De interne organisatie en coördinatie van dit onderdeel van de STV-werkzaamheden laat te wensen over. Training en voorlichting is binnen de organisatie geen aparte werkeenheid zoals dat bij de hulpverlening wel het geval is. Hierdoor ontbreekt het aan sturingsmogelijkheden: het werk wordt op ad hoc basis georganiseerd, en is sterk reactief van aard - inspelend op de vragen die vanuit de markt op de organisatie afkomen. Op zich is deze benadering vraaggericht en klantvriendelijk (het aanbod wordt op maat geleverd).

Waar het echter aan ontbreekt is een expliciete en gedeelde visie op de functie en plaats van training en voorlichting binnen het totale pakket van STV-werkzaamheden. Ook de doelen en doelgroepen van training en voorlichting zijn onvoldoende geëxpliciteerd, wat het moeilijk (zo niet onmogelijk) maakt om gerichte keuzes te maken en meer actieve strategieën uit te zetten.

Zeker gezien het signaal dat het aantal verzoeken om voorlichting en training toeneemt, zal het in de nabije toekomst noodzakelijk worden om zowel de interne organisatie van dit onderdeel als het interne beleid strakker aan te zetten.

Het oordeel van de afnemers

Over de ervaringen met het consulteren van de STV heeft men niets dan lof. De STV heeft zeer veel kennis en ervaring in huis. Als zij iets niet weten, zoeken ze de gevraagde informatie op en bellen op zeer korte termijn terug. Ook de trainingen in het kader van projecten worden uitstekend beoordeeld.

Onduidelijk is welke criteria worden gehanteerd bij het versturen van het informatiebulletin Keerzijde. Veel in het kader van dit onderzoek geïnterviewde personen ontvangen het blad niet, maar geven wel aan beter op de hoogte te willen worden gehouden van ontwikkelingen op het gebied van vrouwenhandel.

Bespreekpunten voor de toekomst

- De STV geeft ook zelf aan van plan te zijn om de werkzaamheden in het kader van voorlichting en training beter te structureren en profileren. Het lijkt ons raadzaam dat daarbij ook intakecriteria worden ontwikkeld en prioriteiten worden gesteld, te meer daar het aantal verzoeken om training/voorlichting gestaag toeneemt.
- Het formuleren van intakecriteria en prioriteiten is pas mogelijk als de STV een duidelijk beeld heeft van de doelen die worden nagestreefd met (diverse vormen van) voorlichting en training en de doelgroepen die met het oog op die doelen van belang zijn.
- Ook ligt het (verder) standaardiseren van veelgevraagde producten voor de hand: dat bespaart tijd en het kan de kwaliteit van het gebodene

verhogen.

- Tevens zal de vraag aan de orde moeten komen of men het uitgangspunt moet handhaven dat alle medewerkers inzetbaar (moeten) zijn voor training en voorlichting. Het verzorgen van trainingen en voorlichtingsactiviteiten vereist specifieke deskundigheid en vaardigheden die niet iedereen vanzelf in huis heeft. Als gekozen wordt voor brede inzetbaarheid van alle medewerkers op dit terrein, dan zal ook gekeken moeten worden naar de noodzaak van aanvullende scholing en training van de medewerkers.
- De STV zou tevens meer aandacht moeten besteden aan de systematische evaluatie van de door hen verzorgde trainingen/voorlichtingen.
- Ook adviseren wij dat de werktijd die besteed wordt aan dit onderdeel van het werk geregistreerd wordt (voorbereiding plus uitvoering), opdat een beter beeld ontstaat van de door de STV gepleegde investering hierin.
- Tot slot wordt aanbevolen de uitgave het informatiebulletin Keerzijde uit het slop te trekken en na te gaan of, en hoe, het abonnementenbestand kan worden uitgebreid naar geïnteresseerde betrokkenen bij de zorg aan slachtoffers van vrouwenhandel, zoals de politie, de integratienetwerken en andere (hulpverlenings)instellingen. Met Keerzijde kan namelijk de lacune worden gedicht ten aanzien van de informatieverstrekking inzake vrouwenhandel, die bij verschillende afnemers in het onderzoek is geconstateerd.

Trainingsbehoefte vanuit de afnemers:

- Opfris-cursussen of -conferenties.
- Trainingen op het gebied van trauma's en traumaverwerking.
- Introductiecursus voor 'nieuwkomers'.
- Trainingen op het gebied van landen/culturenkennis.
- Trainingen voor politie-organisaties.
- Trainingen voor bij asielzoekers betrokkenen instellingen.

8.5 Beleidsbeïnvloeding

Een van de doelstellingen van de STV is het beïnvloeden van het nationale beleid ten aanzien van vrouwenhandel. Enerzijds gebeurt dit vanuit het zicht dat de STV heeft op de uitvoering van het bestaande vrouwenhandelbeleid. Anderzijds stelt zij jaarlijks specifieke speerpunten vast, waarin zij anticipeert op toekomstige ontwikkelingen, nieuw beleid en/of nieuwe wetgeving.

In de evaluatie van de nationale beleidsbeïnvloeding door de STV is met name gefocused op de belangrijkste lobby's van de STV in de laatste twee jaar. Deze hebben betrekking op het wetsvoorstel tot de opheffing van het bordeelverbod, de koppelingswet en de machtiging voorlopig verblijf.

Uit de evaluatie blijkt dat de STV actief is, adequaat inspeelt op nieuwe ontwikkelingen, hier op deskundige wijze commentaar op levert en waar mogelijk constructief en intensief samenwerkt met diverse betrokken partijen, zoals ambtenaren, non-gouvernementele organisaties en betrokkenen bij de uitvoering van het vrouwenhandelbeleid.

De door de STV geleverde inspanningen hebben geleid tot verschillende concrete resultaten. Zo is de STV sterk betrokken geweest bij de wijziging van hoofdstuk B-17 in de vreemdelingencirculaire. Ook zijn door de inspanningen van de STV slachtoffers en getuige-aangevers van vrouwenhandel, die onder de Koppelingswet uitgesloten zouden worden van sociale en collectieve voorzieningen, onder andere regelingen geplaatst. Ook heeft de STV een belangrijke rol gespeeld bij de vrijstelling van de MVV-vereiste voor slachtoffers en getuige-aangevers van vrouwenhandel.

De taken omtrent beleidsbeïnvloeding zijn jarenlang ondergebracht bij één persoon in de STV. Veel van de resultaten van de evaluatie worden door de geïnterviewden dan ook direct aan haar inspanningen toegeschreven. Ook is de STV middels deze persoon jarenlang heel herkenbaar aanwezig geweest in het veld en wisten externe betrokkenen wie op dit gebied aanspreekbaar was binnen de STV. Het vertrek van deze persoon heeft geleid tot een andere taakinvulling bij de STV, waarbij voor beleidsbeïnvloeding minder uren worden vrijgemaakt. Dit wordt door betrokkenen in het veld ook gesignaleerd, maar zij geven tevens aan dat de positie van de STV inmiddels dusdanig is versterkt, dat zij vanzelfsprekend worden geraadpleegd bij zaken omtrent vrouwenhandel.

Bespreekpunten voor de toekomst

- De STV zal zich moeten beraden op de mate waarin zij beleidsbeïnvloeding tot haar (kern)taken wil rekenen. Hierover zullen ook heldere afspraken met de Nationaal Rapporteur moeten worden gemaakt. Daarbij moet ook worden meegenomen op welke wijze de STV over vier jaar invulling aan deze taak wil/kan geven. Daar kan wellicht nu al op worden geanticipeerd.
- Wanneer de STV beleidsbeïnvloeding inderdaad tot haar (kern)taken wil blijven rekenen, zal zij zich moeten beraden op de wijze waarop dit vorm krijgt. Hierbij is naar buiten toe van belang dat de STV duidelijke en vaardig aanspreekpunten heeft.

Bijlage 1 Hoofdstuk B-17 in de Vreemdelingencirculaire

1 Uitgangspunten van de B17 procedure

1.1

De in dit hoofdstuk neergelegde procedure maakt onderdeel uit van het beleid om mensenhandel te bestrijden. Bestrijding van mensenhandel is een uitdrukkelijke prioriteit voor Politie en Justitie in Nederland. Mensenhandel is een grove schending van de rechten van de mens en een uiterst ernstig misdrijf. Mensenhandel is strafbaar gesteld in artikel 250a van het Wetboek van strafrecht. Dit artikel stelt tevens strafbaar het opzettelijk voordeel trekken uit onvrijwillige vormen van prostitutie. Ook is in dit verband relevant artikel

248b van het Wetboek van strafrecht.

1.2

De delictsomschrijving van artikel 250a luidt:

1. Met een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie wordt gestraft:
 1. degene die een ander door geweld of een andere feitelijkheid of door bedreiging met geweld of een andere feitelijkheid dwingt dan wel door misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht of door misleiding beweegt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling, dan wel onder voornoemde omstandigheden enige handeling onderneemt waarvan hij of zij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor tot het verrichten van die handelingen beschikbaar stelt;
 2. degene die een persoon aanwerft, medeneemt of ontvoert met het oogmerk die persoon in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling- een ieder die een andere persoon in de prostitutie brengt;
 3. degene die een ander ertoe brengt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling, dan wel ten aanzien van een ander enige handeling onderneemt waarvan hij of zij weet of redelijkerwijs doet vermoeden dat die ander zich daardoor tot het verrichten van die handelingen beschikbaar stelt, terwijl die ander minderjarig is;
 4. degene die opzettelijk voordeel trekt uit seksuele handelingen van een ander met een derde tegen betaling, terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich onder de onder 1 genoemde omstandigheden beschikbaar stelt tot het plegen van die handelingen;
 5. degene die opzettelijk voordeel trekt uit seksuele handelingen van een ander met een derde tegen betaling, indien die ander minderjarig is;
 6. degene die een ander door geweld of een andere feitelijkheid of door bedreiging met geweld of een ander feitelijkheid dwingt dan wel door misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht of door misleiding beweegt hem of haar uit de opbrengst van zijn of haar seksuele handelingen met een derde te bevoordelen;

2. De schuldige wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie, indien:
 1. de feiten, omschreven in het eerste lid, worden gepleegd door twee of meer verenigde personen;
 2. de minderjarige de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt;
 3. geweld of een andere feitelijkheid als bedoeld in het eerste lid zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft.
3. De feiten omschreven in het eerste lid, gepleegd door twee of meer verenigde personen onder omstandigheden, bedoeld in het tweede lid, onder 2 en 3, worden gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste tien jaren of een geldboete van de vijfde categorie.

De tekst van artikel 248b luidt als volgt:

Hij die ontucht pleegt met iemand die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling en die de leeftijd van zestien jaren maar nog niet de leeftijd van 18 jaren heeft bereikt, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vierde categorie.

1.3

Het overgrote merendeel van de slachtoffers van mensenhandel is vrouw. Er is echter in dit hoofdstuk afgezien van het hanteren van de meer gangbare term vrouwenhandel om verwarring te voorkomen. Ook mannen en minderjarigen vallen onder de bescherming van dit hoofdstuk.

1.4

Het doel van dit hoofdstuk is uitdrukkelijk tweeledig. Het bieden van faciliteiten voor de opsporing en vervolging van daders van mensenhandel en het bieden van opvang en bescherming van de slachtoffers van dit misdrijf. Het behandelen met respect van het slachtoffer en van getuigen die aangifte doen maakt daar onderdeel van uit. Evenals het trachten de veiligheid van slachtoffers te garanderen en de rechten van slachtoffers te beschermen.

1.5

Mensenhandel is geen klachtdelict. Om tot vervolging over te kunnen gaan is een aangifte geen absolute voorwaarde. Desalniettemin is het voor het opsporings- en vervolgingsonderzoek van groot belang dat zowel slachtoffers als getuigen die aangifte doen gedurende langere tijd ter beschikking blijven van de Justitie om de bewijsvorming te kunnen afronden. Dit rechtvaardigt de opschorting van de verwijdering dan wel het verlenen van een tijdelijke vergunning tot verblijf.

1.6

Aan mogelijke slachtoffers wordt een periode gegund van maximaal drie maanden, waarbinnen zij moeten beslissen of zij aangifte willen doen. Bedenktijd wordt gegeven omdat slachtoffers van seksuele gewelddaden vaak pas na wat langere tijd hun ervaringen kunnen uiten. Gedurende die periode wordt hun verwijdering uit Nederland opgeschort.

Doen zij aangifte dat geeft hen dat een automatisch recht op een vergunning tot verblijf. De beslissing hiertoe berust bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het ministerie van Justitie (IND). Het Openbaar Ministerie (OM) wordt van deze beslissing op de hoogte gesteld. Deze vergunning is geldig gedurende de duur van het proces tegen de verdachte, tot en met de

uitspraak van het Gerechtshof. Doen zij aangifte maar willen zij terugkeren naar het land van herkomst dan worden er afspraken gemaakt met het Openbaar Ministerie omtrent de wijze waarop zij zich beschikbaar zullen houden van de Justitie. Doen zij geen aangifte dan wordt hen na ommekeer van die drie maanden vertrek aangezegd. Die aanzegging blijft achterwege indien betrokkene een verzoek doet om een vergunning tot verblijf voor een ander doel en aan de daaraan gestelde voorwaarden voldoet.

1.7

Voor getuigen die aangifte doen maar zelf geen slachtoffer zijn geldt dat zij recht hebben op een vergunning tot verblijf indien en zolang als het Openbaar Ministerie hun verblijf in Nederland noodzakelijk acht. De beslissing op het verblijf vindt in dit geval plaats door de IND in overleg met het Openbaar Ministerie.

1.8

In het geval het Openbaar Ministerie de zaak seponereert geldt dat slachtoffer-aangever en getuigen-aangever hiertegen beklag kunnen instellen bij het Hof. In het geval er niet al wordt beschikt over een titel tot verblijf schort dit beklag het vertrek uit Nederland op tot de uitspraak van het Hof.

1.9

Na afloop van het proces geldt dat het slachtoffer op aanvraag in het bezit kan worden gesteld van een vergunning tot verblijf om humanitaire redenen indien aangetoond kan worden dat er aan een aantal criteria wordt voldaan.

1.10

Als bijlage bij hoofdstuk B17 van de Vreemdelingencirculaire zijn gevoegd telefoonnummers en adressen voor doorverwijzing voor de coördinatie van opvang van en hulpverlening aan slachtoffers, de procedure voor financiering van de kosten van levensonderhoud van het slachtoffer en financiering van de rechtshulpverlening.

2 Beschrijving van te nemen stappen

2.1 Beschrijving aanvang van de procedure

Het is niet toegestaan vreemdelingen die niet in het bezit zijn van een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel tewerk te stellen in een seksinrichting. Bij AMvB is vastgelegd dat verlening van een tewerkstellingsvergunning is uitgesloten voor "werkzaamheden geheel of gedeeltelijk bestaande in het verrichten van seksuele handelingen met derden of voor derden" (Artikel 3 Besluit ter uitvoering van de Wet arbeid vreemdelingen, Stb. 1995,406; Delegatie en uitvoeringsbesluit Wav, stcrt.31 augustus 1995,168). Tewerkstelling zonder geldige tewerkstellingsvergunning is strafbaar gesteld in de Wet economische delicten (Artikel 1 sub 4 jo artikel 2 lid 4 jo artikel 6 lid 1 sub 4 Wed). Ingevolge de gemeentelijke vergunningen afgegeven voor de exploitatie van prostitutie geeft herhaaldelijke overtreding van dit voorschrift aanleiding tot sluiting van de seksinrichting over te gaan. Het is noodzakelijk ter handhaving van deze bepaling intensief en systematisch controles uit te voeren. Tot het houden van deze controles zijn bevoegd de Vreemdelingendienst en (zeden)recherche.

Wanneer er in een seksinrichting, in het kader van een controle als hierboven genoemd of in het kader van een strafrechtelijk onderzoek, illegale vreemdelingen worden aangetroffen, dan dient de politie, reeds bij een geringe aanwijzing van mensenhandel de betrokken vreemdeling te wijzen op de onder 2.2. in dit hoofdstuk omschreven rechten.

Daarnaast geldt de onderstaande procedure ook in die gevallen dat een vreemdeling die niet over een geldige vergunning tot verblijf beschikt en in de prostitutie werkzaam is (geweest) zelf contact op neemt met de politie.

Aanwijzingen van mensenhandel worden benoemd in de bijlage 2 bij de Aanwijzing van de Procureurs-generaal inzake de aanpak van mensenhandel en andere vormen van uitbuiting in de prostitutie ten behoeve van de Hoofden van de Parketten.

2.2 Beschrijving bedenktijdfase

2.2.1 Opschorting van vertrek

Reeds bij een geringe aanwijzing dat er sprake is van mensenhandel dient de betrokken korpschef de vreemdeling die het betreft te wijzen op de mogelijkheid aangifte te doen van mensenhandel. De vreemdeling wordt geïnformeerd dat hij of zij dit direct kan doen of gebruik kan maken van een bedenktijd van maximaal drie maanden, om de beslissing tot het doen van aangifte in alle rust te overwegen. Hierbij wordt zo nodig gebruik gemaakt van tolken werkzaam in opdracht van de politie. Gedurende deze bedenktijdfase wordt de verwijdering van het vermoedelijk slachtoffer opgeschort. De korpschef maakt hiervan aantekening in het identiteitsdocument van betrokkene en meldt de beslissing aan de contactpersoon vrouwenhandel van het Regiokantoor van de IND van zijn regio. Indien betrokkene niet over een dergelijk document beschikt dan wordt een model D16 (aanvraag verlenen vergunning tot verblijf) meegegeven waarop wordt vermeld als doel "onder beperking genoemd in Vc B17" en als einddatum een termijn van 3 maanden. Tevens dient een paspoort te worden aangevraagd bij de diplomatieke vertegenwoordiging van het land waarvan betrokkene de nationaliteit bezit. De korpschef bemiddelt bij de aanvraag. Indien de korpschef vaststelt dat betrokkene niet in het bezit wordt gesteld van een paspoort in verband met weigerachtigheid van de betreffende autoriteiten kan, in overleg met de IND, vrijstelling van het paspoortvereiste worden verleend.

Slachtoffers en getuigen-aangevers van vrouwenhandel zijn vrijgesteld van het mvv-vereiste. In het geval van bedenktijd geldt een "herstel verzuim termijn" van maximaal 3 maanden (TBV 1998/28, onder 3.5 en 4).

Tevens meldt de korpschef het feit dat een vermoedelijk slachtoffer is aangetroffen dat gebruik wenst te maken van de bedenktijdfase aan de Stichting tegen Vrouwenhandel (STV). Deze Stichting draagt de verantwoordelijkheid voor het plaatsen van het vermoedelijk slachtoffer op een opvangadres. Daarbij registreert de Stichting het aantal meldingen. De Stichting schakelt de zorgcoördinator in de desbetreffende regio in die er vervolgens voor verantwoordelijk is dat de dagelijkse begeleiding van het vermoedelijk slachtoffer plaatsvindt. In het geval er in de desbetreffende regio nog niet is voorzien in zorgcoördinatie binnen de reguliere hulpverlening, blijft de Stichting tegen Vrouwenhandel verantwoordelijk voor de zorgcoördinatie. Indien het vermoedelijk slachtoffer afkomstig is uit Latijns-Amerika kan de Stichting ESPERANZA door STV als coördinator worden ingeschakeld. De korpschef wijst aanspreekpersonen aan binnen zijn korps

die de contacten met de zorgcoördinator onderhouden en centraal aanspreekbaar zijn binnen het opsporingsonderzoek. Zie voor opvang verder onder hoofdstuk 2.2.2 en 3.

N.B. De korpschef onder wiens verantwoordelijkheid het vermoedelijk slachtoffer bedenktijd krijgt blijft gedurende de gehele verdere procedure administratief verantwoordelijk. Dat wil zeggen dat het vermoedelijk slachtoffer ongeacht de gemeente waar opvangadres of -adressen gevestigd zijn, opgenomen blijft in het Vreemdelingenadministratiesysteem (VAS) van voornoemd korps. Hetzelfde geldt met betrekking tot inschrijving in de GBA. Het vermoedelijk slachtoffer kiest voor wat betreft opname in de GBA een briefadres, dat hij/zij gedurende de procedure behoudt ongeacht de feitelijke locatie van het opvangadres, c.q. de opvolgende opvangadressen.

2.2.2 Kosten van levensonderhoud

Nadat is vastgesteld dat het vermoedelijk slachtoffer bedenktijd wenst voor het overwegen van het doen van aangifte, stuurt de contactpersoon vrouwenhandel van de IND bij wie het verzoek gemeld is door de korpschef, het aanvraagformulier voor de Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen (Rvb) via de zorgcoördinator toe aan het vermoedelijk slachtoffer. De Rvb wordt verstrekt teneinde het vermoedelijk slachtoffer in staat te stellen in zijn of haar kosten van levensonderhoud te voorzien. Gedurende de bedenktijdfase is het verrichten van arbeid niet toegestaan. De gegevens op blad 2 van het aanvraagformulier worden voor verzending ingevuld door de contactpersoon. Het aanvraagformulier wordt voorzien van een IND-stempel. De vreemdeling die gebruik wenst te maken van de regeling stuurt het formulier na ontvangst zo spoedig mogelijk toe aan het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA). Het COA verifieert de gegevens ingevuld op het aanvraagformulier bij de IND contactpersoon van de regio waar het vermoedelijk slachtoffer is gemeld. Indien positief wordt beslist ontvangt de vreemdeling een beschikking van het COA. De uitkering wordt maandelijks achteraf verstrekt.

Gedurende maximaal drie maanden wordt een maal per maand door de vreemdeling een formulier ingestuurd voorzien van een droogstempel van de korpschef van de gemeente waar het vermoedelijk slachtoffer opvang wordt geboden, totdat de bedenktijd is beëindigd.

Door toepassing van de Rvb, is betrokkene verzekerd tegen ziektekosten.

2.2.3 Opvang en huisvesting

Het vermoedelijk slachtoffer wordt door korpschef aangemeld bij de Stichting tegen Vrouwenhandel. Op basis van de melding is de Stichting verantwoordelijk voor plaatsing van het vermoedelijk slachtoffer, en wordt dit al naar gelang zijn/haar wensen en de beschikbaarheid van een opvangadres. Vervolgens schakelt de Stichting, waar dit reeds mogelijk is, de zorgcoördinator ter plaatse in. Deze is eindverantwoordelijk voor de dagelijkse begeleiding van het vermoedelijk slachtoffer. Plaatsing wordt door de beschikbare capaciteit bepaald. Als hoofdregel geldt dat in het belang van het onderzoek gedurende de bedenktijdfase opvang wordt gezocht binnen de desbetreffende politieregio. Gedurende de bedenktijdfase dient het vermoedelijk slachtoffer zich maandelijks te melden bij de Vreemdelingendienst van de korps

waar hij/zij administratief is ondergebracht. Deze dienst stelt de contactpersoon vrouwenhandel van de IND-regio waar de eerst melding is geregistreerd in kennis of aan de meldingsplicht is voldaan. Is het slachtoffer minderjarig dan dient in het gezag te worden voorzien.

Tijdens kantooruren is de Stichting tegen Vrouwenhandel telefonisch bereikbaar. Voor het organiseren van eerste opvang buiten kantooruren kan de korpschef een beroep doen op de regionale Meldpunten Vrouwenopvang. In het geval het vermoedelijk slachtoffer afkomstig is uit Latijns-Amerika kan de korpschef een beroep doen op de Stichting ESPERANZA, die ook buiten kantooruren bereikbaar is. Wordt het vermoedelijk slachtoffer buiten kantooruren door de korpschef geplaatst, hetzij zelfstandig hetzij door bemiddeling van de stichting ESPERANZA, dan meldt hij dit eveneens aan de Stichting tegen Vrouwenhandel. Vervolgens kan de Stichting dan beoordelen of de opvangfaciliteit geschikt is voor een langere tijd.

Het is ook mogelijk in het geval de korpschef verwacht bij een inval in een seksinrichting vermoedelijke slachtoffers aan te zullen treffen, voorafgaande aan de feitelijke inval hiervan al melding te doen aan de Stichting tegen Vrouwenhandel, teneinde tijdig opvangplaatsen beschikbaar te kunnen stellen. Zie voor opvang verder onder hoofdstuk 3.

2.2.4 Medische bijstand en rechtshulp

De zorgcoördinator is eindverantwoordelijk voor de opvang van het vermoedelijk slachtoffer gedurende de bedenktijdfase. De zorgcoördinator draagt er zorg voor dat het vermoedelijk slachtoffer in staat wordt gesteld zich medisch te laten onderzoeken en te laten behandelen. Met het oog op de mogelijke latere afgifte van een vergunning tot verblijf dient een tbc onderzoek onderdeel uit te maken van dit medisch onderzoek.

De zorgcoördinator draagt er zorg voor dat het slachtoffer goed geïnformeerd wordt over de juridische consequenties van het doen van aangifte. Indien het noodzakelijk blijkt voor het geven van juridisch advies gedurende de bedenktijdfase een rechtshulpverlener in te schakelen ontvangt deze hiervoor financiering van de Raad voor Rechtsbijstand (of: kunnen de gemaakte kosten worden vergoed door middel van de Rvb).

2.3 Beschrijving aangifte-procedure

De korpschef stelt het vermoedelijk slachtoffer op het moment dat hij of zij hiertoe de wens te kennen geeft in staat aangifte van mensenhandel te doen. De korpschef stelt de contactpersoon vrouwenhandel van de IND per omgaande per fax (D16) van de aangifte in kennis. De aangifte geldt als een verzoek om een vergunning tot verblijf. Het vermoedelijke slachtoffer wordt verzocht de uitkomst van het tbc-onderzoek te overleggen, dat bij de D16 aan de IND wordt gevoegd en gefaxt. Van het verzoek om een vergunning tot verblijf wordt aantekening gemaakt in het identiteitsdocument van betrokkene. Indien betrokkene niet over een dergelijk document beschikt dan wordt een kopie van het D-16 formulier verschaft. De minister van Justitie beslist op het verzoek om een vergunning tot verblijf. Onvoorziene omstandigheden daargelaten dient binnen 24 uur na aangifte de beslissing op het verzoek om een vergunning tot verblijf te worden genomen. De contactpersoon vrouwenhandel van de IND stelt de korpschef per fax in kennis van de beslissing op het verzoek. De contactpersoon vrouwenhandel

van de IND stelt het Openbaar Ministerie in kennis van de beslissing. De korpschef geeft een vergunning tot verblijf af en tekent de volgende tekst daarop aan: "onder beperking als genoemd in de Vreemdelingencirculaire 1994, B17." De vergunning tot verblijf houdt zijn geldigheid totdat het feitelijk proces tegen de verdachte is afgerond. Dat wil zeggen maximaal totdat het Gerechtshof uitspraak heeft gedaan. De vergunning wordt jaarlijks verlengd. De vergunning staat niet toe dat arbeid wordt verricht.

2.3.1 Wens tot vertrek na aangifte

Doet het vermoedelijk slachtoffer aangifte, maar geeft hij of zij te kennen uit Nederland te willen vertrekken dan meldt de korpschef dit aan de contactpersoon vrouwenhandel van de IND. Indien het vermoedelijk slachtoffer bereid is te getuigen in het proces tegen de verdachte neemt de contactpersoon vrouwenhandel van de IND contact op met het Openbaar Ministerie. Acht het Openbaar Ministerie het voor de procesgang tegen de verdachte noodzakelijk dat betrokkene als getuige (ter zitting) gehoord kan worden, dan worden daar in overleg met de aangever nadere afspraken over gemaakt. Het verdient aanbeveling om, indien mogelijk, voorafgaande aan het vertrek contact op te nemen met de Stichting tegen Vrouwenhandel, of in het geval het vermoedelijke slachtoffers uit Latijns-Amerika betreft de Stichting ESPERANZA. Zodat er afspraken kunnen worden gemaakt met niet-gouvernementele organisaties (NGO's) in de landen van herkomst. NGO's kunnen in dit geval een dubbele functie vervullen. Zij kunnen het vermoedelijk slachtoffer bijstaan bij het herintegreren na terugkeer en het zorgen voor het in stand houden van de contacten tussen het vermoedelijk slachtoffer en de betreffende Nederlandse instanties.

Geeft het vermoedelijk slachtoffer gedurende de bedenktijdfase aan af te zien van het doen van aangifte of loopt de bedenktijdfase af zonder dat er aangifte is gedaan, dan reikt de korpschef een kennisgeving tot vertrek uit aan betrokkene. Daarbij verdient het aandacht dat in de reis- of identiteitspapieren van de vreemdeling die stelt slachtoffer van vrouwenhandel te zijn nimmer aantekeningen omtrent de verwijdering mogen worden geplaatst. Deze kennisgeving blijft achterwege indien betrokkene een verzoek doet om een vergunning tot verblijf voor een ander doel en aan de daaraan gestelde voorwaarden is voldaan.

In geval van vertrek kan voor twee procedures worden gekozen. Hetzij de korpschef van de politieregio waar betrokkene administratief is ondergebracht regelt het vertrek en zorgt voor de benodigde papieren (indien noodzakelijk regelt hij een laissez-passer). Hetzij de zorgcoördinator vraagt bemiddeling bij vertrek aan bij het IOM (International Organisation for Migration).

Het bovenstaande laat onverlet de mogelijkheid die het algemene toelatingsbeleid biedt om in daarvoor in aanmerking komende gevallen een vergunning tot verblijf af te geven op grond van klemmende redenen van humanitaire aard. In een dergelijk geval wordt vrijstelling van het mvv-vereiste verleend.

2.4 Situatie na aangifte/ financiën en opvang

2.4.1 Beëindiging Regeling verstrekkingen voor bepaalde categorieën vreemdelingen (Rvb)

Zodra de melding van de aangifte binnenkomt bij de contactpersoon vrouwenhandel van de IND, dan wel het bericht de contactpersoon bereikt dat afgezien wordt van aangifte, informeert de contactpersoon het COA. Daarop wordt de uitkering krachtens de Rvb door het COA stopgezet. Dit gebeurt in het geval van aangifte niet eerder dan nadat een verblijfsvergunning is afgegeven. In het geval er aangifte is gedaan draagt het COA per omgaande het dossier van betrokkene over aan de Sociale Dienst van de gemeente waar betrokkene in de GBA is opgenomen.

Na afgifte van de vergunning tot verblijf maakt de aangever aanspraak op een uitkering ingevolge de Algemene Bijstandswet. In het geval betrokkene afziet van aangifte sluit het COA het dossier af. Dit gebeurt niet eerder dan de datum waarop het vertrek van betrokkene geregeld is. Tot die datum loopt de uitkering dus door.

2.4.2 Opvang

Na afgifte van de vergunning tot verblijf kan de aangever zich voor vervolgoptvang wenden tot de zorgcoördinator in de regio waar hij/zij reeds verblijft of, in het geval er geen regionale zorgcoördinator beschikbaar is, tot de Stichting tegen Vrouwenhandel. Vervolgopvang op een andere locatie kan aangewezen zijn indien de opvanglocatie die in de bedenktijdfase werd geboden niet geschikt is voor een langduriger verblijf. Heeft het slachtoffer geen gebruik gemaakt van de bedenktijd maar direct aangifte gedaan dan schakelt de korpschef in eerste instantie de Stichting tegen Vrouwenhandel in voor de organisatie van de opvang (zie voor de te volgen procedure onder 2.2.1 en 2.2.3). Zie verder onder 3.

Na afgifte van de vergunning tot verblijf kan de aangever gedurende de duur dat het proces tegen de verdachte loopt, gebruik maken van mogelijkheden voor het volgen van een opleiding en voor vrije tijdsbesteding. De zorgcoördinator beschikt over informatie van het aanbod in de regio.

2.5 Situatie na afloop van het proces

Zodra de uitspraak in het proces tegen de verdachte onherroepelijk is geworden komt de grond aan de vergunning tot verblijf als bedoeld in B17 te ontvallen. De korpschef roept de aangever op teneinde hem of haar vertrek aan te zeggen. De betrokken vreemdeling heeft het recht een vergunning tot verblijf aan te vragen. Hetzij omdat inmiddels wordt voldaan aan een van de in de Vreemdelingencirculaire 1994 genoemde verblijfsdoelen, hetzij om klemmende redenen van humanitaire aard. In gevallen waarin de korpschef niet zelfstandig bevoegd is tot het nemen van een beslissing legt hij het verzoek voor aan de contactpersoon van de IND. Deze beoordeelt of er voldoende redenen aanwezig zijn om tot verlening van een vergunning tot verblijf over te gaan. In het geval van een aanvraag om klemmende redenen van humanitaire aard spelen, mede tegen de achtergrond van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) een aantal overwegingen een rol. Bij het beoordelen of er redenen zijn voor een vergunning op humanitaire gronden zullen in ogenschouw worden genomen:

- Risico van represailles jegens betrokkene en haar/zijn familie en de mate van bescherming daartegen die de autoriteiten in het land van herkomst bereid en in staat zijn te bieden.
- Risico van vervolging in het land van herkomst bijvoorbeeld op grond van prostitutie of het gebruik van valse documenten.
- De mogelijkheden van sociale en maatschappelijke herintegratie in het land van herkomst, rekening houdend met de specifieke culturele achtergrond en het prostitutieverleden van betrokkene, duurzame ontwrichting van familierelaties, de maatschappelijke opvattingen over prostitutie en het overheidsbeleid terzake.
- De aanwezigheid van adequate, vertrouwelijke en niet-stigmatiserende opvang.
- De mogelijkheden die betrokkene heeft om in eigen land weer een zelfstandig en menswaardig bestaan op te bouwen.
- De aanwezigheid van kinderen.

In deze gevallen hoeft niet aan het mvv-vereiste te worden voldaan.

Dossiervorming gedurende de procesfase is ook voor het beoordelen van een dergelijk verzoek belangrijk.

2.6 Procedure ten aanzien van getuigen-aangevers

Doet een vreemdeling die zonder bezit van een geldige vergunning tot verblijf in Nederland verblijft aangifte van mensenhandel, omdat hij of zij stelt getuige geweest te zijn van dit misdrijf dan geldt de volgende procedure:

De korpschef schort het vertrek van de getuige-aangever op door een stempel te plaatsen in het identiteitsdocument van de getuige-aangever. Hij meldt deze aangifte per omgaande per fax aan de contactpersoon vrouwenhandel van de IND. De opschorting van het vertrek geldt totdat beslist is of de aangifte aanleiding is een vergunning tot verblijf af te geven. De aangifte geldt als verzoek om een vergunning tot verblijf. De contactpersoon vrouwenhandel van de IND neemt contact op met het Openbaar Ministerie. Waar het getuige-aangevers betreft is het de stem van het Openbaar Ministerie die de doorslag geeft of een verblijfsvergunning zal worden verstrekt of niet. Criterium is hierbij de vraag of de aanwezigheid van de getuige-aangever in Nederland gewenst is voor het opsporings- en vervolgingsonderzoek tegen de verdachte. Aft het Openbaar Ministerie zijn of haar aanwezigheid gewenst dat stuurt de IND de beslissing aan de korpschef, waarna deze de getuige-aangever in het bezit stelt van een vergunning tot verblijf onder de vermelding: 'als bedoeld in de Vreemdelingen-circulaire 1994; B17'. De vergunning tot verblijf is geldig zolang het Openbaar Ministerie de aanwezigheid van betrokkene in Nederland behoeft. De vergunning geeft geen recht op het verrichten van arbeid. De contactpersoon vrouwenhandel van de IND zet na ontvangst van het bericht dat aangifte is gedaan de procedure voor een uitkering krachtens de Rvb in gang. Zie onder 2.2.2 van dit hoofdstuk.

Zolang het Openbaar Ministerie niet heeft beslist kan een getuige-aangever aanspraak maken op de Rvb. Beslist het Openbaar Ministerie positief en wordt een vergunning tot verblijf verleend, dan draagt het COA zorg voor overdracht van het dossier van betrokkene aan de Sociale Dienst van de gemeente waar bedoelde getuige-aangever woont. Is de getuige-aangever ondergebracht op een beschermde opvanglocatie dan geldt het adres van het korps waaronder het onderzoek ressorteert als postadres voor de GBA

en is de GSD van de gemeente van inschrijving verantwoordelijk voor de uitkering. De afgifte van een vergunning tot verblijf aan de getuige-aangever stelt betrokkene namelijk in staat indien nodig aanspraak te maken op een uitkering ingevolge de Algemene Bijstandswet. Valt de beslissing negatief uit dan sluit het COA het dossier en ontvangt de korpschef bericht van de contactpersoon vrouwenhandel van de IND dat betrokkene vertrek moet worden aangezegd. De korpschef draagt hier zorg voor. Ook hier geldt dat de kennisgeving tot vertrek achterwege blijft indien betrokkene een verzoek heeft gedaan om een vergunning tot verblijf voor een ander doel en aan de hieraan gestelde voorwaarden is voldaan. In een dergelijk geval wordt vrijstelling van het MVV-vereiste verleend. De RvB-uitkering loopt door totdat over de aanvraag om een vergunning tot verblijf is beslist respectievelijk tot de datum waarop vertrek is geregeld.

Een getuige-aangever die in verband met de aangifte gevaar loopt kan aanspraak maken op opvang. De korpschef neemt contact op met de Stichting tegen Vrouwenhandel indien om een veilige locatie wordt verzocht.

2.7 Beklagprocedure

Wanneer het OM afziet van vervolging van de verdachte, kunnen zowel vermoedelijke slachtoffers van vrouwenhandel als getuige-aangevers gebruik maken van de mogelijkheid beklag in te stellen bij het Gerechtshof ex artikel 12 van het Wetboek van strafvordering. De uitslag van deze procedure mag te allen tijde in Nederland worden afgewacht. Heeft het vermoedelijk slachtoffer aangifte gedaan en is hij/zij in het bezit van een vergunning tot verblijf dan loopt de geldigheid daarvan uiteraard door gedurende de beklagprocedure. Heeft het vermoedelijk slachtoffer nog geen aangifte gedaan en/of is het dus nog niet in het bezit van een vergunning tot verblijf dan zal de korpschef het vertrek opschorten totdat het Gerechtshof uitspraak heeft gedaan. Voor getuige-aangevers geldt per definitie dat het vertrek zal worden opgeschort totdat het Gerechtshof uitspraak heeft gedaan.

Gedurende deze procedure blijven aanspraken op de Rvb van kracht, voorzover aangifte niet heeft geleid tot een vergunning tot verblijf (en dus tot aanspraak op een uitkering ingevolge de Algemene Bijstandswet) of betrokkene anderszins een vergunning tot verblijf heeft verkregen.

3 Hulpverlening aan slachtoffers gedurende de B17 procedure

3.1 Contacten hulp in de bedenktijdfase

Gedurende de eerste dagen direct volgend op de verklaring van een vermoedelijk slachtoffer dat hij of zij gebruik wil maken van de mogelijkheid van bedenktijd respectievelijk de mogelijkheid tot het doen van aangifte is de korpschef verantwoordelijk voor de opvang van betrokkene. In deze periode wordt het vermoedelijk slachtoffer door de korpschef aangemeld bij de Stichting tegen Vrouwenhandel voor het organiseren en coördineren van de eerste opvang. De Stichting heeft een schakelfunctie tussen politie en hulpverlening. Wanneer de korpschef zelf de eerste opvang regelt meldt hij dit aan de Stichting tegen Vrouwenhandel.

De korpschef draagt vervolgens de verantwoordelijkheid voor de opvang van het vermoedelijk slachtoffer over aan de Stichting tegen Vrouwenhandel. De Stichting zorgt voor adressen voor plaatsing van het vermoedelijk slachtoffer in een reguliere opvangfaciliteit en brengt hem/haar onder de verantwoordelijkheid van een regionaal zorgcoördinator. Is deze in de betreffende regio nog niet beschikbaar dan blijft de verantwoordelijkheid voor de dagelijkse begeleiding bij de Stichting tegen Vrouwenhandel. De zorgcoördinator is afhankelijk van de desbetreffende regio verbonden aan verschillende instellingen voor maatschappelijk werk. De dagelijkse zorg en begeleiding van het vermoedelijk slachtoffer vallen onder de verantwoordelijkheid van de zorgcoördinator. De politie is uitsluitend verantwoordelijk voor het onderzoek ten behoeve van opsporing en vervolging. Binnen dit onderzoek moet betrokkene door de politie van de benodigde papieren worden voorzien ten behoeve van verblijf en kosten van levensonderhoud.

Gedurende de bedenktijdfase is het voor het politieonderzoek belangrijk om betrokkene te huisvesten binnen het logistiek bereik van het betreffende korps. Het streven moet er dus op zijn gericht om dit te realiseren, voor zover beschikbare capaciteit dit toelaat.

In het belang van het politie-onderzoek wordt, indien noodzakelijk, gebruik gemaakt van tolken. Het verdient uitdrukkelijk aanbeveling ten behoeve van de hulpverlening gebruik te maken van andere tolken. Voor vermoedelijk slachtoffers uit Spaanstalige landen kan gebruik worden gemaakt van de diensten van de tolk van de Stichting ESPERANZA. Voor andere talen kan worden teruggevallen op de reguliere tolkencentra.

3.2 Contacten hulp in procedurefase

Gedurende de bedenktijdfase onderhoudt de zorgcoördinator contact met zowel de verantwoordelijk korpschef als met de Stichting tegen Vrouwenhandel. Na de aangifte wordt, in het geval betrokkene in Nederland wenst te verblijven, in overleg tussen politie, STV en de verantwoordelijke zorgcoördinator besloten of het wenselijk is de aangever in een andere opvangfaciliteit te huisvesten, zelfstandig te huisvesten of in de huidige faciliteit te laten verblijven gedurende de resterende tijd van het proces.

De zorgcoördinator houdt contact met STV en zorgt voor een terugkoppeling met betrekking tot de ontwikkelingen van het slachtoffer in kwestie in de opvang. Betrokkene blijft via de zorgcoördinator op afstand bereikbaar voor de politie.

Ook in deze fase van de procedure blijft de Stichting tegen Vrouwenhandel beschikbaar voor consultatie en advies.

N.B. Gedurende de procesfase dient de rechtshulpverlening alert te zijn op de mogelijkheden van een civiele voeging in de strafrechtelijke procedure. De Wet Terwee biedt eveneens mogelijkheden om het slachtoffer financieel compensatie te bieden voor het ondervonden leed.

3.3 Contacten hulp na afloop van de procedure

Indien terugkeer van het slachtoffer geregeld wordt, door korpschef of zorgcoördinator (zie onder 2.3) is het wenselijk contact op te nemen met de Stichting tegen Vrouwenhandel in verband met de vraag naar aanwezigheid van eventuele opvangmogelijkheden in het land van herkomst en het leggen van contacten daarmee. Indien het slachtoffer afkomstig is uit Latijns-Amerika kan ook hiervoor de Stichting ESPERANZA worden ingeschakeld.

4 Registratie

In de loop van 1999 wordt een Nationaal Rapporteur Vrouwenhandel aangesteld. Binnen het mandaat van deze Rapporteur valt het desgevraagd worden voorzien van informatie betreffende aard en omvang van vrouwenhandel in Nederland, omtrent de mechanismen die bij dit misdrijf een rol spelen. Doel van de uit te brengen rapportage is het landelijk kunnen volgen van de vorderingen op het terrein van de bestrijding van mensenhandel. In verband hiermee is het belangrijk dat de korpschef iedere melding omtrent een vermoedelijk slachtoffer ter kennis brengt van de Stichting tegen Vrouwenhandel. De Stichting wordt, ten behoeve van de landelijke rapportage aan de Nationaal Rapporteur, belast met de landelijke registratie van het aantal aangemelde gevallen.

Bijlage 2 Lijst van geïnterviewden / geënkquêteerden

In deze bijlage zijn alle geïnterviewden en geënkquêteerde instanties/personeken ten behoeve van de externe evaluatie opgenomen.

Stichting Opbouw

- Stichting Opbouw: Landelijke bureau (Utrecht)
D. Hermanussen
- Stichting Opbouw Breda
Jannie Damen

Opvanghuizen

- Stichting Vast
Caro
- Blijf Utrecht
Ini Grollen
- Blijf IJmond
Lenneke Slinkert

Prostitutie Maatschappelijk Werk

- GGD Eindhoven
Jeanet Boudewijns

Advocaten

- Vreemdelingenrecht
Moniek Groot
- Advocatenkantoor van Bon-Moors
Leonie van Sommeren
- Advocatenkantoor de Goeij en Vellenga
Loes Vellenga

Politie

- Jeugd- en Zedenpolitie Haarlem
Aad Bak
- Jeugd- en Zedenpolitie Rotterdam
John Staps
- Mensenhandel en prostitutieteam Groningen
Jan Jonkers
- Mensenhandel en prostitutieteam Eindhoven
Chris van Ekelen
- Mensenhandel en prostitutieteam Nijmegen
Hans Vermegen

Integratienetwerken

- Arnhem
N. Schmidt

- Nijmegen
R. Goossens
- Rotterdam
S. Kern
- Dordrecht
M. Neesen
- Groningen
Y. Nijhuis
- Leeuwarden/Bergum
B. de Boer
- Amsterdam
Mw. Broekmeijer
- Breda/Tilburg / Den Bosch/Oss / Eindhoven/Helmond
Wil Verhoeven
- Apeldoorn
W. Doorn

La Strada Team

- Poland
Stana Buchowska
Joanna Garnier
Irena Dawid
Dominika Ambroziewicz
Lena Ambroziewicz
- Ukraine
Kateryna (Katya) Levchenko

Training Seminar on Traffic in Women

- Albanian Social Marketing Ass.
Manuela Malindi
- Useful to Albanian Women
Sevim Arbana
- AnA, Rom. Society for Feminist Analyses
Florentina Bicioc
- Pro Europa League
Lucia Briscan
- Adolescent Ass.
Michaela Nanu

Ambtenaren

- Ministerie van Justitie, Directie vreemdelingenzaken
Edith Bleeker
- Ministerie van VWS
Aaf Tiems

Samenwerkingspartners (beleidsbeïnvloeding)

- Stichting Esperanza
Brigitte Bruin

- Landelijk Prostitutie Overleg / Mr A. de Graaf Stichting
Jan Visser
- Forum (Instituut voor multiculturele ontwikkeling)
Wim Verberk
- Universiteit Leiden (docent met specialisatie vrouwenhandel)
Roelof Haverman

Diverse

- ex-voorzitter bestuur STV
Nel van Dijk
- Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven
Andre van Dorst

Kerntaken, financiering en positionering STV een toekomstverkenning

Amsterdam, 21 maart 2000

E. van Dijk
A.G. van Dijk
M. Mertens

1 Inleiding

Deze notitie over de toekomstige positionering van de Stichting Tegen Vrouwenhandel (STV) vormt het sluitstuk van het onderzoek dat door Van Dijk, Van Soomeren en Partners (DSP) is verricht naar het intern en extern functioneren van de STV.

Mede op basis van de resultaten van het interne en externe evaluatie-onderzoek hebben de onderzoekers reeds een aantal uitgangspunten voor de toekomst van de STV geformuleerd. Deze uitgangspunten hebben betrekking op de kerntaken van de STV. Door middel van een aantal interviews zijn de uitgangspunten nader uitgewerkt. In bijlage 1 is aangegeven welke sleutelpersonen zijn geïnterviewd.

De opbouw van deze notitie ziet er als volgt uit.

- Allereerst wordt aangegeven wat de belangrijkste kerntaken van de STV zullen zijn.
- Vervolgens wordt nagegaan wat de mogelijke invloed is van een aantal recente ontwikkelingen (B17, nationaal rapporteur en opheffing bordeelverbod) op de kerntaken van de STV.
- Dan wordt ingegaan op de financieringsmogelijkheden voor de kerntaken van de STV.
- Tenslotte worden aanbevelingen gedaan over de positionering van de STV.

2 Kerntaken STV

Op grond van het externe evaluatieonderzoek worden ten aanzien van de kerntaken van de STV de volgende constatering gedaan:

- Het is van groot belang dat de functies centrale intake (aanmelding en plaatsing) registratie door de STV uitgevoerd blijven worden en in de toekomst nader worden gestroomlijnd. Het goed vervullen van deze functies is in de eerste plaats een belangrijke stap in het verlenen van adequate hulpverlening voor slachtoffers en in de tweede plaats een noodzakelijke voorwaarde om een goed inzicht te verkrijgen in omvang, ontwikkeling en achtergronden van vrouwenhandel.
- Het streven naar een integratienetwerk in alle regio's is niet efficiënt. Op korte termijn dient het STV zich te richten op het goed laten functioneren van een beperkt aantal (3 tot 5) netwerken waarin minimaal 75% van de slachtoffers van vrouwenhandel adequate hulpverlening kan worden geboden. Om de hulpverlening binnen deze netwerken goed te laten verlopen is het van belang dat de STV een coördinerende en adviserende rol blijft vervullen. Voor de overige 25% van de slachtoffers geldt dat de STV zelf de hulpverlening coördineert. Daarbij wordt aangetekend dat in deze notitie ook deze activiteiten onder de noemer zorgcoördinatie worden gebracht. Daarbij wordt aangetekend dat de coördinerende activiteiten voor deze groep slachtoffers intensiever (zullen) zijn dan voor de slachtoffers die binnen de netwerken worden geholpen.
- Een van de sterkste kanten van de STV is de grote mate van deskundigheid op het gebied van vrouwenhandel en de hulpverlening aan slachtoffers. Op grond van deze deskundigheid bestaat bij afnemers zowel in binnen- als in buitenland grote waardering voor deskundigheidsbevordering vanuit het STV. Het ligt dus voor de hand om deze functie in de toekomst sterker en geplanderd te gaan inzetten.
- In de beginjaren van de STV heeft belangenbehartiging er toe bijgedragen dat vrouwenhandel op de politieke agenda is gekomen. In de toekomst zal de nationaal rapporteur een belangrijke rol gaan spelen bij de beïnvloeding van het beleid ten aanzien van vrouwenhandel.

Uitgaande van bovenstaande constatering moeten door de STV 2 groepen van kerntaken worden uitgevoerd.

De eerste groep van kerntaken bestaat uit:

- centrale aanmelding en plaatsing;
- landelijke zorgcoördinatie;
- consultatie en advies;
- registratie.

Deze eerste groep van kerntaken wordt door de STV zelf aangeduid als "de helpdesk-functie". Naar onze mening behoort binnen deze helpdeskfunctie ook de coördinatie thuis van de hulpverlening aan slachtoffers waarvoor geldt dat deze coördinatie niet aan een van de netwerken kan worden overgedragen.

De tweede groep van kerntaken bestaat uit:

- training en deskundigheidsbevordering gericht op beroepsgroepen in Nederland;
- internationale activiteiten; netwerkontwikkeling en deskundigheidsbevordering.

De STV moet zich er zoveel mogelijk op richten deze kerntaken goed uit te voeren en moet zich niet laten verleiden tot het uitvoeren van andere taken (zoals onderzoek naar nieuwe verschijningsvormen van vrouwenhandel) die ook door andere organisaties uitgevoerd kunnen worden.

Tenslotte merken we op dat het STV naast uitvoering van voorgaande kerntaken ook een rol zal blijven spelen bij belangenbehartiging en beleidsbeïnvloeding. Met het oog hierop is goede informatie-uitwisseling en communicatie met de Nationaal rapporteur van groot belang.

3 Ontwikkelingen die relevant zijn voor kerntaken STV

Het onderwerp mensenhandel staat momenteel hoog op de nationale en internationale politieke agenda. Bovendien zijn er in Nederland ontwikkelingen gaande die directe consequenties hebben voor de vrouwenhandel en de STV in het bijzonder. Genoemd kunnen worden de opheffing van het algemeen bordeelverbod¹ en de gewijzigde B-17 procedure in oktober 2000 en de recent aangestelde nationaal rapporteur mensenhandel.

Nagegaan is welke consequenties deze ontwikkelingen hebben voor de kerntaken van de STV. Hieruit blijkt in de eerste plaats dat het voor de meeste betrokkenen zeer moeilijk is in te schatten wat de directe gevolgen voor de STV en voor de vrouwenhandel in het algemeen zullen zijn. Aangenomen wordt echter dat het aantal cliënten voor de STV in eerste instantie toe zal nemen. Door de opheffing van het bordeelverbod zullen politie en justitie naar verwachting actiever illegale werknemers in de prostitutie opsporen en vervolgen. Door de wijzigingen in de B-17 zullen vermoedelijke slachtoffers van vrouwenhandel vaker dan voorheen bij de STV terecht komen.

De ontwikkelingen op de langere termijn kunnen twee kanten opgaan. Het is mogelijk dat de omvang van de vrouwenhandel afneemt omdat het voor exploitanten minder interessant wordt om illegale prostituées in te huren. plausibeler is echter dat de vrouwenhandel door zal gaan en dat er nog steeds illegale prostituées naar Nederland zullen komen, maar dat zij zich in een nog illegaler circuit (bijvoorbeeld escortactiviteiten en zogenaamde erotische cafés met darkrooms) zullen ophouden dan nu al het geval is. Hierdoor zullen zij zich aan het zicht van de STV en de politie onttrekken. Dit heeft mogelijk tot gevolg dat de STV niet meer alleen vermoedelijke slachtoffers via de politie krijgt aangemeld, maar ook vaker cliënten zal opvangen die door andere signalerende instellingen worden aangemeld, zoals bijvoorbeeld de GGD.

Van de recent aangestelde nationaal rapporteur mensenhandel, die met haar staf wordt ondergebracht bij het WODC van het Ministerie van Justitie, mevrouw mr. A. Korvinus, wordt een positieve impuls voor de STV verwacht. Beide partijen zullen elkaar goed kunnen ondersteunen en aanvullen. Omdat de nationaal rapporteur zich op dit moment aan het beraden is op haar taakstelling, is nog onbekend hoe de taakverdeling tussen de STV en de nationaal rapporteur eruit zal komen te zien. Globaal gezien bestaat de taak van de nationaal rapporteur uit het monitoren van het vrouwenhandel-beleid. Zij zal zich naar verwachting ook sterk richten op beleidsbeïnvloeding. De STV zal waar mogelijk en noodzakelijk de informatie aandragen die de nationaal rapporteur hiervoor nodig heeft. Intensieve samenwerking tussen STV en de nationaal rapporteur is de komende periode van groot belang.

Noot 1 Op 26 oktober jl. heeft de Eerste Kamer het wetsontwerp 'Wijziging algemeen bordeelverbod' goedgekeurd. Het nieuwe artikel 250a Wetboek van Strafrecht wordt op 1 oktober 2000 ingevoerd, vanaf die datum zal de exploitatie van vrijwillige prostitutie in Nederland niet meer strafbaar zijn.

4 Financiering

In de rapportage van de interne evaluatie wordt geconstateerd dat er geen sprake is van een gezonde financiële basis. Op jaarbasis ontvangt de STV ongeveer f 1.5 miljoen aan inkomsten. Ongeveer de helft van dit bedrag betreft min of meer structurele subsidies. De andere 50% is afhankelijk van projecten, maar er vindt momenteel weinig gerichte acquisitie plaats. Binnen het beleid van de STV dient dan ook hoge prioriteit te worden gegeven aan het scheppen van een gezonde financiële basis. Voor een gezonde financiële basis is het zeer wenselijk dat de eerste vier kerntaken op structurele basis gefinancierd worden.

Op basis van opgestelde begrotingen van de STV en rekening houdend met het feit dat de STV voor ongeveer 25% van de slachtoffers de hulpverlening dient te coördineren, schatten wij dat voor een adequate invulling van de helpdesk momenteel zeker één miljoen gulden op jaarbasis nodig is. Naar verwachting zal dit bedrag, gelet op de stijgende tendens in het aantal aanmeldingen en de in hoofdstuk 3 besproken ontwikkelingen, de komende jaren toenemen. Met het oog hierop verdient het aanbeveling dat de hoogte van de financiering van de helpdesk wordt gekoppeld aan het aantal aanmeldingen van slachtoffers.

De STV zal zich er voor in moeten spannen dat deze begroting voor de eerste vier kernactiviteiten door de Ministeries van Justitie en VWS gezamenlijk wordt gefinancierd. In de richting van het Ministerie van Justitie is daarbij van belang dat de STV een belangrijke rol zal krijgen in het leveren van informatie voor de nationaal rapporteur.

Indien de STV er in slaagt om voor de eerste vier kerntaken structurele financiering te realiseren biedt dit een gezonde basis. Vanuit deze basis kunnen door middel van gerichte acquisitie op project basis financiële middelen voor deskundigheidsbevordering en het internationale werk worden gegenereerd. Daarbij zal in belangrijke mate een beroep gedaan moeten worden op middelen uit verschillende Europese middelen en andere fondsen. Daarnaast kan er naar gestreefd worden om - met name als het gaat om trainingen - een commercieel aanbod te ontwikkelen.

5 Positionering van de STV

Een kernvraag ten aanzien van de toekomstige positionering van de STV is de vraag of de STV als zelfstandige organisatie blijft voortbestaan of een fusie met een andere organisatie aan zal gaan.

Een nadeel van een fusie is dat de herkenbaarheid van de STV daarmee voor een deel verloren zal gaan. Daartegenover staat dat door een fusie met een andere organisatie verbetering van bepaalde bedrijfsprocessen, arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden makkelijker te realiseren zijn. Onze aanbeveling luidt dan ook dat op korte termijn de mogelijkheden tot een fusie nader worden verkend. Het is van belang dat een mogelijke fusiepartner een grote mate van affiniteit heeft met het werkkterrein van de STV en een organisatie is die in organisatorisch opzicht goede randvoorwaarden biedt voor de uitvoering van de kerntaken van de STV. De meest voor de hand liggende fusiepartner is de Stichting Transact.

In principe bestaat bij de Stichting Transact bereidheid om mogelijkheden tot een fusie te verkennen aangezien een aantal kerntaken van de STV, met name op het gebied van deskundigheidsbevordering en internationale activiteiten, goed aansluiten bij de activiteiten van de Stichting Transact. Vanzelfsprekend zullen door de Stichting Transact aan een fusie nadere voorwaarden worden gesteld die onder meer betrekking hebben op de financiering en organisatie van de kernactiviteiten van de STV.

Indien een fusie niet mogelijk blijkt te zijn, staat een zelfstandig voortbestaande STV voor de uitdaging om randvoorwaarden voor een goed functionerende organisatie op eigen kracht te realiseren. Deze randvoorwaarden hebben enerzijds betrekking op de financiering van de kernactiviteiten van de STV en zijn in deze notitie behandeld. Anderzijds hebben deze randvoorwaarden betrekking op de huisvesting en de interne organisatie van de STV. De randvoorwaarden worden uitgebreid behandeld in de rapportage over de interne evaluatie.

Aan de aanbevelingen die worden gedaan in deze rapportage kan nog worden toegevoegd dat het wenselijk is binnen de STV tot functiescheiding over te gaan. Dit kan worden doorgevoerd door de organisatie in twee functioneel gescheiden eenheden onder te verdelen.

- Een eenheid waar de functies aanmelding, registratie en coördinatie van hulpverlening plaatsvinden. Tevens kan vanuit deze eenheid consultatie worden geboden aan de integratienetwerken.
- Een eenheid die zich zowel nationaal als internationaal bezig houdt met deskundigheidsbevordering. Deze eenheid dient een aantal heldere producten en diensten te ontwikkelen, die wellicht voor een deel op commerciële basis aangeboden kunnen worden. Deze eenheid zou tevens voorlichtende activiteiten voor haar rekening kunnen nemen. Het spreekt voor zich dat deze eenheid "gevoed" moet worden met informatie die uit de andere eenheid afkomstig is.

Overigens dient deze functiescheiding niet te leiden tot een splitsing van de STV in twee zelfstandige organisaties of een fusie van een onderdeel met een andere organisatie en een zelfstandige voortzetting van één van beide onderdelen. Daarmee zouden de mogelijkheden van beide eenheden om van elkaar te profiteren te veel worden ingeperkt.

Bijlage 1 Geïnterviewde sleutelpersonen

- Ministerie van Justitie,
Directie vreemdelingenzaken
Edith Bleeker
- Ministerie van VWS
Aaf Tiems
- Landelijk Prostitutie Overleg / Mr A. de Graaf Stichting
Jan Visser
- Forum (Instituut voor multiculturele ontwikkeling)
Wim Verberk
- Universiteit Leiden (docent met specialisatie vrouwenhandel)
Roelof Haverman
- ex-voorzitter bestuur STV
Nel van Dijk
- Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven
Andre van Dorst
- Stichting Transact
Mevrouw S. Smulders