



*Reactie van de Nationaal rapporteur op het 'vooronderzoek oneigenlijk gebruik verblijfsregeling mensenhandel'*

## Verleg focus: van oneigenlijk gebruik naar kansrijk maken van aangiften

Op 5 maart 2014 bood de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie het 'vooronderzoek naar oneigenlijk gebruik van de verblijfsregeling mensenhandel' aan de Tweede Kamer aan. Hierin is verkend in hoeverre het mogelijk is om oneigenlijk gebruik van de verblijfsregeling mensenhandel in een representatief, kwantitatief onderzoek vast te stellen. De onderzoekers zijn helder in hun oordeel: het is onder de huidige omstandigheden niet mogelijk. Belangrijkste reden hiervoor is dat de indicatoren die moeten duiden op oneigenlijk gebruik van mensenhandel onvoldoende gevalideerd kunnen worden. Dit maakt het nu niet mogelijk om vast te stellen hoe vaak oneigenlijk gebruik voorkomt. De Nationaal rapporteur vindt dat de discussie verlegd moet worden. In plaats dat bij aangiften met weinig opsporingsindicaties de nadruk blijft liggen op de vraag of er sprake is van misbruik van de verblijfsregeling mensenhandel moet meer ingezet worden op de vraag hoe slachtoffers bewogen kunnen worden tot het afleggen van aangiften met meer én betere opsporingsindicaties. Het is deze omslag waar de volgende stap ter verbetering van de aanpak van mensenhandel ligt.

### Aanleiding van het vooronderzoek oneigenlijk gebruik.

Om misbruik van de Verblijfsregeling Mensenhandel inzichtelijk te maken, heeft de toenmalige minister van Immigratie, Integratie en Asiel in 2010 een interdepartementale werkgroep ingesteld. Vervolgens heeft hij in 2011 een aantal maatregelen aangekondigd om misbruik ook daadwerkelijk minder aantrekkelijk te maken. Zo is een pilot gestart met het doel om de doorlooptijden van de Verblijfsregeling Mensenhandel te verkorten en is de nadruk gelegd op de vervolging van vreemdelingen die een valse aangifte van mensenhandel doen.

De Nationaal rapporteur heeft daarop getracht meer zicht te verschaffen op de vreemdelingen die gebruik maken van de verblijfsregeling mensenhandel en de aannames die bestaan in het veld op dit onderwerp. Het onderzoek 'opsporing van mensenhandel en de B9-regeling' is op 11 juni 2012

gepubliceerd.<sup>1</sup> De belangrijkste conclusie is dat veel aannames niet blijken te kloppen. Overigens besloot de Nationaal rapporteur toentertijd bewust om geen onderzoek te doen naar de mate van misbruik van de verblijfsregeling mensenhandel, simpelweg omdat dit volgens haar niet mogelijk is.

Echter, dat dit onderzoek en het instellen van een interdepartementale werkgroep niet afdoende was, bleek uit het debat in de Tweede Kamer op 12 juni 2012 over mensenhandel. De behoefte bleef in de Kamer onverminderd aanwezig om (meer) zicht te krijgen of, en op welke schaal, oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van de (tijdelijke) Verblijfsregeling Mensenhandel.<sup>2</sup> De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel heeft daarop bepaald dat er een onderzoek moest komen.<sup>3</sup> Maar het was de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie die de Kamer informeerde over de wijze waarop.<sup>4</sup> Bepaald is dat eerst in een voorstudie moest worden onderzocht of het überhaupt mogelijk is om oneigenlijk gebruik aan te tonen en of het mogelijk is om in een representatief, kwantitatief onderzoek de mate van oneigenlijk gebruik vast te stellen. Enkel indien deze twee vragen in de voorstudie bevestigend worden beantwoord, zou de staatssecretaris voornemens zijn om een kwantitatieve, representatieve studie naar oneigenlijk gebruik uit te voeren.

Op 5 maart jl. is de voorstudie naar de Tweede Kamer gestuurd onder de naam 'oneigenlijk gebruik verblijfsregeling mensenhandel'<sup>5</sup>. Dit onderzoek is in opdracht van het WODC uitgevoerd door Regioplan.<sup>6</sup> De belangrijkste conclusie is dat het niet mogelijk blijkt 'om kwantitatief en representatief onderzoek te doen naar oneigenlijk gebruik van de Verblijfsregeling mensenhandel'.<sup>7</sup>

Alvorens wordt ingegaan op het onderzoek zelf, wordt eerst kort stil gestaan bij de tem 'oneigenlijk gebruik'.

## Oneigenlijk gebruik

De onderzoekers van Regioplan<sup>8</sup> spreken van 'oneigenlijk gebruik' wanneer een vreemdeling een beroep doet op de verblijfsregeling door zich ten onrechte voor te doen als slachtoffer van mensenhandel met een verzonnen mensenhandelverhaal.<sup>9</sup> Deze definitie bestaat uit twee criteria. De eerste is dat de aangever zich willens en wetens bedient van een verzonnen mensenhandelaarsrelaas om (tijdelijk) verblijf in Nederland te krijgen. De tweede is dat de aangever überhaupt geen slachtoffer is van mensenhandel.<sup>10</sup> Door deze twee criteria te hanteren, wordt uitgesloten dat slachtoffers die

<sup>1</sup> Beschikbaar op <http://www.nationaalrapporteur.nl/publicaties/B9/>.

<sup>2</sup> Naast dit onderzoek is ook een ander onderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek betreft een verkennende studie naar de verblijfsregelingen in drie lidstaten, te weten België, Italië en het Verenigd Koninkrijk, waarbij ook onderzoek is gedaan naar de mogelijkheid van oneigenlijk gebruik van deze verblijfsregelingen en hoe de lidstaten dit trachten te voorkomen. Zie NRM9, p. 181 – 182.

<sup>3</sup> TK 2011-2012, 28 638, nr. 89.

<sup>4</sup> TK 2012-2013, 28 638, nr. 95.

<sup>5</sup> TK 2013-2014, 28638 nr. 111.

<sup>6</sup> Klaver, J., Leun, J. van der & Schreijenberg, A. (2013). *Vooronderzoek oneigenlijk gebruik verblijfsregeling mensenhandel*. Amsterdam: Regioplan beleidsonderzoek.

<sup>7</sup> TK 2013-2014, 28638 nr. 111.

<sup>8</sup> Idem.

<sup>9</sup> De onderzoekers hebben daarbij ook expliciet gesteld dat onder de afbakening niet degenen vallen die op ontorechte gronden een beroep hebben gedaan op de Verblijfsregeling Mensenhandel. Hieronder verstaan de onderzoekers bijvoorbeeld dat 'het verhaal niet vals is, maar niet kwalificeert voor een beroep op de Verblijfsregeling Mensenhandel (omdat het bijvoorbeeld mensenhandel of een zedenzaak betreft)' (Klaver, van der Leun & Schreijenberg 2013, p.3).

<sup>10</sup> Deze definitie komt overeen met hetgeen de Nationaal rapporteur beschreef in NRM9 (p. 177).

gedwongen worden tot het vertellen van een vals verhaal door de mensenhandelaar, vallen onder de definitie van oneigenlijk gebruik.

Want in tegenstelling tot het beeld dat soms lijkt te bestaan bij ketenpartners, kan een 'kansloze aangifte' – een aangifte met weinig tot geen opsporingsindicaties – niet per definitie gelijk worden gesteld aan misbruik. In 2009 schreef de Nationaal rapporteur hierover het volgende:

Het is van belang om een onderscheid te maken tussen de kansrijkheid van een eventuele vervolging voor mensenhandel, en de mogelijkheid dat er sprake is van slachtofferschap van mensenhandel.<sup>11</sup>

Vreemdelingen die een twijfelachtig verhaal vertellen kunnen wel degelijk slachtoffer zijn van mensenhandel en dientengevolge bescherming nodig hebben.<sup>12</sup> Dan wordt niet een twijfelachtig verhaal verteld met het doel een (tijdelijke) verblijfsvergunning te bemachtigen. Een twijfelachtig verhaal kan dan voortkomen uit een gebrek aan vertrouwen bij het slachtoffer in de politie, of uit het feit dat het slachtoffer te getraumatiseerd is of omdat ze te angstig is om (in één keer) de volledige waarheid te vertellen.<sup>13</sup>

Met het hanteren van de twee criteria wordt een onderscheid gemaakt tussen vreemdelingen die misbruik (willen) maken van de regeling en slachtoffers van mensenhandel. Voor de laatste groep is namelijk de verblijfsregeling Mensenhandel<sup>14</sup> in het leven geroepen. De regeling die mogelijk maakt dat slachtoffers mensenhandel worden beschermd én beschikbaar blijven voor de opsporing en vervolging.

## Centrale vraagstelling en opzet

De centrale vraagstelling in het onderzoek betrof het volgende: 'Is het mogelijk om oneigenlijk gebruik van de Verblijfsregeling Mensenhandel te meten en inzichtelijk te maken?' Om antwoord te krijgen op deze vraag zijn vijftien verkennende interviews afgenomen met relevante ketenpartners, onder wie de politie, het openbaar ministerie, de opvang en de Immigratie en naturalisatiedienst. De interviews waren gericht op het in kaart brengen van mogelijke indicatoren die duiden op oneigenlijk gebruik. Hieruit zijn tweeëntwintig indicatoren naar voren gekomen. Deze indicatoren zijn door middel van dossieronderzoek onderworpen aan een eerste validatie. Zes indicatoren bleven over die voldoende onderscheidend waren. Hierop zijn de indicatoren onderworpen aan een tweede validatie; binnen twee focusgroepen met experts zijn 'de uitkomsten van het dossieronderzoek en met name de zes indicatoren nader getoetst'.<sup>15</sup> Na de tweede validatie bleek dat geen van de indicatoren gevalideerd kan

<sup>11</sup> NRM7, p. 225. De onderzoekers van Regioplan maken hetzelfde onderscheid en duiden het verschil aan door te spreken van *juridisch* slachtofferschap en *feitelijk* slachtofferschap (Klaver, Van der Leun & Schreijenbergh 2013, pp. 74 - 75).

<sup>12</sup> In NRM7 wordt hierover het volgende gezegd: 'Ook als er een aangifte ligt zonder goede opsporingsindicaties, en het onderzoek niet tot vervolging leidt, kan er wel degelijk sprake zijn van een slachtoffer. Een ongeloofwaardig verhaal wil nog niet zeggen dat de betrokkene geen slachtoffer van mensenhandel is. De mensenhandelaar kan het slachtoffer hebben opgedragen om een B9-aanvraag te doen, en om in dat kader een bepaald verhaal te doen' (p. 225). Zie ook NRM9, p. 177 ev.

<sup>13</sup> 'Ook kan het slachtoffer bijvoorbeeld uit vrees voor de mensenhandelaar terughoudend zijn in het meedelen van concrete feiten' (NRM7, p. 225).

<sup>14</sup> Zie B8.3 Vc.

<sup>15</sup> Klaver, J., Leun, J. van der & Schreijenbergh, A. (2013). *Vooronderzoek oneigenlijk gebruik verblijfsregeling mensenhandel*. Amsterdam: Regioplan beleidsonderzoek, p. 72.

worden, omdat – zoals de onderzoekers dat zelf aangeven – ‘de zes indicatoren niet veel zeggen over [de mogelijkheid op] oneigenlijk gebruik van de Verblijfsregeling Mensenhandel’.<sup>16</sup>

## Kwantitatief onderzoek niet mogelijk

In het onderzoek wordt vastgesteld dat onder de huidige omstandigheden geen kwantitatief onderzoek mogelijk is naar oneigenlijk gebruik. De belangrijkste reden hiervoor is dat de indicatoren onvoldoende gevalideerd kunnen worden, waardoor de mate van misbruik niet vastgesteld kan worden. Deze uitkomst is in lijn met de bevindingen van de Nationaal rapporteur inzake misbruik van de verblijfsregeling.<sup>17</sup>

## Meer en vooral betere aangiften

In lijn met een eerdere aanbeveling van de Nationaal rapporteur is het noodzakelijk om te investeren in het *kansrijk* maken van aangiften. Naast het vergroten van de aangiftebereidheid zal meer geïnvesteerd moeten worden in het verbeteren van de kwaliteit van aangiften. Deze verbeteringslag moet met name gezocht worden in een nauwere samenwerking tussen zorg en opsporing. Zo volgt uit het vooronderzoek dat de politie en het openbaar ministerie geconfronteerd worden met aangiften waar ze opsporingstechnisch niet veel mee kunnen, maar waar wel tijd in moet worden gestoken. Anderzijds leidt de ‘opsporingsbril’ waarmee deze zaken worden bekeken niet altijd tot het onderkennen van daadwerkelijk slachtofferschap, met het gevolg dat slachtoffers bescherming kunnen mislopen. Volgens de onderzoekers is het zinvol om dit spanningsveld aan te pakken.

## Hoe nu verder

De Nationaal rapporteur heeft in haar rapportages al meerdere voorstellen gedaan om de kwaliteit van aangiften te verbeteren.<sup>18</sup> De meest voorname is dat er met de (vroegtijdige) psychologische screening van slachtoffers binnen de COSM’s een nieuwe mogelijkheid bij is gekomen, die beter benut zou kunnen worden. Immers op basis van de kennis over de psychologische toestand van het slachtoffer kan beter ingeschat worden of, én wanneer, hij/zij in staat is om (gedeeltelijk) te verklaren.<sup>19</sup> Deze afstemming tussen zorg en opsporing leidt naar verwachting tot consistentere en meer coherente aangiften, met meer opsporingsindicaties. Daarnaast liggen er ook mogelijkheden om het vertrouwen van het slachtoffer in de opsporingsinstanties verder te vergroten. Zo kan bijvoorbeeld nagegaan worden of het hoorproces aanpassing behoeft om (nog) beter aan te sluiten bij de wensen en (veiligheids-)beleving van het slachtoffer. Hierbij kan gelet worden op de verschillen in culturele achtergronden van slachtoffers, mogelijke zwakbegaafdheid, het opgelopen trauma en de manier van vraagstelling tijdens het horen van slachtoffers.<sup>20</sup> De verwachting is dat dit zich zal uitbetalen in aangiften met meer opsporingsindicaties én uiteindelijk leidt tot een effectievere aanpak van mensenhandel.

<sup>16</sup> Idem, p. 71.

<sup>17</sup> NRM7, paragraaf 5.3.

<sup>18</sup> NRM7, aanbeveling 32.

<sup>19</sup> Zie ook NRM9, p. 187 ev.

<sup>20</sup> Zie voor meer informatie over de manier van vraagstelling het exploratieve onderzoek getiteld ‘Adolescent girls exploitation in the sex trade: informativeness and evasiveness in investigation interviews’ naar aangiften van

## Tot slot: Modus operandi mensenhandelaren

De Nationaal rapporteur ontvangt ook al langer signalen waaruit blijkt dat slachtoffers mogelijk worden geïnstrueerd door hun mensenhandelaar om met een gefingeerd verhaal een verblijfsvergunning aan te vragen, zodat zij een tijdelijke verblijfsvergunning bemachtigen op basis waarvan zij op legale wijze in de prostitutie kunnen (gaan) werken.<sup>21</sup> In het vooronderzoek staat beschreven dat zowel uit gesprekken met de hulpverlening als met de opsporing 'naar voren kwam dat de indruk bestaat dat in sommige gevallen de daadwerkelijke uitbuiting [...] aanvangt (of weer aanvangt) nadat verblijfsrecht is verkregen.'<sup>22</sup> Of dit gebeurt en op welke schaal is nochtans onduidelijk. Dit zou nader onderzocht moeten worden.

---

minderjarige slachtoffers van mensenhandel dat is uitgevoerd in Zweden (Lindholm, J., Cederborg, A. & Alm, C. (2014). Adolescent girls exploited in the sex trade: informativeness and evasiveness in investigative interviews. In *Police Practice and Research: An International Journal*. DOI: 10.1080/15614263.2014.880839).

<sup>21</sup> Arbeid is vrij voor vreemdelingen die beschikken over een tijdelijke verblijfsvergunning op basis van de verblijfsregeling mensenhandel. Zie ook NRM7, p. 617.

<sup>22</sup> Klaver, J., Leun, J. van der & Schreijenberg, A. (2013). *Vooronderzoek oneigenlijk gebruik verblijfsregeling mensenhandel*. Amsterdam: Regioplan beleidsonderzoek, p. 75.