



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK



# Evaluatie pilot multidisciplinaire advisering slachtofferschap mensenhandel

# Evaluatie pilot multidisciplinaire advisering slachtofferschap mensenhandel

## - EINDRAPPORT -

### **Auteurs**

mr. drs. Willemijn Smit  
dr. Jeanine Klaver

Amsterdam, 10 september 2019  
Publicatienr. 17172

# Inhoudsopgave

<b>1 Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1 Aanleiding onderzoek	1
1.2 Doel en vraagstelling	1
1.3 Opzet van het onderzoek	2
1.4 Leeswijzer	5
<b>2 Opzet pilot en procedure</b>	<b>7</b>
2.1 Wat vooraf ging aan de operationele pilot	7
2.2 Totstandkoming en samenstelling commissie	7
2.3 De inrichting van de procedure	9
2.4 De start van de pilot: communicatie	10
<b>3 Aanvragen en ervaringen met de procedure</b>	<b>12</b>
3.1 Achtergrond aanvragers	12
3.2 Ervaringen van de commissie en SGM over de procedure	13
3.3 Oordeel van advocaten en overige gemachtigden over de procedure	17
<b>4 Inhoud en waarde deskundigenberichten</b>	<b>20</b>
4.1 Inhoud deskundigenberichten	20
4.2 Waarde deskundigenberichten vanuit het perspectief van slachtoffers	25
4.3 Waarde deskundigenberichten vanuit het perspectief van derde partijen	26
<b>5 Samenvatting en conclusie</b>	<b>1</b>
5.1 Inrichting van de pilot en kwantitatieve resultaten	1
5.2 Beoordeling werking pilot in de praktijk	3
5.3 Toekomst	6
<b>6 Summary</b>	<b>9</b>
6.1 Organisation of the pilot project and quantitative results	9
6.2 Assessment of how the pilot project worked in practice	11
6.3 Future	14
<b>Bijlage 1 - Beoordelingskader</b>	<b>17</b>
<b>Bijlage 2 - Analyse kader dossierstudie SGM</b>	<b>19</b>
<b>Bijlage 3 - Deelnemers werksessie</b>	<b>21</b>
<b>Bijlage 4 – interviews commissieleden en medewerkers SGM</b>	<b>22</b>

# Voorwoord

Het voorliggende onderzoek bevat de resultaten van een onderzoek naar de pilot multidisciplinaire commissie advisering slachtofferschap mensenhandel. Gedurende de periode januari 2018 en april 2019 hebben de onderzoekers de start en uitvoering van de pilot gevolgd en de ervaringen en opbrengsten in beeld gebracht.

Dit onderzoek is tot stand gekomen met behulp van de medewerking van verschillende personen. We danken de commissieleden, medewerkers van het Schadefonds Geweldsmisdrijven, vertegenwoordigers van slachtoffers en medewerkers van de IND voor hun bereidheid om hun ervaringen met de pilot met ons te delen.

Ook bedanken wij de leden van de begeleidingscommissie voor de kundige en betrokken wijze waarop zij dit onderzoek hebben begeleid:

- de heer dr. J.H.M.M. Tholen, Faculteit der Managementwetenschappen, RU (voorzitter)
- mevrouw drs. E.M.H. van Dijk, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (projectbegeleider)
- de heer drs. S.R. van Bommel, Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kind
- mevrouw mr. drs. M. Weijers, Human Rights Research & Consultancy
- mevrouw M. van den Heuvel, MSc en (als vervanger) mevrouw dr. N.V. Brenninkmeijer, DRC, Ministerie van Justitie en Veiligheid
- mevrouw drs. A. Pleket, Schadefonds Geweldsmisdrijven (adviseur)

Amsterdam, 10 september 2019

Jeanine Klaver

Projectleider



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Inleiding

# 1

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding onderzoek

In Nederland is de erkenning van slachtofferschap van mensenhandel in sterke mate verbonden met het strafproces. Dat wil zeggen dat de erkenning van slachtofferschap impliciet een afgeleide is van de opsporing en vervolging van verdachten. Als het niet komt tot vervolging (en veroordeling) worden mogelijke slachtoffers formeel niet erkend als slachtoffer. Dit kan consequenties hebben voor de positie van het mogelijke slachtoffer. Het niet kunnen vaststellen van slachtofferschap kan bijvoorbeeld tot gevolg hebben dat slachtoffers geen toegang krijgen tot (gespecialiseerde) ondersteuning en voorzieningen.

Op internationaal niveau wordt in brede kring erkend dat de aanpak van mensenhandel dient te worden opgezet vanuit het perspectief van het beschermen van mensenrechten. Zo wordt door de VN benadrukt dat de mensenrechten van personen die slachtoffer zijn van mensenhandel centraal moeten staan in alle pogingen om mensenhandel te voorkomen en te bestrijden, en bij het beschermen en ondersteunen van slachtoffers.<sup>1</sup> Eenzelfde notie is opgenomen in Artikel 7 van de EU-richtlijn ter bestrijding van mensenhandel (2011/36/EU). Een dergelijk mensenrechtenperspectief impliceert volgens de expertgroep GRETA een geïntegreerde aanpak waarbij alle slachtoffers van mensenhandel worden geïdentificeerd en er maatregelen worden genomen om slachtoffers adequaat te ondersteunen en te beschermen, onafhankelijk van hun verblijfsstatus (GRETA, 2012).<sup>2</sup>

Teneinde de erkenning van slachtoffers van mensenhandel meer los te koppelen van het strafproces, is op 1 januari 2018 een pilot gestart, uitgevoerd door het Schadefonds Geweldsmisdrijven (SGM), waarbij een onafhankelijke multidisciplinaire commissie mensenhandel een deskundigenbericht uitbrengt over de aannemelijkheid van slachtofferschap van mensenhandel.

Het doel van de pilot is om na te gaan of de commissie daadwerkelijk de aannemelijkheid van slachtofferschap kan beoordelen en wat de toegevoegde waarde is van het deskundigenbericht voor betrokkenen (slachtoffers en derden). Parallel aan de uitvoering van de pilot dient een procesevaluatie te worden uitgevoerd ten behoeve van nadere gedachtenvorming over voortzetting van de pilot.

Op verzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft Regioplan Beleidsonderzoek de procesevaluatie uitgevoerd. De rapportage die voorligt doet verslag van de bevindingen van de procesevaluatie.

## 1.2 Doel en vraagstelling

Het doel van de procesevaluatie is om te onderzoeken in hoeverre de commissie de aannemelijkheid van slachtofferschap van mensenhandel kan beoordelen en of het deskundigenbericht van de commissie van meerwaarde is voor het slachtoffer en andere betrokken partijen. De uitkomsten moeten vervolgens handvatten bieden voor de vraag of de opzet en de werkwijze van de commissie in structurele vorm kunnen worden voortgezet.

De onderzoeksvragen luiden als volgt.

### Opzet en ervaring met de pilot

1. Hoe is de commissie tot stand gekomen en samengesteld? Is de commissie samengesteld zoals beoogd (kan met de samenstelling de onafhankelijkheid worden gewaarborgd en is de benodigde expertise geborgd)? Zo nee, waarom niet?
2. Hoe is de procedure om te komen tot een deskundigenbericht ingericht?

<sup>1</sup> Addendum bij het rapport van de United Nations High Commissioner for Human Rights (E/2002/68/Add. 1), <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingen.pdf>.

<sup>2</sup> GRETA Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (2012). *Second General Report on GRETA's activities covering the period from 1 August 2011 to 31 July 2012*; Strasbourg, 4 October 2012.

3. Is de procedure tijdens de onderzoeksperiode in de praktijk uitgevoerd zoals beoogd? Zo nee, waarom niet? Welke aanpassingen zijn gedaan?
4. Hoe hebben de juridisch medewerkers en de commissieleden de procedure ervaren? Welke onderdelen van de procedure zijn naar verhouding meer of minder arbeidsintensief?
5. Hoe hebben mogelijke slachtoffers de procedure ervaren? Leidt de procedure volgens hen tot secundaire victimisatie? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?
6. Zijn er omstandigheden of factoren die de uitvoering van de procedure belemmeren dan wel bevorderen?

#### Aanvragen en deskundigenberichten

7. Hoeveel aanvragen zijn gedurende de onderzoeksperiode ingediend en wat is de achtergrond van de aanvragers?
8. Hoeveel aanvragen zijn in behandeling genomen en hoeveel aanvragen zijn kennelijk niet-ontvankelijk verklaard en waarom?
9. Bij hoeveel aanvragen heeft de commissie een positief of negatief deskundigenbericht slachtoffer-schap mensenhandel afgegeven en op basis van welke gronden?
10. Bij hoeveel aanvragen was het voor de commissie niet mogelijk of wenselijk om een deskundigen-bericht af te geven en waarom niet?
11. Zijn er omstandigheden of factoren die het afgeven van een deskundigenbericht bevorderen of belemmeren?

#### Waarde deskundigenberichten

12. Zijn deskundigenberichten van toegevoegde waarde voor mogelijke slachtoffers van mensenhandel? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?
13. Zijn deskundigenberichten ter kennis gekomen van derde partijen? Zo ja, bij wie, op welke wijze en met welk doel?
14. Zijn de deskundigenberichten van toegevoegde waarde voor deze derde partijen? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?

#### Toekomst

15. Is het – alle onderzoeksresultaten in aanmerking nemend – mogelijk om slachtofferschap van mensenhandel aannemelijk te maken?
16. Zijn er – alle onderzoeksresultaten in aanmerking nemend – aanpassingen nodig/mogelijk in de samenstelling van de commissie of opzet van de procedure?

### 1.3 Opzet van het onderzoek

De onderzoeksvragen die in deze evaluatie beantwoord moesten worden vroegen enerzijds om informatie over de uitvoering en ervaring met de pilot als geheel en anderzijds om informatie op casusniveau. De informatie gezamenlijk bood input voor de vraag of en op welke wijze de commissie in structurele vorm kan worden voortgezet.

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen zijn de volgende methoden ingezet:

- opstellen beoordelingskader;
- documentstudie en interviews met SGM en commissieleden bij de start van de pilot;
- dossieronderzoek bij de commissie;
- interviews met advocaten en slachtoffers;
- interviews met SGM en commissieleden tegen het einde van de pilot;
- werksessie met betrokkenen bij de pilot en experts.

Hierna lichten we de methoden afzonderlijk toe.

### Opstellen beoordelingskader

In de eerste fase van de procesevaluatie is een beoordelingskader voor de pilot opgesteld. Het beoordelingskader bevat voor de thema's toegankelijkheid, deskundigheid en output/outcome procesnormen. Daarnaast zijn per procesnorm de relevante topics geïdentificeerd alsmede de te gebruiken bronnen voor het verzamelen van de benodigde informatie.

Per procesnorm hebben we de informatie afkomstig uit de verschillende bronnen tegen elkaar afgezet; we hebben gedeelde bevindingen geïdentificeerd en verschillen in kaart gebracht. Vervolgens zijn we tot een oordeel gekomen in welke mate (helemaal, grotendeels of niet) aan de procesnorm is voldaan. Het betreft hier een kwalitatief oordeel op basis van de verschillende gegevensbronnen. De uitkomst van de normering is teruggekoppeld aan de betrokkenen bij de pilot en experts in een werksessie (zie verderop).

In de onderstaande tabel zijn de procesnormen opgenomen. Het volledige beoordelingskader, dus inclusief de topics en de te benutten informatiebronnen, is opgenomen in [bijlage 1](#).

**Tabel 1.1 Beoordelingskader**

Thema	Procesnormen
Toegankelijkheid	Mogelijke slachtoffers worden door relevante actoren (bijvoorbeeld politie, ngo's, advocatuur en hulpverlening) geïnformeerd over het bestaan en werkwijze van de commissie
	De commissie is toegankelijk voor de beoogde doelgroep van de pilot
	Voor mogelijke slachtoffers die geen aangifte willen of kunnen doen kan de commissie gemotiveerd afwijken van de toegangseisen
Deskundigheid	De commissieleden zijn voldoende gekwalificeerd om slachtofferschap aannemelijk te maken
	De commissie kan op onafhankelijke wijze oordelen over de aannemelijkheid van slachtofferschap
	De beoordeling van de aannemelijkheid van slachtofferschap vindt plaats volgens een procedure
	De beoordeling van de aannemelijkheid van slachtofferschap vindt plaats volgens een beoordelingskader
Output/outcome	De adviezen zijn van toegevoegde waarde voor mogelijke slachtoffers
	De adviezen zijn van toegevoegde waarde voor derde partijen

### Documentstudie en interviews met SGM en commissieleden bij de start van de pilot

Bij de start van de pilot is op basis van documentstudie de opzet van de pilot in kaart gebracht, waaronder de getroffen voorbereidingen voor de operationele pilot, de totstandkoming en de samenstelling van de commissie en de procedure om te komen tot een deskundigenbericht.

Vervolgens zijn in januari/februari 2018 de betrokken beleidsmedewerker en directeur van SGM geïnterviewd, een juridisch behandelaar en de commissieleden (in totaal acht interviews). Betrokkenen zijn geïnterviewd over de ervaringen met de pre-pilot, de opzet van de operationele pilot en hun verwachtingen met betrekking tot de toegankelijkheid van de commissie, hun deskundigheid en de waarde van deskundighedsberichten.

### Dossieronderzoek

Gedurende de pilot hebben we op meerdere momenten dossierstudie uitgevoerd bij SGM. De eerste dossiers zijn bestudeerd in september 2018. De dossierstudie is afgerond eind april 2019. In totaal zijn 59 dossiers bestudeerd, waarvan 37 aanvragen in behandeling zijn genomen. De rest van de bestudeerde dossiers betroffen zaken die niet-ontvankelijk dan wel ingetrokken waren. Tabel 1.2 geeft een overzicht van de bestudeerde dossiers in relatie tot het totaal aantal behandelde dossiers op peildatum 19 april 2019 (dat is datum waarop de laatste dossiers zijn bestudeerd).



**Tabel 1.2 Totaal aantal aanvragen en wijze van afhandeling en totaal aantal bestudeerde dossiers**

	Aantal aanvragen en afhandeling (stavaza per 19/4/2019)	Bestudeerde dossiers
<b>Totaal aantal aanvragen</b>	<b>81</b>	<b>59</b>
Aantal uitgebrachte deskundigenberichten	44	37
<i>Waarvan: Positieve deskundigenberichten</i>	32	25
<i>Negatieve deskundigenberichten</i>	12	12
Aantal ingetrokken aanvragen	4	4
Aantal niet ontvankelijke aanvragen	18	18
Aantal aanvragen nog in procedure	15	-

Per dossier zijn een aantal stukken bestudeerd, te weten de aanvraag van het slachtoffer, de zaakanalyse van de juridisch behandelaar, het verslag van de hoorzitting en het deskundigenbericht van de commissie.

Door middel van dossierstudie is inzicht verkregen in de achtergrond van de aanvragers, de wijze waarop de procedure is uitgevoerd en de uitkomst, te weten: de aanvraag is wel/niet in behandeling genomen en heeft geleid tot een positief/negatief<sup>3</sup> deskundigenbericht. Het analysekader voor de dossierstudie is opgenomen in [bijlage 2](#).

#### Interviews met advocaten en overige gemachtigden

Daarnaast hebben we gedurende de pilot telefonische interviews gehouden met advocaten die een of meerdere slachtoffers hebben bijgestaan in de procedure voor de commissie. Daarnaast hebben we het Rode Kruis en het Leger des Heils geïnterviewd die slachtoffers hebben ondersteund in de procedure. Advocaten, het Rode Kruis en het Leger des Heils zijn geïnterviewd over hun ervaring met de toegankelijkheid en deskundigheid van de commissie, de waarde van de deskundigenberichten en welke barrières zich op deze thema's voordoen. Voor een overzicht van de belangrijkste interviewtopics zie [bijlage 1](#) (het beoordelingskader).

In totaal zijn twaalf advocaten geïnterviewd, waarvan tien advocaten die ervaring hebben met positieve deskundigenberichten, één advocaat die ervaring heeft met een negatief deskundigenbericht en één advocaat die ervaring heeft met beide. Ook het Rode Kruis heeft ervaring met beide uitkomsten. Het Leger des Heils was nog in afwachting van een deskundigenbericht.

Via de advocaten is het onderzoek onder de aandacht gebracht van slachtoffers met het verzoek om medewerking te verlenen aan een interview. Hiervoor hebben we een informatieblad opgesteld dat ook vertaald is naar het Engels. We zijn er uiteindelijk niet in geslaagd om slachtoffers te interviewen, omdat slachtoffers hieraan geen gehoor hebben gegeven.

#### Interviews met afnemers van deskundigenberichten

Het slachtoffer bepaalt of hij of zij het deskundigenbericht deelt met derden en zo ja, met wie. SGM heeft daar geen overzicht van. Via de interviews met advocaten en het Rode Kruis is daarom geïnventariseerd of deskundigenberichten zijn gedeeld met derden, bijvoorbeeld de IND in het kader van een verblijfsrechtelijke procedure, SGM in het kader van een verzoek tot schadevergoeding of andere derde partijen, bijvoorbeeld in het kader van een verzoek tot toegang bij gespecialiseerde hulpverlening.

Derde partijen, zogenoemde afnemers van deskundigenberichten, zijn geïnterviewd over hun ervaring met de deskundigheid van de commissie en de waarde van deskundigenberichten (concreet: welke rol de deskundigenberichten hebben gespeeld in de besluitvorming van een aanvraag tot ver-

<sup>3</sup> Wanneer in dit rapport wordt gesproken van een negatief deskundigenbericht betreft het zaken waarvan de commissie de aannemelijkheid van slachtofferschap niet heeft kunnen vaststellen. De term negatief deskundigenbericht impliceert dus niet dat de commissie van oordeel is dat mensenhandel niet heeft plaatsgevonden, maar alleen dat zij dat niet aannemelijk heeft kunnen maken.

blijf/schadevergoeding/hulpverlening). Voor een overzicht van de belangrijkste interviewtopics zie [bijlage 1](#) (het beoordelingskader).

In totaal zijn met twee partijen die deskundigenberichten hebben ‘afgenomen’ interviews gehouden, namelijk de IND en SGM. Voor zover bij ons bekend zijn deskundigenberichten (nog) niet met andere potentiële afnemers gedeeld.

#### **Interviews met SGM en commissieleden tegen het einde van de pilot**

Tegen het einde van de pilot in april 2019 zijn de juridisch behandelaren van SGM en de commissieleden opnieuw geïnterviewd (in totaal acht interviews). In de tweede ronde zijn deze respondenten geïnterviewd over hun ervaringen met de toegankelijkheid van de commissie, hun deskundigheid en de waarde van deskundigheidsberichten. Voor een overzicht van de belangrijkste interviewtopics zie [bijlage 1](#) (het beoordelingskader). Voor een overzicht van de afgenomen interviews zie bijlage 4.

#### **Werk sessie met betrokkenen bij de pilot en experts**

De bevindingen en voorlopige conclusies van het onderzoek zijn in een werksessie teruggekoppeld aan de betrokkenen bij de pilot en experts. In de werksessie zijn we met de zestien genodigden in gesprek gegaan over het toekomstperspectief van de commissie en de waarde van de pilot voor slachtoffers en derde partijen. Ook is geïnterviewd welke aanpassingen nodig/mogelijk zijn in de samenstelling van de commissie en/of de procedure. De uitkomsten van de werksessie zijn verwerkt in de eindrapportage; verbeter suggesties of aanbevelingen zijn verwerkt in het slothoofdstuk, aanvullingen of nuanceringen op de bevindingen zijn verwerkt in de datahoofdstukken.

Een overzicht van de aanwezigen bij de werksessie is opgenomen in [bijlage 3](#).

## **1.4 Leeswijzer**

Het rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 is een beschrijvend hoofdstuk dat ingaat op de achtergrond en inrichting van de pilot. Hoofdstuk 3 geeft een kwantitatief beeld van het aantal en de kenmerken van de aanvragers. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk nader ingegaan op de praktijkervaringen met de procedure, zowel vanuit het perspectief van SGM en de commissieleden als vanuit het perspectief van de betrokken advocaten en overige gemachtigden. Hoofdstuk 4 gaat in op de uitgebrachte deskundigenberichten. Het rapport sluit af met een concluderend hoofdstuk waarin de onderzoeksvragen worden beantwoord.



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Opzet pilot en procedure

# 2

## 2 Opzet pilot en procedure

In dit hoofdstuk worden de opzet van de pilot en de procedure beschreven. Allereerst wordt de periode voorafgaand aan de pilot uiteengezet, de aanloop ernaartoe en de getroffen voorbereidingen. Vervolgens wordt de procedure om te komen tot een deskundigenbericht uitgelijnd. Veranderingen in de procedure gedurende de pilot worden in de volgende hoofdstukken beschreven.

### 2.1 Wat vooraf ging aan de operationele pilot

In juni 2014 heeft de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie aangekondigd de mogelijkheden voor multidisciplinaire advisering over slachtofferschap mensenhandel te onderzoeken.<sup>4</sup> Murk en Van Wijk (2015) hebben deze mogelijkheden verkend. De uitkomst van de verkenning is het 'Conceptmodel multidisciplinaire advisering aannemelijkheid slachtofferschap mensenhandel'.<sup>5</sup>

In het voorgestelde model wordt gesproken over een commissie, bestaande uit een operationeel secretariaat en roulerende vaste commissieleden. De commissie heeft als doel het geven van een onafhankelijk advies over de aannemelijkheid van slachtofferschap in individuele zaken. De commissie is in het model alleen toegankelijk indien een slachtoffer aangifte heeft gedaan en daarop een sepotbeslissing of vrijspraak is gevolgd. De commissie komt op basis van schriftelijke stukken en eventuele gehoren tot een gemotiveerd advies. De aanvrager kan het advies gebruiken in contact met relevante actoren (bijvoorbeeld IND, SGM, hulpverlening of gemeente).

Daarnaast formuleerden Murk en Van Wijk drie noodzakelijke voorwaarden voor het model: (1) de informatie-uitwisseling tussen relevante actoren moet mogelijk zijn, (2) de commissie moet onafhankelijk en flexibel kunnen opereren en (3) de commissie moet voldoende draagvlak hebben bij verschillende partijen. Voorgesteld werd om in een pre-fase te onderzoeken of aan deze voorwaarden kan worden voldaan. Daarna zou een pilot kunnen uitwijzen of een permanente invulling wenselijk en haalbaar is.

Op verzoek van het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft SGM onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om de multidisciplinaire advisering bij SGM onder te brengen. SGM kwam in beeld omdat het al werkt met een onafhankelijke commissie die onder andere als taak heeft om slachtofferschap (ook in geval van mensenhandel) vast te stellen voor de toekenning van een tegemoetkoming in de schade.

In een circa tweeëneenhalf jaar durende pre-pilot (looptijd medio 2015-eind 2017<sup>6</sup>) zijn voorbereidingen getroffen voor een operationele pilot. In de pre-pilot zijn onder meer de volgende zaken opgepakt: het uitwerken van de procedure, alsmede het afstemmen van de procedure met de procedure regulier van SGM en de procedure van de IND, het opstellen van een privacyreglement 'pilot aannemelijkheid slachtofferschap mensenhandel' waarin de verwerking van persoonsgegevens binnen de pilot is geregeld, een ronde onder ketenpartners ten behoeve van het creëren van draagvlak en de werving en selectie van commissieleden en het opstellen van de Tijdelijke regeling aannemelijkheid slachtofferschap mensenhandel. Op 1 april 2016 heeft de commissie SGM de resultaten van de pre-pilot besproken en is de commissie akkoord gegaan met het starten van de pilot. Op 1 januari 2018 is de pilot van start gegaan.

### 2.2 Totstandkoming en samenstelling commissie

SGM beoogde een commissie samen te stellen met experts uit het werkveld van mensenhandel, waarin de volgende disciplines zijn geborgd: zorg/psychosociale ondersteuning, opsporing (politie) en vervolging (officier van justitie of rechter) en wetenschap. Voor de benodigde competenties heeft SGM aansluiting gezocht bij de reguliere commissie. Ten behoeve van de werving en selectie zijn de volgende

<sup>4</sup> Tweede Kamer, Nationaal Verwijzingsmechanisme Slachtoffers Mensenhandel, Kenmerk 530474, 23 juni 2014.

<sup>5</sup> Murk, J., Wijk, J. van (2015). *Conceptmodel multidisciplinaire advisering aannemelijkheid slachtofferschap mensenhandel*.

<sup>6</sup> Dit is inclusief de besluitvorming over de start van de operationele pilot en het opstellen van de ministeriële regeling en machtigingsbesluit.

competenties vastgesteld: affiniteit met slachtoffers en het domein van mensenhandel, onafhankelijk, flexibel beschikbaar, teamspeler, 'open mind', goede sociale en communicatieve vaardigheden, en ervaring met hoorzittingen en complexe belangenafwegingen.<sup>7</sup>

Met deze eisen in acht nemend heeft SGM gezamenlijk met het ministerie van Justitie en Veiligheid en ketenpartners een longlist van kandidaten opgesteld.<sup>8</sup> SGM heeft vervolgens bepaald wie daarvan uitgenodigd werden voor een gesprek. De kandidaten zijn medio september benaderd door de beoogd voorzitter van de commissie. De voorzitter van de commissie is tevens lid van de reguliere commissie. Hiermee kan de door SGM gewenste verbinding tussen de commissie en de reguliere commissie worden geborgd. Een aantal kandidaten heeft de uitnodiging van de voorzitter afgeslagen, met als belangrijkste reden dat de gevraagde tijdsinzet van twee tot vier dagen per maand niet te combineren is met het eigen werk. Daarnaast bleken een aantal kandidaten te oud te zijn. De Wet schadefonds geweldsmisdrijven hanteert voor de benoeming van commissieleden namelijk een leeftijdsgrens van 70 jaar.

Voorzien was in een selectieprocedure met twee rondes, te weten een gesprek met een Selectie Advies Commissie en een gesprek met de Benoemingsadvies Commissie. Vanwege de beperkte tijd die op een gegeven moment nog resteerde tot 1 januari 2018 heeft met alle kandidaten één gesprek plaatsgevonden, met zowel de selectie- als de benoemingscommissie. Op basis van het gesprek zijn geen kandidaten afgevallen.

De subcommissie is uiteindelijk als volgt samengesteld:

- ❖ de heer mr. R.R. Knobbout, voorzitter (officier van justitie)
- ❖ mevrouw mr. C.E. Dettmeijer-Vermeulen, plv. voorzitter (voormalig Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen kinderen)
- ❖ mevrouw A.H. Claassen, MSc (voormalig directeur Stichting FairWork)
- ❖ mevrouw mr. A. Koopsen (advocaat)
- ❖ de heer dr. J.J.M. van Rij (docent expert Criminologie bij Hogeschool Inholland, later politie)
- ❖ mevrouw prof. mr. dr. C.R.J.J. Rijken (Professor Mensenhandel en Globalisering, INTERVICT)
- ❖ mevrouw M.T.A. Tankink, PhD (medisch antropoloog)

SGM wilde ook een psychiater of psycholoog werven (een psycholoog/psychiater kan bijvoorbeeld een inconsistente verklaring van een mogelijk slachtoffer relateren aan traumaproblematiek), maar is daar niet in geslaagd. Indien nodig kan de subcommissie expertise op dit terrein inroepen. Omwille van het borgen van de onafhankelijkheid van de subcommissie heeft SGM ervan afgezien om iemand uit de politieorganisatie uit te nodigen. De politie heeft immers in haar werk directe betrokkenheid bij slachtoffers (en plegers). De onafhankelijkheid kan tevens in het geding zijn door de betrokkenheid van mr. Koopsen. Met mr. Koopsen is echter de afspraak gemaakt dat zij zich verschoont in geval een cliënt van haar (of van een van haar kantoorgenoten) een aanvraag in zou dienen bij de subcommissie. Deze aanvragen werden op dezelfde wijze afgedaan als de overige aanvragen, alleen was mr. Koopsen niet aanwezig bij de bespreking en besluitvorming omtrent deze aanvragen. In deze aanvragen trad een andere hulpverlener als gemachtigde op.

Ter voorbereiding op hun werk heeft in december 2017 een inwerkdag plaatsgevonden. Tijdens de inwerkdag is een introductie verzorgd over SGM en het werk van de reguliere commissie en zijn alle stukken doorgenomen die ten grondslag liggen aan de pilot. Vanaf de start van de pilot is de raadkamer nog meerdere keren bijeengekomen (nog voordat een aanvraag was ingediend) om te oefenen met casuïstiek van aanvragen die bij de reguliere commissie zijn ingediend. Daarnaast is aan leden de gelegenheid geboden om aanwezig te zijn bij hoorzittingen en raadkamers van de reguliere commissie. De commissieleden vonden de voorbereidingen gedegen.

<sup>7</sup> Document Werving en selectie leden raadkamer, mei 2016 (bijlage 8 bij Oplegnotitie ten behoeve van go- of no-go beslissing start pilot).

<sup>8</sup> Document Longlist commissieleden, april 2016 (bijlage 7 bij Oplegnotitie ten behoeve van go- of no-go-beslissing start pilot).

## 2.3 De inrichting van de procedure

In deze paragraaf wordt de procedure beschreven zoals deze aanvankelijk bij de start van de pilot is ingericht. Deze procedure lijkt op de procedure van de commissie regulier in de bezwaarfase. In de procedure regulier zijn de juridisch behandelaren gemandateerd om namens de commissie een beslissing over de uitkering te nemen. Als een slachtoffer bezwaar aantekent tegen deze beslissing, dan oordeelt de commissie regulier over het bezwaarschrift. De commissie mensenhandel wordt weliswaar ondersteund door de juridisch behandelaren, maar de commissie mensenhandel oordeelt zelf.

De commissie was in principe alleen toegankelijk indien een mogelijk slachtoffer aangifte heeft gedaan, gevolgd door een vrijspraak of sepot op of na 1 januari 2018. In beginsel was alleen een uitzondering mogelijk voor slachtoffers die geen aangifte kunnen of willen doen wegens ernstige bedreiging of een medische/psychische beperking.

De aanvraag moest binnen vier weken na de sepotbeslissing of vonnis worden ingediend. De commissie had vervolgens in beginsel tien weken de tijd om een deskundigenbericht uit te brengen. De termijn begon te lopen vanaf het moment dat de aanvraag was ingediend. Zo nodig kon de tienwekentermijn met maximaal zes weken worden verlengd.

Het slachtoffer dat een verzoek tot een deskundigenbericht had ingediend bij de commissie met als doel dit te gebruiken voor een aanvraag voor een verblijfsvergunning, kon een machtigingsformulier tekenen waarmee het slachtoffer toestemming kon geven informatie met de IND te delen. Tijdens de behandeling van de aanvraag door de commissie wachtte de IND met het nemen van een beslissing.

Een aanvrager kon zich gedurende de hele procedure laten bijstaan door een eigen (juridisch) adviseur. Onder voorwaarden kon een vergoeding voor de rechtsbijstandskosten worden toegekend. De advocaat moest het slachtoffer dan in ieder geval hebben bijgestaan in een hoorzitting.

De procedure na het indienen van de aanvraag bestond in hoofdlijnen uit de volgende stappen:

- ❖ De juridisch behandelaar neemt indien mogelijk telefonisch contact op met de aanvrager. De aanvrager krijgt de gelegenheid om de aanvraag mondeling toe te lichten. De juridisch behandelaar legt in het kort de procedure uit. Ook wordt besproken of de aanvrager nog stukken wil/kan aanleveren, bijvoorbeeld medische informatie. Eventueel kan gebruik worden gemaakt van een medisch adviseur van de reguliere procedure die de stukken bestudeert en een medisch oordeel geeft over de aard van het letsel, de gestelde diagnose en de toegepaste behandeling. Het was niet mogelijk voor de commissie om (aanvullend) medisch onderzoek te laten verrichten door bijvoorbeeld het instituut voor Mensenrechten en Medisch Onderzoek (iMMO).
- ❖ De commissie beoordeelt de ontvankelijkheid van de aanvraag. De aanvraag wordt niet verder in behandeling genomen indien niet wordt voldaan aan de formele vereisten (aanvraag is voorzien van een misdrijfdatum of periode, de aanvraag is binnen vier weken na sepot/vrijspraak ingediend, de uitbuiting/voorbereidingshandeling heeft zich in Nederland afgespeeld), er geen sprake is van mensenhandel omschreven in art. 273f Sr., er geen andere informatie beschikbaar is dan de verklaring van het slachtoffer of de aanvraag een grondslag mist (als het slachtoffer niet onder de doelgroep valt en/of geen baat heeft bij het deskundigenbericht).
- ❖ Als de aanvraag ontvankelijk is en in behandeling wordt genomen, vindt er een hoorzitting plaats waarbij de aanvrager, eventuele derden, in beginsel één lid van de commissie en de juridisch behandelaar aanwezig zijn. Alvorens de hoorzitting plaatsvindt, wordt de zaak tijdens een raadkameroverleg besproken door de commissie en de juridisch behandelaar. De leden van de commissie kunnen hun oordeel en aandachtspunten voor de hoorzitting meegeven. Indien nodig wordt een tolk geregeld voor de hoorzitting.
- ❖ Als het onderzoek voltooid is, stelt de juridisch behandelaar op aangeven van de commissie een conceptbericht op. Vervolgens wordt het conceptbericht behandeld in het raadkameroverleg. Bij de raadkamerzitting zijn naast de behandelend jurist ten minste vier commissieleden aanwezig. De commissie beslist met meerderheid van stemmen. Op het moment dat de stemmen staken, geeft het oordeel van de voorzitter de doorslag.

- ❖ Nadat de raadkamer akkoord is gegaan met het conceptbericht, stelt de juridisch behandelaar het definitieve deskundigenbericht op. De juridisch behandelaar neemt telefonisch contact op met de aanvrager en/of vertegenwoordiger om het deskundigenbericht toe te lichten.

## 2.4 De start van de pilot: communicatie

In aanloop naar de start van de pilot is op verschillende wijzen gecommuniceerd over de pilot. Eind 2017/begin 2018 is een presentatie verzorgd over de pilot voor de klankbordgroep Nationaal Verwijsmechanisme Mensenhandel, Landelijk Overleg Specialisten Mensenhandel (politie), Portefeuillehoudersoverleg Mensenhandel (Openbaar Ministerie), Landelijk overleg zorgcoördinatoren en B8-advocaten in Amsterdam. Daarnaast is eind december 2017 een e-mail gestuurd over de start van de pilot aan onder andere B8-advocaten, hulpverleningsorganisaties, politie, Openbaar Ministerie, Slachtofferhulp Nederland en de Inspectie SZW, samen met een folder met informatie over de commissie, de achtergrond en het doel van de pilot, de waarde van het deskundigenbericht, de doelgroep, het indienen van een aanvraag, de procedure, de status van het deskundigenbericht en contactgegevens. Ook zijn slachtoffers en/of hun advocaten in de brief/sepotbesluit van het Openbaar Ministerie gewezen op het bestaan van de commissie. Ditzelfde geldt voor de brief van de IND waarin een voornemen tot intrekking van de B8 kenbaar wordt gemaakt.

Tot slot was op de website van SGM een pagina ingericht met informatie over de pilot, met o.a. verwijzingen naar de ministeriële regeling aannemelijkheid slachtofferschap mensenhandel, het Wpg-machtigingsbesluit, de beleidsregels, de eerder genoemde informatiefolder en het privacyreglement. Vragen of aanvragen konden gemaild worden naar [pilotmensenhandel@schadefonds.nl](mailto:pilotmensenhandel@schadefonds.nl)



# Aanvragen en ervaringen met de procedure

# 3



## 3 Aanvragen en ervaringen met de procedure

In dit hoofdstuk wordt allereerst inzicht geboden in het aantal aanvragen en de achtergrond van de aanvragers. Dit overzicht is gebaseerd op het 'stand van zaken-overzicht' dat werd bijgehouden door de juridisch behandelaren en is gebaseerd op alle aanvragen die zijn ingediend, en omvat dus een totaal-overzicht.

Daarna komt de uitvoeringspraktijk aan bod. Beschreven wordt hoe alle betrokkenen (juridisch behandelaren, commissieleden, advocaten en het Rode Kruis) de procedure hebben ervaren. Deze ervaringen met de procedure worden aangevuld met bevindingen uit het dossieronderzoek.

### 3.1 Achtergrond aanvragers

In totaal zijn in de periode 1 januari 2018 - 31 december 2018 81 aanvragen ingediend bij de commissie: 64 aanvraagsters en 17 aanvragers. Zes aanvraagsters zijn minderjarig. Veruit de meeste aanvragers komen uit Afrika (62) en daarbinnen zijn twee landen sterk vertegenwoordigd onder de aanvragen (Oeganda en Nigeria) (zie tabel 3.1).

**Tabel 3.1** Regio en geboorteland aanvragers

Regio/ geboorteland aanvrager	Aantal
Afrika (totaal)	62
<i>Oeganda</i>	17
<i>Nigeria</i>	14
<i>Guinee</i>	6
<i>Congo</i>	6
<i>Sierra Leone</i>	5
<i>Marokko</i>	4
<i>Overig Afrika</i>	10
Azië (totaal)	7
Zuid-Amerika (totaal)	2
Europa (excl. Nederland) (totaal)	9
<i>EU</i>	6
<i>Overig Europa incl. Sovjet Unie</i>	3
Nederland	1
<b>Totaal</b>	<b>81</b>

De meeste aanvragers zijn slachtoffer van seksuele uitbuiting (68) (zie tabel 3.2).

**Tabel 3.2** Soort uitbuiting

Soort uitbuiting	Aantal*
Seksuele uitbuiting	68
Arbeidsuitbuiting	12
Criminele uitbuiting	3

\* De aantallen tellen niet op tot 81, omdat 2 aanvragers slachtoffer zijn van twee uitbuitingsvormen: arbeidsuitbuiting en seksuele uitbuiting, en arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting.

De instroom is vergeleken met de slachtoffermonitor van NRM.<sup>9</sup> Gemiddeld is een meerderheid van de bij Comensha gemelde slachtoffers afkomstig uit Europa, waaronder 36,4 procent uit Nederland en 25,2 procent uit andere EU-landen, met name landen die vanaf 2004 tot de EU zijn toegetreden.

Nederlandse slachtoffers zijn, op één aanvraag na, niet ingestroomd in de pilot en slachtoffers afkomstig uit de EU in beperkte mate (circa 7%). Verder is 18,2 procent van de gemelde slachtoffers bij Comensha afkomstig uit een Afrikaans land en 12,5 procent uit Azië. In de pilot zijn Afrikaanse slachtoffers sterk

<sup>9</sup> Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2018). *Slachtoffermonitor Mensenhandel 2013-2017*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.

oververtegenwoordigd met 76,5 procent. 6 procent is afkomstig uit Azië. Het profiel van de aanvragers in de pilot wijkt wat betreft herkomstland dus behoorlijk af van de geregistreerde slachtoffers bij Comensha. Aangezien erkenning van slachtofferschap door de commissie vooral benut wordt bij de verblijfrechtelijke procedure ligt de oververtegenwoordiging van niet-EU aanvragers in de lijn der verwachting. Voor hen heeft erkenning van slachtofferschap ook een evident nut.

### 3.2 Ervaringen van de commissie en SGM over de procedure

In deze paragraaf worden de ervaringen van de commissieleden en de juridisch behandelaren met de procedure beschreven per onderdeel.

#### Compleet maken van de aanvraag

De aannemelijkheid van slachtofferschap mensenhandel kon alleen worden vastgesteld als naast de verklaring van het slachtoffer ook aanvullende informatie wordt geleverd. Deze informatie kon de aanvrager zelf aanleveren, maar het was ook mogelijk om de commissie te machtigen de informatie op te vragen bij het Openbaar Ministerie, de politie en de IND, zorgverleners en andere relevante partijen. Het informatieverzoek kon betrekking hebben op het verkrijgen van stukken maar ook op het ‘horen’ van behandelaren om bepaalde zaken uit de stukken verhelderd te krijgen. Afgezien van dat het in sommige aanvragen lang duurde voordat de benodigde informatie binnen was, is het completeren van de aanvragen redelijk goed gegaan. Soms was het nodig om (een aantal) rappels te sturen, maar over het algemeen was men bereid om de benodigde informatie te verstrekken. Slechts één politieregio was, behoudens het politiedossier, niet bereid om nadere informatie te verschaffen. Rechercheurs konden in deze regio niet bevestigd worden over het politieonderzoek. Wat de reden voor deze weigering was, is niet bekend.

Een knelpunt in het verzamelen van de benodigde informatie was dat de Inspectie SZW geen stukken (meer) mocht verstrekken. Gedurende de pilot bleek dat de grondslag hiervoor niet aanwezig was. Verder had de commissie graag gezien dat zij beter kon sturen op het verkrijgen van medische informatie. De verstrekte medische informatie was doorgaans vrij algemeen van aard.

#### Zaakanalyse

Als het dossier compleet was maakten de juridisch behandelaren een zaakanalyse. Deze zaakanalyse bevatte onder andere een omschrijving van de mensenhandel, een overzicht van de verkregen informatie/stukken, opmerkingen van de juridisch behandelaar en van de commissie ten aanzien van de zaak en vormde een soort uittreksel van het dossier. De zaakanalyse was voor de commissieleden bedoeld ter voorbereiding op het overleg in de raadkamer en de hoorzitting. Voor de commissieleden was de zaakanalyse voor dit doel echter niet toereikend. Door alle commissieleden is aangegeven dat zij alle onderliggende stukken hebben bestudeerd. Volgens de commissieleden was dit nodig om een zaak echt in de vingers te krijgen/te kunnen doorgronden. De aannemelijkheid schuilt daarbij soms in hele kleine aspecten. Op het moment dat zaken meerdere keren terugkwamen in raadkameroverleggen werd door de commissieleden wel teruggegrepen op de zaakanalyse, vaak in combinatie met hun eigen aantekeningen.

#### Beoordelen van de ontvankelijkheid van de aanvraag

In totaal zijn 59 van de 81 aanvragen in behandeling genomen, 4 aanvragen zijn ingetrokken en 18 aanvragen zijn niet-ontvankelijk verklaard. Bij de ingetrokken aanvragen kon de advocaat zijn/haar cliënt niet meer bereiken of de cliënt(e) wilde niet langer meewerken. Redenen voor het niet-ontvankelijk verklaren van de aanvraag waren een onvolledige aanvraag (6), mensenhandel heeft zich geheel in het buitenland afgespeeld (5), (pro forma) aanvraag is niet binnen vier weken na sepot/vrijspraak ingediend, dan wel termijnoverschrijding is niet verschoonbaar (4) en sepot/vrijspraak dateert van voor 1 januari 2018 (3).

De commissie was alleen toegankelijk indien een aanvrager aangifte heeft gedaan en daar op of na 1 januari 2018 een sepotbeslissing of vrijspraak is gevolgd. In beginsel was alleen een uitzondering mogelijk voor slachtoffers die geen aangifte kunnen of willen doen wegens ernstige bedreiging of een me-

disch/ psychische beperking. In de praktijk heeft geen enkele aanvrager een beroep gedaan op deze uitzonderingsgrond.

Een aanvraag werd niet verder in behandeling genomen indien niet werd voldaan aan de formele vereisten (zie [paragraaf 2.3](#)). De beoordeling van de ontvankelijkheid van de aanvraag vond plaats door de juridisch behandelaren in overleg met de voorzitter van de commissie. Als er ruimte was voor discussie bij de beoordeling van de ontvankelijkheid, dan werd dit voorgelegd aan de commissie. Gedurende de looptijd van de pilot zijn de eisen voor ontvankelijkheid, in overleg met de opdrachtgever, aangepast/opgerekt. Al bij de start van de pilot bleek er veel onduidelijkheid te bestaan over het sepot. Vaak wordt er namelijk geen formeel sepotbesluit door het Openbaar Ministerie verstrekt, maar spreekt men van een 'voortijdige beëindiging'. Door de commissie is besloten dat een voortijdige beëindiging eveneens kan worden aangemerkt als een sepot. In de meeste aanvragen volgde de aanvraag ook op een zogenoemde voortijdige beëindiging.

Daarnaast heeft de commissie zich gerealiseerd dat de indieningstermijn van vier weken na de datum op de sepotbeslissing, brief voortijdige beëindiging of vonnis niet altijd haalbaar is. Daarom heeft de commissie in april 2018 besloten soepeler om te gaan met de indieningstermijn, namelijk dat binnen vier weken een vormvrij verzoek moet worden ingediend. Aanvragen die buiten de termijn van vier weken werden ingediend en ook niet eerder bij de commissie waren gemeld, werden niet in behandeling genomen. Van deze mogelijkheid hebben veel aanvragers gebruikgemaakt (in 34 van de 81 aanvragen). Na het indienen van een pro-forma-aanvraag werd naar de ervaring van de commissie/juridisch behandelaren door advocaten niet altijd goed doorgepakt in het verzamelen van de benodigde stukken. Gemiddeld duurde het nog vier weken voordat een aanvraag compleet werd gemaakt.

De commissie heeft ten minste drie keer een aanvraag in behandeling genomen terwijl de aanvraag niet op tijd werd ingediend. De eerste keer was in de beginfase van de pilot. De commissie heeft een uitzondering gemaakt, omdat indertijd nog onduidelijkheid bestond over de indieningstermijn. In twee andere aanvragen achtte de commissie de termijnoverschrijding verschoonbaar. In de eerste aanvraag was de sepotbeslissing niet kenbaar gemaakt aan de aanvrager. De aanvrager raakte hiervan voor het eerst op de hoogte door het voornemen van de IND tot intrekken van de verblijfsvergunning humanitair tijdelijk. Na navraag bij de officier van justitie bleek dat de politie de aanvrager ten tijde van het uitreiken van de sepotbeslissing niet heeft kunnen bereiken. Derhalve was aangetoond dat het redelijkerwijs niet mogelijk was de aanvraag eerder in te dienen. In de andere aanvraag had een advocaat een pro-forma-aanvraag gemaald, maar hierbij had zij een typefout gemaakt bij het invoeren van het e-mailadres van SGM. Toen zij dit kon aantonen met een verzendbewijs is de termijnoverschrijding ook verschoonbaar geacht.

Tot slot voorzag de commissie dat het vereiste van aangifte een probleem kon opleveren bij mogelijke slachtoffers van arbeidsuitbuiting, vooral in situaties waarbij meerdere slachtoffers in een uitbuitingssituatie worden aangetroffen. Het Openbaar Ministerie heeft in die zaken een aantal aangiftes nodig voor het instellen van vervolging en bij de overige slachtoffers wordt alleen een intake afgenomen en wordt bekeken of iemand in de B8-regeling moet worden betrokken. De commissie achtte het onredelijk om deze aanvragers buiten te sluiten en voor hen werd daarom een uitzondering gemaakt. Gedurende de pilot hebben overigens geen slachtoffers van arbeidsuitbuiting een aanvraag ingediend waarbij alleen een intake is afgenomen.

### Hoorzitting

Volgens de beleidsregels vindt altijd een hoorzitting plaats, tenzij de commissie oordeelt dat de aanvraag niet verder in behandeling wordt genomen of concrete gronden ziet waardoor het niet wenselijk is een hoorzitting te laten plaatsvinden. Daarnaast voorzag de commissie dat er situaties denkbaar zijn dat de aanvrager niet gehoord kan of wil worden.

Van de aanvragen die de commissie in behandeling heeft genomen heeft in tien gevallen geen hoorzitting plaatsgevonden. In één aanvraag moest nog een hoorzitting worden gepland. In acht gevallen is op basis van het dossieronderzoek bekend waarom er geen hoorzitting heeft plaatsgevonden. In twee za-

ken oordeelde de commissie dat een hoorzitting niet nodig was. In beide zaken had de officier van justitie verklaard dat door het Openbaar Ministerie niet wordt getwijfeld aan slachtofferschap van de aanvrager. In zes zaken had de aanvrager aangegeven af te zien van een hoorzitting. In drie van de zes aanvragen stond in het dossier expliciet vermeld dat de aanvrager niet mee wilde werken aan een hoorzitting vanwege de belasting.

Bij de start van iedere hoorzitting werden door de commissie het doel en de opzet uitgelegd. Ook werd geïnformeerd naar het welzijn van de aanvrager en eventuele behandelingen bij psycholoog/psychiater. Vervolgens stelden de commissieleden vragen over bijvoorbeeld de gang van zaken rondom de reis naar Nederland. Welke afspraken zijn gemaakt over de reis en het geld? Met wie is de aanvrager naar Nederland gereisd? Wat was de reden voor de reis naar Nederland? Met welke maatschappij is de aanvrager gevlogen? Etc. Daarnaast zijn vragen gesteld over de verblijfplaats, vaak ook om te verifiëren of de uitbuiting in Nederland heeft plaatsgevonden. Keek de aanvrager ergens op uit? Is de taal die werd gesproken, met de kennis die de aanvrager heeft, te herkennen als Nederlands? Wat voor kentekenplaten zag aanvrager op auto's? Kan de aanvrager het huis beschrijven? Ook werd geïnformeerd naar de wijze waarop de aanvrager is gevlucht/ontkomen. Na afloop van iedere hoorzitting heeft de juridisch behandelaar een hoorverslag opgesteld en zijn de aanvrager en zijn/haar gemachtigde in de gelegenheid gesteld te reageren op het hoorverslag.

Voor de commissieleden waren de hoorzittingen een essentieel onderdeel voor de beoordeling van de aannemelijkheid van slachtofferschap. De hoorzittingen werden door de commissie benut om eventuele discrepanties of onduidelijkheden in het dossier op te helderen. De hoorzittingen leverden naar de ervaring van de commissieleden, in aanvulling op de documentatie, een veel gedetailleerder beeld op van de persoon van de aanvrager en zijn mensenhandelrelaas. Vanwege de waarde van de hoorzittingen waren bij alle hoorzittingen twee commissieleden aanwezig (en een juridisch behandelaar), terwijl de beleidsregels voorschrijven dat in beginsel één lid aanwezig is.

#### *Maatregelen secundaire victimisatie*

Er zijn verschillende voorzieningen getroffen om secundaire victimisatie bij aanvragers te voorkomen. Om te beginnen is gekeken of aanvragers voldoende stabiel zijn om geïnterviewd te worden in een hoorzitting. Een enkele keer is hiervoor navraag gedaan bij de betreffende behandelaar van een aanvrager. In gevallen waar een aanvrager zelf aangaf niet mee te kunnen werken aan een hoorzitting, is dit gerespecteerd en is de aanvrager in de gelegenheid gesteld om schriftelijk een aantal vragen van de commissie te beantwoorden. De vragen die aan de aanvrager werden gesteld hadden betrekking op het relaas, maar er werden bewust geen detailvragen gesteld over de uitbuiting zelf. Verder stond het de aanvrager vrij om, naast de gemachtigde, een hulpverlener/begeleider/maatje mee te nemen naar de hoorzitting. Bij de aanvragen die zijn bestudeerd en waarin een hoorzitting heeft plaatsgevonden (n=29), is genoteerd wie bij de hoorzitting aanwezig waren. In circa de helft van de bestudeerde aanvragen was bij de hoorzitting, naast de advocaat, ook een hulpverlener/begeleider van de aanvrager aanwezig. In geval van drie minderjarige aanvragers heeft de hoorzitting op locatie plaatsgevonden, dus niet bij SGM. Tegen het einde van de hoorzitting is tegen de aanvragers gezegd dat mogelijke klachten kunnen verergeren naar aanleiding van de hoorzitting en is gerefereerd naar de hulpverleners waar zij op dat moment al bekend waren.

#### *Inzet tolken*

In het dossieronderzoek zijn 37 dossiers bestudeerd met een deskundigenbericht. In acht van deze zaken heeft geen hoorzitting plaatsgevonden. Bij de overgebleven 29 dossiers waarbij een hoorzitting heeft plaatsgevonden, was bijna altijd een tolk aanwezig bij de hoorzitting (in 25 van de 29 gevallen). De juridisch behandelaars en de commissieleden hebben doorgaans goede ervaringen gehad met de tolken die zijn ingezet. Een enkele keer kon een tolk ook contextinformatie geven over het land van herkomst. Een keer kwam een tolk niet opdagen en heeft de hoorzitting, met instemming van de aanvrager, in het Engels plaatsgevonden. Verder is een keer een tolk Engels ingezet die moeite had met de terminologie en in een enkel geval merkten de aanwezigen op dat de tolk niet alleen tolkte, maar ook interpreteerde wat er gezegd werd.

### Plannen hoorzitting

De juridisch behandelaren hebben problemen ervaren bij het plannen van een hoorzitting. In weinig voorkomende talen kon een beroep worden gedaan op een beperkt aantal tolken en er moest daarnaast rekening worden gehouden met de agenda van de gemachtigde. Het lukte in veel gevallen daarom niet om op korte termijn een hoorzitting te plannen. Daarnaast stelde de commissie het bij de start van de pilot op prijs te beschikken over het volledige dossier voordat een hoorzitting werd ingepland. Nu het verzamelen van de informatie veel inspanningen en tijd vergde en het tijdig plannen van de hoorzitting een knelpunt was, is gedurende de looptijd van de pilot besloten bij het ontvangen van een aanvraag direct een hoorzitting te plannen. De keerzijde van deze werkwijze was dat in een enkel geval de medische documentatie nog niet binnen was ten tijde van de hoorzitting en de commissieleden daarover geen gerichte vragen konden stellen. De nagestuurde stukken zijn wel in het uiteindelijke oordeel meegenomen. Het inplannen van de commissieleden voor de hoorzittingen vond willekeurig plaats. Er werd geen rekening gehouden met de aard van de aanvraag en de expertise van de commissieleden. Alle commissieleden konden echter tijdens de raatkameroverleggen hun vragen/opmerkingen voor de hoorzitting meegeven aan de commissieleden die hoorzitting voorzaten. Soms stonden meerdere hoorzittingen achter elkaar gepland. Dit is door commissieleden als belastend ervaren, te meer wanneer het vergelijkbare aanvragen betrof, omdat het gevaar bestond dat zaken door elkaar heen gaan lopen.

### Opstellen deskundigenbericht

Na afloop van de hoorzitting werd door de juridisch behandelaren een hoorverslag opgesteld. Het hoorverslag werd, na goedkeuring van de twee commissieleden die bij de hoorzitting aanwezig waren, voorgelegd aan de aanvrager en zijn gemachtigde. In alle bestudeerde aanvragen waarin een hoorzitting heeft plaatsgevonden is dit gebeurd. Vervolgens werd door de juridisch behandelaren een conceptdeskundigenbericht opgesteld. Voor de juridisch behandelaren was dit vaak een moeilijke opgave. Zeker in de beginfase hebben commissieleden gezocht naar een optimum van gedetailleerdheid en heldere onderbouwing van het deskundigenbericht. Soms dachten de juridisch behandelaren, op basis van eerdere berichten, de juiste koers te varen in termen van mate van detail, formuleringen, toon, maar dan moest het toch weer anders. De kwaliteit van de concepten was volgens de commissieleden wisselend. Het ene concept was direct goed, maar in het andere concept ontbrak de juiste argumentatie. Voor zowel de commissieleden als de juridisch behandelaren was het een enorm zoekproces.

### Bespreking (concept)deskundigenbericht in de raadkamer

Het conceptdeskundigenbericht wordt behandeld in het raatkameroverleg waar uiteindelijk de definitieve beslissing wordt genomen over de uitkomst van de procedure. Het onderzoek heeft zich niet gericht op de wijze waarop de definitieve beslissing tot stand is gekomen in de raadkamer. In de interviews met de commissieleden is hier wel in algemene zin naar gevraagd. Uit de gesprekken komt naar voren dat er bij de commissieleden bijna altijd overeenstemming was over de uitkomst van de procedure. In slechts een enkel geval is er gestemd. Dat neemt uiteraard niet weg dat er wel discussies zijn gevoerd in de raadkamer. Zo is er onder andere gediscussieerd over de definitie van aannemelijkheid en hoe je dat onderbouwt en over de reikwijdte van het mensenhandelartikel wanneer de uitbuiting niet in Nederland heeft plaatsgevonden.

### Doorlooptijden

De beoogde doorlooptijden (indieningstermijn van vier weken en beslistermijn van tien weken) waren niet haalbaar. De gemiddelde doorlooptijd voor het plannen van een hoorzitting was vijftien weken. Hierbij is gerekend vanaf het moment waarop de aanvraag is ingediend/volledig is gemaakt in geval in eerste instantie een pro-forma-aanvraag is ingediend tot de datum van de hoorzitting. Gedurende de pilot is deze looptijd wel verkort. Voor aanvragen ingediend tot en met juni 2018 duurde het gemiddeld achttien weken voordat een hoorzitting was gepland en voor aanvragen volledig gemaakt na juni 2018 duurde het gemiddeld twaalf weken. Na de hoorzitting duurde het vervolgens gemiddeld nog acht weken voordat een definitief deskundigenbericht was vastgesteld. De gemiddelde totale doorlooptijd was tweeëntwintig weken (n=44).<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Deze cijfers zijn gebaseerd op het stand van zaken overzicht van SGM d.d. 19 april 2019. Op dat moment waren 44 aanvragen afgerond, waarvan in 35 zaken een hoorzitting had plaatsgevonden.

Verschillende factoren waren volgens de juridisch behandelaren en commissieleden van invloed op de doorlooptijd. Een tweetal is al genoemd; het verzamelen van de documenten en het plannen van de hoorzitting. Voor deze twee factoren hebben SGM/de commissieleden beoogd versnelling aan te brengen door strakkere termijnen aan te houden bij gemachtigden voor het aanleveren van stukken en na ontvangst van de aanvraag direct een hoorzitting te plannen. Een andere factor die is genoemd, is de planning van raadkamers. Dit overleg vond eens in de veertien dagen plaats. Als een deskundigenbericht in concept gereed was, maar er moesten nog een aantal aanpassingen worden doorgevoerd, dan liet ondertekening van het bericht ook weer twee weken op zich wachten of soms nog langer, als het deskundigenbericht meermaals moest terugkomen in de raadkamer. De langere doorlooptijd had ook een weerslag op de tijdsinvestering. Commissieleden vertelden dat zij door de lange doorlooptijd voordat een conceptdeskundigenbericht gereed was, terug moesten naar het dossier en hun aantekeningen om zich de aanvraag weer goed te kunnen herinneren.

### **Borgen van de onafhankelijkheid**

De commissieleden hadden, met uitzondering van mr. Koopsen, op geen enigerlei wijze betrokkenheid bij de aanvragers van deskundigenberichten. Gedurende de pilot hebben uiteindelijk drie cliënten van mr. Koopsen een aanvraag ingediend. De toegang van mr. Koopsen in het systeem voor de betreffende aanvragen was geblokkeerd. Zij had dus geen toegang tot het dossier. Wanneer aanvragen van cliënten van mr. Koopsen werden besproken in de raadkamer, dan was zij niet aanwezig. Dit gold ook voor zaken van haar kantoorgenoten. Vaak werden deze aanvragen dan ook tegen het einde van de vergadering geagendeerd. Tot slot heeft de communicatie met SGM in de meeste van haar aanvragen via een hulpverlener plaatsgevonden.

### **Tijdsinvestering en vergoedingen commissieleden**

Voor de commissieleden vergt het voorbereiden van de hoorzittingen en raadkamers de meeste tijd. Dit betekent volgens de commissieleden namelijk het lezen van alle stukken, in ieder geval ter voorbereiding op een hoorzitting en bij de eerste bespreking in de raadkamer. De voorbereidingstijd was afhankelijk van de omvang van het dossier, het aantal zaken per hoorzittingsdag en het aantal aanvragen dat was geagendeerd voor de raadkamer. Voor de commissieleden stond echter de tijdsinvestering niet in verhouding tot de vergoeding die zij daarvoor kregen. Voor een raadkameroverleg ontving een commissielid EUR 263,22 en voor een hoorzitting EUR 219,35, ongeacht het aantal zaken op een hoorzittingsdag. Soms hadden commissieleden drie zaken achter elkaar op één hoorzittingsdag. De commissieleden hebben dit als zeer belastend ervaren. Vooral ook wanneer op een dag vergelijkbare zaken waren ingepland.

De tijdsinvestering en de vergoeding komen ook als aandachtspunten naar voren uit een interne evaluatie van de pilot. In reactie op de interne evaluatie heeft het bureau reeds laten weten geen mogelijkheden te zien voor een hogere vergoeding voor de commissieleden. De vacatiegelden zijn wettelijk vastgestelde bedragen. Daarnaast vindt het bureau het moeilijk te rechtvaardigen dat de leden van de subcommissie een hogere vergoeding ontvangen dan de leden van de reguliere commissie. Een onderzoek naar slimme en innovatieve manieren om de tijdsinvestering te beperken acht zij wel gewenst. Een mogelijkheid zou kunnen zijn het aantal zaken per hoorzittingsdag te beperken.

Voor de juridisch behandelaren kostte het uitwerken van het hoorverslag en het opstellen van een concept deskundigenbericht de meeste tijd. Daarnaast kwamen zij ook niet uit met de tijd die hier vooraf voor was ingeschat. Zij zijn voor de pilot deels vrijgesteld, maar in de praktijk waren zij bijna fulltime bezig met werkzaamheden voor de subcommissie en kwamen hun reguliere taken erbovenop.

## **3.3 Oordeel van advocaten en overige gemachtigden over de procedure**

Met advocaten, het Rode Kruis en het Leger des Heils, die slachtoffers hebben bijgestaan/ondersteund in/bij de procedure voor de commissie, is gesproken over hun ervaringen met de procedure, het contact met SGM, de hoorzitting, de uitkomst en de reactie van de cliënten daarop. Op de waarde van de uitgebrachte deskundigenberichten volgens deze partijen wordt nader ingegaan in hoofdstuk 4.

Alle gesprekspartners zijn positief over de contacten met SGM. SGM is toegankelijk, ruimhartig met informatie en meedenkend. De indieningstermijn van vier weken vonden veel advocaten echter te krap, maar de mogelijkheid van het indienen van een pro-forma-aanvraag kwam hier in voldoende mate aan tegemoet. Daarnaast is voorgesteld dat het beter zou zijn om datum verzending/uitreiking sepot te hanteren in plaats van datum sepotbesluit, omdat er in de praktijk soms dagen, maar ook weken verstrijken tussen het besluit en de uitreiking van het sepot. SGM heeft echter voor de datum sepotbesluit gekozen omdat de datum verzending/uitreiking niet altijd te achterhalen is, en biedt als mogelijkheid om onder omstandigheden de termijnoverschrijding verschoonbaar te achten. Verder is door de advocatuur genoemd dat SGM in een aantal dossiers over meer justitiële documentatie beschikte dan de advocaat zelf. Advocaten vonden dit niet prettig in het kader van de voorbereiding op de hoorzitting.

Er wordt met veel lof gesproken over de hoorzitting en de bejegening van hun cliënten. Advocaten vonden dat hun cliënten beleefd, vriendelijk en correct zijn behandeld. De commissieleden stelden hun cliënten op hun gemak en er is met veel begrip en geduld naar de verklaring van cliënten geluisterd. Meermaals is benoemd dat zij het goed vonden dat de commissie niet in detail trad over specifiek de uitbuiting zelf. Volgens advocaten was de hoorzitting desalniettemin ingrijpend en belastend, maar de advocaten hadden de indruk dat cliënten zich gehoord voelden en één advocaat gaf expliciet aan dat de hoorzitting op een bepaalde manier daardoor ook helend werkte. Een enkele keer is als klein aandachtspunt genoemd de ruimte waarin de hoorzitting plaatsvond. Deze was erg klein in verhouding tot het aantal aanwezigen in de ruimte. Een aandachtspunt van andere orde is dat de rechtsbijstandskosten alleen worden uitgekeerd aan advocaten in aanvragen waarin een hoorzitting heeft plaatsgevonden.

De meeste geïnterviewde advocaten hadden ten tijde van het interview alleen nog ervaring met een positief deskundigenbericht, op twee advocaten en het Rode Kruis na. Over de inhoud van de (positieve) deskundigenberichten is men over het algemeen positief. De deskundigenberichten zijn naar mening van de respondenten gedetailleerd en er wordt goed gemotiveerd waarom slachtofferschap aannemelijk wordt geacht. Zij zijn van mening dat de commissie met een open houding kijkt naar eventuele tegenstrijdigheden en men vindt dit zeer gepast gezien wat de aanvrager heeft meegemaakt. Ook de reactie van hun cliënten op de positieve deskundigenberichten was vanzelfsprekend positief, maar dikwijls waren cliënten vooral blij met het uiteindelijke resultaat, te weten een inwilliging op hun aanvraag voortgezet verblijf. De twee cliënten die een negatief deskundigenbericht hadden ontvangen waren teleurgesteld. Eén client had gereageerd: "Had ik dit maar nooit gedaan". Een van de cliënten was nog in afwachting van de beslissing van de IND, maar voor de andere cliënt was de aanvraag voortgezet verblijf toch ingewilligd omdat de IND over meer/andere informatie beschikte op grond waarvan zij tot een ander oordeel konden komen.



# Inhoud en waarde deskundigen- berichten

# 4



## 4 Inhoud en waarde deskundigenberichten

In dit hoofdstuk komt allereerst de inhoud van de deskundigenberichten aan bod. Dit hoofdstuk is gebaseerd op het dossieronderzoek. Beschreven wordt op basis van welke informatie de commissie heeft geoordeeld over de aannemelijkheid van slachtofferschap en op basis van welke gronden zij een positief of negatief deskundigenbericht heeft uitgebracht.

Vervolgens wordt ingegaan op de waarde van deskundigenberichten voor slachtoffers. Via gemachtigden is geprobeerd te achterhalen met wie slachtoffers het deskundigenbericht hebben gedeeld en met welk doel. Daarna wordt de waarde van deskundigenberichten voor afnemers van adviezen beschreven: op welke wijze laten zij het advies meewegen in de besluitvorming over bijv. inwilliging van een verblijfsvergunning?

### 4.1 Inhoud deskundigenberichten

Van de ingediende aanvragen zijn 59 dossiers bestudeerd. Hiervan zijn 37 aanvragen in behandeling genomen. In alle aanvragen die de commissie in behandeling heeft genomen heeft zij een deskundigenbericht uitgebracht: 25 positieve berichten en 12 negatieve berichten.

De opbouw van de deskundigenberichten is als volgt: schets verloop van de procedure, uiteenzetting van de aanvraag en het mensenhandelrelaas, opsomming van de informatie waarover de commissie beschikt en bespreking van de aanvraag.

#### Informatiebronnen

Onderzocht is over welke informatie de commissie heeft beschikt en waarop zij haar oordelen heeft gebaseerd. In alle bestudeerde aanvragen beschikte de commissie logischerwijs over justitiële documentatie, bestaande uit o.a. de aangifte en de brief van de officier van justitie inzake voortijdige beëindiging/ sepot. Daarnaast is in de meeste aanvragen (30 van de 37) documentatie van (medische) hulpverlening bijgevoegd, dan wel opgevraagd, bijv. een huisartsenjournaal, verslag van psychiater/psycholoog of verslag van een medisch specialist. Ook is in zeventien aanvragen documentatie van de IND bestudeerd inzake eerdere verblijfsrechtelijke procedure(s) en/of een visumprocedure. Door de aanvragers is verder overige aanvullende informatie aangeleverd, bijvoorbeeld afschriften van e-mails of een WhatsAppgesprek, foto's van tatoeages en geboorteakte kind. Het uitgangspunt was dat de commissie op basis van de beschikbare documentatie tot een oordeel komt en niet zelf op onderzoek uitgaat. De commissie heeft echter in een aantal aanvragen (n=13 van de 37) zelf informatie vergaard op basis van eigen onderzoek. In veel gevallen bestond dit uit het doen van navraag bij onderzoekers, betrokken hulpverlening en AZC om meer gevoel bij een zaak te krijgen dan is te verkrijgen op basis van alleen de stukken. Maar ook is door de commissie in een aanvraag nagegaan of gegevens over de reis (data, overstap, medepassagiers) geverifieerd konden worden.

#### Gronden voor positief oordeel

Vervolgens is onderzocht op basis van welke gronden de commissie een positief of negatief deskundigenbericht heeft uitgebracht. Door de commissie is geen beoordelingskader opgesteld in de vorm van kaders/markers waaraan wel/niet wordt voldaan en op basis waarvan de commissie de aannemelijkheid van slachtofferschap heeft beoordeeld. In de beleidsregels is beschreven dat de commissie in elke zaak alle specifieke feiten en omstandigheden in ogenschouw neemt, haar expertise gebruikt en de waarde van de verkregen informatie bepaalt. Elke zaak wordt op zijn eigen merites beoordeeld.

We hebben daarom in de positieve deskundigenberichten (concreet het onderdeel 'de bespreking van de aanvraag'), de door de commissie geconstateerde aanknopingspunten voor de aannemelijkheid van slachtofferschap van mensenhandel zelf gedestilleerd. Deze aanknopingspunten hebben we teruggebracht tot vier hoofdcategorieën, te weten: de commissie vindt ondersteuning voor de aannemelijkheid van slachtofferschap in 1) de wijze waarop het slachtoffer heeft verklaard, 2) de inhoud van de verklaring, 3) documentatie/inlichtingen van justitiële partners onderschrijven slachtofferschap en 4) documentatie/inlichtingen van hulpverleners/medici onderschrijven slachtofferschap. Deze vier categorieën/gronden worden hierna toegelicht.

In alle positieve deskundigenberichten, op één na, worden argumenten binnen twee of meerdere categorieën aangedragen. Het is dus bijna altijd een combinatie van verschillende argumenten die in samenhang worden gezien. Tabel 4.1 geeft een overzicht van de combinaties van gronden die in het dossieronderzoek zijn aangetroffen.

**Tabel 4.1 Overzicht gronden voor een positief deskundigenbericht**

Gronden	Aantal dossiers
Wijze van verklaren + inhoud van de verklaring + justitiële documentatie + medische informatie	1
Wijze van verklaren + inhoud van de verklaring + medische informatie	8
Wijze van verklaren + justitiële documentatie + medische informatie	1
Wijze van verklaren + medische informatie	8
Wijze van verklaren + inhoud verklaring	2
Wijze van verklaren + justitiële documentatie	1
Wijze van verklaren	1
Inhoud van verklaring + medische informatie	2
Justitiële documentatie + medische informatie	1

#### *De wijze waarop het slachtoffer heeft verklaard*

In bijna alle (22 van de 25) positieve deskundigenberichten wordt expliciet gerefereerd naar de wijze waarop het slachtoffer heeft verklaard en waarin de commissie ondersteuning vindt voor de aannemelijkheid van slachtofferschap mensenhandel. De aanvrager verklaarde bijvoorbeeld gedetailleerd, uitgebreid, authentiek, consistent, helder en/of inzichtelijk. Deze categorie weerspiegelt in wezen de indruk van de commissieleden die de hoorzitting hadden voorgezeten. In onderstaand kader illustreren we de categorie nader aan de hand van passages uit verschillende deskundigenberichten.

“Zichtbaar emotioneel werd aanvrager toen zij hierover vertelde en dit is voor de commissie ook ondersteunend voor de geloofwaardigheid van de verklaringen van aanvrager.”

“Aanvrager werd op sommige momenten zeer emotioneel, maar ze heeft duidelijk antwoord gegeven op alle vragen van de commissie. De schaamte van aanvrager ten aanzien van de seksuele uitbuiting was voor de aanwezige commissieleden ook zichtbaar.”

“De omstandigheid dat aanvrager consequent, gedetailleerd en duidelijk kon verklaren en haar reacties overeenstemden met de inhoud van het verhaal sterkt de commissie in de overtuiging van het slachtofferschap.”

“Aanvrager verklaarde op authentieke wijze met emoties die passend waren bij het verhaal dat zij vertelde. Dit is voor de commissie ook ondersteunend voor de geloofwaardigheid van de verklaringen van aanvrager.”

#### *Inhoud van de verklaring*

Daarnaast wordt in circa de helft (13 van de 25) van de positieve deskundigenberichten de inhoud van de verklaring expliciet afgezet tegen de aanwezige kennis en expertise van de commissieleden met betrekking tot mensenhandelpatronen en de dwang die daarbij gebruikt wordt, bijvoorbeeld misbruik van kwetsbare positie, misleiding, het gebruik van voodoo-rituelen, etc. Bij het beoordelen van de inhoud van de verklaring wordt ook nadrukkelijk gekeken naar de sociaal-maatschappelijke context van het slachtoffer. In onderstaand kader illustreren we de categorie nader aan de hand van passages uit verschillende deskundigenberichten.

“De commissie ziet hier de klassieke werkwijze van een “loverboy” in. Eerst het paaien en vervolgens deze omstandigheid gebruiken om iemand, in dit geval aanvrager, onder druk te zetten om seks met andere mannen te hebben tegen betaling.”

“De belofte van latere betaling is een bij de commissie bekend pressiemiddel om slachtoffers in de uitbuitingsituatie te houden.”

“De commissie merkt op dat dit een niet veel gehoord mensenhandelrelaas is, maar er zijn wel aanknopingspunten, waardoor aanvrager voordeel van de twijfel moet worden gegeven. Sierra Leone is niet onbekend met smokkel van diamanten.”

“Hiernaast is het de commissie ook bekend dat een groot deel van de vrouwelijke bootvluchtelingen van Nigeriaanse afkomst eindigt in de gedwongen prostitutie.”

“Het is de commissie bekend dat vrouwen die in hun (vroeg) leven slachtoffer worden van seksueel misbruik een groter risico lopen slachtoffer te worden van seksuele uitbuiting.”

“Commissie herkent in het mensenhandelrelaas van aanvrager verschillende elementen die wijzen op een netwerk van mensenhandelaren. (...) Congo staat bekend om haar politieke instabiliteit en corruptie, ook in de hogere kringen van de politiemacht en het leger.”

“Het is de commissie bekend dat bootvluchtelingen worden geronseld in en rondom de steden in Europa waar zij aankomen.”

“Gelet op de toelichting van aanvrager tijdens de hoorzitting, herkent de commissie in deze eed een belofte gebaseerd op (een) voodoo(ritueel). (...) Het is de commissie bekend dat het gebruik van voodoo-rituelen als pressiemiddel vaak voorkomt bij slachtoffers van Afrikaanse afkomst en dit gebruikt wordt voor schuldbinding.”

#### *Documentatie/inlichtingen van justitiële partners onderschrijven slachtofferschap*

In 4 van de 25 positieve deskundigenberichten oordeelt de commissie dat zij expliciet steun vindt voor de aannemelijkheid van slachtofferschap in verklaringen van politie, OM en/of justitiële documentatie. In één geval was de aanvrager door de politie aangemerkt als slachtoffer van mensenhandel, omdat hij door de politie feitelijk was aangetroffen in een uitbuitingssituatie; in een andere aanvraag had de officier van justitie benadrukt niet te twijfelen aan slachtofferschap. Voor de commissieleden woog deze categorie heel zwaar in de beoordeling. Volgens de commissieleden is het slachtofferschap dan dermate evident dat een beoordeling van de commissie eigenlijk niet meer nodig is. In onderstaand kader illustreren we de categorie nader aan de hand van passages uit verschillende deskundigenberichten.

“De officier van justitie heeft benadrukt dat het OM niet twijfelt aan slachtofferschap. De commissie hecht veel waarde aan de toelichting van de officier van justitie. Ook is de commissie van oordeel dat het politiedossier diverse aanwijzingen bevat: aanvrager is diverse keren aangetroffen tijdens zedencontroles. Ook komt de verdachte in een veelheid aan mutaties voor.”

“Hierbij is ook van belang dat aanvrager direct als mogelijk slachtoffer mensenhandel is aangemerkt door de politie.”

“De commissie nam contact op met de recherche om nadere informatie te verkrijgen. Tijdens dit contact bleek dat er vanuit de politie niet getwijfeld wordt aan de het slachtofferschap van aanvrager. De commissie hecht veel waarde aan deze toelichting.”

### *Documentatie/inlichtingen van hulpverleners/medici onderschrijven slachtofferschap*

Tot slot oordeelt de commissie in de meeste aanvragen (21 van de 25) dat zij mede steun vindt voor de aannemelijkheid van slachtofferschap in rapportages/verklaringen van hulpverleners/medici. Het belang van psychosociale informatie wordt door de commissieleden erkend, maar tegelijkertijd wordt door hen benadrukt dat een slachtoffer van PTSS niet perse een slachtoffer hoeft te zijn van mensenhandel. Ook in het land van herkomst zijn aanvragers vaak betrokken geweest bij traumatische gebeurtenissen. Dit maakte deze categorie in de praktijk vaak geen categorie met doorslaggevende betekenis, maar dat deze wordt meegewogen en in samenhang wordt gezien met andere gronden. In onderstaand kader illustreren we de categorie nader aan de hand van passages uit verschillende deskundigenberichten.

“De behandelend psychiater en sociotherapeut stelden bij aanvrager een PTSS vast. De PTSS-klachten worden gelieerd aan arbeidsuitbuiting over een periode van ongeveer twee jaar. De medische informatie onderschrijft het slachtofferschap van aanvrager.”

“Uit de medische informatie blijkt dat bij aanvrager fysiek letsel werd geconstateerd dat past bij haar mensenhandelrelaas.”

“Tot slot onderschrijft de medische informatie het slachtofferschap van aanvrager. Aanvrager werd door de huisarts doorverwezen naar x voor behandeling van haar PTSS. De PTSS-klachten worden gelieerd aan trauma's in het land van herkomst en slachtofferschap van mensenhandel in verschillende landen, waaronder Nederland.”

“De omstandigheid dat aanvrager de uitbuiting heeft genoemd tegen de behandelaars is voor de commissie ondersteunende informatie voor de aannemelijkheid van de opgave van aanvrager dat zij slachtoffer werd van seksuele uitbuiting in Nederland.”

“De commissie hecht ook waarde aan de indruk van de hulpverlener die aanvrager heeft opgevangen bij x. Zij heeft aangegeven dat aanvrager een verwarde en uitgeputte indruk maakte. Zijn voornaamste hulpvraag zag op opvang en veiligheid waarna hij aangaf dat hij aangifte wilde doen.”

### **Gronden voor oordeel negatief**

De belangrijkste grond op basis waarvan de commissie in twaalf bestudeerde aanvragen een negatief deskundigenbericht heeft uitgebracht, is dat de commissie geen aanknopingspunten ziet/over onvoldoende aanvullende informatie beschikt om slachtofferschap van mensenhandel aannemelijk te maken.

De nadere motivering van de commissie hebben we teruggebracht tot vier hoofdcategorieën, die eigenlijk de omgekeerde situatie weergeven ten opzichte van de positieve deskundigenberichten, te weten: 1) de wijze waarop het slachtoffer heeft verklaard, 2) de inhoud van de verklaring, 3) documentatie/inlichtingen justitie spreken slachtofferschap tegen en 4) documentatie hulpverlening onvoldoende. Deze vier categorieën/gronden worden hierna toegelicht. Ook bij de negatieve deskundigenberichten gaat het om een combinatie van gronden die in samenhang wordt gezien; bijvoorbeeld een aanvrager die niet consistent verklaart, weinig aanvullende en verifieerbare informatie kan aanleveren en waarbij de beschikbare medische informatie geen uitsluitend kan bieden.

### *De wijze waarop het slachtoffer heeft verklaard*

In de wijze waarop het slachtoffer heeft verklaard kan de commissie ondersteuning vinden voor de aannemelijkheid van slachtofferschap, maar dit kan zich ook tegen de aanvrager keren, bijvoorbeeld als de aanvrager wisselend of niet concreet verklaarde. Dit deed zich in zes van de twaalf aanvragen voor. In onderstaand kader illustreren we de categorie nader aan de hand van passages uit verschillende deskundigenberichten.

“Wat ook meespeelt in dit geval is dat aanvragerster tijdens de hoorzitting over haar reis hiernaartoe anders verklaarde dan in haar aangifte. Hierbij viel ook op dat aanvragerster geen concrete informatie wist te vertellen over haar verblijf in Nederland.”

“Nu aanvragerster weinig op detailniveau kon verklaren over haar reis naar Nederland en verblijf in het ziekenhuis, heeft de commissie onvoldoende aanknopingspunten waaruit blijkt dat aanvragerster in Nederland slachtoffer is geworden van seksuele uitbuiting. (...). Hiernaast speelt ook een rol dat aanvragerster wisselend verklaarde over de vluchtsituatie waardoor het niet duidelijk is met wie en onder welke omstandigheden zij vanuit Frankrijk doorreisde, en wat vervolgens verder in Nederland plaatsvond.”

#### *Inhoud van de verklaring*

Daarnaast heeft in vijf aanvragen de inhoud van de verklaring bij de commissie vragen opgeroepen die gedurende de procedure niet zijn opgehelderd. In vier van deze aanvragen wilde de aanvrager ook niet meewerken aan een hoorzitting. Hier manifesteert het belang van een hoorzitting voor aanvragers. In onderstaand kader illustreren we de categorie nader aan de hand van passages uit verschillende deskundigenberichten.

“Dit verschil in verklaring en beschikbare informatie is voor de commissie niet verifieerbaar en roept vragen op. Deze vragen hadden kunnen worden voorgelegd aan aanvragerster tijdens de hoorzitting. De commissie heeft de betreffende vragen echter niet kunnen stellen omdat aanvragerster geen hoorzitting wilde.”

“De cie heeft tijdens de hoorzitting getracht nadere informatie te krijgen over wat er precies in NI is voorgevallen. Wat aanvragerster daarover vertelde kan de cie niet zonder meer als geloofwaardig aanmerken.”

#### *Documentatie/inlichtingen justitie spreken slachtofferschap tegen*

Ook is het in twee aanvragen voorgekomen dat justitie tot de conclusie is gekomen dat er geen sprake is geweest van mensenhandel. In deze gevallen zijn ook in ander bewijsmateriaal geen aanknopingspunten gevonden om slachtofferschap aannemelijk te maken. In onderstaand kader illustreren we de categorie nader aan de hand van passages uit deze twee deskundigenberichten.

“De officier van justitie besloot het strafrechtelijk onderzoek af te sluiten, omdat de verdachte onterecht als verdachte was aangemerkt. Hierbij overwoog de officier van justitie dat niet is komen vast te staan dat aanvragerster van haar vrijheid beroofd is geweest in de woning van de verdachte, noch dat zij gedwongen werd tot werkzaamheden binnen het huishouden of anderszins slachtoffer is van overige uitbuiting.”

“De commissie las in de sepotbeslissing van het Openbaar Ministerie dat er volgens het Openbaar Ministerie geen sprake was van mensenhandel. In de sepotbeslissing legt het Openbaar Ministerie dit als volgt uit. Op basis van de verklaringen van aanvrager kan samenvattend gesteld worden dat aanvrager vrijwillig en op eigen gelegenheid in x naar Nederland is gekomen en in x op eigen initiatief bij x is gaan werken tot eind 2015. In deze periode heeft aanvrager zich niet in een positie bevonden waarin hij niet vrij was om te gaan en staan waar hij wilde. Ook werd door het Openbaar Ministerie opgemerkt dat aanvrager niet afhankelijk was van zijn werkgevers voor onderdak. Hierbij was het ook niet zo dat de werkgevers aanvrager hebben gedwongen bepaalde handelingen te verrichten.”

#### *Documentatie hulpverlening onvoldoende*

Tot slot heeft de commissie in vijf aanvragen geen steun kunnen vinden in rapportages/verklaringen van hulpverleners voor de aannemelijkheid van slachtofferschap van mensenhandel, hoofdzakelijk omdat bij klachten sprake is van multicausaliteit. In onderstaand kader illustreren we de categorie nader aan de hand van passages uit verschillende deskundigenberichten.

“Lopende de aanvraagprocedure bracht aanvraagster medische informatie in. De commissie is van mening dat deze informatie geen ondersteuning kan opleveren. Met betrekking tot de medische informatie is sprake van multicausaliteit.”

“De commissie ziet dat in de medische informatie als een van de oorzaken van de psychische klachten mensenhandel en seksuele uitbuiting in Nederland wordt genoemd. Echter worden ook andere oorzaken vermeld.”

## 4.2 Waarde deskundigenberichten vanuit het perspectief van slachtoffers

Naast het gegeven dat een positief deskundigenbericht voor het slachtoffer kan worden ervaren als een blijk van erkenning in zijn hoedanigheid van slachtoffer, voorzag men bij de start van de pilot dat het deskundigenbericht kan bijdragen aan een meer geïnformeerde afweging van de IND bij de aanvraag voor een verblijfsvergunning humanitair niet-tijdelijk (voortgezet verblijf). Daarnaast werd verondersteld dat het deskundigenbericht kan worden gebruikt voor andere voorzieningen waar slachtoffers van mensenhandel recht op hebben, bijvoorbeeld bepaalde gemeentelijke voorzieningen, specialistische zorg of een tegemoetkoming uit het Schadefonds Geweldsmisdrijven.

### Verblijfsvergunning

In de interviews met advocaten is geïnformeerd naar het belang van het slachtoffer bij het indienen van een aanvraag. Alle geïnterviewde advocaten, op een na (zie [overig](#)), verwezen in antwoord op deze vraag naar de aanvraag voortgezet verblijf die was ingediend bij de IND. Dit bleek ook uit het dossieronderzoek. Bij de meeste aanvragers (23 van de 31) liep parallel aan de procedure voor de commissie een verblijfsrechtelijke procedure bij de IND. De aanvrager heeft reeds een aanvraag ingediend voor een verblijfsvergunning voortgezet verblijf of heeft het voornemen deze aanvraag in te dienen. Een enkele aanvrager heeft een asielaanvraag ingediend (2 van de 31).

De meeste aanvragers/advocaten waren nog in afwachting van de beslissing van de IND op de aanvraag voortgezet verblijf. Vijf geïnterviewde advocaten hadden wel reeds een besluit ontvangen van de IND en dit luidde positief, te weten toekenning van de verblijfsvergunning. De IND motiveert niet op basis van welke gronden de vergunning wordt verleend, maar de advocaten vermoedden dat het deskundigenbericht van doorslaggevende betekenis is geweest in de besluitvorming hierover. In één geval had de aanvrager een negatief deskundigenbericht ontvangen. Aan de betreffende cliënt was, ondanks het negatieve deskundigenbericht, een verblijfsvergunning voortgezet verblijf verleend omdat de IND over meer/andere informatie beschikte op grond waarvan zij slachtofferschap wel aannemelijk achtte.

### Schadevergoeding

Twee advocaten benoemden de waarde van het deskundigenbericht, in aanvulling op de verblijfsrechtelijke procedure bij de IND, in het licht van de mogelijkheid tot het verkrijgen van een tegemoetkoming uit het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Gedurende de looptijd van het onderzoek is ook een beperkt aantal aanvragen ingediend bij de commissie regulier van SGM (zie ook [SGM hieronder](#)). Mogelijk zal dit aantal in de toekomst nog toenemen (slachtoffers hebben tot 10 jaar na het misdrijf nog de mogelijkheid om een tegemoetkoming aan te vragen). Voor slachtoffers met een bijstandsuitkering kan het namelijk soms verstandiger zijn om een vergoeding aan te vragen op het moment dat zij werk hebben gevonden, omdat gemeenten de beleidsvrijheid hebben om ontvangen vergoedingen te verrekenen met de bijstandsuitkering. Een geïnterviewde advocaat benoemt dat het voor de slachtoffers prettig zou zijn dat bij voorzetting van de pilot, bij het uitbrengen van een deskundigenbericht er ook meteen duidelijkheid is of aanvragers in aanmerking komen voor een tegemoetkoming uit het Schadefonds in plaats van dat zij daar nog een aparte aanvraag voor moeten doen.

### Overig

Er heeft één Nederlands slachtoffer een aanvraag ingediend. Haar aangifte is geseponeerd en haar advocaat vertelde dat een art. 12 Sv-procedure (klacht voor het niet instellen van vervolging) wordt over-

wogen. De advocaat was voornemens het deskundigenbericht in te brengen in de art. 12 Sv-procedure, opdat deze mogelijk van belang kan zijn bij de afweging van het gerechtshof.

Hoewel het doel van de pilot nadrukkelijk breder was dan ondersteuning bij verblijfsrechtelijke procedures of toegang tot schadevergoeding, zijn – voor zover ons bekend – de afgegeven deskundigenberichten (nog) niet ingebracht bij andere potentieel relevante partijen zoals de gemeente of specialistische zorginstellingen. Ook tijdens de expertsessie benadrukten hulpverleners dat zij de deskundigenberichten niet inzetten bij de gemeente voor bijvoorbeeld het verkrijgen van urgentie omdat zij dat op andere wijze regelen en voor toegang tot zorg is vooral een medische verklaring nodig.

### Erkenning

De afgegeven deskundigenberichten hebben naast een ‘instrumentele’ waarde in het kader van verblijf of een schadevergoeding ook een ‘immateriële’ waarde. Zo noemen verschillende betrokkenen dat de erkenning als slachtoffer helend kan werken. Erkenning van slachtofferschap was dan ook één van de belangrijke doelen van de pilot.

## 4.3 Waarde deskundigenberichten vanuit het perspectief van derde partijen

### IND

De IND heeft gedurende de pilot bijgehouden in welke zaken een deskundigenbericht is gevraagd aan de commissie met als doel zicht te krijgen op de potentiële meerwaarde van deskundigenberichten voor de IND en om de ervaringen in deze zaken te kunnen betrekken bij de evaluatie van de pilot. De procedure bij de IND werd gedurende de behandeling van de aanvraag bij de commissie opgeschort. De IND heeft zich in deze periode echter al wel een oordeel gevormd over de aanvraag voortgezet verblijf en concreet de vraag of het mensenhandelrelaas aannemelijk is. De uitkomst van dit oordeel is vastgelegd. Vervolgens is deze uitkomst vergeleken met de uitkomst van het deskundigenbericht. In de periode tot eind mei 2019 heeft de IND 31 deskundigenberichten ontvangen, waarvan er uiteindelijk één buiten behandeling is gesteld. Voor 30 zaken kan dus een vergelijking gemaakt worden tussen het oordeel van de commissie en het oordeel van de IND ten aanzien van de aannemelijkheid van slachtofferschap mensenhandel (zie tabel 4.1).

**Tabel 4.1** Vergelijking oordeel commissie en IND over aannemelijkheid slachtofferschap van ingediende deskundigenberichten (n=30)

	IND: Positief	IND: Negatief	Oordeel IND nog niet bekend
Commissie: Positief	19	5	1
Commissie: Negatief	1	4	n.v.t.

In zes zaken oordeelde de IND anders over de aannemelijkheid van slachtofferschap dan de commissie. In vijf zaken vond de commissie slachtofferschap aannemelijk en de IND niet en in één zaak vond de commissie slachtofferschap niet aannemelijk en de IND wel. Een belangrijke reden voor een afwijkend oordeel is dat de IND andere informatie (met name het visumdossier) bij de beoordeling heeft kunnen betrekken waardoor een ander beeld van de zaak is ontstaan.

In veruit de meeste gevallen (23 van de 29) komen de contactpersonen mensenhandel/gender van de IND dus tot hetzelfde oordeel over de aannemelijkheid van slachtofferschap als de commissie. De IND heeft tijdens de pilot ervaren dat de commissie in de beoordeling van de aannemelijkheid van slachtofferschap vaak tegen dezelfde dingen aanloopt als de contactpersonen mensenhandel/gender van de IND, namelijk dat beoordeling aan de hand van van tevoren opgestelde richtlijnen of criteria eigenlijk niet mogelijk is. Zij zien in de werkwijze van de commissie herkenning van hun eigen beoordelingsproces. In die zin heeft de IND het wel als leerzaam ervaren om te lezen hoe anderen de aannemelijkheid van slachtofferschap mensenhandel beoordelen.

Gezien de vaak gelijklopende uitkomst ten aanzien van de aannemelijkheid van slachtofferschap zou gesteld kunnen worden dat de meerwaarde voor de IND van de commissie beperkt is. De IND hecht er bovendien aan zelf het oordeel over de aannemelijkheid van slachtofferschap te maken omdat zij dit mee moeten nemen in hun afweging of toekenning van verblijf aan de orde is (toetsing aan de b-gronden voortgezet verblijf – zie kader). Zij zijn van mening dat zij deze afweging niet kunnen maken zonder ook zelf inhoudelijk naar de aannemelijkheid van slachtofferschap te hebben gekeken.

#### *Gebruik deskundigenbericht in verblijfsrechtelijke procedures*

Tabel 4.2 geeft een overzicht van de stand van zaken van de afgeronde zaken die bekend zijn bij de IND. In totaal heeft de IND eind mei in 23 zaken waarbij een deskundigenbericht is ingebracht ook een beslissing genomen omtrent de aanvraag voor verblijf.

**Tabel 4.2 Overzicht afdoening zaken bij IND (stand van zaken eind mei 2019)**

Stand van zaken ingebrachte deskundigenberichten (n=31)	
Buiten behandeling gesteld	1
Verblijfsrechtelijke procedure afgedaan zonder deskundigenbericht	3
Afdoening met deskundigenbericht	23
Nog in behandeling bij de IND	4

Vooraf was voorzien dat deskundigenberichten zouden worden ingebracht in aanvragen voor een verblijfsvergunning humanitair niet-tijdelijk (voortgezet verblijf), maar in de praktijk zijn ook deskundigenberichten ingebracht in asielaanvragen.

#### *Voortgezet verblijf*

Deskundigenberichten zijn voor slachtoffers potentieel van meerwaarde in aanvragen voortgezet verblijf waarin een beroep wordt gedaan op de zogenoemde b-gronden. Vooraf is door de IND gesteld dat gedurende de pilot het oordeel van de commissie over de aannemelijkheid van slachtofferschap leidend is. Dit betekent dat als de commissie oordeelt dat slachtofferschap aannemelijk is, de IND dit oordeel in beginsel overneemt. De vraag of het slachtoffer kan terugkeren naar het land van herkomst wordt nog wel steeds door de IND beantwoord.

#### *Asiel*

Gedurende de onderzoeksperiode zijn ook drie deskundigenberichten ingebracht in asielaanvragen. Het lijkt op voorhand bijzonder dat een slachtoffer een (positief) deskundigenbericht inbrengt in een asielprocedure en niet de procedure in gang zet voor een aanvraag voortgezet verblijf, maar bij een asielaanvraag betaalt het slachtoffer geen leges en bij een aanvraag voortgezet verblijf wel. Daarbij kan een slachtoffer ook eerst een aanvraag asiel doen en daarna een aanvraag voortgezet verblijf.



### Kader: voortgezet verblijf

Slachtoffers van mensenhandel kunnen onder bepaalde voorwaarden aanspraak maken op voortgezet verblijf. In de Slachtoffermonitor Mensenhandel 2013-2017 wordt onderscheid gemaakt naar voorwaarden die vallen onder de a-grond en voorwaarden die vallen onder de b-grond. Indien een a-grond van toepassing is, wordt voortgezet verblijfsrecht in beginsel aan het slachtoffer verleend. Tot 1 oktober 2018 was in een van de volgende drie situaties sprake van een a-grond:

- de strafzaak heeft geleid tot een onherroepelijke veroordeling;
- de strafzaak heeft niet geleid tot een veroordeling, maar het slachtoffer verblijft op het moment van uitspraak al langer dan drie jaar in Nederland op basis van tijdelijk verblijf;
- de strafzaak loopt nog en het slachtoffer verblijft drie jaar in Nederland op basis van een tijdelijk verblijf.

Op 1 oktober 2018 is de verblijfsregeling mensenhandel aangepast en zijn de drie gronden vervangen door de onderstaande twee:

- de officier van justitie besluit tot vervolging over te gaan ter zake van het strafbare feit waarvan aangifte is gedaan en dat heeft geleid tot verlening van tijdelijk verblijfsrecht;
- de strafzaak loopt nog en het slachtoffer verblijft drie jaar in Nederland op basis van een tijdelijk verblijf.

Indien het slachtoffer niet in aanmerking komt voor voortgezet verblijfsrecht op basis van een a-grond, kan de IND voortgezet verblijfsrecht verlenen wegens bijzondere individuele omstandigheden die verband houden met mensenhandel, waardoor het slachtoffer niet terug kan naar het land van herkomst. De IND betreft bij de inhoudelijke beoordeling in ieder geval de volgende factoren, de zogenoemde b-gronden:

- het risico op represailles ten opzichte van het slachtoffer en diens familie en de mate van bescherming die de autoriteiten in het land van herkomst daartegen kunnen bieden;
- het risico op vervolging in het land van herkomst, bijvoorbeeld op grond van prostitutie;
- de mogelijkheid van sociale en maatschappelijke herintegratie in het land van herkomst.

In de deskundigenberichten worden ook gebeurtenissen/omstandigheden in het land van herkomst aangestipt die raken aan asielrechtelijk relevante aspecten/factoren. Bijvoorbeeld homoseksuele geaardheid of de vrees voor besnijdenis. Voor de IND is van belang dat het deskundigenbericht geen invloed heeft op de beoordeling die de IND maakt van de asielgerelateerde omstandigheden die zich in het land van herkomst hebben afgespeeld. Bij deze beoordeling is de IND gebonden aan het juridische (en uit Europese richtlijnen voortvloeiende) kader voor de beoordeling van de geloofwaardigheid in asielzaken. De commissie benadrukt dat zij zich in deskundigenberichten niet uitspreekt over of iemand daadwerkelijk heeft te vrezen voor besnijdenis of dat een aanvrager homoseksueel is, maar dat dit door de betreffende aanvrager zo is verklaard. Bovendien betreffen deze zaken voor de commissie belangrijke contextinformatie voor de aannemelijkheid van slachtofferschap. Het kleurt bijvoorbeeld de kwetsbare positie waarin de aanvrager zich bevond in het land van herkomst en waardoor hij in een uitbuitingssituatie terecht is gekomen. Voor de IND kan dit echter (onvoorziene) problemen opleveren bij het beoordelen van een asielaanvraag. Er is hier overleg over geweest tussen de IND en SGM waarbij is afgesproken dat de commissie voorzichtig zal zijn met het meewegen van aspecten die in het land van herkomst zijn gebeurd.

#### *Uitkomst verblijfsrechtelijke procedure*

Er zijn medio mei 2019 dus 23 aanvragen met een deskundigenbericht waarbij de IND een beslissing heeft genomen omtrent verblijf. De uitkomst daarvan ziet er als volgt uit:

- In zestien zaken is de B9-aanvraag ingewilligd. In drie zaken was het oordeel van de commissie daarvoor bepalend, omdat de IND daarbij negatief zou hebben geoordeeld over de aannemelijkheid. In één zaak was het oordeel van de IND bepalend.
- In één zaak is een asielvergunning verleend. In deze zaak was het deskundigenbericht bepalend.
- In twee zaken is een afwijzing gegeven. In die zaken was ook een negatief deskundigenbericht afgegeven.
- In vier zaken is de aanvraag voor voortgezet verblijf afgewezen, ondanks dat de commissie een positief deskundigenbericht had afgegeven. Hoewel in drie van die zaken de IND het eens was over de

aannemelijkheid, zijn deze aanvragen afgewezen op andere gronden. Onder meer vanwege het paspoortvereiste.

Wanneer wij kijken naar de uitkomsten van de verblijfrechtelijke procedures van de 23 zaken waarbij de IND een beslissing heeft genomen, kunnen we concluderen dat in 4 van de 23 zaken het positieve bericht van de commissie bepalend is geweest voor toekenning van verblijfrecht. De IND oordeelde in deze zaken anders ten aanzien van de aannemelijkheid van slachtofferschap, maar omdat was afgesproken dat gedurende de pilot het oordeel van de commissie leidend zou zijn, heeft de IND dat oordeel overgenomen en meegewogen in de beslissing omtrent verblijf.

### SGM

Gedurende de onderzoeksperiode heeft SGM in aanvragen voor een financiële tegemoetkoming elf deskundigenberichten ontvangen, allen positief. Bij SGM zijn twee juridisch behandelaars geïnterviewd die één of meer aanvragen hebben ontvangen waarbij een deskundigenbericht was bijgevoegd. Met hen is besproken in hoeverre het deskundigenbericht heeft meegewogen in de besluitvorming over het al dan niet toekennen van een financiële tegemoetkoming.

In alle vijf aanvragen waarin reeds een beslissing was genomen is de uitkomst van het deskundigenbericht door de juridisch behandelaars overgenomen en is de financiële tegemoetkoming aan het slachtoffer toegekend. Het deskundigenbericht was in de besluitvorming hierover van doorslaggevende betekenis. Zonder deskundigenbericht hadden de aanvragen volgens de juridisch behandelaars waarschijnlijk niet tot een uitkering geleid.

Wat de juridisch behandelaars is opgevallen in de deskundigenberichten is dat subjectieve informatie is meegewogen in de beoordeling van de aannemelijkheid van slachtofferschap mensenhandel, bijvoorbeeld hoe een aanvrager op de commissie is overgekomen in een hoorzitting. In de aanvragen voor een financiële tegemoetkoming zijn de juridisch behandelaars juist gewend zich te beperken tot objectieve informatie. In de beoordeling van de aanvraag regulier was dit echter geen controversie. Er is uitgegaan van de expertise van de commissieleden en de deskundigheid van het bericht. Met dit uitgangspunt worden de deskundigenberichten van toegevoegde waarde geacht voor de commissie regulier.



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Conclusies

# 5

## 5 Samenvatting en conclusie

In dit slothoofdstuk presenteren we de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek naar de pilot van de multidisciplinaire commissie advisering slachtofferschap mensenhandel. In dit hoofdstuk geven we bij wijze van samenvatting eerst inzicht in de opzet en inrichting van de pilot en de behaalde kwantitatieve resultaten in termen van aantallen aanvragen en uitkomsten van procedures (paragraaf 5.1). Vervolgens beantwoorden we de meer evaluatieve onderzoeksvragen die inzicht geven in de werking van de pilot in de praktijk aan de hand van de drie overkoepelende thema's: toegankelijkheid, deskundigheid en de opbrengsten/meerwaarde van de pilot (paragraaf 5.2). We besluiten dit hoofdstuk met een aantal verbeter suggesties bij een eventuele voortzetting van de pilot (paragraaf 5.3). Hieronder volgt eerst een korte beschrijving van het doel en de opzet van het onderzoek.

### Doel en opzet van het onderzoek

Het doel van deze procesevaluatie was om te onderzoeken in hoeverre de commissie de aannemelijkheid van slachtofferschap van mensenhandel kan beoordelen en of het deskundigenbericht van de commissie van meerwaarde is voor het slachtoffer en andere betrokken partijen.

Om tot een afgewogen oordeel te komen over de pilot is op voorhand eerst een beoordelingskader opgesteld met kwalitatieve procesnormen met betrekking tot de toegankelijkheid en deskundigheid van de commissie en met betrekking tot de gerealiseerde output/outcome.

Vervolgens zijn verschillende kwalitatieve onderzoeksmethoden ingezet om de onderzoeksvragen te beantwoorden, te weten van documentstudie, interviews met commissieleden en medewerkers van SGM bij de start van de pilot en tegen het einde, interviews met advocaten/vertegenwoordigers van slachtoffers, interviews met betrokken derde partijen (IND en SGM-regulier), een dossierstudie van 59 aanvragen bij de commissie en analyse van de registratie van alle bij SGM geregistreerde aanvragen.

Na afronding van de dataverzameling is een werksessie georganiseerd met experts en betrokkenen bij de pilot om de bevindingen en voorlopige conclusies van het onderzoek te bespreken. Daarbij is ook ingegaan op het toekomstperspectief voor de commissie.

### 5.1 Inrichting van de pilot en kwantitatieve resultaten

Op 1 januari 2018 is de pilot multidisciplinaire advisering slachtofferschap mensenhandel van start gegaan. In deze pilot, uitgevoerd door het Schadefonds Geweldsmisdrijven (SGM), wordt door een onafhankelijke commissie een deskundigenbericht uitgebracht over de aannemelijkheid van slachtofferschap van mensenhandel. De pilot was toegankelijk voor slachtoffers die aangifte hebben gedaan van mensenhandel gevolgd door een vrijspraak of sepot óf voortijdige beëindiging op of na 1 januari 2018. Voor slachtoffers die geen aangifte kunnen of willen doen wegens bedreiging of een medische/psychische beperking bestond een uitzonderingsgrond. Voorwaarde is verder dat de uitbuiting in Nederland moet hebben plaatsgevonden.

#### *Inrichting van de pilot*

De procedure bestond uit een aantal onderdelen. De eerste stap was het indienen van een aanvraagformulier door het mogelijk slachtoffer. Aanvankelijk gold hiervoor een termijn van uiterlijk vier weken na de datum op de sepotbeslissing of het vonnis. Bij de aanvraag kon de aanvrager de benodigde informatie bijvoegen of de commissie door middel van machtigingsformulieren toestemming geven de benodigde informatie op te vragen bij diverse partijen en zorgverleners. Vervolgens werd de ontvankelijkheid van de aanvraag beoordeeld. Gedurende de looptijd zijn de eisen voor ontvankelijkheid aangepast. In de praktijk wordt namelijk vaak geen formeel sepotbesluit genomen, maar wordt een zaak voortijdig beëindigd. In de pilot is een voortijdige beëindiging gelijkgesteld aan een sepot. In de meeste aanvragen volgde de aanvraag dan ook op een voortijdige beëindiging. Daarnaast bleek dat de indieningstermijn van vier weken niet haalbaar was. Daarom is tijdens de pilot al besloten hier soepeler mee om te gaan. Het was niet langer nodig om binnen vier weken een volledige aanvraag in te dienen, maar een proforma-aanvraag volstond. Van deze mogelijkheid hebben veel aanvragers gebruikgemaakt.

Een aanvraag werd niet in behandeling genomen als niet werd voldaan aan de formele vereisten, bijvoorbeeld als de (proforma) aanvraag niet binnen de indieningstermijn van vier weken was ingediend of de uitbuiting geheel in het buitenland had plaatsgevonden. Als de aanvraag in behandeling werd geno-

men, dan vond een hoorzitting plaats. Ter voorbereiding op de hoorzitting werd de zaak besproken in het raadkameroverleg door de commissieleden en juridische behandelaars. Na de hoorzitting werd een conceptdeskundigenbericht opgesteld door de juridisch behandelaars en opnieuw besproken in het raadkameroverleg waarin vervolgens een definitief besluit werd genomen. De gemiddelde looptijd van de gehele procedure (vanaf het moment van indiening van een aanvraag tot definitief deskundigenbericht) was tweeëntwintig weken. Dit was aanzienlijk langer dan aanvankelijk beoogd (indieningstermijn van vier weken en een beslistermijn van tien weken), maar gaandeweg de pilot is de proceduretijd wel verkort (tot gemiddeld 12 weken na juni 2018 plus 8 weken voor het uitbrengen van een deskundigenbericht). Een aanvrager kon zich gedurende de gehele periode laten bijstaan door een eigen (juridisch) adviseur.

De juridisch medewerkers en de commissieleden hebben over het algemeen goede ervaringen opgedaan met de procedure zoals die was ingericht. Wel bleken verschillende onderdelen veel arbeidsintensiever dan vooraf verondersteld. Dit geldt zowel voor de inzet van de juridisch medewerkers als de commissieleden. De tijdsinvestering voor de commissieleden was dermate groot dat deze niet in verhouding stond tot de vergoeding die zij voor hun commissiewerk kregen. Ook de juridisch medewerkers overschreden de uren die zij vrij waren gemaakt voor de pilot ruimschoots.

De voorbereiding op de hoorzitting en raadkamer waren voor de commissieleden het meest arbeidsintensief, omdat hiervoor alle benodigde stukken grondig werden bestudeerd. Soms meerdere malen, omdat er veel tijd verstreek tussen de verschillende onderdelen van de procedure, bijvoorbeeld het opstellen van een conceptdeskundigenbericht na een hoorzitting. Ook de hoorzittingen zelf deden een groter beroep op de commissie dan aanvankelijk gedacht. De hoorzitting bleek in de praktijk namelijk een essentieel onderdeel te zijn voor de beoordeling van de aannemelijkheid, om eventuele onduidelijkheden in het dossier op te helderen. Vanwege het belang en nut van de hoorzitting is deze telkens door twee commissieleden voorgezeten (in plaats van één commissielid). Voor de juridisch behandelaars kostte het uitwerken van het hoorverslag en het opstellen van het conceptdeskundigenbericht de meeste tijd. Het opstellen van de deskundigenberichten is voor zowel de juridisch behandelaars als de commissieleden een enorm zoekproces geweest. Het was zoeken naar de juiste toon en juiste mate van detail, maar men heeft ook geworsteld met hoe de overtuiging voor aannemelijkheid van slachtofferschap om te zetten naar woorden.

De ervaring van slachtoffers met de procedure is opgehaald via advocaten en overige gemachtigden. Het beeld dat hieruit naar voren komt, is dat de hoorzitting voor veel slachtoffers ingrijpend en emotioneel was. Maar door alle betrokkenen wordt met veel waardering gesproken over de bejegening van de aanvragers. Aanvragers werden met respect behandeld, op hun gemak gesteld en er is met veel geduld en begrip geluisterd. Verder zijn door SGM en commissie verschillende voorzieningen getroffen om secundaire victimisatie bij slachtoffers te voorkomen. Er is nagegaan of aanvragers voldoende stabiel waren om gehoord te worden. Het stond de aanvrager vrij om naast de gemachtigde andere personen mee te nemen naar de hoorzitting, bijv. een vriend(in) of hulpverlener. De vragen die werden gesteld hadden betrekking op het relaas, maar er werd niet in detail ingegaan op de uitbuiting zelf. Tot slot is in de negatieve deskundigenberichten benadrukt dat de commissie niet meent dat geen sprake is van slachtofferschap, maar dat zij over onvoldoende informatie beschikt om de aannemelijkheid van slachtofferschap te beoordelen.

#### *Kwantitatieve resultaten*

Gedurende de pilot (in de periode 1 januari 2018 tot en met 31 december 2018) zijn 81 aanvragen ingediend bij de commissie: 64 aanvraagsters en zeventien aanvragers. Zes aanvraagsters zijn minderjarig, de rest is meerderjarig. De meeste aanvragers zijn afkomstig uit Afrika (62). Slechts één van de aanvragers had de Nederlandse nationaliteit. De meeste aanvragers zijn slachtoffer van seksuele uitbuiting.

In totaal zijn 59 van de 81 aanvragen in behandeling genomen, zijn vier aanvragen ingetrokken en zijn achttien aanvragen niet-ontvankelijk verklaard. Bij de ingetrokken aanvragen kon de advocaat zijn/haar cliënt niet meer bereiken of wilde de cliënt niet langer meewerken. Redenen voor het niet-ontvankelijk verklaren van de aanvraag waren een onvolledige aanvraag (6), mensenhandel heeft zich in het

buitenland afgespeeld (5), (pro-)forma-aanvraag is niet binnen vier weken na sepot/vrijspraak ingediend en termijnoverschrijding is niet verschoonbaar (4) en sepot/vrijspraak dateert van voor 1 januari 2018 (3).

Medio april 2019 heeft de commissie in 44 aanvragen een deskundigenbericht uitgebracht waarvan 32 positief en twaalf negatief. In de twaalf zaken waarbij de commissie een negatief deskundigenbericht heeft afgegeven, moest de commissie tot de conclusie komen dat zij over onvoldoende informatie beschikt om aannemelijkheid van slachtofferschap te kunnen vaststellen. De commissie heeft daarmee geen uitspraak gedaan of er wel of niet sprake was van slachtofferschap, maar dat zij dat niet heeft kunnen vaststellen. Vijftien aanvragen waren medio april nog in procedure bij de commissie. Deze zaken zullen allemaal voor 1 juli 2019 worden afgerond.

## 5.2 Beoordeling werking pilot in de praktijk

Voor deze procesevaluatie zijn kwalitatieve indicatoren (procesnormen) opgesteld om tot een beeld te komen over uitvoering en werking van de pilot in de praktijk. Deze procesnormen hebben betrekking op drie thema's: de toegankelijkheid van de pilot, de deskundigheid van de commissie en de meerwaarde van de pilot voor diverse betrokkenen (output/outcome) (zie ook tabel 1.1 in hoofdstuk 1). Om tot een beeld over de werking te komen is de informatie die bij verschillende betrokken partijen is verzameld, bijeengebracht en tegen elkaar afgezet. Dit levert het volgende kwalitatieve beeld op ten aanzien van de werking van de pilot op bovengenoemde aspecten.

### Toegankelijkheid

De procesnormen met betrekking tot de toegankelijkheid van de pilot hebben betrekking op de wijze waarop het veld geïnformeerd is over het bestaan van de pilot en de toegankelijkheid van de pilot voor mogelijke slachtoffers van mensenhandel.

#### *Communicatie*

In aanloop naar de start van de pilot heeft SGM via verschillende informatiekanaalen (presentaties, folders, mailing, website) relevante partijen geïnformeerd over het bestaan van de pilot. Ook zijn mogelijke slachtoffers en/of hun advocaten in de brief/het sepotbesluit van het Openbaar Ministerie geweest op het bestaan van de commissie. Hetzelfde geldt voor de IND bij het voornemen tot intrekking van de B8-vergunning. De informatievoorziening richting slachtoffers en/of hun advocaten over het bestaan en de werkwijze van de pilot wordt door partijen in het veld en vertegenwoordigers van aanvragers adequaat geacht. Wat betreft de informatievoorziening is in een belangrijke voorwaarde voor toegankelijkheid ruimschoots voorzien.

#### *Toegankelijkheid verschillende doelgroepen*

Een ander belangrijk uitgangspunt met betrekking tot de toegankelijkheid is dat ook kwetsbare groepen die bijvoorbeeld vanwege ernstige bedreiging of medische/psychische beperkingen geen aangifte kunnen doen, een beroep kunnen doen op de commissie. De commissie had de ruimte om gemotiveerd af te wijken van de toegangseis van het doen van een aangifte. Overigens zijn gedurende de pilot geen aanvragen zonder aangifte bij de commissie voorgelegd. Hoewel er dus geen formele barrière is voor toegang tot de commissie indien een mogelijk slachtoffer geen aangifte kan of wil doen, kan op basis van het onderzoek niet worden vastgesteld of deze specifieke groep mogelijk om andere redenen de weg naar de commissie niet heeft weten te vinden.

De doelgroep van de pilot is bewust ruim gedefinieerd, het gaat om mogelijke slachtoffers van mensenhandel die aangifte hebben gedaan en waarvan de zaak is beëindigd in vrijspraak, sepot of voortijdige beëindiging. De pilot is nadrukkelijk bedoeld voor zowel buitenlandse als Nederlandse slachtoffers van mensenhandel. Gedurende de pilot hebben echter vooral buitenlandse slachtoffers van mensenhandel een beroep gedaan op de commissie. Er heeft slechts één Nederlands slachtoffer een aanvraag ingediend. Hoewel Nederlandse slachtoffers formeel toegang hebben tot de pilot, speelt voor deze groep

dat de meerwaarde van een afgegeven deskundigenbericht voor hen niet evident is (in termen van de voorzieningen waarop zij eventueel een beroep zouden kunnen doen).

### **Deskundigheid**

De procesnormen met betrekking tot de deskundigheid van de commissie hebben betrekking op de beschikbare expertise in de commissie, de onafhankelijkheid van de commissie en de wijze waarop de commissie tot een oordeel over de aannemelijkheid van slachtofferschap is gekomen.

#### *Multidisciplinariteit*

SGM beoogde een commissie samen te stellen waarin verschillende disciplines zijn vertegenwoordigd, te weten zorg/psychosociale ondersteuning, opsporing en vervolging, en wetenschap. Hierin is SGM grotendeels geslaagd. Er is een multidisciplinair team samengesteld van personen met jarenlange ervaring op het terrein van mensenhandel. In de commissie waren opsporing, vervolging en wetenschap vertegenwoordigd. Daarnaast had een medisch antropoloog zitting in de commissie. Het is SGM echter niet gelukt om een psycholoog/psychiater te werven. De beoogde kandidaten konden de tijdsinzet voor de commissie niet combineren met hun vaste werkzaamheden. Het ontbreken van een psycholoog of psychiater is door de commissieleden wel als een gemis ervaren, bijvoorbeeld voor het beter kunnen duiden van inconsistente verklaringen en de rol van eventueel aanwezig trauma hierin.

Met de gebundelde expertise is de commissie uiteindelijk toch goed in staat gebleken om een oordeel te geven over de aannemelijkheid van slachtofferschap. Door de multidisciplinariteit kon een zaak vanuit verschillende invalshoeken worden bekeken. Dit had volgens de commissieleden echt meerwaarde voor het doorgronden van een zaak en in vrijwel alle gevallen kon de commissie op basis van uitwisseling van inhoudelijke argumenten waarbij geput werd uit de brede kennis aanwezig bij de commissieleden, tot een eensluidend oordeel komen ten aanzien van de aannemelijkheid van slachtofferschap.<sup>11</sup>

#### *Onafhankelijkheid*

De commissie heeft in onafhankelijkheid kunnen oordelen over de aanvragen. De commissie had toegang tot verschillende informatiebronnen om haar oordeel te kunnen vormen en had alle ruimte om een eigen afweging te maken op basis van de beschikbare informatie en hoorzitting. In alle aanvragen beschikte de commissie over justitiële documentatie. Daarnaast was in de meeste aanvragen medische documentatie/inlichtingen bijgevoegd. Ook is in een deel van de aanvragen verblijfsrechtelijke documentatie bestudeerd van de IND. Verder is door aanvragers dikwijls overige informatie aangeleverd, variërend van een afschrift van een Whatsappgesprek tot een foto van een tatoeage. Soms deed de commissie zelf navraag bij partijen, bijvoorbeeld bij justitie of hulpverleners. Dat laatste was belangrijk om meer 'gevoel' bij een zaak te krijgen.

De commissieleden hadden, op één lid na, in hun dagelijkse werkpraktijk geen betrokkenheid bij aanvragers. Vanuit dit oogpunt hadden zij dus geen belang bij de uitkomst van de procedure en was de onafhankelijkheid van de oordelen geborgd. Er had echter ook een advocaat zitting in de commissie. Tijdens de pilot hebben drie cliënten een aanvraag ingediend. In deze aanvragen heeft het betreffende commissielid zich verschoond. Zij had in het systeem geen toegang tot de aanvragen en was niet aanwezig bij de bespreking ervan in de raadkamer. De overige commissieleden konden zo in deze zaken in onafhankelijkheid tot een oordeel komen.

#### *Oordeel aannemelijkheid slachtofferschap*

De aanvragen die de commissie krijgt, zijn over het algemeen complexe zaken waarbij slachtofferschap niet direct evident is. De commissie kijkt met een open blik naar deze aanvragen en heeft geen gebruik gemaakt van een vast toetsingskader voor het beoordelen van de aannemelijkheid van slachtofferschap.

<sup>11</sup> Deze bevinding sluit aan bij de ervaringen opgedaan in het Verenigd Koninkrijk met een pilot (tussen 2015 en 2017) met multidisciplinaire teams voor het beoordelen van slachtofferschap van mensenhandel. Een belangrijke conclusie uit het evaluatieonderzoek van deze pilot is dat de brede kennis en ervaring vanuit verschillende invalshoeken van de panelleden bijdraagt aan een goede oordeelsvorming over de aannemelijkheid van slachtofferschap (*Ellis, Cooper & Roe, 2017, An evaluation of the National Referral Mechanism pilot, Home Office*).

Het ontwikkelen en hanteren van een toetsingskader behoorde niet tot de opdracht van de commissie en werd ook niet mogelijk en wenselijk geacht. Een vast toetsingskader zou volgens de commissieleden namelijk contraproductief zijn omdat harde criteria niet passen bij een goed kwalitatief en inhoudelijk oordeel over ingewikkelde casussen. De commissie heeft overigens met deze vraag geworsteld, maar is tot de conclusie gekomen dat een vast toetsingskader de beoordeling in de weg zou staan. Wel is de commissie nagegaan of ze door de tijd en over de zaken heen consistent en consequent aan dezelfde aspecten aandacht heeft besteed. Dat bleek het geval te zijn.

We hebben uit de deskundigenberichten zelf gedestilleerd op basis van welke gronden de commissie slachtofferschap (niet) aannemelijk acht. Deze aanknopingspunten hebben we teruggebracht tot vier hoofdcategorieën op grond waarvan de commissie tot een oordeel heeft kunnen komen. In alle gevallen, op een na, stoelt het oordeel van de commissie op een combinatie van gronden. Het gaat om de volgende categorieën:

- 1) De wijze waarop het slachtoffer heeft verklaard. De aanvrager verklaarde bijvoorbeeld gedetailleerd, consistent of helder. In bijna alle positieve deskundigenberichten wordt door de commissie hieraan gerefereerd. Feitelijk was dit de indruk van de commissieleden die de hoorzitting hadden voorgezeten. De hoorzitting was derhalve van groot belang voor de beoordeling van de aannemelijkheid.
- 2) Inhoud van de verklaring. De inhoud van de verklaring sluit aan bij de expertise en kennis van de commissieleden met betrekking tot bijvoorbeeld mensensmokkelroutes, modus operandi en vormen van dwang die worden uitgeoefend en de sociaal-maatschappelijke context in het land van herkomst.
- 3) Documentatie/inlichtingen justitie. In een beperkt aantal gevallen volgde de aannemelijkheid van slachtofferschap mede uit de justitiële documentatie, bijvoorbeeld omdat de aanvrager door politie in een feitelijke uitbuitingssituatie was aangetroffen ofwel omdat de officier van justitie had verklaard niet te twijfelen aan slachtofferschap.
- 4) Documentatie/inlichtingen van hulpverleners/medici. Tot slot vindt de commissie in een groot aantal aanvragen ondersteuning voor de aannemelijkheid in rapportages/verklaringen van hulpverleners/medici. Deze categorie is overigens niet onomstreden, vanwege de moeilijkheid om een causaal verband aan te tonen tussen psychische klachten enerzijds en mensenhandel anderzijds. Deze informatie wordt altijd in combinatie met andere gronden gezien.

Voor de zaken waarbij de aannemelijkheid direct volgt uit justitiële documentatie, geeft de commissie zelf aan dat zij zich over deze zaken eigenlijk niet zouden hoeven moeten buigen, omdat slachtofferschap in feite niet wordt betwist. Deze zaken zijn echter wel ingebracht bij de commissie gedurende de pilot.

### **Output/outcome**

De procesnormen met betrekking tot de output/outcome hebben betrekking op de meerwaarde van de deskundigenberichten voor de slachtoffers en derde partijen ('afnemers' van deskundigenberichten).

### *Derde partijen*

Voor zover bij ons bekend zijn deskundigenberichten gedurende de onderzoeksperiode alleen gedeeld met de IND en, in beperkte mate, met SGM. De deskundigenberichten zijn dus met name ingezet in het kader van verblijfsrechtelijke procedures en daarmee heeft de pilot een nauwere focus gekregen dan aanvankelijk beoogd. Vooraf was de gedachte dat de deskundigenberichten ook zouden kunnen worden ingezet bij het verkrijgen van toegang tot (specialistische) zorg en voorzieningen bij gemeenten. Dit is (nog) niet gebeurd.

Bij zowel de IND als SGM luidde het beleid dat tijdens de pilotfase het oordeel van de commissie over de aannemelijkheid van slachtofferschap zou worden overgenomen. Wel heeft de IND gedurende de pilot bijgehouden in welke zaken een deskundigenbericht is aangevraagd en daarin niettemin ook een eigen oordeel over de aannemelijkheid van slachtofferschap vastgesteld. In de meeste gevallen kwam het oordeel van de IND en van de commissie over de aannemelijkheid van slachtofferschap overeen. In vier van zestien zaken was dit niet het geval: driemaal is door de IND de B9-aanvraag ingewilligd, omdat de



commissie slachtofferschap aannemelijk achtte, terwijl de IND daar negatief over oordeelde; eenmaal oordeelde de commissie negatief en de IND (op grond van andere informatie) positief. In die zin is de meerwaarde van de pilot voor de werkwijze van de IND aanwezig, maar beperkt.

### *Slachtoffers*

Meerwaarde van de adviezen van de commissie voor mogelijke slachtoffers liggen zowel op immaterieel als materieel vlak. Immaterieel in de vorm van erkenning van hun slachtofferschap, hetgeen kan bijdragen aan het verwerkingsproces. De ‘helende werking’ van de hoorzitting, hoewel emotioneel zwaar voor de aanvragers, wordt in dit verband ook vaak genoemd. Indien de commissie tot een negatief deskundigenbericht komt, wordt aangegeven dat zij op basis van de beschikbare informatie geen mogelijkheid ziet om slachtofferschap aannemelijk te maken en niet dat zij slachtofferschap niet aannemelijk acht. De commissie opereert in de formulering hiervan zorgvuldig.

Op materieel vlak hebben de (positieve) deskundigenberichten meerwaarde voor het aanvragen van een financiële vergoeding voor aangedaan leed en in het kader van het verkrijgen van verblijfsrecht (zie eerder). Een beperkt aantal deskundigenberichten zijn ingebracht bij SGM en bleken daar van doorslaggevende betekenis voor het toekennen van een financiële tegemoetkoming. Meerwaarde van de adviezen voor de slachtoffers op andere terreinen kon niet worden vastgesteld.

## 5.3 Toekomst

Het onderzoek moest tot slot een uitspraak kunnen doen of het – alle onderzoeksresultaten in aanmerking nemend – mogelijk is om slachtofferschap van mensenhandel aannemelijk te maken en of er aanpassingen nodig of mogelijk zijn in de samenstelling van de commissie of opzet van de procedure.

Ten aanzien van het eerste punt concluderen we dat de commissie in veel (bijna driekwart) van de aanvragen in staat is geweest om slachtofferschap aannemelijk te maken; van de 44 uitgebrachte adviezen oordeelde de commissie in 32 gevallen dat slachtofferschap aannemelijk was. Met de inzet van een multidisciplinair team van experts is met een open blik gekeken naar de aanvragen en heeft men op basis van verschillende informatiebronnen voldoende aanknopingspunten gevonden om slachtofferschap aannemelijk te achten.

Uit deze procesevaluatie en de expertsessie komen echter ook een aantal aandachtspunten naar voren die van belang zijn bij een eventuele structurele voortzetting van de pilot. Het gaat dan met name om de volgende punten:

### ➤ *Samenstelling van de commissie*

De vertegenwoordiging van een psycholoog/psychiater in de commissie wordt wenselijk geacht. Met name bij het duiden van inconsistente verklaringen is kennis over de gevolgen van trauma gewenst. De wijze waarop het slachtoffer verklaart, is namelijk bij bijna de helft van de negatieve berichten een belangrijke reden op grond waarvan de commissie niet tot een oordeel kon komen over de aannemelijkheid van slachtofferschap. Meer kennis over het effect van trauma zou wellicht hebben kunnen bijdragen aan een betere duiding van de voorgelegde zaken.

### ➤ *De financiële randvoorwaarden*

De uitvoering van de pilot bleek in de praktijk veel intensiever dan van tevoren gedacht, zowel voor de medewerkers van SGM als voor de commissieleden. De financiële vergoeding staat niet in verhouding tot de tijdsinzet die nodig is om tot een goede afhandeling van de aanvragen te komen. De financiële randvoorwaarden zijn een belangrijk aandachtspunt bij een eventuele structurele voortzetting van de pilot, ook om voldoende experts bereid te vinden om in de commissie zitting te nemen.

### ➤ *Meer transparantie over het beoordelingsproces*

Hoewel partijen van mening zijn dat een vast toetsingskader niet wenselijk is (de open en flexibele instelling is juist de kracht van de commissie) is er met name vanuit de zorg/hulpverlening wel behoefte om meer inzicht te krijgen op basis van welke informatie de commissie haar oordeel vormt. Meer inzicht hierin kan bijdragen aan het beter/completer aanleveren van dossiers door aanvragers/hulpverleners.

➤ *Meerwaarde op meer terreinen realiseren*

Verkend zou kunnen worden hoe de meerwaarde van de pilot vergroot kan worden voor Nederlandse slachtoffers van mensenhandel en slachtoffers met rechtmatig verblijf. De meerwaarde van het deskundigenbericht is voor deze slachtoffers namelijk minder evident omdat verblijfsrecht immers niet in het geding is. De erkenning van slachtofferschap is voor deze groep blijkens het geringe aantal aanvragen onvoldoende aanleiding om een aanvraag in te dienen. Het beter in kaart brengen van andere terreinen waar een deskundigenbericht mogelijk ingezet kan worden en dit duidelijker voor het voetlicht brengen kan mogelijk bijdragen aan het beter bereiken van Nederlandse slachtoffers.

➤ *Gebruikte terminologie*

De commissie kijkt vanuit een niet-juridisch kader naar de aanvragen. In de expertsessie werd benadrukt dat om die invalshoek nog duidelijker te markeren het wenselijk is om de gebruikte terminologie in de verschillende stappen van de procedure zo veel mogelijk te ontdoen van juridische connotatie om onnodige spanning bij de slachtoffers te voorkomen. Een concreet voorbeeld hiervan is de term 'hoorzitting'. Hoewel de zitting zelf door de slachtoffers over het algemeen als positief werd beoordeeld, kan de term onbedoeld verkeerde associaties oproepen. Een meer neutrale term, zoals bijvoorbeeld 'nader gesprek', zou wellicht beter aansluiten.

➤ *Kennisdeling over triage in het bredere veld delen*

De meerwaarde van de pilot voor derde partijen is potentieel breder dan alleen voor de twee partijen (IND en SGM) waar de deskundigenberichten zijn ingebracht. In de commissie is ervaring opgedaan met het beoordelen van niet-evidente casussen door vanuit verschillende expertises naar relevante signalen van uitbuitingspraktijken te kijken. In de commissie is veel kennis bijeengebracht over het duiden van signalen van mensenhandel. Het inzichtelijk maken van hoe de commissie op basis van de beschikbare kennis tot een oordeel komt, kan bijdragen aan het verbeteren van de signalering door andere partijen in het veld. Een periodieke uitwisseling/ontsluiting van de kennis in de commissie kan hier wellicht aan bijdragen. Daarmee krijgt het werk van de commissie ook een bredere betekenis dan alleen de aanvragen waarover zij zich buigt. Hiermee kan de bescherming van slachtoffers van mensenhandel worden versterkt.



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Summary

# S

## 6 Summary

In this final chapter, we present the main findings of the research into the pilot project of the multidisciplinary committee advising on the victimhood of human trafficking. First, by way of a summary, we provide insight into the design and organisation of the pilot project, and the quantitative results achieved in terms of the number of applications and outcome of procedures (section 5.1). We then answer the more evaluative research questions that show how the pilot project works in practice based on the three overarching themes: accessibility, expertise, and the benefits/added value of the pilot project (section 5.2). We conclude this chapter with several suggestions for improvements if the pilot project is to be continued (section 5.3). A brief description of the research purpose and design follows below first.

### Research purpose and design

This process evaluation aimed to investigate the extent to which the committee could assess the plausibility of victimhood of human trafficking and whether the committee's expert opinion would be of added value to the victim and other parties involved.

To arrive at a balanced assessment of the pilot project, an assessment framework was first drawn up with qualitative process standards for the accessibility and expertise of the committee and for the output/outcome achieved.

Various qualitative research methods were then used to answer the research questions, namely document studies, interviews with committee members and staff of the Criminal Injuries Compensation Fund (*Schadefonds Geweldsmisdrijven, SGM*) at the start of the pilot project and, towards the end, interviews with lawyers/representatives of the victims and, with the third parties involved – Immigration and Naturalisation Service (*Immigratie en Naturalisatiedienst, IND* and *SGM* regular) – a file study of 59 applications to the committee and analysis of the registration of all applications registered with the SGM.

After completing the data collection, a working session was organised with experts and those involved in the pilot project to discuss the research findings and preliminary conclusions. The future prospects for the committee were also discussed.

### 6.1 Organisation of the pilot project and quantitative results

The pilot project on multidisciplinary advising on the victimhood of human trafficking started on 1 January 2018. In this pilot project, carried out by the Criminal Injuries Compensation Fund (SGM), an independent committee issues an expert opinion on the plausibility of victimhood of human trafficking. The pilot project was accessible to victims whose report of human trafficking was followed by an acquittal, dismissal, or premature termination of the case on or after 1 January 2018. An exception was made for victims who are unable or unwilling to make a report because of a threat or medical/psychological impairment. A further condition was that the exploitation must have occurred in the Netherlands.

#### *Organisation of the pilot project*

The procedure consisted of several parts. The first step was for the potential victim to submit an application form. Initially, a period of no more than four weeks after the date of the decision not to prosecute (dismissal) or the judgment applied. The applicant could add the necessary information to the application or give the committee consent with authorisation forms to request the necessary information from various parties and care providers. The admissibility of the application was then assessed. The requirements for admissibility were adjusted over the course of the pilot project. In practice, a formal decision not to prosecute is often not taken, but a case is terminated prematurely. In the pilot project, a premature termination was equated to a dismissal. In most applications, the application therefore followed a premature termination. As it also transpired that the four-week submission deadline was not feasible, it was already decided during the pilot project to deal with this more flexibly. It was no longer necessary to submit a complete application within four weeks; a pro-forma application sufficed. Many applicants made use of this option.

An application was not accepted for processing if the formal requirements were not met, for example if the pro-forma application was not submitted within the four-week submission period or if the exploitation occurred entirely abroad. If the application was accepted for processing, a hearing took place. In preparation for the hearing, the committee members and legal assistants discussed the case during

deliberations in chambers. After the hearing, the legal practitioners drew up a draft expert opinion that was deliberated again in chambers, after which a final decision was taken. The average length of the whole procedure (from submission of an application to final expert opinion) was 22 weeks. This was considerably longer than initially envisaged (submission period of four weeks and a decision period of ten weeks), but the length of the procedure was gradually shortened during the pilot project (to an average of twelve weeks after June 2018 plus eight weeks to issue an expert opinion). An applicant could arrange to be assisted by their own legal advisor for the entire period.

In general, the legal practitioners and committee members have had positive experiences with how the procedure was organised. However, various parts turned out to be more labour-intensive than assumed at the outset. This applies both to the efforts of the legal practitioners and the committee members. The time invested by the committee members was so great that it was disproportionate to the fee they received for their committee work. The legal practitioners also amply exceeded the hours they had been made available for the pilot project.

The preparation for the hearing and deliberations in chambers was the most labour-intensive for the committee members because they thoroughly examined all the necessary documents. Sometimes this needed to be done several times, because a lot of time passed between the different parts of the procedure, for example the preparation of a draft expert opinion after a hearing. Even the hearings themselves made more demands on the committee than was initially expected. In practice, the hearing turned out to be an essential part of the plausibility assessment to clarify any uncertainty in the file. Because of its importance and usefulness, each hearing was chaired by two committee members (instead of one). For the legal practitioners, elaborating the hearing report and preparing the draft expert opinion took the most time. Drawing up the expert opinions was an enormous effort for both the legal practitioners and the committee members, searching not only for the right tone and level of detail, but also struggling with how to express their belief in the plausibility of victimhood in words.

Feedback on victims' experience with the proceedings has been gathered through lawyers and other representatives. The picture emerging from this is that many victims found the hearing intense and emotional. However, all those involved are very appreciative of how the applicants were treated. Applicants were treated with respect, put at ease, and listened to with great patience and understanding. The SGM and the committee also took various measures to prevent secondary victimisation of victims. It was examined whether applicants were sufficiently stable to give evidence. Besides the authorised person, the applicant was free to bring other people to the hearing, for example a friend or counsellor. The questions asked related to their account of events, but the exploitation itself was not discussed in detail. Lastly, the negative expert opinions emphasised that the committee does not believe that there has been no victimhood, but that it does not have sufficient information to assess the plausibility of victimhood.

#### *Quantitative results*

During the pilot project (from 1 January 2018 to 31 December 2018), 81 applications were submitted to the committee: 64 female applicants and seventeen male applicants. Six applicants were minors, the rest were adults. Most applicants came from Africa (62). Only one of the applicants was a Dutch national. Most applicants were victims of sexual exploitation.

In total, 59 of the 81 applications were accepted for processing, four applications were withdrawn and eighteen applications were declared inadmissible. In respect of the withdrawn applications, the lawyer was no longer able to reach their client or the client was no longer willing to cooperate. The reasons for declaring the application inadmissible were an incomplete application (6), the human trafficking had occurred abroad (5), a pro-forma application was not submitted within four weeks of the dismissal/acquittal and the period of delay was not justifiable (4), and the dismissal/acquittal occurred before 1 January 2018 (3).

In mid-April 2019, the committee issued an expert opinion in 44 applications: 32 positive and twelve negative. In the twelve cases in which the committee issued a negative expert opinion, the committee

had to conclude that it did not have sufficient information to be able to assess the plausibility of victimhood. In doing so, the committee did not rule whether or not there had been victimhood, but that it had been unable to establish this. Fifteen applications were still pending before the committee in mid-April. These cases will all be completed before 1 July 2019.

## 6.2 Assessment of how the pilot project worked in practice

Qualitative indicators (process standards) have been drawn up for this process evaluation to form a picture of how the pilot project was implemented and worked in practice. These process standards relate to three themes: the accessibility of the pilot project, the expertise of the committee, and the added value of the pilot project for the various participants (output/outcome) (also see table 1.1 in Chapter 1). To form a picture of how the pilot project worked, the information collected from the various participants has been compiled and compared with each other. This produces the following qualitative picture on how the pilot project worked in relation to the above aspects.

### Accessibility

The process standards relating to the accessibility of the pilot project concern how the field was informed of its existence and the accessibility of the pilot project for potential victims of human trafficking.

#### *Communication*

Before the start of the pilot project, the SGM informed relevant parties about its existence through various information channels (presentations, brochures, mailings, and the website). Potential victims and/or their lawyers were made aware of the existence of the committee in the Public Prosecution Service's letter/decision not to prosecute. The same applies to the IND in its letter confirming its intention to revoke the B8 permit. The parties in the field and representatives of applicants consider the provision of information to victims and/or their lawyers about the existence and procedure of the pilot project to be adequate. In relation to providing information, an important condition for accessibility has been amply met.

#### *Accessibility for different target groups*

Another important principle regarding accessibility is that vulnerable groups who are unable to report a crime because of serious threats or medical/psychological impairments, for example, must also be able to have recourse to the committee. The committee had the scope to deviate with reasons from the access requirement of making a report. No applications were submitted to the committee without a report during the pilot project. Although there is thus no formal barrier to access the committee if a potential victim is unable or unwilling to make a report, it is impossible to determine based on the research whether this specific group may have been unable to find their way to the committee for other reasons.

The definition of the pilot project's target group was intentionally broad: possible victims of human trafficking who have made a report and whose case has ended in acquittal, dismissal, or premature termination. The pilot project was explicitly intended for both foreign and Dutch victims of human trafficking. However, it was mainly foreign victims of human trafficking who had recourse to the committee during the pilot project. Only one Dutch victim submitted an application. Although Dutch victims have formal access to the pilot project, the added value of an expert opinion is not evident to this group (in terms of the facilities to which they could possibly have recourse).

### Expertise

The process standards relating to the committee's expertise concern the available expertise in the committee, its independence, and how the committee has reached an opinion on the plausibility of victimhood.

### *Multidisciplinary nature*

The SGM intended to establish a committee representing various disciplines, namely care/psychosocial support, investigation and prosecution, and science. The SGM largely succeeded in this. It established a team of people with years of experience in the field of human trafficking. The committee included investigators, prosecutors, and scientists, as well as a medical anthropologist. However, the SGM did not succeed in recruiting a psychologist/psychiatrist. The proposed candidates could not commit to the time needed for the committee alongside their regular work. The committee members viewed the lack of a psychologist or psychiatrist as a shortcoming, which prevented them, for example, from being able to better interpret inconsistent statements and the role that any trauma played in this regard.

With its combined expertise, the committee ultimately proved to be well-placed to give an opinion on the plausibility of victimhood. Due to its multidisciplinary nature, a case could be viewed from different angles. According to the committee members, this provided real added value for understanding a case, and in almost all cases the committee was able to reach a unanimous opinion on the plausibility of victimhood based on an exchange of substantive arguments that drew on the broad knowledge of the committee members.<sup>12</sup>

### *Independence*

The committee was able to assess the applications independently. The committee had access to various sources of information to form its opinion and ample opportunity to make its own assessment based on the available information and hearing. The committee was in possession of judicial records in all applications. Most applications were also accompanied by medical documentation/information. Residence permit documentation from the IND was also examined for some of the applications. The applicants also often provided other information, varying from a copy of a WhatsApp conversation to a photograph of a tattoo. In some cases, the committee made enquiries at parties itself, for example the judicial authorities or counsellors. This was important to develop more of a 'feeling' about a case.

With the exception of one member, the committee members had no involvement with applicants in their daily work practice. From this perspective, they therefore had no interest in the outcome of the procedure and the independence of the opinions was guaranteed. However, one of the committee members was a lawyer. Three of her clients submitted an application during the pilot project. This committee member excused herself from these applications. She had no access to the applications in the system and was not present during the deliberation in chambers. The other committee members were thus able to reach an independent opinion in these cases.

### *Opinion on the plausibility of victimhood*

The applications that the committee receives are generally complex cases in which victimhood is not immediately obvious. The committee looks at these applications with an open mind and has not used a fixed assessment framework to assess the plausibility of victimhood.

Developing and applying an assessment framework was not part of the committee's remit, nor was it considered possible and desirable. According to the committee members, a fixed assessment framework would be counterproductive because hard criteria are not in keeping with a good qualitative and substantive assessment of complex cases. Although the committee grappled with this question, it concluded that a fixed assessment framework would impede the assessment. However, the committee did verify whether it had consistently and routinely addressed the same aspects over time and across the board. That turned out to be true.

We have taken the expert opinions and distilled the grounds on which the committee considers victimhood plausible or implausible. We have reduced these grounds to four main categories based on

<sup>12</sup> This finding is in line with the experience gained in the United Kingdom with a pilot project (2015-2017) using multidisciplinary teams to assess the victimhood of human trafficking. An important conclusion from the evaluation of this pilot project is that the broad knowledge and experience of the panel members from different angles contributes towards forming a good opinion on the plausibility of victimhood (Ellis, Cooper & Roe, 2017, *An evaluation of the National Referral Mechanism pilot, Home Office*).

which the committee has been able to form an opinion. In all cases, except one, the committee's opinion is based on a combination of grounds. This concerns the following categories:

- 1) The manner in which the victim made statements. For example, the applicant made detailed, consistent, or clear statements. The committee referred to this in almost all positive expert opinions. This was in fact the impression of the committee members who had chaired the hearing. The hearing was therefore very important for assessing plausibility.
- 2) Content of the statement. The content of the statement is in line with the expertise and knowledge of the committee members regarding, for example, human trafficking routes, modus operandi, the forms of coercion exercised, and the social context in the country of origin.
- 3) Documentation/information from judicial authorities. In a limited number of cases, the plausibility of victimhood followed partly from the judicial documentation, for example because the applicant had been found by the police in an actual exploitative situation, or because the public prosecutor had confirmed having no doubts about victimhood.
- 4) Documentation/information from counsellors/medical professionals. Lastly, in a large number of applications, the committee found support for plausibility in reports/statements by counsellors/medical professionals. However, this category is not undisputed because of the difficulty of demonstrating a causal nexus between psychological complaints on the one hand and human trafficking on the other. This information is always considered in combination with other grounds.

In cases where plausibility follows directly from judicial documentation, the committee itself states that it should not have to deal with these cases, because the victimhood is in fact undisputed. Even so, these cases were submitted to the committee during the pilot project.

### Output/outcome

The output/outcome process standards refer to the added value of the expert opinions for victims and third parties ('users' of expert opinions).

#### *Third parties*

To the best of our knowledge, expert opinions during the research period were shared only with the IND and, to a limited extent, with the SGM. The expert opinions have therefore been used, in particular, for procedures relating to residence rights, thus giving the pilot project a narrower focus than initially envisaged. The initial idea was that expert opinions could also be used to gain access to specialist care and facilities in municipalities. This has not yet happened.

The policy of both the IND and SGM was to adopt the committee's opinion on the plausibility of victimhood during the pilot phase. However, although the IND did keep track of the cases in which an expert opinion had been requested during the pilot project, it nevertheless formed its own opinion of the plausibility of victimhood. In most cases, the IND's opinion on the plausibility of victimhood corresponded with the committee's opinion. This was not the case in four of the sixteen cases: the IND granted the B9 application three times because the committee considered the victimhood plausible, while the IND took a negative view of it; on one occasion, the committee took a negative view and the IND reached a positive opinion (based on other information). In this sense, the added value of the pilot project for the IND's procedures exists, but is limited.

#### *Victims*

The added value of the committee's opinions for potential victims is both intangible and tangible. It is intangible in the form of recognising their victimhood, which can help with the coping process. The 'healing effect' of the hearing, although emotionally stressful for the applicants, is also often referred to in this context. If the committee reaches a negative expert opinion, it states that it sees no possibility of making a plausible case for victimhood based on the available information, not that it does not consider the victimhood to be plausible. The committee is careful in how it formulates these opinions.

At a tangible level, the positive expert opinions have added value for the purpose of applying for financial compensation for the suffering inflicted on the victim and for acquiring the right of residence (see above). A limited number of expert opinions were submitted to the SGM and proved to be decisive for



the granting of financial compensation. The added value of the committee's opinions in other areas could not be established.

### 6.3 Future

Lastly, the research – taking into account all research results – had to be able to conclude whether it is possible to make a plausible case for victimhood of human trafficking, and whether adjustments are necessary or possible in the composition of the committee or design of the procedure.

With regard to the first point, we conclude that in many of the applications (almost three-quarters), the committee was able to make a plausible case for victimhood; out of 44 opinions, the committee found that victimhood was plausible in 32 cases. With the help of a multidisciplinary team of experts, we took an open-minded look at the applications and, based on various sources of information, found sufficient grounds to consider victimhood plausible.

However, this process evaluation and the expert session also revealed several priorities that are important for any structured continuation of the pilot project. This concerns particularly the following points:

#### ➤ *Composition of the committee*

It is considered desirable to have a psychologist/psychiatrist serve on the committee. Particularly when interpreting inconsistent statements, knowledge about the consequences of trauma is desirable. The manner in which the victim made statements was an important reason why the committee could not reach an opinion about the plausibility of victimhood in almost half of the negative opinions. More knowledge about the effect of trauma could probably have contributed to a better interpretation of the submitted cases.

#### ➤ *Financial preconditions*

The implementation of the pilot project proved to be much more intensive in practice than previously thought, both for the SGM employees and the committee members. The financial compensation is disproportionate to the time required to ensure that the applications are properly processed. Financial preconditions are an important priority for any structural continuation of the pilot project, including to find sufficient experts willing to serve on the committee.

#### ➤ *More transparency about the assessment process*

Although the parties believe that a fixed assessment framework is not desirable (the committee's open and flexible approach is precisely its strength), there is a need, particularly from the perspective of health care/counselling, to gain more insight into the information based on which the committee forms its opinion. More insight into this aspect can contribute towards applicants and counsellors submitting better/more complete files.

#### ➤ *Achieving added value in more areas*

It could be explored how the added value of the pilot project can be increased for Dutch victims of human trafficking and victims with legal residence. The added value of the expert report is namely less obvious to these victims because their right of residence is not at issue. From the low number of applications from this group, it would appear that the recognition of victimhood is not a sufficient reason for them to submit an application. Better identification of other areas in which an expert opinion could be used, and greater emphasis on this aspect, could contribute towards reaching Dutch victims more effectively.

#### ➤ *Terminology used*

The committee looks at the applications from a non-legal perspective. It was emphasised during the expert session that in order to drive home this point, legal connotations should be removed, as much as possible, from the terminology used in the different steps of the procedure to avoid unnecessary tension among victims. A specific example of this is the term 'hearing'. Although the victims' experience of

the hearing itself was generally positive, the term may inadvertently evoke false associations. A more neutral term, such as 'further dialogue', would probably be more appropriate.

➤ *Sharing knowledge about triage in the broader field*

The added value of the pilot project for third parties potentially extends beyond the two parties (IND and SGM) where the expert opinions were submitted. The committee has gained experience in assessing non-evident cases by looking at relevant signs of exploitative practices from different areas of expertise. It has gathered considerable knowledge about how to interpret the signs of human trafficking. Providing insight into how the committee reaches an opinion based on the available knowledge can contribute towards improved identification by other parties in the field. Periodically exchanging/disclosing knowledge within the committee may help in this regard. This also gives the committee's work a significance beyond the applications it processes, and can strengthen the protection of human trafficking victims.



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Bijlagen

# B

# Bijlage 1 - Beoordelingskader

Procesnormen	Topics	Informatiebron
<b><u>Toegankelijkheid</u></b>		
Mogelijke slachtoffers worden door relevante actoren (bijv. politie, ngo's, advocatuur en hulpverlening) geïnformeerd over het bestaan en de werkwijze van de commissie	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Hoe zijn relevante actoren geïnformeerd over het bestaan/werkwijze van de commissie?</li> <li>❖ Hoe zijn mogelijke slachtoffers geïnformeerd over het bestaan/werkwijze van de commissie?</li> <li>❖ Was de informatie toereikend voor actoren/slachtoffers om inzicht te krijgen in de werkwijze van de commissie en waarde en risico's van een deskundigenbericht?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Juridisch behandelaren/cie-leden</li> <li>❖ Advocaten</li> <li>❖ Slachtoffers</li> </ul>
De commissie is toegankelijk voor de beoogde doelgroep van de pilot	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Hoe zijn de vindbaarheid en de bereikbaarheid van de commissie georganiseerd?</li> <li>❖ Hoe wordt in de communicatie rekening gehouden met mogelijke slachtoffers die de NL-taal niet of onvoldoende machtig zijn?</li> <li>❖ Kan een mogelijk slachtoffer zelfstandig een volledige en tijdige aanvraag indienen of is een (juridisch) adviseur noodzakelijk?</li> <li>❖ Hoeveel aanvragen zijn ingediend?</li> <li>❖ Wat is de achtergrond van de aanvragers (NL/EU/derde landen en vormen van mensenhandel)? Is de instroom een afspiegeling van de beoogde doelgroep of heeft een selectie plaatsgevonden? Is de commissie ook toegankelijk voor extreem kwetsbare mogelijke slachtoffers (bijv. met ernstige psychiatrische problemen)?</li> <li>❖ Hoeveel aanvragen zijn in behandeling genomen?</li> <li>❖ Hoeveel aanvragen zijn niet in behandeling genomen en waarom?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Juridisch behandelaren/cie-leden</li> <li>❖ Advocaten</li> <li>❖ Slachtoffers</li> <li>❖ Dossiers</li> </ul>
Voor mogelijke slachtoffers die geen aangifte willen of kunnen doen kan de commissie gemotiveerd afwijken van de toegangseisen	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Is in de procedure een uitzonderingsgrond opgenomen voor slachtoffers die geen aangifte willen of kunnen doen waarop een vrijspraak of sepotbeslissing is gevolgd? Zo ja, hoe luidt deze uitzonderingsgrond?</li> <li>❖ In hoeveel en welke gevallen heeft de commissie een uitzondering gemaakt en in hoeveel en welke gevallen niet?</li> <li>❖ Welke barrières doen zich voor in de realisering van de toegankelijkheid?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Juridisch behandelaren/cie-leden</li> <li>❖ Advocaten</li> <li>❖ Slachtoffers</li> <li>❖ Dossiers</li> <li>❖ Juridisch behandelaren/cie-leden</li> <li>❖ Advocaten</li> <li>❖ Slachtoffers</li> </ul>
<b><u>Deskundigheid</u></b>		
De commissieleden zijn voldoende gekwalificeerd om slachtofferschap aannemelijk te maken	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Hoe is de commissie tot stand gekomen?</li> <li>❖ Hoe is de commissie samengesteld (disciplines en organisaties)?</li> <li>❖ Is de commissie samengesteld zoals beoogd?</li> <li>❖ Hoe zijn de commissieleden voorbereid op hun werkzaamheden? Zijn zij getraind?</li> <li>❖ Is de benodigde expertise voor de identificatie van slachtofferschap geborgd?</li> <li>❖ Kan de commissie (aanvullend) medisch onderzoek laten doen?</li> <li>❖ Kan de commissie voor de beoordeling van medische informatie expertise inroepen?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Juridisch behandelaren/cie-leden</li> <li>❖ Advocaten</li> <li>❖ Derde partijen</li> </ul>
De commissie kan op onafhankelijke wijze oordelen over de aannemelijkheid van slachtofferschap	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Hoe is de onafhankelijkheid van de commissie geborgd?</li> <li>❖ Hoe wordt de onafhankelijkheid door de betrokkenen ervaren?</li> <li>❖ Hoe wordt omgegaan met betrokken derde partijen die bij de beoordeling betrokken zijn in de vorm van informant en een dubbele pet op hebben? (bijvoorbeeld betrokkenen uit de hulpverlening)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Juridisch behandelaren/cie-leden</li> <li>❖ Advocaten</li> <li>❖ Derde partijen</li> </ul>
De beoordeling van de aannemelijkheid van slachtofferschap vindt plaats volgens een procedure	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Hoe is de procedure om te komen tot een deskundigenbericht ingericht?</li> <li>❖ Is de procedure uitgevoerd zoals beoogd?</li> <li>❖ Zijn de doorlooptijden haalbaar (indieningstermijn van vier weken en beslistermijn van tien weken)?</li> <li>❖ Hoe hebben betrokkenen de procedure ervaren?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Juridisch behandelaren/cie-leden</li> <li>❖ Advocaten</li> <li>❖ Slachtoffers</li> <li>❖ Derde partijen</li> <li>❖ Dossiers</li> </ul>

Procesnormen	Topics	Informatiebron
De beoordeling van de aannemelijkheid van slachtofferschap vindt plaats volgens een beoordelingskader	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Op basis van welk beoordelingskader wordt de aannemelijkheid van slachtofferschap beoordeeld?</li> <li>❖ Op welke wijze wordt over de aannemelijkheid gerapporteerd? In gradaties van aannemelijkheid?</li> <li>❖ Is het beoordelingskader toegepast zoals beoogd?</li> <li>❖ Hoe hebben betrokkenen de toepassing van het beoordelingskader ervaren?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Juridisch behandelaren/cie-leden</li> <li>❖ Advocaten</li> <li>❖ Slachtoffers</li> <li>❖ Derde partijen</li> <li>❖ Dossiers</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Welke barrières doen zich voor in de realisering van de deskundigheid?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Juridisch behandelaren/cie-leden</li> <li>❖ Advocaten</li> </ul>
<b>Output/Outcome</b>		
De adviezen zijn van toegevoegde waarde voor mogelijke slachtoffers	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Hoe kan een positief deskundigenbericht over de aannemelijkheid van slachtofferschap van toegevoegde waarde zijn voor slachtoffers?</li> <li>❖ Bij hoeveel aanvragen heeft de commissie een positief deskundigenbericht afgegeven en op basis van welke gronden?</li> <li>❖ Vinden slachtoffers het deskundigenbericht van toegevoegde waarde?</li> <li>❖ Bij hoeveel aanvragen heeft de commissie een negatief deskundigenbericht afgegeven en op basis van welke gronden?</li> <li>❖ Hoe hebben slachtoffers een negatief deskundigenbericht over de aannemelijkheid van slachtofferschap ervaren?</li> <li>❖ Bij hoeveel aanvragen heeft de commissie geen deskundigenbericht gegeven en waarom niet?</li> <li>❖ Heeft de procedure tot secundaire victimisatie geleid?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Juridisch behandelaren/cie-leden</li> <li>❖ Advocaten</li> <li>❖ Slachtoffers</li> <li>❖ Dossiers</li> </ul>
De adviezen zijn van toegevoegde waarde voor derde partijen	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Hoe kan een positief/negatief deskundigenbericht over de aannemelijkheid van slachtofferschap van toegevoegde waarde zijn voor derde partijen?</li> <li>❖ Zijn adviezen ter kennis gekomen van derde partijen?</li> <li>❖ Vinden derde partijen het deskundigenbericht van toegevoegde waarde?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Juridisch adviseurs/advocaten</li> <li>❖ Derde partijen</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Welke barrières doen zich voor in de realisering van de beoogde output/outcome?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Juridisch behandelaren/cie-leden</li> <li>❖ Advocaten</li> <li>❖ Derde partijen</li> </ul>

## Bijlage 2 - Analyse kader dossierstudie SGM

Variabele	Uitkomst
<b>1. Achtergrond aanvrager</b>	
1a Geslacht aanvrager	1. Man 2. Vrouw
1b Geboortedatum aanvrager	
1c Geboorteland aanvrager	
1d Verblijfsvergunning aangevraagd bij de IND?	1. Ja 2. Nee 3. N.v.t. (EU-onderdaan of Zwitserse nationaliteit)
1e Op welke grond is aanvraag ingediend?	
1f Heeft de IND beslissing genomen op de aanvraag?	1. Ja, ... 2. Nee (nog niet)
1g Indien ja, welke beslissing heeft de IND genomen?	
<b>2. Zaakanalyse</b>	
2a Datum ontvangst (pro forma) aanvraag	...-...-...
2b Door wie is de aanvrager gewezen op de commissie?	1. Politie 2. Advocaat 3. Huisarts 4. Openbaar Ministerie 5. Slachtofferhulp Nederland 6. IND 7. Anders, nl
2c Is er sprake van sepot, vrijspraak, voortijdige beëindiging?	1. Sepot 2. Vrijspraak 3. Voortijdige beëindiging 4. Anders
2d Treedt iemand op als gemachtigde bij de aanvraagprocedure?	1. Ja 2. Nee
2e Voor welke vorm van uitbuiting is de aanvraag ingediend?	1. Seksuele uitbuiting 2. Arbeidsuitbuiting 3. Criminele uitbuiting 4. Gedwongen dienstverlening 5. Gedwongen bedelarij 6. Gedwongen verwijdering van organen 7. Anders
2f Datum/periode misdrijf	
2g Misdrijfplaats	
2h Is de aanvraag in behandeling genomen?	1. Ja 2. Nee
2i Indien nee, waarom niet?	1. Geen aangifte 2. Aangifte zonder gevraagde afdoeningsbeslissing 3. Er is geen sprake van mensenhandel zoals omschreven in art. 273f Sr. 4. Buiten behandeling gesteld vanwege onvolledige aanvraag 5. Indieningstermijn 6. Mensenhandel heeft zich geheel in het buitenland afgespeeld 7. Misdrijfgegevens onbekend 8. Maximum bereikt; behandelen maximaal 50 zaken 9. Sepot/vrijspraak voor 1 januari 2018 10. Anders
2j Indien nee, datum besluit	...-...-...

Variabele	Uitkomst
<b>3. Hoorzitting</b>	
3a Heeft een hoorzitting plaatsgevonden?	1. Ja 2. Nee
3b Indien ja, wanneer?	
3c Indien ja, wie waren daarbij aanwezig?	
3d Indien nee, waarom niet?	1. Aanvrager/gemachtigde gaf aan niet gehoord te willen worden 2. Commissie zag af van hoorzitting, omdat ... 3. Anders
3e Heeft de juridisch behandelaar een hoorverslag opgesteld?	1. Ja 2. Nee
3f Is de aanvrager in de gelegenheid gesteld te reageren op het hoorverslag?	1. Ja 2. Nee
<b>4. Beoordeling</b>	
4a Hoe luidt het oordeel van de commissie?	1. Positief 2. Negatief 3. Geen oordeel mogelijk 4. Anders
4b Op basis van welke beschikbare informatie/documentatie is de commissie tot haar oordeel gekomen?	1. Documentatie justitie/inspectie SZW 2. Documentatie hulpverlening 3. Documentatie IND 4. Eigen onderzoek commissie 5. Overige informatie
4c Indien positief, op basis van welke gronden?	1. Wijze van verklaren (bijv. gedetailleerd, consistent, emotioneel) 2. Inhoud van de verklaring (inhoud past bij hetgeen bij de commissieleden bekend is over bijv. mensenhandelpatronen en de dwang die daarbij gebruikt wordt) 3. Documentatie/inlichtingen van justitiële partners 4. Documentatie/inlichtingen van hulpverleners/medici
4d Indien negatief, op basis van welke gronden?	1. Wijze van verklaren (bijv. niet concreet, wisselend) 2. Inhoud van de verklaring (bijv. ongeloofwaardig) 3. Documentatie/inlichtingen van justitiële partners spreken slachtofferschap tegen 4. Documentatie hulpverlening onvoldoende
4e Datum deskundigenbericht	...-...-...
4f Datum toezenden deskundigenbericht	...-...-...

## Bijlage 3 - Deelnemers werksessie

Overzicht deelnemers werksessie gehouden op 17 mei 2019:

A. Pleket	SGM
M. Tankink	Cie-lid
S. Claassen	Cie-lid
A. Koopsen	Cie-lid
R. Knobbout	Cie-lid
C. Rijken	Cie-lid
H. Bolhaar	NRM
S. Hageman	NRM
C. Tromp	IND
N. van der Made	IND
I. Borggreve	Advocaat
M. Bijnen	Zorgcoördinator A'dam
B. Varma	Comensha
D. Keur	Rode Kruis
A. Heeringa	Leger des Heils
R. Kelder	Fier



## Bijlage 4 – interviews commissieleden en medewerkers SGM

	1 <sup>e</sup> ronde interviews	2 <sup>e</sup> ronde interviews
<b>Commissieleden</b>		
A. Koopsen	√	√
C. Dettmeijer	√	√
M. Tankink	√	√
R. Knobbout	√	√
S. Claassen	√	√
J. van Rij	√	√
C. Rijken		√
<b>SGM</b>		
Y. Pieters (juridisch behandelaar)	√	√
M. de Groot (directie)	√	
A. Termeulen (senior juridisch behandelaar)	√	√



**REGIOPLAN**  
BELEIDSONDERZOEK

**RegioPlan**  
**Jollemanhof 18**  
**1019 GW Amsterdam**  
**T +31(0)20 531 53 15**  
**[www.regioplan.nl](http://www.regioplan.nl)**