

**VOORONDERZOEK
ONEIGENLIJK GEBRUIK
VERBLIJFSREGELING
MENSENHANDEL**



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

**VOORONDERZOEK ONEIGENLIJK
GEBRUIK VERBLIJFSREGELING
MENSENHANDEL**

- eindrapport -

Auteurs:

Jeanine Klaver (Regioplan)
Joanne van der Leun (Universiteit Leiden)
Ad Schreijenberg (Regioplan)

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 – 531 53 15
Fax : +31 (0)20 – 626 51 99

Amsterdam, november 2013
Publicatienr. 2369

© 2013 Regioplan, in opdracht van het WODC van het ministerie van Veiligheid en Justitie
Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld.
Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan.
Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

VOORWOORD

Voor u ligt het rapport van het vooronderzoek naar de mogelijkheid om oneigenlijk gebruik van de Verblijfsregeling Mensenhandel te meten en te kwantificeren. Dit onderzoek is uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek in samenwerking met prof. dr. Joanne van der Leun, afdeling Criminologie van de Universiteit Leiden.

Onze dank gaat uit naar de leden van de begeleidingscommissie, die ons gedurende het onderzoek op uiterst prettige wijze hebben ondersteund en geadviseerd.

Deze leden zijn:

- de heer dr. J.H.M.M. Tholen, Radboud Universiteit Nijmegen - Faculteit der Managementwetenschappen (voorzitter begeleidingscommissie)
- mevrouw drs. E. van Dijk, Ministerie van Veiligheid en Justitie – Wetenschappelijke Onderzoek - en Documentatiecentrum (WODC)
- de heer mr. drs. F. Noteboom, Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (BNRM)
- mevrouw mr. H.W. Spanjaard, Ministerie van Veiligheid en Justitie - DGVZ
- de heer prof. dr. D. Sikkel, Sixtat

Daarnaast bedanken wij Joti Smeitink (stagiair bij afdeling Criminologie, Universiteit Leiden) voor haar bijdrage aan het organiseren van de focusgroepen en Anne van Es (student-assistent bij de afdeling Criminologie, Universiteit Leiden) voor haar bijdrage aan het hoofdstuk over de beleidsachtergrond.

Amsterdam, november 2013

Jeanine Klaver
Projectleider

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding en doelstelling onderzoek	1
1.2	Onderzoeksvragen.....	2
1.3	Onderzoeksaanpak.....	3
1.4	Leeswijzer	9
2	Context: mensenhandel in Nederland en de Verblijfsregeling	
	Mensenhandel	11
2.1	Aard en omvang mensenhandel.....	11
2.2	Beleid ten aanzien van de aanpak van mensenhandel in Nederland.....	16
2.3	De Verblijfsregeling Mensenhandel ten behoeve van buitenlandse slachtoffers van mensenhandel.....	19
2.4	Samenvatting	24
3	Inventarisatie indicatoren	25
3.1	Indicaties voor oneigenlijk gebruik.....	25
3.2	Operationalisering indicatoren voor oneigenlijk gebruik	31
4	Eerste validatie indicatoren: dossieronderzoek	37
4.1	Kenmerken van het verhaal	37
4.2	Kenmerken van de aangever: valse informatie aangever .	45
4.3	Kenmerken van de omstandigheden	46
4.4	Onderscheidende kenmerken.....	47
4.5	Samenhang indicatoren nader onderzocht.....	50
4.6	Kenmerken van sepotzaken	52
4.7	Samenvatting en conclusie	52
5	(Alternatieve) verklaringen: een tweede toetsing van indicatoren	55
5.1	Alternatieve verklaringen voor valse aangiften: inzichten vanuit de literatuur.....	55
5.2	Tweede validatie indicatoren: groepsgesprekken met experts	60
5.3	Samenvatting en conclusies	67
6	Samenvatting en conclusies	69
	Summary and Conclusions	77
	Bijlagen	85
Bijlage 1	Overzicht kenmerken geselecteerde dossiers.....	87
Bijlage 2	Overzicht respondenten focusgroepen.....	89
Bijlage 3	Gesprekshandleiding focusgroepen	91
Bijlage 4	Resultaten factoranalyse	95

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding en doelstelling onderzoek

Mensenhandel is een ernstig misdrijf dat uitbuiting behelst en vaak tot mensonterende omstandigheden leidt. De Nederlandse regering beschouwt de bestrijding van mensenhandel dan ook als een belangrijke prioriteit. Ook is de reikwijdte van het begrip vergroot, zodat mensenhandel niet meer alleen gaat over de seksindustrie, maar ook over uitbuiting in overige sectoren van de economie. Buitenlandse slachtoffers van mensenhandel zonder geldige verblijfstitel kunnen in Nederland een tijdelijke verblijfsvergunning krijgen in het kader van de Verblijfsregeling Mensenhandel.¹

De Verblijfsregeling Mensenhandel² bestaat uit twee onderdelen: een bedenktijd van maximaal drie maanden waarin slachtoffers tot rust kunnen komen en kunnen nadenken of zij aangifte willen doen of anderszins willen meewerken aan strafrechtelijk onderzoek, en een vergunning voor tijdelijk verblijf voor aangevers (of getuige-aangevers) die aangifte doen of meewerken aan het onderzoek. Sinds 2010 is de regeling uitgebreid zodat ook slachtoffers die geen medewerking aan het strafproces kunnen verlenen doordat ze ernstig bedreigd worden of hier psychisch niet toe in staat zijn ook een vergunning kunnen krijgen.

De Verblijfsregeling dient in directe zin het belang van de opsporing en vervolging door het verlagen van de aangiftedrempel en het behoud van getuigen door het bieden van opvang en bescherming van slachtoffers. Het doel is de bevordering van de aanpak. Op deze nauwe strafrechtelijke invalshoek wordt, mede op basis van de ontwikkeling van het EU mensenhandelbeleid, ook kritiek geleverd. Die kritiek gaat ervan uit dat de verblijfsregeling mensenhandel breder moet worden gezien vanuit een mensenrechtelijk kader, waarbij het doel het beschermen van slachtoffers zou moeten zijn. Op grond van het op 17 november 2005 door Nederland ondertekende Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel³ en de EU richtlijn uit 2011⁴ zijn lidstaten verplicht slachtoffers van mensenhandel te beschermen. Op grond hiervan concluderen we dat de verblijfsregeling deel uit maakt van een brede aanpak van mensenhandel die zowel gericht is op het

¹ Met de komst van het Modern Migratiebeleid is de Vreemdelingencirculaire aangepast. De regeling voor slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel is nu neergelegd in hoofdstuk B8, paragraaf 3 van de Vreemdelingencirculaire (B8/3 Vc). Voorheen stond deze in hoofdstuk B9 en werd de regeling ook wel aangeduid als de B9 regeling.

² Deze regeling bestaat sinds 1988.

³ Het Mensenhanderverdrag van de Raad van Europa van 16 mei 2005.

⁴ Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011.

bevorderen van de opsporing en vervolging van de daders als het bieden van bescherming aan slachtoffers.

Via partijen die direct bij de uitvoering van de regeling betrokken zijn (zoals politie en OM) komen regelmatig signalen over aanvragen waarin niet of nauwelijks opsporingsindicaties zitten. In veel van deze zaken wordt oneigenlijk gebruik van de regeling vermoed. Deze partijen vermoeden dat sommige vreemdelingen zich ten onrechte voordoen als slachtoffer van mensenhandel teneinde (tijdelijk) verblijfsrecht te krijgen. Verkennend onderzoek van enige jaren geleden laat zien dat het in gevallen waarbij oneigenlijk gebruik wordt vermoed, vaak gaat om personen die geen uitzicht hebben op een (permanente) verblijfsvergunning, maar wel graag in Nederland willen blijven en precies op het moment dat zij Nederland moeten verlaten stellen dat zij slachtoffer zijn van mensenhandel zijn, terwijl zij eerdere kansen om dat te melden, niet hebben benut.⁵

Het feit dat een aangifte weinig opsporingsindicaties bevat, hoeft echter niet te betekenen dat er geen sprake is van slachtofferschap. Alternatieve verklaringen voor aangiftes met weinig opsporingsindicaties zijn onder andere angst voor de risico's verbonden aan het geven van informatie, de culturele achtergrond en de andere leefwereld van de aangevers waardoor voor opsporing relevante informatie soms niet wordt benoemd, een gebrek aan vertrouwen in de overheid, een beperkte geheugenfunctie als gevolg van trauma en taalbarrières.

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie (ministerie van VenJ) heeft een onderzoek laten verrichten naar de mogelijkheid om oneigenlijk gebruik (van personen die zich ten onrechte voordoen als slachtoffer van mensenhandel) van de Verblijfsregeling Mensenhandel te meten. Het onderzoek betreft een voorstudie op grond waarvan moet worden besloten of een kwantitatief onderzoek naar de omvang van deze problematiek mogelijk is.

1.2 Onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek is om vast te stellen of het mogelijk is oneigenlijk gebruik van de Verblijfsregeling Mensenhandel te meten en inzichtelijk te maken. De volgende onderzoeksvragen leidend zijn geweest voor het onderzoek:

1. Welke (kenmerken van) mensenhandelcasussen leiden bij betrokken partijen tot vermoedens of vaststelling van oneigenlijk gebruik van de Verblijfsregeling Mensenhandel?

⁵ NRM (2009). *Zevende rapportage mensenhandel*. Den Haag: BNRM.

- a. Welke kenmerken van het mensenhandelverhaal zijn aanleiding tot vermoedens van oneigenlijk gebruik (in termen van de mate van details in het verhaal, uniciteit, overtuigendheid en consistentie)?
 - b. Welke kenmerken van de aangever zijn aanleiding tot vermoedens van oneigenlijk gebruik (in termen van de verblijfsstatus en eerdere vreemdelingrechtelijke procedures, het moment van aanvraag en de duur tussen de melding/aangifte en het beëindigen van de uitbuitingssituatie, en de juistheid van gegevens met betrekking tot de identiteit van het slachtoffer)?
 - c. In hoeverre differentiëren de kenmerken tussen zaken waarbij oneigenlijk gebruik wordt vermoed en zaken waarbij geen oneigenlijk gebruik wordt vermoed?
2. Zijn er alternatieve verklaringen voor de gevonden indicaties van oneigenlijk gebruik, met andere woorden: zijn deze mensenhandel-casussen waarbij oneigenlijk gebruik wordt vermoed ook op een andere manier te duiden? Indien ja, wat zijn relevante alternatieve verklaringen?
 3. Is het mogelijk om vast te stellen of in casussen daadwerkelijk sprake is van oneigenlijk gebruik?
 - a. Indien ja, op welke inhoudelijke gronden en wat is de juridische houdbaarheid hiervan?
 - b. Indien nee, waarom niet?
 4. Is het mogelijk om in een representatief, kwantitatief onderzoek de mate van onrechtmatig gebruik van de Verblijfsregeling Mensenhandel vast te stellen?
 - a. Indien ja, hoe moet dit onderzoek er dan uit zien?
 - b. Indien nee, waarom niet?

1.3 Onderzoeksaanpak

Alvorens de onderzoeksaanpak nader toe te lichten, is het belangrijk om stil te staan bij het begrip oneigenlijk gebruik. In de context van dit onderzoek wordt gesproken van oneigenlijk gebruik wanneer *vreemdelingen op grond van een verzonnen mensenhandelverhaal en door zich ten onrechte voor te doen als een slachtoffer van mensenhandel een beroep doen op de Verblijfsregeling Mensenhandel*. Dit kunnen zij doen uit eigen beweging of omdat zij daartoe geïnstrueerd zijn door een mensensmokkelaar of een andere intermediair. In beide gevallen gaat het om misbruik van de regeling op valse gronden. Gevallen waarbij een beroep wordt gedaan op de regeling op onterechte gronden, dat wil zeggen: het verhaal is niet vals, maar kwalificeert niet voor een beroep op de regeling (omdat het bijvoorbeeld mensensmokkel of een zedenzaak betreft), vallen buiten dit onderzoek.

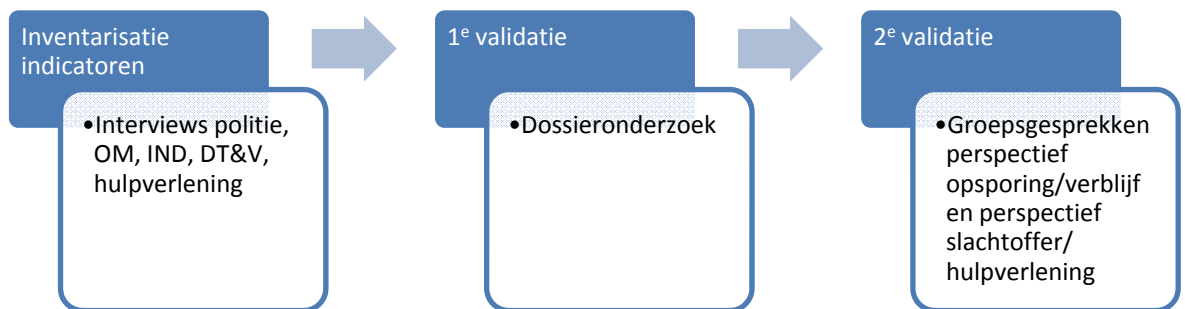
Voor het vaststellen of een kwantitatief onderzoek naar de omvang van oneigenlijk gebruik van de Verblijfsregeling Mensenhandel mogelijk is, zijn twee aspecten essentieel, namelijk:

- 1) het kunnen vaststellen van robuuste indicatoren voor oneigenlijk gebruik;

2) het kunnen maken van een inschatting van de kans op oneigenlijk gebruik die verbonden is aan deze indicatoren.

Om deze twee aspecten in beeld te krijgen, is een gedifferentieerde aanpak gekozen waarbij eerst een inventarisatie is gehouden onder relevante partijen van mogelijke indicatoren voor oneigenlijk gebruik. Vervolgens is door middel van dossieronderzoek nagegaan in hoeverre de indicatoren onderscheidend zijn en daarmee goede indicatoren. Hierbij gaat het om een eerste validatie van de indicatoren op grond van dossieronderzoek. Vervolgens zijn twee groepsgesprekken (focusgroepen) gehouden met vertegenwoordigers van organisaties betrokken bij de opsporing en verblijf enerzijds en anderzijds vertegenwoordigers van betrokken hulpverleningsinstellingen en het slachtofferperspectief. Deze groepsgesprekken vormden een tweede validatie van de indicatoren en waren gericht op inzicht in de weging hiervan. Met andere woorden: hoe bruikbaar zijn de indicatoren bij het onderscheiden van oneigenlijk gebruik van de Verblijfsregeling Mensenhandel van terecht gebruik.

Figuur 1.1 Aanpak op hoofdlijnen



Hieronder worden de verschillende onderdelen van de aanpak nader toegelicht.

1.3.1 Inventariseren indicatoren

In de eerste fase van het onderzoek zijn verkennende interviews gehouden met respondenten van verschillende organisaties die betrokken zijn bij de opsporing en opvang en hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel. In totaal betrof het 15 gesprekken:

- vier gesprekken met politiefunctionarissen gespecialiseerd in de opsporing van mensenhandel in de regio's Amsterdam, Rotterdam, Zuidoost-Brabant en Groningen;
- drie gesprekken met officieren mensenhandel in de arrondissementen Den Haag, Almeer/Haarlem/Schiphol en Oost-Brabant;

- één gesprek met de IND en drie gesprekken met medewerkers van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V);
- drie gesprekken met medewerkers van categorale opvanginstellingen (HVO-Querido, Humanitas en Fier Fryslân);
- één gesprek met een medewerker van de politieacademie.

Het doel van de gesprekken was om inzicht te krijgen in het ontstaan van verdenkingen omtrent oneigenlijk gebruik, de factoren die daar een rol bij spelen en de toetsbaarheid van deze verdenkingen. Concreet is in de gesprekken gevraagd naar:

- de wijze waarop mogelijk oneigenlijk gebruik wordt gesignaleerd;
- de kenmerken van het mensenhandelverhaal en de kenmerken en omstandigheden van de aangever die leiden tot het vermoeden van oneigenlijk gebruik;
- patronen en risicogroepen;
- het aantal casussen waarbij oneigenlijk gebruik wordt vermoed;
- de mate waarin het oneigenlijk gebruik (eventueel later) is aangetoond;
- de wijze waarop en de methoden waarmee oneigenlijk gebruik is aangetoond en/of aannemelijk gemaakt;
- casussen waarin oneigenlijk gebruik werd vermoed, maar waarbij gebleken is dat er toch sprake was van slachtofferschap.

Op grond van deze interviews is een eerste overzicht opgesteld van mogelijk relevante indicatoren voor het in kaart brengen van oneigenlijk gebruik. Dit overzicht vormde de leidraad voor de bestudering van de dossiers.

1.3.2 Dossieronderzoek

Voor het vaststellen of de opgestelde indicatoren in de praktijk voldoende hard en onderscheidend zijn om ze te kunnen benutten voor het vaststellen van de omvang van het oneigenlijk gebruik, zijn verschillende dossiers van personen die een beroep op de Verblijfsregeling Mensenhandel hebben gedaan, bestudeerd.

Het uitgangspunt voor het dossieronderzoek was te werken met een onderzoeksgroep (dossiers waarbij (mogelijk) sprake is van oneigenlijk gebruik) en een controlegroep (dossiers waarbij sprake is van bewezen mensenhandel). De reden voor het gebruiken van een controlegroep is om te kunnen vaststellen of de gevonden indicatoren voldoende onderscheidend vermogen hebben. Het is immers mogelijk dat de indicatoren onvoldoende differentiëren, met andere woorden dat ze ook gelden voor casussen die niet als verdacht zijn aangemerkt en waarin ook aantoonbaar geen sprake is van oneigenlijk gebruik (bijvoorbeeld omdat er een mensenhandelaar is veroordeeld).

Aanvankelijk was de opzet om landelijk bij verschillende partijen (politie, OM) overzichten op te vragen van dossiers (uit 2011 en 2012) waarbij er vermoedens waren van oneigenlijk gebruik en dossiers uit dezelfde periode

waarbij die vermoedens er niet waren dan wel mensenhandel was aangetoond. Vervolgens zou uit dit totaaloverzicht een selectie van 'verdachte' en 'niet-verdachte' dossiers getrokken worden in de zes regio's waar de meeste aanvragen voor de Verblijfsregeling Mensenhandel worden gedaan. Al vroeg in het onderzoek bleek dat deze aanpak niet haalbaar was.

Hoewel verschillende professionals die betrokken zijn bij de aanpak van mensenhandel in algemene zin heel goed indicatoren kunnen benoemen op grond waarvan zij vermoeden dat er sprake is van oneigenlijk gebruik van de Verblijfsregeling Mensenhandel, konden en wilden zij geen concrete indeling maken van casussen in twee stapels dat wil zeggen 'vermoedens oneigenlijk gebruik' en 'geen vermoedens oneigenlijk gebruik'. De gevoeligheid die hier aan ten grondslag ligt, heeft te maken met het feit dat zelfs in gevallen waarbij oneigenlijk gebruik wordt vermoed, er pas sprake is van duidelijkheid op het moment dat enerzijds een valse aangifte wordt bewezen of anderzijds mensenhandel wordt vastgesteld door veroordeling van de dader. Professionals konden uit eigen ervaring gevallen benoemen die op voorhand leken op oneigenlijk gebruik (bewust een vals mensenhanderverhaal vertellen terwijl geen sprake is van mensenhandel) waarbij in een later stadium bleek dat er wel degelijk sprake was van mensenhandel. Om deze reden zijn professionals huiverig om dossiers in te delen op basis van vermoedens van oneigenlijk gebruik. De onderzoeksvraag met betrekking tot de *vermoedens* van oneigenlijk gebruik van de regeling op het niveau van concrete casussen bleek daarmee in feite niet beantwoordbaar.

Uiteindelijk bleek de enige werkbare methode om een vergelijking te maken tussen dossiers die geëindigd zijn in een veroordeling van de dader (bewezen mensenhandel) dan wel veroordeling van de aangever (bewezen vals verhaal). Vervolgens is bij dossiers die in een sepot zijn geëindigd (hetgeen de meerderheid van de dossiers betreft) nagegaan hoe deze scores op de indicatoren die uit de vershilanalyse tussen de valse dossiers en bewezen zaken naar voren zijn gekomen als onderscheidende indicatoren.

Het dossieronderzoek heeft plaatsgevonden in de zes regio's waar de meeste aanvragen voor de Verblijfsregeling Mensenhandel worden gedaan (Rotterdam, Amsterdam, Oost-Brabant/Den Bosch, Den Haag, Groningen, Haarlem/Schiphol).⁶ Door de onderzoekers zijn bij het OM in deze regio's overzichten gemaakt van de dossiers uit 2011 en 2012 naar afdoening en enkele kenmerken van de aanvrager (geslacht en herkomst) en de zaak (type

⁶ Circa de helft van de verleende tijdelijke verblijfsvergunningen op grond van de Verblijfsregeling Mensenhandel in 2010 en 2011 komen uit deze zes regio's. Voor de aanvragen van een tijdelijke verblijfsvergunning of bedentijd gaat het zelfs om de helft tot twee derde van de aanvragen uit 2010 en 2011 (BNRM, 2012).

mensenhandel).⁷ Daarbij is alleen gekeken naar afgesloten zaken. Omdat in deze regio's in deze jaren geen bewezen valse mensenhandelverhalen werden aangetroffen, is voor deze dossiers ook gekeken naar dossiers uit 2009 en 2010. Dit leverde uiteindelijk twee dossiers van valse aangiftes op. Het OM vervolgt weinig voor valse aangiften omdat dit vaak moeilijk te bewijzen valt.

Tabel 1.1 Overzicht PV's inzake Verblijfsregeling Mensenhandel uit 2011 en 2012 in de 6 regio's (exclusief lopende zaken of zaken afgedaan in 2013)

	Totaal	Sepot	Vervolg mensenhandel	Vervolg valse aangifte
Rotterdam	40	38	0	2(*)
Amsterdam	136	133	3	0
Den Bosch	27	27	0	0
Den Haag	73	72	1	0
Groningen	83	82	1	0
Haarlem	33	33	0	0
Totaal	392	385	5	2

(*) Dit zijn zaken uit 2009/2010.

Bron: overzicht samengesteld door onderzoekers op basis van informatie OM

In totaal zijn uit deze overzichten 40 dossiers geselecteerd en bestudeerd. Het betrof vijf dossiers waarbij mensenhandel is aangetoond, twee dossiers waarbij het ging om valse aangiften en 33 dossiers die zijn geëindigd in een sepot (zie bijlage 1 voor een overzicht van de geselecteerde dossiers). Per regio is een selectie gemaakt van dossiers, waarbij is gestreefd naar een spreiding naar geslacht, herkomst en type mensenhandel.

De opbouw van dossiers verschilt; soms bevat een dossier alleen een proces-verbaal, soms is het zeer uitgebreid. De omvang van het dossier hangt samen met de opsporingsindicaties die er zijn.⁸ In het dossieronderzoek hebben wij ons echter beperkt tot de processen-verbaal omdat die er in iedere zaak zijn en dezelfde punten behandelen. De zogenoemde relaas processen-verbaal geven een overzicht van de stappen in het politieonderzoek en waar deze toe hebben geleid.

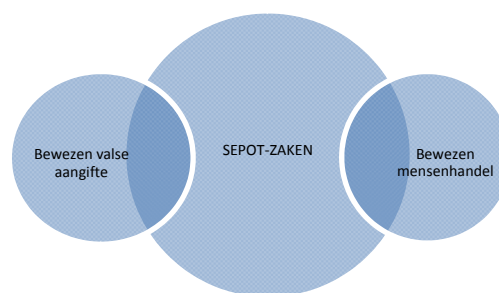
⁷ Aangiftes van mensenhandel moeten altijd worden opgenomen en ingezonden naar de Officier van Justitie voor afhandeling ongeacht of er een verdachte in beeld is dan wel sprake is van opsporingsindicaties. Een zaak kan echter pas worden ingeschreven in het systeem Compas van het OM als er een verdachte bekend is of als er voldoende opsporingsindicaties zijn (NRM 2012, *Opsporing van mensenhandel en de B9-regeling*). Als dit niet het geval is, wordt de zaak niet officieel geregistreerd. Wanneer niet ingeschreven zaken worden geseponneerd, wordt gesproken van een cosmetisch sepot. Deze worden veelal handmatig in mappen bijgehouden door een parketsecretaris. Uit de systemen kan dus geen volledig overzicht van het aantal sepot-dossiers worden ontleend. De onderzoekers hebben deze overzichten daardoor handmatig moeten samenstellen.

⁸ Opsporingsindicaties hangen niet noodzakelijkerwijs samen met de waarheid in een zaak. Omdat het OM artikel 12-procedures (een klachtenrocedure bij niet-vervolg) liever vermijdt, worden alle opsporingsindicaties nagegaan, ook in op het eerste gezicht kansloze zaken. In dikke dossiers zitten vaak vluchtgegevens (datum, luchtvaartmaatschappij et cetera), telefoongegevens en soms verslagen van verhoren van verdachten.

De geselecteerde dossiers zijn vervolgens bestudeerd en gescoord op de indicatoren voor oneigenlijk gebruik die in de eerste fase van het onderzoek zijn opgesteld. Een nadere toelichting op de operationalisering van de indicatoren ten behoeve van deze scoring is te vinden in paragraaf 3.2 van hoofdstuk 3. Vervolgens in hoofdstuk 4 gekeken hoe de valse aangiften en de bewezen mensenhandel scoren op de indicatoren. Dit geeft een beeld van de onderscheidende kracht van de indicatoren (de eerste validatie). Vervolgens zijn de sepot-dossiers gescoord om te bezien of zij meer op de bewezen valse aangiftes lijken of op de bewezen mensenhandelverhalen.

De uitkomsten van de dossieranalyse en de betekenis die gegeven mag worden aan de indicatoren en clustering/typering van de sepot-dossiers zijn vervolgens onderwerp van gesprek geweest in de twee groepsgesprekken (de tweede validatie).

Figuur 1.2 Schematisch overzicht analyse dossiers Verblijfsregeling Mensenhandel



1.3.3 Groepsgesprekken

De groepsgesprekken vormen samen een verdiepingsonderzoek in de vorm van twee expertmeetings volgens de focusgroepenmethodologie.⁹ Dit is erop gericht de indicatoren nader te valideren, met ook nadrukkelijk de bedoeling om alternatieve interpretaties van mogelijke indicatoren van oneigenlijk gebruik en de weging daarvan volgens experts op het spoor te komen. Data-verzameling via focusgroepen is geschikt om uitgebreide en diepgaande informatie te verkrijgen door een semi-gestructureerd gesprek aan te gaan met een kleine groep respondenten. Deze kwalitatieve methode wordt, vaak in combinatie met kwantitatieve methoden, ingezet aan het begin (bij onderwerpen waar nog weinig over bekend is) of aan het einde (om voorlopige resultaten te interpreteren) van sociaalwetenschappelijk onderzoek. In dit geval gaat het om interpretatie aan het einde.

⁹ Matthijssen, M (2013) *Gespreksleider focusgroepen, een handleiding*. Rotterdam: Matthijssen. Boeije, H. *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. Amsterdam: Boom onderwijs.

Vraagstelling

De vraagstelling van de groepsgesprekken was in hoeverre de verschillende deelnemers elke indicator valide achten, of ze vinden dat deze op grond van hun kennis en expertise ook anders geïnterpreteerd zou kunnen worden, en zo ja hoe. Daarnaast werd gevraagd naar een weging hiervan: welke indicatoren zijn volgens hen het meest geschikt om oneigenlijk gebruik te herkennen.

Deelnemers

De deelnemers zijn opgedeeld in twee groepen: een focusgroep met vertegenwoordigers van het 'hulpverlening/slachtoffer'-perspectief (n=6) en een tweede met vertegenwoordigers van het perspectief van de 'opsporing en verblijf' (n=9). Er is voor gekozen deze beide perspectieven uit elkaar te houden om een open gesprek mogelijk te maken, waarbij de verschillende groepen niet in een patstelling tegenover elkaar zouden komen te staan. De deelnemers zijn geselecteerd op basis van een van beide perspectieven met als doel daarbinnen een divers samengestelde onderzoeksgroep te verkrijgen. Met andere woorden: we hebben gestreefd naar homogene groepen wat betreft perspectief, maar heterogeen naar sekse en type organisatie, rang en functie (een judgmental sample)¹⁰. Dit is gedaan door een inventarisatie te maken van relevante organisaties en disciplines in het veld, waarna namen en adresgegevens gevraagd zijn via de netwerken van de onderzoeker en professionals, onder meer ook via de begeleidingscommissie van het onderzoek. Deelnemers aan de expertmeetings zijn sleutelinformanten uit het veld van de mensenhandelaanpak of informanten met specifieke kennis uit bijvoorbeeld de rechtspsychologie en victimologie die mogelijk een ander licht kunnen laten schijnen op bepaalde interpretaties. De voorkeur is gegeven aan personen die niet al eerder voor de voorliggende studie waren geïnterviewd. Slechts in twee gevallen was er overlap. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de organisaties waar de experts uit afkomstig waren. Beide gesprekken duurden twee uur en werden gehouden aan de hand van een in bijlage 3 opgenomen gesprekshandleiding.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In het hiernavolgende hoofdstuk wordt de achtergrond geschetst van het onderzoek. Ingegaan wordt op de aard en omvang van mensenhandel in Nederland, het Nederlandse beleid ten aanzien van de aanpak van mensenhandel en de Verblijfsregeling Mensenhandel. Hiermee kan de discussie rondom oneigenlijk gebruik van de Verblijfsregeling Mensenhandel beter in zijn context worden geplaatst. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 de indicatoren voor oneigenlijk gebruik gepresenteerd en vindt in hoofdstuk 4 een eerste validatie van de indicatoren plaats aan de hand van de uitkomsten van het dossieronderzoek. Hoofdstuk 5 is gewijd aan alternatieve

¹⁰ Patton, M. (1990) *Qualitative Evaluation and Research methods*. Beverly Hills CA: Sage.

verklaringen voor valse aangiften op grond van inzichten uit de literatuur en een tweede validatieronde van indicatoren op basis van groepsgesprekken met experts. Hierbij komt ook naar voren welk gewicht zij toekennen aan deze indicatoren. In het slothoofdstuk wordt een samenvatting gegeven van de belangrijkste bevindingen en worden de onderzoeksvragen beantwoord.

2 CONTEXT: MENSENHANDEL IN NEDERLAND EN DE VERBLIJFSREGELING MENSENHANDEL

Dit hoofdstuk schetst een beeld van de aard en omvang van mensenhandel in Nederland. Daarbij gaat het zowel om Nederlandse als niet-Nederlandse slachtoffers van mensenhandel. Tevens wordt aandacht besteed aan het beleid ten aanzien van de bestrijding van mensenhandel. Meer in het bijzonder wordt ingegaan op de Verblijfsregeling Mensenhandel ten behoeve van buitenlandse slachtoffers van mensenhandel. We lichten de regeling toe en bespreken enkele recente wijzigingen. Ook presenteren we cijfers over het beroep op de Verblijfsregeling mensenhandel. Deze informatie is ontleend aan bestaande rapportages en onderzoeken en heeft tot doel om de context te schetsen van dit vooronderzoek naar de mogelijkheid om oneigenlijk gebruik van de Verblijfsregeling Mensenhandel kwantitatief te onderzoeken.

2.1 Aard en omvang mensenhandel

2.1.1 Definities en wetgeving

De Verenigde Naties heeft in 2000 in het Palermo-protocol de definitie van mensenhandel vastgesteld, die ook door de Nederlandse staat is onderkend: *'het werven, vervoeren, overbrengen van en het bieden van onderdak aan of het opnemen van personen – door dreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang, van afpersing, fraude, misleiding, machtsmisbruik of misbruik van een kwetsbare positie of het verstrekken of ontvangen van betalingen of voordelen teneinde de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap heeft over een ander persoon – met het oogmerk op uitbuiting'*.¹

Deze definitie komt terug in het Nederlandse Wetboek van Strafrecht.

De eerste strafbaarstelling van mensenhandel in Nederland dateert van 1911 en was specifiek gericht op mensenhandel in de prostitutie. Op 1 januari 2005 werd de definitie van mensenhandel verbreed: naast seksuele uitbuiting zijn sinds die datum ook andere vormen van uitbuiting op het terrein van arbeid en dienstverlening en gedwongen orgaanverwijdering strafbaar. De kern van mensenhandel wordt gevormd door de beoogde uitbuiting (het oogmerk). Kort gezegd omvat mensenhandel 'alle vormen van gedwongen of verplichte arbeid of diensten'.² In lid 2 van art. 273f Sr wordt onderscheid gemaakt tussen de verschillende vormen van uitbuiting: uitbuiting van een ander in de prostitutie, andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen of verplichte arbeid of diensten, slavernij en met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken.

¹ Palermo-protocol, p. 2.

² Vianen, R. van, Maaskant, G., Wijers, M., Woerds, S. ter (2007) Positie van slachtoffers van mensenhandel 1e trendrapportage 2006. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut en Adviesbureau Van Montfoort.

2.1.2 Omvang van mensenhandel

Mensenhandel vindt vaak plaats in het verborgene. Slachtoffers willen of durven vaak niet naar buiten te treden, of realiseren zich niet dat zij slachtoffer zijn. Hiervoor zijn verschillende redenen te noemen, zoals angst-, schaamte- of schuldgevoelens bij het slachtoffer (Aronowitz, 2009).³ Bij niet-Nederlandse slachtoffers kan daarnaast sprake zijn van nog meer barrières, zoals taalproblemen, weinig kennis van wat in Nederland hun rechten zijn en waar ze terecht kunnen. Illegaal verblijvende slachtoffers kunnen bovendien bang zijn om het land uit te worden gezet als zij naar de politie gaan (NRM, 2012, p. 4⁴; NRM, 2002, par. 4.5⁵; NRM 2004, par. 3.6⁶). Soms is er ook sprake van schulden van het slachtoffer aan de mensenhandelaar (NRM, 2002, par. 4.5; NRM 2004, par. 3.6), bijvoorbeeld kosten die gemaakt zijn om naar Nederland te komen of voor valse papieren, of wordt het slachtoffer bedreigd door de mensenhandelaar om geen aangifte te doen (Vocks & Nijboer, 2000⁷; Staring, 2012⁸). Er is daarom naar verwachting sprake van een groot *dark number* (NRM, 2012, p. 4): een groot deel van de mensenhandelzaken blijft buiten het vizier van overheidsinstanties, en de politie- en justitiestatistieken laten slechts het topje van de ijsberg zien.

Schattingen en registraties

Het is moeilijk om schattingen te geven van de omvang van mensenhandel in Nederland. Volgens de NRM zijn de schattingen vaak gebaseerd op onjuiste of ongefundeerde aannames en als gevolg daarvan onbetrouwbaar.⁹ Gezien de (vooralsnog) onmogelijkheid van goede schattingen, zijn we vooral afhankelijk van officiële statistieken en registraties om de omvang van mensenhandel in Nederland te duiden.

Organisaties en individuen in Nederland die te maken hebben met (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel, kunnen deze rapporteren aan het Coördinatiecentrum Mensenhandel (Comensha). Comensha verzamelt en analyseert deze meldingen. Zo brengt zij feiten in kaart over de aard en omvang van de populatie (mogelijke) slachtoffers in Nederland.¹⁰ De politie heeft een

³ Aronowitz, A. (2009). *Human trafficking, human misery: the global trade in human beings*. Westport: Praeger.

⁴ NRM (2012) Mensenhandel. Kwantitatieve gegevens over (de vervolging en berechting van) verdachten en veroordeelden in mensenhandelzaken in de periode 2006-2010.

⁵ NRM (2002) Eerste rapportage mensenhandel.

⁶ NRM (2004) Derde rapportage mensenhandel.

⁷ Vocks, J., & Nijboer, J. (2000). The promised land: A study of trafficking in women from Central and Eastern Europe to the Netherlands. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 8(3), 379-388.

⁸ R.H.J.M. Staring (2012). Human trafficking in the Netherlands: trends and recent developments, *International Review of Law, Computers & Technology*, 26, 1, p. 59-71, p. 63.

⁹ Fairwork komt, op basis van berekeningen van het ILO, tot een schatting van 21.000 slachtoffers van overige uitbuiting in Nederland per jaar. De Criminaliteitsbeeldanalyse komt tot een schatting van 10.917 slachtoffers van seksuele uitbuiting per jaar. De Nationaal Rapporteur Mensenhandel zet echter om uiteenlopende redenen vraagtekens bij de betrouwbaarheid van deze schattingen. NRM 2012b, *Mensenhandel in en uit beeld 2007-2011*, p. 25.

¹⁰ www.comensha.nl.

meldplicht, vastgelegd in hoofdstuk B8 van de Vreemdelingencirculaire 2000 en in de Aanwijzing mensenhandel van het Openbaar Ministerie (OM), om alle mogelijke slachtoffers aan te melden bij Comensha. Andere organisaties of burgers, zoals opvanginstellingen en advocaten, hebben geen dergelijke meldplicht. Veel van hen zijn zich mogelijk ook niet bewust van het bestaan van Comensha en de noodzaak om mogelijke slachtoffers te rapporteren.¹¹ Toch zijn de data van Comensha de best beschikbare gegevens over het aantal slachtoffers van mensenhandel in Nederland.

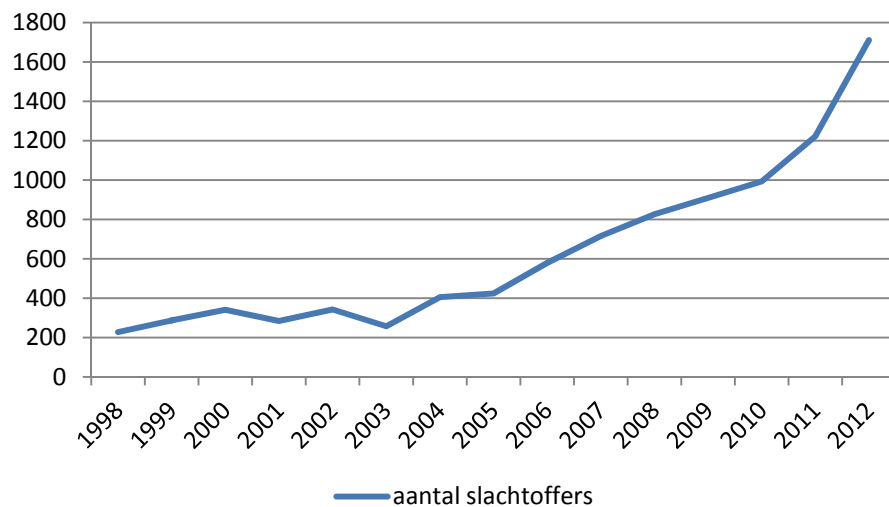
Het aantal meldingen van mogelijke slachtoffers van mensenhandel bij Comensha stijgt jaarlijks; in 2012 registreerde Comensha 1.711 meldingen, in 2011 waren dit er 1.222, in 2010 waren dit er 993 en in 2009 909. Tussen 2011 en 2012 betekent dit een stijging van veertig procent (zie ook figuur 2.1). Deze stijging betekent overigens niet per se dat het aantal slachtoffers toeneemt, maar vooral dat de signalering van slachtoffers beter verloopt.¹² Volgens Comensha zijn beter melden door opsporingsinstanties, nieuwe afspraken met partners en de 'proactieve houding' van Comensha belangrijke oorzaken voor de toename van het aantal meldingen. Een voorbeeld is dat Comensha in 2012 proactief de KMar heeft benaderd, die na overleg de intentie heeft uitgesproken om zo veel mogelijk slachtoffers aan te melden. Door de KMar wordt informatie ingewonnen over potentiële slachtoffers in het kader van de bestrijding van mensenhandel op de luchthavens Schiphol en Eindhoven en langs de landgrenzen door het uitoefenen van het Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV). De binnenkomst in Nederland is vaak het eerste moment van contact tussen de vermoedelijke doelgroep en de Nederlandse instanties ter bestrijding van mensenhandel.¹³

¹¹ R.H.J.M. Staring (2012). Human trafficking in the Netherlands: trends and recent developments, *International Review of Law, Computers & Technology*, 26, 1, p. 59-71, p. 63.

¹² Staring 2012, p. 64; Comensha, Jaarverslag 2012, via www.mensenhandel.nl.

¹³ Comensha 2012, p. 22.

Figuur 2.1 Ontwikkeling aantal meldingen van (mogelijke) slachtoffers mensenhandel 1998-2012 (Nederlandse en niet-Nederlandse slachtoffers)

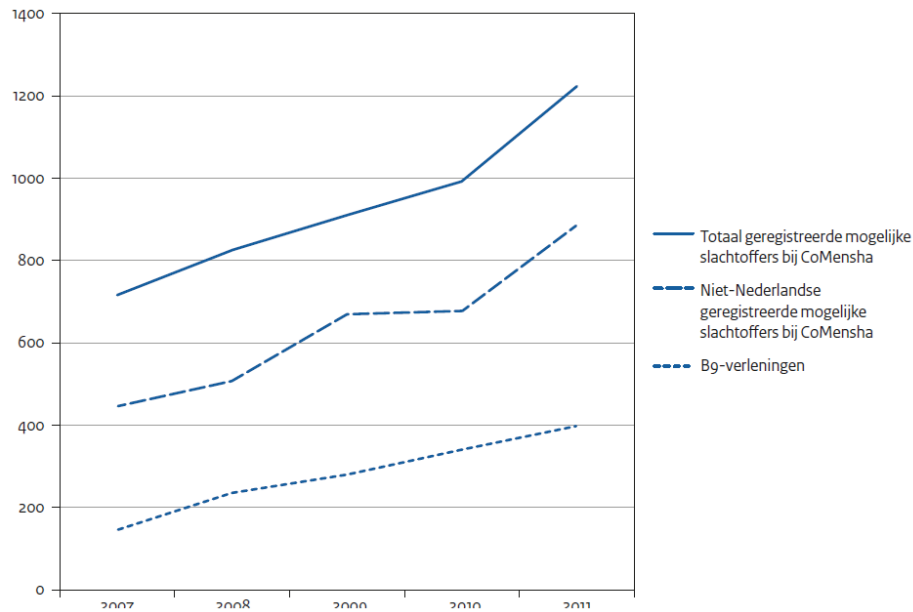


Bron: Comensha, 2012, Jaarverslag

In 2011 was iets meer dan een kwart van de meldingen van Nederlandse (mogelijke) slachtoffers. De overige meldingen betroffen niet-Nederlandse (mogelijke) slachtoffers. Met name het aantal meldingen van niet-Nederlandse (mogelijke) slachtoffers is de afgelopen jaren sterk toegenomen. In 2007 ging het om 446 meldingen van niet-Nederlandse (mogelijke) slachtoffers. In 2011 was dit gestegen tot 885 meldingen; dat wil zeggen een verdubbeling van het aantal meldingen in vijf jaar (NRM, 2012). Overigens doen lang niet alle gemelde niet-Nederlandse (mogelijke) slachtoffers een beroep op de Verblijfsregeling Mensenhandel. De regeling is immers bedoeld voor niet-Nederlandse slachtoffers zonder geldige verblijfstitel.

Figuur 2.2. schetst de ontwikkeling in het aantal verleende vergunningen in het kader van de Verblijfsregeling in relatie tot het totaal aantal geregistreerde (mogelijke) slachtoffers. De laatste groep betreft niet-Nederlandse slachtoffers met en zonder geldige verblijfstitel.

Figuur 2.2 Ontwikkeling geregisteerde mogelijke slachtoffers mensenhandel, niet-Nederlandse geregisteerde mogelijke slachtoffers en aanvragen voor de Verblijfsregeling Mensenhandel, 2007-2011



Bron: NRM, 2012, p. 102¹⁴

In 2012 waren de meeste geregisteerde meldingen van (mogelijke) slachtoffers afkomstig uit Nederland, Midden- en Oost-Europa (Bulgarije, Hongarije, Roemenië, Polen en Macedonië), Afrika (Nigera, Sierra Leone, Guinee) en China.¹⁵ Veruit de meeste geregisteerde (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel zijn vrouw (tussen 80 en 90% in de afgelopen jaren) en de meest voorkomende vorm van uitbuiting is seksuele uitbuiting. Bij mannen gaat het meestal om overige vormen van uitbuiting in bijvoorbeeld de horeca en land- en tuinbouw, die sinds 2005 onder de strafbaarstelling mensenhandel vallen. In 2012 ontving Comensha in totaal 170 aanmeldingen van mannen (10% van het totaal), waarvan 37 in de prostitutie en 133 in overige sectoren werden uitgebuit.

Uit onderzoek van Comensha, Fairwork en E-Quality (kenniscentrum voor emancipatie) uit 2011 blijkt dat de mogelijke slachtoffers van mensenhandel in slechts de helft van de gevallen aangifte doen. Redenen om geen aangifte te doen, zijn onder meer angst voor wraak, onvoldoende vertrouwen in de politie, het niet hebben van een verblijfsvergunning en gevoelens van schuld en schaamte.¹⁶ Volgens de NRM, gebaseerd op cijfers over 2010 en 2011 verstrekt door Comensha, heeft in 2010 41 procent (= 406) van de mogelijke

¹⁴ NRM (2012) *Mensenhandel in en uit beeld: een cijfermatige rapportage 2007-2011*.

¹⁵ Comensha, Jaarverslag 2012, p. 30.

¹⁶ Aronowitz, A. (2009). *Human trafficking, human misery: the global trade in human beings*. Westport: Praeger.

slachtoffers aangifte gedaan tegenover 40 procent (= 392) die op dat moment geen aangifte heeft gedaan. In 2011 is het aandeel slachtoffers dat aangifte had gedaan, relatief met 3 procent gedaald naar 38 procent (= 468) en het aandeel dat geen aangifte had gedaan, is gestegen naar 49 procent (=596) in 2011. Voor de overige gemelde slachtoffers liep de bedenktijd nog of was niet bekend of wel of geen aangifte was gedaan.¹⁷

Niet alle aangiften van mensenhandel leiden uiteindelijk tot vervolging. Uit een onderzoek van het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel blijkt dat het OM in de periode 2007-2011 in circa driekwart van de gevallen heeft besloten te dagvaarden en circa een vijfde van de aangiftes onvoorwaardelijk heeft geseponeerd.¹⁸ De belangrijkste reden (in circa driekwart van de gevallen) voor een sepot door het OM is onvoldoende uitzicht op een veroordeling vanwege onvoldoende bewijs (technisch sepot).

Van de zaken die voor de rechter zijn gebracht in de periode 2007-2011, heeft tussen de vijftig en zestig procent van de zaken geleid tot een veroordeling (in eerste aanleg) voor mensenhandel.¹⁹

2.2 **Beleid ten aanzien van de aanpak van mensenhandel in Nederland**

Het Nederlandse beleid ten aanzien van de aanpak van mensenhandel wordt gekenmerkt door een integrale aanpak. Deze integrale aanpak houdt in dat strafrechtelijke, bestuurlijke en fiscale partners samenwerken bij het preventief en repressief bestrijden van mensenhandel, waarbij wordt ingestaan voor de positie van het slachtoffer.²⁰ Deze aanpak is ontstaan vanuit het idee dat het strafrecht alleen niet meer toereikend was om complexe criminaliteitsproblemen zoals mensenhandel te bestrijden.²¹ Ook niet-strafrechtelijke overheidsorganisaties moeten meewerken om dit soort problemen fundamenteel aan te kunnen pakken. Hierbij moet niet alleen het misdrijf zelf worden bestraft, maar moeten interventies gericht worden op de onderliggende gelegenheidsstructuren van misdaad. Het gaat hierbij om een repressieve aanpak tegenover bedrijven, beroepen en instanties die criminaliteit

¹⁷ NRM (2012) *Mensenhandel in en uit beeld: een cijfermatige rapportage 2007-2011*. p.70

¹⁸ NRM (2012) *Mensenhandel in en uit beeld: een cijfermatige rapportage 2007-2011*. p.174

¹⁹ NRM (2012) *Mensenhandel in en uit beeld: een cijfermatige rapportage 2007-2011*. p. 180

²⁰ NRM, 2012c, *Mensenhandel: een effectieve aanpak op gemeentelijk niveau*, p. 23-24; Hendriks & Corsèl, 2009; KLPD, 2008.

²¹ P.P.J. van der Meij & J.P. van der Leun (2010). *Beleid, barrières en begrenzingen. Een domeinoverschrijdende aanpak van het fenomeen mensenhandel*. In: G.K. Schoep, C.P.M. Cleiren, J.P. van der Leun & P.M. Schuyt (red.), *Vervlechting van domeinen* (Meijers-reeks), 184, p. 67-83. Deventer: Kluwer.

faciliteren.²² Hierin ligt niet alleen een taak voor het Rijk, maar juist ook voor lokaal bestuur.²³

Daarnaast wilde de overheid een einde maken aan de ‘verkokering van informatie’. Actoren die in aanraking komen met georganiseerde misdaad, moeten met elkaar overleggen en informatie delen. Zo wordt fragmentatie tegengegaan.²⁴ Hieronder wordt kort ingegaan op de relevante partijen die een rol spelen bij de bestrijding van mensenhandel, zowel in de (regionale) integrale aanpak, als in de opsporing, hulpverlening en op het gebied van migratiecontrole.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel (verder NRM) bestaat sinds 2000. De NRM rapporteert aan de regering over de aard en omvang van mensenhandel in Nederland, monitort de effecten van het beleid op dit terrein en doet aanbevelingen om de aanpak te verbeteren.

Task Force Mensenhandel

Om de aansturing van de integrale aanpak van mensenhandel uit te voeren, is in februari 2008 door het ministerie van Justitie de Task Force Mensenhandel in het leven geroepen. De Task Force bestaat uit vertegenwoordigers van organisaties die het meest met het onderwerp mensenhandel te maken krijgen, zoals de politie, de gemeenten, de rechterlijke macht, de NRM, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), diverse ministeries, de KMar, Comensha en het OM. Het OM is tevens voorzitter van de Task Force. In de eerste termijn van haar bestaan (2008-2011) heeft de Task Force ervoor gezorgd dat er veel geïnitieerd is op het gebied van bewustwording van het probleem en de promotie van de integrale aanpak (Task Force Mensenhandel, 2011). Voor de periode 2011-2014 is een Task Force II ingesteld, voortbouwend op de eerste termijn en met als doel om de integrale aanpak van mensenhandel verder te versterken. De nieuwe doelstellingen zijn onder andere dat de aanpak van ‘overige uitbuiting’ verder wordt uitgebreid en dat kennis en faciliteiten van opsporings- en handhavingsorganisaties verbeterd worden om het gebruik van internet om mensenhandel uit te voeren, effectief aan te pakken. Volgens de Task Force is ook het streven naar betere informatie-uitwisseling tussen Nederlandse partners belangrijk, door het feitelijk delen en door juridische en technische ondersteuning voor het delen.

²² B. van Gestel & M.A. Verhoeven (2009). *De praktijk van de programmatische aanpak mensenhandel: plan- en procesevaluatie van een pilot*. Den Haag: WODC Cahier 2009-7.

²³ Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2008; A. van Lohuijzen (2012) Bestuurlijk handelen is mensenwerk Een netwerkanalyse van de bestuurlijke aanpak van mensenhandel. Utrecht: Universiteit Utrecht (afstudeerscriptie, zie <http://igitur-archive.library.uu.nl/student-theses/2012-1120-200641/Bestuurlijk%20handelen%20is%20mensenwerk%20-%20A.%20van%20Lohuijzen%20%5BPubliek%20Management%5D.pdf>).

²⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2008; Van Lohuijzen, 2012.

Politie

De politie is verantwoordelijk voor de opsporing van strafbare feiten van mensenhandel, zoals zij verantwoordelijk is voor de opsporing van alle criminele activiteiten. In 2008 heeft de Landelijke Expertgroep Mensenhandel (LEM) het Referentiekader mensenhandel²⁵ opgesteld, waarin de kaders worden aangegeven voor de organisatie van de mensenhandelaanpak bij de Nederlandse politie. Dit heeft als doel om tot een 'meer kwalitatieve, continue en vergelijkbare praktijk van de aanpak mensenhandel' te komen.²⁶

Openbaar Ministerie

Het OM is verantwoordelijk voor de vervolging van verdachten van mensenhandel op grond van art. 273f Sr. Sinds 1 juli 2013 is de nieuwe Aanwijzing mensenhandel van het OM in werking getreden. Deze aanwijzing beschrijft en geeft regels voor de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel en geeft aan met welke instanties en op welke wijze het OM samenwerkt bij de aanpak van mensenhandel. Uitgangspunten van deze aanwijzing zijn onder meer dat mensenhandel geïntegreerd wordt aangepakt, alle signalen van mensenhandel worden opgepakt, een financieel onderzoek altijd deel uitmaakt van het opsporingsonderzoek, in de aanpak zoveel mogelijk internationale samenwerking wordt gezocht, en dat slachtofferzorg een centrale plek inneemt in de aanpak.²⁷

Bij de opsporing wordt regelmatig samengewerkt met de Belastingdienst en Inspectie SZW (voorheen SIOD²⁸ en Arbeidsinspectie²⁹).³⁰

Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's)

RIEC's ondersteunen gemeenten in de ketenaanpak mensenhandel. RIEC's zijn regionale samenwerkingsverbanden opgericht in het kader van het programma Bestuurlijke Aanpak Georganiseerde Criminaliteit. Partners in een RIEC kunnen zijn: gemeenten, OM, politie, bijzondere opsporingsdiensten en de Belastingdienst. De bestrijding van mensenhandel is bij de RIEC's als prioriteit benoemd. Een aantal RIEC's nemen samen met het EMM deel aan een pilot informatie-uitwisseling mensenhandel.

²⁵ LEM, Referentiekader mensenhandel, LEM, Rotterdam, november 2008.

²⁶ Korpsmonitor Prostitutie en Mensenhandel 2010, p. 7.

²⁷ Zie voor een volledig overzicht van de aanwijzing:
http://wetten.overheid.nl/BWBR0033564/geldigheidsdatum_14-08-2013

²⁸ De directie Opsporing van de Inspectie SZW houdt zich bezig met de strafrechtelijke handhaving van de wet- en regelgeving op het gebied van werk en inkomen. Voorheen was dit de taak van de SIOD. Bestrijding van uitbuiting van personen via arbeid of diensten is een speerpunt van de directie Opsporing.

²⁹ De Directie Arbeidsmarktfraude (voorheen Arbeidsinspectie) kan (naar aanleiding van klachten of ongevallen) controleren op werkplekken om te beoordelen of de regels worden nageleefd. De directie en de Vreemdelingenpolitie controleren vaak in samengestelde teams de branches waar de meeste misstanden voorkomen.

³⁰ Zie bijvoorbeeld de Proeftuin mensenhandel op het Zandpad in Utrecht tussen 2008 en 2011 en de Proeftuin mensenhandel land- en tuinbouw Brabant van 2010 tot 2013.

Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM)

Het EMM verzamelt informatie en kennis op het gebied van mensensmokkel en mensenhandel. Deze informatie wordt ter beschikking gesteld aan opsporingsdiensten en ketenpartners. Het EMM is een samenwerkingsverband tussen de Dienst Nationale Recherche (KLPD), Koninklijke Marechaussee, de IND, de Inspectie SZW (voorheen SIOD) en de Taakorganisatie Vreemdelingen.

Politiekorpsen melden signalen van mensenhandel aan het EMM. In een maandelijks overleg bespreken de aangesloten partners onder voorzitterschap van de landelijk officier mensenhandel een aantal van deze signalen. Indien nodig worden meldingen daarna doorgespeeld voor nader (opsporings-) onderzoek.

Comensha

Comensha is een niet-gouvernementele organisatie die andere organisaties ondersteunt met gegevens, kennis en signalen met betrekking tot mensenhandel. Zij registreert, zoals al eerder genoemd, alle meldingen van organisaties en individuen over mogelijke slachtoffers van mensenhandel. Daarnaast heeft Comensha een coördinerende en initiërende rol bij de opvang van slachtoffers en heeft daartoe regionale en lokale netwerken opgezet. Een netwerk bestaat onder andere uit opvanginstellingen, advocaten, maatschappelijk werk, instellingen voor (geestelijke) gezondheidszorg, politie, jeugdzorg, Slachtofferhulp, gemeentelijke instanties en stichting Nidos (jeugdbescherming voor vluchtelingen). Comensha bemiddelt tussen slachtoffers en opvanghuizen en denkt mee in het netwerk over beleid en het oplossen van knelpunten.³¹

De immigratie- en naturalisatiedienst (IND)

De IND heeft met betrekking tot de aanpak van mensenhandel vooral een rol bij de verstrekking van een tijdelijke verblijfsvergunning in het kader voor de Verblijfsregeling Mensenhandel en bij de aanvragen voor voortgezet verblijf. In de volgende paragraaf wordt de rol van de IND in deze nader toegelicht.

2.3 De Verblijfsregeling Mensenhandel ten behoeve van buitenlandse slachtoffers van mensenhandel

Voor buitenlandse slachtoffers van mensenhandel is de Verblijfsregeling Mensenhandel ingevoerd. Deze regeling bestaat uit twee onderdelen: een bedenktijd van maximaal drie maanden waarin slachtoffers tot rust kunnen komen en kunnen nadenken of zij aangifte willen doen of anderszins willen meewerken aan strafrechtelijk onderzoek, en een vergunning voor tijdelijk verblijf voor aangevers (of getuige-aangevers) die aangifte doen of meewerken aan het onderzoek. In deze paragraaf beschrijven we de verschillende onderdelen van de regeling en presenteren we enkele cijfers met betrekking tot het beroep op de regeling.

³¹ www.mensenhandel.nl.

2.3.1 De Verblijfsregeling Mensenhandel

De bedenktijd

Bij de geringste aanwijzing dat sprake is van mensenhandel moet de politie de vreemdeling wijzen op het recht op drie maanden bedenktijd. Het begrip 'geringste aanwijzing' is niet exact omschreven. Door het OM is echter een lijst opgesteld met signalen of indicaties van slachtofferschap (zie Aanwijzing mensenhandel) die handvatten geeft voor het onderkennen van mensenhandel. De bedenktijd wordt verleend nadat een intakegesprek met de aangever is gehouden. De aangever kan er ook voor kiezen om direct aangifte te doen of om mee te werken aan het opsporingsonderzoek en kan dan direct in aanmerking komen voor een tijdelijke verblijfsvergunning. Gedurende de bedenktijd verblijft de vreemdeling rechtmatig in Nederland en heeft het vermoedelijke slachtoffer recht op opvang, rechtsbijstand, medische en psychologische behandeling, een uitkering op grond van de Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen en een ziektekostenverzekering.

Mogelijke slachtoffers van mensenhandel komen op verschillende manieren bij de politie in beeld. De belangrijkste kanalen zijn zelfmelding bij de politie, via de hulpverlening of (andere) niet-overheidsorganisaties (ngo's), bij de behandeling van de asielaanvraag of via de (vreemdelingen)politie die de vreemdeling staande houdt.³² De bedenktijd wordt verleend door de korpschef en deze is tevens verantwoordelijk voor de registratie.³³ Daarnaast moet de korpschef het mogelijk slachtoffer aanmelden bij Comensha, het landelijk coördinatiecentrum voor aanmelding, registratie en opvang van slachtoffers van mensenhandel. De bedenktijd eindigt op het moment dat de vreemdeling aangifte doet of anderszins meewerkt met het onderzoek, afziet van medewerking, met onbekende bestemming vertrekt of een verblijfsvergunning aanvraagt.

De tijdelijke verblijfsvergunning in het kader van de Verblijfsregeling Mensenhandel

Indien een aangever of getuige-aangever aangifte doet van mensenhandel of anderszins wil meewerken aan een strafrechtelijk onderzoek, heeft de vreemdeling recht op tijdelijk verblijfsrecht op grond van de Verblijfsregeling Mensenhandel.³⁴ Dit wordt aangemerkt als een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd. De korpschef faxt de aangifte naar de IND die in principe binnen 24 uur moet beslissen. De

³² NRM (2012). *Opsporing van mensenhandel en de B9-regeling. Vreemdelingrechtelijke en strafrechtelijke aspecten van geseponeerde mensenhandelzaken.*

³³ Een korpschef heeft een functie in de politieorganisatie volgens de Politiewet 1993. Inmiddels is de politie gecentraliseerd. Het is ons nog niet precies duidelijk of er consequenties zijn voor de formele procesgang rond de Verblijfsregeling Mensenhandel.

³⁴ Zoals ook in hoofdstuk 1 is aangegeven is sinds 2010 de regeling uitgebreid zodat ook slachtoffers die geen medewerking aan het strafproces kunnen verlenen doordat ze ernstig bedreigd worden of hier psychisch niet toe in staat zijn ook een vergunning kunnen krijgen.

korpschef meldt de aangifte of andere medewerking van de vreemdeling daarnaast aan bij Comensha ten behoeve van centrale registratie.

De verblijfsvergunning wordt in principe voor één jaar verleend (met een mogelijkheid tot verlenging van maximaal drie jaar). Voor aangevers geldt dat de vergunning kan worden verlengd zolang sprake is van een lopend strafrechtelijk onderzoek. Voor getuige-aangevers kan de vergunning worden verlengd zolang het OM hun aanwezigheid in Nederland van belang acht voor het strafrechtelijk onderzoek. De tijdelijke verblijfsvergunning in het kader van de Verblijfsregeling Mensenhandel geeft dezelfde rechten en voorzieningen als de bedenktijd. Daarnaast mag de vreemdeling werken zonder een tewerkstellingsvergunning en ontstaat er recht op een uitkering krachtens de Wwb.

De vergunning wordt ingetrokken wanneer het OM de strafzaak seponereert of tegen de uitspraak van de rechtbank geen beroep is ingesteld. Een sepot wordt direct gemeld aan de IND, die vervolgens een intrekkingprocedure start. Vreemdelingen worden in alle gevallen in staat gesteld om een aanvraag voor voortgezet verblijf (zie hieronder) in te dienen.

Aangevers en getuige-aangevers kunnen zich schriftelijk bij het rechtshof beklagen over een sepot. Tot voor kort kon de beslissing op het beklag in Nederland worden afgewacht. Er is echter recent een wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 doorgevoerd waarmee het verblijfsrecht tijdens het beklag is afgeschaft. Als de grond onder de verblijfsvergunning komt te vervallen, meldt het OM dit aan de IND en de aangever.

Voortgezet verblijf

Wanneer de tijdelijke verblijfsvergunning in het kader van de Verblijfsregeling Mensenhandel wordt ingetrokken of niet wordt verlengd (omdat de strafzaak wordt geseponereert of de verdachte niet kan worden veroordeeld), kan de vreemdeling een beroep op artikel 3.52 Vb 2000 doen. In dit artikel is de bevoegdheid van de staatssecretaris neergelegd om een verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf te verlenen aan de vreemdeling die eerder rechtmatig verblijf heeft gehad en van wie op grond van bijzondere, individuele omstandigheden niet kan worden verlangd dat hij Nederland verlaat. Veel aangevers moeten na het intrekken van hun verblijfsvergunning in het kader van de Verblijfsregeling Mensenhandel echter terug naar hun land van herkomst (zie tabel 2.3 in paragraaf 2.3.2).

2.3.2 Cijfermatige ontwikkelingen in het beroep op de Verblijfsregeling Mensenhandel

In de afgelopen jaren is niet alleen het aantal meldingen van mogelijke slachtoffers van mensenhandel toegenomen, zoals hierboven al eerder werd geconstateerd, maar is ook het aantal vreemdelingen dat beroep op de Verblijfsregeling Mensenhandel doet gestegen. Zo is het aantal verleende vergunningen in de periode 2007-2011 bijna verdrievoudigd (van circa 145 in 2007 tot circa 400 in 2011). In de tabellen 2.1 tot en met 2.3 presenteren we enkele

cijfers met betrekking tot de bedenktijd, verblijfsaanvragen in het kader van de Verblijfsregeling en het aantal aanvragen voor voortgezet verblijf. De cijfers zijn afkomstig van de IND.

Tabel 2.1 Verleende bedenktijden in het kader van de Verblijfsregeling Mensenhandel, 2009 tot en met mei 2012 (afrondding op tientallen)

	2009	2010	2011	2012 (jan t/m mei)
Aantal verleende bedenktijden totaal	240	280	390	110

Bron: IND, Factsheet cijfers verblijfsvergunningen slachtoffers mensenhandel (peildatum: 19 juni 2012)

De gegevens met betrekking tot de aanvraag van een vergunning laten zien dat vanuit de overgrote meerderheid van ingediende aanvragen ook daadwerkelijk leidt tot verstrekking van een tijdelijke verblijfsvergunning. Slechts een zeer beperkt aantal aanvragen wordt afgewezen.

Tabel 2.2 Aanvragen en beslissingen verblijfsaanvragen in het kader van de Verblijfsregeling Mensenhandel (eerste aanleg), 2009 tot en met mei 2012 (afrondding op tientallen) (1)

	2009	2010	2011	2012 (jan t/m mei)
Aantal ingediende aanvragen	320	380	460	180
Aantal verleende verblijfsvergunningen	280	350	400	160
Aantal afgewezen verblijfsaanvragen	10	10	20	<10

(1) NB: het aantal verleende en afgewezen aanvragen in een jaar tellen niet op tot het totaal aanvragen in een jaar omdat op een deel van de aanvragen pas in een volgend kalenderjaar wordt beslist.

Bron: IND, Factsheet cijfers verblijfsvergunningen slachtoffers mensenhandel (peildatum: 19 juni 2012)

Zoals hierboven reeds werd gemeld kan een vreemdeling nadat de tijdelijke verblijfsvergunning in het kader van de Verblijfsregeling Mensenhandel is ingetrokken of verlopen een aanvraag voor voortgezet verblijf indienen op grond van bijzondere, individuele omstandigheden. Ook hiervoor geldt dat het aantal ingediende aanvragen voor voortgezet verblijf na afloop van de Verblijfsregeling Mensenhandel de afgelopen jaren is toegenomen. Anders dan bij de aanvraag voor een verblijfsvergunning in het kader van de Verblijfsregeling Mensenhandel geldt bij de aanvragen voor voortgezet verblijf dat een aanzienlijk deel van deze aanvragen (variërend van ruim een derde tot bijna twee derde) wordt afgewezen.

Tabel 2.3 Aanvragen en beslissingen verblijfsaanvragen ‘voortgezet verblijf’ na Verblijfsregeling Mensenhandel, 2009 t/m mei 2012 (afronding op tientallen) (1)

	2009	2010	2011	2012 (jan t/m mei)
Aantal ingediende aanvragen	120	190	260	140
Aantal verleende verblijfsvergunningen voor ‘voortgezet verblijf’	50	70	70	40
Aantal afgewezen verblijfsaanvragen voor ‘voortgezet verblijf’	60	70	140	90

(1) NB: het aantal verleende en afgewezen aanvragen in een jaar tellen niet op tot het totaal aanvragen in een jaar omdat op een deel van de aanvragen pas in een volgend kalenderjaar wordt beslist.

Bron: IND, Factsheet cijfers verblijfsvergunningen slachtoffers mensenhandel (peildatum: 19 juni 2012)

2.3.3 Enkele recente wijzigingen in de regeling

Via partijen die direct bij de uitvoering van de regeling betrokken zijn (politie, OM, IND) komen regelmatig signalen over aanvragen waarin niet of nauwelijks opsporingsindicaties zitten of waarin oneigenlijk gebruik van de regeling wordt vermoed. Om de kans op oneigenlijk gebruik van de regeling te beperken, heeft het vorige kabinet (Rutte I) maatregelen getroffen die tot snellere procedures en daarmee een korter verblijf moeten leiden. Er is ingezet op het verkorten van de doorlooptijden in de Verblijfsregeling Mensenhandel, het – indien mogelijk – vervolgen van valse aangiftes van mensenhandel, het intrekken van het verblijfsrecht na seponering van de strafzaak (inmiddels doorgevoerd) en het versnellen van de uitvoering van kansloze aanvragen via de pilot Kansloze aanvragen in Rotterdam en Groningen (TK 2011-2012, 28 638, nr. 57). Daarnaast heeft het vorige kabinet (Rutte I) aangegeven de procedure rondom de bedenktijd te willen aanscherpen. Het voorstel is om de bedenktijd niet meer aan te bieden aan slachtoffers die zich al langer dan drie maanden niet meer in een mensenhandelsituatie (situatie van uitbuiting) bevinden. Voor een definitief besluit over de daadwerkelijke aanpassing van de bedenktijd heeft de minister echter aangegeven de uitkomsten van het onderhavige onderzoek naar oneigenlijk gebruik van de regeling en de pilot Kansloze aanvragen te willen afwachten om te bezien of een eventuele wijziging in de regeling noodzakelijk is (TK 2011-2012, 28 638, nr. 89).

2.4 Samenvatting

In dit hoofdstuk is een beeld geschetst van de aard en omvang van mensenhandel in Nederland. Daarbij komt vooral naar voren dat het heel moeilijk is om zicht te krijgen op de omvang van het fenomeen. Schattingen zijn onbetrouwbaar en registraties zijn onvolledig en er moet dan ook rekening gehouden worden met een *dark number*. Registraties laten zien dat het aantal geregistreerde (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel weliswaar continue stijgt, maar dit wil niet zeggen dat er ook sprake is van een snelle stijging van het aantal slachtoffers. Deze toename is waarschijnlijk in belangrijke mate toe te schrijven aan een betere melding en registratie van slachtoffers als gevolg van een intensivering van de aandacht voor mensenhandel. Bestrijding van mensenhandel geldt als een van de prioriteiten van de overheid waarbij verschillende partijen een rol spelen in de strafrechtelijke en bestuurlijke aanpak van mensenhandel. Het uitgangspunt in deze integrale aanpak is enerzijds het bevorderen van de opsporing en vervolging van de daders en anderzijds de bescherming van de slachtoffers. Speciaal voor buitenlandse slachtoffers van mensenhandel is de Verblijfsregeling Mensenhandel ingevoerd die ervoor moet zorgen dat getuigen beschikbaar blijven voor het opsporingsonderzoek en dat slachtoffers worden beschermd. Niet alleen het totaal aantal geregistreerde mogelijke slachtoffers is toegenomen in de afgelopen jaren, maar ook het aantal vreemdelingen dat een beroep doet op de Verblijfsregeling Mensenhandel is de afgelopen jaren gestegen. Het absolute aantal personen dat een beroep doet op de Verblijfsregeling Mensenhandel is met circa 400 personen in 2011 overigens niet heel omvangrijk. Deze stijging in combinatie met signalen over aanvragen waarin niet of nauwelijks opsporingsindicaties zitten, leidt echter onder partijen die direct bij de uitvoering van de regeling zijn betrokken tot vermoedens van oneigenlijk gebruik. In de hierna volgende hoofdstukken staat de vraag centraal of het mogelijk is om oneigenlijk gebruik van de Verblijfsregeling Mensenhandel vast te stellen en te kwantificeren.

3 INVENTARISATIE INDICATOREN

In dit hoofdstuk worden indicatoren voor vermoedens van oneigenlijk gebruik van de Verblijfsregeling Mensenhandel geïnventariseerd en geoperationaliseerd voor nader onderzoek. Voor het verkrijgen van een overzicht met indicatoren voor vermoedens van oneigenlijk gebruik van de Verblijfsregeling Mensenhandel is met een brede kring van betrokkenen (politie, OM, hulpverlening, IND, Dt&V) gesproken over hun ervaringen met deze regeling en met name over welke indicaties zij hebben voor mogelijk oneigenlijk gebruik van de regeling. In paragraaf 3.1 geven we een beschrijving van de bevindingen uit deze verkennende gesprekken. Paragraaf 3.2 presenteert de operationalisering van deze indicatoren in meetbare aspecten ten behoeve van het dossieronderzoek.

3.1 Indicaties voor oneigenlijk gebruik

Alvorens aspecten te benoemen die respondenten zien als signalen van mogelijk oneigenlijk gebruik, is het belangrijk om te benadrukken dat daadwerkelijk oneigenlijk gebruik (valse aangifte) van de Verblijfsregeling Mensenhandel slechts in enkele individuele gevallen echt is vastgesteld. Respondenten brengen dit zelf ook naar voren in de interviews en spreken daarom liever van 'onderbuikgevoelens', 'kansloze aanvragen', 'een niet-aannemelijk mensenhandelrelaas' of 'aangiftes zonder opsporingsindicatie'. Zij zijn met andere woorden heel voorzichtig in hun uitspraken ten aanzien van oneigenlijk gebruik.

'Als een verhaal niet waar is, betekent dat niet dat er niets aan de hand is Soms heeft een vrouw een tijdje rust nodig voordat ze het verhaal kan vertellen. Of liegt ze omdat ze bang is of haar familie niet zwart wil maken. Waar je in onze samenleving het verst komt met de waarheid, is het in andere samenlevingen soms beter om de waarheid een beetje te verdraaien.' (Medewerker hulpverleningsinstelling).

De respondenten zijn zich heel goed bewust dat achter verhalen die niet lijken te kloppen toch heel goed mensenhandel schuil kan gaan. Met andere woorden er zijn onware verhalen waarbij de vreemdeling zich onterecht voordoeft als slachtoffer van mensenhandel en er zijn onware verhalen waarbij er wel degelijk iets aan de hand is maar het ware verhaal om wat voor reden dan ook niet verteld wordt. Respondenten zijn zich sterk bewust van dit onderscheid.¹ Dat is ook de reden dat respondenten heel terughoudend zijn in het

¹ Waarbij aangetekend moet worden dat in het dagelijks spraakgebruik respondenten oneigenlijk gebruik en onware verhalen soms door elkaar gebruiken. Dit komt de scherpte van de discussie niet altijd ten goede.

benoemen van oneigenlijk gebruik, en wel in algemene zin hierover spreken, maar dat op casusniveau niet doen. Ondanks vermoedens dat de verhalen deels niet kloppen, is de insteek dat ieder verhaal op zijn eigen merites beoordeeld moet worden. Dit gebeurt enerzijds omdat de beleidsregels voorschrijven dat bij het geringste vermoeden van slachtofferschap personen een beroep kunnen doen op de Verblijfsregeling Mensenhandel en anderzijds omdat de betrokkenen zich heel goed bewust zijn dat er alternatieve verklaringen voor het vertoonde gedrag kunnen zijn.

Deze kanttekening neemt niet weg dat respondenten wel degelijk aspecten benoemen op grond waarvan zij twijfels hebben bij de echtheid van het verhaal.

Kenmerken van het verhaal

Respondenten bij politie en OM spreken meestal over ‘zaken met weinig opsporingsindicaties’. Het gaat dan vooral om het ontbreken van details en een gebrek aan uniciteit van het verhaal. Ook andere respondenten benoemen deze aspecten. Daarnaast wordt verwezen naar een gebrek aan consistentie in het verhaal als mogelijk signaal van een onwaar verhaal.

Het **gebrek aan details** uit zich in het feit dat slachtoffers zich weinig weten te herinneren van de dader (voor- en achternaam, uiterlijke kenmerken), de reis (vluchtgegevens, luchtvaartmaatschappij, kleur van de kleding van stewardessen), de verblijfplaats (adres/wijk, kenmerken van de woning, kenmerken van de omgeving), de klanten en de verrichte seksuele handelingen. Meldingen waarbij de uitbuiting in het buitenland heeft plaatsgevonden met nauwelijks opsporingsindicaties zijn een specifiek voorbeeld van zaken met weinig details, die door de politie vaak worden gezien als een signaal van een mogelijk onwaar verhaal.

Het ontbreken van details en een gebrek aan uniciteit wordt ook door respondenten bij andere actoren zoals de hulpverlening en de IND signaleerd als een mogelijke indicator voor oneigenlijk gebruik. De IND spreekt in dit verband van een ‘niet-aannemelijk mensenhandelrelaas’.

Een **gebrek aan uniciteit** heeft vooral te maken met het voorkomen van dezelfde scenario's (bijvoorbeeld hoe men ontsnapt is aan de mensenhandelaar) en dezelfde reisroutes in verschillende aanvragen. Een voorbeeld van een veelvoorkomend ontsnapingsverhaal dat door meerdere respondenten bij de politie werd benoemd, is de situatie dat het slachtoffer kon ontsnappen aan haar bewaker/pooier omdat hij dronken was en daardoor vergeten was de sleutel uit het slot te halen. Vanuit de hulpverlening wordt het voorbeeld genoemd van een aantal meldingen van hoogzwangere vrouwen die binnenkomen met een verhaal dat ze uit een uitbuitingssituatie in Italië of Spanje zijn gevlucht en net van de trein komen. Een ander voorbeeld betreft zes vrouwen uit Sierra Leone die achter elkaar aangeven de rol van hun moeder of oma over te moeten nemen in een geheim genootschap om

besnijdenissen uit te voeren en daarom gevlucht zijn. De vergelijkbaarheid van deze verhalen en het gebrek aan unieke details doen respondenten soms twijfelen aan het waarheidsgehalte van deze verhalen.

Gebrek aan consistentie

Alle geïnterviewde actoren (respondenten vanuit politie, OM, hulpverlening, IND en DT&V) benoemen het gebrek aan consistentie in het mensenhandelverhaal als een signaal dat er mogelijk sprake is van een onwaar verhaal. Dit gebrek aan consistentie kan zich op verschillende manieren uiten, bijvoorbeeld: de aangever past het verhaal aan nadat er informatie is verstrekt over de Verblijfsregeling Mensenhandel (hulpverlening), de aangever verstrekt nieuwe informatie bij dreiging van een sepot (OM), de aangever vertelt verschillende versies van het verhaal (politie) of er zitten tegenstrijdigheden in het verhaal dat aan de politie en aan de hulpverlening wordt verteld (IND).

Kenmerken van de aangever

Uit de gesprekken komen ook een aantal indicatoren naar voren die betrekking hebben op de persoon van de aangever.

Valse informatie aangever

Respondenten vanuit de politie benoemen valse informatie over de identiteit en valse informatie over de reisroute of verblijf binnen Europa (bijvoorbeeld eerder verblijf in andere lidstaten waarover niets is verteld) als een indicator voor een mogelijk onwaar verhaal. Andere actoren hebben dit aspect niet benoemd.

Gedrag aangever

Het gedrag van de aangever tijdens het verhoor of intake is voor zowel respondenten bij de politie als de hulpverlening soms aanleiding om te twijfelen aan de echtheid van het verhaal. Dit kan te maken hebben met intuïtie en het gevoel dat iemand oproept. Is iemand bij het verhoor te nonchalant of juist te nerveus, kijkt iemand steeds weg of wordt er met weinig emotie een heel heftig verhaal verteld? Dit zijn houdingsaspecten die soms tot twijfel aan het verhaal leiden. Ook wordt vanuit de hulpverlening benoemd dat het ontbreken van specifieke kenmerken van trauma aanleiding is om te vermoeden dat het verhaal niet helemaal klopt. Andersom geldt ook dat wanneer iemand in de opvang continue huilbuien heeft, het moeilijk is om te geloven dat iemand voortdurend acteert. Overigens worden gedragsaspecten lang niet door alle geïnterviewden bij politie en hulpverlening als een belangrijke indicator voor een mogelijk onwaar verhaal benoemd.

Kenmerken met betrekking tot de omstandigheden van de aanvraag

Tot slot zijn in de gesprekken aspecten benoemd die vooral betrekking hebben op het moment van de aanvraag en wijze van melding.

Aanvraag nadat andere verblijfsrechtelijke procedures zijn afgesloten

Wanneer het gebeurt dat een aanvraag voor een verblijfsvergunning in het kader van de Verblijfsregeling Mensenhandel wordt gedaan op het moment dat andere verblijfsrechtelijke procedures zijn afgesloten en de aanvrager in feite niet meer over verblijfsrecht beschikt, wordt dit ook gezien als een mogelijk signaal voor oneigenlijk gebruik. Zowel respondenten bij de politie als de DT&V noemen dit aspect. Het gaat dan om meldingen van personen die aan het eind van hun asielprocedure zitten of daadwerkelijk al zijn uitgedeed (en soms in vreemdelingenbewaring zitten) en dan komen met een verhaal dat ze slachtoffer van mensenhandel zijn.

Beëindiging uitbuitingssituatie al enige tijd geleden

Zowel door respondenten bij de politie als de hulpverlening wordt benoemd dat hoe langer de duur tussen de beëindiging van de uitbuitingssituatie en de melding van mensenhandel, des te meer twijfels er zijn bij de juistheid van het verhaal. De vraag is dan waarom slachtoffers niet eerder naar buiten zijn getreden en dit bijvoorbeeld pas doen op het moment dat andere verblijfsrechtelijke procedures zijn uitgeput. Een respondent noemt als voorbeeld een aantal meldingen uit 2012 van zwangere Nigeriaanse vrouwen die illegaal in Nederland verblijven, geen details konden geven bij hun aangifte en verwezen naar een uitbuitingssituatie van acht à tien jaar geleden.

Wijze van melding

Zelfmelders, dat wil zeggen: vermeende slachtoffers die zichzelf bij de balie van de politie melden of bij de hulpverlening worden door respondenten bij zowel politie, OM als de hulpverlening gezien als een mogelijk signaal van oneigenlijk gebruik. Vanuit de politie komen voorbeelden van personen die zichzelf melden bij de politie en niet meer kunnen aangeven hoe zij bij de politie terecht zijn gekomen. Zo kunnen zij de weg naar het bureau niet meer teruglopen terwijl dat kort nadat ze bij het bureau zijn aangekomen geprobeerd wordt met ze te doen. Over vermeende slachtoffers die bijvoorbeeld bij (zeden)controles worden aangetroffen, ontstaan minder snel vermoedens van een onwaar verhaal. Voor deze zaken geldt dat de daadwerkelijke uitbuiting (prostitutie) met meer zekerheid kan worden vastgesteld. Ook bij de hulpverlening komt het voor dat vrouwen zich met koffer en al komen melden op de ambulante afdeling met een briefje dat ze slachtoffer van mensenhandel zijn.

Een respondent bij het OM wijst op personen die zich op Schiphol melden als slachtoffer van mensenhandel en die nog geen feitelijk verblijfsrecht hebben in Nederland. Deze gevallen behoren vaak tot de kansloze aanvragen (de kwalificatie oneigenlijk gebruik wil de respondent hier niet aan geven).

Voorbeeld met betrekking tot zelfmelders²

Twee Afrikaanse vrouwen melden zich bij de politie met het verhaal dat ze in Frankrijk zijn uitgebuit in de prostitutie. De vrouwen melden zich bij twee verschillende politiebureaus met hetzelfde verhaal. Beide vrouwen hebben een half A4tje bij zich met daarop een instructie hoe ze een vergunning moeten aanvragen. Bij controle van vingerafdrukken blijkt dat de route en het verhaal niet met elkaar kloppen, bovendien blijken de twee halve A4tjes aan elkaar te passen. Alles in de zaak wijst erop dat de vrouwen geïnstrueerd zijn. Beide vrouwen zijn aangehouden en voorgeleid; één vrouw bekent de ander ontkent.

Rol advocatuur

Verschillende respondenten, met name bij politie en het OM, wijzen tot slot op de rol van de advocatuur. Deze respondenten constateren bijvoorbeeld dat steeds dezelfde advocaten met slachtoffers van mensenhandel komen onder uitgeprocedeerde asielzoekers. Zeker wanneer dit weinig gedetailleerde zaken zijn, leidt dit tot twijfels aan de juistheid van het verhaal. Ook een respondent bij de dienst T&V signaleert dat het voorkomt dat personen in vreemdelingenbewaring (die dus feitelijk al jaren in Nederland zijn en op het punt staan om uitgezet te worden) nadat ze van advocaat zijn gewisseld opeens met een melding mensenhandel komen.

Ook op een andere manier kwam de rol van de advocatuur naar voren in de gesprekken. In 2012 is het rechtmatig verblijf gedurende de beklagprocedure (Artikel 12 WvSv) afgeschaft.³ Dit betekent dat klagers de uitkomsten van de beklagprocedure bij het hof niet meer kunnen afwachten in de opvang in het kader van de Verblijfsregeling Mensenhandel. Volgens een respondent bij de politie heeft de advocatuur aangegeven dat het daarmee niet meer zo aantrekkelijk is om een aanvraag te doen in het kader van de Verblijfsregeling Mensenhandel. Voorheen werd bij een sepot vaak een beroep gedaan op artikel 12 WvSv. De afhandeling daarvan duurde vaak zo lang dat dat op zich al de moeite waard was omdat opvang (en tijdelijk verblijfsrecht) gedurende die periode gecontinueerd werd.

3.1.1 Patronen?

In de interviews is de respondenten ook gevraagd naar mogelijke patronen in type aanvragen waarbij vaker vermoedens van oneigenlijk gebruik ontstaan. Verschillende actoren (politie, OM, maar ook vanuit sommige hulpverlenende instanties) geven aan dat bij aanvragen van West-Afrikaanse aanvragers vaker vermoedens van oneigenlijk gebruik ontstaan dan bij meldingen van Oost-Europese aanvragers. Meldingen van West-Afrikanen zijn relatief vaak

² Deze voorbeelden zijn genoemd in een interview en zijn dus niet ontleend aan de geselecteerde dossiers voor het dossieronderzoek.

³ Artikel 12 e.v. Wetboek van Strafvordering geeft aan een rechtstreeks belanghebbende (veelal het slachtoffer) de mogelijkheid zich te beklagen over een beslissing van de officier van justitie (OvJ) om niet tot vervolging over te gaan (of de vervolging te staken) ter zake een strafbaar feit. Het is hiervoor niet noodzakelijk dat de belanghebbende ook aangifte van het feit heeft gedaan.

meldingen met weinig opsporingsindicaties en de indruk bestaat dat het vaker gaat om 'gekochte' verhalen gekenmerkt door een gebrek aan uniciteit en details. Meldingen van Oost-Europeanen leiden volgens politie/OM en een deel van de hulpverleningsinstellingen zelden tot vermoedens van oneigenlijk gebruik. Het zou hier vaker gaan om unieke verhalen. Bovendien geldt voor deze meldingen geen verblijfsrechterlijke prikkel voor een melding omdat in het geval van Unieburgers verblijfsrecht gegarandeerd is.

Een afwijkend geluid kan overigens opgetekend worden bij Fier Fryslan, een van de geïnterviewde hulpverleningsinstellingen. Zij benadrukken juist dat hun medewerkers zelden oneigenlijk gebruik vermoeden en als daar al sprake van is dat het voornamelijk Oost-Europese vrouwen betreft. Bij deze hulpverleningsinstelling bestaat de indruk dat in de zaken van de Oost-Europese vrouwen het vaak om zedenzaken waarbij de vrouwen van hun pooiers af willen en zich dan melden als slachtoffer van mensenhandel.

Hoewel veel geïnterviewde respondenten aangeven dat bij West-Afrikaanse aanvragers vaker vermoedens van oneigenlijk gebruik ontstaan, wordt tegelijkertijd ook met klem benadrukt dat dit niet wil zeggen dat ook daadwerkelijk sprake is van oneigenlijk gebruik. Uiteindelijk zal iedere zaak individueel onderzocht moeten worden. Een complicerende factor bij het identificeren van patronen is bovendien dat zaken vaak niet zo eenduidig zijn. Er is in de praktijk vaak sprake van een vermenging tussen zeden en mensenhandel, maar ook tussen mensenhandel en mensensmokkel. Er is dan wel iets aan de hand, maar de vraag is of het dan om mensenhandel gaat of om iets anders.

3.1.2 Indicatoren

Op basis van de verkennende gesprekken komen we tot de volgende indicatoren op grond waarvan oneigenlijk gebruik van de Verblijfsregeling Mensenhandel kan worden vermoed. Tabel 3.1 geeft de indicatoren weer en tevens de verschillende actoren die deze indicator hebben benoemd.

Tabel 3.1 Indicatoren oneigenlijk gebruik Verblijfsregeling Mensenhandel

Indicator	Inhoud	Bron (1)
<i>I. Kenmerken van het verhaal</i>		
1. Ontbreken details m.b.t.:	a. Dader	Politie/OM/hulpverlening
	b. Reis	Politie/OM/hulpverlening
	c. Verblijfplaats	Politie/OM/hulpverlening
	d. Klanten	Politie/OM/hulpverlening
	e. Seksuele handelingen	Politie/OM/hulpverlening
2. Uitbuiting in het buitenland	a. Uitbuiting in het buitenland met nauwelijks opsporingsindicaties	Politie/OM/hulpverlening

Vervolg tabel 3.1

Indicator	Inhoud	Bron (1)
3. Gebrek aan uniciteit (algemeen/veelvoorkomend verhaal m.b.t.):)	a. Reisroute	Politie/OM/hulpverlening/IND
	b. Uitbuitingssituatie	Politie/OM/hulpverlening
	c. Ontsnapping	Politie/OM/hulpverlening
4. Gebrek aan consistentie	a. Aanpassing verhaal na info over verblijfsregeling	Hulpverlening
	b. Nieuwe informatie bij dreiging sepot	OM
	c. Verschillende versies van het verhaal	Politie/DT&V
	d. Tegenstrijdigheden informatie politie en hulpverlening	IND
II. Kenmerken van de aangever		
1. Identiteit	a. Valse identiteit	Politie
	b. Valse informatie over reis/verblijf binnen Europa	Politie
2. Gedrag	a. Gedrag/houding tijdens intake	Politie/ hulpverlening
	b. Ontbreken specifieke kenmerken trauma	Hulpverlening
III. Kenmerken van de omstandigheden		
1. Moment van aanvraag	a. Aanvraag nadat asiel of andere verblijfsrechtelijk procedures zijn doorlopen	Politie, DT&V (detentie)
2. Duur tussen melding en beëindigen uitbuiting	a. Hoe later de melding, hoe minder geloofwaardig	Politie/hulpverlening
3. Wijze van melding	a. Zelfmelders bij balie	Politie/OM/hulpverlening
	b. Geen details over hoe bij politie terechtgekomen	Politie
4. Rol advocatuur	a. Veel kansloze aanvragen via dezelfde advocaten	Politie/OM

(1) Deze kolom geeft aan welk type actor deze indicator heeft genoemd. Dat wil overigens niet zeggen dat alle respondenten van één type actor altijd dezelfde indicatoren hebben benoemd, hoewel hierin wel een redelijk grote mate van overlap is waar te nemen.

3.2 Operationalisering indicatoren voor oneigenlijk gebruik

De indicatoren die ontleend zijn aan de verkennende interviews zijn dusdanig geoperationaliseerd dat een hoge score een indicatie voor een waar mensenhandelverhaal is. Een lage score duidt op mogelijk oneigenlijk gebruik van de Verblijfsregeling Mensenhandel. Elke (sub-)indicator is dichotoom gemaakt, dat wil zeggen zij krijgen score 1 of score 0 toebedeeld. Tabel 3.2 geeft een overzicht, vervolgens geven we een toelichting.

Tabel 3.2 Operationalisering indicatoren voor oneigenlijk gebruik

Indicator mensenhandel	Operationalisering
I. Kenmerken van het verhaal	
<i>I-1a Weinig kenmerken dader</i>	Voornaam bekend (1) Achternaam bekend (1) Herkomst bekend (1) Fysieke details omschreven (1)
<i>I-1b Weinig kenmerken reis</i>	Datum reis (1) Tijdstip reis (1) Overige details vliegreis (1) Overige details ander transportmiddel (1)
<i>I-1c Weinig kenmerken verblijfplaats</i>	Stad/plaats bekend (1) Adres bekend (1) Beschrijving woning (1) Details omgeving (1)
<i>I-1d Weinig kenmerken klanten</i>	Informatie over klanten (1)
<i>I-1e Weinig details seksuele handelingen</i>	Omschrijving seksuele handelingen (1)
<i>I-2a Gebrek aan uniciteit verhaal uitbuiting buitenland</i>	Opsporingsindicaties buitenland (1)
<i>I-3a Gebrek aan uniciteit reisroute</i>	-
<i>I-3b Gebrek aan uniciteit uitbuitingssituatie</i>	-
<i>I-3c Gebrek aan uniciteit ontsnapingsverhaal</i>	Ontsnapping met onbekende man (0) Deur niet op slot (0) Geen uniek verhaal (0)
<i>I-4a Aanpassing verhaal na info over verblijfsregeling</i>	-
<i>I-4b Nieuwe informatie bij dreiging sepot</i>	Nieuwe informatie (0)
<i>I-4c Verschillende versies van verhaal</i>	Verschillende versies (0)
<i>I-4d Tegenstrijdigheden informatie politie en hulpverlening</i>	-
II Kenmerken van de aangever	
<i>II-1a Valse identiteit</i>	Valse identiteit (0)
<i>II-1b Valse informatie over verblijf</i>	Valse informatie over verblijf (0)
<i>II-2a Gedrag/houding tijdens intake</i>	-
<i>II-2b Ontbreken specifieke kenmerken trauma</i>	-
III Kenmerken van de omstandigheden	
<i>III-1a Aanvraag nadat asiel of andere verblijfsrechtelijk procedures zijn doorlopen</i>	Andere procedure(s) (0) Uitgeprocedeerd (0)
<i>III-2a Duur tussen melding en beëindigen uitbuiting</i>	Lange periode tussen uitbuiting en melding (0)
<i>III-3a Zelfmelders bij balie</i>	Zelfmelder politie (0) Zelfmelder Schiphol (0)
<i>III-3b Geen details over hoe bij politie terecht gekomen</i>	Geen details (0)
<i>III-4a Rol advocatuur</i>	-

Toelichting: indien achter een indicator geen operationalisering wordt gegeven, betekent dit dat deze indicator aan de hand van de dossiers (pv's) niet te operationaliseren is, omdat deze informatie niet in de dossiers is opgenomen.

3.2.1 Kenmerken van het verhaal

- I - 1a *Ontbreken van details*
De eerste mogelijke indicator voor oneigenlijk gebruik is het ontbreken van kenmerken van de dader. We kijken daarbij naar vier subindicatoren, namelijk of de voornaam, achternaam, herkomst en fysieke details van dader in de dossiers voorkomen. Per subindicator kennen we een punt toe. In totaal scoren dossiers op kenmerken van de dader maximaal 4 punten.
- I - 1b Ook het ontbreken van kenmerken over de reis naar Nederland roept bij professionals vragen op over de motieven van aanvragers. We scoren de dossiers op de datum van de reis, het tijdstip van de reis, overige details over een vliegreis en overige details over andere transportmiddelen. De maximale score is 3.
- I - 1c De derde indicator betreft het ontbreken van kenmerken van de verblijfplaats. We gaan in de dossiers na of de stad/plaats en het adres bekend zijn. Daarnaast wordt gekeken of een beschrijving van de woning en de omgeving wordt gegeven. Een score op deze vier subindicatoren leidt tot een maximale score van 4.
- I - 1d Ook het ontbreken van kenmerken van klanten en seksuele handelingen zou
I - 1e een indicator voor oneigenlijk gebruik van de Verblijfsregeling Mensenhandel. Waar dossiers details over klanten bevatten wordt een score 1 toegekend. Dat geldt ook voor dossiers waarin een omschrijving wordt gegeven van seksuele handelingen.
- I - 2a *Uitbuiting in het buitenland*
Waar er sprake is van uitbuiting in het buitenland, maar het aan concrete opsporingsindicaties ontbreekt is dat volgens professionals een indicator voor mogelijk oneigenlijk gebruik. Waar in de dossiers opsporingsindicaties in het buitenland zijn opgenomen wordt daarom een score 1 toegekend.
- I - 3c *Gebrek aan uniciteit ontsnappingsverhaal*
Sommige verhalen horen professionals erg vaak. De uniciteit van verhalen over de reisroute en de uitbuitingssituatie is voor de onderzoekers echter op grond van dossiers moeilijk vast te stellen. Ook vanuit de interviews zijn weinig concrete handvatten naar voren gekomen om dit te operationaliseren. Wel weten we uit de verkennende interviews dat sommige ontsnappingsverhalen veel voorkomen, zoals ontsnapping met behulp van een onbekende man of het feit dat ontsnapping mogelijk was omdat de deur niet op slot zat. Waar dergelijke verhalen *niet* in de dossiers voorkomen wordt een score 1 gegeven. Waar daarentegen een uniek verhaal in het dossier is opgenomen (denk aan een melding van burens bij de politie of een politie-inval in een seksclub) wordt eveneens een score 1 toegekend. De maximale score op dit aspect is 3.

- I – 4b *Gebrek aan consistentie verhaal*
- I – 4c Verschillende aspecten van een verhaal kunnen de consistentie daarvan onderuit halen. Het gaat dan onder andere om de aanpassing van een verhaal nadat informatie werd gegeven over de Verblijfsregeling Mensenhandel en tegenstrijdigheden tussen informatie die aan politie en hulpverlening wordt verstrekt. Dergelijke informatie is niet uit de dossiers te halen. Twee andere indicatoren zijn wel te scoren. Het betreft het melden van nieuwe informatie (bij de dreiging van een sepot) of verschillende versies van een mensenhandelverhaal. Waar een van deze indicatoren *niet* in de dossiers voorkomt, wordt een score 1 toegekend. Komen ze wel voor, dan wordt geen score toegekend.

3.2.2 Kenmerken van de aangever

- II – 1a *Identiteit*
- II – 1b Een valse identiteit of valse informatie over verblijf zijn volgens professionals indicatoren voor oneigenlijk gebruik. Waar ze voorkomen wordt geen score toegekend. Waar ze niet voorkomen scoren ze een waarde 1. De maximale score op dit aspect is 2 punten.
- II – 2b *Gedrag*
- Het gedrag van aangevers tijdens de intake is moeilijk uit dossiers te halen. Waar sprake is van (grote) emoties wordt daar soms melding van gemaakt. Omdat dit gegeven erg subjectief is (het betreft doorgaans de inschatting van de politie) nemen we deze indicator niet mee.

3.2.3 Kenmerken van de omstandigheden

- III – 1a *Andere procedures*
- Het doorlopen van andere verblijfsrechtelijke procedures of het uitgeprocedeerd zijn, kunnen indicatoren zijn voor oneigenlijk gebruik. Als deze indicatoren uit de dossiers blijken, worden geen punten toegekend. Blijven zij achterwege dan wordt een score 1 toegekend. De maximale score is 2.
- III – 2a *Duur tussen melding en beëindigen uitbuiting*
- Soms zit er een lange tijd tussen de uitbuiting en de uiteindelijke melding daarvan. Dat is volgens professionals een mogelijke indicator voor oneigenlijk gebruik. Een jaar of langer tussen de melding en de uitbuiting is gehanteerd als meeteenheid. Als er een kortere periode tussen de uitbuiting en de melding zit, wordt een score 1 toegekend.
- III – 3a *Zelfmelders*
- Slachtoffers die zichzelf melden, zijn volgens professionals vaker degenen met een mogelijk onwaar verhaal. We gaan in de dossiers na of aangevers zichzelf bij de politie of op Schiphol gemeld hebben. Is dat niet zo, dan wordt een score 1 toegekend. De maximale score is hier 1 punt.

- III – 3b *Ontbreken details over hoe bij de politie terechtgekomen*
Waar onduidelijk is hoe aangevers de politie gevonden hebben, kan dat wijzen op oneigenlijk gebruik. Waar er wel details in de dossiers zijn opgenomen wordt een score 1 toegekend.
- III – 4a *Rol advocatuur*
De rol van advocaten wordt door professionals genoemd als een indicator voor oneigenlijk gebruik. Professionals constateren dat steeds dezelfde advocaten met slachtoffers van mensenhandel komen onder uitgeprocedeerde asielzoekers. Zeker wanneer dit weinig gedetailleerde zaken zijn, leidt dit tot twijfels aan de juistheid van de aanvraag. Omdat dit geen harde indicator is (het staat niet vast dat bepaalde advocaten uitsluitend oneigenlijke slachtoffers bijstaan) kunnen de onderzoekers de informatie uit de dossiers niet scoren. Daarom wordt deze indicator buiten de analyse gehouden.

Samenvattend

De operationalisering van de indicatoren die uit de verkennende gesprekken met verschillende betrokkenen naar voren zijn gekomen, levert uiteindelijk 22 indicatoren op die ook daadwerkelijk in het dossieronderzoek betrokken kunnen worden (inclusief subindicatoren 28). Zes indicatoren worden niet verder in het onderzoek betrokken (de aanpassing van het verhaal na informatie over de Verblijfsregeling Mensenhandel, tegenstrijdigheden tussen informatie die verstrekt is aan de politie en aan de hulpverlening en het gedrag van de aangever, rol van de advocatuur) omdat deze indicatoren op basis van het type informatie dat beschikbaar is in de dossiers niet te verifiëren zijn. Dat wil niet zeggen dat deze indicatoren niet relevant zijn, maar binnen de opzet van het onderzoek niet onderzoekbaar zijn.

4 EERSTE VALIDATIE INDICATOREN: DOSSIERONDERZOEK

In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van het dossieronderzoek, waarin een eerste analyse van het onderscheidend vermogen van deze indicatoren is gedaan, gepresenteerd.

Aan de hand van de lijst van indicatoren, die volgen uit gesprekken met professionals, zijn in het kader van dit onderzoek dossiers van zaken waarin een beroep is gedaan op de Verblijfsregeling Mensenhandel onderzocht. Per dossier is nagegaan in hoeverre de door experts genoemde kenmerken zich voordoen. Daarbij is in eerste instantie gekeken naar de valse aangiften en de zaken die tot een veroordeling voor mensenhandel hebben geleid. Doen zich daar opvallende verschillen voor, dan betrekken we de sepotzaken in onze analyse. Daar waar de kenmerken van de valse aangiftes volledig afwijken van de veroordelingen voor mensenhandel is de indicator mogelijk onderscheidend. Wanneer er binnen het beperkte aantal onderzochte dossiers van valse aangiftes en veroordelingen al sprake is van een grote diversiteit in scores op indicatoren, dan kennen wij aan deze indicator geen grote onderscheidende kracht toe. Ten slotte toetsen wij het onderscheidend vermogen en de samenhang statistisch met behulp van een factoranalyse.

Een belangrijke beperking van het dossieronderzoek is het kleine aantal valse aangiften, hetgeen van invloed is op de hardheid van uitspraken over onderscheidende kenmerken (zie ook hoofdstuk 1).

4.1 Kenmerken van het verhaal

4.1.1 Weinig kenmerken dader

De bekendheid van de achternaam van de dader is een kenmerk waarop veroordelingen zich onderscheiden van valse aangiften. Op de bekendheid van andere daderkenmerken lijken de dossiers zich niet te onderscheiden.

We onderzochten twee dossiers waarin oneigenlijk gebruik van de Verblijfsregeling Mensenhandel is komen vast te staan: de aangevers zijn vervolgd voor het doen van een valse aangifte. In die zaken zijn voornaam, herkomst en fysieke details van de dader(s) bekend. Beide aangevers noemen geen achternaam.

Bij vijf onderzochte dossiers is sprake van vervolging voor mensenhandel. In alle vijf dossiers wordt melding gemaakt van de voor- en achternaam van de dader(s). Ook de herkomst is in alle dossiers bekend. In een dossier wordt geen fysieke omschrijving van de dader gegeven.

De veroordelingen onderscheiden zich van de valse aangiften doordat er meer details over de dader bekend zijn. Opvallend is dat in beide valse aangiften geen achternaam genoemd wordt, terwijl dat in alle veroordelingen wel zo is. In 16 van de 33 onderzochte sepotzaken wordt tevens een achternaam genoemd. Negen sepotzaken omvatten volledige informatie over de dader(s).

Aantal dossiers	Voornaam	Achternaam	Herkomst	Fysieke details	Totaal
<i>Valse aangiften</i>					
2	X		X	X	3
<i>Veroordelingen</i>					
4	X	X	X	X	4
1	X	X	X		3
<i>Sepots</i>					
9	X	X	X	X	4
6	X	X	X		3
5	X		X	X	3
1		X	X	X	3
5	X			X	2
2	X		X		2
6	X				1
40					

Voorbeelden dossiers – gegevens dader

Veroordeelde uitbuiting in de prostitutie

Er vond een zedencontrole plaats door de politie bij een pand op de Amsterdamse wallen. Tijdens de controle werden prostituees gecontroleerd. Bij twee prostituees werd door de controleurs getwijfeld over de zelfstandigheid met betrekking tot hun werkzaamheden. Enkele dagen later belde een kamerverhuurder dat deze twee vrouwen wilden stoppen met prostitutie. Zij meldden zich vervolgens op het politiebureau. Beide vrouwen wordt de Verblijfsregeling Mensenhandel uitgelegd en de bijbehorende bedenktijd. Ze geven echter aan meteen aangifte te willen doen.

De Hongaarse vrouwen geven aan zelfstandig te werken als prostituee en twee weken van tevoren uit Duitsland naar Nederland te zijn gekomen. Ze werken voor een man en een vrouw (namen en gegevens bekend). Ze zijn door deze mensen naar Nederland gebracht met de auto en woonden bij hen in. Zij werkten op de Amsterdamse wallen en moesten al hun verdiensten afgeven. Toen de verdiensten tegenvielen, moesten zij ook verdergaande seksuele handelingen verrichten en daar slechts 10 euro voor vragen.

Vage persoonsbeschrijvingen

In de valse aangiften blijft de informatie beperkt tot de voornaam van de dader(s), de herkomst (zelfde als slachtoffer) en fysieke details. Een voorkomende omschrijving is een Nigeriaanse vrouw van tussen de 1.70 en 1.75, normaal postuur, ouder dan 38 jaar en ze draagt oorbellen. Dergelijke informatie biedt weinig tot geen opsporingsindicaties voor de politie.

4.1.2 Weinig kenmerken reis

Details van de kenmerken van de reis naar Nederland zijn wisselend aanwezig in de onderzochte dossiers en lijken niet onderscheidend voor verschillende typen dossiers.

De valse aangiften bevatten weinig details over de reis. In een dossier wordt de luchtvaartmaatschappij genoemd. In het andere dossier zijn uitsluitend de kleding en de voertaal van het vliegtuigpersoneel bekend. Het blijft daarmee bij overige details, waarmee de exacte vlucht niet te achterhalen is.

In drie van de vijf zaken waarin vervolgd werd voor mensenhandel zijn de datum, het tijdstip en overige details van de (vlieg)reis bekend. In één dossier zijn de datum en het tijdstip onbekend en in het laatste dossier is niets over de reis opgenomen.

Aantal dossiers	Datum	Tijdstip	Overige details vliegreis	Overige details ander transport	Totaal
<i>Valse aangiften</i>					
2			X		1
<i>Veroordelingen</i>					
2	X	X		X	3
1	X	X	X		1
1			X		1
1 ¹					0
<i>Sepots</i>					
4	X	X	X		3
2	X	X		X	3
3	X			X	2
1	X		X		2
1		X	X		2
4	X				1
3		X			1
3			X		1
2				X	1
10					0
40					

4.1.3 Weinig kenmerken verblijfplaats

Bij alle veroordelingen voor mensenhandel is alle informatie over de verblijfplaats beschikbaar. Bij valse aangiften vinden we slechts de plaatsnaam of een (summiere) omschrijving van de woning.

¹ Het vermoedelijke slachtoffer kwam al in 2006 naar Nederland. In het proces-verbaal wordt, behalve aan dat gegeven, geen aandacht geschonken aan de reis.

In de valse aangiften is weinig informatie bekend over de verblijfplaats van aangevers. In het ene dossier wordt alleen een stad genoemd, in het andere dossier is slechts een beschrijving van een woning opgenomen.

De aangiften die tot vervolging hebben geleid, bevatten alle vijf een rijke beschrijving van de verblijfplaats. Plaats, adres, een omschrijving van de woning en een omschrijving van de omgeving zijn opgenomen. Daarmee lijken deze zaken zich te onderscheiden.

In zeven van de 33 sepotzaken wordt eveneens alle informatie gevonden. In de overige 26 dossiers is minder informatie over de verblijfplaats opgenomen, waarvan in twaalf dossiers geen informatie.

Aantal dossiers	Plaatsnaam	Adres	Woning	Omgeving	Totaal
<i>Valse aangiften</i>					
1	X				1
1			X		1
<i>Veroordelingen</i>					
5	X	X	X	X	4
<i>Sepots</i>					
7	X	X	X	X	4
1	X	X			2
1	X		X		2
1	X			X	2
8	X				1
3			X		1
12					0
40					

Voorbeelden dossiers – kenmerken verblijfplaats

Weinig details: alleen huisnummer bekend

Er komt een melding binnen via de stichting ROS (Rotterdams Ongedocumenteerd Steunpunt) dat een vrouw aangifte wilde doen van mensenhandel. Het vermoedelijke slachtoffer vertelt via via in contact gekomen te zijn met een vrouw. Zij zou alles voor haar gereedmaken om in Nederland te werken als oppas voor haar kinderen. Ze moesten ongeveer een half uur rijden van het vliegveld naar het huis van de vrouw. Ze weet geen details van de woning, alleen het huisnummer: 37. Tussen januari 2010 en 22 maart 2010 ontving ze in de woning 1 of 2 mannen per dag voor seks.

Raamprostitutie en inwoning

In het eerder besproken voorbeeld van een veroordeling woonden twee slachtoffers bij de daders in. Het volledige adres is daarmee bekend. Daarnaast werken zij achter de ramen op een aanwijsbare plaats. Bij de valse aangiften vindt de vermeende uitbuiting plaats op een onbekend adres.

4.1.4 Weinig kenmerken klanten

Bij drie van de vijf veroordelingen is informatie over klanten bekend. Bij de valse aangiften is dat niet het geval. De informatie ontbreekt eveneens bij twee van de vijf veroordelingen. Het ontbreken van kenmerken van klanten lijkt daarmee geen onderscheidend kenmerk.

Kenmerken van 'klanten' zijn een kenmerk dat uitsluitend opgenomen is in dossiers waarin sprake is van seksuele uitbuiting. In de twee valse aangiften (beiden zaken met betrekking tot seksuele uitbuiting) ontbreekt concrete informatie over klanten. Bij een deel van de veroordelingen is dit echter ook het geval.

Aantal dossiers	Klanten	Totaal
<i>Valse aangiften</i>		
2		0
<i>Veroordelingen</i>		
3	X	1
2		0
<i>Sepots</i>		
1	X	1
26		0
34		

4.1.5 Weinig details seksuele handelingen

De aanwezigheid van details over seksuele handelingen in de dossiers is met name afhankelijk van het feit of ondervragers de aangevers daar naar vragen. Het is daarom niet als onderscheidend kenmerk aan te merken.

Ook voor details over seksuele handelingen geldt dat zij kenmerkend zijn voor alleen die zaken waarin sprake is van seksuele uitbuiting. In een van de valse aangiften worden details omschreven, in het andere dossier niet.

Van de aangiften die tot een veroordeling mensenhandel hebben geleid worden in twee van de vijf details van seksuele handelingen omschreven.

Aantal dossiers	Details seksuele handelingen	Totaal
<i>Valse aangiften</i>		
1	X	1
1		0
<i>Veroordelingen</i>		
2	X	1
3		0
<i>Sepots</i>		
13	X	1
14		0
34		

4.1.6 Gebrek aan uniciteit verhaal uitbuiting buitenland

In de dossiers van de valse aangiften is geen sprake van uitbuiting in het buitenland. Het is daarom niet mogelijk om na te gaan of valse aangiften op dit punt verschillen van veroordelingen.

De uniciteit van een verhaal over uitbuiting in het buitenland wordt afgemeten aan opsporingsindicaties in het buitenland. De valse aangiften bevatten geen verhaal over uitbuiting in het buitenland en dus ook geen opsporingsindicaties. Bij vier van de vijf veroordelingen is sprake van een verhaal over uitbuiting in het buitenland. Daarbij is in één geval sprake van opsporingsindicaties.

Aantal dossiers	Opsporingsindicaties buitenland	Totaal
<i>Veroordelingen</i>		
1	X	1
3		0
<i>Sepots</i>		
7	X	1
7		0
18		

4.1.7 Gebrek aan uniciteit ontsnapingsverhaal

Een ontsnapingsverhaal waarbij een onbekende man het slachtoffer hulp verleent of waarbij de deur van het huis waar aangevers vastzaten niet op slot bleek te zijn, zijn veelvoorkomende verhalen die bij professionals twijfels oproepen over de mate waarin sprake is van een waar mensenhandelverhaal. Het lijkt een onderscheidend kenmerk van valse aangiften. In valse aangiften komen beide zaken naar voren, in dossiers die tot veroordelingen leidden totaal niet.

De valse aangiften betreffen voorbeelden van beide veelvoorkomende verhaallijnen. Bij de onderzochte veroordelingen komen dergelijke verhalen niet voor. Er is sprake van unieke verhalen (bijvoorbeeld een melding bij de politie of ontsnapping aan de situatie na een politie-inval).

Dat geldt ook voor zes sepotzaken. Dertien sepotzaken bevatten geen veelvoorkomend verhaal, maar ook geen verhaal dat als uniek gekwalificeerd kan worden. Eén sepotzaak betreft een veelvoorkomend verhaal (deur niet op slot), maar er zijn bijkomende details die het verhaal uniek maken. Het verhaal over de onbekende man komt ten slotte tien keer op zichzelf voor, vier keer is alleen een deur niet op slot gedaan. Eén zaak bevat beide veelvoorkomende verhalen in een.

Aantal dossiers	Onbekende man	Deur niet op slot	Uniek*	Totaal
<i>Valse aangiften</i>				
1	X			0
1		X		0
<i>Veroordelingen</i>				
5			X	3
<i>Sepots</i>				
6			X	3
13				2
1		X	X	2
10	X			1
4		X		1
1	X	X		0
40				

* Let op: De aanwezigheid van een van de 'vage' ontsnappingsverhalen levert een score '0' op, de aanwezigheid van een 'uniek' verhaal een score '1'.

Voorbeelden dossiers – uniciteit ontsnappingsverhaal

Uniek ontsnappingsverhaal: melding bij de politie

Er kwam bij de politie een telefonische melding binnen van een verontruste buurman van een vrouw die gedwongen zou worden om in de prostitutie te werken en tot 14.00 uur in een woning in Amsterdam zou verblijven. Bij politiecontrole werden een man en een vrouw aangetroffen. De vrouw geeft aan te werken als prostituee, ze verklaart dat de man een klant van haar is. Ze zegt niet tegen haar wil te zijn vastgehouden. Ze werkt in een club in Amsterdam-Oost, waar ze de naam niet van kent. Later huilt ze hard en zegt problemen te hebben. Ze is eerst in Engeland werkzaam geweest, een vrouw (gegevens bekend) heeft haar daar vandaan gehaald en in Nederland aan het werk gezet. Ze pakte haar geld af en bedreigde haar. De vrouw regelde haar escortwerkzaamheden, ze werd door taxichauffeurs naar verschillende bars gereden. Ze werkte zeven dagen per week en ontving ongeveer 2 klanten per dag in hotels.

Deur niet op slot

De ene valse aangifte vertelt het verhaal van een dader die haar roes lag uit te slapen van een feestje. Toen is het slachtoffer door een onafgesloten deur ontsnapt. De andere valse aangifte betrof een verhaal over een onbekende klant die het slachtoffer hielp en naar de hulpverlening bracht.

4.1.8 Gebrek aan consistentie verhaal

In de valse aangiften komen verschillende versies van verhalen naar voren en blijkt ineens nieuwe informatie beschikbaar waar een sepot dreigt. Beide aspecten lijken onderscheidende kenmerken, hoewel ook in een van de veroordelingen verschillende versies van een verhaal worden verteld.

De valse aangiften bevatten zowel verschillende versies van het verhaal als nieuwe informatie (in het kader van een artikel 12-procedure). Een van de zaken die tot een veroordeling hebben geleid, bevat meerdere versies van een

verhaal.² De rest bevat één verhaal en er komt geen nieuwe informatie boven water.

Dat geldt ook voor 25 van de 33 onderzochte sepotzaken. In zes sepotzaken komen verschillende versies van het verhaal voor. En ten slotte zijn er twee sepotzaken waarin zowel verschillende versies van een verhaal worden verteld, als nieuwe informatie boven water komt.

Aantal dossiers	Verschillende versies verhaal	Nieuwe informatie (artikel 12-procedure)	Totaal
<i>Valse aangiften</i>			
2	X	X	0
<i>Veroordelingen</i>			
4			2
1	X		1
<i>Sepots</i>			
25			2
6	X		1
2	X	X	0
40			

Voorbeelden dossiers – consistentie verhaal

Inconsistenties verhaal (vervolg eerdere casus ‘weinig details’, p.37)

Het vermoedelijke slachtoffer weet geen details van de woning, alleen het huisnummer: 37. Ze heeft een onbekende klant om hulp gevraagd en die vertelde haar over stichting ROS en hoe daar te komen.

Nader onderzoek laat zien dat mevrouw eerder dan verklaard contact had met de stichting ROS. De telefoon die ze bij zich heeft staat op naam van een vrouw die eerder elders aangifte deed van mensenhandel. Daarmee geconfronteerd verklaart zij al langer in Nederland te zijn en een valse aangifte te hebben gedaan. Ze geeft aan dat zij haar verhaal zelf verzonnen heeft om hulp te krijgen en niet had verwacht dat de stichting ROS haar naar de politie zou doorgeleiden. Bij de politie zag ze geen andere mogelijkheid dan haar verhaal vol te houden.

Eén versie van het verhaal

In de vijf zaken die tot een veroordeling hebben geleid, wordt het verhaal niet tussentijds bijgesteld of van nieuwe details voorzien. In één zaak komt het slachtoffer wel terug op een eerdere verklaring (zij werd wel degelijk tegen haar wil vastgehouden).

² Het slachtoffer geeft in dit dossier in eerste instantie aan niet tegen haar wil te zijn vastgehouden. Daar komt zij later op terug.

4.2 Kenmerken van de aangever: valse informatie aangever

Het verstrekken van valse informatie met betrekking tot identiteit en verblijf in Nederland door de aangever is een onderscheidend kenmerk van valse aangiften. In zaken die tot een veroordeling hebben geleid, worden geen valse details verteld.

In beide onderzochte valse aangiften worden zowel een valse identiteit opgegeven als verifieerbaar valse informatie over het verblijf in Nederland. In de zaken die tot een veroordeling voor mensenhandel hebben geleid, komen beide valse verklaringen niet voor.

Dat geldt ook voor 23 van de 33 sepotzaken. In tien zaken is wel sprake van valse informatie: zes keer gaat het om alleen valse informatie over het verblijf, twee keer om een valse identiteit en twee keer om beide.

Aantal dossiers	Valse identiteit	Valse informatie over verblijf	Totaal
<i>Valse aangiften</i>			
2	X	X	0
<i>Veroordelingen</i>			
5			2
<i>Sepots</i>			
23			2
6		X	1
2	X		1
2	X	X	0
40			

Voorbeelden dossiers – informatie aangever

Vier verschillende namen

Een Nigeriaanse vrouw geeft aan in Nigeria onder valse voorwendselen geronseld te zijn om in Nederland in de prostitutie te gaan werken. Ze werkte in een club in een bos, waar geen huizen waren. Ze weet niet hoe de club heette en waar die zich bevond. Ze werkte er 2,5 jaar onder bedreiging van iemand waarvan alleen de voornaam bekend is. Op basis van haar vingerafdrukken worden tijdens het politieonderzoek drie namen gevonden:

- in 2001 onder valse naam aangetroffen en naar Madrid vertrokken;
- nogmaals in 2001 onder valse naam aangetroffen en met onbekende bestemming vertrokken;
- in 2005 onder valse naam aangetroffen en aangezegd Nederland te verlaten. Geconfronteerd met deze onderzoeksbevindingen stelt mevrouw haar verhaal bij en geeft ze toe vals aangifte te hebben gedaan van mensenhandel.

Geen (aantoonbaar) valse informatie

Ook met betrekking tot het verstrekken van valse informatie geldt dat dit bij de veroordelingen niet voorkomt. Genoemde adressen en personen zijn te verifiëren.

4.3 Kenmerken van de omstandigheden

4.3.1 Omstandigheden rondom de aanvraag

Een analyse van de dossiers met betrekking tot het doorlopen van eerdere verblijfsrechtelijke procedures en de duur tussen melding en beëindiging van de uitbuitingssituatie, laat een gedifferentieerd beeld zien, zowel onder de (twee) valse aangiften als onder de veroordelingen. Het zijn daarmee geen onderscheidende kenmerken.

In een van de valse aangiften is sprake van andere procedures en een lange periode tussen de uitbuiting en de melding. De andere valse aangifte bevat geen van de genoemde indicaties. Dat geldt ook voor drie van de vijf veroordelingen. In twee zaken die tot een veroordeling hebben geleid zat er wel een lange periode tussen de uitbuiting en de melding.

Aantal dossiers	Andere procedures	Uitgeproce- deerd	Lange periode voor melding	Totaal
<i>Valse aangiften</i>				
1				3
1	X		X	1
<i>Veroordelingen</i>				
3				3
2			X	2
<i>Sepots</i>				
21				3
5			X	2
2	X			2
4	X		X	1
1	X	X		1
40				

4.3.2 Wijze van melding

Waar aangevers zichzelf melden bij de politie of de marechaussee is dat volgens professionals een indicatie voor oneigenlijk gebruik. Dit kenmerk blijkt niet onderscheidend; het is ook bij meerdere veroordelingen aanwezig. Het ontbreken van details rondom de verwijzing naar de politie blijkt wel een onderscheidend kenmerk voor de valse aangiften.

Van de twee valse aangiften betreft er één een zelfmelder bij de politie. In beide dossiers ontbreken details over hoe uiteindelijk hulp gezocht is of de politie gevonden is.

In twee van de zaken die tot een veroordeling hebben geleid, is ook sprake van zelfmelders bij de politie. Hoe slachtoffers de politie bereikt hebben is in

alle dossiers van de veroordelingen duidelijk. De sepotzaken laten een zeer gemêleerd beeld zien.

Aantal dossiers	Zelfmelder	Ontbreken details route politie	Totaal
<i>Valse aangiften</i>			
1		X	1
1	X	X	0
<i>Veroordelingen</i>			
3			2
2	X		1
<i>Sepots</i>			
5			2
10	X		1
3		X	1
15	X	X	1
40			

Voorbeelden dossiers – wijze van melding

Route naar de melding

In de valse aangiften komt de volgende informatie voor over de verwijzing naar hulpverlening/politie:

- Ze ontmoette onlangs een onbekende man die haar bij Humanitas bracht.
- Ze heeft een onbekende klant om hulp gevraagd en die vertelde haar over stichting ROS en hoe daar te komen. Ze liep kriskras door de stad en vroeg de weg naar het Zuidplein. Ze ging met bus 43 en stapte op Zuidplein over op bus 77, andere passagiers vertelden haar waar stichting ROS was (de buslijnen blijken daar niet te rijden). Bij het verlaten van het huis waar ze vastgehouden werd heeft ze de straatnaam gelezen, maar niet onthouden.

Bij de veroordelingen gaat het om zelfmelders die eerder met zedenagenten spraken op de werkplek, vrouwen die opgepakt zijn bij een politie-inval of naar aanleiding van een melding bij de politie door derden.

4.4 Onderscheidende kenmerken

De kenmerken waar valse aangiften zich op onderscheiden van de dossiers die tot een veroordeling voor mensenhandel hebben geleid, zijn:

1. ontbreken van de achternaam van de dader;
2. summiere gegevens over verblijfplaats;
3. gebrek aan uniciteit ontsnappingsverhaal (ontsnapping met hulp van een onbekende man en/of door onafgesloten deur);
4. gebrek aan consistentie van het verhaal (verschillende versies van het verhaal en/of nieuwe informatie);
5. valse informatie over identiteit en verblijf;
6. ontbreken van details over route naar hulpverlening/politie.

De overige indicatoren lijken onvoldoende onderscheidende kracht te hebben om oneigenlijk en terecht gebruik van de regeling van elkaar te onderscheiden.

In tabel 4.1 geven we de totaalscores weer van de 40 onderzochte dossiers op de bovenstaande zes indicatoren. Een hogere score kan een indicatie zijn voor een mogelijk waar mensenhanderverhaal (terecht gebruik). Een lagere score doet mogelijk oneigenlijk gebruik van de Verblijfsregeling Mensenhandel vermoeden.

Tabel 4.1 Totaalscores en kenmerken dossieronderzoek Verblijfsregeling Mensenhandel

	Geslacht	Herkomst	Type mensenhandel	Totaalscore
Vervolg valse aangifte				
1	V	Ugandese	Seksuele uitbuiting	2
2	V	Nigeriaanse	Seksuele uitbuiting	2
Vervolg mensenhandel				
3	V	Hongarije	Seksuele uitbuiting	12
4	V	Roemenie	Seksuele uitbuiting	12
5	V	Hongarije	Seksuele uitbuiting	12
6	V	Bulgaarse	Seksuele uitbuiting	12
7	V	Bulgaarse	Seksuele uitbuiting	11
Sepotzaken				
8	V	Malagassische	Arbeidsuitbuiting	12
9	V	Ghanese	Seksuele uitbuiting	12
10	M	Chinese	Arbeidsuitbuiting	12
11	V	Bulgaarse	Seksuele uitbuiting	12
12	V	Hongarije	Seksuele uitbuiting	11
13	V	Roemenie	Seksuele uitbuiting	10
14	V	Nigeriaanse	Seksuele uitbuiting	10
15	V	Chinese	Arbeidsuitbuiting	8
16	V	Chinese	Arbeidsuitbuiting	8
17	M	Chinese	Arbeidsuitbuiting	8
18	V	Nigeriaanse	Seksuele uitbuiting	8
19	V	Sierraleonse	Seksuele uitbuiting	8
20	M	Angolese	Seksuele uitbuiting	7
21	V	Nigeriaanse	Seksuele uitbuiting	7
22	M	Angolese	Seksuele uitbuiting	7
23	V	Nigeriaanse	Seksuele uitbuiting	7
24	V	Sierraleonse	Seksuele uitbuiting	7
25	V	Nigeriaanse	Seksuele uitbuiting	7
26	V	Nigeriaanse	Seksuele uitbuiting	6
27	V	Nigeriaanse	Seksuele uitbuiting	6
28	V	Sierraleonse	Seksuele uitbuiting	6
29	V	Nigeriaanse	Seksuele uitbuiting	6
30	V	Nigeriaanse	Seksuele uitbuiting	6
31	V	Sierraleonse	Seksuele uitbuiting	6
32	M	Nigeriaanse	Seksuele uitbuiting	5
33	V	Marokkaanse	Seksuele uitbuiting	5
34	V	Guinese	Seksuele uitbuiting	5

Vervolg tabel 4.1

	Geslacht	Herkomst	Type mensenhandel	Totaalscore
Sepotzaken				
35	V	Sierraleonse	Seksuele uitbuiting	5
36	V	Nigeriaanse	Arbeidsuitbuiting	5
37	V	Ugandese	Arbeidsuitbuiting	5
38	V	Sierraleonse	Seksuele uitbuiting	4
39	V	Sierraleonse	Seksuele uitbuiting	4
40	V	Guinese	Seksuele uitbuiting	3

In tabel 4.2 geven we de deelscores weer per onderscheidende (set van) indicator(en). De valse aangiften scoren allebei twee uit twaalf punten. Vier van de veroordelingen scoren alle punten, één veroordeling elf punten. Vijf sepotzaken vallen eveneens binnen die range. Er zijn geen sepotzaken met een score van 2 (of lager). Het overgrote deel van de sepotzaken lijkt dus niet per se sterk op een van de uitersten (valse aangifte of veroordeling mensenhandel).

Tabel 4.2 Deelscores op zes indicatoren (maximale scores tussen haakjes)

Dossier	I1 (1)	I2 (4)	I3 (2)	I4 (2)	I5 (2)	I6 (1)	Totaal (12)
Vervolg valse aangifte							
1	0	1	1	0	0	0	2
2	0	1	1	0	0	0	2
Vervolg mensenhandel							
3	1	4	2	2	2	1	12
4	1	4	2	2	2	1	12
5	1	4	2	2	2	1	12
6	1	4	2	2	2	1	12
7	1	4	2	1	2	1	11
Sepotzaken							
8	1	4	2	2	2	1	12
9	1	4	2	2	2	1	12
10	1	4	2	2	2	1	12
11	1	4	2	2	2	1	12
12	1	4	2	2	1	1	11
13	1	2	2	2	2	1	10
14	1	4	2	1	1	1	10
15	0	2	2	2	1	1	8
16	1	0	2	2	2	1	8
17	1	2	1	2	2	0	8
18	1	1	2	2	2	0	8
19	0	1	2	2	2	1	8
20	0	1	1	2	2	1	7
21	0	4	2	1	0	0	7
22	0	1	2	2	2	0	7
23	1	1	1	2	1	1	7
24	0	1	1	2	2	1	7
25	1	1	2	0	2	1	7

Vervolg tabel 4.2

Dossier	I1 (1)	I2 (4)	I3 (2)	I4 (2)	I5 (2)	I6 (1)	Totaal (12)
Sepotzaken							
26	0	1	1	2	2	0	6
27	1	0	1	2	2	0	6
28	1	0	2	1	2	0	6
29	1	1	1	2	1	0	6
30	1	0	1	2	2	0	6
31	0	1	1	2	2	0	6
32	0	1	1	2	1	0	5
33	0	1	1	2	1	0	5
34	0	0	2	1	2	0	5
35	0	0	2	1	2	0	5
36	0	0	1	2	2	0	5
37	0	0	2	0	2	1	5
38	0	0	1	2	1	0	4
39	0	0	2	2	0	0	4
40	0	0	0	1	2	0	3

4.5 Samenhang indicatoren nader onderzocht

Om de samenhang tussen de verschillende uit dit onderzoek naar voren gekomen indicatoren vast te stellen, wordt een factoranalyse uitgevoerd. Een eerste analyse op alle indicatoren laat zien dat er negen verschillende componenten te onderscheiden zijn. De indeling naar deze componenten lijkt willekeurig en niet terug te voeren op de inhoud van de indicatoren.

We gaan daarom na of de indicatoren die uit onze analyse als meest onderscheidend naar voren komen onderlinge samenhang vertonen. Die analyse op zes indicatoren (inclusief subindicatoren zijn het er veertien) leidt in eerste instantie tot drie te onderscheiden componenten. In tabel 4.3 worden zij weergegeven. Ook deze componenten zijn inhoudelijk niet geheel eenduidig te beoordelen. Er is wel iets meer over te zeggen. Component 1 bevat met name kenmerken die betrekking hebben op de details van het verhaal, component 2 betreft met name kenmerken die betrekking hebben op de consistentie van het verhaal en component 3 bevat uitsluitend kenmerken met betrekking tot vage of valse informatie (zie ook bijlage 4 voor de component matrix van de factoranalyse).

Tabel 4.3 Resultaten factoranalyse

Component 1	Component 2	Component 3
Achternaam	Meerdere verblijfsrechtelijke procedures	<i>Valse informatie over verblijf</i>
Adres	Nieuwe informatie bij dreiging sepot	<i>Ontsnappingsverhaal (geen slot)</i>
<i>Plaatsnaam</i>	Verschillende versies van het verhaal	<i>Ontsnappingsverhaal (onbekende man)</i>
Details over woning	<i>Valse identiteit</i>	
Details over omgeving		
Uniek ontsnappingsverhaal		
Ontbrekende details over route naar politie		

We voerden een betrouwbaarheidsanalyse uit om na te gaan of de te onderscheiden componenten zodanig samengesteld zijn dat zij samen meer zeggen dan afzonderlijk. Voor component 1 blijkt dat de betrouwbaarheid groter zonder de variabele plaatsnaam (cronbach's alpha=0,892). Bij component 2 wordt de betrouwbaarheid groter wanneer de variabele valse identiteit erbuiten wordt gelaten (cronbach's alpha=0,702). Component 3 blijkt geen sterke te zijn: het weglaten van om het even welke van de drie indicatoren leidt tot een grotere betrouwbaarheid van de component als geheel. Component 3 betrekken wij om die reden niet in onze verdere analyse.

Ten slotte zijn we nagegaan hoe de scores op de aangepaste componenten 1 en 2 zijn voor de zeven zaken waarvan de uitkomst vast staat. De resultaten worden weergegeven in tabel 4.4.

Tabel 4.4 Somscores van zeven dossiers

Dossier	Somscore 1	Somscore 2
Vervolging valse aangifte 1	0	1
Vervolging valse aangifte 2	1	0
Vervolging mensenhandel 1	6	3
Vervolging mensenhandel 2	6	2
Vervolging mensenhandel 3	6	3
Vervolging mensenhandel 4	6	3
Vervolging mensenhandel 5	6	3

Deze uitkomst bevestigt ons eerder handmatig vastgestelde onderscheid tussen indicatoren. Daarnaast blijken sommige indicatoren in onderlinge samenhang aan zeggingskracht te winnen. Wat dat echter inhoudelijk wil zeggen, komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

4.6 Kenmerken van sepotzaken

Op grond van de analyses zijn er sepotzaken te onderscheiden die qua scores op de indicatoren meer lijken op valse aangiften of juist op de aangetoonde mensenhandelverhalen. Daarmee zijn over die sepotzaken echter geen uitspraken te doen over de mate van waarschijnlijkheid waarmee vaststaat dat ze in een van deze categorieën in te delen zijn.

Ter illustratie: het detailniveau van sommige sepotzaken, waarin daders niet veroordeeld zijn voor mensenhandel, is soms even groot als in die zaken waarin wel veroordeeld wordt. Het gaat dan bijvoorbeeld om strafzaken waarin daders wel voor andere feiten worden veroordeeld (zoals illegale tewerkstelling van een au pair), maar waarbij mensenhandel niet kon worden bewezen. De indicatoren zeggen in die gevallen dus iets over de mate waarin een strafzaak juridisch rond te krijgen is, maar niet zozeer iets over of er al dan niet sprake is van terecht of oneigenlijk gebruik.

De sepotgronden van de onderzochte zaken zijn niet systematisch uit de dossiers te halen. Waar de sepotgronden wel bekend zijn, lijkt het erop dat de dossiers die een hoge score op de indicatoren laten zien dossiers zijn waarin uiteindelijk daders wel voor een ander feit zijn veroordeeld, maar mensenhandel juridisch niet is komen vast te staan. Dossiers met een lage score, en dus meer gelijkend op de valse aangiften, zijn om een van de volgende redenen geseponeerd:

- er zijn geen verdachten bekend geworden;
- er zijn geen aanknopingspunten voor nader opsporingsonderzoek.

Op basis van een lage score kan een valse aangifte worden vermoed. De enige conclusie die wij op grond van een inhoudelijke analyse van de dossiers over een lage score kunnen trekken, is echter dat er een gebrek aan opsporingsindicaties is om mensenhandel te kunnen vaststellen.

4.7 Samenvatting en conclusie

Het dossieronderzoek laat zien dat er een aantal indicatoren is waarop valse aangiftes zich duidelijk onderscheiden van zaken waarbij mensenhandel bewezen is. Deze indicatoren vormen mogelijk een handvat om een nadere inschatting te maken van hoe vaak het bij de sepotzaken (de bulk van de aanvragen voor de Verblijfsregeling Mensenhandel) gaat om valse aangiftes (en daarmee oneigenlijk gebruik).

De scores van de sepotzaken op deze indicatoren geven hiervoor weliswaar enig houvast, maar er is nog steeds een aanzienlijk deel van de sepotzaken dat zich in een 'grijs gebied' bevindt; dat wil zeggen: zij lijken noch op de valse aangiftes, noch op de veroordelingen mensenhandel. Wat duidelijk is dat er in een aantal zaken een gebrek aan opsporingsindicaties is ten aanzien van mensenhandel. Wat dat betekent voor de kans dat er al dan niet sprake is van mensenhandel is echter onduidelijk.

De vraag is belangrijk in hoeverre aan de geïdentificeerde indicatoren een reële kans op een vals verhaal kan worden toegekend. Indien dit niet mogelijk is, bijvoorbeeld omdat er alternatieve verklaringen zijn voor de gevonden uitkomsten, dan kunnen deze indicatoren uiteindelijk niet gebruikt worden voor een kwantitatief onderzoek naar de omvang van oneigenlijk gebruik van de Verblijfsregeling Mensenhandel. Het volgende hoofdstuk geeft daarom een tweede validatie van de indicatoren.

5 (ALTERNATIEVE) VERKLARINGEN: EEN TWEEDE TOETSING VAN INDICATOREN

In de focusgroepen met experts zijn de voorlopige bevindingen uit het casusonderzoek voorgelegd aan respectievelijk vertegenwoordigers van het perspectief van 'slachtoffers en hulpverlening' en dat van 'opsporing en verblijf'. Deze bijeenkomsten hadden een tweeledig doel. Enerzijds dienden ze ter nadere validering van de eerder gevonden indicatoren. De vraag daarbij was in hoeverre de signalen van oneigenlijk gebruik ook anders kunnen worden geïnterpreteerd. Hiervoor gaf de literatuur ook op voorhand al aanwijzingen. Het tweede doel was na te gaan of experts kunnen aangeven hoe 'hard' of hoe onderscheidend de experts deze indicatoren achten als het gaat om het maken van een schifting tussen terecht en oneigenlijk gebruik van de Verblijfsregeling Mensenhandel (5.3). Over dit laatste was op voorhand geen informatie beschikbaar.

Op grond van een beknopte inventarisatie van bestaande bronnen in de eerste onderzoeksfase kwamen op reeds enkele richtinggevende aspecten naar voren waarvan aannemelijk is dat ze een rol spelen in de verhalen van mogelijke slachtoffers en die wellicht ten onrechte tot de verdenking van oneigenlijk gebruik leiden. Het gaat hierbij om:

- de rol van vertrouwen in de overheid;
- de rol van trauma en psychische klachten;
- de rol van cultuur en taal;
- de rol van angst en schaamte.

Hoewel we deze aspecten analytisch uit elkaar halen, lopen ze in werkelijkheid vaak door elkaar heen. In paragraaf 5.1 gaan we eerst in op de inzichten vanuit de literatuur. Vervolgens komen in aanvulling daarop de uitkomsten van de focusgroepen aan bod (zie paragraaf 5.2). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting en conclusie ten aanzien van deze tweede validatie.

5.1 Alternatieve verklaringen voor valse aangiften: inzichten vanuit de literatuur

De rol van vertrouwen in de overheid

Instanties die in aanraking komen met aangevers of getuigen van mensenhandel, zoals hulpverlenende instanties, migrantenorganisaties, advocaten of personen op het werk kunnen mogelijke slachtoffers attent maken op de Verblijfsregeling Mensenhandel, maar spelen in de toegang daartoe geen rol¹. Formeel loopt die toegang via de politie (reguliere politie, vreemdelingenpolitie en de koninklijke marechaussee), waar gespecialiseerde rechercheurs de

¹ Rijken, C., J van Dijk & F. Klerx-van Mierlo (2013). Mensenhandel: het slachtofferperspectief. Een verkennende studie naar behoeften en belangen van slachtoffers mensenhandel in Nederland Tilburg University: International Victimology Institute Tilburg (INTERVICT).

aangever informeren, identificeren en ondervragen.² De politie kent ook de bedenktijd toe en zet de procedure voor de aanvraag en de aangifte in gang als daar aanleiding toe is.

Voor iemand die is uitgebuit is het een grote stap naar de politie te gaan en daar gevoelige informatie prijs te geven. Deze stap is sterk afhankelijk van het vertrouwen dat men heeft in de overheid en politie. Dit geldt voor slachtoffers in het algemeen maar nog sterker voor individuen die uit landen komen waar de politie wordt gezien als corrupt. Mensenhandelaren spelen hier soms op in door het voor te doen komen dat zij onder een hoedje spelen met de politie. Voor slachtoffers die illegaal in het land verblijven, zonder vergunning van de overheid, geldt dat zij vrezen dat ze slechts gezien zullen worden als illegaal verblijvende migrant en dat ze zullen worden uitgezet. Dit is in het algemeen een sterke angst bij migranten zonder verblijfsstatus³, die bij mensenhandel nog sterker kan zijn omdat de politie eerst en vooral vanuit het opsporingsperspectief naar een zaak zal kijken. Als een mogelijk slachtoffer zich meldt met beperkte informatie op basis waarvan een opsporingsonderzoek niet kan worden gestart, dan kan het de persoon niet in aanmerking komen voor een verblijfstitel en bijstand en ondersteuning op basis van de Verblijfsregeling Mensenhandel. Er hangt dan ook van deze beoordeling in strafrechtelijke zin veel af. Er zijn regelmatig signalen dat sommige slachtoffers wel willen meewerken, maar dat de politie de zaak seponereert of (aanvankelijk) geen bedenktijd aanbiedt.⁴ Het is bovendien niet onwaarschijnlijk dat in een deel van de gevallen bij de politie of andere betrokken actoren migratiecontroleoverwegingen voorop zullen staan en dat iemand niet als slachtoffer wordt gezien, maar als illegaal verblijvende persoon die het land kan worden uitgezet.⁵

De rol van trauma en psychische klachten

In zijn algemeenheid is er bij slachtoffers van geweldsmisdrijven een grotere kans dan gemiddeld op emotionele problemen dan in de algemene bevolking, zeker als de dader uit de directe leefomgeving komt. Bij slachtoffers van ernstige geweldsmisdrijven en seksuele delicten treden ook relatief vaak hardnekkige psychische klachten op.⁶ Hulpverleners die slachtoffers van mensenhandel bijstaan constateren ook een sterke behoefte aan psychische

² Zie hoofdstuk B8 van de Vreemdelingencirculaire 2000.

³ Van der Leun, J.P. (2003). *Looking for loopholes: Processes of incorporation of illegal immigrants in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

⁴ Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2012). *Opsporing Mensenhandel en de B9-regeling. Vreemdelingrechtelijke en strafrechtelijke aspecten van geseponereerde mensenhandelzaken*. Den Haag: BNRM.

⁵ Anti-Slavery International(2003). *The migration-trafficking nexus. Combating trafficking through the protection of migrants' human rights*. Londen: Anti-Slavery International; Van der Leun, J.P., & A. van Schijndel (2012). *Uitbuiting uit zicht? Getuigenverklaringen van gesmokkelde migranten nader bekeken aan de hand van indicatoren voor mensenhandel*. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 11 (3), 20-37; Boermans, B. (2009). *Uitgebuit en in de bak. Slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingendetentie*. Amsterdam: BLinN/ Fairwork.

⁶ Winkel, F.W., Wohlfarth, T. & Blaauw, E. (2003). *Police based early detection of Type A trauma symptomatology in crime victims: the validity of rapid, objective risk assessment*. *International Journal of Law and Psychiatry*, 26, 191-206.

hulp bij de verwerking van trauma's en fysieke klachten. Die klachten kunnen voortkomen uit de ervaringen tijdens de uitbuitingssituatie, ze kunnen ook al langer bestaan of zelfs een rol hebben gespeeld in het slachtoffer worden.⁷ Zimmerman e.a. (2003, 2006) hebben op grond van systematisch (internationaal) onderzoek onder slachtoffers van mensenhandel laten zien dat trauma's bij deze groep slachtoffers zo ernstig kunnen zijn dat een grote groep slachtoffers problemen heeft zich details, gebeurtenissen zelf of de volgorde daarvan te herinneren.⁸ Volgens Zimmerman et al. heeft 52 procent van de slachtoffers moeite met concentratie, en is 63 procent vergeetachtig of chaotisch. Daarnaast geeft meer dan een derde aan moeite te hebben met het zich herinneren van details van de uitbuitingsperiode. Zimmerman en collega's geven aan dat deze vergeetachtigheid en chaotische en verwarrende herinneringen aan de uitbuiting consequenties kunnen hebben wanneer bijvoorbeeld hun verblijfsstatus of sociale zekerheid afhangt van de geloofwaardigheid van hun verhaal.⁹

Wat betekenen deze bevindingen voor een aanvraag in het kader van de Verblijfsregeling Mensenhandel? De victimologische en rechtspsychologische literatuur leert dat verschillende processen kunnen optreden bij slachtoffers van misdrijven die verklaringen kunnen beïnvloeden. Het gaat onder meer om het overrapporteren van (traumatische) gebeurtenissen en/of het overrapporteren (verzinnen of overdrijven) van klachten vanwege externe prikkels. Zo zouden illegale migranten klachten en wellicht ook herinneringen aan de vermeende mensenhandel kunnen verzinnen of zwaar aanzetten in de hoop de kans op een verblijfsvergunning te vergroten (de externe prikkel). Uit de literatuur over illegale migratie is bekend dat een deel van de migranten op zoek is naar mogelijkheden hun verblijf te legaliseren en dat velen van hen psychische klachten hebben.¹⁰ Aan de andere kant is bekend dat veel in de praktijk als dubieus beschouwde zaken juist een gebrek aan informatie bevatten, wat eerder op onderrapportage wijst. De aangevers in kwestie geven juist bijzonder weinig en/of vage aanwijzingen. Dat zou kunnen wijzen op dissociatie, ofwel een psychisch gemotiveerde vorm van vergeten die samen zou kunnen hangen met traumatische ervaringen, of schaamte en angst voor represailles als deze informatie naar buiten zou komen. De rechts-

⁷ Rijken, C., J. van Dijk, F. Klerx-van Mierlo (2013) *Mensenhandel: het slachtofferperspectief. Een verkennende studie naar behoeften en belangen van slachtoffers mensenhandel in Nederland*. Tilburg University.

⁸ Zimmerman, C., Hossain, M., Yun, K., Roche, B., Morison, L., Watts, C. (2006). *Stolen smiles. The physical and psychological health consequences of women and adolescents trafficked in Europe*. Londen, The London School of Hygiene & Tropical Medicine; Zimmerman, C. Yun, K, Shvab, L, Watts, C, Trappolin, L, Treppete, M., et.al (2003). *The health risks and consequences of trafficking in women and adolescents. Findings from a European study*. London, The London School of Hygiene & Tropical Medicine.

⁹ Idem.

¹⁰ Engbersen, G.B.M. & Broeders, D.W.J. (2009). The state versus the alien. Immigration control and strategies of irregular migrants. *West European Politics*, 32(5), 867-88; Meeteren, M.J. van, Engbersen, G.B.M. & San, M.R.P.J.R. van (2009). Striving for a Better Position: Aspirations and the Role of Cultural, Economic, and Social Capital for Irregular Migrants in Belgium. *International Migration Review*, 43(4), 881-907.

psychologische literatuur laat ook zien hoe de kans op het niet accuraat weergeven van zaken (commissiefouten genoemd) toeneemt naarmate door hulpverleners of politie meer pogingen worden ondernomen om additionele informatie uit het geheugen op te diepen en bij zware stress.¹¹ Bij het niet volledig weergeven van zaken (omissiefouten) kan het weapon focus-effect een rol spelen: doordat de aandacht zich richt op bedreigende, centrale details van een gebeurtenis, kunnen herinneringen aan perifere informatie over dezelfde gebeurtenis onvolledig zijn. Een gebrek aan details in een relaas van een slachtoffer kan dan ook op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Datzelfde geldt voor een inconsistent verhaal. Hoewel consistentie veelal gezien wordt als een teken van waarachtigheid, noopt veel onderzoek juist tot voorzichtig zijn met het opvatten van een gebrek daaraan als teken van oneigenlijk gebruik.¹² De Adviescommissie Vreemdelingenzaken ACVZ adviseerde in 2009 dan ook dat in de beginfase van een aanvraag de mogelijkheid zou moeten bestaan om indien nodig medisch/psychologisch onderzoek uit te laten voeren.¹³

De rol van cultuur en taal

Cultuur en taal kunnen ook een rol spelen bij de wijze waarop een slachtoffer zijn of haar verhaal doet. Slachtoffers van mensenhandel hebben in de eerste periode na uitbuiting vaak moeite met het verwerken van informatie die wordt gegeven door hulpverleners of politiefunctionarissen over procedures en met het doorzien van de gevolgde stappen en de gevolgen daarvan.¹⁴ Dit kan verergeren door taalproblemen en culturele barrières. Zo spreekt een deel van de illegale migranten geen of gebrekkig Nederlands of Engels, waardoor zij zich in contacten met hulpverleners en of politie, die deels via een tolk zullen verlopen, gehinderd kunnen voelen of zich niet goed kunnen uitdrukken. Hierdoor kunnen snel misverstanden ontstaan.

De culturele inbedding kan ook een rol spelen. Zo kunnen migranten afkomstig uit Nigeria bijvoorbeeld te maken hebben met een Voodoobezweering waardoor ze bepaalde zaken niet zullen zeggen.¹⁵ Ook kan de culturele achtergrond zodanig anders zijn dan in het westen, dat een slachtoffer bepaalde zaken niet

¹¹ Candel, I. H. Merckelbach & I. Wessel (2009). Traumatische herinneringen. In P.J. van Koppen, H. Merckelbach, M. Jelicic, J.W. de Keijser (red.) *Reizen met mijn rechter*, 497-513.

¹² Sent, C. (2008). Mensenhandel en medisch onderzoek. *Migrantenrecht* (9/10), 343-349.

¹³ ACVZ, (2009). *De mens beschermd en de handel bestreden. Een advies over een evenwichtig beschermingsregime voor slachtoffers van mensenhandel*. Den Haag; ACVZ; Sent, 2008.

¹⁴ Goderie, M. & H. Boutellier (2009). *Het slachtoffer en zijn ketens. Een studie naar mensenhandel in strafrechtelijk perspectief*. Utrecht: Verwey Jonker Instituut; Brunovskis, A. and Surtees, R. (2007). *Leaving the past behind? When victims of trafficking decline assistance*. Fafo/Nexus Institute.; Rijken et al. 2013.

¹⁵ Vocks, J & J. Nijboer (2000). The Promised Land. A study of trafficking in women from central and Eastern Europe to the Netherlands. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 8 (3) 379 – 388; Siegel, D. & S. de Blank (2008). Vrouwen die in vrouwen handelen. De rol van vrouwen in mensenhandelnetswerken. *Tijdschrift voor Criminologie* 50 (1, 35-48).

kan benoemen omdat die niet in zijn of haar referentiekader passen; denk aan straatnamen die in sommige landen onbekend zijn.

De rol van angst en schaamte

Slachtoffers van mensenhandel zijn zeker in de eerste periode nadat ze uit een situatie van uitbuiting zijn geraakt, vaak angstig en verward. Ook schamen zij zich vaak voor de situatie waar ze uitkomen. Dit is geen kwestie van weken of dagen, maar kan bij ingrijpende uitbuiting maanden dan wel jarenlang duren.¹⁶ Bij seksuele uitbuiting speelt vaak nog een extra taboe mee. Daarnaast kan de angst ook aangewakkerd worden door dreigementen van represailles van de dader. Bij illegaal verblijvende slachtoffers kan schaamte ook breder zijn. Het migratieproject waaraan ze met bepaalde verwachtingen begonnen is 'mislukt'. Soms zijn ze als happy few vanuit de gemeenschap of familie naar Europa gekomen om ook voor anderen een beter leven bij elkaar te verdienen.¹⁷ Naast schaamte speelt dan ook het gevoel gefaald te hebben een rol. Daar komt bij dat mensen die vanuit een bepaald perspectief gezien worden als potentieel slachtoffer dat zelf zeker niet zo hoeven te beleven, al was het maar omdat de situatie in het land van herkomst slechter is¹⁸, hetgeen ook schaamte in de hand kan werken. Men ziet zichzelf eerder als actieve actor dan als slachtoffer.¹⁹ Overigens kan dat laatste ook te maken hebben met de angst dat een verklaring bij de politie negatieve gevolgen zal hebben voor (wellicht illegaal werkende) collega's en met angst voor het moeten terugbetalen van opgebouwde schulden.²⁰ Voorts heeft een deel van de slachtoffers nog contact met de uitbuiters of mensen in het netwerk van de uitbuiters hetgeen tot angst voor represailles jegens henzelf of hun familie kan leiden. Een dergelijke afhankelijkheid kan tevens samenhangen met de geslotenheid van sommige migrantengemeenschappen.

Zonder volledigheid te willen suggereren, laat deze inventarisatie zien dat er vele aspecten zijn waarbij rekening moet worden gehouden bij de beoordeling van een relaas van een mogelijk slachtoffer van mensenhandel. Dit was de voornaamste reden om twee focusgroepen te organiseren om de indicatoren vanuit verschillende perspectieven te bezien.

¹⁶ Brunovskis, A. and Surtees, R. (2007); Rijken et al. (2013).

¹⁷ Staring, R.H.J.M. (2001). *Reizen onder regie: Het migratieproces van illegale Turken in Nederland*. Amsterdam: Het Spinhuis/Aksant.

¹⁸ Staring, R. H.J.M. (2013). *Moderne slavernij of gewoon werk?* Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

¹⁹ Skrivankova, K. (2010). *Between decent work and forced labour. Examining the continuum of exploitation*. Londen: Joseph Rowntree Foundation.

²⁰ BNRM (2007). *Mensenhandel. Vijfde rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel.

5.2 Tweede validatie indicatoren: groepsgesprekken met experts

In hoofdstuk 1 is beschreven dat twee bijeenkomsten met experts zijn gehouden, eerst een met vertegenwoordigers vanuit het slachtofferperspectief en een tweede met vertegenwoordigers vanuit het perspectief van opsporing en verblijf. Eerst werden twee casussen voorgelegd waar de respondenten gevraagd werden op te reageren. De ene casus betrof, zonder dat dit van tevoren was aangegeven, een valse aangifte, de andere een zaak waar mensenhandel bewezen is. Deze casussen zijn ontleend aan het dossieronderzoek zoals beschreven in hoofdstuk 4. Daarna werden de verschillende indicatoren diepgaand besproken, waarna op papier een korte vragenlijst werd voorgelegd over de weging. De gesprekken zijn letterlijk getranscribeerd en daarna kwalitatief geanalyseerd.²¹

5.2.1 Uitkomsten groepsgesprek hulpverlening

In het gesprek met de vertegenwoordigers van het slachtofferperspectief werd gesproken met mensen met de volgende expertises: hulpverlening voor slachtoffers mensenhandel (2) vreemdelingenrecht (1) trauma victimologie (1) psychische gezondheidszorg voor vreemdelingen (1) en illegale migratie (1). In dit gesprek werd eerst gereageerd op de voorbeeldcasussen en daarna werden de zes indicatoren langsgelopen en nader besproken.

CASUS 1

Er komt een melding binnen via de stichting ROS (Rotterdams Ongedocumenteerden Steunpunt): een vrouw wil aangifte doen van mensenhandel. Deze vrouw, het vermoedelijke slachtoffer, vertelt via via in contact gekomen te zijn met een vrouw (de werkgeefster) die alles voor haar gereed zou maken om in Nederland te werken als oppas voor haar kinderen. De naam van de werkgeefster is niet bekend. Ze moesten ongeveer een half uur rijden van het vliegveld naar haar huis. Tussen januari 2010 en 22 maart 2010 ontving het vermoedelijke slachtoffer in deze woning 1 of 2 mannen per dag voor seks. Het vermoedelijke slachtoffer weet geen details van de woning, alleen het huisnummer: 37. De straatnaam heeft ze wel gezien, maar is ze vergeten.

Uiteindelijk heeft ze een onbekende klant om hulp gevraagd, die vertelde haar over stichting ROS en hoe daar te komen. Ze ging met bus 43 en stapte op Zuidplein over op bus 77. Andere passagiers vertelden haar waar stichting ROS zat. Nader onderzoek laat zien dat ze al eerder contact had met de stichting ROS. Ook staat de telefoon die ze bij zich heeft op naam van een vrouw die eerder elders aangifte deed van mensenhandel.

²¹ Citaten zijn voorzien van een code per respondent, verwijzend naar bijlage 2. Kleine taalkundige wijzigingen (halve zinnen samenvoegen bijvoorbeeld) zijn aangebracht waar nodig voor een goed begrip.

CASUS 2

Er kwam bij de politie een telefonische melding van een verontruste buurman over een vrouw die gedwongen zou worden om in de prostitutie te werken en tot 14.00 uur in een woning in Amsterdam zou verblijven. Bij politiecontrole werden een man en een vrouw aangetroffen. De vrouw geeft aan te werken als prostituee, ze verklaart dat de jongen een klant van haar is. Ze zegt niet tegen haar wil te zijn vastgehouden. Ze werkt in een club in Amsterdam-Oost, waar ze de naam niet van kent. Later huilt ze hard en zegt problemen te hebben. Ze is eerst in Engeland werkzaam geweest, een vrouw (gegevens bekend) heeft haar daar vandaan gehaald en in Nederland aan het werk gezet. Ze pakte haar geld af en bedreigde haar. De vrouw regelde haar escortwerkzaamheden, ze werd steeds door taxichauffeurs naar verschillende bars gereden. Ze werkte zeven dagen per week en ontving ongeveer twee klanten per dag in hotels.

Alle hierboven aangehaalde aspecten vanuit de literatuur werden in ruime mate genoemd, bevestigd, aangevuld en van voorbeelden voorzien. Bij de bespreking van de bovenstaande casus merkten de experts op dat de wijze waarop de gesprekken in dossiers weergegeven worden een sfeer ademen van “uit zijn op falsificeren van het verhaal” (SO5) en minder op het benaderen en echt willen horen van een slachtoffer (SO2). Zowel in de eerste casus, die ontleend is aan een valse aangifte, als in de casus die gaat over een bewezen zaak werden de impliciete oordelen die in de weergave naar voren komen door de experts ter discussie gesteld. Wel vinden alle respondenten casus 2 aannemelijker overkomen dan casus 1.

Naar aanleiding van de eerste casus zegt een van de respondenten: “Dit is dus een casus uit een dossier. Als de basishouding is van een *culture of disbelief* kun je hier altijd van alles uithalen wat wantrouwen opwekt. Aan de andere kant zijn er waarschijnlijk, maar dan moet je een integraal, breder onderzoek doen, ook andere factoren. Culturele factoren, analfabetisme, dan denk je aan intelligentie, dan denk je aan psychische problematiek; wat is de hele voorgeschiedenis, wat weet je daarvan? [...] En dan is het ook de vraag wat ze wel en niet vertelt, en daar kunnen ook weer redenen voor zijn. Dat zou te maken kunnen hebben met liegen, maar voor hetzelfde geld kan het ook te maken hebben met daders die geen achternaam geven, bijvoorbeeld ik ben Klaas, klaar.” (SO3). SO6 zegt hierover: “Het lijkt mij namelijk onwaarschijnlijk dat iemand die net doelbewust gebruik heeft gemaakt van de diensten van het slachtoffer haar vervolgens gaat informeren over een stichting. Tenzij zij zich vrijelijk kon bewegen rondom de woning, lijkt het mij ook onwaarschijnlijk dat zij zich het huisnummer kan herinneren. Dat is namelijk een onbelangrijk detail. Een en ander wil wat mij betreft echter niet zeggen dat haar verhaal ongeloofwaardig is”.

Andere respondenten zijn het hiermee eens en vullen aan. Zo zegt SO2: “Als er elementen niet kloppen betekent dat geenszins dat iemand geen echt slachtoffer is. Bijvoorbeeld in Guinee zijn geen straatnamen dus mensen zijn ook niet gewend om te letten op straatnamen. Dat maakt het ook heel ingewikkeld als je straatnamen ziet. Wat wij ook vooral heel veel zien, is dat als cliënten aangifte doen, dat ze bij de eerste dingen die ze zeggen een beetje informatie geven, een klein beetje en dan kijken hoe er gereageerd wordt. Testen of iemand betrouwbaar is. Bijna alle vrouwen – ook mannen

trouwens – hebben gehoord dat de politie niet te vertrouwen is. Ze kijken hoe er wordt gereageerd, dan wil men later verder verklaren. Vaak is er maar één aangiftemoment. Dan moet je heel veel vragen beantwoorden ook over alles wat er gebeurt is qua seks of wat dan ook, wat heel indringend is. We merken dat mensen dan dingen door elkaar gaan halen”. Een andere respondent (SO1) verwoordt het als volgt: “Ze [de professionals²²] hebben een soort van slachtofferprofiel al gecreëerd en daar moet iets aan voldoen en op het moment dat je niet daar aan voldoet, wat natuurlijk heel vaak niet zo is want je hebt niet één slachtofferprofiel als je het hebt over slachtoffers van mensenhandel, dan past zo’n verhaal daar op een hele andere manier in”. Als iemand daar niet aan voldoet wordt hij of zij of niet herkend, of niet geloofd.

Bij het nader doorspreken van de indicatoren kwamen bij alle zes indicatoren alternatieve verklaringen naar voren, vaak overlappend met de literatuur. Een gebrek aan vertrouwen, angst, taalbarrières, culturele misverstanden: overall gaven respondenten concrete praktijkvoorbeelden van. Daarnaast werden uit de praktijk ook concrete tegenvoorbeelden benoemd die laten zien dat de indicatoren niet eenduidig te interpreteren zijn. SO 2: “Wij hebben twee keer gehad in al de jaren dat er een zaak bewezen gelogen was. Eén van de zaken was zo’n verhaal. Juist in het gelogen verhaal klopte het van A tot B en waren de namen bekend en had de politie daar zelfs een groot opsporingsteam opgezet en dergelijke. Daar kwam zo’n familierechercheur bij, echt vreselijk groot opgetuigd. Het ging om een Russische vrouw en daar bleek dus dat met de mensen die het hadden aangegeven en dergelijke het allemaal opgezet was.”

De respondenten zijn het erover eens dat een gesprek van een uur bij de politie – daar gaat het volgens hen vaak om – volstrekt onvoldoende is om echt een beeld te krijgen van mogelijk slachtofferschap. In het gesprek maken de respondenten onderscheid tussen ‘vertellen en gehoord worden’. Als een slachtoffer tegenover iemand zit die vooral uit is op opsporingsindicaties en op een strafrechtelijke inschatting is dat geen sterke basis om de waarheid boven tafel te krijgen. SO3: “Zeker als het echt is, ik bedoel als er echt sprake is van traumatisering zijn de eerste vragen waar mensen zich mee bezighouden: is dit iemand die mij kan begrijpen en is dit iemand die ik kan vertrouwen en pas als die vragen enigszins positief zijn beantwoordt dan gaan mensen wat meer vertellen”. Volgens alle zes respondenten van de eerste groep is bij het gesprek met een mogelijk slachtoffer van mensenhandel de opsporingsbril zo overheersend dat in de praktijk bij het horen van slachtoffers geen open gesprek plaatsvindt, maar dat in plaats daarvan rechercheurs op zoek zijn naar a) opsporingsindicaties en b) mogelijke signalen voor oneigenlijk gebruik. Hier zagen de experts een duidelijke parallel met asielverhoren. De interviews met mogelijke slachtoffers werden weinig reflectief genoemd. Dit werd de politieagenten in kwestie niet zozeer kwalijk genomen: het werd geweten aan het voorop staan van de opsporingstaakopvatting. De respondenten zijn unaniem in hun oordeel dat uit de benoemde indicatoren op individueel niveau

²² Toevoeging van de auteurs.

nooit conclusies zijn te trekken over oneigenlijk gebruik noch over slachtofferschap. In de bijeenkomst spraken de experts hun verwondering uit over het feit dat dit soort algemene kennis en inzichten slechts mondjesmaat lijkt door te dringen in de opsporingspraktijk.

Dit betekent niet dat de respondenten menen dat er nooit sprake is van personen of netwerken die gebruikmaken van de mogelijkheden die de wet- en regelgeving bieden. Zo zien ze dat er sprake is van opmerkelijke patronen, die erop wijzen dat migranten elkaar lijken door te vertellen wat ze moeten vertellen. SO2 merkt daarover op: “Dan zie je ook dat je ineens Diallo’s binnenkrijgt en een periode krijg je daarna allemaal Kamara’s binnen [...] Dat speelt zeker en soms hebben we wel het idee, met name bij de meiden die via Ter Apel komen, dat dat wel speelt”. Maar de respondenten merken ook op dat dat geenszins betekent dat slachtoffers dan maar niet serieus moeten worden genomen. Soms kunnen deze immers ook om allerlei redenen onwaarheden vertellen, maar daar kunnen geen al te grote conclusies uit getrokken worden. Naar aanleiding van een voorbeeld van een onwaarachtig vluchtverhaal zegt respondent SO4: ‘Het gaat er hier alleen maar om: spreekt iemand de waarheid, maar wat doet dat er ook toe eigenlijk? Al spreekt hij niet de waarheid, dan kan nog het mensenhandelverhaal helemaal waar zijn’.

Hulpverleners merken ook op dat er soms ook sprake lijkt van uitbuiting *na* de toekenning van een vergunning, hetgeen een onbedoeld effect lijkt. SO2: “Wij zagen dat Nigerianen niet blij zijn als ze een verblijfsvergunning krijgen. En dat is wel een wonderlijke, als ze aangifte moeten doen om in Nederland te willen blijven. Maar ook andere meiden die om andere redenen verblijf krijgen, waren niet blij. En wat ze dan zeggen: ja, maar mijn schuld staat nog ik moet nog geld betalen en zolang zij nog in de procedure zitten hebben zij advocaten, hulporganisaties en er is toch nog ergens de politie op de achtergrond [die hen beschermt tegen uitbuiting].²³”

Samenvattend zijn de experts in deze eerste bijeenkomst van mening dat de verschillende indicatoren voor oneigenlijk gebruik ook indicatoren kunnen zijn voor kenmerken van slachtoffers van mensenhandel. Dit betekent echter niet dat ze menen dat alle aangevers ook daadwerkelijk slachtoffer zijn.

5.2.2 Uitkomsten groepsgesprek opsporing en verblijf

De focusgroep met het perspectief van opsporing en verblijf²⁴ vertaalt de vraag naar mogelijk oneigenlijk gebruik in de bijeenkomst direct naar de eigen werkprocessen; met welke zaken kunnen we wat in het strafrechtelijke vervolg? Zijn er aangrijpingspunten voor verder onderzoek? (OPSP9) Kunnen we in

²³ Toevoeging auteurs.

²⁴ De IND kijkt of er klemmende redenen van humanitaire aard zijn op grond waarvan niet kan worden geveerd dat iemand terugkeert naar het land van herkomst. De DT&V is verantwoordelijk voor het regelen van de eventuele terugkeer van een vreemdeling naar het land van herkomst.

deze zaak een verblijfsvergunning toekennen of niet? (OPSP6). Uit het gesprek bleek dat de experts binnen alle verhalen die als te vaag worden gezien eerst en vooral op zoek zijn naar houvast voor de opsporing of het vervolgtraject en niet naar de vraag of iemand al dan niet slachtoffer is. Ze geven aan dat ze niet weten of iemand slachtoffer is en dat ze dit ook niet uitsluiten. Respondent OPSP2 zegt bijvoorbeeld naar aanleiding van de (valse aangifte) casus dat hij enerzijds vreemde aspecten ziet en inconsistentie, maar anderzijds ook wel geringe aanwijzingen die toch moeten worden onderzocht. “Maar mijn ervaring, dat wil ik er dan ook meteen bij zeggen, is dat ik genoeg vrouwen verklaringen heb af zien afleggen waarvan ik kan vaststellen dat ze leugenachtig zijn, terwijl ik ook kan vaststellen dat ze slachtoffer van mensenhandel zijn. Een heel lastig verhaal denk ik.” Dit roept herkenning op bij de andere aanwezigen. OPSP1 reageert als volgt: “Ik ga alleen over: kan ik een onderzoek doen, ja of nee, en ik wil ook helemaal niet weten of er oneigenlijk gebruik wordt gemaakt, daar ga ik niet over”.

Gezien de tijdsdruk proberen respondenten de gesprekken met aangevers zo efficiënt mogelijk te maken. OPSP1: “Het helpt enorm, er is een mooi fotoboek gemaakt van alle treinen, alle vliegtuigmaatschappijen, alle pakjes van stewardessen. Er wordt eerst gevraagd hoe zien ze eruit, wijs maar aan.[...] Gewoon de hele map doornemen, dan ben je klaar, want als er nou wordt gezegd welke vlucht en hoe was het? Dan kan je dus aantonen dat die er wel of niet is of niet bestaat of ze kunnen het niet aanwijzen, nou dan houdt het ook op. Dat zijn allemaal dingen die je allemaal heel snel kunt doen”. Deze werkwijze is duidelijk gericht op efficiënt vaststellen of er met de zaak verder gewerkt kan worden. Hiermee wordt het beeld van de eerste focusgroep in hoge mate bevestigd.

Ondanks deze duidelijke ‘opsporingsbril’, zien de experts wel beide kanten van de medaille, zo blijkt uit het gesprek. Regelmatig zien ze ook de andere kant door te wijzen op taal en culturele misverstanden die aanleiding kunnen zijn een slachtoffer te wantrouwen, terwijl dat wellicht niet terecht is. OPSP7: “Ik denk dat dat wel mee kan spelen. Ook de wijze waarop je je vragen stelt. Of je ook rekening houdt met de culturele achtergrond, en het ontwikkelingsniveau. Misschien ook westerse blik. Dat zijn wel dingen die je ook bij jezelf na moet gaan”. De meeste respondenten zijn echter ten eerste van mening dat ze dat soort problemen wel herkennen als die zich voordoen en ten tweede vinden ze ze ondergeschikt gezien hun taakopvatting. OPSP6, die betrokken is bij het beoordelen van het relaas voor een eventueel verblijfsvergunning valt bij: “De kern van de zaak is eigenlijk of we het mensenhandelrelaas aannemelijk achten. Het gaat er niet om of we aannemelijk achten dat ze slachtoffer is, maar of we het relaas aannemelijk achten. Dus dat wat ze heeft verteld, dat wat hier staat, en als wij dit zo lezen is dat zo summier, dan zijn er zoveel dingen die ze schijnbaar niet kan vertellen, ook niet hoe ze is gevlucht. De indicatoren die hier eigenlijk ook staan. Dat je niet precies weet hoe ze daar is weggekomen, dat ze misschien nog wel busnummers kan noemen, maar niet waar ze dan vandaan is gelopen. Dat maakt het relaas niet aannemelijk.[...] Als de kern van de zaak niet aannemelijk is, dan is de kans dat je mag blijven

ook niet zo groot". Dat er tussen de afgewezen personen slachtoffers kunnen zitten erkennen de aanwezigen, maar ze benadrukken dat ze daar niets mee kunnen.

Over de indicatoren ontwikkelt zich tijdens de bijeenkomst een concretere discussie dan bij de andere groep. Wat de meeste respondenten bezighoudt, is het gebrek aan uniciteit in de verhalen en het gebrek aan details. Er passeren allerlei stereotype verhalen die steeds terugkomen. Naar aanleiding van een van de casussen zegt OPSP6: "Als je ergens vast hebt gezeten, en je kunt weg en je kan alleen maar vertellen dat ineens de deur open was want hij lag op de bank want hij was dronken, of wat dan ook. Je gaat toch rustig naar boven om nog even spullen te pakken en rustig naar buiten en vervolgens ren je een kant op en dan spreken ze een donker iemand aan en zo gaat men verder. Ze kunnen helemaal niet meer vertellen waar ze zijn beland, hoe ze daar zijn beland. Ze kunnen daar helemaal niets van vertellen. Dat stuk, wat je in tachtig procent van de gevallen ziet, dat is echt heel raar". Dit soort patronen wekken bij de respondenten soms de indruk van oneigenlijk gebruik van de verblijfsregeling, maar harde indicatoren levert dat niet op. OPSP5 verwoordt dit als volgt: "We hebben een mevrouw aangetroffen die had een brief in de tas zitten; als ze werd aangehouden door de politie moest ze dat vertellen. Die mevrouw, dat was mooi, die wist niet dat wij die brief gevonden hadden. De collega's gingen haar horen. Ze vertelde exact wat in die brief stond tot op het moment van ontsnappen maar ze vergat even dat ze door de politie was aangehouden in een pand. [...] Het zegt dus wel iets over het slachtofferschap. Maar ik durf nog steeds niet te zeggen dat zij geen slachtoffer was. Ook na zoveel 100 dossiers niet". Bij doorvragen en verder praten komt naar voren dat de experts vooral menen dat de ongeloofwaardige verhalen of inconsistenties die zij tegenkomen in hun werk vooral in gezamenlijkheid de indruk geven dat er georganiseerd gebruik gemaakt wordt van de regeling door mensensmokkelaars en/of handelaars. OPSP5 spreekt de indruk uit dat de uitbuiting soms ook begint na de toekenning van verblijfsrecht: "Ik heb dus vaak het gevoel, dat deze dames, op het moment dat ze in Nederland verblijven met een legale status, dat ze dan pas uitgebuit worden. Het gekke is dat als wij scannen waar de dames zijn gebleven van de afgelopen vier jaar die geseponneerd zijn, dan kunnen we ze niet meer terug vinden, niet in de legaliteit". Dit verhaal herkennen enkele aanwezigen en dit sluit ook aan bij een van de verhalen in de andere focusgroep.

Een belangrijk thema dat naar voren kwam in deze tweede focusgroep was het overbelast raken van de opsporings'keten'. OPSP4: "Kijk op mij komt het niet allemaal zo waarachtig over, dat is het moeizame. Als iemand een kik geeft worden alle registers weer open getrokken, dat is bekend. Maar zoals ik dingen ook wel zie en bekijk zal het niet zo zijn dat achter elke zaak altijd slachtoffers zitten. Maar daar kun je niet achter komen als het ware. Het belast wel enorm het systeem, daar zal OPSP5 ook wat over kunnen zeggen. We krijgen natuurlijk heel veel zaken binnen, wat heel veel tijd in beslag gaat nemen, en wat capaciteit vergt. En dan zit je af en toe wel met gekromde

tenen”. OPSP5 valt bij: “Wij hebben in de afgelopen 3 jaar 150 van deze Afrikaanse zaken gedraaid. We hebben uitgerekend hoeveel dit aan manuren is geweest. Daar ga je van schrikken [...], 150 zaken zijn geseponeerd, we hebben er twee gehad van aangeefsters waarbij we toen keihard konden bewijzen dat het een valse aangifte was. De verklaring zegt niets over het slachtofferschap; die zegt alleen iets over de opsporingsindicaties. Dan moeten we zeggen, dan gaan we voor deze dames, als we dit als overheid een belangrijk punt vinden dan gaan we daar iets anders voor bedenken. Maar dan gaan we die dames niet in de opsporingshoek stoppen; daar willen ze niet komen en wij hebben er veel werk aan”. De overbelasting van het systeem vinden alle aanwezigen van de tweede focusgroep een groot probleem. Men benadrukt dat veel echte slachtoffers niet worden gevonden, terwijl de strafrechtelijke aanpak deels vastloopt vanwege dubieuze aanvragen waar slachtoffers vaak ook niet herkend worden. Dit maakt volgens hen ook dat de discussie over oneigenlijk gebruik al jarenlang ‘blijft hangen’. Alle respondenten menen op zich wel dat er oneigenlijk gebruik is, maar ze kunnen dat op het niveau van een concrete casus niet hard maken en daar zijn ze ook niet mee bezig. Dat laatste wijkt tot op zekere hoogte af van de verwachtingen die de experts vanuit het slachtofferperspectief hadden. Terugkomend op de doelstelling van de verblijfsregeling ging deze tweede groep experts veel meer uit van de specifieke doelstelling van de verblijfsregeling en minder van het bredere doel, namelijk de herkenning en bescherming van slachtoffers.

5.2.3 Analyse uitkomsten met betrekking tot hardheid indicatoren

Tot slot hebben we beide groepen experts gevraagd de indicatoren vanuit het dossieronderzoek te wegen. In hoeverre kunnen de indicatoren gebruikt worden om terecht en oneigenlijk gebruik van elkaar te onderscheiden? De experts waren het eens dat indicatoren altijd in samenhang moeten worden gewogen. Het gaat om een relaas als geheel dat al dan niet vraagtekens oproept. Duidelijk is dat beide groepen er in overige opzichten anders tegenaan kijken. De focusgroep met experts vanuit het slachtofferperspectief acht de indicatoren allemaal zeer zwak tot zwak vanwege het feit dat ze allemaal ook heel goed naar andere kenmerken van slachtoffers van mensenhandel kunnen verwijzen. Bij de indicator ‘inconsistentie’ vinden de experts zelfs dat een consistent en gedetailleerd verhaal eerder een indicator is voor liegen dan voor de waarheid vertellen. Dit komt bij beide groepen naar voren. De experts vanuit perspectief van opsporing en verblijf achten een gebrek aan uniciteit van het ontsnappingsverhaal en het ontbreken van details over route naar hulpverlening of politie de twee sterkste indicatoren. Maar ook deze indicatoren worden met mitsen en maren omkleed en mogen volgens de respondenten nooit verabsoluteerd worden of als op zichzelf staande indicatoren bekeken worden. De communis opinio is dat er in de procedure met de indicatoren op zichzelf niets gedaan kan worden. Ze zouden hooguit gebruikt kunnen worden voor andersoortige onderzoeken die niet afhankelijk zijn van medewerking van slachtoffers (bij fenomeenonderzoek bijvoorbeeld,

waarbij verdachte patronen rondom aanvragen nader worden onderzocht, los van concrete aangiften).

Tabel 5.1 Weging van onderscheidend vermogen per indicator volgens experts (n =14)

Indicator vanuit dossieronderzoek	Toegekende gewicht SO (6 experts)	Toegekende gewicht OPSP (8 experts)
Het ontbreken van de achternaam van de dader	Zeer zwak	Zwak
Summiere gegevens over verblijfplaats	Zwak	Redelijk Sterk
Gebrek aan uniciteit ontsnappingsverhaal	Zwak	Sterk
Gebrek aan consistentie van het verhaal	Zeer zwak	Redelijk zwak
Valse informatie over identiteit en verblijf	Zwak	Redelijk Sterk
Het ontbreken van details over route naar hulpverlening/politie	Zwak	Sterk

Bron: Focusgroepen met experts, september 2013

5.3 Samenvatting en conclusie

Ten aanzien van de aan de eerdere fase van de studie ontleende indicatoren is helder geworden dat deze volgens experts vanuit verschillende hoeken bepaald niet hard zijn. Experts vanuit het perspectief van opsporing en verblijf oordelen wat positiever over het onderscheidend vermogen, maar ook zij benadrukken dat ze absoluut geen zekerheid geven en dat er ook zeer zeker alternatieve verklaringen mogelijk zijn. Experts vanuit het slachtoffer-perspectief menen dat zaken die nu vanuit de opsporing met scepticisme of wantrouwen worden benaderd ook kenmerken kunnen zijn van het slachtofferschap van de mensen die zich melden. Deze respondenten vinden dat bij het al dan niet in werking zetten van de procedure voor een verblijfsvergunning teveel nadruk wordt gelegd op de bijdrage die het slachtoffer kan leveren aan de mogelijke opsporing van de dader(s) en te weinig op de noden van het slachtoffer. Ze benadrukken ook het verloop van de gesprekken, dat in hun ogen slachtofferonvriendelijk is. Hierbij redeneren ze vanuit het bredere mensenrechtelijke doel van de regeling. Experts uit de opsporing bevestigen dat zij eerst en vooral gericht zijn op de opsporing, maar benadrukken dat dat ook niet anders kan omdat zij zonder goede aanknopingspunten geen onderzoek hebben. Als een slachtoffer die niet kan bieden, houden de mogelijkheden ten aanzien van de opsporing op. Zij redeneren vooral vanuit het specifieke strafrechtelijke doel van de Verblijfsregeling Mensenhandel.²⁵ Experts uit beide groepen vermoeden in meer of mindere mate oneigenlijk gebruik van de Verblijfsregeling Mensenhandel, maar ze benadrukken dat dat niet is vast te stellen op de manier waarop de procedure nu is geregeld. De indicatoren zeggen vrijwel niets of volgens anderen wel iets, maar ze zijn

²⁵ Zie ook hoofdstuk 1.

volgens de respondenten niet geschikt om onderscheid te maken tussen terechte en oneigenlijke aanvragen.

Ten slotte bleek uit de gesprekken dat experts van beide groepen kritisch zijn ten aanzien van de huidige gang van zaken bij de vergunningverlening. Vanuit het opsporings- en verblijfsperspectief benadrukken respondenten het belasting van de strafrechtelijke keten met alle frustraties die daaruit voortkomen, vanuit het slachtofferperspectief het gebrek aan bescherming van het slachtoffer waardoor volgens experts belangrijke doelstellingen van het mensenhandelbeleid niet worden gehaald. Beide groepen menen in aanvulling dat heel veel slachtoffers niet met de regeling worden bereikt.

6 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

Bestrijding van mensenhandel geldt als een belangrijke beleidsprioriteit van de Nederlandse overheid. Dit geschiedt ondermeer door middel van een integrale aanpak waarbij strafrechtelijke, bestuurlijke en fiscale partners samenwerken bij het preventief en repressief bestrijden van mensenhandel, en waarbij tevens aandacht is voor de positie van het slachtoffer. Voor buitenlandse slachtoffers van mensenhandel is er de Verblijfsregeling Mensenhandel. Deze regeling, die in 2000 is ingevoerd, omvat twee onderdelen: een bedenktijd van maximaal drie maanden waarin (potentiële) slachtoffers tot rust kunnen komen en kunnen nadenken of zij aangifte willen doen of anderszins willen meewerken aan strafrechtelijk onderzoek, en een vergunning voor tijdelijk verblijf voor mogelijke slachtoffers (of getuige-aangevers) die aangifte doen of meewerken aan het onderzoek. Sinds 2010 is de regeling uitgebreid zodat ook slachtoffers die geen medewerking aan het strafproces kunnen verlenen doordat ze ernstig bedreigd worden of hier psychisch niet toe in staat zijn ook een vergunning kunnen krijgen.

De regeling dient in directe zin de opsporing en vervolging van mensenhandel door het bieden van bescherming aan potentiële slachtoffers en getuige-aangevers. Bescherming van (potentiële) slachtoffers lijkt in de regeling dus subsidiair aan het primaire doel van opsporing en vervolging van daders. Maar artikel 7 van de EU richtlijn spreekt van een "geïntegreerde, holistische en op mensenrechten gebaseerde aanpak van de strijd tegen mensenhandel". De richtlijn maakt duidelijk dat het toekennen van voorzieningen niet afhankelijk mag zijn van medewerking met politie en justitie. Voor slachtoffers van mensenhandel zonder geldig verblijfsrecht geldt dit tenminste gedurende de bedenktijd. Op grond hiervan concluderen we dat de verblijfsregeling die deel uitmaakt van de brede aanpak van mensenhandel twee doelen in zich verenigt: (a) het bevorderen van de opsporing en vervolging van daders en (b) de bescherming van slachtoffers.

In de afgelopen jaren is de aanpak van mensenhandel geïntensiveerd en is ook het aantal geregistreerde (mogelijke) slachtoffers en het beroep op de verblijfsregeling aanzienlijk toegenomen; tussen 2007 en 2011 is het aantal verleende vergunningen in het kader van de Verblijfsregeling Mensenhandel bijna verdrievoudigd. In 2011 zijn circa 400 vergunningen verleend en hebben circa 390 mogelijke slachtoffers van de bedenktijd gebruikgemaakt. De cijfers laten zien dat het beroep op de verblijfsregeling weliswaar is toegenomen, maar dat het geen hele grote aantallen betreft. Dit maakt dat mogelijk oneigenlijk gebruik (van personen die zich onterecht voordoen als slachtoffer van mensenhandel) van de Verblijfsregeling Mensenhandel op dit moment naar schatting maximaal om een kleine 400 personen kan gaan (dit is het totale aantal vergunningen), maar in de praktijk dus lager zal liggen.

Via partijen die direct bij de uitvoering van de regeling betrokken zijn (onder andere politie en OM) komen desalniettemin regelmatig en al langere tijd signalen over aanvragen waarin niet of nauwelijks opsporingsindicaties zitten en waarin oneigenlijk gebruik van de regeling wordt vermoed. Het gaat dan om het vermoeden dat sommige vreemdelingen zich ten onrechte voordoen als slachtoffer van mensenhandel teneinde (tijdelijk) verblijfsrecht te krijgen. Hoewel deze signalen hardnekkig zijn, is de omvang van het (mogelijke) oneigenlijk gebruik niet bekend. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft daarom een onderzoek laten uitvoeren naar de mogelijkheid om oneigenlijk gebruik van de Verblijfsregeling Mensenhandel te meten en inzichtelijk te maken.

Op basis van vijftien verkennende interviews met relevante partijen (politie, OM, IND, Dienst Terugkeer en Vertrek, categorale opvanginstellingen, politieacademie) zijn indicatoren geïnventariseerd die misschien kunnen duiden op mogelijk oneigenlijk gebruik. Vervolgens zijn deze factoren gevalideerd door middel van dossieronderzoek van dossiers van afgesloten zaken waarbij een beroep is gedaan op de Verblijfsregeling Mensenhandel (validatie 1) en twee focusgroepen met experts (validatie 2). In totaal zijn er 40 dossiers bestudeerd: 5 dossiers waarin mensenhandel is aangetoond, 2 dossiers waarbij sprake was van een valse aangifte en 33 geseponeerde zaken. In de focusgroepen is in totaal met 15 experts gesproken. De eerste focusgroep is gehouden met vertegenwoordigers vanuit het perspectief van de hulpverlening/ slachtoffers (Fair Work, Fier Fryslan, Pharos, Stichting LOS, Universiteit Leiden-vreemdelingenrecht, Universiteit Leiden-victimologie). De tweede focusgroep is gehouden met uit vertegenwoordigers vanuit het perspectief van opsporing en verblijf (OM, politie, IND, DT&V, LIEC). Op basis van deze informatie wordt de vraag beantwoord of het mogelijk is om middels een representatief en kwantitatief onderzoek in de toekomst de mate van oneigenlijk gebruik vast te stellen. In dit slothoofdstuk presenteren we de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek.

Twijfels ten aanzien van de juistheid van het verhaal

Er worden zowel door opsporing als hulpverlening in de verkennende interviews aspecten benoemd op grond waarvan soms twijfels ontstaan over de juistheid van het verhaal van (potentiële) slachtoffers die een beroep doen op de Verblijfsregeling Mensenhandel. Het gaat dan om aspecten als een gebrek aan uniciteit (het voorkomen van dezelfde scenario's en reisroutes), een gebrek aan details (met betrekking tot de dader, de verblijfsplaats, de uitbuitingssituatie), een gebrek aan consistentie in het verhaal, het geven van valse informatie (over identiteit of reisroute), het gedrag tijdens het verhoor of de intake, het moment van de aanvraag (op het moment dat andere verblijfsrechtelijk procedures zijn uitgeput), de tijd die zit tussen de beëindiging van de uitbuitingssituatie en het moment van melden en de wijze van melding (zelfmelding). Deze indicatoren, vaak in samenhang, maken dat er twijfel is aan de juistheid van het verhaal. Overigens wil dit niet zeggen dat daarmee

ook in alle gevallen daadwerkelijk sprake is van oneigenlijk gebruik (dat wil zeggen: iemand doet zich voor als slachtoffer terwijl hij of zij dat in werkelijkheid niet is), hetgeen door alle geïnterviewden wordt onderstreept.

Toetsen indicatoren in de praktijk lastig

Het onderzoek laat zien dat het toetsen van de hierboven genoemde indicatoren op hun hardheid en onderscheidend vermogen tussen oneigenlijk en terecht gebruik van de Verblijfsregeling Mensenhandel om verschillende redenen moeilijk is.

Ten eerste bleek tijdens het onderzoek dat betrokkenen (bij OM en politie) zich niet in staat achtten om de dossiers onder te verdelen in zaken waarbij oneigenlijk gebruik wordt vermoed en zaken waarbij dat niet het geval is. Hoewel deze partijen wel indicatoren kunnen benoemen op grond waarvan soms een vals verhaal wordt vermoed, willen of kunnen zij zich op zaakniveau niet uitspreken over een vermoeden van oneigenlijk gebruik. Uiteindelijk telt voor hen de feitelijk juridische uitkomst van een zaak en doen zij geen uitspraken over vermoedens die juridisch niet bewezen zijn. Dit betekende voor het onderzoek dat de indicatoren alleen getoetst konden worden door dossiers te vergelijken van bewezen valse aangiftes en bewezen mensenhandelzaken (met een voor mensenhandel veroordeelde dader). Daarmee stuiten we op de volgende beperking van het onderzoek. Hoewel het onderzoek heeft plaatsgevonden in de zes arrondissementen waar de meeste aanvragen in het kader van de Verblijfsregeling Mensenhandel worden gedaan, leverden de afgelopen jaren (periode 2009-2012) in deze arrondissementen maar twee dossiers van valse aangiftes op. In de praktijk blijkt het namelijk zeer moeilijk om valse aangifte juridisch vast te stellen, daarom wordt er ook niet altijd op ingezet. Dit beperkte aantal dossiers maakt dat de gevonden uitkomsten met betrekking tot de valse aangiftes met de nodige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd.

Zes potentiële indicatoren voor oneigenlijk gebruik na eerste validatie

In totaal zijn 40 dossiers geanalyseerd aan de hand van de 22 indicatoren die op basis van de verkennende gesprekken konden worden opgesteld. Het ging om twee dossiers met bewezen valse aangiften, vijf dossiers met bewezen mensenhandel en 33 dossiers die geëindigd zijn in een sepot. Een vergelijking tussen de valse aangiftes en veroordelingen mensenhandel laat zien dat er van de 22 indicatoren zes zijn waarop de twee typen dossiers duidelijk van elkaar verschillen. De andere indicatoren laten een te gevarieerd beeld zien waardoor zij niet eenduidig zijn toe te wijzen aan valse aangiftes dan wel de veroordelingen voor mensenhandel. De zes indicatoren die overeind blijven na een vergelijking van de twee typen dossiers zijn:

- ontbreken van de achternaam van de dader;
- summiere gegevens over de verblijfsplaats;
- gebrek aan uniciteit van het ontsnappingsverhaal;
- gebrek aan consistentie van het verhaal;
- valse informatie over identiteit en verblijf;
- ontbreken van de details over de route naar hulpverlening/politie.

Met behulp van een factoranalyse is vervolgens gekeken naar de samenhang tussen deze indicatoren. Daaruit komen twee componenten naar voren, te weten een component die betrekking heeft op de mate van detail in het verhaal en een component die betrekking heeft om de mate van (in)consistentie van het verhaal. Ook op deze componenten onderscheiden de twee valse aangiftes zich duidelijk van de bewezen mensenhandelzaken.

Alle dossiers, ook de sepotzaken, zijn gescoord op de zes indicatoren. Een beperkt deel van de sepotzaken lijkt wat betreft de scores op de indicatoren op de dossiers van bewezen mensenhandel (circa 5 van de 33). Een eveneens beperkt deel lijkt wat betreft de scores op de dossiers van valse aangiftes (circa 3 van de 33). Het overgrote deel van de sepotzaken kan echter aan de hand van de scores op de indicatoren niet nader geduid worden. De aantallen dossiers waarvan de uitkomst van de zaak bekend is (valse aangifte dan wel bewezen mensenhandel) is daarnaast te beperkt om een statistische schatting te maken van de kans op terecht en onterecht gebruik van de verblijfsregeling in de sepotdossiers.

De zes indicatoren blijven niet overeen bij de tweede validatie

In twee focusgroepen, één gesprek vanuit het perspectief van de hulpverlening/slachtoffers en één gesprek vanuit het perspectief van de opsporing en verblijf, zijn de uitkomsten van het dossieronderzoek en met name de zes indicatoren nader getoetst. Vanuit beide groepsgesprekken komt naar voren dat de zes indicatoren niet veel zeggen over het oneigenlijk gebruik van de Verblijfsregeling Mensenhandel. Betrokkenen kunnen aan de indicatoren dan ook geen kans toekennen op oneigenlijk gebruik van de verblijfsregeling.

Vanuit het hulpverlenings-/slachtofferperspectief worden alle indicatoren als zwak tot zeer zwak bestempeld, dat wil zeggen dat zij onvoldoende onderscheidend vermogen hebben om oneigenlijk en terecht gebruik van de Verblijfsregeling Mensenhandel van elkaar te onderscheiden. Respondenten onderbouwen dit vanuit alternatieve verklaringen die maken dat een slachtoffer soms summiere informatie verstrekt, een inconsistent verhaal vertelt of valse informatie geeft. Er wordt onder meer verwezen naar trauma's, gebrek aan vertrouwen in de politie, angst, schaamte en culturele factoren waardoor bijvoorbeeld sommige aspecten van het verhaal door de aangever niet als relevant worden beschouwd (maar door de politie wel). Deze aspecten komen ook naar voren in verschillende nationale en internationale studies naar slachtoffers van mensenhandel. Ook wijzen zij op het verloop van het gesprek dat vaak kort is en gericht op het zoeken van zwakheden in het verhaal. Daarnaast worden per indicator concrete tegenvoorbeelden genoemd (bijvoorbeeld een zaak waarbij een zeer gedetailleerde verklaring uiteindelijk een vals/verzonnen verhaal bleek) die laten zien dat het niet mogelijk is om bepaalde indicatoren eenduidig toe te wijzen aan zaken waarbij sprake is van oneigenlijk gebruik.

Vanuit het perspectief van de opsporing/ verblijf worden twee van de indicatoren als zwak beschouwd (ontbreken achternaam dader en een gebrek aan consistentie in het verhaal). De overige indicatoren worden als relatief sterk beschouwd, maar niet perse als indicator voor oneigenlijk gebruik. Deze indicatoren hebben volgens de respondenten meer te maken met een gebrek aan opsporingsindicaties (en zijn daarmee een goede indicator voor een niet te bewijzen mensenhandelverhaal) en niet zozeer met de beoordeling of er wel of niet sprake is van slachtofferschap. Politie en OM kijken vooral vanuit het perspectief van de opsporing naar deze zaken – er wordt gesproken over een niet-aannemelijk mensenhandelrelaas – en niet zozeer vanuit het perspectief van het vaststellen van het slachtofferschap. Respondenten benadrukken dat ze zich daar niet mee bezighouden, maar zij tonen zich in meer algemene zin soms wel sceptisch over individuen die zich komen melden voor bescherming.

Kwantitatief onderzoek naar oneigenlijk gebruik niet mogelijk

De uitkomsten van het onderzoek laten zien dat het onder de huidige omstandigheden niet mogelijk is om een kwantitatief onderzoek te doen naar de mate van oneigenlijk gebruik van de Verblijfsregeling Mensenhandel. Voor een kwantitatief onderzoek zijn goede indicatoren nodig op grond waarvan in een steekproef van dossiers kan worden vastgesteld hoe groot de kans is op oneigenlijk gebruik. Hoewel er verschillende indicatoren zijn op grond waarvan betrokkenen twifelen aan de juistheid van het mensenhandelverhaal is het kwantificeren van de omvang van oneigenlijk gebruik problematisch. Uit het onderzoek blijkt het volgende:

- De meeste indicatoren (16 van de in totaal 22 indicatoren) hebben onvoldoende onderscheidend vermogen om op zaakniveau valse en bewezen mensenhandeldossiers van elkaar te onderscheiden. Ze zijn daarmee niet als statistisch valide te beschouwen;
- De overgebleven zes indicatoren zijn weliswaar statistisch valide, dat wil zeggen zij zijn onderscheidend voor valse en bewezen mensenhandelverhalen, maar de tweede validatie heeft laten zien dat op persoonsniveau deze indicatoren statistisch onbetrouwbaar zijn. Op persoonsniveau gelden namelijk vaak allerlei alternatieve verklaringen voor de aan- of afwezigheid van bepaalde indicatoren.
- Voor het maken van een kwantitatief model is het noodzakelijk om deze onbetrouwbaarheid te kwantificeren Dit is echter niet mogelijk gebleken. De rechterlijke uitspraken bieden onvoldoende houvast omdat de bulk van de zaken wordt geseponeerd en er dus weinig zaken zijn waarin mensenhandel dan wel een valse aangifte is aangetoond. Dit maakt het statistisch schatten van de onbetrouwbaarheid problematisch. Een alternatief hiervoor is experts een educated guess te laten maken ten aanzien van de kans op oneigenlijk gebruik behorend bij een indicator. Uit de tweede validatie is echter gebleken dat experts niet in staat waren om een kans op oneigenlijk gebruik toe te bedelen aan de indicatoren omdat zij vanuit hun professionele achtergrond zich – begrijpelijkerwijs - vooral uitspreken in

termen van juridische validiteit (een indicator is valide als je daarmee een uitspraak over één persoon kan doen).

- Doordat de meetbetrouwbaarheid van de indicatoren niet goed is vast te stellen, is er geen goede basis voor een kwantitatief model voor het schatten van de omvang van oneigenlijk gebruik van de Verblijfsregeling Mensenhandel.

Twijfels aan het mensenhanderverhaal is niet hetzelfde als oneigenlijk gebruik

In de discussie rondom oneigenlijk gebruik van de Verblijfsregeling Mensenhandel lijken twee zaken door elkaar te lopen, namelijk de discussie rondom het juridisch slachtofferschap (is mensenhandel aan te tonen) en de discussie rondom feitelijk slachtofferschap (is iemand daadwerkelijk een slachtoffer van mensenhandel). De laatste discussie gaat in principe over oneigenlijk gebruik van de Verblijfsregeling (iemand zegt slachtoffer van mensenhandel te zijn maar is dat in werkelijkheid niet). In de discussie lijkt echter het gebrek aan juridisch slachtofferschap, dat wil zeggen de mogelijkheden om dit aan te tonen, vaak gelijkgesteld te worden aan oneigenlijk gebruik. Het gebrek aan opsporingindicaties zegt echter niets over het feitelijk slachtofferschap. Het feit dat in veel zaken het juridisch slachtofferschap niet is vast te stellen, verklaart wellicht wel de hardnekkige geruchtenstroom rondom oneigenlijk gebruik van de regeling. In feite zouden deze twee aspecten van elkaar losgekoppeld moeten worden om tot een beter oordeel over het gebruik (en de werking) van de regeling te kunnen komen.

Verbreding van het perspectief: frictie tussen opsporingspraktijk en vaststellen slachtofferschap

Wanneer gekeken wordt vanuit een breder perspectief naar de regeling, zoals onder meer bepleit wordt vanuit het EU mensenhandelbeleid, zou het doel van de regeling tweeledig moeten zijn, namelijk het verlagen van de aangiftdrempel en het behoud van getuigen ten behoeve van opsporing en vervolging van daders enerzijds en het bieden van opvang en bescherming vanuit het humanitaire belang van het slachtoffer anderzijds. Hoewel deze studie niet tot doel had vast te stellen in hoeverre beide doelstellingen bereikt worden, kunnen hierbij wel enige kanttekeningen geplaatst worden vanuit het onderzoek.

Het beeld dat namelijk uit het onderzoek naar voren komt, is dat het opsporingsapparaat geconfronteerd wordt met veel zaken waar de professionals niets mee kunnen, maar waar wel tijd in moet worden gestoken. Dit is frustrerend voor betrokkenen bij politie en OM, het bezet opsporingscapaciteit en leidt uiteindelijk vaak niet tot het beoogde doel namelijk het opsporen en vervolgen van daders. Anderzijds leidt de 'opsporingsbril' waarmee deze zaken worden bekeken vaak niet tot het onderkennen van daadwerkelijk slachtofferschap waardoor slachtoffers mogelijk aanspraak op bescherming en ondersteuning mislopen. Zo bezien lijkt de huidige gang van zaken op beide aspecten niet onverdeeld effectief en is het zinvol om dit spanningsveld aan te pakken. Het bevorderen van kortere doorlooptijden in de afhandeling van zaken, zoals reeds gebeurt in de pilot Kansloze aanvragen, kan eraan bijdragen dat de

beschikbare opsporingscapaciteit gericht en effectiever kan worden ingezet voor zaken waarbij wel opsporingsindicaties zijn. Het gaat hier in feite om het effectiever vaststellen van juridisch slachtofferschap. Daarnaast kan deze maatregel mogelijk bijdragen aan het tegengaan van eventueel oneigenlijk gebruik omdat met kortere doorlooptijden verblijfsrechtelijk prikkels om een beroep te doen op de Verblijfsregeling Mensenhandel enigszins worden weggenomen. Overigens geldt dat aanvragers na beslissing van de politie over een kansloze aanvraag wel de mogelijkheid hebben om een aanvraag te doen voor voortgezet verblijf om humanitaire redenen. Betrokkenen krijgen ook de tijd om zich op een dergelijke aanvraag voor te bereiden. Een belangrijke notie is evenwel dat kortere doorlooptijden in de procedure niet op gespannen voet moeten staan met aandacht voor het slachtoffer; dat is – vanuit het bredere perspectief - de andere kant van de medaille. Echte slachtoffers moeten hun verhaal wel kunnen vertellen en daar is vertrouwen en rust voor nodig. Het is echter de vraag of binnen de tijd en de focus (opsporing) die de politie heeft voor het verhoor, het werkelijk verhaal wel naar boven kan komen. Toch liggen daar wellicht ook mogelijkheden om (op het eerste gezicht) kansloze aangiften kansrijk(er) te maken.

Suggesties voor vervolgonderzoek

Er zijn in dit onderzoek een aantal aanpalende vragen naar voren gekomen die relevant zijn voor de discussie rondom terecht en oneigenlijk gebruik van de Verblijfsregeling Mensenhandel. Deze vragen zouden door middel van vervolgonderzoek beantwoord kunnen worden. Ter aansluiting benoemen we daarom enkele suggesties voor vervolgonderzoek.

Uit de gesprekken met betrokkenen (zowel hulpverlening als opsporing) kwam naar voren dat de indruk bestaat dat in sommige gevallen de daadwerkelijke uitbuiting van potentiële slachtoffers pas aanvangt (of weer aanvangt) nadat verblijfsrecht is verkregen. Het zou daarom interessant zijn om van de sepot-zaken die geëindigd zijn in een sepot maar waarbij de aangever daarna op humanitaire gronden wel voortgezet verblijf heeft gekregen, na te gaan in hoeverre deze personen nog in de legaliteit terug te vinden zijn en in hoeverre zij niet alsnog slachtoffer van uitbuiting zijn geworden.

Een ander aspect dat nader in kaart gebracht zou kunnen worden, is het effect van het intrekken van het verblijfsrecht na seponering van de strafzaak waardoor de aangever de uitkomst van het beklag niet meer in Nederland kan afwachten op het aantal aanvragen voor de Verblijfsregeling Mensenhandel. De indruk bestaat dat dit leidt tot minder aanvragen, maar dat is nog niet cijfermatig vastgesteld. Inzicht hierin kan bijdragen aan de discussie rondom het gebruik van de verblijfsregeling.

Tot slot heeft het voorliggende onderzoek laten zien dat er slechts gefragmenteerde en verspreide informatie beschikbaar is op grond waarvan de problematiek rondom mogelijk oneigenlijk gebruik bestudeerd kan worden. Het is te overwegen om de aanvragen en het mogelijk oneigenlijk gebruik

daarbinnen constant te monitoren. Dit zou kunnen door alle aanvragen op een centraal punt op de gevonden indicatoren te scoren. Dan kunnen wellicht ook indicatoren worden meegenomen die in het huidige onderzoek niet te scoren waren, zoals het (ineens) verklaren over mensenhandel, direct na informatie te hebben verkregen over de verblijfsregeling. Hoewel er nogal wat op de indicatoren is af te dingen, vallen deze bezwaren bij het gebruik van tijdreeksen grotendeels weg (de vertekening blijft dan over de tijd constant). Op deze wijze kan zicht gehouden worden op tendensen in de ontwikkeling van zaken met verdachte kenmerken. De patronen die hier eventueel uit naar voren komen, kunnen gebruikt worden als startpunt voor verder fenomeenonderzoek. ‘

SUMMARY AND CONCLUSIONS

Combating human trafficking is a key Dutch government policy priority. The Netherlands has addressed this issue, among other things, by adopting an integrated approach whereby the criminal law enforcement, the administrative and tax authorities team up to combat human trafficking preventively and repressively, while taking account of the victim's position. Foreign victims of human trafficking can make use of the Residence Scheme for Victims of Human Trafficking [*Verblijfsregeling Mensenhandel*]. The scheme, which was introduced in 1988, comprises of two components: 1) a maximum reflection period of three months in which actual or potential victims are granted the possibility of beginning to recover from their experiences and to reflect on whether they wish to report to the police or otherwise cooperate in a criminal investigation, and 2) a temporary residence permit for possible victims (or witness informants) who report to the police or cooperate in the investigation. The scheme was expanded in 2010 to enable victims who are unable to cooperate in criminal proceedings because they are being seriously threatened or are psychologically incapable of doing so, to obtain a permit as well.

The primary aim of the scheme is the investigation and prosecution of human trafficking cases by offering protection to potential victims and witness informants. Under the scheme the protection of actual and potential victims would seem to be an alternative to the primary objective of tracking down and prosecuting traffickers. Yet Article 7 of the EU directive refers to an 'integrated, holistic and human-rights based approach to the fight against trafficking in human beings'. The Directive clearly states that victim assistance should not depend on cooperation with the police and the Ministry of Justice. This applies at least for the duration of the reflection period for victims of human trafficking who do not have a valid right of residence. Based on the above we have concluded that the Residence Scheme, which forms part of a wider approach to addressing human trafficking, serves two objectives: (a) to facilitate the investigation and prosecution of offenders and (b) to protect victims.

In recent years efforts in tackling human trafficking have intensified and the number of persons registered as actual or possible victims and use of the Residence Scheme have also risen considerably; between 2007 and 2011 the number of residence permits issued under the Residence Scheme for Victims of Human Trafficking virtually tripled. In 2011 around 400 residence permits were granted and around 390 possible victims utilised the reflection period. The figures show that while use of the Residence Scheme rose, the numbers involved are not large. This means that currently an estimated 400 people at the most (this represents the total number of residence permits) may possibly be making improper use of the Residence Scheme (people falsely claiming to be victims of human trafficking). The number will, however, be lower in practice.

Nonetheless the parties directly involved in implementing the Scheme (such as the police and Public Prosecution Service) have for some time now been regularly giving signals about applications containing few or no prospects of conviction, in which improper use of the Scheme is suspected. In these cases a number of foreign nationals are suspected of acting as victims of human trafficking in order to obtain a temporary or permanent right of residence. Even though these signals are persistent, the extent of the possible improper use of the scheme is unknown. The WODC Research and Documentation Centre at the Ministry of Security and Justice has therefore asked that a study be conducted to examine the possibility of measuring and ascertaining improper use of the Residence Scheme for Victims of Human Trafficking.

Based on 15 fact-finding interviews with the relevant parties (the police, Public Prosecution Service, the Immigration and Naturalisation Service - IND, the Repatriation and Departure Service - DT&V, specialist victim assistance service providers and the police academy) indicators were identified to help detect possible improper use of the Scheme. These factors were subsequently validated by means of a file search on the files of closed cases where use had been made of the Residence Scheme for the Victims of Human Trafficking (validation round 1) and by holding two focus group sessions with experts (validation round 2). In total 40 files were examined: five files related to proven human trafficking cases, two files contained a false report to the police and 33 files related to cases in which it had been decided not to prosecute. During the focus group sessions 15 experts in total were involved in the discussions. The first focus group session was conducted with representatives having the perspective of victim assistance/the victims (Fair Work, an ngo addressing and fighting against labour exploitation; Fier Fryslan, an agency that provides assistance in domestic violence cases; Pharos, a knowledge and advisory centre for migrant health care; Stichting LOS, a knowledge centre for people and organisations that help migrants without a residence permit; the Leiden University Institute of Immigration Law and the Department of Victimology at the same university). The second focus group session was conducted with representatives having an investigative and residence perspective (the Public Prosecution Service, police, IND, DT&V and LIEC, a national information and expertise centre that deals with organised crime).

The above information served to answer the question of whether the extent of improper use of the Scheme in the future could be established by means of a representative and quantitative study. We have presented the key results of the study in the final chapter.

Doubts about the accuracy of the story

During the exploratory interviews, the parties engaged in investigation and victim assistance both referred to aspects on which doubts had occasionally arisen about the accuracy of the story told by the actual or potential victims who make use of the Residence Scheme for Victims of Human Trafficking. These aspects are a lack of unicity (presenting the same scenarios and travel

routes), a lack of details (relating to the offender, the place of residence and the situation of exploitation), a lack of consistency in the story, giving false information (about identity or travel route), behaviour during questioning or the intake interview, the timing of the application (at the time other legal residency status procedures have been exhausted), the period of time in between the end of the situation of exploitation and the moment of reporting and the manner of reporting (self-reporting). These indicators - often combined - have instilled doubts about the accuracy of the story. Incidentally, this does not mean to say that misuse was actually made of the Scheme in all cases (in other words: an individual acted as a victim while he or she was not a victim in reality), which was underscored by all the interviewees.

Difficult to test the indicators in practice

The study shows that for various reasons it is difficult to test the indicators referred to in terms of hard facts and their ability to distinguish between improper and rightful use of the Residence Scheme for Victims of Human Trafficking.

Firstly, the study showed that the parties involved (the Public Prosecution Service and the police) felt that they were not in a position to classify the files into cases of suspected improper use and cases in which this did not apply. Even though these parties can identify indicators based on which a false story sometimes is suspected, at case level they are either unwilling or unable to express an opinion on suspected improper use. What ultimately counts for them are the actual legal outcomes of a case and they do not express an opinion on legally unproven suspicion. In terms of the study, this meant that the indicators could only be tested by comparing the files of proven false reports to the police and proven cases of human trafficking (with a convicted offender). This brings us to the following limitation of the study. Although the study was conducted in the six court districts where the majority of applications are made for the Residence Scheme for Victims of Human Trafficking, in recent years (the period 2009-2012) only two files containing false reports to the police were produced in these court districts. In practice it has proven to be extremely difficult to judicially establish false reports to the police. Due to the limited number of files this means that the outcomes relating to the false reports to the police that came to light must be interpreted with the necessary caution.

Six potential indicators for improper use following the first validation round

In total 40 files were analysed using the 22 indicators drawn up on the basis of the exploratory interviews. There were two files containing proven false reports to the police, five files containing proven human trafficking cases and 33 files containing cases in which a decision was taken not to prosecute. A comparison between the false reports to the police and convictions for human trafficking revealed that six of the 22 indicators clearly show the differences between the two types of files. The other indicators portray a varied picture and as a result cannot be unequivocally attributed to false reports to the police

or human trafficking convictions. The six indicators remaining intact after comparing the two types of files are:

- the offender's surname is missing;
- scant information on the place of residence;
- a lack of unicity concerning the escape story;
- a lack of consistency in the story;
- false information about identity and residency;
- a lack of detail about the route to seeking help from victim assistance services/the police.

A factor analysis was then performed to examine the relationship between these indicators. The analysis brought two components to light, i.e. a component relating to the level of detail in the story and a component relating to the level of consistency and inconsistency in the story. In respect of these components the two false reports to the police also clearly differ from the proven cases of human trafficking.

All files, including the cases in which a decision was rendered not to prosecute, were given scores on the basis of the six indicators. The indicator scores for a limited number of the cases in which a decision was rendered not to prosecute are similar to those of the proven cases of human trafficking (around five out of the 33 cases). A limited number again have similar scores to those of the files containing false reports to the police (3 out of 33). The majority of the cases in which a decision was rendered not to prosecute however, cannot be clearly identified based on the indicator scores. Moreover, there are too few files of which the outcome of the case is known (false reports to the police or proven cases of human trafficking) to be able to statistically assess the probability of rightful use or improper use of the Residence Scheme in the cases in which a decision was rendered not to prosecute.

The six indicators do not remain intact after the second validation round

During two focus group sessions, in which one interview has held taking the perspective of victim assistance/ the victims and one interview taking an investigative and residence perspective, the results of the file search and the six indicators in particular were further tested. It emerged from the group interviews that the six indicators do not say that much about improper use of the Residence Scheme for Victims of Human Trafficking. The parties involved were therefore unable to ascribe the probability of improper use of the Residence Scheme to the indicators.

From the perspective of victim assistance/the victim all indicators were labelled as weak to very weak, in other words they have insufficient distinctive character to be able to distinguish between the improper use and the rightful use of the Residence Scheme for Victims of Human Trafficking. The respondents substantiated the above based on alternative explanations entailing why a victim sometimes provides scant information, tells an inconsistent story or gives false information. Reference was made to aspects such as trauma, a lack of faith in the police, fear, shame and cultural factors as

a result of which some aspects of the story, for instance, are regarded as irrelevant by the informant (but relevant by the police). These aspects also emerged in various studies conducted in the Netherlands and abroad into victims of human trafficking. They furthermore refer to the interview process which frequently is brief and geared towards detecting weakness in the story. Additionally, concrete counter-examples were given per indicator (including a case in which an extremely detailed explanation ultimately proved to be a false/concocted story) which showed that it is not possible to ascribe certain indicators unequivocally to cases of improper use.

From an investigative/residence perspective two indicators were deemed to be weak (the offender's surname is missing and a lack of consistency in the story). The remaining indicators are deemed to be relatively strong but not an absolute indicator for improper use. According to the respondents, these indicators relate more to the lack of prospects of conviction (and hence are a good indicator for a human trafficking story that cannot be proven) rather than determining whether or not victimhood applies. The police and the Public Prosecution Service mainly look at these cases from an investigative perspective - reference is made to an implausible account of human trafficking - rather than from the perspective of establishing victimhood. The respondents stressed that this is not their line of work but in more general terms are sometimes sceptical about individuals applying for protection.

Quantitative study on improper use is not possible

The results of the study show that in the current circumstances it is not possible to conduct a quantitative study on the extent of improper use of the Residence Scheme for Victims of Human Trafficking. Good indicators are required in order to determine what the probability of improper use is based on a random sample of files. Although there are various indicators based on which the parties concerned have raised doubts about the accuracy of a human trafficking story, quantifying the extent of improper use has proven to be problematic. The study has shown the following:

- Most indicators (16 of the total of 22 indicators) have insufficient distinctive character to be able to distinguish between false and proven human trafficking files at case level. They therefore cannot be deemed as statistically valid.
- While the remaining six indicators are statistically valid, in other words they can make a distinction between false and proven accounts of human trafficking, the second validation round showed that these indicators are statistically unreliable at the level of the individual. In fact, at the level of the individual a range of alternative explanations for the presence or absence of specific indicators often apply.
- In order to design a quantitative model the level of unreliability must be quantified. However, this has proven to be unfeasible. The court decisions provide insufficient certainty because in the majority of cases the decision was rendered not to prosecute and hence there are few cases in which human trafficking or false reports to the police have been proven. As a

- result, it has proven to be problematic to assess unreliability statistically. An alternative to the above would be to ask experts to make an educated guess concerning the probability of improper use corresponding to an indicator. However, the second validation round revealed that the experts were not in a position to ascribe the probability of improper use to the indicators because due to their professional background they - understandably - primarily express their opinion in terms of legal validity (an indicator is valid if it enables you to express an opinion about one person).
- Due to the fact that the measurement reliability of the indicators cannot be properly determined, there is no sound basis for creating a quantification model for assessing the extent of improper use of the Residence Scheme for Victims of Human Trafficking.

Doubting the human trafficking story does not equate to improper use

In the discussion surrounding the improper use of the Residence Scheme for Victims of Human Trafficking two issues seem to have been confused, i.e. the discussion surrounding legal victimhood (can human trafficking be legally proven) and the discussion surrounding actual victimhood (is an individual actually a victim of human trafficking). The latter discussion relates to the principle of improper use of the Residence Scheme (an individual says that he or she is a victim of human trafficking but is not a victim in reality). In the discussion, however, the lack of legal victimhood, in other words the possibility of proving that this is the case, is frequently deemed equivalent to improper use. The lack of prospects of conviction, however, says nothing about actual victimhood. The fact that legal victimhood cannot be established in numerous cases perhaps explains the persistent rumours about improper use of the scheme. These two aspects should in fact be separated in order to make a better judgement on use (and the functioning) of the scheme.

Broadening the perspective: friction between investigative practice and establishing victimhood

When examining the Scheme from a broader perspective, as also advocated in EU's human trafficking policy, the objective of the Scheme should be twofold: first, to lower the threshold for reporting to the police and to retain witnesses for the purpose of investigating and prosecuting offenders and second, offering victim assistance and protection based on a humanitarian interest in the victim. While the study was not conducted for the purpose of establishing to what extent both objectives have been achieved, a number of relevant comments can be made following the study.

The picture emerging from the study is that the investigative authorities are confronted with numerous cases which professionals cannot do anything with but on which they must spend time. This is frustrating for those involved at the police and Public Prosecution Service, it takes up valuable investigative capacity and often ultimately does not lead to achieving the objective of investigating and prosecuting offenders. On the other hand, examination of these cases through the 'eyes of the investigative authorities' often fails to

result in recognising actual victimhood and could consequently render victims ineligible for the right to protection and assistance.

Given the above, the current practice in respect of these two aspects is not entirely effective and it would be worthwhile addressing this field of tension.

Facilitating shorter processing for handling cases, as demonstrated under the pilot project currently being conducted with 'Applications that have no chance of success', can help to deploy the available investigative capacity more effectively with a focus on cases which do have prospects of conviction. This in fact means more effectively establishing legal victimhood. This measure could additionally contribute to preventing any improper use of the Scheme because the shorter processing times would to some extent eliminate any residence incentives for making use of the Residency Scheme for Victims of Human Trafficking. Incidentally, after the police have taken a decision on an application which has no chance of success, applicants still have an opportunity to submit an application for continued residence for humanitarian reasons. The parties concerned will also be given the time to prepare for an application of this nature.

An equally important notion is that shorter processing times in the proceedings should not be at odds with the focus on the victim; from a broader perspective, this is the flip side of the coin. Genuine victims must be given an opportunity to tell their story and this requires trust and a period of recovery. However, it remains to be seen whether within the time frame available to the police and their focus (investigation) the actual story will surface. Nevertheless, efforts could also be put in possibilities of making these applications more successful.

Suggestions for a follow-up study

The study gave rise to a number of contiguous questions that are relevant to the discussion concerning the rightful use and improper use of the Residence Scheme for Victims of Human Trafficking. These questions could be answered by means of a follow-up study. We are therefore providing a number of suggestions for a follow-up study.

It emerged from the interviews with the relevant parties (both victim assistance services and the investigative authorities) that in some cases the actual exploitation of potential victims only commences (or recommences) after the right of residence has been granted. In the cases that were closed based on a decision not to prosecute but where the informant was in fact later granted continued residence on humanitarian grounds, it would be interesting to examine to what extent these individuals can be tracked down in legality and to what extent they have not succumbed to exploitation.

A further aspect that could be examined is the effect of revoking the right of residence after a decision has been rendered not to prosecute in a criminal case, as a result of which the informant is no longer able to await the outcome of the complaint in the Netherlands compared with the number of applications

for the Residence Scheme for Victims of Human Trafficking. The feeling is that this will lead to fewer applications but it has not yet been established statistically. Obtaining insight into the above can contribute to the discussion concerning the use of the Residence Scheme.

To conclude, the above study shows that only fragmented and sporadic information is available, based on which the issues surrounding the possible improper use of the Scheme can be studied. It would be worthwhile considering whether to continuously monitor the applications to help determine any improper use of the Scheme. This could be carried out at a central location by giving scores to all applications in line with the defined indicators. The indicators for which scores were unable to be given in the current study could perhaps also be incorporated, such as suddenly explaining human trafficking, immediately after having received information about a residence permit. While the indicators still require further negotiation and fine-tuning, the objections (e.g. in terms of reliability) will largely be rendered redundant when applying time series (the bias will remain constant over time). This method will help to monitor trends in cases containing suspicious features. Any patterns emerging can be used as a starting point for further phenomenological research. ‘

BIJLAGEN

BIJLAGE 1
Tabel B1.1 Geselecteerde dossiers naar regio en achtergrondkenmerken aanvrager

Regio	Geslacht	Herkomst	Type mensenhandel	Afdoening
Rotterdam (7)				
	V	Ugandese	Seksuele uitbuiting	Vervolgning valse aangifte
	V	Nigeriaanse	Seksuele uitbuiting	Vervolgning valse aangifte
	V	Ghanese	Seksuele uitbuiting	Sepot
	V	Nigeriaanse	Seksuele uitbuiting	Sepot
	V	Nigeriaanse	Seksuele uitbuiting	Sepot
	V	Sierraleoonse	Seksuele uitbuiting	Sepot
	V	Sierraleoonse	Seksuele uitbuiting	Sepot
Amsterdam (5)				
	V	Hongarije	Seksuele uitbuiting	Vervolgning mensenhandel
	V	Roemenie	Seksuele uitbuiting	Vervolgning mensenhandel
	V	Hongarije	Seksuele uitbuiting	Vervolgning mensenhandel
	V	Hongarije	Seksuele uitbuiting	Sepot
	V	Roemenie	Seksuele uitbuiting	Sepot
Groningen (9)				
	V	Bulgaarse	Seksuele uitbuiting	Vervolgning mensenhandel
	M	Angolese	Seksuele uitbuiting	Sepot
	V	Sierraleoonse	Seksuele uitbuiting	Sepot
	M	Angolese	Seksuele uitbuiting	Sepot
	V	Nigeriaanse	Seksuele uitbuiting	Sepot
	V	Nigeriaanse	Seksuele uitbuiting	Sepot
	V	Guinese	Seksuele uitbuiting	Sepot
	V	Guinese	Seksuele uitbuiting	Sepot
	V	Sierraleoonse	Seksuele uitbuiting	Sepot
Den Haag (7)				
	V	Bulgaarse	Seksuele uitbuiting	Vervolgning mensenhandel
	V	Bulgaarse	Seksuele uitbuiting	Sepot
	V	Nigeriaanse	Seksuele uitbuiting	Sepot
	V	Nigeriaanse	Seksuele uitbuiting	Sepot
	V	Nigeriaanse	Seksuele uitbuiting	Sepot
	V	Marokkaanse	Seksuele uitbuiting	Sepot
	V	Nigeriaanse	Seksuele uitbuiting	Sepot
Haarlem/Schiphol (5)				
	V	Malagassische	Arbeidsuitbuiting	Sepot
	V	Chinese	Arbeidsuitbuiting	Sepot
	M	Chinese	Arbeidsuitbuiting	Sepot
	M	Nigeriaanse	Arbeidsuitbuiting	Sepot
	V	Ugandese	Arbeidsuitbuiting	Sepot
Oost-Brabant (7)				
	M	Chinese	Arbeidsuitbuiting	Sepot
	V	Nigeriaanse	Seksuele uitbuiting	Sepot
	V	Chinese	Arbeidsuitbuiting	Sepot
	V	Nigeriaanse	Seksuele uitbuiting	Sepot
	V	Sierraleoonse	Seksuele uitbuiting	Sepot
	V	Sierraleoonse	Seksuele uitbuiting	Sepot
	V	Sierraleoonse	Seksuele uitbuiting	Sepot

BIJLAGE 2

Overzicht respondenten focusgroepen

Groep 1: perspectief slachtoffers & hulpverlening

SO1	Fairwork, hulpverlening, vrouw
SO2	Fier Fryslân, hulpverlening, vrouw
SO3	Pharos, gezondheidzorg migranten, man
SO4	Stichting LOS, migranten zonder verblijfsstatus, vrouw
SO5	Vreemdelingenrecht UL, man
SO6	Victimologie/ PTSS, UL, man

Groep 2: perspectief opsporing & verblijf

OPSP1	Openbaar Ministerie, vrouw
OPSP2	Openbaar Ministerie, man
OPSP3	Politie, man
OPSP4	Vreemdelingenpolitie, man
OPSP5	Zedenpolitie, man
OPSP6	IND, vrouw
OPSP7	DT&V, vrouw
OPSP8	DT & V, man
OPSP9	LIEC, man (schriftelijke reactie i.v.m. verhindering)

Afkortingen

LOS	= Landelijke Ongedocumenteerden Steunpunt
IND	= Immigratie en Naturalisatie Dienst
UL	= Universiteit Leiden
DT&V	= Dienst Terugkeer en Vertrek
PTSS	= posttraumatische stressstoornis
LIEC	= Landelijk Informatie en Expertise Centrum

BIJLAGE 3**Gesprekshandleiding focusgroepen
10 en 11 september 2013
Onderzoek Mogelijk oneigenlijk gebruik B9-regeling**

Uitleg. Doel van het onderzoek en aanpak (sheet)

Openingsvraag. 10 min.

Kunt u per persoon kort aangeven wat uw relatie is tot het onderwerp de B9-regeling voor slachtoffers mensenhandel?

Introductie 5 min

We hebben op grond van de interviews een lijst indicatoren opgetekend die mogelijk zouden kunnen wijzen op oneigenlijk gebruik (sheet). Deze hebben we in veertig dossiers gevalideerd, waardoor we gekomen zijn tot zes mogelijke indicatoren die de meest onderscheidende kracht lijken te hebben. Uit deze dossiers hebben we ook twee casussen gedestilleerd die we eerst aan u willen voorleggen ter reactie.

Transitie-oefening: Casussen voorleggen (op papier) 15-20 min

Wat zijn uw eerste gedachten m.b.t. het verhaal in deze casus en de vraag of de persoon slachtoffer is van mensenhandel?

CASUS A

Er komt een melding binnen via de stichting ROS (Rotterdams Ongedocumenteerden Steunpunt): een vrouw wil aangifte doen van mensenhandel. Deze vrouw, het vermoedelijke slachtoffer, vertelt via via in contact gekomen te zijn met een vrouw (de werkgeefster) die alles voor haar gereed zou maken om in Nederland te werken als oppas voor haar kinderen. De naam van de werkgeefster is niet bekend. Ze moesten ongeveer een half uur rijden van het vliegveld naar haar huis. Tussen januari 2010 en 22 maart 2010 ontving het vermoedelijke slachtoffer in deze woning 1 of 2 mannen per dag voor seks. Het vermoedelijke slachtoffer weet geen details van de woning, alleen het huisnummer: 37. De straatnaam heeft ze wel gezien, maar is ze vergeten.

Uiteindelijk heeft ze een onbekende klant om hulp gevraagd, die vertelde haar over stichting ROS en hoe daar te komen. Ze ging met bus 43 en stapte op Zuidplein over op bus 77. Andere passagiers vertelden haar waar stichting ROS zat. Nader onderzoek laat zien dat ze al eerder contact had met de stichting ROS. Ook staat de telefoon die ze bij zich heeft op naam van een vrouw die eerder elders aangifte deed van mensenhandel.

Reactieronde

CASUS B

Er kwam bij de politie een telefonische melding van een verontruste buurman over een vrouw die gedwongen zou worden om in de prostitutie te werken en tot 14.00 uur in een woning in Amsterdam zou verblijven. Bij politiecontrole werden een man en een vrouw aangetroffen. De vrouw geeft aan te werken als prostituee, ze verklaart dat de jongen een klant van haar is. Ze zegt niet tegen haar wil te zijn vastgehouden. Ze werkt in een club in Amsterdam-Oost, waar ze de naam niet van kent. Later huilt ze hard en zegt problemen te hebben. Ze is eerst in Engeland werkzaam geweest, een vrouw (gegevens bekend) heeft haar daar vandaan gehaald en in Nederland aan het werk gezet. Ze pakte haar geld af en bedreigde haar. De vrouw regelde haar escortwerkzaamheden, ze werd steeds door taxichauffeurs naar verschillende bars gereden. Ze werkte zeven dagen per week en ontving ongeveer twee klanten per dag in hotels.

Reactieronde

Eventueel korte pauze

Kernvragen 60 minuten

Hoe kijkt u aan tegen indicator 1 t/m 6? (steeds een sheet) Hoe zou u deze interpreteren? Welke zeggingskracht kent u deze toe in verband met het onderscheiden tussen oneigenlijk gebruik en terecht gebruik.

1. ontbreken van de achternaam van de dader;
2. summiere gegevens over de verblijfplaats;
3. gebrek aan uniciteit in het ontsnappingsverhaal (vb. ontsnapping met hulp van een onbekende man en/of door onafgesloten deur);
4. gebrek aan consistentie van het verhaal; (verschillende versies van het verhaal en/of nieuwe informatie);
5. valse informatie over identiteit en verblijf;
6. ontbreken van details over de route naar hulpverlening/politie.

Beoordelvingsvraag. 5 min

Kunt u aangeven hoe sterk u elke indicator vindt op een schaal van 1 t/m 6 (1 = heel sterk, 6 = heel zwak). Het gaat om de vraag hoe onderscheidend een kenmerk is om oneigenlijk en terecht gebruik van elkaar te onderscheiden. Geef de cijfers 1 t/m 6. Elk cijfer mag meerdere keren worden gebruikt.

	Ontbreken van de achternaam van de dader
	Summiere gegevens over de verblijfplaats
	Gebrek aan uniciteit in het ontsnappingsverhaal
	Gebrek aan consistentie van het verhaal
	Valse informatie over identiteit en verblijf
	Ontbreken van details over de route naar hulpverlening/politie

Afrondende vraag 10 minuten

We hebben het vandaag vooral gehad over mensen die mogelijk oneigenlijk gebruik maken van de B9-regeling, maar zijn er naar uw ervaring ook mensen of groepen mensen die wel slachtoffer zijn, maar niet bereikt worden met de B9-regeling? Zo ja, welke zijn dat?

Afsluiting en bedanken

BIJLAGE 4
Tabel B4.1 Resultaten factoranalyse

Component Matrix (factoranalyse)			
	<i>Component</i>		
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
Details over omgeving	,925	-,133	-,102
Adres	,898	-,231	-,120
Uniek ontsnappingsverhaal	,776	-,090	,099
Details over woning	,728	-,235	,162
Ontbrekende details over route naar politie	,729	-,159	,127
Achternaam	,699	,208	-,006
Ontsnappingsverhaal (onbekende man)	,502	-,244	,509
Nieuwe informatie bij dreiging sepot	,303	,712	-,044
Meerdere verblijfsrechtelijke procedures	,125	,723	-,210
Vershillende versies van het verhaal	,253	,693	-,132
Valse identiteit	,221	,587	,377
Valse informatie over verblijf	,214	,314	,681
Ontsnappingsverhaal (geen slot)	,288	,067	-,585
Plaatsnaam	,606	-,056	-,534

Regioplan Beleidsonderzoek

Nieuwezijds Voorburgwal 35

1012 RD Amsterdam

T 020 531 531 5

F 020 626 519 9

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl