

## **VOORONDERZOEK ONEIGENLIJK GEBRUIK VERBLIJFSREGELING MENSENHANDEL**

- samenvatting -

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

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan in opdracht van het WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie.



## 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 aangiften 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 geseponneerd 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 aangifte-drempel 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. ‘