



REGIOPLAN

BELEIDSONDERZOEK



Evaluatie pilot multidisciplinaire advisering slachtofferschap mensenhandel

Evaluatie pilot multidisciplinaire advisering slachtofferschap mensenhandel

- SAMENVATTING -

Auteurs

mr. drs. Willemijn Smit
dr. Jeanine Klaver

Amsterdam, 10 september 2019
Publicatienr. 17172

Samenvatting en conclusie

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

Doel en opzet van het onderzoek

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

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

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

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

Inrichting van de pilot en kwantitatieve resultaten

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

Inrichting van de pilot

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

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

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

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

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

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

Kwantitatieve resultaten

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

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

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

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

Beoordeling werking pilot in de praktijk

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

Toegankelijkheid

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

Communicatie

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

Toegankelijkheid verschillende doelgroepen

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

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

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

Deskundigheid

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

Multidisciplinariteit

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

Met de gebundelde expertise is de commissie uiteindelijk toch goed in staat gebleken om een oordeel te geven over de aannemelijkheid van slachtofferschap. Door de multidisciplinariteit kon een zaak vanuit verschillende invalshoeken worden bekeken. Dit had volgens de commissieleden echt meerwaarde voor het doorgronden van een zaak en in vrijwel alle gevallen kon de commissie op basis van uitwisseling van inhoudelijke argumenten waarbij geput werd uit de brede kennis aanwezig bij de commissieleden, tot een eensluidend oordeel komen ten aanzien van de aannemelijkheid van slachtofferschap.¹

Onafhankelijkheid

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

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

Oordeel aannemelijkheid slachtofferschap

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

¹ Deze bevinding sluit aan bij de ervaringen opgedaan in het Verenigd Koninkrijk met een pilot (tussen 2015 en 2017) met multidisciplinaire teams voor het beoordelen van slachtofferschap van mensenhandel. Een belangrijke conclusie uit het evaluatieonderzoek van deze pilot is dat de brede kennis en ervaring vanuit verschillende invalshoeken van de panelleden bijdraagt aan een goede oordeelsvorming over de aannemelijkheid van slachtofferschap (*Ellis, Cooper & Roe, 2017, An evaluation of the National Referral Mechanism pilot, Home Office*).

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

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

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

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

Output/outcome

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

Derde partijen

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

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

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

Slachtoffers

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

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

Toekomst

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

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

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

➤ *Samenstelling van de commissie*

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

➤ *De financiële randvoorwaarden*

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

➤ *Meer transparantie over het beoordelingsproces*

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

➤ *Meerwaarde op meer terreinen realiseren*

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

➤ *Gebruikte terminologie*

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

➤ *Kennisdeling over triage in het bredere veld delen*

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



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl