

Samenvatting

Achtergrond onderzoek

Verschiedene Europese landen hebben regelingen getroffen waardoor (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel in aanmerking kunnen komen voor verblijf, begeleiding en opvang. In Nederland staat deze regeling bekend als de B9-regeling. Hier is het recht op tijdelijk verblijf en bescherming in principe afhankelijk van de medewerking van slachtoffers aan de opsporing en vervolging van de mensenhandelaar. Ook het recht op voortgezet verblijf is onder andere gekoppeld aan de vervolging van de dader(s) voor mensenhandel of een daaraan gerelateerd delict.

Sinds enkele jaren zijn er in Nederland onder een aantal betrokkenen zorgen over mogelijk oneigenlijk gebruik van de B9-regeling. Hoewel er geen data beschikbaar zijn over de omvang van de problematiek, geven een aantal betrokkenen bij vooral de politie en het OM signalen af dat er vreemdelingen zijn die een mensenhandelverhaal fingeren om gebruik te maken van de Nederlandse regeling zonder daar recht op te hebben. Het kabinet Rutte I heeft hierop een aantal maatregelen getroffen om mogelijk oneigenlijk gebruik tegen te gaan, waaronder het beëindigen van het verblijfsrecht na een sepot en het strenger vervolgen van valse aangiften. De bedoeling is dat hierdoor de bestaande rechten en voorzieningen, en de daaraan verbonden maatschappelijke kosten, beperkt blijven tot de groep waarvoor die bedoeld zijn en het draagvlak voor de regeling behouden blijft. Tevens wordt verwacht dat de maatregelen er toe leiden dat de vraag naar opvang vermindert en de politiecapaciteit wordt ontlast.

Dit rapport beschrijft de verblijfsregelingen voor slachtoffers van mensenhandel in het Verenigd Koninkrijk, België en Italië en verkent in hoeverre er aanwijzingen zijn van oneigenlijk gebruik en hoe zij dit bestrijden. Onder oneigenlijk gebruik wordt verstaan het bewust en vrijwillig fingeren van een mensenhandelverhaal om voordelen te verwerven uit de verblijfsregeling en daaraan gerelateerde voorzieningen zonder daar recht op te hebben. De volgende probleemstelling staat centraal: *Hoe hebben andere Europese landen vorm gegeven aan verblijfsregelingen voor slachtoffers van mensenhandel en wat zijn de ervaringen met het tegengaan van mogelijk oneigenlijk gebruik van deze regelingen?*

Voor deze studie is bronnenonderzoek gedaan van literatuur, beleidsstukken, en wet- en regelgeving van en over het betreffende land, en zijn er halfopen interviews gehouden met 35 sleutelfiguren in elk land die een rol spelen in de bescherming van buitenlandse slachtoffers van mensenhandel, uit zowel gouvernementele als non-gouvernementele sectoren. Hen is ook gevraagd of er aanwijzingen zijn dat de getroffen maatregelen werken dan wel mogelijk ongewenste resultaten hebben.

Resultaten

Verblijfsregeling en voorzieningen voor slachtoffers van mensenhandel

Conform internationale verplichtingen kennen het Verenigd Koninkrijk, België en Italië een verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel die gepaard gaat met voorzieningen om hen op te vangen, te begeleiden en te ondersteunen ('slachtofferregeling'). In alle drie landen bestaat de regeling uit verschillende fasen, waaronder een periode voorafgaand aan de toekenning van de verblijfsvergunning

(bedenktijd). (Mogelijke) slachtoffers kunnen zich in die periode onttrekken aan de mensenhandelaar, herstellen van de uitbuitingssituatie, en/of zich bezinnen op vervolgstappen.

In België en het Verenigd Koninkrijk bedraagt de periode van de bedenktijd 45 dagen, die alleen in het Verenigd Koninkrijk verlengbaar is. Italië kent geen officiële bedenktijd. Hier volgen slachtoffers een sociaal programma van drie maanden bij een niet-gouvernementele organisatie (ngo) of sociale dienst van een lokale autoriteit dat is gericht op eerste hulp en ondersteuning en eventueel kan worden verlengd met drie maanden.

Na de bedenktijd kan er onder bepaalde voorwaarden een tijdelijke verblijfsvergunning worden aangevraagd. In België is die verbonden aan de verplichting voor slachtoffers om mee te werken aan een onderzoek naar de verdachte en een eventuele gerechtelijke procedure. De verblijfsvergunning is beschikbaar voor slachtoffers van mensenhandel en van zwaardere vormen van mensensmokkel en wordt toegekend door de officier van justitie. De vergunning is zes maanden geldig en kan worden verlengd voor de duur en ten behoeve van de gerechtelijke procedure. Specifiek aan de Belgische procedure is dat er voorafgaand aan de toekenning van de tijdelijke verblijfsvergunning een Attest van Immatriculatie wordt afgegeven met een geldigheidsduur van drie maanden, eventueel verlengbaar met drie maanden. Het recht op verblijf komt te vervallen zodra de zaak wordt geseponneerd. Na afloop van de tijdelijke verblijfsvergunning kunnen slachtoffers wier mensenhandelaar werd vervolgd in aanmerking komen voor voortgezet verblijf. Zij moeten zich gedurende de gehele procedure laten begeleiden door een gespecialiseerd en geaccrediteerd opvangcentrum en breken met de verdachte(n). Er is geen beroep mogelijk tegen een afwijzing van een verblijfsaanvraag of beëindiging van het verblijfsrecht. In 2011 werden er 73 tijdelijke verblijfsvergunningen verstrekt aan slachtoffers van mensenhandel en zware vormen van mensensmokkel.

Ook in het Verenigd Koninkrijk kunnen slachtoffers die na de bedenktijd aangeven bereid te zijn mee te willen werken in een opsporings- en vervolgingsonderzoek naar de verdacht in aanmerking komen voor een tijdelijke verblijfsvergunning. De vergunning is twaalf maanden geldig en verlengbaar in het kader van de gerechtelijke procedure tegen de verdachte, mits het verblijf van het slachtoffer in het Verenigd Koninkrijk voor dat doel nodig wordt geacht. Slachtoffers moeten wel eerst definitief als zodanig zijn erkend door de bevoegde autoriteiten. Dit is de immigratiedienst in geval het slachtoffer uit een niet-EU-land afkomstig is. Daarnaast kan de minister in individuele gevallen een tijdelijk verblijfsvergunning verstrekken op basis van persoonlijke omstandigheden. In tegenstelling tot België bestaat er geen recht op voortgezet verblijf voor slachtoffers wier mensenhandelaar is vervolgd op basis van hun medewerking aan de procedure (maar wel op andere gronden na een verblijf van zes jaar in het VK). Evenmin kent het Verenigd Koninkrijk een beroepsmogelijkheid tegen een afwijzing of beëindiging van het tijdelijke verblijfsrecht. Tussen april 2009 en oktober 2011 werden er 93 tijdelijke verblijfsvergunningen verstrekt, waaronder 25 op basis van persoonlijke omstandigheden.

In Italië is medewerking geen sine qua non voor het recht op een tijdelijke verblijfsvergunning. Slachtoffers van mensenhandel en van bepaalde andere misdaden kunnen op twee manieren in aanmerking komen voor een tijdelijke verblijfsvergunning van zes maanden: op basis van hun behoefte aan bescherming tegen een gevaar als gevolg van 1) de medewerking die ze verlenen aan een onderzoek of procedure of 2) hun poging zich aan het criminele circuit van uitbuiting te onttrekken. De verblijfsvergunning kan op twee manieren worden verkregen: ofwel op basis van een aangifte tegen de verdachte en medewerking aan een gerechtelijke procedure ('juridische pad') ofwel middels een verklaring die de ngo of lokale overheid dienstdoet namens het slachtoffer aan de politie aflegt ('sociale pad') In de praktijk wordt de

verblijfsvergunning veelal onder het eerste pad verstrekt, tenzij slachtoffers te kwetsbaar, jong of bang zijn om mee te werken of hun verhaal onvoldoende opsporingselementen bevat om tot vervolging over te gaan. De verblijfsvergunning kan met maximaal één jaar worden verlengd, en eventueel langer in het kader van de gerechtelijke procedure. Er is hier wel beroep mogelijk tegen een afwijzing of intrekking van de verblijfsvergunning. In 2011 werden er 675 tijdelijke verblijfsvergunningen op humanitaire en/of sociale beschermingsgronden afgegeven. Het is onbekend hoeveel slachtoffers van mensenhandel dit betreft. Slachtoffers zijn verplicht deel te nemen aan een sociaal programma van zes tot maximaal achttien maanden dat is gericht op hun autonomie-en integratiebevordering. Indien ze dit programma succesvol hebben afgerond kunnen ze aanspraak maken op voortgezet verblijf op basis van een arbeidscontract of onderwijs in Italië.

Aanwijzingen voor oneigenlijk gebruik

In geen van de drie landen wordt oneigenlijk gebruik van de slachtofferregeling uitgesloten maar het wordt ook niet als een structureel of prangend probleem ervaren. Er is nergens cijfermatig materiaal beschikbaar over de omvang van mogelijk oneigenlijk gebruik van de regeling. Er zijn weliswaar aanwijzingen dat er vreemdelingen zijn die met een gefingeerd verhaal een beroep doen op de slachtofferregeling, maar dit betreft enkele gevallen (België en Italië) tot enkele tientallen per jaar (Verenigd Koninkrijk). In alle landen zijn de geïnterviewden van mening dat hun systeem voldoende effectief is om dergelijke aanvragen te onderscheppen alvorens er een verblijfsvergunning wordt verstrekt. Op dat moment ligt de bewijslast nog bij de vreemdeling om aannemelijk te maken dat hij of zij een slachtoffer van mensenhandel is die recht heeft op de rechten en voorzieningen die gepaard gaan met de slachtofferregeling. Mocht er al een verblijfsvergunning zijn afgegeven, dan verschuift de bewijslast van het oneigenlijk gebruik naar de bevoegde autoriteiten. Vermoedens van oneigenlijk gebruik zijn gebaseerd op (een opeenstapeling van) de volgende indicaties die overeenkomen tussen de drie landen:

- het verhaal van het vermeende slachtoffer bevat inconsistenties of tegenstrijdigheden met de getuigenis van anderen;
- het verhaal van het vermeende slachtoffer is onlogisch, onwaarschijnlijk of feitelijk onjuist;
- het vermeende slachtoffer kan geen (concrete) kernelementen noemen die verifieerbaar zijn;
- het vermeende slachtoffer heeft geen wettig verblijf en tevergeefs meerdere verblijfsrechtelijke procedures doorlopen en/of staat op het punt uitgewezen te worden;
- het vermeende slachtoffer vertelt een standaardverhaal dat identiek is aan dat van anderen.

Daarnaast wordt in België en Italië uitval uit de procedure ook genoemd als indicatie voor mogelijk oneigenlijk gebruik. Vermoed wordt dat vreemdelingen die de begeleiding of het programma niet volhouden bij aanvang al niet daadwerkelijk slachtoffer waren die recht hadden op verblijf in de zin dat zij de intentie hadden om te breken met de mensenhandelaar en deze helpen te vervolgen. In het Verenigd Koninkrijk, waar de politie de grond voor de verblijfsaanvraag aannemelijk moet maken, noemt een enkele geïnterviewde daarnaast het doen van meerdere aangiften bij verschillende politiekorpsen als aanwijzing van mogelijk oneigenlijk gebruik.

De verhalen over oneigenlijk gebruik die bekend zijn betreffen overigens niet altijd (of meestal) vreemdelingen die bewust en vrijwillig een mensenhandelverhaal fingeren om gebruik te maken van de verblijfsvergunning en/of de voorzieningen. Ook mensenhandelaren kunnen misbruik maken van de verblijfsmogelijkheden. In alle

drie landen zijn er aanwijzingen dat zij kwetsbare vreemdelingen zonder wettig verblijf met een standaardverhaal naar de bevoegde autoriteiten sturen, hetzij opdat deze een verblijfsvergunning verwerven waarna ze vervolgens kunnen worden uitgebuit (Verenigd Koninkrijk) hetzij om de opvang te infiltreren om aldaar verblijvende slachtoffers te intimideren of te rekruteren (België en Italië).

In de praktijk blijkt het lastig om de verschillende verschijningsvormen van oneigenlijk gebruik van elkaar te onderscheiden, alsmede de motivaties en redenen die mogelijke slachtoffers hebben om informatie te verzwijgen of te vervalsen. Daarnaast kan het voorkomen dat de (doorverwezen) vreemdeling weliswaar kwetsbaar is maar geen recht heeft op de slachtofferregeling omdat hij of zij niet onder de overheidsdefinitie van slachtoffer van mensenhandel valt of niet aan (al) de voorwaarden voldoet. De geïnterviewden benadrukken het belang van het onderscheiden van de verschillende verschijningsvormen van oneigenlijk gebruik, die elk eigen maatregelen vragen.

Maatregelen tegen oneigenlijk gebruik

Geen van de drie landen kent specifieke maatregelen om oneigenlijk gebruik van de slachtoffer te bestrijden. Wel bestaan er inherent aan de slachtofferregeling in elk land verschillende maatregelen om oneigenlijk gebruik te voorkomen. Deze komen voor de landen in grote mate overeen. Daarnaast bevat de algemene wet- en regelgeving strafrechtelijke sancties voor het verstrekken van misleidende of valse informatie, die kunnen worden ingezet om oneigenlijk gebruik tegen te gaan.

I Toetsingsmomenten als filters voor oneigenlijk gebruik

In alle drie landen bevat de procedure verschillende toetsingsmomenten om te beoordelen of iemand aan de voorwaarden voldoet om in aanmerking te komen voor bescherming, steun en verblijf. Dit zijn toetsingsmomenten vanaf de signalering van iemand als een mogelijk slachtoffer en de doorverwijzing van die persoon naar hulpverlening en/of bevoegde autoriteiten die beslissen over het recht op de bedenktijd en eventueel verblijf. Uit de interviews komt naar voren dat ze als belangrijk filter fungeren om oneigenlijke verblijfsaanvragen te onderscheppen op basis van voorgenoemde indicaties van mogelijk oneigenlijk gebruik. Voorafgaand aan de toetsingsmomenten vindt er echter ook al een filtering plaats doordat mogelijke slachtoffers niet als zodanig worden geïdentificeerd door de persoon of instantie die met hen in aanraking komt, dan wel bij vermoedens van oneigenlijk gebruik niet worden doorverwezen.

In het Verenigd Koninkrijk kunnen alleen zogeheten First Responders mogelijke slachtoffers doorverwijzen naar de bevoegde autoriteiten (in het geval van derdelanders: de immigratiedienst). Deze zijn bevoegd het slachtofferschap op twee verschillende momenten vast te stellen: eenmaal vooraf aan de bedenktijd op basis van een op redelijke gronden gebaseerde aanwijzing en eenmaal na afloop van de bedenktijd op basis van het principe dat het meer waarschijnlijk is dan niet dat als het een slachtoffer van mensenhandel betreft. Bij twijfels aan de geloofwaardigheid en betrouwbaarheid van het mensenhanderverhaal wordt er een negatieve beslissing genomen en kan de persoon geen aanspraak maken op de slachtofferregeling. België kent eveneens een extra toetsingsmoment voor toekenning van de tijdelijke verblijfsvergunning door de extra ingebouwde fase van het Attest van Immatriculatie van drie maanden. Indien er gedurende deze periode twijfels ontstaan over het slachtofferschap kan de officier van justitie deze periode verlengen met drie maanden om nader onderzoek te doen en eventueel in overleg met andere betrokkenen de procedure beëindigen.

In Italië beoordeelt de Questore (politiecommissaris) de verblijfsaanvraag die hij verkreeg van ofwel de ngo (sociale pad) ofwel de officier van justitie (juridische pad). Op basis van hun advies en het onderzoek door de eigen opsporingsinstaties kan de Questore besluiten de verblijfsaanvraag af te wijzen. Als de tijdelijke verblijfsaanvraag eenmaal is toegekend wordt bij elke verlengingsaanvraag van de tijdelijke verblijfsvergunning bekeken of het slachtoffer aan de voorwaarden voor verblijf voldoet. In alle drie landen is er dus sprake van een constante verificatie van het slachtofferschap door één of meerdere actoren, waardoor volgens de geïnterviewden oneigenlijk gebruik kan worden gedetecteerd en tegengegaan.

II Rol van politie/justitie in opsporing van mogelijk oneigenlijk gebruik

In alle drie landen wijzen geïnterviewden op het belang van een nauwkeurig opsporings- of vervolgingsonderzoek om mogelijk oneigenlijk gebruik van de slachtofferregeling tegen te gaan. De politie en het OM kunnen tijdens een dergelijk onderzoek de feiten uit de verklaring of aangifte nagaan en vermoedens van oneigenlijk gebruik vroegtijdig communiceren aan de bevoegde autoriteiten. Hoewel in Italië de medewerking van het slachtoffer aan een dergelijk onderzoek geen vereiste is voor een verblijfsaanvraag onder het sociale pad, blijkt dat de politie en de officier van justitie ook dan een rol spelen in de verificatie van het mensenhandelverhaal. De Questore zal namelijk bij een dergelijke aanvraag van de ngo/lokale autoriteit de verstrekte informatie eveneens laten nagaan door eigen opsporingsdiensten. Bovendien kan de officier van justitie op basis van de verstrekte informatie ook zonder een aangifte overgaan op de vervolging van de verdachte, en in een later stadium alsnog de medewerking van het slachtoffer vereisen. Hoewel het verblijfsrecht hier niet afhangt van een medewerkings- of resultaatsverplichting, spelen gerechtelijke instanties dus een vergelijkbare rol in de opsporing van gefingeerde mensenhandelverhalen als in België en het Verenigd Koninkrijk.

III Rol van ngo's en opvangcentra in opsporing van mogelijk oneigenlijk gebruik

In Italië en België wijzen geïnterviewden op het belang van de rol die (geaccrediteerde) ngo's en opvangcentra spelen in de verificatie van het mensenhandelverhaal. Hoewel hun doelstellingen en aanpak van mensenhandel anders kunnen zijn dan die van de bevoegde autoriteiten zijn de ngo's en opvangcentra ook attent op het onderscheppen van mogelijk frauduleuze verblijfsaanvragen gezien de risico's, tijd en capaciteit die daarmee gepaard gaan. Zij kunnen tijdens het intakegesprek met het vermeende slachtoffer al besluiten deze niet toe te laten tot de verplichte begeleiding of het sociale programma vanwege vermoedens van oneigenlijk gebruik. Ook na de verblijfsaanvraag kunnen zij tijdens een reeds gestarte begeleiding signalen van oneigenlijk gebruik opvangen en deze communiceren aan de bevoegde autoriteiten. Daarnaast wordt gesteld dat er een zelfreinigend effect uitgaat van de voorwaarde zich te laten begeleiden of deel te nemen aan een sociaal programma om aanspraak te maken op verblijf en voorzieningen. Vreemdelingen die een mensenhandelverhaal fingeren met de bedoeling om eenvoudig aan een verblijfsvergunning te komen zouden hierdoor worden afgeschrikt of vanzelf uitvallen.

IV Professionalisering van betrokken actoren

Uit de interviews komt naar voren dat de professionaliteit van de betrokken actoren onontbeerlijk is voor zowel een stevige aanpak van mensenhandel als het detecteren en tegengaan van mogelijk oneigenlijk gebruik. Het wordt van belang geacht dat actoren die in aanraking komen met mogelijke slachtoffers de expertise, kennis en capaciteit hebben om hen te identificeren en te onderscheiden van vreemdelingen die een verhaal fingeren om een verblijfsvergunning te verkrijgen.

V Samenwerken en kennisdeling tussen betrokken actoren

De samenwerking tussen de betrokken actoren wordt van cruciaal belang geacht om mogelijk oneigenlijk gebruik van de slachtofferregeling te voorkomen. De kennis en informatie die bij de verschillende actoren aanwezig is over het vermeende slachtoffer kan op die manier worden gestapeld om tot een compleet dossier te komen waarmee het oneigenlijk gebruik aannemelijk kan worden gemaakt. Geïnterviewden geven aan dat een effectieve aanpak van mogelijk oneigenlijk gebruik gebaat is bij een geïntegreerde en multidisciplinaire aanpak van mensenhandel in z'n geheel. In België is op nationaal niveau sprake van een dergelijke aanpak waarin verschillende strafrechtelijke, bestuurlijke en non-gouvernementele instanties betrokken zijn en op regelmatige basis samenkomen om te overleggen. In Italië en het Verenigd Koninkrijk zijn er op lokaal niveau samenwerkingspraktijken ontwikkeld, terwijl er in het laatstgenoemde land ook op nationaal niveau overleg plaatsvindt tussen de partijen die betrokken zijn in het Nationaal Verwijsmechanisme.

VI Sancties

Ten slotte wijzen de geïnterviewden op het bestaan van strafrechtelijke en civiele sancties op het doen van valse aangiften of het verstrekken van valse of misleidende informatie aan officiële instanties. Hoewel dergelijke boetes en gevangenisstraffen die op kunnen lopen tot wel tien jaar niet specifiek bedoeld zijn om oneigenlijk gebruik van de slachtofferregeling tegen te gaan, kunnen zij daar wel tegen worden ingezet.

(In)effectiviteit van de maatregelen tegen oneigenlijk gebruik

In alle drie landen bestaat de indruk dat de maatregelen voldoende effectief zijn om oneigenlijk gebruik van de slachtofferregeling te voorkomen en te bestrijden, maar hiernaar zijn geen evaluatiestudies uitgevoerd. Deze vermoedens zijn gebaseerd op het gegeven dat er maar weinig concrete gevallen van oneigenlijk gebruik bekend zijn. Volgens vertegenwoordigers van de betrokken overheidsinstanties betekent dit dat oneigenlijke verblijfsaanvragen worden gefilterd voordat de vergunning wordt verstrekt. Geïnterviewden die werken met slachtoffers denken dat dit komt omdat de voorwaarden en procedures verbonden aan de slachtofferregeling zo specifiek en hoogdrempelig zijn dat er maar weinig mensen misbruik van maken. Volgens de geïnterviewden staat en valt de effectiviteit van het huidige systeem om oneigenlijk gebruik op te sporen en tegen te gaan echter bij de kennis, capaciteit en expertise van en samenwerking tussen de betrokken actoren. Deze kan per regio en sector verschillen in met name Italië en het Verenigd Koninkrijk, waardoor niet valt uit te sluiten dat oneigenlijk gebruik onvoldoende wordt opgespoord en er daarom maar een gering aantal gedetecteerde gevallen bekend is.

Daarnaast zijn er aanwijzingen dat de getroffen maatregelen een aantal mogelijke knelpunten kennen. Eén daarvan is dat er ook daadwerkelijke slachtoffers worden weggefilterd voor of tijdens de verschillende toetsingsmomenten binnen de procedures, omdat zij niet als dusdanig worden gesignaleerd of geïdentificeerd. Geïnterviewden merken op dat er meerdere redenen kunnen zijn waarom een mensenhandelverhaal onvoldoende aanwijzingen of tegenstrijdigheden bevat of parallellen vertoont met dat van andere slachtoffers, maar dat een cultuur van wantrouwen jegens slachtoffers zonder wettig verblijf ertoe bijdraagt dat dit al gauw als indicatie van mogelijk oneigenlijk gebruik wordt gezien. Ze zien dit risico vooral als de bevoegde autoriteiten ook werkzaam zijn in de strijd tegen illegale immigratie en in migratiecontrole, en onvoldoende getraind zijn in mensenhandel of onvoldoende samenwerken met andere instanties in de beslissingsprocedure. Geïnterviewden die werken met slachtoffers wijzen erop dat de vertrouwensrelatie die moet worden

opgebouwd eer zij hun complete verhaal vertellen en/of bereid zijn samen te werken, kan worden ondermijnd als mogelijke slachtoffers als potentiële wetsovertreders worden bejegend. Dit kan ten koste gaan van de opsporing en vervolging van daders en de van daadwerkelijke slachtoffers.

Naast het risico van inadequate identificatie van mogelijke slachtoffers door betrokken instanties zijn er aanwijzingen dat de toetsingsmomenten ook een afschrikwekkend effect hebben op reeds gesignaleerde slachtoffers. Uit het onderzoek komt naar voren dat mogelijke slachtoffers die wel als zodanig werden gesignaleerd zich niet altijd laten doorverwijzen naar bevoegde autoriteiten om in aanmerking te komen voor de slachtofferregeling. Het risico dat zij niet worden geïdentificeerd en worden uitgewezen weegt voor hen niet altijd op tegen de voordelen die de slachtofferregeling hen biedt, vooral als het verblijfsrecht discretionair is en afhankelijk blijft van de uitkomst van gerechtelijke procedures. Ook instanties die met mogelijke slachtoffers werken zijn soms afwachtend om slachtoffers door te verwijzen als de toegang tot de procedure te hoogdrempelig is en het risico van uitwijzing blijft bestaan.

In het Verenigd Koninkrijk is er kritiek op het gebruik van de bedenktijd door de bevoegde autoriteiten om nader onderzoek te doen om tot een tweede, definitieve beslissing te komen of de persoon een slachtoffer van mensenhandel is. Geïnterviewden wijzen op het risico dat reeds kwetsbare slachtoffers worden gehertraumatiseerd door het afnemen van interviews tijdens de bedenktijd, die juist bedoeld is om hen te laten herstellen van de uitbuitingssituatie.

Ten slotte zijn er aanwijzingen in België en Italië dat de begeleidingsverplichting sommige slachtoffers afschrikt of tussentijds doet afhaken. Daadwerkelijke slachtoffers die de begeleiding door een opvangcentrum of ngo als betuttelend ervaren kunnen besluiten niet in de procedure te stappen of deze te staken met het verlies van alle rechten op verblijf en bescherming als gevolg.

Concluderende opmerkingen

Naast het in kaart brengen van de verblijfsregelingen had dit onderzoek ten doel om er achter te komen of er ook in andere landen aanwijzingen zijn voor mogelijk oneigenlijk gebruik en zo ja, welke maatregelen zij hebben getroffen om dat tegen te gaan en in hoeverre die als effectief worden gepercipieerd. De bevindingen zijn gebaseerd op bestaand onderzoek en de indrukken en ervaringen van een selectie van betrokken sleutelfiguren in het desbetreffende land over het systeem in hun eigen land. Deze verkenning van de problematiek van mogelijk oneigenlijk gebruik in andere Europese landen heeft daarom een indicatief karakter en is geen evaluatiestudie van de getroffen maatregelen. Desalniettemin kan de ervaring en kennis die andere Europese landen op dit terrein hebben opgebouwd wellicht bruikbaar zijn voor de Nederlandse aanpak van mogelijk oneigenlijk gebruik van de B9-regeling. De implicaties van de landen-specifieke context en aanpak van mensenhandel op de toepasbaarheid van de genoemde maatregelen voor Nederland moeten nog nader worden onderzocht.