

Bijlage

1. Onderzoeksresultaten

Vooraf wordt de algemene kanttekening gemaakt dat het verzamelen van data voor zowel de APM als het EMM ingewikkeld was: er zijn verschillende organisaties betrokken bij de opvang van amv's, bij het vastleggen van informatie over het vertrek van amv's en bij het bestrijden van mensensmokkel en mensenhandel. Data voor de analyse en het onderzoek is verkregen van onder meer COA, Nidos, de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Politie en de IND. APM heeft daarnaast gegevens van registraties in het Europese datasysteem Eurodac gebruikt en het EMM heeft gekeken naar data van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW). Elke organisatie heeft zijn eigen rol en taak en registreert ook op eigen wijze in eigen systemen. Deze data worden voor de interne processen van de organisaties geregistreerd en niet (primair) voor onderzoeksdoeleinden. Hierdoor worden soms ook verschillende definities gebruikt. De onderzoekers en analisten van APM en EMM geven aan dat dit een vergelijking tussen de data van de verschillende partners complex maakt. Ondanks die beperkingen is door hen getracht een zo compleet mogelijk antwoord te geven op de aan hen gestelde (onderzoeks)vraag. Dit verklaart evenwel waarom soms de data (aantallen, percentages) over de groep Vietnamese amv's – die door zowel APM als EMM is bestudeerd – niet helemaal overeenkomen in de analyse en het onderzoek.

1.1 Bevindingen van de data-analyse van APM

Voor de analyse van de APM is gekeken naar de 1750 jongeren die door COA of Nidos tussen 2015 en 2018 zijn geregistreerd als 'amv' en als 'vertrokken met onbekende bestemming' (mob). Hierbij zij opgemerkt dat veranderingen aan het amv-label later in de procedure niet zijn meegenomen. Het is dus mogelijk dat een gedeelte van de 1750 vreemdelingen die onderwerp zijn geweest van de analyse, aanvankelijk als 'amv' zijn gelabeld maar, op het moment dat zij mob vertrokken inmiddels meerderjarig waren, of, na onderzoek in een andere lidstaat of leeftijdsonderzoek, alsnog meerderjarig zijn verklaard. Een andere belangrijke kanttekening is dat de bevindingen van de analyse enkel zijn gebaseerd op kwantitatieve data, wat slechts een deel van het totaalbeeld is. Het kan immers zo zijn dat, na het vertrek mob van een amv, medewerkers van de betrokken instanties wel een vermoeden hebben waar de amv naar toe is vertrokken bijvoorbeeld omdat via sociale media of andere amv's indicaties worden verkregen over de verblijfplaats van de amv. Dit soort kwalitatieve data is echter niet in de analyse meegenomen.

De APM heeft geanalyseerd wat de algemene kenmerken zijn van deze jongeren, wat hun vertrekgedrag is en of ze na hun vertrek uit de opvang nog in nationale- of Europese systemen zijn geregistreerd. Bij elke (sub)vraag heeft de APM specifiek gekeken naar de Vietnamese amv's, die – zo blijkt uit de analyse – op enkele punten ander gedrag vertonen dan de amv's van andere nationaliteiten. Hieronder geef ik dan ook eerst de resultaten weer voor het grootste deel van de onderzochte groep: amv's van alle nationaliteiten met uitzondering van de Vietnamese. Daarna geef ik apart de bevindingen weer met betrekking tot de Vietnamese amv's.

Kenmerken van de onderzochte groep (uitgezonderd Vietnamezen)

In het eerste deel van de analyse zijn de kenmerken onderzocht van de groep amv's die mob vertrekt. Uit de analyse blijkt dat van de jongeren die uit de COA-opvang stroomden in de onderzochte periode ongeveer 20% is geregistreerd als vertrokken met onbekende bestemming. Dit komt overeen met het percentage mob-vertrek van de volwassen COA-populatie (19%). De meest voorkomende nationaliteiten onder de onderzochte groep zijn Marokkaans, Eritrees en Afghaans. Dit komt overeen met het relatief hoge aandeel amv's van deze nationaliteiten die de afgelopen jaren zijn ingestroomd in de asielprocedure. Het overgrote deel van de amv's die mob vertrekt is man (88%) en tussen de 15 en 17 jaar oud (75%), dit komt overeen met de kenmerken van de algemene amv-populatie bij COA (85% man, ca. 70% tussen 15 en 17 jaar oud). Uit de analyse blijkt dat het vertrek toeneemt naarmate de 18^e verjaardag nadert. Verder blijkt dat het

merendeel van de onderzochte groep binnen een half jaar na registratie van instroom bij COA of Nidos met onbekende bestemming is vertrokken (ca. 80% van de COA-registratie, ca. 60% van de Nidos-registraties). Meer dan 50% van de bij COA geregistreerde amv's die mob gaan is binnen twee maanden alweer vertrokken uit de opvang. Bij amv's in de Nidos-opvang is een grotere spreiding in verblijfsduur waar te nemen. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat Nidos verantwoordelijk is voor de opvang van relatief jongere amv's (amv's onder de 15 worden in beginsel opgevangen in opvanggezinnen van Nidos) en amv's met een status. Het vertrek lijkt niet altijd samen te hangen met de uitkomst van de asielaanvraag: het merendeel van de onderzochte groep (ca. 50%) is al vertrokken voordat een beslissing binnen is op de asielaanvraag.

Registraties van amv's in nationale en Europese datasystemen

In het tweede deel van de analyse is gekeken of de onderzochte groep amv's voor of na hun mob-vertrek zijn gesignaleerd in nationale (politie en Koninklijke Marechaussee) of Europese (Eurodac) datasystemen.

Eurodac: In het Eurodac-systeem registreren lidstaten vreemdelingen (vanaf 14 jaar) die zij aantreffen bijvoorbeeld omdat zij asiel aanvragen of bij een illegale EU-buitengrensoverschrijding worden aangetroffen. Eurodac-hits worden gebruikt om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor het in behandeling nemen van de asielaanvraag van een vreemdeling op grond van de Dublin-verordening. Het was voor de analisten niet mogelijk om in Eurodac te zien waar een vreemdeling is geweest ná vertrek mob uit de Nederlandse opvang. De Eurodac-data geven alleen inzicht in waar de amv's uit de onderzochte groep zijn geweest vóór hun vertrek mob. Uit Eurodac-data blijkt dat 1460 van de 1750 onderzochte amv's in Eurodac zijn geregistreerd, het vaakst door Duitsland, Italië, Griekenland of Nederland (een amv kan eerder uit Nederland zijn vertrokken en weer zijn teruggekeerd). Vooral Marokkaanse, Algerijnse en Syrische amv's zijn eerder aangetroffen. Marokkaanse amv's hebben naar verhouding het vaakst meerdere Eurodac registraties in andere landen.

KMar: Aan de hand van data aangeleverd door de KMar is onderzocht hoeveel van de amv's voor of na hun vertrek mob zijn aangetroffen terwijl zij probeerden via Nederland illegaal de overtocht te maken naar het Verenigd Koninkrijk ('inklimmers'). Van de onderzochte groep amv's zijn er 110 door de KMar aangetroffen, voornamelijk vóór hun mob vertrek (90). Slechts een paar amv's zijn na hun mob vertrek aangetroffen als inklimmer. Van de aangetroffen inklimmers is bijna de helft Albanees. Deze groep is – ook bij volwassenen – sterk vertegenwoordigd onder inklimmers.

Politie: 570 amv's (ongeveer een derde van de groep) zijn na het vertrek mob door de politie geregistreerd. Dit kan een registratie zijn als slachtoffer, getuige, aangever, of verdachte. Het gaat daarbij om een eerste registratie van een melding; nader politieonderzoek, dan wel het verloop van een eventueel strafrechtelijk proces, dient nog vast te stellen wat er daadwerkelijk is gebeurd. Bijna 60% van de registraties van de politie vindt binnen twee maanden na vertrek mob plaats. De registraties vinden veelal plaats in de grote steden (hoofdzakelijk Amsterdam), of in gemeente waar opvanglocaties staan (of stonden). De meeste registraties (ca. 20%) betreffen Marokkaanse amv's.

IND (unit Dublin): Aan de hand van Dublin-data is gekeken of er na vertrek mob claim-ins zijn binnengekomen uit andere lidstaten op grond van de Dublinverordening. Nederland ontvangt een claim-in van een andere lidstaat als die lidstaat van mening is dat Nederland de meest aangewezen lidstaat is om de asielaanvraag van de vreemdeling in kwestie te behandelen: dit kan zijn als de vreemdeling eerder in Nederland een asielaanvraag heeft ingediend, hier is aangetroffen bij een illegale grensoverschrijding of hier gezins- of familieleden met een vergunning heeft wonen. Voor 24% van de amv's uit de onderzochte groep is een claim-in ontvangen uit een andere lidstaat. Dit is opmerkelijk omdat een amv die eerder in een andere lidstaat asiel heeft aangevraagd in beginsel niet wordt geclaimd op grond van de Dublinverordening, tenzij er gezins- of familieleden zijn met wie de amv herenigd kan worden. Het kan dus zijn dat een gedeelte van de vertrokken amv's heeft aangegeven familie- of gezinsleden in Nederland te hebben (een claim op deze grond wordt slechts

ingewilligd als een familieband daadwerkelijk wordt vastgesteld). Andere mogelijke verklaringen zijn dat de amv 18 is geworden na vertrek mob en door de volgende lidstaat als volwassen in de asielprocedure instroomt dan wel een andere, meerderjarige, leeftijd opgeeft in de andere lidstaat, waardoor wél wordt geclaimd. Dit zijn echter alleen speculaties, omdat voor de analyse niet de motivatie van de claims is ingezien. De claim-ins die Nederland ontving kwamen het vaakst uit Duitsland, gevolgd door Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Denemarken. Marokkaanse amv's zijn het vaakst in andere lidstaten aangetroffen na het vertrek mob. De claim-ins worden relatief snel na het vertrek mob ontvangen: 51% van de claims wordt binnen 4 maanden na vertrek mob ontvangen.

Bevindingen m.b.t. de Vietnamezen binnen de onderzochte groep

Van de onderzochte groep zijn 80's amv's met de Vietnamese nationaliteit. De kenmerken van de Vietnamese amv's wijken op een paar punten af van de rest van de onderzochte groep. De Vietnamese amv's zijn in vergelijking met andere nationaliteiten overwegend meer geregistreerd als minderjarige tussen de 15 en 17 jaar oud (88%), maar bestaat uit een meer gemixte groep voor wat betreft geslacht dan de rest van de onderzochte amv's (64% man, 36% vrouw). De Vietnamezen vragen niet allemaal asiel aan: van de onderzochte groep Vietnamezen is voor een kwart geen registratie van een eerste asielaanvraag gevonden. De Vietnamezen die asiel aanvragen, wachten de beslissing op hun aanvraag niet af: zo goed als alle Vietnamezen zijn bij uitvaardiging van het besluit op het asielverzoek al vertrokken (96%). Uit de analyse blijkt dat het merendeel van de Vietnamese amv's (ca. 50%) in de beschermde opvang zat op het moment van vertrek mob. Dit kan verklaard worden doordat tijdens een groot deel van de onderzochte periode door Nidos – die als voogd de taak heeft om aan te geven in welke opvang een amv dient te worden geplaatst - besloten is om Vietnamese amv's (ongeacht of een asielaanvraag is ingediend) standaard in de beschermde opvang te plaatsen. De Vietnamese amv's vertrekken relatief snel mob: meer dan 50% is al binnen 26 dagen vertrokken. Van de vertrokken amv's uit de beschermde opvang in de onderzochte periode had ruim 70% de Vietnamese nationaliteit.

Ook de reisbewegingen van Vietnamese amv's wijken op een paar punten af van de rest van de onderzochte amv's. Zij zijn zelden eerder in een andere lidstaat geregistreerd in Eurodac voordat zij in Nederland aankomen. Circa 90% wordt voor het eerst in Nederland in Eurodac geregistreerd. Voor een kwart van de Vietnamese groep is een claim-in verzoek op grond van de Dublinverordening door Nederland ontvangen. Deze claim-ins worden hoofdzakelijk uit het Verenigd Koninkrijk ontvangen (70%), daarnaast uit Duitsland en Frankrijk. Het duurt wel relatief lang voordat deze claims worden ontvangen: pas na 9 maanden is meer dan de helft van de claims ontvangen.

Conclusie data-analyse van APM

De uitkomsten van de analyse geven een sterke indruk dat een groot deel van de onderzochte groep rondreist binnen de Europese Unie en daarbij gebruikmaakt van de asielopvang. Het merendeel van de amv's lijkt niet de intentie te hebben om lang in Nederland te verblijven en wacht de beslissing op de asielaanvraag niet af. Een aanzienlijk deel van de amv's wordt voor en na het vertrek mob aangetroffen in andere lidstaten binnen de EU. De bevindingen van de analyse ten aanzien van de Vietnamese amv's wijken op een paar punten af van de bevindingen die naar voren komen bij de andere nationaliteiten: ze vertrekken sneller mob, ze reizen minder rond binnen de EU en hebben een duidelijkere lidstaat van eindbestemming. De analyse lijkt de vermoedens die al bestonden over doorreis naar het Verenigd Koninkrijk te bevestigen.

1.2. Bevindingen van het onderzoek van het EMM

Het EMM begint haar rapport met een overzicht van de migratiestromen uit Vietnam naar Europa op basis van een literatuurstudie. Uit dit overzicht ontstaat het beeld van minderjarige Vietnamese migranten die, op zoek naar een beter bestaan, reizen naar het Verenigd Koninkrijk. Hierbij zijn sterke signalen dat een deel van deze groep aldaar in uitbuitingssituaties terecht komt. Hierbij dient Nederland vooral als transitland.

Kenmerken van de onderzochte groep en reisroute

Het EMM onderzoek richt zich vervolgens, na een zoekslag in verschillende systemen, op 78 gestelde minderjarige vreemdelingen (de onderzochte groep) die vertrokken zijn uit alle vormen van opvang, waaronder de beschermde opvang. Deze groep bestaat uit 74 als alleenstaand minderjarig geregistreerde personen met de Vietnamese nationaliteit die in de periode 2015 tot en met 2018 zijn geregistreerd als uitgestroomd uit de opvang (72 daarvan als 'vertrek mob'), aangevuld met vier personen die in de politiestructuren staan geregistreerd als vermist uit de beschermde opvang.

Het grootste deel van de Vietnamese amv's in de onderzochte groep komt in Nederland voor het eerst in beeld bij de KMar. Een aanzienlijk deel wordt door de KMar geregistreerd als inklimmer in een vrachtwagen (bijv. onderweg naar of op een ferry richting het Verenigd Koninkrijk). Een deel meldt zich bij de KMar op Schiphol. Zij komen aan met een vlucht waarbij Schiphol het overstappunt is.

Identificatie en twijfel over opgegeven leeftijd

De Vietnamezen worden door de KMar (of politie, of ISZW) geïdentificeerd. Identificatie van de Vietnamese amv's is lastig, omdat ze zonder identiteitsdocumenten worden aangetroffen. Ze geven aan minderjarig te zijn, maar een deel is dit waarschijnlijk niet. Bij verschillende instanties worden wisselende verklaringen over de leeftijd afgelegd en medewerkers van de beschermde opvang uiten twijfels over de opgegeven leeftijd. In een paar zaken is een leeftijdsonderzoek opgestart. Vaak is het leeftijdsonderzoek niet afgerond omdat de betrokkene al voor afronding met onbekende bestemming was vertrokken. In de paar zaken waarin het leeftijdsonderzoek wel is afgerond, kon niet worden vastgesteld of het hier om een meer- of minderjarig persoon ging. Het kan, volgens de onderzoekers, niet uitgesloten worden dat de Vietnamese vreemdelingen voor een deel opportuun omgaan met de leeftijd die zij, uit eigen beweging of mogelijk in opdracht van smokkelaars, opgeven. De onderzoekers concluderen dat vanwege de twijfel over de gestelde minderjarigheid van Vietnamese amv's niet altijd éénduidig wordt gehandeld door de diverse partijen, bijvoorbeeld bij het proces van registratie en identificatie of als blijkt dat een Vietnamese amv is vertrokken.

Vertrek met onbekende bestemming

Een groot deel van de aangetroffen Vietnamese amv's vraagt bij binnenkomst in Nederland asiel aan. Echter, uit het onderzoek komt naar voren dat 97% van deze groep de beslissing op de aanvraag niet afwacht en al is vertrokken voor de asielprocedure afgerond is. Een enkeling wordt nogmaals aangetroffen of teruggevonden, maar vertrekt daarna opnieuw vroegtijdig. Veruit de meeste gestelde amv's vertrekken binnen een maand na aantreffen en opvang in Nederland. Het merendeel van de als minderjarig geregistreerde Vietnamezen is in de onderzochte periode in de beschermde opvang geplaatst. Van de gestelde amv's is van een deel (36%) bekend dat ze op een zeker moment in een ander land dan Nederland of Vietnam zijn aangetroffen, in 70% van de gevallen was dat het Verenigd Koninkrijk.¹ Volgens de onderzoekers is er veelal sprake van 'georganiseerd vertrek' uit de beschermde opvang, omdat er vaak in groepjes wordt vertrokken, er in sommige gevallen auto's gesignaleerd worden bij de opvanglocaties en er contact lijkt te zijn over het moment van vertrek.

Uit het onderzoek komt tevens naar voren dat de medewerkers van de beschermde opvang het gevoel hebben dat zij niet of onvoldoende mandaat hebben om amv's tegen te houden. Ze kunnen hen niet tegenhouden om te vertrekken. Er zijn al verschillende maatregelen genomen (extra beveiliging, waakdiensten, inzet van een Vietnamese medewerker) om de vertrekkers tegen te gaan. Deze maatregelen zijn desondanks niet toereikend om de vertrekkers een halt toe te roepen, aldus de onderzoekers.

¹ Hierbij wordt door de onderzoekers niet uitgesplitst uit welk type asielopvang zij zijn vertrokken.

Mensenhandel en mensensmokkel

Het EMM heeft ook onderzoek gedaan naar de relatie van de eerder beschreven vertrekken met onbekende bestemming van de onderzochte groep en de delicten mensenhandel en mensensmokkel. Ten aanzien van opsporingsonderzoeken in de periode 2015-2018 met indicaties *mensensmokkel*, zijn er twee categorieën te onderscheiden waarbij Vietnamese vreemdelingen zijn betrokken. Enerzijds gaat het om onderzoeken die gestart zijn naar aanleiding van het aantreffen van illegale vreemdelingen (12 onderzoeken), anderzijds gaat het om onderzoeken die gestart zijn toen bekend was dat er sprake was van vermissing (5 onderzoeken). In relatie tot de eerste categorie onderzoeken zijn 19 personen uit de onderzochte groep opgedoken in de data van opsporingsinstanties. In 7 van de 12 onderzoeken uit deze eerste categorie is er sprake van vervolgingen van daders. Ten aanzien van de tweede categorie onderzoeken kan gesteld worden dat ondanks dat in een aantal gevallen wel sprake was van indicaties mensensmokkel, dit niet tot veroordeling van verdachten heeft geleid.

Er kan op basis van het EMM-onderzoek geen feitelijk verband tussen de onderzoeksgroep van gestelde amv's en het delict mensenhandel gelegd worden. De personen uit de MOB-groep komen na de vermissing niet meer voor in de politiestructuren in Nederland in relatie tot hennepkwekerijen of andere vormen van uitbuiting. Wanneer er breder gekeken wordt naar Vietnamezen in het algemeen, dan zijn er wel signalen te vinden van ernstige benadeling of (mogelijke) uitbuitingssituaties. Zo zijn er meerdere signalen van uitbuiting van Vietnamezen in relatie tot hennepcultuur in Nederland, maar mondden slechts drie daarvan uit in een opsporingsonderzoek. Deze onderzoeken hebben niet tot een veroordeling geleid. Het blijkt, kijkend naar de signalen die bekend zijn, telkens lastig om mensenhandel aan te tonen. Het verhoor van de Vietnamezen levert vaak weinig concrete informatie op, waardoor verdachten mensenhandel vrijwel nooit in beeld komen. Uit de opsporingsonderzoeken blijkt dat arbeidsuitbuiting in nagelsalons, waarbij Vietnamezen betrokken zijn, veelal samenhangt met andere delicten als mensensmokkel, witwassen en valsheid in geschrifte. Ook deze onderzoeken leiden zelden tot een strafrechtelijke veroordeling.

Conclusie onderzoek van het EMM

Met deze nieuwe kennis worden eerdere vermoedens bevestigd, dat Vietnamese gestelde amv's in verband gebracht kunnen worden met het delict mensensmokkel. Daarentegen kunnen deze vermoedens op het vlak van *mensenhandel* in Nederland niet bevestigd worden. De onderzochte groep zien we hier niet terug in uitbuitingssituaties nadat ze met onbekende bestemming zijn vertrokken, stellen de onderzoekers. Uit het onderzoek van het EMM kun je echter opmaken dat het goed mogelijk is dat de vertrokken gestelde amv's elders in een uitbuitingssituatie terecht komen. Hierover staan in het rapport geen cijfers vermeld.

De uitkomsten van de analyse geven een sterke indruk dat de gestelde amv's Nederland beschouwen als een transitland, met daarin de beschermde opvang als centraal tussenstation. Vanaf deze locatie kan (in groepsverband) de reis vervolgd worden, waarbij het Verenigd Koninkrijk veelal lijkt te fungeren als eindstop.