

Vergaderjaar 2023–2024

28 638

Mensenhandel

Nr. 236

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 november 2023

Op 4 september 2023 heeft het WODC het onderzoeksrapport «Evaluatie van de wijziging van de B8/3-regeling» gepubliceerd.¹ Het rapport bevat een plan- en procesevaluatie van een wijziging in de B8/3-regeling die in augustus 2019 is doorgevoerd en sluit af met twee aanbevelingen. Ik dank de onderzoekers voor de constructief-kritische evaluatie van de beleidswijziging en zal in deze beleidsreactie verder ingaan op het rapport en de aanbevelingen.

Wijziging van de B8/3-regeling in 2019

De B8/3-regeling is een verblijfsregeling voor slachtoffers en getuigen van mensenhandel die aangifte doen of meewerken aan het strafproces. Deze regeling is in 2019 gewijzigd onder andere naar aanleiding van een grote stijging van het aantal Dublinclaimanten dat aangifte wilde doen van mensenhandel, waarbij er in veel zaken geen sprake was van opsporingsindicaties in Nederland. Dit veroorzaakte grote problematiek binnen de uitvoeringsorganisaties en er ontstond bij de ketenpartners ook het vermoeden van oneigenlijk gebruik van de verblijfsregeling. Het aantal verzoeken tot het doen van aangifte van mensenhandel nam sterk toe, waardoor de wachttijden bij de politie fors opliepen en ook de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) in de knel kwam bij het tijdig overdragen van Dublinclaimanten. Daarnaast was er bij de politie minder inzet mogelijk op zaken die wél opsporingsindicaties in Nederland bevatten, door het opkappen van de hogere aantallen aangiften.

Om de problematiek te adresseren zijn verschillende maatregelen genomen, waaronder de aanpassing van de B8/3 verblijfsregeling

¹ In de Voortgangsbrieven van het programma Samen tegen Mensenhandel is toegezegd de wijziging van de B8/3-regeling te evalueren. Kamerstukken II 2019/20, 28 638, 183, p. 6

mensenhandel.² De wijziging maakte onderdeel uit van een breder pakket, dat ook zag op andere acties in de migratieketen en maatregelen met betrekking tot opsporing en internationale samenwerking.

De wijziging heeft de procedure voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning op grond van de B8/3-regeling aangepast voor Dublinclaimanten. Onder de oude regeling werd een verblijfsvergunning direct, dus zonder enige beoordeling, verleend bij aangifte van mensenhandel, met als gevolg dat Nederland verantwoordelijk werd voor de asielaanvraag als het ging om Dublinclaimanten. Sinds de wijziging wordt er aan Dublinclaimanten pas een vergunning verleend, na aangifte, en nadat de IND bericht van het OM heeft ontvangen dat het verblijf van de vreemdeling in Nederland noodzakelijk is voor de opsporing en vervolging van de verdachte. Deze opsporingsindicaties worden door de wijziging eerder in kaart gebracht. Ook kan de IND een aanvraag afwijzen zonder het oordeel van het OM of de politie af te wachten en kan de overdracht in sommige gevallen doorgaan zonder aangifte van mensenhandel.³

Evaluatie van de wijziging van de B8/3-regeling

Zonder uitputtend te zijn geef ik hier graag enkele hoofdlijnen en conclusies mee van het rapport. In het rapport is voornoemde beleidswijziging geëvalueerd. Daarbij zijn onder meer de beleidstheorie, uitvoering en ervaring van de regeling, en de voorlopige effecten en resultaten aan bod gekomen.

De onderzoekers beschrijven dat de beleidswijziging beoogde (1) te voorkomen dat Nederland verantwoordelijk wordt voor de inhoudelijke behandeling van de asielaanvraag wanneer aanwezigheid van de vreemdeling niet noodzakelijk wordt geacht voor de opsporing, (2) het terugdringen van het aantal aangiften zonder opsporingsindicaties door Dublinclaimanten, (3) het ontlasten van de uitvoeringsorganisaties en (4) het voorkomen van oneigenlijk gebruik van de regeling. In het rapport wordt aangegeven dat deze doelstellingen deels zijn bereikt.

In het rapport wordt ook benoemd dat de wijziging van de B8/3-regeling slechts in beperkte mate bijdraagt aan de doelen van de aanpak van mensenhandel. Er worden met name kritische kanttekeningen geplaatst bij de bescherming van slachtoffers. Volgens de onderzoekers is de bescherming van slachtoffers door de wijziging afgenomen doordat er minder zicht is op slachtoffers. Enerzijds omdat deze onder de Dublinverordening worden overgedragen aan de EU-lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek van de betreffende persoon, anderzijds omdat ze in de illegaliteit belanden.

Het rapport sluit af met twee aanbevelingen die zien op een loskoppeling van de verblijfsregeling van het strafrecht en internationale samenwerking in de aanpak van mensenhandel. Er is een sterk verband tussen de aanbevelingen en de constatering dat slachtoffers mogelijk minder beschermd worden als gevolg van de wijziging van de B8/3-regeling.

² Kamerstukken II 2018/19, 28 638, 165. Stcrt. 2019, nr. 40593.

³ Zie hiervoor paragraaf B8/3.1 van de Vreemdelingencirculaire 2000: «Als de aangifte niet is gedaan binnen een termijn van drie maanden na indiening van de eerste asielaanvraag in Nederland, kan de IND de aanvraag afwijzen zonder het bericht van het OM af te wachten. Als de vreemdeling te kennen geeft aangifte te willen doen van mensenhandel en geen aangifte heeft gedaan voorafgaand aan de overdracht, kan de DT&V besluiten de overdracht naar de verantwoordelijke lidstaat doorgang te laten vinden.»

Reactie op het rapport

Algemene reflectie

Naast een reactie op de aanbevelingen en juridische bevindingen geef ik graag ook een algemene reflectie op het rapport waarin ik enkele punten zal uitlichten.

Het rapport geeft een uitgebreide reconstructie van de beleidstheorie en de probleemanalyse. Daarin wordt bij de probleemanalyse onder meer opgemerkt dat er geen sterke onderbouwing was dat en hoe oneigenlijk gebruik werd gemaakt van de regeling. De onderzoekers signaleren dat ook bij de beleidswijziging reeds duidelijk was dat het niet goed mogelijk is om oneigenlijk gebruik te meten. Hierbij wil ik graag benadrukken dat de beleidswijziging met name ook tot stand is gekomen naar aanleiding van knelpunten in de uitvoering en het gebrek aan opsporingsindicaties in Nederland in veel zaken.

Dat brengt mij tot het volgende punt, namelijk de gevolgen voor de uitvoering die geanalyseerd zijn. Uit de analyse volgt dat uitvoeringsorganisaties, mede als gevolg van de beleidswijziging, ontlast zijn.⁴ Dat is een positieve ontwikkeling. De onderzoekers geven echter ook aan dat het onduidelijk is of dit effect heeft gehad op de opsporing en vervolging in andere mensenhandelzaken. In de ervaring van de Politie is er in ieder geval door de beleidswijziging meer ruimte ontstaan om in te zetten op zaken mét opsporingsindicaties. Succes van of inzet op de aanpak is bovendien niet enkel te meten aan de hand van kwantitatieve informatie. Er zijn veel afhankelijkheden en mensenhandelzaken vergen maatwerk gelet op de complexiteit die ermee gemoeid is. Daarnaast is er de afgelopen jaren ook ingezet op doorontwikkeling van de opsporing.⁵ Bovendien vind ik het zonder meer van groot belang om tegemoet te komen aan knelpunten die in de uitvoering worden ervaren.

Tot slot ga ik hier in op de conclusie dat slachtoffers als gevolg van de beleidswijziging mogelijk minder bescherming krijgen. Het rapport noemt een aantal aspecten dat hieraan bijdraagt:

– Het niet aanbieden van bedenktijd aan Dublinclaimanten.

Het kan zo zijn dat Dublinclaimanten in de periode dat zij geen aanspraak konden maken op de bedenktijd in mindere mate beschermd werden en dat dit bijgedragen kan hebben aan een verminderd zicht op slachtoffers. Inmiddels wordt er, ingegeven door een uitspraak van het HvJEU, wel een bedenktijd aan Dublinclaimanten aangeboden.⁶

– De overdracht van slachtoffers naar het buitenland en het niet verkrijgen van een verblijfsvergunning in Nederland.

Bij dit aspect worden negatieve gevolgen van de koppeling tussen het strafrecht en verblijfsrecht benoemd. Ook wordt vermeld dat de Dublin-overdracht voor verminderd zicht op en slechtere bescherming van slachtoffers zorgt omdat slachtoffers overgedragen worden of in de illegaliteit verdwijnen. Vooropgesteld vind ik het uiteraard zorgelijk als mogelijke slachtoffers in de illegaliteit verdwijnen. Tegelijkertijd is het van

⁴ Evaluatie van de wijziging van de B8/3 regeling, 2023, p. 116. Er wordt aangegeven dat andere zaken hier ook effect op hebben, zoals een nieuwe landelijke werkwijze, oprichting van het LCC en een tijdelijke verminderde instroom als gevolg van de coronacrisis.

⁵ Kamerstukken II 2020/21, 28 638, nrs. 184 en 203

⁶ Kamerstukken II 2022/23, 28 638, nr. 220

belang dat we de Dublinverordening kunnen blijven uitvoeren, waarbij ik het belang onderschrijf van goede internationale samenwerking op het gebied van mensenhandel. Bij mijn verdere reactie op het rapport komen deze punten ook aan bod.

Reflectie op de juridische bevindingen

Het rapport geeft aan dat de B8/3-regeling op drie punten mogelijk niet aan internationale en Europese verplichtingen voldoet. De benoemde punten zal ik hieronder adresseren.

Ten eerste volgt uit het juridisch kader dat het volgens de onderzoekers de vraag is of de verblijfsvergunningenrichtlijn⁷, meer specifiek de bedenktijd uit artikel 6, correct geïmplementeerd is. Het rapport benoemt dat die verplichtingen uit de richtlijn zijn overgenomen in beleidsregels, namelijk de Vreemdelingencirculaire (hierna: Vc), in plaats van verwerkt te zijn in formele wetgeving. Daar wil ik graag het volgende over opmerken. Toen de Uniewetgever met de verblijfsvergunningrichtlijn een bedenktijd en een tijdelijke verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel introduceerde, kende Nederland in zijn nationale recht al decennialang zo'n instrument. In Nederland wordt derdelanders die slachtoffer zijn van mensenhandel immers bedenktijd gegund op grond van art. 8, aanhef en onder k, van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw).⁸ Hoewel de uitvoering van de bedenktijd verder is uitgewerkt in beleidsregels, is het recht op de bedenktijd wel verankerd in de wet. Bovendien heeft het Hof zich in het arrest in zaak C-66/21 van 20 oktober 2022, ondanks dat deze vraag daar heel uitdrukkelijk voorlag, hier niet over uitgelaten, zoals het rapport zelf ook vermeldt.

Ten tweede benoemt het rapport het (voormelde) arrest van het Hof van 20 oktober 2022⁹ dat heeft geleid tot de beleidswijziging van de B8/3-regeling op 18 mei 2023.¹⁰ Sinds die beleidswijziging wordt ook een bedenktijd geboden aan slachtoffers van mensenhandel die Dublin-claimant zijn, terwijl dit hiervoor niet het geval was. Het rapport benoemt dat deze bedenktijd korter is dan voor de niet-Dublinclaimanten. Dat is correct, maar niet in strijd met internationale verplichtingen. Het Hof heeft in haar uitspraak uitdrukkelijk aangegeven dat het aan de lidstaten is om te zorgen voor een evenwicht tussen het nuttig effect van de Dublinverordening en de duur van de bedenktijd, zoals het rapport zelf ook vermeldt.¹¹ Bovendien is hierbij de minimumduur aangehouden die volgt uit art. 13 van het Verdrag van Warschau.¹²

Tot slot geeft het rapport aan dat er een discussie kan bestaan over de betekenis die ik toeken aan het interstatelijk vertrouwensbeginsel bij overdracht van mogelijke slachtoffers van mensenhandel aan een verantwoordelijke lidstaat. Het uitgangspunt van het interstatelijk vertrouwensbeginsel is het (weerlegbare) rechtsvermoeden dat de

⁷ Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie.

⁸ De bedenktijd van art. 8, aanhef en onder k, van de Vw 2000 is verder uitgewerkt in paragraaf B8/3.1, ad 1, van de Vc van 2 maart 2001. Ingevolge art. 11, lid 1 en 2, onder c), van de Vw ontvangen derdelanders tijdens de bedenktijd alle bijstand en ondersteuning genoemd in art. 7 van de verblijfsvergunningenrichtlijn.

⁹ HvJ EU 20 oktober 2022, C-66/21, ECLI:EU:C:2022:809

¹⁰ Kamerstukken II 2022/23, nr. 28 638, nr. 220

¹¹ R.o. 76, HvJ EU 20 oktober 2022, C-66/21, ECLI:EU:C:2022:809

¹² Artikel 13 van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (Verdrag van Warschau) van 16 mei 2005

behandeling van de vreemdeling in een andere lidstaat in overeenstemming is met de bepalingen van het EU Handvest, het Vluchtelingenverdrag en het EVRM.¹³ De vreemdeling kan in rechte opkomen tegen dit vermoeden, bijvoorbeeld met objectieve informatie over de werking van het asielstelsel van die lidstaat of zijn ervaringen aldaar. Hoewel daarna alsnog een nadere onderzoeksplicht kan ontstaan of worden opgelegd aan de Staatssecretaris, is het uitgangspunt van het interstatelijk vertrouwensbeginsel nadrukkelijk niet dat er een ambtshalve toets plaatsvindt.

Reflectie op de aanbevelingen

Aan het einde van het rapport worden twee aanbevelingen gedaan. De aanbevelingen zien o.a. op het verbeteren van het beschermen van slachtoffers, één van de bredere doelen van de B8/3-verblijfsregeling en niet enkel op de wijziging. Ik neem deze aanbevelingen ter harte en geef hier enkele overwegingen mee die ik daarbij relevant acht.

1. Koppel de verblijfsrechtelijke bescherming voor slachtoffers van mensenhandel (op basis van de B8/3-regeling) los van de aangifte en het strafrechtelijk onderzoek.

Deze aanbeveling volgt uit signalen van ketenpartners en maatschappelijke organisaties dat er twijfels bestaan over de koppeling. Het signaal dat de koppeling als onwenselijk wordt gezien, heeft mij ook reeds bereikt vanuit verschillende betrokken partijen in de uitvoering. Daarnaast heeft de Group of Experts van de Raad van Europa (GRETA) een evaluatie uitgevoerd ten aanzien van de implementatie van het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding mensenhandel door Nederland. Ook tijdens deze evaluatie is de koppeling aan de orde geweest en GRETA heeft hier een aanbeveling aan gewijd in haar definitieve rapport.

Het WODC-rapport benoemt als belangrijkste argument voor deze aanbeveling dat de strafrechtelijke opsporingsindicaties niets zeggen over slachtofferschap van mensenhandel. Hoewel dit een terecht punt is, heeft de huidige verblijfsregeling mensenhandel een tweeledig doel. Namelijk zowel het bieden van bescherming aan slachtoffers van mensenhandel als het stimuleren van de bereidheid van slachtoffers tot het doen van aangifte en/of het verlenen van medewerking aan het strafrechtelijk onderzoek, door deze geboden bescherming. De ratio achter de koppeling met het strafrecht is dus dat hiermee de aanpak van mensenhandel ook gediend kan zijn.¹⁴

Ik dank de onderzoekers voor hun kritische blik op dit beleid en neem de aanbeveling en de overige signalen die hierover zijn binnengekomen ter harte. Er zal binnen het Actieplan van het programma Samen tegen mensenhandel in 2024 een verkenning plaatsvinden wat de mogelijkheden zijn voor het loskoppelen van de vaststelling van slachtofferschap en het strafrechtelijk onderzoek. Teneinde tot een gedegen, goed onderzocht en uitvoerbaar beleid te komen zal ik in afwachting van de resultaten van deze verkenning nog geen besluit nemen over een loskoppeling van het strafrecht.

¹³ Zie in dat verband ook zaak C-338/21, ECLI:EU:C:2023:269, r.o. 31–48 en ABRvS 5 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2593. Het Hof overweegt daarin dat de Verblijfsvergunningenrichtlijn geen verbod stelt op de tenuitvoerlegging van een overdrachtsbesluit ná het verstrijken van de bedenktijd of het besluit op de aanvraag tot een verblijfstitel als slachtoffer mensenhandel en herinnert eraan dat de desbetreffende vreemdeling niet wordt uitgezet naar een derde land maar dat hij wordt overgedragen aan een lidstaat die onder meer het EU Handvest en alle uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen in acht moet nemen.

¹⁴ Stb 2000, nr. 497, toelichting bij artikel 3.48 Vreemdelingenbesluit 2000

2. Werk meer en beter internationaal en Europees samen in de aanpak van mensenhandel waar vreemdelingen slachtoffer van zijn, zowel aan de strafrechtelijke kant als bij de bescherming van slachtoffers.

De onderzoekers stellen terecht vast dat het van groot belang is om internationaal en Europees samen te werken in de aanpak van mensenhandel. Mensenhandel is complex en ik onderschrijf dat dit om een grensoverschrijdende aanpak vraagt. Nederland zet zich daarom internationaal actief in om mensenhandel tegen te gaan op migratiemogelijkheden. Daarnaast wordt via verschillende programma's ook ingezet op preventie van mensenhandel en bescherming van slachtoffers.¹⁵

Verder is internationale samenwerking essentieel op het niveau van individuele casussen. Zeker gelet op de beleidswijziging zijn korte internationale lijnen van groot belang. Dit was dan ook een onderdeel van het bredere pakket van de beleidswijziging en binnen de EU wordt ook op operationeel niveau internationaal samengewerkt.¹⁶ Wanneer een aangifte opsporingsindicaties voor een ander EU land bevat, dan wordt deze aangifte reeds door de politie via Europol gedeeld met de aangesloten lidstaten en specifiek met het land waar de opsporingsindicaties betrekking op hebben.

Zoals het rapport ook benoemt, heeft een groot deel van de B8/3-aangiften met opsporingsindicaties betrekking op Italië. In Italië is er een politie liaison officier (hierna: LO), naast een OM-liaison die ook ter plaatse is. Vanuit Italië is er meer zicht op de criminele organisaties die zich daar bezighouden met mensensmokkel en mensenhandel. Gezamenlijk brengen deze LO's de aangiften met relevante opsporingsindicaties die in Nederland zijn opgenomen onder de aandacht van de Italiaanse autoriteiten.¹⁷

Ook spelen op Europees niveau de nodige ontwikkelingen, namelijk de herziening van de mensenhandelrichtlijn, waar in de Raad reeds is overeengekomen in te zetten op een verbetering van de nationale verwijzingsmechanismen en nationale contactpunten teneinde slachtoffers beter te kunnen beschermen.¹⁸ Dit najaar zijn de onderhandelingen ten aanzien van de herziening gestart tussen de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Europese Raad. De verbetering van de bescherming van slachtoffers is een doel op zich van alle partijen.

Tot slot wordt in de aanbeveling ook benoemd dat het inzetten op beter internationaal en Europees asiel- en migratiebeleid een voorwaarde is voor een effectieve aanpak van mensenhandel, maar ook voor migratiecontrole en het voorkomen van problemen als die hebben geleid tot deze wijziging. Ik onderschrijf de noodzaak van een coherent, humaan en effectief Europees asiel- en migratiebeleid ten eerste. Een spoedige afronding van het Asiel- en Migratiepact, waar ook de herziening van de Dublinverordening deel van uitmaakt, is wat het kabinet betreft een essentieel onderdeel. De herziening dient – door een goede verdeling van

¹⁵ Bijvoorbeeld via het instrumentarium van het Ministerie van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, via het COMPASS programma van het IOM en het PROMIS project dat uitgevoerd wordt door UNODC en OHCHR.

¹⁶ Het vindt continu plaats binnen het dagelijks werk, maar ook formeler zoals binnen het European Multidisciplinary Platform Against Crime Threats – Trafficking of human beings (EMPACT-THB). Ook is er een samenwerkingsverband tussen Officiëren van Justitie dat onder leiding van Eurojust twee keer per jaar bijeenkomt.

¹⁷ Met deze paragraaf beantwoord ik ook aan de vragen van het Lid Bikker, T2203306–018

¹⁸ General approach on a Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, 10350/23, Brussels, 9 June 2023.

solidariteit en verantwoordelijkheid tussen de lidstaten – ertoe te leiden dat irreguliere secundaire migratie wordt tegengegaan, en dat asielzoekers zoveel mogelijk in de lidstaat die verantwoordelijk is voor hun asielverzoek ook daadwerkelijk hun procedure doorlopen.

Tot slot

Dit rapport biedt waardevolle inzichten in de effecten van de wijziging van de B8/3-regeling voor slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel en de regeling als geheel. Het doet deugd om te zien dat de beleidswijziging de uitvoering ten goede is gekomen. Tegelijkertijd zie ik de kritische noten van de onderzoekers aangaande het beschermen van slachtoffers.

Ik dank de onderzoekers graag nogmaals voor de constructieve aanbevelingen, waarmee het beleid verder verbeterd kan worden. Als breder doel van het beleid is de bescherming van slachtoffers hierbij van groot belang. Tegelijkertijd is het belangrijk dat de nuttige werking van de Dublinverordening blijft gewaarborgd. Ik ga dan ook aan de slag met een verkenning naar het loskoppelen van het strafrecht, waarin ik alle relevante belangen meeneem en in het bijzonder die van slachtofferbescherming. We dragen namelijk een gezamenlijke verantwoordelijkheid in onze samenleving voor de zorg voor deze kwetsbare mensen en daar zet ik mij onverminderd voor in.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van der Burg