

Vergaderjaar 2019–2020

28 638

Mensenhandel

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 182

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juni 2020

Hierbij bied ik u het onderzoeksrapport «De weg(en) naar verblijfsrecht: Waarom buitenlandse slachtoffers van mensenhandel gebruik maken van de asielprocedure» aan^{1,2}. Het rapport is op 5 juni 2020 gepubliceerd op de website van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Het betreft een onderzoek naar aanleiding van de aanbeveling van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM)³ om inzichtelijk te maken waarom slachtoffers van mensenhandel kiezen voor de asielprocedure in plaats van gebruik te maken van de verblijfsregeling mensenhandel.

Het onderzoeksrapport geeft antwoorden op de vraag wanneer en waarom buitenlandse slachtoffers van mensenhandel⁴ voor de asielprocedure kiezen in plaats van of naast de verblijfsregeling mensenhandel en hoe vaak dit voorkomt. In deze brief wordt de beleidsreactie van het kabinet op het WODC-rapport gegeven. Deze wordt voorafgegaan door een korte beschrijving van de verblijfsregeling mensenhandel en een weergave van de conclusies uit het rapport.

De verblijfsregeling mensenhandel bestaat uit de drie volgende verblijfsrechtelijke situaties: De bedenktijd, de humanitair tijdelijke vergunning voor slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel (B8-vergunning) en de humanitair niet-tijdelijke vergunning na verblijf als slachtoffer of slachtoffer-aangever van mensenhandel (B9-vergunning). Bij de geringste aanwijzing van mensenhandel wordt een slachtoffer

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² <https://www.wodc.nl/wodc-nieuws-2020/de-wegen-naar-verblijfsrecht.aspx>

³ Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen.

Slachtoffermonitor mensenhandel 2013–2017. Den Haag: Nationaal Rapporteur, bijlage bij Kamerstuk 28 638, nr. 164

⁴ Omwille van de leesbaarheid van het rapport wordt gesproken van «slachtoffers», hoewel de bedenktijd en de verblijfsvergunningen op grond van het beleid inzake mensenhandel in Nederland openstaan voor «vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel».

bedenktijd in de zin van paragraaf B8/3 van de Vreemdelingencirculaire aangeboden. Dit houdt in dat de vreemdeling een periode van maximaal drie maanden de tijd krijgt om te bedenken of hij of zij aangifte wil doen van mensenhandel. In deze periode heeft het slachtoffer rechtmatig verblijf en krijgt hij of zij opvang en voorzieningen. Wanneer men besluit om aangifte te doen van mensenhandel kan een B8-vergunning op grond van het slachtofferschap van mensenhandel worden verkregen.^{5 6} Deze vergunning wordt ingetrokken wanneer het strafrechtelijk onderzoek stopt. Vervolgens kan een aanvraag worden ingediend voor een B9-vergunning op basis van niet-tijdelijke humanitaire gronden na verblijf als slachtoffer of slachtoffer-aangever van mensenhandel.

Conclusies

Als belangrijkste conclusies geeft het onderzoeksrapport dat «de groep buitenlandse slachtoffers die start met de asielprocedure nog vóór gebruik van de verblijfsregeling mensenhandel betrekkelijk groot is – één op de zes slachtoffers mensenhandel die tussen 2013 en 2017 gebruik maakten van de regeling doet dit nadat zij een asielaanvraag indiende. Tegelijkertijd is de groep slachtoffers die besluit om te starten met de asielprocedure na het verkrijgen van een B8-vergunning kleiner dan tevoren gedacht op basis van de Slachtoffermonitor⁷. Van alle slachtoffers die asiel aanvragen na gebruik te hebben gemaakt van de verblijfsregeling mensenhandel, geldt namelijk dat 80% dit «pas» doet na afwijzing van de B9-aanvraag, wanneer de mogelijkheden voor het verkrijgen van verblijfsrecht binnen de verblijfsregeling mensenhandel zijn uitgeput. Slachtoffers doen na de B8-procedure veel vaker een aanvraag voor de B9-vergunning dan voor asiel.»⁸

Verder blijkt uit het onderzoek dat «slachtoffers mensenhandel die na gebruik te hebben gemaakt van de verblijfsregeling asiel aanvragen, even vaak de volledige verblijfsregeling doorlopen als slachtoffers die daarna geen asiel aanvragen. Dit suggereert dat het voor het gebruik van de verblijfsregeling mensenhandel niet uitmaakt of een slachtoffer daarna asiel aanvraagt of niet.»⁹ Hierbij wordt wel aangetekend dat er ook slachtoffers van mensenhandel zijn die uitsluitend gebruik maken van de asielprocedure.

Ook is in de conclusie van het onderzoeksrapport opgenomen dat bevestigd wordt dat de voorwaarden waaraan voldaan moet worden om een B9-vergunning te kunnen krijgen als drempels worden ervaren. Dit zijn het vereiste om leges te betalen, het vereiste over een geldig document voor grensoverschrijding te beschikken (het paspoortvereiste)

⁵ Daarnaast bestaat er voor personen die om zwaarwegende redenen geen aangifte kunnen of willen doen of anderszins geen medewerking kunnen of willen verlenen aan de strafrechtelijke opsporing en vervolging van de mensenhandelaar de mogelijkheid een B8-vergunning te verkrijgen, ook het «schijnend pad» genoemd.

⁶ Per 1 augustus 2019 heeft een beleidswijziging plaatsgevonden waardoor vreemdelingen die onder de Dublinverordening vallen niet eerder een B8-vergunning verkrijgen dan nadat het OM heeft bericht dat de aanwezigheid van de vreemdeling noodzakelijk wordt geacht in het belang van de opsporing en vervolging van mensenhandel. Deze beleidswijziging was nog niet van kracht in de periode waar het onderhavig onderzoek op ziet. Voor meer informatie hieromtrent verwijs ik naar mijn brief aan uw Kamer van 28 juni 2019: Kamerstuk 28 638, nr. 165.

⁷ NRM, *Slachtoffermonitor 2013–2017*, p. 132: De aanbeveling naar aanleiding waarvan dit onderzoek is uitgevoerd ging uit van de situatie dat van slachtoffers die na het tijdelijk verblijfsrecht niet verder gebruik maken van de verblijfsregeling, ruim een derde vervolgens wel een asielvraag indient. Dit terwijl hun mogelijkheden tot bescherming en verblijf op basis van de verblijfsregeling mensenhandel nog niet zijn uitgeput.

⁸ WODC (2020). *De weg(en) naar verblijfsrecht: Waarom buitenlandse slachtoffers mensenhandel gebruik maken van de asielprocedure*, p. 59.

⁹ Idem.

en de toetsing van de aannemelijkheid van het slachtofferschap en humanitaire gronden. Als belangrijkste overweging voor professionals bij de keuze tussen de asiel- en de B9-procedure wordt in het rapport een inhoudelijke overweging genoemd, namelijk of er wel of geen asielgronden aanwezig zijn in het verhaal van een slachtoffer. Verder benoemt het rapport dat de verblijfsregeling en bijbehorende uitvoeringspraktijk complex zijn en er regelmatig veranderingen worden doorgevoerd. Het belang van toegang tot professionals die goed geïnformeerd zijn en slachtoffers kunnen bijstaan in hun keuzes is groot.

Beleidsreactie

Laat ik voorop stellen dat ik het van groot belang vind om bescherming te bieden aan buitenlandse slachtoffers van mensenhandel die in Nederland zijn uitgebuit. Speciaal voor deze groep is de verblijfsregeling mensenhandel (B8 en B9) in het leven geroepen. Hierbij is de insteek dat deze verblijfsregeling tegemoet komt aan de noden van slachtoffers, en tegelijkertijd slachtoffers stimuleert om aangifte te doen. Zo wordt de opsporing van daders mede mogelijk gemaakt wat bijdraagt in de strijd tegen mensenhandel.

De bevindingen van het onderzoek laten zien dat het grootste deel van de personen die een B8-vergunning heeft verkregen hierna kiest voor het aanvragen van een B9-vergunning, en dus niet voor de asielprocedure. Dat slachtoffers van mensenhandel die asiel aanvragen na gebruik te hebben gemaakt van de verblijfsregeling even vaak de volledige verblijfsregeling mensenhandel doorlopen als slachtoffers die daarna geen asiel aanvragen, suggereert bovendien dat het voor het gebruik van de verblijfsregeling mensenhandel niet uitmaakt of een slachtoffer daarna asiel aanvraagt of niet. Dit wijst erop dat het beleid, anders dan leek te volgen uit bevindingen uit de Slachtoffermonitor 2013–2017 van de NRM die aanleiding was voor het onderzoek, in hoge mate gebruikt wordt door de doelgroep waar deze voor bedoeld is.

Ik wil benadrukken dat het een vreemdeling te allen tijde vrij staat om te kiezen voor een asielaanvraag. Indien er naast slachtofferschap van mensenhandel ook sprake is van asielgronden kan dit een logische(re) keuze zijn, zoals het rapport ook aangeeft. Het is van belang dat een persoon die recht heeft op bescherming deze ook krijgt.

In de conclusie van het rapport worden daarnaast een aantal aspecten genoemd die als drempels voor de B9-procedure ervaren worden, dit zijn het paspoortvereiste, het vereiste leges te betalen en inzichtelijkheid van het toetsingskader. Ook wordt het belang onderstreept van toegang tot goed geïnformeerde professionals. Ik zie geen aanleiding om aan dit onderzoeksrapport beleidsmatige gevolgen te verbinden die zien op deze voorwaarden. Hierbij is ten eerste van belang dat het aantal slachtoffers dat na de B8-vergunning kiest voor een asielaanvraag in plaats van een aanvraag voor een B9-vergunning beperkt blijkt te zijn. De genoemde drempels blijken voor een groot deel van de slachtoffers niet onoverkomelijk. Dat de genoemde drempels mogelijk bij een klein deel van de slachtoffers een rol spelen in de keuze voor het indienen van een asielaanvraag in plaats van een aanvraag voor een B9-vergunning weegt niet op tegen het grote belang dat ik hecht aan deze voorwaarden. In het reguliere toelatingsbeleid wordt een paspoortvereiste gesteld. Het is, om de identiteit en nationaliteit van de vreemdeling vast te kunnen stellen en in verband met de mogelijkheid van een eventuele terugkeer, noodzakelijk dat een vreemdeling beschikt over een geldig document voor grensoverschrijding. Hierbij gelden verschillende uitzonderingen, waaronder bij de aanvraag voor een B8-vergunning. Daar geldt een vrijstelling omdat aan

een slachtoffer dat zich in een uitbuitingssituatie bevindt niet kan worden tegengeworpen dat hij of zij niet over een reisdocument beschikt. Ik acht het niet onredelijk bij een aanvraag voor een B9-vergunning voor voortgezet verblijf wel een paspoort te verlangen. Men is dan al langere tijd in Nederland en uit de uitbuitingssituatie. Er kan overigens een uitzondering worden gemaakt als de betrokkene kan aantonen dat het verkrijgen van het document niet mogelijk is gebleken. Dan kan onder bepaalde bijzondere omstandigheden het paspoortvereiste tijdelijk niet worden tegengeworpen, of vrijstelling van dit vereiste worden verleend. Ook voor het legesvereiste geldt dat dit een algemeen vereiste is waaraan voldaan moet worden om in aanmerking te komen voor een reguliere verblijfsvergunning. Het uitgangspunt van het kabinet is dat de leges die worden geheven bij een aanvraag van een verblijfsvergunning zo veel mogelijk kostendekkend moeten zijn. Bij het bepalen van de hoogte van de leges worden daarom de door de IND berekende kostprijzen voor verblijfsvergunningen zo veel mogelijk doorberekend. Voor de aanvraag van een B9-vergunning is een uitzondering gemaakt op het geldende tarief voor voortgezet verblijf (humanitair niet-tijdelijk). Hier is een lager bedrag aan leges bepaald, namelijk € 391,-.¹⁰ Ten slotte meen ik dat het toetsingskader voor de B9-vergunning afdoende helder uiteen is gezet in de geldende wet- en regelgeving. Het betreft een complexe beoordeling die onder andere ziet op bijzondere individuele omstandigheden.

Wel wil ik met betrekking tot de B9-procedure volledigheidshalve nog het lopende proces naar aanleiding van de evaluatie van de pilot multidisciplinaire advisering slachtofferschap mensenhandel bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven (SGM)¹¹ benoemen. Bezien wordt hoe de positieve ervaringen uit de pilot waar mogelijk een plek kunnen krijgen in de bestaande procedures.¹² Over de concrete vervolgstappen wordt uw Kamer, naar verwachting voor de zomer, door middel van de verzamelbrief mensenhandel geïnformeerd.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol

¹⁰ Het tarief voor voortgezet verblijf is op dit moment € 1.057,-

¹¹ Regioplan, Evaluatie pilot multidisciplinaire advisering slachtofferschap mensenhandel, bijlage bij Kamerstuk 28 638, nr. 175

¹² Kamerstuk 28 638, nr. 175