

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**Directoraat-Generaal
Vreemdelingenzaken**
Directie Migratiebeleid
Toezicht, Regulier &
Nationaliteit

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Ons kenmerk
530259

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum 23 juni 2014
Onderwerp Doorlichting Verblijfsregeling Mensenhandel

Inleiding

De Nederlandse Verblijfsregeling Mensenhandel bestaat sinds 1988. Nederland was daarmee een van de eerste Europese landen met een specifieke verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel. Sinds de inwerkingtreding van de regeling is deze een aantal keren aangepast. In zijn huidige vorm bestaat hij sinds 2012.

De afgelopen jaren heeft uw Kamer diverse keren gedebatteerd over de Verblijfsregeling Mensenhandel. Aanleiding voor deze debatten vormden onder meer rapporten van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (verder Nationaal rapporteur), UNICEF Nederland/Defence for Children- Ecpat Nederland en INTERVICT.

Tijdens deze debatten zijn er verschillende toezeggingen gedaan, die ik in deze brief uitwerk¹. Allereerst zijn naar aanleiding van de vermoedens van misbruik

¹ 1. Informeren Tweede Kamer en Eerste Kamer over de uitkomsten van de pilot "Kansloze aangiften". (Plenaire behandeling wetsvoorstel Eerste Kamer inzake implementatie richtlijn Mensenhandel 2011/36 en AO Vreemdelingen en Asielbeleid 4 juni 2014).

2. De punten uit *het rapport van UNICEF Nederland/Defence for Children- Ecpat Nederland over 'Kinderhandel in Nederland, De aanpak van kinderhandel en de bescherming van minderjarige slachtoffers in Nederland'* om voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel het medewerkingsvereiste aan het strafproces los te laten voor een verblijfsvergunning en de minderjarige slachtoffers van mensenhandel een verblijf te geven van een jaar te betrekken bij de doorlichting van de verblijfsregeling mensenhandel (AO Kinderhandel 15 januari 2014).

3. De Tweede Kamer tijdig informeren wanneer fraude het noodzakelijk maakt de bedenktijd bij aangifte van mensenhandel te verkorten van drie naar een maand. (Begrotingsbehandeling 2012).

4. Multidisciplinair vaststellen van slachtofferschap mensenhandel bezien in het kader van de uitwerking van het nationaal verwijzingsmechanisme en doorlichting van de verblijfsregeling mensenhandel (AO kinderhandel 15 januari 2014).

5. Kamer informeren over doorlichting verblijfsregeling mensenhandel. Kamerstukken II, vergaderjaar 2012-2013, 28 638, nr. 100 en kamerstukken II, vergaderjaar 2013-2014, 28 638, nr. 111.

6. De aangehouden maartregel om de bedenktijd niet meer aan te bieden aan (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel die al langer dan drie maanden uit de mensenhandelsituatie

verschillende onderzoeken uitgevoerd. In augustus 2013 heeft uw Kamer een WODC onderzoek ontvangen met een landenvergelijking, getiteld 'Verblijfsregelingen voor slachtoffers van mensenhandel en oneigenlijk gebruik. Een verkennende studie in het Verenigd Koninkrijk, Italië en België'². Ik heb u ook het 'Vooronderzoek oneigenlijk gebruik Verblijfsregeling Mensenhandel' gezonden³. Daarnaast heeft van september 2012 tot januari 2014 een pilot plaatsgevonden waarin de politie, het Openbaar Ministerie (OM) en de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND) een werkwijze hebben ontwikkeld om aangiften met weinig tot geen opsporingsindicaties, in het kort genoemd "kansloze aangifte", versneld te behandelen. Uitgangspunt daarbij was het idee dat een versnelde behandeling van een "kansloze" aangifte, de verblijfsregeling minder aantrekkelijk zou maken voor oneigenlijk gebruik. De evaluatie van deze pilot treft u als bijlage bij deze brief aan. Ik zal uw Kamer na de zomer een separate beleidsreactie sturen over de evaluatie.

**Directoraat-Generaal
Vreemdelingenzaken**
Directie Migratiebeleid
Toezicht, Regulier &
Nationaliteit

Datum
23 juni 2014

Ons kenmerk
530259

Naar aanleiding van de resultaten van de verschillende onderzoeken heb ik uw Kamer toegezegd de Verblijfsregeling Mensenhandel door te lichten om te bezien of een herziening noodzakelijk is. Met deze brief informeer ik u over de resultaten van deze doorlichting.

Als input daarvoor hebben niet alleen de hierboven aangehaalde onderzoeken gediend, maar ook gesprekken met verschillende betrokkenen. Gesproken is onder andere met de Nationaal Rapporteur, de IND, de politie en de Inspectie SZW. Vanzelfsprekend is ook gesproken met diverse opvangorganisaties en NGO's. De Verblijfsregeling Mensenhandel kwam ook geregeld aan bod tijdens de gesprekken en werkbezoeken die in het kader van het Nationaal Verwijsmechanisme Slachtoffers Mensenhandel hebben plaatsgevonden.⁴

In deze brief ga ik achtereenvolgens in op de volgende onderdelen:

1. de koppeling tussen het doen van aangifte en het recht op verblijf;
2. het beleidskader voor het niet kunnen meewerken aan het strafproces;
3. de drie maanden bedenktime;
4. EU burgers en de verblijfsregeling mensenhandel;
5. minderjarige slachtoffers en de verblijfsregeling mensenhandel;
6. de verhouding tussen het reguliere traject en de asielprocedure;
7. de identificatie van slachtoffers van mensenhandel.

Alvorens op deze verschillende onderdelen in te gaan, licht ik kort de huidige Verblijfsregeling Mensenhandel toe.

De Verblijfsregeling Mensenhandel

Het uitgangspunt van de Verblijfsregeling Mensenhandel is altijd tweeledig geweest: het bieden van bescherming aan mogelijke slachtoffers van mensenhandel die medewerking aan het strafproces tegen de dader verlenen, stimuleert de bereidheid tot het doen van aangifte. Naast het bieden van bescherming aan slachtoffers, acht ik het van groot belang dat zij aangifte doen.

zijn, betrekken bij de doorlichting van de verblijfsregeling mensenhandel. Kamerstukken II, vergaderjaar 2013-2014, 28 638, nr. 111.

² Kamerstukken II, vergaderjaar 2012-2013, 28 638, nr. 100.

³ Kamerstukken II, vergaderjaar 2013-2014, 28 638, nr. 111.

⁴ In een brief die u gelijktijdig met deze brief ontvangt, informeer ik u over de resultaten die betrekking hebben op het Nationaal Verwijsmechanisme.

De aangiften dragen bij aan de opsporing van de daders van mensenhandel en daardoor hopelijk ook aan het voorkomen van nieuwe slachtoffers.

De verblijfsregeling kent verschillende onderdelen die ik hieronder kort uiteenzet. Wanneer een mogelijk slachtoffer van mensenhandel wordt aangetroffen dan wel wanneer een mogelijk slachtoffer zich zelf meldt, informeert de politie hem / haar bij de geringste aanwijzing van mensenhandel over het recht op drie maanden bedenktijd en het doen van aangifte. Doel van deze bedenktijd is dat het slachtoffer tot rust kan komen, uit de mensenhandelsituatie kan geraken en kan nadenken over het meewerken aan opsporing en vervolging van de mensenhandelaar.

Wanneer het mogelijke slachtoffer besluit aangifte te doen, of op andere wijze meewerkt aan de opsporing en vervolging (getuigenverklaring) van de mensenhandelaar biedt de politie het slachtoffer een tijdelijke verblijfsvergunning aan. Deze regeling is beschreven in hoofdstuk B8.3 van de Vreemdelingencirculaire (Vc), voorheen B9. Het primaire doel van deze verblijfsvergunning is dat het slachtoffer beschikbaar blijft voor het strafproces. De duur van deze verblijfsvergunning is daarom gekoppeld aan de duur van het strafproces.

Voor slachtoffers die in verband met een ernstige medische beperking of ernstige bedreiging geen aangifte kunnen of willen doen, bestaat de mogelijkheid in het bezit te worden gesteld van een tijdelijke verblijfsvergunning voor de duur van een jaar.

Wanneer het OM een zaak seponeert, wordt de tijdelijke verblijfsvergunning die op grond van B8.3 is verleend, ingetrokken. Om te voorkomen dat het slachtoffer in één keer het recht op alle voorzieningen, zoals opvang, verliest, wacht de IND in de praktijk met het intrekken van de vergunning totdat duidelijk is of de vreemdeling voortzetting van het verblijf aanvraagt (een reguliere verblijfsvergunning voor een ander verblijfs, doel bijvoorbeeld de verblijfsvergunning op niet-tijdelijke humanitaire gronden (voorheen voortgezet verblijf) of asiel). De verblijfsvergunning wordt pas ingetrokken als over de aanvraag voor een verblijfsvergunning op niet-tijdelijke humanitaire gronden is beslist. Verblijf op niet-tijdelijke humanitaire gronden is alleen dan aan de orde wanneer sprake is van bijzondere en individuele omstandigheden op grond waarvan niet van het mogelijke slachtoffer kan worden verwacht dat hij terugkeert naar zijn land van herkomst.

Wanneer een strafzaak uiteindelijk tot een onherroepelijke veroordeling leidt, dan wel langer dan drie jaar duurt en het slachtoffer ook drie jaar in het bezit is van een verblijfsvergunning op grond van B8.3, krijgt het slachtoffer op aanvraag een verblijfsvergunning op niet-tijdelijke humanitaire gronden. Dit geldt ook voor slachtoffers die na een jaar nog geen medewerking kunnen verlenen aan het strafproces in verband met een ernstige medische beperking of ernstige bedreiging en het duidelijk is dat de bedreiging voortduurt.

De huidige verblijfsregeling mensenhandel kent daarmee verschillende stappen en procedures. Bovendien zijn mensenhandelzaken complexe en gevoelige zaken. Dit levert een ingewikkelde uitvoeringspraktijk op. Door het Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel en de Richtlijn 2004/81/EG ben ik gebonden aan bepaalde kaders. Daardoor zie ik op dit moment geen ruimte om

**Directoraat-Generaal
Vreemdelingenzaken**
Directie Migratiebeleid
Toezicht, Regulier &
Nationaliteit

Datum
23 juni 2014

Ons kenmerk
530259

de bovenstaande procedures anders in te richten. Wel blijf ik, waar mogelijk, werken aan een vereenvoudiging van de procedures en daarmee streven naar het uitvoerbaar houden van de uitvoeringspraktijk. Hierbij zal ik ook de aanbeveling⁵ van de Nationaal Rapporteur betrekken die ziet op het verlenen van verblijf op niet-tijdelijk humanitaire gronden (voorheen voortgezet verblijf) bij de vervolgingsbeslissing van de Officier van Justitie.

**Directoraat-Generaal
Vreemdelingenzaken**
Directie Migratiebeleid
Toezicht, Regulier &
Nationaliteit

Datum
23 juni 2014

Ons kenmerk
530259

1. De koppeling tussen het doen van aangifte en het recht op verblijf

De koppeling tussen een verblijfsvergunning en het doen van aangifte is ingevoerd om de aanpak van daders te verbeteren. Een gebrek aan bereidheid om aangifte te doen, bemoeilijkt het vervolgen van de daders en het voorkomen van nieuwe slachtoffers. Vanuit opvanginstellingen komt nu het verzoek om deze koppeling los te laten. Ontkoppeling zou meer recht doen aan het slachtofferschap van slachtoffers mensenhandel. In het rapport over slachtofferbehoeften van INTERVICT wordt eveneens geadviseerd af te zien van het medewerkingsvereiste.

Hoewel in het recente rapport van GRETA⁶, het mensenhandel expert comité van de Raad van Europa, wordt aanbevolen om de bescherming en hulpverlening van slachtoffers niet afhankelijk te laten zijn van de opsporing en vervolging, laat de EU richtlijn 2004/81/EG, maar ook het Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel, voldoende ruimte om deze koppeling te handhaven.⁷ In de richtlijn wordt gesteld dat de verblijfstitel een prikkel voor samenwerking en meewerken is.

Bovendien kent het huidige beleid alternatieven voor slachtoffers van wie de strafzaak geseponeerd wordt of die geen aangifte kunnen doen. Ik verwijs hiervoor naar bovenstaande uitleg van de regeling. Het loslaten van het medewerkingsvereiste in de Verblijfsregeling Mensenhandel maakt een van de schaarse en belangrijke instrumenten die kan bijdragen aan een strafrechtelijk veroordeling onbruikbaar. Ik acht dit niet wenselijk.

Ik voel mij tot slot gesteund door de Nationaal Rapporteur. Naast de bescherming van de slachtoffers hecht zij eveneens groot belang aan de opsporing van daders⁸. De veroordeling van daders draagt immers ook bij aan het voorkomen van nieuwe slachtoffers. Ook kan dit ertoe leiden dat meer slachtoffers aangifte (durven) doen. Bij de aanpak van mensenhandel geeft de Nationaal Rapporteur aan dat de bescherming van slachtoffers en de opsporing en veroordeling van daders twee kanten van dezelfde medaille vormen. Kansen in het verbeteren van de kwaliteit van aangifte liggen volgens haar met name in een betere samenwerking tussen zorg en opsporing.

2. Het beleidskader voor het niet kunnen meewerken aan het strafproces

Binnen de huidige Verblijfsregeling Mensenhandel bestaat de mogelijkheid voor slachtoffers om een tijdelijke verblijfsvergunning te verkrijgen wanneer duidelijk is dat het gaat om een slachtoffer en dit slachtoffer wegens een ernstige medische beperking of bedreiging niet mee kan werken aan het strafrechtelijk onderzoek. Deze optie staat open voor diegenen die om medische of psychische

⁵ Zevende Rapportage Mensenhandel (2009), 29 oktober 2009.

⁷ Warschau, 16.V.2005.

⁸ Mensenhandel in en uit beeld II, cijfermatige rapportage 2008-2012, 13 mei 2014.

redenen, dan wel wegens ernstige bedreigingen niet kunnen meewerken aan het strafproces. De Nationaal Rapporteur wijst er in haar negende rapportage echter op dat van dit beleidskader in de praktijk nauwelijks gebruik gemaakt wordt. Het gaat om enkele zaken per jaar. Uit de gesprekken met de uitvoerders kwam naar voren dat dit beleidskader vrij onbekend was.

**Directoraat-Generaal
Vreemdelingenzaken**
Directie Migratiebeleid
Toezicht, Regulier &
Nationaliteit

Datum
23 juni 2014

Ons kenmerk
530259

Ik acht het daarom van belang dat dit beleidskader beter bekend wordt bij de uitvoerders van de Verblijfsregeling Mensenhandel. Om beter uitvoering te kunnen geven aan dit beleidskader is het wenselijk om de uitvoerders meer handvatten te bieden. Dit gebeurt door het kennisniveau van dit beleidskader bij deze uitvoerders te vergroten. Uitgangspunt binnen de Nationale Politie is al dat alle rechercheurs mensenhandel een specialistische opleiding en trainingen hebben gevolgd.

Indien het nodig is om deskundigheid op het gebied van zeden te betrekken - bijvoorbeeld bij de aangifte van een getraumatiseerd slachtoffer - vindt doorgaans al nauwe samenwerking plaats met de zedenrecherche. Tevens maakt de Nationale Politie gebruik van interne, bij de politie werkzame, gedragsdeskundigen. Het Landelijk Expertise Centrum Eergerelateerd Geweld gebruikt bovendien in voorkomende gevallen adviezen van externe deskundigen. Op deze wijze wordt gewerkt aan een optimale inzet bij en kwaliteit van mensenhandelzaken binnen de politie.

3. De drie maanden bedenktijd

Door mijn voorganger is onderzocht of het mogelijk is om de bedenktijd in te korten, dan wel om deze niet meer aan te bieden aan personen die al langer dan drie maanden uit de mensenhandelsituatie zijn. Naar aanleiding van het debat in uw Kamer en mede op verzoek van de Nationaal Rapporteur heeft hij echter aangekondigd te wachten met deze aanpassing totdat het onderzoek naar oneigenlijk gebruik van de Verblijfsregeling Mensenhandel afgerond was.

Ondanks verschillende pogingen is het niet mogelijk gebleken om (de mate van) oneigenlijk gebruik aan te tonen. Zoals ik in mijn brief van 5 maart jl. heb aangegeven, concluderen de onderzoekers van het onderzoek naar oneigenlijk gebruik van de Verblijfsregeling Mensenhandel dat het niet mogelijk is een representatief en kwantitatief onderzoek te doen om de mate van oneigenlijk gebruik van de verblijfsregeling mensenhandel vast te stellen.

Daarnaast schrijft het Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel een minimale bedenktijd van dertig dagen voor. Andere landen hanteren vaak kortere termijnen dan Nederland. In het Verenigd Koninkrijk wordt bijvoorbeeld een termijn van 45 dagen gehanteerd. De termijn van drie maanden wordt dan ook door GRETA als redelijk beschouwd.⁹ Dezelfde signalen bereiken mij van betrokken professionals uit het veld. Zij beschouwen de bedenktijd van drie maanden in het algemeen als voldoende rusttijd en voorbereidingstijd voor het slachtoffer.

⁹ Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the Netherlands First evaluation round. Adopted on 21 March 2014. Published on 18 June 2014.

Tot slot kunnen slachtoffers die om medische of psychische redenen, dan wel wegens ernstige bedreigingen niet kunnen meewerken, gebruik maken van het onder paragraaf 2 genoemde beleidskader "niet kunnen meewerken".

Ik zie dan ook geen aanleiding om de bedenktijd in te korten, dan wel beperkt aan te bieden. Evenmin zie ik aanleiding om de duur van de bedenktijd te verlengen.

4. EU-burgers en de Verblijfsregeling Mensenhandel

Een aantal slachtoffers dat gebruik maakt van de Verblijfsregeling Mensenhandel komt uit EU-lidstaten (met name Bulgarije, Roemenië en Hongarije). Als EU-burgers zijn deze slachtoffers voor hun verblijfsrecht niet meer afhankelijk van de Verblijfsregeling Mensenhandel.

In de praktijk maken EU-burgers nog altijd veel gebruik van de Verblijfsregeling Mensenhandel. Het voornaamste doel daarbij is niet om verblijf te krijgen maar de toegang tot voorzieningen; die worden in bepaalde gevallen namelijk als gunstiger ervaren dan de voorzieningen waar de EU-burger recht op heeft op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Zo heeft men binnen de bedenktijd recht op opvang in de Categoriele Opvang Slachtoffers Mensenhandel (COSM). Bovendien is de bijdrage die men binnen de bedenktijd ontvangt hoger dan op basis van de sociale bijstandsuitkering.

Het blijven toekennen van verblijfsrecht voor slachtoffers die EU-burger zijn via de Verblijfsregeling Mensenhandel acht ik niet wenselijk. Als EU-burgers hebben zij immers al recht op verblijf. Mijn streven is daarom om over een jaar de Verblijfsregeling Mensenhandel alleen nog maar open te stellen voor slachtoffers mensenhandel van buiten de EU.

In het kader van het project Nationaal Verwijsmechanisme¹⁰ zal de VNG het initiatief nemen voor een traject van kennisverbetering en -overdracht. Doel hiervan is het schetsen van een duidelijk wettelijk kader en de rol die gemeenten zouden dienen te vervullen bij de ketenaanpak en de (financiering van de) opvang, inclusief ambulante opvang op grond van de Wmo 2015 en de Jeugdwet. De rol van gemeenten bij het signaleren van slachtoffers mensenhandel en bij het bieden van hulp en voorzieningen aan slachtoffers uit de EU wordt daarbij uitgewerkt en beter bekend. Good practices worden hierin meegenomen. Daarbij valt te denken aan het goed beleggen van de coördinatiefunctie met betrekking tot de zorg voor slachtoffers van mensenhandel in die regio's waar nog geen regiocoördinator is.

Bij de toekomstige verlenging van de COSM zal worden bepaald dat de COSM naast mogelijke slachtoffers uit derde landen in beperkte mate ook toegankelijk is voor EU-burgers en Nederlandse slachtoffers van mensenhandel. Deze uitbreiding en continuering duurt tot 2017.

Omdat voorgaande acties deels nog gerealiseerd moeten worden, werk ik met een overgangsregeling. Het komende jaar kunnen EU-burgers in het kader van herkenbaarheid nog een verblijfsvergunning aanvragen. Op het moment dat slachtoffers mensenhandel uit de EU opgevangen worden door gemeenten, pas ik

¹⁰ Zie de brief over het Nationaal Verwijsmechanisme die parallel aan deze brief naar de Kamer gestuurd is.

de Verblijfsregeling Mensenhandel aan. Uiteraard zal ik dit proces nauwgezet volgen zodat EU-burgers die slachtoffers zijn van mensenhandel verzekerd blijven van de benodigde hulp en voorzieningen. Ik zal uw Kamer hier voor de zomer 2015 over informeren.

**Directoraat-Generaal
Vreemdelingenzaken**
Directie Migratiebeleid
Toezicht, Regulier &
Nationaliteit

Datum
23 juni 2014

Ons kenmerk
530259

5. Minderjarige slachtoffers en de verblijfsregeling mensenhandel

In een recent rapport stellen UNICEF Nederland/Defence for Children- Ecpat Nederland dat voor minderjarige buitenlandse slachtoffers van mensenhandel een aparte verblijfsregeling nodig is. In het recente rapport van GRETA wordt ook aangegeven dat Nederland extra aandacht moet schenken aan deze doelgroep. Verder geeft de Nationaal Rapporteur in het rapport 'Mensenhandel in en uit beeld II' eveneens aan zich zorgen te maken over deze groep. In de tweede helft van 2014 brengt zij een rapport uit dat specifiek gaat over de opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) in de beschermde opvang (BO). In dit rapport zal zij ook kijken naar de verblijfsregeling mensenhandel in combinatie met de bescherming van slachtoffers van mensenhandel binnen de groep alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

Ik wacht dit rapport van de Nationaal Rapporteur af, waarna ik zal bezien of vervolgstappen noodzakelijk zijn voor deze bijzondere groep slachtoffers. Momenteel zijn er al voorzieningen die zich specifiek op deze doelgroep richten. Binnen de politie zijn er bijvoorbeeld speciale verhoorstudio's voor minderjarigen. Bovendien worden zij verhoord door speciaal hiervoor gecertificeerde rechercheurs. Daarnaast is er voor amv's de BO. Hier worden de (potentiële) slachtoffers mensenhandel opgevangen tot zij uiterlijk de leeftijd van 18 jaar bereiken. Tijdens dit verblijf in de BO wordt gewerkt aan het 'losweken' van de amv's van de mensenhandelaars en het weerbaar maken van de amv's. Ook wordt de eventueel benodigde zorg geboden. De totale verblijfsduur in de BO bedraagt gemiddeld zes tot negen maanden. Daarna kunnen zij, wanneer zij nog recht op opvang hebben, instromen in een azc. Nidos voert op dit moment een project uit dat erop gericht is de regiefunctie van Nidos binnen de BO verder uit te werken.

In het AO Kinderhandel van 15 januari 2014 heb ik toegezegd dat ik zou onderzoeken of het mogelijk is om mogelijke slachtoffers mensenhandel die eerst in de BO opgevangen worden langer te begeleiden en in de BO meer maatwerk te leveren. Dit wordt op dit moment nader onderzocht. Uw Kamer wordt daarover in het najaar geïnformeerd. Tevens verwijs ik u naar de brief over het Nationaal Verwijsmechanisme Slachtoffers Menschenhandel.

6. De verhouding tussen het reguliere traject, de B8.3, en de asielprocedure

Verschillende organisaties in het veld geven aan dat slachtoffers minder vaak aangifte lijken te doen van mensenhandel en ook minder gebruik lijken te maken van de aan de aangifte gekoppelde vergunning van de Verblijfsregeling Menschenhandel. In plaats daarvan dienen zij, mogelijk op advies van hun advocaat, een asielverzoek in. Reden hiervoor lijkt te zijn dat de kans van slagen van een asielverzoek groter wordt geacht dan het verblijf op niet-tijdelijke humanitaire gronden als het strafrechtelijke opsporings- en vervolgingsonderzoek wordt geseponeerd. Zo geldt bijvoorbeeld dat niet-mensenhandelgerelateerde motieven om niet te durven terugkeren naar het land van herkomst zoals het risico van besnijdenis/herbesnijdenis niet worden meegenomen in de aanvraag

voor een reguliere verblijfsvergunning op niet tijdelijke humanitaire gronden. Het betreft hier asielgerelateerde aspecten.

Uiteraard staat het mogelijke slachtoffers vrij om een asielverzoek in te dienen. De signalen uit het veld baren mij evenwel zorgen. Zoals ik eerder heb aangegeven, hecht ik aan zowel de bescherming van slachtoffers als aan de opsporing van daders. De asielmedewerkers bij de IND zijn opgeleid om signalen van mensenhandel te herkennen. Wanneer slachtoffers mensenhandel in toenemende mate voor de asielprocedure kiezen, zonder daarbij aangifte van mensenhandel te doen of op een andere manier medewerking te verlenen, is het mogelijk dat de daders uit beeld raken. Teneinde dit te voorkomen zal ik de volgende acties ondernemen.

Allereerst zal ik het gesprek aangaan met de advocatuur om hun beeld over de verhouding asielprocedure – B8.3 nader te inventariseren en om het belang van het doen van aangifte te benadrukken, ongeacht de verblijfsaanvraag die het mogelijke slachtoffer indient. Ten tweede is het van belang dat er wordt ingezet op voorlichting over de mogelijkheden van het doen van een asielaanvraag versus een verblijfsvergunning voor slachtoffers mensenhandel.

Het belang van het doen van aangifte moet door alle betrokkenen worden onderkend. Dit kan ook als wordt gekozen voor het indienen van een asielaanvraag. Het is echter wel van belang dat in de asielprocedure slachtoffers van mensenhandel altijd worden gesignaleerd en worden verwezen naar de politie voor de mogelijkheid van het doen van aangifte. Momenteel vraagt de IND hier opnieuw aandacht voor onder haar medewerkers.

7. De identificatie van slachtoffers van mensenhandel

Na het *signaleren* van mogelijke slachtoffers van mensenhandel ligt de *identificatie* van slachtoffers en de toegang tot de bedenktijd exclusief bij de politie. Andere partijen zoals bijvoorbeeld de IND of zorgverleners hebben hierin nauwelijks een rol. Er bestaat geen identificatie van het slachtofferschap. De bedenktijd wordt door de politie aangeboden bij de geringste aanwijzing van mensenhandel. Het slachtofferschap wordt daarbij echter niet geïdentificeerd. Het mogelijke slachtoffer krijgt een verblijfsvergunning op grond van de verblijfsregeling mensenhandel wanneer hij of zij aangifte doet van mensenhandel. Ook daarbij oordeelt de politie niet over het slachtofferschap, maar doet op basis van de aanwezige opsporingsindicaties onderzoek.

In verschillende rapporten, waaronder die van GRETA en INTERVICT, wordt Nederland opgeroepen om te werken aan (multidisciplinaire) identificatie van slachtoffers van mensenhandel. Ook in het Mensenhanderverdrag van de Raad van Europa wordt opgeroepen om slachtofferschap van mensenhandel formeel te identificeren (artikel 10). In Nederland vindt momenteel geen identificatie van slachtofferschap plaats. De politie stelt alleen vast of een aangifte voldoende opsporingsindicaties heeft. Dit is niet hetzelfde als het identificeren van het slachtofferschap.

Tijdens de doorlichting die in het kader van het Nationaal Verwijsmechanisme heeft plaatsgevonden, werd door professionals aangegeven dat er behoefte

**Directoraat-Generaal
Vreemdelingenzaken**
Directie Migratiebeleid
Toezicht, Regulier &
Nationaliteit

Datum
23 juni 2014

Ons kenmerk
530259

bestaat aan het multidisciplinair vaststellen van slachtofferschap. Dit houdt identificatie van slachtofferschap in met verschillende disciplines naast de politie.

Tegelijkertijd werd tijdens de expertmeetings en de werkbezoeken duidelijk dat het identificeren van slachtofferschap geen eenvoudige opgave is. Verschillende vragen kwamen hierbij op: Wie zou het slachtoffer(schap) moeten identificeren? Met welk doel vindt identificatie plaats? En op welk moment vindt deze plaats? Deze vragen bleken uiterst lastig eenduidig te beantwoorden. Het denkproces hierover is al gestart en moet worden voortgezet.

Aangespoord door zowel de aangehaalde rapporten, het Verdrag van de Raad van Europa, als de behoefte bij professionals uit het veld, wordt vanuit het Nationaal Verwijsmechanisme dan ook een projectgroep gestart die gaat onderzoeken of en op welke wijze identificatie van slachtofferschap mogelijk is. Naast bovenstaande vragen zullen vragen centraal staan als: Is het mogelijk om advies uit te brengen over slachtofferschap van mensenhandel? Met welk doel en aan wie wordt advies uitgebracht over het slachtofferschap van een mogelijk slachtoffer van mensenhandel? Hierbij zullen de ervaringen met de werkwijze van het Landelijk Expertisecentrum Eergerelateerd Geweld en de Landelijke Expertgroep Bijzondere Zedenzaken worden betrokken. Samen met de Minister van Veiligheid en Justitie zal ik uw Kamer begin 2015 informeren over de resultaten van deze projectgroep.

Conclusie

Voorgaande uitwerking van de verschillende punten die tijdens de doorlichting van de Verblijfsregeling Mensenhandel bestudeerd zijn, maakt duidelijk dat ik op dit moment geen aanleiding en mogelijkheden zie voor een grondige herziening van de huidige regeling. Ik zorg er met een aantal aanpassingen wel voor dat de regeling beter tot zijn recht komt en de balans blijft houden tussen de bescherming van het slachtoffer en de opsporing van de daders.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

F. Teeven

**Directoraat-Generaal
Vreemdelingenzaken**
Directie Migratiebeleid
Toezicht, Regulier &
Nationaliteit

Datum
23 juni 2014

Ons kenmerk
530259