



**EVALUATIE  
PILOT KANSLOZE AANGIFTEN  
VERBLIJFSREGELING  
MENSENHANDEL**  
(voorheen B9-regeling)

---

<b>VOORWOORD</b>	<b>0</b>
<b>1. INLEIDING</b>	<b>1</b>
1.1 VERBLIJFSREGELING MENSENHANDEL	1
1.2 PROBLEEMOMSCHRIJVING	2
1.3 PROJECT DOELSTELLINGEN	2
1.4 PROJECT OPBRENGST	3
LEESWIJZER	4
<b>2. OPBRENGST PILOT: DE CIJFERMATIGE GEGEVENS</b>	<b>4</b>
2.1 SLACHTOFFER KENMERKEN	5
2.2 DE GEWENSTE EN DE BEHAALDE TERMIJNEN	8
2.3 VOORTGEZET VERBLIJF CIJFERS	9
2.4 CONCLUSIES OP BASIS VAN DE CIJFERMATIGE GEGEVENS	10
<i>Subdoelstelling 1</i>	10
<i>Subdoelstelling 2</i>	10
<i>Subdoelstelling 3</i>	10
<i>Subdoelstelling 4</i>	11
<b>3 OPBRENGST PILOT: HET INFORMATIEPLAN EN EEN LANDELIJKE WERKWIJZE</b>	<b>12</b>
3.1 HET INFORMATIEPLAN	12
<i>Verschillen en overeenkomsten met de gangbare praktijk</i>	12
<i>Samenvatting</i>	12
3.2 PROCESBESCHRIJVING	13
<i>De processtappen</i>	13
<i>Zorgvuldigheid</i>	15
<i>Verschillen en overeenkomsten met de gangbare praktijk</i>	15
<i>Knelpunten</i>	16
<i>Samenvatting</i>	16
3.3 JURIDISCHE ASPECTEN	17
<i>Strafrecht</i>	17
<i>Verblijfsrechtelijk</i>	17
<i>Samenvatting</i>	19
3.4 CONCLUSIES OVER DE ONTWIKKELDE WERKWIJZE	19
<i>Algehele doelstelling</i>	19
<i>Zorgvuldigheid</i>	20
<b>BIJLAGE I VERBETERPLAN KETENCOMMUNICATIE</b>	<b>21</b>

## VOORWOORD

Voor u ligt de eindevaluatie van de pilot 'Kansloze aangiften verblijfsregeling mensenhandel'. Deze eindevaluatie geeft de ervaringen van de verschillende partijen die hebben deelgenomen aan de pilot weer. Alle partijen die hebben deelgenomen aan de pilot hechten groot belang aan samenwerking tussen de Immigratie- en Naturalisatiedienst, de politie en het Openbaar Ministerie. Maar ook aan de betrokkenheid en medewerking van de verschillende opvanginstellingen, CoMensha en het bureau van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel geweld tegen Kinderen(Nr). Nationaal Rapporteur en CoMensha hebben beiden de pilot op enige afstand gevolgd en hebben vanuit een positief kritische houding meegekeken bij de totstandkoming van de resultaten van de pilot.

Hoewel rollen en taken in het dagelijkse werk duidelijk verschillen en er soms sprake is van verschillende belangen, is duidelijk dat alle partijen elkaar vinden in de gezamenlijke bestrijding van mensenhandel. Aan deze gezamenlijkheid wordt veelal invulling gegeven door een uitstekende samenwerking in de dagelijkse praktijk. Alleen deze uitstekende samenwerking heeft het mogelijk gemaakt deze pilot uit te voeren.

## 1. INLEIDING

De politie, het Openbaar Ministerie (OM) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) signaleren de laatste jaren aangiften van mensenhandel (die recht geven op een verblijfsvergunning verblijfsregeling mensenhandel) waarin niet of nauwelijks opsporingsindicaties zitten en waarin misbruik van de verblijfsregeling wordt vermoed.

Het College van procureurs-generaal (Cpg) heeft in 2009 de toenmalige staatssecretaris van Justitie daarom middels een brief geïnformeerd over het probleem van de toename van discutabel lijkende beroepen op de verblijfsregeling. Het OM heeft vervolgens in 2009-2010 onderzoek naar mogelijk misbruik gedaan en stappen genomen om de sepotprocedure te versnellen. Tot slot belichtte de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (NR) in de 7<sup>e</sup> rapportage mensenhandel de resultaten van een expertmeeting over aangiften met geen of geringe opsporingsindicaties en mogelijk misbruik.

Met het oog hierop heeft de toenmalige Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, mede namens de minister van Veiligheid en Justitie en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, verschillende maatregelen aangekondigd om de verblijfsregeling mensenhandel minder gevoelig te maken voor oneigenlijk gebruik. Een van de maatregelen die hij in zijn brief van 15 november 2011 aankondigde, betreft de pilot "Kansloze Aangiften Verblijfsregeling Mensenhandel".

### 1.1 VERBLIJFSREGELING MENSENHANDEL

Ten tijde van de brief van toenmalige Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel aan de Tweede Kamer (15 november 2011) was de verblijfsregeling van slachtoffers mensenhandel vastgelegd in hoofdstuk B9 van de Vreemdelingencirculaire, vaak de B9-regeling genoemd. Sinds de invoering van de Wet Modern Migratiebeleid op 1 juni 2013 is de verblijfsregeling mensenhandel opgenomen in hoofdstuk B8/3 van de Vreemdelingencirculaire. In deze evaluevaluatie wordt daarom gesproken over de verblijfsregeling mensenhandel.

Voor vreemdelingen zonder verblijfsstatus en EU-onderdanen die slachtoffer zijn van mensenhandel geldt de verblijfsregeling mensenhandel. De verblijfsregeling mensenhandel heeft een tweeledig doel, enerzijds de ondersteuning van het slachtoffer en anderzijds het slachtoffer in staat stellen mee te werken aan de strafrechtelijke vervolging van de dader.

Bij de geringste aanwijzing van mensenhandel dient het slachtoffer te worden geïnformeerd over de rechten die volgen uit verblijfsregeling mensenhandel. Zo heeft het mogelijke slachtoffer recht op maximaal drie maanden bedenktijd. Gedurende deze periode kunnen zij besluiten of zij aangifte willen doen van mensenhandel of op een andere wijze mee willen werken aan de opsporing en vervolging van de dader. Slachtoffers die ernstig getraumatiseerd zijn, dan wel ernstig bedreigd worden, kunnen ook worden vrijgesteld van het doen van aangifte. Tijdens de bedenktijd wordt de uitzetting opgeschort. Betrokkenen hebben rechtmatig verblijf en krijgen ondersteuning, o.a. financiële middelen, opvang en medische hulp (gefinancierd uit RvB gelden).

De drempel om in aanmerking te komen voor de bedenktijd is bewust laag gehouden. De reden hiervoor is dat slachtoffers van mensenhandel uit vrees of verbondenheid met hun mensenhandelaar niet snel aangifte doen. De lage drempel

voor de bedenktijd heeft tot doel signalen van mensenhandel vroegtijdig te herkennen en slachtoffers tijd te gunnen tot rust te komen en te beslissen of zij aangifte willen doen of op een andere wijze mee willen werken.

Indien het slachtoffer meewerkt (direct, gedurende of na afloop van de bedenktijd), wordt in principe een verblijfsregeling mensenhandel verstrekt. Gedurende de periode van het strafrechtelijk onderzoek en het eventuele strafproces heeft de betrokkene verblijfsrecht en recht op voorzieningen. Deze voorzieningen worden echter niet meer gefinancierd uit RvB gelden, maar vanuit de WMO

Slachtoffers hebben recht op voortgezet verblijf als de daders veroordeeld worden voor mensenhandel of voor een ander misdrijf waarbij mensenhandel ten laste is gelegd. Zij kunnen ook op aanvraag voortgezet verblijf krijgen indien het strafrechtelijk onderzoek en de strafzaak langer dan drie jaar lopen (en geen sprake is van contra-indicaties). Alle overige betrokkenen, van wie de aangiften worden geseponeerd binnen drie jaar na de verlening van de verblijfsregeling mensenhandel, kunnen voortgezet verblijf aanvragen wegens humanitaire redenen.

## **1.2 PROBLEEMOMSCHRIJVING**

De afwikkeling van aangiftes van mensenhandel en de verblijfsrechtelijke procedures op grond van de verblijfsregeling mensenhandel duren momenteel lang. Uit onderzoek van de NR blijkt dat personen die gebruik maken van de verblijfsregeling mensenhandel in de onderzochte gevallen gemiddeld 464,8 dagen een verblijfsregeling mensenhandel hebben.<sup>1</sup> Gedurende deze periode verblijven zij rechtmatig in Nederland en hebben zij recht op voorzieningen.

Illegale vreemdelingen die aangifte doen van mensenhandel, hebben over het algemeen een lange periode recht op verblijf en voorzieningen. Dit is begrijpelijk omdat het strafrechtelijk onderzoek en het strafproces soms lang kan duren. Tegelijkertijd hebben politie en OM te maken met aangiften die weinig of geen opsporingsindicaties bevatten. Ook in deze zaken hebben politie en OM de plicht om een serieus onderzoek in te stellen. De lange duur van het rechtmatige verblijf draagt echter mogelijk ook bij aan de aantrekkelijkheid van het doen van een aangifte met geen of weinig opsporingsindicaties. Om de aantrekkelijkheid hiervan te verminderen beoogde deze pilot de doorlooptijden voor kansloze aangifte bij alle betrokken instanties te verkorten en daarvoor een werkwijze te ontwikkelen.

Verkorting van de doorlooptijden kent een tweetal additionele voordelen. Allereerst geldt voor mogelijke slachtoffers mensenhandel dat zij zich minder lang in een onzeker situatie bevinden doordat zij sneller vernemen waar zij aan toe zijn, zowel in het strafproces als wat betreft hun verblijfsaanvraag. Ten tweede kunnen deze snellere doorlooptijden leiden tot een kortere belasting van opvangvoorzieningen en daarmee van de RvB en WMO gelden.

## **1.3 PROJECT DOELSTELLINGEN**

De pilot kent daarmee de volgende doelstelling:

---

<sup>1</sup> *Opsporing van mensenhandel en de B9-regeling, NR, juni 2012, p. 31 ev.* NR heeft onderzoek gedaan naar 49 geseponeerde mensenhandelzaken uit 2010 waarbij een B9-verblijfsvergunning is verleend. Doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in de groep slachtoffers van mensenhandel die een B9-vergunning krijgen en waarvan de zaak vervolgens wordt geseponeerd. Het onderzoek is niet representatief maar geeft wel een goede indicatie. Volgens hetzelfde onderzoek duurde het gemiddeld 155,9 dagen voordat de IND een beslissing in primo hadden genomen op een aanvraag voor voortgezet verblijf. Deze cijfers zijn exclusief de beklagprocedure, inclusief de beklagprocedure zijn het 541,8 dagen.

*Het ontwikkelen van een landelijk toepasbare werkwijze voor IND, OM en Politie waardoor de verblijfsregeling mensenhandel voor slachtoffers van mensenhandel minder aantrekkelijk wordt voor misbruik en/of oneigenlijk gebruik. Dit wordt bereikt door middel van een versnelling en stroomlijning van de behandeling van de aangifte en aanvraag om een vergunning o.g.v. B8/3 en de eventueel daaropvolgende aanvraag voor voortgezet verblijf. De randvoorwaarde voor het bereiken van de doelstelling is dat efficiëntere en snellere procedures niet ten koste mogen gaan van de noodzakelijke zorgvuldigheid.*

Aan deze doelstelling liggen twee vooronderstellingen ten grondslag: snellere doorlooptijden zijn per definitie aantrekkelijk (sneller = beter): het slachtoffer weet sneller waar het aan toe is, de opsporingscapaciteit wordt zo efficiënt mogelijk ingezet en de opvangcapaciteit wordt niet langer dan nodig belast. Snellere doorlooptijden maken de procedure bovendien minder aantrekkelijk voor oneigenlijk gebruik.

Het doel van de pilot was daarmee nadrukkelijk niet om onderzoek te doen naar oneigenlijk gebruik of misbruik van de verblijfsregeling, maar naar de mogelijkheid om procedures te versnellen. Deze evalueatie bevat dan ook geen eindconclusie over mogelijk misbruik. Wel geeft de evaluatie antwoord op de vraag of de tijdens de pilot gehanteerde werkwijze en samenwerking tussen politie, OM en IND een landelijk werkbaar werkwijze is en of de vooraf benoemde streeftermijnen tijdens de pilot haalbaar zijn gebleken. Ook wordt getracht een antwoord gegeven op de vraag of deze werkwijze aantoonbaar bijdraagt aan het minder aantrekkelijk maken van de verblijfsregeling voor oneigenlijk gebruik of misbruik.

Naast de algehele doelstelling zijn de volgende subdoelstellingen geformuleerd:

- 1 Sneller behandelen van aangiften van vreemdelingen die aangifte doen van mensenhandel met geen of nagenoeg geen opsporingsindicaties. De streeftermijn voor de behandeling van een dergelijke aangifte is 10 werkdagen.
- 2 Sneller behandelen van de *aanvraag om een vergunning o.g.v. B8/3 en de eventueel daaropvolgende aanvraag voor voortgezet verblijf* van vreemdelingen die aangiften doen met geen of nagenoeg geen opsporingsindicaties. De streeftermijn voor de behandeling van een aanvraag om voortgezet verblijf van een slachtoffer mensenhandel is 35 werkdagen (205,1 dagen in 2012)<sup>2</sup>. De streeftermijn voor de behandeling van een bezwaar inzake voortgezet verblijf is 50 werkdagen.
- 3 In kaart brengen van de omvang van kansloze aangiften in relatie tot het totale aantal aangiften voor mensenhandel in de betrokken regio's.
- 4 Toetsen van de genoemde streeftermijnen op haalbaarheid en het in kaart brengen van de duur van de verschillende stappen in de procedures vanaf de aangifte tot aan de beëindiging van de verblijfsrechtelijke procedures (vergunning o.g.v. B8/3 Vreemdelingencirculaire en aanvraag voor voortgezet verblijf).

## **1.4 PROJECT OPBRENGST**

Gelet op de doelstelling van de pilot moest de pilot in ieder geval de volgende eindproducten opleveren:

---

<sup>2</sup> Rapportage Nationaal Rapporteur Mensenhandel "Opsporing van mensenhandel en de B9-regeling" van juni 2012, pag 29

- Een evalueerplan dat inzicht geeft in alle cijfermatige gegevens en een aanbeveling doet voor een, landelijke toepasbare, werkwijze hoe zorgvuldig maar snel door politie, OM en IND om te gaan met vreemdelingen die een kansloze aangifte doen (inclusief eventuele herziene procesbeschrijvingen voor de procedures bij politie, OM en IND).
- Een informatieplan voor de verbetering van de informatie-uitwisseling (beleids-, management en overige inhoudelijke informatie) binnen de wettelijke kaders tussen politie, OM en IND.

De pilot is in de periode van 5 september 2012 tot en met 31 augustus 2013 uitgevoerd door het Openbaar Ministerie in de Regio Noord en Rotterdam-Rijnmond en de Politie-eenheden Groningen, Friesland, Drenthe en Rotterdam-Rijnmond. De gender units van de Immigratie- en Naturalisatiedienst in Zwolle en Rijswijk hebben nog tot 1 januari 2014 de pilotzaken behandeld.

De pilot werd begeleid door een stuurgroep waarin de volgende partijen zitting hadden: de directeurs van de directies Migratiebeleid (BZK, later V&J), Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding (VenJ) en de directeur Arbeidsverhoudingen (SZW). Daarnaast hadden hierin zitting de Landelijk Officier Mensenhandel, de voorzitter van de Landelijke Expertgroep Mensenhandel (LEM) van de politie en de plv. directeur Uitvoeringsstrategie en Advies (DUSA) van de IND. De Stuurgroep werd voorgezeten door de directeur Migratiebeleid.

## LEESWIJZER

In het voorgaande is de aanleiding van de Pilot "Kansloze aangiften verblijfsregeling mensenhandel" beschreven, evenals de beoogde doelstellingen en opbrengsten. In het navolgende worden de volgende drie 'opbrengsten' van de pilot beschreven: de cijfermatige gegevens, het informatieplan en de ontwikkeling van de landelijk toepasbare werkwijze. Per onderdeel wordt daarbij ingegaan op de daarbij behorende doelstellingen en conclusies.

## 2. OPBRENGST PILOT: DE CIJFERMATIGE GEGEVENS

De pilot kansloze aangiften kent een aantal opbrengsten. In dit eerste hoofdstuk worden de cijfermatige resultaten van de pilot gepresenteerd. De gepresenteerde cijfers leveren een beeld op van de doelgroep (o.a. nationaliteit en leeftijd) en van de behaalde termijnen.

Daarbij moet echter worden opgemerkt dat het aantal zaken dat behandeld is binnen deze pilot beperkt is<sup>3</sup>. Hoewel het aantal aangiften nog een redelijk aantal betreft, geldt dit niet voor het aantal vervolgpcedures. Er kan derhalve slechts in beperkte mate duiding gegeven worden aan de cijfers.

Bovendien is de pilot in een beperkt aantal regio's uitgevoerd, hetgeen ook van invloed kan zijn op de gepresenteerde cijfers. Onderstaande tabel laat het aantal pilotzaken en niet-pilotzaken per regio zien.

Overzicht aantal zaken per regio	Pilot zaken	Niet Pilot zaken
----------------------------------	-------------	------------------

<sup>3</sup> Voor 2012 (ten opzichte van 2011) en 2013 (ten opzichte van 2012) geldt dat landelijk sprake was van een afname in het aantal aangiften en verleningen van een B8.3 vergunningen. Hier is geen verklaring voor te vinden. Wel is duidelijk dat deze algehele afname ook terug te vinden is in de pilotregio's.

Totaal aantal pilot zaken waarin de B8 verstrekt is	41 <sup>4</sup>	30
Groningen	15	3
Friesland	5	13
Drenthe	6	5
Rotterdam	15	9

Het aantal niet pilot zaken is in Groningen en Friesland in aantallen duidelijk afwijkend van het aantal pilotzaken. Een duidelijke verklaring hiervoor is binnen de context van de pilot niet te geven.

Het onderscheid tussen kansloze aangiften en aangiften met voldoende opsporingsindicaties wordt door de politie in overleg met het OM gemaakt. Als kansloos worden aangiften aangemerkt waarin nauwelijks of geen opsporingsindicaties zitten. Dit betekent dat er geen informatie beschikbaar is over zaken als de verblijfsplaats (land, stad, straat), de dader en / of de reis naar Nederland.

Hierbij is het van belang om in gedachten te houden dat de kwalificatie 'kansloze aangifte' niet automatisch betekent dat geen sprake is van een slachtoffer mensenhandel, dan wel dat er sprake is van misbruik of oneigenlijk gebruik. De kwalificatie zegt enkel iets over de hoeveelheid opsporingsindicatie die de politie en het OM uit de aangifte hebben kunnen opmaken.

## 2.1 SLACHTOFFER KENMERKEN

In deze paragraaf wordt een vergelijking gemaakt tussen de zaken die zijn opgenomen in de pilot, de kansloze aangiften, en de zaken die niet zijn opgenomen in de pilot daar zij voldoende opsporingsindicaties bevatten. In beide gevallen gaat het over aangiften die in de regio's Groningen, Friesland, Drenthe en Rotterdam-Rijnmond zijn gedaan in de periode 5 september 2012 tot 1 september 2013.

Binnen de uitvoeringspraktijk bestaan er beelden over bijvoorbeeld de typische achtergrond van slachtoffers mensenhandel en het soort aangiften dat wel / niet tot opsporing leidt. Onderstaande tabellen geven een beeld van de achtergronden van de slachtoffers mensenhandel. Deze cijfers ondersteunen deels de bestaande beelden over deze groep, maar in enkele gevallen weerleggen zij ook de bestaande, stereotype beelden.

Overzicht gegevens slachtoffers					
Onderwerp	Totaal	Pilotzaken		Niet-pilotzaken	
Aangiften	74	44 <sup>5</sup>	59 %	30	41 %

Overzicht gegevens slachtoffers							
Onderwerp	Totaal	Pilotzaken			Niet-pilotzaken		
Geslacht		Man	7	16 %	Man	4	13 %
		Vrouw	37	84 %	Vrouw	26	87 %

### Overzicht gegevens slachtoffers

<sup>4</sup> In drie gevallen is voor verlening van de vergunning de voorkeur gegeven aan een asielprocedure.

<sup>5</sup> In 21 gevallen is voor de aangifte gebruik gemaakt van de bedenktijd.



Onderwerp	Totaal	Pilotzaken			Niet-pilotzaken		
Nationaliteit		Nigeriaanse	13	30 %	Guineese	5	17 %
		Guinese	10	23 %	Roemeense <sup>6</sup>	4	13 %
		Sierra Leoonse	8	18 %	Bulgaarse	3	10 %
		Chinese	2	4,5 %	Nigeriaanse	3	10 %
		Ghanese	2	4,5 %	Braziliaanse	2	6,7 %
		Mongoolse	2	4,5 %	Hongaarse	2	6,7 %
		Overige <sup>7</sup>	7	16 %	Sierra Leoonse	2	6,7 %
					Surinaamse	2	6,7 %
					Vietnamese	2	6,7 %
					Overige <sup>8</sup>	5	17 %

Overzicht gegevens slachtoffers							
Onderwerp	Totaal	Pilotzaken			Niet-pilotzaken		
Leeftijd		< 18 jaar <sup>9</sup>	6	14 %	< 18 jaar	2	7 %
		18-25	20	46 %	18-25	11	37 %
		26-30	9	20 %	26-30	6	20 %
		31-46	9	20 %	31-46	11	37 %

<sup>6</sup> Hoewel slachtoffers uit EU landen al rechtmatig in Nederland verblijven en dus geen verblijfsvergunning hoeven aan te vragen, is dit voor sommige nationaliteiten nog wel mogelijk. Het hebben van een verblijfsvergunning B8 draagt bij aan de herkenbaarheid van deze groep en geeft bovendien toegang tot voorzieningen als de COSM's. Slachtoffers uit EU landen kiezen er daarom regelmatig voor om gebruik te maken van de verblijfsregeling mensenhandel. In de pilot worden die slachtoffers geregistreerd die inderdaad gebruik hebben gemaakt van deze regelingen. Diegenen die dat niet gedaan hebben, blijven echter buiten beeld.

<sup>7</sup> Betreft allemaal personen van Afrikaanse nationaliteiten.

<sup>8</sup> Betreft personen van diverse nationaliteiten, waarvan 4 Afrikaanse.

<sup>9</sup> Voor de slachtoffers die jonger dan 18 jaar waren, geldt zowel bij de pilot als de niet pilot zaken dat het niet in alle gevallen ging om Alleenstaand Minderjarig Asielzoekers. Er is sprake van verschillende situaties (na een asielaanvraag, tijdens de rust en voorbereidingstermijn of een aanvraag na B8- vergunning)

Overzicht gegevens slachtoffers							
Onderwerp	Totaal	Pilotzaken			Niet-pilotzaken		
Voorprocedure <sup>10</sup>		Geen	23	52 %	Geen	20	67 %
		Asiel	21	48 %	Asiel	4	13 %
		Regulier	1 <sup>11</sup>		Regulier	6	20 %

Overzicht gegevens slachtoffers					
Onderwerp	Totaal	Pilotzaken		Niet-pilotzaken	
Soort		Seksuele	43	Seksuele	28
uitbuiting		Overig	1	Overig	2

Overzicht gegevens slachtoffers					
Onderwerp	Totaal	Pilotzaken		Niet-pilotzaken	
Duur uit de slachtoffer-situatie	< 3 dgn	10	23 %	Dit is niet geregistreerd in niet-pilotzaken	
	< 1 mnd	6	15 %		
	1-3 mnd	8	18 %		
	3-6 mnd	7	16 %		
	6-9 mnd	1	2 %		
	9-12 mnd	2	4 %		
	> 1 jaar	2	4 %		
	onbekend	8	18 %		

Op basis van deze gegevens kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- 59% van alle aangiften die gedaan zijn tijdens de pilot periode in de regio's Groningen, Friesland, Drenthe en Rotterdam-Rijnmond zijn gekwalificeerd als aangiften met weinig tot geen opsporingsindicaties. Met andere woorden, in meer dan de helft van de gevallen waren de politie en het OM van mening dat een aangifte onvoldoende opsporingsindicaties bevatte.
- Zowel binnen pilot als niet-pilot zaken komen de volgende nationaliteiten voor: Nigeriaans, Guinees en Sierraleoons. Daarmee wordt door deze pilot het beeld dat Afrikaanse aangiften nooit voldoende opsporingsindicaties bevatten weerlegt: de nationaliteit van het slachtoffer is niet doorslaggevend voor het aantal opsporingsindicaties.
- Bij de pilotzaken ontbreken de Europese nationaliteiten, terwijl deze nationaliteiten bij de niet-pilotzaken 29,7% van de aangiften hebben gedaan. Daarmee wordt in de pilot wel het beeld bevestigd dat de aangiften van Europese slachtoffers veelal meer opsporingsindicaties hebben. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat EU-slachtoffers voor hun verblijfsrecht niet afhankelijk zijn van een verblijfsvergunning waardoor wellicht niet alle EU-slachtoffers die aangifte hebben gedaan zijn meegenomen in deze vergelijking.
- Het eerder hebben gehad van een verblijfsrechtelijke procedure is bij zowel pilot als bij niet-pilotzaken aan de orde, maar komt bij de pilot zaken in verhouding vaker voor.
- Voor pilot zaken geldt dat in 48% van de gevallen eerder asiel is aangevraagd. Dit cijfer wordt waarschijnlijk beïnvloed door de regio waarin de pilot draaide. Alle zaken waarin eerder sprake was van een asielprocedure speelden in Groningen, de regio waar ook het AZC Ter Apel ligt.

<sup>10</sup> Dit betreft de situatie dat het mogelijke slachtoffer tijdens of na een andere verblijfsrechtelijke procedure aangifte doet van mensenhandel.

<sup>11</sup> Dit betreft 1 persoon met zowel een asiel als een reguliere procedure.

- Opvallend is dat bij niet-pilotzaken in 20% van de aangiften sprake is van een eerdere reguliere verblijfrechtelijke procedure, terwijl pilotzaken er alleen sprake is van asielprocedures als eerdere procedures. Voor dit verschil kan geen goede verklaring gevonden worden binnen de pilot gegevens.
- In 56 % van de gevallen (pilotzaken) is binnen drie maanden nadat de mesenhandelsituatie is beëindigd aangifte gedaan. Daarmee wordt door de zaken in de pilot het beeld weerlegd dat er vaak veel tijd zit tussen het doen van aangifte en de beëindiging van de uitbuitingssituatie.

## 2.2 DE GEWENSTE EN DE BEHAALDE TERMIJNEN

Een belangrijk doel van de pilot was het versnellen van de doorlooptijden bij de politie, het OM en de IND. Voor de stappen die bepalend zijn voor de totale doorlooptijd tussen het moment van aangifte en het besluit bezwaar zijn aan het begin van de pilot door de betrokken organisaties streeftermijnen afgesproken.

In de onderstaande tabel wordt de gemiddelde doorlooptijd per afgesloten processtap in de pilotzaken weergegeven. Daar waar geen streeftermijn genoemd wordt, geldt dat deze processtap geen invloed heeft op de totale doorlooptijd. Binnen de pilot is daarbij niet gekeken naar het aantal verstrekking en/ of de duur van de bedenktijden. Gemeten is vanaf het moment van aangifte omdat op dat moment ook pas het onderscheid gemaakt wordt tussen kansloze aangiften en aangiften met voldoende opsporingsindicaties.

Overzicht doorlooptijden			
De duur tussen	Streeftermijn	gemiddelde duur	aantal
Aangifte en sepot	10 werkdagen	8 werkdagen	44
Ontvangst aangifte IND en verlening verblijfsvergunning	24 uur	0,9 werkdag	41 <sup>12</sup>
Datum verlening en verzending verblijfspas aan politie		17 werkdagen	36 <sup>13</sup>
Sepot en voornemen tot intrekking verblijfsvergunning		2,9 werkdagen	38 <sup>14</sup>
Sepot en intrekking verblijfsvergunning zonder een aanvraag in te dienen voor voortgezet verblijf	losgelaten <sup>15</sup>	10,6 weken	15
Sepot en indiening aanvraag voortgezet verblijf		7,5 weken	24
Aanvraag voortgezet verblijf en besluit voortgezet verblijf	7 weken	6,4 weken	21
Besluit voortgezet verblijf en bezwaar afwijzing		3,3 weken	16
Bezwaar afwijzing voortgezet verblijf en besluit bezwaar	10 weken	12,3 weken	11
Beëindiging verblijfsrechtelijke procedure en melding gemeente <sup>16</sup>		Max. 48 uur	44

<sup>12</sup> In drie gevallen is na de aangifte een asielaanvraag ingediend en dus geen verblijfsvergunning verleend.

<sup>13</sup> Niet alle slachtoffers hebben een verblijfspas ontvangen. Dit kan deels verklaart worden door het feit dat deze alleen voor 1 dag verstrekt zou worden wegens een sepot in hun zaak.

<sup>14</sup> In drie gevallen is sprake van een verlening voor 1 dag doordat ten tijde van het besluit om te verlenen al een sepot bekend was. Intrekking is dan niet aan de orde.

<sup>15</sup> De eerder in de pilot vastgestelde streeftermijn van vier weken bleek om allerlei redenen niet haalbaar en is daarom tussentijds losgelaten. Zie paragraaf 3.2 over zorgvuldigheid.

Totale duur aangifte tot en met besluit bezwaar		36,4 weken	7
---	--	------------	---

De gemiddelde termijn voor het behandelen van bezwaarzaken is binnen de pilot hoger (12,3 weken) dan vooraf als doelstelling was benoemd (10 weken). De reden hiervoor is gelegen in de planning van hoorzittingen die vooral in de vakantieperiode moeizaam verliep. In drie van de elf bezwaarschriften is dat de reden voor de termijnoverschrijding (gemiddeld met twaalf weken). Deze termijnoverschrijding is in overleg met de advocaat ontstaan. In de overige 8 zaken is de gemiddelde doorlooptijd 10 weken.

De volgende conclusies kunnen worden getrokken op basis van deze cijfers:

- De gemiddelde termijnen als benoemd in de pilot zijn niet altijd haalbaar gebleken.
- De termijnen zijn, in vergelijking met het rapport van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel van juni 2012, wel aanzienlijk verkort. In de rapportage van NR was de totale duur tussen aangifte en besluit in 1e aanleg op de aanvraag om voortgezet verblijf 464,8 dagen, tijdens de pilot was dit gemiddeld 126,9.
- De gehele procedure tussen aangifte en het besluit op bezwaar heeft gemiddeld plaatsgevonden binnen 36,4 weken.
- Niet in alle gevallen dat er aangifte wordt gedaan, is sprake van (alle) vervolgstappen in de procedure.
- De totale doorlooptijd van het proces is voor een substantieel deel afhankelijk van de aanvraagsnelheid waarmee slachtoffers voortgezet verblijf aanvragen na een sepot. Dit duurde bij pilot zaken gemiddeld 7,5 weken.
- In het kader van zorgvuldigheid biedt de IND slachtoffers bovendien ruimschoots de tijd om voortgezet verblijf aan te vragen. Uit de pilot blijkt dat de IND 10,6 weken wacht alvorens na een sepot de verblijfsvergunning in te trekken.
- De slachtoffers hadden binnen negen maanden duidelijkheid over hun verblijfstatus. Over de status van hun aangifte in het strafproces hadden slachtoffers mensenhandel binnen 8 dagen duidelijkheid.

### 2.3 VOORTGEZET VERBLIJF CIJFERS

De hierna weergegeven aantallen hebben alleen betrekking op aanvragen om voortgezet verblijf. Een dergelijke aanvraag kan worden ingediend nadat een voornemen tot intrekking van de verblijfsvergunning B8.3 (na sepot) bekend is gemaakt of nadat de verblijfsvergunning B8.3 al daadwerkelijk is ingetrokken.

Met betrekking tot de verlening dan wel afwijzing van voortgezet verblijf zijn tijdens de pilot de volgende gegevens verzameld:

Overzicht aantallen aanvragen en besluiten voortgezet verblijf	
Totaal verleende vergunningen o.g.v. verblijfsregeling	41 <sup>17</sup>
Totaal aantal aanvragen voortgezet verblijf	24 <sup>18</sup>
Aantal ingewilligde aanvragen voortgezet verblijf	1
Aantal bezwaren tegen afwijzing voortgezet verblijf	16
Aantal inwilligingen in bezwaar (voortgezet verblijf)	0

<sup>16</sup> Voor gemeenten is deze melding belangrijk omdat beëindiging van de procedure betekent dat gemeenten over kunnen tot het beëindigen van de geboden voorzieningen.

<sup>17</sup> In drie gevallen is voor verlening van de vergunning de voorkeur gegeven aan een asielprocedure.

<sup>18</sup> Gemeten op de einddatum van de pilot, 1-1-2014. Na deze datum kunnen nog aanvragen zijn ingediend.

<b>Gronden afwijzing aanvraag om voortgezet verblijf</b>			
Reden afwijzing	paspoorteis	geen individuele Klemmende redenen	Buiten behandeling gesteld <sup>19</sup>
Primaire <sup>20</sup> afwijzingsgrond <sup>21</sup>	14	3	3
Secundaire afwijzingsgrond	1	14	

<b>Overzicht beroepen tegen afwijzing bezwaar voortgezet verblijf</b>	
Aantal beroepschriften	6
Aantal ongegronde beroepen	3 <sup>22</sup>

## **2.4 CONCLUSIES OP BASIS VAN DE CIJFERMATIGE GEGEVENS**

In het voorgaande zijn de cijfermatige resultaten van de pilot beschreven. Op basis hiervan kunnen met betrekking tot de vier subdoelstellingen van de pilot conclusies geformuleerd worden.

### **SUBDOELSTELLING 1**

*De streeftermijn voor de behandeling van een kansloze aangifte is 10 werkdagen.*

De gemiddelde termijn voor het behandelen van de aangiften met weinig opsporingsindicaties was tijdens de pilot 8 werkdagen. De gestelde termijn is daarmee ruimschoots gehaald.

### **SUBDOELSTELLING 2**

*De streeftermijn voor de behandeling van een aanvraag om voortgezet verblijf van een slachtoffer mensenhandel is 35 werkdagen. De streeftermijn voor de behandeling van een bezwaar inzake voortgezet verblijf is 50 werkdagen.*

De gemiddelde termijn voor de behandeling van voortgezet verblijf van een slachtoffer mensenhandel was tijdens de pilot 32 werkdagen (6,4 weken). De gestelde termijn is daarmee tijdens de pilot haalbaar gebleken. Dit geldt echter niet voor de tweede termijn. De gemiddelde termijn voor de behandeling van bezwaar inzake voortgezet verblijf was tijdens de pilot 61,5 werkdagen (12.3 weken)<sup>23</sup>

### **SUBDOELSTELLING 3**

*Het in kaart brengen van het totaal aantal kansloze aangiften in relatie tot het totaal aantal aangiften.*

Tijdens de pilot zijn 44 van de 74 aangiften aangemerkt als kansloze aangiften. Binnen de kansloze aangiften heeft 56 % van de mogelijke slachtoffers mensenhandel de aangifte gedaan binnen 3 maanden nadat de uitbuitingssituatie was beëindigd. Verder bleek bij 48% van deze kansloze aangiften sprake te zijn

<sup>19</sup> Deze aanvragen zijn buiten behandeling gesteld omdat zij niet in persoon zijn ingediend aan het loket, hetgeen een formele voorwaarde is.

<sup>20</sup> Indien een aanvraag op grond van het niet voldoen aan meerdere voorwaarden wordt afgewezen wordt gesproken over de primaire of secundaire afwijzingsgrond, waarbij de primaire afwijzingsgrond wordt gezien als de voornaamste afwijzingsgrond

<sup>21</sup> In vier gevallen was op 1-1-2014 nog geen besluit genomen op de aanvraag

<sup>22</sup> In de overige 3 zaken is nog geen uitspraak gedaan.

<sup>23</sup> Er zijn drie zaken met een termijnoverschrijving van gemiddeld twaalf weken. Deze zaken speelden in de zomerperiode, hetgeen consequenties had voor de doorlooptijd van de zaken (de advocaten hadden moeite met het inplannen van de zittingen).

van een eerdere asiel procedure. Dit in tegenstelling tot de aangiften waarin wel voldoende opsporingsindicaties zaten. Hierbij was bij 33% van de aangiften sprake van een eerdere verblijfsrechtelijke procedure waarvan 13% asiel en 20% regulier.

#### **SUBDOELSTELLING 4**

*Het toetsen van de genoemde streeftermijnen op haalbaarheid en het in kaart brengen van de duur van de verschillende stappen in de procedures vanaf de aangifte tot aan de beëindiging van de verblijfsrechtelijke procedures (vergunning o.g.v. B8/3 Vreemdelingencirculaire en aanvraag voor voortgezet verblijf).*

De gepresenteerde cijfers, evenals de conclusies onder subdoelstelling 1 en 2 maken duidelijk dat de genoemde streeftermijnen slechts deels haalbaar zijn gebleken. De termijnen zijn in vergelijking met het rapport van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel echter wel aanzienlijk verkort, namelijk van 464,8 dagen naar gemiddeld 126,9 in de pilot. Deze verkorting in doorlooptijd is ook in het belang van het slachtoffer, in die zin dat het sneller duidelijkheid heeft over zijn / haar status. De met 337,9 dagen verkorte periode heeft daarnaast belangrijke voordelen in termen van minder opvangkosten en uitgaven in het kader van de Wet Werk en Bijstand.

Daarbij geeft de politie te kennen dat de termijnen voor hen haalbaar zijn, zolang er voldoende gekwalificeerde agenten beschikbaar zijn. Door het OM en de IND wordt echter aangegeven dat de genoemde termijnen alleen haalbaar zijn met een hoge prioriteitstelling. Een brede uitrol van de gehanteerde termijnen is volgens hen alleen mogelijk als wordt voldaan aan een aantal randvoorwaarden.

Deze randvoorwaarden zijn:

1. Inzet van landelijk minimaal 2 fte's secretarissen met het taakaccent mensenhandel,;
2. Voldoende beslis capaciteit binnen de IND. De exacte capaciteit is afhankelijk van de instroom van alle aan de verblijfsregeling gerelateerde aanvragen;
3. De IND hanteert momenteel 90 werkdagen (aanvraag voortgezet verblijf en bezwaar) als streeftermijn. Om aan de in de pilot gehanteerde streeftermijnen te kunnen voldoen, heeft de IND voorbereidingstijd nodig om de doorlooptijden van de huidige werkvoorraad te verminderen.
4. Er moet bij de verschillende eenheden binnen de landelijke politie sprake zijn van voldoende gekwalificeerde agenten om de benodigde opsporingscapaciteit te waarborgen. Belangrijk gegeven is dat een aangifte met weinig tot geen opsporingsindicaties gemiddeld 45<sup>24</sup> uur aan opsporingscapaciteit kost.

Tot slot geldt dat met name bij organisaties die geen deel uitmaakten van de pilot, zoals Comensha en enkele zorginstellingen, dat zij bedenkingen hebben bij de gehanteerde termijnen. Bij hen bestaat de vrees dat de korte termijnen de benodigde zorgvuldigheid ondermijnen. Bij een van de opvanginstelling bestond bijvoorbeeld de indruk dat aangiften van Afrikaanse slachtoffers bij voorbaat op de stapel kansloze aangiften terecht zouden komen. De hiervoor gepresenteerde cijfers weerleggen deze vrees echter, onder de aangiften met voldoende opsporingsindicaties bevonden zich ook aangiften van Nigeriaanse, Guineese en Sierraleonse slachtoffers.

Om de vrees van de zorginstellingen weg te nemen, is vanuit de pilot ook de gelegenheid geboden om over individuele zaken contact op te nemen met de

---

<sup>24</sup> 45 uur staat voor de gemiddeld tijdinvestering die per aangifte door de politie gedaan wordt. Dit is inclusief intake, aangifte opnemen en opsporingshandelingen.

projectleider als men de indruk had dat deze niet zorgvuldig afgehandeld werd. Van deze mogelijkheid is echter geen gebruik gemaakt.

## **EEN 3 OPBRENGST PILOT: HET INFORMATIEPLAN EN LANDELIJKE WERKWIJZE**

Het primaire doel van deze pilot was het ontwikkelen van een landelijke werkwijze die bijdraagt aan het versneld doorlopen van de verschillende procedure stappen. Ten behoeve hiervan is allereerst een informatieplan ontwikkeld. Na de presentatie van de kernelementen van dit informatieplan, worden in deel 2 de verschillende processtappen in de pilot beschreven. Daarbij wordt steeds aangegeven welke partij waarvoor verantwoordelijk is. Vervolgens wordt op basis van input van de politie, het OM en de IND stil gestaan bij de punten waarin de werkwijze in de pilot afwijkt van de gangbare werkwijze. Tot slot wordt ingegaan op de knelpunten die de gehanteerde procedure aan het licht gebracht heeft. In het derde deel wordt vervolgens ingegaan op de juridische aspecten die een rol hebben gespeeld tijdens de pilot. Het hoofdstuk wordt afgesloten een conclusie over de algehele doelstelling van de pilot.

### **3.1 HET INFORMATIEPLAN**

Naast het stroomlijnen van de procedures, kende de pilot ook een belangrijke informatie component. Voor een uitgebreide beschrijving van het in de pilot ontwikkelde "VERBETERPLAN INFORMATIE-UITWISSELING AANGIFTEN MENSENHANDEL" wordt verwezen naar de bijlage.

### **VERSCHILLEN EN OVEREENKOMSTEN MET DE GANGBARE PRAKTIJK**

Ten opzichte van de gangbare procedure zijn in de pilot de volgende aspecten aangepast. Bij de start van de pilot zijn contactpersonen op uitvoeringsniveau per betrokken organisatie benoemd. Hierdoor is de onderlinge bereikbaarheid gewaarborgd.<sup>25</sup> Daarnaast hebben alle betrokken organisaties het V-nummer gebruikt als uniek identificatienummer in de keten.

Tot slot zijn er regelmatig per regio ketenbreed overleg gevoerd met als doel gezamenlijke informatie-uitwisseling en voortgangscntrole.

Deze aanpassingen leiden er toe dat:

1. Door de korte lijnen op uitvoeringsniveau is sprake van snelle informatie-uitwisseling, wat bijdraagt aan snelle(re) besluitvorming.
2. Het gezamenlijke gebruik van het V-nummer vereenvoudigt informatie-uitwisseling tussen de verschillende organisaties.
3. Door regelmatig (ketenbreed) overleg te voeren, ontstaat een duidelijk beeld van het proces bij alle betrokkenen. Hierdoor wordt inzichtelijk waar elkaars mogelijkheden en belemmeringen liggen. Dit bevordert de ketensamenwerking, wat bijdraagt aan snelle(re) besluitvorming. Belangrijk is dat dergelijk overleg ook leidt tot betere sturing en zicht op zaken, wat uiteindelijk resulteert in ketenbrede voortgangscntrole.

### **SAMENVATTING**

Op basis van voorgaande analyse kunnen de volgende conclusies getrokken worden. Het benoemen van duidelijke aanspreekpunten in combinatie met een goede bereikbaarheid en de inzet van digitale middelen in de informatie-

<sup>25</sup> Hier wordt bedoeld op het gebruik van e-mailboxen, automatische doorschakeling van telefoons, gebruik van meerdere e-mailadressen e.d.

uitwisseling, draagt aantoonbaar bij aan snellere besluitvorming en ketenbrede samenwerking. Daarnaast draagt het brede gebruik van het V-nummer bij aan een eenduidige administratie van slachtoffers mensenhandel. Tot slot leidt regelmatig overleg tussen IND, OM en politie tot wederzijds begrip, monitoring van zaken en ketenbrede voortgangscontrole.

### 3.2 PROCESBESCHRIJVING

Het schematisch weergegeven proces begint met het ontvangen van de aangifte van het slachtoffer van mensenhandel en eindigt met het intrekken van de verblijfsvergunning. Het proces van de aanvraag voortgezet verblijf tot en met het besluit op bezwaar op afwijzing voortgezet verblijf volgen hier nog op. Het OM houdt het totaaloverzicht bij proces van politie en OM. De IND registreert de rest van het proces.

#### DE PROCESSTAPPEN

Na een aangifte van mensenhandel met geen of nagenoeg geen opsporingsindicaties wordt conform de bestaande werkwijze een vergunning mensenhandel afgegeven. Deze zaken worden door de politie geprioriteerd zodat deze met de vereiste zorgvuldigheid binnen de vastgestelde termijnen uitgerechercheerd kan worden. Er wordt vervolgens zo snel mogelijk een sepotbeslissing genomen.<sup>26</sup> Na de definitieve sepotbeslissing is er geen sprake (meer) van een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van de verdachte van het strafbare feit. Politie en OM streven ernaar om binnen tien werkdagen (twee weken) na de aangifte te seponeren.

De IND zet hierop direct de procedure in gang om de vergunning mensenhandel in te trekken. Oorspronkelijk was het streven van de IND om de vergunning uiterlijk binnen 20 werkdagen (4 weken)<sup>27</sup> in te trekken. Dit streven is echter losgelaten doordat het voor veel slachtoffers onmogelijk bleek om binnen deze termijn voortgezet verblijf aan te vragen. Slachtoffers kwamen daardoor in een situatie terecht waarin zij nog geen voortgezet verblijf konden aanvragen wegens het ontbreken van zaken als een paspoort of de middelen om leges te betalen, maar zij ook geen rechtmatig verblijf meer hadden omdat de vergunning ingetrokken was.

In onderstaand schema worden de relevante koppelvlakken tussen politie, OM en IND in dit proces beschreven.

Nr	Activiteit	Wie	Instructietekst
1	Aangifte mensenhandel	Aangever	Slachtoffer doet aangifte van mensenhandel bij de politie.
2	Melding aan IND en OM	Politie	Politie stelt de IND (via M55-formulier) en OM (per mail of telefonisch) in de tussentijd op de hoogte van de aangifte.

<sup>26</sup> Uiteraard is het ook mogelijk dat de aangifte, niet direct leidt tot een sepot, maar nader onderzoek vraagt. Deze aangiften werden niet conform de pilot versneld behandeld en vielen dan ook niet binnen de scope van de pilot.

<sup>27</sup> Van deze 20 werkdagen worden 10 werkdagen ingenomen door de in de Awb bepaalde redelijke termijn voor het indienen van een zienswijze door de vreemdeling. De B8-vergunning wordt alleen binnen 20 werkdagen ingetrokken indien er geen aanvraag om voortgezet verblijf wordt ingediend. Indien wel een aanvraag om voortgezet verblijf volgt, wordt de B8-vergunning ingetrokken bij de beslissing op de aanvraag om voortgezet verblijf. Gelet op de huidige ervaringen zullen de meeste betrokkenen een aanvraag om voortgezet verblijf indienen.



3	Opmaken en insturen melding B8.3	IND	IND maakt melding B8.3 (tijdelijke verblijfstatus vreemdeling) en stuurt dit naar het OM.
4	Aanmaken en registreren dossier	OM	Registreer in Excelbestand de datum van ontvangst van de meldingen van politie en IND-melding B8.3 ( <i>tijdelijke verblijfstatus</i> ).
5	Uitvoeren onderzoek	Politie	Politie verricht onderzoek ( <i>zie document B8.3-traject</i> )
6	Insturen aangifte en dossier	Politie	Politie stuurt binnen 8 dagen na de aangifte het resultaat van het uitgevoerde onderzoek naar het OM.
7	Melding insturen dossier	Politie	Politie meldt het insturen van het dossier naar OM bij de IND
8	Aanvullen en registreren dossier	OM	Scan het dossier van de politie in en plaats het in de OM-map. Registreer in Excel-bestand de datum van ontvangst van het dossier.
9	Beoordelen aangifte/dossier	Beoordelaar OM	Beoordeel binnen 2 dagen na ontvangst van het dossier de aangifte en maak beslissing (sepot) op.
10	Versturen beslissing	Beoordelaar OM	Verstuur meteen de beslissing naar de politie, de IND, Comensha en Nidos (bij minderjarige slachtoffer mensenhandel)
11	Starten van intrekingsprocedure	IND	Start de procedure en maak het voornemen tot intrekking. Stuur voornemen tot intrekking aan de politie
12	Registeren beslissing	OM	Scan de stukken en plaats in de OM-map. Registreer in Excel-bestand de datum van het sepot en de datum van kennisgeving aan politie en IND
13	Uitvoeren beslissing + uitreiken voornemen intrekking	Politie	Bij beslissing seponeren aangifte: Verstrek de sepotbeslissing aan de aangever. Reik het voornemen tot intrekking uit en laat aangever het uitreikingsblad tekenen
14	Uitreiking sepot	Politie	Meld de uitreiking van de sepotbeslissing aan het OM. Meld de uitreiking van het voornemen aan de IND
15	Afronding sepot	OM	Registreer in Excelbestand de datum van uitreiking van het sepot
16	Indienen zienswijze	Aangever / gemachtigde	Betrokkene mag reageren op het voornemen tot intrekking van haar verblijfstitel. De termijn is een redelijke (Awb) termijn van 2 weken
17	Registreren beklagprocedure	OM	Registreer bij eventueel beklag in het Excelbestand: - datum instellen beklag - datum versturen ambtsbericht aan ressortsparket - datum beschikking Hof Informeel politie over het ingestelde beklag. Scan alle stukken in en voeg toe aan het dossier in de OM-map

18	Ontvangst zienswijze	IND	Beoordelen zienswijze
19	Completeren dossier	IND	Beoordelen of dossier compleet is
20	Beslissen	IND	Neem een zorgvuldig besluit n.a.v. de zienswijze van aangever / gemachtigde
21	Verwerken en verzenden besluit	IND	Het verzenden van het besluit aan de gemachtigde en het afsluiten van de procedure in het systeem. Meld afsluiting van procedure bij politie en OM
22	Informereren instellen en uitkomst beklagprocedure	OM	Informeer politie (en eventueel IND) over instellen beklag en uitkomst daarvan

## ZORGVULDIGHEID

In de pilot is zorgvuldigheid als belangrijke randvoorwaarde benoemd. Om te bereiken dat efficiëntere en effectieve procedures niet ten koste gaan van de zorgvuldigheid van de procedures zijn tijdens de pilot de volgende waarborgen gehanteerd:

- Alleen aangiften waarin sprake is van geen of nagenoeg geen opsporingsindicaties worden gekwalificeerd als kansloze aangiften voor de pilot. Deze beoordeling wordt gedaan door de politie en het OM;
- Politie en OM hanteren voor alle aangiften dezelfde richtlijnen (verwoord in de aanwijzing mensenhandel);
- Het OM gebruikt een uitgebreid gemotiveerd sepot waarmee inzichtelijk is welke opsporingshandelingen zijn verricht en tot welke resultaten dit heeft geleid;
- Met de opvanginstellingen en Comensha is afgesproken dat individuele mogelijke slachtoffers van mensenhandel die in de knel kwamen door de in de pilot gehanteerde werkwijze konden worden gemeld bij de pilotleider. Dergelijke meldingen zijn niet binnengekomen. Wel zijn algemene knelpunten gemeld, deze zijn nog binnen de pilot opgepakt, waarvan het volgende punt de belangrijkste weerslag vormt;
- De IND handhaaft de gebruikelijke zorgvuldigheid in de behandeling van de verblijfsrechtelijke aanvragen. Slachtoffers kregen bijvoorbeeld ruimschoots de tijd voor het indienen van een voortgezet verblijf aanvraag zonder dat de verblijfsvergunning op grond van B8 werd ingetrokken.;
- Tot slot bleek tijdens de pilot dat de vooraf beschreven werkwijze rondom de intrekking van de verblijfsvergunning op grond van de verblijfsregeling er toe leidde dat een mogelijk slachtoffer van mensenhandel niet tijdig een volledige aanvraag voor een verblijfsvergunning op grond van voortgezet verblijf kon indienen. Tijdens de pilot is in overleg met stuurgroep deze werkwijze aangepast. Hierbij is afgesproken dat de IND bij de intrekking van de verblijfsvergunning in overleg met de gemachtigde van het mogelijke slachtoffer rekening houdt met de individuele omstandigheden.

## VERSCHILLEN EN OVEREENKOMSTEN MET DE GANGBARE PRAKTIJK

Ten opzichte van de gangbare procedure zijn in de pilot de volgende aspecten aangepast:

- Een versnelde levering van het complete strafrechtelijke dossier van politie aan OM (termijn 8 werkdagen);

- Een versnelde beoordeling van het strafrechtelijke dossier door het OM (2 werkdagen);
- Het OM seponeert met behulp van een uitgebreid gemotiveerd sepot;
- De toezending van het sepot naar politie en IND vindt per e-mail plaats;
- Het voornemen tot intrekking wordt zoveel mogelijk binnen 1 werkdag per e-mail verzonden aan de politie;
- Het voornemen tot intrekking wordt zoveel mogelijk gezamenlijk met het sepot uitgereikt aan het slachtoffer mensenhandel;
- Aanvragen en bezwaren worden bij de IND versneld behandeld.

Deze aanpassingen leiden er toe dat het mogelijke slachtoffer mensenhandel snel duidelijkheid heeft over de mogelijkheden om op basis van haar / zijn aangifte een strafrechtelijk onderzoek uit te voeren. De korte termijnen in combinatie met een hoge prioritering zorgen er bovendien voor dat zaken sneller worden opgepakt door alle partners. Een gezamenlijk proces zorgt ook voor een soepele aansluiting tussen de processen van de verschillende organisaties, waardoor aangiften met geen of geringe opsporingsindicaties snel worden afgedaan.

Dit alles zorgt ervoor dat er binnen de pilot sprake is van een verkorting van de totale verblijfsduur binnen de verblijfsregeling mensenhandel en de daaropvolgende verblijfsrechtelijke procedures.

## **KNELPUNTEN**

De gehanteerde werkwijze kent ook een aantal beperkingen dan wel knelpunten. De binnen de pilot gehanteerde termijnen zijn voor alle partijen alleen haalbaar met een hoge prioritering voor deze zaken. Deze hoge prioritering heeft mogelijk consequenties voor de doorlooptijd van het overige werkaanbod bij de IND en het OM.

Voorts geldt voor de IND dat zij deels afhankelijk is van de snelheid van handelen van advocaten en hulpverleners. Bij de IND bestaat de indruk dat in de pilot sprake is van een toename van uitstelverzoeken voor het indienen van aanvragen van voortgezet verblijf en het indienen van (aanvullende) stukken. Vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid is het vaak onwenselijk om de reactietermijn (al) te strikt te hanteren.

Daarbij beschikt de IND ook niet over de wettelijke mogelijkheden om na het sepot te sturen op het moment en de methode waarop een aanvraag om voortzetting van verblijf wordt ingediend. De onmogelijkheid om te sturen geldt eveneens voor de soort aanvraag. Zelfs na de intrekking van de verblijfsregeling mensenhandel heeft betrokkene nog twee jaar de mogelijkheid om een reguliere aanvraag in te dienen zonder tegenwerping van de MIVV-eis.

## **SAMENVATTING**

Op basis van voorgaande analyse kunnen de volgende conclusies getrokken worden. De gebruikte werkwijze heeft duidelijke voordelen en draagt aantoonbaar bij aan een soepele samenwerking en betere informatie-uitwisseling tussen de partijen. Ook draagt de werkwijze bij aan een substantiële verkorting van de totale duur van de verblijfsregeling mensenhandel. Vanwege het ontbreken van vergelijkingsmateriaal is het niet mogelijk vast te stellen of de werkwijze van de pilot ook bijdraagt aan een daling van het aantal aangiften met geen of geringe opsporingsindicaties.

### 3.3 JURIDISCHE ASPECTEN

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de juridische aspecten die tijdens de pilot een rol speelden. Daarbij wordt eerst ingegaan op de strafrechtelijke component en daarna op vreemdelingenrechtelijke.

#### STRAFRECHT

Tijdens de uitvoering van de pilot is niet gebleken dat er binnen het strafrecht knelpunten bestaan die de uitvoering van de pilot en/of het behalen van de termijnen belemmeren. Wel bestaat er een specifieke situatie die voor uitdagingen zorgt: Het komt voor dat iemand in Nederland aangifte doet van mensenhandel of mensensmokkel terwijl deze feiten hebben plaatsgevonden in een ander Europees land. Hoewel het strafrechtelijke onderzoek kan en zal (indien daar strafrechtelijk aanleiding voor is) worden overgedragen, wordt het mogelijke slachtoffer in het bezit gesteld van een verblijfsvergunning voor Nederland. Er zijn slechts beperkte mogelijkheden om betrokkene zelf eveneens over te dragen aan het Europese land waar de feiten zich hebben voorgedaan.

Verder zijn er aanwijzingen dat de afschaffing van het rechtmatig verblijf gedurende het beklag (art. 12Sv-procedure) tegen het sepot een bijdrage heeft geleverd aan het terugdringen van de tijd waarbinnen het mogelijke slachtoffer gebruik maakt van de voorzieningen. Dit effect treedt ook op in de zaken die zijn behandeld binnen de pilot. Het is dan ook niet mogelijk om de doorlooptijd van de pilotzaken te vergelijken met de doorlooptijd van zaken van voor de pilot. Deze vergelijking is alleen mogelijk met zaken voor de pilot waarbij geen sprake was van een beklag.

#### VERBLIJSRECHTELIJK

Tijdens de pilot zijn wat betreft het verblijfsrecht enkele knelpunten geconstateerd. De drie hierna genoemde punten leiden in onderlinge samenhang tot de situatie dat het voor een mogelijk slachtoffer van mensenhandel moeilijk wordt een tijdige (binnen de termijnen van de pilot) en volledige aanvraag in te dienen.

Ten eerste, het intrekken van de verblijfsvergunning op grond van de verblijfsregeling mensenhandel leidt tot verlies van rechtmatig verblijf en daarmee alle voorzieningen<sup>28</sup>. De uitvoeringspraktijk biedt een oplossing door zoveel mogelijk gelijktijdig te beslissen op een aanvraag om voortgezet verblijf en de intrekking van de verblijfsvergunning o.g.v. B8/3. Dit betekent echter wel dat de IND van de vreemdeling verwacht dat hij snel nadat het voornemen tot intrekking van de verblijfsvergunning is verzonden, een aanvraag om voortgezet verblijf indient. De vreemdeling wordt ook in voornoemd voornemen hierop gewezen. De in punt 2 en punt 3 genoemde omstandigheden worden vaak aangevoerd als redenen waarom een aanvraag om voortzetting van verblijf langere tijd op zich laat wachten.

Punt 2, bij de indiening van een aanvraag om voortgezet verblijf (verblijfsvergunning humanitair niet-tijdelijk) moet worden voldaan aan drie belangrijke voorwaarden:

- betaling van de verschuldigde leges;
- overlegging van een authentiek op naam gesteld nationaal paspoort, of een officiële verklaring van de autoriteiten van het land waarvan de vreemdeling onderdaan is, waaruit blijkt dat en waarom de vreemdeling niet in het bezit van een paspoort kan worden gesteld;

---

<sup>28</sup> Dit recht op voorzieningen hangt samen met het rechtmatige verblijf. Het rechtmatige verblijf kan worden veelal gecontinueerd door het indienen van rechtsmiddelen of tijdig een nieuwe aanvraag in te dienen.

- onderbouwing van de klemmende redenen van humanitaire aard waardoor terugkeer van de vreemdeling naar het land van herkomst niet mogelijk is.

Gedurende de pilot is gebleken dat met het voldoen aan deze voorwaarden enige tijd is gemoeid, waarna is besloten de streeftermijn van vier weken voor een intrekking van een verblijfsvergunning los te laten. De termijn waarbinnen door het mogelijke slachtoffer aan de drie voorwaarden kan worden voldaan is mede afhankelijk van het land van herkomst (v.w.b. paspoort), de inschrijving in het GBA en ook van het moment waarop de vreemdeling aan het voorbereiden om aan de voorwaarden te voldoen begint te werken.

Punt 3, na de verlening van een verblijfsvergunning op grond van de verblijfsregeling mensenhandel valt het mogelijke slachtoffer onder de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo). Betrokkene moet zich inschrijven bij een gemeente, een uitkering aanvragen en worden doorgeplaatst naar de reguliere huisvesting. Deze gehele periode neemt minimaal enkele weken in beslag.

Voor de inschrijving bij de gemeente, vereist de gemeente een identiteitsdocument waaruit het rechtmatig verblijf van betrokkene blijkt. In de praktijk is dit vaak een verblijfsdocument omdat een mogelijk slachtoffer geen andere identiteitsdocumenten bezit. De productie en uitreiking van een verblijfsdocument duurde gedurende de pilot gemiddeld ruim drie weken<sup>29</sup>. Binnen die drie weken is gedurende de pilot de aangifte geseponneerd en is het voornemen tot intrekking bekend gemaakt aan betrokkene. Dat leverde voor betrokkene de verplichting op om een aanvraag voortgezet verblijf in te dienen. Betrokkene is dan nog niet ingeschreven bij de gemeente en beschikt niet over een uitkering. Dit bemoeilijkt de indiening van een aanvraag om voortgezet verblijf binnen vier weken, omdat er onvoldoende geld is om de leges voor de aanvraag te betalen.<sup>30</sup>

#### **Overige verblijfsrechtelijke punten:**

De verblijfsvergunning op grond van de verblijfsregeling mensenhandel wordt op grond van 3.58, zesde lid, Vreemdelingenbesluit verleend voor de duur van ten hoogste één jaar. Dat is aanzienlijk langer dan de verwachte duur van het strafrechtelijk onderzoek bij kansloze aangiften. Dit maakt het noodzakelijk voor de IND om de verblijfsvergunning in te trekken.

De toets of aan de voorwaarden voor vergunningverlening wordt voldaan, is in het geval van voortgezet verblijf van slachtoffers van mensenhandel een complexe toets. Onder meer moet beoordeeld worden of sprake is van risico van represailles, risico van vervolging en/of de mogelijkheid van sociale en maatschappelijke herintegratie in het land van herkomst. Deze complexiteit, gecombineerd met de vereiste zorgvuldigheid, zijn bepalende factoren in de doorlooptijd van deze aanvragen.

Het mogelijke slachtoffer heeft in principe een wettelijke termijn van 2 jaar na de intrekking van de vergunning op grond van de verblijfsregeling mensenhandel om een aanvraag in te dienen zonder dat het ontbreken van een machtiging tot voorlopig verblijf wordt tegengeworpen.

Gedurende de pilot is er een beperkt aantal gevallen geweest waarbij het mogelijke slachtoffer aangifte deed van mensenhandel op het moment dat andere verblijfsrechtelijke procedures waren afgesloten of een overdracht in het kader van

<sup>29</sup> De bestel- en productietijd van een verblijfsdocument is minimaal 5 werkdagen. Doordat de verblijfsdocumenten voor mogelijke slachtoffers niet via de IND-loketten worden uitgereikt maar via de politie (i.v.m. de veiligheid van het mogelijke slachtoffer) duurt het langer voor een verblijfsdocument uiteindelijk betrokkene heeft bereikt.

<sup>30</sup> Gedurende de pilot is in dergelijke situaties maatwerk verleend waarbij het uitgangspunt was het rechtmatige verblijf in Nederland zo min mogelijk te onderbreken.

Dublin dreigde. Doordat een aangifte leidt tot verlening van een verblijfsvergunning wordt daarmee de overdracht in het kader van Dublin voorkomen.

## **SAMENVATTING**

Op basis van voorgaande analyse kunnen de volgende conclusies getrokken worden. In het strafrechtelijke proces zijn geen juridische knelpunten aanwezig. Complicaties ontstaan echter wel als er een internationale component in de zaak speelt. Voor de huidige verblijfsrechtelijke procedure geldt dat deze een aantal stappen (verlening, intrekking en nieuwe aanvraag) bevat die gezamenlijk zorgen voor een arbeidsintensieve en complexe procedure. De huidige verblijfsrechtelijke procedure leent zich gelet hierop moeilijk voor een procedure met snellere doorlooptijden dan of gelijke doorlooptijden aan die zoals die in de pilot zijn gerealiseerd.

### **3.4 CONCLUSIES OVER DE ONTWIKKELDE WERKWIJZE**

In het voorgaande zijn procesmatige resultaten van de pilot beschreven. Op basis hiervan kunnen conclusies getrokken worden over de doelstelling die voorafgaande aan de pilot geformuleerd zijn.

#### **ALGEHELE DOELSTELLING**

*Het ontwikkelen van een landelijk toepasbare werkwijze voor IND, OM en Politie waardoor de verblijfsregeling mensenhandel voor slachtoffers van mensenhandel minder aantrekkelijk wordt voor misbruik en/of oneigenlijk gebruik.*

Ten aanzien van deel één van de doelstelling, de landelijk toepasbare werkwijze voor IND, OM en politie, kan geconcludeerd worden dat de gehanteerde werkwijze duidelijke voordelen heeft in de wijze waarop de verschillende organisatie onderling samenwerken. De werkwijze draagt bij aan de verbetering van de onderlinge beeldvorming, snelle en complete onderlinge informatie-uitwisseling, ketensamenwerking, ketenvoortgangscategorie en mede daardoor snellere besluitvorming. Daarbij is de gemiddelde doorlooptijd teruggebracht van 464,8 dagen naar 126,9 dagen in de pilot.

Deze versnelling is gerealiseerd door 1.) aan de voorkant van het proces een onderscheid aan te brengen tussen aangiften met- en aangiften zonder voldoende opsporingsindicaties, 2.) het benoemen van duidelijke streeftermijnen voor de verschillende processtappen en 3.) het realiseren van betere afstemming tussen de politie, het OM en de IND.

De verbeterde samenwerking heeft ook voordelen voor de slachtoffers van mensenhandel. Zij weten sneller waar zij strafrechtelijk en verblijfsrechtelijk aan toe zijn. Hier draagt het gelijktijdig uitreiken van het sepotbesluit als het intrekkingbesluit toe bij. Bovendien geven de uitgebreide sepotbeschrijving het slachtoffer inzicht in de achterliggende reden voor het besluit.

Met betrekking tot deel twee van de doelstelling moet geconcludeerd worden dat gedurende de pilot niet is vast komen te staan dat deze werkwijze bijdraagt aan het minder aantrekkelijk maken van de verblijfsregeling voor misbruik en/of oneigenlijk gebruik. De redenen hiervoor zijn:

1. De pilot was qua zaakaantallen en doorlooptijd te beperkt in omvang.

2. Er ontbreekt adequaat vergelijkingsmateriaal<sup>31</sup> waardoor het niet mogelijk is een conclusie te trekken over een daling of stijging van het aantal aangiften met geen of weinig opsporingsindicaties;
3. Hoewel gedurende de pilot sprake was van een (deels tijdelijke) daling van het aantal aangiften, is niet duidelijk geworden of sprake is van een causaal verband met de pilot. Immers, gedurende de pilot nam het aantal aangiften met geen of geringe opsporingsindicaties ook weer toe. Bovendien was er voor de start van de pilot al sprake van een daling van het aantal aangiften met geen of geringe opsporing indicaties.

Naast deze praktische punten die het vaststellen van oneigenlijk gebruik verhinderen, geldt in zijn algemeenheid dat het vaststellen van oneigenlijk gebruik uiterst ingewikkeld is. Recent verscheen het rapport 'Vooronderzoek oneigenlijk gebruik verblijfsregeling mensenhandel' (2013). De auteurs van dit rapport stellen daarin vast dat het kwantificeren van oneigenlijk gebruik problematisch is omdat het aantal indicatoren beperkt is en deze bovendien statistisch onbetrouwbaar.<sup>32</sup>

Geconcludeerd wordt dat sprake is van een landelijk toepasbare werkwijze. Hoewel de vooronderstelling dat misbruik of oneigenlijk gebruik zal afnemen naarmate de verblijfsregeling minder aantrekkelijk wordt gemaakt niet bevestigd wordt door deze pilot, wordt deze evenmin weerlegd. Bij een landelijke uitrol moet daarom gekeken worden naar de effecten op de langere termijn.

## **ZORGVULDIGHEID**

De zorgvuldigheid van alle uitvoeringshandelingen binnen de pilot is steeds een belangrijk uitgangspunt geweest. Dat uitgangspunt is onder andere ingevuld doordat het OM gebruik is gaan maken van een uitgebreid gemotiveerde sepotbrief waarmee voor het mogelijke slachtoffer, diens gemachtigde en eventuele hulpverleners inzichtelijk is welke opsporingshandelingen zijn verricht en tot welke resultaten die hebben geleid.

Daarnaast hebben alle deelnemende partijen de zorgvuldigheid van het eigen proces voortdurend bewaakt. Vooral bij de beoordeling of een zaak zich leent voor een afdoening binnen de pilot is de vereiste zorgvuldigheid steeds het voornaamste criterium geweest.

Bovendien hebben de korte lijnen tussen de organisaties en wederzijds aanspreekbaarheid bijgedragen aan de zorgvuldigheid waarmee de zaken worden behandeld.

---

<sup>31</sup> Er is nooit eerder onderscheid gemaakt tussen kansloos en kansrijk. Het vergelijken van uitkomsten en termijnen is daarmee niet mogelijk.

<sup>32</sup> Klaver, J., Leun, J. van der & A. Schreijenberg (2013). *Vooronderzoek oneigenlijk gebruik verblijfsregeling mensenhandel*. Amsterdam: Regioplan

# **VERBETERPLAN INFORMATIE- UITWISSELING AANGIFTEN MENSENHANDEL**

Best practices vanuit de pilot kansloze aangiften over snelle en efficiënte gegevensuitwisseling tussen politie, OM en IND.

Datum : juni-2013  
Status : definitief



## **INLEIDING**

### Inleiding

Dit communicatieplan komt voort uit de pilot kansloze aangiften verblijfsregeling mensenhandel<sup>33</sup>. Tijdens de pilot is in beeld gebracht op welke wijze welke informatie kan en moet worden gedeeld tussen politie, IND en OM om te komen tot eenduidige registratie en effectieve communicatie. Uitgangspunt hierbij was dat de onderlinge uitwisseling van gegevens geen obstakel mocht vormen bij het behalen van de (korte) termijnen zoals deze binnen de pilot zijn afgesproken.

Tijdens de pilot is bekeken op welke momenten de snelle uitwisseling van gegevens van belang is in de dagelijkse uitvoering van de mensenhandel procedure. Daarna is geïnterviewd op welke wijze deze informatie het beste (c.q. het snelste) gedeeld kan worden. Hierbij is aangenomen dat de verschillende instanties alle informatie kunnen en mogen uitwisselen die ieder voor de uitoefening van diens taak nodig heeft (artikel 8 onder e Wbp). Bovendien is hierbij aangenomen dat de informatie-uitwisseling binnen overheidsinstantie voldoet aan de veiligheidseisen die daaraan worden gesteld<sup>34</sup>.

In dit communicatieplan wordt beschreven op basis van de best practices vanuit de pilot op welke wijze de noodzakelijke informatie het snelste kan worden gedeeld.

### Doel

Het doel van dit communicatieplan is een basis te beschrijven waaraan de onderlinge communicatie moet voldoen om tussen de ketenpartners te komen tot snelle, efficiënte en complete uitwisseling van gegevens op een zodanige manier dat deze ondersteunend is aan een snelle en efficiënte uitvoering van de zogenaamde verblijfsregeling mensenhandel.

Dit plan bestaat uit twee hoofdstukken. Hoofdstuk 1 beschrijft welke informatie gedeeld moet worden op welk moment. In hoofdstuk 2 wordt beschreven welke best practices uit de pilot naar voren zijn gekomen.

---

<sup>33</sup> In verband met de wijziging van ver vreemdelingen-circulaire sedert 1 juni 2013 is er geen sprake meer van de B9 regeling. Deze staat opgenomen in hoofdstuk B8/3. In dit plan is ervoor gekozen om de B9 regeling te vervangen door de term " verblijfsregeling mensenhandel".

<sup>34</sup> Aangenomen is dat alle instanties deel uitmaken van de zogenaamde Haagse Ring waardoor informatie-uitwisseling via email voldoet aan de veiligheidseisen.

## 1. Communicatie in de verblijfsregeling mensenhandel

Omdat de verblijfsregeling mensenhandel veel actoren en belangen kent, is snelle en volledige informatie-uitwisseling van groot belang voor alle betrokken instanties. Alleen met goede informatie-uitwisseling kan iedere instantie de haar opgedragen taak efficiënt en adequaat uitvoeren. Daarnaast is het belangrijk dat de registratie rondom het gebruik voor vreemdelingen van de verblijfsregeling mensenhandel door alle instanties eenduidig plaatsvindt. Met eenduidige registratie wordt een eenduidig beeld verkregen over het gebruik van de verblijfsregeling mensenhandel.

### 1.1 Eenduidige registratie

Binnen de vreemdelingenketen wordt gebruik gemaakt van een uniek identificatienummer, het V-nummer. Het ligt dan ook voor de hand om bij alle communicatie en informatie-uitwisseling binnen de verblijfsregeling mensenhandel gebruik te maken van het V-nummer als uniek identificatiemiddel. Hiermee wordt aangesloten bij de gangbare praktijk rondom de registratie van vreemdelingen in andere ketens (o.a. VRIS) en de aanbeveling van de OM regioportefeuillehouders.

### 1.2 Koppelvlakken

Binnen het proces van de verblijfsregeling mensenhandel zijn er een aantal momenten dat na een actie van de ene instantie een vervolgactie van een andere instantie noodzakelijk is, de zogenaamde koppelvlakken. Vooral op deze koppelvlakken is snelle en volledige informatiedeling noodzakelijk om vertragingen bij de uitvoering van de regeling te voorkomen.

De volgende koppelvlakken zijn geïdentificeerd:

Koppelvlak	Uit te wisselen informatie <sup>35</sup>	Informerende	Te informeren
		partner	Partner
Start bedenktijd	Persoonsgegevens + datum bedenktijd via volledig ingevuld model M55	Politie	IND
Opname aangifte	Persoonsgegevens + datum aangifte via volledig ingevuld model M55	Politie	OM, IND
Verlening vergunning op grond van verblijfsregeling mensenhandel	Datum verlening vergunning via beschikking	IND	Politie en OM
Overdracht dossier	Datum aangifte + onderzoeksresultaat via strafrechtelijk onderzoeksdossier	Politie	OM
Beslissing sepot OM	Datum sepot via (gemotiveerde) sepotbrief aan betrokkene	OM	Politie, IND
Voornemen tot intrekking	Brief aan statushouder met mededeling van voornemen tot intrekking	IND	Politie en OM
Melding uitreiking sepotbrief + voornemen tot intrekking	Datum waarop sepot + voornemen zijn uitgereikt	Politie	IND, OM

<sup>35</sup> Deze gegevens komen overeen met de eerder door het OM Regioportefeuillehouders mensenhandel en mensensmokkel opgestelde bijdrage tot een verbeterde uitvoering van de B9-regeling.

Melding evt. beklagprocedure	Datum van beklagprocedure (relevantie is beperkt in uitvoering procedure)	OM	Politie, IND
Uitkomst beklagprocedure	Uitslag van beklagprocedure	OM	Politie, IND
Melding besluit tot intrekking	Datum intrekking verblijfsvergunning verblijfsregeling mensenhandel via beschikking	IND	Politie en OM
Vervolgprocedures	Stand van zaken m.b.t. vervolgprocedures en rechtmatig verblijf	IND	Politie, OM
Ter completering van het volledige proces zijn tevens de volgende koppelvlakken van belang			
Inschrijving gemeente	A-nummer	GBA	IND, politie
Wijziging (verblijfs)titel	Rechtmatig verblijf	IND	GBA
Besluit op bezwaar	Beëindiging rechtmatig verblijf	IND	GBA, DT&V
Overdracht dossier	Verwijderbaarheid	IND	DT&V

Gelet op de regionale verschillen in wensen op het gebied van informatie-uitwisseling kunnen per regio afspraken worden gemaakt over welke uitvoeringsinformatie wanneer en op welke wijze worden gedeeld.

## 2. Wijze van Communiceren

In dit hoofdstuk wordt beschreven op welke wijze de communicatie tussen de organisaties vorm is gegeven. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de communicatie rondom de koppelvlakken en de communicatie in de dagelijkse uitvoering. Beide zijn van groot belang in de samenwerking.

### 2.1 Informatiedeling

Zoals eerder aangegeven is snelle en volledige informatiedeling van groot belang. Voor het kunnen hanteren van de binnen de pilot afgesproken termijnen is het noodzakelijk dat alle relevante informatie binnen 24 uur wordt gedeeld met de ketenpartners.

Om uitwisseling van informatie binnen 24 uur te kunnen garanderen is het van belang om rekening te houden met de volgende voorwaarden:

Eenvoudige en goede bereikbaarheid (in principe 24 uur per dag)

Onafhankelijk van individuele medewerkers van de verschillende organisaties.

Het communicatiemiddel voldoet aan de beveiligingseisen i.v.m. uitwisseling van privacy gevoelige informatie.

Op basis hiervan is binnen de pilot gekozen voor informatie-uitwisseling via email. Alle informatie die moet worden uitgewisseld wordt met gescande documenten aangeboden aan de overige ketenpartners. Hierbij wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van mailboxen die binnen de ketenpartners door meerdere individuen raadpleegbaar zijn. Hiermee wordt gegarandeerd dat een bericht altijd aankomt bij de juiste organisaties en binnen 24 uur (werkdagen) kan worden gelezen. Uiteraard dient binnen de organisatie geregeld te worden dat de mailbox regelmatig wordt geraadpleegd en de benodigde acties in gang worden gezet.

Dit leidt tot het volgende overzicht:

Koppelvlak	1 <sup>e</sup> voorkeur	2 <sup>e</sup> voorkeur	Informerende	Te informeren
	Communicatiemiddel	Communicatiemiddel	partner	partner
Alle koppelvlakken	Email	Fax	Politie, OM, IND	IND, OM, Politie
m.u.v.:				
Overdracht dossier	Fysiek / Email <sup>36</sup>	Post	Politie	OM
Inschrijving gemeente	EBV <sup>37</sup>	Nvt	GBA	IND, politie
Wijziging (verblijfs)titel	EBV	Nvt	IND	GBA
Besluit op bezwaar	EBV	Nvt	IND	GBA, DT&V
Overdracht dossier	Fysiek	Post	IND	DT&V

Opgemerkt wordt dat er tussen IND en landelijk VP een samenwerkingsovereenkomst is m.b.t. de uitwisseling van gegevens in het kader van de verblijfsregeling mensenhandel. Deze overeenkomst is als bijlage bijgevoegd.

<sup>36</sup> Per regio verschillend afhankelijk van afspraken tussen OM en Politie (uitgangspunt is snelle overdracht)

<sup>37</sup> Elektronisch BerichtenVerkeer

## 2.2 Dagelijkse informatie-uitwisseling

Voor een soepele samenwerking is het een randvoorwaarde dat op uitvoeringsniveau goede contacten zijn tussen de organisaties. Alleen door onderlinge contacten die het mogelijk maken om snel contact te leggen en eventuele vragen te beantwoorden, kunnen de termijnen worden gehaald. Het verdient dan ook aanbeveling dat iedere organisatie beschikt over "dedicated medewerkers" die dagelijks goed bereikbaar zijn en snel de juiste informatie kunnen verstrekken. Voorkomen moet worden dat medewerkers via algemene telefoonnummers van een organisatie (aanvullende) informatie moeten achterhalen die noodzakelijk is voor de dagelijkse uitvoering.

Bovendien wordt aanbevolen om op periodieke basis overleg te voeren. Bij dit overleg, thans als casusoverleg in sommige regio's al staande praktijk, wisselen de verschillende organisatie hun openstaande zaken met elkaar uit zodat invulling gegeven kan worden aan gezamenlijke voortgangsbewaking. Hiermee wordt ook de eenduidige registratie bevorderd. Een dergelijk overleg geeft alle partijen bovendien de kans om individuele casussen te bespreken, trends te duiden en eventuele andere bijzonderheden te bespreken.

## 2.3 Totaaloverzicht

Onderdeel	Communicatiemiddel	Doel
Uitvoeringsinformatie	Email	Eenduidige registratie en snelle informatievoorziening
Aanvullende informatie	Telefoon / email	Snelle informatievoorziening
Casusbespreking	Overleg	Voortgangsbewaking en informatie uitwisseling

Bijlage:

Samenwerkingsovereenkomst IND - VP



Q:\IND\REGSOC\  
4LDFRONTOF\manag