

Vergaderjaar 2011–2012

28 638

Mensenhandel

Nr. 57

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 november 2011

Inleiding

Tijdens het algemeen overleg met uw Kamer van 6 oktober 2011 (Kamerstuk 19 637, nr. 1470) over de aanpak van illegaal verblijf en fraude, heb ik toegezegd uw Kamer te informeren over maatregelen om misbruik van de verblijfsregeling voor slachtoffers mensenhandel tegen te gaan. In het algemeen overleg over mensenhandel op 31 maart 2011 (Kamerstuk 28 638, nr. 50), heb ik aangekondigd een interdepartementale werkgroep in te stellen¹. Deze kreeg de opdracht misbruik van de verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel (hierna: de B9-regeling) inzichtelijk te maken, eerder geformuleerde maatregelen op te volgen en nieuwe maatregelen te onderzoeken.

In het regeerakkoord is vastgelegd dat mensenhandel steviger wordt aangepakt. Misbruik van de verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel wordt tegengegaan. Tevens stelt het regeerakkoord dat slachtoffers een sterkere positie krijgen en dat de ondersteuning van slachtoffers wordt verbeterd. Het kabinet zet in op de aanpak van misbruik van de verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel (de zogenoemde B9-regeling). Daarnaast worden daders harder aangepakt en krijgen slachtoffers de bescherming die ze verdienen.

In deze brief informeer ik u, mede namens mijn ambtsgenoot van Veiligheid en Justitie en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, over de maatregelen.

Aanpak mensenhandel

Mensenhandel is een zeer ernstig misdrijf. Het leidt tot uitbuitingssituaties en mensonterende omstandigheden. Het aantal onderkende slachtoffers mensenhandel neemt jaarlijks toe. De aanpak van mensenhandel is dan ook een kabinetsprioriteit. In het regeerakkoord is opgenomen dat het kabinet inzet op een intensievere opsporing en vervolging van de daders.

¹ De werkgroep bestond uit BZK (I&A), V&J en SZW, evenals de Politie, de KMar, het OM, de SIOD en de IND. Het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (BNRM) en het Coördinatiecentrum Mensenhandel (ComensHa) zijn geraadpleegd op grond van hun expertise.

De verwachting is, dat het aantal slachtoffers dat uit een mensenhandelsituatie kan worden bevrijd verder zal stijgen.

Mensenhandel is vaak grensoverschrijdend. Bij de strafrechtelijke aanpak wordt dan ook internationaal samengewerkt om de mensenhandelketen te doorbreken. In de EU richtlijnen 2011/36/EU en 2004/81/EG¹ wordt het kader beschreven van de strijd tegen mensenhandel en de bescherming van slachtoffers. Daarnaast is Nederland gebonden aan het Verdrag van de Raad van Europa inzake de Bestrijding van Mensenhandel.

Kenmerk van mensenhandel is de uitbuiting van slachtoffers. Bij de aanpak van mensenhandel staat het belang van het slachtoffer voorop. Ten aanzien van slachtoffers die aangifte hebben gedaan, of getuigenaangevers die geen geldige verblijfstitel hebben in Nederland, is het van groot belang dat zij gedurende langere tijd ter beschikking van politie en justitie kunnen verblijven². In het vreemdelingenrecht is daartoe de zogenaamde B9-regeling getroffen. De B9 regeling biedt slachtoffers tijdelijke bescherming en toegang tot voorzieningen.

De B9-regeling heeft als doel de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel te ondersteunen. De regeling stelt slachtoffers in staat te getuigen tegen hun daders en mee te werken aan de strafrechtelijke vervolging. Vreemdelingen die mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel hebben op grond hiervan recht op tijdelijk verblijf en voorzieningen, zoals voldoende financiële middelen, medische en juridische hulp. Ook krijgen slachtoffers toegang tot de arbeidsmarkt en tot het onderwijs.

Nederland kent rechten toe aan slachtoffers van mensenhandel die verder gaan dan waartoe Nederland op basis van internationale regelgeving is verplicht. Dit komt de aanpak van mensenhandel ten goede en is ook in het belang van het slachtoffer. Het maakt een regeling zoals de B9-procedure echter kwetsbaar voor misbruik. Het kabinet wil misbruik van de regeling zoveel mogelijk tegengaan.

Misbruik van de verblijfsregeling

De toegang tot de verblijfsregeling dient te worden beperkt tot voor wie deze is bedoeld: slachtoffers van mensenhandel die samenwerken met de autoriteiten in het kader van de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel. Hierdoor blijven de maatschappelijke kosten beperkt en blijft het draagvlak voor de regeling behouden.

Bij een stevigere aanpak van mensenhandel ligt een stijging van het aantal verleende vergunningen aan slachtoffers in de rede. In 2010 zijn 350 vergunningen verleend aan slachtoffers mensenhandel. In de eerste zes maanden van 2011 zijn dat er 200. Op 1 juli 2011 hadden in totaal 580 vreemdelingen een B9-vergunning. Voorkomen moet echter worden dat de regeling een aanzuigende werking heeft en kan worden misbruikt voor het verkrijgen van verblijf in Nederland door vreemdelingen die daar geen recht op hebben.

De politie, het Openbaar Ministerie en de Immigratie- en Naturalisatiedienst hebben de laatste jaren regelmatig signalen afgegeven van aanvragen waarin niet of nauwelijks opsporingsindicaties zitten of waarin misbruik van de regeling wordt vermoed. In 2009 heeft de Nationaal Rapporteur Mensenhandel onderzoek naar dit fenomeen gedaan en een expertmeeting georganiseerd³. Ook het OM heeft in de periode 2009–2010 mogelijk misbruik onderzocht. Het misbruik van de regeling kan niet worden gekwantificeerd, aangezien misbruik zich moeilijk laat aantonen. Evenmin kan een toename van kansloze zaken – waarin niet of nauwelijks

¹ Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie; Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad.

² Aanwijzing mensenhandel van het College van Procureurs Generaal van 17 november 2008 (2008 A022).

³ 7^e Rapportage Nationaal Rapporteur Mensenhandel, 29 oktober 2009. Kamerstuk 28 638, nr. 46.

aanknopingspunten zijn voor opsporing – met cijfers worden onderbouwd. Dit neemt niet weg dat maatregelen nodig zijn om misbruik van de regeling in ieder geval zoveel mogelijk tegen te gaan.

Maatregelen

In 2010 heeft het OM in dit kader mogelijkheden uitgewerkt om de informatie-uitwisseling tussen de vreemdelingenketen en de strafrechtketen, waarvoor de regeling ondersteuning biedt, te verbeteren. De bevindingen zijn aangeboden aan de Task Force Mensenhandel en inmiddels zijn maatregelen genomen. De B9-regeling wordt daardoor nu efficiënter uitgevoerd, hetgeen het risico op misbruik van de regeling beperkt.

Op basis van de bevindingen van de werkgroep, zie ik aanleiding verdere maatregelen te nemen om misbruik van de B9-procedure tegen te gaan. Ik tref daartoe vier maatregelen, die leiden tot een snellere procedure en een korter verblijf:

1. Doorlooptijden in B9-regeling verkorten (IND).
2. Valse aangifte mensenhandel waar mogelijk vervolgen (OM).
3. Verblijfsrecht na sepot van de strafzaak beëindigen (IND-OM).
4. Pilot Kansloze aanvragen uitvoeren (in Rotterdam en Groningen/ Leeuwarden) (OM-IND).

Door deze maatregelen wordt de B9-regeling minder kwetsbaar voor misbruik. Maatregelen 1 en 2 worden direct uitgevoerd. Voor het beëindigen van het verblijfsrecht na sepot (maatregel 3) dienen de artikelen 3.48 en 3.88 van het Vreemdelingenbesluit 2000 te worden gewijzigd. Maatregel 3 geldt als belangrijke voorwaarde voor de geslaagde uitvoering van maatregel 4. Deze maatregelen kunnen in de tweede helft van 2012 worden uitgevoerd.

Daarnaast onderzoek ik twee mogelijke maatregelen, voordat tot een aanpassing van de huidige werkwijze wordt besloten:

5. Het beëindigen van bijstand na bezwaar.
6. Inrichting van de bedenktijd (verhogen drempel aanbieden verblijfsregeling).

Deze laatste maatregelen zijn complex en hebben mogelijk bredere gevolgen dan het tegengaan van het misbruik van mensenhandel. Daarom acht ik onderzoek door een interdepartementale werkgroep aangewezen. Ik verwacht medio 2012 de uitkomsten van dit onderzoek te ontvangen.

Ad 1. Doorlooptijden verblijfsregeling slachtoffers mensenhandel verkorten

De IND gaat sneller beslissen op aanvragen om voortgezet verblijf van slachtoffers mensenhandel en op bezwaarschriften tegen afwijzingen van deze aanvragen. Het afgelopen jaar is al een trend ingezet waarin de IND sneller is gaan beslissen op de genoemde aanvragen in eerste aanleg. De IND wil deze trend graag doorzetten, ook in bezwaar. Het gaat hier echter veelal om complexe zaken die door gespecialiseerde medewerkers worden afgehandeld en waarin het beleid vraagt om zorgvuldigheid. De IND zal alle organisatorische mogelijkheden die tot de versnelling van de procedure kunnen leiden benutten.

Ad 2. Valse aangifte mensenhandel waar mogelijk vervolgen

De drempel voor het doen van aangifte is met opzet laag gehouden om geen signalen van mensenhandel te missen en slachtoffers optimaal te beschermen. Het staat een mogelijk slachtoffer vrij aangifte te doen van

mensenhandel. De overheid moet echter doen wat nodig is om te voorkomen dat enkel aangifte wordt gedaan om gebruik te maken van de regeling. Het OM zal daarom meer aandacht besteden aan het vervolgen van dit soort valse aangiften. Daar waar aanwijzingen bestaan van valse aangifte teneinde de regeling te misbruiken, onderzoekt het OM de mogelijkheid van vervolging van de aangever. Met deze handelswijze wordt een belangrijk signaal afgegeven aan vreemdelingen die de regeling zouden willen misbruiken.

Ad 3. Verblijfsrecht intrekken na sepot van de strafzaak

De verblijfsvergunning wordt ingetrokken, zodra de strafzaak door het OM wordt geseponereerd. Het verblijfsrecht tijdens de beklagprocedure gericht tegen het seponeren van de zaak door het OM wordt hiermee afgeschaft. Het indienen van beklag tegen de seponering van de zaak is niet aan een wettelijke termijn gebonden en de afwikkeling duurt soms wel een jaar¹. Deze maatregel verkort het verblijfsrecht van vreemdelingen van wie niet is vast komen te staan dat zij slachtoffer zijn van mensenhandel.

Een vreemdeling heeft nu nog verblijfsrecht wanneer beklag wordt ingesteld tegen de sepotbeslissing van het OM. Bij de uitvoerende diensten bestaat het vermoeden dat gestelde slachtoffers mensenhandel aan het eind van hun procedure beklag indienen tegen het sepot van het OM, om het verblijf in Nederland te bestendigen. Dat wordt met deze maatregel tegengegaan. Aangezien het onderzoek is afgesloten en er geen verdere vervolging plaatsvindt, is het niet langer nodig dat de vreemdeling in Nederland verblijft. Overigens blijven na intrekking van de verblijfsvergunning na het sepot van de zaak, evenals in de huidige situatie na de beklagprocedure, wel rechtsmiddelen openstaan op basis waarvan nog tijdelijk rechtmatig in Nederland kan worden verbleven.

Ad 4. Uitvoering van kansloze aanvragen versnellen (Pilot Kansloze aanvragen)

Er wordt een pilot Kansloze Aanvragen ingericht in Rotterdam en Groningen/Leeuwarden. Doel van de pilot is het ontwikkelen van best practices/ aanbevolen werkwijzen voor het snel én zorgvuldig onderzoeken en beoordelen van kansloze aangiften. Daarbij kan ook ervaring worden opgedaan met kansloze zaken waarbij mogelijk humanitaire redenen het verblijf rechtvaardigen.

Illegale vreemdelingen die een kansloze aangifte of een aangifte met onvoldoende opsporingsindicatie doen, krijgen een B9 vergunning aangeboden, die echter na onderzoek zo spoedig mogelijk weer wordt ingetrokken. Voor een goede voortgang worden gegevens over de strafrechtelijke en vreemdelingenrechtelijke procedures direct uitgewisseld.

Naar aanleiding van de evaluatie van de pilot bepaal ik of de snelle procedure wordt opgenomen als onderdeel van de B9-procedure.

Ad 5. Beëindigen van bijstand naar bezwaar

Onderzocht wordt of de bijstand na bezwaar alleen kan worden verstrekt voor zover voorlopige voorzieningen worden toegekend. Dit zou leiden tot een belangrijke verkorting van de uitkeringsperiode voor (vermeende) slachtoffers mensenhandel. Een vreemdeling die een aanvraag indient tot voortgezet verblijf heeft nu in principe recht op bijstand totdat onherroepelijk op de aanvraag is beslist (art. 1 van het Besluit gelijkstelling WWB).

¹ Voor de 7^{de} rapportage heeft de NRM berekend dat de art. 12-Sv-procedure gemiddeld 10 tot 12 maanden duurt.

Vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid vind ik het noodzakelijk de gevolgen van een dergelijke maatregel in beeld te brengen, aangezien deze ook gevolgen heeft voor andere vreemdelingen dan (vermeende) slachtoffers mensenhandel. Ik verwacht het onderzoek medio 2012 te kunnen afronden, waarna ik de opportuniteit van de maatregel kan beoordelen.

Ad 6. Inrichting bedenktijd

De gevolgen van een mogelijke aanscherping van de regels rondom de bedenktijd worden nu onderzocht. Zo is – in vergelijking met andere EU landen – de toegang tot het tijdelijk verblijfsrecht voor slachtoffers van mensenhandel in Nederland laagdrempelig. Conform de Aanwijzing mensenhandel dient de Politie nu bij de geringste aanwijzing van mensenhandel bedenktijd aan te bieden aan het mogelijke slachtoffer. Tussen het begrip de «geringste aanwijzing», dat nationaal wordt gehanteerd bij het aanbieden van de bedenktijd, en het begrip «gegronde redenen», dat internationaal wordt voorgeschreven, zit ruimte voor nadere definitie. De politie geeft overigens aan geen aanwijzingen te hebben dat specifiek slachtoffers die bedenktijd krijgen aangeboden misbruik maken van de B9-regeling.

Het implementeren van eventuele maatregelen op basis van genoemde onderzoek heeft overigens gevolgen voor alle slachtoffers aan wie bedenktijd wordt gegeven. Ik wil deze daarom eerst goed laten onderzoeken. Ik verwacht medio 2012 hierover een analyse te ontvangen.

Vervolg

De regeling biedt slachtoffers toegang tot bescherming en voorzieningen. Dit kan een prikkel zijn voor vreemdelingen die geen slachtoffer zijn en in aanmerking willen komen voor de regeling. Daarom worden nog enkele nader te formuleren opties met betrekking tot de B9-regeling onderzocht om een eventuele aanzuigende werking tegen te gaan. Over de uitkomsten en de effecten daarvan zal ik u in de loop van 2012 informeren.

De minister voor Immigratie en Asiel,
G. B. M. Leers