

Vergaderjaar 2013–2014

28 638

Mensenhandel

Nr. 111

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 maart 2014

Met deze brief bied ik u het rapport Vooronderzoek oneigenlijk gebruik Verblijfsregeling Mensenhandel aan¹. Dit onderzoek is toegezegd door de toenmalige Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel in zijn brief van 21 juni 2012² naar aanleiding van het debat met uw Kamer op 12 juni 2012 over het bericht dat mensenhandel fors was toegenomen. In mijn brief van 17 december 2012³ heb ik u geïnformeerd over de aanpak van dit onderzoek.

Achtergrond

Tijdens het debat op 12 juni 2012 (Handelingen II 2011/12, nr. 94, item 22, blz. 54–83) stond een van de maatregelen centraal die het vorige kabinet bij brief van 15 november 2011 (Kamerstuk 28 638, nr. 57) had aangekondigd om oneigenlijk gebruik van de verblijfsregeling voor slachtoffers mensenhandel tegen te gaan. Dit betrof het voornemen om de bedenkijd niet meer aan te bieden aan (mogelijke) slachtoffers die al langer dan drie maanden uit de mensenhandelsituatie zijn. Dit voornemen was gebaseerd op het feit dat de bedenkijd ook wordt aangeboden aan personen die in het verleden slachtoffer waren van mensenhandel. Personen die in het verleden slachtoffer waren van mensenhandelaren hebben deze bedenkijd in principe al gehad en kunnen desgewenst meteen aangifte doen of medewerking verlenen.⁴ De voorgestelde maatregel was niet alleen bedoeld om onnodig gebruik van de bedenkijd tegen te gaan, maar ook om onnodig gebruik van de opvang te bestrijden.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Kamerstuk 28 638, nr. 89.

³ Kamerstuk 28 638, nr. 95.

⁴ Kamerstuk 28 638, nr. 78.

Signalen

In genoemd debat is uitvoerig gesproken over de signalen van oneigenlijk gebruik van de Verblijfsregeling mensenhandel en de (on)mogelijkheid om dit te onderbouwen met cijfers.

Er zijn onder het vorige kabinet verschillende pogingen ondernomen – zowel door de betrokken departementen als door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel⁵ – om de signalen van oneigenlijk gebruik nader te onderbouwen, maar die hebben nooit kwantitatieve gegevens over het oneigenlijk gebruik opgeleverd.

Ten slotte heeft de (toenmalige) Minister in zijn brief van 21 juni 2012 het onderzoek naar oneigenlijk gebruik van de Verblijfsregeling mensenhandel toegezegd en in afwachting van de uitkomst daarvan zou de maatregel betreffende de bedenktijd worden aangehouden.

Uitkomsten onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek, in opdracht van het WODC, gedurende de periode van 1 maart 2013 tot 28 november 2013. In dit onderzoek is nagegaan of het überhaupt mogelijk is om met een representatief en kwantitatief onderzoek de omvang van oneigenlijk gebruik te berekenen of te schatten.

Op basis van vijftien verkennende interviews met relevante partijen (politie, Openbaar Ministerie, de Immigratie en Naturalisatiedienst, de Dienst Terugkeer en Vertrek, categorale opvanginstellingen en de Politieacademie) zijn indicatoren geïnventariseerd die eventueel zouden kunnen duiden op mogelijk oneigenlijk gebruik. Deze indicatoren zijn op twee manieren gevalideerd, ten eerste door deze in kaart te brengen voor mensenhandel zaken (N=40) en ten tweede door deze indicatoren voor te leggen aan twee focusgroepen (enerzijds de hulpverlening/ het slachtoffer en anderzijds de opsporing en het verblijf). Zowel na de eerste als na de tweede validatie bleek het niet mogelijk een schattingsmodel te maken. De onderzoekers concluderen 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. Wel doen de onderzoekers enkele suggesties voor vervolgonderzoek. Dit zijn suggesties waarmee op lange termijn enigszins zicht kan worden gekregen op oneigenlijk gebruik.

Beleidsreactie

Het blijkt niet mogelijk om kwantitatief en representatief onderzoek te doen naar oneigenlijk gebruik van de Verblijfsregeling mensenhandel. Dit neemt niet weg dat ik de suggestie van de onderzoekers om op langere termijn meer zicht te krijgen op oneigenlijk gebruik wil betrekken bij de reeds in gang gezette trajecten. Dit geldt evenzo voor een beslissing op de aangehouden maatregel om de bedenktijd niet meer aan te bieden aan (mogelijke) slachtoffers die al langer dan drie maanden uit de mensenhandelsituatie zijn. Het gaat dan om de volgende trajecten:

Landenvergelijkend onderzoek WODC en pilot kansloze aangiften

Vorig jaar is het WODC landenvergelijkend onderzoek afgerond naar de Verblijfsregeling mensenhandel in het Verenigd Koninkrijk, België en Italië. Daarnaast wordt de pilot «Kansloze aangiften mensenhandel» op dit moment geëvalueerd en zal binnenkort een rapportage verschijnen. De uitkomsten van deze onderzoeken zijn mede bepalend voor het antwoord

⁵ Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur, p.187 ev.

op de vraag of de aanpassing van de Verblijfsregeling mensenhandel (op onderdelen) wenselijk is. Hierbij betrek ik ook de aangehouden maatregel om de bedenktijd niet meer aan te bieden aan (mogelijke) slachtoffers die al langer dan drie maanden uit de mensenhandel situatie zijn.

Nationaal verwijzingsmechanisme

Zoals ik heb aangegeven in de kabinetsreactie – die op 24 oktober jl. naar uw Kamer is gestuurd – is een interdepartementaal project van start gegaan om te komen tot een Nationaal Verwijzingsmechanisme voor slachtoffers mensenhandel.⁶ Een Nationaal Verwijzingsmechanisme is – kortgezegd – een wegwijzer of raamwerk waarin is aangegeven hoe de verschillende ketenpartners van zowel de zijde van de overheid (OM, politie, lokaal bestuur, KMar, Inspectie SZW, IND, COA, jeugdzorg, UWV, Slachtofferhulp NL, Veiligheidshuizen etc.) als van de zijde van maatschappelijke organisaties (vrouwenopvang, Comensha etc.) handelen om slachtoffers van mensenhandel te identificeren, ondersteunen en indien nodig op te vangen. Het Nationaal Verwijzingsmechanisme is daarmee bij uitstek een instrument voor het meer centraliseren en stroomlijnen van procedures en regelingen én het in beeld krijgen van concrete verbeterpunten.

Uw Kamer zal in het voorjaar van 2014 een brief ontvangen met de uitkomsten van deze trajecten.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

⁶ Kamerstuk 28 638, nr. 104.