

## **5.1 Inleiding**

Voor vreemdelingen die (mogelijk) slachtoffer of getuige zijn van mensenhandel, en die niet over een geldige verblijfstitel beschikken, is een aantal vreemdelingenrechtelijke regelingen van belang. De B9-regeling (Hoofdstuk B9 van de Vreemdelingencirculaire 2000) houdt in dat vreemdelingen die (mogelijk) slachtoffers of getuigen zijn van mensenhandel, gedurende de opsporing en vervolging tijdelijk legaal in Nederland kunnen verblijven en zodoende ter beschikking kunnen blijven van politie en OM.<sup>1</sup> Hoofdstuk B16/7 Vc bevat de regeling voor voortgezet verblijf – na B9 – op humanitaire gronden.

De toepasselijke wet- en regelgeving is – sinds het verschijnen van de laatste rapportages – een aantal malen aangepast dan wel verduidelijkt.

Een van de positieve ontwikkelingen met betrekking tot de B9-regeling is dat ook aan slachtoffers die geen aangifte doen, maar op andere wijze meewerken aan de opsporing en vervolging een verblijfsvergunning kan worden verleend. De grond voor voortgezet verblijf onder a in B16/7 Vc (het slachtoffer heeft aangifte gedaan ten behoeve van een strafzaak die heeft geleid tot een veroordeling) is niet meer beperkt tot strafzaken die hebben geleid tot een veroordeling voor *mensenhandel*. Ook wanneer mensenhandel in de tenlastelegging was opgenomen en de verdachte veroordeeld is niet voor mensenhandel maar wel voor een ander strafbaar feit, dient er van uit te worden gegaan dat daardoor in rechte vast staat dat terugkeer voor het slachtoffer risico's meebrengt.<sup>2</sup> Daarnaast is de grond voor voortgezet verblijf zo aangepast, dat hierin beter tot uitdrukking komt dat, na drie jaar in de B9, de verblijfsduur van het slachtoffer de humanitaire grond is waarop een aanvraag voortgezet verblijf kan worden ingewilligd.<sup>NRM6</sup>

Een overzicht van de huidige inhoud van deze regelingen is weergegeven in de volgende paragraaf (§5.2). Signalen uit het veld geven tegelijkertijd aan dat de uitvoering op onderdelen te wensen over laat. Om laatstgenoemde reden heeft de NRM besloten om naar een aantal onderwerpen nader onderzoek te verrichten. Dit hoofdstuk bevat dan ook resultaten van

---

1 Ook EU- en EER-onderdanen en Zwitserse onderdanen kunnen rechten ontlenen aan de B9-regeling voor zover zij geen rechten kunnen ontlenen aan het gemeenschapsrecht. Zie over de inhoud van de B9-regeling ook de informatieve website [www.b9-regeling.info](http://www.b9-regeling.info).

2 Ten aanzien van dit punt wordt in B16/7 opgemerkt dat een veroordeling op grond van één van de andere in de strafzaak ten laste gelegde misdrijven ook voldoende is, mits mensenhandel een onderdeel vormt van de tenlastelegging. Dit is een ruimere formulering dan aanbeveling 8 in NRM5, 'een ander, *met de mensenhandel in verband staand* strafbaar feit' (cursivering BNRM).

verschillende BNRM-onderzoeken die betrekking hebben op de uitvoering van deze wet- en regelgeving: ‘misbruik’ B9-regeling? (§5.3); een analyse van uitspraken van gerechtshoven in beklagzaken – procedures op grond van art. 12 Sv – is opgenomen in §5.4, en §5.5 bevat een analyse van IND-dossiers inzake voortgezet verblijf na B9. Dit hoofdstuk sluit af met een aantal aandachts- en knelpunten (§5.6).

## 5.2 Toepasselijke wet- en regelgeving

### 5.2.1 B9-regeling

De B9-regeling (Hoofdstuk B9 van de Vreemdelingencirculaire 2000) maakt het vreemdelingen die (mogelijk) slachtoffers of getuigen zijn van mensenhandel, mogelijk om gedurende de opsporing en vervolging tijdelijk legaal in Nederland te verblijven en zodoende ter beschikking te blijven van politie en OM.<sup>3</sup> Wanneer de politie of andere overheidsinstanties – bijvoorbeeld bij bestuurlijke controles<sup>4</sup> – een vreemdeling aantreffen die mogelijk slachtoffer is van mensenhandel, dienen zij al bij een geringe aanwijzing van mensenhandel te wijzen op de in de B9-regeling omschreven rechten, en op de mogelijkheid van bedenkijd. De bedenkijd biedt slachtoffers – maximaal drie maanden – de tijd om te besluiten of zij aangifte willen doen of anderszins mee willen werken aan opsporing en vervolging. Gedurende de bedenkijd wordt de verwijdering van het slachtoffer uit Nederland tijdelijk opgeschort-NRM<sup>5</sup>. De gedachte achter de regeling is, aldus de Vreemdelingencirculaire, dat het voor het opsporings- en vervolgingsonderzoek van groot belang is dat slachtoffers die aangifte doen of op andere wijze medewerking verlenen, gedurende langere tijd ter beschikking blijven van het OM. Dit rechtvaardigt de opschorting van de verwijdering dan wel het verlenen van een tijdelijke verblijfsvergunning. Ook op getuigen die aangifte doen van mensenhandel is de B9-regeling van toepassing.

Doordat de regeling is bedoeld voor het beschikbaar houden van vreemdelingen voor politie en justitie, maar de vorm heeft gekregen van een verblijfsvergunning, is het karakter ervan enigszins hybride. Enerzijds wordt het opsporings- en vervolgingsbelang ermee gediend, maar anderzijds gaat het ook om een recht voor het betrokken slachtoffer. Deze beide belangen lopen niet altijd geheel parallel. In de navolgende paragrafen komt dit nader aan de orde.

Hoofdstuk B9 Vc bevat de voorwaarden voor verlening van de verblijfsvergunning. Voor slachtoffers die aangifte doen of anderszins meewerken aan opsporing en vervolging gelden overigens – deels – andere regels dan voor getuige-aangevers (zie §2.3).

3 Art. 3.48 Vreemdelingenbesluit (Vb) bevat bijzondere voorwaarden inzake de verlening van een verblijfsvergunning aan een slachtoffer-aangever, een getuige-aangever of een slachtoffer dat op andere wijze medewerking verleent aan een opsporings- of vervolgingsonderzoek inzake mensenhandel. Deze bepaling geeft geen verplichting maar een bevoegdheid om een verblijfsvergunning te verlenen.

4 Bijvoorbeeld gemeenten en instanties die reguliere controles uitvoeren op basis van de APV of Wav.

*Slachtoffers mensenhandel*

Ten aanzien van (mogelijke) slachtoffers is de B9-regeling van toepassing op<sup>5</sup>

- vreemdelingen die worden aangetroffen bij een bestuurlijke of politiecontrole in een seksinrichting
- vreemdelingen die in Nederland in de prostitutie werkzaam zijn geweest, die niet over een geldige verblijfstitel beschikken en die zelf contact opnemen met de politie
- vreemdelingen die worden aangetroffen bij een bestuurlijke of politiecontrole op de werkplek
- vreemdelingen die in Nederland werkzaam zijn geweest, die niet over een geldige verblijfstitel beschikken en die zelf contact opnemen met de politie<sup>6</sup>
- vreemdelingen die nog niet in Nederland werkzaam zijn geweest, die niet over een geldige verblijfstitel beschikken maar wel mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel
- vreemdelingen die nog geen toegang tot Nederland hebben gehad, maar wel mogelijk slachtoffer van mensenhandel zijn

Reeds bij de ‘geringste aanwijzing’<sup>7</sup> dat er sprake is van mensenhandel, dienen politie en andere overheidsinstanties – bijvoorbeeld bij bestuurlijke controles – de vreemdeling te wijzen op de mogelijkheid van het doen van aangifte of het op andere wijze verlenen van medewerking aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek.<sup>8</sup>

Aan vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel wordt een periode gegund van maximaal drie maanden waarbinnen zij een beslissing moeten nemen of zij aangifte willen doen van mensenhandel of op andere wijze medewerking willen verlenen aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van de verdachte, of dat zij hiervan afzien.<sup>9</sup> De vreemdeling wordt geïnformeerd dat dit direct kan of na gebruikmaking van een bedenktijd van maximaal drie maanden, om de beslissing *in alle rust* te overwegen, aldus de B9-regeling. De bedenktijd wordt gegeven omdat slachtoffers van mensenhandel vaak pas na wat langere tijd hun ervaringen kunnen uiten.

Bedenktijd staat open voor

- vreemdelingen die worden aangetroffen bij een controle verband houdend met mensenhandel;

---

5 B9/4.

6 Suggestie BNRM was ‘die zelf contact opnemen met de *Arbeidsinspectie of een (bijzondere) opsporingsdienst*’.

7 B9/3.1.

8 Met ingang van 14 november 2007 kan ook aan slachtoffers die geen aangifte doen, maar op andere wijze meewerken aan de opsporing en vervolging een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd kan worden verleend, art. 3.48 lid 1 sub b Vb, zie *Stb.* 2007, 436. Te denken valt aan het afleggen van een verklaring, of als getuige te worden gehoord (Brief van de staatssecretaris van Justitie, 18 oktober 2007 inzake de verblijfspositie van slachtoffers mensenhandel, *Kamervragen II* 2007/08, 19 637, nr. 1174). Zie ook NRM6.

9 In tegenstelling tot hetgeen lijkt te worden gesuggereerd in het recente Amerikaanse *Trafficking in Persons Report* (2009), bestaat deze regeling in Nederland al sinds 1988. De periode van – maximaal – drie maanden is overigens langer dan de minimumtermijn van 30 dagen die op grond van het Raad van Europa-Verdrag inzake de bestrijding van mensenhandel (2005) wordt vereist.

- vreemdelingen die in Nederland in een situatie als bedoeld in art. 273f Sr werkzaam zijn geweest, die niet over een geldige verblijfstitel beschikken en die zelf contact opnemen met de politie
- vreemdelingen die nog niet in Nederland werkzaam zijn geweest in een situatie als bedoeld in art. 273f Sr, die niet over een geldige verblijfstitel beschikken en in Nederland zijn aangetroffen, maar wel mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel.<sup>10</sup>
- vreemdelingen die nog geen toegang hebben gehad tot Nederland maar wel mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel.<sup>11</sup> Dit betreft (mogelijke) slachtoffers die op Schiphol worden aangetroffen.<sup>12</sup>

De ratio van de bedenktijd – in de zin van een rustperiode – verhoudt zich overigens niet goed tot onderdelen van de B9-regeling die van toepassing zijn op de situatie dat (mogelijke) slachtoffers zich in vreemdelingenbewaring bevinden ('in die gevallen zal de bedenktijd echter alleen *verleend* worden *indien het OM en de politie hiermee akkoord gaan*') (cursivering BNRM). Ook is niet duidelijk op grond van welke signalen in deze situaties de bedenktijd van toepassing wordt geacht, en bovendien wordt hier in termen van het verlenen van een gunst gesproken ('verlenen') in plaats van een recht (op het gebruik maken van bedenktijd). De nadruk lijkt in deze situaties te worden gelegd op de vraag of er signalen zijn ten behoeve van de *opsporing* van mensenhandel; niet, althans niet primair, ten aanzien van (mogelijk) *slachtofferschap*. Het rechtskarakter van de B9-regeling lijkt hier dus op de achtergrond te staan.

Tijdens de bedenktijd is arbeid niet toegestaan.

De bedenktijd is niet van toepassing op getuige-aangevers omdat de bedenktijd naar zijn aard bedoeld is om een slachtoffer uit de strafbare situatie te halen en de gelegenheid te bieden om op adem te komen en een weloverwogen beslissing tot aangifte te kunnen laten nemen.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> *Stcrt.* 2005, 220.

<sup>11</sup> Aan slachtoffers die op Schiphol worden gesignaleerd door de KMar, en ten aanzien van wie er 'voldoende indicatie is van mensenhandel', kon [tot 1 januari 2009] geen rustperiode worden aangeboden om na te denken over het al dan niet verlenen van medewerking of het doen van aangifte. Als deze slachtoffers elders in het land worden aangetroffen, kan deze bedenktijdperiode wel gegeven worden. Dit onderscheid tussen de werkwijze in het land en de werkwijze op Schiphol achtte de minister en staatssecretaris van Justitie vanuit humanitair oogpunt niet wenselijk. Nadeel van deze werkwijze was ook dat hiermee waardevolle informatie voor een nader onderzoek verloren kan gaan. Volgens de minister en staatssecretaris 'is [het] aan de KMar om te bepalen of iemand al dan niet de bedenktijd aangeboden krijgt', *Kamervragen II* 2008/09, 28 638, nr. 42, p.4.

<sup>12</sup> Met ingang van 1 januari 2009 kan ook aan mogelijke slachtoffers die via Schiphol inreizen een bedenktijdperiode worden aangeboden, *Stcrt.* 2009, 78. De staatssecretaris geeft in een brief aan de Tweede Kamer aan dat deze beleidswijziging vanaf 1 januari ook gemonitord zal worden. Tot juni 2009 bleek dat twee keer aan een mogelijk slachtoffer op Schiphol de bedenktijd is aangeboden, *Kamervragen II* 2008/09, 28 638, nr. 42. Ten aanzien van deze laatst genoemde categorie vreemdelingen wordt in de toelichting bij deze formele wijziging in de Staatscourant 'volledigheidshalve [opgemerkt] dat – conform de procedure die de politie in Nederland hanteert – de KMar bepaalt, zonedig in overleg met het OM, of er voldoende signalen van mensenhandel aanwezig zijn om bedenktijd aan te bieden. Het is dus niet aan de vreemdeling zelf die erom kan verzoeken.'

<sup>13</sup> B9/5. Ten aanzien van getuigen wordt alleen gesproken in termen van aangifte, zie art. 3.48 lid 1 sub c Vb.

*Signalering*

De B9-regeling bevat een aantal voorbeelden van de wijzen waarop (geringste) aanwijzingen van mensenhandel kunnen worden verkregen. De aanwezigheid van een prostituee in een seksinrichting die niet beschikt over een geldige verblijfstitel kan een aanwijzing van mensenhandel zijn, en wordt veelal wel als zodanig herkend. De politie en andere overheidsinstanties kunnen ook op mogelijke slachtoffers van mensenhandel stuiten tijdens acties die gericht zijn op illegalen. Ook is het mogelijk dat een slachtoffer (of getuige) zelfstandig bij de politie aangifte van mensenhandel doet, of dat het slachtoffer zich zelfstandig bij de politie meldt om op andere wijze medewerking te verlenen aan het strafrechtelijk onderzoek.<sup>14</sup>

Uit onderstaande casus blijkt dat overheidsinstanties signalen van mensenhandel niet altijd als zodanig (h)erkennen, en dat hen ook niet altijd duidelijk is hoe de B9-regeling moet worden toegepast.

*Uitbuiting in wasserij*

Naar aanleiding van een melding van het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) was een opsporingsonderzoek gestart tegen X die verdacht werd van het illegaal te werk stellen van een aantal Indiase personen in een wasserij gedurende zes dagen per week, 12 tot 15 uur per dag tegen betaling van ongeveer €2 per uur. De werknemers waren hierbij blootgesteld aan grote hitte en chemicaliën; er was sprake van zware omstandigheden. Uit onderzoek naar dit dossier inzake de vreemdelingenbewaring bleek dat de betrokken werknemers als getuigen werden gehoord en vervolgens overgedragen aan de vreemdelingenpolitie. Hen werd vervolgens niet gewezen op de mogelijkheid om – als vermoedelijk slachtoffer – op grond van de B9-regeling aangifte te doen of anderszins medewerking te verlenen aan strafrechtelijk opsporingsonderzoek naar mensenhandel, en ook niet op de mogelijkheid van de bedenktijd.

De betrokkenen werden staande gehouden en aangehouden op grond van overtreding van art. 2 Wet op de identificatieplicht resp. art. 447e Sr (nalaten verstrekking identiteitsbewijs), en werden daarna in vreemdelingenbewaring gesteld. Zij stelden vervolgens dat de bewaring onrechtmatig was omdat deze in strijd met de wet moet worden geacht, dan wel dat bij afweging van alle daarbij betrokken belangen de maatregel in redelijkheid niet gerechtvaardigd was. Hierbij wees de advocaat van betrokkenen onder meer op de in de B9-regeling opgenomen rechten. De IND stelde dat de mensen niet verhandeld waren en daarom de B9-regeling niet van toepassing was, en dat de melding van het EMM geen aanwijzing was dat de situatie zich hiertoe leende. Gesteld werd dat betrokkenen zelf alsnog aangifte kunnen doen. De Rechtbank Den Haag was van oordeel dat de bewaring rechtmatig was (zie bijvoorbeeld Rb. Den Haag, 7 april 2008, niet gepubliceerd).

Wat betreft het argument dat de B9-regeling van toepassing was en de betrokkenen geïnformeerd hadden moeten worden over de in de B9-regeling opgenomen rechten, overwoog de rechtbank dat dit beroep faalt. Letterlijk oordeelt de rechtbank: 'het feit dat er reeds bij de aanhouding van de vreemdeling aanwijzingen waren dat mogelijk sprake was van mensenhandel en de politie de vreemdeling niet heeft gewezen op de mogelijkheid van het doen van aangifte of het op andere wijze verlenen van medewerking aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek terzake mensenhandel, doet niet af aan de rechtmatigheid van de maatregel [van vreemdelingenbewaring; BNRM] nu de vreemdeling ook onder die omstandigheden in bewaring mag worden gesteld.' De rechtbank verwijst hierbij naar de uitspraak van de Afde-

<sup>14</sup> B9/3.1.

ling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 30 juni 2006 (JV 2006, 325). In deze uitspraak acht de Raad van State het gegeven dat aan de voorwaarden voor inbewaringstelling is voldaan voldoende om die inbewaringstelling rechtmatig te achten, ongeacht of de vreemdeling (mogelijk) slachtoffer is van mensenhandel, zie NRM5, pp.78-79. Volgens de rechtbank geldt dit temeer nu de vreemdeling ook *ter zitting* niet heeft aangegeven aangifte te willen doen of voormelde medewerking te willen verlenen. De rechtbank merkt overigens op dat niet gebleken is dat in dit geval sprake is van een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek terzake van mensenhandel. Blijkens een proces-verbaal van de SIOD was de politiecontrole bedoeld om vast te stellen of er sprake was van het tewerkstellen van illegalen; terwijl *in casu* de melding vanuit het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel de aanleiding voor de SIOD was om überhaupt een opsporingsonderzoek te starten. Tot slot geeft de rechtbank aan dat verder uit de stukken niet aannemelijk is geworden dat de vreemdeling voldoet aan alle voorwaarden om in aanmerking te komen voor de in de B9-regeling bedoelde bedenktijd. Deze overweging – met name de invulling van de voorwaarden door de rechtbank – wordt in deze uitspraak niet nader verduidelijkt. Meer voorwaarden dan een geringe aanwijzing stelt de regeling overigens niet. Kennelijk zag de rechtbank in de vermelding die geringe aanwijzing niet.

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel heeft – mede naar aanleiding van deze casus – aangegeven dat een verduidelijking, van de categorieën vreemdelingen die aanspraak kunnen maken op de B9-regeling, wenselijk was. In de praktijk bleek namelijk dat de indruk kan ontstaan dat de B9-regeling niet van toepassing is op (mogelijke) slachtoffers van uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie ('overige uitbuiting'), hoewel het niet de bedoeling van de regelgeving is om een dergelijk onderscheid te maken.<sup>15</sup> In april 2009 verscheen vervolgens een nieuwe formulering van de doelgroepen waarin beter tot uitdrukking komt dat de B9-regeling op identieke wijze van toepassing is op zowel (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel die werkzaam zijn (geweest) in de seksindustrie als op (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel als gevolg van uitbuiting in andere economische sectoren. De B9-regeling is immers van toepassing op het misdrijf mensenhandel zoals omschreven in art. 273f Sr.<sup>16</sup> Overigens heeft, om de bewustwording onder potentiële slachtoffers van uitbuiting of van andere misstanden te vergroten, het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid begin 2009 de Informatiekaart 'Arbeid en uitbuiting' ontwikkeld. Op deze kaart staan voorbeelden van uitbuiting, en worden kort de rechten van slachtoffers mensenhandel uitgelegd.<sup>17</sup>

Uit gesprekken met vreemdelingenrechters blijkt dat de informatie die zij krijgen over de aanleiding van het onderzoek erg summier is en dat het voor hen lastig is om te beoordelen of er sprake is van een geringe aanwijzing van mensenhandel.<sup>18</sup> Relevante passages uit de uitspraak in bovenstaande zaak lijken te duiden op een verdenking van mensenhandel (en

15 Ook gelet op de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 30 juni 2006 (zie NRM5 p.79) leek het nuttig om de B9-regeling te verhelderen.

16 Een soortgelijke suggestie is door de NRM ook aan het OM gedaan in verband met de wijziging van de Aanwijzing mensenhandel.

17 Zie §12.2.

18 Voorlichting NRM bij Overleg vreemdelingenrechters Den Haag 9 juni 2008; voorlichting NRM bij Vreemdelingenberaad 18 juni 2009. Het Vreemdelingenberaad is de vergadering van de Voorzitters van de Afdelingen Vreemdelingenrecht van alle rechtbanken.

dus van slachtofferschap). Ook kwam naar voren dat de perceptie van vreemdelingenrechters van slachtofferschap inzake seksuele uitbuiting anders is dan van uitbuiting in andere economische sectoren ('overige uitbuiting').<sup>19</sup>

In de nieuwe Aanwijzing mensenhandel van het OM<sup>20</sup> is ook verduidelijkt – ten aanzien van zowel mensenhandel in de seksindustrie als daarbuiten – in die zin dat in de draaiboeken voor acties in het kader van vreemdelingentoezicht, en in draaiboeken voor inspecties en preventieve controles standaard moet worden opgenomen dat mogelijke slachtoffers van mensenhandel de gelegenheid krijgen om hiervan aangifte te doen dan wel op andere wijze mee te werken aan opsporing en vervolging. De Aanwijzing vermeldt hierbij expliciet – verwijzend naar de B9-regeling – dat reeds bij de 'geringste aanwijzing' dat er sprake is van mensenhandel, de vreemdeling gewezen dient te worden op de mogelijkheden van de B9-regeling en moet worden geïnformeerd over de (maximaal) drie maanden bedenktijd die hij of zij kan gebruiken om zich te beraden of hij of zij aangifte wil doen dan wel op andere wijze mee wil werken aan het opsporings- en vervolgingsonderzoek.

Ten aanzien van het informatief gesprek verduidelijkt de huidige Aanwijzing mensenhandel nogmaals dat de B9-regeling zowel van toepassing is op onderzoeken naar uitbuiting in de seksindustrie als onderzoeken naar andere gedwongen arbeid of diensten ('overige uitbuiting'). Volgens de Aanwijzing dient voorafgaand aan de aangifte een informatief gesprek plaats te vinden tussen de opsporingsambtenaar en het slachtoffer. 'Bij het informatieve gesprek wordt het slachtoffer de mogelijkheid geboden te vertellen wat hem/haar is overkomen. Tevens wordt de strafrechtelijke procedure aan het slachtoffer uitgelegd. Het slachtoffer wordt gewezen op de mogelijkheden van hulpverlening (en zonodig daarbij geholpen). Als het slachtoffer een illegaal in Nederland verblijvende vreemdeling is, dan wijst de opsporingsambtenaar het slachtoffer op de in B9 van de Vreemdelingencirculaire omschreven rechten (waaronder de mogelijkheid van bedenktijd) en de mogelijkheid om aangifte te doen of op andere wijze medewerking te verlenen aan het opsporings- of vervolgingsonderzoek van mensenhandel en de consequenties daarvan.'<sup>21</sup>

In dit verband is het opmerkelijk dat, ten aanzien van illegale vreemdelingen die bijvoorbeeld worden aangetroffen bij een bestuurlijke- of politiecontrole op de werkplek, de Arbeidsinspectie en bijzondere opsporingsdiensten in de B9-regeling niet worden genoemd.<sup>22</sup> De B9-regeling stelt dat de politie reeds bij geringe aanwijzing van mensenhandel de betrokken vreemdeling moet wijzen op de in de B9-regeling omschreven rechten (waaronder de bedenktijd). Duidelijk moet zijn dat niet alleen de politie en bijzondere opsporingsdiensten maar ook de Arbeidsinspectie dat echter direct zou moeten (kunnen) doen wanneer deze instantie niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen aantreft op een werkplek (zie hierover §12.2).

19 Zie ook §12.2.

20 Zie hierover §10.2.2.

21 *Stcrt.* 2008, 253.

22 Het woord 'Arbeidsinspectie' komt in de gehele regeling niet voor.

Het moet in ieder geval duidelijk zijn welke instantie in deze situaties zorg draagt voor (mogelijke) slachtoffers. Die zorg betreft niet alleen het verschaffen van informatie over de B9-regeling met inbegrip van de bedenktijd, maar ook het doorverwijzen naar hulpverlening voor – bijvoorbeeld – opvang. Betrokken instanties zouden hierover dan ook concrete afspraken moeten maken waarbij taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden helder zijn verwoord.

De B9-regeling vermeldt in dit verband dat het aanbeveling verdient dat bij de voorbereiding van politieacties die gericht zijn op illegalen, expliciet aandacht is voor mensenhandel. Tevens dienen voorbereidingen te worden getroffen voor de opvang van mogelijke slachtoffers van mensenhandel. Daarvoor kan voorafgaande aan de acties contact worden opgenomen met het Coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMensha) die de regionale netwerken kan inschakelen en contacten kan leggen met hulporganisaties uit herkomstlanden van slachtoffers.<sup>23</sup>

De B9-regeling vermeldt overigens: ‘De zorgcoördinator draagt er zorg voor dat het slachtoffer goed wordt geïnformeerd over de juridische consequenties van het doen van aangifte of het op andere wijze medewerking verlenen aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek. Indien juridisch advies noodzakelijk blijkt, kan een rechtshulpverlener worden ingeschakeld. De rechtshulpverlener ontvangt hiervoor de gebruikelijke financiering van de Raad voor Rechtsbijstand.’<sup>24</sup>

Ook vreemdelingen die in Nederland werkzaam zijn geweest, die niet over een geldige verblijfstitel beschikken en die zelf contact opnemen met de *politie* (waaronder bijzondere opsporingsdiensten zoals de SIOD) kunnen rechten ontlenen aan de B9-regeling, en ook voor hen staat bedenktijd open. Ook hier wordt de Arbeidsinspectie niet genoemd. De folder ‘Arbeid en uitbuiting’ vermeldt dat het mogelijk is – naast het doen van aangifte bij de politie – om een klacht bij de Arbeidsinspectie in te dienen. Dat is op zich onvoldoende om rechten te kunnen ontlenen aan de B9-regeling; een klacht bij de Arbeidsinspectie is immers geen aangifte of andere vorm van medewerking aan een (strafrechtelijk) opsporingsonderzoek. Een klacht bij de AI vormt op zich echter wel een ‘geringe aanwijzing’ en kan ook leiden tot een strafrechtelijk opsporingsonderzoek. Ook de AI zou vreemdelingen die uit eigen beweging met hen contact opnemen, dan ook moeten kunnen informeren over de in de B9-regeling opgenomen rechten, waaronder de mogelijkheid van bedenktijd. Dit volgt ook uit internationale normen:

Overheidsinstanties die in contact komen met mogelijke slachtoffers van mensenhandel, zoals politie, arbeidsinspectie, IND en Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland, moeten hen kunnen signaleren en hen kunnen doorverwijzen naar hulpverlening. Dit volgt uit art. 10 Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (2005) dat Nederland voornemens is te ratificeren (hierover meer in Hoofdstuk 3 Internationale ontwikkelingen, §2.6 en §3.5). Uit deze bepaling volgt tevens dat Nederland moet zorgen dat deze over-

<sup>23</sup> B9/3.2.6.

<sup>24</sup> B9/3.2.9.

heidsinstanties in staat zijn voldoende invulling te geven aan deze verantwoordelijkheden. Als een overheidsinstantie een vermoeden heeft dat een persoon slachtoffer is van mensenhandel, moet deze instantie er onder meer voor zorgen dat de persoon in kwestie hulp krijgt. Dat vergt ten eerste dat personen die werkzaam zijn bij deze instanties zijn opgeleid in het herkennen van signalen van mensenhandel.

#### *Aanmelden van (vermoedelijke) slachtoffers bij Coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMensha)*

Het feit dat een (vermoedelijk) slachtoffer is aangetroffen en gebruik wenst te maken van de bedenktijdfase moet door de politie worden gemeld aan het Coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMensha).<sup>25</sup> Dat is bijvoorbeeld van belang voor het plaatsen van het (vermoedelijke) slachtoffer op een opvangadres. Ook om de vorderingen op het terrein van de bestrijding van mensenhandel landelijk te kunnen volgen, is het belangrijk dat de politie iedere melding omtrent een (vermoedelijk) slachtoffer ter kennis brengt van CoMensha.<sup>26</sup> De verplichting van aanmelden is overigens niet beperkt tot buitenlandse slachtoffers. Volgens de Aanwijzing mensenhandel dient de korpschef slachtoffers van alle vormen van mensenhandel aan te melden bij CoMensha,<sup>27</sup> waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen slachtoffers naar nationaliteit of verblijfstitel.

Overigens zouden ook andere overheidsinstanties die in contact komen met (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel hen moeten kunnen doorverwijzen naar hulpinstanties.<sup>28</sup>

#### *B9 en asiel*

Ook vreemdelingen die lopende een asielaanvraag slachtoffer blijken te zijn van mensenhandel kunnen rechten ontlenen aan de B9-regeling. Als een B9-vergunning wordt verleend, wordt de asielaanvraag afgewezen. Een tweede asielaanvraag, na het einde van de B9-vergunning, wordt dan alsnog inhoudelijk beoordeeld en niet als een herhaalde aanvraag afgewezen.<sup>29</sup> Het is evenwel ook mogelijk aangifte te doen zonder rechten te willen ontlenen aan de B9-regeling. Dan loopt de asielprocedure dus gewoon door.

#### *Slachtoffers in vreemdelingenbewaring*

Ook aan vreemdelingen die zich (op grond van art. 59 Vw) in bewaring bevinden kan bedenktijd worden verleend.<sup>30</sup> Als er aanwijzingen zijn dat een vreemdeling in bewaring slachtoffer is van mensenhandel, dient de politie de vreemdeling te wijzen op de mogelijkheid van het doen van aangifte of het op andere wijze verlenen van medewerking aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek. Ook dan heeft het vermoedelijke slachtoffer van mensenhandel recht op de bedenktijdfase. Het verlenen van de bedenktijd heeft tot gevolg dat de grondslag

<sup>25</sup> B9/3.2.6 en 3.2.7.

<sup>26</sup> CoMensha is, ten behoeve van de rapportage aan de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, belast met de landelijke registratie van het aantal aangemelde gevallen.

<sup>27</sup> *Stcrt.* 2008, 235, in bijlage 2.

<sup>28</sup> Zie ook art. 10 Raad van Europa-Verdrag inzake de bestrijding van mensenhandel.

<sup>29</sup> *Stcrt.* 2007, 68 (5 april).

<sup>30</sup> Deze verduidelijking is te vinden in de Wijziging Vreemdelingencirculaire 2000 (2008/09) van 21 februari 2008, *Stcrt.* 2008, 37.

aan de bewaring komt te ontvallen en de bewaring dus dient te worden opgeheven. Daarbij blijkt uit de Vc echter wel dat de bedenktijd fase in die gevallen alleen verleend zal worden indien het OM en de politie hiermee akkoord gaan. Op grond van welke criteria dit gebeurt en wat de implicaties van deze voorwaarden in de praktijk zullen zijn, is (nog) niet duidelijk<sup>NRM6</sup>. De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) heeft overigens begin 2008 het Procesprotocol slachtoffers mensenhandel opgesteld. Het procesprotocol omschrijft stap voor stap wat een regievoerder<sup>31</sup> behoort te ondernemen indien sprake is van een mogelijk slachtoffer van mensenhandel (zie §8.3.2, signalering in terugkeertraject/vreemdelingendetentie).

In januari 2009 verscheen het rapport 'Uitgebuut en in de bak! Slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingendetentie' van BLinN. De belangrijkste conclusie uit dit rapport is dat de signalering van slachtoffers in vreemdelingenbewaring moet worden verbeterd. Zo constateerde BLinN dat politiekorpsen nog wel eens steken laten vallen door niet te signaleren, niet snel en niet correct te reageren op verzoeken om aangifte en geen bedenktijd in het kader van de B9-regeling te bieden. Een ander probleem is dat zaken soms worden gestaakt zonder dat een officieel sepot volgt: de zaak wordt 'opgelegd' en slachtoffers of hun advocaten worden niet altijd geïnformeerd over oplegging, noch over sepot, waardoor termijnen voor beklag tegen sepot en beroep tegen intrekking van de B9 ongemerkt verstrijken. Ook de beperkte taakhoud van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) wordt door BLinN als knelpunt genoemd: DT&V meldt mogelijke slachtoffers van mensenhandel bij de politie/KMar. Wanneer dit niet tot actie leidt zet DT&V de uitzettingsprocedure voort. Voorts wijst BLinN op de reactieve rol van de contactpersonen gender van de IND, die niet zelf signaleren, maar uitsluitend reageren op meldingen door politie en KMar en op het van de advocaten die hun werk niet altijd goed doen, of onvoldoende op de hoogte zijn van het thema mensenhandel en de bijbehorende procedures. Ook in de overgang van detentie naar hulpverlening doen zich problemen voor: zo is er bijvoorbeeld gebrek aan opvangplekken, gebrek aan kennis over vreemdelingendetentie en zijn er geen voorzieningen voor slachtoffers die geen aangifte (durven) doen. BLinN concludeert ook dat slachtoffers van mensenhandel nooit in vreemdelingenbewaring mogen worden gesteld. In reactie op het rapport gaf het kabinet onder meer aan dat sinds 2005 veel maatregelen zijn genomen om de signalering van slachtoffers te verbeteren en dat dit blijvende aandacht heeft (Brief van de staatssecretaris van Justitie, *Kamervragen II 2008/09*, 28 638, nr. 41). Het bestendigen van de kwaliteit van de uitvoering – van vroegtijdige en zorgvuldige signalering – is van belang. Toch is detentie van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel volgens de staatssecretaris niet altijd te voorkomen. Het komt voor dat slachtoffers pas in detentie worden gesignaleerd (verslag AO 10 juni 2009, *Kamervragen II 2008/09*, 28 638, nr. 44).

### *Na aangifte/medewerking*

Wanneer een slachtoffer – al dan niet na bedenktijd – besluit om aangifte te doen of anderszins mee te werken aan opsporing en vervolging, wordt de aangifte dan wel andersoortige medewerking beschouwd als een aanvraag tot het verlenen van een tijdelijke verblijfsvergunning

<sup>31</sup> Een vreemdeling die niet rechtmatig in Nederland verblijft, dient zelfstandig te vertrekken en kan, indien noodzakelijk, uitgezet worden. Sinds januari 2007 is hier een aparte terugkeerorganisatie voor opgezet, de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). DT&V stimuleert de vreemdeling, die niet in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning, om zelfstandig te vertrekken. Dit doet men door middel van vertrekgesprekken, gevoerd door steeds dezelfde regievoerder. Zie over signalering door DT&V Hoofdstuk 8.

ning op grond van de B9-regeling. De IND beslist over verblijfsvergunningen; het OM wordt van de beslissing op de hoogte gesteld.

De verblijfsvergunning wordt afgegeven – in beginsel voor een periode van één jaar – voor de duur van het opsporingsonderzoek, de strafrechtelijke vervolging en berechting van de verdachte in feitelijke aanleg. Tot de uitspraak van het gerechtshof en – sinds 2 juni 2008 – tot de Hoge Raad de strafzaak in cassatie heeft behandeld,<sup>32</sup> kan de betrokkene legaal in Nederland verblijven. De verblijfsvergunning vervalt op het moment dat de strafzaak door het OM wordt geseponeerd of tegen de uitspraak van de rechtbank geen beroep is ingesteld of het gerechtshof uitspraak heeft gedaan en hiertegen geen cassatie is ingesteld (en dus onherroepelijk is geworden).<sup>33</sup> Volgens de regeling doet het OM hiervan melding aan de IND en het slachtoffer.<sup>34</sup> Bij het beoordelen van een verlengingsaanvraag moet de IND bij het OM nagaan of er nog sprake is van een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek.<sup>35</sup>

### *Beklag*

Mocht het OM overgaan tot het seponeren van de zaak, dan kunnen slachtoffers hiertegen als rechtstreeks belanghebbende beklag instellen bij het gerechtshof (art. 12 Sv), zie §5.4.1. De politie dient een slachtoffer in kennis te stellen van de niet vervolging of het niet voortzetten van de vervolging van de verdachte (sepot). Na kennisneming van deze beslissing moet de betrokkene binnen twee weken de politie informeren of wel of niet beklag zal worden ingediend bij het gerechtshof.<sup>36</sup> Als het vermoedelijke slachtoffer aangifte heeft gedaan of anderszins medewerking heeft verleend en hij of zij heeft een verblijfsvergunning, dan loopt de B9 door totdat het gerechtshof inzake het beklag een uitspraak heeft gedaan.<sup>37</sup>

Er geldt geen termijn voor het indienen van beklag. Alleen in het geval aan een verdachte een kennisgeving van niet verdere vervolging is betekend geldt een termijn van drie maanden.<sup>38</sup> In mensenhandelzaken is echter niet altijd een verdachte in beeld. Overigens geldt ook voor het seponeren door het OM geen termijn.

Dat B9 Vc een termijn bevat van twee weken na kennisneming van de sepotbeslissing waarin de vreemdelingen de politie moet informeren over het wel of niet indienen van een beklag bij het gerechtshof,<sup>39</sup> terwijl voor het daadwerkelijk instellen van het beklag vervolgens geen

32 *Stcr.* 2008, 102 (30 mei 2008).

33 Cassatie in het belang der wet mag niet in Nederland worden afgewacht omdat deze vorm van cassatie geen verandering in de rechten en positie van partijen teweeg kan brengen en daarom geen rechtsgevolgen voor de betrokken partijen heeft, zie B9/8.1.

34 B9/8.1.

35 B9/9.1.

36 B9/10.

37 Als het (vermoedelijke) slachtoffer nog niet in bezit is van een verblijfsvergunning, zal de Korpschef de verwijdering van betrokkene opschorten tot het gerechtshof uitspraak heeft gedaan, zie B9/10.

38 Art. 12l, lid 2 Sv luidt: 'Betreft het beklag een strafbaar feit waarvoor aan de verdachte een kennisgeving van niet verdere vervolging is betekend, dan moet het beklag worden gedaan binnen drie maanden nadat zich een omstandigheid heeft voorgedaan waaruit voortvloeit dat de rechtstreeks belanghebbende met de kennisgeving bekend is geworden.'

39 B9/10.

termijn geldt (behoudens in het geval van een kennisgeving niet verdere vervolging), is in de praktijk enigszins verwarrend. Het is niet precies duidelijk wat de status is van de termijn van twee weken. De termijn lijkt alleen relevant in verband met verblijfsrechtelijke consequenties, en zegt in elk geval niets over de termijn waarbinnen beklag daadwerkelijk moet zijn ingediend.

Het is overigens zeer wel mogelijk dat de termijn van twee weken slachtoffers ertoe dwingt ‘automatisch’ in beklag te gaan na een sepot. Overleg tussen advocaat en IND kan leiden tot verruiming van de termijn van twee weken zodat beter kan worden afgewogen of een beklag-procedure moet worden gestart.<sup>40</sup>

Er is geen standaardwerkwijze waarop in de verschillende parketten sepot in mensenhandelzaken worden afgehandeld.<sup>41</sup> Er wordt aan gewerkt deze situatie te verbeteren. Het OM heeft aangekondigd een notitie uit te werken over de B9-werkwijze bij politie en OM, waarbij met name de handelingen zullen worden beschreven die moeten worden verricht rond het ‘niet oppakken’, ‘niet voortzetten’, of ‘seponeren’ van aangiften. Het is hierbij de bedoeling duidelijkheid te scheppen over de vraag wie moet worden geïnformeerd en hoe dit moet worden vastgelegd.

### *Voorzieningen*

Een slachtoffer dat gebruik wil maken van de bedenktijd heeft gedurende deze periode (van maximaal drie maanden) recht op veilige opvang, medische, sociale en psychologische ondersteuning, rechtshulp en een uitkering om te kunnen voorzien in de kosten van levensonderhoud. Ook is een slachtoffer gedurende de bedenktijd verzekerd tegen ziektekosten. Indien nodig kan een tolk worden ingeschakeld. Na aangifte – of andersoortige medewerking – krijgt een slachtoffer een verblijfsvergunning en daarmee, als legaal verblijvende vreemdeling, ook toegang tot huisvesting, onderwijs, studiefinanciering<sup>42</sup> en werk. Slachtoffers in de B9 mogen werken vanaf het moment dat zij verblijfsvergunning hebben ontvangen op grond van B9; dan is arbeid vrij toegestaan<sup>43</sup> – en een tewerkstellingsvergunning overigens niet vereist.<sup>44</sup>

Bij gemeenten bestaat soms nog onduidelijkheid over de rechten en plichten die aan de B9-regeling verbonden zijn. Hierbij gaat het vooral om het al dan niet bezitten van een verblijfspasje op grond van de B9-regeling in relatie tot de mogelijkheid van inschrijving in de GBA.

40 Informatie van een advocaat met expertise op terrein van rechtsbijstand aan slachtoffers mensenhandel.

41 Het parket Utrecht ontwikkelde in 2008 een standaardbrief die het OM verstuurt naar de belanghebbende en in kopie naar de gemachtigde die haar bijstaat in de vreemdelingenrechtelijke procedure en de IND, in zaken waarin naar aanleiding van de aangifte mensenhandel geen indicaties zijn om een opsporingsonderzoek op te starten.

42 Met betrekking tot studiefinanciering en tegemoetkoming in onderwijsbijdrage en schoolkosten zijn zij gelijk gesteld met Nederlanders, *Stb.* 2007, 264.

43 Op het verblijfsdocument wordt vermeld ‘beperking conform beschikking staatssecretaris. Arbeid vrij toegestaan. TWV niet vereist’, om het voor derden minder inzichtelijk te maken op welke grond het slachtoffer (of de getuige) van mensenhandel verblijf in Nederland heeft, *Stcrt.* 2007, 87 (7 mei).

44 Nog steeds mag een slachtoffer of getuige ook in de prostitutie werken, zelfs als ze dat als zelfstandige of in loondienst zonder een vergunning op grond van de B9-regeling niet mocht, zie NRM5 p.32.

In dit verband is door de minister en staatssecretaris van Justitie aangegeven dat wordt gewerkt aan verdere verbeteringen in de informatie- en kennisoverdracht over de B9-regeling en het verblijfspasje.<sup>45</sup>

*Geen aangifte/medewerking, en dan?*

In april 2007 hebben de parlementsleden Koser Kaya (D66) en Azough (Groen Links) de staatssecretaris verzocht te onderzoeken of de B9-regeling kan worden uitgebreid zodat AMV's die slachtoffers zijn van mensenhandel ook op aanwijzing van de betrokken hulpverlenende instanties in aanmerking kunnen komen als zij géén aangifte doen.<sup>46</sup> In haar brief van 18 oktober 2007<sup>47</sup> gaf de staatssecretaris aan geen reden te zien de B9-regeling hiertoe te herzien: de discretionaire bevoegdheid (art. 3.4 lid 3 Vb 2000) om af te wijken ten gunste van de vreemdeling, biedt naar haar inzicht voldoende ruimte om slachtoffers die geen aangifte doen verblijf te verlenen, indien schrijnende omstandigheden daartoe nopen.

In februari 2009 verscheen het advies 'De mens beschermd en de handel bestreden. Een advies over een evenwichtig beschermingsregime voor slachtoffers van mensenhandel' van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ). De ACVZ geeft hierin als voornaamste advies dat de huidige koppeling tussen de verblijfsvergunning, en daarmee opvang en begeleiding, en het doen van aangifte moet worden losgelaten. De ACVZ stelt voor om vermoedelijke slachtoffers bij een geringste aanwijzing van mensenhandel een tijdelijke verblijfsvergunning voor de duur van zes maanden te verlenen om tot rust te komen en te overwegen mee te werken aan de opsporing en vervolging van de verdachten. Daarna – mogelijk nog na een verlenging van zes maanden – beoordeelt de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) of de betrokkene daadwerkelijk slachtoffer is. Bij dit onderzoek betreft de IND niet alleen gegevens van de politie en het Openbaar Ministerie, maar vergaart zij ook actief informatie van hulpverleningsinstanties. Als wordt geoordeeld dat de vreemdeling slachtoffer is, krijgt hij aansluitend een tweede tijdelijke verblijfsvergunning. Medewerking met politie en Openbaar Ministerie is voor deze tijdelijke vergunningen geen vereiste. Om slachtoffers te motiveren toch mee te werken, komen in het voorstel van de ACVZ alleen (door de IND) erkende slachtoffers die meewerken uiteindelijk in aanmerking voor voortgezet verblijf. De uitkomst van het strafrechtelijk onderzoek is hierbij niet van belang. Slachtoffers die niet hebben meegewerkt moeten na afloop van hun tijdelijke verblijfsvergunning terugkeren, tenzij hun persoonlijke situatie of de situatie in het land van herkomst hieraan in de weg staat.

In reactie heeft de Nationaal Rapporteur Mensenhandel hierop enige opmerkingen gemaakt. Het is heugelijk dat ook de ACVZ zich buigt over het lot van slachtoffers van mensenhandel en hun bescherming en daarbij de mensenrechtelijke benadering benadrukt. Ook in eerdere rapportages heeft de NRM aanbevolen om opvang en hulpverlening, zoals thans alleen voorzien in de B9-regeling, niet uitsluitend beschikbaar te stellen voor slachtoffers die meewerken aan opsporing en vervolging of dit overwegen (aanbeveling 12, NRM3). Voor de beoordeling van het slachtofferschap zoals in deze aanbeveling bedoeld, dient ook de mening van de hulpverlening een (belangrijke) rol te spelen. Anders dan de ACVZ ziet de NRM echter niet de noodzaak om

45 *Kamervragen II* 2008/09, 28 638, nr. 42.

46 *Handelingen II* 2006/07, nr. 61, pp. 3422-3426. *Kamervragen II* 2006/07 19 637, nr. 1148.

47 *Kamervragen II* 2006/07, 19 637, nr. 1174. De datum van 18 oktober is door de EU uitgeroepen tot de Dag tegen Mensenhandel.

de B9-regeling op de voorgestelde wijze aan te passen. Met name het invoeren van een drempel voor het aannemen van een geringe aanwijzing betekent een verslechtering. De aanbevolen wijzigingen zouden zeker niet voor alle slachtoffers van mensenhandel tot een verbetering in positie leiden. Zo zullen slachtoffers die meteen, of tijdens de bedenktijd, besluiten aangifte te doen of anderszins mee te werken aan het strafproces, in een slechtere positie verkeren dan nu het geval is, en langer in onzekerheid blijven. Naar de mening van de NRM verandert er door het ACVZ-rapport in feite niets wezenlijks, alleen de periode van tijdelijk verblijfsrecht – en daarmee ook een periode van onzekerheid – wordt verlengd. Daarnaast blijft opsporing van wezenlijk belang en is de NRM – met het OM – van mening dat de voorgestelde maatregelen voor opsporing en vervolging negatieve consequenties zullen hebben.

De volledige reactie van de NRM op het ACVZ-rapport is opgenomen in Bijlage 6.

In de kabinetsreactie geeft de staatssecretaris van Justitie aan het advies om de huidige koppeling tussen de verblijfsvergunning, en daarmee opvang en begeleiding, en het doen van aangifte los te laten, niet over te nemen. Mede met het oog op de strafrechtelijke aanpak van het fenomeen mensenhandel wordt dit in zijn algemeenheid niet wenselijk geacht (Brief van de staatssecretaris van Justitie, *Kamervragen II* 2008/09, 28 638, nr. 41). Met het verleggen van de prikkel tot het doen van aangifte naar het moment dat de vreemdeling voortgezet verblijf aanvraagt is noch de opsporing en bestrijding van mensenhandel, noch het slachtoffer gebaat. Dat er verblijfsmogelijkheden moeten zijn voor slachtoffers die geen aangifte durven doen, wordt onderkend. Die mogelijkheden zijn er ook. Om recht te doen aan deze slachtoffers hoeft genoemde koppeling volgens het kabinet niet te worden losgelaten. Het voorstel van de ACVZ bevat daarbij weinig stimulans om medewerking te verlenen aan het strafrechtelijk onderzoek. In het advies wordt een onderscheid gemaakt tussen slachtofferbescherming enerzijds en de opsporing en vervolging anderzijds. Voor een adequate aanpak van mensenhandel zijn slachtofferbescherming, opsporing en vervolging echter onlosmakelijk met elkaar verbonden, aldus het kabinet. Vanuit het OM is bovendien gewezen op het risico dat belangrijk opsporingsmateriaal verloren kan gaan doordat het slachtoffer een langere bedenktijd heeft. Een ont koppeling kan er bovendien mogelijk toe leiden dat slachtoffers op voorhand door mensenhandelaren worden geïnstrueerd om niet mee te werken aan een strafrechtelijk onderzoek. De voorgestelde gefaseerde verblijfsregeling kan echter leiden tot een langere periode van onzekerheid voor de slachtoffers, hetgeen niet wenselijk wordt geacht.

De ACVZ stelt in het advies overigens ook dat de huidige B9-regeling niet in overeenstemming is met het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel (2005).<sup>48</sup> Hierbij wordt gedoeld op art. 12 lid 6 van het Verdrag, ‘Elke partij neemt de wetgevende of andere maatregelen die nodig zijn om te waarborgen dat hulp aan een slachtoffer niet afhankelijk wordt gesteld van zijn of haar bereidheid als getuige op te treden.’

In de Nederlandse situatie is een (tijdelijk) verblijfsrecht voor slachtoffers van mensenhandel – op grond van de B9-regeling – afhankelijk van medewerking aan opsporing en vervolging. Dat is toegestaan op grond van het Verdrag; lidstaten hebben de ruimte om te bepalen welke grondslag(en) voor vergunningverlening aan slachtoffers van mensenhandel wordt (worden) gehanteerd: de persoonlijke situatie van het slachtoffer en/of samenwerking met bevoegde

<sup>48</sup> Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), ‘De mens beschermd en de handel bestreden. Een advies over een evenwichtig beschermingsregime voor slachtoffers van mensenhandel’ (2009), pp.26-27, 31.

autoriteiten bij het onderzoek of de strafrechtelijke procedure.<sup>49</sup> In Nederland is een aantal vormen van hulp aan slachtoffers gekoppeld aan dit verblijfsrecht – voor zover geen beroep wordt gedaan op andere, bijvoorbeeld humanitaire gronden voor verblijf. Het Verdrag van de Raad van Europa vereist dat lidstaten ten minste voorzien in een levensstandaard die slachtoffers van mensenhandel in staat stelt in hun onderhoud te voorzien door middel van bijvoorbeeld huisvesting, psychologische en materiële bijstand, toegang tot spoedeisende medische behandeling, vertalen en tolken, rechtsbijstand, vertegenwoordiging, en toegang tot onderwijs voor kinderen.<sup>50</sup>

De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel ter goedkeuring van dit Verdrag vermeldt dat een slachtoffer dat gebruik wil maken van de bedenktijd, gedurende die bedenktijd recht heeft op veilige opvang, medische, sociale en psychologische ondersteuning, rechtshulp en een uitkering om te kunnen voorzien in de kosten van levensonderhoud en is verzekerd tegen ziektekosten. Indien nodig kan een tolk worden ingeschakeld.<sup>51</sup> Na aangifte – of andersoortige medewerking – krijgt een slachtoffer een verblijfsvergunning en daarmee, als legaal verblijvende vreemdeling, toegang tot de meeste voorzieningen. Naast de hiervoor genoemde voorzieningen betreft dit ook toegang tot huisvesting, onderwijs, studiefinanciering en werk. Om aanspraak te kunnen maken op medische hulp in urgente situaties is een verblijfsvergunning geen voorwaarde. Voor de toegang tot onderwijs voor minderjarigen is het ook geen voorwaarde.

Het doen van aangifte is geen absolute voorwaarde voor iedere vorm van hulp.<sup>52</sup> Slachtoffers die geen aangifte doen of anderszins meewerken en die geen aanspraak maken op een verblijfsvergunning die niet gerelateerd is aan hun slachtofferschap, kunnen in verband met zeer schrijnende bijzondere omstandigheden in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning (voortgezet verblijf op grond van klemmende redenen van humanitaire aard, zie §5.2.2).

Nederland voldoet dan ook – strikt genomen – aan desbetreffende (minimum)bepalingen. Wel is het zo dat (ook) een aantal internationale instanties die toezicht houden op de naleving van mensenrechten, ook ten aanzien van Nederland stellen dat hulp aan slachtoffers van mensenhandel niet afhankelijk moet zijn van medewerking aan het (strafrechtelijk) onderzoek.<sup>53</sup> Het is dan ook positief dat de staatssecretaris heeft toegezegd om onderzoek te

49 Art. 14 lid 1: 'Each Party shall issue a renewable residence permit to victims, in one or other of the two following situations or in both: a. the competent authority considers that their stay is necessary owing to their personal situation; b. the competent authority considers that their stay is necessary for the purpose of their co-operation with the competent authorities in investigation or criminal proceedings.' (cursivering BNRM).

50 Art. 12 lid 1 Verdrag.

51 Goedkeuring van het op 16 mei 2005 te Warschau tot stand gekomen Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel, memorie van toelichting, *Kamervragen II 2007/08*, 31 429 (R 1855), nr. 3, pp. 9-10 (24 april 2008).

52 Hier stelt de MvT overigens abusievelijk dat het (toen) binnenkort te wijzigen Vreemdelingenbesluit zou inhouden dat ook slachtoffers die geen aangifte doen maar wel anderszins medewerking verlenen aan politie en Justitie, in het bezit worden gesteld van een verblijfsvergunning die toegang geeft tot voorzieningen, voor zover en zolang het OM hun aanwezigheid in Nederland vordert (curs. BRNM).

53 Zie Hoofdstuk 3 Internationale ontwikkelingen, onder meer §3.2.6.

verrichten naar de wijze waarin, met name in Italië, de verblijfsvergunning en medewerking aan het strafproces wordt losgekoppeld en wat de effecten hiervan zijn.<sup>54</sup>

#### *Getuige-aangevers van mensenhandel*

Getuigen die aangifte doen van mensenhandel kunnen ook een tijdelijke verblijfsvergunning krijgen op grond van de B9-regeling, indien zij geen geldige verblijfstitel hebben in Nederland. Getuige-aangevers kunnen vreemdelingen zijn die zelf werkzaam zijn in dezelfde sector als het slachtoffer. Het kunnen ook personen zijn die werkzaam zijn buiten deze sector en die kennis dragen van mensenhandel.<sup>55</sup>

In tegenstelling tot aanvragen van slachtoffers, moet de contactpersoon mensenhandel van de IND naar aanleiding van een aanvraag om een verblijfsvergunning van een getuige-aangever contact opnemen met het OM. Wat getuige-aangevers betreft is de stem van het OM doorslaggevend of een verblijfsvergunning zal worden verstrekt of niet.<sup>56</sup> De vraag of de aanwezigheid van de getuige-aangever in Nederland gewenst is voor het opsporings- en vervolgingsonderzoek tegen verdachte is hierbij het genoemde criterium.<sup>57</sup>

Ook ten aanzien van de termijn waarbinnen op de aanvraag moet worden beslist door de IND wordt onderscheid gemaakt tussen aanvragen van slachtoffers en van getuige-aangevers. Op de aanvraag van een slachtoffer dient in principe binnen 24 uur nadat de aanvraag per fax door de politie aan de IND is gezonden, te worden beslist. Gesteld wordt dat bij een aanvraag van een getuige-aangever deze termijn praktisch niet haalbaar is, in verband met het verplicht consulteren van het OM voordat op de aanvraag kan worden beslist.<sup>58</sup> Dat het verschil in (beleids)regels voor slachtoffers en getuigen op dit punt tot verwarring en miscommunicatie kan leiden, blijkt uit de volgende casus.

Verzoeker, afkomstig uit Togo, deed in juni 2007 bij het regionale politiekorps Amsterdam-Amstelland aangifte als slachtoffer van mensenhandel. Hij klaagt erover dat de IND hem vervolgens ten onrechte heeft aangemerkt als getuige-aangever en niet als slachtoffer en niet zoals is voorgeschreven binnen 24 uren op zijn aanvraag heeft beslist. Ook klaagt hij erover dat een medewerker van de IND zowel op zijn aanvraag als op zijn klacht over het uitblijven van een beslissing op zijn aanvraag heeft beslist.

De Nationale ombudsman erkent dat de IND weliswaar aanvankelijk verkeerd was geïnformeerd door de politie, maar stelt vast dat de IND daarna voldoende signalen had gekregen dat het hier ging om een slachtoffer. Door niets te doen met de signalen handelde de IND in strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving. Ten tweede vindt de Nationale ombudsman dat de IND kan niet worden verweten dat zij niet binnen 24 uren heeft beslist op de aanvraag omdat zij niet de juiste informatie had gekregen. Door echter de voortgang in de procedure niet in de gaten te houden en pas na vijf maanden te beslissen heeft de IND gehandeld in strijd met het vereiste van

54 Verslag Algemeen overleg Vaste Kamercommissie voor Justitie, 10 juni 2009, *Kamervragen II 2008/09*, 28 638, nr. 44, p.22.

55 B9/5.

56 Dit is min of meer gelijk aan de situatie wanneer (mogelijke) slachtoffers in vreemdelingenbewaring worden aangetroffen, of op Schiphol.

57 B9/6.1.

58 B9/7.1.

voortvarendheid. Ten derde concludeert de Nationale ombudsman dat in strijd met het verbod van vooringenomenheid is gehandeld (art. 9.7 Awb) doordat dezelfde ambtenaar zowel de klacht als de aanvraag heeft behandeld. Tot slot geeft de Nationale ombudsman de staatssecretaris in overweging de B9-regeling zo aan te passen dat de vreemdelingendienst ofwel de IND de betrokken vreemdeling of diens gemachtigde voortaan een afschrift stuurt van het M55-formulier, Nationale ombudsman, rapportnummer 2009/0026, 11 februari 2009, Migratieweb ve09000219.

Getuige-aangevers krijgen op hun bescheid rechtmatig verblijf de aantekening dat het verrichten van arbeid niet is toegestaan.<sup>59</sup> Dit verandert zodra hen een verblijfsvergunning wordt verleend op grond van B9; dan is arbeid vrij toegestaan – en een tewerkstellingsvergunning overigens niet vereist.<sup>60</sup>

De verblijfsvergunning is geldig zolang het OM de aanwezigheid van betrokkene in Nederland noodzakelijk vindt.<sup>61</sup> Volgens de regeling doet het OM hiervan melding aan de IND en aan de getuige-aangever. De vergunning wordt ook ingetrokken als de strafzaak door het OM wordt geseponeerd of tegen de uitspraak van de rechtbank in het proces tegen de verdachte geen beroep is ingesteld, of het gerechtshof uitspraak heeft gedaan.<sup>62</sup>

De B9-regeling wijst er op dat ook getuige-aangevers kunnen op grond van art. 12 Sv beklag doen bij het gerechtshof wanneer de verdachte niet wordt vervolgd of de vervolging niet wordt voortgezet (en dus wordt geseponeerd).<sup>63</sup> Net als slachtoffers mogen zij de beslissing op het beklag in Nederland afwachten.<sup>64</sup>

## 5.2.2 Registratiegegevens B9<sup>65</sup>

### *Aanvragen en verleningen*

In Tabel 5.1 wordt weergegeven hoeveel vreemdelingen een aanvraag hebben ingediend om verlening van de B9-status, en in hoeveel gevallen die aanvraag is gehonoreerd.

Tabel 5.1 Aantal aangevraagde en verleende B9-vergunningen

	2005		2006		2007		2008	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Aantal aangevraagde B9-vergunningen	77	100	180	100	186	100	443	100
Aantal verleende B9-vergunningen	61	79	150	83	143	77	235	53

59 B9/6.4 Vgl. bedenktijd fase voor slachtoffers in B9/4.1.1.

60 NRM5: niet in loondienst mogen werken zonder tewerkstellingsvergunning vóór B9, daarna wel!

61 Als het OM de aanwezigheid van betrokkene in Nederland niet van belang acht, wordt de aanvraag om verlenging afgewezen, B9/9.2.

62 B9/8.2.

63 Maar zie Hof Den Bosch, 18 november 2008, Ko8/144 (niet gepubliceerd), besproken in §5.4.2.

64 De politie dient ook een getuige-aangever in kennis te stellen van de niet vervolging of het niet voortzetten van de vervolging van de verdachte. Na kennisneming van deze beslissing moet de betrokkene binnen twee weken de politie informeren over het wel of niet indienen van een beklag bij het gerechtshof, zie B9/10.

65 De in deze paragraaf opgenomen tabellen staan ook in §4.3.3.

Het deel van de aangevraagde B9-vergunningen dat jaarlijks wordt toegekend ligt in de periode van 2005 tot en met 2007 rond de 80%. In 2008 blijkt echter een daling naar 53%. Het absolute aantal aanvragen en toekenningen is in dit jaar wel fors gestegen. Mogelijk is deze stijging en de relatieve daling te verklaren doordat in 2008 vaker dan in voorgaande jaren ‘kansloze B9-aanvragen’ zijn gedaan.<sup>66</sup>

### *Bedenktijd, aangifte*

In de Tabellen 5.2 tot en met 5.4 is weergegeven hoeveel bij CoMensha geregistreerde buitenlandse slachtoffers bedenktijd aangeboden kregen, hoeveel van deze slachtoffers bedenktijd accepteerden en hoeveel er hiervan uiteindelijk ook aangifte deden.

*Tabel 5.2 Aangeboden bedenktijd aan bij CoMensha gemelde (mogelijke) buitenlandse slachtoffers, per jaar*

		2004	2005	2006		2007		2008	
		N	N	N	%	N	%	N	%
Bedenktijd aangeboden	Ja	Onb	Onb	101	23	134	30	201	40
	Nee	Onb	Onb	Onb	Onb	111	25	91	18
	Nvt/onbekend <sup>67</sup>	Onb	Onb	Onb	Onb	201	45	214	42
	<i>Totaal</i>	<i>346</i>	<i>326</i>	<i>433</i>	<i>100</i>	<i>446</i>	<i>100</i>	<i>506</i>	<i>100</i>

Bron: CoMensha (2004-2006: jaarverslagen; 2007-2008: bestanden).

*Tabel 5.3 Geaccepteerde bedenktijd aan bij CoMensha gemelde (mogelijke) buitenlandse slachtoffers aan wie bedenktijd is aangeboden, per jaar*

		2004	2005	2006		2007		2008	
		N	N	N	%	N	%	N	%
Bedenktijd geaccepteerd	Ja	43	43	49	49	116	87	134	67
	Nee/onbekend <sup>68</sup>	Onb	Onb	52	51	18	13	67	33
	<i>Totaal</i>	<i>Onb</i>	<i>Onb</i>	<i>101</i>	<i>100</i>	<i>134</i>	<i>100</i>	<i>201</i>	<i>100</i>

Bron: CoMensha (2004-2006: jaarverslagen; 2007-2008: bestanden).

<sup>66</sup> Zie §5.3.

<sup>67</sup> Hieronder vallen ook de buitenlandse slachtoffers die reeds aangifte hebben gedaan. Aan deze slachtoffers is het aanbieden van bedenktijd zodoende niet van toepassing. Echter, het grootste gedeelte van deze groep is onbekend.

<sup>68</sup> In beide jaren is in ieder geval van één buitenlands slachtoffer aan wie bedenktijd is aangeboden onbekend of hij/zij de bedenktijd heeft geaccepteerd.

Tabel 5.4 Aangifte gedaan door bij CoMensha gemelde (mogelijke) slachtoffers, per jaar

		2004		2005		2006		2007		2008		
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
Aangifte gedaan	Ja	185	46	155	37	208	36	234	33	246	30	
	Nee/onbekend	220	54	269	63	371	64	482	67	580	70	
	Door buitenlandse slachtoffers die bedenktijd hebben geac- cepteerd	Ja	Onb	Onb	Onb	Onb	Onb	Onb	71	61	80	60
		Nee/ onbekend	Onb	Onb	Onb	Onb	Onb	Onb	45	39	54	40
		Totaal	43	100	43	100	49	100	116	100	134	100
	Totaal	405	100	424	100	579	100	716	100	826	100	

Bron: CoMensha (2004-2006: jaarverslagen; 2007-2008: bestanden).

Het percentage buitenlandse slachtoffers dat bedenktijd krijgt aangeboden groeit jaarlijks (van 23% in 2006 tot 40% in 2008). Het aantal buitenlandse slachtoffers dat uiteindelijk deze aangeboden bedenktijd ook accepteert schommelt door de jaren heen: 49% in 2006, 87% in 2007 en 67% in 2008.

De slachtoffers die de bedenktijd hebben geaccepteerd doen in 2007 en 2008 in ongeveer 60% van de gevallen aangifte. Dit is in vergelijking tot het percentage aangiften van het totaal bij CoMensha geregistreerde aantal slachtoffers erg hoog (namelijk 33% in 2007 en 30% in 2008). Van alle slachtoffers die in 2007 en 2008 aangifte deden had 18%, respectievelijk, 11%, de Nederlandse nationaliteit.

Beschreven resultaten en ontwikkelingen dienen genuanceerd te worden met de wetenschap dat een groot deel van de informatie, zoals uit Tabellen 5.2 tot en met 5.4 blijkt, onbekend is. Daarnaast is onduidelijk in hoeverre CoMensha zicht heeft op alle gevallen waarbij bedenktijd een rol speelt.

### 5.2.3 Voortgezet verblijf (B16/7)

Als de grondslag aan de verblijfsvergunning – zoals opgenomen in de B9-regeling – is ontvallen, moet de vreemdeling Nederland verlaten, tenzij tijdig een aanvraag om wijziging van de vergunning voor een ander doel wordt gedaan en aan de in dat kader gestelde voorwaarden is voldaan. Een mogelijkheid betreft de zelfstandige verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf op grond van art. 3.52 Vb.

In principe kunnen slachtoffers van mensenhandel en getuige-aangevers een verzoek tot voortgezet verblijf indienen. Zij vragen dan om een voortgezette – zelfstandige – verblijfsvergunning op grond van klemmende redenen van humanitaire aard. Dit is geen permanente verblijfsvergunning. Wel is het zo dat een vreemdeling na vijf jaar voortgezet verblijf, permanent verblijf kan aanvragen.

Mede omdat in de praktijk de mogelijkheid om voor voortgezet verblijf op humanitaire gronden in aanmerking te komen beperkt was <sup>NRM3</sup>, stond de regeling in deze vorm lang ter discussie. Met ingang van 14 augustus 2006 werd het beleid inzake voortgezet verblijf na de B9-regeling gewijzigd <sup>NRM5</sup>.<sup>69</sup> De toenmalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie verruimde de voorwaarden als volgt:<sup>70</sup>

### *Slachtoffers van mensenhandel*

De aanvraag om voortgezet verblijf kan (in ieder geval) worden ingewilligd van slachtoffers die aangifte hebben gedaan ten behoeve van, of op andere wijze medewerking hebben verleend aan een strafzaak die uiteindelijk heeft geleid tot een veroordeling (a), dan wel uiteindelijk niet heeft geleid tot een veroordeling, waarbij slachtoffers op het moment van de rechterlijke uitspraak al drie jaar of langer op basis van een B9-verblijfsvergunning in Nederland verblijven (b).

Wanneer de aangifte van mensenhandel door een slachtoffer uiteindelijk heeft geleid tot veroordeling<sup>71</sup> van de verdachte van die mensenhandel, gaat de minister er – vanaf 14 augustus 2006 – van uit dat daardoor in rechte vaststaat dat de terugkeer van het slachtoffer naar het land van herkomst risico's met zich meebrengt (onder a). Wanneer het slachtoffer onder die omstandigheden een aanvraag doet tot voortgezet verblijf, kan deze om die reden worden ingewilligd. Sinds 23 februari 2008 geldt in dit verband dat een aanvraag voortgezet verblijf ook kan worden ingewilligd als in de strafzaak waaraan het slachtoffer medewerking heeft verleend een onherroepelijke veroordeling is op grond van een ander misdrijf, mits mensenhandel een onderdeel vormt van de tenlastelegging <sup>NRM6</sup>.<sup>72</sup>

Deze wijziging in de regeling over voortgezet verblijf in de Vc betreft aanbeveling (acht) uit de Vijfde rapportage van de NRM. Deze aanbeveling hield in dat de grond voor voortgezet verblijf onder a in B16/7 Vc (het slachtoffer heeft aangifte gedaan ten behoeve van een strafzaak die heeft geleid tot een veroordeling) niet beperkt zou moeten zijn tot strafzaken die hebben geleid tot een veroordeling voor mensenhandel, maar dat deze zich ook zou moeten uitstrekken tot een veroordeling voor een aan mensenhandel gerelateerd delict. Ook wanneer mensenhandel in de tenlastelegging was opgenomen en de verdachte veroordeeld is *niet*

69 *Kamerstukken II* 2005/06, 28 638, nr. 26. De brief resulteerde in Wijziging Vreemdelingencirculaire (2006/36A), 8 november 2006 (*Stcrt.* 2006, 225).

70 Met de beleidswijziging werd een aantal veranderingen beoogd: het beslissen op aanvragen voor voortgezet verblijf na de B9 eenvoudiger maken en versnellen, het beleid meer analoog maken aan dat ten aanzien van voortgezet verblijf in het algemeen (art. 3.51 Vb) en de positie van het slachtoffer verduidelijken en verbeteren. Tevens was de bedoeling het aantal voortgezette verblijven na afloop van de B9-regeling te verhogen. De minister wees hierbij op het lage aantal aanvragen voortgezet verblijf en noemde daarvoor als mogelijke oorzaak onbekendheid met de mogelijkheden in het beleid. Vanuit de (recht)hulpverlening is echter vooral gewezen op de zware bewijslast voor het slachtoffer in deze procedure.

71 Voor mensenhandel. In rechtspraak in eerste aanleg over het jaar 2007 was in 20 vonnissen – (19%) van de in totaal bestudeerde 108 vonnissen (100%) – sprake van gehele vrijspraak voor de ten laste gelegde menshandel feiten, en in ieder geval een veroordeling voor één (of meerdere) ten laste gelegde overig(e) delict(en). Zie Hoofdstuk 11, Strafrechtelijke jurisprudentie inzake uitbuiting in de seksindustrie, §11.2.

72 *Stcrt.* 21 februari 2008, 37.

voor mensenhandel maar *wel* voor een ander strafbaar feit,<sup>73</sup> wordt er thans van uitgegaan dat daardoor in rechte vast staat dat terugkeer voor het slachtoffer risico's meebrengt.

Met deze wijziging is in feite de toets van slachtofferschap in belangrijke mate over gegaan van de rechter naar het Openbaar Ministerie. Deze toets zou dan ook zonder feitelijke wijziging van het beleid volledig kunnen worden gelegd bij het OM.

De IND zou een slachtoffer voortgezet verblijf moeten verlenen reeds naar aanleiding van de vervolgingsbeslissing van het OM. Hierbij moet wel worden voorzien in de mogelijkheid dat slachtoffers beschikbaar blijven voor politie en justitie. Op het moment dat het OM echter op grond van technische redenen besluit *niet* te vervolgen (b.v. dader onvindbaar), zou het OM standaard een verklaring omtrent het slachtofferschap af moeten geven aan de IND.

Een en ander laat natuurlijk onverlet de mogelijkheid, genoemd in B16/7 Vc om, indien naar het oordeel van de staatssecretaris wegens bijzondere individuele omstandigheden niet geverg'd kan worden dat het slachtoffer Nederland verlaat, voortgezet verblijf toe te kennen. Deze mogelijkheid zou, bij opvolging van aanbeveling 12 NRM3 ook voor deze laatste categorie slachtoffers open moeten staan. Bij de beoordeling van die aanvragen zou de hulpverlening een belangrijke rol zou moeten spelen.

De vreemdeling die een beroep wil doen op deze a-grond in B16/7 moet zelf een afschrift van de rechterlijke uitspraak overleggen om aan te tonen dat hij of zij voor voortgezet verblijf in aanmerking komt. Het slachtoffer is echter geen procespartij en beschikt dus niet automatisch over een uitspraak en is wellicht niet op de hoogte van een uitspraak.

Ook geldt vanaf 14 augustus 2006 dat als de strafzaak *niet* tot een veroordeling leidt, maar wel drie jaren zijn verstreken tussen de verlening van de verblijfsvergunning op grond van de B9-regeling en het onherroepelijk worden van de uitspraak, de minister de verblijfsduur van het slachtoffer als belangrijkste humanitaire factor zal wegen (onder b).

Als een slachtoffer drie jaar op basis van een verblijfsvergunning op grond van B9 in Nederland verblijft, kan hij of zij dus voortgezet verblijf aanvragen, ook als de strafzaak nog loopt (in theorie dus ook als er nog niet is geseponneerd).<sup>74</sup> Deze wijziging dateert van februari 2008. In die gevallen kan de aanvraag, mits zich verder geen algemene weigeringsgrond voordoet, in ieder geval worden ingewilligd<sup>NRM6</sup>. Dit beleid geldt niet voor slachtoffers van wie de aangifte of andersoortige medewerking niet tot vervolging heeft geleid.

### *Non punishment*

Er zijn slachtoffers die verdacht worden, en uiteindelijk ook worden veroordeeld, voor het plegen van een strafbaar feit. In de praktijk kan dit voor ongedocumenteerde slachtoffers consequenties hebben voor hun recht op verblijf waar zij op basis van hun slachtofferschap

73 Ten aanzien van dit punt wordt in B16/7 opgemerkt dat een veroordeling op grond van één van de andere in de strafzaak ten laste gelegde misdrijven ook voldoende is, mits mensenhandel een onderdeel vormt van de tenlastelegging. Als eerder aangegeven, is dit een ruimere formulering dan aanbeveling 8 in NRM5, 'een ander, met de mensenhandel in verband staand strafbaar feit'.

74 *Stcrt.* 21 februari 2008, 37, p.11.

van mensenhandel recht op hebben. Vanwege de criminele antecedenten van het slachtoffer, zelfs als gevolg van de in de mensenhandelsituatie gepleegde strafbare feiten (criminele uitbuiting), bestaat namelijk de mogelijkheid dat het slachtoffer ongewenst wordt verklaard en hierdoor geen voortgezet verblijf op basis van de B16 wordt verleend.<sup>75</sup> Bij de beslissing tot ongewenstverklaring – en daarop volgende uitzetting, zouden het slachtofferschap en de relatie tussen het strafbare feit en de mensenhandelsituatie expliciet moeten worden meegewogen. Het feit dat het om een slachtoffer van mensenhandel in de zin van criminele uitbuiting<sup>76</sup> gaat, zou in ieder geval een zwaarwegende factor moeten zijn in de beoordeling van het verzoek tot voortgezet verblijf.

*Getuige-aangevers van mensenhandel en slachtoffers wier aangifte/medewerking niet tot een strafzaak dan wel rechterlijke uitspraak heeft geleid*

Aanvragen tot voortgezet verblijf door deze categorieën vreemdelingen komen alleen voor inwilliging in aanmerking als wegens bijzondere individuele omstandigheden van de vreemdeling niet gevegd kan worden dat hij Nederland verlaat. Risico's van represailles kunnen hierbij een rol spelen, zo ook risico's van vervolging in het land van herkomst (bijvoorbeeld op grond van prostitutie), en de (on)mogelijkheden van sociale en maatschappelijke reïntegratie in het land van herkomst. Dit zijn, zo verduidelijkt de Vc, niet de enige factoren die van belang zijn voor de beoordeling of aan het slachtoffer of de getuige-aangever, op grond van klemmende redenen van humanitaire aard verblijf moet worden toegestaan. Ook kan bijvoorbeeld gedacht worden aan psychische problemen waarvoor de betrokkene in Nederland in behandeling is, de zorg die de vreemdeling heeft voor kinderen die in Nederland zijn geboren of een opleiding volgen, of de positie van vrouwen in het land van herkomst<sup>NRM6</sup>. Als een getuige-aangever aangifte heeft gedaan en de aangifte uiteindelijk heeft geleid tot een veroordeling van de verdachte(n) moet bij de beoordeling van het risico van represailles per geval bezien worden of zwaar gewicht moet worden toegekend aan deze veroordeling. De premisse die in dit opzicht voor slachtoffers geldt, geldt niet zonder meer voor getuige-aangevers, al zou dit wel in de rede liggen. Het gaat hierbij in ieder geval om een veroordeling van de verdachte(n) voor mensenhandel, maar het kan ook gaan om een veroordeling voor een ander delict terwijl mensenhandel (ook) ten laste was gelegd.

Als psychische of andere medische omstandigheden worden aangevoerd, kan dit slechts als onderdeel van de te wegen factoren worden meegenomen, aldus de Vc.<sup>77</sup> Als uitsluitend een beroep wordt gedaan op medische omstandigheden 'ligt beoordeling in het kader van het beleid medische behandeling meer in de rede.' Zie hierover nader §5.5.

75 Zie §6.3.1. van deze rapportage voor een uitgebreide beschrijving van de problematiek aan de hand van casuïstiek.

76 Zie §6.3.

77 B16/7.

De vreemdeling moet zelf aangeven welke klemmende redenen van humanitaire aard naar zijn mening tot voortgezet verblijf dienen te leiden en het beroep met relevante gegevens en bescheiden te onderbouwen.<sup>78</sup>

### 5.3 ‘Misbruik’ B9-regeling?

BNRM wordt vanaf haar oprichting regelmatig gewezen op zaken in de aanpak van mensenhandel die verbetering behoeven. Zo krijgt BNRM vanuit hulpverlenings- en belangenbehartigingsorganisaties opmerkingen en klachten over zaken van slachtoffers mensenhandel die niet of niet goed worden opgepakt door politie en OM. Het gaat daarbij onder meer om buitenlandse slachtoffers (bijvoorbeeld in vreemdelingenbewaring) die niet in de gelegenheid worden gesteld aangifte te doen, geen bedenktijd of B9 krijgen aangeboden of wier zaken volgens hen ten onrechte worden geseponneerd of op de plank belanden.

Tegelijkertijd geven politie en OM aan dat zij veel capaciteit kwijt zijn aan ‘kansloze B9-aanvragen’. Zij doelen op het volgende fenomeen: buitenlanders die Nederland moeten verlaten c.q. geen uitzicht hebben op een verblijfsstatus geven – soms juist in het laatste stadium – te kennen slachtoffer van mensenhandel te zijn of worden als zodanig herkend door bijvoorbeeld advocaten of hulpverleners. Er wordt aangifte van mensenhandel gedaan en de aangever krijgt een B9-verblijfsvergunning van de IND. Als de aangever in vreemdelingenbewaring zit, wordt deze opgeheven. Maar de aangiftes bevatten weinig tot geen opsporingsindicaties en/of er is sprake van oude feiten die nog maar moeilijk onderzoekbaar of verifieerbaar zijn. Deze zaken kunnen daardoor zelden succesvol worden afgesloten. Wel kosten deze zaken (soms veel) capaciteit, omdat ze – conform de Aanwijzing mensenhandel – moeten worden onderzocht. Sommige betrokkenen vermoeden dat de ‘B9-route’ gebruikt wordt door mensen die geen slachtoffer van mensenhandel zijn, maar in Nederland willen blijven.<sup>79</sup> BNRM heeft verkennend onderzoek verricht naar dit probleem en hierover een expertmeeting georganiseerd, waarin gebrainstormd werd over mogelijke oplossingen. Voor het onderzoek zijn onder meer 16 casus bestudeerd, waarbij de politie vermoedens had van misbruik.<sup>80</sup> Zie voor de verdere onderzoeksopzet en -methode Bijlage 2. In deze paragraaf worden de bevindingen uit het onderzoek en de expertmeeting gepresenteerd. Nader onderzoek blijft echter gewenst.

Uit dit onderzoek en de expertmeeting kwamen factoren naar voren die politie en OM doen twijfelen aan de geloofwaardigheid van aangiften en factoren die een succesvolle afronding

78 Als dit beroep niet, of onvoldoende is onderbouwd, stelt de IND de vreemdeling in de gelegenheid dit gebrek te herstellen; in beginsel wordt hiertoe een termijn van twee weken gehanteerd.

79 LEM, zoals aangehaald in het advies van de ACVZ De mens beschermd en de handel bestreden (februari 2009, p.33), schat dat de helft van het aantal beroepen op de B9-regeling ‘discutabel’ is.

80 Voor dit onderzoek zijn eerst alle casus geïnventariseerd waarvan de politie vermoedens had van misbruik. Dit leverde 88 zaken op uit 13 politieregio's. Hieruit is *at random* een selectie gemaakt van 16 zaken die nader zijn bestudeerd, met het doel de factoren te identificeren die bij de politie twijfels doen rijzen over de geloofwaardigheid van de aangever en/of het mensenhandelverhaal. De 16 casus betroffen aangevers mensenhandel uit Afrika en China.

van de zaak in de weg staan (ongeacht of de aangever als slachtoffer wordt gepercipieerd of niet). Hieronder volgt een toelichting op deze factoren en de problematiek, gevolgd door mogelijke oplossingen. In deze paragraaf is gekozen voor de neutrale term aangevers, in plaats van slachtoffers.

#### *Het belang van de verblijfstitel*

Het ging in de gevallen waarbij vermoedens waren van misbruik van de B9-regeling om buitenlandse slachtoffers die geen uitzicht hebben op een (permanente) verblijfsvergunning, maar wel graag in Nederland willen blijven. De aangevers hebben dus meerdere belangen, waarbij het belang van het verkrijgen van een verblijfsvergunning het belang van het vinden en berechten van de dader(s) kan overstijgen. Dat laatste belang kan zelfs ontbreken, omdat dit niet zonder risico's is. Zo kan een aangever bij een onverhoopte terugkeer naar het land van herkomst de dader(s) weer tegen het lijf lopen, met alle gevaren van dien.

Een hierbij aansluitende hypothese is dat slachtoffers van mensenhandel wel aangifte willen doen om de B9-status, zorg en bescherming te krijgen, maar tegelijkertijd willen voorkomen dat de daders worden gepakt (en dus eigenlijk geen informatie willen geven). Dit zou dan aangiften met weinig opsporingsindicaties opleveren. Daarnaast is het – in theorie – niet uitgesloten dat het belang van de verblijfstitel zo zwaar weegt dat het de moeite loont om een mensenhandelverhaal te verzinnen of te suggereren, om zo in aanmerking te komen voor de B9. Aan deze mogelijkheid is in de media aandacht besteed onder titels als: Illegalen blijven via nieuwe truc,<sup>81</sup> en: Vaak valse aangifte van mensenhandel.<sup>82</sup> Eén van de redenen om dit te veronderstellen is dat personen soms precies op het moment dat zij Nederland moeten verlaten met een mensenhandelverhaal komen en eerdere kansen daarvoor niet hebben benut. Overigens zijn er veel vermoedens op dit vlak, maar die zijn nauwelijks hard te maken. In een enkel geval vervolgt het OM een aangeefster mensenhandel voor het doen van valse aangifte.

Ook kan het belang om cliënten aan een verblijfsvergunning te helpen een rol spelen bij dienstverleners die de aangever terzijde staan, zoals advocaten of hulpverleners.

#### *Weinig concrete aanknopingspunten, tegenstrijdigheden, onwaarheden, ongeloofwaardige verhalen*

In de onderzochte zaken ontbrak het vrijwel altijd aan opsporingsindicaties, waardoor deze niet konden worden opgelost. De aangevers kennen de dader(s) bijvoorbeeld alleen bij hun voor- of bijnaam ('good boy', 'mister'), het signalement blijft vaag en ze kunnen nauwelijks aangeven waar zij verbleven ('in een flat in buurt X', waar alleen maar flats staan). Ook komen tegenstrijdigheden in de verklaringen voor en wordt onjuiste informatie gegeven over leeftijd, identiteit en eerdere asielaanvragen. Dit bemoeilijkt het politieonderzoek en verlaagt de kansen op een succesvolle vervolging.

81 De Telegraaf, 2 juli 2009.

82 Algemeen Dagblad, 7 april 2009.

Ook komt het mensenhandelverhaal niet altijd geloofwaardig over, al kan natuurlijk nooit worden uitgesloten dat aangever de waarheid vertelt. Zo wordt bijvoorbeeld aangegeven dat een toevallige passant in het land van herkomst de aangever belangeloos heeft geholpen om naar Nederland te komen; deze passant regelde en betaalde de reis en identiteitspapieren en vroeg hier niets voor terug. Dit is moeilijk voor te stellen. Nigerianen vertellen soms een opvallend gelijklopend en op details minder plausibel verhaal. Zo geven zij aan dat zij hun hele mensenhandelverhaal aan een onbekende op straat of bij een bushalte hebben verteld, terwijl zij bij anderen, door schaamte, angst of andere factoren nauwelijks in staat zijn hun verhaal te doen. Vervolgens zijn zij niet doorgestuurd naar bijvoorbeeld politie of hulpverlening, maar naar een asielzoekerscentrum in een andere plaats en is een treinkaartje of strippenkaart voor hen gekocht.<sup>83</sup>

Een belangrijke vraag is of een aangever niet meer *kan of wil* verklaren. Naast eerdergenoemd belang van de verblijfstitel en de risico's van het geven van informatie kan ook de culturele achtergrond van de aangevers hierbij een rol spelen. De aangevers uit het onderzoek kwamen uit Afrika en China. Slachtoffers uit Afrika hebben vaak weinig opleiding gehad en hun leefwereld daar ziet er anders uit dan in het westen. Mogelijk – dit is speculatief – hebben zij geen of andere herinneringen aan feiten die politie en OM bestempelen als opsporingsindicaties. Vragen als met welke vliegmaatschappij werd gevlogen, welke de bestemming de vlucht had of hoe een huis eruit ziet zijn voor hen wellicht moeilijk te beantwoorden. Zo was er onder de onderzochte casus een meisje dat op een heel ongebruikelijke manier een camera beschreef, omdat ze blijkbaar nooit eerder een camera zag. Overigens – maar dit terzijde – bleek uit een artikel uit de Volkskrant van 31 januari 2009 dat het voor artsen ook moeilijk is informatie over gezondheidsklachten van Afrikanen te krijgen.<sup>84</sup> Het probleem lijkt dus niet voorbehouden aan de opsporing. Een ander voorbeeld: mensen uit China hebben weinig vertrouwen in overheidsinstanties. Zij zullen dan ook niet snel overheidsfunctionarissen in vertrouwen nemen en verklaren dus weinig over hetgeen hen is overkomen.<sup>85</sup> Overigens kan een mogelijk trauma ook de geheugenfunctie – en daarmee de kwaliteit van de aangifte – beïnvloeden.<sup>86</sup> Hetzelfde geldt voor taalbarrières. Zo zijn bepaalde seksuele uitdrukkingen, die nodig zijn voor de delictsomschrijving, soms moeilijk of niet te vertalen.

### *Opvolging 'kansloze' B9-aanvragen*

Ondanks het gebrek aan opsporingsindicaties en het feit dat het delict soms al lang geleden (na een asielpcedure of langdurig illegaal verblijf) plaats had gevonden, werd in de meeste van de door BNRM onderzochte zaken – conform de Aanwijzing mensenhandel – getracht

83 Overigens is ook een zaak bekend waarbij Nigeriaanse meisjes door hun handelaren geïnstrueerd zijn om aangifte van mensenhandel te doen en aanspraak te maken op de B9-regeling. Deze meisjes werden vervolgens door deze handelaren uit de opvang gehaald en in de prostitutie gebracht. In Hoofdstuk 9, §9.5.5 wordt nader ingegaan op deze zaak.

84 Volkskrant, Doktoren langs de rafelrand, 31 januari 2009.

85 Presentatie van sinologe L. van der Made bij OOM, 3 juli 2007.

86 Zie ook Zimmerman e.a., 2006.

de zaak op te lossen. Soms overigens ook omdat politie en OM een beklagprocedure<sup>87</sup> verwachtten en het minder efficiënt is om dan weer opnieuw onderzoek te moeten verrichten. De onderzochte zaken zijn alle geseponeerd of zouden dat naar de verwachting worden. Het opnemen en onderzoeken van de aangiften kost – naar zeggen van politie en OM – veel capaciteit, terwijl men soms al van te voren weet dat de vervolgacties onmogelijk kunnen leiden tot een oplossing van de zaak. Hierdoor blijven andere mensenhandelzaken soms liggen, hetgeen eigenlijk niet zou mogen. Dit wordt als een belangrijk probleem gezien.

Bij hulpverlening en advocatuur bestaan aan de andere kant klachten over de afhandeling van de aangiften. Zij hebben niet persé hetzelfde belang als politie en OM. De laatsten – die uiteraard ook het slachtoffer willen beschermen – hebben primair informatie nodig over de mensenhandel om een opsporingsonderzoek te kunnen starten en succesvol te kunnen afronden. Wat is er gebeurd, waar, wanneer, wie kunnen in verband worden gebracht met het misdrijf. Deze informatie krijgen zij niet altijd in voldoende mate bij een aangifte, ook niet na opsporingshandelingen. In deze gevallen kan het gebeuren dat een zaak wordt geseponeerd. Of er sprake is van voldoende of onvoldoende opsporingsindicaties is voor discussie vatbaar en die discussies worden ook gevoerd. En ook politie en OM maken fouten. Zo maakt bijvoorbeeld BLinN in een recent verschenen onderzoek melding van aangiften die niet of traag worden opgenomen.<sup>88</sup> Aan de andere kant blijkt uit het onderzoek naar zaken waarbij beklag is ingediend dat in vrijwel alle gevallen dat de politie haar werk goed gedaan heeft (zie hierna §5.4 e.v.). Uit aanvullend onderzoek bleek tevens dat bijvoorbeeld de hulpverlening soms meer van politie en OM verwacht dan mogelijk of proportioneel is. Zo willen hulpverleners soms dat de politie ingrijpt, terwijl dat juridisch niet mogelijk is. Of men wil bijvoorbeeld dat gezocht wordt naar door slachtoffers beschreven herkenningspunten langs een route, terwijl dat veel tijd kost en de tactische waarde beperkt is: de ‘plaats delict’ is daarmee namelijk nog niet gevonden. Overigens hebben de aangevers soms andere vreselijke dingen meegemaakt, bijvoorbeeld verkrachting, maar zijn zij geen slachtoffer van mensenhandel en kunnen dus geen aanspraak maken op de B9-regeling. Dit leidt tot frustraties en – omdat de mensenhandelbepaling ruim geformuleerd is – discussies of (ook) sprake is van mensenhandel.<sup>89</sup>

### *Problematiek en oplossingen*

Wat is nu precies het probleem? Het probleem betreft aangiften mensenhandel die niet of nauwelijks informatie (opsporingsindicaties) bevatten. Deze aangiften kosten wel capaciteit van politie en OM, omdat de aangifte opgenomen moet worden en de weinige opsporingsindicaties die er zijn onderzocht,<sup>90</sup> terwijl vaak op voorhand al duidelijk is dat de (mogelijke) daders niet gevonden zullen worden. Dit werkt demotiverend en staat ook haaks op de werkwijze bij de meeste andere delicten, waar een dergelijke beslissing wordt genomen op basis

87 Als bedoeld in artikel 12 Wetboek van strafvordering (Sv), zie §5.4.

88 Boermans, 2009.

89 Zie hierover ook Hoofdstuk 12, §12.6.1.

90 Oftwel alle informatie die erin besloten ligt ‘uitgerechercheerd’ moet worden.

van aanwezige opsporingsindicaties.<sup>91</sup> Daarnaast kosten deze zaken ook opvangcapaciteit, waardoor het onderbrengen van nieuwe slachtoffers mensenhandel moeilijker wordt.

Dat er mogelijk sprake is van misbruik, dat wil zeggen het fingeren van een mensenhandelverhaal om gebruik te kunnen maken van de B9-regeling, is niet uit te sluiten. Enkele gevallen wijzen zelfs sterk in die richting. Er kan ook sprake zijn van een gefingeerd verhaal dat wordt verteld in opdracht van een mensenhandelaar, zoals ook is voorgekomen dat de B9-aanvraag in opdracht is gedaan. Omdat het zeer moeilijk kan zijn om de gevallen te onderscheiden, is het praktischer om te spreken over ‘kansloze B9-aanvragen’ (en niet over misbruik), waarmee bedoeld wordt op aangiften met weinig opsporingsindicaties van buitenlandse aangevers van mensenhandel, wat niet wil zeggen dat in die gevallen geen sprake is van slachtofferschap.

In de door BNRM georganiseerde expertmeeting is gediscussieerd over mogelijke oplossingen voor dit probleem. Duidelijk werd dat er geen eenvoudige oplossing is. De genoemde oplossingen lopen langs twee oplossingslijnen. Enerzijds werden suggesties gedaan om deze zaken toch succesvol op te kunnen lossen, bijvoorbeeld door te investeren in de kwaliteit van de aangifte. Zo kan men meer doorvragen, een vertrouwensband opbouwen en hulpmiddelen en extra ondersteuning inzetten. Het capaciteitsprobleem blijft dan bestaan (of wordt zelfs groter), maar de succesratio zou kunnen stijgen. Anderzijds wil men voorkomen dat men veel capaciteit kwijt is aan dergelijke zaken en drempels opwerpen, in de B9-regeling en/of ten aanzien van de opsporing en vervolging. Zo wil men bijvoorbeeld aangevers die weinig informatie geven de B9-status onthouden. Nadeel van deze oplossingsrichting is dat men mogelijk de belangen van (daadwerkelijke) slachtoffers schaadt.

Daarnaast werden alternatieve oplossingen genoemd zoals het bieden van faciliteiten aan elk slachtoffer mensenhandel, dus ongeacht hun medewerking aan opsporing en vervolging. Een genoemde oplossing die nu al wordt toegepast is het bekorten van procedures (inzake de sepotbeslissing, de beklagprocedure), hetgeen de efficiency ten goede komt en het systeem minder belast. In onderstaand kader worden alle oplossingen gepresenteerd die in dit verband – hetzij binnen de kaders van het onderzoek en de expertmeeting, hetzij daarbuiten – worden genoemd.<sup>92</sup> Deze oplossingen worden dus niet door alle betrokkenen c.q. BNRM onderschreven.

*Resultaten expertmeeting ‘kansloze B9-aanvragen’*

*\* Oplossingsrichting ‘investeren’:*

- Goed doorvragen door de politie bij aangiften mensenhandel, de tijd nemen, een vertrouwensband opbouwen.
- Met psychologische methoden werken om herinneringen uit te lokken (zonder dat daarmee de indruk gewekt kan worden dat ‘sturend’ gevraagd wordt).

<sup>91</sup> Landman, Schoenmakers & Van der Laan, 2007, p.44.

<sup>92</sup> Dat wil zeggen alle directe en relevante oplossingen. Op de expertmeeting kwamen ook oplossingen voor andere problemen aan de orde of zeer indirecte oplossingen. Deze zijn niet meegenomen.

- Slachtoffer laten terugkomen voor vervolgaangifte, indien het idee bestaat dat niet alles aan de orde kwam bij de aangifte.
  - Na aangifte een kopie van het proces-verbaal aan de advocaat van de aangever sturen, zodat die kan controleren of alles aan de orde is gekomen. Zo niet, dan kiezen voor vervolgaangifte.
  - Soms laat de politie blijken dat zij misbruik vermoedt. Hierdoor voelt een slachtoffer zich niet op zijn gemak en vertelt wellicht niet alles wat van belang is. Een open instelling van de politie kan wellicht leiden tot betere aangiften.
  - Soms is nodig dat een slachtoffer eerst psychologische ondersteuning krijgt, de aangifte dient dan te worden uitgesteld.
  - In de voorfase van het politieonderzoek moet afstemming met de hulpverlening en begeleiding van het slachtoffer plaats vinden, bijvoorbeeld om het slachtoffer voor te bereiden op het gehoor. Het blijkt dat als van tevoren wordt uitgelegd wat de bedoeling is, slachtoffers eerder bereid zijn om verklaringen af te leggen.
  - Informatie stapelen (zie §8.3.3) kan helpen om vertrouwen te wekken bij een mogelijk slachtoffer. De politie laat zien dat ze haar best doet om informatie te vergaren en dat zij al veel weet. Hierdoor zou het kunnen dat eerder medewerking wordt verleend.
  - De vertrouwensband tussen slachtoffer en politie kan worden versterkt door goede informatie van hulpverlening en advocatuur. In [gemeente X] heeft de politie vaak een eerste gesprek met het slachtoffer op het opvangadres: dit wekt vertrouwen en is drempelverlagend. Ook de aangiften worden met enige regelmaat opgenomen in de opvang en niet op het politiebureau. Dit lijkt goed te werken.
  - Goede uitleg aan het slachtoffer is van belang, op meerdere momenten. Mensen hebben vaak een trauma waardoor niet alle informatie blijft hangen.
  - Tijdens de bedenktijd goede hulpverlening en (juridische) begeleiding bieden.
  - Slachtoffers meer bieden, niet alleen vreemdelingrechtelijk, maar ook financieel (compenseren misgelopen inkomsten, microkrediet), educatief (opleiding) en op het gebied van veiligheid (getuigenbeschermingsprogramma). Op deze manier vergroot je de bereidheid om medewerking te verlenen.
  - Aan slachtoffer uitleggen dat hij/zij niet meer informatie geeft, de zaak wordt geseponneerd (dan volgt soms meer informatie).
  - Bepaalde aangiften mensenhandel (bijvoorbeeld door personen in vreemdelingenbewaring) door één landelijk ‘politie-loket’ laten opnemen. Daar kunnen eventueel ook andere deskundigen worden ingezet, zoals een antropoloog (als problemen op cultuurverschillen terug zijn te voeren).
- \* *Oplappingsrichting ‘drempels opwerpen’:*
- Bij het intake-gesprek met een (mogelijk) slachtoffer nagaan of er voldoende opsporingsindicaties zijn. Zo niet, dan geen B9 aanbieden.
  - Wanneer iemand in vreemdelingenbewaring aangifte van mensenhandel wil doen, deze daar laten tot duidelijk is of de zaak wordt opgepakt.
  - Bij aangiften met weinig tot geen opsporingsindicaties worden geen opsporingshandelingen verricht (dit staat dus los van het feit of het slachtoffer een verblijfsvergunning krijgt). Hierdoor blijft capaciteit beschikbaar voor aangiften/onderzoeken die wel kunnen worden opgelost.
  - Indien mogelijk vervolgen voor valse aangifte.
  - De IND kan diepgaander onderzoek doen naar mensenhandel (hierdoor vervalt de mogelijkheid om op het ‘vertrekmoment’ aangifte te doen).
- \* *Overige:*
- Ook slachtoffers die geen aangifte doen c.q. niet meewerken aan de opsporing krijgen een tijdelijke verblijfsvergunning in het kader van de B9-regeling. Hierdoor is het niet meer nodig dat iemand aangifte doet om in de B9 te komen en dit ontlast politie en OM.

- Slachtoffers die weinig informatie (kunnen) geven direct in een traject plaatsen voor een verblijfsvergunning op humanitaire gronden
- Procedures bekorten: zo snel mogelijk een sepotbeslissing nemen en zo snel mogelijk de artikel 12- strafvorderingsprocedure behandelen (als beklag wordt gedaan over het seponeren van een zaak).
- Criteria opstellen voor de maximale inspanningen die de politie moet leveren (hierdoor kunnen klachten sneller worden behandeld).

### *Nader onderzoek*

De discussie over mogelijke oplossingen voor de geschetste problematiek gaat gebukt onder het feit dat relevante informatie (nog) ontbreekt. Kortom, nader onderzoek is gewenst. Dit onderzoek heeft met name betrekking op de twee genoemde oplossingsrichtingen. Op het gebied van een verbetering van de kwaliteit van aangiften gaat het bijvoorbeeld om onderzoek naar de oorzaken van het ontbreken van informatie in aangiften. Ook onderzoek naar de oorzaken voor de lage aangiftebereidheid onder slachtoffers van mensenhandel is in dit verband relevant. Het OM heeft in 2008 opdracht gegeven voor de uitvoering van een dergelijk onderzoek, maar dit onderzoek is ten tijde van schrijven van deze rapportage helaas stopgezet.

Op het gebied van het ‘opwerpen van drempels’ is onderzoek mogelijk naar de effecten daarvan. Zo zouden – als experiment – kansloze aangiften/B9 kunnen worden geselecteerd die (volgens vast te stellen criteria of het oordeel van deskundigen) direct kunnen worden geseponeerd wegens het ontbreken van opsporingsindicaties. Deze zaken worden vervolgens wél onderzocht, zelfs zeer diepgaand en met alle middelen die ter beschikking staan. Vervolgens kan worden nagegaan of het mogelijk is deze zaken toch succesvol af te ronden (en welke aanpak effectief is) of niet. Daarnaast zou onderzocht kunnen worden welke mogelijkheden er zijn om slachtoffers die niet aan de opsporing meewerken te faciliteren.

Overigens is de oplossingsrichting waarbij drempels worden opgeworpen alvorens een zaak in behandeling wordt genomen minder geoorloofd bij aangiften van overige uitbuiting, waar in dit stadium eerder drempels moeten worden geslecht dan andersom (zie Hoofdstuk 12).

## **5.4 Beklag – artikel 12 Wetboek van Strafvordering**

Wanneer een officier van justitie besluit om niet tot vervolging over te gaan en de rechtstreeks belanghebbende het daar niet mee eens is kan deze hiertegen in beklag gaan en een artikel 12 Strafvorderingprocedure aanspannen. De beslissing om niet te vervolgen wordt dan ter beoordeling aan het gerechtshof voorgelegd.<sup>93</sup> BNRM heeft onderzocht hoe klaagschriften met betrekking tot mensenhandelzaken worden afgehandeld. Hiertoe zijn 44 klachten die

93 Art. 12 Sv.

1. Wordt een strafbaar feit niet vervolgd, de vervolging niet voortgezet, of vindt de vervolging plaats door het uitvaardigen van een strafbeschikking, dan kan de rechtstreeks belanghebbende daarover schriftelijk beklag doen bij het gerechtshof, binnen het rechtsgebied waarvan de beslissing tot niet vervolging of niet verdere vervolging is genomen, dan wel de strafbeschikking is uitgevaardigd. Indien de beslissing is genomen door

vanaf 1 januari 2007 door drie van de vijf gerechtshoven behandeld zijn en waarover voor april 2009 een beslissing is genomen, bestudeerd (voor een meer gedetailleerde beschrijving van de onderzoeksopzet zie Bijlage 2).<sup>94</sup> In deze paragraaf worden de resultaten besproken.

#### 5.4.1 Procedure artikel 12 Sv

Wanneer een zaak wordt geseponneerd en de belanghebbende<sup>95</sup> het daar niet mee eens is, kan deze hiertegen in beklag gaan door een klaagschrift (op grond van artikel 12 Sv) in te dienen bij het gerechtshof.

Na ontvangst van het klaagschrift draagt het gerechtshof de advocaat-generaal (A-G) op te dien aanzien schriftelijk verslag te doen. De advocaat-generaal bij het ressortparket is belast met de vervolging van de strafbare feiten waarvan het gerechtshof in het ressort kennis neemt.

Om een schriftelijk verslag uit te kunnen brengen kan de A-G contact opnemen met het Openbaar Ministerie om de stand van die zaak tot op dat moment te vernemen. De A-G doet dan het klaagschrift toekomen aan de hoofdofficier van justitie, zijnde het hoofd van het arrondissementsparket waaraan de officier van justitie, die de beslissing tot niet (verder) vervolgen heeft genomen, is verbonden. Van deze laatste wordt verwacht dat hij bij ambtsbericht aan de hoofdofficier van justitie de gronden voor het sepot nader toelicht. De OvJ die voor de A-G een ambtsbericht opmaakt, is overigens niet altijd dezelfde officier die de zaak heeft geseponneerd.

Indien aanwezig worden als bijlage bij het ambtsbericht gevoegd: de processen-verbaal van politie, de deskundigenberichten en de resultaten van het gerechtelijke vooronderzoek die betrekking hebben op de zaak waaromtrent wordt geklaagd. Nadat de betrokken officier van justitie zijn ambtsbericht heeft doen toekomen aan de hoofdofficier van justitie, werpt ook de hoofdofficier zijn licht op de zaak.

In veruit de meeste gevallen houdt het oordeel van de hoofdofficier niets meer in dan dat hij zich aansluit bij hetgeen door de officier van justitie naar voren is gebracht.<sup>96</sup> Eventueel kan de A-G (al dan niet op aanwijzing van het hof) de politie of anderen opdragen om verder onderzoek te doen. Als de A-G alle informatie binnen heeft, verstrekt hij deze in de vorm van een schriftelijk verslag aan het hof. Het schriftelijke verslag van de A-G verschaft het

---

een officier van justitie bij het landelijk parket of bij het functioneel parket, is het gerechtshof te Den Haag bevoegd.

2. Onder rechtstreeks belanghebbende wordt mede verstaan een rechtspersoon die krachtens zijn doelstelling en blijkens zijn feitelijke werkzaamheden een belang behartigt dat door de beslissing tot niet vervolging of niet verdere vervolging rechtstreeks wordt getroffen.

94 Het geven van een volledig beeld van alle beklagzaken op het gebied van mensenhandel bij alle vijf gerechtshoven is niet mogelijk gebleken. Bij het Hof Leeuwarden was het namelijk ten tijde van het onderzoek niet mogelijk om de beklagprocedures op het gebied van mensenhandel uit te filteren. Inmiddels is ook bij het Hof Leeuwarden die mogelijkheid ingevoerd.

95 Cleiren & Nijboer, 2007, pp.23-32.

96 Van Gend & Visser, 2004, pp.41-44.

hof de noodzakelijke gegevens bij de beoordeling van het beklag. Ook kan in het verslag het standpunt van het Openbaar Ministerie in de zaak duidelijk worden gemaakt.<sup>97</sup> Tevens geeft de A-G in dat schriftelijke verslag een advies over de afdoening van het beklag.

De behandeling van de klacht vindt plaats achter gesloten deuren. Naar aanleiding van het schriftelijke verslag van de A-G, bepaalt het hof of het nodig is de klager te horen. Bij klachten die zogenoemd ‘kennelijk niet ontvankelijk’ of ‘kennelijk ongegrond’ zijn, hoeft de klager niet gehoord te worden.<sup>98</sup> Een andere reden waarom klager niet gehoord wordt op een klacht, kan zijn dat de klager al eens eerder over deze feiten heeft geklaagd en het hof door hetgeen nu is ingebracht niet tot een andere conclusie komt dan hetgeen bij de eerdere beschikking is besloten.

Als de klacht niet ‘kennelijk niet ontvankelijk’ of ‘kennelijk ongegrond’ is zal het hof na ontvangst van het schriftelijke verslag van de A-G een datum bepalen waarop de klager in de gelegenheid wordt gesteld het beklag mondeling toe te lichten. De klager ontvangt daartoe een oproep, maar is niet verplicht te verschijnen. Bij de oproep wordt ook een kopie van het schriftelijke verslag van de A-G – met daarin het advies aan het hof – verstrekt.

Naar aanleiding van hetgeen uit het schriftelijke verslag van de A-G blijkt, al dan niet in combinatie met hetgeen door de klager nog nader op de zitting naar voren wordt gebracht, kan het hof besluiten ook diegene(n) van wie de vervolging wordt verlangd – de beklaagde(n) -<sup>99</sup> in de gelegenheid te stellen opmerkingen te maken over het klaagschrift en hem op te roepen. Ook beklaagde(n) krijgt inzicht in alle processtukken en is (zijn) niet verplicht te verschijnen.

Indien het hof van oordeel is dat vervolging of verdere vervolging had moeten plaats hebben, beveelt het hof dat de vervolging zal worden ingesteld of voortgezet ter zake van het feit waarop het beklag betrekking heeft. Het hof kan het geven van dit bevel echter ook weigeren op gronden aan het algemeen belang ontleend. Het bevel tot (verdere) vervolging kan ook de last bevatten dat door de officier van justitie een gerechtelijk vooronderzoek wordt gevorderd, of dat de beklaagde ter terechtzitting wordt gedagvaard. In alle andere gevallen wijst het hof het beklag af en dan is dat het einde van de zaak. Tegen de beslissing van het hof is geen hoger beroep of cassatie mogelijk.<sup>100</sup>

97 Cleiren & Nijboer, 2007, pp.25-32.

98 Men kan hierbij denken aan het geval dat het feit verjaard is of de situatie dat de persoon, wiens vervolging is verlangd, intussen is overleden. Zie Cleiren & Nijboer, 2007, p.33.

99 De wet spreekt nadrukkelijk niet van ‘verdachte’, maar van ‘de persoon wiens vervolging wordt verlangd’. Betrokkene wordt in de beklagprocedure dan ook niet als verdachte gehoord, maar als procespartij waarbij hem de mogelijkheid wordt geboden zijn standpunt in de zaak duidelijk te maken. Cleiren & Nijboer, 2007, p.37. In de voor dit onderzoek bestudeerde dossiers wordt echter niet gesproken over ‘de persoon wiens vervolging wordt verlangd’, maar over de ‘beklaagde(n)’. In dit rapport wordt daarom de term beklaagde(n) aangehouden.

100 Cleiren & Nijboer, 2007, pp.38-41.

### 5.4.2 BNRM-onderzoek beklagzaken

Voor dit onderzoek zijn in totaal 44 uitspraken (eindbeschikkingen) in beklagzaken bestudeerd. Alle zaken betreffen beklag tegen niet verdere vervolging van mensenhandel betreffende seksuele uitbuiting. De klagers stellen daarbij dat zij onder valse voorwendselen zijn meegenomen naar Nederland; hen is bijvoorbeeld werk in een kapsalon, huishouden of restaurant beloofd. Eenmaal in Nederland (of soms een ander land) aangekomen, wordt aan het slachtoffer duidelijk gemaakt dat hij of zij in de prostitutie moet werken. Ruim de helft van de klagers (26) wordt opgesloten in een woning en daar gedwongen tot seksuele handelingen met derden. Zes klagers worden tewerk gesteld in seksclubs en één klager in de raamprostitutie. Van acht klagers wordt uit het dossier niet duidelijk waar ze te werk zijn gesteld. Niet in alle gevallen hebben de klagers daadwerkelijk in de prostitutie gewerkt, soms heeft het slachtoffer bijvoorbeeld voortijdig kunnen vluchten. De meeste klagers geven aan met het vliegtuig naar Nederland te zijn gereisd. Geen van de klagers beschikte over de juiste documenten om naar Nederland te kunnen reizen. Ze zijn dan ook ‘geholpen’ door personen die deze documenten voor ze regelden. In het merendeel van de gevallen zijn deze personen ook de beklagden, dus degenen door wie ze (op een later moment) zijn gedwongen tot prostitutie. In de vluchtverhalen van een aantal klagers uit Sierra Leone speelt vrouwenbesnijdenis een rol: drie klaagsters geven aan uit Sierra Leone te zijn gevlucht omdat ze besnijdenissen bij andere meisjes uit moesten voeren, maar dit niet wilden. Een andere klaagster zegt in Sierra Leone verpleegster te zijn geweest en voor een ngo uit Noorwegen te hebben gevochten tegen vrouwenbesnijdenissen. Toen zeven van haar collega’s werden vermoord, is klaagster gevlucht.

Hieronder volgt een weergave van de kenmerken van klagers en beklagden gebaseerd op de beschikkingen van het gerechtshof<sup>101</sup>:

#### *Klagers*

In alle gevallen zijn de klagers ook degenen die aangifte hebben gedaan van mensenhandel. In 43 van de 44 bestudeerde beklagzaken stellen de klagers (aangevers) zelf slachtoffer van mensenhandel te zijn. In het andere geval stelt de klaagster/aangeefster ook getuige van mensenhandel te zijn geweest. Omdat klaagster als getuige in deze zaak geen rechtstreeks belanghebbende is, wordt de klaagster niet-ontvankelijk verklaard in haar beklag.

In deze uitspraak oordeelt het hof dat ‘klaagster getuige [is] geweest van het feit dat beklagde en anderen criminele activiteiten als drugs-, wapen- en mensenhandel pleegden. Voor het instellen van een procedure als bedoeld in artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering is het van belang dat klaagster een direct belanghebbende is. Nu klaagster in deze zaak enkel getuige is, is het voor haar niet direct van belang dat vervolging van beklagden plaatsvindt, daar zij niet direct hierdoor getroffen wordt. Ook is niet gebleken dat zij de belangen van de benadeelden in deze zaak behartigt. Ten aanzien van mensenhandel van anderen kan klaagster zelf, wapenhandel en drugshandel wordt klaagster derhalve niet ontvankelijk verklaard in haar beklag’,

<sup>101</sup> Dit betreft dus niet een uitspraak over bewezen feiten (bijvoorbeeld een veroordeling) in een strafzaak.

Hof Den Bosch, 18 november 2008, Ko8/0144.

Uit de beschikking blijkt dat klaagster wel aangifte heeft gedaan van – onder meer – mensenhandel jegens haar gepleegd. Niet duidelijk is of zij ook aangifte heeft gedaan van mensenhandel gepleegd jegens anderen, zodat zij – behalve als slachtoffer-aangever van mensenhandel – ook als getuige-aangever van mensenhandel zou moeten worden beschouwd. Volgens de B9-regeling hebben, naast slachtoffer-aangevers, slachtoffers die op andere wijze medewerking verlenen aan opsporingsonderzoek of vervolgingsonderzoek naar of berechting van mensenhandel, ook getuige-aangevers van mensenhandel de mogelijkheid om – als rechtstreeks belanghebbende – beklag in te stellen (zie §5.2 hiervoor). Het is echter aan het Hof om te beoordelen of een klager een rechtstreeks belanghebbende is en daarmee de ontvankelijkheid te beoordelen. De rechten die een getuige-aangever kan ontlenen aan de B9-regeling zouden voor hem of haar een rechtstreeks belang op kunnen leveren en daarmee het oordeel over de ontvankelijkheid positief kunnen beïnvloeden.

Uit een uitspraak van de Rechtbank Den Haag blijkt overigens dat volgens de rechtbank het rechtstreeks belang om beklag in te dienen ook kan bestaan uit het veilig stellen van de verblijfspositie van betrokkene. In deze zaak had eiseres aangevoerd dat zij geen beklag had ingediend omdat uit overleg met de politie duidelijk werd dat een beklag er niet toe zou leiden dat alsnog tot vervolging kon worden overgegaan. De rechtbank gaf vervolgens aan dat ‘het indienen van een beklag [echter] wél de verblijfspositie van eiseres [had] kunnen veiligstellen’. Overigens overwoog de rechtbank ook dat het ‘in deze aan het Gerechtshof [was] om te beoordelen of het beklag ergens toe zou leiden, niet aan de politie’, Rechtbank Den Haag, zitting houdend te Amsterdam, Vreemdelingenkamer, 18 december 2007, AWB 07/21311.

In 42 van de 44 bestudeerde beklagzaken gaat het om een vrouwelijke klager, in twee zaken om een mannelijke klager. De leeftijd van de klagers ten tijde van het beklag varieert tussen 16 en 41 jaar. Van drie klagers is het geboortjaar onbekend.

De klagers (aangevers) komen overwegend uit Afrikaanse landen (70%), maar ook uit Oost-bloklanden, het Midden-Oosten en Azië. In Tabel 5.5 wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste herkomstlanden van de klagers. Een compleet overzicht is opgenomen in Bijlage 4.

Tabel 5.5 *Herkomstland klagers*

Land	Aantal klagers	%
Sierra Leone	10	23%
Nigeria	5	11%
China	3	7%
Guinee	3	7%
Kameroen	3	7%
Ghana	2	5%
Oekraïne	2	5%
Overige	14 <sup>102</sup>	32%
Onbekend	2	5%
Totaal	44	100%

102 Deze 14 personen waren afkomstig uit Angola, DR Congo, Ethiopië, Gambia, Iran, Kenia, Mauretanië, Moldavië, Roemenië, Rusland, Suriname, Uganda, Wit-Rusland, respectievelijk Zuid-Afrika.

*Beklaagden*

Met de beklagde wordt de persoon bedoeld wiens vervolging wordt verlangd, in dit geval voor mensenhandel. In 41 van de 44 zaken is er sprake van (een) onbekende beklagde(n). In deze gevallen kent de klager meestal enkel de voornaam van de beklagde en kan slechts een (meestal vaag) signalement geven.<sup>103</sup>

In drie zaken zijn de beklagde(n) bekend. In de eerste zaak met een bekende beklagde heeft de politie de beklagde gehoord. De beklagde heeft een uitgebreide, gedetailleerde verklaring afgelegd over hoe hij verliefd werd op klaagster en trachtte met haar een relatie op te bouwen. Beklaagde heeft verklaard dat klaagster vrijwillig in de prostitutie werkte en dat hij dit verschrikkelijk vond, maar dat hij haar er niet toe kon bewegen ander werk te gaan doen. Klaagster kon namelijk veel verdienen met het werk in de prostitutie.

In de tweede zaak zijn de (twee) bekende beklagden ook gehoord door de politie. De eerste beklagde, een exploitant van een seksinrichting, ontkent betrokken te zijn bij mensenhandel. Zij stelt dat klaagster en de andere meisjes die bij haar in de club zijn aangetroffen zelf naar haar toe waren gekomen om in de club te werken. De tweede beklagde in deze zaak verklaarde dat hij klaagster naar de club heeft gebracht omdat ze dat zelf wilde.

*Duur van het beklag*

De gemiddelde doorlooptijd tussen de ontvangst van een klaagschrift en de beschikking van het gerechtshof varieerde tussen gemiddeld zes en negen maanden.<sup>104</sup> De kortste duur bedroeg tweeëneenhalve maand. In één zaak duurde het 14 maanden tussen het indienen van het beklag en de beschikking van het hof.

In antwoord op Kamervragen gaf de minister van Justitie begin 2009 aan dat in het algemeen de tijd die gemoeid is met de behandeling van een klacht op grond van art. 12 Sv – te weten tien tot twaalf maanden – aan de lange kant is. Aan het OM is gevraagd aan te geven welke maatregelen het OM zou willen nemen om de lange termijn van de afhandeling van beklagzaken te bekorten. Aan de Raad voor de Rechtspraak is door de minister een vergelijkbaar verzoek gedaan.<sup>105</sup>

BNRM heeft niet onderzocht welke factoren een rol spelen bij de duur van de bestudeerde beklagzaken. Daarom kan niet worden aangegeven waardoor eventuele stagnatie zou worden veroorzaakt. In ieder geval zou het melden van een zaak bij het EMM bij kunnen dragen aan het verkorten van beklagprocedures.

103 In zaken die geseponneerd zijn zonder dat een verdachte een kennisgeving van niet verdere vervolging is betekend, is art. 121 lid 2 Sv niet van toepassing. Dat betekent dat in deze zaken een beklagtermijn van drie maanden niet van toepassing is.

104 De gemiddelde doorlooptijd in de bestudeerde beschikkingen varieerde tussen de gerechtshoven.

105 *Kamervragen II 2008/09, Aanhangsel handelingen nr. 1323.*

### 5.4.3 Beschikkingen

De officier van justitie stuurt aan de A-G een ambtbericht met daarin een advies om de klacht af te wijzen of gegrond te verklaren. De officier van justitie adviseerde in 43 van de 44 gevallen de klacht af te wijzen, in één geval de klacht gegrond te verklaren. De redenen die de officier van justitie geeft voor het advies het beklag af te wijzen, komen in alle gevallen neer op het gebrek aan opsporingsindicaties: er zijn onvoldoende aanwijzingen dan wel aanknopingspunten voor (nader) onderzoek. De klager kent bijvoorbeeld alleen de voornaam van beklaagde(n), weet geen adres van verblijf, weet geen naam van de vliegtuigmaatschappij, weet geen reisdatum of andere feiten.

De A-G brengt een schriftelijk verslag uit aan het hof, met daarin een advies om de klacht af te wijzen, dan wel gegrond te verklaren. De A-G volgde in alle onderzochte gevallen het advies van de officier van justitie. De beslissing van het hof komt in alle 44 zaken overeen met het advies van de A-G.

In 43 van de 44 beklagzaken wordt het beklag dus afgewezen, in één geval wordt het beklag door het hof gegrond verklaard.

Het geval waarin het hof het beklag gegrond verklaarde betrof een vrouw (klaagster) die in 2002 aangifte had gedaan van mensenhandel. Zij was vanuit Roemenië via Duitsland naar Nederland gekomen in gezelschap van een zekere A., die klaagster zou hebben gekocht en haar zou hebben gedwongen in de prostitutie te gaan werken. A. zou gezamenlijk gehandeld hebben met een zekere B. Klaagster kwam via een seksclub in Nederland uiteindelijk terecht in een andere seksclub in Nederland, waar zij uiteindelijk door de politie is aangetroffen.

De aangifte van klaagster is meegenomen in een onderzoek naar de eigenaren van een aantal seksclubs in [provincie X], dat medio 2003 is geëindigd. Uit het ambtsbericht van begin 2008 blijkt dat vervolgens ook is besloten geen strafrechtelijk onderzoek in te stellen met betrekking tot de aangifte van klaagster.

De A-G verklaarde dat het onderzoek destijds plaatsvond door het Grensoverschrijdende Criminaliteitsteam (GOC-team), maar dat dit team inmiddels is opgeheven. Hierdoor zijn de stukken betreffende het onderzoek in deze zaak in het ongereede geraakt.

Het hof acht, gelet op de ernst en omvang van het beweerdelijk gepleegde strafbare feit en de zich in het dossier bevindende aanwijzingen, termen aanwezig om het beklag gegrond te verklaren en de vervolging van beklaagden te bevelen, ter zake van mensenhandel. Gelet op de complexiteit van de zaak acht het hof het ook gewenst dat het OM een gerechtelijk vooronderzoek ex art. 181 Sv vordert. Het hof geeft hierbij aan dat het dan onder meer denkt aan het achterhalen van de identiteit en woon- of verblijfplaats van de beide beklaagden en het vervolgens doen horen van deze personen. Hof Den Bosch, 1 juli 2008 (K07/0356, niet gepubliceerd).

In alle onderzochte zaken benoemt het hof de ernst van het delict en geeft het hof aan de prioriteit voor de opsporing van mensenhandel te erkennen. Tegelijkertijd bevestigt het hof dat er sprake is van geen dan wel onvoldoende opsporingsindicaties. Hoe ernstig het delict ook is, zonder voldoende aanwijzingen of aanknopingspunten om tot opsporing over te gaan kan (nader) onderzoek niet worden uitgevoerd. De motiveringen van de beslissingen betreffen een drietal onderwerpen: het politieonderzoek, de aangifte, en het tijdsverloop.

Deze worden hieronder weergegeven.

### *Politieonderzoek*

Ondanks het feit dat in veel van de aangiften geen dan wel onvoldoende opsporingsindicaties voorkomen, heeft de politie volgens het hof vaak toch uitvoerig onderzoek gedaan. Het onderzoek van de politie bestond bijvoorbeeld uit:

- het rondrijden met klager (aangever) om de woning of plaats te vinden waarin hij of zij was opgesloten en/of werd tewerkgesteld;
- het zoeken in politiesystemen op genoemde (voor)namen in combinatie met signaleringen en verder genoemde informatie;
- het opnemen van contact met luchtvaartmaatschappijen om nadere vlucht- en passagiergegevens te kunnen achterhalen;
- het opnemen van contact met de autoriteiten in het buitenland om te trachten te achterhalen of daar iets bekend is over klager en beklagde(n).

Het hof is overwegend van oordeel dat de politie haar werk goed heeft gedaan. In twee beklagzaken blijkt echter uit het advies van de A-G, dan wel uit de beschikking van het hof dat het politieonderzoek beter had gekund.

In één van de beklagzaken stelt de A-G dat het jammer is dat geen fotoconfrontatie heeft plaatsgevonden. Naar aanleiding van het signalement, de beschreven tatoeages en genoemde naam zijn twee personen naar voren gekomen. Een fotoconfrontatie met deze personen had wellicht meer informatie kunnen opleveren. Het hof betreft deze opmerking van de A-G niet in zijn beoordeling van het beklag, en overweegt alleen dat van de twee naar voren gekomen personen op dat moment geen antecedenten of linken waren te leggen met Amsterdam, prostitutie of mensenhandel.

In een andere beklagzaak overweegt het hof dat ‘meer voortvarendheid tijdens het politieonderzoek naar de identiteit van de overige beklagden op zijn plaats zou zijn geweest’.

Hoewel in deze twee zaken dus de opvatting bestaat dat de politie beter werk had kunnen leveren, is dit uiteindelijk geen reden om het beklag gegrond te verklaren. Het valt volgens het hof namelijk niet te verwachten dat met nader onderzoek, mede gelet op het tijdsverloop, de identiteit van de beklagden alsnog zal worden gevonden.

Het Hof Amsterdam let sinds medio 2008 expliciet op het feit of van de zaak wel of geen melding is gemaakt bij het EMM. Het hof stuurt aan de AG in het geval geen melding is gemaakt, standaard de volgende tekst:

“Bij de behandeling van bovengenoemde klachten in raadkamer van het hof [...] is gebleken dat het dossier onvolledig is. Dit is in hoofdzaak te wijten aan het feit dat de processen-verbaal waarin de door de politie verrichte onderzoekshandelingen en de daaruit voortvloeiende onderzoeksbevindingen zijn vastgelegd, niet aan het dossier zijn toegevoegd en geen melding aan het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel heeft plaatsgevonden.”

Het dossier wordt dan in handen van de AG gesteld ter completering van het dossier. Het beklag wordt dan aangehouden tot het EMM heeft teruggekoppeld over het al dan niet kunnen

matchen van de zaak met andere (lopende) mensenhandelonderzoeken. Op het moment van onderzoek (voorjaar 2009) was voor 16 beklagzaken een dergelijk verzoek uitgegaan.

### *Aangifte*

In vier gevallen bevatten de aangiftes van klagers volgens het hof inconsistenties. In beschikkingen worden onder meer de volgende voorbeelden genoemd:

- de kleur van de vliegtuigmaatschappij waar klaagster mee zou hebben gevlogen is anders dan klaagster heeft aangegeven;
- er komt maar één keer per week een vliegtuig aan uit het land waar volgens klaagster een tussenstop is gemaakt. Deze dag klopt niet met de verklaring van klaagster, die beweert op een andere dag te zijn aangekomen;
- op bewakingsbeelden is klaagster op een bepaalde plaats met een vrouw gezien, terwijl klaagster heeft verklaard daar met beklagde (een man) te zijn geweest;
- klaagster heeft bij eerdere aanhoudingen niets over mensenhandel verteld;<sup>106</sup>
- klaagsters verklaring is in strijd met de verklaring van betrokkenen.

Wanneer sprake is van knelpunten in de aangifte worden de klagers (aangevers) nogmaals gehoord door de politie om helderheid te verkrijgen met betrekking tot deze knelpunten. Dit leidt echter in geen van de bestudeerde gevallen tot meer duidelijkheid dan wel tot nieuwe aanknopingspunten voor nader onderzoek.

### *Tijdsverloop*

In vijf gevallen wordt gewezen op het tijdsverloop dat nader onderzoek bemoeilijkt. De strafbare feiten hebben zich soms jaren vóór de aangifte afgespeeld, waardoor het moeilijk is geworden om bruikbare informatie te verzamelen.

### *B9-regeling*

Alle 44 klagers maken gebruik van de B9-regeling. De verblijfsvergunning die ze op grond daarvan hebben, zal komen te vervallen indien het niet tot een vervolging komt. Als gevolg daarvan zullen ze Nederland moeten verlaten. Zoals eerder gesteld zou een groot deel van de personen met een B9-status, van wie de zaak wordt geseponeerd, beklag indienen om toch in aanmerking te kunnen komen voor een verblijfsvergunning. In vijf klaagschriften wordt door de advocaat ook aangegeven dat klager belang heeft bij vervolging omdat de verblijfsstatus van klager daar afhankelijk van is. Een andere incentive is dat klagers tijdens de beklagprocedure in Nederland mogen blijven.

In enkele dossiers uit dit onderzoek naar de art. 12 Sv-procedure komt dit expliciet ter sprake. Bij één gerechtshof wordt bij twee van de 17 beklagzaken door de A-G aangegeven dat hij het vermoeden heeft dat de beklagprocedure louter om de B9-status van de klager draait. Bij één van deze zaken stelt de A-G: ‘de politie is uiterst serieus op deze zaak ingegaan. De artikel 12 Sv-procedure volgt bijna als een automatische follow-up als de asielaanvraag niet

<sup>106</sup> Of dit als inconsistentie moet worden aangemerkt, is de vraag.

goed werkt'. Bij één van de andere beklagzaken staat in het proces-verbaal van de politie dat 'klaagster asiel [heeft] aangevraagd, maar voldeed niet aan de voorwaarden en wil nu ten einde raad aangifte doen'.

Het hof heeft in deze beklagzaken het advies van de A-G gevolgd en het beklag ongegrond verklaard. Uit de onderzochte beschikkingen blijkt echter niet dat het gerechtshof hierbij ook de overweging van de A-G heeft overgenomen met betrekking tot de B9-status van de klager.

De Rechtbank Den Haag evenwel merkt op in een uitspraak van de Vreemdelingenkamer dat het rechtstreekse belang om beklag in te dienen juist kan bestaan uit het veilig stellen van de verblijfsspositie van betrokkene (zie hiervoor, §5.4.2).<sup>107</sup>

## 5.5 Voortgezet verblijf na B9

### 5.5.1 Inleiding

Het is al jaren bekend dat veel buitenlandse slachtoffers/getuigen van mensenhandel na afloop van hun rechtmatig verblijf op grond van een B9-vergunning in Nederland willen blijven.<sup>NRM3</sup> Informatie over het jaarlijks aantal aanvragen voortgezet verblijf na de B9 werd echter pas in 2006 voor het eerst beschikbaar. In dat jaar begonnen de IND contactpersonen mensenhandel (nu: gendercontactpersonen) handmatig te registreren hoeveel aanvragen voortgezet verblijf zij van (mogelijke) slachtoffers of getuige-aangevers van mensenhandel ontvingen en hoeveel er in eerste aanleg werden ingewilligd. In principe behandelen de contactpersonen deze aanvragen.<sup>108</sup>

Tot op heden ontbrak een analyse van hoe vreemdelingenrechtelijke procedures inzake voortgezet verblijf in de praktijk verlopen. BNRM heeft daarom de dossiers onderzocht van de in 2006 geregistreerde aanvragen van voortgezet verblijf na de B9. Het onderzoek richt zich onder meer op de doorlooptijd, kenmerken van de aanvragers en de inhoudelijke afhandeling van aanvragen door de IND.

Van belang op te merken is dat sinds 14 augustus 2006 verschillende wijzigingen inzake voortgezet verblijf (B16/7 Vc) zijn doorgevoerd, die een verruiming betekenen van de mogelijkheid voor slachtoffers mensenhandel om in aanmerking te komen voor voortgezet verblijf op grond van art. 3.52 Vb. Deze wijzigingen verklaren mogelijk het groeiend aantal geregistreerde aanvragen voortgezet verblijf in 2007 (49, waarvan 21 ingewilligd en 28 afgewezen) en 2008 (149, waarvan 97 ingewilligd en 52 afgewezen).

In de navolgende paragrafen wordt bevat ten eerste informatie over de onderzochte dossiers (§5.5.2), en gegevens over slachtoffers die voortgezet verblijf hebben aangevraagd (§5.5.3). In §5.5.4 wordt nader in gegaan op de 'bewijslast'-verdeling bij aanvragen voortgezet ver-

<sup>107</sup> Rechtbank Den Haag, zitting houdend te Amsterdam, Vreemdelingenkamer, 18 december 2007, AWB 07/2131 (niet gepubliceerd).

<sup>108</sup> Niet uitgesloten kan worden dat een enkele aanvraag door een andere ambtenaar is behandeld en niet is geregistreerd.

blijf wegens bijzondere individuele omstandigheden (klemmende redenen van humanitaire aard). De relatie met de strafrechtelijke afdoening komt aan de orde in §5.5.5. Tot slot wordt in §5.5.6 in gegaan op een aantal documentvereisten.

### 5.5.2 Dossiers

Volgens de IND ontvingen de (IND) contactpersonen mensenhandel in 2006 34 aanvragen voortgezet verblijf en werden hiervan in eerste aanleg evenveel gehonoreerd als afgewezen (17 om 17). De IND had geen informatie over hoe vaak er bezwaar of (hoger) beroep volgde, en met welk resultaat. Bij het schrijven van de Zesde rapportage van de NRM kon de IND nog geen aanvullende informatie over het aantal aanvragen en verleningen van voortgezet verblijf, bijvoorbeeld over het jaar 2007, aanleveren.

De 34 dossiers van bovenbedoelde zaken zijn in de periode november 2007 tot juni 2008 bestudeerd. Daarbij bleek dat in 2006 slechts 14 personen een aanvraag voortgezet verblijf na de B9 indienden. In 18 andere zaken ontving de IND de aanvraag in een ander jaar. Verder was het niet voor ieder slachtoffer de eerste aanvraag voortgezet verblijf. In twee gevallen was, voorzover uit het dossier is op te maken, geen sprake van een aanvraag voortgezet verblijf. Hierdoor tellen sommige tabellen op tot een totaal van 32, in plaats van 34.<sup>109</sup>

Tabel 5.6 Onderzochte aanvragen voortgezet verblijf na B9, per jaar

Jaar	N
2000	1
2001	0
2002	1
2003	1
2004	2
2005	11
2006	14
2007	2
Totaal	32

Op het moment van onderzoek hadden 20 van de 32 aanvragen geleid tot het verlenen van een vergunning voor voortgezet verblijf, telkens met een geldigheidsduur van vijf jaar.<sup>110</sup> In

<sup>109</sup> Uit onderzoek van alle 34 dossiers bleek namelijk dat op sommige punten – met betrekking tot de aanvraag voor voortgezet verblijf – er 32 relevant zijn.

<sup>110</sup> In één geval werd de vergunning voor voortgezet verblijf verleend voor vijf jaar en meteen verlengd met drie jaar.

acht gevallen was de aanvraag niet ingewilligd, maar stond (de mogelijkheid van) bezwaar of (hoger) beroep nog open. Vier aanvragen waren definitief afgewezen, waarvan één in een beschikking *in primo*,<sup>111</sup> twee in een beschikking op bezwaar<sup>112</sup> en één in hoger beroep.<sup>113</sup> Het klopt dus niet dat de helft van de 34 aanvragen voortgezet verblijf in eerste aanleg werd gehonoreerd, zoals – op basis van informatie van de IND – vermeld in zowel de Vijfde als de Zesde rapportage van de NRM. In Tabel 5.7 zijn de toewijzingen uitgesplitst naar stand van de procedure.

Tabel 5.7 Toegewezen aanvragen voortgezet verblijf, per stand procedure

Aanleg	N	%
Beschikking in primo	3	15%
Beschikking op bezwaar	16	80%
Beschikking op bezwaar, na gegrond beroep	1	5%
Totaal	20	100%

Bij bestudering van ieder dossier afzonderlijk blijkt dat het doorlopen van de procedure vaak ingewikkelder is dan bovenstaande tabel doet vermoeden. Zo werd in drie gevallen tegen een inwilliging bezwaar gemaakt, omdat de vergunning voortgezet verblijf werd verleend met ingang van 14 augustus 2006 (datum invoering gewijzigd beleid) en hierdoor voor de vreemdeling een ‘verblijfsgat’ ontstond.<sup>114</sup> Eén maal werd het bezwaar over de ingangsdatum ongegrond verklaard; dat dossier is geteld als ingewilligd in primo. Twee keer was het bezwaar gegrond; die dossiers zijn ingedeeld bij beschikking op bezwaar.

Voor de 24 dossiers waarin de definitieve uitkomst van de procedure over voortgezet verblijf na de Bg was na te gaan (20 verleningen, vier afwijzingen) is hieronder weergegeven hoeveel tijd er verstreek tussen de aanvraag en die uitkomst.

Alle 20 vergunningen zijn met terugwerkende kracht verleend. Door de duur van de procedure hadden elf van de 20 een ingangsdatum van meer dan een jaar eerder. Tabel 5.9 geeft weer hoeveel tijd er zit tussen de toekenning en de ingangsdatum van de vergunning voor voortgezet verblijf.

111 In dit geval volgde wel een bezwaarschrift maar dat trok de vreemdeling weer in nadat met de IND werd afgesproken dat ze een asielaanvraag zou indienen. Die werd in primo ingewilligd.

112 Eén vrouw diende na ongegrondverklaring van het bezwaar tegen de afwijzing van haar aanvraag voortgezet verblijf een beroepschrift in maar reisde voordat dat behandeld werd met een terugkeerprogramma van IOM naar haar land van herkomst. Uit het andere dossier valt niet op te maken wat er gebeurd is na de ongegrondverklaring van het bezwaar op 2 februari 2006.

113 Na de procedure over voortgezet verblijf tot aan de Raad van State, die het hoger beroep kennelijk ongegrond verklaarde, vroeg de vreemdeling een verblijfsvergunning voor medische behandeling aan.

114 Dit heeft consequenties voor onder meer het moment waarop de vreemdeling een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd en het Nederlanderschap kan aanvragen.

Tabel 5.8 Doorlooptijd van afgeronde procedures inzake voortgezet verblijf

Doorlooptijd	N	%
Minder dan 1 jaar	8	33%
1 tot 2 jaar	11	46%
2 tot 3 jaar	3	13%
3 tot 4 jaar	1	4%
4 tot 5 jaar	–	–
5 tot 6 jaar	–	–
6 tot 7 jaar	1	4%
Totaal	24	100%

Tabel 5.9 Tijd tussen ingangsdatum en datum verlenen vergunningen voortgezet verblijf

Tijd	N	%
0 tot 6 maanden	4	20%
6 tot 12 maanden	5	25%
1 tot 2 jaar	7	35%
2 tot 3 jaar	1	5%
3 tot 4 jaar	2	10%
4 tot 5 jaar	–	–
5 tot 6 jaar	–	–
6 tot 7 jaar	1	5%
Totaal	20	100%

De volgende casus illustreert dat aan verlening van een vergunning voortgezet verblijf in een beslissing op bezwaar een lange procedure vooraf kan gaan.

Een Russische komt naar eigen zeggen in mei 2001 Nederland binnen en heeft van november 2001 tot november 2004 een B9-vergunning.<sup>115</sup> 18 januari 2005 vraagt zij voortgezet verblijf aan. De IND wijst de aanvraag op 30 augustus 2005 af, waartegen de vrouw 28 september 2005 een bezwaarschrift indient. Naar aanleiding van het bezwaar vindt 30 november 2005 een hoorzitting plaats. Half februari 2006 verklaart de IND het bezwaar ongegrond, waarop de vreemdelinge bij de rechtbank beroep instelt en verzoekt om een voorlopige voorziening tot opschorting van uitzetting gedurende de beroepsprocedure. Dan trekt op 15 juni 2006 de IND haar beschikking op bezwaar in, waardoor ook het beroep en het verzoek om een voorlopige

<sup>115</sup> Onder het huidige beleid zou zij vanwege het feit dat ze drie jaar als meewerkend slachtoffer in de B9 heeft gezeten reeds op die grond in aanmerking komen voor voortgezet verblijf. Zie §5.2.2.

voorziening kunnen worden ingetrokken. Uiteindelijk beslist de IND op 26 juni 2006 opnieuw op het bezwaar van 28 september 2005. Dat wordt nu wel gegrond verklaard. Op grond van de thans bekende feiten en omstandigheden oordeelt de IND dat terugkeer naar het land van herkomst niet gevegd kan worden. De vrouw krijgt een vergunning voortgezet verblijf geldig van 18 januari 2005 tot 18 januari 2010.

Het zijn, zoals de minister in de brief van 14 augustus 2006 aan de Kamer schreef,<sup>116</sup> arbeidsintensieve zaken die meestal aanleiding geven tot procedures met voor slachtoffers het nadeel dat de onzekerheid omtrent het verblijf voortduurt, terwijl het vaak ook langdurige strafproces is afgesloten.<sup>117</sup> Door de langlopende procedures is op een aantal van de 34 dossiers uit dit onderzoek op enig moment het beleid zoals gewijzigd op 14 augustus 2006 (al dan niet anticiperend) toegepast. In een enkel dossier is het lange verblijf van de vreemdeling mede veroorzaakt door procedurele fouten van de IND en is dit meegewogen in de besluitvorming over het toestaan van voortgezet verblijf. Zoals in deze casus:

Een vrouw uit Kameroen doet op 4 november 2002 aangifte van mensenhandel, die conform de Vc wordt aangemerkt als een B9-aanvraag. Op 22 november 2002 wordt de B9, met ingang van 4 november 2002, verleend. Op 22 augustus 2003 start een procedure over de B9-verlenging. Nadat in die procedure half juli 2004 het beroep van de vrouw ongegrond wordt verklaard, vraagt zij op 25 augustus 2004 voortgezet verblijf aan. Dit wordt 20 december 2005 afgewezen, waartegen de vreemdeling begin januari 2006 bezwaar maakt. Dat wordt op 21 maart 2006 niet-ontvankelijk verklaard. Vervolgens schrijft de IND op 18 juli 2006 aan de advocaat dat vast is komen te staan dat aanvraag van 25 augustus 2004 ten onrechte is afgewezen. Betrokkene kan een nieuwe aanvraag indienen. Dat doet zij op 16 november 2006. Deze aanvraag wordt 26 februari 2007 afgewezen. In maart 2007 volgt bezwaar en in juli 2007 een hoorzitting. Ten slotte hoort de Kamerse op 22 augustus 2007 dat haar voortgezet verblijf wordt toegestaan. De vergunning wordt verleend met ingang van 16 november 2006 en is geldig tot 16 november 2011.

Op het moment van de dossieranalyse hadden tien personen een vreemdelingenrechtelijke procedure lopen niet gerelateerd aan voortgezet verblijf na de B9. Deze procedures hebben betrekking op naturalisatie (vier), verlenging van de B9 (twee), verblijf van minderjarige kinderen bij hun moeder (één), verblijf voor medische behandeling (één), verkrijgen van een W2-document (één) en asiel (één). Eén vrouw keerde met hulp van IOM vrijwillig terug naar haar land van herkomst, met intrekking van het beroepschrift in de procedure voortgezet verblijf.

Ook in veel andere landen kunnen buitenlandse slachtoffers mensenhandel (voortgezet) verblijf aanvragen maar moeten zij hierover soms lang procederen. Britse ngo's onderzochten dit in het Verenigd Koninkrijk.

#### *Verblijfsrecht slachtoffers in het Verenigd Koninkrijk*

Het Verenigd Koninkrijk kent geen regelgeving die vergelijkbaar is met Hoofdstuk B16/7 Vc. Slachtoffers van buiten de EU die niet terug willen naar het land van herkomst, kunnen of asiel

<sup>116</sup> Kamerstukken II 2005/06, 28 638, nr. 26.

<sup>117</sup> Eén van de redenen om het beleid te vereenvoudigen en te versoepelen. Zie §5.2.2.

of een vergunning op grond van de *Human Rights Act* aanvragen. Twee ngo's die slachtoffers van mensenhandel bijstaan, hebben de asielaanvragen van cliënten uit 2007 onderzocht (Poppy Project & Asylum Aid, 2008). Dat waren er 25. Acht cliënten deden de aanvraag vanuit detentie. Ten tijde van het onderzoek lag er in twaalf van de 25 zaken een beschikking, twaalf afwijzingen. Alle betrokkenen stelden beroep in en acht slachtoffers kregen bij de rechter alsnog een verblijfsvergunning. Tegen twee van deze uitspraken tekende de Home Office hoger beroep aan. De andere vier beroepszaken waren nog onbeslist. Het onderzoek, weliswaar gebaseerd op een klein aantal dossiers, laat zien dat slachtoffers in het Verenigd Koninkrijk zich tot de rechter moeten wenden om hun recht op verblijf vast te laten stellen, met als gevolg langere onzekerheid voor de vreemdeling en hogere kosten voor de staat. In de periode maart 2003 tot augustus 2005 was het beeld hetzelfde: van de 32 cliënten die asiel aanvroegen kreeg slechts één dat zonder in beroep te gaan, terwijl de overige vrouwen zes maal zo vaak slaagden in beroep als gemiddeld het geval in asielzaken Zie Poppy Project (PP) & Asylum Aid, *Good intentions: A review of the New Asylum Model and its impact on trafficked women claiming asylum*, 2008.

### 5.5.3 Slachtoffers met aanvraag voortgezet verblijf

Alle 34 dossiers zijn van vrouwen die slachtoffer werden van seksuele uitbuiting. Bulgarije is het meest voorkomende herkomstland van de in 2006 geregistreerde slachtoffers met een aanvraag voortgezet verblijf, gevolgd door Nigeria en Sierra Leone. In totaal komen de 34 vreemdelingen uit 13 landen.

Tabel 5.10 *Herkomstlanden van bij IND geregistreerde slachtoffers met aanvraag voortgezet verblijf, 2006*

Geboorteland	N	%
Bulgarije	7	19%
China	1	3%
Guinee	1	3%
(vml.) Joegoslavië	1	3%
Kameroen	2	6%
Namibië	1	3%
Nigeria	7*	19%
Noord Korea	1	3%
Oekraïne	3**	8%
Polen	1**	3%
Rusland	3	8%
Sierra Leone	7*	19%
Wit-Rusland	2	6%
Totaal	37	100%

\* Twee personen zijn op verschillende momenten geregistreerd als afkomstig uit Nigeria dan wel Sierra Leone. Hun werkelijke herkomstland valt niet uit het dossier op te maken. Zij zijn meegeteld bij beide nationaliteiten.

\*\* Eén persoon is op verschillende momenten geregistreerd als afkomstig uit Oekraïne dan wel Polen. Haar werkelijke herkomstland valt niet uit het dossier op te maken. Zij is meegeteld bij beide nationaliteiten.

Tabel 5.11 *Leeftijdverdeling van slachtoffers op moment van aanvraag voortgezet verblijf*

Leeftijd	N	%
18 t/m 25 jaar	13	41%
26 t/m 30 jaar	11	34%
31 t/m 35 jaar	5	16%
36 jaar en ouder	1	3%
Niet vast te stellen*	2	6%
Totaal	32	100%

\* Doordat het dossier verschillende geboortedata vermeldt.

Tabel 5.12 *Duur van verblijf in Nederland op moment van aanvraag voortgezet verblijf*<sup>118</sup>

Verblijfsduur	N	%
Tussen 1 en 2 jaar	2	6%
2 tot 3 jaar	2	6%
3 tot 4 jaar	2	6%
4 tot 5 jaar	7	22%
5 tot 6 jaar	1	3%
6 tot 7 jaar	1	3%
7 tot 8 jaar	–	–
8 jaar of langer	2	6%
Onbekend	15 <sup>119</sup>	47%
Totaal	32	100%

Tabel 5.13 geeft weer hoe lang men op grond van een B9-vergunning in Nederland verbleef of – als die was verlopen – had verbleven op het moment van aanvragen voortgezet verblijf. Eventuele bedenktijd is niet meegeteld. Met uitzondering van één dossier, gaat het in alle gevallen om aaneengesloten verblijf op basis van de B9.

Voorzover uit de dossiers op te maken, hebben 18 van de 32 vrouwen kinderen. Het gaat in totaal om 28 kinderen, allen minderjarig. Sommigen zijn in Nederland geboren, anderen kwamen later naar Nederland en nog weer anderen wonen in het land van herkomst.

<sup>118</sup> Uitgaand van de datum vermeld in het dossier waarop de vreemdeling, al dan niet naar eigen zeggen, Nederland inreisde.

<sup>119</sup> Uit de dossiers die geen inreisdatum vermelden is wel af te leiden hoe lang het (mogelijke) slachtoffer op het moment van aanvraag ten minste in Nederland verbleef: zes maanden (één), één jaar (drie), twee jaar (twee), drie jaar (vier), vier jaar (drie), vijf jaar (één) en zes jaar (één).

Tabel 5.13 Duur van verblijf op grond van de B9 op moment van aanvraag voortgezet verblijf

Duur B9	N	%
Korter dan 1 jaar	4	13%
1 tot 2 jaar	9	28%
2 tot 3 jaar	6	19%
3 tot 4 jaar	10	31%
4 tot 5 jaar	–	–
5 tot 6 jaar	1	3%
6 tot 7 jaar	–	–
7 tot 8 jaar	2	6%
Totaal	32	100%

In de dossiers van 20 van de 34 vrouwen blijkt uit de verklaring(en) van een huisarts, psychiater, psychotherapeut, het Bureau Medische Advisering (BMA) van de IND of het Meldpunt Asielzoekers met Psychische Problemen (MAPP) dat er sprake is van psychische klachten<sup>120</sup> waarvoor het slachtoffer onder behandeling staat. Het betreft een scala aan vaak ernstige klachten, waaronder suïcidaliteit, paranoïde gedachten, chronisch depressieve toestand, herbelevingen, nachtmerries en slaapproblemen. Enkele dossiers bevatten tevens informatie over andersoortige gezondheidsproblemen als gynaecologische klachten en seropositiviteit/HIV-infectie en in twee gevallen speelt verslavingsproblematiek. De medici zien vaak een oorzakelijk verband tussen de (psychische) problemen en ervaringen in het verleden, verwijzend naar de seksuele uitbuiting. Zo lijkt één slachtoffer, volgens de diagnose van een psychiater, weliswaar niet zwakzinnig maar “voornamelijk gesocialiseerd als horige.” In enkele andere dossiers worden de klachten echter beschreven als (vooral) reactief op de onzekerheid over het verblijf in Nederland/terug te moeten naar het land van herkomst.<sup>121</sup>

*Bijzondere betrokkenheid van IND-ambtenaren bij de situatie van slachtoffers mensenhandel*

Uit enkele dossiers valt op te maken dat de IND-beslisambtenaar extra moeite doet voor een slachtoffer mensenhandel die in de moeilijke omstandigheden verkeert. Drie voorbeelden:

- Een aan drugs verslaafd geraakt slachtoffer leidt enige tijd een zwervend bestaan. In die periode verloopt haar B9-vergunning en vraagt zij niet tijdig verlenging aan. Wanneer de vrouw

<sup>120</sup> Niet meegeteld zijn dossiers waarin alleen de vreemdeling en/of haar advocaat stelt dat zij psychische klachten heeft. Evenmin meegeteld is het dossier dat alleen een dergelijke verklaring van een maatschappelijk werkster bevat en het dossier waarin een psychiater verklaart dat de beschrijving van de klachten door Nidos overeenkomt met wat je zou verwachten op basis van de voorgeschiedenis en dat psychiatrisch onderzoek geïndiceerd is.

<sup>121</sup> Zie voor meer over de fysieke en psychische problemen van slachtoffers mensenhandel: Farley (2003), Sent (2008), Tankink (2006) en Zimmerman (2006).

getraceerd is, gaat afkicken en weer beschikbaar is voor medewerking aan het vervolgingsonderzoek, krijgt zij opnieuw een B9.

- Een hoogzwangere vrouw doet aangifte van mensenhandel en krijgt een B9-vergunning. Enkele maanden later informeren de IND-ambtenaar en een bij het opsporingsonderzoek betrokken rechercheur of het kind geboren is en herinneren de vrouw eraan dat zij voor haar kind een verblijfsvergunning moet aanvragen.
- Een slachtoffer krijgt na de B9 voortgezet verblijf. De IND-ambtenaar informeert de gemachtigde dat zij het dossier van de mensenhandelaar, tevens ex-partner van betrokkene, in behandeling heeft in verband met ongewenstverklaring. Zij raadt de gemachtigde aan betrokkene en het opvanghuis waar zij verblijft hiervan op de hoogte te stellen in verband met haar persoonlijke veiligheid.

#### 5.5.4 Klemmende redenen van humanitaire aard

In totaal 27 van de 32 onderzochte aanvragen voortgezet verblijf dateren van voor de beleidswijziging van 14 augustus 2006 (zie eerder in dit hoofdstuk, §5.2.2), terwijl de uiteindelijke beslissing op de aanvraag vaker van na die datum is.<sup>122</sup> Deze paragraaf stelt de ‘bewijslast’-verdeling bij aanvragen voortgezet verblijf wegens bijzondere individuele omstandigheden centraal. Wat hier aan de orde komt is thans nog relevant voor de ‘restcategorie’ van slachtoffers die niet onder één van de twee hierboven genoemde categorieën vallen en getuige-aangevers.

##### *‘Bewijslast’-verdeling*

Art. 3.52 Vb laat een grote mate van beoordelingsvrijheid aan de minister ten aanzien van aanvragen voortgezet verblijf wegens bijzondere individuele omstandigheden. Het is aan het slachtoffer om aannemelijk te maken dat van haar niet gevegd kan worden dat zij Nederland verlaat. In de praktijk betekent dit dat de bewijslast grotendeels bij het slachtoffer wordt gelegd. Het is echter niet eenvoudig een dergelijke aanvraag te onderbouwen.<sup>NRM5</sup> Dit is al langer bekend en leidde in 2005 tot een afspraak tussen ketenpartners om relevante informatie over een slachtoffer te bundelen in een individueel veiligheidsdossier. Het valt op dat in geen van de bestudeerde dossiers iets blijkt van de opbouw of het inbrengen van een veiligheidsdossier.

De overheid heeft in het algemeen de plicht om haar besluiten zorgvuldig voor te bereiden door de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen te vergaren. Hier komt bij vanuit een mensenrechtenbenadering van mensenhandel dat zij een slachtoffer mensenhandel niet mag terugzenden naar het herkomstland, als dit onverantwoord is met het oog op haar veiligheid.<sup>123</sup> Dit impliceert dat de overheid bij eventuele terugzending verantwoordelijk is voor een gedegen risico-analyse.<sup>NRM3/NRM5</sup>

122 Van de 14 aanvragen uit het jaar 2006 er slechts vijf dateren van na 14 augustus. Er lijkt dus geen sprake te zijn van een stijging van het aantal aanvragen in de eerste fase na de bekendmaking van het verruimde beleid (tot en met 31 december 2006).

123 Zie bijvoorbeeld art. 16 Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (2005) art. 3 EVRM en art. 3 IVBPR.

In de 32 bestudeerde aanvragen voortgezet verblijf voeren 28 slachtoffers aan dat zij en/of hun familie represailles riskeren waartegen de autoriteiten in het land van herkomst geen of onvoldoende bescherming willen of kunnen bieden. 16 Slachtoffers stellen (tevens) dat zij geen mogelijkheden hebben sociaal en maatschappelijk te herintegreren in hun land. Vrees voor vervolging speelt in veel minder dossiers (twee). In 20 dossiers voert het slachtoffer ook overige factoren aan. Voorbeelden hiervan zijn medische klachten, het recht op gezinsleven, de rechten van hun kind, de lange verblijfsduur in Nederland en asielerelateerde gronden, zoals angst voor seksueel geweld door (voormalige) rebellen in het land van herkomst.

Tabel 5.14 *Omstandigheden die slachtoffers aanvoeren bij aanvraag voortgezet verblijf*

Grond	N
Risico van represailles en onvoldoende bescherming	28
Geen mogelijkheden sociale en maatschappelijke herintegratie	16
Risico van vervolging	2
Nieuw beleid, a-grond	6
Nieuw beleid, b-grond	4
Andere omstandigheden	20

Dossieronderzoek bevestigt dat veel slachtoffers die stellen niet terug te kunnen vanwege één of meerdere van deze factoren in bewijsnood raken als gevolg van de eisen die de IND aan de onderbouwing van de aanvraag stelt. In de zaak van een Russisch slachtoffer,<sup>124</sup> bijvoorbeeld, overweegt de IND dat zij het terugkeerrisico niet aannemelijk heeft gemaakt omdat ze zich nog niet tot de autoriteiten in het land van herkomst heeft gewend om hun bescherming in te roepen. Volgens de gemachtigde wordt hier de inspanningsverplichting van haar cliënt om het terugkeerrisico aannemelijk te maken te ver opgerekt – mede omdat de mensenhandelaren contacten zouden hebben bij de autoriteiten – en dient de overheid zelf ook enig onderzoek te verrichten naar aanleiding van hetgeen betrokkene aanvoert. Dit laatste lijkt echter zelden te gebeuren. Individuele ambtsberichten in zaken van voortgezet verblijf van slachtoffers mensenhandel worden niet gemaakt (Koopsen, 2006) en uit het onderhavig onderzoek blijkt dat de IND de eigen inspanning ten behoeve van een risico-analyse doorgaans beperkt tot reageren op de informatie die het slachtoffer overlegt en verwijzen naar het (thematisch) ambtsbericht over het herkomstland.<sup>125</sup> De volgende casus illustreert dat probleem.

124 Het betreft hetzelfde dossier als in §5.2, kadertekst. In meerdere dossiers wordt dit de aanvrager tegengeworpen.

125 In zeven dossiers deed de IND wel enig onderzoek op eigen initiatief, bijvoorbeeld door het Amerikaanse *Country Report on Human Rights Practices* over het herkomstland of het eveneens Amerikaanse *Trafficking in Persons Report* te raadplegen.

Een vrouw uit Kosovo zit vanaf 11 november 2004 in de B9. De vergunning wordt niet verlengd nadat de IND in januari 2006 verneemt dat de verdachte tegen wie zij aangifte deed in september 2005 is vrijgesproken. 6 April 2006 vraagt betrokkene voortgezet verblijf aan. Zij vreest onder meer represailles. Op 23 oktober 2006 wijst de IND de aanvraag af met de volgende motivering. Niet is aangetoond dat betrokkene moet vrezen voor represailles van haar familie, haar pooier of zijn handlangers en de stelling dat zij als alleenstaande vrouw niet kan herintegreren is onvoldoende onderbouwd. Ook blijkt niet uit documenten dat de familierelaties duurzaam ontworpen zijn. Voorts is verwijzing naar het ambtsbericht en een UNHCR document onvoldoende onderbouwing van de stelling dat de opvang in Kosovo ontoereikend is en blijkt uit overgelegde informatie over buitenlandse prostituees in Kosovo en de strafbaarstelling van prostitutie in Servië en Montenegro nog niet het risico van vervolging voor betrokkene.

In bezwaar voert de vrouw onder meer aan dat haar Islamitische familie weet van haar prostitutie en wil wreken dat zij hun eer geschonden heeft. Dit kondigt de familie uiteraard niet schriftelijk aan maar een oom heeft haar meermalen bedreigd, waarvan betrokkene geen aangifte durfde te doen. Betrokkene is als kind mishandeld, werd op haar twintigste tegen haar wil uitgehuwelijkt en heeft geen contact meer met haar vader en stiefmoeder. Zij heeft twee kinderen en woonde lang met haar gezin in Duitsland. Zij werd door haar man mishandeld en is gescheiden, noodgedwongen de kinderen achterlatend. Die wonen nu bij haar ex-schoonmoeder. Betrokkene is in België en Nederland tot prostitutie gedwongen. De gewelddadige mensenhandelaar dreigde haar kinderen te doden en probeerde hen na haar aangifte te ontvoeren. Opnieuw durfde betrokkene geen aangifte te doen. Zij voerde in bezwaar aan dat in redelijkheid niet van haar kan worden gevraagd dat zij haar vrees voor represailles nader onderbouwt. Betrokkene riskeert in Kosovo vervolgd te worden. Het ambtsbericht vermeldt berichten van vervolging van vrouwen die uit de prostitutie werden bevrijd. Uit een rapport van Amnesty International van november 2006 blijkt onder meer dat de VN-macht UNMIK geen bescherming kan bieden tegen geweld tegen vrouwen en mensenhandel. Betrokkene zal geen aanspraak kunnen maken op sociale voorzieningen, waardoor de kans groot is dat ze weer in de prostitutie komt. De opvang is blijkens het Amnesty rapport ontoereikend en stelt voorwaarden waaraan betrokkene niet voldoet. Deze feiten zien niet slechts op de algemene situatie. De IND dient ze te betrekken op de specifieke situatie van betrokkene, gelet op de inspanningsverplichting die Nederland heeft op grond van onder meer UNHCR richtlijnen, het Palermo Protocol en bevindingen van het VN CEDAW-comité. In januari 2007 worden de gronden aangevuld met een verklaring van de ex-schoonmoeder dat betrokkene zich niet bij haar mag voegen omdat dit naar lokale traditie ongehoord is. Dit bevestigt dat betrokkene van haar ex-schoonfamilie geen steun kan verwachten. In juni 2007 hoort de IND betrokkene over onder meer haar laatste contact met de pooier, familiesituatie, gevreesde eerwraak en behandeling bij de RIAGG.

Dan op 26 juli 2007 meldt de politie aan de IND dat betrokkene in de opvang is geplaatst en bij de politie Limburg-Zuid aangifte doet van het feit dat zij nogmaals slachtoffer is geworden. Zij komt opnieuw in de B9. In het dossier zit een nieuwsbericht van 1 augustus 2007 over het oprollen van een mensenhandelbende na de bevrijding van een slachtoffer dat eerder met hulp van de politie was ondergedoken maar door de organisatie werd getraceerd en opgesloten in een huis.

Op 11 oktober 2007 verklaart de IND het bezwaar inzake voortgezet verblijf ongegrond. Niet is aangetoond dat betrokkene bij terugkeer te vrezen heeft voor familie, pooier of de autoriteiten, noch dat zij behoort tot de groep voor wie de sociale voorzieningen in Kosovo onvoldoende zijn. Wat er ook zij van de argumenten die zij hiertegen inbrengt, het bezwaar is ongegrond omdat betrokkene nu een B9 heeft en voor voortgezet verblijf pas in aanmerking komt als zij geen verblijfsrecht meer heeft in de zin van art. 8 onder a Vw.

Betrokkene gaat in beroep omdat zij het niet eens is met de redenering van de IND. Zij had van 6 april 2006, de datum van haar aanvraag, tot 26 juli 2007 in ieder geval geen rechtmatig

verblijf op grond van art. 8 onder a Vw. Bovendien is voortgezet verblijf een sterker verblijfsrecht dan de B9, wat van belang is nu haar kinderen met een mvv naar Nederland zijn gekomen en verblijf bij hun moeder hebben aangevraagd. Betrokkene voert verder onder meer aan dat haar vrees voor represailles steun vindt in de aangifte van 26 juli 2007 en het feit dat de politie het haar ontraadt om in Maastricht te komen omdat daar handlangers van haar pooier zitten. Eerder al bedreigden die haar kinderen in Kosovo, hetgeen mede leidde tot een positief mvv-advies dat de bescherming van de kinderen expliciet noemt. Ook is uit de mvv-procedure bekend dat de Nederlandse politie uit veiligheidsoverwegingen niet de Joegoslavische autoriteiten inschakelde, toen de kinderen nog in Kosovo waren. Voortgezet verblijf moet worden toegestaan wegens klemmende redenen van humanitaire aard of op grond van de hardheidsclausule ex art. 4: 84 Awb.

In april 2008 trekt de IND de beschikking op bezwaar in, blijkens het dossier omdat moet worden bekeken waarom voor de tweede maal B9 is verleend, zonder te kijken of de aanvraag voortgezet verblijf op dat moment niet ingewilligd had moeten worden. De uitkomst was ten tijde van het onderzoek nog onbekend.

De 32 aanvragen leidden op het moment van onderzoek tot 20 vergunningen voortgezet verblijf, verreweg de meeste verleend in de bezwaarfase. Bij die beschikkingen is slechts in zeer beperkte mate na te gaan op welke grond(en) de IND voortgezet verblijf toestond. In 15 van de 20 beschikkingen wordt slechts vermeld dat voortgezet verblijf ‘op grond van de thans bekende feiten en omstandigheden’ is toegestaan. Vier vergunningen zijn verleend met verwijzing naar de uitkomst van de strafzaak: naar aanleiding van de aangifte van het slachtoffer is de verdachte vervolgd voor (onder meer) mensenhandel en veroordeeld en dus wordt aangenomen dat terugkeer voor het slachtofferde risico’s mee brengt (de a-grond uit het gewijzigd beleid). Eén beschikking bevat de inhoudelijke overweging dat terugkeer niet geveerd kan worden vanwege het risico dat de aanvraagster in Sierra Leone in de prostitutie belandt en het slachtoffer van geweld wordt.

### *Medische factoren*

De beoordeling een aanvraag voortgezet verblijf wegens bijzondere individuele omstandigheden is niet beperkt tot het risico van represailles, risico van vervolging en de mogelijke sociaal-maatschappelijke herintegratie in het land van herkomst. Andere factoren kunnen ook relevant zijn. De Vc noemt tegenwoordig als voorbeeld psychische problemen waarvoor de vreemdeling in Nederland behandeld wordt. Aangezien slachtoffers mensenhandel vaak ernstige gezondheidsproblemen hebben (§5.3), is het van belang dat medische klachten en medische behandeling worden meegewogen.

Dit werd in verscheidene dossiers door het slachtoffer naar voren gebracht, met wisselend resultaat. In één dossier oordeelt de rechtbank dat verweerder de aanvraag voortgezet verblijf toetst aan de drie factoren (toen) genoemd in de Vc maar ten onrechte geen rekening houdt met de omstandigheid dat de vreemdeling lijdt aan een posttraumatische stress stoornis als gevolg van gedwongen prostitutie en de daarmee verband houdende ontvoering van haar zoontje. Verweerder had het nadrukkelijk beroep op psychische problemen in de

beoordeling moeten betrekken en dit in de beslissing tot uitdrukking moeten brengen.<sup>126</sup> Dit speelde ook in de volgende casus:

Een Sierraleonense vrouw krijgt met ingang van 5 januari 2006 een B9-vergunning. Later dat jaar geeft de IND aan de vergunning in te trekken, omdat het onderzoek naar aanleiding van de aangifte is gesloten. De gemachtigde brengt hier onder meer<sup>127</sup> tegen in dat zijn cliënt getraumatiseerd is en er blijkens BMA-adviezen in Sierra Leone geen goede medische zorg is. Hij gaat ervan uit dat de IND bij intrekking ambtshalve de aanvraag voortgezet verblijf in behandeling neemt. Er vindt een hoorzitting plaats, waar de diagnose van een psychiater aan de orde komt. Betrokkene heeft onder andere PTSS met acute exacerbaties, periodes van geheugenverlies en wisselende suïcidaliteit. De B9 wordt ingetrokken. Voorzover betrokkene zich beroept op medische gronden, overweegt de IND dat zij een daartoe strekkende vergunning kan aanvragen. Hetzelfde geldt voorzover zij verblijf vanwege klemmende redenen van humanitaire aard beoogt. Wat is aangevoerd wordt niet ambtshalve beoordeeld in de intrekkingsprocedure. Betrokkene vraagt verlenging van de B9 aan, hetgeen wordt afgewezen. De gemachtigde stelt in bezwaar tegen de intrekking en de afwijzing verlenging onder meer dat de minister op grond van de discretionaire bevoegdheid een vergunning had kunnen verlenen en dat in het kader van de B9 aan art. 4:84 Awb getoetst kan worden. Het bezwaar wordt ongegrond verklaard. De beschikking vermeldt onder meer dat een vergunning voor voortgezet verblijf of voor medische behandeling niet ambtshalve kan worden verleend en dat per aanvraag maar aan één verblijfsdoel wordt getoetst. Daarom is in de bestreden besluiten niet doorgetoetst aan de (overige) verblijfsdoelen die betrokkene beoogt. Voorts is al het aangevoerde in beleid vervat en dus geen reden om in afwijking van beleid verblijf toe te staan.

Betrokkene vraagt voortgezet verblijf aan op grond van klemmende redenen van humanitaire aard, waaronder het ontbreken van adequate psychiatrische zorg in Sierra Leone. Dit wordt afgewezen. De stelling dat zij in Sierra Leone geen toegang heeft tot medische voorzieningen is naar het oordeel van de IND niet op haar toegespitst en onderbouwd noch aangetoond. Het bijgevoegde BMA-advies gaat niet over betrokkene en is niet actueel. Opnieuw concludeert de IND dat als betrokkene meent in aanmerking te komen voor verblijf op medische gronden, zij een hiertoe strekkende aanvraag kan indienen. De IND acht niet aangetoond dat er sprake is van klemmende redenen van humanitaire aard die moeten leiden tot verblijfsaanvaarding of van bijzonderheden op grond van welke ex art. 4:84 Awb van het beleid moet worden afgeweken.

In bezwaar legt de gemachtigde een recente BMA-verklaring over om aan te tonen dat in Sierra Leone geen adequate behandeling mogelijk is voor psychiatrische patiënten, dus ook niet voor betrokkene. Voorts betoogt hij dat het ambtsbericht niets zegt over de opvang van een alleenstaande moeder die psychiatrische hulp behoeft in Sierra Leone. Hij verwijst naar het *Country of origin information report on Sierra Leone* van de Britse overheid: er is in heel Sierra Leone één vervallen, psychiatrisch ziekenhuis, één psychiater en één psychiatrische verpleegkundige. In juli 2007 gaat de gemachtigde in beroep tegen het uitblijven van een beschikking op bezwaar. Er volgt een hoorzitting, waar onder meer een nieuwe medische verklaring wordt overgelegd. Volgens de psychiater is terugkeer op dit moment medisch uiterst ongewenst. Het zal leiden tot een toename van de depressieve klachten en hij is bezorgd over het effect van eventuele terugkeer op haar suïcidaliteit. De gemachtigde betoogt dat in een zorgvuldige belangenafweging alle humanitaire aspecten worden meegenomen, inclusief de medische problemen die verband

126 Rb. Den Haag, zittingsplaats Middelburg, 17 december 2004 (AWB 03/40809).

127 Het slachtoffer voerde niet enkel medische gronden aan maar ook het belang van haar jonge kinderen, angst om opnieuw in de prostitutie te raken en vrees voor de (besnijdenis)praktijken van het geheim genootschap waartoe haar moeder behoort.

houden met hetgeen betrokkene in Nederland is overkomen. Desnoods krijgt zij een vergunning op grond van medische noodsituatie. In november 2007 verklaart de IND het bezwaar gegrond en staat voortgezet verblijf toe op grond van de thans bekende feiten en omstandigheden. Uit het dossier blijkt dat de medische gevolgen van de mensenhandel ook een rol hebben gespeeld.

De vraag of de huidige regelgeving inzake voortgezet verblijf voldoende recht doet aan de fysieke en psychische schade die mensenhandel vaak veroorzaakt werd in 2008 gesteld in een artikel over forensisch medisch onderzoek in relatie tot mensenhandel (Sent, 2008).

*Medische gevolgen van mensenhandel en voortgezet verblijf*

Sent (2008)<sup>128</sup> zet uiteen dat bij de beoordeling van een aanvraag voortgezet verblijf op humanitaire gronden medische omstandigheden thans slechts als onderdeel van te wegen factoren kunnen worden meegenomen. Medische omstandigheden worden niet als zelfstandige persoonlijke omstandigheden in de zin van art. 3.52 Vb aangemerkt en voortgezet verblijf wordt niet op louter medische gronden verleend. Daarvoor dient de verblijfsgrond ‘medische behandeling’. Volgens Sent zou het voor een slachtoffer mensenhandel dat bij de aanvraag voortgezet verblijf medische bescheiden inbrengt, niet nodig moeten zijn om dan een nieuwe aanvraag in te dienen gericht op een ander verblijfsdoel maar gebaseerd op dezelfde omstandigheden.

Daarnaast acht Sent de verblijfsgrond ‘medische behandeling’ voor slachtoffers mensenhandel weinig toegankelijk. Hoofdstuk B8 Vc verbindt er een aantal voorwaarden aan. Zo moet Nederland het meest aangewezen land voor behandeling zijn, het een noodzakelijke medische behandeling betreffen en de financiering geregeld zijn. Nederland wordt niet snel als meest aangewezen land gezien, behalve misschien voor psychiatrische behandeling, aldus Sent. Dit is relevant omdat slachtoffers mensenhandel een verhoogd risico hebben om een post-traumatische stress stoornis (PTSS) te ontwikkelen (Zimmerman, 2006). Het neemt echter niet weg dat voor een slachtoffer de behandeling op zichzelf geen doel voor verblijf in Nederland is maar een omstandigheid die voortvloeit uit haar situatie (LJN: BB6829).

Zal de stoornis bij het achterwege blijven van behandeling op korte termijn leiden tot overlijden of ernstige geestelijke of lichamelijke schade, is behandeling in het herkomstland niet mogelijk en duurt behandeling naar verwachting langer dan een jaar, dan is verblijf op grond van een medische noodsituatie mogelijk. Sent noemt als voorbeeld actieve suicidaliteit, een toestand die denkbaar is bij slachtoffers mensenhandel.

Volgens Sent zou, gezien de aard en omvang van de medische problematiek, een zelfstandige beoordeling van medische omstandigheden als ‘klemmende reden van humanitaire aard als gevolg van mensenhandel’ meer op zijn plaats zijn. Het voorkomt het indienen van nieuwe aanvragen en draagt bij aan de rechtszekerheid.

De bestudeerde dossiers bevatten niet alleen informatie over problemen rond de ‘bewijslast’-verdeling en de inhoudelijke toets of op humanitaire gronden voortgezet verblijf moet worden toegestaan. Ze geven ook inzicht in (problemen omtrent) de relatie tussen de vreemdelingrechtelijke en de strafrechtelijke procedure.

128 Sent, 2008, pp.343-349.

### 5.5.5 Relatie met de strafrechtelijke afdoening

In alle 34 dossiers werd van het (mogelijk) slachtoffer een aangifte van mensenhandel opgenomen. In twintig gevallen werd het opsporings- of vervolgingsonderzoek naar aanleiding van de aangifte op enig moment gestaakt, met een al dan niet formele sepotbeslissing. Negen aangevers dienden hiertegen beklag in op grond van art. 12 Sv. Eén maal verklaarde het gerechtshof dit beklag gegrond, zeven keer slaagde het niet<sup>129</sup> en in één geval viel de uitkomst van het ingestelde beklag (nog) niet uit het IND dossier op te maken. Gemiddeld duurde de beklagprocedure 12 maanden (zie over duur van beklagprocedures ook §5.4.2).

In twintig dossiers leidde de aangifte mensenhandel niet tot een rechterlijke uitspraak in de strafrechtelijke procedure. Van de overige 14 aangiftes leidden er tien tot een veroordeling voor mensenhandel gepleegd tegen de aangever. De volgende tabel geeft weer wat uit de IND dossiers is op te maken over de uitkomsten van de berechting in feitelijke aanleg.

Tabel 5.15 Berechting in feitelijke aanleg van verdachte(n) terzake mensenhandel tegen aangever

Uitspraak strafzaak	N	%
Veroordeling in eerste aanleg	6	43%
Geen veroordeling in eerste aanleg	4	29%
Veroordeling in hoger beroep	2	14%
Geen veroordeling in hoger beroep	–	–
Veroordeling in eerste aanleg dan wel hoger beroep	2	14%
Totaal	14	100%

De afdoening door de rechter kon op basis van informatie uit het dossieronderzoek niet nader worden gespecificeerd in (onherroepelijke) vrijspraak dan wel veroordeling.

Negen dossiers vermelden – op het moment van onderzoek – dat de uitspraak onherroepelijk is geworden. In twee van de vier zaken die bij de rechtbank niet leidden tot veroordelingen terzake mensenhandel jegens de aangever werd de verdachte wel veroordeeld voor verduistering van geld dat de aangever als prostituee verdiende respectievelijk mensenhandel jegens een andere vrouw. Sinds 23 februari 2008 geldt dat een aanvraag voortgezet verblijf ook kan worden ingewilligd als in de strafzaak waaraan het slachtoffer medewerking verleend heeft

129 In één geval merkt het hof hierbij op dat het zich kan voorstellen dat het voor klaagster teleurstellend is. Zij deed aangifte van mishandeling, wederrechtelijke vrijheidsberoving en mensenhandel (gedwongen prostitutie op een tippelzone). Volgens het hof kan de prostitutie als vaststaand worden aangenomen en vermoedde de politie dat de vrouw sprak over personen die bij de politie bekend waren in verband met mensenhandel. Eén van deze verdachten, die klaagster echter niet herkende, werd een jaar later vervolgd en veroordeeld voor mensenhandel maar niet voor de feiten ten aanzien van haar gepleegd.

een onherroepelijke veroordeling is op grond van een ander misdrijf, mits mensenhandel een onderdeel vormt van de tenlastelegging.<sup>130</sup>

Vaak – in 18 dossiers is het evident – doet zich een probleem voor in de communicatie tussen IND, politie, Openbaar Ministerie (OM) en betrokken vreemdeling over de voortgang en/of uitkomst van het opsporings- of vervolgingsonderzoek en de berechting.<sup>131</sup> Volgens de tekst van de B9-regeling meldt het OM het aan de IND en aan het slachtoffer, zodra het de zaak heeft geseponneerd of tegen de uitspraak van de rechtbank in het proces tegen verdachte geen beroep is ingesteld dan wel het gerechtshof uitspraak heeft gedaan.<sup>132</sup> Hierdoor komt namelijk de grond aan de B9-vergunning te ontvallen. In de praktijk wordt de B9 op dit punt niet altijd juist toegepast, bijvoorbeeld doordat de IND niet (tijdig) wordt ingelicht over het onherroepelijk worden van een uitspraak in het strafproces of over een ingestelde beklagprocedure. Het komt voor dat slachtoffers mensenhandel na meerdere jaren in de B9 in een beschikking van de IND lezen dat de verdachte tegen wie zij aangifte hebben gedaan jaren eerder is veroordeeld, bijvoorbeeld omdat een ontnemingsprocedure is verward met de berechting van mensenhandel in feitelijke aanleg.<sup>133</sup>

Een Russische kreeg op 30 juni 2000 een B9-vergunning. Zij vraagt tijdig verlenging aan maar dient op 21 augustus 2001 ook een aanvraag voortgezet verblijf in, omdat de gemachtigde van het OM heeft vernomen dat de uitspraak in de strafzaak onherroepelijk is geworden. Op 7 augustus 2002 verlengt de IND de B9 van 30 juni 2001 tot 29 juni 2003 en wijst de aanvraag voortgezet verblijf af, aangezien één verdachte hoger beroep zou hebben ingesteld. Hierna wordt de verblijfsvergunning nog verlengd tot 17 mei 2004. Een verlengingsaanvraag van 16 maart 2004 wordt 9 juni 2005 afgewezen omdat uit OM informatie van 19 mei 2005 is gebleken dat de uitspraak in de strafzaak op 23 mei 2001 onherroepelijk werd, doordat de verdachte het hoger beroep introk tegen de veroordeling van 18 december 2000 (vier jaar gevangenisstraf). De B9-verlengingen in 2002 en 2003 berustten op een onjuiste interpretatie van OM informatie over het hoger beroep tegen een ontnemingsmaatregel, welke los staat van de berechting in feitelijke aanleg van de mensenhandel. Het slachtoffer gaat in bezwaar. Haar gemachtigde betoogt onder meer dat de lange duur van haar verblijf in Nederland op grond van de B9 niet uitsluitend is terug te voeren op de onjuiste interpretatie van informatie van het OM, maar ook op een trage

<sup>130</sup> In de eerste van de twee voornoemde zaken redeneerde de IND al langs deze lijn, door in de beschikking op bezwaar, 9 november 2007 te overwegen dat, hoewel de verdachte vervolgd maar niet veroordeeld werd voor mensenhandel, de veroordeling voor verduistering duidelijk gelieerd was aan de aangifte mensenhandel van betrokkene, waardoor haar vrees voor represailles aannemelijk is geworden. Hierbij was ook van belang dat haar naam in de uitspraak van de strafrechter is genoemd. In het andere dossier komt deze redenering niet voor en werd geen voortgezet verblijf toegestaan. Betrokkene kreeg opnieuw een B9-vergunning na de aanhouding van een tweede verdachte.

<sup>131</sup> Zeker als de vreemdeling tegen verschillende verdachten aangifte deed en vervolging leidt tot verschillende uitkomsten.

<sup>132</sup> Sinds 2 juni 2008 is de B9 niet alleen geldig voor de duur van het opsporings- of vervolgingsonderzoek of de berechting in feitelijke aanleg maar ook gedurende de eventuele behandeling van de strafzaak in cassatie na de uitspraak van het hof. Zie §5.2.1.

<sup>133</sup> Met het onherroepelijk worden van het arrest in de strafzaak terzake mensenhandel is de berechting van de verdachte beëindigd. Dat de opgelegde maatregel tot betaling van een geldbedrag aan de Staat ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel nog niet onherroepelijk is, doet hier niet aan af (Raad van State, 8 oktober 2007, LJN: BB5765).

behandeling door de IND. Het bezwaar wordt 8 december 2005 ongegrond verklaard in een beschikking die vermeldt dat niet betwist wordt dat er geen sprake is meer van opsporing, vervolging of berechting in feitelijke aanleg. Lopende de bezwaarprocedure vraagt de Russische op 11 augustus 2005 opnieuw voortgezet verblijf aan. Op 12 januari 2006 schrijft de IND dat deze aanvraag niet tijdig is, waardoor het mvv-vereiste herleeft. De gemachtigde reageert dat conform de B9 het OM een sepot, geen hoger beroep of uitspraak van het hof, waardoor de grond aan de verblijfsvergunning komt te vervallen, moet melden aan IND en slachtoffer. Betrokkene heeft die melding niet ontvangen en vernam eerst in de beschikking van 9 juni 2005 dat de uitspraak in de strafzaak waarin zij slachtoffer was sinds mei 2001 onherroepelijk is. In die beschikking staat ook dat de IND deze informatie pas op 19 mei 2005 van het OM ontving. Nu betrokkene de mededeling op zijn vroegst 10 juni 2005 ontving, is de aanvraag niet toerekenbaar laat. De aanvraag wordt op 8 februari 2006 afgewezen omdat niet zou zijn aangetoond dat terugkeer niet gevegd kan worden. Hierop volgt op 10 maart 2006 bezwaar, aangevuld op 29 maart 2006, en een hoorzitting op 16 juni 2006. In bezwaar vermeldt de gemachtigde onder meer dat zijn cliënte op 8 maart 2006 nog ter zitting bij het hof een getuigenverklaring heeft afgelegd in de zaak van verdachte. Op 20 juni 2006 wordt in de beschikking op bezwaar alsnog voortgezet verblijf toegestaan, met ingang van 11 augustus 2005 tot 1 februari 2010. De recente oproeping om te getuigen heeft meegespeeld in de besluitvorming (voor de IND maakte deze oproeping aannemelijk dat de mensenhandelaren haar niet vergeten zijn), evenals het op komst zijnde beleid waaronder zij zonder meer in aanmerking zou komen voor voortgezet verblijf.

In tien van de 34 dossiers is sprake van gebrekkige communicatie over het sepot en de mogelijkheid van beklag.<sup>134</sup> Eén voorbeeld:

Een Chinese doet in april 2005 aangifte van mensenhandel. De aangifte wordt aangemerkt als B9-aanvraag, die op 21 september wordt afgewezen. Het bezwaar hier tegen van 19 oktober wordt op 1 december gegrond verklaard, onder andere omdat de vrouw niet is geweest op de mogelijkheid van een art. 12 Sv-procedure. In januari 2006 wordt de aanvraag opnieuw afgewezen omdat betrokkene niet aan de voorwaarden voldoet, nu uit informatie van het OM en de politie van respectievelijk 20 en 21 september 2005 blijkt dat 30 juni is besloten niet over te gaan tot strafrechtelijk onderzoek, waartegen door betrokkene geen beklag is ingediend ex art. 12 Sv. In bezwaar tegen deze afwijzing voert de gemachtigde aan dat zijn cliënte eerder wel aan de voorwaarden heeft voldaan en zij er belang bij heeft voor die periode – waarin zij wel aan de voorwaarden voldeed – de vergunning te worden verleend om voortgezet verblijf op humanitaire gronden te kunnen aanvragen. Het bezwaar wordt 22 maart 2006 niet ontvankelijk verklaard, waartegen de vrouw op 14 april 2006 in beroep gaat. Zij krijgt bericht dat zij vanwege haar verblijfstatus tot uiterlijk 27 september 2006 in de opvang kan blijven. Reden voor de gemachtigde om de rechtbank te verzoeken de zaak op korte termijn te behandelen. 24 augustus 2006 schrijft de IND dat het besluit van januari moet worden aangemerkt als beschikking op bezwaar en is ingetrokken, dat het bezwaar moet worden aangemerkt als beroep en dat het besluit van 22 maart onbevoegd is genomen. De IND zal opnieuw beslissen op het bezwaar van 19 oktober 2005. Op 30 augustus verzoekt de Chinese de rechtbank toch het beroep van 14 april 2006 gegrond te verklaren. Op 16 oktober 2006 besluit de IND alsnog verblijf toe te staan van 9 april tot 30 juni 2005, de datum waarop de officier de zaak sepondeerde, terwijl de aangifte pas op 19 september 2005 naar de IND werd gefaxt. Over het sepot is een begeleidster in de opvang geïnformeerd, die betrokkene zou informeren en op 1 december 2005 is gemachtigde

<sup>134</sup> Zie §5.4.

gelegenheid geboden art. 12 beklag in te stellen, hetgeen niet is gebeurd. 24 oktober 2006 oordeelt de rechtbank vervolgens dat intrekking van het bestreden besluit weliswaar niet in de weg staat aan vernietiging als de indiener van het beroepschrift daar belang bij heeft, maar dat een dergelijk belang hier niet is gebleken. Het beroep is niet-ontvankelijk. 5 januari 2007 vraagt de vrouw asiel aan.

Eén oorzaak van de verwarring rond sepo's is waarschijnlijk dat de tekst van B9 Vc spreekt over een termijn van twee weken waarbinnen de betrokkene – na kennisneming van de sepo-beslissing – de politie moet informeren over het wel of niet indienen van een beklag bij het gerechtshof.<sup>135</sup>

### 5.5.6 Documenten

Ook de eis bepaalde documenten te overleggen dan wel de aanspraak op afgifte van een document zorgt voor complicaties in de vreemdelingenrechtelijke procedures van slachtoffers mensenhandel.

#### *Paspoortvereiste*

Een B9-aanvraag wordt niet afgewezen als het slachtoffer niet over een paspoort beschikt maar zij dient het onderwijl aan te vragen bij de ambassade of het consulaat van het land van herkomst. Bij de aanvraag voortgezet verblijf moet een paspoort worden overgelegd of worden aangetoond dat het vanwege de autoriteiten van het land van herkomst niet mogelijk is om hierover te beschikken. In 15 van de bestudeerde dossiers is dit vereiste een probleem voor het slachtoffer uit Sierra Leone (vijf), Nigeria (drie), Kameroen, Oekraïne, Noord Korea, Joegoslavië, Rusland, Guinee en Namibië (alle één). Zij hebben geen paspoort (meer) en vangen telkens bot bij hun ambassade of consulaat.<sup>136</sup> De uitkomsten zijn wisselend; in het ene geval vormt dit aanleiding het slachtoffer met gebruik van de inherente afwijkingbevoegdheid vrij te stellen van het paspoortvereiste en in het andere geval niet.

In december 2001 doet een vrouw die zegt Sierraleonse te zijn aangifte van mensenhandel. Zij krijgt een B9-vergunning, die meermalen wordt verlengd. In augustus 2004 meldt de zaakofficier de politie dat de zaak worden geseponeerd, welke kennisgeving betrokkene 27 december 2004 via de IND bereikt. In februari 2005 stelt de vrouw art. 12 beklag in en in oktober vraagt zij opnieuw verlenging van de B9. 30 januari 2006 verklaart het hof het klaagschrift gegrond. Betrokkene vraagt op 29 mei 2006 voortgezet verblijf aan. 20 juli 2006 verlengt de IND de B9 en wijst het voortgezet verblijf af op het paspoortvereiste. De IND stelt dat betrokkene in juni en juli 2006 in de gelegenheid is gesteld een geldig paspoort te overleggen of met een schriftelijke verklaring van de Sierraleonse autoriteiten aan te tonen dat zij hiervan niet in het bezit

<sup>135</sup> Zie §5.2.1.

<sup>136</sup> Er zijn aanwijzingen dat het personeel van bepaalde ambassades slachtoffers mensenhandel ook onbehoorlijk bejegenen. In één dossier getuigt een begeleidster van Humanitas bijvoorbeeld dat haar telefonisch te verstaan werd gegeven dat de ambassade mensen als haar cliënte niet helpt omdat zij het land te schande maken.

gesteld kan worden. Betrokkene is er 16 januari 2002 al op gewezen dat haar de B9 niet is geweigerd vanwege het ontbreken van een paspoort, maar dat zij dat onderwijl moet aanvragen. Dat de B9 een aantal keer is verlengd, is geen reden om het vereiste in de procedure over voortgezet verblijf niet tegen te werpen. De stelling dat mensen uit Sierraleone niet in het bezit kunnen komen van een paspoort is achterhaald door het algemene ambtsbericht van april 2005 en dat betrokkene in maart 2005 en juli 2006 de Sierraleonse autoriteiten schreef om een paspoort te verkrijgen, waarop tot op heden geen reactie, leidt niet tot de conclusie dat zij door hen niet in het bezit gesteld kan worden van een paspoort. Zij heeft immers niet daarna nog navraag gedaan en daarmee ook niet al het mogelijke dat redelijkerwijze verwacht kan worden om een paspoort te krijgen. Uit het voorgaande volgt dat haar identiteit en nationaliteit niet vast zijn komen te staan. In augustus 2006 dient de Sierraleonse een bezwaarschrift in. Zij meent dat ze wel al het mogelijke heeft gedaan om een paspoort te krijgen en verwijst naar de brief van 20 juli 2006, waarin staat dat ze vanwege het met de beschikkingen van 23 oktober 2003 en 25 maart 2005 opgewekt vertrouwen is vrijgesteld van het paspoortvereiste voor de B9-verlenging. Volgens haar moet dit ook gelden ten aanzien van de aanvraag voortgezet verblijf. Subsidiair vraagt zij om vrijstelling omdat de autoriteiten niet meewerken. Niettegenstaande het ambtsbericht, kunnen Sierraleonse burgers in het buitenland zich niet tot ambassade of consulaat wenden voor een reisdocument. Contacten met de ambassade hebben ook niets opgeleverd. Voorts stelt zij dat de minister niet nu vanwege het ontbreken van een paspoort aan haar identiteit en nationaliteit kan gaan twifelen, als haar sinds 2001 een vergunning is verleend zonder dat daarover ooit twijfel is geuit. Een getuige verklaart dat betrokkene 4 december 2006 onverrichterzake bij de ambassade is weggestuurd. 14 september 2007 overlegt de gemachtigde een algemene verklaring van de ambassade van 3 april 2007 dat die geen paspoorten afgeeft of aanvragen faciliteert en dat onderdanen daarvoor naar Freetown moeten. 10 oktober 2007 schrijft de IND dat betrokkene in beginsel in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning, mits zij binnen vier weken een geldig paspoort overlegt. Indien vaststaat dat Sierra Leone haar land van herkomst is, wordt aangenomen dat zij niet terug kan. Als zij geen paspoort kan krijgen, moet zij dit aantonen met een schriftelijke verklaring van de autoriteiten en met aanvullende bescheiding haar identiteit en nationaliteit aantonen. Zij kan zich tot de Korpschef wenden voor bemiddeling ter verkrijging van een paspoort. De gemachtigde vraagt hierop aan de IND hoe zijn cliënte buiten Sierra Leone nog een paspoort kan aanvragen en welke actie de IND van haar verwacht. Ook informeert hij de IND dat cliënte de vreemdelingendienst (vd) de brief van de IND heeft getoond en gevraagd heeft om te bemiddelen. Haar is meegedeeld dat de vd geen ondersteuning geeft bij het verkrijgen van een reisdocument. De gemachtigde vraagt de IND waar zij wel bemiddeling kan krijgen. De IND reageert met onder meer de suggestie dat de gemachtigde onderzoekt of het paspoort van betrokkene, dat door mensenhandelaren zou zijn ingenomen, civielrechtelijk is terug te vorderen. Het is voor alles de verantwoordelijkheid van betrokkene om een geldig paspoort te bemachtigen, binnen een nieuwe termijn van zes weken. De gemachtigde benadert de vreemdelingenpolitie en wordt verwezen naar de Dienst Terugkeer en Vertrek, die laat weten niet te bemiddelen bij het verkrijgen van documenten met het oog op toelating. 16 januari 2008 informeert de gemachtigde de IND hierover en betoogt dat betrokkene aantoonbaar niet in het bezit van een paspoort gesteld kan worden, terwijl naar Freetown reizen of een civiele vordering starten verder voeren dan waartoe de Vc verplicht. 7 maart 2008 verklaart de IND het bezwaar inzake voortgezet verblijf ongegrond en wijst er onder meer op dat de vrijstelling in verband met gewekt vertrouwen uitsluitend ziet op de B9-verlenging en niet op de vervolgpcedure. Dat betrokkene vanwege de Sierraleonse autoriteiten niet aan een paspoort kan komen is volgens de IND ook in bezwaar niet aangetoond. Dat zij de ambassade twee keer heeft geschreven, haar op de ambassade is gezegd dat ze daar geen paspoort kan aanvragen en de verklaring dat paspoorten in Freetown moeten worden aangevraagd, leidt niet tot het oordeel dat betrokkene vanwege haar regering niet in het bezit

kan worden gesteld van een paspoort. Volgens de ambtsberichten uit juni 2006 en november 2007 kunnen onderdanen van Sierra Leone in het buitenland wel een paspoort aanvragen via de ambassade. Als in weerwil hiervan moet worden aangenomen dat de ambassade geen aanvragen in ontvangst neemt, kan betrokkene een *laissez-passer* aanvragen, naar Freetown reizen en daar een paspoort aanvragen. Ook in bezwaar zijn identiteit en nationaliteit niet vast komen te staan. 21 maart 2008 stelt betrokkene beroep in tegen de beschikking op bezwaar over voortgezet verblijf. Ten tijde van het dossieronderzoek liep de procedure nog.

Desgevraagd melden BLinN en een advocaat met veel ervaring in B9-zaken in september 2008 dat het paspoortvereiste nog steeds een knelpunt is bij aanvragen voortgezet verblijf, met name voor Sierraleonse slachtoffers. Het enige waarvoor zij bij de ambassade in Brussel terecht kunnen zijn op naam gestelde nationaliteitsverklaringen en een algemene verklaring dat de ambassade noch paspoorten afgeeft noch hierin bemiddelt, maar de IND verwijst naar het ambtsbericht dat het voor hen mogelijk is via de Sierraleonse ambassade een paspoort aan te vragen. De IND heeft hierover een vraag gesteld richting Buza en in het in januari 2009 verschenen Algemeen Ambtsberichts Sierra Leone 2008 staat (op p.34): “Sierra Leoonse ambassades in het buitenland hebben geen bevoegdheid om paspoorten te verstrekken. Zij mogen wel paspoorten verlengen en kunnen *laissez-passers* afgeven. Het blijkt dat bovenstaande procedures in de praktijk niet door alle Sierra Leoonse ambassades, bijvoorbeeld die in Brussel, wordt gevolgd.”

#### *Machtiging tot voorlopig verblijf*

In afwijking van de algemene regel, wordt een B9-aanvraag niet afgewezen wegens het ontbreken van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf (mvv). Ook bij een tijdige aanvraag voortgezet verblijf wordt dit niet tegengeworpen. Is de aanvraag voortgezet verblijf echter niet tijdig ingediend, dat wil zeggen langer dan zes maanden na het beëindigen van het verblijf op grond van de B9, dan herleeft het mvv-vereiste.

Een Nigeriaanse vrouw in vreemdelingenbewaring doet op 28 april 2000 aangifte van mensenhandel. Haar aangifte wordt aangemerkt als aanvraag van een verblijfsvergunning, welke de IND op 12 december 2000 in bezwaar inwilligt. De vergunning wordt verleend met ingang van 28 april 2000 en twee keer verlengd. 17 januari 2003 vraagt de vrouw verlenging aan. De personen tegen wie zij aangifte deed zijn dan al mede voor mensenhandel onherroepelijk veroordeeld. De aanvraag wordt op 31 december 2003 afgewezen. Hierop volgt bezwaar, dat op 19 oktober 2005 ongegrond wordt verklaard, en beroep. Onderwijl vraagt zij op 11 januari 2006 voortgezet verblijf aan. Dat wordt 10 maart 2006 afgewezen, onder meer omdat de aanvraag niet tijdig is ingediend en zij geen mvv heeft. Betrokkene betoogt in bezwaar onder meer dat de termijnoverschrijding verschoonbaar is en dat de grond om vrijstelling van het mvv-vereiste te verlenen te restrictief is geïnterpreteerd, aangezien zij slachtoffer is van mensenhandelaren die onherroepelijk zijn veroordeeld en uitgezet naar haar land van herkomst, waar zij familieleden van betrokkene bedreigen. Zij verwijst ook naar de passage over mensenhandel in het algemene ambtsbericht over Nigeria. In augustus 2006 vindt een hoorzitting over het bezwaar plaats. De ambtelijke commissie vraagt de vrouw waarom zij niet naar Nigeria zou kunnen reizen om een mvv aan te vragen. Zij verklaart bang te zijn voor represailles van één van de mensenhandelaren, die na het uitzitten van haar straf terug is

in Nigeria en daar meermalen de zus en het nichtje van betrokkene heeft bedreigd en mishandeld, wat met stukken wordt onderbouwd. Het bezwaar wordt op 2 november 2006 gegrond verklaard. Op grond van art. 3.52 Vb wordt voortgezet verblijf toegestaan, met ingang van 31 augustus 2006 tot 31 augustus 2011. De IND acht het gevaar van represailles bij terugkeer aannemelijk en verleent op grond van de hardheidsclausule alsnog vrijstelling van het mvv-vereiste. De vergunning gaat in vanaf de datum dat de kopie van een geldig paspoort is overgelegd en daarmee aan alle voorwaarden is voldaan. In verband met een verblijfsgeval van ruim drie jaar handhaaft het slachtoffer haar beroep tegen de afgewezen verlenging van de B9. Hierover wordt geprocedeerd tot bij de Raad van State, waar de grief van de staatssecretaris slaagt en het beroep van de vreemdeling tegen de afwijzende beschikking op bezwaar alsnog ongegrond wordt verklaard.

Een Nigeriaanse had van 12 december 2000 tot 12 december 2001 verblijf op grond van de B9. De verdachten tegen wie zij aangifte deed werden in dat jaar veroordeeld. De vrouw heeft daarna geen rechtmatig verblijf, vraagt geen voortgezet verblijf aan en krijgt in 2004 een aanzegging Nederland te verlaten. Dat gebeurt niet. In april 2005 verzoekt zij de minister voor V&I tevergeefs om gebruik te maken van haar discretionaire bevoegdheid en haar een verblijfsvergunning te verlenen. Begin oktober 2006 vraagt zij vanuit vreemdelingenbewaring voortgezet verblijf aan. Haar gemachtigde voert aan dat de te late aanvraag haar vanwege bijzondere omstandigheden, waaronder een bestaan als dakloze na het verlaten van een gewelddadige partner, niet kan worden toegerekend en dat zij daarom moet worden vrijgesteld van het mvv-vereiste. De IND merkt het aangevoerde niet aan als onderbouwing van een beroep op vrijstelling van het mvv-vereiste en wijst de aanvraag af vanwege het ontbreken van een mvv. De bewaring wordt voortgezet. De vrouw maakt bezwaar tegen de afwijzing, met verzoek om een voorlopige voorziening de beschikking op bezwaar in Nederland te mogen afwachten. In de bezwaarprocedure verwijst de gemachtigde naar het uitgangspunt in het gewijzigde beleid inzake voortgezet verblijf na de B9, dat als de aangifte leidt tot een veroordeling in rechte vast staat dat terugkeer van het slachtoffer risico's meebrengt. Zijn cliënte valt in deze categorie en het is in strijd met dit beleid om te verlangen dat zij in het land van herkomst een mvv aanvraagt. 24 januari 2007 meldt IND in verweer onder meer zich niet te verzetten tegen toewijzing van de voorlopige voorziening, maar dat zij betrokkene niet in vrijheid wil stellen en dat ook niet hoeft te doen tot vier weken na de beslissing van de voorzieningenrechter. De volgende dag stelt betrokkene beroep in tegen het voortduren van de bewaring. 5 februari wijst de voorzieningenrechter het verzoek toe, verweerder moet zich onthouden (van het voorbereiden) van een maatregel tot verwijdering of uitzetting totdat op het bezwaar is beslist. Vier dagen later oordeelt de rechtbank dat de bewaring sinds 24 januari 2007 onrechtmatig is en moet worden opgeheven. Volgens de rechtbank handelt verweerder in strijd met het *fair play* beginsel en gaat zij niet voortvarend te werk door na bijna drie maanden pas aan te geven zich niet te verzetten tegen de voorlopige voorziening. Nu verweerder heeft aangegeven dat betrokkene de beschikking op bezwaar in Nederland mag afwachten is dat grond voor beëindiging van de bewaring en toekenning van een schadevergoeding. 11 juli 2007 volgt de beschikking op bezwaar. De IND verleent betrokkene een vergunning voor voortgezet verblijf staan met ingang van 2 oktober 2006 tot 2 oktober 2011, met op grond van de hardheidsclausule vrijstelling van het mvv-vereiste. Bij deze beslissing is onder meer gewicht toegekend aan de informatie van de leider van het strafrechtelijk onderzoek dat betrokkene daarin een belangrijke rol heeft vervuld.

### W2-document

In maart 2007 publiceerde de Nationale ombudsman 'Bewijs maar wie je bent. De afgifte van identiteitsdocumenten (W2) door de Immigratie- en Naturalisatiedienst' (2007/060), naar aanleiding van signalen dat de algemene identificatieplicht problemen opleverde voor

mensen zonder identiteitsbewijs, onder wie vreemdelingen die de beslissing over een verblijfsvergunning in Nederland mogen afwachten. De Nationale ombudsman noemt onder meer slachtoffers van mensenhandel. Als oplossing voor dit probleem was voor een aantal categorieën vreemdelingen het W2-document gecreëerd. De ombudsman doet echter de aanbeveling *alle* rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen zonder geldig paspoort in een reguliere procedure een W2-document te verstrekken. Hij waarschuwt dat anders met name ex-asielzoekers die een reguliere aanvraag hebben ingediend buiten de boot dreigen te vallen. Voorzover het deze groep betreft neemt de staatssecretaris de aanbeveling over.<sup>137</sup> In ten minste twee van de bestudeerde dossiers deed zich een probleem voor rond de afgifte van een W2-document. Echter, de afgifte van W2-documenten aan slachtoffers van mensenhandel lijkt geen knelpunt meer te zijn.<sup>138</sup> Navraag bij onder meer BLinN en een advocaat die veel B9-zaken doet leert dat legaal verblijvende slachtoffers tegenwoordig ook na de bedenktijd<sup>139</sup> meestal een W2-document krijgen op grond van zeer bijzondere omstandigheden zonder dat daarover geprocedeerd hoeft te worden.

## 5.6 Conclusies

In deze paragraaf wordt aangegeven waar ten aanzien van de in dit hoofdstuk besproken onderwerpen de knelpunten liggen en welke onderwerpen in het bijzonder aandacht verdienen.

### *Duidelijkheid over de B9-regeling en de bijbehorende afspraken*

De B9-regeling houdt niet alleen zekere rechten in voor slachtoffers van uitbuiting in de seksindustrie, maar evenzeer voor slachtoffers van uitbuiting in andere sectoren. Ten aanzien van de identificatie van slachtoffers van ‘overige uitbuiting’ was de regeling echter niet geheel helder geformuleerd. De desbetreffende passages zijn, zonder wijziging van het beleid, in april 2009 verduidelijkt. Dit is een belangrijke verbetering. Overheidsinstanties lijken immers, met name als het gaat om uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie, signalen van mensenhandel niet altijd als zodanig te (h)erkennen, en niet altijd te weten hoe de B9-regeling moet worden toegepast. Duidelijk moet zijn dat niet alleen de politie en bijzondere opsporingsdiensten, maar ook de Arbeidsinspectie de vreemdeling direct moet wijzen op de in de B9-regeling omschreven rechten wanneer deze instantie niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen aantreft op een werkplek. Daarnaast vermeldt de Aanwijzing mensenhandel, bedoeld voor OM en politie, dat slachtoffers van mensenhandel bij CoMensha moeten worden gemeld in verband met opvang en zorgcoördinatie. Het moet echter ook voor andere instanties zoals de Arbeidsinspectie en de SIOD duidelijk zijn dat zij slachtoffers moeten aanmelden bij CoMensha, en hoe dat moet gebeuren. In de B9-regeling

<sup>137</sup> Brief aan de Nationale ombudsman, 14 november 2007, bijlage bij *Kamervragen II* 2007/08, 19 637, nr. 1177.

<sup>138</sup> In januari 2008 startte een nieuwe werkwijze bij de verstrekking van W2-documenten. *Kamervragen II* 2007/08, 19 637, nr 1218.

<sup>139</sup> Voor de duur van de bedenktijd moet een vermoedelijk slachtoffer zonder een geldig document voor grensoverschrijding op grond van B9 Vc een W2-document worden uitgereikt.

is aangegeven dat het aanbeveling verdient bij de voorbereiding van politieacties die gericht zijn op illegalen, expliciet aandacht te besteden aan mensenhandel, en dat voorbereidingen moeten worden getroffen voor de opvang van mogelijke slachtoffers van mensenhandel. Daarvoor kan voorafgaand aan de acties contact worden opgenomen met CoMensha. Deze informatie ontbreekt echter in de Aanwijzing mensenhandel van het OM.

Om op dit punt elk misverstand te voorkomen, moet het duidelijk zijn dat alle overheidsdiensten alle slachtoffers van alle vormen van mensenhandel melden bij CoMensha. Dit houdt dus in dat

- niet alleen politie en OM melden, maar ook alle andere betrokken diensten
- niet alleen slachtoffers van seksuele uitbuiting worden gemeld, maar ook slachtoffers van overige uitbuiting
- niet alleen vreemdelingen, maar ook Nederlandse slachtoffers worden gemeld

Het is van groot belang dat alle relevante overheidsinstanties op de hoogte zijn van de (beleids)regels en de bijbehorende afspraken, en hetzelfde beleid voeren. Uiteraard moet wel worden afgestemd welke overheidsinstantie zorg draagt voor (mogelijke) slachtoffers. Dit kan met concrete afspraken waarbij taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden helder worden vastgelegd.

Het komt ook voor dat verwarring bestaat over verschillen in de B9-regeling tussen slachtoffers en getuige-aangevers, bijvoorbeeld over de termijn waarbinnen de IND moet besluiten over een verblijfsaanvraag.

Er blijkt regelmatig van overlap tussen de rechtsgebieden strafrecht en vreemdelingenrecht, waarbij opvalt dat kennis over die rechtsgebieden over en weer node wordt gemist.

#### *‘Kansloze’ B9-aanvragen*

Er zijn slachtoffers die bij hun aangifte maar weinig informatie verstrekken, waardoor de zaak uiteindelijk niet succesvol kan worden opgelost. Deze aangiften kosten politie en OM veel capaciteit, omdat elke mensenhandelzaak moet worden aangepakt. Er is het vermoeden dat soms van de mogelijkheden van de B9-regeling gebruik wordt gemaakt zonder dat sprake is van daadwerkelijk slachtofferschap, als een laatste middel om (voortgezet) verblijf te verwerven. Er moet echter wel zorgvuldig met elke aangifte worden omgesprongen, omdat slachtoffers nu eenmaal lang niet altijd gemakkelijk te herkennen zijn. Voor de moeilijkheid dat enerzijds recht moet worden gedaan aan de grote belangen van daadwerkelijke slachtoffers, en dat anderzijds het eventuele oneigenlijke gebruik van de regeling, met daaraan vastgekoppeld het gebruik van opvang- en hulpvoorzieningen, een groot beslag legt, is geen passende oplossing voorhanden. Wel kan het zeer zinvol zijn om alle omstandigheden rond het doen van aangiften nader in kaart te brengen. In dit verband is het te betreuren dat het onderzoek ‘Mensenhandel. Keten-, slachtoffer- en kennisperspectief’ dat was geïnitieerd door het Wetenschappelijk Bureau van het Openbaar Ministerie (WBOM), niet is voortgezet. Het is een goede zaak dat het openbaar ministerie een praktisch stappenplan heeft uitgewerkt,

waarin is aangegeven welke concrete handelingen worden verricht vanaf het houden van een informatief gesprek tot aan de beslissing tot sepot dan wel verder onderzoek.

Verwacht kan worden dat het introduceren van categorale opvang en het regelen van adequate rechtshulp, de bereidheid van het doen van aangifte door slachtoffers zal vergroten.

#### *Koppeling verblijfsrecht aan aangifte/medewerking strafproces*

Het verlenen van een (tijdelijke) verblijfsvergunning aan slachtoffers en getuigen van mensenhandel is gekoppeld aan medewerking aan het strafrechtelijk onderzoek.

De vreemdeling wordt erover geïnformeerd dat hij of zij direct aangifte kan doen of anderszins medewerking kan verlenen aan de opsporing, maar dat dit ook mogelijk is na gebruikmaking van een bedenktijd van maximaal drie maanden, om de beslissing daarover *in alle rust* te overwegen, aldus de B9-regeling.

Het is van belang om een onderscheid te maken tussen de kansrijkheid van een eventuele vervolging voor mensenhandel, en de mogelijkheid dat er sprake is van slachtofferschap van mensenhandel. Ook als er een aangifte ligt zonder goede opsporingsindicaties, en het onderzoek niet tot vervolging leidt, kan er wel degelijk sprake zijn van een slachtoffer. Een ongehoofwaardig verhaal wil nog niet zeggen dat de betrokkene geen slachtoffer van mensenhandel is. De mensenhandelaar kan het slachtoffer hebben opgedragen om een B9-aanvraag te doen, en om in dat kader een bepaald verhaal te doen. Ook kan het slachtoffer bijvoorbeeld uit vrees voor de mensenhandelaar terughoudend zijn in het medelen van concrete feiten.

#### *Beklagzaken*

Na ontvangst van het bericht van niet verdere vervolging moet de vreemdeling binnen veertien dagen aan de politie laten weten of tegen dat besluit beklag zal worden gedaan bij het hof ingevolge artikel 12 Sv. Onduidelijk is hoe dit zich verhoudt tot het gegeven dat voor de beklagtermijn als zodanig ingevolge art. 12 Sv geen termijn geldt (tenzij sprake is van een kennisgeving van niet verdere vervolging; dan is de termijn drie maanden). De termijn van twee weken waarbinnen de politie moet worden geïnformeerd over het wel of niet indienen van beklag, genoemd in de B9-regeling, is alleen relevant in verband met verblijfsrechtelijke consequenties. Deze termijn zegt niets over de termijn waarbinnen beklag daadwerkelijk moet zijn ingediend.

Uit het door BNRM uitgevoerde onderzoek naar klaagschriften met betrekking tot mensenhandel komt naar voren dat het beklag in 43 van de 44 onderzochte beklagzaken werd afgewezen. Ondanks het feit dat in veel van de aangiften geen dan wel onvoldoende opsporingsindicaties voorkomen, heeft de politie volgens het hof vaak toch uitvoerig onderzoek gedaan. Het hof is dan ook overwegend van oordeel dat de politie haar werk goed heeft gedaan.

Het Hof Amsterdam let sinds medio 2008 expliciet op het feit of van de zaak wel of geen melding is gemaakt bij het EMM. Dit is mogelijk een voorbeeld voor andere gerechtshoven. De doorlooptijd tussen de ontvangst van een klaagschrift en de beschikking van het gerechtshof varieerde tussen gemiddeld zes en negen maanden.

*Voortgezet verblijf (B16/7 Vc)*

De wijzigingen die sinds augustus 2006 zijn aangebracht in de regeling van voortgezet verblijf na de B9-regeling hielden voor een belangrijk deel verband met geconstateerde tekortkomingen in de regelgeving en met de wens het beleid te versoepelen. Het aangepaste beleid betekent een vereenvoudiging voor zowel de IND als slachtoffers, en de verwachting dat het leidt tot minder lange onzekerheid voor slachtoffers lijkt gerechtvaardigd. Wel blijken zich in de praktijk nogal wat uitvoeringsproblemen voor te doen. Eén knelpunt is de informatieverstrekking tussen de autoriteiten betrokken bij het strafrechtelijk onderzoek naar de mensenhandel (politie en OM), de IND en de vreemdeling of haar gemachtigde. IND-ambtenaren moeten soms veel moeite doen om te achterhalen wat de stand van zaken of de uitkomst is van het opsporings- of vervolgingsonderzoek of de berechting in de mensenhandelzaak. Voor slachtoffers geldt dat de informatie van wezenlijk belang kan zijn gelet op de mogelijk verstrekende gevolgen voor hun verblijfstatus. Zowel de Vc als de Aanwijzing mensenhandel van het College van procureurs-generaal verplicht de officier van justitie om zodra de strafzaak wordt geseponeerd of de uitspraak onherroepelijk is, de IND alsmede het slachtoffer hiervan in kennis te stellen. Dit voorschrift wordt niet altijd nageleefd. In het bijzonder wanneer de mensenhandel niet (verder) wordt vervolgd, bestaat er vaak miscommunicatie. De dossiers getuigen van verwarring omtrent de kennisgeving aan betrokkene en de voorwaarden gesteld aan het doen van beklag.

Op dit punt zou de zorgcoördinator overigens een goede functie kunnen vervullen.

De vreemdeling die een beroep wil doen op de a-grond in B16/7 (een veroordeling voor mensenhandel dan wel voor een ander misdrijf waarbij mensenhandel onderdeel vormde van de tenlastelegging – waardoor wordt aangenomen dat in rechte vast staat dat terugkeer naar het land van herkomst risico's met zich meebrengt) moet zelf een afschrift van de rechterlijke uitspraak overleggen om aan te tonen dat hij of zij voor voortgezet verblijf in aanmerking komt. Het slachtoffer is echter geen procespartij en beschikt dus niet automatisch over een uitspraak en is wellicht niet op de hoogte van een uitspraak.

Sinds de wijziging van de B16/7 is het zwaartepunt van de beslissing over het slachtofferchap verschoven van de rechter naar de officier van justitie, nu ook vrijspraak terzake mensenhandel, maar veroordeling voor andere ten laste gelegde feiten, een grond voor voortgezet verblijf vormt. In de praktijk blijkt dat slachtoffers lang in onzekerheid verkeren omtrent de beslissing over het aangevraagde voortgezet verblijf, terwijl op het moment van vervolging al duidelijk is dat zij door het OM als slachtoffer worden gezien. Op het gebied van tijd en zekerheid zou winst behaald kunnen worden voor het slachtoffer door de regeling in die zin aan te passen dat een aanvraag voor voortgezet verblijf kan worden ingediend op het moment dat het OM besluit tot dagvaarding van verdachte over te gaan. Deze praktische wijziging zou wellicht ook een stimulerende rol kunnen hebben op de bereidheid van het slachtoffer om aangifte te doen met voldoende opsporingsindicaties om een (succesvolle) vervolging te starten. Wel moeten er dan waarborgen worden gecreëerd teneinde ervoor te zorgen dat het slachtoffer beschikbaar blijft en bereid blijft mee te werken aan opsporing en vervolging.

Om bij te dragen aan een betere beoordeling van de vraag of een slachtoffer om veiligheidsredenen voortgezet verblijf moet worden toegestaan spraken ketenpartners in 2005 af dat er veiligheidsdossiers zouden worden opgebouwd. In de praktijk blijkt echter nog niet van de opbouw van veiligheidsdossiers. Evenmin blijkt dat de IND ten behoeve van een risicoanalyse (standaard) eigen onderzoek verricht alvorens te beslissen op de vraag of terugkeer naar het land van herkomst van een slachtoffer gevegd kan worden.

De beschikkingen van de IND waarmee voortgezet verblijf op grond van klemmende redenen van humanitaire aard wordt toegestaan, geven doorgaans geen inzicht in de achterliggende belangenafweging.

