



Rapport voor het WODC

Evaluatie van de wijziging van de B8/3-regeling

Groningen, 18 juli 2023

www.pro-facto.nl

Colofon

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen
www.pro-facto.nl
info@pro-facto.nl
050-3139853

Auteurs	Heinrich Winter (projectleider), Tinka Floor, Viola Bex-Reimert (Universiteit Utrecht), Marieke Diekema, Ernst van Bergen, Niko Struiksma
Opdrachtgever	WODC
Datum	18 juli 2023

Dit onderzoek is – in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) – uitgevoerd door Pro Facto, bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek, advies en onderwijs, in samenwerking met de Universiteit Utrecht.

Begeleidingscommissie:

prof. dr. J.J. Rijpma (Universiteit Leiden), voorzitter

dr. S. Baas (WODC)

dr. C.H.M. Geuijen (Universiteit Utrecht)

R.C.C. Grubben LL.M en E.J.A. Berger LL.M (ministerie van Justitie en Veiligheid)

mr. dr. S.M.A. Lestrade (Radboud Universiteit)

Voor de inhoud van het rapport zijn de onderzoekers verantwoordelijk. Het leveren van een bijdrage (als medewerker van een organisatie of als lid van de begeleidingscommissie) betekent niet automatisch dat de betrokkene instemt met de gehele inhoud van het rapport. Dat geldt eveneens voor het ministerie van Justitie en Veiligheid en zijn minister.

© 2023 Pro Facto. Auteursrechten voorbehouden.

Inhoud

Lijst van afkortingen	5
Samenvatting	6
Aanleiding	6
Onderzoeksvragen- en aanpak	7
Juridisch kader	7
Beleidstheorie	8
De uitvoering: proces en ervaringen	10
Effecten van de wijziging	10
Conclusie	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
Aanbevelingen	13
1 Inleiding	14
1.1 Achtergrond en aanleiding	14
1.2 Onderzoeksvragen	15
1.3 Onderzoeksaanpak	16
1.4 Leeswijzer	19
2 Juridisch kader	20
2.1 Inleiding	20
2.2 Internationale verdragen	21
2.2.1 Inleiding	21
2.2.2 Palermo Protocol	21
2.2.3 Verdrag van Warschau	23
2.2.4 EVRM	24
2.3 EU-recht	26
2.3.1 Verblijfsvergunningrichtlijn	26
2.3.2 Mensenhandelrichtlijn	28
2.4 Nederlandse wet- en regelgeving	29
2.5 De B8/3-regeling voor 1 augustus 2019	29
2.6 Wijziging van de B8/3-regeling per 1 augustus 2019	31
2.7 Wijziging van andere onderdelen van de Vreemdelingendecretale	33
2.8 Arresten Hof van Justitie EU B8/3 regeling	34
2.9 Analyse en conclusie	37
3 De beleidstheorie	40
3.1 Inleiding	40

3.2	Analytisch kader	40
3.3	De beleidstheorie van de wijziging van de B8/3-regeling	41
3.3.1	Inleiding	42
3.3.2	De totstandkoming van de wijziging	42
3.4	Beoordeling beleidstheorie van de wijziging van de B8/3-regeling	47
3.4.1	Inleiding	47
3.4.2	Probleemanalyse en doelen	48
3.4.3	Alternatieven en neveneffecten	53
3.4.4	De interventielogica van de beleidswijziging (CMO-model)	56
3.5	Andere maatregelen en samenhang	60
3.5.1	Andere maatregelen	60
3.5.2	Verhouding tussen de maatregelen	61
3.6	Beoordeling doelen in het licht van de aanpak van mensenhandel	62
3.6.1	Doelen aanpak mensenhandel, B8/3-regeling en wijziging	62
3.6.2	Verhouding doelen	63
4	De uitvoering: proces en ervaringen	66
4.1	Inleiding	66
4.2	Algemeen	67
4.3	'Voorfase': melding/signalen van mensenhandel en bedenktijd	67
4.4	Vervolg B8/3-procedure bij politie, OM en IND	71
4.4.1	Intake en aangifte; onderzoek door de politie	71
4.4.2	Beoordeling OM en besluit IND	79
4.5	Ervaringen met het proces	82
4.6	Vervolg na negatieve uitkomst B8/3-procedure	84
4.6.1	Strafrechtelijk vervolg in het buitenland	85
4.6.2	Afronding door de IND	86
4.6.3	Overdracht door de DT&V	87
4.6.4	Opvang, hulp en zorg in andere lidstaten (met name in Italië)	91
5	Effecten van de wijziging	93
5.1	Inleiding	93
5.2	Ontwikkelingen in B8/3-aanvragen	93
5.2.1	Ontwikkelingen met betrekking tot Dublinclaimanten	93
5.2.2	Ontwikkelingen met betrekking tot niet-Dublinclaimanten	98
5.3	Opsporing	100
5.3.1	Gebrek aan opsporingsindicaties	100
5.3.2	Doorlooptijden bij de politie en het OM	102
5.4	Bescherming van slachtoffers	103
6	Conclusie en aanbevelingen	105

6.1	Inleiding	105
6.2	Vraag 1: beleidstheorie	106
6.3	Vraag 2: uitvoering en ervaringen	108
6.3.1	Uitvoering van de regeling	109
6.3.2	Ervaringen met het uitvoeringsproces	112
6.4	Vraag 3: voorlopige resultaten en effecten	113
6.4.1	Doelen van de wijziging van de B8/3-regeling	114
6.4.2	Doelen van de B8/3-regeling en de bredere aanpak van mensenhandel	116
6.4.3	Internationale en Europese dimensie	117
6.5	Aanbevelingen	117
Bijlage 1:	Deelvragen	118
Bijlage 2:	Gebruikte bronnen	120
Bijlage 3:	Bestudeerde documenten uitvoering	123
Bijlage 4:	Geïnterviewden en deelnemers expertmeeting	125
Bijlage 5:	Kwantitatieve vragen	127
Bijlage 6:	Zorgpunten wijziging	130

Lijst van afkortingen

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
CoMensha	Coördinatiecentrum Mensenhandel
COSM	Categorale Opvang Slachtoffers Mensenhandel
DMB	Directie Migratiebeleid (van het ministerie van Justitie en Veiligheid)
DT&V	Dienst Terugkeer & Vertrek
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
EMM	Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel
EMN	European Migration Network
GRETA	Group of Experts on Action against the Trafficking of Human Being
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
JenV	Justitie en Veiligheid
KMar	Koninklijke Marechaussee
LCC	Landelijk Coördinatiecentrum
Ngo	niet-gouvernementele organisatie
OM	Openbaar Ministerie
SOM	Strategisch Overleg Mensenhandel
UOD	Uiterste overdrachtsdatum
Vb 2000	Vreemdelingenbesluit 2000
Vc 2000	Vreemdelingencirculaire 2000
Vw 2000	Vreemdelingenwet 2000

Samenvatting

Aanleiding

Voor vreemdelingen die slachtoffer of getuige zijn van mensenhandel geldt de verblijfsregeling mensenhandel.¹ Onderdeel van deze regeling is de B8/3-regeling, opgenomen in paragraaf B8/3 van de Vreemdelingencirculaire 2000. Op basis van de B8/3-regeling komen slachtoffers en getuigen van mensenhandel die aangifte doen of op een andere manier meewerken aan het strafproces in aanmerking voor een tijdelijke verblijfsvergunning en de daaraan verbonden voorzieningen als opvang en onderdak, medische bijstand, rechtshulp en speciale voorzieningen voor levensonderhoud.

Naar aanleiding van een stijging van het aantal vreemdelingen dat begin 2019 aangifte deed van mensenhandel, is de B8/3-regeling op 1 augustus 2019 gewijzigd. Volgens de oorspronkelijke B8/3-regeling verleende de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) een verblijfsvergunning aan slachtoffers op het moment dat zij aangifte deden van mensenhandel. Als het Openbaar Ministerie (OM) het strafrechtelijk onderzoek beëindigde vanwege het ontbreken van voldoende opsporingsindicaties in Nederland, werd de tijdelijke verblijfsvergunning met terugwerkende kracht ingetrokken. Het verlenen van een verblijfsvergunning had als gevolg dat Dublinclaimanten – asielzoekers van wie de asielaanvraag volgens de Europese Dublinverordening onder de verantwoordelijkheid van een andere EU-lidstaat valt – niet konden worden overgedragen aan de andere EU-lidstaat en dat Nederland verantwoordelijk werd voor hun asielaanvraag. Artikel 19 lid 1 Dublinverordening bepaalt namelijk dat als een lidstaat een verblijfstitel verleent, de verantwoordelijkheid overgaat op die lidstaat. Dat was ook het geval als de verblijfsvergunning later werd ingetrokken. Onder de nieuwe B8/3-regeling krijgen Dublinclaimanten geen verblijfsvergunning meer nadat zij aangifte hebben gedaan van mensenhandel, maar nadat de IND bericht van het OM heeft ontvangen dat het verblijf van de vreemdeling in Nederland noodzakelijk is voor de opsporing en vervolging. Deze wijziging was erop gericht om te voorkomen dat de overdracht naar een andere EU-lidstaat onmogelijk wordt door het verlenen van een verblijfsvergunning, die op een later moment weer wordt ingetrokken.

In de Voortgangsbrief van het programma *Samen tegen Mensenhandel* is toegezegd deze wijziging van de B8/3-regeling te evalueren.² Dit rapport is het verslag van deze evaluatie.

¹ De verblijfsregeling mensenhandel bestaat uit de bedenktijd en de tijdelijke verblijfsvergunning (beide geregeld in paragraaf B8/3 Vc 2000) en de niet-tijdelijke verblijfsvergunning (geregeld in paragraaf B9/12 Vc 2000).

² *Kamerstukken II* 2019/20, 28638, 183, p. 6.

Onderzoeksvragen- en aanpak

De centrale onderzoeksvraag bestaat uit drie onderdelen:

- I. Wat was de beleidstheorie van de wijzigingen van de B8/3-regeling?
- II. Hoe wordt de gewijzigde regeling uitgevoerd en hoe ervaren betrokkenen (uitvoeringsorganisaties, maatschappelijke organisaties en de doelgroep) het uitvoeringsproces?
- III. Wat zijn de voorlopige resultaten/effecten van de wijzigingen van de B8/3-regeling?

We onderscheiden daarbij de volgende onderzoeksthema's, die aansluiten bij de hoofdvragen:

1. Beleidstheorie
2. Uitvoering
3. Effecten

Deze onderzoeksvragen zijn beantwoord aan de hand van een uitgebreide documentenstudie, interviews, dossierstudie bij de IND en politie/OM en kwantitatief onderzoek. Ter validatie is de beleidsreconstructie schriftelijk voorgelegd aan een voormalig beleidsmedewerker van het ministerie van Justitie en Veiligheid, een medewerker van het OM en een medewerker van het Coördinatiecentrum Mensenhandel. De voorlopige bevindingen en conclusies zijn besproken in een expertmeeting.

Juridisch kader

Voorafgaand aan de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag is in hoofdstuk 2 het juridisch kader van de B8/3-regeling uiteengezet. Dit juridisch kader bestaat uit nationale regels (de Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000) en internationale verdragen en EU-richtlijnen. Op basis van deze verdragen en richtlijnen hebben staten verplichtingen op het gebied van de bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers. Daarnaast zijn andere EU-lidstaten ook gebonden aan deze internationale verdragen en EU-richtlijnen. Dit betekent dat Nederland er bij de overdracht van vreemdelingen naar andere EU-lidstaten in principe van kan uitgaan dat deze landen hun internationale en Europese verplichtingen zullen nakomen (het 'interstatelijk vertrouwensbeginsel').³

Op drie punten voldoet de B8/3-regelingen mogelijk niet aan de internationale en Europese verplichtingen.

Ten eerste is de B8/3-regeling een implementatie van de Verblijfsvergunningrichtlijn (2004/81/EG). EU-richtlijnen moeten geïmplementeerd worden in nationale wetgeving. Beleidsregels, in dit geval de Vreemdelingencirculaire 2000, kunnen in dit verband niet als wetgeving worden beschouwd. Dit roept de vraag op of Nederland de Verblijfsvergunningrichtlijn correct geïmplementeerd heeft. De rechtbank Den Haag heeft hierover een prejudiciële vraag gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Unie, maar deze heeft het Hof uiteindelijk niet beantwoord.⁴

³ Besluit van de Staatssecretaris van JenV van 10 juli 2019, nummer WBV 2019/10, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 25 juli 2019, 40593, p. 17.

⁴ Rechtbank Den Haag, zp. Zwolle, 29 januari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:727, *JV* 2021/46 en Hof van Justitie EU, 20 oktober 2022, ECLI:EU:C:2022:809 (*O.T.E. v. Staatssecretaris van JenV*).

Om vreemdelingen die mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel tot rust te laten komen en te beslissen of zij mee willen werken aan het strafrechtelijk onderzoek naar de mensenhandelaar, moet hen volgens onder meer de EU-Verblijfsvergunningrichtlijn bij de geringste aanwijzing van mensenhandel bedenktijd worden aangeboden. Tot 18 mei 2023 sloot de B8/3-regeling mensen die rechtmatig in Nederland verblijven, waaronder Dublinclaimanten, vanwege dit rechtmatige verblijf uit van de bedenktijd. De rechtbank Den Haag heeft hierover prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie. Het Hof van Justitie oordeelde op 20 oktober 2022 dat de Verblijfsvergunningrichtlijn geenszins uitsluit dat slachtoffers die rechtmatig verblijf hebben niet onder de reikwijdte van de richtlijn vallen.⁵ Naar aanleiding van deze uitspraak is de B8/3-regeling op 18 mei 2023 aangepast: ook aan Dublinclaimanten wordt bedenktijd aangeboden. Deze bedenktijd is echter wel korter (het minimum van 30 dagen) dan de bedenktijd die wordt aangeboden aan niet-Dublinclaimanten (drie maanden). Het Hof overwoog in de uitspraak dat lidstaten over de duur van de bedenktijd een afweging mogen maken tussen de Dublinverordening en de Verblijfsvergunningrichtlijn. In de praktijk hebben de betrokken organisaties vanaf de uitspraak van het Hof bedenktijd aangeboden aan Dublinclaimanten.

Het laatste punt is dat discussie kan bestaan over de betekenis die de staatssecretaris toekent aan het interstatelijk vertrouwensbeginsel als mogelijke slachtoffers van mensenhandel toch overgedragen worden aan de verantwoordelijke lidstaat. In de zaken *M.S.S. v. Griekenland en België* en *N.S. t. Verenigd Koninkrijk* oordeelde zowel het EHRM als het Hof van Justitie EU dat het interstatelijk vertrouwensbeginsel lidstaten niet ontslaat van een eigen onderzoeksplicht.⁶ Dat roept de vraag op of Nederland een vreemdeling wel kan overdragen aan de verantwoordelijke EU-lidstaat als onvoldoende is onderzocht of de vreemdeling daar aangifte kan doen, deze aangifte ook daadwerkelijk wordt behandeld en of de bescherming die het mogelijke slachtoffer daar krijgt voldoet aan de internationale verplichtingen. Voor Italië heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op 26 april 2023 geoordeeld dat niet wordt voldaan aan het interstatelijk vertrouwensbeginsel, vanwege het gebrek aan (asiel)opvang daar.⁷

De Afdeling heeft op 5 juli 2023,⁸ in navolging van de antwoorden op prejudiciële vragen van het Hof van Justitie van 30 maart 2023,⁹ geoordeeld dat het beleid in paragraaf B1/7.2 van de Vreemdelingen 2000 in strijd is met de Dublinverordening. Bezwaar en beroep tegen de weigering om een B8/3-verblijfsvergunning te verlenen schorten weliswaar de uitvoering van een overdrachtsbesluit op, maar kunnen niet leiden tot opschorting van de overdrachtstermijn.

Beleidstheorie

De beleidstheorie is het geheel van causale en andere veronderstellingen waarop het beleid rust. Bij het reconstrueren van de beleidstheorie hebben we aandacht besteed aan de veronderstelde maatschappelijke problemen die aanleiding geven voor de wijziging van de B8/3-regeling, de doelen die met de wijziging zijn beoogd en de veronderstelde mechanismen die in gang worden gezet door de beleidswijziging om die doelen te behalen. Binnen de

⁵ Rechtbank Den Haag, zp. Zwolle, 29 januari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:727, *JV* 2021/46 en Hof van Justitie EU, 20 oktober 2022, ECLI:EU:C:2022:809 (*O.T.E. v. Staatssecretaris van JenV*).

⁶ EHRM 21 januari 2011, nr. 30696/09 (*MSS. v. Griekenland en België*); Hof van Justitie EU 21 december 2011, C411/10 en C-413/10 (*NS v. UK*).

⁷ ABRvS 26 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1655.

⁸ ABRvS 5 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2593.

⁹ HvJ EU 30 maart 2023, C-338/21, ECLI:EU:C:2023:269.

reconstructie is ook aandacht voor de overwogen alternatieven en neveneffecten (onbedoelde gevolgen).

Probleemanalyse

De directe aanleiding voor de beleidswijziging was een grote stijging in vooral begin 2019 van het aantal vreemdelingen, met name Dublinclaimanten, dat aangifte wilde doen van mensenhandel en daardoor aanspraak maakte op een tijdelijke B8/3-verblijfsvergunning. Deze stijging leidde tot knelpunten en frustraties voor politie, Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) en IND bij de uitvoering van de B8/3-regeling. De vele verzoeken konden niet op tijd worden verwerkt en de wachttijden bij de politie liepen op, wat de situatie onhoudbaar maakte. Een ander belangrijk knelpunt was dat een groot deel van de B8/3-aangiften mensenhandel niet of nauwelijks opsporingsindicaties voor Nederland bevatte. De B8/3-regeling is een laagdrempelige regeling. Door het verlenen van een tijdelijke verblijfsvergunning verviel de Dublinclaim, waardoor Nederland verantwoordelijk werd voor de asielaanvraag. Deze factoren tezamen maakten dat het ministerie concludeerde dat er een 'onwenselijke verblijfsrechtelijke prikkel' uitging van de B8/3-regeling voor Dublinclaimanten. Dublinclaimanten zouden 'oneigenlijk gebruik' maken van de B8/3-regeling.

Bij de probleemanalyse zijn de volgende kanttekeningen te plaatsen. In de eerste plaats is niet goed onderbouwd dat en op welke manier(en) sprake is van oneigenlijk gebruik van de regeling. Uit onderzoek van het WODC, dat op het moment van totstandkoming van de wijziging al bekend was, blijkt dat het niet goed mogelijk is om oneigenlijk gebruik te meten en dat het kan bestaan in verschillende vormen en gradaties. Onderzoek naar de stijging van het aantal B8/3-aanvragen heeft ook niet plaatsgevonden. Een andere belangrijke kanttekening bij de probleemanalyse van het ministerie is dat er sterk geleund wordt op het feit dat de aangiften weinig opsporingsindicaties bevatten; dit terwijl opsporingsindicaties volgens onderzoek niets zeggen over feitelijk slachtofferschap van mensenhandel en ook niets zeggen over oneigenlijk gebruik. Dit was ook al bekend bij de voorbereiding van de beleidswijziging en is in de voorbereiding van de wijziging expliciet benoemd als tegenargument van de wijziging.

Doelen van de wijziging en de aanpak van mensenhandel

Uit de beleidsreconstructie kwamen de volgende doelen van de wijziging van de B8/3-regeling naar voren, waarbij de belangrijkste doelstelling was om te voorkomen dat Nederland verantwoordelijk wordt voor de inhoudelijke behandeling van de asielaanvraag van Dublinclaimanten, terwijl het OM de aanwezigheid van die vreemdeling in Nederland niet noodzakelijk acht voor de opsporing en vervolging van mensenhandel. De andere doelen waren:

- Het terugdringen van het aantal aangiften mensenhandel zonder opsporingsindicaties in Nederland door Dublinclaimanten.
- Het ontlasten van organisaties (politie, IND, OM, DT&V) betrokken bij de uitvoering van de B8/3-regeling en het migratiebeleid.
- Het voorkomen van oneigenlijk gebruik van de B8/3-regeling door Dublinclaimanten.

De doelen van de wijziging van de B8/3-regeling dragen slechts in beperkte mate bij aan de doelen van de aanpak van mensenhandel (het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en het beschermen van slachtoffers), omdat de doelen van de beleidswijziging primair gericht zijn op het oplossen van problemen bij ketenpartners, het verminderen van aangiften en migratiecontrole (het voorkomen dat Nederland verantwoordelijk wordt voor de asielaanvraag van deze Dublinclaimanten). Indirect kan de beleidswijziging wel bijdragen aan de centrale doelstellingen van de aanpak van mensenhandel. Minder oneigenlijk gebruik en/of 'kansloze' aangiften van mensenhandel van Dublinclaimanten en het ontlasten van organisaties komen

de opsporing en vervolging naar aanleiding van aangiften van andere mogelijke slachtoffers van mensenhandel en de bescherming van die mogelijke slachtoffers immers ten goede.

De uitvoering: proces en ervaringen

De tweede hoofdvraag van het onderzoek was hoe de gewijzigde regeling wordt uitgevoerd en hoe betrokkenen (uitvoeringsorganisaties, maatschappelijke organisaties en de doelgroep) het uitvoeringsproces ervaren. Hiervoor hebben we de gewijzigde processen bij de politie, OM, de IND en DT&V beschreven. Hierbij is met name van belang dat sinds 1 januari 2018 een door politie, OM en IND ontwikkelde landelijke werkwijze geldt voor de behandeling van ‘kansloze’ B8/3-zaken (zaken zonder opsporingsindicaties in Nederland) en dat de politie in augustus 2019 een Landelijk Coördinatiecentrum (LCC) heeft opgericht om tot een efficiëntere behandeling van ‘kansloze’ aangiften te komen.

De geïnterviewde ketenpartners zijn positief over de uitvoering van de wijziging van de B8/3-regeling en vooral over de vernieuwde landelijke werkwijze en het LCC. De lijnen tussen organisaties zijn korter en het proces is eenduidiger en efficiënter geworden. De wachttijden voor het doen van aangifte zijn korter geworden, ook door de afname van het aantal aangiften.

Vanuit politie, OM, (rechts)hulpverleners en maatschappelijke organisaties worden wel twijfels geuit over de koppeling die de B8/3-regeling maakt tussen het strafrechtelijke onderzoek en het verblijfsrecht. Het verblijfsrecht van vreemdelingen die slachtoffer zijn geworden van mensenhandel is direct afhankelijk van het bestaan van strafrechtelijk onderzoek. Dublinclaimanten krijgen geen verblijfsvergunning op grond van de B8/3-regeling als de aangifte naar het oordeel van het OM onvoldoende opsporingsindicaties in Nederland bevat; bij niet-Dublinclaimanten wordt de vergunning ingetrokken. Het belangrijkste argument voor het loslaten van deze koppeling is dat strafrechtelijke opsporingsindicaties niets zeggen over slachtofferschap van mensenhandel. Het is daarom niet passend om de erkenning als slachtoffer van mensenhandel en het recht op de bijbehorende bescherming, hulp en opvang te koppelen aan de kansrijkheid van het strafrechtelijk onderzoek. Een ander argument voor het loslaten van deze koppeling is dat vreemdelingen aangifte móéten doen als ze een verblijfsvergunning willen krijgen. Hierdoor moet de politie nog steeds aangiften afhandelen die op casusniveau niet tot opsporing en vervolging leiden vanwege het ontbreken van opsporingsindicaties en/of rechtsmacht in Nederland.

Effecten van de wijziging

De derde centrale onderzoeksvraag was wat de voorlopige resultaten en effecten van de wijziging van de B8/3-regeling zijn. Aan de hand van cijfers van de IND, dossierstudies bij de IND en bij politie/OM en interviews hebben we de veranderingen in de situatie vóór en na de wijziging uiteengezet. Deze ontwikkelingen hebben betrekking op het aantal aanvragen van verblijfsvergunningen op grond van de B8/3-regeling en de beslissingen daarop, de opsporing van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers.

In de aantallen aanvragen van verblijfsvergunningen en de beslissingen daarop zijn, ten aanzien van Dublinclaimanten, twee ontwikkelingen te zien. Ten eerste is het aantal aanvragen, na een piek in de periode 1 augustus 2018 tot en met 31 juli 2020, vanaf 1 augustus 2020 gedaald. Dit kan het gevolg zijn van een afgenomen bereidheid van slachtoffers om aangifte

te doen, maar ook van de afgenomen migratie-instroom als gevolg van de coronacrisis. Door dit laatste kwamen minder asielzoekers naar Nederland, wat de daling in het aantal aangiften (mede) kan verklaren.

Uit de cijfers van de IND blijkt dat vóór de wijziging de aanvragen van Dublinclaimanten werden ingewilligd en vervolgens, in de meeste gevallen, met terugwerkende kracht werden ingetrokken. Na de wijziging worden de meeste aanvragen van Dublinclaimanten afgewezen. Deze ontwikkeling was te verwachten gezien de nieuwe opzet van de B8/3-regeling, waarin bij Dublinclaimanten eerst het bericht van het OM wordt afgewacht voordat een verblijfsvergunning wordt verleend.

Uit een vergelijking van de periode vóór de wijziging met de periode na de wijziging zijn geen duidelijke verschillen te zien in het aantal definitief verleende vergunningen (de verleende vergunningen die niet zijn ingetrokken). Ook in de cijfers die betrekking hebben op de aanvragen van niet-Dublinclaimanten zijn geen noemenswaardige veranderingen te zien na de wijziging (die ook uitsluitend op Dublinclaimanten betrekking had).

Opsporing

Zowel voor als na de wijziging leidt slechts een beperkt deel van de B8/3-aangiften daadwerkelijk tot opsporingsonderzoek. De aangiften van vóór en na de wijziging bevatten naar het oordeel van het OM zelden voldoende opsporingsindicaties in Nederland. Dit volgt uit het dossieronderzoek en is ook geconstateerd door medewerkers van de politie en het OM. De wijziging van de B8/3-regeling heeft er dus niet toe geleid dat in deze zaken relatief vaker aangiftes worden gedaan op basis waarvan opsporingsonderzoek kan worden verricht.

Hoewel geen volledig beeld bestaat van de doorlooptijden bij de politie en het OM vóór en na de wijziging van de B8/3-regeling, zijn er aanwijzingen dat de doorlooptijden bij de politie en het OM korter zijn geworden sinds de wijziging. Deze ontwikkeling kan niet worden toegeschreven aan de wijziging van de B8/3-regeling, omdat in 2018 ook een nieuwe werkwijze voor de behandeling van B8/3-aangiften is ingevoerd en in augustus 2019 het LCC is opgericht. Bovendien zijn de aantallen aangiften sinds 1 augustus 2019 sterk gedaald. In dit kader is met name relevant dat de wachttijden voor het doen van aangifte na de wijziging aanzienlijk zijn gedaald.

Bescherming van slachtoffers

In meerdere interviews en de expertmeeting is aangegeven dat slachtoffers als gevolg van de wijziging van de B8/3-regeling mogelijk minder bescherming krijgen. Ten eerste is er minder zicht op slachtoffers. De wijziging van de B8/3-regeling heeft mogelijk geleid tot een afname in de bereidheid van slachtoffers om aangifte te doen. Het tot voor kort niet aanbieden van bedenktijd aan Dublinclaimanten heeft hier volgens veel geïnterviewden aan bijgedragen.

Ten tweede bestaat het risico dat Dublinclaimanten die slachtoffer zijn geworden van mensenhandel worden overgedragen naar andere EU-lidstaten waar het systeem voor bescherming van slachtoffers minder goed functioneert. Het feit dat een aangifte geen opsporingsindicaties bevat, zegt niet per se iets over het slachtofferschap van de aangever. Het oordeel van het OM dat het verblijf van de vreemdeling in Nederland niet nodig is voor de opsporing of vervolging (dat wil zeggen: dat er geen opsporingsindicaties in Nederland zijn), sluit dus geenszins uit dat slachtoffers worden overgedragen naar andere EU-lidstaten.

Ook Dublinclaimanten die niet worden overgedragen krijgen, als zij geen verblijfsvergunning op basis van de B8/3-regeling krijgen, minder bescherming. Zij kunnen namelijk geen gebruik maken van de speciale voorzieningen voor slachtoffers van mensenhandel. Daarnaast bestaat het risico dat Dublinclaimanten, om te voorkomen dat zij worden overgedragen, in de illegaliteit verdwijnen.

Conclusie

Uit de beleidsreconstructie komt naar voren dat de wijziging van de B8/3-regeling met name gericht was op het voorkomen dat Nederland verantwoordelijk wordt voor de inhoudelijke behandeling van de asielaanvraag en, in het verlengde daarvan, het terugdringen van het aantal aangiften van mensenhandel zonder opsporingsindicaties, het ontlasten van organisaties betrokken bij de uitvoering van deze regeling en het voorkomen van oneigenlijk gebruik.

Uit dit onderzoek blijkt deze doelen deels zijn bereikt.

Nederland is in minder gevallen verantwoordelijk geworden voor de inhoudelijke behandeling van asielaanvragen door verlening van een B8/3-verblijfsvergunning; de meeste aanvragen van Dublinclaimanten worden afgewezen. In de praktijk blijkt echter dat een groot deel van deze Dublinclaimanten in de drie jaar na de wijziging niet is overgedragen na afwijzing van hun B8/3-aanvraag, bijvoorbeeld doordat de uiterste overdrachtsdatum is verstreken of doordat mensen met onbekende bestemming vertrekken (bijvoorbeeld in de illegaliteit in Nederland). Dan kan Nederland alsnog verantwoordelijk worden voor hun asielaanvraag. Daarbij kan corona (het niet kunnen overdragen vanwege test- en vaccinatie-eisen) een rol hebben gespeeld. Ook zijn overdrachten naar Italië al lang moeilijk/onmogelijk, vanwege corona en vanwege de opvangcrisis daar. In december 2022 heeft Italië een stop op Dublinoverdrachten afgekondigd, die de ABRvS op 26 april 2023 heeft bevestigd. Ook andere ontwikkelingen in de jurisprudentie, zoals de uitspraak van het Hof van Justitie over de bedenktijd en twee uitspraken over opschorting van de overdrachtstermijn, zijn niet meegenomen bij de totstandkoming van de wijziging van de B8/3-regeling, maar beperken wel het effect ervan wat betreft het bereiken van dit doel.

Verder blijkt dat het aantal aangiften is afgenomen en de politie, OM en IND hierdoor zijn ontlast. Deze ontwikkeling kan echter niet uitsluitend aan de wijziging van de B8/3-regeling worden toegeschreven: de nieuwe landelijke werkwijze, de oprichting van het LCC en het feit dat de afgelopen jaren de migratie-instroom als gevolg van de coronacrisis is gedaald hebben hier waarschijnlijk een groter effect op gehad.

Of de wijziging effect heeft gehad op oneigenlijk gebruik van de B8/3-regeling kan niet worden vastgesteld: zoals gezegd is het niet goed mogelijk om oneigenlijk gebruik te meten en is vóór de wijziging ook niet vastgesteld dat en zo ja, in welke mate oneigenlijk gebruik van de regeling werd gemaakt.

De wijziging van de B8/3-regeling draagt daarentegen niet bij aan de verwezenlijking van de bredere doelen van de aanpak van mensenhandel: het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers. Aangiften van mensenhandel in B8/3-zaken leiden zelden tot opsporingsonderzoek, laat staan vervolging van verdachten. Dat was vóór de wijziging van 1 augustus 2019 het geval, en na de wijziging is dit onveranderd. De bijdrage van deze regeling aan de opsporing is dus gering. De vermindering van de werklast bij vooral de politie

heeft misschien effect gehad op de opsporing en vervolging in andere mensenhandelzaken, maar dit komt niet uit het onderzoek naar voren. De bescherming van slachtoffers is door de wijziging afgenomen. Zo is er minder zicht op slachtoffers en bestaat het risico dat slachtoffers worden overgedragen naar EU-lidstaten waar zij minder bescherming krijgen of in Nederland in de illegaliteit belanden.

Zoals gezegd wordt vanuit de politie, het OM, (rechts)hulpverleners en maatschappelijke organisaties twijfels geuit over de koppeling die de B8/3-regeling maakt tussen het strafrechtelijke onderzoek en het verblijfsrecht. Het beperkte nut van B8/3-regeling voor de opsporing en de beperkte bescherming die deze regeling biedt aan slachtoffers, kan reden zijn om deze koppeling los te laten en te werken aan een regeling waarin de verblijfsstatus van vreemdelingen die mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel wordt gebaseerd op de aannemelijkheid van hun slachtofferschap.

Aanbevelingen

Aanbeveling 1

Koppel de verblijfsrechtelijke bescherming voor slachtoffers van mensenhandel (op basis van de B8/3-regeling) los van de aangifte en het strafrechtelijk onderzoek. Laat mogelijke slachtoffers laagdrempelig een aanvraag doen bij de IND en laat de IND, zo nodig samen met deskundigen, het recht op een B8/3-verblijfsvergunning en de daarbij horende bescherming en voorzieningen beoordelen op basis van de aannemelijkheid van feitelijk slachtofferschap van mensenhandel.

Aanbeveling 2

Werk meer en beter internationaal en Europees samen in de aanpak van mensenhandel waar vreemdelingen slachtoffer van zijn, zowel aan de strafrechtelijke kant als bij de bescherming van slachtoffers. **Inzetten op beter internationaal en Europees asiel- en migratiebeleid** is een voorwaarde voor een effectieve aanpak van mensenhandel, maar ook voor migratiecontrole en het voorkomen van problemen als die hebben geleid tot deze beleidswijziging.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

Voor vreemdelingen die slachtoffer of getuige zijn van mensenhandel geldt de verblijfsregeling mensenhandel.¹⁰ Onderdeel van deze regeling is de B8/3-regeling, opgenomen in paragraaf B8/3 van de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc 2000). De B8/3-regeling geeft vermoedelijke slachtoffers en getuigen van mensenhandel als zij daarvan aangifte doen het recht op een tijdelijke verblijfsvergunning en de daaraan verbonden voorzieningen als opvang en onderdak, medische bijstand, rechtshulp en speciale voorzieningen voor levensonderhoud.¹¹

Volgens de oorspronkelijke B8/3-regeling kregen vreemdelingen die aangifte deden van mensenhandel in principe een tijdelijke verblijfsvergunning. De politie moet de IND informeren over een aangifte van mensenhandel van een vreemdeling. Tot de beleidswijziging zag de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) dit bericht als een aanvraag voor een tijdelijke verblijfsvergunning. De IND besliste binnen 24 uur na ontvangst hiervan over de verlening van de vergunning.¹² De vergunning gold voor de duur van het strafrechtelijk onderzoek waaraan de vreemdeling meewerkte. Als het Openbaar Ministerie (OM) het strafrechtelijk onderzoek beëindigde vanwege het ontbreken van voldoende opsporingsindicaties (aanwijzingen voor de opsporing) werd de tijdelijke verblijfsvergunning met terugwerkende kracht ingetrokken.¹³

Deze opzet van de B8/3-regeling had als gevolg dat Nederland na verlening van de tijdelijke verblijfsvergunning verantwoordelijk werd voor de asielprocedure van zogenoemde Dublinclaimanten, ook als de tijdelijke vergunning later werd ingetrokken. Een Dublinclaimant is een asielzoeker van wie de asielaanvraag volgens de Europese Dublinverordening onder de verantwoordelijkheid van een andere EU-lidstaat valt en voor wie de IND deze lidstaat heeft verzocht om de overdracht van de asielzoeker te accepteren (de 'Dublinclaim').¹⁴ Door het verlenen van de tijdelijke verblijfsvergunning verviel de Dublinclaim en werd Nederland

¹⁰ De verblijfsregeling mensenhandel bestaat uit de bedenktijd en de tijdelijke verblijfsvergunning (beide geregeld in paragraaf B8/3 Vc 2000) en de niet-tijdelijke verblijfsvergunning (geregeld in paragraaf B9/12 Vc 2000).

¹¹ Mogelijke slachtoffers die geen aangifte kunnen of willen doen vanwege een ernstige bedreiging, medische of psychische beperking of minderjarigheid, kunnen onder voorwaarden ook een tijdelijke verblijfsvergunning krijgen (paragraaf B8/3.1 Vc 2000).

¹² De vergunning werd verleend, behalve als er contra-indicaties waren, namelijk een strafrechtelijke veroordeling die geen verband houdt met mensenhandel.

¹³ Besluit van de Staatssecretaris van JenV van 10 juli 2019 (Stcrt. 2019, 40593), p. 17.

¹⁴ Dublinclaimant is niet de gelukkigste term voor mensen op wie de Dublinverordening van toepassing is, omdat deze vreemdelingen zelf niets 'claimen'. Voor de leesbaarheid en omdat dit wel de gangbare term is, hebben we het in dit rapport toch over 'Dublinclaimanten'.

verantwoordelijk voor de asielaanvraag. Ook als de tijdelijke verblijfsvergunning werd ingetrokken, bleef Nederland verantwoordelijk voor de asielprocedure.¹⁵

Sinds begin 2019 steeg het aantal vreemdelingen dat aangifte deed van mensenhandel substantieel.¹⁶ De staatssecretaris heeft in juni 2019 de Kamer geïnformeerd over de toename van aangiften en geeft aan dat bij verschillende organisaties het vermoeden is ontstaan van oneigenlijk gebruik van de B8/3-regeling door Dublinclaimanten.¹⁷ Per 1 augustus 2019 is de B8/3-regeling daarom aangepast voor Dublinclaimanten.¹⁸ Als een Dublinclaimant aangifte doet van mensenhandel en daarmee een aanvraag doet voor een B8/3-verblijfsvergunning, beslist de IND voortaan niet meer binnen 24 uur na ontvangst van de aanvraag, maar binnen 24 uur nadat van het OM bericht is ontvangen dat de aanwezigheid van de vreemdeling in Nederland noodzakelijk is voor opsporing en vervolging van mensenhandel. De politie en het OM behandelen de aangifte binnen een streeftermijn van vier weken. Als het OM oordeelt dat de aanwezigheid van de Dublinclaimant in Nederland niet noodzakelijk is in het belang van opsporing en vervolging, krijgt de vreemdeling geen tijdelijke verblijfsvergunning en volgt de overdracht van de vreemdeling naar het daarvoor verantwoordelijke EU-land. Kortom, waar een vreemdeling voorheen een tijdelijke verblijfsvergunning kreeg op het moment dat die aangifte deed van mensenhandel, krijgt die dat na de wijziging van de regeling pas op het moment dat het OM diens aanwezigheid in Nederland noodzakelijk vindt voor opsporing en vervolging. Per saldo was de bedoeling van deze beleidswijziging dat voor een veel kleiner aantal asielzoekers de Dublinclaim zou vervallen, waardoor overdracht naar een lidstaat waar een Dublinclaim is gelegd mogelijk blijft, ook als de vreemdeling aangifte van mensenhandel heeft gedaan.

In de Voortgangsbrief van het programma *Samen tegen Mensenhandel* is toegezegd deze wijziging van de B8/3-regeling te evalueren.¹⁹ Dit rapport is het verslag van deze evaluatie van de wijziging van de B8/3-regeling.

1.2 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag voor dit onderzoek bestaat uit drie onderdelen:

- IV. Wat was de beleidstheorie van de wijzigingen van de B8/3-regeling?
- V. Hoe wordt de gewijzigde regeling uitgevoerd en hoe ervaren betrokkenen (uitvoeringsorganisaties, maatschappelijke organisaties en de doelgroep) het uitvoeringsproces?
- VI. Wat zijn de voorlopige resultaten/effecten van de wijzigingen van de B8/3-regeling?

We onderscheiden daarbij de volgende onderzoeksthema's, die aansluiten bij de hoofdvragen:

- 4. Beleidstheorie
- 5. Uitvoering
- 6. Effecten

De deelvragen staan in bijlage 1.

¹⁵ Besluit van de Staatssecretaris van JenV van 10 juli 2019 (*Stcrt.* 2019, 40593), p. 17.

¹⁶ *Kamerstukken II* 2018/19, 28638, 165, p. 1.

¹⁷ *Kamerstukken II* 2018/19, 28638, 165, p. 2.

¹⁸ Besluit van de Staatssecretaris van JenV van 10 juli 2019 (*Stcrt.* 2019, 40593).

¹⁹ *Kamerstukken II* 2019/20, 28638, 183, p. 6.

1.3 Onderzoeksaanpak

Documentenstudie

We hebben een uitgebreide documentenstudie uitgevoerd. Voor het in kaart brengen van het juridisch kader bestudeerden we zowel Nederlandse wet- en regelgeving als relevante regelgeving op Europees en internationaal niveau, waaronder diverse verdragen. Ook hebben we relevante jurisprudentie op zowel Europees als nationaal niveau bestudeerd. Bij de beleidsreconstructie lag de focus op diverse parlementaire stukken, zoals Kamerstukken en (voortgangs)brieven, maar ook andere relevante documentatie, waaronder onderzoeksrapportages. De documentenstudie is voor een belangrijk deel gebaseerd op een analyse van documenten uit de periode vóór en rondom augustus 2019, de periode waarin de beleidswijziging werd vastgesteld. Een bronnenlijst is te vinden in bijlage 2. Om zicht te krijgen op de uitvoering van de B8/3-regeling bestudeerden we diverse werkprotocollen, formulieren en procesbeschrijvingen. Deze hebben we opgevraagd bij de uitvoeringsorganisaties. Een overzicht van bestudeerde (proces)documenten over de uitvoering van de wijziging staat in bijlage 3.

Oriënterende interviews

Bij de start van het onderzoek hebben we zeven interviews gehouden met in totaal dertien personen. Zij waren direct en indirect betrokken bij de beleidswijziging en/of werkzaam bij organisaties die zich bezighouden met het migratiebeleid en de aanpak van mensenhandel. We gebruikten deze gesprekken om ons te oriënteren op de B8/3-regeling en de betrokken organisaties en voor de beleidsreconstructie. Voor dit laatste spraken we met hen over de totstandkoming van de wijziging, de doelen en overwegingen, de voorziene effecten en de veronderstelde werkzame mechanismen. De functies van de gesprekspartners hebben we opgenomen in bijlage 4.

Validatie beleidstheorie

De door ons gereconstrueerde beleidstheorie is schriftelijk voorgelegd aan een voormalig beleidsmedewerker van het ministerie van JenV en een medewerker van het OM. Beiden waren direct betrokken bij de wijziging van de B8/3 regeling. Daarnaast hebben we de beleidstheorie voorgelegd aan een medewerker van het Coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMensha) die indirect betrokken was bij de wijziging. Alle drie spraken we eerder in het kader van het onderzoek. Hun reacties leidden niet tot aanpassing van de beleidstheorie.

Verdiepende interviews

Om zicht te krijgen op de uitvoering van de gewijzigde B8/3-regeling, de ervaringen daarmee en de effecten van de wijziging hebben we gesproken met vertegenwoordigers van diverse overheidsorganisaties en maatschappelijke organisaties en met (rechts)hulpverleners die te maken hebben met de uitvoering van de regeling en de wijziging en die zicht hebben op de effecten. In totaal hebben we achttien gesprekken gevoerd, waaronder meerdere dubbel- en groepsinterviews. De functies van deze gesprekspartners staan in bijlage 4.

Interviews doelgroep

We spraken ook met de ‘doelgroep’ van de B8/3-regeling: buitenlandse (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel. We hebben tien mogelijke slachtoffers geïnterviewd, die we hebben gevonden via een zorgcoördinator slachtoffers mensenhandel en via een Categorale Opvang Slachtoffers Mensenhandel (COSM). De gesprekken gingen over hun ervaringen met de regeling, de procedure en het contact met organisaties als politie, OM, IND en (rechts)hulpverlening. Zij hebben allemaal ná de wijziging (namelijk in 2022/2023) een beroep gedaan op de regeling.

Dossierstudie

Om inzicht te krijgen in (de afhandeling van) B8/3-zaken van vóór en na de wijziging en mogelijke veranderingen daarin, hebben we 99 dossiers bestudeerd waarin een vreemdeling aangifte heeft gedaan van mensenhandel²⁰ en daarmee een B8/3-vergunning heeft aangevraagd: 50 dossiers bij OM en politie en 49 bij de IND,²¹ over de drie jaar vóór en drie jaar ná de wijziging. De selectiecriteria waren het moment van aangifte/aanvraag (vóór of na de wijziging) en of er een indicatie was dat de Dublinverordening van toepassing was.

Periode	Strafrechtelijke dossiers	IND-dossiers
1 aug 2016 – 1 aug 2019	14 (mogelijk) Dublin 6 (waarschijnlijk) niet-Dublin 4 onduidelijk of Dublin	17 Dublin 8 niet-Dublin
1 aug 2019 – 1 aug 2022	13 Dublin 13 niet-Dublin	15 Dublin 9 niet-Dublin

We hebben 25 strafdossiers bestudeerd bij het Landelijk Parket. Het gaat om dossiers van na de wijziging. Sinds 1 januari 2018 geldt een landelijke werkwijze, ontwikkeld door OM, politie en IND, dat B8/3-aangiften zonder opsporingsindicaties in Nederland, door vooral OM en politie ook wel ‘kansloze’ B8/3-zaken²² genoemd, door het Landelijk Parket (LP) worden afgedaan. Sinds de wijziging van de B8/3-regeling in augustus 2019 heeft de politie een Landelijk Coördinatiecentrum (LCC) opgericht voor de afhandeling van ‘kansloze’ B8/3-zaken. Het vermoeden van politie en OM is dat het LP en het LCC zo een groot deel van de B8/3-zaken in beeld hebben. Ook houdt het LP sinds 2019 bij of er een Dublinclaim is. In de bestudeerde strafdossiers van voor 1 augustus 2019 is minder zeker of er wel of geen Dublinclaim is, omdat dit onderscheid niet relevant was voor politie en OM. Een beperking is dat we bij het LP dus geen ‘kansrijke’ zaken konden bestuderen; die worden afgedaan door de regionale politie-eenheden en arrondissementsparketten. Strafdossiers van voor de wijziging en ‘kansrijke’ dossiers van na de wijziging hebben we opgevraagd bij de arrondissementsparketten Noord-Nederland, Oost-Nederland, Midden-Nederland en Oost-Brabant, omdat daar volgens politie en OM de meeste B8/3-zaken zouden zijn afgehandeld. Het bleek erg lastig de B8/3-zaken uit de systemen te halen. Uiteindelijk hebben we van voor de wijziging zeven dossiers bestudeerd bij het parket Midden-Nederland en zeventien bij de politie Noord-Nederland; zes van deze 24 dossiers heeft het OM afgedaan vóór invoering van de landelijke werkwijze in 2018. Tot slot hebben we bij de politie Noord-Nederland één ‘kansrijke’ zaak van ná de wijziging bestudeerd.

Kwantitatief onderzoek

Voor een beeld van de situatie voor en na de wijziging, veranderingen en mogelijke effecten, hebben we cijfers verzameld over de periode 1 augustus 2016 tot en met 31 juli 2019 en 1 augustus 2019 tot en met 31 juli 2022. Een overzicht van onze kwantitatieve vragen staat in bijlage 5. We hebben cijfers van de IND ontvangen over de uitvoering van de B8/3-regeling in deze periode: verleende bedenktijd aan mogelijke slachtoffers van mensenhandel, aantallen aanvragen voor B8/3-vergunningen en beslissingen op die aanvragen en ingetrokken en niet verlengde B8/3-vergunningen. De cijfers zijn uitgesplitst naar Dublinindicatie. De IND beschouwt iemand als (potentiële) Dublinclaimant als op het moment van de verlening van bedenktijd of de B8/3-aanvraag:

²⁰ In één bestudeerd dossier van de politie van vóór de wijziging hebben de mogelijke slachtoffers geen aangifte gedaan; na het intakegesprek met de politie zijn zij uit de opvang verdwenen.

²¹ Het beoogde vijftigste dossier bij de IND bleek geen B8/3-zaak te zijn; daarom komt het totaal aantal dossiers niet uit op 100.

²² Zie bijvoorbeeld *Evaluatie pilot kansloze aangiften verblijfsregeling mensenhandel (voorheen B9-regeling)*, Kamerstukken I 2013/14, 33309, F.

- er op basis van een akkoord op een Dublinclaim de mogelijkheid is om iemand over te dragen naar een andere lidstaat,²³ óf
- als er nog geen Dublinclaim is gelegd, maar op basis van dossieronderzoek is vastgesteld dat er een Eurodac-hit²⁴ en/of een hit in het EU-Visuminformatiesysteem (EU-VIS) is voor de persoon om wie het gaat.

De IND heeft alle cijfers afgerond op tientallen, waarbij aantallen tussen de 1 en de 9 als <10 zijn genoteerd. Door de afrondingen kunnen optelsommen van deelcijfers en eindtotalen van elkaar verschillen. Hiermee is beoogd te voorkomen dat cijfers herleidbaar zijn naar personen. Daarnaast geeft de IND aan dat de cijfers in toekomstige rapportages kunnen afwijken van de verstrekte cijfers, omdat een klein deel van de registraties plaatsvindt nadat de rapportageperiode is verstreken.

Van de DT&V hebben we cijfers ontvangen over overgedragen Dublinclaimanten na de wijziging (periode 1 augustus 2019 tot en met 31 juli 2022). Politie en OM konden de gevraagde cijfers niet aanleveren, omdat deze niet (landelijk en op de gevraagde manier) worden geregistreerd. Wel houdt het Landelijk Parket sinds 2018 jaaroverzichten bij van ‘kansloze’ B8/3-zaken. De politie heeft in 2020 een interne evaluatie gedaan van de beleidswijziging en de werkwijze, waarvan we de samenvatting hebben gekregen en konden gebruiken. Verder hebben we informatie uit andere bronnen gehaald, zoals rapporten van de Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen (Nationaal rapporteur).

Internationale vergelijking

Dit onderzoek is een evaluatie van Nederlands beleid en gaat alleen over de Nederlandse situatie. Hoewel ook andere lidstaten van de EU geconfronteerd worden met de samenloop van de Dublinverordening en de Europese verplichting om mogelijke slachtoffers van mensenhandel bedenktijd en een tijdelijke verblijfsvergunning aan te bieden, blijkt uit een rapport van het Europees Migratienetwerk (EMN) uit 2022 en de Nederlandse benchmark van de resultaten van dit rapport uit 2022 dat er geen andere EU-lidstaten zijn die wijzigingen hebben doorgevoerd die lijken op de wijziging van de B8/3 regeling.²⁵ Ook Myria, de Belgische nationaal rapporteur mensenhandel, geeft aan de problematiek in België niet te herkennen. Een verklaring hiervoor kan volgens Myria zijn dat er controle is op het slachtofferstatuut (de status van slachtoffer/het slachtofferschap) in de beginfase van de procedure; slachtoffers moeten begeleid worden door een van de drie gespecialiseerde centra en er moet een advies van een magistraat zijn voordat de Dienst Vreemdelingenzaken een verblijfstitel toekent, ook voor de eerste bedenktijd.

Expertmeeting

Onze voorlopige bevindingen en conclusies hebben we besproken in een expertmeeting op 23 mei 2023, vóór afronding van het concept eindrapport. Het doel was om de uitkomsten van het onderzoek te toetsen bij de deelnemers op herkenning, en deze zo nodig aan te scherpen. De deelnemers staan in bijlage 4; het gaat om bij de B8/3-regeling en het mensenhandel- en migratiebeleid betrokken mensen en organisaties. De meeste deelnemers hadden we eerder geïnterviewd. We nodigden ook twee advocaten uit, maar die konden helaas niet aanwezig zijn.

²³ Als bijvoorbeeld vóór de B8/3-aanvraag al vast is komen te staan dat er geen overdracht mogelijk is, wordt iemand dus niet als Dublinclaimant gezien.

²⁴ Eurodac is een geautomatiseerde centrale gegevensbank met vingerafdrukken die EU-lidstaten gebruiken bij de registratie van asielzoekers.

²⁵ EMN 2022; EMN Netherlands 2022.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we het juridisch kader: de (internationale, Europese en Nederlandse) wetten, regels, verdragen en jurisprudentie die de context vormen waarin we de B8/3-regeling en de wijziging moeten zien en waaraan we de wijziging van de regeling uiteindelijk toetsen. In dit hoofdstuk beschrijven we ook de B8/3-regeling zoals die gold vóór de wijziging, en wat er is veranderd. Hoofdstuk 3 gaat over de beleidstheorie (thema en hoofdvraag I). In hoofdstuk 4 gaan we in op de uitvoering van de gewijzigde B8/3-regeling (thema en hoofdvraag II) en in hoofdstuk 5 op de (mogelijke) effecten (thema en hoofdvraag III). In hoofdstuk 6 volgt de conclusie, waarin we alle bevindingen samenbrengen en de onderzoeksvragen beantwoorden.

2 Juridisch kader

2.1 Inleiding

De B8/3 regeling heeft als onderwerp de omgang met mogelijke slachtoffers en getuige-aan-gevers van mensenhandel. Deze regeling, die de juridische status van een beleidsregel heeft, maakt onderscheid tussen de tijdelijke verblijfsvergunning voor mogelijke slachtoffers van mensenhandel en de tijdelijke verblijfsvergunning voor getuige-aangevers van mensenhandel. Daarnaast kent de B8/3 regeling een regeling voor de bedenktijd van mogelijke slachtoffers van mensenhandel. Deze regeling is een uitwerking van de internationale en Europese verplichtingen die Nederland heeft als het gaat om aanpak (opsporing, vervolging en berechting) van daders, de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers van mensenhandel. In dit hoofdstuk maken we een juridische analyse van zowel de internationale en Europese wet- en regelgeving als de nationale wet- en regelgeving, inclusief de B8/3 regeling en andere relevante regelingen in de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc 2000).

De bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers van mensenhandel is zowel op internationaal als op Europees niveau geregeld. Hierbij valt te denken aan het Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel (het Palermo Protocol), het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel van 16 mei 2005 (Verdrag van Warschau), de Mensenhandelrichtlijn (2011/36/EU)²⁶ en de Verblijfsvergunningrichtlijn (2004/81/EG).²⁷ Ook uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) zijn verplichtingen voor staten af te leiden. Deze internationale verdragen en EU-richtlijnen zijn om meerdere redenen relevant voor de evaluatie van de wijziging van de B8/3-regeling. Naast het feit dat deze regelingen het juridische kader vormen voor de B8/3 regeling zijn de andere lidstaten van de Europese Unie ook gebonden aan deze EU-richtlijnen en internationale verdragen. Dit betekent dat Nederland er bij de overdracht van vreemdelingen naar andere EU-lidstaten in principe van kan worden uitgegaan dat deze landen hun internationale en Europese verplichtingen zullen nakomen (het ‘interstatelijk vertrouwensbeginsel’).²⁸ Daarnaast is het ook van belang om de aandacht te richten op de doelen waarop deze regelingen zijn gericht. Deze kunnen richting geven bij het waarderen van de effecten van de wijziging van de B8/3-regeling.

²⁶ De Europese Commissie heeft op 19 december 2022 een voorstel tot wijziging van de Mensenhandelrichtlijn ingediend: COM(2022)737 def. (te raadplegen via home-affairs.ec.europa.eu/proposal-directive-preventing-and-combatting-trafficking-human-beings-and-protecting-victims).

²⁷ Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad.

²⁸ Besluit van de Staatssecretaris van JenV van 10 juli 2019 (*Stcrt.* 2019, 40593), p. 17.

In dit hoofdstuk gaan wij in op de volgende vragen:

- Wat zijn de internationale en Europese verplichtingen voor staten op het gebied van mensenhandel?
- Welke Nederlandse wetten en regels zijn van belang voor de evaluatie van de wijziging van de B8/3-regeling?
- Hoe zag de B8/3-regeling er vóór en na de wijziging uit; met andere woorden, wat houdt de wijziging van de B8/3-regeling in?
- Hoe verhoudt de B8/3-regeling en de wijziging daarvan zich tot internationale, Europese en nationale verplichtingen op het gebied van de aanpak van mensenhandel?

Hierna besteden we aandacht aan de relevante regelgeving op internationaal niveau, waarbij ook de verplichtingen op basis van het EVRM aan bod komen (paragraaf 2.2). In paragraaf 2.3 gaan we dieper in op de verplichtingen die voortkomen uit het recht van de Europese Unie. Vervolgens staat in paragraaf 2.4 de Nederlandse wet- en regelgeving centraal. In paragraaf 2.5 beschrijven we de B8/3 regeling voor de wijziging op 1 augustus 2019; paragraaf 2.6 gaat over de wijziging van de B8/3-regeling. In paragraaf 2.7 komt de wijziging van andere onderdelen van de Vreemdelingendecreten aan de orde, die tegelijk met de wijziging van de B8/3-regeling zijn doorgevoerd. Paragraaf 2.8 gaat over uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie over de gewijzigde B8/3-regeling. We sluiten af met een analyse en conclusie (paragraaf 2.9).

2.2 Internationale verdragen

2.2.1 Inleiding

Sinds het begin van de twintigste eeuw zijn diverse internationale verdragen tot stand gekomen die zich richten op de bestrijding van activiteiten die we tegenwoordig mensenhandel noemen. De verdragen die in de eerste helft van de twintigste eeuw zijn aangenomen gaan over de handel in vrouwen en minderjarigen, prostitutie, gedwongen arbeid en slavernij.²⁹ Aan het begin van de 21^{ste} eeuw zijn twee verdragen aangenomen die zien op mensenhandel in het algemeen (dat wil zeggen: de uitbuiting van mensen ongeacht gender, leeftijd of de aard van de uitbuiting), namelijk het Palermo Protocol en het Verdrag van Warschau.

2.2.2 Palermo Protocol

Het Palermo Protocol is een aanvulling op het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad dat op 25 december 2003 in werking is getreden.³⁰ Op 1 juni 2005 is dit verdrag door Nederland goedgekeurd.³¹ Naast Nederland zijn 179 andere landen partij bij dit Protocol. Het Palermo Protocol kent verschillende doelstellingen, zo volgt uit artikel 2 van dit Protocol. Het gaat om het voorkomen en bestrijden van mensenhandel, waarbij de nadruk wordt gelegd op mensenhandel van kinderen en vrouwen, en het beschermen en ondersteunen van slachtoffers van mensenhandel. Daarnaast dienen staten zo mogelijk samen te werken om de doelstellingen te bereiken. Het Palermo Protocol legt daarnaast de nadruk op de mensenrechten van slachtoffers van mensenhandel. Het Protocol bevat geen dwingende verplichtingen voor staten ten aanzien van de bescherming en het verblijfsrecht van slachtoffers. Het belang van dit Protocol zit er met name in dat onderdelen hiervan zijn

²⁹ Zie bijvoorbeeld het Verdrag van Parijs ter bestrijding van de handel in vrouwen en meisjes, het Verdrag inzake de slavernij van Genève, het ILO-Verdrag gedwongen arbeid, Internationaal verdrag van Genève ter bestrijding van handel in meerderjarige vrouwen en de Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others.

³⁰ United Nations Convention against Transnational Organized Crime of 15 November 2000.

³¹ *Kamerstukken II* 2004/05, 30157 (R 1792), A en 1, p. 10.

overgenomen in het Verdrag van Warschau, een Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel en de Verblijfsvergunningrichtlijn en Mensenhandelrichtlijn.

Het Palermo Protocol definieert mensenhandel als volgt:

‘Het werven, vervoeren, overbrengen van en het bieden van onderdak aan of het opnemen van personen, door dreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang, ontvoering, bedrog, misleiding, machtsmisbruik of misbruik van een kwetsbare positie of het verstrekken of in ontvangst nemen van betalingen of voordelen teneinde de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap heeft over een andere persoon, ten behoeve van uitbuiting. Uitbuiting omvat in ieder geval de uitbuiting van prostitutie van anderen of andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen arbeid of diensten, slavernij of praktijken die vergelijkbaar zijn met slavernij, onderworpenheid of de verwijdering van organen.’

Deze definities van mensenhandel in het Verdrag van Warschau (artikel 4 sub a), de Mensenhandelrichtlijn (artikel 2 lid 3) en in artikel 273f lid 1 van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht (Sr) zijn gebaseerd op de bovenstaande definitie van het Palermo Protocol.

De bepalingen van het Palermo Protocol zijn in vier categorieën te verdelen, namelijk:

1. verplichtingen die zien op de strafbaarstelling van mensenhandel;
2. verplichtingen gericht op de bescherming en ondersteuning van slachtoffers;
3. verplichtingen met betrekking tot de verblijfsstatus en repatriëring van slachtoffers;
4. verplichtingen gericht op de voorkoming van mensenhandel en interstatelijke samenwerking.³²

De verplichtingen over de bescherming en ondersteuning van slachtoffers zijn opgenomen in artikel 6 van het Palermo Protocol. Volgens dit artikel zijn de partijen bij het verdrag verplicht om de persoonlijke levenssfeer en identiteit van de slachtoffers te beschermen (lid 1), te verzekeren dat slachtoffers informatie over relevante gerechtelijke en bestuurlijke procedures krijgen en bijstand krijgen in strafrechtelijke procedures (lid 2) en zich in te spannen voor de fysieke veiligheid van slachtoffers op hun grondgebied (lid 3). Daarnaast bepaalt artikel 6 lid 3 Protocol dat een staat die partij is bij het Protocol ‘de uitvoering van maatregelen ten behoeve van het lichamelijke, geestelijke en sociale herstel van slachtoffers van mensenhandel’ overweegt, waarbij passende huisvesting, advisering en informatie, medische, geestelijke en materiële bijstand en kansen op werk, onderwijs en scholing expliciet worden genoemd. Uit deze bepaling, die spreekt van het ‘overwegen’ tot het nemen van deze maatregelen, is geen verplichting tot het daadwerkelijk nemen van deze maatregelen af te leiden. Staten die geen beschermende en ondersteunende maatregelen nemen handelen dus niet in strijd met het Protocol. Ook staten die deze maatregelen afhankelijk maken van de medewerking van het slachtoffer aan het strafproces handelen niet in strijd met het Palermo Protocol,³³ al is de vraag of zij handelen volgens de geest/het doel van het Protocol, zoals hierboven beschreven. In het Verdrag van Warschau en de EU-Mensenhandelrichtlijn kennen de bepalingen over bescherming van slachtoffers een dwingender karakter.

Bij de totstandkoming van het Palermo Protocol onderkennen staten het belang van slachtoffers om, vanwege humanitaire redenen of ter voorkoming van herhaald slachtofferschap, (tijdelijk) op het grondgebied van een andere staat te verblijven.³⁴ Artikel 7 Palermo Protocol

³² Gallagher 2018, p. 26-30.

³³ Gallagher 2018, p. 28.

³⁴ Gallagher 2018, p. 28.

bepaalt daarom dat staten die partij zijn bij het Protocol wettelijke of andere passende maatregelen overwegen ('shall consider adopting') die slachtoffers van mensenhandel in staat stellen in de daarvoor in aanmerking komende gevallen tijdelijk of permanent op het grondgebied te blijven. Hierbij wordt rekening wordt gehouden met humanitaire en persoonlijke factoren van de slachtoffers. Het zal duidelijk zijn dat deze bepaling, gelet op de bewoordingen (het overwegen van maatregelen), staten niet verplicht tot het daadwerkelijk nemen van wettelijke of andere passende maatregelen. Het hieronder nader besproken Verdrag van Warschau en de Verblijfsvergunningrichtlijn verplichten staten daarentegen wel tot het daadwerkelijk nemen van dergelijke maatregelen.

2.2.3 Verdrag van Warschau

Op 1 mei 2008 is het Verdrag van Warschau in werking getreden. Dit verdrag is tot stand gekomen binnen de Raad van Europa, een internationale organisatie voor de bescherming van mensenrechten en de democratie. Het Verdrag van Warschau kan getypeerd worden als een regionaal verdrag waar alle landen in Europa (met uitzondering van Rusland, Belarus, Kazachstan en Vaticaanstad) en de landen in de Kaukasus lid van zijn.³⁵

Het Verdrag van Warschau heeft, zo blijkt uit artikel 1, eerste lid, de volgende doelstellingen:

1. Het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en daarbij gendergelijkheid te waarborgen.
2. Het beschermen van de mensenrechten van de slachtoffers van mensenhandel, het ontwikkelen van een veelomvattend kader voor de bescherming van en hulp aan slachtoffers en getuigen, en daarbij gendergelijkheid alsmede een doeltreffende opsporing en vervolging te waarborgen.
3. Het bevorderen van internationale samenwerking in de bestrijding van mensenhandel.

Ook in dit verdrag, net als in het Palermo Protocol, ligt de nadruk op het voorkomen en bestrijding van mensenhandel en het beschermen van slachtoffers en getuigen van mensenhandel. Daarnaast wordt de nadruk gelegd op het belang van internationale samenwerking bij het bestrijden van mensenhandel. Waar het Palermo Protocol nog de nadruk legt op bescherming van vrouwen en kinderen, spreekt het Verdrag van Warschau over het garanderen van gendergelijkheid. De bepalingen over bescherming van slachtoffers zijn, in vergelijking met het Palermo Protocol, gedetailleerder en dwingender. De uitvoering van het Verdrag wordt gemonitord door de *Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings* (GRETA).³⁶

Hoofdstuk III van het Verdrag van Warschau bevat bepalingen over de bescherming van slachtoffers, waarvan artikel 13 en 14 betrekking hebben op de verblijfsstatus van slachtoffers. Op grond van artikel 13 hebben Slachtoffers van mensenhandel recht op een periode van herstel en herbezinning. Het gaat om een periode van ten minste dertig dagen. Voorwaarde is wel dat er redelijke gronden moeten zijn om aan te nemen dat een persoon slachtoffer is van mensenhandel. Achterliggende gedachte is dat de persoon voldoende tijd moet hebben om te herstellen en zich te onttrekken aan de invloed van mensenhandelaren. Daarnaast gaat het Verdrag ervan uit dat deze periode nodig is om als slachtoffer een goed doordacht besluit te kunnen nemen of deze wil samenwerken met bevoegde autoriteiten. Tijdens deze periode maakt de betrokken persoon aanspraak op de voorzieningen die al eerder genoemd werden en die

³⁵ Rusland was wel lid van de Raad van Europa maar Rusland is op 15 maart 2022, als gevolg van de oorlog tussen Rusland en Oekraïne, na 26 jaar uit de Raad van Europa gestapt. Op woensdag 16 maart 2022 besloot de Raad van Europa om Rusland per onmiddellijke ingang uit de Raad van Europa te zetten.

³⁶ Deze monitoring is vastgelegd in artikel 1, tweede lid, van het Verdrag waarin is opgenomen dat een 'monitoring mechanism' wordt opgezet om te zorgen dat de bepalingen goed geïmplementeerd worden.

zien op het fysieke, sociale en geestelijke herstel.³⁷ Daarnaast is van belang dat gedurende deze periode van dertig dagen de persoon niet van het grondgebied verwijderd mag worden.

Staten die partij zijn bij het Verdrag zijn op grond van artikel 14 verplicht om slachtoffers een verblijfsvergunning te geven in *een of beide* van de volgende situaties:

- a. de bevoegde autoriteit is van oordeel dat hun verblijf vanwege hun persoonlijke situatie noodzakelijk is;
- b. de bevoegde autoriteit is van oordeel dat hun verblijf noodzakelijk is met het oog op hun samenwerking met de bevoegde autoriteiten bij het onderzoek of de strafrechtelijke procedure.

Deze bepaling laat dus een keuze aan staten om hun nationale wetgeving zo in te richten dat verblijfsvergunningen alleen worden verleend vanwege de persoonlijke situatie genoemd onder a, of alleen vanwege de samenwerking met de bevoegde autoriteiten zoals bedoeld onder b, of dat verblijfsvergunningen in beide situaties worden verleend.³⁸ In tegenstelling tot artikel 7 van het Palermo Protocol staat artikel 14 van het Verdrag van Warschau niet toe dat staten volstaan met het enkel overwegen van deze maatregelen. Ook moet het altijd gaan, volgt uit de tekst van artikel 14, om een verblijfsvergunning die verlengd kan worden.

De tekst van deze bepaling sluit dus niet uit dat staten uitsluitend verblijfsvergunningen verlenen als het verblijf van de betrokken persoon nodig is voor opsporing en vervolging. In staten die alleen verblijfsvergunningen verlenen in de situatie genoemd onder b, is het mogelijk dat een persoon die in een moeilijke persoonlijke situatie verkeert geen verblijfsvergunning krijgt, omdat diens verblijf volgens de bevoegde autoriteiten niet bijdraagt aan de opsporing of vervolging. GRETA heeft echter verschillende staten aanbevolen om het verlenen van een verblijfsvergunning niet uitsluitend afhankelijk te maken van de medewerking van het slachtoffer aan het strafproces. Dat slachtoffers ook *uitsluitend* vanwege hun persoonlijke situatie een verblijfsvergunning kunnen krijgen, is in lijn met de nadruk die het Verdrag van Warschau legt op de bescherming van mensenrechten.³⁹

2.2.4 EVRM

Het EVRM is een mensenrechtenverdrag waar alle lidstaten van de Raad van Europa bij zijn aangesloten. Staten die partij zijn bij het EVRM zijn verplicht de daarin opgenomen mensenrechten te eerbiedigen. Dit houdt in de eerste plaats een negatieve verplichting in: staten mogen geen ongeoorloofde inbreuk maken op de mensenrechten van hun burgers en anderen die onder hun rechtsmacht vallen. Daarnaast zijn uit het EVRM ook positieve verplichtingen af te leiden op basis waarvan staten maatregelen moeten nemen om schendingen van mensenrechten door niet-statelijke actoren te voorkomen. Een voorbeeld van zo'n positieve verplichting is dat de opsporingsautoriteiten verplicht zijn om mogelijke gevallen van mensenhandel te onderzoeken op grond van artikel 4 EVRM, waarin het verbod van slavernij en dwangarbeid in is opgenomen.⁴⁰

Uitgangspunt van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is dat mensenhandel een bedreiging van de menselijke waardigheid is. Het EVRM bevat echter geen expliciet verbod op mensenhandel. Volgens het EHRM, het gerechtshof dat klachten over schendingen van het EVRM behandelt, valt mensenhandel echter onder het verbod op slavernij en

³⁷ Het gaat om voorzieningen als bedoeld in artikel 12 van Verdrag.

³⁸ Zie voor een toelichting op dit artikel Raad van Europa, *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings* (CETS 197), p. 29.

³⁹ Piotrowicz 2018, p. 43.

⁴⁰ EHRM 7 januari 2010, 25965/04 (*Rantsev t. Cyprus en Rusland*), r.o. 306.

dwangarbeid van artikel 4 EVRM. Dit blijkt onder meer uit de zaak *Rantsev t. Cyprus en Rusland*: '(...) the Court concludes that *trafficking itself*, within the meaning of Article 3(a) of the Palermo Protocol and Article 4(a) of the Anti-Trafficking Convention, falls within the scope of Article 4.'⁴¹ Concreet betekent dit dat definities van mensenhandel in artikel 3 (a) van het Palermo Protocol en artikel 4 (a) van het Verdrag van Warschau door het EHRM in zijn jurisprudentie zijn geïncorporeerd.

In *Rantsev t. Cyprus en Rusland* oordeelt het EHRM dat artikel 4 EVRM verschillende positieve verplichtingen voor staten in het leven roept. Dit zijn 1) de verplichting om mensenhandel strafbaar te stellen, 2) de verplichting om maatregelen te nemen om slachtoffers te beschermen en 3) de verplichting om situaties waarin (mogelijk) sprake is van mensenhandel te onderzoeken. In recentere uitspraken heeft het EHRM verder invulling gegeven aan deze verplichtingen. In de opzet van de (gewijzigde) B8/3-regeling ligt de nadruk op de verplichting om potentiële gevallen van mensenhandel te onderzoeken. Vreemdelingen die mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel komen namelijk uitsluitend in aanmerking voor een verblijfsvergunning op basis van de B8/3-regeling als sprake is van een opsporingsonderzoek.

Staten hebben de verplichting om opsporingsonderzoek te verrichten als sprake is van een 'arguable claim' of als er op het eerste gezicht bewijs is dat er sprake is van mensenhandel.⁴² In *Zoletic e.a. t. Azerbeidzjan* kwam het EHRM tot het oordeel dat de Azerbeidjaanse opsporingsautoriteiten ten onrechte hadden nagelaten een opsporingsonderzoek te verrichten. In deze zaak stelden meerdere personen slachtoffer te zijn van mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting door een bouwbedrijf. Een niet-gouvernementele organisatie (ngo) had namens hen de mensenhandel onder de aandacht van het Azerbeidjaanse OM gebracht, Bosnië-Herzegovina had ten aanzien van hetzelfde bouwbedrijf een rechtshulpverzoek gedaan (wat betekent dat Bosnië-Herzegovina zelf ook onderzoek deed naar dit bouwbedrijf) en de Azerbeidjaanse autoriteiten waren, mede door een rapport van GRETA, op de hoogte van het feit dat mensenhandel regelmatig voorkwam in de bouwsector. Het EHRM was van oordeel dat de Azerbeidjaanse autoriteiten in deze situatie een opsporingsonderzoek hadden moeten instellen.⁴³

Het opsporingsonderzoek moet daarnaast ook voldoende adequaat zijn. In *S.M. t. Kroatië* was het EHRM van oordeel dat Kroatië onvoldoende opsporingshandelingen had verricht, omdat de politie en het openbaar ministerie, naast het mogelijke slachtoffer, slechts één getuige hadden ondervraagd, terwijl er mogelijkheden waren om meer relevante getuigen te horen en Facebookberichten tussen het slachtoffer en de verdachte te onderzoeken. Door deze tekortkomingen in het opsporingsonderzoek was het volgens het EHRM voor de nationale rechterlijke instanties niet mogelijk om vast te stellen of sprake was van mensenhandel.⁴⁴

Deze verplichtingen gelden uiteraard ook voor Nederlandse opsporingsautoriteiten die van vreemdelingen meldingen en aangiftes van mensenhandel ontvangen. Uit de rechtspraak van het EHRM kan echter niet worden afgeleid dat de politie in alle gevallen verplicht is deze meldingen en aangiftes te onderzoeken. In *Zoletic e.a. t. Azerbeidzjan* bestonden namelijk sterke aanwijzingen dat sprake was van mensenhandel. Zo werd de melding van mensenhandel

⁴¹ Zie bijvoorbeeld EHRM 7 januari 2010, 25965/04 (*Rantsev t. Cyprus en Rusland*), r.o. 281 en EHRM 25 juni 2020, 60561/14 (*S.M. t. Kroatië*).

⁴² Hoewel het EHRM niet expliciet uitlegt wat een *arguable claim* is, kan dit begrip worden omschreven als een verdedigbare bewering van een persoon dat hij of zij slachtoffer is geworden van mensenhandel. Het hoeft hierbij niet te gaan om een formele aangifte.

⁴³ EHRM 16 februari 2021, 20116/12 (*Zoletic e.a. v. Azerbeidzjan*).

⁴⁴ EHRM 25 juni 2020, 60561/14 (*S.M. t. Kroatië*), r.o. 336 tot 343.

gedaan door meerdere personen, was het bouwbedrijf duidelijk als verdachte aan te wijzen en had een andere staat ten aanzien van dat bouwbedrijf een rechtshulpverzoek ingediend. De meeste meldingen en aangiftes van vreemdelingen bevatten minder sterke aanwijzingen.

2.3 EU-recht

Op 15 en 16 oktober 1999 organiseerde de Europese Raad een speciale bijeenkomst in Tampere (Finland) over de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in de Europese Unie. De Europese Raad is een instelling van de Europese Unie bestaande uit de zevenentwintig staatshoofden en regeringsleiders van de EU-lidstaten. De Raad bepaalt de prioriteiten en algemene (politieke) lijnen van de Europese Unie. In Tampere werd onder andere gesproken over de aanpak van illegale immigratie. De uitkomst van deze bijeenkomst was dat de Raad verklaarde vastbesloten te zijn om illegale immigratie bij de bron aan te pakken door de strijd aan te gaan met degenen die zich met mensenhandel en economische uitbuiting van migranten bezighouden. Lidstaten werden verzocht om hun inspanningen te richten op het ontmantelen van de betrokken criminele netwerken en om ervoor te zorgen dat de rechten van slachtoffers worden gewaarborgd.

Ook op het gebied van wetgeving werden maatregelen genomen. Zoals eerder aangegeven zijn binnen de Europese Unie twee richtlijnen – de Mensenhandelrichtlijn (Richtlijn 2011/36/EU) en de Verblijfsvergunningrichtlijn (Richtlijn 2004/81/EG) – ingevoerd met het oog op de aanpak van mensenhandel en bescherming van slachtoffers van deze mensenhandel.⁴⁵ De lidstaten zijn verplicht de bepalingen uit de richtlijn binnen de implementatietermijn om te zetten in nationale wetgeving. De Mensenhandelrichtlijn richt zich met name op de strafbaarstelling van mensenhandel en alle kwesties daarom heen (aansprakelijkheid, vervolging, onderzoek, jurisdictie, rechten voor slachtoffers). De Verblijfsvergunningrichtlijn richt zich op de verplichting voor lidstaten om slachtoffers een tijdelijke verblijfsvergunning voor de duur van het onderzoek en eventueel het strafproces te verstrekken.

Naast specifieke regelgeving over mensensmokkel zijn de lidstaten ook gebonden aan zogenaamd primair Unierecht. In deze context is het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (het Handvest) van groot belang. Het Handvest bevat een catalogus van de mensenrechten die in de Europese Unie gelden. Relevant is dat het Handvest, net als het EVRM, een verbod op slavernij en dwangarbeid bevat. Dit staat in artikel 5 lid 1 en 2 van het Handvest. In het derde lid van dit artikel wordt mensenhandel expliciet verboden. Artikel 52 Handvest bepaalt dat rechten uit het Handvest die overeenkomen met rechten uit het EVRM, dezelfde inhoud en reikwijdte hebben als die het EVRM daaraan toekent. Het Unierecht kan wel een ruimere bescherming bieden dan het EVRM.

2.3.1 Verblijfsvergunningrichtlijn

Mensenhandel is alleen dan te bestrijden als slachtoffers en getuigen de mogelijkheid krijgen om mee te werken aan het onderzoek. Vaak gaat het om derdelanders (mensen die niet de nationaliteit hebben van een EU-lidstaat)⁴⁶ die niet rechtmatig in een lidstaat verblijven. Om te zorgen dat slachtoffers en getuigen mee kunnen werken aan het onderzoek is legaal verblijf noodzakelijk. Dit legale verblijf is gekoppeld aan de duur van het onderzoek. Dit betekent overigens niet dat slachtoffers daarna geen legaal verblijf kunnen krijgen. Dit is echter niet

⁴⁵ Daarnaast kent de EU de Slachtofferrichtlijn (Richtlijn 2012/29/EU) waarin de minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten zijn vastgelegd. In dit onderzoek bespreken wij de specifiek op slachtoffers van mensenhandel toegesneden regels uit de Mensenhandelrichtlijn.

⁴⁶ Artikel 2 onder a Verblijfsvergunningrichtlijn.

gekoppeld aan de duur van het onderzoek naar de mogelijkheid van vervolging en de duur van het strafproces.

De Verblijfsvergunningrichtlijn bevat bepalingen die specifiek zien op het verstrekken van tijdelijke verblijfsvergunningen voor de duur van het onderzoek aan derdelanders die op enige manier onderwerp zijn geweest van mensenhandel of mensensmokkel.⁴⁷ Deze richtlijn bevat voorwaarden voor het aanbieden van bedenktijd aan slachtoffers, de afgifte van tijdelijke verblijfsvergunningen aan slachtoffers en getuigen die hun medewerking verlenen aan het strafrechtelijk onderzoek en de niet-verlenging als bijvoorbeeld het onderzoek geen aanwijzingen voor een strafrechtelijke vervolging oplevert en intrekking van tijdelijke verblijfsvergunningen, bijvoorbeeld als een slachtoffer weer contact zoekt met een smokkelaar of als er sprake is van een frauduleuze claim.⁴⁸

De richtlijn is van toepassing op meerderjarigen uit landen buiten de Europese Unie, maar lidstaten kunnen besluiten om deze ook toe te passen op minderjarigen.⁴⁹ Ook staat het lidstaten vrij om bepalingen vast te stellen die gunstiger zijn voor de personen die onder de richtlijn vallen.⁵⁰ Concreet betekent dit dat op nationaal niveau bijvoorbeeld afgeweken kan worden als het gaat om de voorwaarden voor het niet verlengen van een tijdelijke verblijfsvergunning, bijvoorbeeld op humanitaire gronden.

Volgens de Verblijfsvergunningrichtlijn zijn lidstaten verplicht om een bedenktijd te gunnen.⁵¹ De bedenktijd heeft als doel het slachtoffer de mogelijkheid te geven 'om te herstellen en zich te onttrekken aan de invloed van de daders van de strafbare feiten, zodat zij met kennis van zaken kunnen beslissen of zij bereid zijn met de bevoegde autoriteiten samen te werken'. Tijdens de bedenktijd mag jegens de betrokkene geen enkele verwijderingsmaatregel ten uitvoer worden gelegd. Dat houdt in dat de betrokkene niet mag worden teruggestuurd naar diens land van herkomst of derde land of mag worden overgedragen naar een andere EU-lidstaat.⁵² Op basis van artikel 7 Verblijfsvergunningrichtlijn moeten lidstaten zorgen dat de betrokkenen tijdens de bedenktijd de middelen krijgen om in hun onderhoud te voorzien, toegang hebben tot spoedeisende medische behandelingen en taalkundige bijstand krijgen. Uit artikel 7 Verblijfsvergunningrichtlijn volgt ook dat lidstaten psychologische bijstand en kosteloze rechts-hulp aanbieden aan slachtoffers van mensenhandel als het nationale recht daarin voorziet.

Artikel 8 bevat de voorwaarden voor verlening van de tijdelijke verblijfsvergunning. De verblijfsvergunning wordt volgens die bepaling uitsluitend verleend als de lidstaat oordeelt dat aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- a. Het verblijf van de betrokkene op het grondgebied van de lidstaat draagt bij aan het onderzoek of de gerechtelijke procedure.
- b. De betrokkene heeft duidelijk blijk gegeven van diens bereidheid tot medewerking.
- c. De betrokkene heeft de banden met de vermoedelijke daders verbroken.

De betrokkene verblijft tijdens de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning legaal op het grondgebied van de betreffende lidstaat. Tijdens dit verblijf maakt de betrokkene aanspraak op bepaalde voorzieningen, variërend van medische hulp tot toegang tot de arbeidsmarkt. Deze voorzieningen zijn opgesomd in de artikelen 9 tot en met 12 van de

⁴⁷ Zie artikel 3 lid 1 en 2, Verblijfsvergunningrichtlijn.

⁴⁸ Zie bijvoorbeeld artikel 13 (geen verlenging) en artikel 14 Verblijfsvergunningrichtlijn (intrekking).

⁴⁹ Artikel 3 lid 3, Verblijfsvergunningrichtlijn.

⁵⁰ Zie artikel 4 Verblijfsvergunningrichtlijn.

⁵¹ Artikel 6 lid 1, Verblijfsvergunningrichtlijn.

⁵² HvJ EU 20 november 2022, C-66/21, ECLI:EU:C:2022:809, r.o. 66.

Verblijfsvergunningrichtlijn. Lidstaten die er op grond van artikel 3 lid 3, van de Verblijfsvergunningrichtlijn voor gekozen hebben om de voorwaarden uit de richtlijn toe te passen op minderjarigen zijn verplicht ervoor te zorgen dat zij toegang krijgen tot het onderwijs en, in geval van niet-begeleide minderjarigen, alles in het werk te stellen om de families van de minderjarigen te vinden en te waarborgen dat zij in rechte vertegenwoordigd worden.⁵³

De verblijfsvergunning heeft een geldigheidsduur van ten minste zes maanden en wordt verlengd als na deze periode nog steeds aan de bovengenoemde voorwaarden is voldaan.

Lidstaten verlengen de tijdelijke verblijfsvergunning niet als niet langer aan de voorwaarden van artikel 8 Verblijfsvergunningrichtlijn wordt voldaan (de voorwaarden om een tijdelijke verblijfsvergunning te verlenen) of wanneer de strafrechtelijke procedure door de bevoegde autoriteiten is beëindigd, zo volgt uit artikel 13 lid 1 van de Verblijfsvergunningrichtlijn. Intrekking is mogelijk, zo volgt uit artikel 14 Verblijfsvergunningrichtlijn, als de betrokkene niet langer medewerking verleent, de bevoegde autoriteiten de procedure beëindigen of wanneer de bevoegde autoriteiten van oordeel zijn dat de medewerking of aangifte van de betrokkene misleidend of te kwader trouw is. Ook redenen die verband houden met de openbare orde of de bescherming van de binnenlandse veiligheid en de omstandigheid dat de betrokkene actief, vrijwillig en uit eigen beweging contact zoekt met de daders kan aanleiding zijn om de verblijfsvergunning in te trekken.

2.3.2 Mensenhandelrichtlijn

Naast de Verblijfsvergunningrichtlijn kent de EU ook de Mensenhandelrichtlijn.⁵⁴ Deze richtlijn gaat niet over de verblijfsvergunning voor slachtoffers en getuigen, maar verplicht lidstaten tot strafbaarstelling van mensenhandel, het nemen van maatregelen ter preventie van mensenhandel en tot bescherming van slachtoffers. Het doel van deze richtlijn is door middel van gezamenlijke regels mensenhandel te voorkomen en tevens om slachtoffers van mensenhandel adequaat te beschermen. Het gaat dan met name om de strafbaarstelling van mensenhandel, de minimumstraf die hierop staat, het niet strafbaar stellen van betrokkenheid van slachtoffers van mensenhandel bij criminele activiteiten als zij daartoe gedwongen zijn en de verantwoordelijkheid van lidstaten om onderzoek en vervolging niet afhankelijk te stellen van medewerking van slachtoffers en getuigen of als deze de medewerking intrekt. Met andere woorden: lidstaten hebben een eigen verantwoordelijkheid om over te gaan tot onderzoek en vervolging.⁵⁵ Artikel 11 regelt de bescherming van slachtoffers van mensenhandel. Het gaat dan bijvoorbeeld om maatregelen om mensenhandel in een vroeg stadium op te sporen en hulp aan slachtoffers voor en na het strafrechtelijk onderzoek. Ook deze hulp mag niet afhankelijk worden gemaakt van medewerking aan het onderzoek. De bescherming voor slachtoffers tijdens het strafrechtelijk onderzoek is in meer detail geregeld in artikel 12 Mensenhandelrichtlijn. Daarnaast bevat de Mensenhandelrichtlijn bepalingen die zien op bescherming, ondersteuning en bijstand ten behoeve van minderjarige slachtoffers.⁵⁶ De Mensenhandelrichtlijn biedt slachtoffers daarmee meer bescherming dan de Verblijfsvergunningrichtlijn die alleen ondersteuning en bijstand biedt voorafgaand en gedurende het strafproces en waarbij de bescherming afhankelijk is van de bereidheid van het slachtoffer om mee te werken.

⁵³ Artikel 10 Verblijfsvergunningrichtlijn.

⁵⁴ Zoals eerder opgemerkt heeft de Europese Commissie op 19 december 2022 een voorstel ingediend voor wijziging van de Mensenhandelrichtlijn.

⁵⁵ Zie de artikelen 3 tot en met 10 van de Mensenhandelrichtlijn.

⁵⁶ Artikel 13 tot en met 15 van de Mensenhandelrichtlijn.

2.4 Nederlandse wet- en regelgeving

Slachtoffers van mensenhandel hebben op grond van artikel 8 onder k Vw 2000 rechtmatig verblijf gedurende de bedenktijd: de periode waarin zij in de gelegenheid zijn gesteld om aangifte te doen van mensenhandel. Daarnaast komen in Nederland slachtoffers of getuige-aangevers van mensenhandel in aanmerking voor een tijdelijke verblijfsvergunning. Deze verblijfsvergunning wordt door de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (JenV) verleend op basis van artikel 14 lid 1 Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) en is een implementatie van de Verblijfsvergunningrichtlijn. Het gaat om een verblijfsvergunning regulier (dus geen asiel).

In artikel 3.48 lid 1 Vb 2000 is bepaald dat aan de volgende vreemdelingen een tijdelijke verblijfsvergunning kan worden verleend:⁵⁷

- a. slachtoffer-aangevers van mensenhandel, voor zover sprake is van opsporingsonderzoek, vervolgingsonderzoek of berechting in feitelijke aanleg;
- b. slachtoffers van mensenhandel, voor zover sprake is van opsporingsonderzoek, vervolgingsonderzoek of berechting in feitelijke aanleg en het slachtoffer hieraan op een andere manier dan door het doen van aangifte medewerking heeft verleend;
- c. getuige-aangevers van mensenhandel, voor zover sprake is van opsporingsonderzoek, vervolgingsonderzoek of berechting in feitelijke aanleg;
- d. slachtoffers van mensenhandel zonder verblijfstitel die om zwaarwegende redenen geen aangifte kunnen of willen doen of op een andere manier kunnen of willen meewerken aan de strafrechtelijke opsporing en vervolging.
(...)
- g. de vreemdeling die zonder verblijfstitel slachtoffer is geworden van arbeidsgerelateerde uitbuiting, dan wel als minderjarige zonder verblijfstitel is tewerkgesteld, voor zover er sprake is van een strafrechtelijk opsporingsonderzoek of vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van de voormalig werkgever en de vreemdeling hieraan medewerking verleent, of, indien dat opsporings- of vervolgingsonderzoek reeds is afgerond, voor zover sprake is van een loonvorderingsprocedure bij de kantonrechter als bedoeld in artikel 23, vijfde lid, van de Wet arbeid vreemdelingen.

De bevoegdheid om tijdelijke verblijfsvergunningen te verlenen aan deze categorieën van vreemdelingen is uitgewerkt in paragraaf B8/3 van de Vreemdelingencirculaire 2000: de zogenaamde B8/3-regeling. In deze beleidsregels wordt de procedure voor verlening, verlenging en intrekking uiteengezet en wordt nadere invulling gegeven aan de voorwaarden voor verlening genoemd in artikel 3.48 lid 1, Vb 2000. Opvallend is ook dat de B8/3-regeling uitgebreide regels over de bedenktijd bevat. De Nederlandse wetgever heeft ervoor gekozen om de regels over de bedenktijd te implementeren in de B8/3 regeling en niet in een wet in formele zin (Vreemdelingenwet 2000), een AMvB (Vreemdelingenbesluit) of een ministeriële regeling (Voorschrift Vreemdelingen). De vraag of dit in strijd is met het Unierecht zal later in dit hoofdstuk behandeld worden. Hieronder gaan wij eerst dieper in op de B8/3-regeling en de wijziging daarvan in 2019.

2.5 De B8/3-regeling voor 1 augustus 2019⁵⁸

⁵⁷ Volgens artikel 3.48 lid 1, onder e en f, Vb 2000 kunnen trouwens ook tijdelijke verblijfsvergunningen worden verleend aan slachtoffers van eengerelateerd geweld en huiselijk geweld en arbeidsgerelateerde uitbuiting. Deze bepalingen zijn in dit onderzoek niet relevant, omdat deze bepalingen niet gaan om slachtoffers of getuige-aangevers van mensenhandel.

⁵⁸ In deze paragraaf schrijven we vooral in de tegenwoordige tijd, omdat veel onderdelen van de B8/3-regeling na de wijziging hetzelfde zijn gebleven.

Zoals gezegd geeft de B8/3 regeling regels voor slachtoffers van mensenhandel en getuige-aangevers. De B8/3-regeling maakte en maakt onderscheid tussen:

- de *bedenktijd* voor mogelijke *slachtoffers* van mensenhandel;
- de tijdelijke *verblijfsvergunning* voor mogelijke *slachtoffers* van mensenhandel;
- de tijdelijke *verblijfsvergunning* voor *getuige-aangevers* van mensenhandel.

Vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel krijgen op grond 8 onder k Vw 2000 bedenktijd. Gedurende deze bedenktijd zijn de mogelijke slachtoffers rechtmatig in Nederland. In B8/3.1 van de Vreemdelingencirculaire wordt de positie van slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel verder uitgewerkt.

Bedenktijd

Bedenktijd wordt aangeboden bij de geringste aanwijzing dat een vreemdeling slachtoffer is van mensenhandel en/of op voorspraak van de Directie Opsporing van de Nederlandse Arbeidsinspectie⁵⁹ of van de Koninklijke Marechaussee (KMar). Gedurende de bedenktijd wordt van de vreemdeling verwacht dat deze een beslissing neemt of deze aangifte wil doen van mensenhandel of op een andere wijze mee wil werken aan strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek. Het gaat zowel om vreemdelingen die al in Nederland verblijven als om vreemdelingen die nog geen toegang hebben gehad tot Nederland, maar mogelijk wel slachtoffer zijn geweest van mensenhandel. Tijdens de bedenktijd moet de vreemdeling zich maandelijks melden bij de regionale eenheid van de politie of de KMar. Getuige-aangevers hebben geen recht op bedenktijd.

In sommige gevallen wordt de bedenktijd beëindigd. Het gaat om situaties waarin het vermoedelijke slachtoffer met onbekende bestemming is vertrokken (MOB), als het slachtoffer tijdens de bedenktijd aangeeft af te zien van het doen van aangifte of afziet van het verlenen van medewerking aan het opsporings- of vervolgingsonderzoek, als het slachtoffer aangifte heeft gedaan en het proces-verbaal heeft ondertekend en als de vreemdeling op een andere grond (bijvoorbeeld asiel) een verblijfsvergunning aanvraagt.

Verblijfsvergunning

Een vreemdeling die aangifte heeft gedaan van mensenhandel komt in aanmerking voor een tijdelijke verblijfsvergunning. Dit geldt ook voor getuige-aangevers van mensenhandel. De IND merkt een kennisgeving van aangifte of het verlenen van medewerking aan het strafproces in principe ambtshalve⁶⁰ aan als een aanvraag voor het verlenen van een verblijfsvergunning. In sommige situaties kan de IND ook slachtoffers die geen aangifte willen doen of niet willen meewerken aan een strafproces een tijdelijke vergunning verlenen, bijvoorbeeld omdat het slachtoffer ernstig bedreigd wordt of minderjarig is.

In sommige gevallen bestond en bestaat de mogelijkheid om een vergunning te verlengen als het onderzoek of proces nog loopt terwijl de vergunning afloopt. Voor slachtoffers geldt dat een vergunning alleen verlengd kan worden als er sprake is van een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek naar of de berechting in feitelijke aanleg van de verdachte. Voor getuige-aangevers is bepaald dat de vergunning verlengd wordt als het OM de aanwezigheid van deze persoon in Nederland noodzakelijk acht. Is er geen sprake meer van een strafrechtelijk

⁵⁹ Tot 1 januari 2022: Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW).

⁶⁰ Dit is anders als de vreemdeling al een verblijfsvergunning heeft voor slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel of als de vreemdeling in het bezit is geweest van een verblijfsvergunning voor slachtoffers en getuige-aangevers die is ingetrokken (paragraaf B8/3.1 Vc 2000 onder 2 en 3).

opsporings- of vervolgingsonderzoek naar het strafbare feit of geen berechting in feitelijke aanleg van de verdachte dan wordt de tijdelijke vergunning ingetrokken.

Vervallen Dublinclaim

De opzet van de B8/3 regeling voor augustus 2019 had als gevolg dat het doen van aangifte ertoe leidde dat Nederland verantwoordelijk werd voor de asielprocedure van Dublinclaimanten. Artikel 19 lid 1 van de Dublinverordening (Verordening (EU) 604/2013) bepaalt dat de lidstaat die een verblijfsvergunning verstrekt, verantwoordelijk wordt voor de asielaanvraag. Door het verlenen van de tijdelijke verblijfsvergunning vervalt dus de Dublinclaim en wordt Nederland verantwoordelijk voor de asielaanvraag. Dit blijft het geval als de tijdelijke verblijfsvergunning wordt ingetrokken. Het gevolg hiervan is dat de betreffende Dublinclaimant niet kan worden overgedragen aan de lidstaat die primair verantwoordelijk is voor de asielaanvraag.

Verordening (EU) 604/2013 (de Dublinverordening)

De Dublinverordening bevat criteria om vast te stellen welke EU-lidstaat verantwoordelijk is voor de asielprocedure en het verlenen van internationale bescherming aan een asielzoeker. Door deze criteria voor de hele EU vast te stellen, voorkomt de verordening dat asielzoekers in meerdere lidstaten een asielprocedure kunnen starten. Op basis van de Dublinverordening wordt de asielaanvraag steeds door één lidstaat behandeld. Als een tweede asielaanvraag wordt ingediend in een andere lidstaat, kan het verzoek worden afgewezen en de asielzoeker worden overgedragen naar de verantwoordelijke lidstaat. De verantwoordelijke lidstaat is verplicht de vreemdeling over te nemen.

De criteria voor het aanwijzen van de verantwoordelijke lidstaat zijn opgenomen in artikel 8 tot en met 15 Dublinverordening. Er zijn meerdere gronden waarop een verantwoordelijke lidstaat kan worden aangewezen, maar in de praktijk is de verantwoordelijke lidstaat (op grond van artikel 13 Dublinverordening) vaak het land waar de vreemdeling de EU binnen is gekomen.

De lidstaat waar de betreffende vreemdeling verblijft, verzoekt de verantwoordelijke lidstaat of deze akkoord gaat met de overdracht van de vreemdeling. De verzoekende lidstaat heeft, op grond van artikel 29 lid 1 Dublinverordening, vanaf aanvaarding van het verzoek zes maanden de tijd om de vreemdeling over te dragen. Dit wordt de uiterste overdrachtstermijn genoemd; de laatste dag waarop kan worden overgedragen is de uiterste overdrachtsdatum (UOD). Het tweede lid van dit artikel verlengt de uiterste overdrachtstermijn tot achttien maanden als de betrokken vreemdeling onderduikt om aan de overdracht te ontkomen. Bij verstrijken van de uiterste overdrachtstermijn vervalt de verantwoordelijkheid van de lidstaat en is overdracht niet meer mogelijk. Op basis van artikel 19 lid 1 Dublinverordening vervalt de verantwoordelijkheid van de verantwoordelijke lidstaat ook als een andere lidstaat aan de vreemdeling een verblijfstitel verleent.

2.6 Wijziging van de B8/3-regeling per 1 augustus 2019

Op 1 augustus 2019 is een aantal wijzigingen van de Vreemdelingencirculaire doorgevoerd, waaronder een wijziging van de B8/3 regeling.⁶¹ De wijziging houdt in dat de procedure voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning op grond van de B8/3-regeling wordt aangepast voor Dublinclaimanten.

Voldoende opsporingsindicaties in plaats van aangifte

⁶¹ Besluit van de Staatssecretaris van JenV van 10 juli 2019 (*Stcrt.* 2019, 40593), zie ook IND, *Informatiebericht Aanpassing Verblijfsregeling Mensenhandel* (IB 2019/80).

Daar waar eerst een aangifte of medewerking aan het strafrechtelijk onderzoek voldoende was voor verlening van een verblijfsvergunning, is dit na de wijziging niet meer voldoende. Als Dublinclaimanten aangifte doen van mensenhandel, wordt de kennisgeving aan de IND van die aangifte nog steeds gezien als aanvraag voor een B8/3-verblijfsvergunning, maar moeten de politie en het Openbaar Ministerie (OM) beoordelen of er voldoende opsporingsindicaties in Nederland zijn waarvoor de aanwezigheid van de vreemdeling in Nederland noodzakelijk moet worden geacht in het belang van de opsporing en vervolging.⁶² Daarnaast geldt voor de IND geen beslistermijn van 24 uur meer na kennisgeving van de aangifte. Uit de toelichting bij de wijziging volgt dat hiervoor gekozen is omdat er weliswaar een kennisgeving van aangifte kan zijn, maar het OM en/of de politie daarna nog moeten beoordelen of er opsporingsindicaties in Nederland aanwezig zijn. Vaak waren die er niet en werd de verblijfsvergunning daarom binnen een paar weken weer ingetrokken. Als dit het geval is, dan verleent de IND een tijdelijke verblijfsvergunning. Als het Openbaar Ministerie oordeelt dat aanwezigheid in Nederland niet noodzakelijk is, wordt geen tijdelijke verblijfsvergunning verstrekt en zal de overdracht van de vreemdeling worden voortgezet.⁶³

In tegenstelling tot de oude B8/3-regeling wordt de verblijfsvergunning dus niet verleend nadat aangifte is gedaan, maar nadat het Openbaar Ministerie heeft beoordeeld dat de aangifte voldoende opsporingsindicaties bevat en verblijf van de vreemdeling noodzakelijk is gelet op de opsporing en vervolging. De staatssecretaris verantwoordt deze keuze in de toelichting door erop te wijzen dat de wijziging van de regeling voor Dublinclaimanten aansluit bij het oorspronkelijke doel van de Verblijfsvergunningrichtlijn, namelijk dat als er opsporingsindicaties zijn het slachtoffer of de getuige-aangever in Nederland kan verblijven, maar dat wanneer het voor het onderzoek niet nodig is dat de Dublinclaimant in Nederland verblijft, deze ook kan terugkeren naar het land dat primair verantwoordelijk is voor de asielaanvraag.⁶⁴ Voor niet-Dublinclaimanten is deze regeling niet ingevoerd, omdat de onwenselijke verblijfsrechtelijke prikkel van het vervallen van de Dublinclaim voor hen niet gold.⁶⁵

IND kan een aanvraag afwijzen zonder oordeel OM of politie af te wachten

Naast de bovenstaande wijzigingen is er nog een inhoudelijke wijziging doorgevoerd. Wordt niet binnen een termijn van drie maanden na indiening van de eerste asielaanvraag aangifte gedaan, dan kan de IND de aanvraag om een B8/3-verblijfsvergunning afwijzen zonder het bericht van het Openbaar Ministerie af te wachten. De achterliggende gedachte van deze wijziging is, zo volgt uit de toelichting bij het wijzigingsbesluit, dat hierdoor voorkomen wordt dat de werking van de wijziging kan worden doorkruist als de vreemdeling vlak voor het verstrijken van de uiterste overdrachtsdatum naar de verantwoordelijke lidstaat aangifte doet van mensenhandel. De IND kan daardoor niet binnen de termijn voor overdracht beslissen, waardoor Nederland verantwoordelijk wordt voor de asielprocedure. Om dit te voorkomen, kan de IND in die gevallen zonder oordeel van het OM en/of de politie de aanvraag voor een tijdelijke verblijfsvergunning afwijzen.

De staatssecretaris voert ter onderbouwing van deze regeling aan dat deze termijn van drie maanden overeenkomt met de bedenktijd die voor niet-Dublinclaimanten geldt. Daarnaast stelt de staatssecretaris in de toelichting dat Dublinclaimanten, indien sprake is van het geringste signaal van mensenhandel, worden voorgelicht over het bestaan van de verblijfsregeling en de mogelijkheid van het doen van aangifte. Volgens de staatssecretaris mag er dus van

⁶² De politie en het OM behandelen de aangifte binnen een streeftermijn van vier weken. Dit staat niet in de gewijzigde B8/3-regeling of het wijzigingsbesluit, maar in de Kamerbrief over de wijziging: *Kamerstukken II* 2018/19, 28638, 165. Het volgt uit de landelijke werkwijze van politie en OM voor 'kansloze' B8/3-zaken die sinds 1 januari 2018 geldt.

⁶³ Zie ook *Kamerstukken II* 2018/19, 28638, 165, p. 2.

⁶⁴ Besluit van de Staatssecretaris van JenV van 10 juli 2019 (*Stcrt.* 2019, 40593), p. 17.

⁶⁵ Besluit van de Staatssecretaris van JenV van 10 juli 2019 (*Stcrt.* 2019, 40593), p. 17.

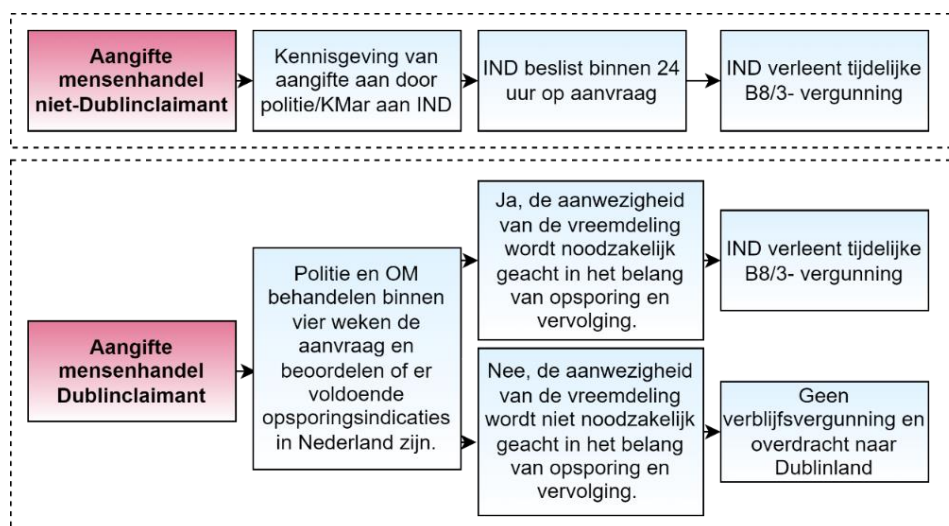
uit worden gegaan dat Dublinclaimanten bekend zijn met de verblijfsregeling. Daarnaast merkt de staatssecretaris op dat niet dwingend wordt voorgeschreven dat de IND de aanvraag afwijst als de aangifte na drie maanden na indiening van de asielaanvraag is gedaan. Hierdoor blijft de mogelijkheid bestaan het bericht van het Openbaar Ministerie wel af te wachten in zaken waarin daar aanleiding voor is. Verder wijst de staatssecretaris erop dat ook andere EU-lidstaten gehouden zijn aan de Mensenhandelrichtlijn en Richtlijn 2004/81/EG. Op basis van het interstatelijk vertrouwensbeginsel mag ervan uit worden gegaan dat de verantwoordelijke lidstaat zijn Unierechtelijke en internationale verplichtingen zal nakomen en de Dublinclaimant in die lidstaat aangifte kan doen van mensenhandel en dat die aangifte wordt onderzocht.⁶⁶

Overdracht kan in sommige gevallen doorgaan zonder aangifte mensenhandel

Ten slotte is in de B8/3 regeling voor Dublinclaimanten opgenomen dat de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) kan besluiten de overdracht naar de verantwoordelijke lidstaat doorgang te laten vinden wanneer de vreemdeling te kennen geeft aangifte te willen doen van mensenhandel, maar geen aangifte heeft gedaan voorafgaand aan de overdracht. De toelichting hierbij is summier, maar duidelijk is dat de staatssecretaris met een beroep op het interstatelijk vertrouwensbeginsel van oordeel is dat hij er in deze gevallen van uit mag gaan dat de verantwoordelijke lidstaat zijn Unierechtelijke en (andere) internationale verplichtingen zal nakomen en de vreemdeling in het land waarnaar overgedragen wordt aangifte kan doen.

De verlening van verblijfsvergunning volgens de B8/3-regeling sinds de wijziging kan in dit schema als volgt worden samengevat.

FIGUUR 2.1: VERLENING B8/3-VERBLIJFSVERGUNNING SINDS WIJZIGING



2.7 Wijziging van andere onderdelen van de Vreemdelingencirculaire

Mede naar aanleiding van de wijziging van de B8/3-regeling zijn ook andere onderdelen van de Vreemdelingencirculaire aangepast. In de eerste plaats betreft dat het Modelformulier voor kennisgeving van bedenktijd, aangifte of het verlenen van medewerking (M55-formulier). Dit modelformulier is als bijlage bij de Vc 2000 opgenomen. De wijziging van de B8/3-regeling heeft als gevolg dat de IND bij Dublinclaimanten niet langer beslist na de kennisgeving van

⁶⁶ Besluit van de Staatssecretaris van JenV van 10 juli 2019 (Stcrt. 2019, 40593), p. 17.

aangifte, maar na ontvangst van het bericht van het OM of het verblijf van de vreemdeling in Nederland noodzakelijk is voor de opsporing en vervolging. Vóór de wijziging was in het Modelformulier voor kennisgeving van bedenktijd, aangifte of het verlenen van medewerking opgenomen dat de IND werd verzocht om binnen 24 uur de korpschef van de politie of de Commandant van de KMar te berichten over de beslissing op de aanvraag. Met de wijziging is deze zin uit dit model geschrapt, omdat bij Dublinclaimanten gelijk na de ontvangst van het bericht van het Openbaar Ministerie al duidelijk is of aan de voorwaarden voor het verlenen van een verblijfsvergunning is voldaan.⁶⁷

Ten tweede is paragraaf 7.2 (*Rechtsmiddelen*) van hoofdstuk B1 Vc 2000 (*Regulier algemeen*) aangepast. In artikel 73 lid 1 Vw 2000 is bepaald dat de werking van de afwijzing van een aanvraag voor een verblijfsvergunning of de intrekking daarvan wordt opgeschort als bezwaar wordt gemaakt of beroep wordt ingesteld tegen deze beslissing. In paragraaf 7.2 Vc 2000 is bepaald dat deze opschorting automatisch de uitvoering van een overdrachtsbesluit opschort als bedoeld in artikel als bedoeld in artikel 27 lid 3 Dublinverordening. In de toelichting bij het wijzigingsbesluit is bij dit onderdeel opgemerkt dat de wijziging van de B8/3-regeling beoogt te voorkomen dat Nederland verantwoordelijk wordt voor de asielaanvraag van een vreemdeling, terwijl het Openbaar Ministerie de aanwezigheid van die vreemdeling in Nederland niet noodzakelijk acht voor de opsporing en vervolging van mensenhandel. Door de wijziging van de B8/3-regeling is de verwachting dat aanvragen voor reguliere verblijfsvergunningen in verband met mensenhandel vaker worden afgewezen en om die reden vaker rechtsmiddelen worden ingesteld. Om te verduidelijken dat het instellen van rechtsmiddelen naast opschorting van de overdracht ook leidt tot opschorting van de overdrachtstermijn, is in paragraaf B1/7.2 opgenomen dat de overdrachtstermijn wordt opgeschort als bezwaar wordt gemaakt tegen de afwijzing van een aanvraag voor een B8/3-verblijfsvergunning en in paragraaf B1/7.2 dat dit ook geldt als een voorlopige voorziening wordt toegewezen in afwachting van bezwaar, beroep of hoger beroep.⁶⁸

Een ander onderdeel van de Vreemdelingencirculaire dat mede naar aanleiding van de aanpassing van de B8/3-regeling is gewijzigd, is paragraaf B11/2.5 Vc 2000. Deze paragraaf gaat over de ambtshalve toets bij schrijnende situaties. Deze toets houdt in dat de IND bij de beoordeling of een vreemdeling in aanmerking komt voor asiel of een tijdelijke verblijfsvergunning, een tijdelijke verblijfsvergunning kan afgeven als de vreemdeling zich in een schrijnende situatie bevindt.⁶⁹ De grondslag hiervoor is artikel 3.6ba Vb 2000. In paragraaf B11/2.5 was voor de wijziging al opgenomen dat er geen ambtshalve toets plaatsvindt als de asielaanvraag niet in behandeling wordt genomen op grond van de Dublinverordening. In het wijzigingsbesluit is opgemerkt dat het wenselijk wordt geacht dat deze uitzondering ook van toepassing is in reguliere procedures. Na de wijziging vindt dus niet alleen in asielprocedures, maar ook in de procedure voor de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd geen ambtshalve toets meer plaats als de Dublinverordening op de betreffende vreemdeling van toepassing is.⁷⁰

2.8 Arresten Hof van Justitie EU B8/3 regeling

Het Hof van Justitie EU heeft in 2022 en 2023 twee uitspraken gedaan die gaan over de B8/3-regeling en specifiek Dublinclaimanten.

⁶⁷ Besluit van de Staatssecretaris van JenV van 10 juli 2019 (*Stcrt.* 2019, 40593), p. 17.

⁶⁸ Besluit van de Staatssecretaris van JenV van 10 juli 2019 (*Stcrt.* 2019, 40593), p. 16.

⁶⁹ Voorbeelden van schrijnende situaties zijn: (ernstige) medische problemen (van één of meerdere gezinsleden), overlijden van een gezinslid in Nederland, gendergerelateerde aspecten zoals eerwraak en huiselijk geweld of traumatiserende ervaringen die in Nederland hebben plaatsgevonden.

⁷⁰ Besluit van de Staatssecretaris van JenV van 10 juli 2019 (*Stcrt.* 2019, 40593), p. 18.

Bedenktijd

Tot voor kort werd volgens de tekst van de Vc 2000 de bedenktijd uitsluitend toegekend aan slachtoffers die *niet rechtmatig* in Nederland verblijven. Mogelijke slachtoffers met een Dublinstatus krijgen daardoor geen bedenktijd toegekend in Nederland omdat zij op grond van artikel 8 onder m Vw 2000 al rechtmatig in Nederland verblijven. De vraag of het terecht is dat Dublinclaimanten geen bedenktijd aangeboden krijgen, is lang onderwerp van discussie geweest. De rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch heeft in een uitspraak van 17 december 2020 geoordeeld dat het niet aanbieden van bedenktijd aan Dublinclaimanten in strijd is met de Verblijfsvergunningrichtlijn (Richtlijn 2004/81/EG) nu uit artikel 6, in samenhang met artikel 3, volgt dat onderdanen van derde landen, voor zover zij in aanmerking komen voor bedenktijd, deze aangeboden moeten krijgen. Uit de Verblijfsvergunningrichtlijn volgt niet dat vreemdelingen met een Dublinstatus hiervan zijn uitgezonderd.⁷¹ In dit geval leverde dit echter niets op voor de vreemdeling. De rechtbank oordeelde dat ook zonder bedenktijd aan een Dublinclaimant een verblijfsvergunning kan worden aangeboden als blijkt dat deze aan de voorwaarden voldoet, bijvoorbeeld omdat de vreemdeling al in het aanmeldgehoor (het eerste gesprek met de IND over in ieder geval identiteit en herkomst) laat weten slachtoffer te zijn van mensenhandel en aangifte te willen doen. Daar was hier sprake van.

Dat was anders in een zaak die speelde bij de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Zwolle. Deze rechtbank heeft bij uitspraak van 29 januari 2021 prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie EU gesteld.⁷² De zaak zag op een Nigeriaanse onderdaan die al meerdere asiolverzoeken in andere landen had gedaan (drie verzoeken in Italië, een in België) en die vervolgens een asiolverzoek in Nederland indiende. Nederland diende een overnameverzoek bij Italië in. Dit verzoek werd ook geaccepteerd. Nadat dit aan de vreemdeling was meegedeeld, heeft deze verklaard slachtoffer te zijn van mensenhandel. De vreemdeling heeft daarvan ook aangifte gedaan bij de bevoegde Nederlandse autoriteiten. Na onderzoek zijn de Nederlandse autoriteiten tot de conclusie gekomen dat er onvoldoende aanwijzingen waren en dat de medewerking van de vreemdeling niet nodig was voor het onderzoek. De rechtbank besluit prejudiciële vragen te stellen. Hierbij komt niet alleen aan bod of Dublinclaimanten wel een bedenktijd gegund moet worden maar ook of, nu deze bedenktijd niet gegund was, er maatregelen ter voorbereiding van de verwijdering van de vreemdeling getroffen mochten worden. Daarnaast vraagt de verwijzende rechter zich af – nu volgens de rechter artikel 6 lid 1 Verblijfsvergunningrichtlijn niet correct is omgezet omdat noch de duur, noch de aanvang van de bedenktijd is geïmplementeerd in Nederlands recht – wanneer de bedenktijd ingaat en eindigt. In het arrest van 20 oktober 2022 geeft het Hof van Justitie een antwoord op deze prejudiciële vragen.⁷³

Het Hof overweegt dat geen enkele bepaling van de Verblijfsvergunningrichtlijn onderscheid maakt tussen vreemdelingen die rechtmatig en vreemdelingen die onrechtmatig op het Nederlandse grondgebied verblijven. Ook merkt het Hof op dat de tekst van artikel 3 lid 1 Verblijfsvergunningrichtlijn geenszins uitsluit dat slachtoffers die rechtmatig verblijf hebben niet onder de reikwijdte van de richtlijn vallen. In artikel 3 lid 1 is bepaald dat de richtlijn van toepassing is op slachtoffers van strafbare feiten in verband met mensenhandel, ook als zij het grondgebied van de lidstaten illegaal zijn binnengekomen. Bedenktijd zou dus, gelet op deze uitspraak, ook verleend moeten worden aan vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven.⁷⁴ Daarnaast oordeelt het Hof dat er wel een overdrachtsbesluit voorbereid mag

⁷¹ Rb. Den Haag 17 december 2020, AWB 19/9476, ECLI:NL:RBDHA:2020:13035, JV 2021/62, m.nt. C.R.J.J. Rijken.

⁷² Rb. Den Haag 29 januari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:727, JV 2021/46.

⁷³ HvJ EU 20 oktober 2022, ECLI:EU:C:2022:809 (*O.T.E. v. Staatssecretaris van JenV*).

⁷⁴ HvJ EU 20 oktober 2022, ECLI:EU:C:2022:809 (*O.T.E. v. Staatssecretaris van JenV*), r.o. 51.

worden, maar dat er tijdens de bedenktijd geen verwijderingsmaatregelen ten uitvoer mogen worden gelegd. Op de vraag wanneer de bedenktijd ingaat of eindigt, gaat het Hof niet in, nu het Hof dit in deze casus als een zuiver hypothetische vraag aanmerkt.⁷⁵ Ook overweegt het Hof dat de duur en aanvang van de bedenktijd volgens artikel 6 lid 1 Verblijfsvergunningrichtlijn volgens het nationale recht worden vastgesteld. Het is daarom aan de lidstaten om te zorgen voor een evenwicht tussen de duur van de bedenktijd en de overdrachtstermijn uit artikel 29 lid 1 en 2 Dublinverordening, om de juiste afstemming en het behoud van de nuttige werking van deze instrumenten te waarborgen.⁷⁶

Kort gezegd betekent dit dat wel bedenktijd moet worden verleend aan Dublinclaimanten. Het betoog van de staatssecretaris dat zij hier geen recht op hebben omdat zij al rechtmatig in Nederland zijn, gaat niet op.⁷⁷ Per 18 mei 2023 is de B8/3-regeling aangepast aan de uitspraak van het Hof van Justitie: alle vreemdelingen die mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel hebben recht op bedenktijd. Voor Dublinclaimanten aan wie ná deze datum bedenktijd wordt aangeboden, is die maximaal 30 dagen; voor Dublinclaimanten aan wie vóór deze datum bedenktijd is aangeboden en voor andere vreemdelingen maximaal drie maanden.⁷⁸ Er wordt dus nog steeds onderscheid gemaakt op basis van verblijfsstatus. Zoals hierboven beschreven, laat de richtlijn volgens het Hof ruimte aan de lidstaten om bij het vaststellen van begin, einde en duur van de bedenktijd voor Dublinclaimanten een afweging te maken.

Opschorting termijn als gevolg van indienen bezwaar tegen weigering afgifte tijdelijke vergunning mensenhandel

Op 30 maart 2023 deed het Hof van Justitie EU twee belangrijke uitspraken die gaan over het opschorten van de overdrachtstermijn.⁷⁹ Een daarvan zag op de B8/3-regeling.⁸⁰ Het ging hier om drie zaken waarin Nederland overnameverzoeken had ingediend bij Italië nadat verweerders een verzoek om een verblijfsvergunning asiel hadden ingediend.⁸¹ Deze waren ook aanvaard. Daarnaast heeft de staatssecretaris deze verzoeken afgedaan als kennelijk niet-ontvankelijk. Naast een verzoek om een verblijfsvergunning asiel hebben verweerders ook aangifte van mensenhandel gedaan. Deze aangiften heeft de staatssecretaris aangemerkt als een verzoek om een B/8-3-verblijfsvergunning, en afgewezen. Verweerders hebben tegen deze afwijzing bezwaar ingediend. De staatssecretaris heeft vervolgens de termijn voor overdracht opgeschort omdat de uitvoering van het overdrachtsbesluit tijdelijk niet mogelijk was.⁸² Deze grondslag voor deze opschorting werd gevonden in artikel 73 Vw 2000 en was voor Dublinclaimanten nader uitgewerkt in B1/7.2 Vc 2000.

Het Hof heeft in antwoord op de prejudiciële vragen gesteld dat de Dublinverordening wel toestaat dat de *uitvoering* wordt opgeschort, maar dat bezwaar niet kan leiden tot *stuiting* van de overdrachtstermijn. In reactie hierop heeft de IND een informatiebericht uitgebracht waarin is opgemerkt dat bij nieuwe zaken waarin de vreemdeling bezwaar indient tegen het afwijzen van een tijdelijke verblijfsvergunning mensenhandel en dit ook een Dublinclaimant betreft, de overdrachtstermijn niet opgeschort kan worden. Ook is in dit informatiebericht opgemerkt dat de vreemdeling gedurende het bezwaar niet mag worden overgedragen. Dit

⁷⁵ HvJ EU 20 oktober 2022, ECLI:EU:C:2022:809 (*O.T.E. v. Staatssecretaris van JenV*), r.o. 81.

⁷⁶ HvJ EU 20 oktober 2022, ECLI:EU:C:2022:809 (*O.T.E. v. Staatssecretaris van JenV*), r.o. 75-76.

⁷⁷ Zie ook Bravo Mougan, *A&MR* 2023, afl. 3, p. 88-95.

⁷⁸ Besluit van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 10 mei 2023 (*Stcrt.* 2023, 13577).

⁷⁹ HvJ EU 30 maart 2023, C-338/21, ECLI:EU:C:2023:269 en HvJ EU 30 maart 2023, C-556/21, ECLI:EU:C:2023:272.

⁸⁰ HvJ EU 30 maart 2023, C-338/21, ECLI:EU:C:2023:269.

⁸¹ ABRvS 26 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1124.

⁸² Zie ook IND, *Informatiebericht Aanpassing Verblijfsregeling Mensenhandel* (IB 2019/80), waarin expliciet wordt opgemerkt dat een bezwaarschrift opschortende werking heeft.

betekent dat Nederland verantwoordelijk wordt voor de asielaanvraag, als de overdrachtstermijn verstrijkt.

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) heeft op 5 juli 2023 de uitspraak van het Hof van Justitie bevestigd. Gelet op de antwoorden van het Hof is de Afdeling van oordeel dat het beleid in paragraaf van B1/7.2 van de Vc 2000 in strijd is met de Dublin-verordening. De staatssecretaris mag de uitvoering van een overdrachtsbesluit opschorten zolang bezwaar of beroep loopt tegen de weigering om een verblijfsvergunning te verstrekken wegens mensenhandel, maar opschorting van de overdrachtstermijn is niet mogelijk gelet op Europees recht.⁸³

2.9 Analyse en conclusie

In dit hoofdstuk hebben we het juridisch kader uiteengezet dat relevant is voor de B8/3 regeling. Volgens artikel 8 onder k Vw 2000 krijgen mogelijke slachtoffers en getuige-aangevers een bedenktijd en verblijven zij rechtmatig in Nederland. Wordt uiteindelijk aangifte gedaan van mensenhandel, dan komt het slachtoffer of getuige-aangever in aanmerking voor een tijdelijke vergunning regulier op humanitaire gronden. De opzet van de B8/3 regeling voor augustus 2019 zorgde ervoor dat het doen van aangifte als gevolg had dat Nederland verantwoordelijk werd voor de asielprocedure van Dublinclaimanten. Daarom is per 1 augustus 2019 de regeling gewijzigd. Daar waar eerst een aangifte of medewerking aan het onderzoek voldoende was en dit ambtshalve werd aangemerkt als een aanvraag van een verblijfsvergunning, is het nu eerst aan de politie en het OM om te beoordelen of er voldoende opsporingsindicaties in Nederland aanwezig zijn. Als het OM oordeelt dat aanwezigheid in Nederland niet noodzakelijk is, wordt geen tijdelijke verblijfsvergunning verstrekt en wordt de overdracht van de betreffende vreemdeling voortgezet. Daarnaast kan de IND in sommige gevallen zonder het oordeel van het OM af te wachten al besluiten een aanvraag af te wijzen: als niet binnen een termijn van drie maanden na indiening van de eerste asielaanvraag aangifte wordt gedaan. Ten slotte is opgenomen dat wanneer de vreemdeling te kennen geeft aangifte te willen doen van mensenhandel en geen aangifte heeft gedaan voorafgaand aan de overdracht, de Dienst Terugkeer & Vertrek kan besluiten de overdracht naar de verantwoordelijke lidstaat doorgang te laten vinden.

De vraag is hoe de wijziging van de B8/3 regeling zich verhoudt tot de internationale regelingen als de Verblijfsvergunningrichtlijn en de Mensenhandelrichtlijn.

Internationaal recht

Als eerste kan worden geconstateerd dat het Palermo Protocol bepalingen bevat die weinig dwingend zijn. Hoewel dit Protocol relevant is, kunnen er geen harde eisen uit worden afgeleid als het bijvoorbeeld gaat om een verplichting tot het verlenen van een verblijfsvergunning aan slachtoffers of getuige-aangevers van mensenhandel. Dit is anders bij relevante regelgeving op regionaal niveau. Binnen de Raad van Europa zijn twee verdragen gesloten die in dit verband relevant zijn: het Verdrag van Warschau en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Het Verdrag van Warschau is dwingender geformuleerd dan het Palermo Protocol. Zo moeten de staten maatregelen nemen in plaats van maatregelen overwegen. Meer specifiek hebben slachtoffers van mensenhandel recht op een periode van herstel en herbezinning van minimaal dertig dagen en mogen deze vreemdelingen gedurende deze periode niet van het grondgebied verwijderd worden. Ook is in specifieke situaties een recht op een

⁸³ ABRvS 5 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2593, r.o. 5.

verblijfsvergunning opgenomen, namelijk als verblijf noodzakelijk is vanwege hun persoonlijke situatie of in het kader van een strafrechtelijk(e) procedure of onderzoek.

Het EHRM beschouwt mensenhandel als een schending van artikel 4 EVRM. Staten zijn verplicht slachtoffers van mensenhandel te beschermen en daders te vervolgen. Het EHRM heeft in zijn rechtspraak enkele specifieke verplichtingen voor staten geformuleerd. Gelet op het feit dat vreemdelingen die slachtoffer zijn van mensenhandel in de regel alleen in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning op grond van de B8/3-regeling als sprake is van een opsporingsonderzoek, is relevant dat staten in bepaalde omstandigheden verplicht zijn om situaties waarin mogelijk sprake is van mensenhandel te onderzoeken. Deze verplichting geldt uiteraard ook voor Nederlandse opsporingsautoriteiten die meldingen en aangiftes van mensenhandel van vreemdelingen ontvangen. Wij constateren echter dat in *Zoletic e.a. t. Azerbeidzjan* de aanwijzingen van mensenhandel sterker waren dan de aanwijzingen die de meldingen en aangiftes van vreemdelingen doorgaans bevatten. De Nederlandse politie is niet verplicht om meldingen en aangiftes zonder of met zeer beperkte aanwijzingen van mensenhandel te onderzoeken.

EU-recht

Nederland is ook gebonden aan regelgeving vanuit de Europese Unie. Zowel de Verblijfsvergunningrichtlijn als de Mensenhandelrichtlijn kent dwingende bepalingen die Nederland in zijn nationale wetgeving moet implementeren. Daarnaast is het Hof van Justitie EU bevoegd als rechtsprekend orgaan. De bepalingen in deze richtlijnen komen deels overeen met het Verdrag van Warschau. De vraag is of de B8/3-regeling voldoet aan deze richtlijnen op de volgende punten.

De eerste vraag die zich in deze context voordoet is of Nederland deze richtlijnen op de juiste manier heeft geïmplementeerd. Algemeen uitgangspunt is namelijk dat bepalingen uit EU-richtlijnen geïmplementeerd worden in nationale wetgeving. Daar is in Nederland geen sprake van bij een aantal verplichtingen die voortvloeien uit deze richtlijnen. Zo is bijvoorbeeld de bedenktijd geïmplementeerd in de Vreemdelingencirculaire. Dit is echter een beleidsregel die niet als wetgeving kwalificeert. Dit was ook een van de prejudiciële vragen die zijn gesteld door de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Zwolle, maar uiteindelijk heeft het Hof van Justitie daar geen antwoord op gegeven. Dit levert dus mogelijk strijd op met het Unierecht, maar het is niet duidelijk hoe het Hof van Justitie dit beoordeelt.

Ook is duidelijk geworden dat het onthouden van bedenktijd aan Dublinclaimanten in strijd is met de Verblijfsvergunningrichtlijn. Verder heeft het Hof van Justitie bepaald dat Dublinclaimanten pas overgedragen kunnen worden na deze bedenktijd. Wel is het toegestaan om voorbereidingen voor de overdracht te treffen gedurende de bedenktijd. Per 18 mei 2023 heeft de staatssecretaris de B8/3-regeling hieraan aangepast. Dublinclaimanten aan wie ná die datum bedenktijd wordt aangeboden, hebben recht op maximaal 30 dagen bedenktijd. Dublinclaimanten aan wie vóór die datum bedenktijd is aangeboden, hebben recht op maximaal drie maanden bedenktijd, net als alle andere vreemdelingen.

Daarnaast heeft de Afdeling op 5 juli 2023, in navolging van de antwoorden op prejudiciële vragen van het Hof van Justitie, geoordeeld dat het beleid in paragraaf van B1/7.2 van de Vc 2000 in strijd is met de Dublinverordening. Bezwaar en beroep tegen de weigering om een verblijfsvergunning te verstrekken wegens mensenhandel schorten weliswaar de uitvoering van een overdrachtsbesluit op, maar kunnen niet leiden tot opschorting van de overdrachts termijn.

Interstatelijk vertrouwensbeginsel

Een ander punt waar discussie over kan bestaan is de betekenis die de staatssecretaris toekent aan het interstatelijk vertrouwensbeginsel als mogelijke slachtoffers van mensenhandel toch overgedragen worden aan de verantwoordelijke lidstaat.

Dit komt het meest pregnant naar voren in twee situaties:

- de situatie waarin de IND, zonder een oordeel van de politie of het OM af te wachten, de aanvraag voor een B8/3-verblijfsvergunning kan afwijzen, omdat de aangifte van mensenhandel niet binnen drie maanden na de eerste asielaanvraag in Nederland is gedaan;
- de situatie waarin de DT&V de overdracht door kan laten gaan zonder dat iemand aangifte heeft kunnen doen.

In deze situaties volgt geen inhoudelijke toets en wordt ervan uitgegaan dat de vreemdeling aangifte kan doen in het land waarnaar wordt overgedragen. De vraag is of op zo'n manier wel gebruik gemaakt kan worden van het interstatelijk vertrouwensbeginsel. In de zaken *M.S.S. v. Griekenland en België* en *N.S. t. Verenigd Koninkrijk* oordeelde zowel het EHRM als het Hof van Justitie EU dat het interstatelijk vertrouwensbeginsel lidstaten niet ontslaat van een eigen onderzoeksplicht.⁸⁴ De vraag is of hiervan ook in deze situatie sprake is. Kan een vreemdeling wel worden overgedragen als Nederland onvoldoende heeft onderzocht:

- of de vreemdeling in het land waarnaar toe is overgedragen wel daadwerkelijk de kans krijgt om aangifte te doen;
- of deze aangifte ook daadwerkelijk in behandeling wordt genomen;
- en of deze ook verder de bescherming krijgt die vreemdelingen, in het bijzonder mogelijke slachtoffers van mensenhandel volgens internationale verplichtingen moeten krijgen?

Op 26 april 2023 heeft de Afdeling bepaald dat Nederland voor Italië niet mag uitgaan van het interstatelijk vertrouwensbeginsel.⁸⁵ Op 5 december 2022 hebben de Italiaanse autoriteiten verklaard dat zij geen Dublinoverdrachten meer accepteren, vanwege het gebrek aan opvang. Eerder luidde Italië ook al de noodklok over de grote aantallen asielzoekers die daar aankomen en de problemen die daardoor zijn ontstaan. Er is daarmee volgens de Afdeling een reëel risico dat vreemdelingen buiten hun eigen wil en keuzes om terechtkomen in een situatie waarin zij niet kunnen voorzien in de belangrijkste basisbehoeften, zoals onderdak, eten en stromend water. Deze situatie is tijdelijk, maar gezien de vergelijkbare stop op Dublinoverdrachten naar Griekenland sinds 2011, is de vraag wanneer Nederland weer mensen naar Italië kan overdragen. Dit verbod op Dublinoverdrachten naar Italië is relevant, omdat een groot deel van de Dublinclaims in B8/3-zaken ziet op Italië.

⁸⁴ EHRM 21 januari 2011, 30696/09 (*M.S.S. v. Griekenland en België*) en HvJ EU 21 december 2011, C411/10 en C-413/10 (*N.S. v. UK*).

⁸⁵ ABRvS 26 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1655.

3 De beleidstheorie

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven en beoordelen we de beleidstheorie van de wijziging van de B8/3-regeling. De beleidstheorie is het geheel van causale en andere veronderstellingen waarop een beleid rust. Bij het reconstrueren van de beleidstheorie besteden we aandacht aan verschillende aspecten, namelijk de veronderstelde maatschappelijke problemen die aanleiding geven voor de wijziging van de B8/3-regeling, de doelen die met de wijziging zijn beoogd en de veronderstelde werkzame mechanismen die in gang worden gezet door de beleidswijziging om die doelen te behalen. Ook is er aandacht voor de overwogen alternatieven en neveneffecten.

Het hoofdstuk start in paragraaf 3.2 met een beschrijving van de methode aan de hand waarvan we de beleidstheorie analyseren en beoordelen. Paragraaf 3.3 bevat de reconstructie van de beleidstheorie en in paragraaf 3.4 beoordelen we de beleidstheorie. In paragraaf 3.5 gaan we in op andere maatregelen die de staatssecretaris tegelijk met de wijziging heeft aangekondigd. In paragraaf 3.6 bekijken we de doelen van de beleidswijziging in het licht van de doelen van de B8/3-regeling en de doelen van de bredere aanpak van mensenhandel.

3.2 Analytisch kader

Een goede beleidstheorie draagt bij aan doeltreffend en doelmatig beleid en het voorkomen van ongewenste neveneffecten van het beleid. Het analyseren van de beleidstheorie gaat over het beantwoorden van de vraag of de keuze voor de beleidswijziging verantwoord is gelet op de aard van het onderliggende probleem. De beleidstheorie bestaat uit de stappen die volgens de gedachte van de beleidsmaker van de inzet van de instrumenten zouden moeten leiden tot het realiseren van de beoogde doelen. Bij de analyse van de beleidstheorie is de stand van de kennis over de effectiviteit van vergelijkbare instrumenten in vergelijkbare omstandigheden relevant.⁸⁶

Bij het reconstrueren van de beleidstheorie identificeren we ten eerste het maatschappelijk probleem dat aanleiding was voor het nieuwe beleid en de oorzaken en de gevolgen daarvan (de ‘probleemanalyse’).⁸⁷ Het verschil tussen de situatie zoals die was en de gewenste

⁸⁶ Van Hoesel & Herold 2020.

⁸⁷ Van Hoesel & Herold 2020, p. 145.

toestand wordt daarbij inzichtelijk gemaakt. Ten tweede brengen we de doelen van het beleid in kaart.⁸⁸ Om uitspraken te kunnen doen over de effecten van de beleidswijziging moet op voorhand duidelijk zijn wat de oorspronkelijke doelen van de wijziging waren. Het beoordelen van de beleidswijziging vindt immers plaats in het licht van de doelen daarvan.

Dit leidt tot de volgende vragen:

- Wat is het probleem dat aanleiding gaf voor de wijziging in de B8/3-regeling en wat is er bekend over de oorzaken en over de gevolgen daarvan?
- Welke doelen had de staatssecretaris van JenV met de wijziging van de B8/3-regeling?

Bij zowel de probleemanalyse als de doelen maken we inzichtelijk of deze ondersteund worden met theoretische inzichten en beschikbare gegevens. Een ander aspect dat van belang is bij het formuleren van beleid is het vooraf (*ex ante*) in kaart brengen van alternatieve middelen voor het behalen van de beleidsdoelen en de verwachte kosten en baten daarvan. Vaak zijn er immers meerdere maatregelen mogelijk om een probleem op te lossen. Om een goede keuze te maken kan de beleidsmaker alternatieven systematisch en expliciet afwegen. In de reconstructie gaan we na of er alternatieven zijn overwogen. Ook onderzoeken we of er rekening is gehouden met mogelijke neveneffecten die optreden door het nieuwe beleid en zo ja, of beschreven is hoe hiermee om wordt gegaan.

Hieruit vloeien de volgende vragen voort:

- Welke alternatieve maatregelen voor het bereiken van de beoogde doelen zijn overwogen en wat is over de werking daarvan bekend?
- Welke (neven)effecten waren voorzien?

Vervolgens gaan we de interventielogica reconstrueren. Het beleid is gebaseerd op bepaalde aannames – op een bepaalde logica – en veronderstelt dat er causale mechanismen worden geactiveerd om de beleidsdoelen te bereiken. In de literatuur onderzoeken we of deze aannames ondersteund worden. Daarnaast besteden we ook aandacht aan de context waarin de mechanismen geacht worden te werken.

Daarbij staan de volgende vragen centraal:

- Welke werkzame mechanismen werden verondersteld en welke effecten werden verwacht van de wijziging?
- Wat is er in de literatuur bekend over de werking van deze mechanismen?
- Welke kenmerken van de context zijn op welke manier van invloed op deze veronderstelde mechanismen?

Daarnaast onderzoeken we hoe de doelen van de wijziging van de B8/3-regeling zich verhouden tot de bredere doelen van de B8/3-regeling in het kader van mensenhandel in het algemeen.

Dit leidt tot de volgende vraag:

- Hoe verhouden de doelen van deze wijziging zich tot de bredere doelen van de B8/3-regeling in het kader van de aanpak van mensenhandel in het algemeen?

3.3 De beleidstheorie van de wijziging van de B8/3-regeling

⁸⁸ Van Hoesel & Herold 2020, p. 146.

3.3.1 Inleiding

In deze paragraaf beschrijven we de beleidstheorie zoals die volgt uit de Kamerbrief van de staatssecretaris van JenV van 28 juni 2019 en de toelichting bij het wijzigingsbesluit van 25 juli 2019, en zoals die blijkt uit (documenten over) de voorbereiding van de wijziging. Daarnaast hebben we voor het achterhalen van de beleidstheorie gesprekken gevoerd met betrokkenen bij de totstandkoming van de beleidswijziging. Ook in andere interviews voor dit onderzoek kwamen de aanleiding, totstandkoming en overwegingen van/voor de wijziging aan de orde. Een overzicht van de gesprekspartners staat in bijlage 4.

3.3.2 De totstandkoming van de wijziging

Het voorstel voor de wijziging van de verblijfsregeling

De directe aanleiding voor de wijziging was een grote stijging in vooral begin 2019 van het aantal vreemdelingen, met name Dublinclaimanten, dat aangifte wilde doen van mensenhandel en daardoor aanspraak maakte op een tijdelijke B8/3-verblijfsvergunning. Er zou een 'onwenselijke verblijfsrechtelijke prikkel' uitgaan van de B8/3-regeling voor Dublinclaimanten. Dublinclaimanten zouden 'oneigenlijk gebruik' maken van de B8/3-regeling, omdat de Dublinclaim vervalft door het verlenen van een verblijfsvergunning. Dit volgt uit artikel 19 lid 1 Dublinverordening: als een lidstaat (bijvoorbeeld Nederland) een verblijfstitel verleent aan de vreemdeling, vervalft de verantwoordelijkheid van de lidstaat (bijvoorbeeld Italië) die volgens de Dublinverordening oorspronkelijk verantwoordelijk was voor de asielaanvraag.

Op 4 juni 2018 informeert de Directie Migratiebeleid (DMB) van het Directoraat-Generaal Migratie (DGM) van het ministerie van JenV de staatssecretaris van JenV hierover in een nota.⁸⁹ In de nota wordt benadrukt dat het van belang is om meer inzicht te krijgen in de problematiek, de noodzaak en wenselijkheid van een beleidsaanpassing en mogelijke oplossingsrichtingen. De afdeling Onderzoek & Analyse van de IND (O&A) voert daar daarom een onderzoek naar uit. DMB kondigt in de nota verder aan om de mogelijkheden te gaan inventariseren 'voor het aanpassen van het mensenhandelbeleid voor Dublinclaimanten, om oneigenlijk gebruik van deze regeling tegen te gaan en beter recht te doen aan de samenloop tussen Dublin en mensenhandel'.

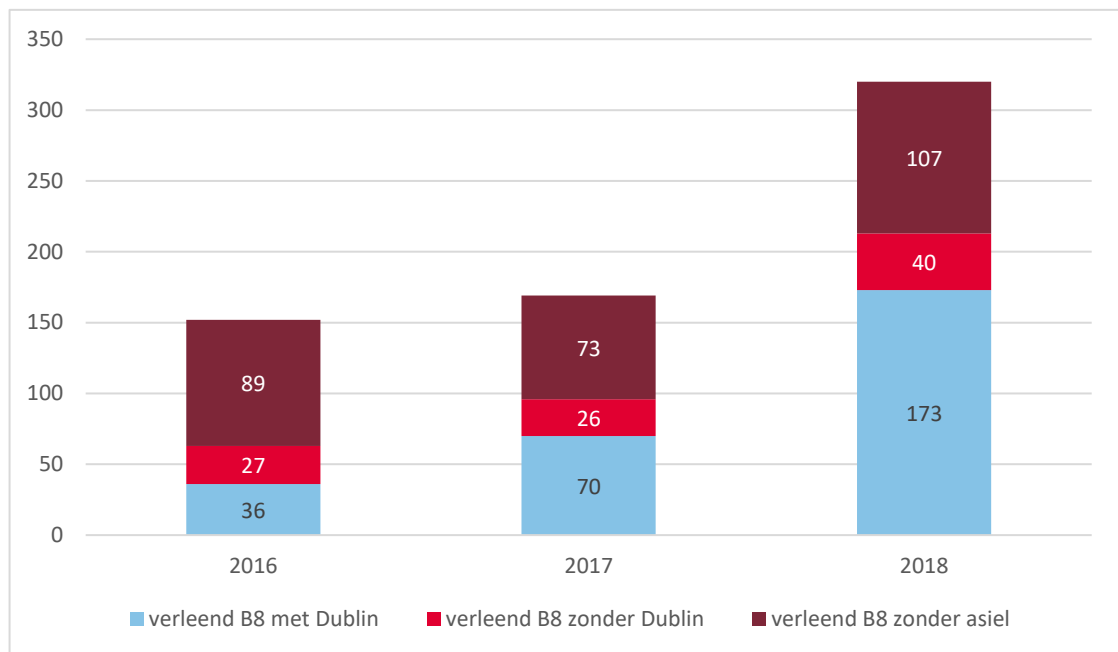
Vervolgens verstuurt DMB op 6 maart 2019 een tweede nota aan de staatssecretaris.⁹⁰ Deze nota bevat de uitkomsten van het bovengenoemde onderzoek van de afdeling Onderzoek & Analyse van de IND. Uit het onderzoek blijkt, schrijft DMB in de nota, dat tussen 2016 en 2018 een stijging van 381% zichtbaar is van het aantal (potentiële) Dublinclaimanten dat een B8/3-verblijfsvergunning heeft gekregen.⁹¹ De figuur hieronder komt uit het onderzoek van de IND en laat dit zien. In 2016 bestond 24% van de mensen die een B8/3-verblijfsvergunning kregen uit (mogelijke) Dublinclaimanten; in 2018 was dit 54%.

⁸⁹ Nota van DMB van 4 juni 2018, *Dublinclaimanten en verblijfsregeling mensenhandel* (kenmerk 2287066).

⁹⁰ Nota van DMB van 6 maart 2019, *Aanpassing verblijfsregeling mensenhandel (B8/3, B9/12 regeling)* (kenmerk 2547719), p. 8. Deze onrust bestond onder meer uit zorgen bij het maatschappelijk middenveld over de oplopende wachttijden voor aangifte en het verwachte gebrek aan opvangplekken door de stijging.

⁹¹ Voor de eerste maanden van 2019 waren nog geen officiële cijfers beschikbaar.

FIGUUR 3.1: ONTWIKKELING B8/3-VERGUNNINGEN IN COMBINATIE MET DUBLININDICATIES



De IND beschrijft dat de sterke toename van het aantal vervallen Dublinclaims vanwege het verlenen van een B8/3-vergunning (van 36 in 2016 naar 173 in 2018) niet volledig verklaard kan worden door een stijging van het totaal aantal verleende B8/3-vergunningen en ook niet door een stijging van het totaal aantal gelegde Dublinclaims.⁹² Aanvullend is door DMB uitvraag gedaan bij de Afdelingen Vreemdelingenpolitie, Identiteit en Mensenhandel (AVIM's) van alle politie-eenheden over het aantal verzoeken tot het opnemen van B8/3-aangiftes en intakes (informatieve gesprekken). Daaruit blijkt dat dit er in 2018 311 (+ 101 zaken die nog in behandeling genomen moeten worden) zijn en dat er van 1 januari tot en met 1 maart 2019 116 verzoeken zijn gedaan. DMB vervolgt in de nota dat niet met onderzoek is aan te tonen dat er daadwerkelijk sprake is van misbruik, maar dat de stijging van het aantal Dublinclaimanten dat een aangifte doet waarin weinig 'opsporingsindicaties' zitten, wel opvallend is. In de nota wordt beschreven dat dit onderzoek het mogelijk maakt om eerdere, zachte signalen van oneigenlijk gebruik om te zetten in harde cijfers en dat deze cijfers aanleiding vormen om een wijziging van de verblijfsregeling mensenhandel voor te stellen.

De nota bevat vervolgens een voorstel voor de wijziging van de verblijfsregeling mensenhandel. Het voorstel komt grotendeels overeen met het belangrijkste onderdeel van de wijziging zoals die uiteindelijk is doorgevoerd: dat iemand niet meer 'automatisch' na aangifte een B8/3-vergunning krijgt. Het grootste verschil met de uiteindelijk doorgevoerde wijziging is de reikwijdte van de wijziging. Het originele voorstel ging over alle vreemdelingen die aangifte deden van mensenhandel en niet alleen over Dublinclaimanten. DMB beschrijft dat het voorstel tot stand is gekomen na overleg in de afgelopen zes maanden met 'diverse', niet nader genoemde 'partners'. De nota zelf is afgestemd met de IND, politie, OM en DT&V; het 'maatschappelijk middenveld' (o.a. CoMensha, de Nationaal rapporteur en zorgpartijen) waren op dat moment al op de hoogte dat een wijziging werd voorgesteld, maar waren bij daarbij nog niet betrokken. Er worden verschillende voor- en tegenargumenten genoemd voor de aanpassing van de verblijfsregeling mensenhandel. De nota noemt ook dat er andere scenario's zijn

⁹² Nota van DMB van 6 maart 2019, *Aanpassing verblijfsregeling mensenhandel (B8/3, B9/12 regeling)* (kenmerk 2547719), bijlage 4 (Factsheet IND).

onderzocht voor het aanpassen van de wijziging. Deze bespreken we in paragraaf 3.4.3 (alternatieven en neveneffecten).

Om de volgens het ministerie ‘lichte’ drempelverhoging voor het verkrijgen van de B8/3-vergunning te compenseren en de balans tussen het bieden van bescherming en het stimuleren van aangifte te behouden, wordt in de nota verder ook voorgesteld de criteria voor toegang tot de B9/12-regeling (niet-tijdelijke verblijfsregeling mensenhandel) te versoepelen. Deze wijziging is uiteindelijk niet doorgevoerd; het is niet duidelijk waarom niet.

De wijziging van de verblijfsregeling

Op 28 juni 2019 informeert de staatssecretaris de Tweede Kamer over de voorgenomen wijziging van de B8/3-regeling voor Dublinclaimanten, zoals die uiteindelijk is ingevoerd. Het is onduidelijk hoe en waarom de staatssecretaris precies heeft besloten de regeling niet voor alle vreemdelingen aan te passen, maar alleen voor Dublinclaimanten. Een geïnterviewde betrokkene bij de wijziging geeft aan dat hiervoor is gekozen omdat vooral Dublinclaimanten oneigenlijk gebruik zouden maken van de B8/3-regeling; alleen bij hen speelde de prikkel om onder de Dublinclaim uit te komen. Bij anderen was immers geen sprake van een Dublinclaim die kon vervallen door verlening van een tijdelijke verblijfsvergunning.

Stijging aangiften

De staatssecretaris beschrijft dat de politie in de eerste vier maanden van 2019 al ruim 475 verzoeken heeft ontvangen om aangiftes van mensenhandel op te nemen en dat het bij meer dan 80% van de verzoeken gaat om Dublinclaimanten. Deze brief spreekt van een ‘substantiële stijging’ van de laatste drie jaar van Dublinclaimanten die na aangifte aanspraak maken op een B8/3-vergunning.

Dichtslibben van de keten

De stijging leidde tot ‘knelpunten en frustraties’⁹³ voor verschillende organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van de B8/3-regeling en de aanpak van mensenhandel en het Nederlandse migratiebeleid, zoals de politie, de DT&V en de IND. De wachttijd voor het doen van aangifte van mensenhandel bij de politie liep enorm op door de stijging van het aantal verzoeken tot het doen van aangifte. Bij sommige politie-eenheden was de wachttijd opgelopen tot enkele maanden, wat de staatssecretaris in de Kamerbrief van 28 juni 2019 ‘onwenselijk lang’ noemt. In de nota van 6 maart 2019 wordt gesteld dat door de wachttijden bij de politie Dublinoverdrachten – soms op het laatste moment – moesten worden opgeschort om migranten de gelegenheid te geven aangifte te doen, wat veel frustratie opleverde bij medewerkers van de IND en DT&V. Ook in interviews met betrokkenen bij de wijziging wordt gesproken over een ‘gigantische toestroom’ van verzoeken tot aangifte bij de politie, waardoor die niet op tijd verwerkt konden worden. De Dienst Terugkeer & Vertrek kwam door de toename in de knel bij het overdragen van Dublinclaimanten, schrijft de staatssecretaris in de Kamerbrief. In de interviews wordt genoemd dat de wachttijden voor vergunningen bij de IND opliepen. In de nota van 6 maart 2019 en in een van de gesprekken wordt de situatie beschreven als het ‘dichtslibben van de keten’.

Weinig opsporingsindicaties in de aangiften

Een belangrijk knelpunt was dat een groot deel van de B8/3-aangiften mensenhandel niet of nauwelijks opsporingsindicaties voor Nederland bevatte; naar schatting ging het om minstens

⁹³ Nota van DMB van 6 maart 2019, *Aanpassing verblijfsregeling mensenhandel (B8/3, B9/12 regeling)* (kenmerk 2547719), p. 2.

90%.⁹⁴ De staatssecretaris beschrijft in de Kamerbrief dat dit betekent dat de aangevers geen indicaties prijsgeven die tot de identificatie van dader(s) en locatie(s) van de uitbuiting in Nederland kunnen leiden, of dat de aangiften alleen opsporingsindicaties bevatten die zien op uitbuiting in het buitenland. Nederland heeft – kort gezegd en op uitzonderingen na – geen rechtsmacht voor strafbare feiten gepleegd in het buitenland, als het slachtoffer en/of de verdachte niet de Nederlandse nationaliteit heeft; de politie kan dan geen onderzoek doen. Het gevolg is dat een groot gedeelte van de capaciteit van de politie ging naar de behandeling van aangiften zonder opsporingsindicaties, waardoor de opsporing en vervolging van mensenhandel in het geding kwam. De staatssecretaris noemt deze situatie ‘zeer onwenselijk’ en stelt dat dit ertoe zal leiden dat de in de *Veiligheidsagenda 2019–2022* geformuleerde doel om tot een stijging van het aantal verdachten van mensenhandel te komen, in 2019 mogelijk niet kan worden behaald; dit punt komt ook in de nota van 6 maart 2019 terug.

Vermoedens oneigenlijk gebruik

De grote toename in combinatie met verschillende andere factoren leidde dus tot vermoedens van oneigenlijk gebruik van de B8/3-regeling door Dublinclaimanten. ‘Dit vermoeden [van oneigenlijk gebruik] wordt ondersteund door de recente hoge instroom van Nigerianen vanuit Italië (al een aantal weken de nummer 2 in de asielinstroom). De IND-liaison officier heeft aangegeven dat hij verwacht dat de instroom van Nigerianen slechts het topje van de ijsberg is en dat er verhalen rondgaan binnen de gemeenschap die aangeven dat er in Nederland een route is middels de verblijfsregeling mensenhandel, en via deze route de Dublinclaim te kunnen ontlopen.’⁹⁵

In de interviews noemen gesprekspartners ook dit soort signalen en voorbeelden, zoals dat vreemdelingen in Nederland bekend waren met de kans op een tijdelijke verblijfsvergunning op basis van de B8/3-regeling en dat zij door (rechts)hulpverleners actief op de regeling werden gewezen. Ook wordt genoemd dat mensenhandelaren in Europa op de hoogte zijn van het (migratie-, asiel- en mensenhandel)beleid in verschillende Europese landen. In een gesprek beschrijft een betrokken ambtenaar dat er bij verschillende IND-locaties berichten rondgingen binnen de Nigeriaanse gemeenschap over de B8/3-regeling; zij zouden aan elkaar doorgeven wat zij het beste aan de politie konden vertellen om te laten blijken dat zij slachtoffer waren van mensenhandel. De voorbeelden komen van gesprekspartners vanuit beleid, ketenpartners, maatschappelijke organisaties en hulpverlening, maar velen van hen benadrukken dat dit niet hoeft te betekenen dat deze migranten geen slachtoffer zijn van mensenhandel. Sterker nog, dit soort signalen kan juist duiden op patronen en structuren van mensenhandel; het bewust inzetten van de verblijfsregeling door mensenhandelaren en de georganiseerde criminaliteit, zoals de Nigeriaanse maffia.

Voorgeschiedenis problematiek en B8/3-regeling

Signalen van B8/3-aangiften met geen/weinig opsporingsindicaties, het daaraan gekoppelde vermoeden van oneigenlijk gebruik van de B8/3-regeling en het beslag dat het behandelen van deze aangiften legt op de capaciteit van vooral politie en OM, zijn niet nieuw. Vermoedens van oneigenlijk gebruik spelen al sinds in elk geval 2006 en de eerste signalen over mogelijk oneigenlijk gebruik door Dublinclaimanten kwamen in 2015 op. Omdat het ging om zachte signalen⁹⁶ en om weinig zaken, is de regeling toen niet aangepast. In de

⁹⁴ Nota van DMB van 6 maart 2019, *Aanpassing verblijfsregeling mensenhandel (B8/3, B9/12 regeling)* (kenmerk 2547719), p.2, noemt 90% naar schatting van de AVIM's. In *Kamerstukken II 2018/19*, 28638, 165, p. 1, noemt de staatssecretaris percentages van 90-95%, waarbij niet wordt aangegeven uit welke bron deze percentages afkomstig zijn.

⁹⁵ Nota van DMB van 6 maart 2019, *Aanpassing verblijfsregeling mensenhandel (B8/3, B9/12 regeling)* (kenmerk 2547719), p. 7.

⁹⁶ Uit de nota van 6 maart 2019 wordt niet duidelijk wat DMB hier precies mee bedoelt, maar het lijkt te gaan om vermoedens op basis van ervaringen van (medewerkers van) ketenpartners.

openbare Kamerbrief staat niets over deze lange voorgeschiedenis en context van de problematiek.

De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel heeft in 2011 maatregelen aangekondigd om de verblijfsregeling mensenhandel minder gevoelig te maken voor oneigenlijk gebruik, waaronder een pilot ‘Kansloze aangiften verblijfsregeling mensenhandel’, die in 2012/2013 is uitgevoerd. ‘Kansloze’ zaken zijn zaken waarin er volgens politie en/of OM onvoldoende opsporingsindicaties zijn om verder te kunnen met een strafrechtelijk onderzoek, óf waarin er alleen opsporingsindicaties zijn in het buitenland zonder rechtsmacht voor Nederland. Het doel van de pilot Kansloze aangiften was het ontwikkelen van een landelijke werkwijze voor IND, OM en politie waardoor de verblijfsregeling mensenhandel minder aantrekkelijk wordt voor misbruik en/of oneigenlijk gebruik, door een versnelling en stroomlijning van de behandeling van de aangifte en aanvraag om een vergunning en de eventuele aanvraag voor voortgezet verblijf. Een landelijke werkwijze is vervolgens ingevoerd per januari 2018.

Doelen van de wijziging

De door de staatssecretaris van JenV aangekondigde wijziging van de verblijfsregeling is per 1 augustus 2019 doorgevoerd.⁹⁷ In de toelichting schrijft zij dat het doel van de beleidswijziging onder andere is om ‘te voorkomen dat Nederland verantwoordelijk wordt voor de inhoudelijke behandeling van de asielaanvraag van een vreemdeling op wie de Dublinverordening van toepassing is, terwijl het OM de aanwezigheid van die vreemdeling in Nederland niet noodzakelijk acht voor de opsporing en vervolging van mensenhandel’.

Wij zien daarnaast nog drie doelen van de beleidswijziging:

- Het terugdringen van het aantal aangiften mensenhandel zonder opsporingsindicaties in Nederland door Dublinclaimanten.
- Het ontlasten van organisaties (politie, IND, OM, DT&V) betrokken bij de uitvoering van de B8/3-regeling en het migratiebeleid.
- Het voorkomen van oneigenlijk gebruik van de B8/3-regeling door Dublinclaimanten.

Deze door ons gereconstrueerde doelen worden ondersteund door de informatie uit de stukken over de totstandkoming van de wijziging en de gesprekken met betrokkenen. Daarin komen verschillende doelen terug, zoals het oplossen van de lange wachttijden door de vele aangiften, het terugdringen van kansloze aangiften, het wegnemen van de onwenselijke verblijfsrechtelijke prikkel en het eerder duidelijkheid creëren voor mogelijke slachtoffers van mensenhandel.

De ontwikkeling naar de uiteindelijke wijziging

Op 26 april 2019 informeerde het ministerie van JenV alle partners over het voorstel voor wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, waaronder CoMensha, zo blijkt uit interne communicatie binnen het Strategisch Overleg Mensenhandel (SOM)⁹⁸ die wij van CoMensha ontvingen. Het ministerie ging daarna met de ketenpartners (IND, politie, OM en DT&V) in consultatie. Op 20 mei 2019 plande JenV een expertmeeting voor de SOM-organisaties en zorgcoördinatoren mensenhandel, om hen te consulteren over de wijziging. Op 27 juni 2019 sturen het SOM en Zorgcoördinatorenoverleg Mensenhandel (ZoCo) het ministerie van JenV een brief met daarin de knelpunten die zij in de expertmeeting van 20 mei over de

⁹⁷ Besluit van de Staatssecretaris van JenV van 10 juli 2019 (Stcrt. 2019, 40593).

⁹⁸ In het SOM zitten de volgende organisaties: Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (CKM), CoMensha, Defence for Children, Expertisecentrum Seksualiteit Sekswork en Mensenhandel (ESSM, van Humanitas), FairWork, Fier, Jade zorggroep, Leger des Heils, MJD, Moviera en SHOP Den Haag.

voorgestelde wijziging al mondeling hadden genoemd.⁹⁹ Deze knelpunten hebben we opgenomen in bijlage 6.

Uit de communicatie van het SOM en interviews met SOM-leden blijkt dat zij vinden dat ze onvoldoende en te laat betrokken zijn bij de totstandkoming van de wijziging. Zij waren al eerder op de hoogte dat er een wijziging aan zat te komen, maar zijn toen niet formeel geïnformeerd en om advies gevraagd. Zelf hebben zij in het voorjaar van 2019 een werkgroep wijziging Vreemdelingencirculaire opgericht, waarin mensen van CoMensha, het CKM, het Leger des Heils en het Rode Kruis zitten.

Ook de Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen is niet officieel geraadpleegd. In het Algemeen Overleg Mensenhandel op 3 juli 2019 wordt de Kamerbrief besproken. De Nationaal rapporteur heeft op 2 juli 2019 een brief gestuurd naar de vaste Kamercommissie voor JenV, als input voor het Algemeen Overleg van 3 juli.¹⁰⁰ Hij schrijft dat misbruik van de regeling ten koste zou gaan van de bescherming van echte slachtoffers en daarom een slechte zaak zou zijn, maar dat onduidelijk is of er misbruik wordt gemaakt van de regeling, en zo ja, wat daarvan de omvang is. Er zijn volgens de rapporteur andere mogelijke verklaringen voor het hoge aantal Dublinclaimanten dat in Nederland aangifte wil doen. 'Diverse onderzoeken hebben aangetoond dat de verhoogde migratie-instroom in 2015 in grote delen van Europa heeft gezorgd voor een toename in slachtoffers van mensenhandel. Het is dan ook goed mogelijk dat een deel van deze slachtoffers zelfstandig doorreist naar Nederland of daartoe wordt gedwongen.'

Andere zorgpunten van het SOM en ZoCo en van de Nationaal rapporteur voor het doorvoeren van de verblijfsregeling zijn opgenomen in bijlage 6. Volgens de SOM-organisaties en de Nationaal rapporteur is er weinig met hun input gedaan en is de wijziging gehaast ingevoerd.

Andere maatregelen en samenhang

Naast de wijziging van de B8/3-regeling kondigt de staatssecretaris in de Kamerbrief van 28 juni 2019 nog een aantal andere maatregelen aan om de problematiek aan te pakken. Die beschrijven we in paragraaf 3.5.

3.4 Beoordeling beleidstheorie van de wijziging van de B8/3-regeling

3.4.1 Inleiding

In paragraaf 3.3 hebben we de beleidstheorie beschreven zoals die volgt uit de stukken over de totstandkoming, de Kamerbrief van de staatssecretaris van 28 juni 2019, de toelichting bij het wijzigingsbesluit en de gesprekken met betrokkenen bij de totstandkoming van het beleid. In deze paragraaf analyseren en beoordelen we de beleidstheorie. De paragraaf start met het analyseren en beoordelen van de probleemanalyse en de doelen van de beleidswijziging (paragraaf 3.4.2). Daarna brengen we alternatieven en neveneffecten van de wijziging in kaart (paragraaf 3.4.3) en ten slotte de interventielogica van de wijziging (paragraaf 3.4.4).

⁹⁹ Brief van het SOM en het ZoCo aan de vaste Tweede Kamercommissie van 27 juni 2019 (te raadplegen via www.comensha.nl/actualiteiten/item/brandbrief-som-en-zoco-aan-tweede-kamer-over-invoering-tijdelijke-werkwijze-dublin-overdrachten/).

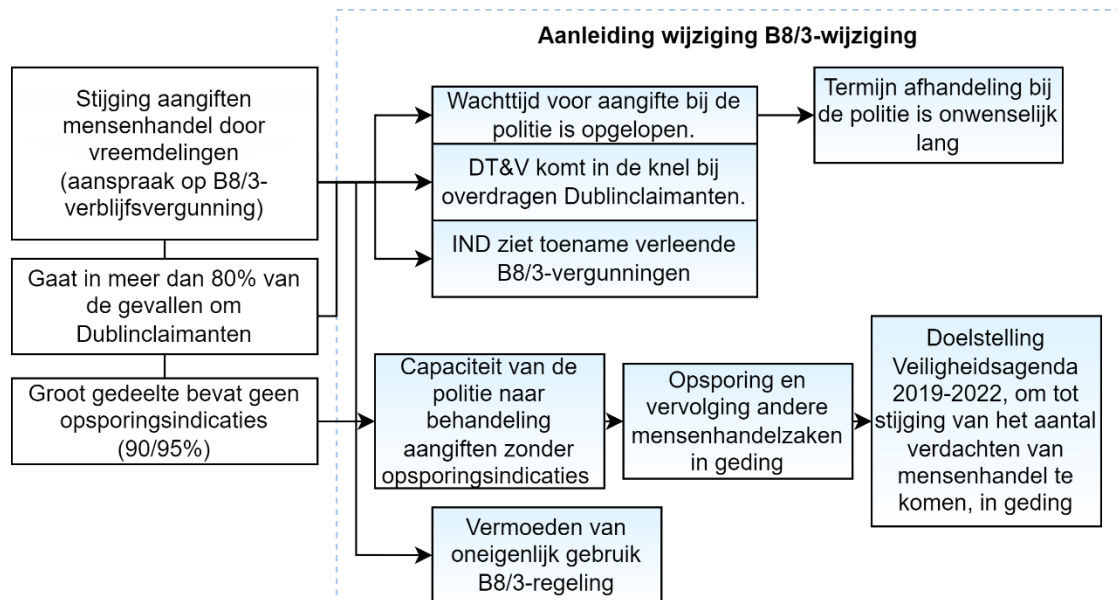
¹⁰⁰ Brief van Nationaal rapporteur aan de vaste Tweede Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid van 2 juli 2019 (te raadplegen via www.nationaalrapporteur.nl/publicaties/brieven/2019/07/02/brief-ao-mensenhandel-en-prostitutie).

3.4.2 Probleemanalyse en doelen

Visualisatie problematiek

Uit de totstandkomingsgeschiedenis blijkt dat diverse problemen aanleiding gaven voor de wijziging van de B8/3-regeling. De problematiek is niet eenduidig, maar bestaat uit verschillende onderdelen die met elkaar samenhangen en effect op elkaar hebben. De problematiek is bevestigd in de gesprekken met betrokkenen bij de wijziging. Deze problematiek hebben we geanalyseerd en gevisualiseerd in dit schema:

FIGUUR 3.2: PROBLEMATIEK EN AANLEIDINGEN VOOR WIJZIGING B8/3-REGELING



Een belangrijke aanleiding voor de wijziging was de constatering dat er een grote stijging was van het aantal aangiften van mensenhandel door vooral Dublinclaimanten en daarmee van het aantal verleende B8/3-verblijfsvergunningen aan deze groep. Dit staat in de figuur aan de linkerkant. De stijging van het aantal aangiften leidde tot verschillende (operationele) problemen bij de uitvoeringsorganisaties (politie, DT&V, IND). De wachttijden bij de politie zijn opgelopen en de DT&V komt (daardoor) in de knel bij de overdracht van Dublinclaimanten. De stijging heeft een negatief effect op de afhandelingstermijn van aangiften door de politie en leidt ertoe dat de opsporing van andere mensenhandelzaken in het geding komt. De staatssecretaris schetst een 'keten' van problematiek die het gevolg is van de vele aangiften van mensenhandel van vreemdelingen die binnenkomen. De politie, IND en DT&V maken deel uit van het 'behandelingssysteem' van de aangiften en B8/3-aanvragen. Door de vele aangiften van mensenhandel kraakt dat systeem. Iedereen – het ministerie van JenV, ketenpartners, maatschappelijke organisaties en de Nationaal rapporteur – was het erover eens dat deze situatie onhoudbaar was en dat hiervoor een oplossing moest komen, ook voor de bescherming van mogelijke slachtoffers van mensenhandel voor wie de hulp en opvang horend bij de B8/3-regeling in de knel kwam door het vastlopen van het systeem. De staatssecretaris noemt verder in haar brief dat de stijging van het aantal aangiften leidde tot vermoedens van oneigenlijk gebruik van de regeling.

Probleemanalyse

We gaan eerst in op de probleemanalyse van de staatssecretaris over de oorzaak van deze stijging van B8/3-aangiften en aanvragen en bij de vermoedens van oneigenlijk gebruik van de

B8/3-regeling. Uit de beleidsnota van 6 maart 2019 blijkt dat de staatssecretaris toen vond dat:

1. hoewel misbruik niet met onderzoek was aan te tonen, dit wel waarschijnlijk was door
2. de enorme stijging van met name Dublinclaimanten in combinatie met factoren als
3. de lage drempel voor een B8/3-verblijfsvergunning,
4. het feit dat de B8/3-vergunning de Dublinclaim liet vervallen en
5. het gebrek aan opsporingsindicaties in de meeste aangiften. Hierna gaan we op deze verschillende aspecten in.

Ad 1: Misbruik en oneigenlijk gebruik van de regeling

Zoals eerder opgemerkt zijn er al sinds begin deze eeuw vermoedens van oneigenlijk gebruik van de B8/3-regeling en is hierover al veel gezegd en geschreven.¹⁰¹ Het WODC heeft Regio-plan in 2013 een vooronderzoek laten doen naar de mogelijkheid om oneigenlijk gebruik van de verblijfsregeling mensenhandel te meten. Een conclusie uit dit onderzoek is dat het ‘onder de huidige omstandigheden niet mogelijk is om een kwantitatief onderzoek te doen naar de mate van oneigenlijk gebruik van de Verblijfsregeling Mensenhandel.’ Regio-plan heeft 22 indicatoren van oneigenlijk gebruik getoetst met dossierstudie (van onder meer bewezen valse aangiftes tegenover bewezen mensenhandel – hoewel de meeste zaken zijn geseponeerd) en expertmeetings. Het ging om aanwijzingen als weinig details en/of geen unieke verhalen over dader, reis, verblijfplaats en ontsnapping; aanpassing van het verhaal na informatie over de verblijfsregeling; en een aanvraag nadat andere verblijfsrechtelijke procedures zijn doorlopen. Geen enkele indicator bleek betrouwbaar. Een belangrijke conclusie uit dit onderzoek en andere onderzoeken is ook dat strafrechtelijke opsporingsindicaties niets zeggen over oneigenlijk gebruik (zie verder onder 5).¹⁰²

Ook heeft het WODC in 2013 een verkennende studie gedaan naar verblijfsregelingen mensenhandel en oneigenlijk gebruik in het Verenigd Koninkrijk, Italië en België. Daaruit blijkt onder andere dat het lastig is om verschillende verschijningsvormen van oneigenlijk gebruik van elkaar te scheiden. Volgens dit onderzoek betreffen verhalen over oneigenlijk gebruik niet altijd vreemdelingen die bewust en vrijwillig een mensenhandelverhaal fingeren om gebruik te maken van de verblijfsvergunning en/of de voorzieningen.¹⁰³ Dit betekent dat het niet goed mogelijk is om oneigenlijk gebruik te meten en dat het kan bestaan in verschillende vormen en gradaties. Er spelen veel factoren mee en er zijn veel andere verklaringen mogelijk voor verschijnselen die aanleiding geven om te denken aan oneigenlijk gebruik, zoals tegenstrijdige, op elkaar lijkende en/of vage en daardoor ongeloofwaardige verhalen. Het belang bij verblijf in Nederland kan bijvoorbeeld zwaar meewegen bij een beroep op de B8/3-regeling, maar dat betekent niet dat iemand geen slachtoffer van mensenhandel is. Onder meer cultuur, angst en trauma kunnen meespelen bij het doen van een aangifte met weinig opsporingsindicaties. Ook kunnen mensenhandelaren gebruik maken van de regeling.¹⁰⁴ Verder legt het tegengaan van oneigenlijk gebruik de focus op vals-positieven (mensen die stellen slachtoffer te zijn maar dat niet zijn), wat het risico op vals-negatieven (slachtoffers die niet als slachtoffer worden (h)erkend) kan vergroten.¹⁰⁵ Zo lag (en ligt) het aantal mensen dat gebruik maakt van de verschillende onderdelen van de verblijfsregeling mensenhandel volgens de Nationaal rapporteur

¹⁰¹ Zie bijvoorbeeld ACVZ 2009, Nationaal rapporteur 2009; Rijken 2013 en Evaluatie pilot kansloze aangiften verblijfsregeling mensenhandel (voorheen B9-regeling) (bijlage bij *Kamerstukken II* 2013/14, 28638, 121)

¹⁰² Regio-plan 2013.

¹⁰³ WODC 2013.

¹⁰⁴ WODC 2013, p. 14 en 129. Mensenhandelaren kunnen migranten met een gefingeerd verhaal naar de opvang/de autoriteiten sturen, bijvoorbeeld om slachtoffers daar te rekruteren of om de uitbuiting in het land van bestemming door te laten gaan. Dan kun je volgens het WODC beter spreken van ‘misbruik door de mensenhandelaar, zowel van het systeem als van de kwetsbare positie van het slachtoffer’. Deze mogelijkheid noemen ook meerdere geïnterviewden voor dit onderzoek. Zie ook bijvoorbeeld Nationaal rapporteur 2009.

¹⁰⁵ Zie bijvoorbeeld Rijken, Van Dijk & Klerx-van Mierlo 2013, p. 46.

lager dan het totaal aantal bij CoMensha gemelde buitenlandse slachtoffers.¹⁰⁶ Met deze en andere inzichten over de problematiek lijkt de staatssecretaris weinig te hebben gedaan bij deze beleidswijziging.

Ad 2: De stijging van het aantal B8/3-aanvragen en de oorzaak

Volgens het ministerie kwamen uit het onderzoek van de IND naar de samenloop van de B8/3-regeling en Dublinindicaties voor het eerst harde cijfers die de zachte signalen dat de regeling oneigenlijk gebruikt werd bevestigden. Dat was de aanleiding om nu wél over te gaan tot aanpassing van de regeling om misbruik tegen te gaan.

Uit de cijfers van de IND blijkt inderdaad een stijging van het aantal (potentiële) Dublin-claimanten dat gebruik maakt van de B8/3-regeling. Daarbij merkt de IND op dat voor deze stijging geldt dat deze niet volledig verklaard kan worden door een stijging van het totaal aantal verleende B8/3-vergunningen. De toename kan volgens de IND ook niet volledig verklaard worden door een stijging van het totaal aantal gelegde Dublinclaims. Het IND-onderzoek zegt niets over de motieven van Dublinclaimanten (en andere migranten) om een beroep te doen op de B8/3-regeling, laat staan over de vraag of zij wel of niet echt slachtoffer of getuige zijn van mensenhandel. Misschien is dat waarom de staatssecretaris in de openbare Kamerbrief van 28 juni 2019 alleen zonder verdere context spreekt over vermoedens van oneigenlijk gebruik bij ‘verschillende organisaties’, zonder uit te leggen waar die vermoedens op zijn gebaseerd en zonder dit een-op-een in verband te brengen met de stijging.

Onderzoek naar oorzaken stijging B8/3-aanvragen

Onderzoek naar de stijging van het aantal B8/3-aanvragen heeft niet plaatsgevonden, ondanks herhaalde aanbevelingen van de Nationaal rapporteur mensenhandel¹⁰⁷ en een aangenomen motie van de Tweede Kamer van 4 juli 2019 waarin de regering wordt verzocht om het hoe, waarom en de achtergrond van de stijging van het aantal B8/3-aanvragen nader te verkennen.¹⁰⁸ In de voortgangsbrief van najaar 2019 over het programma Samen tegen Mensenhandel¹⁰⁹ en in de beleidsreactie van 14 mei 2019¹¹⁰ op de Slachtoffermonitor 2014-2018 van de Nationaal rapporteur mensenhandel geven de verantwoordelijke bevindspersonen aan dat het verzoek tot een verkenning voor een onderzoek is ingediend bij het WODC. In een brief van de staatssecretaris van JenV aan de Tweede Kamer van 1 juli 2020 concludeert ze dat het WODC het gevraagde onderzoek niet kan uitvoeren. Het WODC vindt eigen onderzoek niet van meerwaarde ten opzichte van expertise van het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) en de afzonderlijke (opsporings)diensten. Volgens het WODC is er bovendien geen vorm van sociaalwetenschappelijk onderzoek mogelijk die betrouwbare uitkomsten over de toedracht van de stijging oplevert; het is niet mogelijk om een verantwoorde groep respondenten samen te stellen die voldoende betrouwbare uitspraken kan en wil doen over de toedracht, vanwege het vertrek uit Nederland. In de brief concludeert de staatssecretaris dat – in lijn met de visie van het WODC – wetenschappelijk onderzoek naar de toedracht van de stijging niet mogelijk is.¹¹¹

¹⁰⁶ Nationaal rapporteur 2021, p. 45-46. In 2018 waren er bijvoorbeeld 493 buitenlandse slachtoffers gemeld, 168 keer de bedenktijd aangeboden, 334 B8/3-aanvragen afgehandeld en 87 aanvragen voor de niet-tijdelijke verblijfsvergunning. Buitenlandse slachtoffers die niet bij CoMensha zijn gemeld, zijn niet meegerekend. Niet-gebruik van de verblijfsregeling kan komen doordat mensen er geen behoefte aan hebben, niet in beeld komen bij de opsporing, of doordat vooral de bedenktijd alleen was bedoeld voor mensen die geen rechtmatig verblijf hebben.

¹⁰⁷ Nationaal rapporteur 2019 en Nationaal rapporteur 2020.

¹⁰⁸ Kamerstukken II 2018/19, 28638, 172.

¹⁰⁹ Kamerstukken II 2019/20, 28638, 176.

¹¹⁰ Kamerstukken II 2019/20, 28638, 179.

¹¹¹ Kamerstukken II 2019/20, 28638, 183.

Uit onderzoek van het CKM uit 2017 – dat dus vóór de beleidswijziging is uitgevoerd – blijkt dat de stijging voorzienbaar was. Daarin wordt beschreven dat in 2015 en 2016 meer dan 16.000 West-Afrikaanse meisjes en vrouwen West-Europa in zijn gesmokkeld, vaak via Italië, waarvan 75% in de uitbuiting verdween. Het CKM verwachtte dat het aantal West-Afrikaanse slachtoffers in Nederland zou toenemen vanwege de enorme aantallen die in Italië instroomden, en waarschuwde voor een ‘crisis in de maak’. Volgens het CKM en andere gesprekspartners was en is er onder deze groep dus wel degelijk sprake van slachtofferschap van mensenhandel, maar komt dat in Nederland niet uit de verf door de koppeling tussen de erkenning en (verblijfsrechtelijke) bescherming als slachtoffer van mensenhandel en het strafrechtelijk onderzoek – de bescherming als slachtoffer op basis van de B8/3-regeling is afhankelijk van medewerking aan het strafrechtelijk onderzoek, dat vaak snel wordt beëindigd vanwege het ontbreken van opsporingsindicaties in Nederland. Mensen krijgen door deze constructie niet de tijd en ruimte die nodig is om eventueel bij te dragen aan het strafrechtelijk onderzoek, en de hulp en bescherming waar ze recht op hebben.¹¹² Het ministerie heeft hier bij de voorbereiding van de wijziging geen acht op geslagen – tenminste niet in de aan ons ter beschikking gestelde stukken.

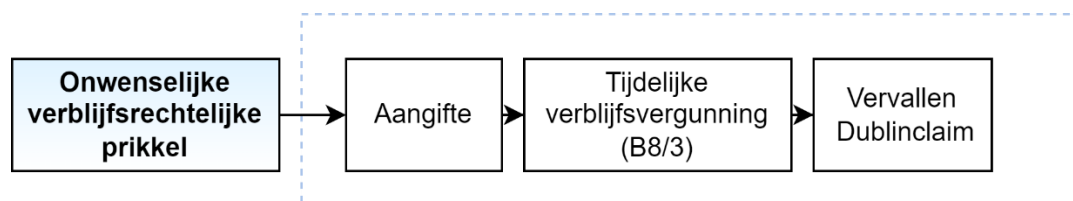
Ad 3: De laagdrempelige regeling

Het ministerie beschrijft dat de B8/3-regeling laagdrempelig was. De regeling was inderdaad laagdrempelig en is dat nog steeds voor niet-Dublinclaimanten: iemand hoeft alleen aangifte te doen om een verblijfsvergunning te krijgen. Al langer signaleren ketenpartners en ook de staatssecretaris dat de regeling daardoor gevoelig is voor oneigenlijk gebruik. Hiervoor beschreven we dat niet goed is onderzocht en ook moeilijk te onderzoeken is of daar daadwerkelijk sprake van is, maar in theorie konden mensen die geen slachtoffer waren van mensenhandel en/of vooral/alleen uit waren op verblijfsrecht in Nederland, makkelijk aan een B8/3-verblijfsvergunning komen. Er werden geen eisen gesteld aan de inhoud van de aangifte en er werd geen andere toets gedaan op het zijn van slachtoffer (of getuige) van mensenhandel. Dit is nog steeds zo voor niet-Dublinclaimanten.

Ad 4: Vervallen van de Dublinclaim

Volgens de staatssecretaris gaat er van de B8/3-regeling voor Dublinclaimanten een ‘onwenselijke verblijfsrechtelijke prikkel’ uit. Door het doen van aangifte en het verkrijgen van een tijdelijke verblijfsvergunning vervalt de Dublinclaim van de vreemdeling die aangifte doet van mensenhandel en al in een andere EU-lidstaat is geregistreerd/asiel heeft aangevraagd. Deze figuur geeft dit weer.

FIGUUR 3.3: VERVALLEN DUBLINCLAIM



Ad 5: Gebrek aan opsporingsindicaties en koppeling aan oneigenlijk gebruik

Een aanwijzing om te denken aan oneigenlijk gebruik door Dublinclaimanten was dat veel aangiften nauwelijks opsporingsindicaties (voor Nederland) bevatten. Volgens de staatssecretaris bevatten ‘naar schatting 90–95%’ van de aangiften geen opsporingsindicaties voor Nederland. Waar deze schatting op berust is niet beschreven in de Kamerbrief en ook niet door wie de

¹¹² CKM 2017.

schatting is gemaakt. Hoeveel aangiften er wél opsporingsindicaties in Nederland bevatten wordt niet bijgehouden door de politie of het OM. Hierover kunnen we echter wel een voorzichtige inschatting maken, door verleende en weer ingetrokken of niet verlengde B8/3-vergunningen tegen elkaar af te zetten. Deze figuur geeft de cijfers van de IND hierover weer in de periode vóór de beleidswijziging.

TABEL 3.4: VERLENDE, INGETROKKEN EN NIET VERLENGDE B8/3-VERBLIJFSVERGUNNINGEN TOT AAN WIJZIGING B8/3-REGELING¹¹³

(Mogelijk) Dublin	1 aug '16 – 1 aug '17	1 aug '17 – 1 aug '18	1 aug '18 – 1 aug '19
<i>Verleende B8/3-verblijfsvergunningen</i>			
Met Dublinindicatie	50	120	360
Zonder Dublinindicatie	100	110	110
Totaal	150	230	470
<i>Ingetrokken B8/3-verblijfsvergunningen</i>			
Met Dublinindicatie	40	110	360
Zonder Dublinindicatie	60	60	80
Totaal	110	170	440
<i>Niet verlengde B8/3-verblijfsvergunningen (afgewezen aanvraag om verlenging)</i>			
Met Dublinindicatie	<10	<10	20
Zonder Dublinindicatie	20	10	10
Totaal	30	20	30

Hieruit volgt dat het overgrote deel van de B8/3-verblijfsvergunningen van zowel Dublinclaimanten als niet-Dublinclaimanten werd ingetrokken of niet verlengd, waarschijnlijk vanwege beëindiging van het strafrechtelijk onderzoek vanwege een gebrek aan opsporingsindicaties en/of rechtsmacht voor Nederland. Het ministerie van JenV constateert dit ook in de beleidsnota van 6 maart 2019. Het aandeel ingetrokken of niet verlengde B8/3 verblijfsvergunningen was bij Dublinclaimanten iets hoger.

Opsporingsindicaties in Nederland of in het buitenland

Het is niet zo, zoals bijvoorbeeld de Kamerbrief van 28 juni 2019 wel lijkt te suggereren, dat Dublinclaimanten alleen maar aangifte deden en doen van mensenhandel in het buitenland. Uit het onderzoek van de IND waarop de wijziging mede gebaseerd is, blijkt dat een derde van de B8/3-vergunninghouders met Dublinindicaties aangaf in Nederland te zijn uitgebuit. De zaken die gaan over Nederland bevatten veelal ook onvoldoende opsporingsindicaties.

Beschreven is dat de aangiften van Dublinclaimanten weinig opsporingsindicaties bevatten. Een gebrek aan opsporingsindicaties hoeft echter niets te zeggen over het feitelijk slachtofferschap, volgt uit het vooronderzoek van het WODC:

‘In de discussie lijkt echter het gebrek aan juridisch slachtofferschap, dat wil zeggen de mogelijkheden om dit aan te tonen, vaak gelijkgesteld te worden aan oneigenlijk gebruik. Het gebrek aan opsporingsindicaties zegt echter niets over het feitelijk slachtofferschap. Het

¹¹³ Bron: IND. Daarnaast heeft de IND een klein aantal vergunningen verleend volgens het ‘schrijnend pad’ (mensen die geen aangifte kunnen/willen doen vanwege een ernstige bedreiging, medische of psychische beperking of minderjarigheid); maximaal rond de tien per jaar, meestal minder. Deze laten we hier buiten beschouwing; omdat er in deze zaken geen strafrechtelijk onderzoek is, zeggen deze niets over strafrechtelijke opsporingsindicaties.

feit dat in veel zaken het juridisch slachtofferschap niet is vast te stellen, verklaart wellicht wel de hardnekkige geruchtenstroom rondom oneigenlijk gebruik van de regeling. In feite zouden deze twee aspecten van elkaar losgekoppeld moeten worden om tot een beter oordeel over het gebruik (en de werking) van de regeling te kunnen komen.¹¹⁴

Opsporingsindicaties zijn – ook volgens politie en justitie – geen goede indicator voor slachtofferschap van mensenhandel en/of oneigenlijk gebruik van de B8/3-regeling. Er werd vóór de wijziging en wordt nog steeds bij de beoordeling van het recht op een B8/3-verblijfsvergunning geen beoordeling gemaakt van de aannemelijkheid van slachtofferschap van mensenhandel. Het ministerie heeft geen onderzoek of inventarisatie gedaan of laten doen van de aannemelijkheid van slachtofferschap onder de B8/3-aanvragers, onder wie de zo sterk en niet helemaal verklaarbaar gestegen groep Dublinclaimanten.

Resumé

Het ministerie heeft terecht geconstateerd dat de B8/3-regeling een laagdrempelige regeling is en dat door het doen van aangifte destijds de Dublinclaim verviel. Volgens het ministerie is de regeling daarom gevoelig voor oneigenlijk gebruik. Bij de probleemanalyse van het ministerie hebben we kanttekeningen geplaatst. De belangrijkste kanttekeningen zijn dat het ten tijde van het opstellen van de regeling niet duidelijk was hoe groot het probleem van oneigenlijk gebruik van de B8/3-regeling daadwerkelijk was en hoe dat oneigenlijk gebruik eruitziet. Dit blijkt niet goed meetbaar. Een andere belangrijke kanttekening is dat opsporingsindicaties volgens onderzoek niets zeggen over slachtofferschap van mensenhandel en ook niets zeggen over oneigenlijk gebruik. Deze kanttekeningen hebben het ministerie en de staatssecretaris voor een deel wel, voor een deel niet (genoeg) onderkend, blijkt uit onze reconstructie.

Het lijkt alsof deze wijziging uiteindelijk is doorgevoerd onder druk van de grote problemen in de keten door de stijging van het aantal aangiften, de hardnekkige en al lang bestaande beeldvorming over oneigenlijk gebruik van de B8/3-regeling bij ketenpartners en ook het ministerie, en meer algemeen de politieke context van het (Nederlandse en Europese) migratie- en asielbeleid (waaronder de Dublinverordening) en het willen beperken van de instroom van migranten en asielzoekers. De Nationaal rapporteur schrijft dat doelen vanuit criminaliteitsbestrijding en migratiecontrole bij deze wijziging misschien botsen met internationale doelen gericht op bescherming van slachtoffers.¹¹⁵ In het hoofddoel van de wijziging klinken in elk geval alleen migratiecontrole- en strafrechtelijke doelen van de wijziging door: ‘voorkomen dat Nederland verantwoordelijk wordt voor inhoudelijke behandeling van de asielaanvraag van een vreemdeling op wie de Dublinverordening van toepassing is, terwijl het OM de aanwezigheid van die vreemdeling in Nederland niet noodzakelijk acht voor de opsporing en vervolging van mensenhandel’. Zie verder paragraaf 3.6.

3.4.3 Alternatieven en neveneffecten

Alternatieven

Uit de nota van 6 maart 2019 blijkt dat toen vier scenario's met voor- en nadelen aan de staatssecretaris zijn voorgelegd, naast het hiervoor besproken voorstel de B8/3-regeling en de B9/12-regeling aan te passen. We bespreken deze kort.

¹¹⁴ Regioplan 2013, p. 30-35 en 71-74.

¹¹⁵ Nationaal rapporteur 2021, p. 48-50.

Scenario 1 - streeftermijn voor beslissing op aanvraag B8/3-verblijfsvergunning verlengen van 24 uur naar twee of drie weken na ontvangst + versoepelen criteria B9/12-regeling: aangifte in plaats van B8/3-vergunning is voldoende voor voortgezet verblijf B9/12

Door de streeftermijn voor de IND ongeveer gelijk te trekken met die van de beoordeling door het OM na ontvangst van het dossier van de politie, kan de IND de mogelijke sepotbeslissing meenemen in de beoordeling. Mensen zouden ook dan alleen een verblijfsvergunning krijgen als het OM na twee weken oordeelt dat er voldoende opsporingsindicaties zijn en nader onderzoek nodig is. Nadelen hiervan waren vooral dat er meer nadruk kwam te liggen op het strafrecht en minder op bescherming van slachtoffers.

Dit voorstel lijkt verder erg op het voorkeursvoorstel (verlengen van de streef-beslistermijn naar vier werkweken).

Scenario 2 – verblijfsregeling alleen openstellen voor mogelijke slachtoffers die in Nederland zijn uitgebuit; bedenktijd nog wel open voor iedereen die stelt slachtoffer te zijn

Dit werd voorgesteld omdat de vraag was of Nederland verantwoordelijkheid moet nemen voor bescherming van slachtoffers die in het buitenland zijn uitgebuit, terwijl de EU-Mensenhandelrichtlijnen (waarschijnlijk de Mensenhandelrichtlijn en de Verblijfsvergunningrichtlijn) hier niet toe verplichten en Nederland in het buitenland geen rechtsmacht heeft. Nadelen waren dat mensenhandel een grensoverschrijdend delict is en dat misbruik hiermee minder wordt bestreden omdat mensen kunnen stellen in Nederland te zijn uitgebuit; ook was de vraag of dit juridisch haalbaar was in en in lijn met de Mensenhandelrichtlijnen.

Scenario 3 – verblijfsregeling alleen aanpassen voor Dublinclaimanten

Dit scenario werd gesuggereerd vanwege de signalen van IND, politie en DT&V dat een groot deel van de aangiften mensenhandel door Dublinclaimanten werd gedaan en vanwege de misbruikgevoeligheid van de regeling bij dit doelgroep door het vervallen van de Dublinclaim na verlening van een B8/3-verblijfsvergunning.

Binnen dit scenario schetste het ministerie drie opties:

- Scenario 1 enkel toepassen bij Dublinclaimanten;
- Scenario 2 enkel toepassen bij Dublinclaimanten;
- Na aangifte wordt niet direct een verblijfstitel verstrekt, maar krijgt een Dublinclaimant uitstel van vertrek, bijvoorbeeld met een brief. Wanneer het OM na twee weken toch een onderzoek start, wordt de B8/3-vergunning wel verstrekt.

Uiteindelijk is ervoor gekozen het voorkeursvoorstel om pas te beslissen op de B8/3-aanvraag na bericht van het OM, alleen toe te passen op Dublinclaimanten.

Als nadelen van dit scenario noemde DMB onder meer dat misbruik van de verblijfsregeling (door Dublinclaimanten) bijna onmogelijk is aan te tonen, waardoor de vraag was of verschillende behandeling van Dublinclaimanten en niet-Dublinclaimanten niet in strijd was met het gelijkheidsbeginsel; twijfel aan de juridische haalbaarheid van toepassing scenario 1 op Dublinclaimanten; en dat het lang niet altijd zo is dat de uitbuiting in het Dublinland heeft plaatsgevonden.

Scenario 4 – verblijfsregeling niet aanpassen ('nuloptie')

Scenario 4 betrof de zogenaamde nuloptie; er zouden geen aanpassingen aan de verblijfsregeling worden gedaan. Als voordelen hiervan zag DMB onder meer dat er toen al geregeld kritiek was op de regeling, nationaal en internationaal, en dat het ging om een kleine maar

kwetsbare doelgroep. Nadeel van de ‘nuloptie’ was dat de mogelijkheid van misbruik bleef bestaan.

Hiernaast zijn tijdens de sessies met JenV en ketenpartners over hoe de geconstateerde problematiek (enorme stijging aangiften en de gevolgen daarvan voor organisaties) het hoofd geboden kon worden, enkele alternatieven aan bod gekomen, zo blijkt uit de interviews. Bij het constateren van de problematiek bij de politie is er bijvoorbeeld gesproken over de mogelijkheid om de politiecapaciteit te verhogen om het aantal aangiften te behappen. Deze mogelijkheid is echter nooit serieus in overweging genomen en werd al snel afgeschoten; het capaciteitstekort bij de politie reikte verder dan alleen het B8/3-dossier en de politieke wil om extra capaciteit in te zetten voor dit vraagstuk werd niet hoog ingeschat.

Omdat een van de geconstateerde problemen het vermeende oneigenlijk gebruik van de B8/3-regeling was, werd het aanpassen van de regeling vervolgens al snel als meest geëigende optie gezien om de problematiek te verhelpen. In een interview komt naar voren dat dit gezien moet worden in de context ten tijde van de voorbereiding van de wijziging; niet alleen waren er vermoedens van oneigenlijk gebruik van de B8/3-regeling (in het algemeen en door Dublinclaimanten), maar ook bij andere (niet benoemde) regelingen waren er vermoedens van oneigenlijk gebruik, wat leidde tot een gekleurd beeld bij betrokkenen.

Neveneffecten

In de nota van 6 maart 2019 komen de volgende verwachte neveneffecten aan de orde, die samenvallen met argumenten tegen de beleidswijziging (toen nog voorgesteld voor alle vreemdelingen) en de andere scenario's:

- Als een aangifte onvoldoende opsporingsindicaties bevat, wil dat niet zeggen dat iemand geen slachtoffer is van mensenhandel. Door de grotere nadruk op opsporingsindicaties, waarbij het zowel gaat om een gebrek aan opsporingsindicaties vanuit strafrechtelijk oogpunt als om opsporingsindicaties maar dan voor feiten die zich hebben voorgedaan in het buitenland, komt de bescherming van slachtoffers misschien in het geding;
- Mensen zullen mogelijk vaker kiezen voor een andere verblijfsvergunning, zoals asiel, als eerste aanvraag, wat volgens de Nationaal rapporteur onwenselijk is, omdat de verblijfsregeling specifieke voorzieningen biedt waar mensen in de asielprocedure geen aanspraak op kunnen maken, en omdat de opsporing van daders geen rol heeft in de asielprocedure.¹¹⁶
- Mogelijk zou het totaal aantal aangiften dalen, wat de druk bij de politie en het Landelijk Parket zou verlagen, maar ook tot kritiek zou leiden van onder andere de Nationaal rapporteur. Daarbij past de beleidswijziging niet goed bij ambitie van het programma ‘Samen tegen Mensenhandel’ om het aantal aangiften juist te vergroten.¹¹⁷

In het wijzigingsbesluit is ook aandacht besteed aan een neveneffect van de wijziging van de B8/3-regeling. De staatssecretaris schrijft dat ze verwacht dat door de wijziging de aanvragen van Dublinclaimanten om een verblijfsvergunning mensenhandel vaker zullen worden afgewezen. Dit brengt mee dat deze vreemdelingen naar verwachting vaker in bezwaar en (hoger) beroep zullen gaan tegen deze afwijzingen. De staatssecretaris neemt daarom in paragraaf B1/7.2 Vc expliciet op dat het indienen van een bezwaarschrift de overdrachtstermijn opschort. Hetzelfde geldt als er een voorlopige voorziening wordt toegewezen hangende bezwaar, beroep of hoger beroep (paragraaf B1/7.3 Vc). Zoals in hoofdstuk 2 besproken, heeft

¹¹⁶ Nationaal rapporteur 2018.

¹¹⁷ Dit neveneffect wordt niet genoemd als mogelijk effect van de uiteindelijk doorgevoerde wijziging, maar als nadeel van alternatief scenario 1. Scenario 1 is echter bijna gelijk aan het voorkeursvoorstel en aan de uiteindelijk doorgevoerde wijziging.

het EU-Hof van Justitie op 30 maart 2023 bepaald dat de overdrachtstermijn niet opgeschort kan worden in dit soort situaties (zie paragraaf 2.8).

Uit de interviews blijkt dat er tijdens de voorbereiding van de beleidswijziging rekening mee werd gehouden dat de wijziging van de B8/3-regeling zou kunnen leiden tot een toename van overdrachten van Dublinclaimanten aan de EU-landen die verantwoordelijk waren voor de asielaanvraag. Om goed vervolg te geven aan de aangifte van de Dublinclaimant en de opsporing in het voor de asielaanvraag verantwoordelijke EU-land zijn daarom maatregelen getroffen in de opsporing (de derde maatregel in de brief van de staatssecretaris van 28 juni 2019, zie paragraaf 3.5).

Beleidsmedewerkers zagen naast deze maatregel geen redenen voor het treffen van meer waarborgen, zo wordt aangegeven in een interview. De verwachting was dat het voor de afhandeling van de asielaanvraag verantwoordelijke EU-land, op grond van het interstatelijk vertrouwensbeginsel, de verplichtingen voor de aanpak van mensenhandel naleeft door de aangifte verder op te pakken en een onderzoek te starten. Deze overtuiging werd versterkt door signalen uit Italië dat aangiften van mensenhandel daadwerkelijk werden opgepakt. Om ervoor te zorgen dat de Dublinclaimant een toereikende bescherming zou krijgen in het EU-land dat verantwoordelijk is voor de asielbehandeling van de Dublinclaimant zijn er afspraken gemaakt met de DT&V over de overdracht van de Dublinclaimant (maatregel 2 zoals beschreven in de Kamerbrief: maatregelen in de migratieketen – zie paragraaf 3.5).

3.4.4 De interventielogica van de beleidswijziging (CMO-model)

Methode

In dit onderdeel reconstrueren we de interventielogica van de wijziging van de B8/3-regeling in 2019. De wijziging van de wet is gebaseerd op bepaalde aannames – en op een bepaalde logica – en veronderstelt dat er causale mechanismen worden geactiveerd om de doelen te bereiken. We achterhalen deze logica en de veronderstelde causale mechanismen. Eenvoudiger gezegd brengen we in kaart wáárom de beleidswijziging – volgens de beleidsmakers – leidt tot de beoogde doelen.

Daarbij volgen we de aanpak van *realistic evaluation*, oftewel contextueel-realistische reconstructie, zoals beschreven door Pawson & Tilley in hun boek *Realistic Evaluation*.¹¹⁸ De aanpak is erop gericht om de mechanismen (M) bloot te leggen die door een bepaalde interventie (I) in een specifieke context (C) zullen leiden tot een uitkomst (O). Het kernpunt is daarbij het achterhalen van de causale mechanismen (M). Simpel gezegd betreft dit het in kaart brengen van de ‘als-dan’-redenering die ten grondslag ligt aan de beleidswijziging: ‘Als de beleidswijziging worden ingevoerd, dan...’, waarbij voorgenomen acties en werkprocessen (interventies) in kaart gebracht worden.

Mechanismen per doel

De doelen van de beleidswijziging zijn:

- A. Voorkómen dat Nederland verantwoordelijk wordt voor de inhoudelijke behandeling van de asielaanvraag van een vreemdeling op wie de Dublinverordening van toepassing is, terwijl het OM de aanwezigheid van die vreemdeling in Nederland niet noodzakelijk acht voor de opsporing en vervolging van mensenhandel.
- B. Het terugdringen van het aantal aangiften van mensenhandel door Dublinclaimanten zonder opsporingsindicaties in Nederland.

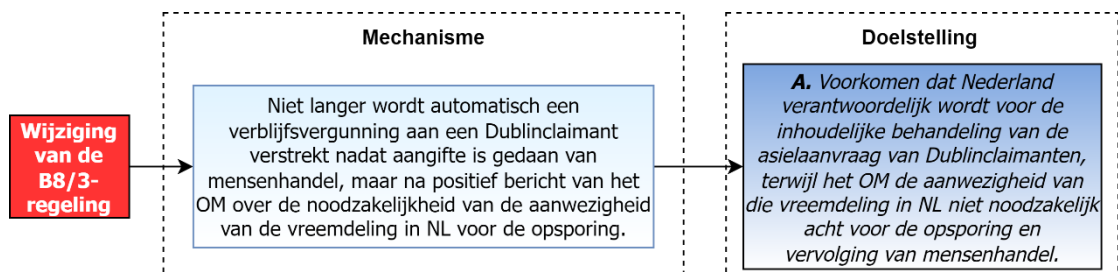
¹¹⁸ De methode wordt vaak beschreven als het ICMO-model, wat staat voor Interventie, Context, Mechanisme en Outcome (Uitkomst).

- C. Het ontlasten van organisaties (politie, IND, OM, DT&V) betrokken bij het migratiebeleid en het behandelen van de aangiften en aanvragen in het kader van de B8/3-regeling.
- D. Het voorkómen van oneigenlijk gebruik van de B8/3-regeling door Dublinclaimanten.

Doel A is het formele doel, zoals beschreven in de toelichting van het wijzigingsbesluit. Doel B, C en D zijn door ons gereconstrueerd op basis van de informatie uit documenten en de gesprekken.

Hierna beschrijven we per doel welke veronderstelde mechanismen in werking worden gezet door de wijziging van de B8/3-regeling. Voor de overzichtelijkheid en volgorde wordt dit steeds geïllustreerd met een figuur. Aan de linkerkant van een figuur is steeds de wijziging van de B8/3-regeling weergegeven. In het midden van de figuur zijn de veronderstelde mechanismen in lichtblauwe kaders weergegeven en rechts in het donkerblauwe kader het doel.

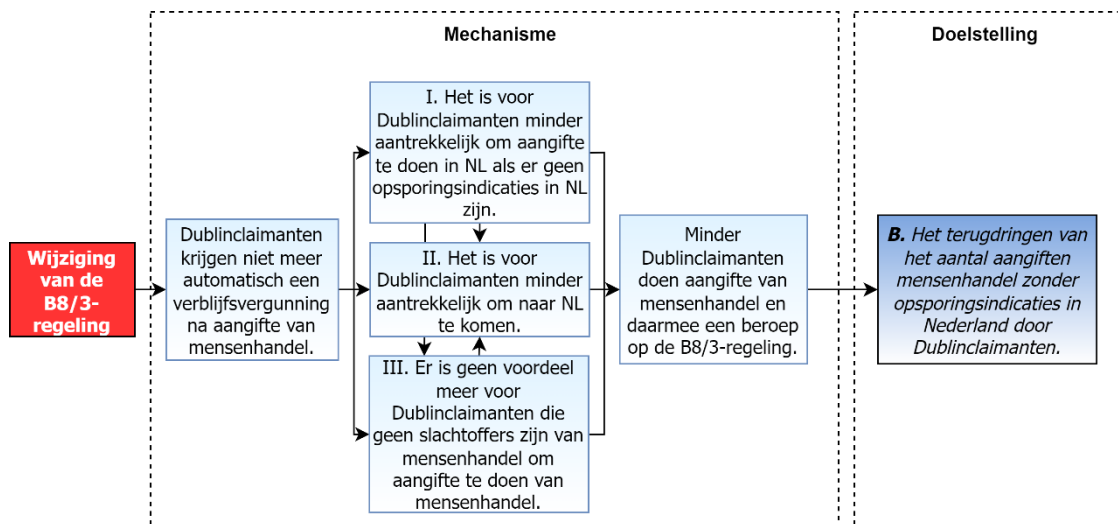
Doel A: Voorkomen dat Nederland verantwoordelijk wordt voor de inhoudelijke behandeling van de asielaanvraag van een vreemdeling op wie de Dublinverordening van toepassing is, terwijl het OM de aanwezigheid van die vreemdeling in Nederland niet noodzakelijk acht voor de opsporing en vervolging van mensenhandel.



Als de wijziging van de B8/3-regeling wordt doorgevoerd, dan wordt niet langer automatisch een verblijfsvergunning verstrekt aan een Dublinclaimant nadat aangifte is gedaan van mensenhandel, maar pas na positief bericht van het OM over de noodzakelijkheid van de aanwezigheid van de vreemdeling in Nederland voor de opsporing. Daardoor wordt voorkomen dat Nederland verantwoordelijk wordt voor de inhoudelijke behandeling van de asielaanvraag van een vreemdeling op wie de Dublinverordening van toepassing is, terwijl het OM de aanwezigheid van die vreemdeling in Nederland niet noodzakelijk acht voor de opsporing en vervolging van mensenhandel.

Het werkzame mechanisme bij doel A is een beschrijving van de nieuwe situatie die intreedt door de wetswijziging. Doel A wordt direct behaald met het invoeren van de wijziging van de B8/3-regeling: het is een onmiddellijk gevolg waarvoor geen andere mechanismen in werking worden gezet. Dit 'doel' kan in zekere zin ook worden gezien als een vertaling van de wettelijke wijziging. Het doel is in feite geen beleids- of maatschappelijk doel.

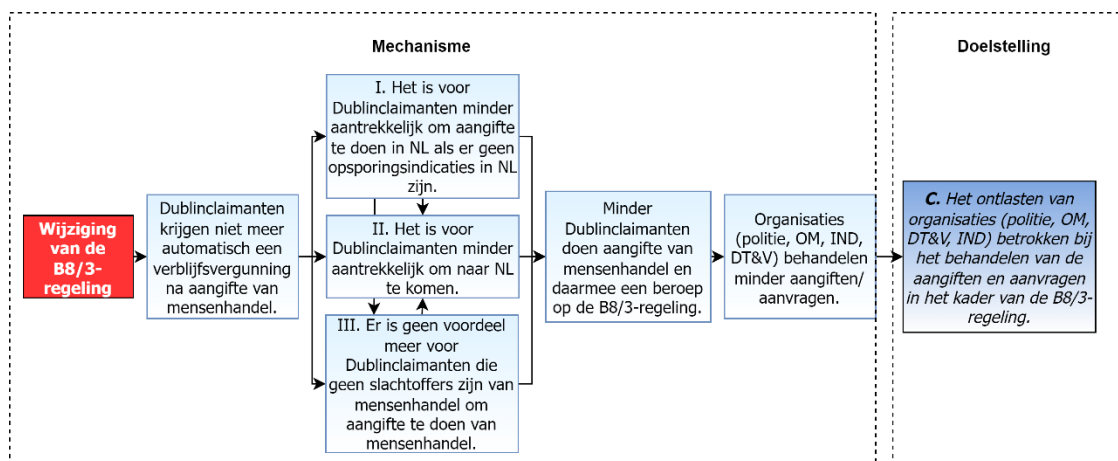
Doel B: Het terugdringen van het aantal aangiften mensenhandel door Dublinclaimanten zonder opsporingsindicaties in Nederland.



Het mechanisme van doel B bestaat uit meerdere stappen die verondersteld worden in te treden na de wijziging.

Het directe gevolg van de wijziging van de regeling is dat Dublinclaimanten niet meer automatisch een verblijfsvergunning krijgen na aangifte van mensenhandel. Hierdoor is het voor Dublinclaimanten minder aantrekkelijk om aangifte te doen in Nederland als er geen opsporingsindicaties in Nederland zijn (onderdeel I). Ook is het dan voor Dublinclaimanten minder aantrekkelijk om naar Nederland te komen (deel II) en is er voor Dublinclaimanten die geen slachtoffer zijn van mensenhandel geen voordeel meer om aangifte te doen (deel III). De drie onderdelen van het mechanisme kunnen los van elkaar van toepassing zijn, maar hangen ook met elkaar samen en kunnen opeenvolgend optreden. Deel I, II en III leiden ertoe dat minder Dublinclaimanten aangifte van mensenhandel doen en daarmee een beroep op de B8/3-regeling, waardoor het aantal aangiften van mensenhandel zonder opsporingsindicaties in Nederland door Dublinclaimanten wordt teruggedrongen.

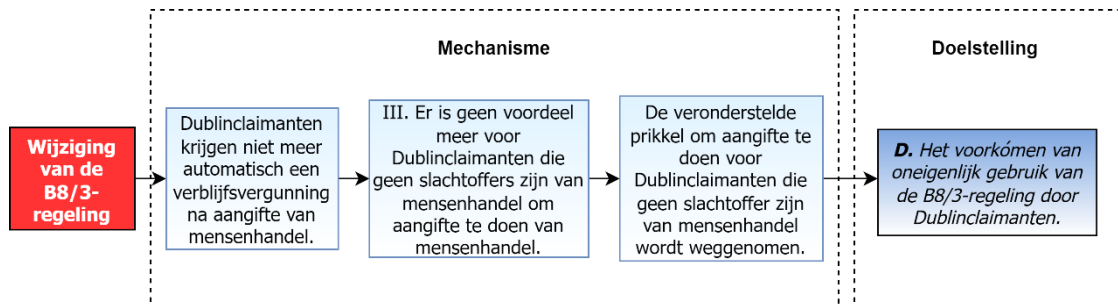
Doel C: Het ontlasten van organisaties (politie, IND, OM, DT&V) betrokken bij de uitvoering van de B8/3-regeling.



Het mechanisme dat in werking wordt gezet om doel C te behalen is grotendeels gelijk aan het mechanisme zoals beschreven bij doel B, maar bevat een tussenstap. Ook in dit geval leiden onderdeel I, II en III van het mechanisme ertoe dat Dublinclaimanten minder aangifte doen

van mensenhandel in Nederland en dat daarmee minder vaak een beroep op de B8/3-regeling wordt gedaan. De vervolgstap in dit mechanisme is dat minder aangiften met zich meebrengt dat organisaties (politie, OM, IND, DT&V) betrokken bij de uitvoering van de B8/3-regeling/het migratiebeleid minder zaken behandelen. Dit draagt bij aan doel C: organisaties betrokken bij de uitvoering van de B8/3-regeling/het migratiebeleid worden ontlast.

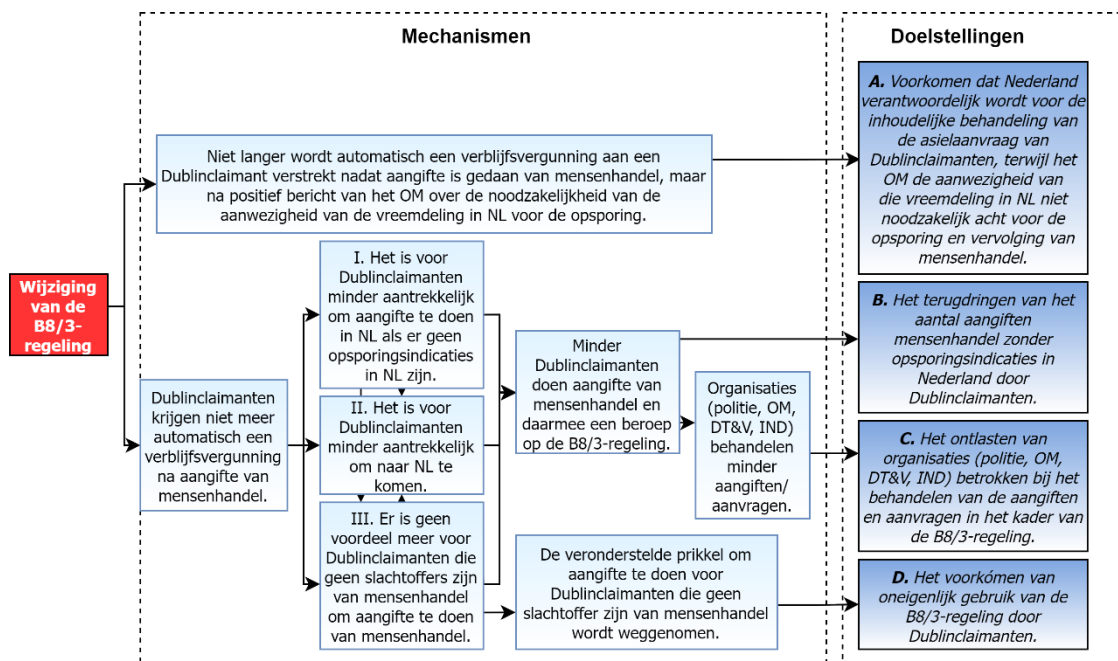
Doel D: het voorkómen van oneigenlijk gebruik van de B8/3-regeling door Dublinclaimanten.



Het mechanisme van doel D heeft overeenkomsten met de mechanismen van de doelen B en C. In dit geval leidt onderdeel III van het mechanisme ertoe dat de veronderstelde onwenselijke verblijfsrechtelijke prikkel wordt weggenomen om aangifte te doen voor Dublinclaimanten die geen slachtoffer zijn van mensenhandel. Oneigenlijk gebruik van de B8/3-regeling door Dublinclaimanten wordt hiermee voorkomen (doel D).

Overzicht mechanismen en doelen

Alle doelen en mechanismen vatten we schematisch samen in onderstaande figuur. Daarin illustreren we de verbanden tussen de mechanismen van de verschillende doelen. De wijziging van de B8/3-regeling staat aan de linkerkant van de figuur. In het midden van de figuur zijn de veronderstelde mechanismen in lichtblauwe kaders weergegeven. De pijlen in de figuur geven de volgorde van de mechanismen weer. De mechanismen leiden ertoe dat de doelen van de B8/3-regeling worden behaald (rechts in de figuur).



3.5 Andere maatregelen en samenhang

3.5.1 Andere maatregelen

In paragraaf 3.3 en 3.4 hebben we de beleidstheorie van de wijziging van de B8/3-regeling beschreven. De door de staatssecretaris beschreven problematiek leidt volgens de Kamerbrief van 28 juni 2019 echter niet alleen tot wijziging van de B8/3-regeling, maar tot een ‘volledig pakket’ aan maatregelen, namelijk:

1. Aanpassing verblijfsregeling mensenhandel (de aanpassing van de B8/3-regeling)
2. Acties in de migratieketen
3. Opsporing
4. Internationale samenwerking

In deze paragraaf beschrijven we kort de vier verschillende acties en hoe zij zich tot elkaar verhouden.

1. *Aanpassing verblijfsregeling mensenhandel (de aanpassing van de B8/3-regeling)*

Deze maatregel betreft de wijziging van de B8/3-regeling.

2. *Acties in de migratieketen*

Als er géén vergunning wordt verstrekt aan de Dublinclaimant wordt overgegaan tot overdracht van de Dublinclaimant, beschrijft de staatssecretaris in haar brief. Bij deze overdracht naar het Dublinland zal de DT&V kenbaar maken dat het om een persoon gaat die aangifte heeft gedaan van mensenhandel. Dit gebeurt in overleg met de Dublinclaimant. De staatssecretaris beredeneert dat Dublinoverdrachten immers enkel plaatsvinden aan landen die ook gehouden zijn aan de bepalingen in de EU-Mensenhandelrichtlijn en dat Dublinclaimanten zich hier ook op kunnen beroepen in de lidstaat waarnaar zij worden overgedragen. Daarnaast zijn er bij de DT&V contactpersonen mensenhandel aanwezig, die zijn toegerust voor het opvangen van en handelen naar signalen van mensenhandel die zich voordoen tijdens de vertrekgesprekken.

3. *Opsporing*

Als derde maatregel noemt de staatssecretaris enkele maatregelen in de opsporing. Ze start met het gegeven dat de politie en het OM in overleg zijn over een werkwijze om de wachttijd voor aangiften zo snel mogelijk terug te dringen, ‘zonder daarbij af te doen aan een zorgvuldige behandeling van deze aangiften’. De staatssecretaris geeft aan dat aangiften van uitbuiting in Nederland daarbij met voorrang worden opgenomen. Als een aangifte opsporingsindicaties voor een ander EU-land bevat, dan moet deze aangifte door de politie via Europol gedeeld worden met de aangesloten lidstaten en specifiek met het land waar de opsporingsindicaties betrekking op hebben. Een ander punt dat de staatssecretaris ter sprake brengt is dat een groot deel van de B8/3-aangiften met opsporingsindicaties betrekking heeft op Italië en dat er daarom door de politie een mensenhandel-liaison-officier in Italië geplaatst wordt. Ze beschrijft dat er sinds langere tijd al een politie- en een OM-liaison geplaatst is in Rome. Volgens de staatssecretaris hebben zij vanuit Italië meer zicht op de criminele organisaties die zich daar bezighouden met mensensmokkel en mensenhandel. Gezamenlijk brengen deze liaisons de aangiften met relevante opsporingsindicaties die in Nederland zijn opgenomen onder de aandacht van de Italiaanse autoriteiten.

4. *Internationale samenwerking*

De staatssecretaris stelt dat de Nederlandse overheid ook internationaal hard aan de preventie van mensenhandel werkt, bijvoorbeeld door programma's van het Bureau van de Verenigde Naties voor de bestrijding van het bureau Drugs en Criminaliteit (UNODC) te financieren.

Deze programma's zijn gericht op het verbeteren van de opsporing en vervolging van mensenhandelaren en -smokkelaars en de verbetering van regionale justitiële samenwerking, nu de netwerken van mensenhandelaren veelal internationaal opereren.

3.5.2 Verhouding tussen de maatregelen

Deze verschillende maatregelen staan niet los van elkaar en moeten we in samenhang lezen. De eerste maatregel, het wijzigen van de B8/3-regeling, kunnen we zien als de kern om de door de staatssecretaris beschreven problematiek aan te pakken.

Maatregel 2 (acties in de migratieketen) gaat over de situatie die ontstaat als de wijziging van de B8/3-regeling wordt doorgevoerd. Het wijzigen van de regeling heeft als gevolg dat de Dublinclaimant, als het OM oordeelt dat er geen opsporingsindicaties in Nederland zijn, wordt overgedragen aan het land dat verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag. De beschreven acties in de migratieketen dragen eraan bij om deze overdracht naar het andere EU-land goed te laten verlopen. De maatregel stelt namelijk voorwaarden voor de overdracht van de Dublinclaimant aan het EU-land dat verantwoordelijk is voor de verdere behandeling van de asielaanvraag; bij de overdracht zal de DT&V kenbaar maken worden dat het om een persoon gaat die aangifte heeft gedaan van mensenhandel en bij DT&V is er een mensenhandelcontactpersoon aanwezig, die is als taak heeft tijdens de vertrekgesprekken signalen van mensenhandel op te vangen en daarnaar te handelen. De maatregel bevat daarmee enige waarborgen voor het beschermen van het slachtoffer van mensenhandel dat vertrekt naar een ander EU-land.

Maatregel 3 bevat diverse maatregelen in de opsporing. Onderdeel van deze derde maatregel is de nieuwe werkwijze van de politie en het OM om de wachttijd voor aangiften zo snel mogelijk terug te dringen. Deze wachttijden bij instanties zijn onderdeel van de door de staatssecretaris beschreven problematiek. De derde maatregel draagt daarmee direct bij aan het oplossen van deze problematiek. Daarnaast gaat ook deze maatregel over de situatie die ontstaat als de wijziging van de B8/3-regeling wordt doorgevoerd; als de Dublinclaimant wordt overgedragen aan het EU-land verantwoordelijk voor de verdere behandeling van de asielaanvraag. Onderdeel van de maatregel is namelijk dat als een aangifte opsporingsindicaties voor een ander EU-land bevat, deze door de politie via Europol gedeeld worden met de aangesloten lidstaten en specifiek met het land waar de opsporingsindicaties betrekking op hebben. In Italië wordt bovendien door de politie een mensenhandel-liaison officier (LO) geplaatst – naast de politie- en OM-liaisons die daar al langer waren –, zodat de aangiften met relevante opsporingsindicaties die in Nederland zijn opgenomen onder de aandacht van de Italiaanse autoriteiten gebracht kunnen worden. De maatregel biedt daarmee enige waarborgen voor de verdere opsporing van mensenhandelaren in het betreffende EU-land.

Maatregel 4 (internationale samenwerking) lijkt meer 'los' te staan van het doorvoeren van de wijziging van de B8/3-regeling. Deze maatregel gaat over de algemene inzet en inspanningen van Nederland op het gebied van de preventie van mensenhandel in internationale programma's.

In dit onderzoek staat de aanpassing van de verblijfsregeling mensenhandel centraal. Er is echter ook aandacht voor de tweede maatregel (acties in de migratieketen); we onderzoeken of er een 'warme overdracht' heeft plaatsgevonden van de Dublinclaimant naar het land waar deze zich bij aankomst in Europa voor het eerst heeft gemeld. Ook de derde maatregel komt gedeeltelijk aan bod, we onderzoeken wat er met aangiften/opsporingsindicaties van Dublinclaimanten gebeurt die worden overgedragen. Maatregel 4 maakt geen deel uit van het onderzoek.

3.6 Beoordeling doelen in het licht van de aanpak van mensenhandel

3.6.1 Doelen aanpak mensenhandel, B8/3-regeling en wijziging

In deze paragraaf beschrijven we de doelen van de wijziging van de B8/3-regeling in het licht van de doelen van de bredere aanpak van mensenhandel. Er zijn doelen te onderscheiden op drie niveaus, namelijk:

1. de bredere doelen van de aanpak van mensenhandel;
2. de doelen van de verblijfsregeling Mensenhandel en de B8/3-regeling;
3. de doelen van de wijzigingen van de B8/3-regeling.

a. *De bredere doelen van de aanpak van mensenhandel*

In hoofdstuk 2 hebben we het internationale en Europese juridisch kader voor de aanpak van mensenhandel beschreven. Uit het Palermo Protocol, het Verdrag van Warschau en de Europese richtlijn 2011/36/EU volgen drie centrale doelen in de aanpak van mensenhandel, namelijk:

- het voorkomen en bestrijden van mensenhandel;
- het beschermen van en bijstand aan slachtoffers van mensenhandel;
- bevorderen van internationale samenwerking.

Dit sluit aan bij de nationale beleidsdoelen van Nederland zoals beschreven in het programma ‘Samen tegen Mensenhandel’ van de Rijksoverheid.¹¹⁹

b. *De doelen van de B8/3-regeling*

De tijdelijke verblijfsvergunning mensenhandel (B8/3-regeling) is sinds 1 juni 2013¹²⁰ opgenomen in hoofdstuk B8/3 van de Vreemdelingencirculaire. Voorheen was de verblijfsregeling mensenhandel geregeld in hoofdstuk B9 van de Vreemdelingen-circulaire. De B9-regeling is op zijn beurt een tekstueel aangepaste versie van het Tussentijdse Bericht Vreemdelingen-circulaire nr. 2000/21 (hierna: TBV).¹²¹ De inleiding van het Tussentijdse Bericht Vreemdelingen-circulaire stelt het volgende over de verblijfsregeling:

‘Mensenhandel is geen klachtdelict. Om tot vervolging over te kunnen gaan is een aangifte geen absolute voorwaarde. Desalniettemin is het voor het opsporings- en vervolgingsonderzoek van groot belang dat zowel slachtoffers als getuigen die aangifte doen gedurende langere tijd ter beschikking blijven van het Openbaar Ministerie om de bewijsvorming te kunnen afronden. Dit rechtvaardigt de opschorting van de verwijdering dan wel het verlenen van een tijdelijke vergunning tot verblijf.’

In de inleiding van het TBV wordt vervolgens een tweeledig doel van de regeling beschreven:

- het bieden van faciliteiten voor de opsporing en vervolging van daders van mensenhandel; en
- het bieden van opvang en bescherming van de slachtoffers van dit misdrijf.

Uit de Nota van Toelichting van het Vreemdelingenbesluit in 2000¹²² volgt dat de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd het slachtoffer of de getuige-aangever van mensenhandel in staat stelt om de bewijsvoering af te ronden, wat in het belang is van het opsporings- en

¹¹⁹ In het programma *Samen tegen mensenhandel* worden drie doelen genoemd, namelijk (1) zoveel mogelijk voorkomen dat mensen slachtoffer worden van mensenhandel, (2) (mogelijke) slachtoffers worden snel en adequaat signaleerd, uit de situatie gehaald en ontvangen de benodigde zorg en ondersteuning en (3) daders worden op allerlei manieren gefrustreerd en aangepakt.

¹²⁰ Bij de invoering van de Wet Modern Migratiebeleid.

¹²¹ Het TBV verving hoofdstuk B17 van de Vreemdelingen-circulaire 1994.

¹²² Besluit van 23 november 2000 tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000) (*Stb.* 2000, 497).

vervolgsonderzoek tegen de verdachten.¹²³ In een Kamerbrief uit 2014¹²⁴ beschrijft de staatssecretaris van JenV dat het primaire doel van de tijdelijke verblijfsvergunning is dat het slachtoffer beschikbaar blijft voor het strafproces. Daarnaast onderschrijft de staatssecretaris in deze brief het tweeledige doel van de Verblijfsregeling.

‘Het uitgangspunt van de Verblijfsregeling Mensenhandel is altijd tweeledig geweest: het bieden van bescherming aan mogelijke slachtoffers van mensenhandel die medewerking aan het strafproces tegen de dader verlenen, stimuleert de bereidheid tot het doen van aangifte. Naast het bieden van bescherming aan slachtoffers, acht ik het van groot belang dat zij aangifte doen. De aangiften dragen bij aan de opsporing van de daders van mensenhandel en daardoor hopelijk ook aan het voorkomen van nieuwe slachtoffers.’¹²⁵

c. *De doelen van de wijziging van de B8/3-regeling*

De doelen van de beleidswijziging zijn ten slotte, zoals in paragraaf 3.4.4 beschreven:

- A. Voorkomen dat Nederland verantwoordelijk wordt voor de inhoudelijke behandeling van de asielaanvraag van een vreemdeling op wie de Dublinverordening van toepassing is, terwijl het OM de aanwezigheid van die vreemdeling in Nederland niet noodzakelijk acht voor de opsporing en vervolging van mensenhandel.
- B. Het terugdringen van het aantal aangiften mensenhandel door Dublinclaimanten zonder opsporingsindicaties in Nederland.
- C. Het ontlasten van organisaties (politie, OM, DT&V) betrokken bij de uitvoering van de B8/3-regeling en het migratiebeleid.
- D. Het voorkómen van oneigenlijk gebruik van de B8/3-regeling door Dublinclaimanten.

3.6.2 Verhouding doelen

Hierna gaan we in op hoe de doelen van de brede aanpak van mensenhandel, de B8/3-regeling en de wijziging van de B8/3-regeling zich tot elkaar verhouden. We werpen eerst licht op de verhouding tussen de doelen van de B8/3-regeling en de doelen van de brede aanpak van mensenhandel.

Doelen brede aanpak van mensenhandel en doelen B8/3-regeling

Een van de twee doelen van de B8/3-regeling is het bieden van opvang en bescherming aan slachtoffers van mensenhandel. Dit draagt direct bij aan het beschermen van de slachtoffers van mensenhandel, een van de doelen van de brede aanpak van mensenhandel.

Volgens de staatssecretaris stimuleert het beschermen van slachtoffers door middel van de Verblijfsregeling bovendien de bereidheid van slachtoffers om aangifte te doen van mensenhandel, wat bijdraagt aan de opsporing van de daders van mensenhandel.¹²⁶ Dit levert een bijdrage aan het voorkomen en het bestrijden van mensenhandel, het tweede doel van de brede aanpak van mensenhandel.

Het tweede doel van de B8/3-regeling is om faciliteiten voor de opsporing en vervolging van mensenhandel te realiseren. Uit de Nota van Toelichting van het Vreemdelingenbesluit in 2000¹²⁷ volgt dat de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd het slachtoffer of de getuige-aangever van mensenhandel in staat stelt om de bewijsvoering af te ronden, wat in het belang

¹²³ Besluit van 23 november 2000 tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000) (Stb. 2000, 497).

¹²⁴ Kamerstukken II 2013/14, 28638, 121.

¹²⁵ Kamerstukken II 2013/14, 28638, 121.

¹²⁶ Kamerstukken II 2013/14, 28638, 121.

¹²⁷ Besluit van 23 november 2000 tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000) (Stb. 2000, 497).

van het opsporings- en vervolgingsonderzoek tegen de verdachten is.¹²⁸ Dit draagt bij aan het voorkomen en het bestrijden van mensenhandel, het tweede doel van de brede aanpak van mensenhandel.

De doelen van de B8/3-regeling en de doelen van de aanpak van mensenhandel hebben dus dezelfde strekking. Met de doelen van de B8/3-regeling wordt bijgedragen aan de doelen van de bredere aanpak van mensenhandel. Figuur 3.5 visualiseert dit.

FIGUUR 3.5: VERHOUDING DOELEN B8/3-REGELING EN DOELEN AANPAK MENSENHANDEL



Doelen brede aanpak van mensenhandel en doelen wijziging van de B8/3-regeling

Hierna beschrijven we de verhouding tussen de twee doelen van de aanpak van mensenhandel en de vier doelen van de wijziging van de B8/3-regeling. Doel A van de wijziging van de B8/3-regeling is om te voorkomen dat Nederland verantwoordelijk wordt voor de inhoudelijke behandeling van de asielaanvraag van een vreemdeling op wie de Dublinverordening van toepassing is, terwijl het OM de aanwezigheid van die vreemdeling in Nederland niet noodzakelijk acht voor de opsporing en vervolging van mensenhandel. Het behalen van doel A draagt niet bij aan de bredere doelen van de aanpak van mensenhandel, namelijk het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en het beschermen van slachtoffers. Het doel heeft primair de verblijfsrechtelijke positie van Dublinclaimanten zonder opsporingsindicaties van mensenhandel in Nederland als onderwerp en behoort daarmee tot het terrein van het reguleren van migratie.

Doel B van de beleidswijziging is het terugdringen van het aantal aangiften van mensenhandel door Dublinclaimanten zonder opsporingsindicaties in Nederland. Het behalen van doel B draagt niet direct bij aan de bredere doelen van de aanpak van mensenhandel, namelijk het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en het beschermen van slachtoffers. In de Kamerbrief van 28 juni 2019 noemt de staatssecretaris van JenV echter dat door de stijging van het aantal aangiften de wachttijden bij de politie toenemen, wat er vervolgens toe leidt dat de opsporing en vervolging van andere mensenhandelzaken in het geding komt. Als we deze gedachtegang van de staatssecretaris volgen, zouden we daaruit kunnen afleiden dat het terugdringen van het aantal aangiften van mensenhandel de opsporing en vervolging in andere mensenhandelzaken zou waarborgen. Op deze manier wordt er met het behalen van dit doel indirect een bijdrage geleverd aan het bestrijden van mensenhandel, een van de twee doelen van de aanpak van mensenhandel.

¹²⁸ Besluit van 23 november 2000 tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000) (Stb. 2000, 497)..

Ditzelfde geldt voor doel C, het ontlasten van organisaties (politie, OM, DT&V) betrokken bij de uitvoering van de B8/3-regeling en het migratiebeleid. Het behalen van dit doel draagt niet direct bij aan de bredere doelen van de aanpak van mensenhandel, namelijk het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en het beschermen van slachtoffers. In de Kamerbrief van 28 juni 2019 noemt de staatssecretaris van JenV echter dat de wachttijden bij de politie toenemen, wat er vervolgens toe leidt dat de opsporing en vervolging van andere mensenhandelzaken in het geding komt. Opnieuw betekent dit dat als we deze gedachtegang van de staatssecretaris volgen, we daaruit zouden kunnen opmaken dat ontlasten van organisaties, waaronder de politie, de opsporing en vervolging van andere mensenhandelzaken zou waarborgen. Het behalen van het doel draagt dus indirect bij aan de bestrijding van mensenhandel. Primair heeft het doel echter een technisch-organisatorische invalshoek; het betreft een organisatievraagstuk, de betrokken organisaties kunnen het aantal aangiften niet behappen.

Doel D is het voorkómen van oneigenlijk gebruik van de B8/3-regeling door Dublinclaimanten. Dit doel gaat over het voorkomen van vermeend oneigenlijk gebruik van de B8/3-regeling. Doel D draagt niet direct bij aan de bredere doelen van de aanpak van mensenhandel, namelijk het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en het beschermen van slachtoffers. Hoogstens kunnen we zeggen dat er door minder oneigenlijke beroepen op de B8/3-regeling meer ruimte is voor slachtoffers die de regeling echt nodig hebben, voor opsporing en vervolging van daders in de zaken van deze slachtoffers, en voor aanpak van daders en bescherming van slachtoffers in andere mensenhandelzaken (zie ook hiervoor, bij doel B en C).

4 De uitvoering: proces en ervaringen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we wat er door de wijziging van de B8/3-regeling is veranderd in de uitvoering van de regeling door de betrokken organisaties in de migratieketen en de aanpak van mensenhandel. Ook wordt beschreven hoe betrokkenen (uitvoeringsorganisaties, maatschappelijke organisaties, (rechts)hulpverleners en de doelgroep) deze wijziging hebben ervaren. Dit hoofdstuk gaat over (ervaringen met) het *proces* van uitvoering van de gewijzigde regeling; de (mogelijke) *gevolgen* van de wijziging zijn het onderwerp van hoofdstuk 5. Deze twee onderwerpen zijn niet helemaal van elkaar te scheiden; in de interviews noemden veel gesprekspartners die we vroegen naar hun ervaringen met het proces, vooral effecten en resultaten die zij ervaren. Omdat een procesevaluatie een belangrijk onderdeel is van deze beleidsevaluatie, proberen wij in dit rapport dit onderscheid wel zoveel mogelijk te maken. In de conclusie (hoofdstuk 6) brengen we alles – juridisch kader, beleidsreconstructie, uitvoeringsproces en effecten – weer bij elkaar.

In dit hoofdstuk gaan we daarom in op de volgende procesevaluatievragen:

- Hoe is de gewijzigde B8/3-regeling vertaald in concrete acties en werkprocessen?
- Hoe ervaren betrokkenen het uitvoeringsproces?
 - Welke eventuele knelpunten zijn er?
 - Welke punten van de uitvoering zijn verbeterd? Welke verbeteringen zijn nog nodig?

Daarbij houden we zoveel mogelijk een chronologische volgorde aan van de stappen die een migrant, en dan vooral een Dublinclaimant, doorloopt die aangeeft slachtoffer te zijn van mensenhandel/een beroep wil doen op de B8/3-regeling.

4.2 Algemeen

Het OM, de politie en de IND hebben al voor de wijziging van de B8/3 regeling een landelijke werkwijze ontwikkeld voor ‘kansloze’ B8/3-zaken (ook wel B8-project of Project kansloze aangiften verblijfsregeling mensenhandel genoemd), met een bijbehorende procesbeschrijving. Deze werkwijze is na pilots landelijk in werking getreden op 1 januari 2018 en houdt, kort gezegd, het volgende in. De politie stuurt dossiers van aangiften mensenhandel van vreemdelingen met onvoldoende opsporingsindicaties (in Nederland of in het buitenland) of alleen opsporingsindicaties in het buitenland zonder rechtsmacht voor Nederland binnen twee weken naar een centraal punt bij het Landelijk Parket (LP) van het OM in Zwolle, waar een parketsecretaris de zaak binnen twee weken beoordeelt en, als opsporingsindicaties en/of rechtsmacht voor Nederland inderdaad ontbreken, voortijdig beëindigt met een besluit dat in ieder geval naar de aangever en/of diens advocaat, de IND, CoMensha en de politie gaat. Aangiften met voldoende opsporingsindicaties in Nederland worden afgehandeld door de regio-officier van justitie van het arrondissementsparket. De B8/3-verblijfsvergunning voor *slachtoffers* blijft dan gelden zolang er sprake is van strafrechtelijke opsporing, vervolging of berechting in feitelijke aanleg, voor *getuigen* zolang het OM de aanwezigheid van de getuige-aangever in Nederland nodig vindt.¹²⁹

Per 1 augustus 2019 is deze werkwijze en dus ook de beknopte procesbeschrijving voor de hele keten (ketenprocesbeschrijving) aangepast aan de wijziging van de B8/3-regeling; er wordt nu onderscheid gemaakt tussen Dublinclaimanten en niet-Dublinclaimanten.¹³⁰ Ook hebben de verschillende betrokken overheidsorganisaties – IND, politie, OM en DT&V – hun eigen werkprocessen hierop aangepast.

De politie heeft per augustus 2019 een Landelijk Coördinatiecentrum (LCC) opgericht, om de achterstanden en wachttijden als gevolg van de toename in 2018/2019 weg te werken, de (verzoeken om) aangifte(n) beter te spreiden over de politie-eenheden en die eenduidiger en efficiënter te behandelen. De werkwijze met het LCC valt niet één op één samen met de wijziging van de B8/3-regeling voor Dublinclaimanten, maar is een van de manieren om de problemen aan te pakken die hadden geleid tot de wijziging. Het criterium op basis waarvan de politie meldingen van mensenhandel van vreemdelingen (B8-meldingen) moet doorsturen naar het LCC is of het gaat om een ‘kansloze’ B8/3-zaak – met onvoldoende opsporingsindicaties en/of rechtsmacht voor Nederland –, niet of er een Dublinclaim is. Het LCC werd eerst samengesteld met extra capaciteit vanuit de AVIM’s van de verschillende eenheden en is sinds midden 2021 geborgd binnen het team Migratiecriminaliteit en Mensenhandel van de AVIM binnen de eenheid Noord-Nederland. Ook heeft elke AVIM extra capaciteit geleverd voor een vaste ‘B8-pool’ per eenheid.¹³¹

4.3 ‘Voorfase’: melding/signalen van mensenhandel en bedenktijd

¹²⁹ Zie paragraaf B8/3.2 Vc 2000 voor de voorwaarden voor verlenging en intrekking van de B8/3-verblijfsvergunning.

¹³⁰ OM, *Procesbeschrijving B8-project LP, juli 2019*. Hierin staan niet alleen acties voor het LP of het OM, maar ook voor politie en IND.

¹³¹ Brief van de politiechef van Den Haag aan de directeur-generaal Migratie van het ministerie van JenV van 11 juni 2020 over een interne tussentijdse evaluatie van de aangepaste B8-werkwijze van de politie, p. 1.

De B8/3-procedure begint bij signalen die bij de politie (AVIM) terechtkomen dat iemand mogelijk slachtoffer (of getuige)¹³² is van mensenhandel. Dat kan op verschillende manieren: mensen melden zichzelf bij het politiebureau, of bijvoorbeeld de IND, het COA, een advocaat en/of een hulpverlener doet een melding.

Bij de geringste aanwijzing van mensenhandel moet de politie¹³³ een mogelijk slachtoffer de bedenktijd aanbieden. De bedenktijd is bedoeld om tot rust te komen en een keuze te maken om aangifte te doen of niet. De politie moet de IND informeren over de aangeboden bedenktijd met een 'M55-formulier' (kennisgeving bedenktijd/aangifte/verlenen medewerking aan strafproces mensenhandel en beroep op B8/3-regeling) (paragraaf B8/3.1 Vc 2000). De bedenktijd is niet veranderd met de wijziging van de B8/3-regeling per 1 augustus 2019. Gezien de in hoofdstuk 2 besproken discussie en ontwikkelingen over het aanbieden van de bedenktijd aan Dublinclaimanten, die net als de wijziging invloed heeft op de rechtspositie van mogelijke slachtoffers met een Dublinclaim, gaan we er hier toch op in.

Zoals in paragraaf 2.8 al aan de orde kwam, stond tot voor kort in de B8/3-regeling dat de bedenktijd alleen openstaat voor mensen die niet rechtmatig in Nederland verblijven; dus niet voor Dublinclaimanten, die al rechtmatig verblijf hebben. Ook mensen die in afwachting zijn van een beslissing op hun asielaanvraag of aanvraag om een reguliere verblijfsvergunning hebben echter rechtmatig verblijf (artikel 8 onder f Vw 2000). Op 20 oktober 2022 oordeelde het Hof van Justitie van de EU, zoals eerder besproken, dat het in strijd is met de Europese Verblijfsvergunningrichtlijn om de bedenktijd alleen open te stellen voor mensen die onrechtmatig in Nederland verblijven. Per 18 mei 2023 heeft de staatssecretaris de B8/3-regeling op dit punt aangepast: in principe krijgen alle mogelijke slachtoffers maximaal drie maanden bedenktijd, uitgezonderd Dublinclaimanten. Dublinclaimanten aan wie vanaf die datum bedenktijd wordt verleend, krijgen dertig dagen bedenktijd. Dublinclaimanten aan wie vóór 18 mei 2023 bedenktijd is verleend, krijgen maximaal drie maanden bedenktijd.

Politie, IND en DT&V hebben in de periode tussen de uitspraak van het Hof van Justitie en de beleidswijziging van 18 mei 2023 hiermee rekening gehouden, in die zin dat ook Dublinclaimanten bedenktijd (van maximaal drie maanden) is aangeboden, zo blijkt uit de interviews en bestudeerde procesdocumenten (alle van vóór 18 mei 2023). Het kan zijn dat door het aanbieden van de bedenktijd de uiterste overdrachtsdatum (UOD) verstrijkt met als gevolg dat de Dublinclaim vervalt en Nederland verantwoordelijk wordt voor de asielaanvraag.

In de ketenprocesbeschrijving van ná de wijziging staan de volgende stappen tot en met de bedenktijd.

TABEL 4.1: KETENPROCESBESCHRIJVING B8/3-ZAKEN T/M BEDENKTIJD

Wie	Activiteit	
	<i>Niet-Dublinclaimant</i>	<i>Dublinclaimant</i>
Vreemdeling	De vreemdeling doet een verzoek tot opnemen van een aangifte.	

¹³² Volgens politie en IND wordt er erg weinig aangifte gedaan/gebruik gemaakt van de B8/3-verblijfsvergunning door (mogelijke) getuigen van mensenhandel (het ging in de periode 1 augustus 2016-1 augustus 2022 volgens de cijfers van de IND om rond de tien, meestal minder aanvragen per jaar). Daarom spreken wij verder in dit hoofdstuk over (mogelijke) slachtoffers.

¹³³ Of KMar; uit de interviews en documentenstudie blijkt dat de KMar in tegenstelling tot de politie niet/nauwelijks een rol heeft in de uitvoering van de B8/3-regeling/de wijziging, hoewel de KMar wel in één adem genoemd wordt met de politie in de B8/3-regeling. We noemen in dit hoofdstuk daarom verder alleen de politie. De politie kan de bedenktijd ook aanbieden op voorspraak van de Arbeidsinspectie (paragraaf B8/3.1 Vc 2000), die belast is met de opsporing van arbeidsuitbuiting. In een paar dossiers van de IND zien we ook dat het onderzoek door de Arbeidsinspectie (voorheen: Inspectie SZW) wordt gedaan.

Politie	Als de identiteit van de vreemdeling onbekend is en/of als onbekend is of sprake is van een Dublinclaim, gaat de vreemdeling vóór de intake door de biometriezuil om de identiteit te achterhalen en vingerafdrukken te controleren in Eurodac.	
Politie/IND		Bij een Eurodac-hit informeert de politie de IND (Unit Dublin). De IND zal dan een claim neerleggen bij het Dublinland.
Vreemdeling	De vreemdeling doet een intake van mensenhandel bij de politie. ¹³⁴ Bij zeer schrijnende zaken, denk aan voortzetting van uitbuiting, wordt door de politie direct gehandeld i.v.m. het doorlaatverbod.	
Politie	Tijdens de intake informeert de politie de vreemdeling over het recht op bedenktijd van (max.) 3 maanden. Als de bedenktijd wordt aangeboden, brengt de politie de IND hiervan via een M55-formulier op de hoogte.	Als sprake is van rechtmatig verblijf in Nederland (een lopende asielprocedure) is de bedenktijd niet van toepassing. ¹³⁵
IND	Als de bedenktijd terecht is verleend, schort de IND het vertrek van de vreemdeling op en heeft de vreemdeling op basis van artikel 8 onder k Vreemdelingenwet rechtmatig verblijf in Nederland.	

In de praktijk blijkt dat de bedenktijd in de periode ná de wijziging van de Verblijfsregeling minder vaak wordt aangeboden dan daarvoor, absoluut en in verhouding tot het aantal aanvragen om een tijdelijke B8/3-verblijfsvergunning; zie tabel 4.2. De Nationaal rapporteur signaleert ook een sterke afname van aanbiedingen van de bedenktijd in 2019 en vooral 2020. Sinds maart 2020 kan de afname van reisbewegingen door corona een mogelijke verklaring voor de absolute afname zijn. Ook kan het zijn dat het beleid voor de bedenktijd (alleen voor slachtoffers zonder rechtmatig verblijf) niet goed aansloot op de groep mogelijke slachtoffers die op dat moment het meest in beeld waren: EU-burgers en Dublinclaimanten.¹³⁶ Het valt ook op dat mensen met een Dublinindicatie soms wel bedenktijd hebben gekregen, terwijl dit tot voor kort dus niet hoefde volgens de B8/3-regeling. Uit het onderzoek blijkt niet waarom in die gevallen wel bedenktijd is aangeboden. Een mogelijke verklaring die de IND geeft is dat in de cijfers is gerekend met *mogelijke* Dublinclaimanten. Het kan dus zijn dat iemand wel een Dublinindicatie had, maar dit niet tot een Dublinzaak heeft geleid, waardoor op die persoon ook niet de werkwijze voor Dublinclaimanten is toegepast.

TABEL 4.2: BEDENKTIJD EN AANVRAGEN B8/3-VERBLIJFSVERGUNNING¹³⁷

(Mogelijk) Dublin	1 aug '16 – 1 aug '17	1 aug '17 – 1 aug '18	1 aug '18 – 1 aug '19	1 aug '19 – 1 aug '20	1 aug '20 – 1 aug '21	1 aug '21 – 1 aug '22
<i>Bedenktijd</i>						
Met	30	50	70	50	<10	20
Zonder	80	110	80	60	60	60
Totaal	110	150	150	110	70	80

¹³⁴ 'Voor wat betreft de huidige omvangrijke werkvoorraad van verzoeken wordt bij het inplannen van intakegesprekken door de politie geprioriteerd, eerst op urgentie/ernst en daarna op de verstreken tijd sinds het verzoek tot het opnemen van een intake.'

¹³⁵ 'Dublinclaimanten zonder een lopende asielprocedure (en dus geen verblijfsrecht) in Nederland, hebben wel recht op bedenktijd.'

¹³⁶ Nationaal rapporteur 2021, p. 45-47.

¹³⁷ Bron: IND. Definitie bedenktijd: bedenktijd is aangeboden als uitstel van vertrek is verleend op basis van [IND-werkproces] 779 bedenktijd mensenhandel.

<i>Aanvragen B8/3-verblijfsvergunning na aangifte^{138 139}</i>						
Met	50	130	360	510	120	50
Zonder	110	110	110	120	90	110
Totaal	160	240	480	630	210	160

De ketenprocesbeschrijving gaat ervan uit dat iemand al een verzoek heeft gedaan om aangifte te doen van mensenhandel. De politie moet de bedenktijd aanbieden tijdens de intake (soms ook informatief gesprek genoemd), een gesprek waarin de politie inventariseert wat er aan de hand is en het (mogelijke) slachtoffer informeert over diens rechten en mogelijkheden. Meerdere geïnterviewden geven echter aan dat migranten soms geen intake of aangifte kunnen doen bij de politie. De politie stuurt volgens hen soms migranten die aangeven slachtoffer te zijn van mensenhandel eerst naar Ter Apel om zich te melden als asielzoeker. Als het mogelijke slachtoffer dus nog geen Dublinclaim had, ontstaat die na aanmelding in Ter Apel, geeft één gesprekspartner aan. Een andere geïnterviewde vertelt dat als deze mogelijke slachtoffers aanmeldt bij de politie en vertelt dat de mensenhandel zich in Italië heeft voorgedaan, de politie hen niet de kans geeft om een intake of aangifte te doen.

De politie reageert dat dit niet specifiek een knelpunt is dat zich voordoet sinds de wijziging of bij Dublinclaimanten. De coördinator van het LCC ziet verschil in afhandeling van sommige ‘aanlopers’ (volgens hem asielzoekers met een verhaal) die zich melden bij een politiebureau in het land. Sommigen worden ondergebracht bij een opvang, waarbij het team Zeden of het Team Migratiecriminaliteit en Mensenhandel (TMM) van de politie wordt geïnformeerd om de zaak in behandeling te nemen. Anderen krijgen een kaartje voor het openbaar vervoer naar Ter Apel om zich daar te melden en hun verhaal te doen. Hierbij wordt dus niet altijd overlegd met TMM of Zeden en is er vaak ook nog niet een verhaal bekend van wat hen is overkomen. Een mogelijke Dublinclaim komt pas in beeld als iemand door de ‘biometriezuil’ is gegaan om de identiteit te controleren en te kijken of vingerafdrukken in een database voorkomen; dan wordt bekend of iemand eerder asiel heeft aangevraagd in de EU. Iemand kan ook onder de Dublinverordening vallen zonder asiel in Nederland aangevraagd te hebben, staat onder meer in de ketenprocesbeschrijving. Dat kan als iemand niet rechtmatig in Nederland is, maar wel asiel heeft aangevraagd in een andere EU-lidstaat. De coördinator geeft aan dat er een taalbarrière kan zijn, omdat tolken soms moeilijk te krijgen zijn en het vaak gaat om specifieke Afrikaanse talen.

De vier Dublinclaimanten die wij hebben gesproken, geven aan dat hen geen bedenktijd is aangeboden, terwijl zij zich ná de uitspraak van het Hof van Justitie hebben gemeld als mogelijk slachtoffer. De hulpverlener die bij de gesprekken aanwezig was, geeft aan dat zijn ervaring is dat geen bedenktijd aangeboden wordt. De zes mogelijke slachtoffers die we bij de COSM hebben gesproken, hebben allemaal wel drie maanden bedenktijd gekregen.

In de meeste bestudeerde dossiers (politie/OM en IND) van ná de wijziging, vooral in die van Dublinclaimanten, zien we dat de politie op het M55-formulier heeft aangekruist dat iemand geen gebruik heeft gemaakt van de bedenktijd. Dit betekent echter niet dat deze niet is aangeboden. De bestudeerde dossiers zijn op één na allemaal dossiers waarin aangifte is gedaan, wat een vertekend beeld kan geven. Volgens de politie komt het namelijk voor dat iemand

¹³⁸ Uit de interviews met vooral de politie en uit de bestudeerde werkinstructies, zoals de ketenprocesbeschrijving, blijkt dat andere medewerking aan het strafproces dan aangifte bijna nooit voorkomt. We hebben het daarom in dit hoofdstuk over aangifte.

¹³⁹ Daarnaast is een klein aantal aanvragen gedaan volgens het ‘schrijnend pad’ (mensen die geen aangifte kunnen/willen doen vanwege een ernstige bedreiging, medische of psychische beperking of minderjarigheid); maximaal rond de tien per jaar, meestal minder.

direct aangifte van mensenhandel wil doen, ook nadat er bedenktijd is aangeboden. Dit staat ook een paar keer expliciet zo in het dossier. In enkele dossiers noemt de politie expliciet dat iemand geen recht heeft op bedenktijd omdat die Dublinclaimant is/rechtmatig verblijf in Nederland heeft. In dossiers van vóór de wijziging is vaker bedenktijd verleend, ook soms aan mensen met een Dublinindicatie.

Melding (mogelijke) slachtoffers bij CoMensha

De politie moet (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel melden bij CoMensha, voor de landelijke registratie (voor de Nationaal rapporteur) en de coördinatie van hulp en opvang; zie paragraaf B8/3.4 Vc 2000. Op de vraag op welk moment de politie dit doet in B8/3-zaken, hebben we twee verschillende reacties gekregen.

De coördinator van het LCC stelt dat dit gebeurt na de intake of aangifte.

Een contactpersoon vanuit een van de eenheden, die ook betrokken was bij de oprichting van het LCC, geeft aan dat dit volgens de *Instructie mensenhandel en mensensmokkel 2019* alleen gebeurt als is voldaan aan één of meer van deze criteria:

- Uit een informatief gesprek mensenhandel worden signalen van mensenhandel vastgesteld.
- Uit de aangifte van mensenhandel worden signalen van mensenhandel vastgesteld.
- De verblijfstitel bedenktijd B8 of een daadwerkelijke B8 wordt aangeboden.
- Er wordt een ambtshalve opsporingsonderzoek mensenhandel gestart dat '[Melding Recherche-Onderzoek,] MRO-waardig' is.
- Een mogelijk slachtoffer valt buiten de bovenstaande vier criteria maar geeft aan behoefte te hebben aan opvang en/of hulpverlening.

Uit de meeste bestudeerde dossiers van politie en OM van vóór de wijziging blijkt dat het mogelijke slachtoffer is gemeld bij CoMensha, maar niet op welk moment; uit de meeste dossiers van ná de wijziging is niet te halen of en zo ja, op welk moment is gemeld bij CoMensha. Wel blijkt uit het besluit tot voortijdige beëindiging van het OM dat dit besluit naar CoMensha wordt verstuurd.¹⁴⁰

4.4 Vervolg B8/3-procedure bij politie, OM en IND

4.4.1 Intake en aangifte; onderzoek door de politie

Als bij de AVIM bij een van de regionale politie-eenheden een melding van mensenhandel van een migrant (B8-melding) binnenkomt, doet de eenheid een eerste check op 'schrijnendheid'/'acuutheid' en opsporingsindicaties. Als direct actie (hulp en/of onderzoek) nodig is van de politie, handelt de eenheid zelf en komt het LCC niet in beeld. Enkele geïnterviewden beschrijven dit soort gevallen als dat iemand 'op slippers' het politiebureau binnen komt lopen en aangeeft net ontsnapt te zijn aan een mensenhandelsituatie, bijvoorbeeld uit een auto. Als er duidelijke opsporingsindicaties in Nederland zijn, wordt de zaak beschouwd als 'schrijnende zaak' en handelt de politie-eenheid deze zelf af. Alle andere B8-meldingen stuurt de AVIM door naar het LCC.

Het LCC prioriteert daarna de zaken en verdeelt ze evenredig over de eenheden voor verdere afhandeling. Eerder was het zo dat sommige eenheden, met name die met azc's (en dan vooral

¹⁴⁰ Omwille van de tijd hebben we in de dossiers van de IND niet gescoord of melding is gedaan bij CoMensha.

Noord-Nederland vanwege het aanmeldcentrum in Ter Apel), zwaarder belast werden met B8/3-zaken dan andere. De verdeling over de eenheden kan betekenen dat een migrant moet reizen voor een intake of aangifte.

De ketenprocesbeschrijving omschrijft het proces dat dan volgt zo:¹⁴¹

TABEL 4.3: DEEL KETENPROCESBESCHRIJVING B8/3-ZAKEN

Wie	Activiteit	
	<i>Niet-Dublinclaimant</i>	<i>Dublinclaimant</i>
Politie	Tijdens de intake vraagt de politie specifiek naar het land waar de uitbuiting heeft plaatsgevonden en naar opsporingsindicaties. Als sprake is van opsporingsindicaties in Nederland wordt prioriteit gegeven aan het opnemen van de aangifte of er wordt direct gehandeld: mensenhandel kan ambtshalve worden vervolgd.	
Politie	Als tijdens de intake blijkt dat de vreemdeling al aangifte van hetzelfde feit in een ander Europees land heeft gedaan, is het niet wenselijk de intake op te volgen met aangifte mensenhandel.	
Politie	Als de uitbuiting in een land buiten de EU is gebeurd, bestaat er geen plicht om de aangifte op te nemen en vindt nader overleg plaats met het centrale punt van het Landelijk Parket (LP).	
Politie		Als uit de intake géén opsporingsindicaties in Nederland naar voren komen, informeert de politie bij de DT&V naar de uiterste overdrachtsdatum (UOD). Als de UOD nadert, neemt de politie contact op met de IND. ¹⁴² Een geplande overdracht kan doorgaan als de Dublinclaimant vóór de overdracht, vanwege wachttijden, door de politie niet in de gelegenheid kan worden gesteld om aangifte te doen. ^{143 144}
Vreemdeling	De vreemdeling doet aangifte van mensenhandel bij de politie. ¹⁴⁵	
Politie	De politie vraagt naar de uitbuitingssituatie, opsporingsindicaties en verifieert de genoemde opsporingsindicaties waar mogelijk.	
Politie	De politie meldt de aangifte bij de IND via het M55-formulier.	
IND	Voor niet-Dublinclaimanten beslist de IND binnen 24 uur (streeftermijn) na ontvangst van het M55-formulier over de aanvraag tot het verlenen van een B8/3-verblijfsvergunning. Behoudens openbare orde-aspecten wordt de vergunning in principe (met terugwerkende kracht) verleend tot moment van	Voor Dublinclaimanten geldt dat de IND het besluit van het OM afwacht of de aanwezigheid van de vreemdeling in Nederland noodzakelijk wordt geacht in het belang van de opsporing en vervolging van mensenhandel. ¹⁴⁶ Na ontvangst van het besluit van het OM wordt door de IND binnen een streeftermijn van 24 uur

¹⁴¹ Het LCC geeft aan dat deze procesbeschrijving en de *Procesbeschrijving B8-melding voor CC [coördinatiecentrum] en B8-pool* van de politie die we hebben ontvangen, beide uit 2019, nog steeds gelden, maar in de praktijk niet meer zo worden aangehouden en dus aan vernieuwing toe zijn.

¹⁴² 'Afhankelijk van de situatie kan een spoedprocedure bij het opnemen van de aangifte gewenst zijn – dit is ook afhankelijk van de prioritering door de politie – om de besluitvormingsprocedure van het OM en de IND voor het verstrijken van de UOD af te ronden.'

¹⁴³ 'Als er al een overdracht is gepland, maar de UOD nog ver weg ligt, kan de overdracht op een later moment worden gepland.'

¹⁴⁴ Over overdracht voordat iemand de gelegenheid heeft gekregen aangifte te doen, meer in paragraaf 4.5 (*Vervolg na negatieve uitkomst B8/3-procedure*).

¹⁴⁵ 'Gezien de huidige omvangrijke werkvoorraad van verzoeken prioriteert de politie bij het inplannen van aangiften op basis van (1) ernst situatie (voorzetting uitbuiting), (2) opsporingsindicaties, (3) verstreken tijd sinds verzoek tot aangifte, en (4) verstrijken UOD.'

¹⁴⁶ 'Wanneer een Dublinclaimant niet binnen drie maanden na de asielaanvraag in Nederland aangifte heeft gedaan, kan de IND i.v.m. de overdrachtstermijn aan de betreffende lidstaat op de aanvraag beslissen zonder het besluit van het OM af te wachten.'

	beëindiging van het politieonderzoek. De IND stuurt het besluit op de aanvraag tot een B8/3-vergunning naar de politie. De politie reikt het besluit uit aan de vreemdeling.	een vergunning verleend of wordt de aanvraag zo snel mogelijk afgewezen.
Politie	De politie doet onderzoek, onder gezag van de regio-officier van justitie. Dit onderzoek omvat minimaal een check in de toegankelijke registratiesystemen. Het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) wordt alleen door de politie bevraagd als sprake is van opsporingsindicaties in Nederland.	
Politie	De resultaten van het politieonderzoek worden binnen twee werkweken (streeftermijn) ingebracht bij het OM. Als de politie beoordeelt dat er voldoende opsporingsindicaties in Nederland zijn, wordt het dossier ingestuurd naar de regio-officier van het arrondissementsparket (AP). Als alleen sprake is van opsporingsindicaties in het buitenland of onvoldoende opsporingsindicaties wordt het dossier door de politie ingestuurd naar het centrale punt van het LP ('B8-project').	

Op het door de politie ingevulde M55-formulier kennisgeving aangifte dat de IND als aanvraag beschouwt, staat weinig informatie over de zaak, namelijk alleen de vorm van uitbuiting waarvan iemand aangifte heeft gedaan (aanvinken seksuele uitbuiting, gedwongen orgaanhandel of overige uitbuiting), of iemand aangeeft slachtoffer of getuige-aangever te zijn, en de datum en het proces-verbaalnummer van de aangifte. De IND krijgt niet het proces-verbaal van de aangifte of bijvoorbeeld een samenvatting van de inhoud en er is verder ook geen contact met de politie, blijkt uit de dossierstudie, de procesdocumenten en de interviews. Bij de beslissing over verlening van de vergunning aan niet-Dublinclaimanten, en vóór de wijziging aan alle vreemdelingen, beoordeelt de IND alleen of is voldaan aan de voorwaarde voor verlening: aangifte. Verder toetst de IND alleen op contra-indicaties voor verlening: de vergunning wordt niet verleend als de aanvrager strafrechtelijk is veroordeeld voor een feit dat *geen* verband houdt met mensenhandel. Voor B8/3-vergunningen geldt geen paspoorteis (paragraaf B8/3.1 Vc 2000). Het is een snelle standaardbeslissing binnen 24 uur.

TABEL 4.4: DEEL KETENPROCESBESCHRIJVING B8/3-ZAKEN

Wie	Activiteit	
	<i>Niet-Dublinclaimant</i>	<i>Dublinclaimant</i>
Politie	De politie doet onderzoek, onder gezag van de regio-officier van justitie. Dit onderzoek omvat minimaal een check in de toegankelijke registratiesystemen. Het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) wordt alleen door de politie bevraagd als sprake is van opsporingsindicaties in Nederland.	
Politie	De resultaten van het politieonderzoek worden binnen twee werkweken (streeftermijn) ingebracht bij het OM. Als de politie beoordeelt dat er voldoende opsporingsindicaties in Nederland zijn, wordt het dossier ingestuurd naar de regio-officier van het arrondissementsparket (AP). Als alleen sprake is van opsporingsindicaties in het buitenland of onvoldoende opsporingsindicaties wordt het dossier door de politie ingestuurd naar het centrale punt van het LP ('B8-project').	

Het LCC verdeelde de zaken, zo nodig in overleg met het OM, in drie groepen:

1. Met opsporingsindicaties in Nederland
2. Met opsporingsindicaties in het buitenland
3. Zonder opsporingsindicaties (in Nederland of in het buitenland)

Dit had gevolgen voor de afhandeling:

‘Belangrijk capaciteitsbesparend onderdeel van de werkafspraken is dat voor deze laatste groep de intake en aangifte een auditieve opname door 1 rechercheur (niet noodzakelijk gecertificeerd), beknopte samenvatting in Nederlands, nauwelijks bevragingen en geen nader onderzoek, voldoen. Blijkt uit de intake of aangifte dat er toch sprake is van opsporingsindicaties in Nederland of het buitenland, dan dient de inzet te worden opgeschaald naar twee rechercheurs, van wie tenminste 1 gecertificeerd, en de nodige bevragingen en vervolgonderzoek. Waarbij er bij opsporingsindicaties in het buitenland deze door het LCC worden gedeeld met het betreffende land via het Europol-kanaal.’¹⁴⁷

Voor groep 1 en 2 was er een ‘lang’ format voor de aangifte; voor groep 3 een ‘kort’. Deze formats en een checklist voor de intake hebben we ontvangen; de vragen komen inhoudelijk ongeveer op hetzelfde neer.¹⁴⁸

Uit een van de interviews blijkt dat deze driedeling vooral in de beginperiode van het LCC relevant was, toen er nog grote aantallen meldingen waren, met alle in hoofdstuk 3 beschreven gevolgen voor de politie: capaciteitsproblemen en daardoor lange wachttijden. Nu er veel minder (verzoeken om) aangifte(n) worden gedaan,¹⁴⁹ wordt dit onderscheid in de praktijk minder gemaakt.

In het begin was het ook zo dat het LCC een aantal administratieve taken overnam; zo stuurde het LCC volgens het oorspronkelijke werkproces de B8-rechercheurs bij de eenheid de informatie over een melding, plande intakes in, verzorgde een tolk en een ruimte en stuurde een uitnodiging. Dit gebeurt nu door de eenheden zelf.

Opsporingsindicaties

Opsporingsindicaties zijn cruciaal voor de beoordeling van B8/3-zaken. Op verschillende momenten beoordelen politie en OM of er (voldoende) opsporingsindicaties zijn, blijkt uit de procesdocumenten en interviews. Een landelijk/uniform ‘weeginstrument’ hiervoor of definitie hiervan, zoals het ministerie van JenV suggereerde bij de voorbereiding van de wijziging, wordt niet gebruikt. Het gaat om een professionele beoordeling. Uit de interviews, (proces)documenten en dossiers blijkt dat het moet gaan om concrete, verifieerbare aanwijzingen die kunnen leiden naar een verdachte of plaats delict.

In de formats voor de intake en aangifte van de politie staat (de uitvraag van) opsporingsindicaties zo omschreven, wat wordt bevestigd door de interviews en dossierstudie:

Checklist intake

Opsporingsindicaties: namen (personen/groepen), locaties/adressen (kent route), telefoonnummers, kentekens, foto's, visumaanvraag, gezamenlijke registratie met handelaar (in een AZC, op een boot, in een vliegtuig), social media aangever/handelaar/smokkelaar

Format aangifte groep 1 en 2

¹⁴⁷ Brief van de politiechef van Den Haag aan de directeur-generaal Migratie van het ministerie van JenV van 11 juni 2020 over een interne tussentijdse evaluatie van de aangepaste B8-werkwijze van de politie, p. 2.

¹⁴⁸ Politie, *Procesbeschrijving B8-melding voor CC [coördinatiecentrum] en B8-pool; Checklist intake Dublinclaimanten; Checklist aangifte Dublinclaimanten (groep 1 en 2); Alternatief: format voor aangifte door generiek rechercheur (groep 3)*. De politie geeft in antwoord op vragen per mail aan in de benadering geen onderscheid te maken tussen Dublinclaimanten en niet-Dublinclaimanten; er zijn dus geen formats voor niet-Dublinclaimanten, ondanks deze titels.

¹⁴⁹ Zie bijvoorbeeld tabel 4.2 met aantallen B8/3-aanvragen en dus opgenomen aangiften per jaar na de wijziging volgens de IND: 160 en 210 in 2021-2022 en 2020-2021 tegenover 630 tussen 1 augustus 2019 en 1 augustus 2020.

Vraag door naar de opsporingsindicaties

- Beschrijving handelaar/smokkelaar
- Beschrijving werkplaats/woning handelaar
- Locaties/adressen, telefoonnummers, vervoersmiddelen/kentekens, foto's, visumaanvraag, social media, gezamenlijke registratie met handelaar in AZC, boot of vliegtuig

Verifieer opsporingsindicaties

- Locaties/adressen: opzoeken en tonen op Google Maps en/of naartoe rijden
- Foto's: vraag om originele foto's
- Social media: zoek naar accounts van aangever/handelaar/smokkelaar
- Bootreis/vlucht/visum: verifieer via EU-Vis en EURODAC
- Indien de aangever foto's heeft van de uitbuiters en de uitbuiters in Nederland is (geweest), kan gelaatsvergelijkende analyse worden uitgevoerd. (...)

Format aangifte groep 3

- Hoe, waar en wanneer bent u in aanraking gekomen met de mensenhandelaar?
- Wat heeft de mensenhandelaar voor u geregeld?
- Welke handelingen moest u uiteindelijk van de mensenhandelaar verrichten?
- Op welke manier werd u gedwongen om de handelingen te verrichten?
- Hoe lang en hoe vaak moest u de genoemde handelingen verrichten?
- Tot welke datum/periode moest u de genoemde handelingen verrichten?
- Heeft u zelf geld ontvangen van klanten voor uw verrichte handelingen? Wat gebeurde er met dat geld?
- Had u een (reis)schuld die u moest terugbetalen aan de mensenhandelaar?
- Kunt u een beschrijving geven van de mensenhandelaar/mensensmokkelaar? - Voor- en achternaam: - Leeftijd: - Lengte: - Postuur - Huidskleur: - Gezichtsbehaaring: - Tattoos: - Overige uiterlijke kenmerken: - Nationaliteit: - Woonplaats/adres: - Vervoersmiddelen: - Telefoonnummer: - Social media-accounts: - Overige informatie:
- Beschrijf de plaats/straat/woning (ook buitenkant!!) waar u werd uitgebuit. (onderzoek rechercheur achteraf!)
- Heeft u andere slachtoffers ontmoet die door uw mensenhandelaar uitgebuit werden? Wie waren dit? Beschrijving? Waar verbleven zij?
- Op welke manier kon u ontsnappen?
- Zijn er andere punten waarover u wilt verklaren met betrekking tot uw uitbuitingssituatie?

Geïnterviewden benadrukken dat het niet makkelijk is om te bepalen wanneer er wel of geen voldoende opsporingsindicaties zijn. Bij twijfel kan de politie overleggen met collega's of met het OM. De parketsecretaris bij het LP in Zwolle die alle 'kansloze' B8/3-zaken beoordeelt, overlegt dan met de landelijk officier van justitie mensenhandel.

Aantallen zaken met opsporingsindicaties in Nederland, in het buitenland en zonder opsporingsindicaties

De politie heeft in 2020 een interne evaluatie gedaan van de effecten van de wijziging van de B8/3-regeling en de werkwijze met het LCC, en de resultaten daarvan op 11 juni 2020 naar het ministerie van JenV gestuurd.¹⁵⁰ Uit onder meer deze evaluatie blijkt dat de politie uitging van een verdeling qua aantal zaken tussen deze drie groepen: in 5% van de zaken zijn er opsporingsindicaties in Nederland, in 15% van de gevallen zijn die er in het buitenland en in 80% van de zaken zijn er geen opsporingsindicaties.¹⁵¹ Geïnterviewden geven aan dat zij niet precies

¹⁵⁰ Brief van de politiechef van Den Haag aan de directeur-generaal Migratie van het ministerie van JenV van 11 juni 2020 over een interne tussentijdse evaluatie van de aangepaste B8-werkwijze van de politie.

¹⁵¹ Idem.

weten waar deze inschatting op is gebaseerd; mogelijk op ervaring van de politie of op analyse van de geregistreerde LCC-zaken in die periode (zomer 2019-zomer 2020).

Aantallen zaken worden niet bijgehouden op basis van deze driedeling, maar het LCC vermoedt dat er in de laatste jaren in 90-95% van de zaken geen opsporingsindicaties zijn, dat een enkele keer een dossier naar het buitenland wordt gestuurd en dat er ‘nihil’ zaken zijn die opsporingsindicaties in Nederland hebben. In de brief over de interne evaluatie van de politie (11 juni 2020) staat ook dat zulke zaken uit de werkvoorraad van het afgelopen jaar (zomer 2019-zomer 2020) niet naar voren zijn gekomen.¹⁵² Het LP houdt vanaf 2018 overzichten bij van daar ingestuurde ‘kansloze B8/3-zaken’ (zaken met onvoldoende opsporingsindicaties of met alleen opsporingsindicaties in het buitenland). Daaruit blijkt onder meer het volgende.

TABEL 4.5: CIJFERS ‘KANSLOZE’ B8/3-ZAKEN LP¹⁵³

Jaar	Totaal	Zonder opsporingsindicaties	Naar het buitenland – meestal Italië – gestuurd (dus volgens OM met voldoende opsporingsindicaties buitenland)
2018	233	195 (84%)	38 (16%)
2019	597	513 (86%)	84/87 (14/15%) ¹⁵⁴
2020	363	322 (89%)	37 (10%)
2021	94	76 ¹⁵⁵ (81%)	16 (17%)
2022	99	91 (92%)	8 (8%)

Er is dus vanaf 2021 een sterke daling te zien in het absolute aantal zaken, die ook te zien is in het aantal B8/3-aanvragen. Volgens politie en OM is in 2020 de achterstand weggewerkt die was ontstaan als gevolg van de piek in het aantal zaken rond de wijziging. Daarna zijn er veel minder nieuwe zaken bij gekomen. Zie hoofdstuk 5 voor mogelijke verklaringen hiervoor.

Een belangrijke kanttekening bij deze cijfers en schattingen van het LCC en LP is dat de acute of schrijnende zaken die door de politie-eenheden en vervolgens door de officier van justitie van het arrondissementsparket zelf worden afgehandeld (met ‘duidelijke opsporingsindicaties in Nederland’) buiten het zicht en de tellingen vallen van het LCC en het LP. Dit betekent – zoals in hoofdstuk 3 al opgemerkt – dat het moeilijk te achterhalen is hoeveel ‘kansrijke’ B8/3-zaken (met opsporingsindicaties in Nederland) er vóór en na de wijziging waren. We hebben dit voor de verzameling van te bestuderen dossiers nagevraagd bij de arrondissementsparketten Noord-Nederland, Oost-Brabant en Oost-Nederland; daaruit en uit de interviews blijkt dat er spraakverwarring bestaat over wat B8- of B8/3-zaken zijn. Deze term lijkt door politie en OM vooral gebruikt te worden voor ‘kansloze’ zaken, terwijl de B8/3-regeling geldt voor alle vreemdelingen die mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel. De ‘kansrijke’ zaken worden niet (centraal) geregistreerd op bijvoorbeeld B8/3 of mensenhandel met buitenlands slachtoffer. Vanwege de samenhang tussen de B8/3-verblijfsvergunning en het strafrechtelijk onderzoek, kunnen we wel een voorzichtige schatting maken van zaken mét voldoende opsporingsindicaties in Nederland door het aantal verleende en niet ingetrokken of niet verlengde B8/3-vergunningen te berekenen. Zie verder paragraaf 5.2 en 5.3.

Een contactpersoon bij de politie Noord-Nederland geeft aan dat er wel ‘reguliere opsporingsonderzoeken’ mensenhandel zijn waarbij aan een buitenlands slachtoffer een B8 is

¹⁵² Idem.

¹⁵³ Deze cijfers worden handmatig bijgehouden en zijn daarom niet 100% betrouwbaar.

¹⁵⁴ In het totaaloverzicht aan het begin staat 84, later (bij uitsplitsing met welke landen is gedeeld en bij opvallendheden) 87.

¹⁵⁵ Twee zaken zijn aan de regio teruggegeven in verband met de aanwezigheid van opsporingsindicaties.

aangeboden. Volgens hem zijn dat echter andere zaken, zodat het ‘appels en peren’ zou zijn om deze met kansloze B8-zaken te vergelijken. Op verzoek bevestigt deze contactpersoon dat in wat hij ziet als (‘kansloze’) B8-zaken, de zaak begint met een aangifte van een mogelijk slachtoffer dat zichzelf bij de politie meldt of door bijvoorbeeld een hulpverlener of advocaat wordt aangemeld. In een regulier opsporingsonderzoek doet de politie onderzoek naar (een) verdachte(n) van mensenhandel nadat bijvoorbeeld ergens buitenlandse slachtoffers zijn aangetroffen in een uitbuitingssituatie. Dan wordt aan hen de bedenktijd en bij aangifte een B8/3-vergunning aangeboden. In de periode 2016-2022 heeft deze contactpersoon vier van deze onderzoeken kunnen vinden (één van vóór de wijziging en drie van erna). We hebben twee van deze zaken bestudeerd: één van vóór en één van na de wijziging. Beide hebben geleid tot veroordelingen van mensenhandelaren. In deze dossiers zien we inderdaad dat de zaak niet begint met een aangifte van een mogelijk slachtoffer, maar dat de politie een controle/inval heeft gedaan bij locaties waar ze op heterdaad slachtoffers van seksuele en criminele uitbuiting aantrof. De politie heeft de slachtoffers vervolgens verhoord. In deze zaken was er veel ander bewijs naast de verklaringen van de slachtoffers. Ook andere geïnterviewden vanuit politie en OM geven aan dat mensenhandel over het algemeen een ‘haaldelict’ is, waarbij de politie erg veel moeite moet doen om mogelijke slachtoffers te laten verklaren.

Geïnterviewde medewerkers van AVIM’s geven aan dat een B8-melding zelden tot nooit leidt tot aanhouding van een verdachte of tot verdere opsporing.

Onderzoek politie

Na de aangifte doet de politie onderzoek. Bij ‘kansloze’ zaken moet dit sinds 2018 binnen twee werkweken worden afgerond. Het proces-verbaal van de aangifte en de resultaten van het onderzoek moeten in ‘kansloze’ zaken sinds de oprichting van het LCC worden gedeeld met het LCC. Als er uit de intake en/of aangifte geen opsporingsindicaties in Nederland komen, dan blijft het onderzoek beperkt. Met uitzondering van de twee hiervoor genoemde ‘heterdaad’-dossiers, oordeelt de politie in geen enkel bestudeerd dossier bij OM en politie van voor en na de wijziging dat er voldoende opsporingsindicaties in Nederland zijn. Vooral voor de wijziging velt de politie hier vaak niet expliciet een oordeel over, maar laat dit oordeel over aan het OM. In geen enkel dossier van ná de wijziging zijn er volgens de politie voldoende opsporingsindicaties in het buitenland.

Het valt op dat het onderzoek door de politie in de bestudeerde dossiers bij het arrondissementsparket Midden-Nederland en de politie Noord-Nederland van vóór de wijziging, uitgebreider lijkt te zijn. In bijna al die dossiers doet de politie naast onderzoek in de politiet systemen navraag bij de IND en bij het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM), worden telefoons onderzocht en doet de politie uitgebreider verslag van hoe ze onderzoek heeft gedaan. Dit is wel alleen als iemand aangeeft in Nederland te zijn uitgebuit; als de mensenhandel in een ander land is gebeurd, noteert de politie in het dossier dat onderzoek niet mogelijk is. Een kanttekening hierbij is ook dat sinds 1 januari 2018 de landelijke werkwijze geldt dat de politie ‘kansloze’ zaken naar het Landelijk Parket moet sturen. De bestudeerde dossiers die na die datum door het parket Midden-Nederland of Noord-Nederland zijn afgedaan (in elk geval elf dossiers) zijn dus waarschijnlijk zaken die niet meteen als kansloos werden gezien. Volgens de politie¹⁵⁶ was de kwaliteit van de afhandeling door de politie vóór op-richting van het LCC erg wisselend.

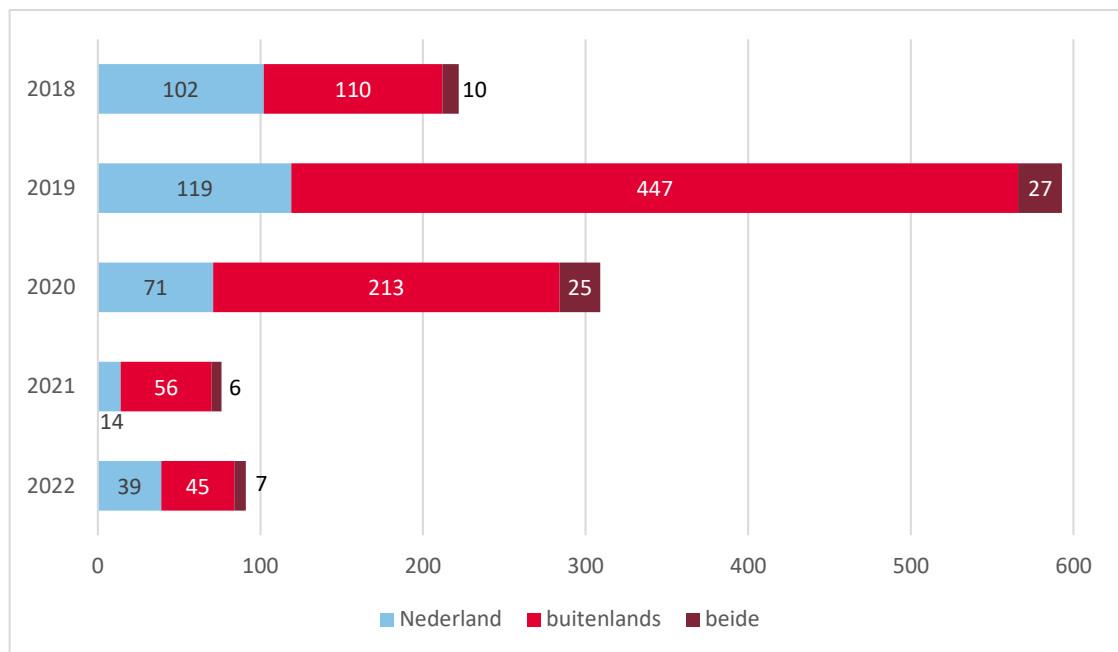
¹⁵⁶ Onder andere een brief van de politiechef van Den Haag aan de directeur-generaal Migratie van het ministerie van JenV van 11 juni 2020 over een interne tussentijdse evaluatie van de aangepaste B8-werkwijze van de politie en in een reactie van een deelnemer aan de expertmeeting.

Sinds de wijziging van de B8/3-regeling rondt de politie het onderzoek vaak al na een paar dagen af. Het LCC maakt dan een einddossier op voor het Landelijk Parket, met daarin in ieder geval het proces-verbaal van de aangifte, het M55-formulier en een door het LCC opgemaakt proces-verbaal van bevindingen met een samenvatting van de verklaringen van de aangever en de resultaten van het politieonderzoek. Dit proces-verbaal van bevindingen lijkt een standaarddocument met veel standaardformuleringen. Daarin staat vaak dat een zoekslag in de politiesystemen niets ter zake dienends heeft opgeleverd en dat bevraging bij het EMM vanwege gebrek aan opsporingsindicaties in Nederland niet mogelijk is. Een enkele keer wordt het EMM wel bevraagd; daar komt in de dossiers niets uit. Soms worden telefoonnummers nagetrokken in de politiesystemen en Google of worden locaties nagetrokken via Google Maps, wat in de bestudeerde dossiers niets oplevert. Soms staat er: 'Naar aanleiding van de aangifte zijn alle opsporingsindicaties in deze zaak uitgerechercheerd zonder positief resultaat.'

Het oordeel dat er onvoldoende opsporingsindicaties zijn, onderbouwt het LCC in de processen-verbaal van bevindingen in de dossiers van na de wijziging kort met overwegingen als dat de aangever alleen een voornaam van de verdachte(n) weet en dat beschrijvingen van verdachten, plaatsen delict en andere informatie zoals telefoonnummers te weinig aanknopingspunten geven, en/of dat er geen aanvullende gegevens werden verstrekt in de aangifte.

In de meeste bestudeerde dossiers van na de wijziging is de mensenhandel volgens de aangever in het buitenland gebeurd. In een paar dossiers vond de (mogelijke) mensenhandel alleen plaats in Nederland; in enkele dossiers zowel in Nederland als in het buitenland. Uit enkele dossiers wordt dit niet duidelijk, omdat de aangever niet weet in welk land die was.

Uit de jaaroverzichten van 'kansloze' zaken van het LP blijkt deze verdeling:

FIGUUR 4.6: PLAATS VAN UITBUITING IN 'KANSLOZE' B8/3-ZAKEN LP¹⁵⁷

Als een zaak zich alleen in het buitenland of op een onbekende plaats heeft afgespeeld, noemt het LCC dit vaak in het proces-verbaal van bevindingen, met de toevoeging dat de aangever niet de Nederlandse nationaliteit heeft en dat de nationaliteit van de verdachte(n) onbekend is; dit lijkt een motivering dat Nederland (waarschijnlijk) geen rechtsmacht heeft.

4.4.2 Beoordeling OM en besluit IND

Na afronding van het politieonderzoek ziet de besluitvorming door het OM en de IND er als volgt uit.

TABEL 4.7: DEEL KETENPROCESBESCHRIJVING B8/3-ZAKEN

Wie	Activiteit	
	Niet-Dublinclaimant	Dublinclaimant
OM	Het OM beoordeelt het [door de politie] ingezonden dossier binnen twee werkweken (streeftermijn). Als de regio-officier beoordeelt dat inderdaad sprake is van volgende opsporingsindicaties en rechtsmacht in Nederland, zet de politie het opsporingsonderzoek voort. De regio-officier deelt dit besluit met de IND. Als het LP beoordeelt dat inderdaad enkel sprake is van opsporingsindicaties in het buitenland zonder rechtsmacht voor Nederland of onvoldoende opsporingsindicaties stelt het LP een besluit tot voortijdige beëindiging op, met daarbij voor Dublinclaimanten de vermelding dat aanwezigheid in Nederland niet noodzakelijk wordt geacht in het belang van de opsporing en vervolging van mensenhandel.	
IND	Als de IND vier werkweken na ontvangst van het M55-formulier niets van het OM heeft vernomen, zal de IND contact opnemen met het centrale punt van het LP om naar de status te informeren.	

¹⁵⁷ Deze cijfers worden handmatig bijgehouden en zijn daarom niet 100% betrouwbaar. Ook is niet duidelijk waarom het totaal aantal zaken in de tabellen met plaats van uitbuiting in de jaaroverzichten niet hetzelfde is als het totaal aantal geregistreerde 'kansloze' zaken (altijd minder; soms een verschil van één of een paar zaken, soms een stuk meer).

IND	Niet-Dublinclaimanten hebben van de IND al een B8/3-verblijfsvergunning ontvangen. Na ontvangst van een voortijdige beëindiging van het OM zal de IND deze verblijfsvergunning intrekken.	Na de ontvangst van een voortijdige beëindiging van het OM zal de IND aan Dublinclaimanten geen B8/3-verblijfsvergunning verstrekken.
IND	De IND stuurt de beschikking tot intrekking of afwijzing van de (aanvraag tot de) B8/3-verblijfsvergunning naar het laatst bekende verblijfadres van de vreemdeling en/of aan diens advocaat.	
OM	Als er concrete opsporingsindicaties in het buitenland zijn wordt door het LP beoordeeld of de informatie uit de aangifte aan het betreffende land ter beschikking moet worden gesteld. Zo ja, dan gaat de politie over tot overdracht via Europol. ¹⁵⁸	
Politie	De kopie van het besluit tot voortijdige beëindiging wordt onder verantwoordelijkheid van de politie – dit kan bijvoorbeeld ook gebeuren door de advocaat – aan de vreemdeling uitgereikt.	

In bijna alle bestudeerde dossiers (bij politie/OM en IND) van na de wijziging wordt de zaak voortijdig beëindigd door het OM.¹⁵⁹ Ook in bijna alle dossiers van vóór de wijziging beëindigt het OM de zaak voortijdig of seponereert deze.¹⁶⁰ Uitzondering zijn de twee ‘heterdaad’-zaken (één van voor en één van na de wijziging) en de zaak van voor de wijziging waarin het OM het onderzoek heeft overgedragen aan een ander land. Dit geldt ook voor een groot deel van het totaal aantal zaken (zie verder hoofdstuk 5).

Bij Dublinclaimanten verleent de IND sinds de wijziging dan geen B8/3-verblijfsvergunning; bij niet-Dublinclaimanten trekt de IND de vergunning in. De IND baseert zijn oordeel dus op dat van het OM en voert nauwelijks een eigen inhoudelijke toets uit, volgt ook uit de B8/3-regeling. Het gaat erom of aan de voorwaarden voor de B8/3-vergunning (een lopende strafzaak) is voldaan. We hebben in een enkel dossier gezien dat de IND bij een afwijzing expliciet motiveert dat er geen bijzondere omstandigheden zijn die maken dat de staatssecretaris van het beleid af moet wijken (artikel 4:84 Awb); en dat er geen internationale verplichtingen, een wezenlijk Nederlands belang of humanitaire redenen zijn om een verblijfsvergunning te verlenen. In één dossier heeft de Dublinclaimant een beroep gedaan op *family life* (artikel 8 EVRM); dit slaagt niet.

Het LP beoordeelt of de zaak in het ‘B8-project’ thuishoort, dus of Nederland geen rechtsmacht heeft en/of er onvoldoende opsporingsindicaties zijn om tot een verdachte te komen. Als de politie nog niet alle opsporingsindicaties heeft onderzocht, stuurt het LP de zaak terug naar de regio voor nader onderzoek (afhankelijk van het dossier en of het LCC/de politie de opsporingsindicaties zelf snel kan checken in de systemen). Dit komt een heel enkele keer voor en wil niet zeggen dat de regio-officier gaat vervolgen. Voorbeelden van nog niet uitputtend onderzochte opsporingsindicaties staan in het interne werkdocument van de behandelende parketsecretaris; het gaat dan bijvoorbeeld om 06-nummers waarvoor het Centraal Informatiepunt Onderzoek Telecommunicatie (CIOT) nog niet is bevraagd of foto’s van de verdachte.

Als het LP oordeelt dat sprake is van een ‘B8-project’-zaak, wordt de zaak voortijdig beëindigd. Het LP sluit in de besluiten tot voortijdige beëindiging aan bij de beoordeling van de politie (in het proces-verbaal van bevindingen in het einddossier van het LCC), blijkt uit de dossiers en interviews. Het besluit is een standaardbrief die bestaat uit standaardformules, waarin het LP de specifieke informatie van de zaak aanvult, zoals de persoonsgegevens van de aangever en

¹⁵⁸ Zie hierover verder paragraaf 4.6.1.

¹⁵⁹ Uit vier van de 24 dossiers bij de IND is dit niet te halen.

¹⁶⁰ Uit negen van de 25 dossiers van de IND is dit niet te halen.

de inhoud van de aangifte. In de brief staat een korte samenvatting van de verklaringen van de aangever, dat de politie daarop opsporingsonderzoek heeft gedaan, maar dat er op basis van de aangifte onvoldoende aanknopingspunten zijn om tot (een) verdachte(n) te komen, en/of dat de omschrijvingen van verdachte(n) en andere personen, plaats(en) delict, voertuigen etc. te summier en onvoldoende concreet zijn om op door te rechercheren.

Als Nederland geen rechtsmacht heeft omdat het feit in het buitenland zou zijn gepleegd, aangever niet de Nederlandse nationaliteit heeft en de nationaliteit van de verdachte onbekend is, legt het LP dat ook uit in de brief. Meestal staat er dan ook bij dat er onvoldoende aanknopingspunten zijn om het onderzoek over te dragen aan het land/de landen waar het om gaat. Hoe het LP beoordeelt of de zaak 'kansrijk' is voor het buitenland (of er voldoende concrete opsporingsindicaties zijn voor informatieoverdracht naar het buitenland), blijkt onder meer uit het interne werkdocument van de behandelende parketsecretaris. Deze beoordeling is afhankelijk van het hele dossier/de hele aangifte en draait om de vraag of het buitenland iets kan met de informatie. Het delen van namen is bijvoorbeeld niet nuttig als het geen unieke naam is, zoals 'John Smith', zeggen meerdere gesprekspartners. Bestaande adressen kunnen kansrijk zijn, maar lange straten zonder huisnummer of andere concrete informatie niet. Overleg met de landelijk officier mensenhandel en/of met de politie- en OM-*liaisons* in het buitenland is mogelijk. Zie voor hoe deze overdracht verloopt verder paragraaf 4.6.1.

Zoals in hoofdstuk 3 al genoemd, heeft het gerechtshof tot nu toe in alle zaken waarin een aangever beklag doet tegen de beslissing niet (verder) te vervolgen (artikel 12 Sv), het beklag ongegrond verklaard, en dus het oordeel van het OM bevestigd.

TABEL 4.8: BEKLAG (ARTIKEL 12 SV) TEGEN BESLISSINGEN IN 'KANSLOZE' B8-ZAKEN LP¹⁶¹

Jaar	Aantal keer beklag	Totaal aantal zaken	Aantal behandeld en ongegrond verklaard door hof (steeds totalen vanaf 2018)
2018	24	233	Niet bekend
2019	60	597	39
2020	55	363	98
2021	11	94	135
2022	10	99	149

Volgens de aangepaste B8/3-regeling kan de IND de aanvraag voor een B8/3-vergunning van een Dublinclaimant afwijzen zonder het bericht van het OM af te wachten, als de aangifte niet is gedaan binnen drie maanden na de eerste asielaanvraag. Als dit het geval is en de UOD verstrijkt binnen tien weken, dan vraagt de IND de politie en het OM om een spoedafhandeling (die eindigt met een formeel besluit van het OM). Kan dat niet, dan vraagt de IND het OM per mail of er inhoudelijke redenen (opsporingsindicaties in Nederland) zijn om het besluit af te wachten. Zijn die er niet, dan wijst de IND de aanvraag af. Er is dus vóór een afwijzing door de IND altijd een bericht met een oordeel van het OM dat er onvoldoende opsporingsindicaties en/of geen rechtsmacht voor Nederland zijn, alleen niet altijd in de vorm van een besluit. Dit hebben we een paar keer gezien in de dossierstudie.

¹⁶¹ Deze cijfers worden handmatig bijgehouden en zijn daarom niet 100% betrouwbaar. Er kan beklag zijn aangetekend tegen een beslissing van het OM uit het eerder jaar en het hof kan een beklagzaak pas in een volgend jaar behandelen.

4.5 Ervaringen met het proces

Veel geïnterviewden bij ketenpartners (politie, OM, IND) zijn positief over de uitvoering van de wijziging van de B8/3-regeling en vooral over de vernieuwde landelijke werkwijze van en met het LCC. Zij geven aan dat de lijnen tussen en binnen de organisaties kort zijn, dat het contact prettig verloopt en dat het proces eenduidiger en efficiënter is geworden. De wachttijden voor intakes en aangiften en de doorlooptijden na aangifte zijn kort, ook door de afname vanaf 2020 van het aantal meldingen en aangiften bij de politie en daardoor B8/3-aanvragen. De politie bleef in 2022 in 81% van de ‘kansloze’ zaken binnen de streeftermijn van tien werkdagen voor aanlevering aan het OM; het OM deed 100% van de zaken af binnen de streeftermijn van tien werkdagen (gemiddeld binnen 2,9 werkdagen). In 2019 was dit 64% bij de politie en 90% bij het OM.¹⁶² Zie verder hoofdstuk 5 over de mogelijke effecten van de wijziging.

In de brief over de interne evaluatie van de politie (juni 2020) noemt de politie in lijn hiermee als kwalitatieve resultaten:

- Deels verbeterde samenwerking (deels omdat het maatschappelijk middenveld weinig merkte van de effectiviteitsslag in de afdoening, en zeker in het begin veel onduidelijkheid ervoer over waar zij terecht konden met vragen);
- Verbetering in communicatie met directe partners door oprichting van het LCC;
- Verbetering kwaliteit dossiers, monitoring en sturing op zaken;
- Eenduidige en efficiëntere werkwijze.

De politie heeft daarom besloten het LCC voort te zetten. In de beginperiode van de werkwijze met het LCC waren er opstartproblemen; medewerkers moesten wennen aan de nieuwe werkwijze en de toegezegde capaciteit moest op gang komen.¹⁶³ Ook was afstemming met ketenpartners en het maatschappelijk middenveld nodig. Met de DT&V moest de politie afstemmen over de prioritering van zaken. De politie wilde prioriteren op urgentie, met de hoogste prioriteit voor voortdurend slachtofferschap en daarna voor opsporingsindicaties in Nederland; de DT&V wilde prioriteren op UOD. Met het maatschappelijk middenveld was afstemming nodig over informatiedeling. De prioritering van zaken met meer opsporingsindicaties zorgde in het begin ook voor meer zaken die meer tijd kostten. Dit terwijl er nog een groot aantal zaken weggewerkt moest worden en de verwachte afname in het begin nog niet kwam. Tussen maart en juni 2020 heeft de werkwijze met het LCC ook stilgelegen vanwege het begin van de coronacrisis.¹⁶⁴

Politiemedewerkers geven in de interviews en in de interne evaluatie aan dat zij blij zijn dat de gestroomlijnde werkwijze met het LCC bestaat als de B8/3-regeling op deze manier is ingericht, met de koppeling tussen aangifte en aanvraag voor een verblijfsvergunning. Liever zouden zij zien dat de vergunningprocedure losgekoppeld wordt van de aangifte en bijvoorbeeld helemaal bij de IND ondergebracht wordt.¹⁶⁵ De politie kijkt namelijk alleen naar juridisch slachtofferschap in de vorm van opsporingsindicaties, én naar rechtsmacht; het scheiden van de verblijfs- en strafrechtelijke procedure is volgens deze gesprekspartners zuiverder. Het is niet passend dat de verblijfsrechtelijke status en bescherming als slachtoffer van

¹⁶² Zie hiervoor de jaaroverzichten B8-zaken van het Landelijk Parket van het OM. Deze cijfers worden handmatig bijgehouden en zijn daarom niet 100% betrouwbaar.

¹⁶³ Uit de brief over de interne evaluatie van de politie of andere gegevens blijkt niet precies om hoeveel capaciteit het dan gaat, maar wel dat de capaciteitsproblemen zijn opgelost, vooral door de sterke afname in het aantal zaken.

¹⁶⁴ Brief van de politiechef van Den Haag aan de directeur-generaal Migratie van het ministerie van JenV van 11 juni 2020 over een interne tussentijdse evaluatie van de aangepaste B8-werkwijze van de politie.

¹⁶⁵ In de brief over de interne evaluatie schrijft de politie: ‘Door de politie, maar ook door andere ketenpartners, is eerder al de optie aangedragen om de B8 los te koppelen van de aangifte.’

mensenhandel volledig afhangt van het doen van aangifte en het strafrechtelijk onderzoek. Dat onderzoek levert vaak niets op, maar dat betekent niet dat iemand geen slachtoffer is van mensenhandel. Ook het OM is om deze reden voorstander van loskoppeling van verblijfsrecht en strafrecht. Daarnaast zou dit volgens sommige geïnterviewden bij de politie mogelijk voorkomen dat alleen aangifte wordt gedaan om verblijfsrecht en/of de speciale voorzieningen voor slachtoffers te krijgen. Op casusniveau leiden deze aangiften zelden tot opsporing en vervolging, maar volgens een gesprekspartner bij de politie zijn de aangiften wel waardevol voor het 'intelligence-beeld', om op fenomeenniveau zicht te krijgen op de problematiek. Als de verblijfsrechtelijke procedure losgekoppeld wordt van de aangifte, geeft dit meer rust en ruimte aan het mogelijke slachtoffer om na te denken over het doen van aangifte, wat de kwaliteit zou kunnen verhogen, geven ook (rechts)hulpverleners en ngo's aan; dit blijkt ook uit onderzoek van bijvoorbeeld de Nationaal rapporteur. De problematiek van B8/3-aangiften met weinig opsporingsindicaties is wel weerbarstig, blijkt uit de vele interventies die door de jaren heen zijn geprobeerd om dit tegen te gaan. Enkele geïnterviewden bij politie en OM zeggen dat het afhandelen van 'kansloze' B8/3-meldingen en aangiften demotiverend werkt (het kost tijd en capaciteit die de politie liever wil steken in daadwerkelijke opsporing) en noemen dat ook als argument voor loskoppeling (als aangifte geen voorwaarde meer is voor verblijfsrecht, worden er mogelijk minder 'kansloze' (verzoeken om) aangiften gedaan). Een andere gesprekspartner zegt dus juist dat de politie deze aangiften wél graag wil opnemen. Ook of als alternatief voor loskoppeling van verblijfs- en strafrecht zou het volgens enkele politie-medewerkers beter werken als de regeling ook voor niet-Dublinclaimanten wordt aangepast; nu moet de vergunning vaak binnen een paar weken weer worden ingetrokken, wat een extra, volgens hen weinig zinvolle administratieve handeling is.

De IND ervaart meer rust nu hij bij Dublinclaimanten niet meer binnen 24 uur na ontvangst van het M55-formulier hoeft te beslissen, waardoor de Dublinprocedure (waarvoor de unit Dublin bij de IND verantwoordelijk is) *on hold* kwam te staan. Dit komt de besluitvorming en daarmee vreemdelingen ook ten goede.

(Rechts)hulpverleners, maatschappelijke organisaties en de Nationaal rapporteur noemen gevraagd naar hun ervaringen vooral meer algemene en principiële punten over de opzet van de regeling en de wijziging, die voor hen haast niet los gezien kunnen worden van het uitvoeringsproces. Zij vinden de beleidswijziging voor Dublinclaimanten en de aangepaste werkwijze een verslechtering voor de bescherming van deze groep (mogelijke) slachtoffers. Zij waren al tegen de sterke koppeling tussen het verblijfsrecht en het strafrechtelijk onderzoek en wijzen erop dat internationale organisaties als GRETA en het US State Department in zijn jaarlijkse *Trafficking in Persons Report* aanbevelen de koppeling los te laten. De B8/3-regeling was door deze koppeling volgens hen al 'geen vetpot' als het gaat om de bescherming van slachtoffers, omdat alleen wordt gekeken naar opsporingsindicaties en rechtsmacht voor Nederland en niet naar feitelijk slachtofferschap. De wijziging heeft de situatie voor Dublinclaimanten volgens hen nog moeilijker gemaakt, terwijl volgens hen niet goed is onderbouwd dat zich onder deze mensen minder echte slachtoffers zouden bevinden. In combinatie met het tot voor kort niet aanbieden van bedenktijd aan Dublinclaimanten, heeft dit er volgens de (rechts)hulpverleners en maatschappelijke organisaties toe geleid dat Dublinclaimanten onterecht minder in aanmerking komen voor bescherming op basis van de B8/3-regeling. Zij worden meer ontmoedigd om zich als slachtoffer te melden bij de politie en een beroep te doen op de regeling, omdat het bij voorbaat al geen zin heeft.

Tijd is volgens meerdere geïnterviewden heel belangrijk voor deze kwetsbare doelgroep: tijd om een behandeling op te starten en een vertrouwensband op te bouwen met hulpverleners,

tot rust te komen, te herstellen van trauma's en fysieke en psychische klachten ((mede) als gevolg van mensenhandel), een beslissing te nemen over het doen van aangifte en zo goed mogelijk hun verhaal te vertellen; en die tijd is er volgens hen weinig voor Dublinclaimanten. De B8/3-procedure wordt immers bijna altijd al na een paar dagen of weken beëindigd met een afwijzing (en voor niet-Dublinclaimanten met intrekking). Toen Dublinclaimanten geen bedenktijd werd aangeboden (wat nu nog steeds niet altijd gebeurt volgens sommige gesprekspartners), verbleven ze op COA-locaties en hadden ze geen recht op gespecialiseerde hulp en opvang voor slachtoffers van mensenhandel, wat ook de kans op een aangifte met opsporingsindicaties kleiner maakt.¹⁶⁶ Volgens hen, en ook volgens sommige gesprekspartners bij de politie en het OM, zou er meer moeten worden geïnvesteerd in een cultuur- en trauma-sensitieve aanpak, waarbij opsporing en hulpverlening samenwerken om zoveel mogelijk uit deze aangiften te halen. Ook gaat er volgens hen mogelijk waardevolle informatie verloren, doordat strafzaken en daardoor het verblijfsrecht snel worden beëindigd, (daardoor) te weinig voorbij individuele aangiften wordt gekeken naar patronen en te weinig internationaal wordt samengewerkt. Daarnaast heeft het maatschappelijk middenveld grote zorgen over wat er met deze mensen gebeurt na het niet slagen (of helemaal niet starten) van de B8/3-procedure; daarop gaan we in de volgende paragraaf en in hoofdstuk 5 in.

Bij de vier mogelijke slachtoffers met Dublinclaim die wij hebben gesproken, werpt de Dublinclaim een grote schaduw over hun ervaringen met de B8/3-procedure. De drie Dublinclaimanten die nog niet zijn overgedragen, ervaren enorme stress van de dreigende overdracht. *'For three days now, I have not even been eating'*, vertelt een van hen; steeds als we de andere lidstaat noemen, reageert hij meteen dat hij daar niet naar terug wil. *'I called my lawyer, but I'd rather die here in the Netherlands than go back.'* Uit zijn verhaal spreekt grote angst voor de mensenhandelaren bij overdracht. Ook sommige andere mogelijke slachtoffers, van wie niet zeker is of voor hen een Dublinclaim geldt, zijn om die reden erg bang om teruggestuurd te worden. Bij anderen treedt dit minder naar de voorgrond; een verklaring hiervoor kan zijn dat we in de interviews uit onszelf zo min mogelijk inhoudelijke vragen hebben gesteld over de mensenhandel, alleen waar het is gebeurd, en mensen ook onder die voorwaarden hebben meegedaan. De meesten hebben ons trouwens wel uit zichzelf verteld wat hen is overkomen. Veel van de geïnterviewden vinden dat zij goed zijn behandeld door de politie; sommigen noemen wel dat zij moeten wachten tot zij iets horen na een intake of aangifte, en daardoor in de onzekerheid zitten. Ook geven veel geïnterviewden aan teleurgesteld te zijn dat de politie en het OM niets kunnen doen met hun verhaal (omdat het in het buitenland speelt en/of er te weinig aanwijzingen zijn), en dit niet goed te begrijpen. Een paar van hen zeggen niet de gerechtigheid te hebben gekregen die ze zochten. Eén mogelijk slachtoffer geeft aan het jammer te vinden dat het OM een besluit neemt op basis van een papieren dossier: *'The police was understanding. (...) The person who judged the case is not the one who [spoke to me and saw the state I was in]. The person who reads the case can't get a clear image. (...) That felt unfair.'* De meeste geïnterviewde mogelijke slachtoffers zijn erg blij met de hulp die ze hebben gekregen, van de zorgcoördinator, (in zes gevallen) de COSM en soms Vluchtelingenwerk of organisaties als LGBT Asylum Support.

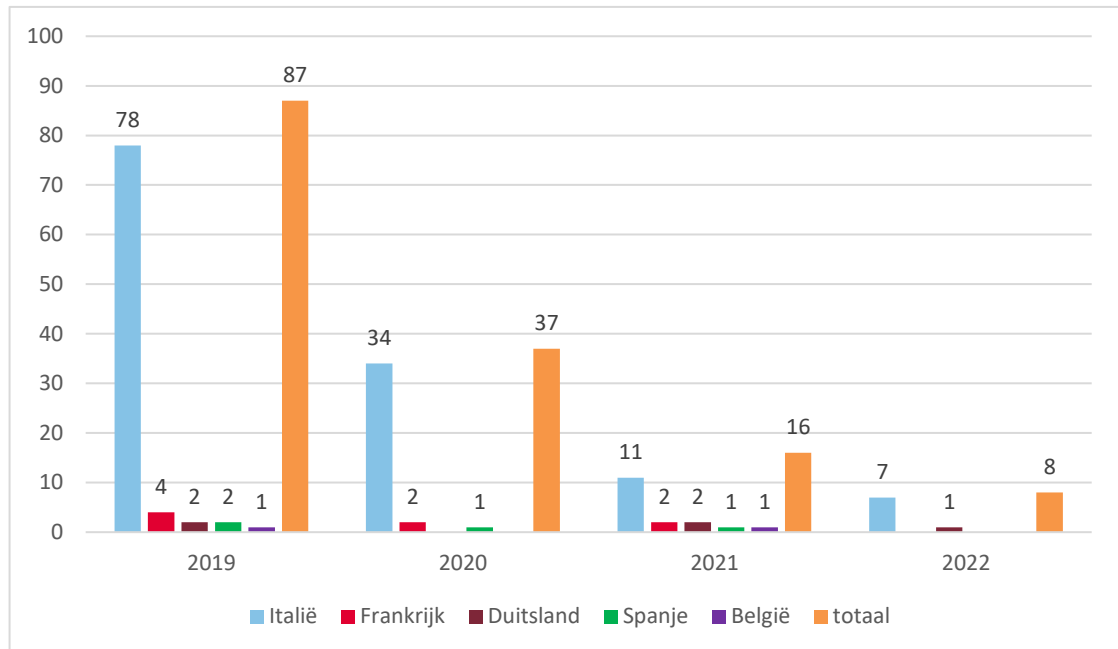
4.6 Vervolg na negatieve uitkomst B8/3-procedure

¹⁶⁶ Zie bijvoorbeeld Leger des Heils 2022; Nationaal rapporteur 2021; Rijken, van Dijk & Klerx-van Mierlo 2013.

4.6.1 Strafrechtelijk vervolg in het buitenland

Als er in een door het LP voortijdig beëindigde B8/3-zaak concrete opsporingsindicaties zijn, kan het OM besluiten dat die worden gedeeld met het land waar het om gaat. Dat geldt dus voor Dublinclaimanten en niet-Dublinclaimanten. Dit gebeurt sinds 2019 in 8 tot 17% van de ‘kansloze’ zaken (zie hiervoor, tabel 4.5), met de volgende landen:

FIGUUR 4.9: AANTAL MET HET BUITENLAND GEDEELDE B8-ZAKEN LP PER LAND¹⁶⁷



In 2018 valt op dat naast met EU-lidstaten ook informatie is gedeeld met Nigeria (3 keer), de Verenigde Arabische Emiraten (1 keer) en Noord-Macedonië (1 keer); sinds 2019 gaat het alleen om EU-landen.

Als het LP groen licht geeft voor informatiedeling, deelt de politie de opsporingsindicaties via Europol. Het LCC maakt hiervoor een overdrachtsdocument dat door het IRC-LE (Internationaal Rechtshulp Centrum – Landelijke Eenheid) gedeeld wordt via het Europolkanaal. Het gaat niet om formele rechtshulp, maar om spontane informatiedeling op politieniveau. Hiervoor is geen toestemming nodig van het (mogelijke) slachtoffer, maar volgens het interne werkproces van het LP geven aangevers meestal bij de aangifte toestemming. Het is de bedoeling dat de informatie zo snel mogelijk gedeeld wordt; des te groter de kans dat de aangever nog in Nederland is en bereikbaar voor medewerking aan het buitenlandse onderzoek. Dit kan dus ook zijn vóórdat iemand wordt overgedragen of uitgezet; de strafrechtelijke procedure staat los van de verblijfsrechtelijke.

Het is dan aan de buitenlandse autoriteiten wat zij met de informatie doen. Terugkoppelingen komen via het IRC-LE bij het LCC en LP terecht; de buitenlandse opsporingsdiensten melden meestal dat dit niets heeft opgeleverd.

Omdat de informatiedeling via Europol met Italië niet goed liep (het LP kreeg geen terugkoppeling doordat de informatie op de verkeerde plek terecht bleek te komen), gaat dit sinds februari 2021 via de OM- en politie-*liaison* officieren (LO's of liaisons) in Rome. De OM-*liaison*

¹⁶⁷ Bron: Jaaroverzichten B8-zaken LP. Deze cijfers worden handmatig bijgehouden en zijn daarom niet 100% betrouwbaar.

heeft sinds drie jaar de portefeuille Migratie en Mensenhandel; de politieliaison is de extra liaison die in Rome is geplaatst als een van de maatregelen die de staatssecretaris tegelijk met de wijziging van de B8/3-regeling heeft genomen, met het oog op de vele migranten die vanuit Afrika via Italië Europa binnenkomen. Deze liaisonfunctie eindigt in juli 2023, omdat er niet genoeg werk is; er wordt over gedacht deze te verplaatsen naar Afrika, bijvoorbeeld Ethiopië.

De liaisons in Italië delen opsporingsindicaties uit B8/3-zaken uit Nederland met de Direzione Nazionale Antimafia e antiterrorismo (DNA), een parket dat de onderzoeken naar georganiseerde criminaliteit coördineert en ook een portefeuillehouder mensenhandel heeft. Tussen februari 2021 en begin juni 2023 zijn er vanuit Nederland 104 aangiftes met opsporingsindicaties voor Italië via de liaisons gedeeld met de DNA. Dit aantal is niet gelijkmatig verdeeld; er lagen nog wat aangiftes van vóór februari 2021 en er komen steeds minder aangiftes binnen (geen tussen oktober 2022 en januari 2023; drie tot begin juni 2023). De DNA doet zelf geen onderzoek maar kijkt of de informatie in een lopend onderzoek past. De beslissing om (verder) onderzoek te doen of te vervolgen is aan het Italiaanse OM. Als de DNA meer informatie nodig heeft, koppelt ze dit terug naar de OM-liaison, die contact opneemt met de Nederlandse politie. Die neemt dan bijvoorbeeld een aanvullend verhoor af met de aangever en stuurt de informatie weer terug naar Italië. Dat is tot begin juni 2023 negen keer gebeurd; vaak is er veel tijd verstreken en zijn aangevers niet meer te vinden of willen ze niet meewerken aan het onderzoek.

De liaisons weten niet hoe de opsporingsonderzoeken in Italië verder verlopen; dat is niet hun werkveld en hun bevoegdheid. Soms worden aanvullende rechtshulpverzoeken aan Nederland gedaan, maar die hebben nog niet tot opsporing en vervolging in Italië geleid. Volgens de liaisons gaat Italië serieus om met informatie uit Nederlandse aangiftes van mensenhandel, en over het algemeen met de opsporing en vervolging van mensenhandel. Voor mensenhandel geldt daar geen opportuniteitsbeginsel; het OM moet altijd onderzoek doen. Wel worden er prioriteiten gesteld en moeten er opsporingsindicaties zijn. Er is veel meer onderzoekscapaciteit voor mensenhandel dan in Nederland. Als het Nederlandse OM heeft geoordeeld dat er in een B8/3-zaak geen concrete opsporingsindicaties zijn om te delen, dan komt de zaak niet via de liaisons bij de DNA terecht en wordt strafrechtelijke informatie ook niet op een andere manier gedeeld, maar zou iemand opnieuw in Italië naar de politie moeten gaan.

Ook in Spanje is er vanwege problemen met Europol een andere route voor informatiedeling: via Grupo IX, een team gericht op de bestrijding van mensenhandel waarbij Afrikanen/Nigerianen betrokken zijn; ook hier spelen de liaisons een belangrijke rol. Informatiedeling via deze route heeft in twee B8/3-zaken tot een onherroepelijke veroordeling geleid, blijkt uit informatie van het LP; niet duidelijk is wanneer dat was.

Met andere landen loopt de informatiedeling via Europol wel goed volgens het LP; de behandelende parketsecretaris is alert op toekomstige signalen dat dat anders zou zijn.

Politie en OM monitoren niet (structureel) wat er met mogelijke slachtoffers gebeurt na beëindiging van de strafzaak in Nederland, zeker niet in zaken zonder opsporingsindicaties; dit past ook niet binnen hun taken en bevoegdheden.

4.6.2 Afronding door de IND

De Dublinprocedure werkt in het kort als volgt: de unit Dublin van de IND doet een verzoek bij de verantwoordelijke lidstaat om de vreemdeling over te nemen. Bij akkoord (het claimakkoord) begint de overdrachtstermijn te lopen. De IND besluit daarna om de asielaanvraag niet

in behandeling te nemen. Meestal is dit meteen ook een overdrachtsbesluit: een besluit om de vreemdeling daadwerkelijk over te dragen naar de andere lidstaat.¹⁶⁸ Daartegen kan de vreemdeling rechtsmiddelen instellen (bezwaar, voorlopige voorziening, beroep en eventueel hoger beroep). Zolang nog niet is beslist op een *bezwaar* tegen het overdrachtsbesluit, mag de vreemdeling niet worden overgedragen. De overdrachtstermijn wordt hierdoor opgeschort: de UOD wordt dan uitgesteld. Op 30 maart 2023 heeft het Hof van Justitie van de EU bepaald dat (*hoger*) *beroep* tegen een overdrachtsbesluit de overdrachtstermijn *niet* opschort.¹⁶⁹ Of dit ook geldt voor voorlopige voorzieningen tegen een overdrachtsbesluit, is nog niet duidelijk.

Een Dublinclaimant kan ook bezwaar maken, een voorlopige voorziening aanvragen en (hoger) beroep instellen tegen een besluit om geen B8/3-verblijfsvergunning te verlenen. Hierdoor wordt de overdrachtstermijn *niet* opgeschort, heeft het Hof van Justitie bepaald in een uitspraak van 30 maart 2023 (zoals al genoemd in paragraaf 2.8).¹⁷⁰ De UOD kan daardoor verlopen. In paragraaf B1/7.2 van de Vreemdelingencirculaire 2000 had de staatssecretaris tegelijk met de wijziging van de B8/3-regeling bepaald dat de overdrachtstermijn *wél* werd opgeschort door het inzetten van rechtsmiddelen tegen de afwijzing van een B8/3-aanvraag; tot 30 maart 2023 is de regeling ook zo uitgevoerd.

Zodra alle eventuele juridische procedures zijn doorlopen, is het aan de DT&V om de vreemdeling over te dragen en is de procedure bij de IND afgelopen. De zaak kan al tijdens de juridische procedures instromen bij de DT&V, die de overdracht dan kan voorbereiden. De DT&V heeft toegang tot het hele digitale vreemdelingendossier, inclusief de stukken in de B8/3-procedure.

Informatiedeling op basis van artikel 31 Dublinverordening

Artikel 31 Dublinverordening regelt dat de overdragende lidstaat relevante informatie meedeelt aan de verantwoordelijke lidstaat, om te zorgen dat die de juiste ondersteuning kan bieden en de rechten en bescherming van de Dublinclaimant gewaarborgd blijven. De DT&V en de IND werken hierin samen; de DT&V verzamelt de nodige informatie. De unit Dublin van de IND deelt de informatie met de verantwoordelijke lidstaat via het systeem Dublinet. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om medische informatie. Voor het delen van medische gegevens vraagt de DT&V de Dublinclaimant om toestemming. Als de vreemdeling weigert een toestemmingsverklaring te tekenen, kan toch summiere informatie (noodzakelijke medische zorggegevens) worden gedeeld in het vitaal belang van de vreemdeling.

De IND volgt niet wat er met mensen gebeurt na het afsluiten van de procedure bij de IND.

4.6.3 Overdracht door de DT&V

De DT&V werkt met een Procesprotocol slachtoffers mensenhandel.¹⁷¹ Het doel daarvan is het signaleren van slachtoffers van mensenhandel in de vertrekprocedure. Dit protocol is in 2019 aangepast aan de wijziging van de B8/3-regeling. Voor Dublinclaimanten geldt een apart hoofdstuk in het protocol. De DT&V heeft na de uitspraak van het Europees Hof van Justitie van 20 oktober 2022 over de bedenktijd een tijdelijke werkwijze ingevoerd, die gold tot er een definitieve werkwijze voor alle ketenpartners was. Die houdt in dat bedenktijd moet worden

¹⁶⁸ Als er geen asielaanvraag ligt, wat bijvoorbeeld kan bij bewaringszaken, krijgt deze persoon alleen een overdrachtsbesluit.

¹⁶⁹ HvJ EU 30 maart 2023, C-556/21, ECLI:EU:C:2023:272 (*Staatssecretaris van JenV t. E.N., S.S. en J.Y.*).

¹⁷⁰ HvJ EU 30 maart 2023, C-338/21, ECLI:EU:C:2023:269.

¹⁷¹ Wij hebben voor dit onderzoek de versie gebruikt die we op 13 januari 2023 hebben ontvangen.

geboden aan Dublinclaimanten bij de geringste indicaties van mensenhandel; de DT&V verwijst ze hiervoor door naar de AVIM. Per 18 mei 2023 is de bedenktijd voor Dublinclaimanten in de B8/3-regeling vastgelegd.

In het Procesprotocol staat hoe de DT&V signalen van mensenhandel kan herkennen en wat daarmee te doen. Bij de geringste aanwijzing van mensenhandel moeten vreemdelingen onder meer toegang krijgen tot de B8/3-regeling (bedenktijd en eventueel aangifte en daarmee een aanvraag voor een B8/3-verblijfsvergunning). Met de wijziging van de B8/3-regeling uit 2019 waar deze evaluatie over gaat, zijn de regels alleen veranderd voor Dublinclaimanten die al een aanvraag (en dus aangifte) hebben gedaan (zij krijgen niet meer meteen na aangifte een verblijfsvergunning); en voor Dublinclaimanten die hebben laten weten dat zij aangifte willen doen, maar dit nog niet hebben gedaan vóór de overdracht, bijvoorbeeld door wachttijden bij de politie (de gewijzigde B8/3-regeling bepaalt dat de DT&V kan besluiten hen over te dragen). Daarom gaan wij hier vooral in op het proces bij de DT&V in deze situaties.

Volgens het Procesprotocol moet de regievoerder van de DT&V signalen van mensenhandel bespreken met de contactpersoon mensenhandel van de DT&V op diens afdeling en eventueel de senior regievoerder. De regievoerder deelt de signalen met de Dublinclaimant in het vertrekgesprek en wijst deze op het beleid voor Dublinclaimanten en aangifte mensenhandel (de gewijzigde B8/3-regeling). De regievoerder moet ook het proces Slachtoffer mensenhandel invullen in het systeem van de DT&V, en in het vertrekplan vastleggen dat er een indicatie van mensenhandel is. Daarna bespreekt de regievoerder de signalen met de lokale politie-eenheid en vraagt om een onderzoek in te stellen, als dat nog niet gebeurd is. De regievoerder kan de signalen ook delen met ketenpartners, als dat nodig is (voor de taakuitvoering van de DT&V) en de politie dat niet al heeft gedaan; dit kan bijvoorbeeld in het lokaal ketenoverleg (LKO). De politie hoort de Dublinclaimant en handelt de zaak verder af (zie paragraaf 4.3 en 4.4.1).

Als signalen van mensenhandel voor het eerst vlak voor het verstrijken van de uiterste overdrachtsdatum (UOD) worden ontvangen, en het voor de politie niet meer mogelijk is om vóór de UOD de aangifte af te handelen, dan kan de DT&V de Dublinclaimant overdragen zonder aangifte te hebben gedaan. Dan is er dus geen B8/3-aanvraag en dus ook geen besluit van de IND op basis van de B8/3-regeling. In dat geval ziet het proces bij de DT&V er zo uit.

FIGUUR 4.10 DEEL BESLISSCHEMA DT&V DUBLINCLAIMANTEN – NOG GEEN AANGIFTE¹⁷²

Wanneer de Dublinclaimant wordt overgedragen zonder dat de politie de aangifte heeft opgenomen, vraagt de regievoerder van de DT&V de Dublinclaimant in het vertrekgesprek om ermee in te stemmen dat de verantwoordelijke lidstaat op de hoogte wordt gebracht van de wens om aangifte te doen van mensenhandel. Dit informeren van de andere lidstaat gebeurt via het ‘overdrachtsformulier’. Zonder instemming deelt de DT&V deze informatie niet. Dit is, naast wat organisaties als politie en OM doen (zie paragraaf 4.6.1), hoe de DT&V in de praktijk invulling kan geven aan een ‘warme overdracht’, zoals het SOM en Zoco en de Nationaal rapporteur aanbevolen en waarover is gesproken in Kamervragen en het Algemeen Overleg van de Kamercommissie JenV rondom de wijziging.¹⁷³ Dit gebeurt dus alleen bij Dublinclaimanten die nog geen aangifte hebben gedaan in Nederland. De DT&V is afhankelijk van de informatie die de politie registreert en kan daardoor geen informatie/cijfers aanleveren over hoe vaak dit is gebeurd sinds de wijziging.

Als de aangifte wel wordt opgenomen en de UOD verloopt over minder dan tien weken, vraagt de regievoerder aan de IND-contactpersoon in het LKO om bij de politie en het OM een spoed-procedure te starten voor het afhandelen van de aangifte. De IND kan dan, zoals in paragraaf 4.4.2 aan de orde kwam, de aanvraag om een B8/3-verblijfsvergunning afwijzen zonder het besluit van het OM af te wachten. In de praktijk is er altijd contact met het OM; de IND vraagt of er inhoudelijke redenen (opsporingsindicaties in Nederland) zijn om het besluit wel af te wachten, en krijgt dus altijd een reactie van het OM met een beoordeling van de zaak.

Als de IND beslist om de B8/3-aanvraag af te wijzen, bezwaar en/of een procedure bij de rechter niet heeft geleid tot het herroepen van dat besluit, en de UOD nog niet is verstreken, kan de DT&V de Dublinclaimant overdragen. Bij Dublinclaimanten die aangifte en daarmee een

¹⁷² DT&V, *Procesprotocol D9. Slachtoffers Mensenhandel*, 11 juni 2019, bijlage 2.

¹⁷³ Zie SOM & ZoCo 13 mei 2019, Nationaal rapporteur 2 juni 2019, *Kamerstukken II* 2018/19, 28638, 173 en *Aanhangsel Handelingen II* 2018/19, 3261.

aanvraag voor een B8/3-vergunning hebben gedaan, maar van wie de aanvraag is afgewezen, vindt een reguliere Dublinoverdracht plaats; de DT&V meldt dan niet aan de andere lidstaat dat iemand aangifte heeft gedaan en/of slachtoffer stelt te zijn van mensenhandel. Het delen van informatie over aangiften is ook geen onderdeel van het proces van de DT&V, maar ligt bij politie en OM. Wel geldt artikel 31 Dublinverordening over het overdragen van relevante informatie; signalen van slachtofferschap van mensenhandel kunnen hieronder vallen. Ook heeft de DT&V een *social map* van La Strada International (een netwerkorganisatie van ngo's op het gebied van de bestrijding van mensenhandel) met organisaties die slachtoffers ondersteunen in Europese landen, inclusief adressen en contactinformatie, waar mogelijke slachtoffers op gewezen kunnen worden. Verder kan een vreemdeling die toch geen aangifte wenst te doen van mensenhandel, maar van wie redelijkerwijs vaststaat dat er sprake is van slachtofferschap, worden geholpen door de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), staat in het Procesprotocol van de DT&V; maar ook dit geldt dus voor mensen die geen aangifte hebben gedaan.

Aantal overdrachten

In de periode 1 augustus 2019 tot en met 31 juli 2022 heeft de DT&V ongeveer 60 Dublinclaimanten overgedragen na afwijzing van een aanvraag voor een B8/3-verblijfsvergunning.

TABEL 4.11 OVERDRACHTEN VAN DUBLINCLAIMANTEN NA AFWIJZING AANVRAAG B8/3-VERGUNNING (1 AUGUSTUS 2019 TOT EN MET 31 JULI 2022)¹⁷⁴

Land	Aantal overgedragen Dublinclaimanten
Italië	ca. 40
Duitsland	ca. 10
Frankrijk	<5
Polen	<5
Portugal	<5
Spanje	<5
Zwitserland	<5

In bijna precies dezelfde periode heeft de IND in totaal ongeveer 550 B8/3-aanvragen van mensen met een Dublinindicatie afgewezen.

TABEL 4.12 AFGEWEEZEN AANVRAGEN B8/3-VERGUNNING VAN MENSEN MET DUBLININDICATIE SINDS WIJZIGING¹⁷⁵

1 aug '19 – 1 aug '20	1 aug '20 – 1 aug '21	1 aug '21 – 1 aug '22
420	90	40

Deze cijfers van DT&V en IND zijn niet helemaal vergelijkbaar; vertrek vindt later plaats dan afwijzing door de IND, waardoor het kan zijn dat mensen die door de IND zijn afgewezen in deze periode pas later door de DT&V zijn overgedragen.

Toch lijkt een groot deel van de Dublinclaimanten van wie de B8/3-aanvraag is afgewezen, niet te zijn overgedragen. De DT&V monitort niet wat er met mensen gebeurt na overdracht of vertrek (inclusief vertrek met onbekende bestemming (MOB), waaronder in de illegaliteit in Nederland). De DT&V geeft aan dat als deze Dublinclaimanten niet MOB zijn gegaan, zij zijn opgenomen in de nationale asielprocedure. Ook was dit precies de coronaperiode betrof met

¹⁷⁴ Bron: DT&V.

¹⁷⁵ Bron: IND.

inreisbeperkingen en het weigeren van testen en vaccinaties, waardoor overdrachten niet doorgingen. Zie verder hoofdstuk 5.

4.6.4 Opvang, hulp en zorg in andere lidstaten (met name in Italië)

In hoofdstuk 2 en 3 beschreven we dat Nederland bij de wijziging van de B8/3-regeling voor Dublinclaimanten uitging van het interstatelijk vertrouwensbeginsel: het uitgangspunt dat andere lidstaten gebonden zijn aan dezelfde Europese en internationale verplichtingen, met name op het gebied van de bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers, en dat Nederland er dus op mag vertrouwen dat mogelijke slachtoffers die niet (meer) in aanmerking komen voor de B8/3-regeling en worden overgedragen, adequaat worden beschermd. Daarom hebben we in het onderzoek aandacht besteed aan de vraag hoe de opvang en bescherming van deze doelgroep in andere lidstaten er in de praktijk uit ziet. Daarbij gaan we met name in op Italië, omdat de Dublinclaim bij deze groep meestal ziet op Italië.

Zoals gezegd worden Dublinclaimanten wiens aanvraag voor een B8/3-verblijfsvergunning is afgewezen, behandeld als alle andere Dublinclaimanten. Eventuele informatie-uitwisseling over bijvoorbeeld iemands zorgbehoefte kan dan op basis van artikel 31 Dublinverordening. Hulpverleners en Dublinclaimanten geven in de interviews aan dat de overdracht van hulp, zorg en ondersteuning door Nederlandse overheidsorganisaties (DT&V en IND) beperkt is en vrij formeel/via papier gebeurt; in de praktijk nemen hulpverleners en ngo's vooral zelf contact op met hun tegenhangers in andere lidstaten om zo te proberen te zorgen dat iemand daar goed wordt opgevangen (als mogelijk slachtoffer van mensenhandel). Er staat bijvoorbeeld niets over hulp, zorg en opvang als mogelijk slachtoffer van mensenhandel in het overdrachtsbesluit van de IND. Een hulpverlener geeft aan dat het al zou helpen als de DT&V het mogelijke slachtoffer met beeld laat zien waar die precies terechtkomt en dat het daar veilig is.

La Strada International (LSI) heeft in mei-juni 2022 een studiebezoek gebracht aan Italië: verschillende overheidsorganisaties, ngo's en (rechts)hulpverleners in Rome en Venetië. Het doel was kennis verzamelen over de situatie in Italië, vooral wat betreft de toegang tot ondersteuning voor (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel, in het bijzonder Dublinclaimanten.¹⁷⁶ Uit het interne verslag dat wij hebben gekregen, blijkt dat Italië – in lijn met de internationale verplichtingen om mensenhandel aan te pakken – een systeem heeft ingericht voor de bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers, met onder andere een tijdelijke verblijfsregeling en een nationaal verwijzingsmechanisme. Daarmee zijn echter meerdere problemen, onder andere veroorzaakt door een gebrek aan goede *governance* en zwakke overheidsstructuren. Zo is er al lang een 'sociaal pad' naar een verblijfsvergunning, naast het 'juridische pad' waarvoor net als in Nederland medewerking aan het strafrechtelijke onderzoek nodig is. Het wetsartikel over het 'sociale pad' wordt echter erg restrictief en soms fout toegepast, waardoor heel weinig mensen ervoor in aanmerking komen.

LSI concludeert dat mogelijke slachtoffers die met een Dublinclaim naar Italië worden overgedragen in een 'vacuüm' vallen wat betreft toegang tot ondersteuning. Zij vallen onder het mandaat van het asielsysteem (ministerie van Binnenlandse Zaken), niet onder het anti-mensenhandelsysteem (ministerie van Gelijke Kansen). De link tussen deze twee systemen ontbreekt. Er is weinig bewustzijn in Italië dat de anti-mensenhandelwetgeving, inclusief het verwijzingsmechanisme, ook op deze mensen moet worden toegepast. Er is weinig communicatie tussen de verschillende autoriteiten, binnen Italië en over de grens, waardoor informatie verloren gaat en mensen het risico lopen opnieuw slachtoffer te worden. Alle stakeholders die

¹⁷⁶ La Strada International 2022.

LSI heeft gesproken, gaven aan dat deze groep niet in hun mandaat valt.¹⁷⁷ De Italiaanse Dublin Unit zou volgens hen primair verantwoordelijk moeten zijn, maar volgens deze zijn er geen specifieke regels voor deze groep en speelt de Dublin Unit geen rol wat betreft slachtoffers van mensenhandel. Als de Dublin Unit informatie ontvangt van de overdragende lidstaat dat een Dublinclaimant slachtoffer is van mensenhandel, dan informeert zij de grenspolitie en de relevante autoriteiten (prefecturen), die verantwoordelijk zijn voor het vinden van geschikte opvang. Ngo's worden niet standaard geïnformeerd dat een mogelijk slachtoffer met een Dublinclaim wordt overgedragen. Organisaties als Numero Verde, de nationale hulplijn voor slachtoffers, geven aan dat het hen niet is toegestaan mogelijke slachtoffers met een Dublinclaim op het vliegveld op te halen.

Uit de cijfers van de DT&V en de interviews blijkt dat het overdragen van Dublinclaimanten naar Italië al jaren moeilijk is. Eerst vanwege corona, daarna vanwege het grote aantal migranten dat via Italië Europa binnenkomt en de daardoor ontstane opvangcrisis. Om die laatste reden accepteert Italië in ieder geval sinds 2022 geen Dublinoverdrachten meer. Zoals in hoofdstuk 2 al aan orde kwam, heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State op 26 april 2023 bepaald dat geen overdrachten naar Italië meer mogen worden gedaan, omdat Nederland niet mag uitgaan van het interstatelijk vertrouwensbeginsel vanwege het gebrek aan opvang in Italië. Er is daarmee een reëel risico dat vreemdelingen buiten hun eigen wil en keuzes om terechtkomen in een situatie waarin zij niet kunnen voorzien in de belangrijkste basisbehoeften, zoals onderdak, eten en stromend water. Deze situatie is tijdelijk, maar het is niet duidelijk wanneer overdrachten weer mogelijk zijn.¹⁷⁸

Wij hebben één Dublinclaimant gesproken die na afwijzing van zijn B8/3-aanvraag is overgedragen naar Slovenië. Hij vertelt dat hij is vertrokken naar een vriend in een andere lidstaat, omdat hij in Slovenië aan zijn lot werd overgelaten. Hij had '*no proper place to sleep and no proper food*', geen goede medische zorg voor zijn verwonding, laat staan voortzetting van de psychologische hulp die hij in Nederland kreeg. Hij vertelt dat hij op een ruwe manier is overgedragen, met handboeien en pepperspray, omdat hij zich verzette; hij voelt zich als een crimineel behandeld. Hij heeft in Nederland aangifte gedaan omdat hij hoopte op gerechtigheid, maar is daarin teleurgesteld.

¹⁷⁷ Het gaat om: het ministerie van Arbeid, het ministerie van Gelijke Kansen, de IOM, ASGI (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, Vereniging voor Juridische Studies over Immigratie – bestaat vooral uit advocaten), On the Road (ngo), Parsec (ngo), Caritas (ngo), UNHCR, NAVIGARE (ngo) en Numero Verde (nationale hulplijn voor slachtoffers van mensenhandel).

¹⁷⁸ ABRvS 26 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1655.

5 Effecten van de wijziging

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de mogelijke effecten van de wijziging van de verblijfsregeling, waaronder behaalde resultaten (effecten die bijdragen aan de doelen van de wijziging) en (positieve of negatieve) neveneffecten (onbedoelde effecten). We gaan eerst in op de ontwikkelingen in het aantal aanvragen voor verblijfsvergunningen en de beslissingen daarop. Dit geeft een globaal beeld van de veranderingen die zich na de wijziging in 2019 hebben voorgedaan. Vervolgens gaan we in op de veranderingen in het kader van de opsporing van mensenhandel, bijvoorbeeld of de aangiften na de wijziging relatief vaker opsporingsindicaties in Nederland bevatten dan de aangiften die voor de wijziging zijn gedaan. Tot slot bespreken we de effecten als het gaat om de bescherming van slachtoffers.

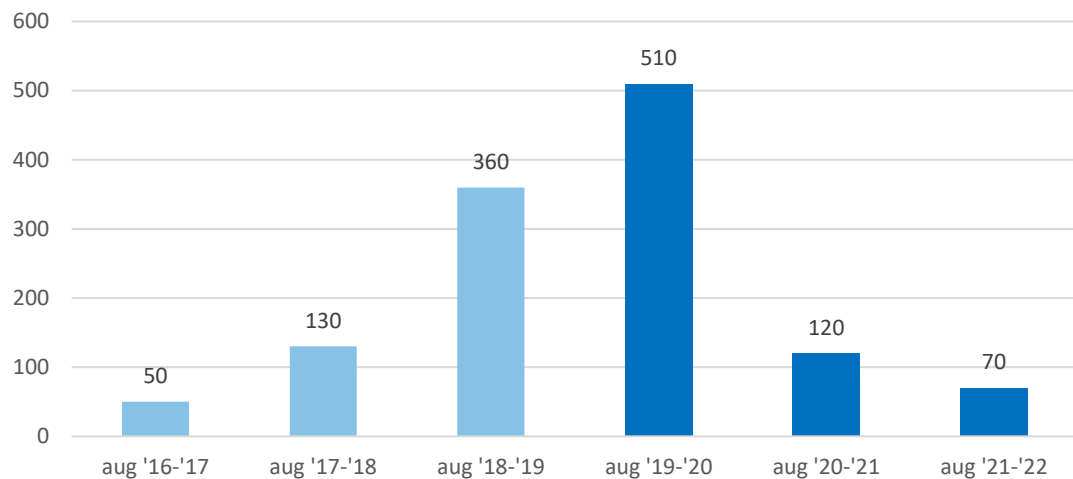
5.2 Ontwikkelingen in B8/3-aanvragen

De IND heeft ons cijfers verstrekt over de aanvragen voor verblijfsvergunningen op grond van de B8/3-regeling en de beslissingen daarop in de periode van 1 augustus 2016 tot 1 augustus 2022. Ook heeft de IND over die periode cijfers verstrekt over het aantal keren dat bedenktijd is verleend en de verblijfsvergunningen zijn ingetrokken of verlengd. De IND heeft hierbij een onderverdeling gemaakt tussen personen met en zonder Dublinindicatie. We bespreken eerst de ontwikkelingen in het aantal aanvragen van Dublinclaimanten en de beslissingen daarop. Vervolgens gaan wij in op de ontwikkelingen met betrekking tot niet-Dublinclaimanten.

5.2.1 Ontwikkelingen met betrekking tot Dublinclaimanten

De duidelijkste verandering sinds de wijziging van 2019 is een daling van het aantal aanvragen voor verblijfsvergunningen op grond van de B8/3-regeling. Zoals onder andere in hoofdstuk 3 is besproken, werd medio 2019 door de staatssecretaris geconstateerd dat het aantal aanvragen sinds het begin van dat jaar aanzienlijk was gestegen.¹⁷⁹ Opvallend is dat de stijging van het aantal aanvragen zich na de wijziging op 1 augustus 2019 van de B8/3-regeling heeft doorgezet, zo blijkt uit figuur 5.1. Volgens de politie komt dit deels doordat er door de grote stijging een achterstand was ontstaan in de verwerking van (verzoeken om) aangiften, die pas in 2020 is weggewerkt. Pas als de politie de aangifte heeft verwerkt en de IND via een M55-formulier informeert over de aangifte, geldt dit als aanvraag voor een B8/3-verblijfsvergunning.

¹⁷⁹ *Kamerstukken II 2018/19*, 28638, 165, p. 1.

FIGUUR 5.1: AANVRAGEN VAN DUBLINCLAIMANTEN¹⁸⁰

Voor de daling kunnen verschillende verklaringen worden gegeven. De eerste verklaring is dat de wijziging van de B8/3-regeling het voor Dublinclaimanten minder aantrekkelijk heeft gemaakt om aangifte te doen van mensenhandel. De wijziging had namelijk als gevolg dat de Dublinclaim niet langer verviel op het moment dat aangifte werd gedaan. Een tweede mogelijke verklaring is dat de groep is afgenomen die het meeste gebruik maakte van de regeling. Beide verklaringen lichten we hieronder toe. Dat de bereidheid om aangifte van mensenhandel te doen mogelijk is afgenomen, de eerste verklaring, is in verschillende interviews ter sprake gekomen. Contactpersonen mensenhandel van het COA zien dat de bereidheid om aangifte te doen is afgenomen: vóór de wijziging kwamen wekelijks mensen naar hen toe voor een gesprek over mensenhandel. Sinds de wijziging komt dat veel minder voor. Volgens de contactpersonen mensenhandel zijn de slachtoffers uit angst voor de mensenhandelaren vaak minder bereid om aangifte te doen. Veel gesprekspartners en ook de Nationaal rapporteur in diens *Slachtoffermonitor 2016-2020* noemen dat mogelijke slachtoffers, vooral Dublinclaimanten, uit het zicht verdwijnen; zij vermoeden dat er niet veel minder slachtoffers zijn, maar dat zij minder in beeld komen bij politie, CoMensha en hulpverlening, en denken dat de wijziging daar een rol bij heeft gespeeld. Zij maken zich zorgen over deze ontwikkeling.

Enkele rechtshulpverleners geven aan dat zij het nut van de B8/3-regeling niet langer inzien. Zij adviseren cliënten niet langer om aangifte te doen van mensenhandel, omdat de kans dat dit leidt tot een verblijfsvergunning zeer klein is en het doen van aangifte voor veel slachtoffers ingrijpend is. Een andere rechtshulpverlener en een zorgcoördinator adviseren hun cliënten daarentegen nog steeds om aangifte te doen, waarbij zij wel de waarschuwing geven dat dit waarschijnlijk niet tot een verblijfsvergunning zal leiden. Volgens hen zijn hun cliënten ondanks die waarschuwing nog steeds bereid om aangifte te doen.

De mogelijke slachtoffers van mensenhandel die we tijdens het onderzoek hebben gesproken, hebben om uiteenlopende redenen aangifte gedaan van mensenhandel. Enkelen doen aangifte vanuit een rechtvaardigheidsgevoel: zij willen dat de daders worden gestraft. Andere slachtoffers geven aan dat zij ontsnapt zijn aan de mensenhandelaren en bij de politie bescherming zochten of dat zij aangifte gedaan op advies van een (rechts)hulpverlener.

¹⁸⁰ Bron: IND.

Uit gesprekken met mogelijke slachtoffers blijkt ook dat zij vaak, op basis van ervaringen in hun land van herkomst, bang zijn voor de politie. Eén van de slachtoffers deed in eerste instantie geen aangifte van mensenhandel, omdat zij in de veronderstelling was dat zij hiervoor geld moest betalen. Ook speelt bij sommigen de angst voor uitzetting mee, omdat ze illegaal in Nederland zijn. De mogelijke slachtoffers zijn overigens positief over hoe zij door de politie worden behandeld.

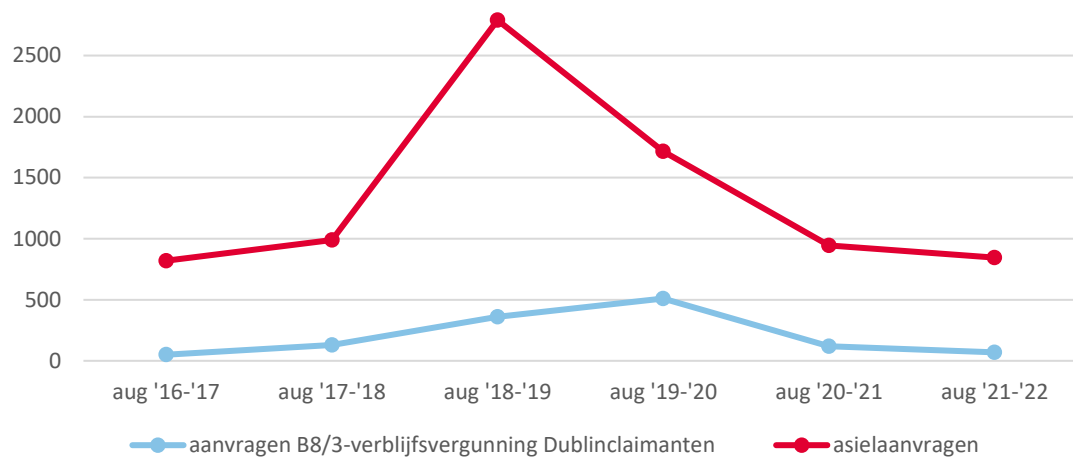
In hoofdstuk 3 is aan de orde gekomen dat voorafgaande aan de wijziging het vermoeden bestond dat Dublinclaimanten oneigenlijk gebruik van de B8/3-regeling maakten. Daarbij is ook aan de orde gekomen dat niet kan worden vastgesteld of en in welke mate oneigenlijk gebruik van deze regeling werd gemaakt. In verband met de daling van het aantal aanvragen voor verblijfsvergunningen op grond van de B8/3-regeling merken wij op dat op basis van deze informatie niet kan worden vastgesteld of oneigenlijk gebruik van deze regeling is verminderd óf dat daadwerkelijke slachtoffers minder bereid zijn om aangifte te doen van mensenhandel. Voor zowel personen die geen slachtoffer zijn als daadwerkelijke slachtoffers geldt dat de aangifte niet automatisch in de weg staat aan een Dublinoverdracht.

De tweede verklaring is dat het aantal aanvragen is gedaald omdat de groep die het meest van deze regeling gebruikmaakte, is afgenomen. Uit het dossieronderzoek bij het OM en de jaaroverzichten van het Landelijk Parket over B8-zaken blijkt dat het met name mensen uit Nigeria waren die aangifte deden van mensenhandel. Deze constatering werd ook gedaan tijdens de totstandkoming van de wijziging en kwam ook in verschillende interviews ter sprake.¹⁸¹ Uit het dossieronderzoek en de jaaroverzichten blijkt dat de aangevers van mensenhandel daarnaast vaak afkomstig zijn uit Gambia, Guinee, Sierra Leone en Uganda. Het CBS registreert hoeveel personen in Nederland een asielaanvraag doen en maakt daarbij onderscheid naar herkomstland.¹⁸² Uit deze cijfers blijkt dat het aantal personen uit bovengenoemde landen dat in de periode van augustus 2018 tot en met juli 2019 een asielaanvraag deed, sterk is gegroeid. In de periode augustus 2019 tot juli 2020 was dit aantal nog steeds relatief hoog. In die periode daarna nam de instroom van deze groep asielzoekers af. Dat was waarschijnlijk het gevolg van de coronacrisis, waardoor internationale reisbeperkingen en gedeeltelijk gesloten grenzen de migratiestroom beperkte.

In de onderstaande grafiek is met een rode lijn het aantal personen uit Gambia, Guinee, Nigeria, Sierra Leone en Uganda dat een asielaanvraag deed weergegeven; de blauwe lijn geeft het aantal aanvragen door personen met een Dublinindicatie op grond van de B8/3-regeling weer.

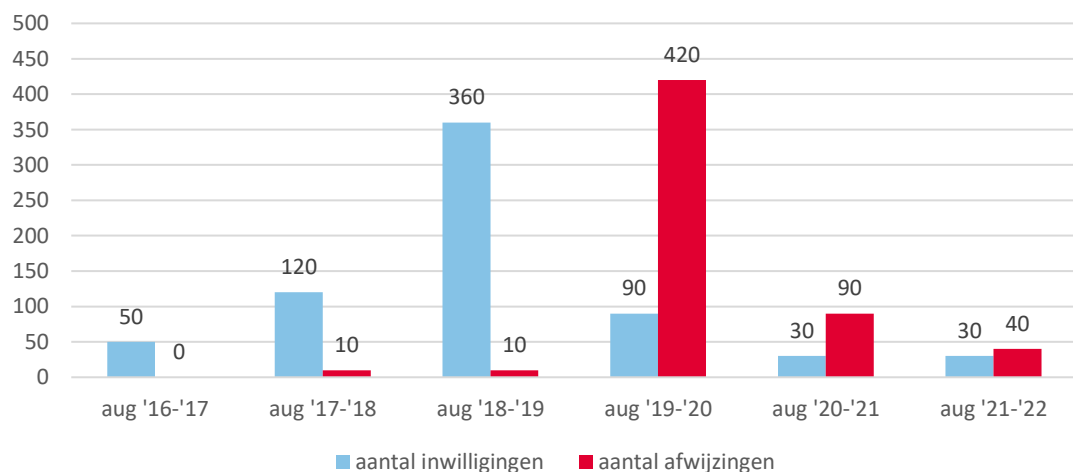
¹⁸¹ *Kamerstukken II* 2018/19, 28638, 165, p. 1.

¹⁸² Zie voor deze cijfers CBS.nl: opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83102NED/table (laatst geraadpleegd 10 juli 2023).

FIGUUR 5.2: ASIELAANVRAGEN VAN PERSONEN UIT ANGOLA, GAMBIA, NIGERIA, SIERRA LEONE EN UGANDA¹⁸³

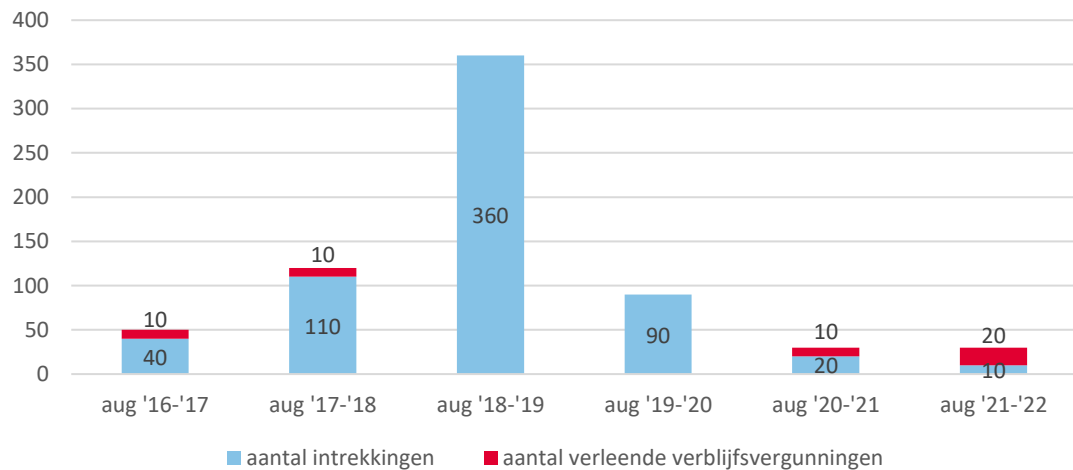
Vóór de wijziging werd de verblijfsvergunning op grond van de B8/3-regeling verleend als de betrokkene aangifte van mensenhandel had gedaan. Als het OM later tot de conclusie kwam dat het verblijf van deze persoon niet noodzakelijk was voor de opsporing of vervolging, werd deze vergunning ingetrokken. Na de wijziging wordt, voor wat betreft Dublinclaimanten, eerst het bericht van het OM afgewacht voordat de verblijfsvergunning wordt verleend. In de cijfers van de IND is te zien dat dit heeft geleid tot een verschuiving in het aantal verleende en ingetrokken verblijfsvergunningen op grond van de B8/3-regeling. Vóór 1 augustus 2019 werden aanvragen voornamelijk ingewilligd; na 1 augustus 2019 werden aanvragen voornamelijk afgewezen.

In de onderstaande grafiek geven de blauwe kolommen het aantal aanvragen weer dat in een bepaalde periode is ingewilligd; de rode kolom geeft weer hoeveel aanvragen zijn afgewezen. De op de x-as genoemde periode verwijst naar de periode waarin de aanvraag is gedaan. De beslissing op de aanvraag kan in een latere periode genomen zijn.

FIGUUR 5.3: BESLISSINGEN OP AANVRAGEN VAN DUBLINCLAIMANTEN¹⁸⁴¹⁸³ Bron: CBS.¹⁸⁴ Bron: IND.

De cijfers in bovenstaande figuur zeggen weinig over het aantal Dublinclaimanten dat langdurig een verblijfsvergunning heeft gekregen. Onder het aantal inwilligingen vallen namelijk ook verleende verblijfsvergunningen die later zijn ingetrokken omdat het OM het verblijf van de betrokkene in Nederland niet noodzakelijk achtte. Het aantal intrekkingen blijkt ongeveer even hoog te zijn als het aantal ingewilligde aanvragen. Dit is weergegeven in figuur 5.7. Het blauwe gedeelte van de kolom geeft het aantal intrekkingen weer; het rode gedeelte geeft aan hoeveel verblijfsvergunningen zijn verleend en niet zijn ingetrokken.

FIGUUR 5.4: INTREKKINGEN EN DEFINITIEF VERLENDE VERBLIJFSVERGUNNINGEN (DUBLINCLAIMANTEN)¹⁸⁵



Op basis van de cijfers weergegeven in figuren 5.3 en 5.4 lijkt de wijziging van de B8/3-regeling te functioneren zoals beoogd: aan Dublinclaimanten worden de verblijfsvergunningen niet langer verleend op het moment dat aangifte is gedaan, maar pas na de beoordeling van het OM. Na 1 augustus 2019 worden aanvragen dus voor het merendeel direct afgewezen en wordt niet langer eerst een verblijfsvergunning verleend die later wordt ingetrokken. Dit voorkomt dat een verleende verblijfsvergunning in de weg staat aan de Dublinoverdracht, terwijl deze vergunning later weer is ingetrokken omdat het verblijf van de betrokkene in Nederland door het OM niet noodzakelijk werd geacht.

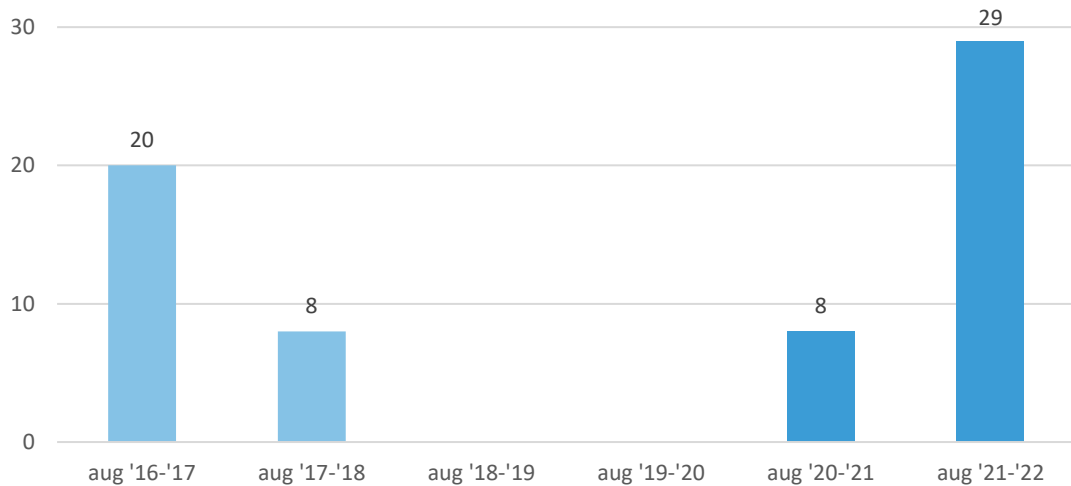
Zoals gezegd zijn de cijfers van de IND afgerond op tientallen, waarbij aantallen tussen de 1 en de 9 zijn weergegeven als <10. Het precieze aantal verleende vergunningen dat niet is ingetrokken is daarom niet exact te geven. Uit deze cijfers blijkt wel dat dit aantal laag is: in de periodes 1 augustus 2016 tot 1 augustus 2017 en 1 augustus 2017 tot 1 augustus 2018 werden zo'n tien verblijfsvergunningen verleend en niet ingetrokken. In de periode 1 augustus 2018 tot 1 augustus 2019 en 1 augustus 2019 en 1 augustus 2020 zijn alle verleende verblijfsvergunningen weer ingetrokken. Tussen 1 augustus 2020 en 1 augustus 2021 lag het aantal verleende vergunningen dat niet is ingetrokken weer op 10. Tussen 1 augustus 2021 en 1 augustus 2022 lag dit aantal op 20.

In figuur 5.5 is het aantal definitief verleende vergunningen afgezet tegen het aantal aanvragen. Er is op dit punt geen duidelijk verschil te zien in de periode vóór en de periode na de wijziging. Wel is opvallend dat tussen 1 augustus 2018 en 1 augustus 2019 geen verblijfsvergunningen definitief zijn verleend. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat, vanwege het feit dat in die periode relatief veel aangiftes werden gedaan, er beperkte capaciteit voor het

¹⁸⁵ Bron: IND.

nader onderzoeken van de aangiftes beschikbaar was. Ook is het percentage definitief verleende vergunningen in 2021-2022 relatief hoog.

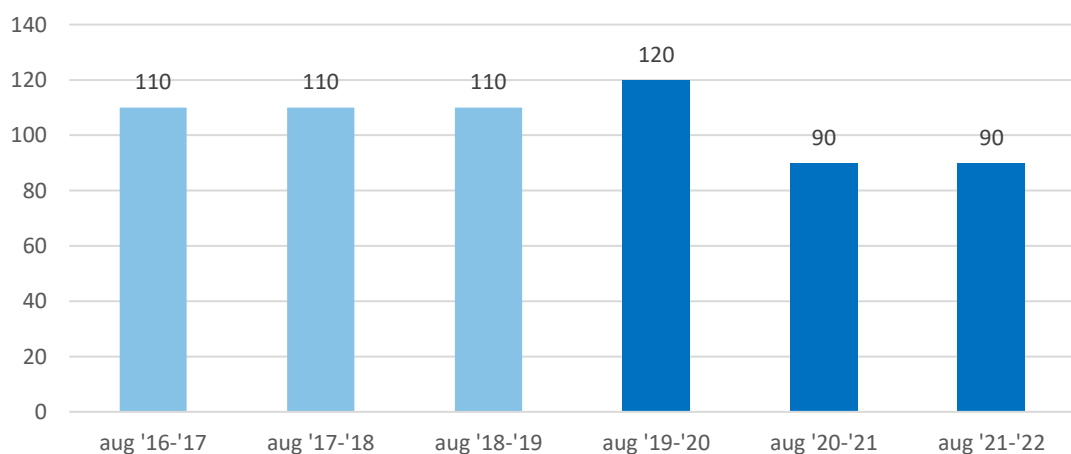
FIGUUR 5.5: DEFINITIEF VERLEENDE VERGUNNINGEN AFGEZET TEGEN HET AANTAL AANVRAGEN (%)¹⁸⁶



5.2.2 Ontwikkelingen met betrekking tot niet-Dublinclaimanten

De wijziging in 2019 heeft geen betrekking op niet-Dublinclaimanten: een vergunning wordt aan een niet-Dublinclaimant nog steeds verleend nadat de betrokkene aangifte heeft gedaan van mensenhandel. Deze vergunning wordt weer ingetrokken als het OM geen opsporings- en vervolgingsonderzoek instelt of een lopend onderzoek beëindigt. In cijfers van de IND is een lichte daling te zien in het aantal aanvragen voor B8/3-vergunningen afkomstig van niet-Dublinclaimanten, wat is weergegeven in de onderstaande figuur.

FIGUUR 5.6: AANVRAGEN VAN NIET-DUBLINCLAIMANTEN¹⁸⁷



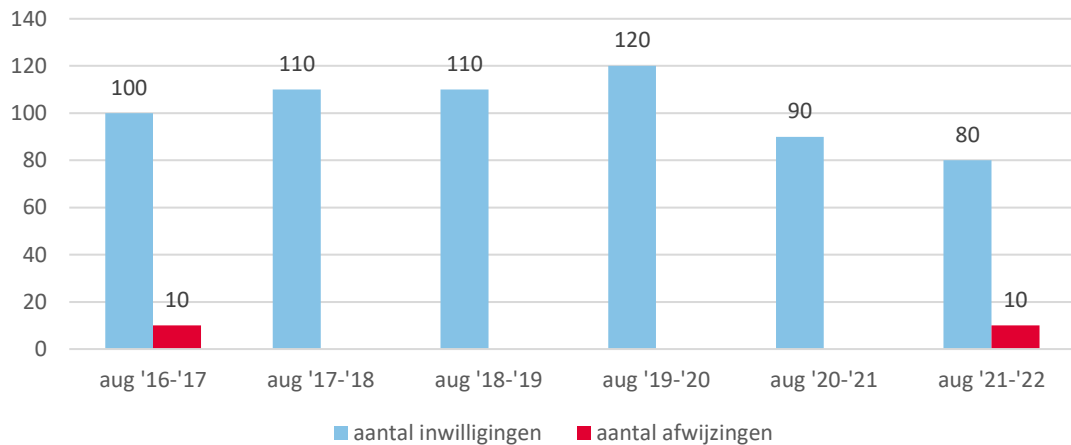
In tegenstelling tot de beslissingen op de aanvragen van Dublinclaimanten, zijn er geen veranderingen te zien in de beslissingen op de aanvragen van niet-Dublinclaimanten. Vóór 1 augustus 2019 werden vrijwel alle aanvragen ingewilligd; na 1 augustus 2019 is dat ook het geval. Dit is weergegeven in figuur 5.7.

¹⁸⁶ Bron: IND.

¹⁸⁷ Bron: IND.

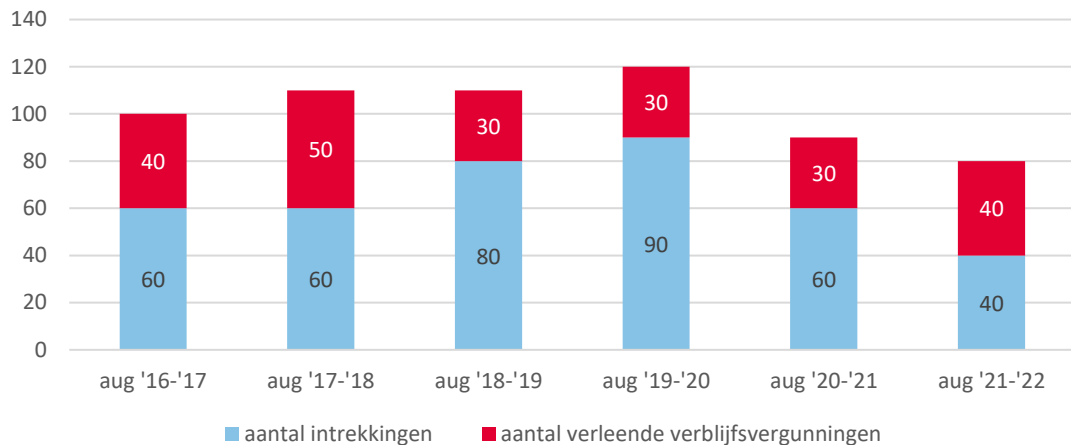
Gelet op de opzet van de B8/3-regeling – waarin de verblijfsvergunning aan niet-Dublinclaimanten wordt verleend als de IND bericht van de politie ontvangt dat de betrokkene aangifte heeft gedaan – is het begrijpelijk dat vrijwel alle aanvragen worden ingewilligd. In slechts enkele gevallen worden de vergunningen afgewezen. Wat in die gevallen de reden was voor afwijzing is niet te achterhalen.

FIGUUR 5.7: BESLISSINGEN OP DE AANVRAGEN VAN NIET-DUBLINCLAIMANTEN¹⁸⁸



In het aantal intrekkingen en het aantal definitief verleende verblijfsvergunningen (weergegeven in figuur 5.8) is te zien dat in de periode 1 augustus 2018 tot 1 augustus 2019 meer verblijfsvergunningen werden ingetrokken. Het aantal definitief verleende verblijfsvergunningen is in die periode relatief laag ten opzichte van de jaren daarvoor en de jaren daarna. Of dit een significante ontwikkeling is, is echter de vraag. Op dit punt moet rekening worden gehouden met de afronding op tientallen van deze cijfers, waardoor de verschillen in werkelijkheid minder groot zijn dan de cijfers doen vermoeden. Ook is de periode waarover cijfers zijn geleverd beperkt: in de jaren vóór 2016 zou het aantal definitief verleende verblijfsvergunningen vergelijkbaar kunnen zijn met de aantallen in augustus 2018 tot augustus 2019 en augustus 2019 tot augustus 2022.

¹⁸⁸ Bron: IND.

FIGUUR 5.8: AANTAL INTREKKINGEN EN DEFINITIEF VERLEENDE VERBLIJFSVERGUNNINGEN (NIET-DUBLINCLAIMANTEN)¹⁸⁹

De wijziging van de B8/3-regeling heeft geen effect gehad op het aantal definitief verleende verblijfsvergunningen aan Dublinclaimanten. Hoewel dit aantal in de periode 1 augustus 2018 tot 1 augustus 2020 relatief laag was, zijn er geen verschillen te zien in de periode vóór en na de wijziging. Tussen 1 augustus 2016 en 1 augustus 2019 werden in totaal 120 vergunningen definitief verleend op 330 aanvragen; tussen 1 augustus 2019 en 1 augustus 2022 werden 100 vergunningen definitief verleend op 300 aanvragen.

5.3 Opsporing

In de vorige paragraaf is besproken dat het aantal aanvragen voor verblijfsvergunningen op grond van de B8/3-regeling is afgenomen. Omdat de IND het bericht van de politie dat een vreemdeling aangifte heeft gedaan van mensenhandel aanmerkt als een aanvraag, gaan wij ervan uit dat deze aantallen corresponderen met het aantal aangiften. Hieruit volgt dat het aantal aangiften is afgenomen, wat mogelijk te wijten is aan een afname van de aangiftebereidheid, maar ook aan een daling in de migratie-instroom.

In deze paragraaf gaan wij verder in op de gevolgen van de wijziging van de B8/3-regeling voor de opsporing. Wij constateren eerst dat de wijziging van de B8/3-regeling geen waarneembaar effect heeft gehad over de hoeveelheid opsporingsindicaties in deze zaken: zowel voor als na de wijziging leidt slechts een beperkt aantal van de aangiften daadwerkelijk tot opsporingsonderzoek. Daarna gaan wij in op de afgenomen wachttijden bij politie en OM.

5.3.1 Gebrek aan opsporingsindicaties

Zowel voor als na de wijziging bevatten de aangiften naar het oordeel van het OM zelden voldoende opsporingsindicaties in Nederland. Van de 50 dossiers die wij hebben bestudeerd, bevatten 46 dossiers naar het oordeel van het OM onvoldoende opsporingsindicaties. In twee dossiers (één van voor en de ander van na de wijziging) bevatte de aangifte wel opsporingsindicaties, maar hadden die betrekking op feiten die buiten Nederland waren gepleegd. In één van die dossiers is de strafvervolgning overgedragen; in het andere dossier is de aangifte doorgezonden naar de buitenlandse opsporingsautoriteiten.

¹⁸⁹ Bron: IND.

In twee andere dossiers, die we ook in hoofdstuk 4 bespraken, waren wel voldoende indicaties om in Nederland tot opsporing over te gaan. In die dossiers had de politie invallen gedaan en daarbij slachtoffers van mensenhandel aangetroffen. Die personen hebben vervolgens aangifte gedaan. Die situatie is anders dan de situatie waarin een slachtoffer zelf aangifte doet: er zijn al verdachten in beeld, waardoor er eerder reden is om tot opsporing en vervolging over te gaan.

De constatering dat de aangiften weinig aanknopingspunten voor opsporing in Nederland bevatten wordt gedeeld door medewerkers van de politie en het OM. Specialisten mensenhandel van de AVIM geven aan dat een melding van mensenhandel door een vreemdeling zelden tot nooit leidt tot een aanhouding of verdere opsporing. Zowel voor als na de wijziging is er weinig uit de aangiften te halen. Volgens een officier van justitie en een parketsecretaris die zich bezighouden met de beoordeling van aangiften van mensenhandel worden weinig zaken behandeld, omdat de slachtoffers vaak weinig concrete informatie geven.

In de interviews en expertmeeting zijn verschillende verklaringen gegeven voor het feit dat de aangiften naar het oordeel van het OM zelden opsporingsindicaties bevatten.

Ten eerste wordt erop gewezen dat slachtoffers over weinig concrete informatie beschikken over de identiteit van de daders en de locatie waar de feiten zijn gepleegd. Volgens het OM kunnen slachtoffers vaak geen achternamen of straatnamen vertellen. Meerdere geïnterviewden, waaronder enkele mogelijke slachtoffers zelf, geven aan dat slachtoffers ook vaak niet weten of zij landsgrenzen zijn overgestoken; dit blijkt ook uit de dossierstudie. Het is waarschijnlijk dat mensenhandelaren zoveel als mogelijk proberen te voorkomen dat slachtoffers informatie krijgen waardoor zij geïdentificeerd kunnen worden.

Een van de slachtoffers die wij hebben gesproken geeft aan dat zij zich in haar situatie, waarin zij naar Europa was gereisd en daar slachtoffer werd van mensenhandel, zich niet bezighield met het verzamelen van bewijsmateriaal: *'Everything is different. I can't tell the street name and I won't focus on a number plate. They expect you to, but you don't focus on evidence. (...) You went [to Europe] for a better future. You are scared but also excited. You don't focus on collecting evidence.'*

Ten tweede zijn slachtoffers als gevolg van cultuurverschillen, angst voor mensenhandelaren, verstandelijke beperkingen en psychische problemen niet altijd in staat om hun verhaal duidelijk te maken. Deze problematiek wordt breed herkend, zowel door politie en het OM als door zorgverleners. Sommige zorgverleners hebben twijfels over de wijze waarop de politie de aangiftes afneemt: mede door capaciteitsproblemen zou daarbij te weinig worden doorgevraagd, te weinig rekening worden gehouden met taalbarrières en cultuurverschillen en wordt te laat vastgesteld dat sprake is van een verstandelijke beperking.

Ten derde is het oordeel dat de aangifte onvoldoende opsporingsindicaties bevat ook het gevolg van de toetsingsmaatstaf. De taak van de politie en het OM is om tot opsporing, vervolging en uiteindelijke veroordeling van de daders te komen. De landelijke Officier van Justitie Mensenhandel geeft aan dat hiervoor een hoge bewijsdrempel geldt: uiteindelijk is voor een veroordeling vereist dat er wettig en overtuigend bewijs is dat iemand zich schuldig heeft gemaakt aan mensenhandel. Politie en OM kijken daarom of een aangifte voldoende informatie geeft om een opsporingsonderzoek in te stellen waarbij er een redelijke kans is om verdachten

te achterhalen. De conclusie dat een aangifte geen opsporingsindicaties bevat heeft dan ook geen betrekking op het slachtofferschap van de aangever.

Uit de cijfers van de IND komt een iets ander beeld naar voren over de opsporingsindicaties in de aangiften. Als ervan uit wordt gegaan dat het aantal verleende vergunningen dat niet is ingetrokken correspondeert met het aantal aangiften die tot een opsporingsonderzoek hebben geleid, lijkt uit de cijfers van de IND te volgen dat de aangiften van Dublinclaimanten in de periode 1 augustus 2021 tot en met 1 augustus 2022 relatief vaker tot opsporingsonderzoek leiden dan in de periode 1 augustus 2018 tot en met 1 augustus 2020. Vergelijken wij de periode vóór de wijziging (1 augustus 2016 tot en met 31 juli 2019) en na de wijziging (1 augustus 2019 tot en met 31 juli 2022) dan is geen duidelijke veranderingen in het relatieve aandeel aangiften met opsporingsindicaties te zien. Deze cijfers staan in figuur 5.5.

Het bovenstaande kan op verschillende manieren worden verklaard. In de eerste plaats kan de wijziging als gevolg hebben dat er inderdaad minder mensen aangifte doen om de Dublin-overdracht te voorkomen, waardoor het aantal aangiften van mensen die daadwerkelijk slachtoffer zijn (en waarvan de kans groter zou kunnen zijn dat deze opsporingsindicaties bevatten) toeneemt. Hierbij is het opvallend dat tussen 1 augustus 2018 tot en met 31 juli 2020 een nihil aantal verblijfsvergunningen definitief aan Dublinclaimanten is verleend – de omstandigheid dat er in die periode oneigenlijk gebruik zou worden gemaakt van de B8/3-regeling sluit namelijk niet uit dat ook daadwerkelijke slachtoffers aangifte deden. Een andere verklaring is dat de piek in het aantal aangiften in 2019 zodanig op de opsporingscapaciteit drukte dat in die periode geen opsporingsonderzoeken zijn ingesteld. Deze verklaring wordt niet ondersteund door de interviews met politie: de wachttijden voor het doen van aangifte namen weliswaar toe, maar de politie ging in deze periode niet anders om met de aangiften.

De wijziging kan mogelijk wel een positief effect hebben gehad op de opsporing en vervolging in andere mensenhandelzaken dan B8/3-zaken, door de vermindering van de werklast bij vooral de politie. Dit is niet uit het onderzoek, bijvoorbeeld de interviews, naar voren gekomen.

5.3.2 Doorlooptijden bij de politie en het OM

Hoewel geen volledig beeld bestaat van de doorlooptijden bij de politie en het OM vóór en na de wijziging van de B8/3-regeling, zijn er aanwijzingen dat de doorlooptijden van de politie en het OM korter zijn geworden sinds 1 augustus 2019. Deze ontwikkeling kan niet worden toegeschreven aan de wijziging van de B8/3-regeling, omdat in 2018 ook een nieuwe werkwijze voor de behandeling van B8/3-aangiften is ingevoerd en in augustus 2019 het LCC is opgericht. Bovendien zijn de aantallen aangiften sinds 1 augustus 2019 sterk gedaald.

Onder de doorlooptijden bij de politie en het OM verstaan wij de tijd tussen het moment dat een slachtoffer bij de politie in beeld komt en de aangifte, de tijd tussen de aangifte en doorzending daarvan naar het OM en de tijd tussen de ontvangst van de aangifte en de beslissing over het (niet) instellen van een opsporingsonderzoek.

Over de doorlooptijden tussen het moment dat een slachtoffer in beeld komt en de aangifte zijn geen exacte cijfers beschikbaar. Uit de interviews komt echter duidelijk naar voren dat sinds 1 augustus 2019 de wachttijden voor het doen van aangifte sterk zijn afgenomen. Zo geven een specialist mensenhandel en een medewerker van het LCC aan dat het vóór 1 augustus 2019 wel tussen de drie en zes maanden kon duren voordat de aangifte werd opgenomen. Na 1 augustus 2019 is die termijn veel korter. Een zorgcoördinator schatte eind 2022 in

dat de wachttijd eerst een half jaar was en op dat moment was afgenomen naar ongeveer twee maanden.

In de interne evaluatie van de nieuwe werkwijze voor de behandelingen van B8/3-aangiften heeft de politie geconstateerd dat, sinds de start van het LCC, de tijd tussen het opnemen van de aangifte en de aanlevering van het dossier bij de politie is gehalveerd. Toen het LCC werd opgericht was de doorlooptijd gemiddeld 21,3 werkdagen; bij afronding van de interne evaluatie in juni 2020 was dit 11,3 werkdagen. De werkafpraak dat de politie in 10 werkdagen na aangifte het dossier bij het OM aanlevert, werd vóór de start van het LCC in 64% van de zaken gehaald. Na de start van het LCC is dit percentage opgelopen naar 85%.

De tijd tussen de ontvangst van de aangifte en de beslissing over het instellen van een opsporingsonderzoek door het OM is sinds de wijziging licht bekort. Dat blijkt uit de overzichten van de B8-zaken door het Landelijk Parket, weergegeven in onderstaande tabel. Hierbij moet voor ogen worden gehouden dat de cijfers geen volledig beeld geven: het Landelijk Parket behandelt uitsluitend de aangiften die naar het oordeel van de politie geen opsporingsindicaties in Nederland bevatten. Aangiften die mogelijk wel opsporingsindicaties in Nederland bevatten – en waarvan de behandeling meer tijd vergt – worden door de arrondissementsparketten behandeld.

TABEL 5.9: OVERZICHT GEMIDDELTE DOORLOOPTIJDEN LANDELIJK PARKET¹⁹⁰

Jaar	Doorlooptijd in werkdagen
2018	27,3
2019	6,4
2020	4,9
2021	22,2
2022	2,9

In de tabel valt op dat de doorlooptijden in 2018 en in 2021 aanzienlijk hoger waren. In 2018 kwam dat mogelijk doordat dat het eerste jaar was met de landelijke werkwijze voor ‘kansloze’ B8/3-zaken. Voor de hoge doorlooptijd in 2021 geeft het OM als verklaring dat in deze periode vier zaken zijn afgedaan waarin een tijd op aanvullende informatie werd gewacht en het idee bestond dat deze zaken mogelijk in een lopend onderzoek zouden passen. De afdoeningstermijn lag in deze zaken tussen 338 en 531 werkdagen. Als deze zaken buiten beschouwing worden gelaten, is de gemiddelde afdoeningstermijn volgens het OM vijf werkdagen.

5.4 Bescherming van slachtoffers

In meerdere interviews en de expertmeeting is aangegeven dat slachtoffers als gevolg van de wijziging van de B8/3-regeling mogelijk minder bescherming krijgen. In de paragrafen hiervoor kwam al aan de orde dat de wijziging van de B8/3-regeling mogelijk heeft geleid tot een afname in de bereidheid om aangifte te doen/een beroep te doen op de B8/3-regeling. Het tot voor kort niet aanbieden van bedenktijd aan Dublinclaimanten heeft hier volgens veel geïnterviewden aan bijgedragen. In het verlengde hiervan bestaat mogelijk minder zicht op slachtoffers, terwijl het zeker bij Dublinclaimanten om een kwetsbare groep gaat.¹⁹¹ Daarnaast heeft de afgenomen bescherming twee andere aspecten die wij hieronder bespreken. Dit is de

¹⁹⁰ Bron: landelijk overzichten LP. Deze cijfers worden handmatig bijgehouden en zijn daarom niet 100% betrouwbaar.

¹⁹¹ Zie bijvoorbeeld Nationaal rapporteur 2021.

overdracht van slachtoffers naar het buitenland en de verminderde bescherming van slachtoffers die geen verblijfsvergunning krijgen in Nederland.

Sinds de wijziging van de B8/3-regeling in 2019 bestaat het risico dat Dublinclaimanten die slachtoffer zijn geworden van mensenhandel worden overgedragen naar het betreffende Dublinland. Vóór de wijziging werd de verblijfsvergunning verleend nadat de Dublinclaimant aangifte had gedaan, wat aan de Dublinoverdracht in de weg stond. Na de wijziging wordt eerst afgewacht of het OM de aanwezigheid van de Dublinclaimant in Nederland noodzakelijk acht voor de opsporing en vervolging. Als dat niet het geval is, wordt geen verblijfsvergunning verleend en kan de Dublinclaimant worden overgedragen.

Het oordeel van het OM dat de aanwezigheid van de vreemdeling in Nederland niet noodzakelijk wordt geacht voor de opsporing en vervolging, betekent echter niet dat deze persoon geen slachtoffer is. Het feit dat een aangifte onvoldoende opsporingsindicaties bevat, zegt niet noodzakelijkerwijs iets over het slachtofferschap van de aangever. Bovendien komen slachtoffers die buiten Nederland zijn uitgebuit niet in aanmerking voor een verblijfsvergunning, omdat het OM geen opsporing- en vervolgingsonderzoek instelt naar feiten waarover Nederland geen rechtsmacht heeft.

In verschillende interviews en in de expertmeeting wijzen mensen erop dat het systeem voor bescherming van slachtoffers van mensenhandel in andere EU-lidstaten minder goed functioneert dan in Nederland. Dat geldt, zoals in hoofdstuk 4 is besproken, met name voor Italië, waar het merendeel van de Dublinclaimanten die aangifte hebben gedaan van mensenhandel naartoe overgedragen wordt. Tussen 1 augustus 2019 en 1 augustus 2022 waren dat er ongeveer veertig.

Ook Dublinclaimanten die niet worden overgedragen krijgen, als zij geen B8/3-verblijfsvergunning krijgen, minder bescherming. Het kan zijn dat zij niet worden overgedragen omdat de uiterste overdrachtsdatum verstrijkt of doordat zij succesvol hebben geprocedeerd tegen de overdracht; dan komen zij in de Nederlandse asielprocedure terecht en worden daar behandeld als alle andere asielzoekers. Ze kunnen dan geen gebruik maken van de speciale voorzieningen voor (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel. Ook bestaat het risico dat zij, om te voorkomen dat zij worden overgedragen, in de illegaliteit verdwijnen; meerdere gesprekspartners geven aan dat dit vaak zo is, met alle gevaren van dien.

6 Conclusie en aanbevelingen

6.1 Inleiding

Mensenhandel gaat over uitbuiting van personen. De uitbuiters gebruiken daarbij dwang, zoals geweld en chantage of misbruikt de kwetsbaarheid en afhankelijkheid van het slachtoffer. Voor vreemdelingen die slachtoffer of getuige zijn van mensenhandel geldt de Verblijfsregeling mensenhandel. Onderdeel daarvan is de B8/3-regeling, opgenomen in paragraaf B8/3 van de vreemdelingencirculaire. De B8/3-regeling geeft vermoedelijke slachtoffers en getuigen van mensenhandel als zij daarvan aangifte doen het recht op een tijdelijke verblijfsvergunning en de daaraan verbonden voorzieningen als opvang en onderdak, medische bijstand, rechts-hulp en speciale voorzieningen voor levensonderhoud. Doelstellingen van de B8/3-regeling zijn het bieden van opvang en bescherming aan slachtoffers van mensenhandel en het realiseren van faciliteiten voor de opsporing en vervolging van mensenhandel. Dit laatste betekent dat het slachtoffer van mensenhandel langere tijd ter beschikking blijft van het OM, zodat de bewijsvorming kan worden afgerond.

Op 1 augustus 2019 is de B8/3-regeling aangepast voor Dublinclaimanten. In de situatie vóór de beleidswijziging besliste de IND binnen 24 uur na ontvangst van een aanvraag voor een tijdelijke verblijfsvergunning daarop. In de praktijk kregen bijna alle slachtoffers die aangifte deden van mensenhandel een tijdelijke verblijfsvergunning. Het gevolg daarvan voor asielzoekers voor wie de Nederlandse overheid een Dublinclaim legde bij een andere lidstaat was dat de Dublinclaim verviel en Nederland verantwoordelijk werd voor de asielaanvraag. Sinds de wijziging geldt voor Dublinclaimanten dat de politie en het Openbaar Ministerie voor het verlenen van een tijdelijke verblijfsvergunning eerst beoordelen of er voldoende opsporingsindicaties in Nederland zijn, waardoor de aanwezigheid van de vreemdeling in Nederland noodzakelijk wordt geacht in het belang van de opsporing en vervolging. Oordeelt het OM daarover positief, dan wordt een tijdelijke verblijfsvergunning verleend. Oordeelt het OM daarover negatief, dan wordt er geen tijdelijke verblijfsvergunning verstrekt en volgt de overdracht van de vreemdeling naar het daarvoor verantwoordelijke EU-land.

Deze wijziging van de B8/3-regeling staat centraal in dit onderzoek. We zetten de belangrijkste bevindingen uiteen aan de hand van de drie centrale vragen van het onderzoek:

1. Wat was de beleidstheorie van de wijzigingen van de B8/3-regeling?

2. Hoe wordt de gewijzigde regeling uitgevoerd en hoe ervaren betrokkenen (uitvoeringsorganisaties, maatschappelijke organisaties en de doelgroep) het uitvoeringsproces?
3. Wat zijn de voorlopige resultaten en effecten van de wijzigingen van de B8/3-regeling?

Op basis van de onderzoeksresultaten doen we tot slot twee aanbevelingen.

Voordat we ingaan op het beantwoorden van deze vragen plaatsen we enkele kanttekeningen bij de B8/3-regeling, die volgen uit onze juridische analyse:

- De positionering van de B8/3-regeling in (hoofdstuk B8/3 van) de Vreemdelingencirculaire is juridisch niet correct. Voor sommige bepalingen uit de B8/3-regeling geldt namelijk dat dit verplichtingen zijn die volgen uit Europese richtlijnen. Deze verplichtingen moeten geïmplementeerd worden in nationale wetgeving. De Vreemdelingencirculaire is een beleidsregel en kwalificeert niet als wetgeving. De bedenktijd is alleen geïmplementeerd in de Vreemdelingencirculaire en niet in de Vreemdelingenwet of het Vreemdelingenbesluit. Dit is relevant, omdat de staatssecretaris de Vreemdelingencirculaire kan aanpassen zonder tussenkomst van de Tweede Kamer.
- De Afdeling heeft op 5 juli 2023,¹⁹² in navolging van de antwoorden op prejudiciële vragen van het Hof van Justitie van 30 maart 2023,¹⁹³ geoordeeld dat het beleid in paragraaf B1/7.2 van de Vreemdelingen 2000 in strijd is met de Dublinverordening. Bezwaar en beroep tegen de weigering om een B8/3-verblijfsvergunning te verlenen schorten weliswaar de uitvoering van een overdrachtsbesluit op, maar kunnen niet leiden tot opschorting van de overdrachtstermijn.
- De B8/3-regeling legt een bijna onlosmakelijke koppeling tussen 1) de vraag of het strafrechtelijk opportuun is om een onderzoek te starten of een persoon of meerdere personen te vervolgen voor mensenhandel en 2) de vraag of er sprake is van een slachtoffer van mensenhandel dat mogelijk op humanitaire gronden recht heeft op een verblijfsvergunning. Verblijf zonder noodzaak voor opsporing en vervolging is niet mogelijk.¹⁹⁴ De wijziging legt voor Dublinclaimanten nog meer de nadruk op deze strafrechtelijke beoordeling. Dit lijkt niet in lijn met de EU-Mensenhandelrichtlijn, die een duidelijk onderscheid maakt tussen hulp aan slachtoffers in het algemeen en hulp aan slachtoffers tijdens strafrechtelijk onderzoek en tijdens het strafproces.

6.2 Vraag 1: beleidstheorie

Wat was de beleidstheorie van de wijzigingen van de B8/3-regeling?

Probleemanalyse

De directe aanleiding voor de beleidswijziging was een grote stijging in vooral begin 2019 van het aantal vreemdelingen, met name Dublinclaimanten, dat aangifte wilde doen van mensenhandel en daardoor aanspraak maakte op een tijdelijke B8/3-verblijfsvergunning. Deze stijging leidde tot knelpunten en frustraties voor politie, DT&V en de IND bij de uitvoering van de B8/3-regeling. De vele verzoeken konden niet op tijd worden verwerkt en de wachttijden bij de

¹⁹² ABRvS 5 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2593.

¹⁹³ HvJ EU 30 maart 2023, C-338/21, ECLI:EU:C:2023:269.

¹⁹⁴ Op het 'schrijnend pad' na voor mogelijke slachtoffers die geen aangifte kunnen/willen doen vanwege minderjarigheid, ernstige bedreiging of een medische of psychische beperking; erg weinig mogelijke slachtoffers komen hiervoor in aanmerking.

politie liepen op, wat de situatie onhoudbaar maakte. Een ander belangrijk knelpunt was dat een groot deel van de B8/3-aangiften mensenhandel niet of nauwelijks opsporingsindicaties voor Nederland bevatte. De B8/3-regeling is een laagdrempelige regeling. Door het verlenen van een tijdelijke verblijfsvergunning verviel de Dublinclaim, waardoor Nederland verantwoordelijk werd voor de asielaanvraag. Deze factoren tezamen maakten dat het ministerie concludeerde dat er een 'onwenselijke verblijfsrechtelijke prikkel' uitging van de B8/3-regeling voor Dublinclaimanten. Dublinclaimanten zouden 'oneigenlijk gebruik' maken van de B8/3-regeling.

Doelen van de wijziging

In de toelichting schrijft de staatssecretaris dat het doel van de beleidswijziging onder andere is om:

'te voorkomen dat Nederland verantwoordelijk wordt voor de inhoudelijke behandeling van de asielaanvraag van een vreemdeling op wie de Dublinverordening van toepassing is, terwijl het OM de aanwezigheid van die vreemdeling in Nederland niet noodzakelijk acht voor de opsporing en vervolging van mensenhandel'.

Daarnaast volgen er drie andere doelen uit de beleidsreconstructie:

- Het terugdringen van het aantal aangiften mensenhandel zonder opsporingsindicaties in Nederland door Dublinclaimanten.
- Het ontlasten van organisaties (politie, IND, OM, DT&V) betrokken bij de uitvoering van de B8/3-regeling en het migratiebeleid.
- Het voorkomen van oneigenlijk gebruik van de B8/3-regeling door Dublinclaimanten.

Beoordeling van de beleidstheorie

In de probleemanalyse is niet goed onderbouwd dat en op welke manier(en) er sprake is van oneigenlijk gebruik van de regeling. Uit onderzoek van het WODC, dat op het moment van totstandkoming van de wijziging al bekend was, blijkt dat het niet goed mogelijk is om oneigenlijk gebruik te meten en dat het kan bestaan in verschillende vormen en gradaties. Onderzoek naar de stijging van het aantal B8/3-aanvragen heeft ook niet plaatsgevonden. Een andere belangrijke kanttekening in de probleemanalyse van het ministerie is dat er sterk geleund wordt op het feit dat de aangiften weinig opsporingsindicaties bevatten; dit terwijl opsporingsindicaties volgens onderzoek niets zeggen over feitelijk slachtofferschap van mensenhandel en ook niets zeggen over oneigenlijk gebruik. Dit was ook al bekend bij de voorbereiding van de beleidswijziging en is in de voorbereiding van de wijziging expliciet benoemd als tegenargument van de wijziging.

Overwegingen beleidsvoorbereiding

Er zijn meer voor- en tegenargumenten benoemd tijdens de beleidsvoorbereiding. Deze zijn tegen elkaar afgezet, maar wij hebben geen inzicht gekregen in de precieze afweging daartussen. De grote problemen in de keten en daarnaast de beeldvorming over oneigenlijk gebruik van de B8/3-regeling waren uiteindelijk bepalend om de wijziging door te voeren. Er zijn vier alternatieve scenario's voor de beleidswijziging aan de orde gekomen tijdens de voorbereiding. Uit interne stukken blijkt dat in diverse overleggen met de ketenpartners de huidige beleidswijziging als de meest wenselijke en meest efficiënte optie van de scenario's naar voren kwam. In eerste instantie zou de beleidswijziging worden doorgevoerd voor alle vreemdelingen en niet enkel voor Dublinclaimanten. Het is onduidelijk hoe en waarom de staatssecretaris

precies heeft besloten de regeling niet voor alle vreemdelingen aan te passen, maar alleen voor Dublinclaimanten.

Totstandkoming van de wijziging

Diverse leden van het Strategisch Overleg Mensenhandel (SOM) en de Nationaal rapporteur hebben actief gewezen op knelpunten als de wijziging zou worden doorgevoerd. Zij wezen er bijvoorbeeld op dat door het verlenen van de verblijfsvergunning voor Dublinclaimanten afhankelijk te maken van voldoende opsporingsindicaties voor mensenhandel in Nederland, het strafvorderlijk belang vóór de bescherming van slachtoffers met een Dublinclaim gaat. Uit de communicatie van het SOM en interviews met SOM-leden blijkt dat zij vinden dat ze onvoldoende en te laat betrokken zijn bij de totstandkoming van de wijziging. Ketenpartners zoals de politie, de IND, het OM en DT&V – de organisaties die te maken hadden met de problematiek door de stijging van het aantal aangiften – waren wel nauw betrokken bij de totstandkoming van de wijziging.

Doelen van de aanpak van mensenhandel

De centrale doelen van de aanpak van mensenhandel zijn het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en het beschermen van slachtoffers van mensenhandel. De doelen van de beleidswijziging dragen daaraan slechts in beperkte mate bij en zijn primair gericht op het verhelpen van de problemen in de keten en het verminderen van aangiften. Indirect kan de beleidswijziging wel bijdragen aan de centrale doelstellingen van de aanpak van mensenhandel. Minder oneigenlijk gebruik en/of ‘kansloze’ aangiften van mensenhandel van Dublinclaimanten en het ontlasten van organisaties komen de opsporing en vervolging naar aanleiding van aangiften van andere mogelijke slachtoffers van mensenhandel en de bescherming van die mogelijke slachtoffers immers ten goede. De beleidswijziging zou in eerste instantie gecombineerd worden met het versoepelen van de criteria voor verlening van een B9/12-vergunning (niet-tijdelijke verblijfsvergunning voor slachtoffers van mensenhandel). Het doel daarvan was om de lichte drempelverhoging voor het verkrijgen van de B8/3 vergunning te compenseren en de balans tussen het bieden van bescherming (centrale doelstelling in de aanpak van mensenhandel) en het stimuleren van aangifte te behouden. Deze versoepeling is uiteindelijk niet doorgevoerd.

Acties in de migratieketen, opsporing en internationale samenwerking

Naast de beleidswijziging kondigt de staatssecretaris in haar Kamerbrief van 28 juni 2019 meerdere maatregelen aan, namelijk 1) acties in de migratieketen, 2) opsporing en 3) internationale samenwerking. De acties in de migratieketen en in de opsporing hangen direct samen met de beleidswijziging en dragen bij aan het beschermen van het slachtoffer van mensenhandel dat vertrekt naar een ander EU-land en aan de verdere opsporing van mensenhandelaren in dat EU-land.

6.3 Vraag 2: uitvoering en ervaringen

Hoe wordt de gewijzigde regeling uitgevoerd en hoe ervaren betrokkenen (uitvoeringsorganisaties, maatschappelijke organisaties en de doelgroep) het uitvoeringsproces?

6.3.1 Uitvoering van de regeling

Landelijke werkwijze

Het OM, de politie en de IND hebben al voordat de wijziging werd doorgevoerd een landelijke werkwijze ontwikkeld voor ‘kansloze’ B8/3-zaken (zaken zonder opsporingsindicaties in Nederland), die gold vanaf 1 januari 2018. De politie stuurde dossiers van aangiften mensenhandel van vreemdelingen met onvoldoende opsporingsindicaties (in Nederland of in het buitenland) of alleen opsporingsindicaties in het buitenland zonder rechtsmacht voor Nederland binnen twee weken naar het Landelijk Parket (LP) van het OM in Zwolle. Het LP beoordeelde de zaak binnen twee weken en beëindigde de zaak voortijdig als opsporingsindicaties en/of rechtsmacht voor Nederland inderdaad ontbraken. Per 1 augustus 2019 is de landelijke werkwijze aangepast aan de wijziging van de B8/3-regeling; er wordt nu onderscheid gemaakt tussen Dublinclaimanten en niet-Dublinclaimanten.

Landelijk coördinatiecentrum (LCC)

De politie heeft per augustus 2019 een Landelijk Coördinatiecentrum (LCC) opgericht, om de achterstanden en wachttijden als gevolg van de toename van het aantal aangiften van mensenhandel in 2018/2019 weg te werken, de (verzoeken om) aangifte(n) evenredig te verdelen over de politie-eenheden en die eenduidiger en efficiënter te behandelen. De werkwijze met het LCC is een van de manieren om de problemen aan te pakken die hadden geleid tot de wijziging. Het criterium op basis waarvan de politie meldingen van mensenhandel van vreemdelingen (B8-meldingen) moet doorsturen naar het LCC is of het gaat om een ‘kansloze’ B8/3-zaak – met onvoldoende opsporingsindicaties en/of rechtsmacht voor Nederland –; niet of er een Dublinclaim is.

Bedenktijd

De B8/3-procedure start met signalen die bij de politie (Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel, AVIM) terechtkomen dat iemand mogelijk slachtoffer (of getuige) is van mensenhandel. De politie moet vervolgens in principe bedenktijd aanbieden aan het mogelijke slachtoffer. In deze periode kan de vreemdeling beslissen om aangifte te doen van mensenhandel. De bedenktijd is niet veranderd met de wijziging van de B8/3-regeling per 1 augustus 2019. Uit het onderzoek blijkt dat de bedenktijd in de praktijk in de periode ná de beleidswijziging minder vaak wordt aangeboden dan daarvoor. Voor de bedenktijd geldt dat deze volgens de tekst van de B8/3-regeling uitsluitend toegekend hoefde te worden aan slachtoffers die *niet rechtmatig* in Nederland verblijven, dus bijvoorbeeld niet aan Dublinclaimanten. Recent – op 20 oktober 2022 – oordeelde het Hof van Justitie van de EU daarover dat het in strijd is met de Europese Verblijfsvergunningrichtlijn om de bedenktijd alleen open te stellen voor mensen die onrechtmatig in Nederland verblijven. Per 18 mei 2023 is de B8/3-regeling hieraan aangepast: alle vreemdelingen die mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel hebben recht op bedenktijd. Voor Dublinclaimanten aan wie ná deze datum bedenktijd wordt aangeboden, is die maximaal 30 dagen; voor Dublinclaimanten aan wie vóór deze datum bedenktijd is aangeboden en voor andere vreemdelingen maximaal drie maanden. Er wordt dus nog steeds onderscheid gemaakt op basis van verblijfsstatus. Het Hof van Justitie oordeelde dat de Verblijfsvergunningrichtlijn geen grond biedt voor dit onderscheid bij het toekennen van bedenktijd, maar dat lidstaten bij de duur van de bedenktijd een balans mogen zoeken tussen de Dublinverordening en de Verblijfsvergunningrichtlijn. Uit de interviews en bestudeerde procesdocumenten blijkt dat de politie, IND en DT&V tussen 20 oktober 2022 en 18 mei 2023 rekening hielden met de uitspraak in die zin dat ook aan Dublinclaimanten bedenktijd wordt aangeboden, ook als de uiterste overdrachtsdatum (UOD) daardoor verstrijkt. Ook in de cijfers over de periode 1 augustus 2016 tot 1 augustus 2022 zien we trouwens dat

mensen met een Dublinindicatie soms wel bedenktijd hebben gekregen, terwijl dit dus niet hoefde volgens de B8/3-regeling.

Proces bij de politie

Als er bij de AVIM van de regionale politie-eenheid een melding van mensenhandel van een vreemdeling (B8-melding) binnenkomt, doet de eenheid een eerste check op 'schrijnendheid' en opsporingsindicaties. Als er direct actie van de politie nodig is en/of er duidelijke opsporingsindicaties in Nederland zijn, handelt de eenheid de zaak zelf af en komt het LCC niet in beeld. Alle andere meldingen stuurt de AVIM door naar het LCC.

Het LCC prioriteert de meldingen en wijst deze toe aan een eenheid voor verdere afhandeling. Dat kan betekenen dat een vreemdeling moet reizen voor een intake (informatief gesprek) of aangifte. Soms volgt dan een intake, soms wil iemand ook meteen aangifte doen. Tijdens de intake vraagt de politie naar het land waar de mensenhandel plaats heeft gevonden (Nederland of buitenland) en naar opsporingsindicaties. Als uit de intake geen opsporingsindicaties in Nederland blijken en het gaat om een Dublinclaimant, dan informeert de politie bij de DT&V naar de uiterste overdrachtsdatum (UOD). De politie heeft dan ook contact met de IND. Als de UOD over minder dan acht weken verstrijkt, dan kan de DT&V de Dublinclaimant overdragen zonder dat deze aangifte heeft gedaan. De DT&V meldt dan op het overdrachtsformulier dat iemand aangifte wilde doen van mensenhandel; dit is de 'warme overdracht'. De DT&V kan geen cijfers aanleveren over hoe vaak dit is gebeurd.

Wordt de aangifte wel opgenomen, dan doet de politie naar aanleiding daarvan onderzoek. Bij 'kansloze' zaken moet dit sinds 2018 binnen twee werkweken worden afgerond. Het proces-verbaal van de aangifte en de resultaten van het onderzoek moeten in 'kansloze' zaken worden gedeeld met het LCC. Als er uit de intake en/of aangifte geen opsporingsindicaties in Nederland komen, dan blijft het onderzoek beperkt.

Opsporingsindicaties

Opsporingsindicaties zijn cruciaal voor de beoordeling van B8/3-zaken. Alleen als er voldoende opsporingsindicaties in Nederland zijn, wordt een B8/3-vergunning verleend aan een Dublinclaimant en behoudt een niet-Dublinclaimant diens B8/3-vergunning. Op verschillende momenten beoordelen politie en OM of er (voldoende) opsporingsindicaties zijn, blijkt uit de procesdocumenten en interviews. Een landelijk/uniform 'weeginstrument' hiervoor of definitie hiervan, zoals het ministerie van JenV suggereerde bij de voorbereiding van de wijziging, is niet aanwezig of in ieder geval niet bekend bij onze contactpersonen van politie en OM. Uit de interviews, (proces)documenten en dossiers blijkt dat het moet gaan om concrete, verifieerbare aanwijzingen die kunnen leiden naar een verdachte of plaats delict.

In de praktijk blijkt dat de politie en het OM in veel van de zaken van Dublinclaimanten en niet-Dublinclaimanten oordelen dat er onvoldoende opsporingsindicaties in Nederland zijn; het aantal zaken mét opsporingsindicaties in Nederland wordt echter niet bijgehouden. Uitzondering zijn zaken waarin buitenlandse slachtoffers op heterdaad in een uitbuitingssituatie worden aangetroffen en aan hen een B8/3-verblijfsvergunning wordt aangeboden. Soms zijn er wel voldoende opsporingsindicaties in het buitenland; zie verder hieronder (*Strafrechtelijk vervolg in het buitenland*).

Uit het dossieronderzoek bij het arrondissementsparket Midden-Nederland en de politie Noord-Nederland blijkt dat het onderzoek door de politie vóór de wijziging uitgebreider lijkt

dan ná de wijziging. Dit is wel alleen als iemand aangeeft in Nederland te zijn uitgebuit; de politie kan geen onderzoek doen naar feiten in het buitenland. Ook moet de politie sinds 1 januari 2018 ‘kansloze’ zaken naar het LP sturen. De bestudeerde dossiers die na die datum door het parket Midden-Nederland of Noord-Nederland zijn afgedaan zijn dus waarschijnlijk zaken die niet meteen als kansloos werden gezien. Volgens de politie was de kwaliteit van de afhandeling door de politie vóór oprichting van het LCC erg wisselend. Het LCC heeft volgens haar een duidelijke verbetering gebracht, die dus geen gevolg is van de wijziging van de B8/3-regeling, maar van aanpassing van de werkwijze van de politie.

Het LCC maakt een einddossier op met een proces-verbaal van bevindingen en stuurt dit naar het LP.

Beoordeling OM en besluit IND

Als het LP oordeelt dat er inderdaad onvoldoende opsporingsindicaties zijn, of alleen opsporingsindicaties in het buitenland zonder rechtsmacht voor Nederland, dan beëindigt het OM de strafzaak voortijdig. Het LP sluit in die beoordeling aan op die van de politie/het LCC. Bij een Dublinclaimant geldt dit besluit als bericht aan de IND dat het OM diens aanwezigheid in Nederland niet nodig vindt. De IND wijst dan de aanvraag om een B8/3-verblijfsvergunning af.

Als de B8/3-aanvraag van een Dublinclaimant niet is gedaan binnen drie maanden na de eerste asielaanvraag, en de UOD verstrijkt binnen tien weken, dan vraagt de IND de politie en het OM om een spoedafhandeling. Kan dat niet, dan vraagt de IND het OM per mail of er inhoudelijke redenen (opsporingsindicaties in Nederland) zijn om het besluit af te wachten. Zijn die er niet, dan wijst de IND de aanvraag af. Er is dus wel altijd contact met het OM.

Strafrechtelijk vervolg in het buitenland

Als er in een door het LP voortijdig beëindigde B8/3-zaak concrete opsporingsindicaties voor het buitenland zijn, kan het OM besluiten dat die worden gedeeld met het land waar het om gaat. Dat geldt zowel voor Dublinclaimanten als voor niet-Dublinclaimanten. Dit gebeurt sinds 2019 in 8-17% van de door het LP afgehandelde zaken; vooral met Italië, maar ook met België, Duitsland, Frankrijk en Spanje. De politie deelt de opsporingsindicaties via het Europol-kanaal. In Italië en Spanje bleek dat dit niet goed liep. Opsporingsindicaties in Spanje worden daarom gedeeld met een Spaans anti-mensenhandelteam. Opsporingsindicaties voor Italië worden sinds 2021 door de politie- en OM-liaisons daar gedeeld met de Direzione Nazionale Antimafia e antiterrorismo (DNA). Het is daarna aan de buitenlandse autoriteiten wat zij met de informatie doen. Volgens het LP en de liaisons in Italië levert de informatiedeling zelden tot nooit iets op. Deze strafrechtelijke informatiedeling staat los van de verblijfsrechtelijke procedure en een eventuele Dublinoverdracht.

Afronding door de IND

Zolang nog niet is beslist op een bezwaar tegen het overdrachtsbesluit van de IND op basis van de Dublinverordening, mag de vreemdeling niet worden overgedragen. De overdrachtstermijn wordt hierdoor opgeschort en de UOD dus uitgesteld. (Hoger) beroep tegen het overdrachtsbesluit schort de overdrachtstermijn *niet* op, heeft het Hof van Justitie van de EU bepaald in een uitspraak van 30 maart 2023. Een Dublinclaimant kan ook bezwaar maken, (hoger) beroep instellen en een voorlopige voorziening aanvragen tegen een besluit om geen B8/3-verblijfsvergunning te verlenen. Hierdoor wordt de overdrachtstermijn *niet* opgeschort, volgens een andere uitspraak van het Hof van Justitie van 30 maart 2023. De UOD kan daardoor verlopen. In paragraaf B1/7.2 van de Vreemdelingencirculaire 2000 had de staatssecretaris tegelijk met de wijziging van de B8/3-regeling bepaald dat de overdrachtstermijn wél werd opgeschort

door bezwaar tegen de afwijzing van een B8/3-aanvraag; tot 30 maart 2023 is de regeling ook zo uitgevoerd.

Na alle eventuele juridische procedures is de procedure bij de IND afgelopen. Wel voorziet de Dublinverordening in het delen van relevante informatie met de verantwoordelijke lidstaat, bijvoorbeeld over medische zorg. Mogelijk slachtofferschap van mensenhandel kan hier onderdeel van zijn. Volgens hulpverleners en mogelijke slachtoffers gebeurt dit overdragen van informatie beperkt. De IND volgt niet wat er met mensen gebeurt na sluiting van het dossier.

Overdracht door de DT&V

Een ‘warme’ overdracht door de DT&V – vermelding op het overdrachtsformulier dat iemand aangifte wilde doen van mensenhandel – gebeurt alleen bij Dublinclaimanten die nog geen aangifte hebben gedaan in Nederland en de B8/3-procedure inclusief beoordeling door het OM dus niet hebben doorlopen. De DT&V weet niet hoe vaak dit is gebeurd.

Dublinclaimanten wiens aanvraag om een B8/3-verblijfsvergunning (na aangifte) is afgewezen, worden behandeld als alle andere Dublinclaimanten. Daarbij kan de DT&V op basis van de Dublinverordening relevante informatie doorgeven. Ook heeft de DT&V een *social map* van ngo-netwerkorganisatie La Strada International met organisaties die slachtoffers ondersteunen in Europese landen, waar mogelijke slachtoffers op gewezen kunnen worden.

In de periode 1 augustus 2019 tot en met 31 juli 2022 heeft de DT&V ongeveer 60 Dublinclaimanten overgedragen van wie de B8/3-aanvraag was afgewezen: 40 aan Italië, 10 aan Duitsland en <5 aan Frankrijk, Portugal, Polen, Spanje en Zwitserland. In totaal zijn in deze periode (tot en met 31 juli 2022) 550 (van de 700) B8/3 aanvragen van mensen met een Dublinindicatie afgewezen. De cijfers van de IND en DT&V passen niet helemaal op elkaar; de vertrekprocedure vindt later plaats dan afwijzing door de IND. Ook konden veel overdrachten in deze periode door corona niet doorgaan. Toch lijkt het erop dat een groot deel van de afgewezen Dublinclaimanten niet wordt overgedragen.

De DT&V monitort niet wat er met vreemdelingen gebeurt na overdracht of vertrek, maar geeft aan dat Dublinclaimanten die niet met onbekende bestemming zijn vertrokken, in de Nederlandse asielprocedure zijn ingestroomd.

6.3.2 Ervaringen met het uitvoeringsproces

Veel geïnterviewde ketenpartners (politie, OM, IND) zijn positief over de uitvoering van de wijziging van de B8/3-regeling en vooral over de vernieuwde landelijke werkwijze van en met het LCC. Zij geven aan dat de lijnen tussen en binnen de organisaties kort zijn, dat het contact prettig verloopt en dat het proces eenduidiger en efficiënter is geworden. De wachttijden voor intakes en aangiften en de doorlooptijden na aangifte zijn kort, ook door de afname vanaf 2020 van het aantal meldingen en aangiften bij de politie en daarmee van het aantal B8/3-aanvragen. De IND ervaart meer rust omdat er bij Dublinclaimanten niet meer binnen 24 uur na ontvangst van het M55-formulier een beslissing genomen hoeft te worden.

Wel worden er vanuit verschillende organisaties (politie, OM, (rechts)hulpverleners en maatschappelijke organisaties) twijfels geuit over de koppeling tussen het strafrechtelijk onderzoek en het verblijfsrecht in de B8/3-regeling. De mededeling door de politie aan de IND dat iemand aangifte heeft gedaan van mensenhandel, geldt als aanvraag voor een verblijfsvergunning. De verblijfsvergunning en alle bijbehorende voorzieningen voor slachtoffers is zoals eerder beschreven direct afhankelijk van het strafrechtelijk onderzoek, zeker bij Dublinclaimanten, en

daarmee van strafrechtelijke opsporingsindicaties in Nederland (bij opsporingsindicaties in het buitenland heeft Nederland geen rechtsmacht). Loopt er geen strafrechtelijk onderzoek (meer) omdat er geen opsporingsindicaties in Nederland zijn, dan wordt de B8/3-verblijfsvergunning aan Dublinclaimanten niet verleend; van niet-Dublinclaimanten wordt de vergunning ingetrokken. Het belangrijkste argument voor het loslaten van deze koppeling is dat strafrechtelijke opsporingsindicaties niets zeggen over slachtofferschap van mensenhandel. Het is daarom niet passend om de erkenning als slachtoffer van mensenhandel en het recht op de bijbehorende bescherming, hulp en opvang te koppelen aan de kansrijkheid van het strafrechtelijk onderzoek. Om deze reden hebben internationale organisaties als GRETA en het US State Department in zijn jaarlijkse Trafficking in Persons Report aanbevolen om de koppeling los te laten.

Een ander argument: doordat aangifte geldt als aanvraag voor de B8/3-verblijfsvergunning en de bijbehorende voorzieningen voor slachtoffers, móeten vreemdelingen aangifte doen als ze hier gebruik van willen maken. Hierdoor moet de politie nog steeds aangiften afhandelen die op casusniveau niet tot opsporing en vervolging leiden vanwege het ontbreken van opsporingsindicaties en/of rechtsmacht in Nederland. Tussen de aangevers kunnen echte slachtoffers zitten, en in theorie ook (nog steeds) mensen die geen slachtoffer zijn, maar die alleen een verblijfsvergunning willen. Daar is weinig over te zeggen; een beoordeling van de aanneemelijkheid van slachtofferschap vindt nu niet plaats bij B8/3-aangiften en aanvragen. Bij de B9/12-vergunning (niet-tijdelijke verblijfsvergunning voor slachtoffers van mensenhandel) toetst de IND dit wel. Gesprekspartners bij de politie verschillen van mening in hoeverre het afhandelen van ‘kansloze’ B8/3-aangiften een probleem is; sommigen geven aan dat hier onnodig capaciteit in gaat zitten die de politie liever wil besteden aan kansrijke zaken, volgens een andere respondent wil de politie de aangiften wel graag blijven opnemen, omdat dat waardevolle informatie kan opleveren voor onderzoek op fenomeenniveau. Hoe dan ook vinden de meeste betrokkenen dat de beoordeling bij de IND thuishoort. Hulpverleners, maatschappelijke organisaties en de Nationaal rapporteur geven daarbij aan dat een zorgvuldige beoordeling en bescherming van slachtoffers vóór het doel van het halen van de overdrachts termijn voor Dublinclaimanten moet gaan.

De meeste mogelijke slachtoffers die wij hebben gesproken, zijn blij met de manier waarop de politie en hulpverleners hen hebben behandeld. Met het OM en de IND hebben zij geen persoonlijk contact in de B8/3-procedure. De procedure zelf levert hen weinig op; ze krijgen geen verblijfsvergunning en/of het OM beëindigt de strafzaak omdat er te weinig opsporingsindicaties zijn of omdat het gaat om feiten in het buitenland. Dublinclaimanten hebben enorm veel stress van de dreigende overdracht, onder andere door angst voor de mensenhandelaren. Eén geïnterviewde Dublinclaimant is overgedragen naar Slovenië en geeft aan daar geen hulp of opvang te hebben gekregen (niet in het algemeen en niet als mogelijk slachtoffer van mensenhandel). De andere geïnterviewden zijn nog in afwachting van een gesprek met de politie of van een beslissing van het OM en/of over hun B8/3-verblijfsvergunning; of ze hebben nog bezwaarprocedures of procedures bij de rechter lopen, of ze zijn bezig met de aanvraag van een niet-tijdelijke verblijfsvergunning.

6.4 Vraag 3: voorlopige resultaten en effecten

Wat zijn de voorlopige resultaten en effecten van de wijziging van de B8/3 regeling?

Sinds de wijziging van de B8/3-regeling zijn er diverse veranderingen te zien in de situatie voor en na de wijziging. Deze ontwikkelingen, besproken in hoofdstuk 5, hebben betrekking op de aantallen aanvragen van verblijfsvergunningen op grond van de B8/3-regeling en de beslissingen daarop, de opsporing van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers.

In deze paragraaf bespreken wij of deze veranderingen bijdragen aan de doelen van de wijziging van de B8/3-regeling, de oorspronkelijke doelen van de B8/3-regeling en de doelstellingen van de bredere aanpak van mensenhandel. De doelen van de bredere aanpak van mensenhandel, zoals blijkt uit de nationale beleidsdoelen in het programma Samen tegen Mensenhandel, het Palermo Protocol en het Verdrag van Warschau, komen overeen met de doelen van de B8/3-regeling: het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en het beschermen van slachtoffers. Deze doelen bespreken wij daarom gezamenlijk.

6.4.1 Doelen van de wijziging van de B8/3-regeling

In hoofdstuk 3 kwam aan de orde dat de wijziging van de B8/3-regeling als doel had te voorkomen dat Nederland verantwoordelijk wordt voor de asielprocedure, het terugdringen van het aantal aangiften zonder opsporingsindicaties, het ontlasten van betrokken organisaties en het voorkomen van oneigenlijk gebruik.

Voorkomen dat Nederland verantwoordelijk wordt voor de asielprocedure

Voor de wijziging werd een verblijfsvergunning verleend nadat de vreemdeling aangifte had gedaan van mensenhandel. Voor Dublinclaimanten had het verlenen van een verblijfsvergunning als gevolg dat de Dublinclaim verviel, waardoor Nederland verantwoordelijk werd voor de asielprocedure. Ook als de verblijfsvergunning op een later moment werd ingetrokken omdat het OM geen opsporingsonderzoek instelde, bleef Nederland verantwoordelijk voor de asielprocedure. De wijziging van de B8/3-regeling had onder andere als doel om te voorkomen dat Nederland verantwoordelijk werd voor de behandeling van de asielaanvraag van Dublinclaimanten, terwijl het OM geen opsporingsonderzoek instelde en de aanwezigheid van die vreemdeling in Nederland niet noodzakelijk werd geacht.

Uit cijfers van de IND over de aanvragen van Dublinclaimanten en de beslissingen daarop blijkt dat sinds de wijziging het merendeel van de verblijfsvergunningen niet meer wordt verleend en vervolgens wordt ingetrokken, maar dat de aanvragen direct worden afgewezen. In de periode voorafgaand aan de wijziging (1 augustus 2016 tot 1 augustus 2019) het merendeel van de aanvragen van Dublinclaimanten voor een verblijfsvergunning op grond van de B8/3-regeling werd ingewilligd en dat bijna alle aan Dublinclaimanten verleende verblijfsvergunningen werden ingetrokken. Van de 530 verblijfsvergunningen die in die periode zijn verstrekt aan Dublinclaimanten, zijn er 510 ingetrokken. In de periode na de wijziging (1 augustus 2019 tot 1 augustus 2022) worden de meeste aanvragen direct afgewezen: van de 700 aanvragen zijn er 550 afgewezen. In die periode zijn 120 van de 150 verleende verblijfsvergunningen ingetrokken.

Wij concluderen dat de wijziging op dit punt deels het gewenste effect heeft gehad: Nederland verleent minder verblijfsvergunningen die (absoluut en relatief) iets minder vaak later worden ingetrokken. Daarmee wordt voorkomen dat Nederland verantwoordelijk wordt voor de asielprocedure van Dublinclaimanten waarvan de aangifte niet tot een strafrechtelijk onderzoek leidt.

Tegelijkertijd is het een feit dat erg weinig Dublinclaimanten daadwerkelijk worden overgedragen. Dit kan te maken hebben met het feit dat Dublinoverdrachten naar Italië al jaren

moeizaam verlopen; eerst vanwege corona en daarna (in ieder geval sinds 5 december 2022) omdat Italië vanwege de opvangcrisis in dat land geen Dublinoverdrachten meer accepteert. Op 26 april 2023 bepaalde de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State dat geen overdrachten naar Italië meer mogen worden gedaan, omdat Nederland niet mag uitgaan van het interstatelijk vertrouwensbeginsel vanwege het gebrek aan opvang.¹⁹⁵ Deze situatie is tijdelijk, maar gezien bijvoorbeeld Griekenland, waarnaar op basis van EHRM- en EU-jurisprudentie al sinds 2011 geen overdrachten meer mogelijk zijn, en de asielsituatie in Nederland op dit moment, is het de vraag of er op korte termijn voor Italië een oplossing komt, of dat de uitvoering van de Dublinverordening juist nog verder strandt. Naast deze uitspraak zijn er nog twee recente uitspraken die de staatssecretaris niet heeft voorzien bij de wijziging, maar die wel invloed hebben op het effect ervan. Ze gaan over de overdrachtstermijn. Verstrijken van de overdrachtstermijn kan namelijk een belangrijke reden zijn dat Dublinclaimanten in de praktijk niet kunnen worden overgedragen.

- Door de uitspraak van het Hof van Justitie van de EU van 20 oktober 2022 moeten ook Dublinclaimanten bedenktijd krijgen, ook als de UOD daardoor verstrijkt. Per 18 mei 2022 is deze uitspraak verwerkt in de B8/3-regeling. Dublinclaimanten krijgen een kortere bedenktijd dan andere vreemdelingen – maximaal 30 dagen in plaats van maximaal 3 maanden -, maar nog steeds kan daardoor de UOD verstrijken;
- Op 30 maart 2023 oordeelde het Hof van Justitie dat bezwaar tegen de afwijzing van een aanvraag voor een B8/3-vergunning de overdrachtstermijn niet opschort.

Ook geven veel geïnterviewden aan dat zij weten of vermoeden dat veel Dublinclaimanten met onbekende bestemming vertrekken, onder andere om illegaal in Nederland te blijven. Na achttien maanden vervalft dan ook de Dublinclaim en kunnen zij opnieuw asiel aanvragen in Nederland.

De vraag is dus in hoeverre het uiteindelijke doel dat mensen vertrekken uit Nederland (naar de verantwoordelijke lidstaat) daadwerkelijk wordt bereikt.

Het terugdringen van het aantal aangiften zonder opsporingsindicaties in Nederland

Een ander doel van de wijziging was het terugdringen van het aantal aangiften van mensenhandel door Dublinclaimanten zonder opsporingsindicaties in Nederland. Door de wijziging krijgen Dublinclaimanten niet meer automatisch een verblijfsvergunning als zij aangifte hebben gedaan, waardoor het minder aantrekkelijk is om aangifte te doen als er geen opsporingsindicaties zijn. Het aantal aangiften zonder opsporingsindicaties in Nederland zou daardoor afnemen.

Uit de dossierstudie bij het OM blijkt niet dat de aangiften na de wijziging relatief vaker opsporingsindicaties in Nederland bevatten. Ook in de interviews met de politie en het OM wordt aangegeven dat er geen verschil is te zien in de aangiften voor de wijziging en na de wijziging. Voor de wijziging was er zelden sprake van voldoende opsporingsindicaties in Nederland, na de wijziging was dit nog steeds het geval.

Het ontlasten van betrokken organisaties

De stijging in het aantal aangiften in 2019 had als gevolg dat de politie een groot deel van hun capaciteit moesten besteden aan de behandeling van aangiften en aanvragen van Dublinclaimanten. Dat had als gevolg dat de wachttijden voor het doen van aangiften opliep en de afhandeling lang op zich liet wachten. Eén van de doelstellingen van de wijziging was om deze

¹⁹⁵ ABRvS 26 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1655.

organisaties te ontlasten door het aantal aangiften zonder opsporingsindicaties terug te dringen.

Zoals hiervoor opgemerkt is het aantal aangiften, en daarmee het aantal aanvragen, sinds 1 augustus 2020 sterk gedaald. Deze daling kan niet uitsluitend worden toegeschreven aan de wijziging van de B8/3-regeling, omdat deze daling ook kan worden verklaard door de beperkte migratie-instroom als gevolg van de internationale reisbeperkingen tijdens de coronacrisis. Los van de precieze oorzaak van deze daling, heeft dit tot een verminderde werklast bij de politie geleid. De wachttijden die in 2019 bestonden voor het doen van aangifte, zijn aanzienlijk verminderd.

Hierbij speelt mee dat in 2018 een nieuwe landelijke werkwijze werd ingevoerd en in augustus 2019 het LCC werd opgericht. Volgens politie en het OM hebben deze nieuwe werkwijze en het LCC geleid tot een snellere afhandeling van aangiften van mensenhandel door de politie en het OM.

Het voorkomen van oneigenlijk gebruik

De stijging in het aantal aangiften leidde volgens de staatssecretaris tot vermoedens van oneigenlijk gebruik van de B8/3-regeling door Dublinclaimanten. Dat daadwerkelijk oneigenlijk gebruik van de regeling werd gemaakt, kan niet worden vastgesteld. Los van de discussie of er daadwerkelijk oneigenlijk gebruik van de B8/3-regeling wordt gemaakt, kan worden geconcludeerd dat er voor Dublinclaimanten geen reden meer is om aangifte te doen van mensenhandel als zij niet daadwerkelijk slachtoffer zijn. Zoals gezegd voorkomt de wijziging dat Nederland verantwoordelijk wordt voor de asielprocedure van Dublinclaimanten waarvan de aangifte niet tot een strafrechtelijk onderzoek leidt. Het doen van aangifte staat namelijk niet langer in de weg aan de Dublinoverdracht.

6.4.2 Doelen van de B8/3-regeling en de bredere aanpak van mensenhandel

Zoals gezegd komen de oorspronkelijke doelen van de B8/3-regeling en de bredere aanpak van mensenhandel neer op het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en het beschermen van slachtoffers.

Bestrijding van mensenhandel

De wijziging van de B8/3-regeling draagt niet bij aan de opsporing van mensenhandelaren in deze zaken. Zoals in hoofdstuk 5 uiteen is gezet bevatten de aangiften volgens politie en het OM zelden voldoende opsporingsindicaties in Nederland. Dat was voor de wijziging het geval en is na de wijziging nog steeds het geval. Wel is de werklast van de politie afgenomen na de wijziging in 2019. Deze afgenomen werklast heeft echter niet zichtbaar geleid tot een verbeterde bestrijding van mensenhandel in B8/3-zaken. Uit het onderzoek blijkt ook niet dat in andere mensenhandelzaken door de wijziging meer resultaten zijn geboekt. Zoals in hoofdstuk 4 besproken is de internationale, strafrechtelijke samenwerking, bijvoorbeeld de informatiedeling tussen Nederland en Italië, beperkt.

Bescherming van slachtoffers

De wijziging van de B8/3-regeling doet op meerdere manieren afbreuk aan de bescherming van Dublinclaimanten die slachtoffer zijn van mensenhandel. Ten eerste is het mogelijk dat slachtoffers minder bereid zijn om zich te melden bij de politie (op dit moment in Nederland de route naar verblijfsrecht voor slachtoffers en de bijbehorende gespecialiseerde opvang en hulp), en daardoor buiten beeld raken bij overheidsinstanties en hulpverlening. Ten tweede bestaat het risico dat daadwerkelijke slachtoffers worden overgedragen naar het Dublinland,

wat in de praktijk vaak Italië is. Daar lopen de slachtoffers het risico om opnieuw in handen te vallen van mensenhandelaren. In het algemeen staat de opvang van asielzoekers in Italië onder druk door de grote migratie-instroom. De bescherming van slachtoffers is in Italië op dit moment zeker voor Dublinclaimanten niet goed gewaarborgd. Tot slot krijgen ook Dublinclaimanten die geen verblijfsvergunning hebben gekregen, maar niet worden overgedragen, minder bescherming. Zij kunnen geen aanspraak maken op gespecialiseerde voorzieningen en verdwijnen uit de opvang/met onbekende bestemming.

Ook een vraag, die samenhangt met de koppeling tussen de B8/3-verblijfsvergunning en het strafrecht, is wat het voor zin heeft om mensen die aangeven in het buitenland te zijn uitgebuit toegang te geven tot de B8/3-regeling, als politie en OM vervolgens in Nederland niets doen met de aangifte omdat Nederland geen rechtsmacht heeft, en de B8/3-vergunning daardoor niet wordt verleend (bij Dublinclaimanten) of snel weer ingetrokken (bij niet-Dublin-claimanten). Dit speelt zeker als er concrete opsporingsindicaties in het buitenland zijn (toch in minimaal 8-17% van de zaken sinds 2019). Iemand heeft dan een paar weken verblijfsrecht in Nederland, maar als de opzet van de B8/3-regeling met de koppeling in stand blijft, is het misschien zinvoller om deze mogelijke slachtoffers op een goede manier – zowel aan de strafrecht- als aan de hulp- en opvangkant – te begeleiden naar het land dat wel rechtsmacht heeft, zodat ze daar een beroep kunnen doen op het antimensenhandelsysteem. Dat geldt wel alleen als voor dat land aan het interstatelijk vertrouwensbeginsel wordt voldaan.

6.4.3 Internationale en Europese dimensie

In veel literatuur, documenten (zoals de EU-richtlijnen over mensenhandel) en gesprekken met experts voor dit onderzoek wordt het vaak grensoverschrijdende karakter van mensenhandel benoemd en de noodzaak van internationale en Europese samenwerking in de aanpak ervan benadrukt. Ook migratie- en asielbeleid is – evident – niet een zaak van één land alleen. De problemen die we zien bij de uitvoering van (de wijziging van) de B8/3-regeling, bijvoorbeeld met de rechtsmacht, kunnen alleen internationaal en Europees effectief worden aangepakt, met beleid, samenwerking en afspraken op die niveaus. Het zou helpen, voor de aanpak van mensenhandel én voor het bereiken van migratiecontroledoelen, als niet elke lidstaat een eigen 'B8/3-regeling' en een eigen aanpak voor de opsporing en vervolging had, maar dat meer zou worden samengewerkt.

6.5 Aanbevelingen

Aanbeveling 1

Koppel de verblijfsrechtelijke bescherming voor slachtoffers van mensenhandel (op basis van de B8/3-regeling) los van de aangifte en het strafrechtelijk onderzoek. Laat mogelijke slachtoffers laagdrempelig een aanvraag doen bij de IND en laat de IND, zo nodig samen met deskundigen, het recht op een B8/3-verblijfsvergunning en de daarbij horende bescherming en voorzieningen beoordelen op basis van de aannemelijkheid van feitelijk slachtofferschap van mensenhandel.

Aanbeveling 2

Werk meer en beter internationaal en Europees samen in de aanpak van mensenhandel waar vreemdelingen slachtoffer van zijn, zowel aan de strafrechtelijke kant als bij de bescherming van slachtoffers. **Inzetten op beter internationaal en Europees asiel- en migratiebeleid** is een voorwaarde voor een effectieve aanpak van mensenhandel, maar ook voor migratiecontrole en het voorkomen van problemen als die hebben geleid tot deze beleidswijziging.

Bijlage 1: Deelvragen

Beleidstheorie

1. Welke doelstellingen heeft de wetgever beoogd met de wijzigingen in de B8/3-regeling die op 1 augustus 2019 ingingen?
2. Hoe verhouden de doelstellingen van deze wijzigingen zich tot de bredere doelstellingen van de B8/3-regeling in het kader van de aanpak van mensenhandel in het algemeen?
3. Hoe zijn de wijzigingen tot stand gekomen? Wat was de aanleiding voor de wijzigingen en hoe verliep de aanloop naar het besluit tot de wijzigingen? (proces)
4. Op basis van welke informatie en analyses is er besloten tot de wijzigingen? Wat waren doorslaggevende factoren?
5. Welke theorieën en aannames lagen ten grondslag aan de beleidswijzigingen?
6. Welke (neven) effecten waren voorzien?
7. Wat was de context (maatschappelijk, politiek) waarin besloten werd tot de beleidswijzigingen?
8. Welke alternatieve maatregelen voor het bereiken van de beoogde doelen zijn overwogen en wat is over de werking daarvan bekend?
9. Wat is de samenhang tussen de wijzigingen van de regeling (punt 1 en 2 uit de Kamerbrief) en de acties die zijn genomen op het gebied van internationale samenwerking (punt 3 en 4 uit de Kamerbrief)?
10. Welke werkzame mechanismen werden verondersteld en welke effecten werden verwacht van de wijzigingen? (mechanismen)
11. Wat is er in de literatuur bekend over de werking van de geïdentificeerde mechanismen? (mechanismen)
12. Welke kenmerken van de context zijn op welke manier van invloed op deze veronderstelde mechanismen? (context)
13. In welke mate waren de wijzigingen van de regeling – met het oog op de beschikbare informatie, de verondersteld werkzame mechanismen en de afgewogen alternatieven – de meest geschikte maatregel om de beoogde doelen te bereiken?

Uitvoering

14. Hoe is de gewijzigde regeling door de betrokken organisaties vertaald in concrete acties en werkprocessen?
15. Hoe wordt het nieuwe beleid ervaren door betrokkenen van de verschillende uitvoeringsorganisaties, door maatschappelijke organisaties en door de doelgroep?

16. In welke mate wordt het beleid door uitvoeringsorganisaties en het maatschappelijk middenveld geschikt geacht om de gestelde doelen te bereiken?
17. Hoe wordt het uitvoeringsproces door betrokkenen (uitvoeringsorganisaties, maatschappelijk middenveld, doelgroep) ervaren? Welke eventuele knelpunten zijn er? Welke punten van de uitvoering zijn verbeterd? Welke verbeteringen zijn nog nodig?
18. Hoe verloopt de warme overdracht van DT&V aan het betreffende Dublinland?
19. Wat is de rol van het Landelijk Coördinatiecentrum in de behandeling van aangiftes onder de gewijzigde B8/3-regeling en hoe wordt deze rol door betrokken organisaties gewaardeerd? Welke mogelijke verbeterpunten zijn er?
20. Hoe wordt door betrokkenen (uitvoeringsorganisaties, maatschappelijk middenveld, doelgroep) aangekeken tegen het gewijzigde beleid, welke succes- en verbeterpunten worden gesignaleerd en waarom?

Effecten

21. Nulmeting en 'na-meting': Wat zijn de kwantitatieve ontwikkelingen als het gaat om de verschillende aspecten van de B8/3-regeling, in de periode 1 augustus 2016-1 augustus 2019 en 1 augustus 2019-1 augustus 2022?
22. Zijn er veranderingen te zien in de situatie vóór en na de wijzigingen, zoals bij vraag 21 in kaart gebracht? Zo ja, welke? Zijn er nog andere veranderingen (die niet uit de cijfers blijken)? Zo ja, welke?
23. Hoe houden eventuele veranderingen verband met de wijzigingen van de B8/3-regeling (de daarbij veronderstelde werkzame mechanismen)? Welke andere mogelijke verklaringen zijn er voor eventuele waargenomen veranderingen?
24. In welke mate dragen de voorlopige resultaten/effecten van de wijzigingen, zoals bij vraag 23 in beeld gebracht, bij aan de doelen van:
 - de wijzigingen van de B8/3-regeling;
 - de B8/3-regeling in het algemeen;
 - de aanpak van mensenhandel?
25. Zijn er (mogelijke) positieve of negatieve neveneffecten (onbedoelde gevolgen) van de wijzigingen? Zo ja, welke?

Bijlage 2: Gebruikte bronnen

ACVZ 2009

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *De mens beschermd, de handel bestreden*, 2009

Adviesbureau Van Montfoort 2007

Adviesbureau Van Montfoort, *Positie van slachtoffers van mensenhandel. 1e trendrapportage 2006* (WODC Rapport 1388), Verwey-Jonker Instituut: 2007

Bravo Mougán, A&MR 2023, afl. 3

J. Bravo Mougán, 'Uitspraak Uitgelicht. HvJ Eu 20 oktober 2022, C-66/21, ECLI:EU:C;2022:809. Erkenning voor slachtoffers van mensenhandel met een Dublinclaim', *A&MR* 2023, afl. 3

CKM 2017

CKM, *Crisis in de maak. Analyse waarin Internationale ontwikkelingen worden afgezet tegen de aanpak van West-Afrikaanse mensenhandel in Nederland*, 2017

GRETA 2014

GRETA, *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the Netherlands. First Evaluation Round*, 2014

GRETA 2018

GRETA, *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the Netherlands. Second Evaluation Round*, 2018.

EMM 2022

EMM, *Structuur en modus operandi van Nigeriaans criminele netwerken*, 2022

EMN 2022

EMN, *Third-country National Victims of Trafficking in Human Beings. Detection, Identification and Protection*, 2022

EMN Netherlands 2022

EMN, *Benchmark. Detection, Identification and Protection of Third-Country National Victims of Trafficking in Human Beings. The Situation in the Netherlands Compared to Other EU Member States*, 2022.

Gallagher 2018

A.T. Gallagher, 'Trafficking in Transnational Criminal Law', *Routledge Handbook of Human Trafficking*, Londen en New York: Routledge 2018

Van Hoesel & Herold 2020

P. van Hoesel & M. Herold, *Beleidsontwikkeling in de 21^e eeuw*, Den Haag: Boom Bestuurskunde 2020

La Strada International 2022

La Strada International, *LSI Study Visit to Italy, Rome and Venice. May 29th – June 1st, 2022* (intern)

Leger des Heils 2022

Leger des Heils, *In Europa uitgebuit, nergens beschermd. Een onderzoek naar de bescherming van slachtoffers van mensenhandel met een Dublinclaim*, 2022

Nationaal Rapporteur 2009

Nationaal Rapporteur Mensenhandel, *Mensenhandel. Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur*, Den Haag: BNRM 2009

Nationaal Rapporteur 2018

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, *Slachtoffermonitor Mensenhandel 2013-2017*, Den Haag: Nationaal Rapporteur 2018

Nationaal Rapporteur 2019

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, *Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018*, Den Haag: Nationaal Rapporteur 2019

Nationaal Rapporteur 2020

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, *Slachtoffermonitor 2015-2019*, Den Haag: Nationaal Rapporteur 2020

Nationaal Rapporteur 2021

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, *Slachtoffermonitor 2016-2020*, Den Haag: Nationaal Rapporteur 2021

Piotrowicz 2018

R. Piotrowicz, 'The European legal regime on trafficking in human beings', *Routledge Handbook of Human Trafficking*, Londen en New York: Routledge 2018

Regioplan 2013

Regioplan, *Vooronderzoek oneigenlijk gebruik verblijfsregeling mensenhandel*, WODC: 2013

Regioplan 2019

Regioplan, *Evaluatie pilot multidisciplinaire advisering slachtofferschap mensenhandel*, WODC: 2019.

Rijken, Van Dijk & Klerx-van Mierlo 2013

C.R.J.J. Rijken, J.J.M van Dijk & F. Klerx-van Mierlo, *Mensenhandel. Het slachtofferperspectief*, Wolf Legal Publishers: Nijmegen 2013

WODC 2013

WODC, *Verblijfsregelingen voor slachtoffers van mensenhandel en oneigenlijk gebruik. Een verkennende studie in het Verenigd Koninkrijk, Italië en België*, 2013

WODC 2020

WODC, *De weg(en) naar verblijfsrecht. Waarom buitenlandse slachtoffers van mensenhandel gebruikmaken van de asielprocedure*, 2020

Bijlage 3: Bestudeerde documenten uitvoering

Landelijke werkwijze B8/3-zaken (ketenprocesbeschrijving)

- *Procesbeschrijving B8-project LP, juli 2019*
- *Project kansloze aangiften verblijfsregeling mensenhandel, Voorstel landelijke werkwijze per 1 januari 2018 (volledige en verkorte versie)*
- *Procesbeschrijving aangiften verblijfsvergunning mensenhandel (B8 project), versie 4 (16 augustus 2018)*

OM

- *Werkwijze B8-project Landelijk Parket Zwolle – versie juli 2022*

Politie

- Brief van de politiechef van Den Haag aan de directeur-generaal Migratie van het ministerie van JenV van 11 juni 2020 over een interne tussentijdse evaluatie van de aangepaste B8-werkwijze van de politie
- Checklist intake en formats aangifte groep 1, 2 en 3
- *Procesbeschrijving B8-melding voor CC en B8-pool*

IND

- Informatiebericht (IB) 2019/40 Dublinclaimanten en mensenhandel
- IB 2019/68 Dublinclaimanten en mensenhandel
- IB 2019/80 Aanpassing Verblijfsregeling mensenhandel
- IB 2021/15 Berekening Uiterste Overdrachtsdatum (UOD) in Dublinzaken
- Werkinstructie (WI) 2021/5 Rol contactpersonen mensenhandel en gendergerelateerde zaken regulier
- WI 2021/16 Mensenhandel in asielzaken
- WI 2023/5 Beoordeling aannemelijkheid mensenhandelrelaas¹⁹⁶

¹⁹⁶ Deze werkinstructie geldt voor de beoordeling van aanvragen op basis van de B9/12-regeling in de Vc 2000.

DT&V¹⁹⁷

- D9 – *Procesprotocol slachtoffers mensenhandel* met bijlagen:
 1. Contactpersonen mensenhandel
 2. Beslisboom en toelichting
 3. *SAFE* project social map
- D9 – *Dublin: tijdelijk gewijzigd proces Dublinclaimanten die aangeven slachtoffer te zijn van mensenhandel* (naar aanleiding van de uitspraak van het Hof van Justitie van de EU van 20 oktober 2022 over de bedenktijd)
- Bericht bij *Procesprotocol slachtoffers mensenhandel*, waarin onder meer wordt gewezen op de hierboven genoemde tijdelijke werkwijze

¹⁹⁷ Ontvangen op 27 januari 2023.

Bijlage 4: Geïnterviewden en deelnemers

expertmeeting

Geïnterviewden

Ministerie van Justitie en Veiligheid

- Oud-senior beleidsmedewerker ministerie van JenV
- Senior beleidsmedewerker ministerie van JenV

IND

- Senior beleidsmedewerker IND
- Drie hoor- en beslismedewerkers IND

DT&V

- Twee beleidsmedewerkers DT&V

COA

- Drie contactpersonen mensenhandel COA

OM

- Landelijk officier van justitie mensenhandel en mensensmokkel
- Junior parketsecretaris Landelijk Parket OM
- OM-liaison Italië

Politie

- Strategisch adviseur staf korpsleiding Politie
- Operationeel specialist portefeuilleteam Vreemdelingenzaken en Migratiecriminaliteit Politie
- Twee eenheidsspecialisten mensenhandel AVIM
- Teamchef Team Migratiecriminaliteit en Mensenhandel eenheid Noord-Nederland
- Coördinator LCC
- Politie-liaison Italië
- Oud-medewerker LCC

Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM)

- Hoofd EMM
- Coördinator analyse

Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen

- Nationaal rapporteur
- Onderzoeker

CoMensha

- Directeur-bestuurder
- Manager
- Adviseur aanpak mensenhandel en voorzitter Strategisch Overleg Mensenhandel
- Adviseur aanpak mensenhandel

Maatschappelijke organisaties

- Afdelingsmanager Leger des Heils
- Juridisch casemanager Leger des Heils
- Medewerker juridische helpdesk Vluchtelingenwerk Nederland
- International coordinator La Strada International
- Senior beleidsmedewerker CKM
- Programmaleider mensenhandel Rode Kruis

(Rechts)hulpverleners

- Drie advocaten gespecialiseerd in asiel- en vreemdelingenrecht
- Twee sociaal-pedagogisch hulpverleners COSM
- Zorgcoördinator slachtoffers mensenhandel

Slachtoffers mensenhandel

- Tien (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel

Deelnemers expertmeeting

- Adviseur aanpak mensenhandel CoMensha en voorzitter Strategisch Overleg Mensenhandel*
- Senior beleidsmedewerker IND*
- Juridisch casemanager Leger des Heils*
- Juridisch casemanager Leger des Heils
- Nationaal rapporteur*
- Onderzoeker nationaal rapporteur
- Coördinator LCC*
- Voormalig teamchef AVIM met landelijke portefeuille mensenhandel
- Landelijk officier van justitie mensenhandel*
- Zorgcoördinator slachtoffers mensenhandel*

*deze deelnemers aan de expertmeeting zijn eerder in het onderzoek geïnterviewd.

Bijlage 5: Kwantitatieve vragen

Nulmeting (1 augustus 2016-1 augustus 2019)	‘Na’-meting (1 augustus 2019-1 augustus 2022)
Hoe vaak is de bedenktijd aangeboden aan Dublinclaimanten en aan andere vreemdelingen?	Hoe vaak is de bedenktijd aangeboden aan Dublinclaimanten en aan andere vreemdelingen?
Hoeveel vreemdelingen hebben <i>gemeld</i> (bij de politie of andere instanties) dat zij aangifte willen doen van mensenhandel of medewerking willen geven aan het strafproces? Hoeveel daarvan waren Dublinclaimanten?	Hoeveel vreemdelingen hebben <i>gemeld</i> (bij de politie of andere instanties) dat zij aangifte willen doen van mensenhandel of medewerking willen geven aan het strafproces? Hoeveel daarvan waren Dublinclaimanten?
Aantallen aangiftes van mensenhandel en bereidverklaringen tot medewerking aan het strafproces door vreemdelingen (uitgesplitst in Dublinclaimanten en anderen)	Aantallen aangiftes van mensenhandel en bereidverklaringen tot medewerking aan het strafproces door vreemdelingen (uitgesplitst in Dublinclaimanten en anderen)
Redenen dat uiteindelijk geen aangifte is gedaan of medewerking is verleend aan het strafproces: — bij Dublinclaimanten — bij andere vreemdelingen	Redenen dat uiteindelijk geen aangifte is gedaan of medewerking is verleend aan het strafproces: — bij Dublinclaimanten — bij andere vreemdelingen
Hoeveel van de aangiftes en (bereidverklaringen tot) medewerking: — van Dublinclaimanten bevatten aanknopingspunten voor opsporing en vervolging, al dan niet in Nederland? — van Dublinclaimanten bevatten aanknopingspunten voor opsporing en vervolging in Nederland? — van anderen bevatten aanknopingspunten voor opsporing en vervolging, al dan niet in Nederland? — van anderen bevatten aanknopingspunten voor opsporing en vervolging in Nederland?	Hoeveel van de aangiftes en (bereidverklaringen tot) medewerking: — van Dublinclaimanten bevatten aanknopingspunten voor opsporing en vervolging, al dan niet in Nederland? — van Dublinclaimanten bevatten aanknopingspunten voor opsporing en vervolging in Nederland? — van anderen bevatten aanknopingspunten voor opsporing en vervolging, al dan niet in Nederland? — van anderen bevatten aanknopingspunten voor opsporing en vervolging in Nederland?
Wat hebben politie en OM met deze aangiftes en (bereidverklaringen tot) medewerking gedaan? — Aantallen aangiftes en bereidverklaringen tot medewerking aan het strafproces die zijn <i>afgehandeld</i> (verwerkt en vervolgstappen gezet in de zin van opsporing en vervolging óf sepot) ➤ Wat waren de uitkomsten/vervolgingsbeslissingen?	Wat hebben politie en OM met deze aangiftes en (bereidverklaringen tot) medewerking gedaan? — Aantallen aangiftes en bereidverklaringen tot medewerking aan het strafproces die zijn <i>afgehandeld</i> (verwerkt en vervolgstappen gezet in de zin van opsporing en vervolging óf sepot) ➤ Wat waren de uitkomsten/vervolgingsbeslissingen?

— Hoeveel aangiftes, gedaan in deze periode, zijn (nog) niet afgehandeld? Waarom niet? Gemiddelde doorlooptijd tussen: — het moment dat een vreemdeling zich meldde bij de politie voor het doen van aangifte of verlening van medewerking en het opnemen/in behandeling nemen hiervan — de aangifte/de medewerking en een vervolgingsbeslissing van het OM	— Hoeveel aangiftes, gedaan in deze periode, zijn (nog) niet afgehandeld? Waarom niet? Gemiddelde doorlooptijd tussen: — het moment dat een vreemdeling zich meldde bij de politie voor het doen van aangifte of verlening van medewerking en het opnemen/in behandeling nemen hiervan — bij niet-Dublinclaimanten: de aangifte/de medewerking en een vervolgingsbeslissing van het OM — bij Dublinclaimanten: de aangifte/de medewerking en de beslissing van het OM of aanwezigheid van de vreemdeling in Nederland noodzakelijk wordt geacht — hoe vaak is daarbij de streeftermijn van vier weken gehaald?
— Aantal aanvragen voor verblijfsvergunningen op basis van de B8/3-regeling van Dublinclaimanten en van anderen — Beslissingen op die aanvragen ➤ Uitsplitsing naar soort aanvragen en verblijfsvergunningen: voor slachtoffer-aangevers, getuige-aangevers en slachtoffers die niet kunnen/willen meewerken	— Aantal aanvragen voor verblijfsvergunningen op basis van de B8/3-regeling van Dublinclaimanten en van anderen — Beslissingen op die aanvragen ➤ Uitsplitsing naar soort aanvragen en verblijfsvergunningen: voor slachtoffer-aangevers, getuige-aangevers en slachtoffers die niet kunnen/willen meewerken
Aantal verdachten van mensenhandel dat is <i>vervolgd</i> en <i>veroordeeld</i> naar aanleiding van aangiftes of medewerking op basis van de B8/3-regeling, gedaan in deze periode (uitgesplitst naar Dublinclaimanten en niet-Dublinclaimanten)	Aantal verdachten van mensenhandel dat is <i>vervolgd</i> en <i>veroordeeld</i> naar aanleiding van aangiftes of medewerking op basis van de B8/3-regeling, gedaan in deze periode (uitgesplitst naar Dublinclaimanten en niet-Dublinclaimanten)
<u>Situaties B8/3.2 (verlenging en intrekking):</u> Hoeveel B8/3-verblijfsvergunningen van Dublinclaimanten en van anderen die zich hebben gemeld in deze periode, heeft de IND: — niet verlengd omdat geen sprake was van een opsporings- of vervolgingsonderzoek of berechting in feitelijke aanleg? — niet verlengd omdat de aanwezigheid van de getuige-aangever door het OM niet noodzakelijk werd geacht? — ingetrokken omdat geen sprake meer was van een opsporings- of vervolgingsonderzoek of berechting in feitelijke aanleg? — ingetrokken omdat de aanwezigheid van de getuige-aangever in Nederland door het OM niet meer noodzakelijk werd geacht?	<u>Situaties B8/3.2 (verlenging en intrekking):</u> Hoeveel B8/3-verblijfsvergunningen van Dublinclaimanten en van anderen die zich hebben gemeld in deze periode, heeft de IND: — niet verlengd omdat geen sprake was van een opsporings- of vervolgingsonderzoek of berechting in feitelijke aanleg? — niet verlengd omdat de aanwezigheid van de getuige-aangever door het OM niet noodzakelijk werd geacht? — ingetrokken omdat geen sprake meer was van een opsporings- of vervolgingsonderzoek of berechting in feitelijke aanleg? — ingetrokken omdat de aanwezigheid van de getuige-aangever in Nederland door het OM niet meer noodzakelijk werd geacht?
	— Hoeveel Dublinclaimanten zijn 'warm' overgedragen naar het Dublinland door DT&V? — Aan welke landen? — Hoeveel daarvan hadden aangifte gedaan of medewerking verleend aan het

	strafproces in Nederland en hoeveel (nog) niet? — Wat zijn de kenmerken van deze zaken wat betreft opsporingsindicaties en/of aanwijzingen voor mensenhandel? — Wat is er bekend over het vervolg van deze zaken in het Dublinland, zowel wat betreft het beschermen van (vermoedelijke) slachtoffers en getuigen als het opsporen en vervolgen van verdachten (voor zover aanwezig)? — Voor zover Dublinclaimanten niet 'warm' zijn overgedragen: wat is er bekend over wat er met hen is gebeurd?
--	--

Bijlage 6: Zorgpunten wijziging

Op 27 juni 2019 sturen het SOM en ZoCo het ministerie van JenV een brief met daarin de knelpunten die zij in de expertmeeting van 20 mei over de voorgestelde wijziging al mondeling hadden genoemd:¹⁹⁸

- Het is nog onduidelijk wat opsporingsindicaties zijn, terwijl dit het criterium wordt voor verlening van een B8/3-vergunning; gaat het alleen om opsporingsindicaties in Nederland of ook in het buitenland?
- Een warme overdracht tussen politie en zorg in Nederland en het buitenland is belangrijk. Dit kan inhouden dat de zorg op tijd zorginhoudelijke informatie kan aanleveren aan de door de buitenlandse overheid aangewezen opvanginstantie voor mogelijke slachtoffers van mensenhandel en dat het OM een terugkoppeling geeft over het strafrechtelijk onderzoek in het land waar de uitbuiting is gebeurd. Vermelding op het formulier bij de overdracht dat het mogelijke slachtoffer aangifte wil doen moet in overleg met het slachtoffer, want niet iedereen wil aangifte doen in het land waar die is uitgebuit.
- Onderzoek heeft aangetoond dat stressoren het doen van aangifte belemmeren en dat er tijd nodig is om tot betere herinneringen te komen en te werken aan vertrouwen. Het inkorten van de bedenktijd kan een negatieve uitwerking hebben op de kwaliteit van de aangifte. Het SOM en ZoCo vinden dit dan ook niet wenselijk.
- In de ervaring van het SOM en ZoCo is het aanvragen van een B9/12-vergunning vaak geen reële optie vanwege de hoge eisen zoals de leges en de paspoorteis; zij vragen het ministerie hiernaar te kijken, ook omdat inname van het paspoort een kenmerk van mensenhandel kan zijn.
- Er is nu geen uniformiteit in de zorg voor mogelijke slachtoffers van mensenhandel en zij worden regelmatig overgeplaatst. SOM en ZoCo zien graag dat deze groep op een aparte locatie wordt opgevangen, zodat er kennis en expertise opgebouwd kan worden bij medewerkers en slachtoffers goed geïnformeerd kunnen worden en vertrouwen kunnen krijgen in de zorg en opsporing.
- Onderzoek naar de oorzaak van de toename van migranten die heeft geleid tot de wijziging is essentieel. 'Dit vraagt om een investering in een internationale samenwerking tussen opsporingsdiensten zodat opsporingsinformatie gebundeld wordt en we zicht krijgen op mogelijke criminele netwerken die actief zijn in Europa.'
- Een trauma- en cultuursensitieve werkwijze door de opsporingsdiensten bij deze kwetsbare groep is belangrijk voor een kwalitatief goede aangifte.

¹⁹⁸ SOM en ZoCo 27 juni 2019.

- Inzichtelijke monitoring en evaluatie van de nieuwe werkwijze is van belang.

De Nationaal rapporteur mensenhandel benoemt in grote lijnen dezelfde zorgpunten als het SOM en ZoCo:

- Multidisciplinair, internationaal/Europees onderzoek is nodig naar de achtergrond van de groep Dublinclaimanten in Nederland en de oorzaak van de toename, vanuit strafrechtelijk en beschermingsperspectief;
- Door het verlenen van de verblijfsvergunning bij Dublinclaimanten afhankelijk te maken van voldoende opsporingsindicaties voor mensenhandel in Nederland, gaat het strafvorderlijk belang vóór bescherming van mogelijke slachtoffers met een Dublinclaim. (Nog) geen opsporingsindicaties betekent ook niet dat er geen sprake is van slachtofferchap en dus ook een dader. Specifieke kennis bij de opsporing is nodig.¹⁹⁹
- Dublinclaimanten worden vanwege hun asielstatus nu opgevangen op COA-locaties en niet zoals andere buitenlandse (mogelijke) slachtoffers onder de B8/3-regeling in de Categorie Opvang Slachtoffers Mensenhandel (COSM). Gespecialiseerde hulp en opvang kan leiden tot betere aangiften.

Het was nog onvoldoende duidelijk hoe de overdacht van Dublinclaimanten eruit zal zien, welke informatie gedeeld wordt en hoe slachtoffers na overdracht worden beschermd. Een 'warme' overdracht is belangrijk. Ook moet Nederland actief opsporingsinformatie delen met buitenlandse opsporingsdiensten om te voorkomen dat (internationale) criminele organisaties blijven voortbestaan. De voortgang van deze samenwerking moet periodiek worden gemonitord en geëvalueerd.

¹⁹⁹ 'Diverse onderzoeken hebben immers vastgesteld dat slachtoffers van mensenhandel onder meer vanwege angst, trauma, wantrouwen jegens autoriteiten of culturele achtergrond niet altijd kunnen of durven te vertellen over wat hen [is] overkomen. Het is daarom van belang dat de opsporingsinstanties investeren in het creëren van verdiepte kennis en expertise over de groepen slachtoffers, waarbij ook specifiek aandacht is voor trauma en culturele achtergronden.'

pro facto