

Aan de woordvoerder Christen Unie
Immigratie, Integratie en Asiel (Mensenhandel)
Tweede Kamer der Staten Generaal
Postbus 20018 2500 EA Den Haag.

Datum	Betreft	Kenmerk
Leeuwarden, 18 mei 2012	Maatregelen bestrijding misbruik verblijfsregeling slachtoffers mensenhandel	U21205027

Geachte,

In een brief¹ van 18 januari 2012 hebben diverse organisaties hun zorgen geuit over de 'Maatregelen bestrijding misbruik verblijfsregeling slachtoffers mensenhandel' van Minister Leers van Immigratie, Integratie en Asiel.² In een reactie laat de minister weten zijn plannen door te zetten. Inmiddels zijn ook de uitkomsten van 'het onderzoek naar de herinrichting en aanpassing van de bedenkijd', op 11 mei 2012 aan de Tweede kamer gestuurd en heeft ook de ministerraad ingestemd met de voorstellen van minister Leers.³

Graag willen wij onze aanhoudende zorgen over deze ontwikkelingen onder uw aandacht brengen met het verzoek hier aandacht aan te besteden tijdens het 'Verzamel Algemeen Overleg', 23 mei 2012 van de Commissie Immigratie en Asiel.

Slachtoffers van mensenhandel verdienen bescherming

Slachtoffers van mensenhandel hebben recht op bescherming en dienen niet behandeld te worden als illegalen die (mogelijk) misbruik maken van verblijfsrechten. De maatregelen die de Minister voorstelt,⁴ of voorstelt om te zullen onderzoeken, beogen de toegang tot verblijfsrechten en daarmee de bescherming van slachtoffers te bemoeilijken. De ingezette maatregelen lijken meer ingezet op een restrictief vreemdelingenbeleid, waarbij uitzetting de boventoon voert boven bescherming, dan op de bescherming van slachtoffers.

¹ <http://www.humantrafficking.info/wp-content/uploads/2012/01/FF-170111BRIEF-LEERS1.pdf>

² Brief Minister Leers 11 november 2011 (kenmerk 5716693/11), door Minister Leers in zijn reactie van 21 maart 2012 als een brief van "15 november 2011".

³ Nieuwsbericht 16 mei 2012, "Misbruik verblijfsrecht slachtoffers mensenhandel minder aantrekkelijk" : <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/mensenhandel/nieuws/2012/05/16/misbruik-verblijfsrecht-slachtoffers-mensenhandel-minder-aantrekkelijk.html>

⁴ 11 november, 2011, kenmerk 5716693/11

Algemeen

Het verheugt ons dat minister Leers bij brief⁵ van 11 mei 2012 heeft laten weten de drempel van de bedenktijd te zullen verhogen, noch de duur van drie maanden te zullen wijzigen. Het nog resterende voorstel om alleen hen die korter dan drie maanden uit de mensenhandelsituatie zijn, bedenktijd aan te bieden, lijkt ons redelijk. Dat neemt niet weg dat wij de overgebleven en nog te onderzoeken en reeds afgekondigde maatregelen zorgelijk vinden. Doorlooptijden van de B9-regeling zijn verkort, 'efficiënter' gemaakt. Aan het verblijfsrecht tijdens de beklagprocedure zal een einde gemaakt worden. Tevens zal een pilot kansloze aanvragen gestart worden. De minister blijft bovendien bij het standpunt dat geen andere en aangepaste voorzieningen voor minderjarigen noodzakelijk zijn.

Maatregelen om misbruik verblijfsregeling tegen te gaan

Misbruik van de B9-regeling en kansloze aangiften moeten worden tegengegaan, zo stelt althans de minister. Het misbruik kan niet worden aangetoond maar de minister zegt niet om de signalen heen te kunnen. Waarom niet? Waarom zorgt de minister niet eerst dat misbruik naar redelijkheid wordt aangetoond, voordat hij maatregelen aankondigt? Ook Nationaal Rapporteur Mensenhandel vindt het inperken van de rechten van slachtoffers gebaseerd op "[g]eluiden over misbruik van de B9-regeling, niet onderbouwd met feiten en cijfer", een slechte ontwikkeling.⁶

Hoe verhouden deze signalen zich tot de signalen die hulpverleningsorganisaties krijgen van zaken die door de politie niet zijn opgepakt, terwijl wel degelijk is gebleken dat achteraf sprake was van mensenhandel?⁷ In ons omringende landen, waaronder Engeland en België, is het een team van specialisten dat slachtofferidentificatie doet en niet alleen de politie. Het valt de politie uiteraard niet te verwijten vooral vanuit een opsporingsperspectief te kijken, maar dat betekent ook dat de belangen en bescherming van slachtoffers niet altijd prioriteit hebben. Niet alleen onbegrip en helaas nog steeds onwetendheid, evenals prioriteitstelling hebben tot gevolg dat lang niet alle zaken tot succesvolle vervolging leiden. Ook voor slachtoffers wiens zaken niet tot een succesvolle vervolging leiden, is de bescherming van de B-9 bedoeld.

Van politie afhankelijke steun en bescherming

De ondersteuning en bescherming van slachtoffers is *de facto* en in de praktijk echter, afhankelijk van medewerking aan en de acties die de politie onderneemt.⁸ De Europese Mensenhandel Richtlijn,⁹ het Verdrag van de Raad van Europa zijn helder: Hulp en ondersteuning mag niet alleen afhankelijk zijn van het verlenen van medewerking aan politie en justitie door slachtoffers mensenhandel. In Nederland bepaalt de politie of een mogelijk

⁵ Brief Minister Leers, 11 mei 2012 (kenmerk: 2012-0000286136) Uitkomsten van het onderzoek naar de herinrichting van de bedenktijd en aanpassing van de bedenktijd.

⁶Speech aanbieding " Fatale Fuik: NRM, Corinne Dettmeijer, zie onderaan:http://www.bnrm.nl/over_bnrm/nieuws/archief/fatalefuik.aspx?cp=63&cs=16790

⁷ Voorbeelden zijn opvraagbaar bij FierFryslan.

⁸Zo ook constateert Rijken van de Universiteit van Tilburg in een onlangs verschenen artikel C. Rijken, Versterkte bescherming voor slachtoffer van mensenhandel, Is aanpassing van de B9 naar aanleiding van Europese regelgeving noodzakelijk?, *Journal Vreemdelingenrecht*, maart 2012, nr., pp. 89 -99. Te downloaden via <http://www.humantrafficking.info/wp-content/uploads/2012/04/Artikel-Conny-Rijken-JNVR-2012-2.pdf>

⁹ Richtlijn van de Raad 2011/36/EU van het Europese 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.

slachtoffer bedenktijd krijgt of niet. Het is ook de politie die een slachtofferverklaring moet afgeven wanneer een slachtoffer niet kan of wil getuigen.¹⁰ Hulp en bescherming zijn daarmee afhankelijk van medewerking aan opsporing en vervolging. Dat daders niet succesvol kunnen worden vervolgd en veroordeeld, wil niet zeggen dat geen sprake is van slachtofferschap en zij geen bescherming nodig hebben. In plaats van aanscherping zou onderzocht moeten worden hoe bescherming daadwerkelijk 'ontkoppeld' kan worden van (medewerking aan) politie.

Toegang tot de bedenktijd

Zoals gemeld zijn wij verheugd dat de inrichting van de bedenktijd hoegenaamd ongewijzigd blijft. De praktijk laat echter zien dat in de praktijk uitzetting soms prevaleert boven onderzoek naar mensenhandel en de bedenktijd niet wordt aangeboden. De uitzetting van illegale werksters zonder dat onderzoek is gedaan naar mensenhandel in Kennemerland, is hier een sprekend voorbeeld van.¹¹ Daarbij komen de aangekondigde resultaatafspraken bij vreemdelingentoezicht. Hierbij zal de prioriteit liggen bij criminele en overlastgevende illegalen, aldus de minister.¹² Op dat laatste zijn wij geenszins gerust. Bij de uitzetting van bovengenoemde illegale werksters, zouden geen zaken aan het OM zijn voorgelegd waarin een vermoeden van arbeidsuitbuiting bestaat. Is het niet zo dat daar nu juist de bedenktijd voor bedoeld is, om te zorgen dat mogelijke slachtoffers de tijd krijgen om signalen aan het OM te kunnen geven?

Pilot kansloze aanvragen

Bovendien wordt een pilot kansloze aanvragen uitgevoerd. Onderzocht wordt hoe kansloze zaken snel, en zorgvuldig kunnen worden onderkend, onderzocht en beoordeeld.¹³ Wordt daarbij tevens onderzoek gedaan naar de oorzaak van het gebrek aan opsporingsindicaties?¹⁴ Wordt in deze pilot ook kwalitatief geïnvesteerd in een beperkt aantal aangiften met weinig opsporingsindicaties om te bezien of dit kan leiden tot meer opsporingsindicaties? Zal tevens onderzocht worden hoe, voordat een zaak geseponeerd wordt, een vergelijking wordt gemaakt met andere lopende mensenhandelzaken?¹⁵

Het ontbreekt vooral nog aan een standaard diagnostisch onderzoek bij slachtoffers mensenhandel. Evenmin wordt onderzoek verricht naar de mogelijkheden hiertoe.¹⁶ Zonder inzicht in de complexe psychische problematiek, is onderzoek naar 'kansloze aanvragen' weinig zinvol. In de bijlage illustreren wij dit aan de hand van voorbeelden. Wanneer zal onderzoek gedaan worden naar de mogelijkheden van diagnostisch onderzoek?

¹⁰ Par. 13. B9 Vc 2000 Jo art. 3.4 lid 3 Vb.

¹¹ Zie o.a.: <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/3078913/2011/12/16/Twaalf-illegale-werksters-land-uitgezet.dhtml>

¹² Antwoord minister Leers, mede namens de staatsecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de minister van Veiligheid en Justitie, 16 feb. 2012, AH 1564. 2011Z26821

¹³ <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2012/05/16/misbruik-verblijfsrecht-slachtoffers-mensenhandel-minder-aantrekkelijk.html>.

¹⁴ Vgl. in dit verband hetgeen gesteld is onder *minderjarigen*.

¹⁵ Zie BNRM 7, aanbevelingen verbetering kwaliteit aangiften p. 607.

¹⁶ In tegenstelling tot wat staatsecretaris Teeven eerder stelde tijdens een Algemeen Overleg, wordt door het WODC geen onderzoek verricht naar de mogelijkheden van een diagnostisch onderzoek.

http://www.tweedekamer.nl/ao_repo/jg/20120209_Ronselen%20van%20meisjes%20in%20jeugdorzinstellingen%20d oor%20loverboys.pdf

http://www.tweedekamer.nl/ao_repo/jg/20120209_Ronselen%20van%20meisjes%20in%20jeugdorzinstellingen%20d oor%20loverboys.pdf

Minderjarigen

De minister geeft aan niet de noodzaak te zien van een apart minderjarigenbeleid. Minderjarige slachtoffers mensenhandel kunnen, aldus de minister, overwegen aangifte te doen of komen in aanmerking voor verblijf op grond van hun AMV status. Uit de praktijk blijkt dat slachtoffers vaak alsnog aangifte doen wanneer zij de leeftijd van 18 hebben bereikt. Wanneer opsporingsonderzoek pas dan gestart wordt, zijn vele zaken eenvoudig door het verloop van tijd alleen, kansloos geworden. Seponeren en het laten vervallen van verblijfsrechten tijdens een eventuele beklagprocedure, betekent dat het de meest kwetsbare groep ontbreekt aan bescherming.¹⁷ Minderjarige slachtoffers hebben speciale begeleiding en aangepaste opvang nodig.

Tot slot

Wanneer de minister het heeft over het behoud van een groot draagvlak in de samenleving vragen wij ons af hoe de voorgestelde maatregelen (en onderzoek naar) zich verhouden tot de hoeveelheid slachtoffers waar het in de praktijk om gaat. Het aantal aanvragen B-9 bedroeg in 2010, 259 personen.¹⁸ Had de minister het bij het behoud van het 'grote' draagvlak niet eerder het draagvlak naar de gedoogpartner voor ogen? Mensenhandel is in woorden een speerpunt van het kabinet, maar ondertussen dringt de vraag zich op wat daar nu werkelijk onder verstaan dient te worden. Inzet op maatregelen om niet aangetoond misbruik van verblijfsrechten te voorkomen zoals nu gebeurt, behoort daar niet toe. De B9-regeling is ingesteld ter ondersteuning van opsporing en vervolging én de ondersteuning en bescherming van slachtoffers. Dat laatste aspect komt in de verdrukking. Dat is een kwalijke zaak. Wanneer gaat Nederland zich werkelijk richten op de aanpak van mensenhandel vanuit een breder mensenrechtelijk perspectief waarbij de bescherming van slachtoffers centraal staat?

Met vriendelijke groet,

Chris Sent – HumanTrafficking.Info: T:06 20440678 E: chrissent@humantrafficking.info

Ineke van Buren – coördinator Netwerk Mensenhandel Friesland T: 06-18628785

E:ivanburen@fierfryslan.nl

Linda Terpstra – voorzitter Raad van Bestuur Fier Fryslân T: 06-18628791

E:directie@fierfryslan.nl

Anke van Dijke – lid Raad van Bestuur Fier Fryslân T: 06-33747615 E:directie@fierfryslan.nl

Bijlagen: II

I: Voorbeelden van 'kansloze' aangiften

II: Brief aan Minister Leers 18 januari 2012 diverse organisaties

¹⁷De jaarcijfers laten geen cijfers van het aantal minderjarigen zien. Deze registratie loopt niet via Comensha, maar via Nidos. Deze laatste geeft hierin geen inzicht.

¹⁸ De jaarcijfers van Comensha 2011 laten (nog) geen aantal aanvragen B-9 zien.

Bijlage I : Voorbeelden van kansloze zaken /valse aangiftes

Koolvis/ Kluivingsbos zijn zaken waar de politie aanvankelijk helemaal niets van geloofde en het op aandringen van de hulpverlening is geweest dat het opsporingsonderzoek op gang is gekomen. Of dat een andere tijd was? Inmiddels zijn er andere en vergelijkbare zaken. Groepen afkomstig uit –bij Fier Fryslan bekende– West Afrikaans landen, die in eerste instantie niet zijn geloofd, in vreemdelingenbewaring geplaatst, of als het lot hen gunstig was, terecht gekomen in asielzoekerscentra. In bijna alle zaken is geen bedenktijd aangeboden, geen aangifte opgenomen of is soms direct geseponeerd. Pas nu blijkt, mede door eerdere zaken dat wel degelijk sprake is geweest van ernstig misbruik en uitbuiting op jonge leeftijd. En ook nu worden de septs niet teruggedraaid.

Een ander schrijnend voorbeeld van de angst en psychische problematiek¹⁹ bij slachtoffers waardoor een verkeerd beeld kan ontstaan over 'kansloze zaken' of valse aangiftes, vormt het verhaal van X. Dit verhaal is ten behoeve van de leesbaarheid zeer ingekort maar is zo veel mogelijk een feitelijke weergave. Navraag over details kan worden gedaan.

X. is van Chinese afkomst en inmiddels 27 jaar. Wanneer zij via een zogenaamde slangenkop een reis naar Europa regelt, reist ze via Rusland en Slowakije waar ze uiteindelijk wordt verkocht aan een Nederlandse man. In Nederland wordt ze opgesloten in een huis en gebruikt als huisslaaf. X. wordt gedurende de anderhalf jaar dat ze vast zit in dit huis veelvuldig verkracht door de handelaren en ook laten zij regelmatig klanten komen om seks met X. te hebben. De handelaren gebruiken veel geweld. X. raakt tweemaal zwanger, eenmaal ondergaat ze een gedwongen abortus en bij de tweede zwangerschap weet ze, als ze 6 maanden zwanger is, te vluchten. Het is dan 2006.

X. komt via Ter Apel in de asielprocedure terecht. Ze vertelt slechts delen van haar verhaal, uit angst voor represailles. Toch blijkt uit die delen dat ze slachtoffer van mensenhandel is. Ze doet aangifte, maar is bang. In haar verhaal laat ze grote stukken rondom de verdere activiteiten van de bende weg en vertelt alleen wat zij heeft meegemaakt.

Na een half jaar geeft de politie aan onvoldoende opsporingsindicaties te hebben en wil seponeren. Door 'gaten' in haar verhaal wordt bovendien getwijfeld aan haar verhaal en daarmee aan de betrouwbaarheid van haar aangifte. Terwijl het OM de beslissing tot sepot moet nemen, blijkt er een match te zijn met een onderzoek dat draait in Amsterdam. Politie Amsterdam wil X. horen. X., die weet dat een sepot haar verblijfsstatus in groot gevaar brengt, en daarmee haar veiligheid, vertelt de Amsterdamse politie iets meer dan ze tot dan toe gedaan heeft. De hulpverlening speelt bij de bemiddeling een belangrijke rol. Dan blijkt ook dat een van de benedeleden in Duitsland vermoord is. De Duitse politie hoort X. ook. Opnieuw geeft X meer openheid van zaken over de handel en wandel van de bende.

De hulpverlening ziet de levensgrote dilemma's van X.: ze heeft bescherming en veiligheid nodig, daarvoor is een verblijfsstatus essentieel; ze is echter zeer bang voor de zeer gewelddadige bende en de represailles wanneer ze er achter komen dat ze gepraat heeft met politie. Ze heeft bovendien een dochter –geboren vanuit de mensenhandelsituatie– die ze koste wat het kost wil beschermen. Uiteindelijk vertelt X. zo veel dat de politie hiermee verder kan. Ze

¹⁹ Angststoornissen vormen als zondanig immers onderdeel van psychische problematiek.

besluit echter ook bepaalde zaken niet te vertellen, om zichzelf en haar dochter te beschermen. Ze is hier open over tegen hulpverlening en politie. Ze weet welke consequenties dit kan hebben, maar haar angst is te groot. Het onderzoek loopt door. X. zit inmiddels drie jaar in de B9 en kan daardoor voortgezet verblijf aanvragen.