



Cahier 2020-6

De weg(en) naar verblijfsrecht

Waarom buitenlandse slachtoffers van mensenhandel gebruikmaken van de
asielprocedure

M. van der Meer
M. Maliepaard
S. van Can
D. Schans

Cahier

De reeks Cahier omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het WODC is verricht. Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Justitie en Veiligheid weergeeft.

Voorwoord

Buitenlandse slachtoffers van mensenhandel kunnen in Nederland gebruikmaken van de verblijfsregeling mensenhandel. In 2018 constateerde de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (NR) dat een substantieel deel van de slachtoffers mensenhandel desalniettemin gebruikmaakt van de asielprocedure. Het onderhavige onderzoek beschrijft op basis van verschillende methoden hoe vaak, op welk moment en waarom buitenlandse slachtoffers mensenhandel in de asielprocedure terechtkomen. Door middel van analyses op data beschikbaar gesteld door de NR en afkomstig van de IND, is onderzocht welke verblijfsrechtelijke routes slachtoffers mensenhandel volgen, en de frequentie waarmee dit gebeurt. Door middel van focusgroepen met professionals uit het veld is getracht de redenen achter de keuze voor de asielprocedure te komen. Het rapport biedt hiermee zowel een kwantitatieve als een kwalitatieve duiding van de eerdere constatering door de NR dat slachtoffers mensenhandel (ook) gebruikmaken van de asielprocedure.

Ik wil mijn dank uitspreken aan de voorzitter en leden van de begeleidingscommissie, te weten Conny Rijken (Universiteit Tilburg, voorzitter) Sjoerd van Bommel (Nationaal Rapporteur) en Marije Bouma (Directie Migratiebeleid, Ministerie van Justitie en Veiligheid). Voorts hebben Suze Hageman (Nationaal Rapporteur), Kirsten Floris (Directie Migratiebeleid, Ministerie van Justitie en Veiligheid), Christine Tromp (IND) en Monika Smit (WODC) het rapport van waardevolle commentaren voorzien.

Dit onderzoek was niet mogelijk geweest zonder de medewerking van de professionals die zo veel ervaring hebben in het werken met buitenlandse slachtoffers van mensenhandel, werkzaam bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst, de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel, de Categorale Opvang voor Slachtoffers van Mensenhandel, het Centraal Orgaan opvang asielzoekers, de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid – Dienst Opsporing, de Koninklijke Marechaussee, verschillende NGO's, en VluchtelingenWerk, of werkzaam als advocaat of zorgcoördinator. Tijdens het uitvoeren van het onderzoek is hun grote betrokkenheid bij dit onderwerp heel duidelijk naar voren gekomen. Ik wil hierbij dan ook nadrukkelijk mijn dank uitspreken voor de manier waarop zij meedachten, voor de informatie die zij gegeven hebben, en hun deelname aan de gesprekken en focusgroepen.

Mede namens de onderzoekers,
Prof. dr. G.J.L.M. Lensvelt-Mulders
Directeur WODC

Inhoud

Afkortingen — 6

Samenvatting — 7

1 Inleiding — 12

- 1.1 Achtergrond van en aanleiding voor het onderzoek — 12
- 1.2 Vraagstelling — 13
- 1.3 Methode — 13
- 1.4 Afbakening en begrippen — 13
- 1.5 Leeswijzer — 14

2 Een schets van de verblijfsrechtelijke context — 15

- 2.1 Verblijfsregeling mensenhandel — 15
 - 2.1.1 Bedenktijd — 15
 - 2.1.2 Tijdelijk verblijf: de B8-vergunning — 16
 - 2.1.3 Voortgezet verblijf: de B9-vergunning — 17
 - 2.1.4 Schrijnend pad — 18
 - 2.1.5 Bezwaar, beroep en beklag — 18
- 2.2 Alternatieve verblijfsgronden — 18
 - 2.2.1 De asielprocedure — 19
- 2.3 Buitenlandse slachtoffers mensenhandel in de asielprocedure — 20

3 Cijfermatig inzicht in verblijfsrechtelijke routes — 22

- 3.1 Welk deel van de buitenlandse slachtoffers mensenhandel vraagt asiel aan? — 23
- 3.2 Doorlopen slachtoffers de gehele verblijfsregeling mensenhandel voordat zij asiel aanvragen? — 25
- 3.3 Op welk moment gaan buitenlandse slachtoffers mensenhandel gebruikmaken van de asielprocedure? — 26
- 3.4 Nadere analyse van het keuzemoment na de B8-procedure — 27
- 3.5 Conclusie — 27

4 Waarom maken buitenlandse slachtoffers mensenhandel gebruik van de asielprocedure? — 29

- 4.1 Methoden — 29
 - 4.1.1 Werving deelnemers focusgroepen en samenstelling van de focusgroepen — 30
 - 4.1.2 Topiclijst en verloop van de focusgroepen — 31
 - 4.1.3 Individuele telefoongesprekken — 31
 - 4.1.4 Klankbordgroep — 31
 - 4.1.5 Analysestrategie — 32
- 4.2 Algemene redenen: asielgronden en willen blijven — 32
- 4.3 Route 1: asiel aanvragen vóór gebruik van de verblijfsregeling mensenhandel — 34
 - 4.3.1 Welke overwegingen spelen in het gebruik van de asielprocedure? — 34
 - 4.3.2 Vanuit de asielprocedure naar de verblijfsregeling mensenhandel — 37

- 4.4 Route 2: asiel aanvragen na B8 — 38
 - 4.4.1 Welke overwegingen spelen in het gebruik van de asielprocedure? — 41
 - 4.4.2 Wat zijn de overwegingen om na de B8-vergunning wel te kiezen voor de B9-procedure? — 46
- 4.5 Route 3: asiel aanvragen na afwijzing van de B9-aanvraag — 47
 - 4.5.1 Welke overwegingen spelen in het gebruik van asielprocedure? — 47
- 4.6 Procedures gelijktijdig doorlopen — 48
 - 4.6.1 Gestart met de asielprocedure (Route 1) — 48
 - 4.6.2 Gestart met de verblijfsregeling mensenhandel (Route 2) — 49

5 Conclusie en discussie — 51

- 5.1 De belangrijkste conclusies — 51
- 5.2 Nadere beschouwing van de bevindingen — 53
 - 5.2.1 De scheiding binnen het huidige verblijfsrechtelijke systeem — 53
 - 5.2.2 De koppeling tussen het strafrecht en het verblijfsrecht — 54
- 5.3 Methodologische reflectie — 55
- 5.4 Richting voor toekomstig onderzoek — 56

Summary — 58

Literatuur — 59

Bijlagen

- 1 Samenstelling begeleidingscommissie — 61
- 2 Procedure bezwaar, beroep en beklag — 62
- 3 Deelname aan de verblijfsregeling mensenhandel en asielprocedure, met verschillende selecties in de data — 63

Afkortingen

AA	Algemene Asielprocedure
AC	Aanmeldcentrum (asielprocedure)
ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel
B8	Hoofdstuk 8 deel B Vreemdelingencirculaire 2000
B9	Hoofdstuk 9 deel B Vreemdelingencirculaire 2000
CKM	Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
CoMensha	Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel
COSM	Categorale Opvang Slachtoffers Mensenhandel
EMM	Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel
EU	Europese Unie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
ISZW-DO	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid Directie Opsporing
KMar	Koninklijke Marechaussee
LHBTI	Lesbische vrouwen, Homoseksuele mannen, Biseksuelen, Transgenders en Intersekse personen
NR	Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen
OM	Openbaar Ministerie
Rvb	Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen
SGM	Schadefonds Geweldsmisdrijven
Sv	Wetboek van Strafvordering
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
Vb	Vreemdelingenbesluit 2000
Vc	Vreemdelingencirculaire 2000
Vw	Vreemdelingenwet 2000

Samenvatting

Buitenlandse slachtoffers mensenhandel kunnen gebruikmaken van zowel de verblijfsregeling mensenhandel als de asielprocedure

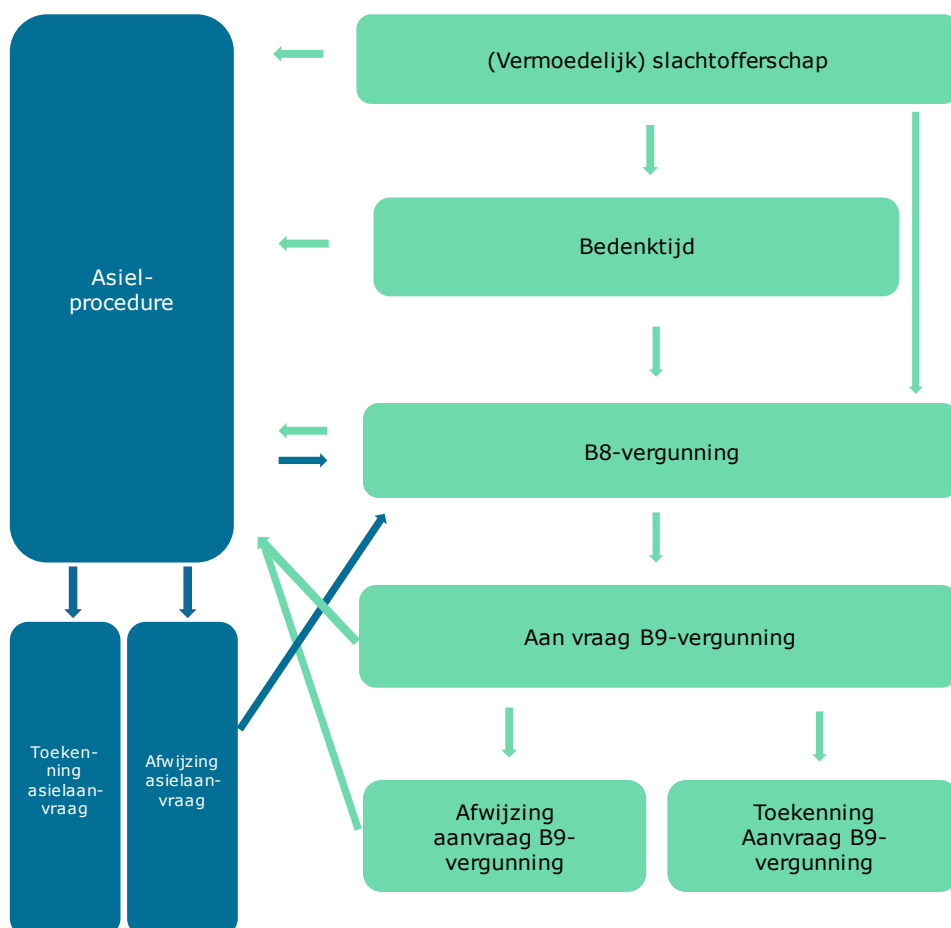
Ieder jaar worden er in Nederland naar schatting tussen de 5.000 en 7.500 mensen slachtoffer van mensenhandel. Circa 2.700 van deze (vermoedelijke) slachtoffers komen uit het buitenland. Vaak hebben buitenlandse slachtoffers mensenhandel geen verblijfsrecht in Nederland, wat wil zeggen dat zij noch de Nederlandse nationaliteit hebben, noch in het bezit zijn van een geldige verblijfsvergunning. Voor deze groep bestaat de verblijfsregeling mensenhandel, een regeling bedoeld voor slachtoffers mensenhandel die medewerking verlenen aan het strafproces tegen de mensenhandelaar. Omdat niet alle slachtoffers gebruikmaken van deze regeling en een deel van de slachtoffers mensenhandel in Nederland een asielaanvraag doet, heeft de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (NR) in de voorlaatste slachtoffermonitor (NR, 2018) aanbevolen onderzoek te doen naar redenen voor gebruik van de asielprocedure. Het onderhavige onderzoek vertrekt dan ook vanuit de vraag *'Wanneer en waarom kiezen buitenlandse slachtoffers mensenhandel voor de asielprocedure in plaats van of naast de verblijfsregeling mensenhandel en hoe vaak komt dit voor?'*. Voor dit onderzoek is een mixed-methods opzet gebruikt, waarbij kwantitatieve analyses op basis van gegevens van de IND zijn gecombineerd met focusgroepen met professionals (zoals advocaten en zorgcoördinatoren) die in hun dagelijkse werkpraktijk contact hebben met buitenlandse slachtoffers mensenhandel.

De verblijfsregeling mensenhandel

De verblijfsregeling bestaat uit drie opeenvolgende verblijfsrechtelijke situaties: bedenktijd, B8-vergunning en B9-vergunning. De bedenktijd wordt aangeboden bij de geringste aanwijzing dat sprake kan zijn van mensenhandel. Deze periode van maximaal drie maanden kunnen slachtoffers gebruiken om te bepalen of zij aangifte willen doen. Tijdens de bedenktijd kunnen slachtoffers verblijven in de Categoriele Opvang voor Slachtoffers mensenhandel (COSM). Wanneer zij bereid zijn om mee te werken aan het strafproces komen slachtoffers in aanmerking voor een tijdelijke verblijfsvergunning, de B8-vergunning. Het doen van aangifte is de enige voorwaarde waaraan een slachtoffer hoeft te voldoen. De B8-vergunning wordt aanvankelijk verleend voor één jaar en kan steeds met een jaar worden verlengd zolang het strafrechtelijk onderzoek voortduurt. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) trekt de verblijfsvergunning in wanneer het strafrechtelijk onderzoek stopt. Na de B8-vergunning kunnen slachtoffers een aanvraag indienen om langer in Nederland te mogen blijven op basis van niet-tijdelijke humanitaire gronden. Deze B9-vergunning wordt verleend voor vijf jaar en kan daarna worden verlengd. Aan het aanvragen van een B9-vergunning zijn kosten verbonden, in de vorm van leges. Daarnaast geldt een paspoortvereiste.

Slachtoffers mensenhandel kunnen op verschillende momenten gebruikmaken van de asielprocedure. Zo kan een slachtoffer eerst asiel aanvragen en daarna de verblijfsregeling in gaan, maar het kan ook andersom. In figuur S1 is schematisch weergegeven welke mogelijkheden er zijn om de verblijfsregeling mensenhandel en de asielprocedure na of naast elkaar te doorlopen.

Figuur S1 Schematische weergave van de verblijfsregeling mensenhandel en mogelijke combinaties met de asielprocedure



Waar figuur S1 een groot aantal mogelijke verblijfsrechtelijke routes laat zien, komt uit de Slachtoffermonitor van de NR (2018) naar voren dat er drie hoofdroutes te onderscheiden zijn. Route 1: een slachtoffer doet eerst een asielaanvraag en start daarna met de verblijfsregeling mensenhandel; Route 2: een slachtoffer vraagt asiel aan na het verkrijgen van de B8-vergunning; Route 3: een slachtoffer vraagt asiel aan na afwijzing van de aanvraag voor de B9-vergunning.

Een derde van de slachtoffers mensenhandel vraagt asiel aan

Op basis van door de Nationaal Rapporteur bewerkte gegevens van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) over alle buitenlandse slachtoffers mensenhandel die in de periode 2013-2017 gebruikmaakten van een of meerdere elementen van de verblijfsregeling mensenhandel (de bedenktijd, B8 of B9), is onderzocht welke slachtoffers op welke momenten van de verblijfsregeling gebruikmaakten van de asielprocedure. Het merendeel van hen blijkt tussen 2013 en 2017 enkel gebruik te maken van de verblijfsregeling mensenhandel en geen asiel aan te vragen (67%). De overige 33% vraagt wel asiel aan. Van alle slachtoffers die een asielaanvraag doen, doet ongeveer de helft dit voorafgaand aan de verblijfsregeling mensenhandel, terwijl de andere helft dit doet na gebruik te hebben gemaakt van de verblijfsregeling mensenhandel (ofwel na de B8-vergunning, ofwel na afwijzing van de aanvraag B9-vergunning).

Slachtoffers mensenhandel in de asielprocedure zijn vaak Afrikaans

Slachtoffers die alleen de verblijfsregeling mensenhandel doorlopen maar geen asielaanvraag indienen, komen uit een groot aantal landen, zoals Nigeria, Hongarije, Filipijnen, Bulgarije, Roemenië en China. Van de slachtoffers die vanuit de asielprocedure gebruikmaken van de verblijfsregeling mensenhandel (Route 1) is drie kwart afkomstig uit Afrika. Van de slachtoffers die na gebruik van de verblijfsregeling mensenhandel asielaanvragen (Routes 2 en 3) is dit zelfs 95%. We kunnen dus concluderen dat wanneer we spreken van slachtoffers mensenhandel die gebruikmaken van de asielprocedure, we het voornamelijk over Afrikaanse slachtoffers hebben.

De meeste slachtoffers doorlopen de gehele verblijfsregeling mensenhandel voordat zij een asielaanvraag doen

Van de slachtoffers die vanuit de verblijfsregeling mensenhandel de asielprocedure ingaan, heeft 80% de verblijfsregeling doorlopen tot en met het aanvragen van de B9-vergunning. Het blijkt niet zo te zijn dat slachtoffers die van de verblijfsregeling mensenhandel de overstap maken naar de asielprocedure, minder vaak een B9-aanvraag indienen. Zij doen dit zelfs vaker dan mensen die de overstap naar de asielprocedure niet maken. Tijdens de bedenktijd vraagt slechts een enkeling asielaanvraag aan. Na de B8-vergunning ligt dit aantal iets hoger, maar toch vraagt slechts 10% van de slachtoffers mensenhandel in deze fase asielaanvraag; voor de Afrikaanse slachtoffers is dit 20%. De overige slachtoffers doen een B9-aanvraag, of doen noch een asielaanvraag, noch een B9-aanvraag.

Een asielaanvraag wordt gedaan om mogelijk te kunnen blijven in Nederland en omdat er asielfronden zijn

De focusgroepen en de klankbordgroep, gemengd samengesteld met verschillende professionals (advocaten, zorgcoördinatoren, AVIM-medewerkers, COSM-medewerkers, medewerkers van ISZW-DO, het COA en de IND en NGO-medewerkers) hebben inzicht gegeven in waarom buitenlandse slachtoffers mensenhandel gebruikmaken van de asielprocedure. Factoren die een cruciale rol spelen zijn ten eerste de wens om in Nederland te blijven en ten tweede (gegeven de wens om te blijven) de perceptie van de kans op verblijfsrecht die de verschillende verblijfsrechtelijke procedures bieden. De mogelijkheid om zowel een aanvraag binnen de verblijfsregeling mensenhandel als binnen de asielprocedure te doen, maakt dat de vergelijking van de kans op een verblijfsvergunning via de ene of de andere procedure relevant wordt. Om echter kans te maken op een asielvergunning, moet het verhaal van een slachtoffer asielfronden bevatten. De aanwezigheid van asielfronden vormt de derde algemene reden voor de keuze voor de asielprocedure die in de focusgroepen naar voren kwam: bij afwezigheid van asielfronden wordt slachtoffers niet aangeraden om een asielaanvraag in te dienen, of wordt aan slachtoffers aangegeven dat de kans op een vergunning erg klein is.

Treinkaartje naar Ter Apel

Naast het willen blijven in Nederland en het wel of niet hebben van asielfronden, zijn er per verblijfsrechtelijke route die buitenlandse slachtoffers mensenhandel volgen, aanvullende redenen voor de keuze voor de asielprocedure. Wanneer slachtoffers als eerst een asielaanvraag indienen en daarna gebruikmaken van de verblijfsregeling mensenhandel (Route 1), is de keuze voor de asielprocedure niet altijd een bewuste. Zo gaan slachtoffers uit zichzelf naar het aanmeldcentrum, of worden slachtoffers door AVIM-medewerkers naar Ter Apel gestuurd omdat het niet terug kunnen naar het land van herkomst wordt opgevat als een verzoek tot (asiel-

rechtelijke) bescherming. Er zijn ook slachtoffers die in samenspraak met een advocaat of zorgcoördinator asiel aanvragen, omdat zij, vanwege de aanwezigheid van asielgronden, een goede kans maken op verblijfsrecht via de asielprocedure. Een andere reden kan zijn dat er bij het slachtoffer een te grote angst is voor (de gevolgen van) het doen van aangifte. Een gedeelte van de slachtoffers die als eerste in de asielprocedure terecht komen, wordt tijdens deze procedure gesignaleerd als mogelijk slachtoffer mensenhandel en kan op deze manier alsnog in de verblijfsregeling mensenhandel terecht komen.

De leges, het paspoortvereiste en de IND-toetsing binnen de B9-procedure worden als drempels ervaren

Wanneer slachtoffers gebruikmaken van de verblijfsregeling mensenhandel, kunnen zij op verschillende momenten binnen de verblijfsregeling een asielaanvraag doen. Tijdens de focusgroepen is naar voren gekomen dat het eerste moment waarop de keuze belangrijk is, is wanneer het Openbaar Ministerie (OM) besluit tot seponeren, vaak vanwege de geringe opsporingsindicaties, en de B8-vergunning ingetrokken wordt door de IND. Een slachtoffer kan dan een aanvraag doen voor een B9-vergunning op humanitaire gronden, waarbij de IND in de toetsing in ieder geval kijkt naar het risico op represailles in land van herkomst, het risico op vervolging in land van herkomst, en de mogelijkheid van sociale en maatschappelijke herintegratie in land van herkomst (voor de volledige beschrijving, zien paragraaf 2.1.3). Naast een B9-aanvraag kan het slachtoffer ook asiel aanvragen (Route 2). Deelnemers aan de focusgroepen beschouwen de B9-procedure en de bijbehorende voorwaarden in vergelijking met de asielprocedure als minder aantrekkelijk. De leges die betaald moeten worden en het paspoort waarover een slachtoffer moet beschikken, twee voorwaarden die niet gelden binnen de asielprocedure, worden ervaren als drempels voor het aanvragen van een B9-vergunning. Naast de leges en het paspoortvereiste wordt de toetsing van de IND van de aannemelijkheid van het relaas van slachtofferschap en van humanitaire gronden als strikt en niet transparant ervaren. De keuze voor de asielprocedure is dan ook verbonden met en dient begrepen te worden in relatie tot het *niet* kiezen voor het indienen van een B9-aanvraag. Zeker wanneer het verhaal van het slachtoffer asielgronden bevat, geven professionals aan dat zij het doen van een asielaanvraag in veel gevallen aantrekkelijker vinden.

Asiel aanvragen als laatste strohalm

Tot slot wordt de keuze voor de asielprocedure gemaakt wanneer het niet meer mogelijk is om verblijfsrecht te krijgen via de verblijfsregeling mensenhandel (Route 3). Slachtoffers hebben de gehele verblijfsregeling doorlopen en asiel aanvragen vormt een laatste mogelijkheid om kans te maken om legaal in Nederland te kunnen blijven. Hoewel het hier van minder groot belang lijkt of iemand een redelijke kans maakt op verblijfsrecht via de asielprocedure, zijn er ook slachtoffers die in deze fase asiel aanvragen omdat ze er eerder niet klaar voor waren om hun asielrelaas te delen.

B9 gezien als onaantrekkelijk, maar tegelijk veelvuldig gebruikt

Een eerste belangrijk inzicht van dit onderzoek, en een aanvulling op de cijferweergave in de Slachtoffermonitor (NR, 2018), is dat de groep buitenlandse slachtoffers die start met de asielprocedure nog vóór gebruik van de verblijfsregeling mensenhandel (Route 1), betrekkelijk groot is. Tegelijkertijd is de groep slachtoffers die besluit om te starten met de asielprocedure na het verkrijgen van een B8-vergunning (Route 2), kleiner dan van tevoren gedacht op basis van de Slachtoffermonitor. Het merendeel van de slachtoffers die asiel aanvragen, blijkt dit te doen na afwijzing

van de B9-aanvraag, wanneer de mogelijkheden voor het verkrijgen van verblijfsrecht binnen de verblijfsregeling mensenhandel zijn uitgeput (Route 3). Tot slot blijkt dat slachtoffers mensenhandel die vanuit de verblijfsregeling mensenhandel asiel aanvragen, niet minder vaak de volledige verblijfsregeling mensenhandel doorlopen dan slachtoffers die daarna geen asiel aanvragen.

Dat een groot deel van de buitenlandse slachtoffers mensenhandel na de B8-vergunning de B9-vergunning aanvraagt, betekent dat de ervaren drempels van de leges, het paspoortvereiste en de IND-toetsing voor velen geen belemmering vormen voor het indienen van de B9-aanvraag. Dit wil echter niet zeggen dat deze drempels niet ervaren worden of dat zij geen consequenties hebben. In de focusgroepen is veelvuldig naar voren gekomen dat de B9-procedure, mede vanwege de drempels, als een onaantrekkelijke en weinig kansrijke procedure wordt ervaren. Deze perceptie speelt een rol in het afwegingsproces, hetgeen er bij een kleine groep slachtoffers toe leidt dat zij na sepot asiel aanvragen in plaats van de B9-vergunning. De keuze voor de asielprocedure kan echter niet volledig verklaard worden door deze procedurele verschillen; uiteindelijk is de belangrijkste overweging een inhoudelijke, namelijk of er wel of geen asielgronden aanwezig zijn in het verhaal van een slachtoffer.

Het bestaan van twee procedures wordt als onwenselijk beschouwd

Het feit dat het asielrelaas en het slachtofferschap mensenhandel beide zijn ondergebracht in een eigen verblijfsrechtelijke procedure, wordt door een deel van de deelnemers aan de focusgroepen als onwenselijk beschouwd. Uiteindelijk doorloopt een aanzienlijk deel van de slachtoffers beide procedures, wat niet alleen extra belastend is voor slachtoffers zelf, maar ook zorgt voor een groter beroep op de capaciteit van de IND. Daarnaast zorgt de scheiding tussen de reguliere verblijfsregeling mensenhandel en de asielprocedure binnen het huidige verblijfsrechtelijke systeem voor knelpunten in de uitvoeringspraktijk van professionals, voor wie het lastig kan zijn om slachtoffers van de juiste ondersteuning te voorzien.

Meer onderzoek nodig naar het begin van het verblijfsrechtelijke traject

Dit onderzoek heeft laten zien dat een substantieel gedeelte van de buitenlandse slachtoffers mensenhandel start met de asielprocedure. Slechts een deel van deze groep komt op enig moment in de verblijfsregeling terecht. Het (vroegtijdig) signaleren van slachtofferschap is daarom cruciaal. Als slachtofferschap snel wordt gesignaleerd binnen de asielketen kunnen slachtoffers toegang krijgen tot zorg, en gaan opsporingsindicaties minder vaak verloren. Professionals kunnen hierin het verschil maken. Dat onze bevindingen suggereren dat juist aan de 'voorkant' verschillen bestaan in het handelen van professionals, onderstreept het belang meer inzicht te verkrijgen in de manieren waarop signalering van slachtofferschap van mensenhandel verbeterd kan worden.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond van en aanleiding voor het onderzoek

Ieder jaar worden er in Nederland mensen slachtoffer van mensenhandel.¹ Mensenhandel kan worden gedefinieerd als 'het werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of huisvesten van mensen, met gebruik van dwang (in brede zin) en met het doel die mensen uit te buiten' (Programma-aanpak Samen tegen mensenhandel, 2018, p. 7), en is in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht strafbaar gesteld. Mensenhandel kent verschillende vormen van uitbuiting; seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting en gedwongen orgaanverwijdering. Volgens een schatting van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (NR) en United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) is er in Nederland jaarlijks sprake van tussen de 5.000 en 7.500 (vermoedelijke)² slachtoffers mensenhandel van wie circa 2.700 niet-Nederlandse slachtoffers (NR, 2018). Slechts een kwart van deze laatste groep is echter bekend bij betrokken instanties. Vaak hebben buitenlandse slachtoffers mensenhandel geen verblijfsrecht in Nederland, wat wil zeggen dat zij noch de Nederlandse nationaliteit hebben, noch in het bezit zijn van een geldige verblijfsvergunning. Voor deze groep bestaat sinds 1988 een bijzonder toelatingsbeleid in de vorm van de verblijfsregeling mensenhandel, een regeling die de bescherming van slachtoffers mensenhandel en het verbeteren van de opsporing van mensenhandelaren tot doel heeft (TK 2013-2014, 28 638, nr. 121).

Toch maken niet alle slachtoffers gebruik van deze regeling. Veel slachtoffers blijven helemaal buiten beeld. Een ander deel maakt (naast, of in plaats van de verblijfsregeling mensenhandel) gebruik van de asielprocedure, zo blijkt zowel uit dossieronderzoek (De Jong, 2015; Leermakers et al., 2017) als uit de Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017 van de NR (2018). Volgens de NR (2018, p. 132) is er nog 'onvoldoende zicht' op waarom een deel van de slachtoffers mensenhandel kiest voor het doen van een asielaanvraag. De NR beveelt naar aanleiding hiervan aan 'om onderzoek te laten verrichten naar de reden dat een aanzienlijk deel van de slachtoffers mensenhandel kiest voor een asielprocedure' (ibid., p. 132).

Mede op basis van bovenstaande aanleiding is het onderhavige onderzoek opgezet. Wanneer slachtoffers een asielaanvraag indienen nadat de mogelijkheden voor verblijf binnen de verblijfsregeling mensenhandel zijn uitgeput, is dit begrijpelijk vanuit het oogpunt dat zij in Nederland willen blijven. Echter, het is verrassend dat sommige slachtoffers ervoor kiezen om de asielprocedure in te gaan in plaats van (verder) gebruik te maken van de verblijfsregeling, aangezien deze specifiek is ingericht voor personen die slachtoffer zijn geworden van mensenhandel. De regeling biedt immers vormen van bescherming en voorzieningen waar binnen de asielprocedure geen aanspraak op kan worden gemaakt (NR, 2018). Het kan daarnaast problematisch zijn als slachtoffers mensenhandel voor de asielprocedure kiezen, wanneer daardoor opsporingsinformatie in mindere mate of pas later bij de politie terecht zou komen, hetgeen de opsporing en vervolging van mensenhandelaren bemoeilijkt (ibid.; Leermakers et al., 2017). Het onderliggende onderzoek richt zich dan ook op

¹ In de rest van dit rapport spreken we kortweg van '(buitenlandse) slachtoffers mensenhandel'.

² In navolging van de NR (2018, p. 93) wordt, omwille van de leesbaarheid, in de rest van dit rapport gesproken van 'slachtoffers', hoewel 'de bedenktijd en verblijfsvergunningen op grond van het beleid inzake mensenhandel in Nederland openstaan voor vermoedelijke slachtoffers mensenhandel'.

de vraag wanneer en waarom buitenlandse slachtoffers mensenhandel gebruikmaken van de asielprocedure.

1.2 Vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is om meer inzicht te krijgen in de vraag wanneer en waarom slachtoffers mensenhandel zonder verblijfsrecht een asielaanvraag doen en hoe vaak dit voorkomt. De vraag die hierbij centraal staat, is *'Wanneer en waarom kiezen buitenlandse slachtoffers mensenhandel voor de asielprocedure in plaats van of naast de verblijfsregeling mensenhandel en hoe vaak komt dit voor?'*

1.3 Methode

Voor dit onderzoek is een mixed-methods opzet gebruikt. Ten eerste is er een aanvullende kwantitatieve analyse verricht op het databestand dat de basis vormt voor de analyses in de Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017 (NR, 2018). Deze data zijn afkomstig van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en bewerkt door de NR. Het doel van onze aanvullende analyses is het verkrijgen van cijfermatig inzicht in de prevalentie van de verschillende mogelijke verblijfsrechtelijke routes en daarbij horende achtergrondkenmerken van slachtoffers. Ten tweede zijn voor het kwalitatieve deel van het onderzoek oriënterende gesprekken gevoerd met sleutelinformanten. Op basis van deze informatie zijn focusgroepen georganiseerd met professionals van verschillende organisaties die in hun werk contact hebben met slachtoffers mensenhandel, zodat zij vanuit hun ervaringen uit de dagelijkse praktijk inzichten konden delen. Na de analyses van de focusgroepen en een aantal aanvullende gesprekken is een klankbordgroep georganiseerd waarin de resultaten gepresenteerd zijn en waarin geïnventariseerd is in hoeverre deze resoneerden met de ervaringen van de deelnemers.

1.4 Afbakening en begrippen

De verblijfsregeling mensenhandel heeft veel aspecten waar regelmatig discussie over is. Het betreft dan zowel discussies rondom beleid als rondom de uitvoering van de regeling. Dit heeft geleid tot een veelheid aan onderzoek naar onder andere aangiftebereidheid, aannemelijkheid slachtofferschap, en oneigenlijk gebruik van de regeling (Smit & Klaver, 2019; Klaver, Van der Leun & Schreijenberg, 2013; Rijken, Van Dijk & Klerx-van Mierlo, 2013). Het onderhavige rapport betreft specifiek de keuze voor de asielprocedure van meerderjarige buitenlandse slachtoffers mensenhandel. Andere aspecten van de verblijfsregeling mensenhandel komen alleen aan de orde in zoverre zij verband houden met deze keuze. Minderjarige slachtoffers worden niet meegenomen in dit onderzoek, aangezien zij een zeer specifieke groep vormen.

Het aantal buitenlandse slachtoffers mensenhandel met een potentiële Dublinclaim dat aangifte doet van mensenhandel blijkt de afgelopen jaren sterk te zijn toegenomen (NR, 2019). De problemen die hier mee samenhangen, zoals oplopende wachttijden bij de politie, vallen echter buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Ten tijde van het veldonderzoek is er een wijziging in de Vreemdelingencirculaire doorgevoerd die betrekking heeft op zogeheten Dublinclaimanten in de verblijfsregeling mensenhandel (TK, 2018-2019, 28 638, nr. 165). Omdat deze wijziging plaatsvond na de start van de dataverzameling, is ervoor gekozen om in dit rapport de situatie

vóór de wijziging te bespreken. Deze situatie vormde namelijk de basis voor het veldonderzoek. Voor meer informatie over de wijziging, zie box 1 in hoofdstuk 2.

1.5 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt een beeld geschetst van zowel de verblijfsregeling mensenhandel als de asielprocedure. In hoofdstuk 3 wordt een overzicht gegeven van de verblijfsrechtelijke routes die slachtoffers kunnen doorlopen en het cijfermatige belang van de verschillende routes op basis van kwantitatieve analyses van door de NR bewerkte IND-data. In hoofdstuk 4 wordt de kwalitatieve studie van dit onderzoek besproken, waarbij nadrukkelijk wordt gekeken naar mogelijke verklaringen voor het gebruik van de asielprocedure door slachtoffers mensenhandel. Tot slot volgen in hoofdstuk 5 de conclusie en discussie.

2 Een schets van de verblijfsrechtelijke context

Zoals in de inleiding beschreven kent Nederland sinds 1988 een reguliere verblijfsregeling voor buitenlandse slachtoffers mensenhandel, vastgelegd in de Vreemdelingenwet 2000 (Vw), de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc) en het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb). Om te begrijpen waarom slachtoffers al dan niet gebruikmaken van deze regeling, is het belangrijk een overzicht te hebben van de regeling, de uitvoering ervan en van de betrokken partijen. In dit hoofdstuk zullen we een korte schets geven van de verblijfsregeling mensenhandel en de verschillende fases die slachtoffers kunnen doorlopen (paragraaf 2.1); vervolgens zetten we kort uiteen hoe de asielprocedure eruitziet (paragraaf 2.2). In paragraaf 2.3 geven we een overzicht van verschillende manieren waarop de verblijfsregeling mensenhandel en de asielprocedure na of naast elkaar doorlopen kunnen worden.

2.1 Verblijfsregeling mensenhandel

De verblijfsregeling mensenhandel heeft zowel de bescherming van slachtoffers mensenhandel als het verbeteren van de opsporing van mensenhandelaren tot doel (TK 2013-2014, 28 638, nr. 121).³ Slachtoffers die gebruikmaken van de regeling hebben rechtmatig verblijf (art. 8 Vw). Medewerking van slachtoffers aan het strafproces kan bijdragen aan de opsporing van daders van mensenhandel, waarmee nieuwe slachtoffers worden voorkomen. De verblijfsregeling kent drie verblijfsrechtelijke situaties: bedenktijd, B8-vergunning en B9-vergunning. Voor de nu volgende beschrijving van de procedure is gebruikgemaakt van wetteksten, aangevuld met beschrijvingen in de literatuur (m.n. NR, 2018) en gesprekken met medewerkers van de IND.

2.1.1 Bedenktijd

Slachtoffers mensenhandel kunnen zichzelf melden bij, of worden aangetroffen door, een opsporingsdienst. Opsporingsdiensten die te maken krijgen met het signaleren van mensenhandel zijn de politie (Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM)), Koninklijke Marechaussee (KMar) en Inspectie SZW Dienst Opsporing (ISZW-DO). Meestal gaat het hier om de politie (NR, 2018). Op het moment dat een slachtoffer in aanraking komt met een opsporingsdienst vindt er een informatief gesprek plaats (eventueel in de aanwezigheid van een advocaat) om het slachtoffer uitleg te geven over het strafproces (*Staatscourant* 2013/16816). Bij de geringste aanwijzing dat sprake is van mensenhandel en/of op voorspraak van ISZW-DO biedt de politie of KMar (B8/3 ad 1 Vc) aan het slachtoffer de bedenktijd aan waarna deze rechtmatig verblijf verkrijgt (art. 8 sub k Vw). Deze tijd van maximaal drie maanden kan het slachtoffer gebruiken om te bepalen of zij⁴ aangifte

³ Een vergunning conform de verblijfsregeling mensenhandel kan worden verleend (art. 3.48 Vb) aan een slachtoffer dat aangifte doet (slachtoffer-aangever), een slachtoffer dat op een andere wijze meewerkt aan het strafproces of een getuige die aangifte doet (getuige-aangever). Op de getuige-aangever (art. 3.48 lid 1 onder c Vb) wordt in dit onderzoek niet verder ingegaan. Omwille van de leesbaarheid is ervoor gekozen om in dit rapport steeds te spreken over het doen van aangifte, waar wordt bedoeld: 'het doen van aangifte of anderszins meewerken aan het strafproces'.

⁴ Omwille van de leesbaarheid wordt in dit rapport naar slachtoffers verwezen in de vrouwelijke vorm.

wil doen (NR, 2017). Er is overigens geen sprake van een minimale bedenktijd; als het slachtoffer dat wenst kan er ook meteen aangifte worden gedaan.

De bedenktijd schort het vertrek op van een slachtoffer dat niet rechtmatig in Nederland verblijft; het slachtoffer is tijdens de bedenktijd nog niet in het bezit van een geldig verblijfsdocument. Tijdens de bedenktijd kunnen slachtoffers verblijven in de Categorale Opvang voor Slachtoffers mensenhandel (COSM). Deze crisisopvang is speciaal ingericht op slachtoffers mensenhandel en biedt gespecialiseerde zorg, zoals psychische hulp (zie Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha), z.j.). Slachtoffers hebben op grond van de 'Regeling verstrekkingen aan bepaalde categorieën vreemdelingen' (Rvb) in die periode recht op ondermeer een uitkering en ziektekostenverzekering. Een zorgcoördinator mensenhandel coördineert de zorg, hulp en diensten aan slachtoffers. Deze zorgcoördinator zorgt ervoor dat slachtoffers mensenhandel over de juiste informatie beschikken omtrent de juridische consequenties van het doen van aangifte. Hiervoor kan een advocaat worden ingeschakeld.

2.1.2 Tijdelijk verblijf: de B8-vergunning

Slachtoffers komen in aanmerking voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd (art. 14 Vw) op tijdelijke humanitaire gronden (B8/1 Vc) wanneer zij bereid zijn om mee te werken aan het strafproces. Het doel van deze verblijfsvergunning (hierna: B8-vergunning) is bescherming in verband met het strafrechtelijk onderzoek. Het doen van aangifte is de enige voorwaarde waaraan een slachtoffer hoeft te voldoen (in geval van het schrijnend pad is de situatie anders, zie paragraaf 2.1.4). Wanneer aangifte is gedaan, eindigt de bedenktijd en daarmee het recht op verblijf in de COSM. De AVIM of de KMar stuurt een kennisgeving van de aangifte (M55-formulier) naar de IND (B8/3 ad 2 en 3 Vc). De IND beslist vervolgens binnen een streeftermijn van 24 uur (B8/3.1 Vc ad 2 en 3). Het slachtoffer dient dus geen aparte aanvraag in voor deze verblijfsvergunning en er komt ook geen inhoudelijke beoordeling van het slachtofferschap door de IND aan te pas.⁵ In de praktijk betekent dit dat vrijwel alle slachtoffers die aangifte doen per ommegaande een verblijfsvergunning ontvangen (NR, 2018). Voor slachtoffers met een (potentiële) Dublinclaim is deze procedure inmiddels aangepast (zie box 1). Wanneer de B8-vergunning is verleend worden slachtoffers geacht door te stromen naar een andere vorm van woonruimte zoals de vrouwenopvang of zelfstandige woonruimte (CoMensha, z.j.). De B8-vergunning wordt aanvankelijk verleend voor één jaar en kan steeds met een jaar worden verlengd zolang het strafrechtelijk onderzoek voortduurt (B8/3.2 Vc). De IND trekt de verblijfsvergunning in wanneer het onderzoek omtrent de mensenhandelzaak stopt, bijvoorbeeld omdat er geen verdachte in beeld is. Deze intrekking kan kort na aangifte plaatsvinden (zie bijv. De Jong, 2015).

Box 1 Recente ontwikkelingen in de verblijfsregeling mensenhandel

Een asielaanvraag wordt niet in behandeling genomen indien op grond van de Dublinverordening is vastgesteld dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag (art. 30 Vw)^a – een asielzoeker wordt dan beschouwd als zogeheten Dublinclaimant. Voor buitenlandse slachtoffers mensenhandel die aangifte hebben gedaan, geldt dat na verlening van de B8-vergunning de Dublinclaim komt te vervallen en Nederland alsnog verantwoordelijk wordt voor een eventueel asielverzoek. Het aandeel B8-verleningen aan slachtoffers met een Dublinclaim is tussen 2016 en 2018 bijna vijf keer zo groot geworden.

⁵ Wel wordt er een openbare ordetoets gedaan en kunnen strafrechtelijke antecedenten een afwijzingsgrond vormen (ACVZ, 2005).

In 2018 was er bij iets meer dan de helft van alle B8-verleningen sprake van een (potentiële) Dublinclaim (NR, 2019).

Met ingang van 1 augustus 2019 is er een wijziging doorgevoerd in de verblijfsregeling mensenhandel (B8/3; TK 2018-2019, 28 638, nr. 165) die betrekking heeft op slachtoffers mensenhandel met een Dublinclaim. Aanleiding voor deze wijziging was een grote toename in het aantal verzoeken tot het doen van aangifte door slachtoffers met een Dublinclaim, hetgeen resulteerde in wachtlijsten (oplopend tot meerdere maanden) om aangifte van mensenhandel te kunnen doen (NR, 2019). De wijziging van de Vc houdt in dat de IND pas een B8-vergunning toekent aan een vreemdeling op wie de Dublinverordening van toepassing is, nadat het OM heeft bericht dat de aanwezigheid van de vreemdeling in Nederland noodzakelijk wordt geacht in het belang van de opsporing en vervolging van mensenhandel (B8 3.1 ad 2 en 3 Vc).

Omdat, zoals in hoofdstuk 1 aangegeven, deze wijziging plaatsvond ten tijde van het veldwerk voor dit onderzoeksrapport, is de situatie na de wijziging voor dit rapport buiten beschouwing gelaten.

^a Omdat de vreemdeling via een ander land de EU is binnengekomen, een visum heeft van een ander land aangesloten bij de Dublinverordening, of elders een asielaanvraag heeft ingediend.

2.1.3 Voortgezet verblijf: de B9-vergunning

Na de B8-vergunning kunnen slachtoffers een aanvraag indienen om langer in Nederland te mogen blijven op basis van niet-tijdelijke humanitaire gronden (art. 3.51 lid 1 Vb). Deze vergunning (hierna: B9-vergunning) wordt verleend voor vijf jaar en kan daarna worden verlengd (art. 14 lid 4 Vw). De mogelijkheid bestaat om na vijf jaar – mits aan daarvoor geldende voorwaarden wordt voldaan – een verblijfsvergunning voor onbepaalde duur aan te vragen (art. 20 en 21 Vw). Aan het aanvragen van een B9-vergunning zijn kosten verbonden, in de vorm van leges. Daarnaast dient het slachtoffer in het bezit te zijn van een geldig document voor grensoverschrijding (art. 16 lid 1 sub b Vw), doorgaans een paspoort (daarom wordt dit vereiste vaak het 'paspoortvereiste' genoemd).⁶

De B9-vergunning kan op verschillende manieren verkregen worden. Ten eerste wordt de B9 verleend wanneer de officier van justitie besluit om strafrechtelijke vervolging in te stellen tegen de verdachte van het feit op basis waarvan de B8-vergunning is afgegeven (B9/12 Vc). Waar er tot oktober 2018 sprake moest zijn van veroordeling van de mensenhandelaar(s) om aanspraak te kunnen maken op een B9-vergunning, is tegenwoordig het instellen van vervolging voldoende (TK 2017-2018, 28 638, nr. 162). Daarnaast kan een slachtoffer dat al drie jaar in Nederland verblijft op basis van een B8-vergunning en van wie de strafzaak nog loopt, ook aanspraak maken op een B9-vergunning (B9/12 Vc).

Tenslotte kan er, indien er geen sprake (meer) is van een strafzaak, een B9-vergunning worden verleend op basis van niet-tijdelijke humanitaire gronden, rechtstreeks verband houdend met mensenhandel,⁷ waardoor het slachtoffer op verblijf

⁶ Het paspoortvereiste geldt onverkort voor de verblijfsregeling mensenhandel (art. 16 lid 1 sub b Vw), maar wordt bij de B8-aanvraag niet tegengeworpen door de IND (B8/3.1 Vc). Artikel 3.72 Vb stelt een vreemdeling vrij van het paspoortvereiste bij een reguliere aanvraag voor bepaalde tijd (art. 3.83 Vb bij een verlengingsaanvraag), indien zij naar het oordeel van de minister van Justitie en Veiligheid heeft aangetoond dat zij vanwege de regering van het land van herkomst niet of niet meer in het bezit van een geldig document voor grensoverschrijding kan worden gesteld. Hiervoor geldt een aantoonbare inspanningsverplichting (NR, 2018, p. 108).

⁷ Dit betreft een verduidelijking van B9/10, B9/12 en B9/13 in 2014. Zie 'Besluit van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 18 maart 2014, nummer WBV 2014/8, houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000'; <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2014-8487.html> (geraadpleegd oktober 2019).

in Nederland is aangewezen (B9/12 Vc). Het is aan het slachtoffer om aan te tonen dat sprake is van dergelijke gronden. Deze gronden worden vervolgens getoetst, waarbij de IND kijkt naar de aannemelijkheid van het mensenhandelrelaas op basis van een schriftelijk dossier dat het slachtoffer zelf aanlevert en eventuele andere relevante informatie die de IND voorhanden heeft. De IND betreft in elk geval de volgende drie factoren bij de beoordeling van de aanvraag: (1) het risico op represailles richting het slachtoffer en diens familie en in hoeverre autoriteiten in het land van herkomst het slachtoffer hiertegen kunnen beschermen; (2) het risico op vervolging in het land van herkomst; en (3) de mogelijkheid om weer opgenomen te worden in de maatschappij in het land van herkomst (sociale en maatschappelijke herintegratie) (B9/12 Vc). De IND beslist in principe binnen negentig dagen of de B9-vergunning wordt verleend.

2.1.4 *Schrijnend pad*

In de voorgaande paragrafen is het standaard traject binnen de verblijfsregeling mensenhandel besproken. Wanneer een slachtoffer echter niet in staat is tot het doen van aangifte, kan zij nog steeds in aanmerking komen voor een vergunning (art. 3.48 lid 1 onder d Vb). Dit traject wordt ook wel het schrijnend pad genoemd. Het slachtoffer moet hierbij aantonen dat het niet doen van aangifte in verband staat met een ernstige bedreiging en/of een medische of psychische beperking (B8/3.1 Vc).⁸ Hiervoor moeten er volgens de politie aanwijzingen zijn van slachtofferschap mensenhandel en moet er uit een verklaring van de behandelaar blijken waarom het slachtoffer geen aangifte kan doen (Noteboom & Dettmeijer-Vermeulen, 2015). De B8-vergunning wordt ook in het geval van schrijnend pad verleend voor een jaar maar kan niet verlengd worden. Dit is anders wanneer het slachtoffer na dit jaar alsnog aangifte doet; dan behoudt zij de B8-vergunning, die dan wel kan worden verlengd. Wanneer het slachtoffer na het eerste jaar aantoont dat de ernstige bedreiging en/of de fysieke of psychische beperking op grond waarvan zij geen aangifte kan doen nog altijd voortduurt, kan zij een B9-vergunning aanvragen op basis van het schrijnend pad (B9/10 Vc).

2.1.5 *Bezwaar, beroep en beklag*

Indien de aanvraag voor verblijf afgewezen wordt, kan het slachtoffer een bezwaarprocedure en eventueel daarna nog een beroepsprocedure starten. Wanneer het OM besluit om de strafzaak te seponeren – de verkregen B8-vergunning wordt op basis van deze beslissing ingetrokken – en het slachtoffer het niet eens is met dit besluit, kan zij schriftelijk beklag doen bij het Gerechtshof (art. 12 Wetboek van Strafvordering (Sv)). Zie bijlage 2 voor meer informatie over deze procedures.

2.2 **Alternatieve verblijfsgronden**

Buitenlandse slachtoffers mensenhandel die buiten de verblijfsregeling mensenhandel in aanmerking willen komen voor (duurzaam) verblijf in Nederland hebben ook de mogelijkheid om een aanvraag te doen voor andere vreemdelingrechtelijke verblijfsdoelen. De asielprocedure lijkt het meest voorkomende alternatief voor

⁸ In oktober 2018 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid 'minderjarigheid' toegevoegd als een extra grond aan de regeling van het schrijnend pad. Zie 'Aanpassingen Vreemdelingencirculaire 2000 Mensenhandel'; www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/mensenhandel-mensensmokkel/documenten/brieven/2018/08/31/tk-bijlage-aanpassingen-vreemdelingencirculaire-2000-mensenhandel (geraadpleegd december 2019).

slachtoffers te zijn (NR, 2018). Om te begrijpen waarom slachtoffers mensenhandel kiezen voor de asielprocedure, bespreken we kort de belangrijkste kenmerken van deze procedure.

2.2.1 De asielprocedure

Nederland biedt op basis van internationale verdragen bescherming (asiel) aan mensen die in Nederland willen verblijven en in hun eigen land gevaar lopen (zie art. 29 Vw).⁹ De IND beoordeelt of iemand gegronde redenen heeft om te vrezen voor vervolging op grond van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een sociale groep, of voor onmenselijke behandeling in het land van herkomst. De asielaanvraag voor bepaalde tijd (art. 28 Vw) is kosteloos en kan op twee plekken worden gedaan, namelijk in Ter Apel of, in geval van aankomst met het vliegtuig, bij de Koninklijke Marechaussee op Schiphol.

Binnen de asielprocedure zijn er drie soorten procedures: de verkorte asielprocedure, de Algemene Asielprocedure (AA) en de Verlengde Asielprocedure (VA). De verkorte asielprocedure wordt gevolgd wanneer de asielzoeker afkomstig is uit een land dat is opgenomen op de lijst met veilige landen van herkomst; als er aanwijzingen zijn dat hij of zij al bescherming heeft in een andere lidstaat van de EU (art. 30a Vw); of indien er op grond van de Dublinverordening een vermoeden is dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag (art. 30 Vw). Er is dan geen sprake van een rust- en voorbereidingstermijn en er vindt snel een gehoor plaats. Wanneer er geen sprake is van een verkorte asielprocedure komt een asielzoeker allereerst terecht in de AA. Na aanmelding geldt dan een rust- en voorbereidingstermijn van minimaal zes dagen. In deze periode wordt de asielzoeker onder andere door VluchtelingenWerk en de eventueel betrokken advocaat geïnformeerd over de asielprocedure.¹⁰ Er vinden vervolgens gehoren plaats waarin de asielzoeker kan vertellen waarom terugkeer naar het land van herkomst geen mogelijkheid is. Wanneer de IND niet binnen acht dagen een beslissing kan nemen op de aanvraag, komt de asielzoeker in de VA terecht. De wettelijke beslistermijn duurt maximaal zes maanden (IND, z.j.). Gedurende de looptijd van de asielaanvraag verblijft de asielzoeker in een opvanglocatie van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), doorgaans een asielzoekerscentrum (AZC). De duur van de asielprocedure, en daarmee van het verblijf in het AZC, verschilt sterk per tijdsperiode en per herkomstgroep (Maliepaard, Witkamp & Jennissen, 2015).

Als onderdeel van de implementatie van de Procedurerichtlijn (2013/32/EU) maakt de IND sinds 2015 een integrale geloofwaardigheidsbeoordeling van het asielrelaas, op basis van enkele (openbaar inzichtelijke) richtlijnen (IND Werkinstructie nr. 2014/10). In de beoordeling worden 'alle relevante omstandigheden van het geval [...] betrokken en in onderlinge samenhang gewogen' (IND Werkinstructie nr. 2014/10, p. 3). Er wordt hierbij gebruikgemaakt van een aantal geloofwaardigheidsindicatoren die samen gewogen worden, op basis waarvan de geloofwaardigheid van een element van het relaas wordt beoordeeld. Hierbij geldt dat een ongeloofwaardig geachte gebeurtenis in het relaas niet automatisch gevolgen heeft voor de geloofwaardigheid van andere gebeurtenissen in het relaas. Tot slot is het niet kunnen overleggen van een paspoort geen zelfstandige afwijzingsgrond voor

⁹ Internationale verdragen zoals het Vluchtelingenverdrag van Genève en het Europees verdrag voor de Rechten van de Mens. Zie 'Behandeling asielaanvragen'; www.rijksoverheid.nl/-onderwerpen/asielbeleid/procedure-behandeling-asielzoekers (geraadpleegd december 2019).

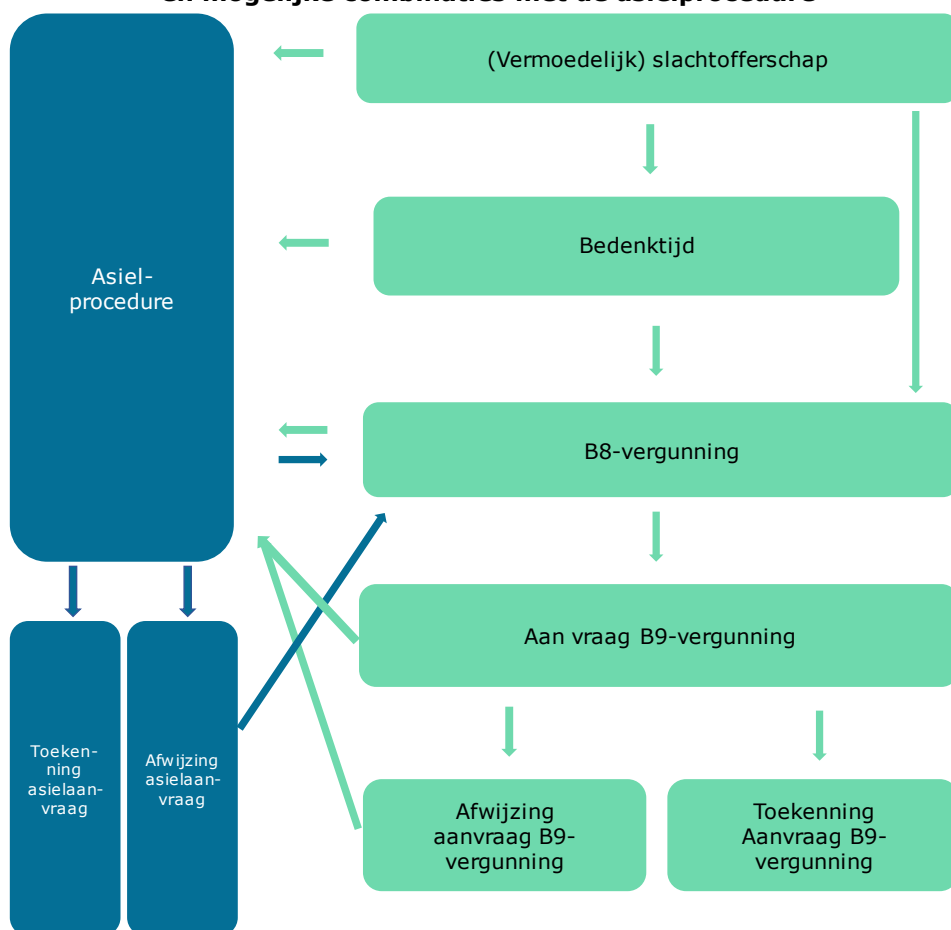
¹⁰ Ook in de verkorte procedure is er in principe een voorbereidend gesprek.

het verkrijgen van een asielvergunning.¹¹ Als de asielaanvraag niet wordt ingewilligd (art. 30, 30a, 30b, 30c en 31 Vw), en er ook niet ambtshalve een verblijfsvergunning wordt verleend,¹² moet de asielzoeker Nederland verlaten. Wanneer er wel een asielvergunning voor bepaalde tijd wordt afgegeven, is deze vijf jaar geldig. Na deze vijf jaar kan er een asielvergunning voor onbepaalde tijd worden aangevraagd (art. 33 Vw).

2.3 Buitenlandse slachtoffers mensenhandel in de asielprocedure

Slachtoffers kunnen zowel opeenvolgend als tegelijkertijd van de verblijfsregeling of de asielprocedure gebruikmaken. Het parallel doorlopen van de procedures is mogelijk sinds de invoering van de Procedurerichtlijn (2013/32/EU) in 2015. In figuur 1 is schematisch weergegeven welke mogelijkheden er zijn om de verblijfsregeling mensenhandel en de asielprocedure na of naast elkaar te doorlopen.

Figuur 1 Schematische weergave van de verblijfsregeling mensenhandel en mogelijke combinaties met de asielprocedure



¹¹ In het Vluchtelingenverdrag van Genève staat daarnaast dat niet mag worden geëist dat iemand contact opneemt met de autoriteiten van het land van herkomst om een paspoort te verkrijgen (Leermakers, et al., 2017).

¹² Wanneer iemand niet in aanmerking komt voor een asielvergunning, kan ambtshalve een B8-vergunning worden afgegeven wanneer diegene bijvoorbeeld aangifte heeft gedaan van mensenhandel (art. 3.6a Vb). De ambtshalve toets geldt niet voor alle asielzaken (art. 3.6a lid 2, Vb).

Slachtoffers mensenhandel kunnen ofwel starten met de asielprocedure, ofwel met de verblijfsregeling mensenhandel (of eventueel met beide tegelijk). De figuur laat zien dat men kan starten met de verblijfsregeling en vervolgens op enig moment daarbinnen asiel kan aanvragen: tijdens of na de bedenktijd, na verkrijgen van de B8-vergunning, tijdens de aanvraag van de B9-vergunning of na afwijzing van de B9-vergunning. De richting van de procedures kan ook andersom zijn: iemand stroomt dan vanuit de asielprocedure de verblijfsregeling mensenhandel in door aangifte te doen en daarmee in aanmerking te komen voor een B8-vergunning (zie paragraaf 2.1.2).¹³ Om slachtoffers mensenhandel in de asielprocedure te kunnen signaleren zijn er op IND-aanmeldcentra en COA-locaties aanspreekpunten mensenhandel werkzaam. Daarnaast bestaan er werkafspraken tussen de IND en ketenpartners¹⁴ over het onderkennen en delen van deze signalen. De IND vormt binnen deze afspraken het centrale verzamelpunt voor andere ketenpartners die signalen van mensenhandel onderkennen. Deze signalen worden gedeeld met de andere deelnemende partijen in de keten (persoonlijke communicatie IND, 21 februari 2020).

Er kan sprake zijn van een echte 'overstap' tussen de asielprocedure en de verblijfsregeling mensenhandel, zoals hierboven aangegeven, maar slachtoffers kunnen de twee ook (deels) parallel doorlopen. Zo kan de asielprocedure gedurende het proces van aangifte doen en na het verkrijgen van de B8-vergunning doorlopen en kan een slachtoffer mensenhandel ook een asielaanvraag indienen terwijl zij in bezit is van een B8-vergunning of een aanvraag voor een B9-vergunning heeft lopen.

In dit hoofdstuk is duidelijk geworden wat de verblijfsregeling mensenhandel inhoudt. Daarnaast is beschreven hoe de asielprocedure is vormgegeven. Aan de hand van figuur 1 is inzichtelijk gemaakt hoe de verblijfsregeling mensenhandel en de asielprocedure na of naast elkaar doorlopen kunnen worden. In hoofdstuk 3 zullen we op grond van analyses op kwantitatieve data van de IND/NR een eerste aanzet doen tot het beantwoorden van de vraag wie in welke fase kiest voor de asielprocedure. Daarbij zal de focus liggen op de voornaamste verblijfsrechtelijke routes, zoals die naar voren komen uit de voorlaatste Slachtoffermonitor (NR, 2018). In hoofdstuk 4 komen de redenen voor de keuze tussen de verblijfsregeling mensenhandel en de asielprocedure aan de orde.

¹³ Er wordt geen bedenktijd aangeboden wanneer tijdens de asielprocedure aangifte wordt gedaan, aangezien de asielzoeker reeds rechtmatig verblijf heeft op grond van de asielaanvraag en de bedenktijd uitsluitend openstaat voor vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven (B8/3 Vc).

¹⁴ Dit zijn de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V), het COA, de AVIM, Nidos, CoMensha, VluchtelingenWerk, de Raad voor Rechtsbijstand en het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM).

3 Cijfermatig inzicht in verblijfsrechtelijke routes

In hoofdstuk 2 is besproken hoe de verblijfsregeling mensenhandel en de asielprocedure ingericht zijn. Dit hoofdstuk borduurt hierop voort en gaat in op de mate waarin deze twee procedures gebruikt worden door buitenlandse slachtoffers mensenhandel en welke verblijfsrechtelijke routes worden gevolgd. Hiermee wordt een vertaalslag gemaakt van de theoretische mogelijkheden zoals weergegeven in hoofdstuk 2, naar wat er in de praktijk gebeurt. Zoals al te zien was in figuur 1, is er een groot aantal mogelijke verblijfsrechtelijke routes, oftewel manieren waarop slachtoffers de verblijfsregeling mensenhandel en de asielprocedure kunnen doorlopen. Omdat het makkelijk is om het overzicht te verliezen, hebben we drie verblijfsrechtelijke routes, zoals die naar voren komen in de voorlaatste Slachtoffermonitor (NR, 2018), genummerd (zie figuur 2) – deze nummering zal in dit hoofdstuk en de hoofdstukken hierna consequent gebruikt worden om deze routes aan te duiden.

Figuur 2 Visuele weergave van verblijfsrechtelijke routes van buitenlandse slachtoffers mensenhandel



In Route 1 vraagt het slachtoffer mensenhandel asiel aan, voorafgaand aan de verblijfsregeling mensenhandel. In Routes 2 en 3 vragen slachtoffers asiel aan nadat zij al gebruikgemaakt hebben van de verblijfsregeling mensenhandel. Waar in Route 2 het slachtoffer een asielaanvraag indient na het verkrijgen van de B8-vergunning, wordt in Route 3 na de B8-vergunning eerst de B9-vergunning aangevraagd. Het slachtoffer dient dan na afwijzing van de B9-aanvraag een asielaanvraag in. Er zijn, zoals blijkt uit hoofdstuk 2, ook nog andere routes mogelijk (zoals het parallel doorlopen van procedures, of het verlaten van de verblijfsregeling mensenhandel tijdens de bedenktijd); waar relevant zullen we deze dan ook benoemen.

Gebruik van de asielprocedure door buitenlandse slachtoffers mensenhandel is voor het eerst in kaart gebracht in de voorlaatste Slachtoffermonitor mensenhandel (NR, 2018). Hierin heeft de NR cijfers van de IND over aanvragen en afdoeningen in de verblijfsregeling mensenhandel en de asielprocedure over de periode 2013-2017 gecombineerd en bewerkt om ze geschikt te maken voor analyse. Zoals aangegeven in hoofdstuk 1, vormen de bevindingen van de analyses van de NR de aanleiding voor het huidige onderzoek. Om tot een gedetailleerder cijfermatig inzicht in de prevalentie van de verschillende mogelijke verblijfsrechtelijke routes te komen, hebben wij voor dit onderzoek aanvullende analyses verricht op de door de NR bewerkte IND-data. Deze gegevens hebben betrekking op alle slachtoffers mensenhandel die in de periode 2013-2017 van een of meerdere elementen van de verblijfsregeling mensenhandel gebruikmaakten, te weten de bedenktijd, B8 of B9 (N=1.831). Deze cijfers omvatten ook slachtoffers afkomstig uit EU-landen, omdat

zij gebruik kunnen maken van de regeling om zo toegang te krijgen tot voorzieningen waar zij anders geen gebruik van zouden kunnen maken (TK 2015-2016, 28 638, nr. 140). Hoewel EU-slachtoffers, gezien de onderzoeksvraag, minder relevant zijn, hebben we ze niet uit de data verwijderd, om een volledig beeld te kunnen geven van het gebruik van de verblijfsregeling mensenhandel.

Door gegevens over het gebruik van de verblijfsregeling mensenhandel te combineren met informatie over o.a. asielaanvragen is te achterhalen welke van de slachtoffers tussen 2013 en 2017 ook een asielaanvraag hadden lopen. Een belangrijke beperking aan de datastructuur is dat verblijfsrechtelijke routes van individuele slachtoffers niet van begin tot einde worden gevolgd; deze kunnen enkel worden gereconstrueerd voor de periode 2013-2017. Ook geven de data geen inzicht in slachtoffers mensenhandel die nooit gebruik hebben gemaakt van de verblijfsregeling maar alleen van de asielprocedure.

Op basis van verschillende analyses beantwoorden we in paragraaf 3.1 allereerst de vraag hoe vaak, en op welke manier, slachtoffers mensenhandel gebruikmaken van de asielprocedure (voor, na en parallel aan de verblijfsregeling mensenhandel). Hierbij komen alle drie de verblijfsrechtelijke routes aan bod, waarbij we ook kijken naar de achtergrondkenmerken van de slachtoffers. In paragraaf 3.2 vergelijken we slachtoffers die enkel gebruikmaken van de verblijfsregeling met slachtoffers die na de verblijfsregeling asiel aanvragen (Routes 2 en 3). Hiermee kijken we of slachtoffers die wel asiel aanvragen, gemiddeld eerder de verblijfsregeling verlaten dan slachtoffers die wel gebruikmaken van de verblijfsregeling mensenhandel maar geen asiel aanvragen. Tot slot kijken we in paragrafen 3.3 en 3.4 in detail naar het moment waarop de keuze voor de asielprocedure wordt gemaakt door slachtoffers die gestart zijn met de verblijfsregeling mensenhandel: ofwel na het verkrijgen van de B8-vergunning¹⁵ (Route 2), ofwel na afwijzing van de B9-aanvraag (Route 3). Op basis van deze analyses kunnen we meer zeggen over de relatieve omvang van Route 2 vergeleken met Route 3.

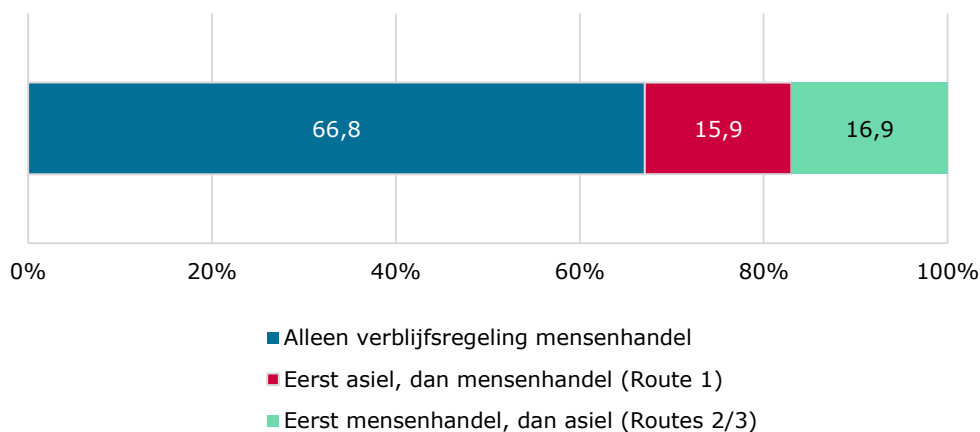
3.1 Welk deel van de buitenlandse slachtoffers mensenhandel vraagt asiel aan?

Het merendeel van de buitenlandse slachtoffers mensenhandel maakt enkel gebruik van de verblijfsregeling mensenhandel (67%). Zoals al uit de Slachtoffermonitor van de NR (2018) blijkt, maakt echter een aanzienlijk deel van de slachtoffers daarnaast gebruik van de asielprocedure. In de periode 2013-2017 dient een derde van de slachtoffers mensenhandel die gebruikmaken van de verblijfsregeling ook een asiel-aanvraag in (het gaat om iets meer dan 600 mensen, zie figuur 3).¹⁶ Slachtoffers kunnen eerst asiel aanvragen en daarna starten met de verblijfsregeling mensenhandel (Route 1). Slachtoffers kunnen ook eerst (delen van) de verblijfsregeling mensenhandel (gedefinieerd als de bedenktijd, de B8 en/of de B9) doorlopen en daarna asiel aanvragen (Routes 2 en 3). Van alle slachtoffers die asiel aanvragen, doet ongeveer de helft dit voorafgaand aan de verblijfsregeling (Route 1; de andere helft doet dit na de verblijfsregeling mensenhandel; ofwel na het verkrijgen van de B8-vergunning (Route 2) ofwel na afwijzing van de B9-aanvraag (Route 3).

¹⁵ In de data is het moment van de intrekking van de B8-vergunning niet beschikbaar; enkel het moment van toekenning van de B8-vergunning.

¹⁶ Omdat slachtoffers voor 2013 of na 2017 in de asielprocedure kunnen zijn gestapt, wordt het aandeel slachtoffers dat op enig moment hiervan gebruikmaakt in deze cijfers mogelijk onderschat. Zie voor een uitvoerige uitleg bijlage 3.

Figuur 3 Aandeel buitenlandse slachtoffers mensenhandel dat asiel aanvraagt in de periode 2013-2017



Noot: N=1.831.

Bron: IND/NR, eigen bewerking

De verblijfsregeling mensenhandel en de asielprocedure kunnen na elkaar, maar ook parallel doorlopen worden. Uit de gegevens blijkt dat van diegenen die eerst asiel aanvragen en daarna de verblijfsregeling mensenhandel ingaan (Route 1), de helft de procedures (deels) parallel doorloopt (8,8% van alle slachtoffers valt in deze categorie). Dit wil zeggen dat er aangifte gedaan wordt en een B8-vergunning verstrekt wordt terwijl de asielprocedure nog loopt. Voor slachtoffers die starten met de verblijfsregeling mensenhandel en daarna asiel aanvragen, komt overlap tussen de procedures maar weinig voor (2,1% van alle slachtoffers valt in deze categorie).¹⁷ Dit wil zeggen dat slachtoffers in de meeste gevallen pas asiel aanvragen op enig moment na het verkrijgen van de B8-vergunning (Route 2) of nadat de B9-aanvraag is afgewezen (Route 3).

Er zijn duidelijke verschillen in de achtergrondkenmerken van slachtoffers die uitsluitend gebruikmaken van de verblijfsregeling mensenhandel en slachtoffers die ervoor of erna asiel aanvragen. Slachtoffers die alleen de verblijfsregeling mensenhandel doorlopen maar geen asielaanvraag indienen, komen uit een groot aantal landen, zoals Nigeria, Hongarije, Filipijnen, Bulgarije, Roemenië en China. Van de slachtoffers in deze groep is 40% Afrikaans, ruim een kwart (27%) komt uit EU-landen, gevolgd door Azië (23%). Het merendeel is vrouw (70%). Van de slachtoffers mensenhandel die vanuit de asielprocedure gebruik gaan maken van de verblijfsregeling mensenhandel (Route 1) is 68% vrouw. Van deze groep is een veel groter deel afkomstig uit Afrika, namelijk 77%. Nog eens 16% komt uit Azië. Het aantal landen van herkomst is kleiner; de helft van de slachtoffers afkomstig is uit slechts vier landen (Nigeria, Guinee, Sierra Leone en Oeganda). Tot slot kijken we naar slachtoffers die na gebruik van de verblijfsregeling mensenhandel asiel aanvragen (Routes 2/3). Van deze groep is 19% man, en 96% Afrikaans. Van de slachtoffers in deze groep komt 80% uit Nigeria, Sierra Leone, Guinee en Oeganda. We kunnen dus concluderen dat wanneer we spreken van slachtoffers mensenhandel die ook gebruikmaken van de asielprocedure, we het veelal over Afrikaanse slachtoffers hebben, van wie de meeste afkomstig uit Sub-Sahara Afrika.

¹⁷ Dit is mogelijk een lichte onderschatting, omdat voor de kleine groep slachtoffers die geen B9-aanvraag indienen, niet bekend is of zij nog een B8-vergunning hadden op het moment dat ze een asielaanvraag indienen.

3.2 Doorlopen slachtoffers de gehele verblijfsregeling mensenhandel voordat zij asiel aanvragen?

Zoals in de vorige paragraaf al aan bod is gekomen, doorloopt niet iedereen de volledige verblijfsregeling mensenhandel. Een deel van de slachtoffers maakt enkel gebruik van de bedenktijd, een deel doorloopt de gehele verblijfsregeling (tot en met het aanvragen van een B9-vergunning¹⁸), en tot slot is er een groep slachtoffers die wel gebruikmaakt van de B8, maar geen B9-vergunning aanvraagt. Het is belangrijk om te weten of slachtoffers mensenhandel die asiel aanvragen, eerder de verblijfsregeling mensenhandel verlaten (bijvoorbeeld al tijdens de bedenktijd) dan slachtoffers die geen asiel aanvragen. Dit zou er namelijk op kunnen wijzen dat deze groep niet de hulp en bescherming krijgt waar ze binnen de verblijfsregeling recht op zou hebben. Om hierachter te komen, vergelijken we alle slachtoffers die tussen begin 2013 en eind 2016 gebruikmaken van de verblijfsregeling mensenhandel en daarna (tussen 2013-2017) asiel aanvragen, met de groep die in de periode 2013-2017 geen asiel aanvraagt (N=1.178).

Uit de analyses komt naar voren dat slachtoffers die vanuit de verblijfsregeling mensenhandel asiel aanvragen, de verblijfsregeling niet eerder verlaten dan slachtoffers die uitsluitend gebruikmaken van de verblijfsregeling. Slachtoffers die na de verblijfsregeling asiel aanvragen, doorlopen veelal de verblijfsregeling tot en met het aanvragen van de B9-vergunning (80%), zelfs vaker dan slachtoffers die uitsluitend gebruikmaken van de verblijfsregeling (63% van hen doorloopt de verblijfsregeling tot en met de B9-aanvraag).¹⁹ Dit verschil heeft waarschijnlijk te maken met de samenstelling van de groepen. Slachtoffers die alleen gebruikmaken van de verblijfsregeling mensenhandel komen namelijk, zoals te zien is in paragraaf 3.1, vaker uit EU-landen. Deze slachtoffers, afkomstig uit de EU, hebben de B9-vergunning niet nodig om legaal verblijf in Nederland te behouden en doorlopen de verblijfsregeling doorgaans tot en met de B8-vergunning. Dit betekent dus dat deze groep, als aanzienlijk aandeel van de totale groep slachtoffers, het percentage slachtoffers dat de gehele verblijfsregeling doorloopt, naar beneden brengt.

Uit de vorige paragraaf blijkt dat slachtoffers die vanuit de verblijfsregeling mensenhandel gebruikmaken van de asielprocedure, veelal Afrikaans zijn. Wanneer we kijken naar deze Afrikaanse slachtoffers, dan zien we dat 80% van de Afrikaanse slachtoffers die vanuit de verblijfsregeling asiel aanvragen de verblijfsregeling doorlopen tot en met de aanvraag van de B9-vergunning. Van de Afrikaanse slachtoffers die uitsluitend gebruikmaken van de verblijfsregeling, doorloopt 82% de verblijfsregeling tot en met de aanvraag van de B9-vergunning. Deze percentages verschillen niet significant van elkaar. Op basis hiervan kunnen we concluderen dat ook voor Afrikaanse slachtoffers geldt dat degenen die asiel aanvragen, de verblijfsregeling mensenhandel niet eerder verlaten dan degenen die uitsluitend gebruikmaken van de verblijfsregeling.

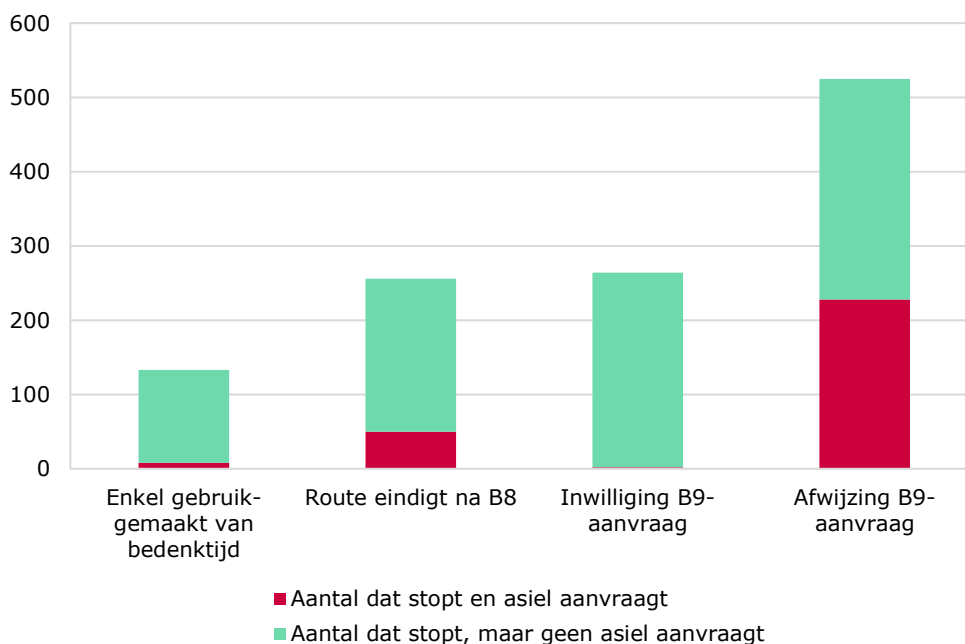
¹⁸ Al dan niet met gebruikmaking van de bedenktijd.

¹⁹ De 63% bevat geen slachtoffers die van de asielprocedure naar de verblijfsregeling mensenhandel zijn overgestapt; deze zijn buiten beeld gelaten.

3.3 Op welk moment gaan buitenlandse slachtoffers mensenhandel gebruikmaken van de asielprocedure?

De bevinding uit de voorgaande paragraaf, dat het merendeel van de slachtoffers de verblijfsregeling mensenhandel doorloopt tot en met de B9-aanvraag, is aanleiding om nog eens nader te kijken naar wat er nu precies gebeurt in verschillende fases van de verblijfsregeling en welk aandeel slachtoffers er in elke fase de verblijfsregeling mensenhandel verlaat en doorgaat naar de asielprocedure. Met andere woorden, hoe vaak komen Route 2 en Route 3 nu precies voor? In elke fase van de verblijfsregeling zijn er slachtoffers die asiel aanvragen en slachtoffers die dat niet doen. We bekijken daarom welk aandeel van alle slachtoffers die tussen begin 2013 en eind 2016 gebruikmaken van de verblijfsregeling (N=1.178) er daarna doorgaat naar de asielprocedure. We laten hierbij de slachtoffers die voorafgaand aan de verblijfsregeling mensenhandel al asiel aanvroegen net als in de voorgaande paragraaf buiten beschouwing.²⁰

Figuur 4 Momenten binnen de verblijfsregeling mensenhandel waarop buitenlandse slachtoffers mensenhandel de verblijfsregeling verlaten en al dan niet gebruik gaan maken van de asielprocedure



Noot: selectie van slachtoffers die in de periode 2013-2016 gebruikmaken van de verblijfsregeling mensenhandel. Slachtoffers die voorafgaand aan de verblijfsregeling mensenhandel al asiel aanvroegen, zijn hier buiten beschouwing gelaten. N=1.178.

Bron: IND/NR, eigen bewerking

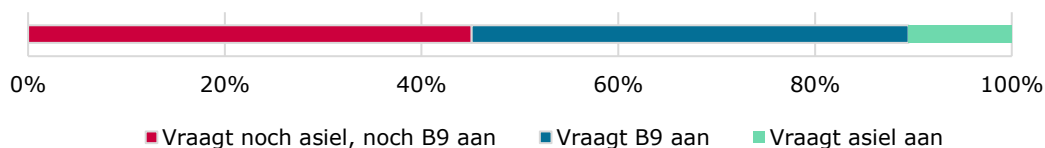
²⁰ Hierin wijken we af van de benadering die ten grondslag ligt aan de Slachtoffermonitor van NR (2018), hetgeen gevolgen heeft voor de resultaten. In de Slachtoffermonitor zijn ook slachtoffers meegenomen die asiel aanvroegen *voorafgaand* aan de start van de verblijfsregeling mensenhandel, maar waarvan de asielprocedure op het moment van aangifte nog niet afgerond was. Daardoor komt het percentage dat stopt na de B8 en asiel aanvraagt in de rapportage op 35% uit. Het is inderdaad zo dat 35% van de slachtoffers die stoppen na de B8 een asielaanvraag doen, maar een deel deed dat voorafgaand aan de verblijfsregeling mensenhandel.

In figuur 4 is duidelijk te zien dat veruit de meeste asielaanvragen volgen op een afwijzing van de B9-aanvraag (Route 3): 43% van alle slachtoffers van wie de B9-aanvraag is afgewezen, vraagt daarna asiel aan. Er is een aanzienlijke groep slachtoffers die na de B8-procedure de verblijfsregeling mensenhandel verlaat. Van hen doet 20% daarna een asielaanvraag (Route 2), terwijl 80% dit niet doet.

3.4 Nadere analyse van het keuzemoment na de B8-procedure

Omdat de keuze voor de B9- versus de asielprocedure centraal staat in de aanbeveling van de NR (2018) die mede aanleiding was voor dit onderzoek, kijken we tot slot specifiek naar de groep slachtoffers die in de periode van 2013 tot en met 2016 een B8-vergunning heeft ontvangen.²¹ We brengen voor deze 457 mensen hun individuele verblijfsrechtelijke route tussen 2013-2017 in beeld, om de vraag te beantwoorden welk deel doorgaat naar de B9-procedure, welk deel de asielprocedure ingaat, en voor wie de B8-procedure het eind van de verblijfsrechtelijke route is. Als we naar de totale groep kijken (zie figuur 5), is te zien dat 45% van de slachtoffers na de B8-procedure noch asiel, noch een B9-vergunning aanvraagt; een vrijwel even grote groep (44%) vraagt wel een B9-vergunning aan, terwijl 10% op dat moment de verblijfsregeling mensenhandel verlaat en asiel aanvraagt.

Figuur 5 Verblijfsrechtelijke routes na de B8-procedure



Noot: selectie van slachtoffers die in de periode 2013-2016 in het bezit waren van een B8-vergunning. Slachtoffers die voorafgaand aan de verblijfsregeling mensenhandel al asiel aanvroegen zijn hier buiten beschouwing gelaten. N=457. De categorie 'Vraagt B9 aan' omvat ook slachtoffers die na afwijzing van de B9-aanvraag alsnog asiel aanvragen.

Bron: IND/NR, eigen bewerking

Deze relatief beperkte doorstroming naar asiel na de B8 hangt mogelijk samen met de samenstelling van de groep slachtoffers – onder hen zijn ook slachtoffers afkomstig uit EU-landen. Zoals we eerder zagen, is het overgrote gedeelte van slachtoffers die na de verblijfsregeling mensenhandel asiel aanvragen van Afrikaanse origine. Als we alleen naar Afrikaanse slachtoffers kijken (N=223), dan zien we dat 21% van hen na de B8-procedure doorgaat naar de asielprocedure, 58% naar de B9-procedure, en 21% noch asiel, noch de B9-vergunning aanvraagt.

3.5 Conclusie

In hoofdstuk 2 is uiteengezet welke theoretische mogelijkheden er zijn om voor, na, of parallel aan de verblijfsregeling mensenhandel gebruik te maken van de asielprocedure. De hierboven gepresenteerde gegevens bieden meer inzicht in de daadwerkelijke verblijfsrechtelijke routes die slachtoffers mensenhandel nemen. Allereerst is

²¹ Hierbij is een selectie gemaakt op slachtoffers die in de periode 2013-2016 een B8-vergunning ontvingen. Om de vervolgstappen goed in kaart te brengen is ervoor gekozen om (in navolging van de NR) een selectie te maken van slachtoffers die uiterlijk in 2016 de verblijfsregeling mensenhandel verlieten.

er een aanzienlijke groep slachtoffers die alleen gebruikmaakt van de verblijfsregeling mensenhandel (en niet van de asielprocedure); ongeveer twee derde van alle slachtoffers mensenhandel valt in de periode 2013-2017 in deze categorie. Deze groep heeft een zeer gemengde samenstelling en bestaat ook voor een aanzienlijk deel uit Europese slachtoffers. Dan zijn er de slachtoffers die zowel asiel aanvragen als gebruikmaken van de verblijfsregeling mensenhandel, de groep die voor dit onderzoek relevant is. Deze groep bestaat voor het overgrote gedeelte uit Afrikaanse slachtoffers. Zoals geïntroduceerd in de inleiding van dit hoofdstuk, zijn voor deze groep drie routes te onderscheiden. In Route 1 vraagt het slachtoffer eerst asiel aan, en doet vervolgens op enig moment aangifte van mensenhandel. Deze route komt betrekkelijk vaak voor. Bij een aanzienlijk deel van deze groep loopt de asielprocedure dan door, parallel aan de verblijfsregeling mensenhandel. Route 2, waarbij het slachtoffer allereerst gebruikmaakt van de verblijfsregeling mensenhandel, geen B9-vergunning aanvraagt, maar wel een asielaanvraag doet, komt minder vaak voor dan gedacht. Veel meer slachtoffers doorlopen eerst de volledige verblijfsregeling mensenhandel en doen een asielaanvraag na afwijzing van de B9-aanvraag (Route 3). Een groep die niet uit de kwantitatieve gegevens naar voren komt, en waarvan de omvang dus onbekend is, is de groep slachtoffers mensenhandel die enkel de asielprocedure doorloopt. Over deze groep kunnen we op basis van de kwantitatieve gegevens dan ook geen uitspraken doen.

In het volgende hoofdstuk zullen we op basis van focusgroepen met professionals de onderzoeksvraag verder beantwoorden aan de hand van de drie genoemde routes.

4 Waaron maken buitenlandse slachtoffers mensenhandel gebruik van de asielprocedure?

Dit hoofdstuk gaat in op de kwalitatieve studie die uitgevoerd is om meer inzicht te krijgen in het waarom achter de cijfers van de NR (2018) – in het vorige hoofdstuk nader geanalyseerd – met betrekking tot het gebruik van de asielprocedure door meerderjarige buitenlandse slachtoffers mensenhandel. We zullen eerst een toelichting geven op de gebruikte methoden en vervolgens de bevindingen uiteenzetten. Hierbij gaan we in op verklaringen en redenen voor de keuze voor de asielprocedure. We doen dit aan de hand van de verblijfsrechtelijke routes die in hoofdstuk 3 zijn gepresenteerd.

Voor aanvang van de dataverzameling is bestaande literatuur geraadpleegd, waaraan zal worden gerefereerd in het bespreken van de bevindingen. Eerdere studies die expliciet de vergelijking maken tussen de asielprocedure en de verblijfsregeling mensenhandel zijn de voorlaatste Slachtoffermonitor van de NR (2018) en een verkennende studie van het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (CKM) (Leermakers et al., 2017). Waar de publicatie van de NR zich richt op het rapporteren van trends en gebruik van de regelingen, maakt het CKM een omvangrijke analyse van de verschillen tussen de regelingen aangevuld met dossieronderzoek. In geen van beide studies is empirisch onderzoek naar verklaringen voor gebruik van de asielprocedure uitgevoerd. In het rapport van het CKM worden wel mogelijke verklaringen genoemd, op basis van geluiden uit het veld. Hoewel deze geluiden inzicht kunnen bieden, is uit het rapport niet op te maken in hoeverre zij breed gedeeld worden of van wie ze afkomstig zijn. Als het gaat om onderzoek naar de verblijfsregeling mensenhandel in algemene zin komen waardevolle inzichten naar voren in onderzoeken van De Jong (2015), Rijken et al. (2013) en Kok (2015). Het onderzoek van De Jong (2015) naar de aard en omvang van West-Afrikaanse mensenhandel in Nederland heeft betrekking op 258 dossiers en gesprekken met elf experts. Ook voor het onderzoek van Rijken et al. (2013) zijn dossiers geanalyseerd, aangevuld met zestien expert interviews en 36 interviews met slachtoffers. Kok (2015) interviewde in 2015 acht experts – dit onderzoek heeft echter betrekking op minderjarige slachtoffers, terwijl het onderhavige onderzoek focust op meerderjarige slachtoffers.

4.1 Methoden

Om meer inzicht te krijgen in waarom buitenlandse slachtoffers mensenhandel gebruikmaken van de asielprocedure zijn vier focusgroepen georganiseerd met professionals van verschillende organisaties en met verschillende achtergronden, die in hun werk contact hebben met buitenlandse slachtoffers mensenhandel. Er is voor gekozen om niet met slachtoffers zelf te spreken gezien hun kwetsbaarheid als groep en de extra belasting voor hen om hun verhaal opnieuw te doen aan ons als onderzoekers. Daarnaast was de verwachting dat aan de hand van gemengde focusgroepen van professionals die met veel verschillende slachtoffers contact hebben een completer beeld zou ontstaan van de redenen voor gebruik van de asielprocedure.

Ter voorbereiding van de dataverzameling zijn oriënterende gesprekken gevoerd met medewerkers van de IND, CoMensha, de AVIM, en een tweetal NGO's. Deze gesprekken hadden tot doel om meer zicht te krijgen op de uitvoeringspraktijk van

de verblijfsregeling mensenhandel en om relevante organisaties en personen voor de focusgroepen te identificeren. De gesprekken dienden zodoende vooral om meer achtergrondinformatie te krijgen met betrekking tot de onderzoeksvraag. Ze worden niet beschouwd als onderdeel van de dataverzameling.

4.1.1 Werving deelnemers focusgroepen en samenstelling van de focusgroepen

Op basis van de oriënterende gesprekken is een overzicht gemaakt van organisaties waarvan vertegenwoordiging in de focusgroepen gewenst zou zijn. Via leden van de begeleidingscommissie van dit onderzoek en via CoMensha zijn we in contact gekomen met mogelijke deelnemers. Daarnaast hebben we ons eigen netwerk geraadpleegd. Bij de selectie van deelnemers is gezocht naar professionals die in hun werk (frequent) direct contact hebben met buitenlandse slachtoffers mensenhandel, zodat zij vanuit hun ervaringen uit de dagelijkse werkpraktijk inzichten konden delen.

In overleg met de begeleidingscommissie is besloten om focusgroepen gemengd samen te stellen. Het streven was om in ieder geval in elke focusgroep een advocaat en een zorgcoördinator te hebben, aangezien deze op meerdere momenten in het verblijfsrechtelijke traject contact onderhouden met slachtoffers. Professionals van andere organisaties zijn doorgaans op specifiekere momenten binnen de verblijfsregeling mensenhandel werkzaam: zo zijn medewerkers van de AVIM en de andere opsporingsorganisaties alleen betrokken bij het begin (tot en met de B8-vergunning). Bij de NGO's hangt het af van de specifieke werkzaamheden van deze organisaties; sommigen hebben contact met slachtoffers gedurende het hele verblijfstraject en anderen met name op een specifiek moment, zoals tijdens de aanvraag van een B9-vergunning. Op basis van beschikbaarheid en met het oog op het creëren van een (wat betreft expertise) diverse focusgroep is een indeling gemaakt voor de focusgroepen, met vijf à zes deelnemers per focusgroep.

De bereidheid onder professionals om deel te nemen aan de focusgroepen was groot. Alle partijen die benaderd zijn hebben deelgenomen; regelmatig waren er zelfs teveel mensen per organisatie die wilden meedoen. In totaal hebben twintig professionals deelgenomen aan de focusgroepen. Drie personen waren uitgenodigd maar uiteindelijk verhinderd. Onderstaande tabel (tabel 1) biedt een weergave van de uiteindelijke samenstelling van de focusgroepen. Belangrijk om hierbij aan te geven is dat, hoewel de deelnemers op basis van hun professionele expertise deelnamen aan de focusgroepen, hun bijdragen niet noodzakelijk representatief moeten worden geacht voor de organisaties waar zij werken.

De gemengde samenstelling van de focusgroepen faciliteerde een uitwisseling en vergelijking van verschillende perspectieven, hoewel vanwege praktische en organisatorische redenen niet elke organisatie vertegenwoordigd was in alle focusgroepen. Desalniettemin ontstond door de gemengde samenstelling van de focusgroepen meer zicht op de waarde van verschillende verklaringen voor gebruik van de asielprocedure door slachtoffers (voor een discussie over samenstelling van focusgroepen zie Morgan, 1997).

Tabel 1 Samenstelling van de focusgroepen

Focusgroep 1	Focusgroep 2	Focusgroep 3	Focusgroep 4
Advocaat	Advocaat	Advocaat	Advocaat
Zorgcoördinator	IND	Zorgcoördinator	NGO
NGO	NGO	COA	COSM
ISZW-DO	NGO	COSM	Koninklijke Marechaussee
AVIM	COA		AVIM
COA			

4.1.2 Topiclijst en verloop van de focusgroepen

Op basis van het literatuuronderzoek en de onderzoeksvragen is een globale topiclijst opgesteld voor gebruik tijdens de focusgroepen.²² De topiclijst start met een algemene, open vraag om het perspectief van de deelnemers voorop te stellen (Morgan, 1997). Van belang was om niet vooraf teveel toe te spitsen op verklaringen die vanuit het literatuuronderzoek en de oriënterende gesprekken zijn verzameld. Op deze manier werd er voldoende ruimte gelaten aan deelnemers om vanuit hun ervaringen relevante onderwerpen in te brengen en te bespreken. Tijdens de discussies is bijgehouden of alle punten van de topiclijst aan bod kwamen en zijn waar nodig aanvullende vragen gesteld ter verduidelijking. Tot slot zijn er, naarmate het proces van dataverzameling vorderde, op basis van nieuwe inzichten, voor de nog te houden focusgroepen vragen opgesteld specifiek bedoeld voor bepaalde deelnemers. Door de focusgroepen heen waren dit (globaal) dezelfde vragen voor deelnemers van hetzelfde type organisatie.

De focusgroepen zijn georganiseerd in augustus en september 2019 en vonden plaats in Den Haag. Alle bijeenkomsten werden geleid door twee onderzoekers. De focusgroepen duurden ongeveer twee uur. Dit bleek voldoende om de thema's van de topiclijst aan bod te laten komen. Van alle focusgroepen is een geluidsopname gemaakt. Tussen focusgroepen waren steeds enkele dagen ingeruimd om te evalueren, de inhoud te verwerken en waar nodig vragen verder te specificeren of uit te breiden. Na het uitwerken van de focusgroepen is met drie professionals aanvullend contact opgenomen vanwege onduidelijkheden in de antwoorden of behoefte aan extra uitleg. Deze gesprekken zijn eveneens uitgewerkt en geanalyseerd.

4.1.3 Individuele telefoongesprekken

In aanvulling op de focusgroepen zijn twee telefoongesprekken gevoerd met professionals (een zorgcoördinator en een COSM-medewerker) die niet konden deelnemen aan de focusgroepen, maar wel graag hun ervaringen en inzichten wilden delen. Voor deze gesprekken zijn specifieke vragen opgesteld op basis van al verkregen informatie uit de eerste twee focusgroepen. Beide gesprekken zijn opgenomen, uitgewerkt en geanalyseerd.

4.1.4 Klankbordgroep

Na de analyses van de focusgroepen en gesprekken is een bijeenkomst met een klankbordgroep georganiseerd. Voor deze bijeenkomst zijn in totaal acht professionals uitgenodigd; een van elk type organisatie dat deelnam aan de focusgroepen (een zorgcoördinator, een advocaat, en medewerkers van NGO's, de AVIM, een

²² De topiclijst is op te vragen bij de onderzoekers.

COSM, het COA en de IND). Twee deelnemers hebben uiteindelijk door omstandigheden niet deelgenomen; met een van hen zijn de resultaten op een later moment besproken. De professionals die meededen aan de klankbordgroep hadden niet eerder deelgenomen aan focusgroepen van dit onderzoek.

In de klankbordgroep zijn de resultaten gepresenteerd en is geïnventariseerd in hoeverre deze resoneerden met de ervaringen van deelnemers. De discussie over de bevindingen is opgenomen, uitgewerkt en geanalyseerd. De bijeenkomst heeft op enkele punten geleid tot een nuancering van de resultaten.

4.1.5 Analysestrategie

Bij het analyseren van de verslagen van de focusgroepen, aanvullende gesprekken en van de bijeenkomst van de klankbordgroep is er zowel gebruikgemaakt van vooraf opgestelde (a priori) codes als codes voortkomend uit de data (in vivo codes) (Barbour, 2007). Voorafgaand aan de start van de analyse is er een codeboom opgesteld, bestaande uit hoofdcodes (categorieën) en subcodes. Zo was er een hoofdcodes 'strafproces' met als subcodes onder andere 'angst voor aangifte' en 'weinig/geen opsporingsindicaties'. Om de betrouwbaarheid van de analyse te vergroten hebben twee onderzoekers afzonderlijk de transcripten gecodeerd, waarna de overeenkomsten en verschillen zijn besproken. Op basis daarvan is gaandeweg een uiteindelijke codeboom opgesteld. Na afloop van het coderen zijn verschillende hulpmiddelen gebruikt om meer inzicht te krijgen in patronen in de data: zo zijn de verdelingen van het aantal coderingen per code in de focusgroepen vergeleken, evenals welke codes het meest samen voorkomen in de data.

Meer in het algemeen is naast de vraag welke inhoudelijke verklaringen veel worden genoemd, gekeken naar welke individuen welke verklaringen geven. Daarnaast is per focusgroep de mate en aard van overeenstemming en verschil van mening bekeken. Op deze manier kon meer inzicht verkregen worden in hoeverre er draagvlak is voor verklaringen en in welke mate verklaringen herkend worden door verschillende personen. Het draagvlak van de bevindingen en argumenten hebben we in de formuleringen zo veel mogelijk geprobeerd weer te geven. Wanneer een voor de hoofdvraag van dit onderzoek relevant punt in (vrijwel) alle focusgroepen aan bod is gekomen, is dit meegenomen in de bevindingen en argumenten. Wanneer iets in mindere mate breed gedragen wordt door verschillende professionals maar wel een voor de hoofdvraag interessante bevinding vormt, is aangegeven dat het om een uitzonderlijkere ervaring of opvatting gaat. Tot slot zijn de focusgroepen vergeleken op inhoud, gerelateerd aan de specifieke samenstelling van elke focusgroep (Morgan, 1997).

4.2 Algemene redenen: asielgronden en willen blijven

Waar de kwantitatieve analyses, zoals besproken in hoofdstuk 3, inzicht geven in de mate van gebruik van verschillende routes en in de kenmerken van slachtoffers, geven de focusgroepen inzicht in de processen en factoren die spelen in de keuze voor het gebruikmaken van de asielprocedure door buitenlandse slachtoffers mensenhandel. Zoals in hoofdstuk 3 is toegelicht, zijn er drie routes te onderscheiden van slachtoffers mensenhandel die zowel gebruikmaken van de verblijfsregeling mensenhandel als de asielprocedure. De keuze voor de asielprocedure vindt binnen Route 1 plaats voordat slachtoffers in de verblijfsregeling mensenhandel terecht komen; binnen Route 2 na verkrijgen van de B8-vergunning; en binnen Route 3 na afwijzing van de aanvraag voor een B9-vergunning. In de komende paragrafen

zullen we voor de verschillende routes aangeven welke afwegingen er belangrijk zijn in het al dan niet kiezen voor de asielprocedure.

Hoewel op verschillende momenten verschillende afwegingen een rol spelen, zijn er ook redenen die onderliggend zijn aan alle verblijfsrechtelijke routes. In alle focusgroepen kwamen ze herhaaldelijk terug. Allereerst speelt het in Nederland willen blijven een centrale rol in het maken van de afwegingen tussen verschillende verblijfsrechtelijke procedures. Dit wil niet zeggen dat elk buitenlands slachtoffer mensenhandel langdurig verblijf in Nederland voor ogen heeft; slachtoffers die niet noodzakelijkerwijs in Nederland willen blijven zijn volgens deelnemers aan de focusgroepen vaak (oost-)Europees, kunnen zodoende relatief makkelijk terugreizen naar hun land van herkomst, en verlaten de verblijfsregeling mensenhandel na aangifte te hebben gedaan. Echter, met name als het gaat om slachtoffers van buiten de EU, van wie de meerderheid uit Afrikaanse landen afkomstig is (zie hoofdstuk 3), komt de verblijfsintentie vaak terug als onderliggend motief.

Ze hebben een keuze gemaakt om hun land te verlaten, en ze doen er alles voor om te blijven in het land waar ze zijn aangekomen. En dat is wat ze willen.
(Zorgcoördinator)

Je hebt toch ook vaak van alles doorstaan. Ik kan me voorstellen dat dat ook iets waard moet zijn of zo. Dat moet iets hebben opgeleverd. Want (...) de jongens die ik spreek, die zijn door Libië gegaan. Die hebben allemaal gedwongen moeten werken. Ik heb een cliënt gesproken die ontzettend gemarteld is terwijl er losgeld werd gevraagd. Heb je dat overleefd, word je op zo'n shitbootje gezet. Zie je mensen om je heen sterven, nog een boot, nog een boot. Kom je in Italië, word je daar nog misbruikt en uitgebuit. Ben je eindelijk in Nederland. Ik kan me voorstellen dat die denkt: ik ga echt niet terug! Dat was toch niet voor niks? (NGO-medewerker)

Dat slachtoffers mensenhandel zowel een aanvraag binnen de verblijfsregeling mensenhandel als een asielaanvraag kunnen doen, betekent dat de vergelijking van de kans op een verblijfsvergunning via de ene of de andere procedure relevant wordt. Gegeven de wens om in Nederland te blijven, is de perceptie van de kans op een verblijfsvergunning in Nederland een van de belangrijkste factoren die ten grondslag liggen aan de keuze voor een verblijfsrechtelijke procedure.

Dit brengt ons op de laatste belangrijke algemene overweging in de keuze voor de asielprocedure, namelijk de aanwezigheid van asielgronden. Deze vormt een van de belangrijkste factoren bij het maken van de inschatting van de kans op een verblijfsvergunning. Slachtoffers mensenhandel kunnen namelijk, afhankelijk van hun situatie en verhaal, mogelijk ook aanspraak maken op asielrechtelijke bescherming.

Het hebben van asielgronden is in de ogen van de deelnemers aan de focusgroepen een belangrijke voorwaarde voor het doen van een zinvolle asielaanvraag. Wanneer er in de focusgroepen werd gesproken over de factoren die een rol spelen bij het al dan niet kiezen voor asiel, werden uitspraken hierover vrijwel altijd vergezeld door de kwalificatie van de aanwezigheid van asielgronden.

De advocaten waar wij mee samenwerken proberen wel gewoon heel duidelijk te kijken van: zijn er hier asielgronden? Anders heeft het ook geen zin. (COSM-medewerker)

Als er indicaties voor asiel aanwezig zijn, dan bespreek je dat wel met iemand. Maar als iemand echt bijvoorbeeld zegt: 'Ik ben vanwege armoede gevlucht', dan ga je natuurlijk geen asiel aanvragen. (Advocaat)

Indien er geen asielgronden zijn, raden de deelnemers aan de focusgroepen slachtoffers mensenhandel niet aan om asiel aan te vragen. Zijn deze gronden er wel, dan zijn er daarnaast aanvullende factoren en overwegingen die samen leiden tot de keuze of er asiel wordt aangevraagd. Hoewel het hebben van asielgronden door deelnemers aan de focusgroepen dus als een voorwaarde wordt gezien voor het doen van een asielaanvraag, kan daarmee de keuze voor de asielprocedure nog niet voldoende worden begrepen. In de komende paragrafen behandelen we achtereenvolgens Routes 1, 2 en 3, waarbij we uitvoeriger ingaan op het keuzeprocess voor de asielprocedure binnen deze routes.

4.3 Route 1: asiel aanvragen vóór gebruik van de verblijfsregeling mensenhandel

Er is een aanzienlijke groep buitenlandse slachtoffers mensenhandel die hun verblijfsrechtelijke route start met de asielprocedure (en niet met de verblijfsregeling mensenhandel). In paragraaf 4.3.1 zetten we uiteen om welke redenen slachtoffers mensenhandel in de asielprocedure terecht komen. In paragraaf 4.3.2 zal uitgebreider aan bod komen wat deelnemers aan de focusgroepen hebben verteld over hoe slachtoffers vanuit de asielprocedure alsnog in de verblijfsregeling mensenhandel terecht komen (Route 1) en welke overwegingen hierbij een rol spelen.

4.3.1 Welke overwegingen spelen in het gebruik van de asielprocedure?

Uit de focusgroepen komt naar voren dat slachtoffers mensenhandel op in ieder geval drie manieren in de asielprocedure terecht kunnen komen, waarbij er niet altijd sprake is van een bewuste keuze voor het indienen van een asielaanvraag of een bewuste afweging tussen de asielprocedure en de verblijfsregeling mensenhandel. Ten eerste komt het voor dat slachtoffers mensenhandel, wanneer zij in contact komen met de politie, naar het aanmeldcentrum (AC) Ter Apel worden gestuurd om asiel aan te vragen; op dat moment wordt de bedenktijd niet aangeboden en komen slachtoffers niet in de verblijfsregeling mensenhandel terecht. Het doorsturen naar Ter Apel, zo stellen meerdere deelnemers aan de focusgroepen, waaronder medewerkers van de AVIM en NGO's, zorgcoördinatoren en advocaten, gebeurt niet alleen wanneer de AVIM slachtoffers op straat aantreft, maar ook wanneer slachtoffers naar een politiebureau komen. Wat professionals hebben verteld tijdens de focusgroepen suggereert dat wanneer iemand zonder geldig verblijfsrecht in Nederland aangeeft niet terug te kunnen naar het land van herkomst, dit wordt opgevat als asielaanvraag en is het een gebruikelijke werkpraktijk om iemand dan naar Ter Apel te sturen. Een zorgcoördinator zegt:

(...) de politieagent aan de balie vraagt: 'Kan u terug naar uw land?' 'Nee', zegt de persoon. En dan worden ze naar Ter Apel gestuurd. En dan hebben ze asiel aangevraagd voordat ze het weten. (Zorgcoördinator)

Volgens een COA-medewerker doet 'de gemiddelde politieagent' dit en wordt er verder niet gekeken naar het achtergrondverhaal van iemand. Dit hebben we ook gehoord van een advocaat en in de klankbordgroep; volgens de AVIM-medewerker wordt er niet actief uitgevraagd op indicaties van mensenhandel, omdat dit er

mogelijk toe zou leiden dat men aangeeft slachtoffer te zijn ook wanneer dit niet zo is.

Over het algemeen wordt het doorsturen naar Ter Apel door de deelnemers aan de focusgroepen als onwenselijk beschouwd, aangezien slachtoffers dan niet de specifieke bescherming krijgen waar zij recht op hebben. Zo is er bij een NGO-medewerker veel onbegrip over de wijze waarop de AVIM handelt. Andere professionals geven aan het handelen van de AVIM in zekere zin wel te begrijpen, aangezien iemand niet terug kan naar het land van herkomst en aangeeft bescherming nodig te hebben. Desalniettemin spreekt een AVIM-medewerker van 'onkunde' en geeft aan dat er nog onvoldoende bewustzijn en kennis is onder AVIM-teams over de verblijfsregeling mensenhandel. Deze bevindingen wekken de indruk dat er verschillen zijn tussen AVIM-teams en -medewerkers in hoe zij handelen in situaties wanneer zij mensen zonder geldig verblijfsrecht treffen (zie ook NR, 2017). Door een paar deelnemers wordt expliciet genoemd dat het voor de verblijfsrechtelijke routes van slachtoffers uitmaakt met welke medewerker zij in aanraking komen. Een tweede manier waarop slachtoffers mensenhandel in de asielprocedure terecht kunnen komen is wanneer zij zelf naar Ter Apel gaan om asiel aan te vragen. Dit kwam met name ter sprake in het aanvullende gesprek met een advocaat die deel heeft genomen aan een van de focusgroepen. Veel van haar cliënten komen via de asielprocedure bij haar terecht:

Ze zijn door de mensenhandelaren hier gebracht, in de mensenhandel terecht gekomen, ze vluchten, ze gaan echt negen van de tien keer, gelijk naar Ter Apel. Dat is toch wel een beetje de weg, weet je wel, die iedereen gaat bewandelen.
(Advocaat)

Wanneer slachtoffers uit zichzelf gebruikmaken van de asielprocedure, doen ze dit volgens deze advocaat vooral met het oog op het kunnen krijgen van snelle bescherming tegen terugkeer naar land van herkomst. Hier komt het willen blijven in Nederland dus terug. Vanuit de literatuur is daarnaast bekend dat slachtoffers zonder verblijfsrecht vaak afhankelijk zijn van derden voor informatie over hun rechten en mogelijkheden (NR, 2018). Wanneer zij niet als slachtoffer worden gesignaleerd, is het mogelijk dat zij onbekend blijven met de verblijfsregeling mensenhandel. Tot slot kunnen slachtoffers mensenhandel, nog vóórdat zij gebruikmaken van enige verblijfsrechtelijke procedure, in contact komen met een advocaat of zorgcoördinator. Wanneer dit voorkomt, wordt er met het slachtoffer gekeken welke procedure het meest voor de hand ligt. Volgens een zorgcoördinator weten slachtoffers zelf vaak in deze fase het verschil tussen de asielprocedure en de verblijfsregeling mensenhandel niet; het in Nederland kunnen blijven is op dat moment het belangrijkste voor hen. Hier komt dus, zoals eerder is beargumenteerd, terug dat het willen blijven in Nederland een grote rol speelt in het keuzeproces van buitenlandse slachtoffers mensenhandel. In het geval van contact met een advocaat of zorgcoördinator is er sprake van een bewuste keuze voor de asielprocedure; dit in tegenstelling tot de twee eerder besproken manieren waarbij dit niet of minder het geval is. Hoe deze keuze uitvalt hangt af van iemands persoonlijke situatie, waarbij onder andere een rol speelt of iemands verhaal asielgronden bevat.

Zorgcoördinator: Sowieso als iemand een goede asielgrond heeft, kan het zelfs ook wel zijn dat ik dat adviseer of dat ik dat met een advocaat bespreek van: goh, is dit misschien wel een goede weg voor deze persoon?

Onderzoeker: In plaats van de verblijfsregeling mensenhandel?

Zorgcoördinator: *Ja, als iemand absoluut niet wil vertellen of daar heel bang voor is, elke keer als die het ergens over heeft flauwvalt, als het over het uitbuitingsstukje gaat of over die persoon. Dan schiet het niet echt op. Terwijl dan bijvoorbeeld het asielverhaal daar helemaal niks meer mee te maken heeft. Ja, dan is dat makkelijker om aan te kaarten. Maar goed het blijft altijd dan, als er asielgrond is. Als dat er niet is en iemand is weggegaan om bij de kapsalon van iemands oom te gaan werken, dan heb je dus geen asielgrond.*

Zoals bovenstaande quote weergeeft, hangt de keuze ook af van de vraag of iemand bereid of in staat is om aangifte te doen. In de klankbordbijeenkomst werd bevestigd dat angst voor het doen van aangifte een reden kan zijn voor slachtoffers mensenhandel om geen aangifte te doen. De asielprocedure doorlopen 'is dan een kleinere drempel dan een eerste gesprek met de politie', aldus een zorgcoördinator. Dit kan overigens ook een bewuste overweging zijn bij slachtoffers die zelf, zonder in contact te komen met een professional, naar Ter Apel gaan. Dat slachtoffers angst kunnen hebben om aangifte te doen, komt ook terug in onderzoek van onder andere Rijken et al. (2013). Daaruit komt naar voren dat slachtoffers vrezen voor represailles jegens henzelf of familie in land van herkomst als gevolg van het doen van aangifte of van getuigen in het strafproces. Bovendien kan wantrouwen jegens de politie een rol spelen – niet in het minst omdat slachtoffers zonder geldig verblijfsrecht door mensenhandelaren soms verteld wordt dat zij het land zullen worden uitgezet als ze naar de politie stappen (ibid.). Tot slot trekken het doen van aangifte en het meewerken aan het strafproces emotioneel een zware wissel op slachtoffers; slachtoffers moeten de moed op brengen voor het ondergaan van gedetailleerde ondervragingen, voelen zich vaak onveilig, en niet altijd gehoord (ibid.). Door geen aangifte te doen kan dit worden vermeden.

Zoals in hoofdstuk 2 is te lezen, kent de verblijfsregeling mensenhandel het schrijnend pad, bedoeld voor slachtoffers die niet in staat zijn aangifte te doen vanwege ernstige bedreiging en/of medische of psychische beperkingen. Uit de focusgroepen komt echter het beeld naar voren dat het schrijnend pad bijna niet wordt gebruikt, iets dat overeenkomt met de beschikbare cijfers hierover: tussen 2013 en 2017 is er slechts 35 keer een aanvraag voor gedaan (NR, 2018, p. 111; zie ook Noteboom & Dettmeijer-Vermeulen, 2015). Slechts één professional noemt het schrijnend pad uit zichzelf. Deze geeft daarbij aan dat er advocaten zijn die het schrijnend pad überhaupt niet kennen, wat te maken kan hebben met de specialisatie van de advocaat (zie paragraaf 4.3.2). Wanneer er expliciet naar het gebruik ervan gevraagd wordt, geeft een deel van de deelnemers aan dat zij er zeer weinig ervaring mee hebben. Anderen zeggen dat het schrijnend pad alleen te gebruiken is in echt uitzonderlijke gevallen. Ook is genoemd dat er bij de procedure van het schrijnend pad alsnog politie betrokken is, hetgeen drempelverhogend kan werken; en dat de precieze voorwaarden waaraan voldaan moet worden om er gebruik van te kunnen maken, niet duidelijk genoeg zijn.

Onderzoeker: *En is dan het schrijnend pad bijvoorbeeld een optie? Als mensen geen aangifte willen doen.*

Zorgcoördinator: *Nee, want het schrijnend pad, daar heb je de politie bij nodig. Als iemand echt niet met de politie wil praten, dan kan schrijnend pad niet.*

COSM-medewerker: *Hoe wij schrijnend pad inzetten, dat doe je ook niet zomaar. Dat is echt bij mensen die echt niet in staat zijn om aangifte te doen.*

(...)

Zorgcoördinator: *En het schrijvend pad, dat is dus ook wat wij steeds vragen aan politie en IND, van: geef eens wat duidelijker handvatten van wanneer, wat en hoe het wordt beoordeeld.*

4.3.2 Vanuit de asielprocedure naar de verblijfsregeling mensenhandel

Bij een deel van de slachtoffers mensenhandel in de asielprocedure komt tijdens deze procedure, bijvoorbeeld tijdens het aanmeldgehoor in Ter Apel, naar voren dat zij mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel. Met deze signalering zijn onder andere IND- en COA-medewerkers gemoeid.

Wanneer er in de asielprocedure signalen van mensenhandel zijn geconstateerd, hoeft dit echter niet te betekenen dat een slachtoffer in de verblijfsregeling mensenhandel terecht komt. Zoals gezegd zijn er slachtoffers die een bewuste keuze maken voor de asielprocedure in plaats van de verblijfsregeling mensenhandel, vanwege bijvoorbeeld de aanwezigheid van asielgronden en angst voor (de gevolgen van) het doen van aangifte. Maar ook slachtoffers die voor het eerst als zodanig gesignaleerd worden in de asielprocedure komen niet altijd in de verblijfsregeling mensenhandel terecht. Allereerst kunnen de specialisatie en de daarmee samenhangende kennis van de advocaat ervoor zorgen dat er niets wordt gedaan met de indicaties van mensenhandel.

(...) dan is zowel de IND als de advocaat verantwoordelijk om dat [wanneer er indicaties mensenhandel zijn] toch op te pakken, en dan is het even afhankelijk van - ik kan daar wel eerlijk over zijn, sommige advocaten doen daar gewoon niets mee. Omdat ze die specialisatie niet hebben of in ieder geval niet genoeg kennis hebben. (Advocaat)

Daarnaast kan het in sommige gevallen afhangen van hoe ver gevorderd de asielprocedure is, zoals een onderzoeker van ISZW-DO naar voren brengt:

Want kijk, je bent misschien wel slachtoffer, maar wat is het belang? (...) meestal als iemand al heel ver in een asielprocedure zit, en (...) asiel heeft wel kans van slagen, dan denken wij wel in het belang van het slachtoffer om asiel even door te [laten] lopen. (Rechercheur ISZW-DO)

De asielaanvragen van slachtoffers kunnen (afhankelijk van het herkomstland en het verhaal) als dusdanig kansrijk worden beschouwd dat ervoor wordt gekozen om de asielprocedure in ieder geval door te laten lopen. Of deze slachtoffers dan (ook) gebruik gaan maken van de verblijfsregeling mensenhandel, hangt af van de wens om alsnog aangifte te doen.

Hoewel wordt genoemd dat het doen van aangifte belastend kan zijn voor een slachtoffer (zie ook Rijken et al., 2013) en dat er niet altijd een grote kans is op succesvolle opsporing, komt uit de focusgroepen naar voren dat deelnemers in het algemeen veel belang hechten aan het doen van aangifte wanneer er indicaties zijn dat iemand slachtoffer is van mensenhandel. Men vindt het onwenselijk dat de aanwezige opsporingsindicaties mogelijk verloren gaan. Benoemd wordt dat informatie uit verschillende aangiften samen wellicht wel tot een strafrechtelijk onderzoek kan leiden. Zo zegt een advocaat:

Het kan best zijn (...) dat er een heleboel aangiftes zijn waar je eigenlijk niks mee kunt. Maar ze komen wel altijd bij elkaar. (...) een student of wetenschapper, zij

moeten onderzoeken: hé wat hebben we hier van die hele club die uit Italië komt? Waar zijn die allemaal heen geweest? Wat zijn de overeenkomsten? Waar komen die aan? Dat soort dingen. En zien we die? En kunnen we op die manier die organisatie boven water krijgen die zorgt dat mensen traject doorlopen. En als je tegen al deze mensen zou zeggen van: 'Nou dat wordt niks en ga maar alleen asiel want-' Dan mis je wel die informatie. (Advocaat)

Door middel van het doen van aangifte gaat op enig moment tijdens de asielprocedure een gedeelte van de slachtoffers alsnog de verblijfsregeling mensenhandel in. De asielprocedure en de verblijfsregeling mensenhandel lopen dan tegelijkertijd (zie ook paragraaf 4.6.1). In overleg met de IND kan dan, afhankelijk van waar iemand zich bevindt in de asielprocedure, deze soms op 'pauze' gezet worden, aldus een van de aan de focusgroepen deelnemende advocaten. Dit houdt in dat gehoren niet ingepland worden, waardoor een slachtoffer zich kan richten op de aangifte en niet (verder) overbelast raakt.

4.4 Route 2: asiel aanvragen na B8

Waar de zojuist besproken Route 1 inhoudt dat slachtoffers asiel aanvragen voordat zij gebruikmaken van de verblijfsregeling mensenhandel, is de richting van procedures binnen Route 2 andersom en starten slachtoffers met de verblijfsregeling mensenhandel. Voor deze slachtoffers wordt de keuze tussen de asielprocedure en de verblijfsregeling mensenhandel relevant wanneer het OM besluit tot seponeren. In veel gevallen wordt er geen vervolging ingesteld en vindt het sepot snel plaats, vaak vanwege onvoldoende opsporingsindicaties (zie box 2). Op dat moment informeert de IND het slachtoffer dat de B8-vergunning ingetrokken gaat worden en dat het slachtoffer een andere verblijfsrechtelijke aanvraag dient te doen om in Nederland te mogen blijven. Door vrijwel alle deelnemers aan de focusgroepen wordt dit moment expliciet als keuzemoment benoemd, waarbij het gaat om de keuze tussen het indienen van een asielaanvraag of van een B9-aanvraag op humanitaire gronden, waarbij de IND toetst op in elk geval de factoren genoemd in paragraaf 2.1.3 (risico op represailles, risico op vervolging en mogelijkheden tot herintegratie in het land van herkomst).

En als die [B8-vergunning] dan stopt, dus als sepot plaatsvindt, dan moet je gaan bespreken met de cliënt, van wat is nu de handigste keuze? (Advocaat)

En het moment waar dan een keuze moet worden gemaakt is eigenlijk wanneer iemand aangifte heeft gedaan en dat leidt niet tot strafrechtelijke vervolging. Dus er komt een brief van het Openbaar Ministerie van, we hebben te weinig bewijs of te weinig aanknopingspunten voor onderzoek. Dus het strafrechtelijk onderzoek wordt gesloten. Nou, dan komt er een keuzemoment: wat ga ik doen? Ga ik niet-tijdelijk humanitair aanvragen of een asielprocedure? (Advocaat)

Box 2 De kwestie van aangiftes met weinig opsporingsindicaties

Aangiftes geven de politie de mogelijkheid om een opsporingsonderzoek te starten, waarbij het van belang is dat een aangifte aanknopingspunten bevat om het onderzoek vorm te geven. Uit de focusgroepen komt naar voren dat aangiftes van slachtoffers mensenhandel vaak weinig tot geen opsporingsindicaties bevatten (zie ook Evaluatie pilot Kansloze aangiften verblijfsregeling mensenhandel, 2014). Een van de AVIM-medewerkers heeft het zelfs over 'zinloze aangiftes', die geen 'namen, plaatsnamen of kenmerken van de dader' bevatten. Op grond van dit soort aangiftes is het moeilijk om een opsporingsonderzoek op te zetten, laat staan tot vervolging over te gaan.

Het verhaal dat slachtoffers vertellen bij de aangifte, wordt beïnvloed door een samenspel van factoren (zie ook *ibid.*). Ten eerste zijn er factoren gerelateerd aan slachtoffers zelf. Zo kampen veel van hen met psychische gezondheidsproblemen, wat invloed kan hebben op de mogelijkheid om te verklaren (Tankink & Lambrichts, 2017). Trauma's en herbelevingen van wat er is gebeurd kunnen ertoe leiden dat een aangifte 'rammelt', zoals een NGO-medewerker het verwoordt in een focusgroep. Een COSM-medewerker vertelt dat het soms een tijd duurt voordat een slachtoffer in staat is te vertellen wat diegene werkelijk is overkomen (zie ook Kok, 2015). Echter, dit wordt door de politie dan over het algemeen als minder geloofwaardig gezien, zo is door verschillende deelnemers aangegeven. Daarnaast staat het op gespannen voet met het belang van zo snel mogelijk aangifte doen met het oog op het kunnen opvolgen van opsporingsindicaties, zoals een KMar-medewerker benadrukt:

(...) hoe sneller je bent met de aangifte, hoe meer checks we kunnen doen. Hoe meer we de waarheid, wat de waarheid ook mag zijn, boven water kunnen krijgen. Als je langer wacht, zijn al je bewijsmiddelen weg. (KMar-medewerker)

Zoals ook al uit de literatuur naar voren kwam (Rijken et al., 2013), speelt, naast wantrouwen jegens de politie, angst voor de mensenhandelaar vaak een rol: slachtoffers en hun familieleden kunnen bijvoorbeeld bedreigd worden, om te voorkomen dat slachtoffers naar de politie gaan. Dit kan ertoe leiden dat slachtoffers, ook als zij wel aangifte doen, niet altijd het hele verhaal vertellen, waardoor er (te) weinig aanknopingspunten zijn voor het strafrechtelijk onderzoek.

Slachtoffers met een Dublinclaim vormen in toenemende mate een groep met wie AVIM-medewerkers en andere professionals te maken hebben (zie ook NR, 2019). Met name AVIM- en COA-medewerkers geven in de focusgroepen aan dat ze de indruk hebben dat veel mensen aangifte (willen) doen van mensenhandel om hun Dublinclaim te laten vervallen, zodat Nederland verantwoordelijk wordt voor de beoordeling van de asielaanvraag (hoewel hierbij benadrukt wordt dat het niet voor iedereen geldt). Ze horen veel identieke verhalen met doorgaans weinig tot geen opsporingsindicaties, die volgens een AVIM-medewerker in 'golfbewegingen' langskomen. Dit maakt hen achterdochtig en zorgt ervoor dat het lastig is te schatten is of iemand nu wel of niet de waarheid vertelt. Zo zegt een COA-medewerker:

En dat (...) vind ik soms heel lastig. Dan denk ik: waarom kom je er nu pas mee? Ja, ik snap het wel, want qua procedure sta je er niet goed voor, dus probeer je dit. Zo voelt het voor mij. Of dat waarheid is weet ik niet natuurlijk, maar bij ons zijn het op dit moment alleen maar Dubliners. (COA-medewerker)

Bij dit keuzemoment spelen verschillende professionals een rol. De advocaat is degene die het slachtoffer informeert en adviseert en als belang heeft om, in de woorden van een advocaat, 'zo snel mogelijk verblijfsrechtelijke zekerheid' voor het slachtoffer te bereiken. Hiermee heeft de advocaat een invloedrijke rol, die ook door andere professionals duidelijk wordt erkend en herkend. Advocaten geven aan dat slachtoffers uiteindelijk wel leidend zijn in de keuze voor een bepaalde procedure. Tegelijkertijd zijn er ook advocaten die zeggen dat als een slachtoffer een pad in wil slaan dat zij niet verstandig achten (bijvoorbeeld een kansloos geachte asielaanvraag, of beklag zonder grond), ze het slachtoffer daarin niet zullen ondersteunen.

Maar het is wel (...) mijn taak als advocaat. Want je gaat een procedure in en je moet iemand wel de eerlijke informatie geven van wat de kans van slagen is van zo'n procedure. (...) Maar wanneer iemand het idee heeft van, 'het staat in de brief, "u heeft recht op een beklag", dus dat wil ik ook', dan is het mijn taak om aan te geven dat dat volstrekt kansloos is en dat ga ik ook niet doen voor iemand. (Advocaat)

Naast de advocaat spelen ook COSM-medewerkers en zorgcoördinatoren een rol in de informatievoorziening aan het slachtoffer omtrent de mogelijkheden en kansen binnen de verschillende procedures. Zo bereiden COSM-medewerkers slachtoffers voor op het sepot en geven ze bij hen aan dat de kans op het krijgen van verblijfsrecht via de B9-procedure klein is. Zorgcoördinatoren geven onder andere (één-op-één of in groepsverband) voorlichting over hoe procedures in elkaar zitten en wat de mogelijkheden zijn. In de focusgroepen omschrijven zorgcoördinatoren en COSM-medewerkers zichzelf als partijen die weliswaar informeren wat de verblijfsrechtelijke mogelijkheden zijn, maar hierin niet adviseren – dat doet de advocaat. Het komt echter ook voor dat er meer dan alleen voorlichting wordt gegeven. Zo vertelt een NGO-medewerker over een zorgcoördinator die, wanneer hij het niet eens is met de advocaat van een slachtoffer, hij die 'soms wel even aan z'n jasje [trekt]'.

Bij het keuzemoment na sepot bieden ook verschillende NGO's begeleiding en voorlichting. NGO-medewerkers gaan soms mee naar gesprekken met de advocaat, leggen procedures uit aan slachtoffers, en denken mee over de mogelijkheden om bijvoorbeeld fondsen aan te spreken voor de leges verbonden aan de aanvraag van de B9-vergunning. Ook zij zien hun rol als ondersteunend aan de advocaat. Tot slot wisselen slachtoffers, onder andere in de COSM, onderling ook informatie uit over verblijfsrechtelijke procedures. Deze informatie-uitwisseling lijkt voor een deel langs etnische lijnen te lopen, en is niet altijd bekend bij COSM-medewerkers. Dit komt onder andere door de taal waarin het besproken wordt, of omdat er vooral digitaal gecommuniceerd wordt (bijv. via WhatsApp-groepen). De informatie die tussen slachtoffers onderling wordt uitgewisseld is niet altijd juist, wat soms leidt tot frustratie bij medewerkers en zorgcoördinatoren.

Dan horen ze via via dat iemand weer een verblijfsvergunning heeft gekregen via asiël. En dan gaan bijvoorbeeld ook ineens Nigerianen naar een AZC, en die maken niet zoveel kans als een Oegandees. (Zorgcoördinator)

Nou ja, ze praten heel veel met elkaar. (...) Heel vaak hoor je ook wel dingen in de wandelgangen die totaal niet kloppen. Dus daarin proberen we ook altijd; als je vragen hebt of dingen, kom naar ons, want wij kunnen je gewoon voorlichten in plaats van dat je een heel beeld maakt door andere mensen met verhalen die deels kloppen of helemaal niet kloppen. (COSM-medewerker)

Niet alleen slachtoffers beschikken niet altijd over de juiste informatie; ook kennis van professionals schiet soms te kort. Eerder (paragraaf 4.3.2) werd al benoemd dat niet alle asieladvocaten voldoende kennis hebben van de verblijfsregeling mensenhandel. Deelnemers geven aan dat ze soms zelf ook moeite hebben om bij te blijven met alle veranderingen in de verblijfsregeling mensenhandel. Tijdens de focusgroepen werd soms duidelijk dat professionals niet altijd volledig op de hoogte waren van (recente) wijzigingen, of de verblijfsregeling niet in al haar facetten kenden. Daarnaast werd aangegeven dat het kennisniveau van professionals in het veld aardig kan verschillen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij zorgcoördinatoren, onder andere omdat zij vanuit verschillende functies de zorgcoördinatie uitvoeren (Wegwijzer Mensenhandel, z.j.). Een ander voorbeeld wordt gegeven door een zorgcoördinator tijdens de klankbordgroep:

Ik merk dat veel professionals, die wel met deze doelgroep te maken hebben, geen idee hebben waar ze het over hebben. Omdat het ingewikkeld is. (...) Er is heel veel onbekendheid. De cliënt is zelf zo verward en kan geen goede keuze maken. Wordt onvoldoende ondersteund door de professionals. (...) Bij ons is dus nu een NGO die de rol van de advocaat oppakt, zonder de juiste of voldoende kennis te hebben. (Zorgcoördinator)

4.4.1 Welke overwegingen spelen in het gebruik van de asielprocedure?

Bij de keuze voor de asielprocedure binnen Route 2 speelt de vergelijking tussen de asielprocedure en de B9-procedure met betrekking tot de kans op verblijfsrecht een belangrijke rol. De deelnemers aan de focusgroepen hebben over het algemeen de perceptie dat de kans op het verkrijgen van een B9-vergunning klein is. Een aantal van hen heeft aangegeven dat zijzelf niet vaak meemaken dat een B9-aanvraag wordt ingewilligd en dat dit ook minder vaak voorkomt dan in het verleden. Zo zegt een COSM-medewerker bijvoorbeeld dat ze in de zes jaar dat ze in de COSM werkt, twee keer heeft meegemaakt dat iemand een verblijfsvergunning kreeg als slachtoffer mensenhandel.

Zowel het CKM (Leermakers et al., 2017) als eerder De Jong (2015) wijst er op basis van dossieronderzoek op dat de inwilligingspercentages van de B9-vergunning betrekkelijk laag liggen. Als we kijken naar de meest recente cijfers, dan blijkt dat tussen 2013 en 2017 35% van de afgehandelde aanvragen voor de B9-vergunning werd ingewilligd; voor sommige herkomstlanden lag dit percentage wel beduidend lager (op 20% voor Afrikaanse aanvragers) (NR, 2018; vgl. De Jong, 2015). Het is op basis van deze cijfers niet te zeggen of deze kansen lager of hoger liggen dan bij asiel.

Dat deelnemers soms aangeven de voorkeur te geven aan de asielprocedure, ligt niet aan percepties over de vergunningen zelf: de asielvergunning wordt door de deelnemers niet als 'sterker' beschouwd dan de B9-vergunning. Sommige deelnemers stellen zelfs dat de B9-vergunning sterker is, omdat onder bepaalde voorwaarden asielstatushouders als gevolg van een verandering in de politieke situatie in het herkomstland, alsnog teruggestuurd zouden kunnen worden (dit is bij B9-vergunninghouders niet het geval). De B9-procedure en de bijbehorende voorwaarden worden in vergelijking met de asielprocedure echter wel als minder aantrekkelijk beschouwd door de deelnemende professionals (zie ook NR, 2018). De keuze voor de asielprocedure is dan ook verbonden met en dient begrepen te worden in relatie tot het *niet* kiezen voor het indienen van een B9-aanvraag. De volgende quote laat zien dat wanneer een slachtoffer inhoudelijk in principe in aanmerking komt voor beide procedures, een keuze voor de asielprocedure met het oog op de kans op verblijfsrecht als een betere strategie wordt beschouwd:

(...) als je kijkt naar het geval van iemand die én asielgronden heeft én mensenhandelgronden – want dat zien we ook regelmatig – dan is het gewoon heel erg lastig om die aannemelijkheid van mensenhandel binnen de B9 aan te tonen. (...) dat is gewoon een enorm struikelblok naast de legeskosten, naast het paspoortvereiste. En als je dan ook asielgronden hebt waarvoor gewoon heel duidelijk openbare werkinstructies zijn waarvan je heel veel jurisprudentie hebt (...) Dan is de keuze daardoor ook wel makkelijk voor asiel. (NGO-medewerker)

In bovenstaande quote wordt de aanwezigheid van asielgronden genoemd, evenals de bij de B9-procedure horende leges, paspoortvereiste en toetsing van de aannemelijkheid van het slachtofferschap van mensenhandel. Deze zullen achtereenvolgens in de volgende paragrafen besproken worden.

Asielgronden

Uit de focusgroepen komt naar voren dat een eerste belangrijke overweging in het keuzeproces voor de asiel- of B9-procedure wordt gevormd door de aanwezigheid van asielgronden in het verhaal van een slachtoffer. De volgende quotes illustreren dat de asielprocedure wordt gezien als een logische vervolgstap op de B8-procedure wanneer het verhaal van een slachtoffer duidelijk asielgronden bevat:

(...) als iemand asielgronden heeft, ja, waarom zou je dan niet asiel gaan aanvragen. (IND-medewerker)

Als er asielgronden inzitten, al onze Oegandese lesbiennes, ja, die hebben gewoon asielgronden. En die krijgen binnen afzienbare tijd een verblijfsvergunning voor vijf jaar. (Zorgcoördinator)

De aanwezigheid van asielgronden vormt dan ook een belangrijke inhoudelijke kwalificatie voor de keuze voor de asielprocedure als een aantrekkelijkere en als meer kansrijk ervaren manier om verblijfsrecht te krijgen in Nederland, in vergelijking met de B9-procedure. Dit is nog sterker het geval wanneer het slachtoffers betreft uit specifieke landen (Syrië, Eritrea), of met specifieke kenmerken die in hun land van herkomst reden kunnen zijn voor vervolging (LHBTI uit bijvoorbeeld Oeganda). Het wel of niet hebben van asielgronden hangt dus samen met het herkomstland van een slachtoffer.

Leges en paspoortvereiste als drempels binnen de B9-procedure

Waar de aanwezigheid van asielgronden een inhoudelijke overweging vormt en gerelateerd is aan de asielprocedure, komt uit de focusgroepen daarnaast overtuigend naar voren dat de procedurele voorwaarden van de B9-procedure – onder andere de leges en het paspoortvereiste – een belangrijke rol spelen in de overweging om voor de asielprocedure te kiezen, wanneer deze kans van slagen heeft. Omdat de B9-procedure een reguliere procedure is, moeten er leges betaald worden voor de aanvraag en geldt er een paspoortvereiste (zie hoofdstuk 2; NR, 2018; Leermakers et al., 2017). In de perceptie van de deelnemers aan de focusgroepen kunnen deze voorwaarden, die niet gelden voor de asielprocedure, drempels vormen voor het aanvragen en uiteindelijk krijgen van een B9-vergunning – iets dat ook Leermakers et al. (2017) betogen.

De leges worden gezien als een (eerste) drempel voor het aanvragen van de B9-vergunning. Op de vraag tijdens de focusgroepen wat volgens deelnemers redenen zijn waarom slachtoffers mensenhandel een asielaanvraag indienen, worden de leges als (een van de) eerste reden(en) genoemd.

Een grote factor hierin is de leges. Want sommige mensen hebben eenvoudigweg niet het geld om de leges te betalen. Dus ja, dan is de keuze gauw gemaakt. De asielaanvraag is gratis en aanvraag niet-tijdelijk humanitair is € 380.²³ Ja als je het geld niet hebt, dan valt er weinig te kiezen. Dus dat is een belangrijke factor. (Advocaat)

Vaak in één adem genoemd met de leges, is het paspoortvereiste, dat een tweede drempel vormt binnen de B9-procedure. Advocaten geven aan dat het niet hebben van een paspoort, een belangrijke rol speelt in de keuze voor de asielprocedure in plaats van de B9-procedure. Zonder paspoort is de kans op het krijgen van een B9-vergunning vrijwel nihil, gezien de IND de afwezigheid van een paspoort als afwijzingsgrond opneemt in het besluit.²⁴

COSM-medewerker: Als je dan geen paspoort hebt, ben je ook nergens. Als je dat niet voor elkaar krijgt, dan kun je nog zo'n goed verhaal hebben, maar dan krijg je alsnog geen verblijfsvergunning.

Onderzoeker: Herken jij –

Advocaat: Ja, dat van dat paspoort herken ik. Dat is ook de reden dat sommige mensen dan toch voor die asielaanvraag kiezen. Omdat ze eigenlijk wel weten: dat paspoort gaat mij niet lukken of dat wordt heel moeilijk. Dan beoordeelt men het tot aan het paspoort en dan zegt men zo mooi: wat er ook van het overige zij, er is geen paspoort dus op die grond mogen we het afwijzen.

In een andere focusgroep gaf een IND medewerker ook aan dat 'het reguliere beleid wat het paspoortvereiste betreft echt streng [is]'.

Volgens deelnemers aan de focusgroepen zijn maar weinig slachtoffers in het bezit van een paspoort. Bovendien is het voor een deel van hen moeilijk om aan een paspoort te komen, iets dat ook (veel) geld kost. Bij gevallen met een 'héle sterke zaak' bestaat volgens een NGO-medewerker wel de kans om door de IND-toetsing van aannemelijkheid en humanitaire gronden te komen.

Niet iedereen is het er echter over eens dat het paspoort en de leges (onoverkomelijke) drempels vormen. Eén COSM-medewerker stelt dat ze 'nog nooit' heeft mee-gemaakt dat iemand geen B9-vergunning aanvraagt 'vanwege dat soort redenen'. Ook is tijdens de focusgroepen genoemd dat er NGO's zijn die ondersteuning bieden bij het bijeen krijgen van de leges en het in het bezit komen van een paspoort. Desondanks lijken het paspoortvereiste en de leges door vrijwel iedereen als drempel te worden ervaren.

Toetsing IND aannemelijkheid slachtofferschap en humanitaire gronden

De laatste te bespreken drempel binnen de B9-procedure wordt gevormd door de toetsing door de IND. Deze toetsing, waarbij wordt gekeken naar de aannemelijkheid van het relaas met betrekking tot het slachtofferschap van mensenhandel en naar humanitaire gronden waardoor van een slachtoffer niet kan worden verwacht

²³ De precieze kosten bedragen € 391. Zie 'Kosten'; www.ind.nl/Paginas/Kosten.aspx (geraadpleegd mei 2020).

²⁴ In de meeste gevallen wordt voor de volledigheid verder getoetst aan de inhoudelijke voorwaarden voor de vergunningverlening. Daarnaast wordt het niet voldoen aan het paspoortvereiste niet als afwijzingsgrond opgenomen in het besluit als aan de gronden voor vrijstelling of tijdelijke ontheffing wordt voldaan (persoonlijke communicatie IND, 15 april 2020).

Nederland te verlaten (zie hoofdstuk 2), is veel besproken tijdens de focusgroepen. In lijn met Leermakers et al. (2017) wordt deze inhoudelijke toetsing door de deelnemers als een grote drempel beschouwd die lastig te overkomen is – een ‘enorm struikelblok’, aldus een NGO-medewerker. Er wordt met name naar voren gebracht dat de toetsing strikt en ondoorzichtig is. Sinds ongeveer 2012-2013 worden humanitaire gronden alleen getoetst wanneer zij direct aan mensenhandel gerelateerd zijn.²⁵ Dit betekent dat een aan het mensenhandelrelaas gerelateerde asielfgrond wel wordt getoetst, maar een niet daaraan gerelateerde asielfgrond niet (persoonlijke communicatie IND, 28 februari 2020). Hierover zegt een IND-medewerker:

[we toetsten] eerst eigenlijk alles. (...) Tot we eigenlijk tot de conclusie moesten komen: wij kunnen dat helemaal niet toetsen. Want dat is echt een asielftoets die plaats moest vinden. En toen hebben wij er een soort van knip in aangebracht. (...) Dus het vervolgt raject niet-tijdelijk humanitair dat moet direct gerelateerd zijn aan mensenhandel. Daar kunnen we wat mee. Is dat niet zo, dan moeten we die afwijzen en alsnog naar asielf doorverwijzen. (IND-medewerker)

Ook de toetsing van de aannemelijkheid van het relaas van slachtofferschap, die veelvuldig in de focusgroepen aan bod is gekomen, wordt beschouwd als strikt. Deze opvatting wordt breed gedragen.

Het is gewoon heel lastig om die aannemelijkheid van mensenhandel binnen B9 aan te tonen. (NGO-medewerker)

Er moet wel echt heel veel bewijs zijn of een hele goede reden, dat de IND zegt: ja jij mag in Nederland blijven. (COSM-medewerker)

En dat [mensenhandel] is ook veel lastiger aan te tonen natuurlijk hè. Je moet vrij veel bewijslast hebben (...) Meer dan bij asielf. (COA-medewerker)

Als je [het paspoortvereiste] wel haalt kom je bij slachtofferschap, nou daar kom je ook al nauwelijks overheen. (Advocaat)

Een aantal deelnemers aan de focusgroepen heeft daarnaast aangegeven het problematisch te vinden als relatief veel gewicht aan het sepotbesluit wordt gegeven in de beoordeling van de aannemelijkheid van het slachtofferschap, aangezien de aanwezigheid of afwezigheid van opsporingsindicaties niets zegt over het slachtofferschap (zie ook bijv. Klaver et al., 2013). Waar volgens sommige professionals de IND bij een sepot vaak tot de beslissing komt dat het slachtofferschap niet aannemelijk is, wordt dit door anderen genuanceerd:

Kijk, eerder was het vaak een standaardzinnetje in de IND beschikking, er is geseponeerd dus – ze zeiden soms zelfs van: dus u bent geen slachtoffer. Nou ja, dat was natuurlijk weer traumatiserend voor een slachtoffer. Want er is bij jou ingebroken en we kunnen de inbreker niet vinden, dus er is niet ingebroken. Dat is een beetje rare redenatie. Dus ze hebben het al anders geformuleerd door te zeggen: dus is niet vast komen te staan dat u slachtoffer bent. Maar langzamerhand is er wel net iets meer coulance gekomen. (Zorgcoördinator)

²⁵ In 2014 is de Vc op het punt van de toetsing vervolgens verduidelijkt (*Staatscourant* 2014/8487), zie ook paragraaf 2.1.3.

In relatie tot het passeren van deze toetsing, en daarmee tot de kans op een B9-vergunning, is de pilot Multidisciplinaire Advisering Slachtofferschap van het Schadefonds Geweldsmisdrijven (SGM) een aantal keer genoemd tijdens de focusgroepen (voor de evaluatie van de pilot, zie Smit & Klaver, 2019). Een aantal deelnemers geeft aan de indruk te hebben dat het gemakkelijker was om de toetsing te passeren toen de pilot werd uitgevoerd en dat het na afronding van de pilot weer minder gemakkelijk en minder transparant werd.

De opvatting van ondoorzichtige toetsing wordt gedeeld door veel van de deelnemers en geldt voor zowel de toetsing van de aannemelijkheid van slachtofferschap als voor die van de humanitaire gronden. Met name advocaten die we hebben gesproken tekenen aan dat zij de B9-procedure niet altijd als transparant ervaren, waarbij wederom regelmatig de vergelijking met de asielprocedure wordt gemaakt. De asielprocedure heeft een openbaar toegankelijk toetsingskader, terwijl dit niet geldt voor de verblijfsregeling mensenhandel (voor een vergelijking van de toetsingskaders van de twee procedures, zie Leermakers et al., 2017). Het is de vraag of een (gepercipieerd) gebrek aan transparantie gevolgen heeft voor het al dan niet aanvragen van de B9-vergunning, gezien het feit dat zo'n groot aandeel van de slachtoffers de B9 aanvraagt (zie hoofdstuk 3). In ieder geval komen de opvattingen van de deelnemende professionals overeen met 'geluiden uit het veld' die Leermakers et al. (ibid.) rapporteren.

Het snelle sepot als katalysator binnen het keuzeprocess

Deelnemers aan de focusgroepen geven aan dat de drempels van de B9-procedure zoals hierboven beschreven, nadrukkelijker aanwezig zijn naarmate het sepot sneller na de aangifte komt – een bevinding die ook terug te vinden is in het rapport van De Jong (2015). Waar eerder nog een langere periode kon worden gebruikt om aan een paspoort te komen, om geld te sparen voor de B9-aanvraag en om aan bewijsstukken te werken samen met de advocaat, moet dit na een snel sepot in een veel kortere tijdsspanne plaatsvinden – dit maakt de keuze, zoals een advocaat het stelt 'veel indringender'. Door vrijwel alle deelnemers aan de focusgroepen wordt een trend gesignaleerd naar meer snelle sepots, die in ieder geval binnen enkele weken op de aangifte volgen.

Dan wordt dus bedenktijd aangeboden, gaan ze aangifte doen en heel vaak – ik denk bijna de helft van de zaken – wordt gelijk na de aangifte door het Openbaar Ministerie gezegd van: dit is geen, niet voldoende verhaal om onderzoek te doen. Wordt geseponeerd. (COSM-medewerker)

Wat hierbij ook meespeelt, is dat tijdens een eventuele beklagprocedure tegen de sepotbeslissing van het OM de voorzieningen in Nederland niet langer doorlopen en slachtoffers deze procedure niet meer kunnen gebruiken om in Nederland te werken aan de benodigdheden voor een B9-aanvraag (zie bijlage 2). Zo versterkt het snelle sepot de eerdergenoemde drempels van de B9-procedure. Volgens een deel van de deelnemers aan de focusgroepen speelt dit een belangrijke rol in het feit dat slachtoffers de asielvergunning aanvragen in plaats van de B9-vergunning.

Nou, iedereen wist, na verloop van tijd moet er geld zijn om die leges te kunnen betalen. Dus de opvangen reserveerden geld daarvoor. Dus van het geld dat ze kregen, zeiden ze van 'we zetten een bepaald bedrag elke maand apart, dat op het moment dat die brief komt en we moeten die aanvraag indienen dan is het geld beschikbaar om de leges te kunnen betalen'. Maar omdat het nu zo snel gaat, nou voordat alles al in het werk is dat überhaupt geld is ontvangen moeten

we al wat en daar is geen enkele reserve om die leges te kunnen betalen.
(Advocaat)

Geld is een heel groot probleem, want mensen zitten in de bedenktijd, met een week à zes of acht doen ze aangifte, dan hebben ze gewoon nog geen geld als het geseponeerd wordt. Het wordt heel vaak snel geseponeerd, dus dan is er geen keuze. Ze hebben dan ook nog geen netwerk van wie ze het geld kunnen lenen. Ze hebben geen uitkering want ze hebben vaak de verblijfsvergunning nog niet dus je kunt ook geen uitkering aanvragen daarvoor. Dat weerhoudt ze.
(Zorgcoördinator)

Concluderend kunnen we stellen dat het feit dat er bij de B9-aanvraag drempels ervaren worden door de deelnemers, consequenties heeft voor de adviezen die worden gegeven aan slachtoffers. Door de ervaren drempels, in combinatie met de snelle sepots, leeft bij deelnemers het beeld dat het voor slachtoffers mensenhandel moeilijk is om een B9-vergunning te verkrijgen; en dit beeld zien zij bevestigd. Indien er asielfronden zijn, wordt de asielfprocedure dan vaak als een gemakkelijke weg naar een verblijfsvergunning beschouwd. Of dit feitelijk zo is, is voor dit onderzoek slechts in mindere mate van belang. Belangrijker is dat de perceptie van de B9 als 'moeilijk' zo breed gedeeld wordt onder de verschillende deelnemers. Deze perceptie speelt op zichzelf ook een rol in de keuze voor de asielfprocedure. Zoals eerder al is aangegeven, communiceren deelnemers aan de focusgroepen de kleine kans op inwilliging van de B9-aanvraag aan slachtoffers, iets dat de keuze voor de asielfprocedure versterkt.

4.4.2 Wat zijn de overwegingen om na de B8-vergunning wel te kiezen voor de B9-procedure?

Hoewel het niet de hoofdvraag van dit onderzoek is waarom mensen wél in de verblijfsregeling mensenhandel blijven, is dit in de focusgroepen wel zijdelings aan bod gekomen doordat professionals dit zelf ter sprake brachten. Het biedt een nuancering van de hiervoor besproken bevindingen. Op basis van het voorgaande zou namelijk het beeld kunnen ontstaan dat vrijwel niemand nog een B9-aanvraag doet. Dit is echter niet het geval. In hoofdstuk 3 kwam al aan de orde dat een aanzienlijk deel van de buitenlandse slachtoffers mensenhandel niet de keuze maakt voor de asielfprocedure; een grote groep doet na de B8-vergunning een aanvraag voor een B9-vergunning.²⁶ Dit is op zichzelf niet zo vreemd, aangezien de B9-procedure formeel volgt op die van de B8 en specifiek is bedoeld voor slachtoffers mensenhandel (in tegenstelling tot de asielfprocedure).

Een deel van de slachtoffers vraagt de B9-vergunning aan omdat er vervolging is ingesteld (zie hoofdstuk 2) en zij dus een goede kans maken op de B9-vergunning. Ook slachtoffers van wie de zaak is geseponeerd, gaan deels door naar de B9-procedure. Hierbij gaat het gedeeltelijk om slachtoffers bij wie de kans op het verkrijgen van een asielfvergunning in Nederland als zeer klein wordt beschouwd. Deelnemers aan de focusgroepen noemen in dit kader bijvoorbeeld slachtoffers afkomstig uit Aziatische landen, zoals Vietnam, wiens verhalen over het algemeen geen asielfronden bevatten. Ondanks de waargenomen drempels binnen de B9-procedure geven advocaten aan dat een B9-vergunning aanvragen de voorkeur heeft boven het doen van een kansloze asielaanvraag. Daarnaast zitten er gevallen bij van slachtoffers bij wie op basis van hun verhaal wordt ingeschat dat zij kans

²⁶ Er is daarnaast een groep die helemaal stopt (die noch de B9-procedure start, noch gebruikmaakt van de asielfprocedure).

maken op een B9-vergunning. Het gaat dan bijvoorbeeld om slachtoffers die 'door de politie ergens zijn weggehaald' (COSM-medewerker), of om slachtoffers die al heel lang in Nederland verblijven en een bestaan hebben opgebouwd. Ook het hebben van een in Nederland geboren kind maakt het kiezen voor de B9-procedure een logischere vervolgstap, helemaal als er geen asielfronden zijn. Naast deze redenen kan er ook sprake zijn van een meer principiële overweging. Zo geeft een COSM-medewerker aan dat sommige slachtoffers erkenning van hun slachtofferschap willen en daarom bewust *geen* asielaanvraag willen indienen:

Ik heb dus ook cliënten die per se geen asielprocedure in willen, omdat zij gewoon dat mensenhandelverhaal, dat verhaal willen ze kwijt. Dat dat gehoord wordt. En niet met een omweg, zo zien zij dat dan, een asielaanvraag indienen.
(COSM-medewerker)

Tot slot, een belangrijke aanvullende reden die door professionals genoemd is, is dat slachtoffers met een aanvraag voor een B9-vergunning hun voorzieningen kunnen behouden. De B8-vergunning, waaraan de voorzieningen gekoppeld zijn, loopt door tot en met, in het uiterste geval, de beslissing op het bezwaar tegen de afwijzing van de B9-aanvraag (zie bijlage 2). Behoud van voorzieningen betekent dat slachtoffers psychologische hulp kunnen (blijven) ontvangen, kunnen (blijven) werken of recht houden op een uitkering. Ook kunnen zij die al eigen huisvesting hebben, daar blijven wonen. Dit maakt dat het kiezen voor de B9-procedure als aantrekkelijker kan worden gezien dan kiezen voor de asielprocedure.

Ze hebben recht op voorzieningen en hoeven dus niet naar een AZC, wat voor velen nogal- ik denk niet dat het heel gezellig is daarzo. Je kan gewoon blijven wonen in een kamer of een studio. Je kan gewoon je dingen doen, zeg maar.
(COSM-medewerker)

4.5 Route 3: asiel aanvragen na afwijzing van de B9-aanvraag

Binnen de laatste verblijfsrechtelijke route doorlopen buitenlandse slachtoffers mensenhandel de volledige verblijfsregeling mensenhandel en vragen ze asiel aan nadat de B9-aanvraag is afgewezen. Bij afwijzing van de B9-aanvraag is er (op het indienen van bezwaar na) geen mogelijkheid meer tot het verkrijgen van verblijfsrecht via de verblijfsregeling mensenhandel en stopt het (legale) verblijf in Nederland.

4.5.1 Welke overwegingen spelen in het gebruik van asielprocedure?

Dat slachtoffers na de afwijzing van hun B9-aanvraag de keuze maken om asiel aan te vragen is, zoals al gesteld werd in de Slachtoffermonitor (NR, 2018), niet verwonderlijk. Het is in veel gevallen de enige manier om legaal in Nederland te kunnen blijven. Bezien in het licht van de eerdergenoemde wens van buitenlandse slachtoffers om duurzaam verblijf in Nederland te verkrijgen, kan het 'stapelen' van procedures een voor de hand liggende strategie vormen. Ook als een asielaanvraag weinig kansrijk is, gebeurt het dat slachtoffers deze route nemen, om zo de verblijfsrechtelijke opties die hen nog resten, uit te putten. Het lijkt in deze fase dan ook van minder groot belang of iemand een redelijke kans maakt op verblijfsrecht via de asielprocedure.

Als mensen echt hele lange procedures willen, dan is het het handigst natuurlijk om na die B8 de B9 aan te vragen, in bezwaar en beroep te gaan. En als dat klaar is dan kun je altijd nog asiel aanvragen. (Zorgcoördinator)

Vaak wordt dat [B9-aanvraag] dan ook nog afgewezen. Dan is het enige nog, asiel aanvragen. Hoewel ze op voorhand al weten dat het kansloos is. (COSM-medewerker)

Hoewel hier niet specifiek naar gevraagd is tijdens de focusgroepen, zijn er weinig aanwijzingen dat advocaten slachtoffers mensenhandel aanraden om eerst de volledige verblijfsregeling mensenhandel te doorlopen en daarna pas asiel aan te vragen. Wanneer er asielgronden zijn, wordt juist door advocaten geadviseerd om na sepot een asielaanvraag te doen, omdat een aanvraag voor een B9-vergunning ook later nog kan. Bovendien kan de kans op het verkrijgen van een asielvergunning kleiner worden naarmate iemand al langer in het land is. Zoals een advocaat aangeeft: 'Hoe later je asiel indient, hoe zwakker het wordt'.

Naast de wens tot (langer) verblijf in Nederland zijn er ook aanvullende verklaringen naar voren gekomen voor de keuze om na de B9-procedure asiel aan te vragen. Een NGO-medewerker stelde bijvoorbeeld dat er een groep slachtoffers is, die er eerder nog niet klaar voor was om het asielrelaas te delen (vgl. Kok, 2015).

We hebben ook wel gezien dat er mensen waren die wel echt een LHBT-achtergrond hadden. Zij kwamen uit Oeganda, Nigeria, maar waren nog helemaal niet klaar om dat verhaal te vertellen, en dat de advocaat zei van: 'Laten we eerst maar B9 aanvragen, want dan heb je wat meer tijd om je voor te bereiden om zo'n verhaal ook nog te vertellen'. (NGO-medewerker)

4.6 Procedures gelijktijdig doorlopen

In het voorgaande ging het steeds over de keuze tussen gebruikmaken van de verblijfsregeling mensenhandel en de asielprocedure. Hoewel de meeste slachtoffers de procedures inderdaad sequentieel doorlopen ('stapelen'), is er ook een gedeelte dat tegelijkertijd gebruikmaakt van zowel de asielprocedure als de verblijfsregeling mensenhandel. Dit geldt vooral voor slachtoffers die startten met de asielprocedure, ofwel Route 1 (zie hoofdstuk 3). Bij Route 2, wanneer asiel wordt aangevraagd na de B8-vergunning, is dit veel minder het geval. De bevindingen uit de focusgroepen suggereren mogelijke verklaringen voor dit verschil, we gaan hieronder in op beide routes.

4.6.1 Gestart met de asielprocedure (Route 1)

Een van de voornaamste redenen om de asielprocedure door te laten lopen tijdens en na het doen van aangifte van mensenhandel is (wederom) de aanwezigheid van asielgronden, die maken dat er een kans is op een vergunning via deze weg.

We zien wel dat B8 en asiel tegelijkertijd lopen. En dan is die B8 een beetje een wassen neus, want wat heb je eraan? Je zit toch bij het AZC en krijgt daar de financiën en de faciliteiten, dus het is een beetje onzin dingetje. Maar goed, dat loopt dan tegelijkertijd. Ja, dan gaat het ook vooral om: heb je asielgrond? Als dat er is, als iemand snel asiel krijgt, heb je dus een veel betere verblijfsgrond dan als je met je tijdelijke B8 zit die elk moment kan stoppen. Dus dat is dan wel

de reden waarom ook advocaten adviseren om wel die asiel, die ze begonnen zijn, door te laten gaan. (Zorgcoördinator)

Niet alle deelnemers aan de focusgroepen vinden het een goed idee om slachtoffers in de eerste fase van de asielprocedure ook aangifte te laten doen van mensenhandel. Er zijn advocaten die aangeven dat het (te) zwaar is voor slachtoffers om zowel aangifte te moeten doen als gehoord te worden binnen de asielprocedure (zie ook het onderzoek van Rijken et al., 2013). Over wachten met aangifte doen totdat de asielprocedure geheel doorlopen is, waren advocaten, maar ook de andere professionals over het algemeen minder positief, omdat er dan opsporingsindicaties verloren gaan (zie ook paragraaf 4.2.2).

4.6.2 Gestart met de verblijfsregeling mensenhandel (Route 2)

Uit de focusgroepen komt het beeld naar voren dat slachtoffers mensenhandel over het algemeen pas asiel aanvragen wanneer er sprake is van een sepot en de B8-vergunning is ingetrokken, en zelden tijdens de looptijd van de B8-vergunning. Slechts een enkeling vertrekt naar Ter Apel terwijl de B8-vergunning nog niet is ingetrokken. Deelnemers aan de focusgroepen voeren hiervoor een eenduidige reden op, namelijk dat zij in de praktijk ervaren dat slachtoffers mensenhandel die in het bezit zijn van de B8-vergunning (en al recht hebben op voorzieningen), niet toegelaten worden in het AZC.

Wat ik vaak zie is dat mensen die met een B8-vergunning al wel aangeven, 'ik wil ook asiel doen straks', of 'ik wil nu al asielaanvraag doen', die komen dus bij Ter Apel aan. Die zeggen: 'Ja je hebt een B8-vergunning, je wordt niet in de opvang toegelaten'. (Advocaat)

Als iemand verblijfsrecht heeft, dan wordt die gewoon niet opgenomen in een AZC. (IND-medewerker)

Als je een verblijfsvergunning hebt dan hoor je in principe geen opvang door het COA te krijgen. (COA-medewerker)

Waar slachtoffers in het AZC kunnen blijven wonen wanneer zij vanuit de asielprocedure aangifte doen en een B8-vergunning krijgen, geeft het dus problemen met huisvesting wanneer slachtoffers die gestart zijn met de verblijfsregeling mensenhandel, en in het bezit zijn van een B8-vergunning, asiel aanvragen.

Wat een enkeling in de focusgroepen noemde, is dat er slachtoffers zijn die tegelijkertijd een B9-vergunning en asielvergunning aanvragen. Dit lijkt echter alleen in uitzonderlijke gevallen te gebeuren, als de omstandigheden daartoe nopen.

Wat wij zelf zien is dat er over het algemeen niet gekozen wordt om, als je dan toch B9 aanvraagt, gelijktijdig ook asiel aan te vragen. Tenzij er een probleem is met de opvang. Dat komt nog wel eens voor. Dat mensen geen opvang kunnen krijgen en dat er dan gezegd wordt: vraag dan ook maar asiel aan, want dan heb je in ieder geval een dak boven je hoofd. (NGO-medewerker)

De NGO-medewerker in de klankbordgroep geeft aan dat gelijktijdig aanvragen van een asiel- en B9-vergunning mogelijk minder voorkomt omdat het meer voor de hand ligt om procedures *na* elkaar te doorlopen wanneer het doel is om zo lang

mogelijk in Nederland te kunnen blijven. Hieraan gerelateerd constateren Leermakers et al. (2017) op basis van hun dossieronderzoek dat in meer dan de helft van de slachtoffers, meegenomen in hun onderzoek, procedures 'stapelden'. Leermakers et al. (ibid.) relateren dit vooral aan het feit dat aspecten van het verhaal van slachtoffers afzonderlijk van elkaar worden getoetst in de verschillende procedures – hierop wordt nog teruggekomen in het volgende en laatste hoofdstuk van dit rapport.

5 Conclusie en discussie

Buitenlandse slachtoffers mensenhandel zonder verblijfsrecht in Nederland kunnen gebruikmaken van de verblijfsregeling mensenhandel, waarmee zij verblijfsrechtelijke bescherming, zorg en ondersteuning krijgen. Hoewel de verblijfsregeling specifiek is ingericht voor deze slachtoffers heeft de NR in de Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017 (NR, 2018) geconstateerd dat een aanzienlijk gedeelte van de slachtoffers naast of in plaats van de verblijfsregeling mensenhandel gebruikmaakt van de asielprocedure. Op basis van deze bevinding is de aanbeveling geformuleerd om onderzoek te laten doen naar de vraag waarom buitenlandse slachtoffers mensenhandel (ook) een asielaanvraag doen. Achterliggende zorgen zijn het verloren gaan van opsporingsindicaties wanneer slachtoffers eerst of uitsluitend gebruikmaken van de asielprocedure en de mogelijk ontoereikende bescherming van en zorgverlening aan slachtoffers binnen de asielprocedure, aangezien deze niet specifiek ingericht is voor slachtoffers mensenhandel. Voor dit onderzoek hebben we zowel kwantitatieve als kwalitatieve analyses uitgevoerd. Het combineren van kwantitatieve en kwalitatieve methoden heeft ons in staat gesteld om een beeld te schetsen van de manieren waarop, en redenen waarom, buitenlandse slachtoffers mensenhandel gebruikmaken van de asielprocedure. Met behulp van secundaire analyses van gekoppelde IND-databestanden hebben we een de drie belangrijkste routes in kaart gebracht, de frequentie waarmee deze gebruikt worden, en door wie ze gebruikt worden (hoofdstuk 3). Focusgroepen met professionals uit de uitvoeringspraktijk hebben meer inzicht gegeven in de mechanismen die ten grondslag liggen aan de keuze voor de asielprocedure en hoe deze verschillen tussen de verblijfsrechtelijke routes (hoofdstuk 4). In dit afsluitende hoofdstuk zullen we op basis van de samengenomen kwalitatieve en kwantitatieve bevindingen enkele conclusies formuleren. Daarna volgt een beschouwing van de belangrijkste bevindingen, een methodologische reflectie en een aanbeveling voor verder onderzoek.

5.1 De belangrijkste conclusies

Een eerste belangrijk inzicht en een aanvulling op de cijferweergave in de Slachtoffermonitor (NR, 2018) is dat de groep buitenlandse slachtoffers die start met de asielprocedure nog vóór gebruik van de verblijfsregeling mensenhandel (Route 1), betrekkelijk groot is – een op de zes slachtoffers mensenhandel die tussen 2013 en 2017 gebruikmaken van de verblijfsregeling doet dit nadat zij een asielaanvraag indiende. Tegelijkertijd is de groep slachtoffers die besluit om te starten met de asielprocedure na het verkrijgen van een B8-vergunning (Route 2), kleiner dan van tevoren gedacht op basis van de Slachtoffermonitor. Van alle slachtoffers die asiel aanvragen na gebruik te hebben gemaakt van de verblijfsregeling mensenhandel, geldt namelijk dat 80% dit 'pas' doet na afwijzing van de B9-aanvraag (Route 3), wanneer de mogelijkheden voor het verkrijgen van verblijfsrecht binnen de verblijfsregeling mensenhandel zijn uitgeput. Slachtoffers doen na de B8-procedure veel vaker een aanvraag voor de B9-vergunning dan voor asiel. Tot slot blijkt dat slachtoffers mensenhandel die na gebruik te hebben gemaakt van de verblijfsregeling asiel aanvragen, even vaak de volledige verblijfsregeling mensenhandel doorlopen als slachtoffers die daarna geen asiel aanvragen. Dit suggereert dat het voor het gebruik van de verblijfsregeling mensenhandel niet uitmaakt of een slachtoffer daarna asiel aanvraagt of niet. Veel slachtoffers mensenhandel vragen asiel aan,

maar de meesten doen dit dus wanneer alle opties binnen de verblijfsregeling mensenhandel zijn uitgeput. Hierbij moet aangetekend worden dat dit alleen geldt voor slachtoffers die in aanraking komen met die verblijfsregeling mensenhandel. Er zijn ook slachtoffers die uitsluitend gebruikmaken van de asielprocedure en nooit in de verblijfsregeling terechtkomen omdat zij geen aangifte doen van mensenhandel. Deze 'onzichtbare' groep ontvangt als gevolg hiervan ontoereikende bescherming en zorg, en opsporingsindicaties gaan verloren. Ook voor slachtoffers mensenhandel die eerst asiel aanvragen en pas later de verblijfsregeling ingaan, kan dit gelden.

Uit eerder onderzoek (NR, 2018; Leermakers et al., 2017) is naar voren gekomen dat de voorwaarden, waaraan moet worden voldaan om een B9-vergunning te kunnen krijgen, als drempels ervaren worden. Het huidige onderzoek bevestigt deze eerdere bevindingen. De aan de focusgroepen deelnemende professionals hebben aangegeven dat de leges een aanzienlijk bedrag vormen, en dat zij het paspoortvereiste als strikt en de toetsing van de aannemelijkheid van het slachtofferschap en de humanitaire gronden als ondoorzichtig ervaren. Dit zijn volgens deze professionals factoren die de kans op verblijfsrecht via de B9-procedure in de weg staan. Deelnemers aan de focusgroepen hebben ook aangegeven weinig tot geen inwillingen van B9-aanvragen mee te maken. Dat de kwantitatieve analyses hebben laten zien dat een groot deel van de buitenlandse slachtoffers mensenhandel na de B8-vergunning de B9-vergunning aanvraagt, betekent tegelijkertijd dat er wel pogingen worden gedaan om via de B9-procedure verblijfsrecht te krijgen. Op basis hiervan kan echter niet geconcludeerd worden dat de genoemde drempels niet ervaren worden of geen consequenties hebben. In de focusgroepen is namelijk veelvuldig naar voren gekomen dat de B9-procedure, mede vanwege de drempels, als een onaantrekkelijke en weinig kansrijke procedure wordt gezien. Hoewel het de vraag is in hoeverre deze perceptie ook al speelt aan de 'voorkant' van de verblijfsrechtelijke procedure, dus nog voordat er aangifte wordt gedaan, speelt deze perceptie in ieder geval een rol in het afwegingsproces tussen de asielprocedure en de B9-aanvraag. Zoals naar voren komt uit de analyses in hoofdstuk 3, kiest een kleine groep slachtoffers er voor om na sepot asiel aan te vragen in plaats van de B9-vergunning. In tegenstelling tot de verblijfsregeling mensenhandel is de asielprocedure geen reguliere procedure en vereist daarom geen leges of paspoort. Tegelijkertijd kan de keuze voor de asielprocedure niet volledig verklaard worden door deze procedurele verschillen; uiteindelijk is de belangrijkste overweging voor professionals een inhoudelijke, namelijk of er wel of geen asielgronden aanwezig zijn in het verhaal van een slachtoffer. Wanneer er sprake is van asielgronden vormt de asielprocedure, met het oog op de kans op verblijfsrecht, in de ogen van professionals een betere keuze dan de B9-procedure. Dat veel slachtoffers de wens hebben om in Nederland te kunnen blijven, werd in alle focusgroepen naar voren gebracht als een van de voornaamste drijfveren van buitenlandse slachtoffers mensenhandel in het verblijfsrechtelijke keuzeprocess.

Professionals spelen een belangrijke rol in het keuzeprocess van buitenlandse slachtoffers mensenhandel. De verblijfsregeling mensenhandel en de bijbehorende uitvoeringspraktijk zijn complex en er worden regelmatig veranderingen in doorgevoerd. Uit de focusgroepen kwam naar voren dat deelnemers veel kennis van en ervaring met de verblijfsregeling en zorg- en ondersteuningsmogelijkheden hebben. Tegelijkertijd is benoemd dat er verschillen bestaan in het kennisniveau van professionals. Zo zijn er bijvoorbeeld aanwijzingen dat niet alle asieladvocaten, die asielzaken van Ter Apel toegewezen krijgen, voldoende expertise hebben op het gebied van de verblijfsregeling mensenhandel. Wat betreft slachtoffers komt uit de focus-

groepen naar voren dat hoewel zij onderling veel informatie uitwisselen en in sommige gevallen goed op de hoogte zijn van waar zij recht op hebben, ze tegelijkertijd een kwetsbare groep vormen waarbinnen onjuiste informatie snel rondgaat. De 'keuze' tussen regelingen moet dan ook gezien worden als een keuze op basis van deels incomplete of incorrecte informatie in een complexe context. Dit onderstreept het belang van toegang tot professionals die goed geïnformeerd zijn en zo slachtoffers kunnen bijstaan in hun keuzes.

5.2 Nadere beschouwing van de bevindingen

5.2.1 De scheiding binnen het huidige verblijfsrechtelijke systeem

Tijdens de focusgroepen is meerdere malen aan bod gekomen dat de verhalen van buitenlandse slachtoffers van mensenhandel vaak zowel asiel- als aan mensenhandel gerelateerde aspecten bevatten, die doorgaans ook met elkaar verweven zijn. Dat binnen het huidige verblijfsrechtelijke systeem een scheiding bestaat tussen de reguliere verblijfsregeling mensenhandel en de asielprocedure, betekent dat slachtoffers een keuze tussen deze twee procedures moeten maken. Dat veel slachtoffers die keuze uiteindelijk niet maken blijkt uit het feit dat een groot deel van hen beide procedures doorloopt. Uit hoofdstuk 3 blijkt dat een klein percentage van de slachtoffers procedures tegelijk doorloopt. De meerderheid doorloopt de verblijfsregeling en asielprocedure na elkaar en 'stapelt' ze dus (Kok, 2015; Leermakers et al., 2017). Dit 'stapelen' is aantrekkelijk met het oog op het uitputten van de verblijfsrechtelijke mogelijkheden die er zijn om in Nederland te kunnen blijven.

Op basis van de focusgroepen valt te stellen dat het maken van onderscheid tussen het asielrelaas en het slachtofferschap mensenhandel, beide ondergebracht in een eigen verblijfsrechtelijke procedure, over het algemeen als onwenselijk wordt beschouwd. Deze opvattingen sluiten aan bij eerdere oproepen om de twee procedures te integreren (zie bijv. Leermakers et al., 2017; Leger des Heils, 2018; NR, 2015). Op basis van de focusgroepen zijn hier verschillende argumenten voor aan te voeren, die deels in eerder onderzoek ook naar voren zijn gebracht. Allereerst betekent het 'stapelen' van procedures voor slachtoffers langer verblijfsrechtelijke onzekerheid over toekomstig verblijf in Nederland en heeft het tot gevolg dat zij meerdere keren hun verhaal moeten doen. Dit kan voor slachtoffers zeer belastend zijn (zie bijv. Rijken et al., 2013). Ten tweede betekent het dat de IND in elke procedure opnieuw moet toetsen en beslissen, wat meer werk betekent voor IND-beslismedewerkers (Leermakers et al. 2017). Ten derde geeft het feit dat er in het huidige verblijfsrechtelijke systeem onderscheid wordt gemaakt tussen de asielprocedure en de verblijfsregeling mensenhandel, problemen in de uitvoeringspraktijk. De aan de focusgroep deelnemende professionals ervaren, met name wanneer slachtoffers die in het bezit zijn van een B8-vergunning een asielaanvraag willen doen, dat de twee niet goed op elkaar aansluiten, gezien de verschillende voorzieningen waar slachtoffers recht op hebben binnen de twee procedures. Zo kunnen slachtoffers die in het bezit van een B8-vergunning, geen huisvesting krijgen in een AZC wanneer zij een asielaanvraag doen. Daarnaast is het soms een uitdaging om de psychologische behandeling, gestart in de COSM, te continueren wanneer een slachtoffer naar een AZC verhuist. Dit vergt afstemming tussen de verschillende betrokken professionals in de uitvoeringspraktijk. Dat een gedeelte van de slachtoffers zowel de verblijfsregeling mensenhandel als de asielprocedure doorloopt, kan dus discontinuïteit in voorzieningen betekenen en maakt het voor professionals soms lastig om slachtoffers van de juiste ondersteuning te voorzien.

5.2.2 De koppeling tussen het strafrecht en het verblijfsrecht

Zoals in hoofdstuk 2 is toegelicht, zijn in de verblijfsregeling mensenhandel het straf- en verblijfsrecht aan elkaar gekoppeld: buitenlandse slachtoffers van mensenhandel komen in aanmerking voor verblijfsrecht (de B8-vergunning) en de bijbehorende zorg(voorzieningen) wanneer zij medewerking verlenen aan het strafproces, vaak in de vorm van het doen van aangifte. Eerder is door onder andere Rijken et al. (2013) de aanbeveling gedaan dit zogeheten medewerkingsvereiste los te laten. Na de doorlichting van de verblijfsregeling mensenhandel in 2014 is door de toenmalige Staatssecretaris aangegeven dat de verblijfsregeling op dit punt niet aangepast wordt (TK, 2013-2014, 28 638, nr. 121). Uit het onderhavige onderzoek blijkt echter weer dat de koppeling tussen strafrecht en verblijfsrecht door verschillende deelnemers aan de focusgroepen als onwenselijk wordt beschouwd, met name omdat het slachtoffers in hun ogen 'verplicht' om aangifte te doen of om op andere wijze mee te werken aan het strafrechtelijk onderzoek, met het oog op het verkrijgen van toegang tot zorg(voorzieningen). Hierbij speelt mee dat, zoals in ons onderzoek terugkomt, het schrijnend pad nog steeds weinig gebruikt lijkt te worden (zie Noteboom & Dettmeijer-Vermeulen, 2015), ondanks eerdere intenties vanuit de regering om hier meer bekendheid aan te geven (TK, 2013-2014, 28 638, nr. 121). De koppeling tussen verblijfsrecht en strafrecht heeft daarnaast mogelijk consequenties voor de kwaliteit van aangiftes (zie box 2). In de focusgroepen gaven professionals aan dat veel aangiftes van buitenlandse slachtoffers mensenhandel weinig tot geen aanknopingspunten voor strafrechtelijk onderzoek bevatten, een bevinding die ook al uit eerder onderzoek is gekomen (bijv. De Jong, 2015). Toch moeten al deze aangiftes worden opgenomen en verwerkt. Het werk dat dit met zich meebrengt, lijkt niet in verhouding tot het aantal strafzaken dat hieruit voortvloeit, aangezien er vaak geseponneerd wordt. Vanwege het toegenomen aantal buitenlandse slachtoffers dat aangifte wil doen van mensenhandel, van wie de meesten een Dublinclaim hebben (TK 2018-2019, 28 638, nr. 165), is per 1 augustus 2019 de Vc gewijzigd (zie box 1). Zoals ook toegelicht in de box, betekent deze wijziging voor slachtoffers met een Dublinclaim dat zij met het doen van aangifte niet meer automatisch in het bezit komen van een B8-vergunning. Hoewel het op het moment van het schrijven van dit rapport nog onduidelijk is wat de precieze consequenties van de beleidswijziging zijn, betekent het mogelijk dat buitenlandse slachtoffers met een Dublinclaim in Nederland noch aanspraak kunnen maken op bescherming als asielzoeker, noch als slachtoffer van mensenhandel. Hierover zijn eerder zorgen geuit door verschillende NGO's en zorginstellingen (CKM, 2019). Ook binnen de B9-procedure is sprake van een koppeling tussen straf- en verblijfsrecht (zie bijv. Klaver et al., 2013; Smit & Klaver, 2019). Zo komt een buitenlands slachtoffer in aanmerking voor een B9-vergunning wanneer het strafproces drie jaar loopt of wanneer het OM heeft besloten tot vervolging (zie hoofdstuk 2). Daarnaast bestaat bij een deel van de professionals die wij spraken het beeld dat het lastig is door de IND-toetsing van de aannemelijkheid van slachtofferschap van mensenhandel te komen, hetgeen nodig is om kans te blijven maken op verblijfsrecht via de B9-procedure in geval van (snel) sepot. Dat deelnemers aan de focusgroepen de perceptie hebben dat het voor slachtoffers zonder strafzaak lastig is om via de B9-procedure verblijfsrecht te krijgen, betekent dat advies aan een slachtoffer om asiel aan te vragen meer voor de hand ligt dan een aanvraag binnen de verblijfsregeling mensenhandel wanneer het verhaal van een slachtoffer (ook) asielgronden bevat. De manier waarop de koppeling tussen het straf- en het verblijfsrecht tot uitdrukking komt binnen de B9-procedure is ingebed in discussies over de vraag wanneer

gesproken kan worden van slachtofferschap van mensenhandel: hoe kan slachtofferschap worden aangetoond en wat betekent dit voor het verblijfsrecht van buitenlandse slachtoffers mensenhandel? Mensen kunnen immers slachtoffer zijn van mensenhandel zonder dat dit binnen het strafrecht als zodanig kan worden aangetoond. De pilot Multidisciplinaire Advisering Slachtofferschap had daarom als doel om na te gaan of de commissie slachtofferschap mensenhandel daadwerkelijk de aannemelijkheid van slachtofferschap kon beoordelen en of het deskundigenbericht van deze commissie toegevoegde waarde had voor betrokken partijen zoals IND, opvanginstellingen en voor slachtoffers zelf. Hoewel de pilot niet wordt gecontinueerd (TK 2019-2020, 28 638, nr. 175), had die volgens een deel van de professionals binnen ons onderzoek een positieve uitwerking op de beoordeling van B9-aanvragen door de IND.

5.3 Methodologische reflectie

Het combineren van kwalitatieve en kwantitatieve methoden heeft ons meer inzicht gegeven in de verblijfsrechtelijke routes van buitenlandse slachtoffers mensenhandel en de verklaringen voor die keuze. We zijn tot conclusies gekomen waartoe we niet waren gekomen als we slechts een van de twee methoden hadden gebruikt. Wel is het, in het belang van de interpretatie van de bevindingen, belangrijk om kritisch te reflecteren op de consequenties van de gehanteerde methoden. Een eerste punt van methodologische reflectie betreft de keuze voor het benadrukken van bepaalde thema's in de focusgroepen. Gezien de aanbeveling van de NR is ervoor gekozen om in de focusgroepen de nadruk te leggen op het verklaren van de keuze voor de asielprocedure na de B8-vergunning (Route 2), waarbij slachtoffers voor de keuze staan of zij een B9-aanvraag of een asielaanvraag doen. Als gevolg hiervan is de route waarbij een asielaanvraag wordt gedaan vóór gebruik van de verblijfsregeling mensenhandel (Route 1) minder expliciet bevraagd, hoewel deze uit de kwantitatieve analyses naar voren is gekomen als een belangrijke route voor slachtoffers die gebruikmaken van zowel de verblijfsregeling mensenhandel als de asielprocedure. Vanwege redenen gerelateerd aan het verloop van het onderzoek zijn de kwantitatieve analyses uitgevoerd na afronding van de focusgroepen. Het had de voorkeur gehad om de kwantitatieve analyses uit te voeren vóór de kwalitatieve dataverzameling. Toen op basis van de kwantitatieve gegevens bleek dat de numerieke omvang van Route 1 groter was dan eerder aangenomen, zijn de resultaten uit de focusgroepen aangevuld met enkele gesprekken met professionals die eerder deel hadden genomen aan de focusgroepen. Ook asiel aanvragen nadat de B9-aanvraag is afgewezen (Route 3) is in de focusgroepen minder frequent aan bod gekomen, gezien het feit dat op dat moment de mogelijkheden voor verblijfsrecht binnen de verblijfsregeling mensenhandel zijn uitgeput en een asielaanvraag indienen de enige manier is om nog legaal in Nederland te kunnen blijven. Hierbij spelen de achterliggende zorgen vanuit de NR, namelijk het verloren gaan van opsporingsindicaties en toegesneden bescherming van slachtoffers van mensenhandel, geen rol meer. We hebben ervoor gekozen om zowel Route 1 als Route 3 wel in hoofdstuk 4 te bespreken, maar moeten hierbij aantekenen dat de bevindingen mogelijk dus geen volledig beeld geven van de afwegingen die spelen in de keuze voor de asielprocedure.

Naast de combinatie en volgorde van de twee methoden van data-analyse, zijn er ook punten die betrekking hebben op de methoden op zich. Wat betreft de kwantitatieve data, afkomstig van de IND, dient de kanttekening te worden geplaatst dat deze data niet volledig toereikend zijn om de verblijfsrechtelijke routes van mensen

in hun volledigheid weer te geven. De data zijn niet verzameld met het oog op het doen van onderzoek, maar dienen als registratie van interne werkprocessen van de IND. Daarnaast is er maar een beperkt aantal jaren voorhanden omdat de cijfers met betrekking tot de asielprocedure pas sinds 2013 op deze manier worden verzameld en geregistreerd. In het ideale scenario kun je vanaf het moment dat iemand een eerste verblijfsrechtelijke aanvraag doet totdat diegene ofwel een verblijfsvergunning heeft of geen andere aanvraag meer doet, in kaart brengen welke procedures en stappen zijn doorlopen. Eerder kleinschalig onderzoek van het Leger des Heils (2018) laat zien dat wanneer routes van individuele slachtoffers van begin tot eind worden gevolgd, de realiteit complexer is dan wij kunnen vatten met dit onderzoek – mensen verdwijnen soms voor jaren van de radar of verblijven in de illegaliteit, om later alsnog een aanvraag in te dienen om (legaal) in Nederland te kunnen blijven.

Zoals in hoofdstuk 4 is toegelicht, is ervoor gekozen om niet met slachtoffers zelf te spreken. Wanneer we kijken naar de bevindingen waartoe we gekomen zijn, kunnen we concluderen dat we voldoende inzicht hebben gekregen in de keuze voor de asielprocedure door (alleen) met professionals te spreken. Tijdens de focusgroepen werd duidelijk dat zij, zoals verwacht, contact hebben met veel slachtoffers en zodoende op basis van hun ervaringen een goed beeld konden geven van de keuze voor de asielprocedure. Een ander punt betreft de keuze voor focusgroepen met een gemengde samenstelling. De zorgen dat de gemengde samenstelling mogelijk te veel wrijving zou opleveren bleken ongegrond. Deelnemers werkzaam op verschillende gebieden en momenten binnen de verblijfsrechtelijke routes van slachtoffers hadden voldoende gemeenschappelijk om met elkaar in discussie te gaan. Het bijeenbrengen van mensen uit verschillende organisaties leidde tot levendige discussies waarbij verschillende ervaringen werden uitgewisseld. Regelmatig gaven deelnemers zelf aan dat ze het waardevol vonden om te praten met mensen werkzaam in een net andere functie dan zijzelf. Hoewel tijdens de focusgroepen verschillen in opvattingen merkbaar waren tussen deelnemers werkzaam in de opsporing enerzijds en werkzaam in de zorg en hulpverlening anderzijds, vonden zij ook gemeenschappelijke grond wat betreft de problemen en dilemma's die zij tegenkomen in het contact met buitenlandse slachtoffers mensenhandel. Het opsporings- en slachtofferperspectief blijken zodoende niet altijd sterk tegengesteld. Wel moet in het achterhoofd worden gehouden dat de bevindingen in hoofdstuk 4 gebaseerd zijn op een relatief klein aantal professionals. Gegeven de verschillen tussen deelnemers wat betreft kennis en de regio's waarin zij werkzaam zijn, bieden de focusgroepen mogelijk geen volledig beeld. Representativiteit was echter nooit het doel van de focusgroepen; bovendien zijn kwalitatieve methoden hier in het algemeen ook niet voor bedoeld.

Tot slot werd er, zoals eerder aangegeven (zie hoofdstuk 4), tijdens de kwalitatieve dataverzameling van dit onderzoek een wijziging van de Vc doorgevoerd (zie box 1). Hoewel dit de gemoederen duidelijk bezighield en professionals er graag over wilden praten, is het over het algemeen gelukt om de discussie te beperken tot de hoofdvraag van dit onderzoek.

5.4 Richting voor toekomstig onderzoek

Op basis van de bevindingen van dit onderzoek zou het waardevol zijn om toekomstig onderzoek te richten op de zogenoemde 'voorkant' van het verblijfsrechtelijke traject. Zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve bevindingen wijzen erop dat met name de start van het verblijfsrechtelijke traject van belang is. Een substantieel gedeelte van de buitenlandse slachtoffers mensenhandel start namelijk met de

asielprocedure. Het (vroegtijdig) signaleren van slachtofferschap is daarom cruciaal. Als slachtofferschap snel wordt gesignaleerd binnen de asielketen kunnen slachtoffers toegang krijgen tot zorg en gaan opsporingsindicaties minder vaak verloren. Professionals kunnen hierin het verschil maken. Dat onze bevindingen suggereren dat juist aan de 'voorkant' verschillen bestaan in het handelen van professionals, onderstreept het belang meer inzicht te verkrijgen in de manieren waarop signalering verbeterd kan worden.

In het kader van signalering zijn de in hoofdstuk 4 besproken manieren waarop buitenlandse slachtoffers mensenhandel in Ter Apel terechtkomen, relevant. Op basis van de focusgroepen kan niet met zekerheid worden gezegd onder welke omstandigheden slachtoffers door de AVIM naar Ter Apel worden gestuurd, en er lijkt sprake te zijn van verschillen tussen AVIM-teams in de frequentie waarmee dit wordt toegepast. Mogelijk speelt een gebrek aan kennis over de verblijfsregeling mensenhandel onder AVIM- en politiemedewerkers ook een rol. In ieder geval bestaat het gevaar van het verloren gaan van opsporingsindicaties; bovendien ontvangt een slachtoffer dan niet (meteen) de ondersteuning en zorg die zij nodig heeft en waar zij krachtens (inter)nationale wet- en regelgeving ook recht op heeft. Met betrekking tot de 'voorkant' van het verblijfsrechtelijke traject is de recente wijziging van de Vc eveneens relevant, aangezien voor slachtoffers met een Dublin-claim de procedure om toegang tot de verblijfsregeling mensenhandel te krijgen, veranderd is. Ook dit heeft mogelijk consequenties voor het verkrijgen van (het recht op) zorg(voorzieningen). Het is van belang dat er meer inzicht komt in de gevolgen voor de toegang tot de verblijfsregeling mensenhandel, niet alleen ten behoeve van de bescherming van buitenlandse slachtoffers mensenhandel, maar ook voor de opsporing van mensenhandelaars.

Summary

The road(s) to legal residence in the Netherlands for victims of human trafficking

Many European countries offer a temporary residence permit to victims of human trafficking who are not EU-nationals and who have no residence permit. In the Netherlands, this right to temporary residence is known as the B8/B9-regulation. In 2018 concerns were raised by the Dutch National Rapporteur on Trafficking in Human Beings and Sexual Violence against Children (NR) that victims of human trafficking were (also) making use of the asylum procedure.

The current report investigated this claim to find out if, when, and why victims of human trafficking were making use of the asylum procedure in spite of a special regulation being available to them. Based on quantitative data provided by the Dutch Immigration and Naturalisation Service (IND), different pathways by which victims could end up in the asylum procedure were identified. Results indicate that 33% of victims of human trafficking within the data set (2013-2017) ended up in the asylum procedure. This occurred both before the application for the B8-permit was filed as well as after application; mostly after rejection of the B9-application. By organizing focus groups with professionals working in the field of human trafficking, be it for NGOs, in the care domain, for the police, or in legislature, we tried to answer the question why victims opt for a specific pathway.

The fact that victims of human trafficking have the option of applying for both the B8/B9-permit and the asylum procedure makes a comparison of these two procedures relevant. Particularly the probability of obtaining a residence permit via either procedure is a salient issue for victims of human trafficking, whose ultimate goal is often to stay in the Netherlands. The conditions for obtaining a B9-permit are generally considered to be strict by focus group participants. At the same time, in order to have a chance of obtaining an asylum permit, it is important that the story of a victim does contain asylum grounds. In the absence of asylum grounds, victims are not advised to submit an asylum application.

The fact that B8/B9-permit and the asylum procedure are separate pathways to legal residence is considered undesirable by a considerable number of participants in the focus groups. A notable part of the victims go through both procedures, which is not only extra burdensome for victims themselves, but also increases the demand on the Dutch immigration service. In addition, the separation between the two procedures requires coordination between the different professionals involved, for whom it can be difficult to provide victims with the right information and care.

Literatuur

- ACVZ (Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2005). *Openbare orde en verblijfsbeëindiging*. Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.
- Barbour, R. (2007). *Doing focus groups*. Londen: Sage Publications Ltd.
- CKM (Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel) (2019, 13 mei). *Brandbrief Tweede Kamer over uitzetting mogelijke mensenhandelslachtoffers*. Geraadpleegd februari 2020: www.ckm-fier.nl/nieuws-en-publicaties/brandbrief-tweede-kamer-over-uitzetting-mogelijke-mensenhandelslachtoffers/1.
- CoMensha (Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel) (z.j.). *Categorale opvang voor slachtoffers mensenhandel*. Amersfoort: CoMensha. Geraadpleegd december 2019: www.comensha.nl/actualiteiten/item/folder-categorale-opvang-voor-slachtoffers-mensenhandel/.
- Evaluatie pilot kansloze aangiften verblijfsregeling mensenhandel (2014). Den Haag: Eerste Kamer der Staten Generaal. Geraadpleegd januari 2020: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-347099>.
- IND (Immigratie- en Naturalisatiedienst) (z.j.). *Verlengde Asielprocedure*. Geraadpleegd september 2019: <https://ind.nl/Paginas/Verlengde-asielprocedure.aspx>.
- Jong, J. de (2015). *De aard en omvang van West-Afrikaanse mensenhandel in Nederland: Een onderzoek op basis van verklaringen van mogelijke slachtoffers*. Zoetermeer: Politie DLIO.
- Klaver, J., Leun, J. van der, & Schreijenbergh, A. (2013). *Vooronderzoek oneigenlijk gebruik verblijfsregeling mensenhandel*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Kok, S. (2015). *Kind en mensenhandel in het vreemdelingenrecht*. Leiden: Instituut voor Immigratierecht en Universiteit Leiden.
- Leermakers, S., Glasgow-Kulu, Y., Heeringa, A. & Noteboom, F. (2017). *Verblijfsrechtelijke bescherming van slachtoffers mensenhandel in Nederland. Een verkennende studie*. Den Haag: CKM.
- Leger des Heils (2018). *Finding A Way Out. A qualitative research on the patterns after exploitation in the Netherlands amongst Nigerian and Ghanaian victims of Human Trafficking*. Geraadpleegd januari 2020: www.legerdesheils.nl/onderzoek-finding-a-way-out.
- Maliepaard, M., Witkamp, B., & Jennissen, R. (red.) (2017). *Een kwestie van tijd? De integratie van asielmigranten, een cohortonderzoek*. Den Haag: WODC. Cahier 2017-3.
- Morgan, D.L. (1997). *Focus Groups as Qualitative Research*. Thousand Oaks: SAGE Publications Ltd.
- Noteboom, F., & Dettmeijer-Vermeulen, C.E. (2015). Verkenning van het schrijnend pad. *Asiel & Migratierecht*, 4, 155-160.
- NR (Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen) (2015). *Mensenhandel: Naar een kindgericht beschermingssysteem voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- NR (Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen) (2017). *Tiende rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- NR (Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen) (2018). *Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- NR (Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen) (2019). *Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.

- Programma-aanpak Samen tegen mensenhandel (2018). *Samen tegen mensenhandel. Een integrale programma-aanpak van seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting (publicatienummer 116759)*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Rijken, C., Dijk, J. van, & Klerx-Van Mierlo, F. (2013). *Mensenhandel: het slachtofferperspectief: Een verkennende studie naar behoeften en belangen van slachtoffers mensenhandel in Nederland*. Tilburg: INTERVICT.
- Smit, W., & Klaver, J. (2019). *Evaluatie pilot multidisciplinaire advisering slachtofferschap mensenhandel*. Amsterdam: Regioplan.
- Tankink, M., & Lambrichts, R. (2017). Rammelende verklaringen en de vrije wil: Over inconsistente verklaringen en keuzevrijheid bij slachtoffers van seksuele uitbuiting. *Delikt en Delinkwent*, 2017/2, 13-25.
- Wegwijzer Mensenhandel (z.j.). *Zorgcoördinatoren*. Geraadpleegd maart 2020: www.wegwijzermensenhandel.nl/Zorgcoördinatoren/Zorgcoördinatoren.aspx.

Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie

Voorzitter

Conny Rijken Universiteit Tilburg

Leden

Sjoerd van Bommel Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld
tegen Kinderen

Marije Bouma Directie Migratiebeleid, Ministerie van Justitie en Veiligheid

Bijlage 2 Procedure bezwaar, beroep en beklag

Bezwaar

In geval van afwijzing van een aanvraag voor tijdelijk (B8) of niet-tijdelijk verblijfsrecht (B9) of intrekking van verleend tijdelijk verblijfsrecht kan het slachtoffer bij de IND binnen vier weken na deze beslissing hiertegen bezwaar indienen (art. 69 lid 1 Vw). De IND heroverweegt vervolgens haar beslissing. Voordat de IND op een bezwaarschrift beslist, moet de indiener op grond van artikel 7:2 lid 1 Awb in de gelegenheid zijn gesteld om gehoord te worden, tenzij de IND gronden ziet om af te zien van horen (art. 7:3 Awb), bijvoorbeeld wanneer het bezwaar kennelijk ongegrond is.²⁷ De beslistermijn is negentien weken, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken (art. 76 lid 1 Vw). De beslistermijn kan met maximaal dertien weken verlengd worden als advies of onderzoek door derden of het OM nodig is (art. 76 lid 2 Vw). Het slachtoffer heeft gedurende de bezwaarprocedure doorgaans rechtmatig verblijf en recht op bepaalde voorzieningen (art. 73 Vw).

(Hoger) Beroep

Indien het bezwaar door de IND ongegrond wordt verklaard, kan tegen dit besluit beroep worden ingesteld. Het slachtoffer moet dit binnen vier weken doen (art. 69 lid 1 Vw), gerekend vanaf de datum van verzending van de beslissing op bezwaar. Om uitzetting op te schorten totdat er een onherroepelijke uitspraak is, kan een voorlopige voorziening worden gevraagd (art. 78 Vw). Binnen zes weken na de sluiting van het onderzoek door de vreemdelingenrechter doet de rechtbank uitspraak op het beroep (art. 8:66 lid 1 Awb).²⁸ Het slachtoffer kan vervolgens tegen de uitspraak van de rechtbank hoger beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtpraak van de Raad van State (art. 89 lid 1 Vw). In hoger beroep wordt beoordeeld of de uitspraak van de rechtbank in stand kan blijven. Uiterlijk 23 weken na ontvangst van het beroepschrift doet de Raad van State hierover uitspraak (art. 89 lid 2 Vw).

Beklag

Wanneer het OM besluit om de zaak waarin het slachtoffer aangifte heeft gedaan niet te vervolgen, en er dus wordt geseponeerd, trekt de IND de verkregen B8-vergunning in. Als het slachtoffer het niet eens is met het sepot, kan zij schriftelijk beklag doen bij het Gerechtshof (art. 12 Sv). Een beklagprocedure geeft geen recht op verblijf. Het slachtoffer kan een aanvraag indienen voor een andere verblijfsvergunning (bijvoorbeeld de B9-vergunning of de asielvergunning), bezwaar indienen tegen de intrekking van de vergunning, of Nederland verlaten. Het kan enkele maanden duren totdat de definitieve beslissing over het beklag wordt genomen om al dan niet alsnog vervolging in te stellen. Als het slachtoffer Nederland verlaat, mag zij terugkeren naar Nederland en krijgt zij alsnog verblijfsrecht wanneer naar aanleiding van het beklag het strafproces wordt hervat.²⁹

²⁷ Zie artikel 7:3 Awb voor alle gronden waarop de IND mag afzien van horen.

²⁸ In bijzondere omstandigheden kan de rechter deze termijn met ten hoogste zes weken verlengen (art. 8:66 lid 2 Awb).

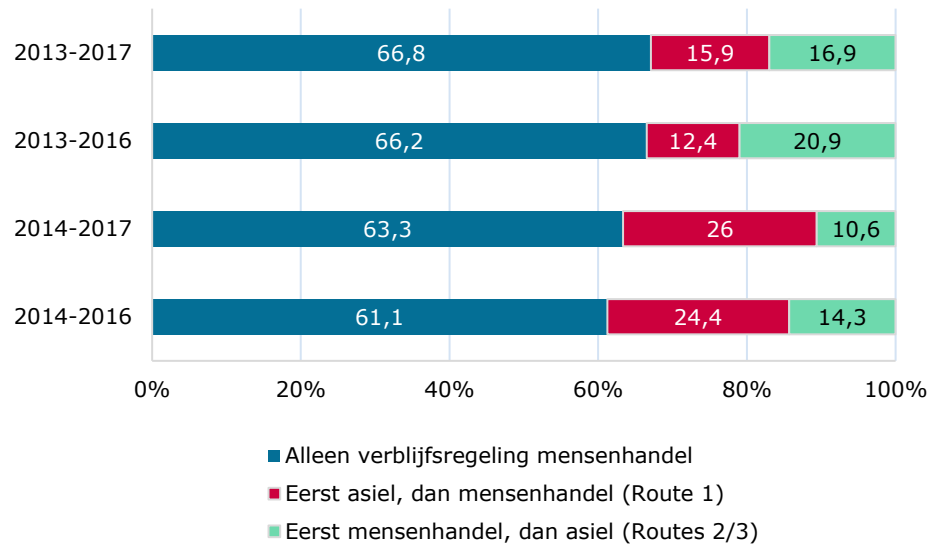
²⁹ Tot 1 augustus 2012 liep het verblijfsrecht op grond van de verblijfsregeling mensenhandel door tijdens de beklagprocedure.

Bijlage 3 Deelname aan de verblijfsregeling mensenhandel en asielprocedure, met verschillende selecties in de data

In figuur 2 is aangegeven welk aandeel slachtoffers enkel gebruikmaakt van de verblijfsregeling mensenhandel en welk aandeel (eraan voorafgaand of erna) ook gebruikmaakt van de asielprocedure. Omdat de beschikbare data slechts vijf jaar omvat, is niet voor alle slachtoffers de gehele verblijfsrechtelijke route in beeld te brengen; routes kunnen gestart zijn voor 2013 en/of doorlopen na 2017. Als gevolg hiervan is er een potentiële overschatting van het aandeel slachtoffers dat alleen gebruikmaakt van de verblijfsregeling en daarmee een onderschatting van het aandeel dat vooraf of achteraf asiel aanvraagt. Om een inschatting te maken van de mate van onder- en overschatting hebben we vier verschillende selecties bekeken van jaren waarin slachtoffers gebruikmaakten van de verblijfsregeling mensenhandel: (1) de totale periode (deze cijfers zijn identiek aan die waar figuur 2 op gebaseerd is); (2) selectie van slachtoffers die in 2013-2016 gebruikmaakten van de verblijfsregeling mensenhandel, om beter in kaart te brengen welk aandeel *aansluitend* nog gebruikmaakt van de asielprocedure; (3) selectie van slachtoffers die in 2014-2017 gebruikmaakten van de verblijfsregeling mensenhandel om beter in kaart te brengen welk aandeel *voorafgaand* gebruikmaakte van de asielprocedure; en (4) selectie van slachtoffers die in 2014-2016 gebruikmaakten van de verblijfsregeling mensenhandel om een zo realistisch mogelijke schatting te maken van het *totale aandeel* dat op enig moment asiel aanvraagt. De vierde selectie zou de voorkeur hebben, ware het niet dat het aantal slachtoffers binnen die periode erg klein is (<500; dus iets meer dan een kwart van de meer dan 1.800 slachtoffers).

De onderschatting van het aandeel slachtoffers dat asiel aanvraagt lijkt beperkt. In figuur B2.1 is te zien dat voor alle selecties geldt dat meer dan 60% enkel gebruikmaakt van de verblijfsregeling mensenhandel. De andere percentages variëren zoals is te verwachten: bij selecties inclusief 2013 is het aandeel slachtoffers dat eerst asiel aanvraagt lager (onderschatting); bij selecties inclusief 2017 is het aandeel dat na de verblijfsregeling asiel aanvraagt lager (onderschatting). Voor de slachtoffers die in 2014, 2015 of 2016 gebruikmaakten van de verblijfsregeling mensenhandel deed een groter aandeel de asielaanvraag voorafgaand van de verblijfsregeling mensenhandel (24,4%) dan erna (14,3%). Hoewel de schatting van het aandeel slachtoffers dat enkel gebruikmaakt van de verblijfsregeling mensenhandel betrekkelijk robuust lijkt te zijn, lijkt het erop dat bij gebruik van de gehele periode, met name het aandeel mensen dat voorafgaand asiel aanvraagt (Route 1), onderschat wordt.

Figuur B2.1 Deelname aan de verblijfsregeling mensenhandel en asielprocedure, met verschillende selecties in de data



Noot: N(2013-2017)=1.831; N(2013-2016)=1.347; N(2014-2017)=935; N(2014-2016)=488.

Bron: IND/NR, eigen bewerking