

## Samenvatting

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

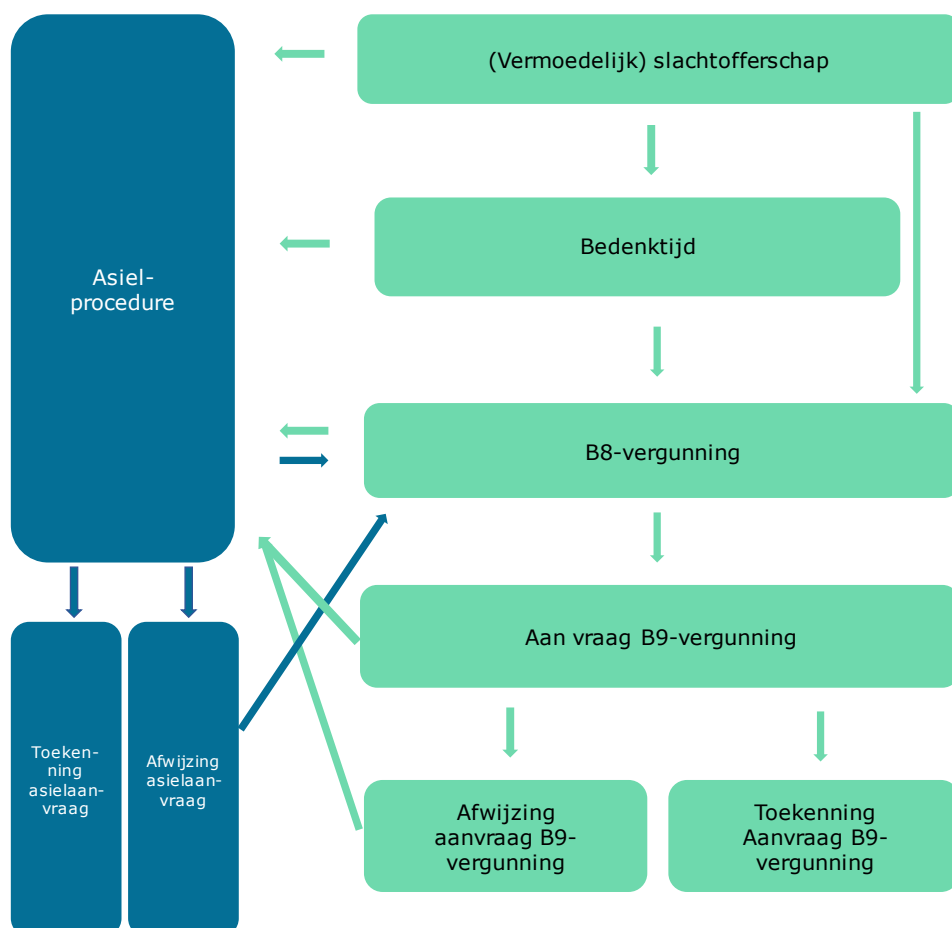
Ieder jaar worden er in Nederland naar schatting tussen de 5.000 en 7.500 mensen slachtoffer van mensenhandel. Circa 2.700 van deze (vermoedelijke) slachtoffers komen uit het buitenland. Vaak hebben buitenlandse slachtoffers mensenhandel geen verblijfsrecht in Nederland, wat wil zeggen dat zij noch de 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 bedenk-tijd, 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.