

pro facto

Samenvatting

Evaluatie van de wijziging van de B8/3-regeling

Groningen, 18 juli 2023

www.pro-facto.nl

Colofon

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

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

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

Begeleidingscommissie:

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

dr. S. Baas (WODC)

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

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

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

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

© 2023 Pro Facto. Auteursrechten voorbehouden.

Samenvatting

Aanleiding

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

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

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

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

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

Onderzoeksvragen- en aanpak

De centrale onderzoeksvraag bestaat uit drie onderdelen:

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

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

1. Beleidstheorie
2. Uitvoering
3. Effecten

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

Juridisch kader

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

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

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

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

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

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

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

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

Beleidstheorie

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

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

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

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

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

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

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

Probleemanalyse

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

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

Doelen van de wijziging en de aanpak van mensenhandel

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

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

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

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

De uitvoering: proces en ervaringen

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

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

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

Effecten van de wijziging

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

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

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

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

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

Opsporing

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

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

Bescherming van slachtoffers

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

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

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

Conclusie

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

Uit dit onderzoek blijkt deze doelen deels zijn bereikt.

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

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

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

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

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

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

Aanbevelingen

Aanbeveling 1

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

Aanbeveling 2

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

pro facto