

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

39

Vragen van de leden **Bikker** en **Ceder** (beiden ChristenUnie) aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid over *het rapport «In Europa uitgebuit nergens beschermd», het bericht «Nederland stuurt slachtoffers mensenhandel terug naar Italië ondanks risico op herhaalde uitbuiting» en de uitvoering van de motie Segers/Buitenweg (28 638 nr. 172)* (ingezonden 14 juli 2022).

Antwoord van Staatssecretaris **Van der Burg** (Justitie en Veiligheid) (ontvangen 23 september 2022). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021–2022, nr. 3636.

Vraag 1

Bent u bekend met het rapport van het Leger des Heils «In Europa uitgebuit nergens beschermd»? Heeft u de verhalen tot u genomen? Bent u ook geschrokken van het enorme leed dat Nigeriaanse slachtoffers van mensenhandel gedurende hun reis hebben moeten doorstaan, zowel binnen als buiten Europa?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Bent u bekend met het bericht «Nederland stuurt slachtoffers mensenhandel terug naar Italië ondanks risico op herhaalde uitbuiting» van Lost in Europe?²

Antwoord 2

Ja.

Vraag 3

Bent u bekend met het rapport van het European Migration Network Study (EMN) «Third country national victims of trafficking in human beings»?³

¹ <https://www.legerdesheils.nl/files/InEuropauitgebuitnergensbeschermd-RechtinZicht-LegerdesHeilsjuni2022.pdf>

² Nederland stuurt slachtoffers mensenhandel terug naar Italië ondanks risico op herhaalde uitbuiting | VersPers (smallstreammedia.nl)

³ <https://www.emnnetherlands.nl/onderzoeken/onderzoek-het-herkennen-identificeren-en-beschermen-van-slachtoffers-van-mensenhandel>

Antwoord 3

Ja.

Vraag 4

Kunt u aangeven hoe uitvoering is gegeven aan beide dictums van de motie Segers/Buitenweg (Kamerstuk 28 638, nr. 172) waarin wordt gevraagd naar een fenomeenonderzoek naar de stijging in aangiften mensenhandel en waar wordt gevraagd extra zorg te dragen voor een warme overdracht bij vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel?

Antwoord 4

In de motie Segers/Buitenweg werd verzocht om in het belang van de opsporing en informatiepositie een verkenning te starten naar de toedracht van de toenmalige stijging in aangiften mensenhandel en indien deze verkenning hier aanleiding toe geeft, over te gaan tot een fenomeenonderzoek. Het WODC heeft destijds de mogelijkheid verkend voor het uitvoeren van een dergelijk onderzoek. Het heeft geconcludeerd dit niet te kunnen uitvoeren, omdat wetenschappelijk onderzoek naar de toedracht van de stijging niet mogelijk is. Zoals ook op 1 juli 2020 per brief aan uw Kamer is medegedeeld, werken de opsporingsdiensten voortdurend aan het verbeteren van hun informatiepositie en worden er stappen ondernomen om zicht te krijgen op mogelijke achterliggende criminele netwerken.⁴

Het EMM⁵ heeft onderzoek gedaan naar signalen van slachtofferschap van mensenhandel en betrokkenheid bij mensensmokkel van personen met de Nigeriaanse nationaliteit die met onbekende bestemming uit een COA-locatie zijn vertrokken. Een factsheet hierover is al met de partners van het EMM gedeeld en wordt binnenkort gepubliceerd wanneer de openbare website van het EMM online zal gaan.⁶ Het EMM heeft ook een literatuuronderzoek uitgevoerd naar Nigeriaanse mensensmokkel en mensenhandel, ook dit onderzoek is reeds met de partners van het EMM gedeeld en zal binnenkort op de website van het EMM worden gepubliceerd. Dit literatuuronderzoek geeft inzicht in de structuur en handelwijzen van Nigeriaanse criminele netwerken die zich bezighouden met mensensmokkel en mensenhandel in en naar Europa. Eerder heeft het Ministerie van Justitie en Veiligheid, een data-analyse gemaakt van personen die met onbekende bestemming uit de COA-opvang vertrekken.⁷ Hierover is uw Kamer op 20 december 2021 geïnformeerd.⁸ De uitkomsten van deze onderzoeken worden betrokken in de aanpak en opsporing van mensenhandel en de criminele netwerken erachter. Wat betreft het tweede deel van de vraag, gaat Nederland er op grond van het interstatelijk vertrouwensbeginsel van uit dat de verantwoordelijke lidstaat zijn Unierechtelijke en andere internationale verplichtingen nakomt. Als de politie en OM concluderen dat er opsporingsindicaties voor de desbetreffende lidstaat aanwezig zijn, deelt de politie (na beoordeling door het OM), informatie uit de aangifte met de bij Europol aangesloten lidstaat waar de gestelde uitbuiting heeft plaatsgevonden. De Liaison Officers van het OM en de politie die vanuit Nederland in bron- en transitlanden zijn gevestigd, kunnen indien nodig ook ingezet worden om te zorgen voor een goede verbinding met de lokale autoriteiten. Tevens kan de DT&V, met toestemming van de Dublinclaimant, met de verantwoordelijke lidstaat delen dat de Dublinclaimant een wens heeft om aangifte te doen van mensenhandel.

Indien er bij de DT&V signalen bekend zijn dat de Dublinclaimant een kwetsbaar persoon is (mogelijk in relatie tot slachtofferschap mensenhandel) dan kan informatie daarover bij de aankondiging van de overdracht in het kader van vitaal belang gedeeld worden met de verantwoordelijke lidstaat (zie artikel 31 van de Dublinverordening). Het is dan aan de ontvangende lidstaat om gepaste zorg te organiseren. Voor de overdracht zal de Dublinclaimant

⁴ Kamerstuk 28 638, nr. 183.

⁵ Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel

⁶ www.emm-online.nl

⁷ De analyse zal vergelijkbaar zijn met de analyse van het vertrek met onbekende bestemming van alleenstaande minderjarige vreemdelingen waarover ik uw Kamer op 23 maart 2020 heb geïnformeerd (Bijlage bij Kamerstuk 27 062, nr. 110).

⁸ Kamerstuk 19 637, nr. 2814

toestemming worden gevraagd om medische gegevens te delen. Voor het delen van gegevens in het kader van vitaal belang is geen toestemming nodig.

Vraag 5

Herkent u het signaal van Frankrijk dat EU-lidstaten moeite hebben met het beschermen van derdelanders doordat vermoedelijke slachtoffers gedwongen worden asiel aan te vragen en daarbij onder dwang een onjuiste verklaring afleggen en wanneer zij in een later stadium een waarheidsgetrouwe verklaring wensen af te leggen deze doorgaans in een versnelde procedure wordt afwezen wegens de eerdere afgelegde verklaring?⁹ Zo ja, hoe kunt u de bescherming verbeteren? Deelt u de mening dat in dit licht de aanscherping van de Vreemdelingencirculaire in 2019 een onwenselijke situatie heeft opgeleverd? Zo nee, hoe onderbouwt u dat?

Antwoord 5

Er zijn geen signalen in Nederland bekend dat vermoedelijke slachtoffers gedwongen worden asiel aan te vragen en onder dwang een onjuiste verklaring afleggen. Indien een verklaring in de asielpprocedure afwijkt van een eerdere verklaring, dan gaat de IND daar zorgvuldig mee om en wordt de vreemdeling in de gelegenheid gesteld om uitleg te geven over de verschillende verklaringen.

De beleidswijziging van de B8/3 regeling in 2019 heeft plaatsgevonden op basis van een zorgvuldige afweging. Op dit moment stelt het WODC een beleidsevaluatie op om te bezien of de thans geldende regeling aansluit bij het beoogde effect van de wijziging. De afronding van de evaluatie wordt in de loop van 2023 verwacht.

Vraag 6

In welke best practises, zoals gedeeld in het genoemde rapport van de EMN, ziet u een meerwaarde ook in Nederland de bescherming van onder meer Nigeriaanse slachtoffers van mensenhandel te verbeteren?

Antwoord 6

Zoals ik hiervoor heb vermeld, ben ik bekend met het EMN Rapport. Ik hecht aan de signalen en rapporten die mij vanuit de ketenpartners en het maatschappelijk middenveld toekomen, waaronder ook het literatuuronderzoek «Structuur en modus operandi van Nigeriaanse criminele netwerken van het EMM». Op dit moment worden de voorbereidingen getroffen door het WODC voor een beleidsevaluatie van de wijziging van de B8/3 regeling. Hierbij zullen ook voormelde rapporten en onderzoeken betrokken worden.

Vraag 7

Op welke wijze biedt de B8/3-regeling momenteel bescherming aan vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel die tevens Dublinclaimant zijn? Hoeveel Dublinclaimanten hebben sinds de Wijziging van de regeling van 1 september 2019 met succes een beroep kunnen doen op de B8/3-regeling? Is hier sprake van een af- of toename?

Antwoord 7

Voorafgaand aan de beleidswijziging B8/3 in 2019, kreeg een vreemdeling die aangifte deed van mensenhandel vrijwel direct (binnen de streeftermijn van 24 uur) een tijdelijke B8/3-verblijfsvergunning. Als duidelijk was dat er geen opsporingsindicaties waren, werd deze tijdelijke vergunning ingetrokken. Deze procedure is aangepast voor Dublinclaimanten. Momenteel geldt dat wanneer een Dublinclaimant aangifte doet van mensenhandel, de politie en het OM de aangifte binnen een streeftermijn van vier werkweken behandelen. Zij beoordelen of er voldoende opsporingsindicaties in Nederland zijn waarvoor de aanwezigheid van de vreemdeling in Nederland noodzakelijk moet worden geacht in het belang van de opsporing en vervolging. Wanneer dit het geval is, zal de IND een tijdelijke B8/3-vergunning verlenen. Wanneer het OM oordeelt dat aanwezigheid in Nederland niet noodzakelijk is, wordt

⁹ European Migration Network Study (EMN) «Third country national victims of trafficking in human beings», P 36.

door de IND geen verblijfsvergunning verstrekt en zal de Dublinoverdracht naar de desbetreffende lidstaat voortgezet worden.

Voor wat betreft de vraag hoeveel Dublinclaimanten sinds de wijziging van 1 september 2019 een beroep op de regeling hebben gedaan en of er sprake is van een af- of toename: dit is onderdeel van de evaluatie van de regeling. Ik kan daar op dit moment nog niet op vooruit lopen.

Vraag 8

Kunt u de procedure schetsen wanneer een Dublinclaimant in Nederland, met als eerste land van binnenkomst bijvoorbeeld Italië, mogelijk slachtoffer is van mensenhandel? Op welke wijze vindt onderzoek plaats, hoe worden opsporingsindicaties verzameld, hoe wordt de weging gemaakt of iemand wel of niet wordt uitgezet en op welke wijze vindt overdracht plaats wanneer iemand wordt uitgezet naar het land van de oorspronkelijke asielaanvraag?

Antwoord 8

De IND is verantwoordelijk voor de verblijfsprocedure, de politie en het OM zijn verantwoordelijk voor de aangifte en het onderzoek naar mensenhandel. In de Dublinverordening is vastgelegd op basis van welke criteria een lidstaat verantwoordelijk is een asielverzoek inhoudelijk te behandelen. Als een lidstaat op basis van de criteria in de Dublinverordening heeft bepaald dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag, wordt een terug- of overnameverzoek¹⁰ naar de lidstaat verzonden. Wanneer een vreemdeling die een asielverzoek in Nederland heeft gedaan aangifte van mensenhandel doet, wordt eerst nagegaan of Nederland de voor het asielverzoek verantwoordelijke lidstaat is. Bij een lopende asielprocedure wordt in beginsel geen bedenkijd aangeboden aan de vreemdeling, tenzij diens individuele omstandigheden daar aanleiding toe geven. Na de intake worden alle B8-zaken¹¹ door het Landelijke Coördinatie Centrum (LCC)¹² in behandeling genomen, waarbij de zaken evenredig worden verdeeld over de politie-eenheden voor het opnemen van de aangiften. Bij elk slachtoffer mensenhandel, ongeacht herkomst, wordt op dezelfde wijze een opsporingsonderzoek ingesteld en opsporingsindicaties verzameld door de politie. Sinds de aanpassing van de verblijfsregeling per 1 augustus 2019 geldt dat wanneer een Dublinclaimant aangifte doet van mensenhandel, de politie en het Openbaar Ministerie (OM) de aangifte binnen een streeftermijn van vier werkdagen behandelen en beoordelen of er voldoende opsporingsindicaties in Nederland zijn, waarvoor de aanwezigheid van de vreemdeling in Nederland noodzakelijk moet worden geacht in het belang van de opsporing en vervolging. Wanneer dit het geval is, zal de IND een tijdelijke B8/3-vergunning verlenen. Wanneer het OM oordeelt dat aanwezigheid in Nederland niet noodzakelijk is, wordt door de IND geen verblijfsvergunning verstrekt op grond van mensenhandel en zal de overdracht naar het desbetreffende Dublinland voortgezet worden.

Op grond van het interstatelijk vertrouwensbeginsel kan ervan uit worden gegaan dat de verantwoordelijke lidstaat zijn Unierechtelijke en andere internationale verplichtingen nakomt. De Dublinclaimant kan in die lidstaat aangifte van mensenhandel doen, en Nederland vertrouwt erop dat daar onderzoek naar zal worden gedaan en dat de juiste opvang geregeld wordt. De politie zal waar mogelijk de aangifte in afstemming met het OM via Europol delen met de aangesloten lidstaten en specifiek met het land waar de uitbuiting heeft plaatsgevonden. Tevens kan de DT&V, met toestemming van de Dublinclaimant, delen met de verantwoordelijke lidstaat dat de Dublinclaimant een wens heeft om aangifte te doen van mensenhandel. Wanneer de DT&V zodanig kort voor het verstrijken van de uiterste overdrachtsdatum (UOD) signalen die kunnen wijzen op slachtofferschap van mensenhandel ontvangt, en het niet meer mogelijk is om voor het verstrijken

¹⁰ Denk bij terugname aan een situatie waar de vreemdeling een asielverzoek in een andere lidstaat heeft ingediend. Er kan dan sprake zijn van een nog lopende procedure, een ingetrokken asielverzoek door de vreemdeling of een afgewezen asielverzoek. Overname gaat onder meer over situaties waarin een lidstaat een visum heeft afgegeven aan de vreemdeling of als er sprake is van illegale inreis (korter dan 12 maanden geleden).

¹¹ Met uitzondering van zaken waar acuut gehandeld moet worden.

¹² Het LCC is ingesteld om te zorgen voor een evenredige verdeling van de B8-zaken over de eenheden en een efficiëntere en eenduidige behandeling van aangiften.

van de UOD de aangifte op te nemen conform de hiervoor omschreven procedure, dan wordt de Dublinclaimant aan de verantwoordelijke lidstaat overgedragen zonder aangifte te hebben gedaan. In dat geval wordt aan de Dublinclaimant toestemming gevraagd om de verantwoordelijke lidstaat op de hoogte te brengen van de wens om aangifte te doen. Als de vreemdeling daar toestemming voor geeft, zal dit met de desbetreffende lidstaat worden gedeeld. Wanneer de Dublinclaimant hiervoor geen toestemming verleent, wordt de wens tot het doen van aangifte in Nederland niet met de verantwoordelijke lidstaat gedeeld.

Tot slot, kan de Liaison Officer (OM en politie) die vanuit Nederland in bron- en transitlanden is gevestigd, mogelijk ingezet worden om te zorgen voor een goede verbinding met de lokale autoriteiten.

Vraag 9

Deelt u de constatering dat juridisch slachtofferschap, hetgeen niet altijd valt te bewijzen, iets anders is dan feitelijk slachtofferschap? Hoe is deze notie zichtbaar in het beleid?

Antwoord 9

Een gebrek aan opsporingsindicaties betekent inderdaad niet in alle gevallen dat er ook geen feitelijk slachtofferschap is. De koppeling van het verblijfsrecht met het strafrecht is door de wetgever echter bewust gemaakt in art. 3.48 Vb 2000, aangezien het doel van de verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel tweeledig is. Naast het bieden van bescherming aan mogelijke slachtoffers van mensenhandel, wordt het van groot belang geacht dat deze slachtoffers aangifte doen. Deze aangiften dragen bij aan de opsporing van daders van mensenhandel en daardoor hopelijk ook aan het voorkomen van nieuwe slachtoffers.

Vraag 10

Deelt u de mening dat het onverteerbaar is dat zoveel daders van mensensmokkel en mensenhandel straffeloos hun gang kunnen gaan? Ziet u ook dat de huidige B8/3-regeling onbedoeld kan bijdragen aan mensenhandel en mensensmokkel, omdat slachtoffers en daarmee opsporingsindicaties uit zicht verdwijnen en mensensmokkelaars en mensenhandelaren daarmee buiten beeld blijven? Tot welke acties brengt dit u?

Antwoord 10

Het is inderdaad onverteerbaar dat er mensenhandelaren en mensensmokkelaars actief zijn. Graag wil ik benadrukken dat mensenhandel en mensensmokkel twee verschillende misdrijven zijn, met beide verschillende modus operandi. De huidige B8/3 regeling is gekoppeld aan het strafrecht. Zoals bij de vorige vraag is toegelicht, is deze koppeling door de wetgever bewust gemaakt. Ik verwijs verder naar mijn antwoorden op vraag 4 en 11.

Vraag 11

Bent u bereid, indachtig de Koolviszaak en de Kluivingsboszaak, actief op zoek te gaan naar meer inzicht in de werkwijze van de Nigeriaanse maffia, juist ook waar het activiteiten in Nederland betreft? Bent u bereid hierin de samenwerking met andere Europese landen op te zoeken? Welke afspraken zijn sindsdien met Nigeria gemaakt?

Antwoord 11

Het EMM heeft recent (juli 2022) een literatuuronderzoek volbracht dat inzicht verschaft in de werkwijze van Nigeriaanse criminele netwerken, ook in relatie tot Nederland. Het onderzoek gaat in op de omvang en structuur van de Nigeriaanse netwerken die zich bezighouden met mensenhandel en mensensmokkel, maar ook op de manier waarop ze opereren als het gaat om het in contact komen met en verplaatsen van slachtoffers, onder meer door gebruik te maken van verblijfsrechtelijke procedures. In de discussie wordt ook gerefereerd aan internationale samenwerking die cruciaal is voor de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel, waaronder het Nigeriaanse agentschap NAPTIP, dat in 2022 een nieuw actieplan voor de aanpak van mensenhandel heeft gepresenteerd. Nederland is driver van EMPACT THB (Trafficking in Human Beings) dat ziet op de Europese operationele samenwerking van opsporingsdiensten en het

OM in de aanpak / bestrijding van mensenhandel. Een van de projecten binnen EMPACT THB waar Nederland aan deelneemt, richt zich specifiek op de bestrijding van mensenhandel in relatie tot Nigeria. In dit project wordt ook samengewerkt met Nigeria en Niger. Nederland blijft onverminderd actief binnen de internationale samenwerking.

Vraag 12

Bent u bereid, in lijn met de aanbevelingen van het Leger des Heils, de Wijziging van de Vreemdelingen-circulaire van 1 september 2019 te herzien om de bescherming van slachtoffers te waarborgen en zo te voorkomen dat Nederland onbedoeld mensensmokkelaars en mensenhandelaars in de kaart speelt?

Antwoord 12

Zoals hierboven omschreven onder vraag 9 zal de beleidswijziging in 2022 geëvalueerd worden door het WODC. Voordat ik in ga op het mogelijke vervolg, wil ik deze resultaten afwachten.

Vraag 13

Kunt u aangeven welke lessen de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND) heeft getrokken uit de pilot Multidisciplinaire Aannemelijkheid Slachtofferschap en hoe deze lessen zijn geïmplementeerd? Kunt u aangeven op welke wijze de IND de best practices van deze pilot heeft ingebed in de interne werkwijze zoals destijds werd toegezegd? Bent u van mening dat hierbij een verbetering van de werkwijze van de IND heeft plaatsgevonden naar aanleiding van de genoemde pilot? Zo ja, op welke manier heeft dit concreet bijgedragen aan het vaststellen van het slachtofferschap? Zo nee, hoe wordt gewaarborgd dat de geleerde lessen uit de pilot alsnog vertaald worden in het beleid?

Antwoord 13

De pilot moest uitwijzen of het gebruik van multidisciplinaire deskundigenberichten over de aannemelijkheid van slachtofferschap van toegevoegde waarde was voor verschillende groepen slachtoffers en de betrokken partijen zoals IND, Schadefonds Geweldsmisdrijven en opvanginstellingen. Uit de evaluatie van de pilot bleek dat slechts in beperkte mate in een behoefte werd voorzien. De deskundigenberichten worden door een beperkte doelgroep aangevraagd, namelijk buitenlandse slachtoffers van mensenhandel. Zij vragen deze aan met een beperkt doel, namelijk als ondersteuning in verblijfsrechtelijke procedures. Hoewel het goed is dat de werkwijze bij kan dragen aan het verkrijgen van een verblijfsvergunning voor deze groep, is de reikwijdte van de pilot aanzienlijk beperkter gebleken dan vooraf beoogd. Uit de pilot blijkt bovendien dat de IND in haar eigen toets grotendeels tot hetzelfde oordeel komt als de commissie die in de pilot de deskundigenberichten uitbracht. Het oorspronkelijke doel van de pilot, namelijk erkenning van het slachtofferschap en verbetering van de toegang tot voorzieningen voor alle typen slachtoffers buiten het strafrecht om, wordt op deze wijze onvoldoende gerealiseerd.

De positieve aspecten zien met name op het multidisciplinaire karakter van de identificatie van het slachtoffer. Specifieke kennis van trends en ontwikkelingen in mensenhandelzaken is daarbij van belang. Daarnaast is het gevoel van erkenning en de manier van bejegening door de subcommissieleden als belangrijke meerwaarde door de onderzoekers benoemd. De hoorzitting die standaard onderdeel uitmaakte van de procedure binnen de pilot heeft hierin een belangrijke rol gespeeld. De geleerde lessen uit de pilot zijn mogelijk relevant voor verschillende bestaande procedures. Daarom zal met relevante organisaties in gesprek worden getreden om te bezien hoe de opgedane kennis overgebracht kan worden en hoe de positieve ervaringen waar mogelijk een plek kunnen krijgen in bestaande procedures.

In het resultatenoverzicht dat bij de voortgangsbrief van 17 november 2021 over het programma Samen tegen Mensenhandel is gevoegd, is ingegaan op de wijze waarop dit gedaan is.¹³ De IND heeft bijvoorbeeld een werkinstructie opgesteld om de aannemelijkheid van het mensenhandelrelaas binnen hun

¹³ Kamerstuk 28 638, nr. 205

eigen werkprocessen te beoordelen.¹⁴ In deze openbare werkinstructie voor de beoordeling van de bijzondere individuele omstandigheden wordt ingegaan op de beoordeling van de aannemelijkheid van het mensenhandelrelaas. Openbaarmaking van deze instructie draagt bij aan meer openheid en transparantie in het besluitvormingsproces met betrekking tot het verlenen van een verblijfsvergunning.

Vraag 14

Kunt u deze vragen ieder afzonderlijk beantwoorden?

Antwoord 14

Ja.

¹⁴ https://puc.overheid.nl/ind/doc/PUC_1276478_1/1/