

Een analyse van de B9-regeling

Op welke wijze zouden de bestaande knelpunten in de B9-regeling verbeterd kunnen worden, zodat de situatie in de praktijk meer overeen komt met de bedoeling van de wetgever?



L.H.M. van Rosendaal
Juridische Hogeschool Avans-Fontys
Studentnummer 2019099

Eindhoven, 25 mei 2012

Een analyse van de B9-regeling

Op welke wijze zouden de bestaande knelpunten in de B9-regeling verbeterd kunnen worden, zodat de situatie in de praktijk meer overeen komt met de bedoeling van de wetgever?

Auteur: Laura van Rosendaal
Studentnummer: 2019099

Opleiding: HBO Rechten aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys
Onderwijslocatie: 's-Hertogenbosch
1^e afstudeerdocent: Mevrouw mr. M.M. Knapen
2^e afstudeerdocent: De heer mr. C.P. de Jong

Afstudeerorganisatie: Van den Hoogen & Ruijters Advocaten
Afstudeermentor: De heer mr. P.J. van den Hoogen

Stageperiode: 6 februari 2012 tot en met 11 mei 2012

Eindhoven, 25 mei 2012

Voorwoord

Om mijn Hbo-rechtenopleiding bij de Juridische Hogeschool Avans-Fontys af te ronden, heb ik de afgelopen periode een afstudeeronderzoek verricht. Mijn voorkeur ging uit naar een onderzoek in het kader van het onderwerp 'mensenhandel'. Bij Van den Hoogen & Ruijters Advocaten te Eindhoven is mij deze mogelijkheid geboden. Dit rapport is het resultaat van het onderzoek dat ik heb gedaan naar het functioneren van de B9-regeling in de praktijk: een regeling die slachtoffers van mensenhandel welke niet over de Nederlandse nationaliteit beschikken bescherming biedt. Deze regeling maakt deel uit van de integrale aanpak van mensenhandel. De bevindingen en uitkomsten van het onderzoek vindt u verderop in dit rapport.

De afstudeerperiode bij Van den Hoogen & Ruijters Advocaten heb ik ervaren als een erg leerzame periode. Dit was voor mij de tweede stage die ik heb gelopen binnen de advocatuur en deze stage heeft wederom bevestigd dat de advocatuur het vak is waar ik na mijn opleiding verder mee wil.

Er zijn een aantal mensen die ik wil bedanken voor hun hulp en steun tijdens deze afstudeerperiode. Allereerst wil ik Pierre van den Hoogen bedanken voor het bieden van deze stageplaats en de (juridische) adviezen en aanwijzingen tijdens mijn onderzoek. Daarnaast wil ik Marije Knapen bedanken voor haar begeleiding, feedback en adviezen. Verder bedank ik mijn collega's van de afstudeerorganisatie voor de hartelijke ontvangst binnen het kantoor en tot slot wil ik mijn familie en vrienden bedanken voor hun steun tijdens deze toch wel stressvolle periode.

Eindhoven, 25 mei 2012

Laura van Rosendaal

Inhoudsopgave

Lijst van afkortingen	5
Samenvatting	6
1. Inleiding	7
1.1 Leeswijzer	7
1.2 Probleembeschrijving	7
1.3 Doelstelling	9
1.4 Centrale vraag	9
1.5 Deelvragen	9
1.6 Methoden van onderzoek	10
1.7 Middelen van onderzoek	10
1.8 Verantwoording	10
2. De B9-regeling in de theorie	11
2.1 De totstandkoming	11
2.2 Het doel	12
2.3 De procedure	13
2.3.1 De procedure voor (mogelijke) slachtoffers	14
2.3.2 De procedure voor getuigenaangevers	15
2.3.3 De rol van CoMensha	16
3. De B9-regeling in de praktijk	17
3.1 De B9-regeling aanbieden	17
3.2 Het belang van het slachtoffer	18
3.3 Drie maanden bedenktijd	18
3.4 Beslissing IND	19
3.5 Samenhang met de asielprocedure	19
4. Uiteenzetting van de knelpunten	20
4.1 De eerdere geanalyseerde knelpunten	20
4.2 Veranderingen naar aanleiding van de eerder geanalyseerde knelpunten	22
4.3 Huidige knelpunten	23
5. Is de B9-regeling in overeenstemming met de Europese regelgeving?	25
5.1 De huidige Europese regelgeving	25
5.2 Voldoet de B9-regeling aan de Europese regelgeving?	26
6. Conclusies	28
7. Aanbevelingen	32
Evaluatie	33
Literatuurlijst	34

Lijst van afkortingen

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
ASI	Anti Slavery International
AZC	Asielzoekerscentrum
BLinN	Bonded Labour in Nederland
BRNM	Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel
CLWI	Clara Wichmann Instituut
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
CoMensha	Coördinatiecentrum Mensenhandel
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden
GBA	Gemeentelijke basisadministratie
GGD	Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
MvT	Memorie van Toelichting
NRM	Nationaal Rapporteur Mensenhandel
OC	Opvang- en onderzoekscentrum
OM	Openbaar Ministerie
PI	Penitentiaire inrichting
RvS	Raad van State
Rb.	Rechtbank
Rvb	Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen
Sr	Wetboek van Strafrecht
STV	Stichting Tegen Vrouwenhandel
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
Vb 2000	Vreemdelingenbesluit 2000
Vc 2000	Vreemdelingencirculaire 2000
Vw 2000	Vreemdelingenwet 2000

Samenvatting

De B9-regeling is opgenomen in hoofdstuk 9 van de Vc 2000 en heeft als doel enerzijds het bieden van faciliteiten voor de opsporing en vervolging van daders van mensenhandel en anderzijds het bieden van opvang en bescherming van de slachtoffers van dit misdrijf. (Mogelijke) slachtoffers en getuigenaangevers van mensenhandel kunnen hun medewerking verlenen aan het opsporings- en vervolgingsonderzoek. Op grond van de B9-regeling krijgen zij dan een voorlopige verblijfsstatus gedurende het onderzoek en hebben zij recht op o.a. opvang, bescherming, een uitkering, medisch onderzoek en een advocaat.

Als een (mogelijk) slachtoffer aangifte doet van mensenhandel, dan wel een getuigenaangever een verklaring aflegt, wordt deze aangifte ambtshalve aangemerkt als een aanvraag voor een verblijfsvergunning op grond van de B9-regeling. Een (mogelijk) slachtoffer krijgt drie maanden bedenktijd om te bepalen of zij wel of geen aangifte wenst te doen. Als het slachtoffer of de getuigenaangever afziet van het doen van aangifte, krijgt zij een kennisgeving uitgereikt waarin staat dat zij Nederland dient te verlaten. De verblijfsvergunning wordt in beginsel afgegeven voor de duur van één jaar en komt te vervallen indien het OM de zaak seponereert of indien er een onherroepelijke uitspraak van de rechtbank of het gerechtshof is. Cassatie mag ook in Nederland worden afgewacht met uitzondering van cassatie in het belang der wet.

Al sinds het begin van de B9-regeling bleken er knelpunten in deze regeling te bestaan, waardoor de regeling in de praktijk niet functioneert zoals dit volgens de theorie zou moeten. In 2004 heeft er een groot onderzoek plaatsgevonden door mr. drs. Marjan Wijers waarin alle knelpunten van de B9-regeling zijn geschetst. Naar aanleiding van de eerder geanalyseerde knelpunten is de Aanwijzing Mensenhandel van het Openbaar Ministerie aangepast en is daarin opgenomen dat een vreemdeling al *'bij de geringste aanwijzing van slachtofferschap van mensenhandel'* op de in de B9-regeling omschreven rechten gewezen dient te worden. Ook is er een nieuwe formulering verschenen van de categorieën vreemdelingen die in aanmerking kunnen komen voor de B9-regeling.

Er bestaan echter nog steeds problemen in de opvang, de slachtoffers worden niet altijd door de bevoegde instanties herkend, met name slachtoffers die zich bevinden in vreemdelingenbewaring worden niet als slachtoffer herkend, de B9-regeling wordt niet altijd aangeboden bij een geringe aanwijzing van mensenhandel, er is een grote rol in de procedure toegekend aan de politie waardoor alles vanuit een opsporingsperspectief wordt bekeken, er zijn vermoedens dat er misbruik wordt gemaakt van de B9-regeling, er zijn soms onduidelijkheden omtrent de toegang tot de B9-regeling voor vreemdelingen die ongewenst verklaard zijn en de IND beslist niet altijd binnen de gestelde termijn van 24 uur op de aanvraag.

Bovendien blijkt de B9-regeling niet in overeenstemming te zijn met het Europese recht. Op grond van Richtlijn 2011/36/EU is het verboden om bijstand en ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel afhankelijk te maken van de bereidheid van het slachtoffer om aangifte te doen en mee te werken aan de opsporing en vervolging van de dader. In de B9-regeling wordt slachtofferbescherming bekeken vanuit een strafrechtelijk perspectief en is er pas bijstand en ondersteuning mogelijk indien er sprake is van een opsporings- en/of vervolgingsonderzoek. De B9-regeling voldoet dan ook niet aan de eisen van de EU-richtlijn.

1. Inleiding

De hbo-rechtenstudie aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys wordt afgesloten door middel van een afstudeerstage. Tijdens deze afstudeerstage wordt een juridisch onderzoek verricht in de praktijk. Het onderhavige onderzoek heeft betrekking op de uitwerking van de vreemdelingrechtelijke B9-regeling in de praktijk.

1.1 Leeswijzer

Het eerste hoofdstuk bestaat uit de probleembeschrijving, doelstelling, centrale vraag, deelvragen, de methoden en middelen van onderzoek en de verantwoording.

In dit onderzoeksrapport wordt een vergelijking gemaakt tussen de B9-regeling conform de intentie van de wetgever en de B9-regeling zoals deze in de praktijk wordt uitgewerkt. In het tweede hoofdstuk komt de intentie van de wetgever aan bod. In dit hoofdstuk komen de totstandkoming, het doel en de procedure van de B9-regeling aan de orde. In het derde hoofdstuk wordt vervolgens geschetst hoe de regeling in de praktijk wordt uitgewerkt. De lijn die uit de jurisprudentie voortvloeit, wordt in dit hoofdstuk beschreven. In hoofdstuk vier komen de knelpunten die de huidige uitwerking van de regeling in de praktijk met zich mee brengt aan bod. De actuele Europese regelgeving en de lijn tussen het Europese recht en de Nederlandse B9-regeling komen aan bod in hoofdstuk vijf. Tot slot worden in hoofdstuk zes conclusies getrokken en in hoofdstuk zeven aanbevelingen gegeven om de regeling correcter en succesvoller uit te voeren.

1.2 Probleembeschrijving

Mensenhandel is een ernstige schending van de mensenrechten en een grove inbreuk op de integriteit van de verhandelde persoon.

De B9-regeling is in het leven geroepen om slachtoffers van mensenhandel die niet over de Nederlandse nationaliteit beschikken een betere mate van bescherming te kunnen bieden. Het doel is om deze slachtoffers in staat te stellen om aangifte te doen en de dreiging van onmiddellijke uitzetting weg te nemen. De B9-regeling maakt deel uit van de integrale aanpak van mensenhandel. De aanpak van mensenhandel heeft op dit moment prioriteit bij politie en justitie vanwege de grove schending van mensenrechten die mensenhandel met zich mee brengt. De Nederlandse staat is verplicht slachtoffers van mensenhandel op te vangen en bescherming te bieden¹.

Uit verschillende recente onderzoeken, waaronder onderzoeken door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM), en uit de praktijk blijkt echter dat er knelpunten in de B9-regeling bestaan. De uitwerking van de regeling brengt problemen met zich mee, zoals het financiële aspect dat ik later zal toelichten. Dit roept een aantal vragen op die nader onderzoek behoeven. Zo roept het de vraag op of de B9-regeling wel wordt toegepast om de redenen waarvoor deze in het leven geroepen is. En wordt er wel op de juiste manier gebruik van deze regeling gemaakt, zowel door de slachtoffers en hun advocaten als door de Immigratie- en Naturalisatiedienst en de rechter? Ik hoop door jurisprudentieonderzoek een lijn in de jurisprudentie te kunnen ontdekken en daarmee antwoord te kunnen geven op deze vraag.

¹ EHRM 7 januari 2010, nr. 25965/04 (*Rantsev vs. Cyprus en Rusland*).

Zoals hiervoor al is vermeld, zijn er onder andere financiële knelpunten. Het komt vaak voor dat de slachtoffers van mensenhandel in het buitenland slachtoffer zijn geworden van misbruik en uitbuiting en daarna pas naar Nederland zijn gekomen. Het onderzoek dat dan in Nederland wordt opgestart, verloopt moeizaam. Dit leidt vaak tot een sepot wegens onvoldoende bewijs (als het gaat om internationale georganiseerde misdaad, is daar meer voor nodig dan enkel een aangifte). De verblijfsvergunning van het slachtoffer op grond van de B9-regeling komt bij een sepot te vervallen. Met de vergunning vervalt ook het recht op opvang en bijstand. De slachtoffers zijn vaak alleen in Nederland en verblijven dan in een blijf-van-mijn-lijfhuis. Dit betekent dus dat het slachtoffer dakloos wordt op het moment dat de verblijfsvergunning op grond van de B9-regeling vervalt. Ook het recht op een bijstandsuitkering vervalt. Het is dus niet opmerkelijk dat deze slachtoffers vaak in de illegaliteit verdwijnen, want ze kunnen nergens anders heen. Het is onmenselijk dat deze vreemdelingen plotseling op straat komen te staan. Dit humanitaire aspect strookt dan ook niet met het idee van de B9-regeling; die zou deze vreemdelingen juist moeten beschermen.

Om een opsomming van alle knelpunten te geven, is nader onderzoek nodig. Verschillende instanties hebben de knelpunten van de B9-regeling al eerder geanalyseerd. Zo heeft er een grote analyse plaatsgevonden door mr. drs. Marjan Wijers in opdracht van het Verweij-Jonker Instituut in mei 2004². Het vergt daarom veel onderzoek om te achterhalen in hoeverre de knelpunten nog steeds bestaan. De informatieverstrekking aan de slachtoffers omtrent de bedenktijd die ze hebben, informatieverstrekking over een eventueel sepot en de aanspraak op een uitkering voor het slachtoffer waren punten die destijds onduidelijk waren. Ook was er onvoldoende opvang vanwege de bijzondere problematiek van de slachtoffers. Het was formeel toegestaan dat het slachtoffer een opleiding zou volgen, maar ook dit bleek in de praktijk lastig te realiseren. Andere slachtoffers werden verplicht te solliciteren, terwijl solliciteren formeel juist niet was toegestaan.

Het perspectief voor de slachtoffers is onduidelijk. De rechtszekerheid komt daarmee in het gedrang. Nederland wil in beginsel dat de slachtoffers terug gaan naar hun land van herkomst, maar ze moeten wel eerst meewerken aan een onderzoek. Slechts in sommige gevallen eindigt de B9-regeling in een definitieve verblijfsvergunning. Bekend is dat de aangiftebereidheid ten aanzien van mensenhandel vrij laag is. Zou de B9-regeling de aangiftebereidheid dan juist vergroten of verkleinen? Voor beide stellingen bestaan argumenten. Sommige slachtoffers zullen door de B9-regeling eerder bereid zijn om aangifte te doen, omdat hun tijdens het onderzoek naar de dader opvang en bescherming wordt geboden. Anderen zullen juist geen aangifte doen, omdat de opvang en bescherming na het onderzoek vervalt. Als de zaak dan wordt geseponeerd en de opvang en bescherming vervalt, zullen zij bang zijn voor represailles door de dader.

De vraag rijst dan ook of het bestaande instrumentarium wel voldoende is om de beoogde doelen van de wetgever te bereiken. Volstaat de huidige B9-regeling – in ieder geval in theorie – of is er meer nodig om de slachtoffers van mensenhandel bescherming te bieden en tegelijkertijd de opsporing en/of vervolging van de daders van mensenhandel te bewerkstelligen?

Bij de B9-regeling zijn naast de advocaten en hun cliënten (de slachtoffers/aanvragers), de IND en de rechters ook nog andere organisaties betrokken, zoals het blijf-van-mijn-lijfhuis met de daarbij behorende begeleiders, maatschappelijk werk en/of VluchtelingenWerk.

2 mr. drs. Marjan Wijers, 'Documentenanalyse B9 regeling mensenhandel', mei 2004.

1.3 Doelstelling

De doelstelling is om op 29 mei 2012 het onderzoeksrapport met daarin zowel de bevindingen als de conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de problematiek te overhandigen aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys te Tilburg alsmede aan Van den Hoogen & Ruijters Advocaten te Eindhoven. Het doel van het onderzoeksrapport is om te schetsen in hoeverre de knelpunten van de B9-regeling verbeterd kunnen worden, zodat de situatie in de praktijk meer overeen kan worden gebracht met de bedoeling van de wetgever.

1.4 Centrale vraag

Op grond van bovenstaande probleembeschrijving kan de volgende centrale vraag worden geformuleerd:

Op welke wijze zouden de bestaande knelpunten in de B9-regeling verbeterd kunnen worden, zodat de situatie in de praktijk meer overeen komt met de bedoeling van de wetgever?

1.5 Deelvragen

Wat is onderzocht om antwoord te krijgen op bovenstaande vraagstelling?

1. *Wat houdt de B9-regeling in theorie in?*
 - Het is belangrijk om allereerst duidelijk te maken wat de B9-regeling in theorie inhoudt. De intentie van de wetgever wordt in kaart gebracht. Hiervoor wordt onderzocht hoe de B9-regeling tot stand is gekomen en wat het doel en het belang van de B9-regeling is.
2. *Hoe wordt er in de praktijk met de B9-regeling gewerkt?*
 - Welke lijn is er in de jurisprudentie te ontdekken? Hoe gaan rechters met de B9-regeling om? Dat is natuurlijk van belang om de vergelijking tussen de theorie en de praktijk te kunnen maken.
3. *Wat zijn de knelpunten van de B9-regeling?*
 - Uit recente onderzoeken blijkt dat er nogal wat knelpunten bestaan met betrekking tot de B9-regeling. Bestaan deze knelpunten nog steeds? Wordt de B9-regeling in de praktijk wel toegepast om de redenen waarvoor die in het leven is geroepen?
4. *Wat is de actuele Europese regelgeving met betrekking tot dit onderwerp en wat is de lijn tussen het Europese recht en de Nederlandse B9-regeling?*
 - Europese regelgeving gaat boven nationale regelgeving. Het is daarom belangrijk dat de Nederlandse regelgeving strookt met de regels op Europees niveau.
5. *Op welke manier zou de uitvoering van de B9-regeling correcter en succesvoller kunnen verlopen?*
 - Aan het einde van het onderzoeksrapport worden conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan omtrent de uitwerking van de B9-regeling in de praktijk.

1.6 Methoden van onderzoek

Tijdens de totstandkoming van het onderzoeksrapport is vooral onderzoek naar het recht gedaan. Voor het onderzoek naar het recht is met name gebruik gemaakt van de wet, relevante jurisprudentie, vakliteratuur en de wetsgeschiedenis. Daarnaast zijn dossiers van vreemdelingenrechtadvocaten bestudeerd.

1.7 Middelen van onderzoek

Voor het onderzoek naar het recht zijn verschillende middelen gebruikt. De belangrijkste middelen zijn:

- Vreemdelingencirculaire 2000
- Vreemdelingenwet 2000
- Jurisprudentie
- Journaal Vreemdelingenrecht

Een overzicht van alle gebruikte middelen kunt u vinden in de literatuurlijst. De informatie die uit deze middelen voort komt, is grondig bestudeerd voordat het in het onderzoek is gebruikt.

1.8 Verantwoording

De verantwoording bestaat uit twee onderwerpen: validiteit en betrouwbaarheid. Deze begrippen worden hieronder uitgelegd.

Validiteit

De getrokken conclusies en de gedane aanbevelingen hebben betrekking op de centrale vraag en de doelstelling. Voor dit onderzoek is enkel betrouwbare informatie gebruikt. De uitkomst van het onderzoek is daarom valide.

Betrouwbaarheid

Het onderhavige onderzoek is betrouwbaar. Het onderzoek kan gecontroleerd worden aan de hand van de gebruikte bronnen. De bronnen bestaan vooral uit officiële stukken zoals de wet, jurisprudentie en vakliteratuur.

2. De B9-regeling in theorie

In dit hoofdstuk wordt geschetst wat de B9-regeling in theorie inhoudt. Om de vergelijking tussen de theorie en de praktijk te kunnen maken, moet natuurlijk duidelijk zijn wat de bedoeling van de wetgever is.

2.1 De totstandkoming

De B9-regeling maakt deel uit van de integrale aanpak van mensenhandel. Alvorens de totstandkoming van de B9-regeling wordt geschetst, zal hieronder dus worden ingegaan op de hoofdlijnen van de ontstaansgeschiedenis van het delict 'mensenhandel'.

In het Verdrag van Parijs van 1910 is het delict 'vrouwenhandel' strafbaar gesteld.³ De strafbaarstelling was opgenomen in de eerste twee artikelen van het verdrag. Artikel 1 luidde: *'Gestraft wordt ieder die ter voldoening van eens anders lusten een minderjarige vrouw of meisje, zelfs met haar goedvinden, met het oog op het plegen van ontucht heeft aangeworven, medegenomen of ontvoerd, zelfs dan wanneer de verschillende handelingen die de bestanddelen van het strafbare feit uitmaken, in verschillende landen gepleegd zijn.'* Artikel 2 luidde: *'Mede wordt gestraft ieder, die ter voldoening van eens anders lusten een meerderjarige vrouw of meisje door bedrog of met behulp van geweld, bedreiging, misbruik van gezag of enig ander dwangmiddel, met het oog op het plegen van ontucht heeft aangeworven, medegenomen of ontvoerd, zelfs dan wanneer de verschillende handelingen die de bestanddelen van het strafbare feit uitmaken, in verschillende landen gepleegd zijn.'* In Nederland is dit verdrag bekrachtigd op 8 augustus 1912. Naar aanleiding van het Verdrag van Parijs komt de Tweede Kamer met het 'Wetsvoorstel Bestrijding van zedeloosheid'. In 1911 wordt dit wetsvoorstel ingevoerd als artikel 250ter Sr. In dit artikel werd onder 'vrouwenhandel' verstaan: *'ieder werven of bemiddelen van een vrouw tot werk als prostituee, ongeacht de mate van vrijwilligheid of onvrijwilligheid van die vrouw'*.⁴ De Nederlandse omschrijving van het delict is dus nog ruimer dan de omschrijving uit het Verdrag van Parijs: in Nederland wordt ieder werven of bemiddelen strafbaar gesteld, terwijl in het Verdrag van Parijs een opsomming van strafbare handelingen wordt gegeven. In het Verdrag van Genève van 1921 is niet alleen de handel op vrouwen, maar ook de handel op minderjarigen strafbaar gesteld. Onder minderjarigen werd zowel jongens als meisjes verstaan die de leeftijd van 21 jaren nog niet hadden bereikt. Daarnaast zijn in dit verdrag pogingen en voorbereidende handelingen strafbaar gesteld met betrekking tot het delict zoals omschreven in het Verdrag van Parijs van 1910.⁵ Naar aanleiding van het Verdrag van Genève heeft in Nederland in 1927 een wetwijziging van artikel 250ter Sr plaatsgevonden waarbij dit artikel is uitgebreid met minderjarigen, ook van het mannelijke geslacht.⁶

Pas eind jaren '80 is de strafbaarstelling van het delict 'vrouwenhandel' gewijzigd in 'mensenhandel' en is ook het door schuld in de prostitutie doen belanden van meerderjarigen van het mannelijke geslacht strafbaar gesteld in artikel 250ter, tweede lid, Sr.⁷

³ Verdrag tot bestrijding van de zogenaamde handel in vrouwen en meisjes, met bijbehorend Slotprotocol, Parijs 4 mei 1910, *Stb.* 1912, 355.

⁴ Nota van wijziging bij gelegenheid van de Wet Bestrijding van Zedenloosheid, Wet van 20 februari 1911, *Stb.* 1911, 130.

⁵ Verdrag ter bestrijding van de handel in vrouwen en kinderen, Genève 30 september 1921, *Stb.* 1923, 526.

⁶ Wijziging van artikel 250ter Sr, 13 mei 1927, *Stb.* 1927, 156.

⁷ Memorie van toelichting op de wijziging van de artikelen 250bis en 250ter van het Wetboek van Strafrecht, *Kamerstukken II* 1988/89, 21 027, nr. 3, p. 6-7.

De meest recente wijziging met betrekking tot het delict 'mensenhandel' heeft plaatsgevonden op 1 januari 2005. Op dat moment zijn met de invoering van artikel 273f Sr alle vormen van uitbuiting strafbaar gesteld. Dit is een hele verandering, omdat voorheen alleen uitbuiting in de prostitutie strafbaar was. Met de invoering van dit wetsartikel kan bijvoorbeeld ook uitbuiting in arbeidssituaties aangepakt worden⁸.

Eind jaren '80, begin jaren '90, is in Nederland een toename geconstateerd van het aantal prostituees uit economisch minder ontwikkelde landen. De problemen die er waren rondom prostitutie werden door deze constatering versterkt, met name omdat de meeste van deze prostituees hier niet uit vrije wil waren. Er werden diverse maatregelen getroffen om het onder dwang in de prostitutie brengen te bestrijden.⁹ Een van deze maatregelen was het Wetsvoorstel opheffing algemeen bordeelverbod.¹⁰ Dit wetsvoorstel is in 1999 aangenomen en heft het algemeen bordeelverbod op, waardoor gemeenten vrijwillige prostitutie beter kunnen reguleren en sturen. Door het toezicht van gemeenten wordt onder andere de positie van de prostituee verbeterd. In plaats van een algemeen bordeelverbod komt er een verbod op de exploitatie van onvrijwillige prostitutie en prostitutie door minderjarigen. De B9-regeling is een tekstueel aangepaste versie van het Tussentijdse Bericht Vreemdelingencirculaire (TBV) nr. 2000/21, dat op zijn beurt hoofdstuk B-17 van de Vreemdelingencirculaire 1994 verving bij gelegenheid van de inwerkingtreding van het wetsvoorstel Opheffing algemeen bordeelverbod.¹¹

Nederland is op grond van het Europese recht en de Europese jurisprudentie verplicht om slachtoffers van mensenhandel bescherming te bieden.¹² In het arrest van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens van 7 januari 2010 (inzake Rantsev vs. Cyprus en Rusland) heeft het Hof een aantal positieve verplichtingen voor lidstaten van de Raad van Europa geformuleerd. Een lidstaat is niet alleen verplicht tot opsporing en vervolging in gevallen van mensenhandel, maar het gaat bij deze verplichtingen ook om preventie, bescherming van het slachtoffer en internationale samenwerking. In de B9-regeling komen de twee belangen – het belang van het slachtoffer en het belang van de opsporing en vervolging – duidelijk samen.

2.2 Het doel

De doelstelling van de B9-regeling is tweeledig: enerzijds biedt de regeling faciliteiten voor de opsporing en vervolging van daders van mensenhandel en anderzijds biedt de regeling opvang en bescherming voor de slachtoffers van dit misdrijf.¹³ De B9-regeling biedt vreemdelingen die (mogelijk) slachtoffer zijn van mensenhandel en vreemdelingen die getuigen zijn van gevallen van mensenhandel de mogelijkheid om van bepaalde faciliteiten gebruik te maken wanneer zij aangifte doen van mensenhandel. De belangrijkste faciliteit is (tijdelijk) verblijf in Nederland. Daarnaast hebben zij ook recht op de daaraan verbonden voorzieningen zoals opvang en onderdak, medische bijstand, rechtshulp en speciale voorzieningen ten behoeve van levensonderhoud.¹⁴

⁸ Artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht.

⁹ *Kamerstukken II* 1990/91, 18 542, nr. 20, p. 5.

¹⁰ *Kamerstukken I* 1998/99, 25 437, nr. 189.

¹¹ Vc 2000, *aanvulling o*, Den Haag: Sdu Uitgevers april 2001.

¹² Artikel 4 van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens, artikel 3 van het VN-Palermo Protocol en EHRM 7 januari 2010, nr. 25965/04 (*Rantsev vs. Cyprus en Rusland*).

¹³ Hoofdstuk 9, inleiding, Vc 2000.

¹⁴ Nationaal Rapporteur Mensenhandel, *'Mensenhandel: Eerste rapportage van de Nationaal Rapporteur'*, 2001, p. 37.

De aanpak van mensenhandel heeft prioriteit bij politie en justitie.¹⁵ In een opsporings- of vervolgingsonderzoek naar mensenhandel zijn – zoals in ieder strafrechtelijk onderzoek – aangiften en verklaringen van slachtoffers en getuigen erg belangrijk. Ze bieden politie en justitie als het ware aanknopingspunten. *“Mensenhandel is geen klachtdelict. Om tot vervolging over te kunnen gaan, is een aangifte dus geen absolute voorwaarde. Desalniettemin is het voor het opsporings- en vervolgingsonderzoek van groot belang dat zowel het slachtoffer als getuigen die aangifte doen gedurende langere tijd ter beschikking blijven van het OM om de bewijsvorming te kunnen afronden”*, aldus de inleiding van hoofdstuk 9 van de Vc 2000. Slachtoffers van mensenhandel zijn echter vaak bang voor de daders. Met name slachtoffers van mensenhandel die illegaal in Nederland verblijven zijn bang, omdat zij vaak volledig afhankelijk zijn van de dader. Ze hebben in Nederland geen familie of vrienden, geen onderdak, geen geld en ze zijn bang om uitgezet te worden. Veel slachtoffers zijn afkomstig uit Afrika, met name uit Nigeria. In 2009, 2010 en 2011 staan Nigeriaanse vrouwen op de tweede plaats van slachtoffers van mensenhandel – op de eerste plaats staan de Nederlandse meisjes die vaak slachtoffer worden van loverboys.¹⁶ Terugkeren naar het land van herkomst is voor deze slachtoffers vaak geen optie, omdat in de meeste landen prostitutie een schande is. Dat betekent dat ze worden verstoten door hun familie en door de maatschappij. Bovendien zijn o.a. Nigeriaanse vrouwen erg bang voor voodoo. Mensenhandelaren maken daar vaak gebruik van door de vrouwen bang te maken voor het doen van aangifte of voor een terugkeer naar het land van herkomst.¹⁷ De aangiftebereidheid van slachtoffers van mensenhandel is erg laag.¹⁸ Door het tweeledige doel van de B9-regeling wordt de aangiftebereidheid wellicht verhoogd. Doordat er opvang en bescherming wordt geboden aan de (mogelijke) slachtoffers en getuigenaangevers, wordt de drempel om aangifte te doen lager. Als er meer (mogelijke) slachtoffers en getuigenaangevers besluiten om aangifte te doen, is dat natuurlijk weer in het belang van het opsporings- en vervolgingsonderzoek en in de aanpak van mensenhandel.

2.3 De procedure

De B9-regeling is van toepassing op zowel (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel als op getuigenaangevers. Voor deze twee groepen gelden echter wel twee verschillende procedures. De procedures worden daarom in twee aparte subparagrafen beschreven. Tot slot wordt de rol van CoMensha nog toegelicht: een organisatie die een grote rol speelt in de B9-procedure.

¹⁵ Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, *‘Mensenhandel’*, <<http://www.hetccv.nl/dossiers/Mensenhandel/menuketenpartners/index>>, geraadpleegd: 20-04-2012.

¹⁶ CoMensha, *‘Jaarcijfers CoMensha 2011’*, april 2012, p. 13.

(<http://media.rtl.nl/media/actueel/rtnieuws/2012/rapport_comensha.pdf>, geraadpleegd: 20-04-2012)

¹⁷ Enkele voorbeelden:

NOS Nieuws, *‘Slachtoffer mensenhandel: ik had geen keus’*, 15 april 2012, <<http://nos.nl/artikel/233481-slachtoffer-mensenhandel-ik-had-geen-keus.html>>, geraadpleegd: 20-04-2012.

Fairwork, *‘Blessing is bang dat ze door de kracht van voodoo gevaar loopt’*,

<http://www.fairwork.nu/wie_wij_helpen/verhalen_van_slachtoffers/blessing.html>, geraadpleegd: 20-04-2012.

Telegraaf Vrouw & Relatie, *‘Gevangen in de illegaliteit’*,

<<http://krant.telegraaf.nl/krant/vrouw/teksten/vrouw.reportages.vrouwenhandel.html>>, geraadpleegd: 20-04-2012.

¹⁸ Landelijk Parket Openbaar Ministerie, *‘Notitie Versterking aanpak Mensenhandel en Mensensmokkel’*, 14 juli 2008, <http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/dossiers/bestuurlijk-handhaven/mensenhandel/om_notitieversterkingaanpak.pdf> geraadpleegd: 20-04-2012.

2.3.1 De procedure voor (mogelijke) slachtoffers

Bij de *'geringste aanwijzing van slachtofferschap van mensenhandel'* dient de politie de vreemdeling te wijzen op de in de B9-regeling omschreven rechten.¹⁹ Een geringe aanwijzing bestaat zowel wanneer mogelijke slachtoffers worden aangetroffen bij een prostitutie- of politiecontrole als wanneer een vreemdeling zonder geldige verblijfsvergunning die in Nederland in de prostitutie werkzaam is (geweest) zelf contact opneemt met de politie. De politie beschikt over een lijst met indicatoren van mensenhandel die helpt deze inschatting te maken. De lijst bevat 25 indicatieve, niet limitatieve, factoren en bevindingen die kunnen helpen om vast te stellen of er sprake is van mensenhandel. Enkele voorbeelden zijn: het niet beschikken over reisdocumenten, het moeten afdragen van het (grootste deel) van de verdiensten, (tekenen van) mishandeling en beperking van de (bewegings)vrijheid. De lijst is opgenomen in het Handboek lokaal prostitutiebeleid.²⁰ Vervolgens wordt het (mogelijke) slachtoffer een bedenktijd geboden van maximaal drie maanden op grond van artikel 3.2 van hoofdstuk 9 van de Vc 2000. Binnen deze drie maanden moet het slachtoffer beslissen of zij wel of geen aangifte van mensenhandel wenst te doen. Het verlenen van bedenktijd heeft tot gevolg dat de uitzetting uit Nederland wordt opgeschort. Indien het slachtoffer in vreemdelingenbewaring verblijft, komt de grond voor de vreemdelingenbewaring te vervallen.

Als het slachtoffer besluit aangifte te doen, wordt deze aangifte ambtshalve beschouwd als een aanvraag voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, zoals bedoeld in artikel 14 Vw 2000, conform artikel 4.1 van hoofdstuk 9 van de Vc 2000. De IND dient binnen 24 uur op deze aanvraag te reageren. Als het (mogelijke) slachtoffer besluit om af te zien van aangifte, wordt haar een kennisgeving uitgereikt waarin staat dat zij Nederland dient te verlaten. Indien het (mogelijk) slachtoffer gebruik wenst te maken van de bedenktijd, wordt dit door de politie gemeld aan het Coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMensha), voorheen Stichting Tegen Vrouwenhandel (STV). Conform artikel 3.2.7 van hoofdstuk 9 van de Vc 2000 is CoMensha verantwoordelijk voor het regelen van de opvang en schakelt zij de zorgcoördinator vrouwenopvang in de desbetreffende regio in, welke vervolgens verantwoordelijk is voor de dagelijkse begeleiding van het slachtoffer. De rol van CoMensha wordt in paragraaf 2.3.3 nader toegelicht.

De Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen (Rvb) voorziet bepaalde categorieën rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen in de noodzakelijke bestaansvoorwaarden.²¹ Het gaat daarbij om het verstrekken van voorzieningen zoals een uitkering voor de kosten van levensonderhoud, opvang en onderdak, verzekering tegen ziektekosten, zo nodig medisch onderzoek en gefinancierde rechtshulp via de Raad voor Rechtsbijstand. De regeling wordt uitgevoerd door het Centraal orgaan opvang asielzoekers (COA) in opdracht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. (Mogelijke) slachtoffers van mensenhandel en getuigenaangevers die een verblijfsvergunning op grond van de B9-regeling hebben, komen in aanmerking voor deze voorzieningen op grond van artikel 2, eerste lid, onder a en b, van de Rvb.

¹⁹ Openbaar Ministerie, *'Aanwijzing Mensenhandel'*, 1 januari 2009, p. 5 en 13-14, *Stcrt.* 2008, 2718.

²⁰ Ministerie van Justitie, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & VNG, *'Handboek Lokaal Prostitutiebeleid'*, Den Haag: VNG-Uitgeverij 1999.

²¹ Centraal Orgaan opvang asielzoekers, *'Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen'*, <<http://www.coa.nl/NED/website/page.asp?menuid=202>>, geraadpleegd: 12-04-2012.

De verblijfsvergunningen op grond van de B9-regeling worden in beginsel afgegeven voor de duur van één jaar. De verblijfsvergunning van het (mogelijke) slachtoffer is geldig zolang er sprake is van een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van de verdachte van het strafbare feit waarvan aangifte is gedaan of waaraan op andere wijze medewerking is verleend, aldus de eerste alinea van artikel 8.1 van hoofdstuk 9 van de Vc 2000. De grond voor de verblijfsvergunning als bedoeld in hoofdstuk 9 van de Vc 2000 komt te vervallen indien het OM de zaak seponereert, de rechtbank uitspraak heeft gedaan in de zaak en er geen beroep is ingesteld dan wel het gerechtshof uitspraak heeft gedaan en hiertegen geen beroep in cassatie is ingesteld. Het OM stelt zowel de IND als het (mogelijke) slachtoffer hiervan op de hoogte. De IND zal de verblijfsvergunning vervolgens intrekken, wat inhoudt dat de vreemdeling Nederland onmiddellijk dient te verlaten. De kennisgeving tot vertrek blijft achterwege indien de betrokkene een nieuwe aanvraag voor een verblijfsvergunning indient voor een ander doel of indien de Minister van Veiligheid en Justitie voldoende redenen aanwezig acht tot verlening van een verblijfsvergunning op grond van klemmende redenen van humanitaire aard.

Opgemerkt zij nog dat cassatie in het belang der wet niet in Nederland mag worden afgewacht, omdat cassatie in het belang der wet geen verandering in de rechten en positie van partijen teweeg kan brengen en derhalve geen rechtsgevolgen voor de betrokken partijen heeft. Het beroep in cassatie mag wel in Nederland worden afgewacht, aangezien de Hoge Raad de zaak nog terug kan verwijzen naar het gerechtshof.²²

2.3.2 De procedure voor getuigenaangevers

Een aangifte van getuigenaangevers wordt ook ambtshalve aangemerkt als een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning op grond van artikel 6.1 van hoofdstuk 9 van de Vc 2000. Voor getuigenaangevers is echter geen bepaling omtrent bedenktijd in de Vc 2000 opgenomen. Als een getuigenaangever gebruik wenst te maken van de B9-regeling, heeft deze ook recht op voorzieningen met betrekking tot de noodzakelijke bestaansvoorwaarden zoals een uitkering voor de kosten van levensonderhoud, opvang en onderdak, verzekering tegen ziektekosten, zo nodig medisch onderzoek en gefinancierde rechtshulp via de Raad voor Rechtsbijstand op grond van de Rvb.

De verblijfsvergunning voor een getuigenaangever wordt in beginsel ook afgegeven voor de duur van één jaar en is geldig zolang het OM de aanwezigheid van betrokkene in Nederland noodzakelijk acht, aldus de eerste alinea van artikel 8.2 van hoofdstuk 9 van de Vc 2000. De verblijfsvergunning komt te vervallen en betrokkene dient Nederland te verlaten zodra het OM zijn/haar aanwezigheid niet langer noodzakelijk acht dan wel als de zaak wordt geseponereerd, er geen beroep bij het gerechtshof is ingesteld of wanneer het gerechtshof uitspraak heeft gedaan.²³ Ook voor een getuigenaangever geldt dat de kennisgeving tot vertrek achterwege blijft indien hij een nieuwe aanvraag voor een verblijfsvergunning indient voor een ander doel of indien de Minister van Veiligheid en Justitie voldoende redenen aanwezig acht om een verblijfsvergunning te verlenen op grond van klemmende redenen van humanitaire aard. Verder geldt ook dat cassatie wel in Nederland mag worden afgewacht met uitzondering van cassatie in het belang der wet.

²² Artikel 8.1, laatste alinea, van hoofdstuk 9 van de Vreemdelingencirculaire 2000.

²³ Artikel 8.2, tweede en derde alinea, van hoofdstuk 9 van de Vreemdelingencirculaire 2000.

2.3.3 De rol van CoMensha

CoMensha is een organisatie die andere organisaties faciliteert met gegevens, kennis en signalen op het gebied van mensenhandel en die zo nodig aanzet tot actie. Binnen een (inter)nationaal veld werkt CoMensha samen met organisaties die verantwoordelijk zijn voor de strijd tegen mensenhandel, de opvolging van daders en de opvang en begeleiding van slachtoffers.²⁴ CoMensha kan de slachtoffers helpen bij plaatsing in een opvanghuis. Zij verstrekt het opvanghuis daarbij zoveel mogelijk informatie over de slachtoffers. Daarna neemt het netwerk van CoMensha (bestaande uit o.a. gemeenten, opvanginstellingen, advocatuur, maatschappelijk werk, gezondheidszorg, politie, Jeugdzorg, NIDOS, Slachtofferhulp en GGD) de hulpverlening op zich. CoMensha ondersteunt deze netwerken onder meer door het meedenken over oplossingen van knelpunten en het participeren in de vergaderingen.

²⁴ Coördinatiecentrum Mensenhandel, 'Wat doet CoMensha?', <<http://www.comensha.nl/>>, geraadpleegd: 12-04-2012

3. De B9-regeling in de praktijk

In dit hoofdstuk wordt geschetst wat de B9-regeling in de praktijk inhoudt en hoe de betrokken instanties met deze regeling omgaan. Uit de jurisprudentie zal blijken of er conform de bedoeling van de wetgever met de B9-regeling wordt gewerkt. Helaas is er op het gebied van de B9-regeling niet veel (relevante) jurisprudentie. Per onderdeel van de B9-procedure is de relevante jurisprudentie onderzocht. Hieronder wordt per paragraaf een onderdeel van de procedure besproken.

3.1 De B9-regeling aanbieden

Bij de '*geringste aanwijzing van slachtofferschap van mensenhandel*' dient de vreemdeling gewezen te worden op de in de B9-regeling omschreven rechten.²⁵ Er bestaat geen definitie van het begrip de '*geringste aanwijzing van slachtofferschap van mensenhandel*'. Uit de jurisprudentie valt ook geen duidelijke lijn met betrekking tot dit begrip af te leiden. Wel blijkt uit de jurisprudentie dat vreemdelingen niet altijd worden gewezen op de in de B9-regeling omschreven rechten bij de geringste aanwijzing dan wel niet op het juiste moment op deze rechten worden gewezen. In de volgende zaak zouden namelijk velen van mening zijn dat er sprake is van een (geringe) aanwijzing. Het betreft namelijk een zaak waarin uit informatie van de Criminele Inlichtingen Eenheid zou namelijk blijken dat er in deze zaak sprake was van mensenhandel. Informatie van de Criminele Inlichtingen Eenheid is een (redelijk) betrouwbare bron. Toch werd er geen B9-regeling aan de betrokken vreemdeling aangeboden. In plaats daarvan werd de vreemdeling in vreemdelingenbewaring gesteld en oordeelde de rechter later dat de vreemdelingenbewaring rechtmatig was.²⁶ Een minder concrete aanwijzing, doch wellicht wel een geringe aanwijzing, is af te leiden uit de volgende zaak. Een vreemdeling verklaart dat zijn paspoort in het bezit is van de gestelde uitbuiters en dat hij werkzaamheden moet verrichten waarvoor hij geen salaris ontvangt. De politie vindt dat deze verklaring geen aanleiding is om de vreemdeling een B9-regeling aan te bieden. Uit het proces-verbaal van constatering van de politie zou namelijk niet blijken dat er sprake is van uitbuiting. Bovendien heeft de vreemdeling niet (genoeg) aannemelijk gemaakt dat hij van plan was om aangifte te doen en evenmin dat hij medewerking zou willen verlenen aan het onderzoek. De rechter oordeelt – net als de politie – dat enkel de verklaringen van de vreemdeling niet voldoende zijn om de B9-regeling aan te bieden.²⁷

Het komt in de praktijk ook met enige regelmaat voor dat aangiften onterecht als 'vals' aangemerkt worden, waardoor de rechten uit de B9-regeling aan het slachtoffer voorbij gaan. In 2010 oordeelde de rechtbank dat een vreemdeling rechtmatig in vreemdelingenbewaring verbleef. De Raad van State bepaalde echter in hoger beroep dat de vreemdelingenbewaring vanaf het begin onrechtmatig is geweest en dat de aangifte van de vreemdeling onterecht als vals aangemerkt is. De vreemdeling komt nu alsnog in aanmerking voor de B9-regeling.²⁸

²⁵ Openbaar Ministerie, '*Aanwijzing Mensenhandel*', 1 januari 2009, p. 5 en 13-14, *Stcrt.* 2008, 2718.

²⁶ Rb. 's-Gravenhage zp. Rotterdam 22 februari 2011, *LJN BP5646*, RvS 5 maart 2010, *JV 2010*, 157 en RvS 30 juni 2006, *JV 2006*, 325.

²⁷ Rb. 's-Gravenhage zp. Dordrecht 11 oktober 2010, *LJN BO4134*.

²⁸ RvS 18 mei 2010, *LJN BM5536*.

In een andere zaak werden de verklaringen niet als 'vals' beschouwd, maar vond de rechtbank toch dat de vreemdelingenbewaring terecht was opgelegd. De verklaringen die de vreemdelinge voorafgaand aan de inbewaringstelling had afgelegd mochten dan wel aanwijzingen van slachtofferschap van mensenhandel bevatten, maar dat wil volgens de rechter niet zeggen dat vreemdelingenbewaring dan altijd achterwege moet blijven. De vreemdelinge behoorde niet tot de categorieën vreemdelingen die zijn genoemd in paragraaf 3.2 van hoofdstuk 9 van de Vc 2000. Bovendien verbleef de vreemdelinge al vier jaar in Nederland en had zij zich twee jaar eerder gemeld in aanmeldcentrum Ter Apel, maar was zij nog nooit met verklaringen gekomen. Er was geen grond om de vreemdelingenbewaring te laten vervallen, aldus de rechter. De vreemdelinge kon wel te allen tijden aangifte doen.²⁹

In de praktijk blijkt ook dat de B9-regeling soms wel wordt aangeboden, maar niet op het juiste moment. Zo oordeelde de rechtbank Groningen dat het feit dat er een aanwijzing bestond dat er sprake zou kunnen zijn van een slachtoffer van mensenhandel niets zegt over het moment waarop de B9-regeling aangeboden moet worden.³⁰

3.2 Het belang van het slachtoffer

De B9-regeling dient twee belangen: enerzijds het belang van het slachtoffer en anderzijds het belang van het strafrechtelijke onderzoek. In een aantal gevallen in de praktijk lijkt het belang van het strafrechtelijke onderzoek toch de overhand te nemen en boven het belang van het slachtoffer te komen staan. Vorig jaar heeft een rechter in Amsterdam de B9-regeling afgewezen bij een vrouw wegens gevaar voor de openbare orde. De betreffende vrouw had namelijk eerder een transactievoorstel aanvaard wegens winkeldiefstal. De politie heeft haar de B9-regeling geweigerd en ook de rechter oordeelt dat zij geen toegang tot de B9-regeling heeft wegens het openbare ordeaspect.³¹ Winkeldiefstal is een relatief licht vergrijp. De winkeldiefstal die de betreffende vrouw heeft gepleegd is zelfs afgedaan met een transactie. Toch telt voor zowel de politie als de rechter dit vergrijp zo zwaar dat deze vrouw de toegang tot de B9-regeling wordt geweigerd wegens gevaar voor de openbare orde. In andere zaken maakt de rechter wel een duidelijke afweging van de belangen van het slachtoffer. Zo was een Indiaanse vrouw die slachtoffer was van mensenhandel, en waarbij de daders mede op grond van haar verklaringen waren veroordeeld, ongewenst verklaard door de IND. De rechtbank wijst het verzoek tot schorsing van de ongewenstverklaring toe en oordeelt dat de IND ten onrechte geheel voorbij gegaan is aan het feit dat de vrouw slachtoffer was van mensenhandel.³²

3.3 Drie maanden bedenktijd

De rechtbank is van oordeel dat er pas sprake kan zijn van rechtmatig verblijf indien een vreemdeling de toegang tot Nederland is verleend. De feitelijke toegang impliceert nimmer iets met betrekking tot het rechtmatige verblijf. De toegang in het kader van de grensbewaking is van belang. Dus wanneer aan een vreemdeling de toegang tot Nederland is onzegd, kan deze persoon volgens de rechtbank geen rechtmatig verblijf verkrijgen op grond van de B9-regeling. Aan de vreemdeling kan dan wel bij aangifte een B9-regeling worden verleend, maar vervolgens kan de vreemdeling toch in vreemdelingenbewaring gesteld worden.³³

²⁹ RvS 22 februari 2011, *LJN BP5933*.

³⁰ Rb. 's-Gravenhage zp. Groningen 24 mei 2006, *LJN AX6793*.

³¹ Rb. 's-Gravenhage zp. Amsterdam 3 augustus 2011, *LJN BR4264*.

³² Rb. 's-Gravenhage 24 juli 2008, *LJN BD8662*.

³³ Rb. 's-Gravenhage zp. Arnhem 23 oktober 2002, *LJN AF2392*.

3.4 Beslissing IND

Uit paragraaf 4.4.1 van hoofdstuk 9 van de Vc 2000 blijkt dat de IND binnen 24 uur op de aanvraag voor een B9-regeling moet beslissen. Het komt in de praktijk wel eens voor dat de IND niet tijdig op een aanvraag beslist. De vreemdeling kan dan bezwaar indienen en vervolgens in beroep gaan bij de rechtbank tegen het niet tijdig nemen van de beslissing. De rechters gaan hier echter niet zo soepel mee om. Indien er niet tijdig is beslist op de aanvraag en er daarnaast geen onvoorziene omstandigheden zijn gesteld noch gebleken, is dit punt in beroep derhalve gegrond en komt het bestreden besluit voor vernietiging in aanmerking bij gebreke van een toereikende motivering en een passende beslissing.³⁴

3.5 Samenhang met de asielprocedure

Soms bestaan er problemen in een eventuele vermenging van de B9-procedure en de asielprocedure. Zo voerde een Nigeriaanse vrouw tijdens de asielprocedure aan dat ze slachtoffer is van mensenhandel en dat haar aanvraag voor een verblijfsvergunning niet in de asielprocedure kan worden afgedaan. Aan deze vrouw is de B9-regeling aangeboden en ook is haar een bedenktijd van 3 maanden verleend, maar ondertussen heeft de IND ook een afwijzende beslissing genomen op haar asielaanvraag. De rechtbank oordeelde dat het besluit van de IND vernietigd dient te worden, omdat het besluit met een onvoldoende zorgvuldige voorbereiding tot stand is gekomen. De vrouw werd bedreigd, waardoor het haar niet kon worden toegerekend dat zij wellicht relevante informatie heeft achtergehouden. Uiteindelijk wordt deze vrouw een verblijfsvergunning verleend op grond van de B9-regeling.³⁵ De IND heeft in de asielprocedure dus niet correct gehandeld door deze procedure voort te zetten. Het lijkt er dan ook op dat er bij de IND toch enige blijk van onvoldoende kennis is met de B9-procedure. In een latere uitspraak is de asielprocedure wel beëindigd toen bekend werd dat er tegelijkertijd ook sprake was van een B9-procedure. De vreemdelinge had in de asielprocedure een aanvraag voor een verblijfsvergunning ingediend, welke door de IND is afgewezen. De vreemdelinge is tegen deze beslissing in beroep gegaan. Tijdens dit beroep heeft de vreemdelinge de IND op de hoogte gebracht van het feit dat zij reeds in het bezit was van een verblijfsvergunning op grond van de B9-regeling. De IND stelt daarom dat de vreemdelinge geen rechtens relevant belang meer heeft bij de aanvraag voor een verblijfsvergunning in de asielprocedure. De rechtbank is het met de IND eens en verklaart het beroep niet-ontvankelijk.³⁶

³⁴ Rb. 's-Gravenhage zp. Alkmaar 16 december 2004, *LJN AT4474*.

³⁵ Rb. 's-Gravenhage zp. Haarlem 18 juli 2006, *LJN AY6638*.

³⁶ Rb. 's-Gravenhage zp. Haarlem 10 december 2010, *LJN BO7235*.

4. Uiteenzetting van de knelpunten

Uit onderzoek blijkt dat er knelpunten bestaan in de B9-procedure waardoor de uitvoering van de procedure in de praktijk niet overeen komt met de B9-procedure in theorie. In dit hoofdstuk worden de knelpunten uiteen gezet. In 2004 is er een groot onderzoek geweest naar de knelpunten van de B9-regeling. De bevindingen van dit onderzoek zullen in paragraaf 4.1 beschreven worden. Daarna zal in paragraaf 4.2 worden beschreven wat er is veranderd in de jaren na dit onderzoek en vervolgens komen in paragraaf 4.3 de knelpunten aan bod die nu nog steeds bestaan dan wel die in de afgelopen jaren zijn ontstaan.

4.1 De eerder geanalyseerde knelpunten

In mei 2004 heeft mr. drs. Marjan Wijers in opdracht van het Verwey-Jonker Instituut een onderzoeksrapport uitgebracht genaamd *Documentenanalyse B9 regeling mensenhandel* waarin de knelpunten van de B9-regeling worden geanalyseerd. Gezien de omvang van dit onderzoek kon er in dit onderzoeksrapport niet aan voorbij worden gegaan. Hieronder worden de in het onderzoek van mr. drs. Wijers geanalyseerde knelpunten kort opgesomd.

Volgens de *Documentenanalyse B9 regeling mensenhandel* zou het niet altijd duidelijk zijn wie er voor de B9-regeling in aanmerking komen. In de B9-regeling staat expliciet genoemd dat deze ook van toepassing is op vreemdelingen die niet daadwerkelijk werkzaam zijn geweest in de prostitutie in Nederland, maar wel (mogelijk) slachtoffer zijn van mensenhandel. Dit blijkt in de praktijk niet altijd duidelijk te zijn. Hieronder vallen ook vreemdelingen aan wie de toegang tot Nederland is geweigerd. De rechtbank heeft echter geoordeeld dat een Nigeriaanse vrouw aan wie de toegang is geweigerd en die stelt slachtoffer te zijn van mensenhandel niet in aanmerking komt voor B9, omdat aan haar de toegang is geweigerd en er daardoor nooit rechtmatig verblijf kan ontstaan.³⁷ Ook het niet herkennen of diskwalificeren van signalen van mensenhandel wordt door vrijwel alle bronnen van de documentenanalyse als knelpunt genoemd, waaronder door de NRM en STV (nu: CoMensha). De NRM noemt een aantal factoren die hierbij een rol spelen, zoals het schemerveld tussen dwang en vrijwilligheid, het niet herkennen van de omstandigheden en de terughoudendheid van het slachtoffer. Er zou een betere samenwerking moeten zijn tussen de vreemdelingendiensten en de recherche. Het komt nu te vaak voor dat (mogelijke) slachtoffers niet worden herkend en vervolgens uitgezet worden.³⁸ Vervolgens kunnen slachtoffers niet meer gehoord worden, omdat zij reeds uitgezet zijn.³⁹ Dat (mogelijke) slachtoffers niet worden herkend, betekent ook dat zij niet op hun rechten worden gewezen. Met name tijdens de zogenaamde 'veegacties' in prostitutiegebieden wordt er weinig aandacht geschonken aan het herkennen van (mogelijke) slachtoffers.⁴⁰ Ook een gedeelte van de vrouwen die in vreemdelingenbewaring verblijven (volgens BLinN in augustus 2003 ten minste 60%) heeft in de prostitutie gewerkt, maar ook hier worden de signalen niet herkend. Het personeel van de PI is slecht bekend met signalen en weet ook niet welke organisatie zij moeten benaderen. De meeste vrouwen worden uitgezet zonder enige begeleiding of opvang.⁴¹

³⁷ mr. drs. Marjan Wijers, *'Documentenanalyse B9 regeling mensenhandel'*, mei 2004, p. 7-9 en Rb. 's-Gravenhage zp. Arnhem 23 oktober 2002, LJN AF2392.

³⁸ mr. drs. Marjan Wijers, *'Documentenanalyse B9 regeling mensenhandel'*, mei 2004, p. 11-12.

³⁹ mr. drs. Marjan Wijers, *'Documentenanalyse B9 regeling mensenhandel'*, mei 2004, p. 13.

⁴⁰ mr. drs. Marjan Wijers, *'Documentenanalyse B9 regeling mensenhandel'*, mei 2004, p. 13-14.

⁴¹ mr. drs. Marjan Wijers, *'Documentenanalyse B9 regeling mensenhandel'*, mei 2004, p. 14.

Niet alleen in het land van herkomst worden vrouwen geronseld voor mensenhandel en vervolgens naar Nederland gehaald, maar ook tijdens de asielprocedure worden vrouwen in Nederland geronseld. De medewerkers van de AZC's herkennen de signalen ook slecht.⁴²

De bedenktijd blijkt in de praktijk zelden gebruikt te worden. Slachtoffers worden niet geïnformeerd over de bedenktijd, er wordt geweigerd bedenktijd te verlenen of er wordt slechts enkele dagen bedenktijd verleend. Naar schatting van ASI wordt ongeveer de helft van de slachtoffers niet geïnformeerd. De bedenktijd lijkt in de praktijk alleen te worden gegeven als het eerste contactpunt een advocaat of hulpverlener is. Het uitgangspunt voor het verlenen van bedenktijd is vaak of er een kans is dat er strafrechtelijk succes wordt behaald bij de eventuele vervolging.⁴³ Zowel het CLWI als BLinN geven aan dat het regelmatig voorkomt dat slachtoffers het doen van aangifte wordt ontmoedigd, afgeraden of zelfs geweigerd door de politie. Regelmatig wordt de aangifte pas opgenomen na ingrijpen van een advocaat. Dit wordt ook in de jurisprudentie bevestigd (o.a. IND nr. 0006-16-8235). De Minister van Veiligheid en Justitie stelt in reactie op Kamervragen dat alle slachtoffers in de gelegenheid worden gesteld aangifte te doen, ook die in OC's en AZC's.⁴⁴ Het beleid van het OM strookt niet met het beleid zoals vastgelegd in hoofdstuk 9 van de Vc 2000. Dit wordt ook bevestigd in jurisprudentie.⁴⁵

Uit cijfers van de NRM (2002) blijkt dat in ruim een kwart van de gevallen een aangifte niet leidt tot een verblijfsvergunning. De redenen hiervoor zijn niet duidelijk. Dit zorgt er echter wel voor dat de drempel om aangifte te doen steeds hoger wordt, in tegenstelling tot wat men met de B9-regeling wil bereiken. Slachtoffers moeten erop kunnen vertrouwen dat zij bij het doen van aangifte niet worden geconfronteerd met onmiddellijke uitzetting, anders werkt de B9-regeling niet optimaal.⁴⁶ Ook geven zo goed als alle bronnen aan dat de beslistermijn van de IND van 24 uur zelden of nooit wordt gehaald. In de praktijk varieert de beslistermijn van enkele weken of maanden tot zelfs jaren.⁴⁷ Het kan ook gebeuren dat aanvragen worden afgewezen op onjuiste gronden en/of terwijl aan alle voorwaarden is voldaan.⁴⁸ Als er wel een verblijfsstatus op grond van de B9-regeling wordt verleend, is er vaak sprake van vertraging bij het verlenen van deze verblijfsstatus. Dit zorgt ervoor dat het slachtoffer zich niet in kan schrijven in de GBA, waardoor het slachtoffer geen recht heeft op financiële bijstand, geen toegang heeft tot een opvanghuis, geen recht heeft op een ziektekostenverzekering/medische hulp en advocaat. Opvanghuizen krijgen financiële problemen als zij slachtoffers opnemen waar geen financiële vergoeding tegenover staat. Bovendien stopt het recht op opvang weer bij een eventueel sepot. De opvanghuizen zijn daarom huiverig voor slachtoffers van mensenhandel met een B9-status en nemen deze slachtoffers – mede wegens gebrek aan capaciteit – pas op als alles geregeld is dan wel onder strikte voorwaarden.⁴⁹

⁴² mr. drs. Marjan Wijers, 'Documentenanalyse B9 regeling mensenhandel', mei 2004, p. 15.

⁴³ mr. drs. Marjan Wijers, 'Documentenanalyse B9 regeling mensenhandel', mei 2004, p. 17.

⁴⁴ mr. drs. Marjan Wijers, 'Documentenanalyse B9 regeling mensenhandel', mei 2004, p. 19-21.

⁴⁵ Rb. Haarlem 28 april 2000, AWB 00/2636 en AWB 00/2637, Rb. Haarlem 11 augustus 2000, AWB 00/7046.

⁴⁶ mr. drs. Marjan Wijers, 'Documentenanalyse B9 regeling mensenhandel', mei 2004, p. 24.

⁴⁷ mr. drs. Marjan Wijers, 'Documentenanalyse B9 regeling mensenhandel', mei 2004, p. 25.

⁴⁸ mr. drs. Marjan Wijers, 'Documentenanalyse B9 regeling mensenhandel', mei 2004, p. 27 en Rb. Amsterdam 11 januari 1999, AWB 97/10875.

⁴⁹ mr. drs. Marjan Wijers, 'Documentenanalyse B9 regeling mensenhandel', mei 2004, p. 33.

Er lijkt behoefte te zijn aan een centrale coördinatie van de opvang. Zonder opvang is de uitvoering van de B9-regeling namelijk niet reëel.⁵⁰ Slachtoffers verdwijnen regelmatig met onbekende bestemming uit de opvang. Dit vanwege het dubbele karakter van de B9-regeling: ze worden geïntegreerd in de samenleving, maar moeten tegelijkertijd voorbereid zijn op het risico dat ze weer weg moeten. Slachtoffers krijgen geen bescherming meer na afloop van de strafzaak, ongeacht of de daders nu wel of niet zijn gepakt. In de meeste gevallen slaagden daders erin om in contact te blijven met slachtoffer, zo blijkt uit onderzoek. Zowel in Nederland als in het land van herkomst bestaat dus bij het slachtoffer angst voor represailles.⁵¹

Uit de documentenanalyse wordt geconcludeerd dat het belang om bij opsporing en vervolging van de daders van mensenhandel de getuigen zoveel mogelijk te behouden regelmatig botst met het vreemdelingrechtelijke belang om illegale vreemdelingen zo snel mogelijk uit Nederland te verwijderen, bijvoorbeeld wanneer (mogelijke) slachtoffers voortijdig uitgezet worden. De B9-regeling is volgens de analyse hoofdzakelijk gericht op de ondersteuning van het strafrechtelijke onderzoek. Het belang van de (mogelijke) slachtoffers is een afgeleide daarvan en heeft geen eigen en duidelijke plek in de regeling, wat ten koste gaat van het bieden van opvang en bescherming. De politie heeft een grote rol in de B9-procedure: zij moet slachtoffers signaleren, bedenktijd toekennen en aangiften opnemen. Er is nauwelijks sprake van externe controle op de politie. Het ligt volgens mr. drs. Wijers dan ook voor de hand dat bij het verlenen van bedenktijd door de politie de slagingskans van het onderzoek doorslaggevend is, aangezien dat de hoofdtaak van de politie is. De betrokken instanties werken te weinig met elkaar samen en er is een gebrek aan kennis en bekendheid met (de complexiteit van) de regeling. Betere voorlichting is dan ook noodzakelijk. Ook zou de procedure op sommige punten nog wat verhelderd moeten worden, bijvoorbeeld op het gebruikmaken van de B9-regeling tijdens de asielprocedure, en moet de beslistermijn van de IND worden verkort.⁵²

4.2 Veranderingen naar aanleiding van de eerder geanalyseerde knelpunten

De Aanwijzing mensenhandel van het OM is verduidelijkt. In de nieuwe Aanwijzing mensenhandel is opgenomen dat een vreemdeling al bij de *'geringste aanwijzing van slachtofferschap van mensenhandel'* op de B9-regeling moet worden gewezen.⁵³ Daarbij is vooral van belang dat de vreemdeling volgens deze aanwijzing altijd wordt medegedeeld dat hij/zij drie maanden bedenktijd heeft over het al dan niet doen van aangifte.

In verband met de wijziging van de Aanwijzing mensenhandel heeft de Nationaal Rapporteur Mensenhandel in haar zesde rapportage het OM aangeraden de categorieën vreemdelingen die in aanmerking kunnen komen voor de B9-regeling te verhelderen, aangezien dit niet altijd duidelijk was. In april 2009 is daarom een nieuwe formulering verschenen van de categorieën vreemdelingen die in aanmerking kunnen komen voor B9-regeling. De B9-regeling is zowel van toepassing op (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel die werkzaam zijn dan wel zijn geweest in de seksbranche als op (mogelijke) slachtoffers van overige vormen van uitbuiting zoals omschreven in artikel 273f Sr. Daarnaast is de B9-regeling nu van toepassing op (mogelijke) slachtoffers die via Schiphol Nederland binnen komen. De nieuwe regeling omtrent (mogelijke) slachtoffers die via Schiphol binnen komen, is met terugwerkende kracht ingevoerd op 1 januari 2009.⁵⁴

⁵⁰ mr. drs. Marjan Wijers, *'Documentenanalyse B9 regeling mensenhandel'*, mei 2004, p. 31.

⁵¹ mr. drs. Marjan Wijers, *'Documentenanalyse B9 regeling mensenhandel'*, mei 2004, p. 32.

⁵² mr. drs. Marjan Wijers, *'Documentenanalyse B9 regeling mensenhandel'*, mei 2004, p. 49-51.

⁵³ Openbaar Ministerie, *'Aanwijzing Mensenhandel'*, 1 januari 2009, p. 5 en 13-14, *Stcrt.* 2008, 2718.

⁵⁴ Nationaal Rapporteur Mensenhandel, *'Zevende Rapportage Mensenhandel'*, 29 oktober 2009, p. 19.

4.3 De huidige knelpunten

Uit een brief van de Staatssecretaris van Justitie blijkt dat er nog steeds problemen zijn met de opvang van de slachtoffers van mensenhandel.⁵⁵ Ook in de overgang van detentie naar hulpverlening doen zich problemen voor zoals een gebrek aan opvangplekken, een gebrek aan kennis over vreemdelingenbewaring en het ontbreken van voorzieningen voor slachtoffers die geen aangifte (durven) doen.

Mr. Conny Rijken, universitair hoofddocent Europees en Internationaal Recht aan de Universiteit van Tilburg, noemt vijf problemen voor de toegang tot de B9-regeling en tot bijstand en ondersteuning van slachtoffers.⁵⁶ Uit haar onderzoek is gebleken dat het in de praktijk nog steeds lastig is om slachtoffers van mensenhandel als zodanig te herkennen en te identificeren. Ondanks de Aanwijzing mensenhandel van het OM is vaak nog steeds niet duidelijk wanneer er sprake is van een situatie van mensenhandel.⁵⁷ Er is een gebrek aan kennis bij de autoriteiten die belast zijn met het uitvoeren van controles. Zij krijgen slechts een gedeelte van het strafbare feit te zien. Bovendien werken de instanties onvoldoende samen en is er sprake van een gebrek aan capaciteit.⁵⁸ Het feit dat slachtoffers van mensenhandel zichzelf vaak geen slachtoffer noemen, mogelijk omdat zij simpelweg niet beter weten dan wel door schaamte, maakt de situatie niet eenvoudiger. Als tweede probleem noemt Rijken dat in de B9-regeling een te grote rol aan de politie is toegekend. Onder het begrip politie valt in het kader van de B9-regeling ook de vreemdelingenpolitie en de marechaussee. De politie moet het slachtoffer informeren, identificeren, op de mogelijkheden van de B9-regeling wijzen, bedenktijd toekennen en zorgen dat – in geval van aangifte of medewerking – de aanvraag voor B9 wordt gedaan. Andere instanties spelen hierbij geen formele rol. Door de uitbreiding van de definitie van mensenhandel in art. 273f Sr is de groep van betrokken instanties ook uitgebreid. Zo kan nu bijvoorbeeld ook de arbeidsinspectie bij een controle een geval van mensenhandel ontdekken, omdat ook uitbuiting in een arbeidssituatie strafbaar is gesteld. De arbeidsinspectie moet dan via de politie bewerkstelligen dat aan de vreemdeling de bedenktijd voor de B9-regeling wordt toegekend. De politie moet er dan wel van overtuigd worden dat er sprake is van een geval van mensenhandel. Er kan natuurlijk een verschil van inzicht tussen de verschillende instanties bestaan, waardoor de arbeidsinspectie een geval van mensenhandel ontdekt maar de politie deze situatie niet als zodanig kwalificeert. De politie bekijkt een situatie van mensenhandel vanuit een opsporingsperspectief. Het derde probleem is dan ook dat er klachten blijven bestaan over het niet opnemen van een aangifte, het seponeren van een zaak en het niet verlenen van bedenktijd.⁵⁹ De vrees bestaat dat de politie geen toegang biedt tot de B9-regeling indien bij de aangifte al duidelijk is dat het opstarten van een opsporingsonderzoek niet of beperkt mogelijk is, bijvoorbeeld omdat een slachtoffer zich meldt met zeer weinig (relevante) informatie.

⁵⁵ Brief van de staatssecretaris van Justitie, *Kamerstukken II 2008/09*, 28 638, nr. 41.

⁵⁶ Conny Rijken, 'Versterkte bescherming voor slachtoffers van mensenhandel. Is aanpassing van de B9 naar aanleiding van Europese regelgeving noodzakelijk?', *Jaarboek Vreemdelingenrecht* 2012, nr. 1, p. 89-99, SDU Uitgevers: maart 2012.

⁵⁷ Openbaar Ministerie, 'Aanwijzing Mensenhandel', 1 januari 2009, p. 5 en 13-14, *Stcrt.* 2008, 2718.

⁵⁸ M. van Heemskerk en C. Rijken, 'Combating Trafficking in Human Beings for Labour Exploitation in the Netherlands', in C. Rijken, 'Combating Trafficking in Human Beings for Labour Exploitation', Wolf Legal Publishers: 2011.

⁵⁹ Nationaal Rapporteur Mensenhandel, 'Zevende rapportage mensenhandel', 2009, p. 187-193, en B. Boermans, 'Uitgebuit en in de Bak', *BLinN*: 2009.

Rijken merkt in haar onderzoek verder op dat slachtoffers van mensenhandel die zich bevinden in vreemdelingenbewaring vaak niet als slachtoffer worden erkend.⁶⁰ Als er aanwijzingen zijn dat een vreemdeling in vreemdelingenbewaring slachtoffer is van mensenhandel, dient de politie de vreemdeling te informeren over de rechten in het kader van de B9-regeling en de daarbij behorende bedenktijd. De grondslag voor de vreemdelingenbewaring komt daarmee te vervallen. Echter, als slachtoffers niet als slachtoffer worden erkend, worden zij in de loop der tijd uitgezet. Hiermee worden niet alleen de belangen van het slachtoffer geschaad, maar dit is ook ten nadele van de aanpak van mensenhandel. Het laatste probleem dat Rijken in haar onderzoek opmerkt, is dat er bij de autoriteiten sterke vermoedens zijn van misbruik van de B9-regeling. Het vermoeden van misbruik bestaat met name wanneer een persoon in vreemdelingenbewaring aangifte wenst te doen.⁶¹ Er wordt getracht maatregelen te nemen tegen dit misbruik. Een aantal maatregelen, zoals het verhogen van de drempel voor toegang tot de B9-regeling, zijn nadelig voor vreemdelingen die wel daadwerkelijk slachtoffer van mensenhandel zijn. Rijkers concludeert in haar artikel dan ook dat de B9-regeling op papier aan de eisen van Europese richtlijnen lijkt te voldoen, maar dat uit de problemen in de praktijk het tegendeel blijkt. Ook is de toegang tot de B9-regeling in Nederland niet zo laagdrempelig als wordt gesteld. Een aanpassing van de B9-regeling in theorie lijkt niet nodig, maar in de praktijk wel. Het beleid in Nederland lijkt zich volgens haar meer te richten op het opsporingsbelang en het misbruik van de B9-regeling dan op de behoeften en noden van de slachtoffers van mensenhandel.

In de jurisprudentie wordt bevestigd dat slachtoffers niet altijd als zodanig herkend worden. De B9-regeling wordt namelijk niet altijd dan wel niet op het juiste moment aangeboden bij de 'geringste aanwijzing van mensenhandel'.⁶² Verder blijkt uit de jurisprudentie dat er soms onduidelijkheden zijn met betrekking tot het verkrijgen van rechtmatig verblijf op grond van de B9-regeling door een persoon die ongewenst verklaard is. De ene rechter oordeelt dat een persoon aan wie de toegang tot Nederland is ontzegd geen rechtmatig verblijf kan verkrijgen op grond van de B9-regeling, terwijl de andere rechter de ongewenstverklaring vernietigt als bij het opleggen hiervan geheel voorbij is gegaan aan het feit dat de vreemdeling slachtoffer is van mensenhandel en de rechter oordeelt derhalve dat de vreemdeling in aanmerking dient te komen voor de B9-regeling.⁶³ Nergens is uitgelegd waarom een slachtoffer geen recht meer zou hebben op bijstand en ondersteuning als pas na de ongewenstverklaring bekend wordt dat deze vreemdeling slachtoffer is. De IND verzuimt bovendien nog regelmatig om binnen de termijn van 24 uur op de aanvraag voor een B9-regeling te beslissen.

⁶⁰ S. Claassen, *'Dan moeten ze hun mond maar open doen: slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingenbewaring'*, BLinN: 2005.

⁶¹ Nationaal Rapporteur Mensenhandel, *'Zevende rapportage mensenhandel'*, 2009, p. 187-193.

⁶² Rb. 's-Gravenhage zp. Rotterdam 22 februari 2011, LJV BP5646, RvS 5 maart 2010, JV 2010, 157, RvS 30 juni 2006, JV 2006, 325 en Rb. 's-Gravenhage zp. Groningen 24 mei 2006, LJV AX6793.

⁶³ Rb. 's-Gravenhage zp. Arnhem 23 oktober 2002, LJV AF2392 en Rb. 's-Gravenhage 24 juli 2008, LJV BD8662.

5. Is de B9-regeling in overeenstemming met de Europese regelgeving?

In 2011 is binnen de Europese Unie de *richtlijn inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan* aangenomen. Deze richtlijn heeft verandering gebracht in het Europese beleid met betrekking tot de bescherming van slachtoffers van mensenhandel. De B9-regeling is ondertussen nog niet gewijzigd. De vraag is of de B9-regeling nog wel aan de Europese regelgeving voldoet of dat de B9-regeling gewijzigd dient te worden. In paragraaf 5.1 wordt de huidige Europese regelgeving uiteen gezet. Vervolgens wordt in paragraaf 5.2 bekeken of de B9-regeling nog aan deze Europese eisen voldoet.

5.1 De huidige Europese regelgeving

In april 2011 is de EU-Richtlijn inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan aangenomen.⁶⁴ Deze richtlijn zal hierna richtlijn 2011/36 worden genoemd. De twee belangrijkste aspecten uit richtlijn 2011/36 zijn:

- Het is verboden om bijstand en ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel afhankelijk te maken van de bereidheid van het slachtoffer om aangifte te doen en mee te werken aan de opsporing en vervolging van de dader.
- Er zijn regels gesteld omtrent de wijze waarop slachtoffers van mensenhandel toegang krijgen tot bijstand, ondersteuning en bescherming tijdens/in de strafrechtelijke procedure.

In artikel 11, derde lid, van richtlijn 2011/36 is opgenomen dat het verlenen van bijstand en ondersteuning aan een slachtoffer van mensenhandel niet afhankelijk mag zijn van de bereidheid van het slachtoffer om aangifte te doen en mee te werken aan de opsporing en vervolging van de dader. In het Verdrag van de Raad voor Europa inzake de bestrijding van mensenhandel is al eerder bepaald dat bijstand en ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel niet afhankelijk mag worden gesteld van de bereidheid van het slachtoffer om aangifte te doen.⁶⁵ De Europese Unie heeft dit verdrag echter tot op heden nog niet ondertekend of geratificeerd, ondanks het feit dat zij wel betrokken was bij de onderhandelingen van dit verdrag.

Richtlijn 2011/36 vervangt het Kaderbesluit inzake de bestrijding van mensenhandel.⁶⁶ In tegenstelling tot het kaderbesluit bevat richtlijn 2011/36 specifieke bepalingen ter bescherming van slachtoffers van mensenhandel. In richtlijn 2011/36 wordt slachtofferbescherming beschouwd als een integraal onderdeel van de aanpak van mensenhandel.

⁶⁴ Richtlijn 2011/36/EU van het Europese Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan (*PbEU* 2011, L 101/1).

⁶⁵ Artikel 12, zesde lid, van het Verdrag van de Raad inzake de bestrijding van mensenhandel van 16 mei 2005, in werking getreden op 1 februari 2008 (*CETS* 197).

⁶⁶ Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad van 19 juli 2002 inzake bestrijding van mensenhandel (*PbEG*, L 203/1).

Bij de implementatie van richtlijn 2011/36 moet rekening worden gehouden met richtlijn 2004/81, de richtlijn betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie.⁶⁷ In richtlijn 2004/81 zijn ook bepalingen opgenomen omtrent de bescherming en bijstand van een slachtoffer van mensenhandel, doch deze bepalingen zijn minder breed dan de bepalingen uit richtlijn 2011/36. Bovendien is in richtlijn 2004/81 opgenomen dat de bescherming en bijstand van een slachtoffer van mensenhandel wel afhankelijk mag zijn van de bereidheid van het slachtoffer om mee te werken aan de opsporing en vervolging van de dader, terwijl dit in richtlijn 2011/36 juist wordt verboden.⁶⁸ De Europese Commissie is dan ook voornemens om richtlijn 2004/81 te wijzigen. Zij wil in de richtlijn opnemen dat het verblijfsrecht van een slachtoffer van mensenhandel moet worden toegekend op grond van de kwetsbare positie van het slachtoffer en de noodsituatie waarin het slachtoffer zich bevindt in plaats van het verbinden van het verblijfsrecht aan de bereidheid om aangifte te doen.⁶⁹

De organisatie UNHCR reageerde positief op het voorstel. Zij stelt dat er meer slachtoffers van mensenhandel herkend zullen worden wanneer de nadruk wordt gelegd op bescherming van de slachtoffers dan wanneer de nadruk wordt gelegd op de opsporing en vervolging van de daders.⁷⁰

In artikel 11, vijfde lid, van richtlijn 2011/36 is vervolgens een definitie opgenomen van bijstand en ondersteuning: *“ten minste een levensstandaard die de slachtoffers in staat stelt in hun onderhoud te voorzien via maatregelen als een geschikte en veilige opvang en materiële bijstand, alsmede de noodzakelijke medische behandelingen, waaronder psychologische bijstand, advies en informatie, en indien nodig vertaling en vertolking”*.⁷¹ Let wel: het gaat hier dus om bijstand en ondersteuning aan het slachtoffer en niet om het toekennen van een verblijfsrecht aan het slachtoffer.

5.2 Voldoet de B9-regeling aan de Europese regelgeving?

De B9-regeling is al meerdere malen gewijzigd. Vaak kwamen deze wijzigingen voort uit (een wijziging in) de Europese regelgeving. Is het nodig om de B9-regeling wederom te wijzigen op grond van richtlijn 2011/36?

⁶⁷ Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie (*PbEU*, L 261/19).

⁶⁸ Artikelen 1, 7 en 9 van Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie (*PbEU*, L 261/19).

⁶⁹ Verslag van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 15 oktober 2010 betreffende de toepassing van Richtlijn 2004/81/EG betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie, COM(2010)493.

⁷⁰ UNHCR, ‘Comments on the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on preventing and combating trafficking in human beings, and protecting victims’, 29 maart 2010, COM(2010)95.

⁷¹ Artikel 11, vijfde lid, van richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan (*PbEU* 2011, L 101/1).

De B9-regeling is conform richtlijn 2004/81. In de B9-regeling zijn namelijk zowel regels met betrekking tot het verblijfsrecht als regels met betrekking tot opvang en bescherming van een (mogelijk) slachtoffer van mensenhandel opgenomen. De verstrekking van zowel een verblijfsrecht als opvang en bescherming is gekoppeld aan de bereidheid van het slachtoffer om mee te werken aan de opsporing en vervolging van de dader.

Echter, conform richtlijn 2011/36 mag het recht op bijstand en ondersteuning van een slachtoffer van mensenhandel niet afhankelijk zijn van de bereidheid van het slachtoffer om medewerking te verlenen aan de opsporing en vervolging van de dader. In Nederland wordt slachtofferbescherming bekeken vanuit een strafrechtelijk perspectief: er is pas bijstand en ondersteuning mogelijk indien er sprake is van een opsporings- en/of vervolgingsonderzoek.⁷²

De Minister voor Immigratie en Asiel schreef in zijn brief van 11 november 2011: *“De B9-regeling heeft als doel de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel te ondersteunen. De regeling stelt slachtoffers in staat te getuigen tegen hun daders en mee te werken aan de strafrechtelijke vervolging”*.⁷³ Voorts schrijft de Minister in zijn brief: *“De toegang tot de verblijfsregeling dient te worden beperkt tot voor wie deze is bedoeld: slachtoffers van mensenhandel die samenwerken met de autoriteiten in het kader van de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel”*.⁷⁴ De Minister wil de B9-regeling juist minder aantrekkelijk maken en stelt daartoe ook maatregelen voor, zoals het strafbaar stellen van valse aangiften en het verkorten van de doorlooptijd. Op deze manier wil de Minister de toegang tot de B9-regeling beperken. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat er aanwijzingen zijn dat er misbruik van de regeling wordt gemaakt.⁷⁵

Er is in de B9-regeling een uitzondering voor slachtoffers die geen medewerking kunnen verlenen aan de opsporing en vervolging van de dader, maar hiervoor gelden strikte voorwaarden.⁷⁶ Het verblijfsrecht is in Nederland in principe gekoppeld aan het verlenen van medewerking aan het opsporings- en vervolgingsonderzoek. Opvang en bescherming is weer gekoppeld aan het verblijfsrecht. De B9-regeling voldoet daarmee niet aan richtlijn 2011/36. De B9-regeling zou daarom aangepast moeten worden door de opvang en bescherming los te koppelen van het verlenen van medewerking aan het opsporings- en vervolgingsonderzoek. De B9-regeling voldoet wel aan de gestelde regels in richtlijn 2011/36 met betrekking tot de manier van bijstand en ondersteuning van het slachtoffer. Deze regels zijn in Nederland neergelegd in de Rvb.

⁷² E-quality, BLinN en CoMensha, *‘Mensenhandel. Een genderscan op de B9 regeling’*, 15 juni 2011, p. 8-13 en Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *‘De mens beschermd en de handel bestreden’*, februari 2009, p. 17-20 en 26-30.

⁷³ *Kamerstukken II 2011/12*, 28 638, nr. 57, p. 2.

⁷⁴ *Kamerstukken II 2011/12*, 28 638, nr. 57, p. 2.

⁷⁵ *Kamerstukken II 2011/12*, 28 638, nr. 57.

⁷⁶ Artikel 13 van hoofdstuk 9 van de Vc 2000.

6. Conclusies

De centrale vraag van dit onderzoeksrapport luidt:

“Op welke wijze zouden de bestaande knelpunten in de B9-regeling verbeterd kunnen worden, zodat de situatie in de praktijk meer overeen komt met de bedoeling van de wetgever?”.

In dit hoofdstuk wordt naar aanleiding van de resultaten van dit onderzoek een antwoord gegeven op de centrale vraag.

De doelstelling was om op 29 mei 2012 een onderzoeksrapport met daarin zowel de bevindingen als de conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de problematiek te overhandigen aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys te Tilburg alsmede aan Van den Hoogen & Ruijters Advocaten te Eindhoven. Het doel van het onderzoeksrapport was om te schetsen op welke wijze de bestaande knelpunten in de B9-regeling verbeterd kunnen worden, zodat de situatie in de praktijk meer overeen kan worden gebracht met de bedoeling van de wetgever. Deze doelstelling is bereikt met het onderstaande antwoord op de centrale vraag.

De B9-regeling is in het leven geroepen om slachtoffers van mensenhandel die niet over de Nederlandse nationaliteit beschikken een betere mate van bescherming te kunnen bieden door deze slachtoffers in staat te stellen om aangifte te doen en de dreiging van onmiddellijke uitzetting weg te nemen. De B9-regeling maakt onderdeel uit van de integrale aanpak van mensenhandel. Uit verschillende onderzoeken en uit de praktijk blijkt echter dat er knelpunten in de B9-regeling bestaan. Daardoor komt de vraag op of er wel op de juiste manier gebruik wordt gemaakt van deze regeling. Zo blijkt uit de praktijk dat er problemen bestaan in de opvang van de slachtoffers en problemen met betrekking tot het recht op een bijstandsuitkering. Een ander probleem is dat wanneer het strafrechtelijk onderzoek eindigt, bijvoorbeeld door een sepot of door een gerechtelijke uitspraak, het recht op opvang en bescherming ook per direct stopt. Veel slachtoffers worden hierdoor dakloos en verdwijnen vervolgens in de illegaliteit.

De vraag rijst dan ook of het bestaande instrumentarium wel voldoende is om de beoogde doelen van de wetgever te bereiken. Volstaat de huidige B9-regeling – in ieder geval in theorie – of is er meer nodig om de slachtoffers van mensenhandel bescherming te bieden en tegelijkertijd de opsporing en/of vervolging van de daders van mensenhandel te bewerkstelligen?

Het doel van de B9-regeling is enerzijds het bieden van faciliteiten voor de opsporing en vervolging van daders van mensenhandel en anderzijds het bieden van opvang en bescherming aan de slachtoffers van mensenhandel. Het strafrechtelijke belang van opsporing lijkt zwaarder te wegen dan het humanitaire belang van het slachtoffer, terwijl het tweeledige doel van de B9-regeling in theorie gelijkwaardig is en geen primair en subsidiair doel kent. De slachtoffers hebben geen duidelijke plaats in de regeling en dat gaat ten koste van de opvang en bescherming.

In een eerder onderzoek naar de knelpunten van de B9-regeling zijn de volgende knelpunten geanalyseerd.⁷⁷ De slachtoffers zouden door de betrokken instanties regelmatig niet als slachtoffer herkend worden. Ook slachtoffers die in vreemdelingenbewaring verblijven, zouden niet herkend worden. Als gevolg daarvan werden deze vreemdelingen vaak uitgezet voordat zij gehoord konden worden en voordat zij op de rechten van de B9-regeling waren gewezen. Bovendien was het niet duidelijk welke groepen vreemdelingen er voor de B9-regeling in aanmerking komen. De bedenktijd die slachtoffers horen te krijgen, bleek in de praktijk zelden gebruikt te worden. Zo werden de slachtoffers niet over de bedenktijd geïnformeerd, werd door de politie geweigerd bedenktijd te verlenen of werd er een bedenktijd van slechts enkele dagen verleend. Ook blijkt uit dit onderzoek dat de politie regelmatig ontmoedigt of afraadt om aangifte te doen. Soms werd er door de politie zelfs geweigerd een aangifte op te nemen. Waarschijnlijk zag de politie weinig opsporingsmogelijkheden in deze zaken. De problemen omtrent het verlenen van bedenktijd en het opnemen van aangiften hebben tot gevolg dat de aangiftebereidheid afneemt. Daarnaast verzuimde de IND regelmatig om binnen 24 uur een beslissing te nemen op de aanvraag: soms was de beslistermijn in de praktijk zelfs enkele maanden tot jaren, of wees zij de aanvraag op onjuiste gronden af. Adequate opvang is cruciaal voor de opsporing, maar ook in de opvang bestonden problemen. Zo kwam het regelmatig voor dat slachtoffers met onbekende bestemming uit de opvang verdwenen. Bovendien zorgt de vertraging in het verlenen van de verblijfsstatus ervoor dat vreemdelingen geen recht op opvang hebben: zij hebben pas recht op opvang vanaf het moment dat zij een verblijfsstatus hebben. Ook hebben zij door deze vertraging nog geen recht op financiële bijstand, een advocaat, een ziektekostenverzekering/medische hulp en kunnen zij zich nog niet inschrijven in de gemeentelijke basisadministratie.

Naar aanleiding van de eerder geanalyseerde knelpunten hebben er een aantal veranderingen plaatsgevonden. In de Aanwijzing mensenhandel 2009 zijn een aantal indicatoren genoemd om slachtoffers van mensenhandel te kwalificeren. Sinds de nieuwe Aanwijzing mensenhandel is ook in de aanwijzing opgenomen dat reeds bij *'de geringste aanwijzing dat er sprake is van mensenhandel'* de vreemdeling op de B9-regeling en de daarmee samenhangende bedenktijd moet worden gewezen.⁷⁸ Ook is er een nieuwe formulering verschenen van de categorieën vreemdelingen die voor de B9-regeling in aanmerking kunnen komen.⁷⁹

Er zijn anno 2012 nog steeds problemen met de opvang van de slachtoffers, zo blijkt uit een brief van de Staatssecretaris van Justitie.⁸⁰ Uit de onderzochte jurisprudentie blijkt dat slachtoffers nog steeds niet altijd als slachtoffer herkend worden en dat de B9-regeling daardoor niet altijd wordt aangeboden dan wel niet op het juiste moment. Ook zijn er in de praktijk onduidelijkheden over het verkrijgen van rechtmatig verblijf op grond van de B9-regeling door een persoon die ongewenst is verklaard. Terwijl de ene rechter de ongewenstverklaring vernietigt als bij de oplegging hiervan geheel voorbij is gegaan aan het feit dat de vreemdeling een slachtoffer is van mensenhandel, is de andere rechter van oordeel dat een persoon aan wie de toegang tot Nederland is ontzegt geen rechtmatig verblijf kan verkrijgen op grond van de B9-regeling. Nergens is uitgelegd waarom een slachtoffer geen recht meer zou hebben op bijstand en ondersteuning als pas na de ongewenstverklaring bekend wordt dat deze vreemdeling slachtoffer is. De IND verzuimt bovendien nog regelmatig om binnen de termijn van 24 uur op de aanvraag voor een B9-regeling te beslissen.

⁷⁷ mr. drs. Marjan Wijers, *'Documentenanalyse B9 regeling mensenhandel'*, mei 2004.

⁷⁸ Openbaar Ministerie, *'Aanwijzing Mensenhandel'*, 1 januari 2009, p. 5 en 13-14, *Stcrt.* 2008, 2718.

⁷⁹ Nationaal Rapporteur Mensenhandel, *'Zevende Rapportage Mensenhandel'*, 29 oktober 2009, p. 19.

⁸⁰ Brief van de staatssecretaris van Justitie, *Kamerstukken II 2008/09*, 28 638, nr. 41.

In een recent onderzoek van mr. Conny Rijken wordt bevestigd dat slachtoffers in de praktijk niet altijd als zodanig worden herkend en geïdentificeerd.⁸¹ Dit probleem doet zich ook nog steeds voor bij slachtoffers die in vreemdelingenbewaring verblijven, waardoor deze slachtoffers vaak al zijn uitgezet voordat zij zijn gehoord. Verder blijkt uit dit onderzoek dat er een gebrek aan kennis is bij de autoriteiten die de controles uitvoeren. De politie speelt een grote rol in de B9-procedure. Aan de politie komt een groot aantal bevoegdheden toe, zoals het informeren en identificeren van het slachtoffer, het slachtoffer wijzen op de mogelijkheden van B9, de bedenktijd aan het slachtoffer toekennen en zorgen dat de aanvraag voor B9 wordt ingediend. De politie bekijkt de situaties uit een opsporingsperspectief, aangezien dat hun hoofdtaak is. Er blijven dan ook klachten bestaan over het niet opnemen van aangiftes, het seponeren van een zaak en het niet verlenen van bedenktijd. Bovendien zijn er sinds de uitbreiding van artikel 273f Sr ook andere autoriteiten bevoegd om controles uit te voeren, zoals de arbeidsinspectie. Deze autoriteiten moeten samenwerken met de politie waarbij er een verschil aan inzicht kan ontstaan.

De B9-regeling heeft tot vorig jaar aan de eisen van het Europese recht voldaan. De B9-regeling was namelijk conform Richtlijn 2004/81/EG.⁸² In 2011 is de Richtlijn 2011/36/EU aangenomen.⁸³ In deze nieuwe richtlijn is een verbod opgenomen om bijstand en ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel afhankelijk te maken van de bereidheid van het slachtoffer om aangifte te doen en mee te werken aan de opsporing en vervolging van de dader. In de B9-regeling is het verblijfsrecht van het slachtoffer afhankelijk van het verlenen van medewerking aan het strafrechtelijk onderzoek. De opvang en bescherming is vervolgens weer afhankelijk van het verblijfsrecht. Het beleid in de B9-regeling is daarom in strijd met deze nieuwe richtlijn.

De B9-regeling zou aangepast moeten worden, zodat opvang en bescherming van slachtoffers van mensenhandel niet langer afhankelijk is van het verlenen van medewerking aan het strafrechtelijk onderzoek en de B9-regeling zodoende conform Richtlijn 2011/36/EU zou worden. De laatste tijd zijn er echter vermoedens van misbruik van de B9-regeling. Er wordt getracht maatregelen te nemen tegen dit misbruik. De meeste maatregelen zijn in het nadeel van vreemdelingen die echt slachtoffer zijn van mensenhandel. Zo wil de Minister voor Immigratie en Asiel de B9-regeling minder aantrekkelijk maken door valse aangiften strafbaar te stellen en de doorlooptijd te verkorten.⁸⁴ Dit zorgt er wederom voor dat er omstandigheden zijn die de laagdrempeligheid en de aangiftebereidheid niet ten goede komen en bovendien niet conform Richtlijn 2011/36/EU zijn.

De B9-regeling blijkt niet meer aan de gestelde eisen te voldoen. Bovendien wordt de B9-regeling niet correct uitgevoerd. Zowel in theorie als in de praktijk volstaat de B9-regeling dus niet en dient deze aangepast te worden.

⁸¹ Conny Rijken, 'Versterkte bescherming voor slachtoffers van mensenhandel. Is aanpassing van de B9 naar aanleiding van Europese regelgeving noodzakelijk?', *Jaarboek Vreemdelingenrecht* 2012, nr. 1, p. 89-99, SDU Uitgevers: maart 2012.

⁸² Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie (*PbEU*, L 261/19).

⁸³ Richtlijn 2011/36/EU van het Europese Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan (*PbEU* 2011, L 101/1).

⁸⁴ *Kamerstukken II* 2011/12, 28 638, nr. 57.

De uitvoering van de B9-regeling in de praktijk is niet zoals de wetgever dit had beoogd, waardoor er nog steeds knelpunten bestaan. Het grootste knelpunt is dat slachtoffers van mensenhandel niet door de autoriteiten worden herkend. De problemen omtrent het herkennen van een situatie van slachtofferschap is dus nog niet opgelost met de invoering van de nieuwe Aanwijzing mensenhandel van het OM. Met de Aanwijzing mensenhandel op zich is niets mis. Er is opgenomen dat bij de '*geringste aanwijzing van slachtofferschap van mensenhandel*' de vreemdeling op de rechten uit de B9-regeling gewezen dient te worden. Mijns inziens kun je het begrip *geringste aanwijzing* niet nader definiëren, omdat dit per individueel geval bekeken dient te worden. Misschien zouden de betrokken instanties trainingen moeten krijgen om met deze Aanwijzing mensenhandel te werken, waardoor zij situaties van mensenhandel sneller zullen herkennen. Het zou de uitvoering van de B9-regeling ook ten goede komen als de betrokken instanties nauwer zouden samenwerken. Zo kunnen zij samen overleggen over o.a. de actuele opsporingsindicaties en kunnen zij elkaar helpen.

De B9-regeling voldoet met de invoering van Richtlijn 2011/36/EU niet meer aan de Europese eisen. De opvang en bescherming van slachtoffers van mensenhandel mag niet afhankelijk zijn van de bereidheid van de slachtoffers om mee te werken aan het strafrechtelijk onderzoek. Over het afhankelijk stellen van het verblijfsrecht is in de richtlijn niets opgenomen. De B9-regeling zou daarom zodanig aangepast moeten worden dat opvang en bescherming worden losgekoppeld van het verblijfsrecht. Zo kan het verblijfsrecht van het slachtoffer wel afhankelijk worden gesteld van de bereidheid om mee te werken aan het strafrechtelijk onderzoek, maar heeft deze vreemdeling wel te allen tijden recht op opvang en bescherming.

7. Aanbevelingen

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van Van den Hoogen & Ruijters Advocaten te Eindhoven. Dit advocatenkantoor zou graag zien in de vorm van een kort advies op welke manier zij als advocaten ervoor kunnen zorgen dat de B9-procedure meer kans van slagen heeft. In dit hoofdstuk zal dan ook kort worden omschreven op welke manier zij als advocaat een B9-procedure kansrijker kunnen maken.

Zoals in hoofdstuk 6 reeds uiteen is gezet, zijn de problemen in de B9-procedure vooral gelegen in de praktijk. Als advocaat is er echter weinig dat je kunt doen om hier verandering in aan te brengen. Het zijn vooral de grote instanties zoals de politie en de IND die regelmatig lijken te falen. Als advocaat kun je hier alert op zijn en argumenten tegenin brengen, maar uit de onderzochte jurisprudentie blijkt dat de rechter daar niet altijd in mee gaat. Ook de rechter schijnt relatief onbekend te zijn met de B9-procedure. Het is aan te raden om jurisprudentie in de procedure te betrekken die wel in het voordeel van de advocaat en zijn cliënt is, maar dit is een opmerking die voor elke advocaat voor zich spreekt.

De B9-regeling is op een aantal punten niet in overeenstemming met het EU-recht. Indien een dergelijk geval zich voordoet, zou de advocaat de Europese regelgeving in de procedure kunnen betrekken. De EU-richtlijn gaat immers boven nationale regels.

De opvang en bescherming moet losgekoppeld worden van het verlenen van medewerking aan het strafrechtelijk onderzoek. Daardoor zullen ook de problemen in de opvang verdwijnen, aangezien deze veelal een financiële oorzaak hebben. Als er per definitie financiële vergoeding bestaat voor de opvang van een slachtoffer van mensenhandel, ongeacht het verblijfsrecht van deze persoon, zal er genoeg opvang zijn.

Met betrekking tot het verkrijgen van rechtmatig verblijf door een ongewenst verklaarde vreemdeling zullen nadere regels in de B9-regeling opgenomen moeten worden, zodat de onduidelijkheid hieromtrent verdwijnt.

De IND verzuimt regelmatig om binnen de termijn van 24 uur op de aanvraag te beslissen. Wellicht zou hier verandering in komen als hier nadelige consequenties voor de IND aan verbonden zouden worden. Zo zou er een regel in de B9-regeling opgenomen kunnen worden waardoor er altijd sprake is van een toewijzing van de aanvraag als de IND niet binnen 24 uur op de aanvraag beslist.

Veel slachtoffers – met name slachtoffers die in vreemdelingenbewaring verblijven – worden niet herkend. Er zouden daarom (nog) betere voorlichtingen moeten komen voor de betrokken instanties. Verder zouden de verschillende bevoegdheden uit de B9-regeling verspreid moeten worden over de verschillende instanties. Daarmee wordt het probleem opgelost dat de politie nu een erg grote rol binnen de B9-regeling heeft en dat daarom de vrees bestaat dat alles vanuit een opsporingsperspectief wordt bekeken. Bovendien zal er hierdoor waarschijnlijk ook een betere samenwerking tussen de betrokken instanties ontstaan.

Echter, zoals gezegd ligt het probleem in de uitvoering van de regeling voornamelijk bij de autoriteiten en dient het probleem ook daar aangepakt te worden.

Evaluatie

Met trots kijk ik terug op mijn onderzoek naar de B9-regeling. Het vijf pagina's tellende onderzoeksplan van zo'n twintig weken geleden is uitgewerkt tot een onderzoeksrapport met bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Het onderzoeksplan is tijdens het onderzoek grotendeels gevolgd. Er is echter wel één hoofdstuk veranderd ten opzichte van het onderzoeksplan.

In het onderzoeksplan was een hoofdstuk opgenomen waarin concrete aanwijzingen werden gegeven aan vreemdelingenrechtadvocaten om B9-procedures meer kans van slagen te bieden. Dit hoofdstuk is niet uitgewerkt, omdat het onderhavige onderzoek betrekking heeft op het functioneren van een wet en de aanbevelingen zodoende ook veelal betrekking hebben op de wetgever. Bij nader inzien leek dit hoofdstuk mij daarom niet zo relevant in dit onderzoeksrapport. In plaats van dit hoofdstuk is een mijns inziens veel relevanter hoofdstuk opgenomen, namelijk het hoofdstuk over de overeenstemming van de B9-regeling met Europese regelgeving. Internationaal recht gaat altijd boven nationaal recht. Ik vond het daarom belangrijk om te onderzoeken of Nederland met haar B9-regeling wel aan de Europese verplichtingen voldoet.

Verder stond in het onderzoeksplan dat er een grootschalig jurisprudentieonderzoek zou plaatsvinden. Tijdens het uitvoeren van dit jurisprudentieonderzoek bleek echter dat er niet veel (relevante) jurisprudentie was. Ik had met plezier meer jurisprudentie in dit onderzoek verwerkt. Het hoofdstuk met betrekking tot de uitvoering van de B9-regeling in de praktijk is qua jurisprudentie helaas summier, simpelweg omdat er niet meer jurisprudentie voor handen was.

Ik heb tijdens het uitvoeren van dit onderzoek en het schrijven van dit rapport vooral geleerd dat het aanbrengen van structuur erg belangrijk is in een onderzoek. Pas als alles geordend is, kun je namelijk een beeld krijgen van het eindproduct. Ook is mij weer duidelijk geworden dat planning belangrijk is. Ik vind het lastig om mezelf aan een strikte planning te houden en dat was ook tijdens dit onderzoek weer een valkuil.

De afstudeerorganisatie is blij met het onderhavige onderzoek. Het onderzoek is voor een advocaat niet direct bruikbaar in de praktijk, maar het geeft wel een uitgebreid beeld over de (knelpunten van de) B9-regeling. Het onderzoek schept op sommige punten duidelijkheid over de misverstanden die er zijn gerezen met betrekking tot de gebrekkige uitvoering van de B9-regeling. Op andere punten bevestigt dit onderzoek het bestaan van knelpunten. Ik ben dan ook zeer tevreden met het eindresultaat van dit onderzoek.

Literatuurlijst

Artikelen

- **Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken**
'De mens beschermd en de handel bestreden', februari 2009.
- **B. Boermans**
'Uitgebuit en in de Bak', BLinN: 2009.
- **Claassen**
'Dan moeten ze hun mond maar open doen: slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingenbewaring', BLinN: 2005.
- **E-quality, BLinN en CoMensha**
'Mensenhandel. Een genderscan op de B9 regeling', 15 juni 2011
- **M. van Heemskerk en C. Rijken**
'Combating Trafficking in Human Beings for Labour Exploitation in the Netherlands', in C. Rijken, *'Combating Trafficking in Human Beings for Labour Exploitation'*, Wolf Legal Publishers: 2011.
- **Ministerie van Justitie, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & VNG**
'Handboek Lokaal Prostitutiebeleid', Den Haag: VNG-Uitgeverij 1999.
- **Nationaal Rapporteur Mensenhandel**
'Eerste rapportage van de Nationaal Rapporteur', 2001.
'Zevende rapportage mensenhandel', 2009.
- **C. Rijken**
'Versterkte bescherming voor slachtoffers van mensenhandel. Is aanpassing van de B9 naar aanleiding van Europese regelgeving noodzakelijk?', Journaal Vreemdelingenrecht 2012, nr. 1, SDU Uitgevers: maart 2012.
- **UNHCR**
'Comments on the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on preventing and combating trafficking in human beings, and protecting victims', 29 maart 2010, COM(2010)95.
- **M. Wijers**
'Documentenanalyse B9 regeling mensenhandel', mei 2004.

Elektrische bronnen

- **Centraal Orgaan opvang asielzoekers**, *'Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen'*, <<http://www.coa.nl/NED/website/page.asp?menuid=202>>.

- **Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid**, '*Mensenhandel*', <<http://www.hetccv.nl/dossiers/Mensenhandel/menuketenpartners/index>>.
- **Coördinatiecentrum Mensenhandel**, '*Jaarcijfers CoMensha 2011*', april 2012, p. 13, <http://media.rtl.nl/media/actueel/rtlnieuws/2012/rapport_comensha.pdf>.
- **Coördinatiecentrum Mensenhandel**, '*Wat doet CoMensha?*', <<http://www.comensha.nl/>>.
- **Fairwork**, '*Blessing is bang dat ze door de kracht van voodoo gevaar loopt*', <http://www.fairwork.nu/wie_wij_helpen/verhalen_van_slachtoffers/blessing.html>.
- **Landelijk Parket Openbaar Ministerie**, '*Notitie Versterking aanpak Mensenhandel en Mensensmokkel*', 14 juli 2008, <http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/dossiers/bestuurlijk-handhaven/mensenhandel/om_notieversterkingaanpak.pdf>.
- **NOS Nieuws**, '*Slachtoffer mensenhandel: ik had geen keus*', 15 april 2012, <<http://nos.nl/artikel/233481-slachtoffer-mensenhandel-ik-had-geen-keus.html>>.
- **Telegraaf Vrouw & Relatie**, '*Gevangen in de illegaliteit*', <<http://krant.telegraaf.nl/krant/vrouw/teksten/vrouw.reportages.vrouwenhandel.html>>.

Jurisprudentie

Europese Hof voor de Rechten van de Mens

- EHRM 7 januari 2010, nr. 25965/04 (*Rantsev vs. Cyprus en Rusland*).

Rechtbanken

- Rb. 's-Gravenhage 24 juli 2008, *LJN BD8662*.
- Rb. 's-Gravenhage zp. Alkmaar 16 december 2004, *LJN AT4474*.
- Rb. 's-Gravenhage zp. Amsterdam 3 augustus 2011, *LJN BR4264*.
- Rb. Amsterdam 11 januari 1999, *AWB 97/10875*.
- Rb. 's-Gravenhage zp. Arnhem 23 oktober 2002, *LJN AF2392*.
- Rb. 's-Gravenhage zp. Dordrecht 11 oktober 2010, *LJN BO4134*.
- Rb. 's-Gravenhage zp. Groningen 24 mei 2006, *LJN AX6793*.
- Rb. 's-Gravenhage zp. Haarlem 18 juli 2006, *LJN AY6638*.
- Rb. 's-Gravenhage zp. Haarlem 10 december 2010, *LJN BO7235*.
- Rb. 's-Gravenhage zp. Rotterdam 22 februari 2011, *LJN BP5646*.

Raad van State

- RvS 22 februari 2011, *LJN BP5933*.
- RvS 18 mei 2010, *LJN BM5536*.
- RvS 5 maart 2010, *JV 2010, 157*.
- RvS 30 juni 2006, *JV 2006, 325*.

Overige stukken

- Vc 2000, *aanvulling o*, Den Haag: Sdu Uitgevers april 2001.

Parlementaire stukken

- Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad van 19 juli 2002 inzake bestrijding van mensenhandel (*PbEG*, L 203/1).
- *Kamerstukken I* 1998/99, 25 437, nr. 189.
- *Kamerstukken II* 1988/89, 21 027, nr. 3.
- *Kamerstukken II* 1990/91, 18 542, nr. 20.
- *Kamerstukken II* 2008/09, 28 638, nr. 41.
- *Kamerstukken II* 2011/12, 28 638, nr. 57.
- Nota van wijziging bij gelegenheid van de Wet Bestrijding van Zedenloosheid, Wet van 20 februari 1911, *Stb.* 1911, 130.
- Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie (*PbEU*, L 261/19).
- Richtlijn 2011/36/EU van het Europese Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan (*PbEU* 2011, L 101/1).
- Verdrag ter bestrijding van de handel in vrouwen en kinderen, Genève 30 september 1921, *Stb.* 1923, 526.
- Verdrag tot bestrijding van de zogenaamde handel in vrouwen en meisjes, met bijbehorend Slotprotocol, Parijs 4 mei 1910, *Stb.* 1912, 355.
- Verslag van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 15 oktober 2010 betreffende de toepassing van Richtlijn 2004/81/EG betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie, *COM*(2010)493.
- Verdrag van de Raad inzake de bestrijding van mensenhandel van 16 mei 2005, in werking getreden op 1 februari 2008 (*CETS* 197).
- Wijziging van artikel 250ter Sr, 13 mei 1927, *Stb.* 1927, 156.

Wet en regelgeving

- Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens, artikel 4.
- VN-Palermo Protocol, artikel 3.
- Vreemdelingencirculaire 2000.
- Wetboek van Strafrecht, artikel 273f.