

Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

Den Haag, 3 juni 2014  
Dossiernummer: 4.3.0  
Uw kenmerk:  
Doorkiesnummer: 070-335 35 74  
Faxnummer: 070-335 35 31  
E-mail: j.vollaard@advocatenorde.nl

**Betreft: advies opgesteld door de Adviescommissie Vreemdelingenrecht van de NOVA ten behoeve van het Algemeen Overleg in de Tweede Kamer van 4 juni 2014, door mr. P. Scholtes, mr. J. Temminck Tuinstra, mr. I. Oomen, mr. L. Straver, mr. J. Hemelaar, mr. F. Wassenaar, mr. B. Werink, mr. W. Verberk en mr. L.J. Blijdorp**

Geachte heer/mevrouw,

Woensdag 4 juni aanstaande heeft uw Kamer een Algemeen Overleg inzake het vreemdelingen- en asielbeleid. De adviescommissie Vreemdelingenrecht van de Nederlandse orde van advocaten heeft ten behoeve van dit overleg een advies geschreven. Dit advies betreft twee zaken: de "No Cure Less Fee" in reguliere zaken en het Rapport Vooronderzoek oneigenlijk gebruik Verblijfsregeling Mensenhandel.

### **1. No Cure Less Fee in reguliere vreemdelingenzaken**

Met ingang van 1 april 2014 is het tweede deel van de AMVB "No Cure Less Fee" (hierna: NCLF, artikel 5B van het Besluit Vergoedingen rechtsbijstand 2000) in werking getreden.

Deze wijziging houdt kort gezegd in dat voor elke vervolgaanvraag voor een reguliere verblijfsvergunning nog enkel een vergoeding van 2 punten wordt toegekend voor de procedures van bezwaar, beroep en hoger beroep (in plaats van 8 punten). Dat wil zeggen, wanneer deze (deel-) procedures leiden tot enige vorm van afwijzing (dus ongegrondverklaring, buitenbehandelingstelling etc.).

De Staatssecretaris van Justitie heeft al eerder aangegeven dat hij met de invoering van de NCLF het indienen van vervolganvragen wil tegengaan en ontmoedigen, zowel in asiel alsook in het reguliere vreemdelingenrecht. De adviescommissie heeft het Ministerie van Justitie bij herhaling gevraagd om cijfers waaruit blijkt dat inperking van de rechtsbijstand leidt tot vermindering van het aantal vervolganvragen. Deze cijfers blijken niet beschikbaar. De NCLF-regelgeving lijkt daarmee dan ook niet meer dan een ordinaire bezuinigingsmaatregel over de rug van de zwakste mensen in de samenleving.

Volgens de Raad voor Rechtsbijstand geldt als een "opvolgende reguliere aanvraag": elke nieuwe aanvraag die wordt ingediend voor een reguliere verblijfsvergunning,

Bezoekadres  
Neuhuyskade 94  
2596 XM Den Haag  
Tel. 070 - 335 35 35  
Fax 070 - 335 35 31

Postadres  
Postbus 30851  
2500 GW Den Haag

wanneer al eerder een procedure is gevoerd voor een verblijfsvergunning onder diezelfde beperking.

Volgens RvR leidt een beroep op verschillende deel-verblijfsdoelen die vallen onder de overkoepelende beperking “humanitair”, steeds tot toepassing van NCLF. Dus bv een aanvraag medisch na een ambtshalve toets buiten schuld niet uit Nederland kunnen vertrekken leidt dan tot NCLF. Dat zijn twee verschillende verblijfsdoelen, maar in het systeem van de IND leiden ze tot de zelfde beperking: “humanitair”.

Naar de stellige mening van de commissie is dit onjuist. Zie in dit verband expliciet de **artikelen 3.101a en 3.101b Vb jo artikel 3,6 en 3.6a Vb**. Uit de inhoud van deze wetgeving blijkt dat NCLF alleen aan de orde kan zijn wanneer het gaat om **gronden waar reeds aan getoetst** is. Wanneer bij de asielaanvraag niet is getoetst aan de medische problematiek, dan is NCLF niet van toepassing bij een latere aanvraag medisch. En ook bij een nieuwe aanvraag voor een reguliere verblijfsvergunning kan van NCLF alleen sprake zijn wanneer de aanvraag ziet op eenzelfde verblijfsdoel, en om gronden waar reeds aan getoetst is.

Deze formulering maakt dat een aanvraag voor een verblijfsvergunning regulier gezinsvorming “verblijf bij meneer B”, terwijl eerder een aanvraag voor “verblijf bij meneer A” heeft gespeeld en is beoordeeld, niet valt onder de werking van de NCLF-wetgeving.

Dit geldt overigens ook voor de situatie waarin de vreemdeling na een eerdere asielaanvraag, waarbij mogelijk één of meer reguliere toelatingsgronden ambtshalve zijn meegetoetst, alsnog een reguliere aanvraag wil indienen. ~~Uit de wet volgt dat niet alle ambtshalve meegetoetste gronden sowieso leiden tot een NCLF bij een daaropvolgende reguliere aanvraag.~~ Verder meent de commissie dat in geval van een asielbeschikking waarin ambtshalve getoetst zou zijn aan één of meerdere reguliere gronden, dit ten minste uit de beschikking moet blijken.

De adviescommissie is momenteel in gesprek met de RvR over de juiste invulling van de begrippen “opvolgende aanvraag”, verblijfsdoel/beperking”, en “de gronden waaraan reeds getoetst is”.

Dan voor wat betreft die gevallen waarin de NCLF wetgeving wel aan de orde zou zijn.

Allereerst is van belang om vast te stellen dat het financieel risico voor het voeren van een procedure, bij toepassing van NCLF volledig bij de advocaat wordt gelegd. En dat terwijl hij niet vooraf kan weten of de zaak zal worden gewonnen, zodat het niet *fair* is hem dat risico op te dringen.

En voorts, dat de vreemdeling met lege handen staat wanneer de advocaat de risico's anders inschat dan hijzelf, of zelfs als de advocaat gewoon helemaal geen financiële risico's wil lopen, terwijl het toch een bijzonder kansrijke zaak zou kunnen zijn. Een prikkel moet de juiste persoon treffen. Hier treft de prikkel de verkeerde persoon. De beslismacht moet liggen bij degene die de prikkel voelt (en vice versa). De beslissing of een procedure wel of niet wordt aangevangen, ligt niet bij de advocaat maar bij de rechtzoekende. Dat beginsel is hier ten onrechte verlaten.

De adviescommissie maakt zich grote zorgen over de toegang tot het recht met de inwerkingtreding van deze nieuwe wetgeving. Immers, juist de meest kwetsbare mensen met het minste geld zullen nu nog minder in staat zijn om in bezwaar of in beroep hun zaak te bevechten en zo nodig voor te leggen aan de rechter.

Voor zover de rechtsbijstandverlener al bereid is om een bezwaarprocedure te voeren voor vergoeding van 2 punten, waar gemiddeld ten minste 8-10 uur aan wordt besteed, is het voor de rechtsbijstandverlener niet haalbaar om dit verlies nog eens te herhalen in beroep en/of in hoger beroep bij de Raad van State. Het gevolg is, dat rechterlijke controle op de beslissingen van de Staatssecretaris door deze maatregel dus de facto komt te vervallen.

De nieuwe wetgeving gaat bovendien volledig voorbij aan de mogelijke situatie dat een vreemdeling in eerste instantie niet voldeed aan de voorwaarden voor toelating op een bepaalde verblijfsgrond, terwijl hij in een later stadium wellicht wel voldoet aan die voorwaarden.

Voorbeeld 1: de vreemdeling vroeg eerder een verblijfsvergunning aan voor verblijf bij Nederlandse partner. De Nederlandse partner voldeed voorheen niet aan de inkomenseis, maar nu wel zodat een nieuwe aanvraag wordt ingediend.

Voorbeeld 2: gewijzigde wetgeving, nieuwe jurisprudentie HvJEU of EHRM (Carpenter, Zambrano).

Daarbij is de door de Minister gewenste invulling van deze regelgeving naar de mening van de adviescommissie in directe strijd met nationale en Europese regelgeving.

De adviescommissie signaleert dat het voortbestaan van de trias politica – het elementaire baken van de Nederlandse rechtsstaat – met de invoering van deze vorm van NCLF niet langer gegarandeerd is. Door de inperking van de rechtsbijstand voor vreemdelingen die eerder een aanvraag hebben ingediend voor een verblijfsvergunning, dreigt nu een verdere uitholling van de rechtsbescherming voor deze groep. De Nederlandse overheid bepaalt enerzijds het recht op verblijf en belemmert anderzijds de gang naar de rechter door deze zelfde groep mensen.

## **2. Rapport Vooronderzoek oneigenlijk gebruik Verblijfsregeling Mensenhandel**

Op 5 maart j.l. heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie het rapport Vooronderzoek oneigenlijk gebruik Verblijfsregeling Mensenhandel aan de Kamer aangeboden. Dit rapport zal worden besproken in het algemeen overleg van 4 juni 2014 (28638-111).

De Adviescommissie wenst naar aanleiding van het rapport de volgende reactie naar voren te brengen.

Uit het vooronderzoek blijkt dat het niet mogelijk is om een representatief en kwantitatief onderzoek te doen om de mate van oneigenlijk gebruik van de verblijfsregeling mensenhandel vast te stellen.

In de discussie rondom oneigenlijk gebruik van de Verblijfsregeling Mensenhandel lijken twee zaken door elkaar te lopen, namelijk de discussie rondom het juridisch slachtofferschap (is mensenhandel aan te tonen?) en de discussie rondom feitelijk slachtofferschap (is iemand daadwerkelijk slachtoffer van mensenhandel?). De onderzoekers stellen vast (p.74) dat het gebrek aan opsporingsindicaties niets zegt over het feitelijk slachtofferschap.

Onder meer vanuit het EU mensenhandelbeleid wordt een tweeledig doel bepleit. Enerzijds het verlagen van de aangiftedrempel en het behoud van getuigen ten

behoefte van opsporing en vervolging, anderzijds het bieden van opvang en bescherming vanuit het humanitaire belang van het slachtoffer.

De onderzoekers stellen vast dat de 'opsporingsbril' waarmee de zaken worden bekeken vaak niet tot het onderkennen van daadwerkelijk slachtofferschap, waardoor slachtoffers mogelijk aanspraak op bescherming en ondersteuning mislopen.

In 2011 heeft de Staatssecretaris naar aanleiding van signalen van mogelijk misbruik van de verblijfsregeling mensenhandel diverse maatregelen genomen en aangekondigd om oneigenlijk gebruik tegen te gaan<sup>1</sup>:

1. Doorlooptijden in B9-regeling verkorten (IND).
  2. Valse aangifte mensenhandel waar mogelijk vervolgen (OM).
  3. Verblijfsrecht na sepot van de strafzaak beëindigen (IND-OM).
  4. Pilot Kansloze aanvragen uitvoeren (in Rotterdam en Groningen/Leeuwarden) (OM-IND).
- Tevens worden als mogelijk in te voeren maatregelen benoemd:
5. Het beëindigen van bijstand na bezwaar.
  6. Inrichting van de bedenktijd (verhogen drempel aanbieden verblijfsregeling).

#### **Ad 1)**

De doorlooptijden in de B9-regeling (per 1-6-2013 vervat in Vc. B8/3) zijn inmiddels verkort. Na aangifte wordt vrijwel direct een beslissing tot verlening van een verblijfsvergunning genomen en uitgereikt. Sepot vindt (met name in de pilotzaken) al direct of enkele dagen na de aangifte plaats, reeds voor of kort na vaststelling van het verblijfsrecht. Door het snelle sepot en beëindiging of niet verlenen van het verblijfsrecht na sepot worden ook de opvang en hulverlening aan het slachtoffer stopgezet of kunnen niet van de grond komen, met zeer nadelige gevolgen voor het slachtoffer.

#### **Ad 2)**

Uit het rapport blijkt dat slechts in enkele individuele gevallen daadwerkelijk oneigenlijk gebruik van de verblijfsregeling (valse aangifte) is vastgesteld.

#### **Ad 3)**

Met ingang van 20 juli 2012 mag de vreemdeling een beklagprocedure niet langer in Nederland afwachten en zijn de mogelijkheden tot verkrijging van voortgezet verblijf beperkt<sup>2</sup>.

Vrijwel direct na de sepotbeslissing van de officier van justitie wordt een voornemen uitgevaardigd tot intrekking van de verblijfsvergunning. De verblijfsvergunning wordt vervolgens ingetrokken, ongeacht of de vreemdeling een beklag heeft ingesteld tegen niet verdere vervolging (artikel 12 Sv-procedure). Door de beëindiging van het verblijfsrecht te koppelen aan het sepot, wordt de positie van het slachtoffer onvoldoende onderkend en komt ook het recht op een effectief rechtsmiddel zoals vereist onder artikel 13 EVRM in gevaar.

Artikel 12d Sv schrijft voor dat de klager in beginsel moet worden gehoord alvorens het Gerechtshof een beslissing neemt. Deze mogelijkheid wordt het Hof ontnomen als het

<sup>1</sup> Brief van de Minister voor Immigratie en Asiel aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, d.d. 15 november 2011, Kamerstukken II 2011/12, 28 638, nr. 57 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28638-57.html>)

<sup>2</sup> Besluit van de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel van 20 juli 2012, nummer WBV 2012/16, houdende wijziging van de Vreemdelingenwet 2000

slachtoffer geen rechtmatig verblijf meer heeft in Nederland en dus het grondgebied heeft moeten verlaten<sup>3</sup>.

Ook de achterliggende gedachte bij deze maatregel, dat slachtoffers beklag instellen om het verblijf in Nederland te bestendigen lijkt een onjuiste aanname volgens onderzoek uit 2012 van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel<sup>4</sup>.

De Raad van State adviseerde reeds in 2012<sup>5</sup> tot een grondige analyse van de aard en omvang van de problematiek in relatie tot de te treffen maatregelen en een beoordeling van de proportionaliteit en effectiviteit van de maatregel, alvorens tot invoering van de maatregel tot het beëindigen van het verblijfsrecht na sepot over te gaan.

De Afdeling onderschrijft de onderbelichting van de bescherming van (potentiële) slachtoffers en de positieve verplichting die de Nederlandse staat hierin heeft op grond van artikel 4 EVRM. In dat verband merkt de Afdeling op dat een sepot wegens geringe vervolgingsindicaties of bewijsproblemen niets zegt over de bijzondere individuele omstandigheden van (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel, die ertoe kunnen leiden dat niet van hen kan worden gevergd dat zij Nederland verlaten.

De Afdeling adviseert in de toelichting tevens om duidelijker aandacht te besteden aan de mogelijkheden voor aanvraag om voortgezet verblijf na afloop van de B9-regeling.

De adviescommissie ziet dat bij beoordeling van het voortgezet verblijfsrecht (verblijfsvergunning regulier humanitair niet-tijdelijk) bij afwezigheid van voldoende opsporingsindicaties het daadwerkelijk slachtofferschap vaak niet wordt erkend. De IND baseert de beoordeling op de aangifte en werpt de in het vooronderzoek benoemde en niet-gevalideerde indicatoren van oneigenlijk gebruik aan de vreemdeling tegen. Na uitsluiting van het slachtofferschap worden de factoren als benoemd in Vc B9/10 niet meer in de beoordeling betrokken.

De commissie meent dat de IND bij de beoordeling van een aanvraag om een verblijfsvergunning humanitair niet-tijdelijk de koppeling met het opsporingsonderzoek dient los te laten en een zelfstandig onderzoek moet instellen naar het slachtofferschap. De Commissie meent dat de volgende aandachtspunten hierin onderkent dienen te worden:

- Een gehoor bij de IND door een gekwalificeerde medewerker, waarin de vreemdeling in de gelegenheid wordt gesteld om informatie te verstrekken die hij tijdens de aangifte niet kon of durfde te geven of feiten welke niet relevant waren in het kader van de opsporing;
- Bijzondere aandacht voor de medisch-psychologische gezondheidsschade (o.a. PTSS) ten gevolge van de mensenhandel.

#### **Ad 4 en 6)**

De pilot kansloze aanvragen liep tot 1 januari 2014 en mag geen vervolg krijgen. De bedenktijd mag niet worden afgeschaft.

In een brief aan de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel d.d. 29 mei 2012 uit de Nationaal Rapporteur Mensenhandel haar vrees dat de afschaffing of verkorting van de

<sup>3</sup> Mensenhandel: het slachtofferperspectief. Een verkennende studie naar behoeften en belangen van slachtoffers mensenhandel in Nederland door Conny Rijken, Jan van Dijk en Fanny Klerx-van Mierlo ([http://www.tilburguniversity.edu/upload/ccb598ac-2282-4491-aad4-375430ce206f\\_Mensenhandel-online.pdf](http://www.tilburguniversity.edu/upload/ccb598ac-2282-4491-aad4-375430ce206f_Mensenhandel-online.pdf))

<sup>4</sup> Rapport NRM, Opsporing van mensenhandel en de B9-regeling. Vreemdelingrechtelijke en strafrechtelijke aspecten van geseponeerde mensenhandelzaken (<http://www.nationaalrapporteur.nl/publicaties/B9/>)

<sup>5</sup> Raad van State van 29 juni 2012 (W04.12.0170/I) (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2012-15278.html#d16e342>)

bedenktijd negatieve gevolgen zal hebben voor de opsporing en vervolging van mensenhandel, terwijl van de maatregel geen enkel effect kan worden verwacht voor de problematiek rondom misbruik van de B9-regeling.

De bedenktijd is bedoeld om slachtoffers een periode van rust te bieden en om een geïnformeerde en weloverwogen beslissing te kunnen nemen of hij/zij wel of niet zal meewerken aan de opsporing en vervolging van de mensenhandelaar. Bij afschaffing of verkorting van de bedenktijd wordt het slachtoffer de mogelijkheid ontnomen om een geïnformeerde en weloverwogen beslissing te maken. Deze maatregel heeft tevens tot gevolg dat er meer druk komt te staan op het slachtoffer, hetgeen de aangiftebereidheid niet ten goede zal komen.

Slachtoffers zijn zeker in de eerste periode nadat ze uit een situatie van uitbuiting zijn geraakt, vaak in de war, bang en angstig en durven daarom (nog) niet te verklaren. Een versnelde procedure zal dan ook geen gunstige bijdrage leveren aan strafrechtelijke onderzoeken en slachtoffers veeleer afschrikken, zeker wanneer daar nog het dreigement van een mogelijke vervolging aan wordt gekoppeld. De versnelde procedure lijkt op gespannen voet te staan met artikel 13 van het Verdrag van de Raad van Europa ter Bestrijding van Mensenhandel, waarin staat dat bij een redelijk vermoeden een bedenktijd aangeboden moet worden. Bij het tegengaan van misbruik doet zich het dilemma voor dat het risico op false positives moet worden afgewogen tegen het risico op false negatives.

Uit het vooronderzoek van het WODC blijkt dat de zgn. false negatives niet kunnen worden gekwalificeerd, terwijl door afschaffing of verkorting van de bedenktijd er een risico is op toename van false negatives, dat wil zeggen een onjuiste afwijzing van de slachtofferstatus.

Hiermee is iedere grond voor afschaffing of verkorting van de bedenktijd komen te vervallen.

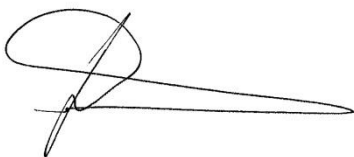
#### **Ad 5)**

Aangevers zijn gezien hun kwetsbare positie vaker dan andere vreemdelingen afhankelijk van een bijstandsuitkering.

Een beroep bij de rechter tegen de ongegrondverklaring van bezwaar heeft ingevolge de vreemdelingenwet geen schorsende werking. Na beslissing op bezwaar wordt door de IND een verblijfscode 98 (geen rechtmatig verblijf) toegekend met ingang van de datum van sepot, zodat de bijstandsuitkering eveneens wordt beëindigd en teruggevorderd met terugwerkende kracht tot datum van sepot.

De slachtoffers hebben ingevolge de koppelingswet geen aanspraak op enig ander sociaal vangnet. Door beëindiging van de bijstand komt eveneens het recht op een effectief rechtsmiddel tegen het sepot en tegen beëindiging van het verblijfsrecht in gevaar.

Met de meeste hoogachting,  
namens de algemene raad,



mr. B.J.M. de Leest  
lid algemene raad