



Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Asiel en Migratie

Uitvoeringstoets Verblijf bij Ernstige Benadeling

Datum	Januari 2026
Status	Openbaar

Colofon

Titel	Uitvoeringstoets Verblijf bij ernstige benadeling
Status	Definitief / Openbaar
Auteurs	IND/SUA/O&A
Contact	INDOA@ind.nl
	Ministerie van Asiel en Migratie Immigratie- en Naturalisatiedienst Directie Strategie en Uitvoeringsadvies Afdeling Onderzoek en Analyse Turfmarkt 147 2511 DP Den Haag Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Disclaimer

Een uitvoeringstoets kan worden uitgevoerd als er een diepgravende analyse nodig is van de impact van een wijziging op één of meerdere ketenorganisaties. Een uitvoeringstoets kan worden ingezet op het moment dat een wijziging in concept is, bijvoorbeeld als het conceptwetsvoorstel er ligt. Nadat een wetsvoorstel definitief is, wordt gestart met het implementatietraject, waarbij de uitvoeringstoets geldt als startpunt voor het implementatietraject. Gezien de situatie en het voorstel gewijzigd kunnen zijn op het moment dat het implementatietraject start (t.o.v. het moment dat de uitvoeringstoets wordt gevoerd), kan het zijn dat de inschatting van de impact geschetst in de uitvoeringstoets niet (meer) passend blijkt te zijn. Bovendien kan het gebeuren dat na dieper onderzoek andere kaders geschikter blijken.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	11
1.1	Aanleiding	11
1.2	Doelstelling en reikwijdte	12
1.3	Vraagstelling.....	12
1.4	Werkwijze en aanpak.....	12
1.5	Leeswijzer	13
2	De huidige praktijk.....	14
2.1	De huidige regelgeving.....	14
2.1.1	Verblijf slachtoffer mensenhandel	14
2.1.2	Intrekking	15
2.1.3	Voortgezet verblijf.....	15
2.2	Huidig proces verblijf slachtoffer arbeidsuitbuiting	16
2.2.1	Bedenktijd en eerste aanvraag	16
2.2.2	Intrekking	17
2.2.3	Voorgezet verblijf.....	18
3	De wijziging: introductie verblijf voor slachtoffers ernstige benadeling	19
3.1	Wijzigingen op hoofdlijnen	19
3.1.1	Verblijf slachtoffer ernstige benadeling	19
3.1.2	Intrekking	20
3.1.3	Voortgezet verblijf.....	20
3.2	Proces slachtoffers ernstige benadeling	20
3.2.1	Eerste aanvraag.....	20
3.2.2	Verlenging	21
3.2.3	Intrekking	21
3.2.4	Voortgezet verblijf.....	21
4	Gevolgen van het wetsvoorstel	22
4.1	Uitvoering	22
4.1.1	Inhoud	22
4.1.2	Doorlooptijden.....	25
4.1.3	Aantallen	26
4.1.4	Informatievoorziening.....	27
4.1.5	Communicatie	27
4.1.6	Handhaving.....	28
4.2	Gevolgen voor de aanvrager	28
4.2.1	Doenvermogen	31

4.2.2	Menselijke maat.....	31
4.3	Keteneffecten	32
4.3.1	Politie (AVIM)	32
4.3.2	NLA.....	33
4.3.3	OM.....	34
4.3.4	KMar	35
4.4	Implementatie	35
4.5	Risico's, kansen en randvoorwaarden.....	35
4.5.1	Risico's	35
4.5.2	Kansen	37
4.5.3	Randvoorwaarden	38
4.6	Financiële gevolgen	39
4.6.1	Structurele financiële gevolgen	39
4.6.2	Incidentele financiële gevolgen	39
5	Conclusie	40
	Bijlage I: Infographic	44
	Bijlage II: Bevroagde organisaties en onderdelen	46
	Bijlage III: Aantallen verblijf bij mensenhandel	47
	Bedenktime, eerste aanvraag, verlenging en voortgezet verblijf	47
	Intrekkingen	47
	Bezwaarzaken	48
	Beroepszaken.....	48
	Bijlage IV: Verantwoording cijfers verblijf bij mensenhandel en verblijf bij ernstige benadeling.....	49
	Bijlage V: Vragenlijst uitvoeringstoets.....	54

Managementsamenvatting

Aanleiding en vraagstelling

Op 10 juni 2025 heeft de Tweede Kamer ingestemd met het wetsvoorstel 'Wet modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel'.¹ Dit wetsvoorstel komt voort uit de toenemende aandacht voor schrijnende misstanden waarmee kwetsbare groepen, zoals arbeidsmigranten, in Nederland te maken kunnen hebben. Als gevolg van de uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel ontstaat een nieuwe categorie slachtoffers in de arbeidssfeer; slachtoffers van ernstige benadeling.

Momenteel vallen deze slachtoffers niet onder de verblijfsregeling voor slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel zoals vastgelegd in de Vreemdelingencirculaire 2000 (de B8/3-regeling). Eind 2023 heeft de toenmalige bewindspersoon ingestemd om aan slachtoffers van ernstige benadeling een tijdelijke vergunning te geven voor verblijf gedurende het strafproces. Vervolgens heeft de huidige bewindspersoon eind 2025 ingestemd met het voorstel om aan de slachtoffers die reeds drie jaar een tijdelijke verblijfsvergunning hebben gehad - in beperkte vorm - voortgezet verblijf aan te bieden.

Naar aanleiding van de beoogde wijziging heeft Directeur-Generaal Migratie (DGM) de Directeur-Generaal (DG) van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) verzocht om een uitvoeringstoets uit te voeren naar de uitvoeringsgevolgen van de introductie van verblijf bij ernstige benadeling voor de IND. De volgende hoofdvragen worden beantwoord in de uitvoeringstoets:

1. Wat zijn de uitvoeringsgevolgen voor de IND van het invoeren van de nieuwe mogelijkheden voor verblijfsrecht voor slachtoffers van ernstige benadeling²
2. Wat zijn de gevolgen voor de aanvrager?

Verblijfsregeling slachtoffers van ernstige benadeling

De nieuwe tijdelijke verblijfsregeling voor slachtoffers van ernstige benadeling zal zowel beleidsmatig als procesmatig overeenkomsten en raakvlakken hebben met de reeds bestaande regeling voor slachtoffers van mensenhandel. In de onderstaande tabel staan de beide regelingen tegen elkaar afgezet.

Onderwerp	Verblijf bij mensenhandel	Verblijf bij ernstige benadeling
Verblijfsregeling humanitair tijdelijk		
Reikwijdte verblijfsregeling	• Slachtoffer-aangevers • Slachtoffers die anderszins meewerken aan het strafrechtelijk onderzoek • Getuige-aangevers • Slachtoffers die geen aangifte kunnen/willen doen	• Slachtoffer-aangevers • Slachtoffers die anderszins meewerken aan het strafrechtelijk onderzoek

¹ Op het moment van schrijven ligt het wetsvoorstel ter behandeling in de Eerste Kamer.

² Als gevolg van de strafbaarstelling van ernstige benadeling in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht.

	vanwege zwaarwegende redenen	
Doelgroep verblijfsregeling		
Derdelanders zonder verblijfsrecht t.t.v. het strafbare feit	Wel verblijfsrecht	Wel verblijfsrecht
Derdelanders met verblijfsrecht t.t.v. het strafbare feit	Wel verblijfsrecht, sterkste verblijfsrecht geldt	Geen verblijfsrecht
GVVA- vergunningshouders	Wel verblijfsrecht, sterkste verblijfsrecht geldt	In beginsel geen verblijfsrecht, mocht de GVVA ingetrokken worden gedurende het straftproces dan kan de derdelander na intrekking wel aanspraak maken op de verblijfsregeling
EU-/EER en Zwitserse onderdanen met verblijfsrecht	Geen verblijfsrecht volgens de Vc, maar in de praktijk wordt dit wel geboden	Geen verblijfsrecht
EU-/EER en Zwitserse onderdanen zonder verblijfsrecht	Wel verblijfsrecht	Geen verblijfsrecht
Dublinclaimanten	Verblijfsrecht als aanwezigheid betrokkene noodzakelijk is voor het strafrechtelijk onderzoek	Geen verblijfsrecht
Bedenktime (+ opvang en voorzieningen)	Ja, bij geringste aanwijzing mensenhandel	Nee, tenzij geringste aanwijzing mensenhandel
Duur vergunning	1 jaar	1 jaar
Mogelijkheid verlenging	Ja	Ja

Voortgezet verblijf na ernstige benadeling

Een vergunning voor voortgezet verblijf na ernstige benadeling kan worden toegekend als er een strafzaak loopt en het slachtoffer drie jaar onafgebroken op basis van een verblijfsvergunning op grond van het beleid inzake ernstige benadeling in Nederland verblijft.

Impact IND

Uitvoering

Als gevolg van de introductie van de nieuwe mogelijkheid tot verblijf zal de werklust voor de IND toenemen. Verder zit de voornaamste impact voor de IND in de grote overlap tussen de strafbare feiten mensenhandel en ernstige benadeling. De verwachting is dat ook de aanvragen voor verblijf bij mensenhandel zullen toenemen, en de IND regelmatig de verblijfsvergunning zal moeten wijzigen als de NLA of het OM schakelt tussen beide strafbare feiten in het strafrechtelijk proces. Er dienen procesmatige keuzes gemaakt te worden hoe de IND en ketenpartners hiermee omgaan.

De werklast en complexiteit zal - afhankelijk van de aantallen en in hoeverre het onderscheid tussen mensenhandel en ernstige benadeling (on)duidelijk is - toenemen bij de beslistteams Geweld in Afhankelijkheidsrelaties en Mensenhandel (GIAM).

De impact op Juridische Zaken (JZ) is met name afhankelijk van het aantal personen dat in beroep zal gaan na een afwijzing van een aanvraag of verlenging of in reactie op een intrekking van de verblijfsvergunning. Daarnaast hangt de impact voor JZ ook af van de mate van motivering die de IND dient te geven wanneer de verblijfsvergunning wordt 'afgeschaald' van mensenhandel naar ernstige benadeling. Hoe uitgebreider deze motivering dient te zijn, des te groter de toename van de complexiteit en daarmee de impact op JZ.

IV

Er is een kleine aanpassing nodig aan het huidige (INDiGO) en het toekomstige IV-systeem (TIV).

Communicatie

De impact op communicatie vanuit en binnen de IND is beperkt. Interne en externe informatieproducten moeten aangepast worden met speciale aandacht voor het onderscheid tussen mensenhandel en ernstige benadeling, inclusief de verblijfsrechtelijke gevolgen.

Handhaving

Naar verwachting zal de introductie van verblijf bij ernstige benadeling weinig impact hebben op het gebied van handhaving door de IND. Onderzocht kan worden of een nieuw fraude- en handhavingssignaal 'ernstige benadeling' wenselijk is voor de registratie bij het handhavingsinformatieknooppunt.

Implementatie

Er is naar verwachting een middelgroot implementatietraject nodig met een duur van ca. zes maanden.

Financiële gevolgen

De structurele financiële gevolgen van het wetsvoorstel kunnen niet worden berekend omdat er geen betrouwbare inschatting mogelijk is van de verwachte extra aantallen aanvragen. De incidentele kosten worden geschat op **€500.000,-** voor het doorvoeren van een kleine IV-wijziging.

Keteneffecten

In het toekomstige proces ten aanzien van de verblijfsvergunning voor slachtoffers van ernstige benadeling zal de IND samenwerken met de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel van de Nationale Politie (AVIM), Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA), het Openbaar Ministerie (OM) en de Koninklijke Marechaussee (KMar), gelijk aan de vergunning voor slachtoffers van mensenhandel. De IND zal in het beslissen op aanvragen vaak contact opnemen met een ketenpartner om informatie op te vragen over de status van het strafrechtelijk onderzoek. Het is daarom belangrijk dat er korte lijnen zijn met ketenpartners. Ook zijn er aandachtspunten met betrekking tot een mogelijke toename in de werkdruk bij ketenpartners. Hierdoor kunnen foutgevoeligheden en doorlooptijden mogelijk toenemen.

Gevolgen voor de aanvrager

Voor de doelgroep is het positief dat meer vermoedelijke slachtoffers van misstanden in de arbeidssfeer aanspraak kunnen maken op verblijfsrechtelijke bescherming gedurende het strafrechtelijk proces.

Echter zijn er categorieën slachtoffers van ernstige benadeling die in het huidige wetsvoorstel mogelijk geen verblijfsrecht hebben gedurende (een deel van) het strafproces. Hierdoor ontstaat een groot risico voor deze personen om zonder verblijfsrechtelijke bescherming te geraken in een situatie gekenmerkt door kwetsbaarheid. Dit risico wordt versterkt doordat het slachtoffer alvorens het melden bij de NLA lastig kan inschatten of diens situatie valt onder mensenhandel of ernstige benadeling. Dit heeft impact op het gevoel van grip van slachtoffers op de eigen situatie, en de uitvoering van de verblijfsrechtelijke bescherming kan door slachtoffers als onvoorspelbaar worden ervaren.

Daarnaast worden er risico's gezien in de mogelijkheid tot het goed duidelijk kunnen maken aan aanvragers wat de verschillen zijn tussen mensenhandel en ernstige benadeling en de daaruit voortvloeiende verblijfsrechtelijke gevolgen. Daarmee heeft de wetswijziging een mogelijk negatief effect op het vermogen van de IND om te voldoen aan de eigen ambities van het dienstverleningsconcept.

Risico's

De volgende risico's zijn gesignaleerd gedurende het onderzoek:

- Onduidelijkheid over het onderscheid tussen de strafbare feiten mensenhandel en ernstige benadeling. Beide strafbare feiten lopen in elkaar over en zijn lastig van elkaar te onderscheiden in de beginfase van een strafrechtelijk onderzoek. De verwachting is dat het onderscheid tussen beiden delicten zich uit zal kristalliseren middels jurisprudentie, maar dit kan enkele jaren duren. Tot die tijd kan dit de werkdruk voor de IND verhogen. Ook bestaat het risico dat de complexiteit van het werk toeneemt.
- Onvoldoende duidelijkheid over het toepassingsbereik van de bedenktijd in geval van 'een geringste aanwijzing van mensenhandel'. In hoeverre vermoedelijke slachtoffers van ernstige benadeling binnen de bedenktijd vallen heeft zowel gevolgen voor de werklust van de IND, als voor de doelgroep.
- Onduidelijkheid over hoe de IND kan omgaan met het aanpassen van de verblijfsvergunning van verblijf bij mensenhandel naar verblijf bij ernstige benadeling. De IND dient deze wijziging te kunnen motiveren in het besluit en in de rechtbank wanneer de aanvrager in beroep gaat. Voor de IND is een motivering van het OM en/of de NLA daarbij van groot belang. Het is daarom een groot risico voor de IND dat de NLA aangeeft geen motivering te kunnen delen gedurende het strafrechtelijk onderzoek naar ernstige benadeling.
- Het is een risico dat de doorlooptijden voor het behandelen van zaken door de GIAM-teams oploopt wanneer het aantal te behandelen zaken stijgt en de bezetting ongewijzigd blijft of wanneer er verstoringen komen in het aanleveren van zuilgegevens door de AVIM.
- Eventuele toename foutgevoeligheid en/of doorlooptijden bij de ketenpartners kan doorwerken in het beslisproces van de IND.
- Bepaalde groepen slachtoffers van ernstige benadeling komen niet in aanmerking voor verblijfsrechtelijke bescherming. Dit heeft grote gevolgen voor de aanvragers. EU-onderdanen zijn uitgesloten van de regeling, ongeacht of ze verblijfsrecht kunnen ontleen aan het EU-recht.
- Het is een risico dat slachtoffers van ernstige benadeling minder geneigd kunnen zijn om medewerking te verlenen aan een strafrechtelijk onderzoek als daarbij geen verblijfsrechtelijke bescherming, opvang en voorzieningen beschikbaar is voor hen.

Kansen

De volgende kansen zijn geïdentificeerd naar aanleiding van het wetsvoorstel:

- De verblijfsrechtelijke bescherming voor slachtoffers van arbeidsgelateerde uitbuiting krijgt een groter bereik. Dit komt ten goede van de vermoedelijke slachtoffers van ernstige benadeling en kan een positief effect hebben op het strafproces.
- Met de wijziging wordt kans gezien om de registratie van het gebruik van de verblijfsregelingen bij arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling te verbeteren.

Randvoorwaarden

Er zijn randvoorwaarden geïdentificeerd waaraan voldaan moet worden voor de IND de wijziging kan uitvoeren:

- Wet- en regelgeving dienen vast te staan.
- Er dient besloten te zijn hoe de IND om zal gaan met situaties waarin in het strafrechtelijk proces wordt 'afgeschaald' van mensenhandel naar ernstige benadeling. Het is raadzaam om dit proces met de ketenpartners (AVIM, NLA, OM en KMar) af te stemmen.
- De AVIM blijft functioneren als schakel tussen IND en NLA voor het doorsturen van het M55-formulier bij aangifte van ernstige benadeling.
- De IV-systemen van de IND dienen te zijn toegerust op het behandelen van de nieuwe verblijfsvergunning.
- Het verblijfsrechtelijk onderscheid tussen de delicten mensenhandel en ernstige benadeling dient duidelijk en tijdig gecommuniceerd te kunnen worden met slachtoffers.

Belangrijkste conclusies

Het wetsvoorstel wordt **uitvoerbaar** geacht voor de IND, **nadat** aan de in kaart gebrachte randvoorwaarden wordt voldaan.

Daarnaast is het raadzaam om ca. één jaar na inwerkingtreding een passende invoeringstoets uit te voeren, omdat er enkele onzekere factoren zijn die het maken van een exacte inschatting van de impact op de IND bemoeilijken. Het wetsvoorstel ligt nog ter behandeling in de Eerste Kamer. Hierdoor is het onzeker of en wanneer het wetsvoorstel in werking zal treden. Daarnaast is de verblijfsregeling mogelijk aan verandering onderhevig, waarvan de uitvoeringsgevolgen niet onderzocht zijn. Tot slot was het niet mogelijk om een inschatting te maken van de verwachte aantallen aanvragen.

Afkortingenlijst

AenM	Asiel en Migratie
ARVN	Afdeling Advisering Regulier Verblijf en Nederlanderschap van Directie SUA
AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel van de Nationale Politie
BuWav	Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen
DG	Directeur-Generaal
DGM	Directeur-Generaal Migratie
DMB	Directie Migratiebeleid (Ministerie van Asiel en Migratie)
DRV	Teams Digitale Registratie en Voorbereiden van Directie DV
DV	Directie Dienstverlening van de IND
EER	Europese Economische Ruimte
EU	Europese Unie
F&G	Klantgroep Familie en Gezin van de IND
GIAM	Geweld in Afhankelijkheidsrelaties en Mensenhandel
HIK	Handhavingsinformatieknooppunt van de IND
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IV	Directie Informatievoorziening van de IND
JZ	Directie Juridische Zaken van de IND
KMar	Koninklijke Marechaussee
MVV	Machtiging tot Voorlopig Verblijf
NLA	Nederlandse Arbeidsinspectie
OM	Openbaar Ministerie
O&A	afdeling Onderzoek en Analyse van de Directie SUA
RVN	Directie Regulier verblijf en Nederlanderschap van de IND
Sr	Wetboek van Strafrecht
SUA	Directie Strategie en Uitvoeringsadvies van de IND
Vb	Vreemdelingenbesluit 2000
Vc	Vreemdelingencirculaire 2000
VV	Voorschrift Vreemdelingen 2000
Vw	Vreemdelingenwet 2000
Wav	Wet arbeid vreemdelingen

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 10 juni 2025 heeft de Tweede Kamer ingestemd met het wetsvoorstel 'Wet modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel'.^{3,4} Dit wetsvoorstel komt voort uit de toenemende aandacht voor schrijnende misstanden waarmee kwetsbare groepen, zoals arbeidsmigranten, in Nederland te maken kunnen hebben. Een kenmerkend onderdeel hiervan is dat misbruik wordt gemaakt van mensen in een kwetsbare positie, die hun rechten en plichten niet of onvoldoende kennen en afhankelijk zijn van de werkgever voor hun huisvesting. Geoordeeld is dat het huidige strafrechtelijke normenkader ontoereikend is om gericht en krachtig op te kunnen treden tegen ernstige misstanden. Eén van de doelstellingen van het wetsvoorstel is daarom om de strafrechtelijke bescherming tegen arbeidsuitbuiting aanzienlijk te verbeteren.⁵

In het wetsvoorstel wordt het nieuwe delict ernstige benadeling geïntroduceerd, met een zelfstandige strafbaarstelling.⁶ Ernstige benadeling ziet op ernstige misstanden in de arbeidssfeer, zoals slapen op de werkplek en substantiële onderbetaling. Bij ernstige benadeling wordt de drempel van het delict mensenhandel, waaronder arbeidsuitbuiting valt, (net) niet gehaald. Tot nu toe kon tegen dit soort misstanden enkel via het bestuursrecht worden opgetreden, bijvoorbeeld door handhaving van de arbeidswetten door de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA). Het nieuwe delict creëert een tussenpositie: zwaarder dan bestuursrechtelijke handhaving, maar lichter dan strafrechtelijke handhaving van arbeidsuitbuiting.

Als gevolg van de uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel ontstaat een nieuwe categorie slachtoffers in de arbeidssfeer; slachtoffers van ernstige benadeling. Momenteel vallen deze slachtoffers niet onder de verblijfsregeling voor slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel zoals vastgelegd in de Vreemdelingen-circulaire 2000 (de B8/3-regeling). Eind 2023 heeft de toenmalige bewindspersoon ingestemd om aan slachtoffers van ernstige benadeling een tijdelijke vergunning te geven voor verblijf gedurende het strafproces. Vervolgens heeft de huidige bewindspersoon eind 2025 ingestemd met het voorstel om aan de slachtoffers die reeds drie jaar een tijdelijke verblijfsvergunning hebben gehad - in beperkte vorm - voortgezet verblijf aan te bieden. Dit biedt bescherming en rechtszekerheid aan slachtoffers die langdurig in Nederland verblijven om betrokken te kunnen zijn bij een lopend strafrechtelijk onderzoek. Daarbij is het doel om de bereidheid tot medewerking aan opsporing en vervolging te vergroten.

Naar aanleiding van de beoogde wijziging heeft Directeur-Generaal Migratie (DGM) de Directeur-Generaal (DG) van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) verzocht om deze uitvoeringstoets uit te voeren naar de uitvoeringsgevolgen van de introductie van verblijf bij ernstige benadeling voor de IND. Deze uitvoeringstoets gaat over de introductie van zowel de tijdelijke verblijfsvergunning als de mogelijkheid tot voortgezet verblijf voor slachtoffers van ernstige benadeling.

3 [Wetsvoorstel](#) Wet modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel

4 Op het moment van schrijven ligt het wetsvoorstel ter behandeling in de Eerste Kamer.

5 [Memorie van toelichting](#) Wet modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel

6 Artikel 273fa van het Wetboek van Strafrecht

1.2 Doelstelling en reikwijdte

Het doel van de uitvoeringstoets is het in kaart brengen van de uitvoeringsgevolgen van de introductie van verblijf bij ernstige benadeling voor de IND. Het gaat daarbij primair om een objectieve en technische toetsing met betrekking tot de uitvoeringspraktijk. Hierdoor wordt waar mogelijk inzicht verkregen in onder meer de organisatorische, personele en financiële gevolgen voor de IND. Eveneens worden voor zover mogelijk de gevolgen voor de aanvrager in kaart gebracht, waarbij ook wordt gekeken of aanvragers⁷ de regelgeving kan naleven of uitvoeren (doenvermogen). Deze uitvoeringstoets is geen politieke of maatschappelijke beoordeling of toetsing van de juridische juistheid of van de beleidslogica van de modernisering en strafbaarstelling van mensenhandel of van de introductie van verblijf bij ernstige benadeling.

1.3 Vraagstelling

De volgende vragen worden beantwoord in de uitvoeringstoets:

1. Wat zijn de uitvoeringsgevolgen voor de IND van het invoeren van de nieuwe mogelijkheden voor verblijfsrecht voor slachtoffers van ernstige benadeling⁸:
 - a. Personele en financiële gevolgen
 - b. Communicatie en informatievoorziening (IV)
 - c. Inhoud en doorlooptijden
 - d. Handhaving
 - e. Risico's, kansen, randvoorwaarden
 - f. Implementatietermijn
2. Wat zijn de gevolgen voor de aanvrager?
 - a. Menselijke maat
 - b. Doenvermogen

Voor een volledig overzicht van de onderzoeksvragen, inclusief deelvragen, zie bijlage V.

1.4 Werkwijze en aanpak

Het afdelingshoofd Onderzoek & Analyse (O&A) is verantwoordelijk voor de uitvoering van de opdracht. Onder zijn verantwoordelijkheid hebben twee onderzoekers van O&A de uitvoeringstoets uitgevoerd. De onderzoekers zijn in hun werkzaamheden ondersteund door vertegenwoordigers van de Directie Strategie en Uitvoeringsadvies, (SUA), afdeling Advies Regulier Verblijf en Nederlanderschap (SUA/ARVN). Zij voorzagen de onderzoekers van relevante inhoudelijke input.

Naast het uitvoeren van de benodigde deskresearch, zijn er gesprekken gevoerd met medewerkers van organisatieonderdelen binnen verschillende directies van de IND, die naar verwachting geraakt worden door de introductie van verblijf bij ernstige benadeling. Van bijna alle onderdelen trad één persoon op als vertegenwoordiger van het betreffende organisatieonderdeel. In sommige gevallen waren er meerdere vertegenwoordigers. De vertegenwoordigers hebben hun bijdragen waar nodig afgestemd binnen de eigen directies. Een overzicht van bevroegde organisatieonderdelen per directie en organisatie, is opgenomen in bijlage II.

⁷ De IND verstaat onder 'aanvrager' de volgende categorieën personen: vreemdelingen in het buitenland en Nederland die een aanvraag indienen of hebben ingediend om toelating tot Nederland of tot het verkrijgen van het Nederlanderschap; Erkend referenten via wie een aanvraag om toelating is ingediend; Vreemdelingen die mogelijk recht hebben op een verblijfsvergunning dan wel het Nederlanderschap; Iedere andere burger, vreemdeling, advocaat, bedrijf, instelling of organisatie die contact opneemt met IND in verband met een mogelijke aanvraag.

⁸ Als gevolg van de strafbaarstelling van ernstige benadeling in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht.

In aanvulling op bovenstaande zijn ook gesprekken gevoerd met de NLA, de Nederlandse Politie, Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM), de Koninklijke Marechaussee (KMar), het Openbaar Ministerie (OM) en Stichting FairWork. Een overzicht van bevraagde organisaties is opgenomen in bijlage II.

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is een kwantitatieve analyse gedaan. Hiervoor zijn databestanden afkomstig uit het datawarehouse van de IND opgevraagd bij het Business Informatie Centrum (BIC). Het uitgangspunt voor de kwantitatieve analyse zijn alle relevante in-, uit- en doorstroomgegevens op zaakniveau van maatregelen, aanvragen, intrekkingen en bezwaar- en beroepsprocedures van verblijf bij mensenhandel en voortgezet verblijf na mensenhandel in de periode van januari 2023 t/m oktober 2025. Voor een deel zijn deze gegevens opgehaald middels een query.⁹ Verdere toelichting van deze onderzoeksmethode is opgenomen in bijlage IV.

1.5

Leeswijzer

Deze uitvoeringstoets bestaat uit vijf hoofdstukken. In hoofdstuk 2 zetten we de huidige regelgeving en het proces rondom verblijf bij mensenhandel uiteen. In hoofdstuk 3 schetsen we de voorgenomen kaders en het verwachte proces rondom de nieuwe verblijfsregeling voor vermoedelijke slachtoffers van ernstige benadeling. In hoofdstuk 4 wordt aangegeven wat de verwachte gevolgen van het wetsvoorstel zijn voor de uitvoering, de aanvragers en de keten. In dit hoofdstuk komen ook de verwachte risico's, kansen en randvoorwaarden voor implementatie van het wetsvoorstel aan bod. Tot slot bevat hoofdstuk 5 de conclusie.

⁹ Deze cijfers komen niet uit het datawarehouse van de IND, maar zijn middels een query aan het beslissysteem van de IND ontleent. Deze cijfers zijn daardoor minder betrouwbaar gegenereerd en niet reproduceerbaar. In het onderzoek is gebruik gemaakt van gegevens die met een query rechtstreeks op de database van het systeem INDIGO zijn verkregen, zodat de onderzoeksvragen zo volledig mogelijk beantwoord kunnen worden.

2 De huidige praktijk

Dit hoofdstuk focust op de huidige praktijk ten aanzien van de verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel, zodat in volgende hoofdstukken de overeenkomsten en verschillen met de verblijfsregeling voor slachtoffers van ernstige benadeling uiteengezet kunnen worden. De nieuwe tijdelijke verblijfsregeling voor slachtoffers van ernstige benadeling zal namelijk zowel beleidsmatig als procesmatig overeenkomsten en raakvlakken hebben met de bestaande regeling voor slachtoffers van mensenhandel.

2.1 De huidige regelgeving

2.1.1 *Verblijf slachtoffer mensenhandel*

In de huidige praktijk worden hoge eisen gesteld aan het bewijs van arbeidsuitbuiting, een vorm van mensenhandel.¹⁰ Hierdoor vallen enkel de zeer ernstige arbeidsmisstanden onder het bereik van het huidige artikel 273f Wetboek van Strafrecht (Sr). Binnen de huidige praktijk is er geen lichter strafrechtelijk equivalent voor handen. Dit betekent dat tegen dergelijke misstanden enkel via het bestuursrecht opgetreden kan worden. In het bestuursrecht betreft ernstige benadeling situaties waarin een werkgever misbruik maakt van een kwetsbare positie waarin de werkende zich bevindt om hier vervolgens oneigenlijk (financieel) voordeel uit te halen.¹¹ In tegenstelling tot strafbare feiten onder het strafrecht, gaat het hier om ernstige overtredingen op arbeidswetten.¹² Binnen de huidige regelgeving komen slachtoffers van ernstige benadeling vallend onder het bestuursrecht niet in aanmerking voor een verblijfsvergunning.

Vermoedelijke slachtoffers van arbeidsuitbuiting – één van de huidige vier geëxpliciteerde vormen van mensenhandel – kunnen op grond van artikel 3.48, eerste lid onder a, b, d of g, van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb) in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd op humanitaire gronden.¹³ Deze verblijfsregeling is uitgewerkt in paragraaf B8/3 van de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc).¹⁴ Op basis van deze regeling komen slachtoffers en getuigen van mensenhandel die aangifte doen, of anderszins meewerken aan het strafproces, in aanmerking voor de verblijfsvergunning humanitair-tijdelijk en de daaraan verbonden voorzieningen. In dit geval gaat dat om onder andere opvang, onderdak en voorzieningen voor het levensonderhoud. De verblijfsvergunning wordt verleend voor de duur van één jaar. Daarnaast kunnen slachtoffers die niet kunnen of willen meewerken in aanmerking komen voor de verblijfsregeling (schrijnend pad).

Ook onderdanen van de Europese Unie (EU), de Europese Economische Ruimte (EER) en Zwitserland (hierna: EU-onderdanen) kunnen slachtoffer worden van arbeidsuitbuiting in Nederland. Daarover is in het beleid opgenomen dat EU-onderdanen niet in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning mensenhandel als zij al rechten ontleen aan het gemeenschapsrecht (B8/3 Vc). Om juridische, beleidsmatige en praktische redenen wordt geen uitvoering gegeven aan deze

10 Memorie van toelichting Wet modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel, paragraaf 2.3

11 NLA. (2025). Factsheet Arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling 2024. Bijlage 1

12 Deze ernstige overtredingen zijn uitgewerkt in het Arbeidstijdenbesluit, het Arbeidsomstandighedenbesluit, het Besluit minimumloon en minimumvakantiebijslag, het Besluit Wet arbeid vreemdelingen en de Huisvestingswet.

13 Artikel 3.48 Vreemdelingenbesluit 2000. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in de wijze waarop het vermoedelijk slachtoffer wel of niet meewerkt aan het strafrechtelijk opsporingsonderzoek of vervolgingsonderzoek. In de huidige werkwijze is er geen verschil tussen onderdelen a en g en tussen b en g.

14 Par. B8/3 Vreemdelingencirculaire 2000

beleidsregel. Ondanks bovenstaande uitsluitingsgrond in de B8/3-regeling, kunnen zij daarom in praktijk in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning voor vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel.

Wanneer het vermoedelijk slachtoffer van mensenhandel in bezit is van een tijdelijke verblijfsvergunning op humanitaire gronden kunnen familie- of gezinsleden van het slachtoffer ook in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning. Zoals geregeld in de Vc onder B7/2.2 komen familie- of gezinsleden van een referent met tijdelijk verblijfsrecht in deze situatie in aanmerking voor een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd.

Het is mogelijk om de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd op humanitaire gronden te verlengen. Op grond van de B8/3-regeling verlengt de IND de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning van het slachtoffer alleen wanneer er nog sprake is van een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek. Dit kan ook voor getuige-aangevers gelden, maar alleen in het geval het OM de aanwezigheid van de vreemdeling noodzakelijk acht voor het onderzoek. De verlenging van een tijdelijke verblijfsvergunning humanitaire gronden geldt steeds voor één jaar.

2.1.2 *Intrekking*

De IND trekt de verblijfsvergunning van een vermoedelijk slachtoffer van mensenhandel die aangifte heeft gedaan of anderszins heeft meegewerkt in wanneer er geen sprake meer is van een strafrechtelijk onderzoek. Verblijfsvergunningen van slachtoffers van mensenhandel worden over het algemeen ingetrokken op basis van één van de volgende situaties:

- Voortijdige beëindiging: dit komt voor wanneer er te weinig gegevens zijn om over te gaan tot strafrechtelijke vervolging;
- Sepot door het Openbaar Ministerie (OM): dit komt voor wanneer er te weinig aanleiding is voor een vervolging of niet aan alle bestanddelen van het delict wordt voldaan.

De verblijfsvergunning van getuige-aangevers wordt ingetrokken wanneer het OM de aanwezigheid van de vreemdeling in Nederland niet langer noodzakelijk acht.

2.1.3 *Voortgezet verblijf*

Vermoedelijk slachtoffers van mensenhandel kunnen op grond van paragraaf B9/10 en B9/12 van het Vc in aanmerking komen voor een vergunning voor voortgezet verblijf (de B9-regeling). Getuige-aangevers kunnen hiervoor mogelijk in aanmerking komen op grond van B9/13 van het Vc. De vergunning voor voortgezet verblijf (niet-tijdelijke humanitaire gronden) geldt voor een periode van vijf jaar, met de mogelijkheid tot verlenging. De IND verleent de vergunning voor voortgezet verblijf aan slachtoffers en slachtoffer-aangevers in één van de volgende gevallen¹⁵:

- Er is besloten over te gaan tot vervolging van het strafbare feit waar aangifte van gedaan is en welke heeft geleid tot verlening van de tijdelijke verblijfsvergunning;
- Het gerechtshof heeft het beklag ter zake van mensenhandel gegrond verklaard en de officier van justitie bevolen strafvervolging in te stellen; of
- Er is een lopende strafzaak en het slachtoffer verblijft reeds drie jaar onafgebroken in Nederland op basis van de tijdelijke verblijfsvergunning op grond van het beleid ten aanzien van mensenhandel.

Als de vreemdeling niet in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf op één van de benoemde gronden, kan het zijn dat de IND alsnog een verblijfsvergunning verleent als niet van de vreemdeling kan worden gevergd om Nederland te verlaten. De vreemdeling moet dit op grond van individuele omstandigheden, die rechtstreeks verband houden met mensenhandel, onderbouwen.

2.2 Huidig proces verblijf slachtoffer arbeidsuitbuiting

2.2.1 *Bedenktijd en eerste aanvraag*

Vermoedelijke slachtoffers van arbeidsuitbuiting en andere vormen van mensenhandel kunnen zich melden bij de NLA, de AVIM of bij de KMar. Wanneer er sprake is van het geringste vermoeden van mensenhandel, of op voorspraak van de Opsporingsdienst van de NLA, wordt door de AVIM of de KMar op grond van artikel 8 Vreemdelingenwet 2000 (Vw), aanhef en onder k¹⁶, drie maanden bedenktijd geboden. Deze periode bedraagt dertig dagen wanneer het Dublinclaimanten betreft.¹⁷ In het geval van arbeidsuitbuiting worden slachtoffers doorverwezen naar de NLA. De NLA kan vaststellen dat bedenktijd aangeboden wordt. In dit stadium wordt tevens biometrie van de vreemdeling afgenomen door de AVIM of de KMar.

Vervolgens wordt de IND middels een M55-formulier geïnformeerd dat aan de vreemdeling bedenktijd is geboden.¹⁸ Deze melding voert de IND op in het zaakstelsel (INDiGO). Binnen de IND behandelen teams gespecialiseerd in Geweld in Afhankelijkheidsrelaties en Mensenhandel (GIAM) aanvragen die zien op de bedenktijd. Om de duur van de bedenktijd te bepalen, is het van belang om vast te stellen of het vermoedelijk slachtoffer wel of geen Dublinclaimant is. De beschikbaarheid van biometrie is hiervoor voorwaardelijk. De vreemdeling heeft op basis van deze bedenktijd voor drie maanden of dertig dagen rechtmatig verblijf. Binnen dit kader wordt het vertrek van het vermoedelijk slachtoffer opgeschort. Hiervan wordt geen afschrift verstrekt aan de vreemdeling. Wel kan de AVIM in de systemen terugvinden dat er sprake is van rechtmatig verblijf wanneer zij de vreemdeling aantreffen. De periode van bedenktijd is eenmalig en kan niet worden verlengd.

Binnen de drie maanden dat de bedenktijd geldt, moet de vreemdeling beslissen om wel of geen aangifte van mensenhandel te doen. Wanneer het slachtoffer besluit aangifte te doen (of anderszins meewerkt aan het onderzoek) krijgt de IND hier bericht van vanuit de AVIM of de KMar eveneens middels het M55-formulier. Dit M55-formulier geldt als de feitelijke aanvraag om een verblijfsvergunning op grond van de B8/3-regeling en wordt als zodanig behandeld. De teams Digitale Registratie en Voorbereiden (DRV) voeren vervolgens een zaak op in INDiGO. Vervolgens zullen beslismedewerkers van de GIAM-teams beslissen op de zaak. Op basis van de aanwezigheid van dit formulier en de aanwezigheid van biometrische gegevens verstrekt de IND een verblijfsvergunning humanitair tijdelijk voor de geldigheidsduur van één jaar. Voor het beslissen op deze zaken wordt een streeftermijn van 24 uur gehanteerd, nadat de kennisgeving van de aangifte is verzonden.¹⁹ In de praktijk geldt in veel gevallen dat wordt beslist binnen 24 uur nadat het M55-formulier ontvangen is door de IND.

¹⁶ Artikel 8 Vreemdelingenwet 2000

¹⁷ Op grond van artikel 8 Vw, aanhef en onder k, geldt voor vreemdelingen voor wie de Dublinverordening van toepassing is een bedenktijd van dertig dagen.

¹⁸ Deze communicatie verloopt via de AVIM of de KMar. Dit betekent dat de NLA voor het doorgeven van de bedenktijd aan de IND afhankelijk is van deze partijen.

¹⁹ De streeftermijn van 24 uur geldt niet in het geval van vreemdelingen voor wie de Dublinverordening van toepassing is.

Binnen de bestaande regelgeving komen ook familie- of gezinsleden van het vermoedelijk slachtoffer van mensenhandel in aanmerking voor een verblijfsvergunning.²⁰ Voor familie- of gezinsleden buiten Nederland geldt dat verblijfsaanvragen via de reguliere aanvraagroute worden gedaan. Deze aanvragen worden opgepakt door medewerkers van klantgroep Familie en Gezin (F&G). Verlengingen en intrekkingen van de vergunningen van familie- en gezinsleden worden wel door medewerkers van de GIAM-teams behandeld. Wanneer er sprake is van de aanwezigheid van familie- of gezinsleden in Nederland geldt dat dit ten tijde van de bedenktijd aangegeven dient te worden op het M55-formulier. Wanneer de aangever een vergunning krijgt op grond van het M55-formulier, zullen familie- of gezinsleden via de reguliere procedure een aanvraag moeten indienen. Deze aanvragen worden door DRV opgevoerd en wel toebedeeld aan medewerkers van de GIAM-teams.

Het komt voor dat aanvragen in het kader van de B8/3-regeling worden afgewezen. Dit kan bijvoorbeeld voorkomen in het geval dat er sprake is van de aanwezigheid van antecedenten.²¹ Ook kan het voorkomen dat de aanwezigheid van een Dublinclaimant niet noodzakelijk wordt geacht voor het strafrechtelijk onderzoek. Tegen een afwijzing kan bezwaar aangetekend worden. Deze bezwaarzaken worden behandeld door de medewerkers van de GIAM teams. Het indienen van bezwaar zorgt voor een opschortende werking, wat betekent dat de uitkomst van bezwaar in Nederland afgewacht mag worden.²² Voor slachtoffers die aangifte hebben gedaan of anderszins meewerken aan het strafproces zijn uitzonderingen op deze opschortende werking uiteengezet in artikel 73 tweede, derde en vierde lid van het Vw. Voor slachtoffers die niet kunnen of willen meewerken aan het strafproces geldt dat zij alleen vrijgesteld zijn van het vereiste voor een Machtiging tot Voorlopig Verblijf (MVV) als zij in aanmerking komen voor een B8/3-vergunning. Komen zij hier niet voor in aanmerking, zal de aanvraag worden afgewezen vanwege het ontbreken van een MVV. In dit geval heeft een mogelijk bezwaar geen opschortende werking. Na een bezwaarprocedure staat ook een beroep bij de rechtbank open. Beroep heeft geen opschortende werking. Een verzoek om een voorlopige voorziening zou eventueel wel afgewacht mogen worden.²³ Beroepsprocedures worden behandeld door medewerkers van de Directie Juridische Zaken (JZ) van de IND.

Zoals vermeld onder paragraaf 2.1.1. wordt op grond van de B8/3-regeling de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning van het slachtoffer van mensenhandel alleen verlengd wanneer er nog sprake is van een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek. Om dit vast te kunnen stellen, is afstemming vanuit de IND met de ketenpartners noodzakelijk. Verlengingen in het kader van de B8/3-regeling worden daarom gedaan door behandelaren van de GIAM-teams.

Voor de huidige aantallen verblijfsaanvragen bij mensenhandel, verlengingen, intrekkingen en aanvragen voor voortgezet verblijf zie bijlage III.

2.2.2

Intrekking

De verblijfsvergunning van vermoedelijk slachtoffers van mensenhandel is afhankelijk van de aanwezigheid van een strafproces. De IND ontvangt een melding van één van de ketenpartners wanneer er geen sprake meer is van strafrechtelijk onderzoek of een eventuele vervolging is afgerond. In deze gevallen gaat de IND over tot het starten van een intrekkingsprocedure voor de verleende verblijfsvergunning. Met dit

²⁰ Par. B7/2.2 Vreemdelingenwet 2000

²¹ Antecedenten mogen niet worden tegengeworpen als ze rechtstreeks verband houden met het feit waarvan aangifte is gedaan of medewerking is verleend.

²² Artikel 73 lid 1 Vreemdelingenwet 2000

²³ Par. B1/7.3 Vreemdelingenwet 2000

doel wordt in het zaakstelsel van de IND (INDiGO) een intrekkingzaak opgevoerd door een medewerker van de GIAM-teams. Vanwege de vereiste afstemming met ketenpartners worden intrekkingen behandeld door GIAM-teams.

2.2.3

Voorgezet verblijf

Op grond van de B9-regeling (paragrafen 10 en 12; zie ook paragraaf 2.1.3) kan het besluit genomen worden om een vergunning voor voortgezet verblijf (niet-tijdelijke humanitaire gronden) te verlenen aan slachtoffers van mensenhandel. Aanvragen voor voortgezet verblijf worden door de GIAM-teams van de IND behandeld. Hierbij wordt op basis van de geldende voorwaarden besloten of het vermoedelijk slachtoffer in aanmerking komt voor voortgezet verblijf. Verlengingen van verblijfsvergunningen onder de beperking niet-tijdelijke humanitaire gronden worden behandeld door de reguliere teams van de IND. Zoals eerder vermeld kan ook besloten worden dat getuige-aangevers op grond van B9/13 Vc in aanmerking komen voor voortgezet verblijf.

Ook tegen een afwijzing van aanvragen voor voortgezet verblijf staat bezwaar en beroep open. Hiervoor geldt dezelfde opschortende werking als bij eerste aanvragen van vermoedelijk slachtoffers van mensenhandel. Ook in dit geval worden bezwaarprocedures behandeld door medewerkers van de GIAM-teams en beroepsprocedures door medewerkers van JZ.

3 De wijziging: introductie verblijf voor slachtoffers ernstige benadeling

Dit hoofdstuk gaat in op de verwachte introductie van de mogelijkheid tot verblijf voor slachtoffers van ernstige benadeling. Eerst wordt het beleidskader geschetst voor aanvragen, verlengingen en voortgezet verblijf. Daarna wordt het verwachte toekomstige proces beschreven.

3.1 Wijzigingen op hoofdlijnen

3.1.1 *Verblijf slachtoffer ernstige benadeling*

Vermoedelijke slachtoffers van ernstige benadeling in de zin van (het nog niet in werking getreden) artikel 273fa van het Wetboek van Strafrecht kunnen op grond van artikel 3.48, eerste lid onder g, van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb) in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd op humanitaire gronden. Er wordt beoogd om de verblijfsregeling voor vermoedelijke slachtoffers van ernstige benadeling zo veel mogelijk te laten aansluiten op de verblijfsregeling voor vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel. Wel zullen de regelingen op meerdere punten verschillen:

- In beginsel kunnen enkel derdelanders die zonder verblijfstitel slachtoffer worden van ernstige benadeling aanspraak maken op de verblijfsregeling.
- Het verblijfsrecht wordt enkel beschikbaar voor slachtoffer-aangevers en slachtoffers die anderszins meewerken aan het strafrechtelijk onderzoek. Getuige-aangevers en slachtoffers die geen aangifte kunnen en/of willen doen vanwege zwaarwegende redenen (schrijnend pad) kunnen geen aanspraak maken op de verblijfsregeling.
- Er wordt geen bedenktijd aangeboden aan vermoedelijke slachtoffers van ernstige benadeling, tenzij er sprake is van een geringste aanwijzing van mensenhandel.²⁴
- Dublinclaimanten komen niet in aanmerking voor de verblijfsregeling voor slachtoffers van ernstige benadeling.
- EU-onderdanen komen niet in aanmerking voor de verblijfsregeling voor slachtoffers van ernstige benadeling.
- Opvang en voorzieningen zijn niet beschikbaar voor slachtoffers van ernstige benadeling, tenzij sprake is van een geringste aanwijzing van mensenhandel.
- Er wordt een beperktere vorm van voortgezet verblijf geboden aan slachtoffers van ernstige benadeling.

De verblijfsvergunning voor tijdelijke humanitaire gronden kan ten hoogste voor de duur van één jaar worden afgegeven, met de mogelijkheid de geldigheidsduur steeds met een jaar te verlengen. Hierbij is het voorwaardelijk dat het strafrechtelijk onderzoek volgend uit de aangifte nog doorloopt. De tijdelijke verblijfsregeling wordt uitgewerkt in de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc).

Wanneer het vermoedelijk slachtoffer van ernstige benadeling in bezit is van een tijdelijke verblijfsvergunning op humanitaire gronden kunnen familie- of gezinsleden van het slachtoffer ook in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning.

²⁴ Het is de verwachting dat aan een deel van de vermoedelijke slachtoffers van ernstige benadeling bedenktijd zal worden geboden, omdat sprake is van de geringste aanwijzing van mensenhandel.

3.1.2 *Intrekking*

Verblijfsvergunningen van vermoedelijke slachtoffers van ernstige benadeling worden ingetrokken wanneer er geen sprake meer is van een strafrechtelijk onderzoek. Dit is gelijk aan intrekkingen voor vergunningen van vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel. Voor het beëindigen van het strafrechtelijk onderzoek zijn de meest voorkomende situaties:

- Voortijdige beëindiging: dit komt voor wanneer er te weinig gegevens zijn om over te gaan op strafrechtelijke vervolging;
- Sepot door het Openbaar Ministerie (OM): dit komt voor wanneer er te weinig aanleiding is voor een vervolging of niet aan alle bestanddelen van het delict wordt voldaan.

3.1.3 *Voortgezet verblijf*

Eind 2025 heeft de huidige bewindspersoon ingestemd met het voorstel om, in beperkte vorm, voortgezet verblijf aan te bieden aan vermoedelijke slachtoffers van ernstige benadeling. De verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf heeft een geldigheidsduur van vijf jaar, met de mogelijkheid tot verlenging. De regeling zal enkel beschikbaar zijn als wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

- Het slachtoffer verblijft minimaal drie jaar onafgebroken in Nederland op basis van een tijdelijke verblijfsvergunning op grond van het beleid inzake ernstige benadeling²⁵; en
- Er is sprake van een doorlopend strafproces.

De regeling voor voortgezet verblijf wordt uitgewerkt in de Vc.

3.2 **Proces slachtoffers ernstige benadeling**

Het werkproces voor het beoordelen van de verblijfsvergunning voor vermoedelijke slachtoffers van ernstige benadeling zal zo veel mogelijk aansluiten bij het werkproces voor verblijf bij mensenhandel. De aanvragen, verlengingen van eerste aanvragen en aanvragen voortgezet verblijf zullen worden behandeld door de GIAM-teams. Verlengingsaanvragen voortgezet verblijf (niet-tijdelijke humanitaire gronden) worden behandeld door de reguliere teams van de IND.

3.2.1 *Eerste aanvraag*

Aan vermoedelijke slachtoffers van ernstige benadeling wordt geen bedenktijd aangeboden. Dit is echter anders als er sprake is van een geringste aanwijzing van mensenhandel. Om deze reden start voor de IND het werkproces voor een verblijfsvergunning bij ernstige benadeling met de ontvangst van een M55-formulier ten behoeve van een aangifte. Dit formulier wordt naar de IND verzonden vanuit de AVIM of de KMar. De aangifte zal in veel gevallen echter gedaan zijn bij de NLA. Vanwege de reikwijdte van bevoegdheden zal communicatie hierover met de IND via de AVIM of de KMar lopen.

Na ontvangst van het M55-formulier voert DRV een zaak op in INDiGO. Vervolgens zal door de GIAM-teams worden beoordeeld of wordt voldaan aan de voorwaarden. Vervolgens beslissen zij op de aanvraag. Bij inwilliging, wordt de verblijfsvergunning afgegeven voor de duur van één jaar. Gelijk aan de verblijfsvergunning voor vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel is de streeftermijn om te beslissen op de aanvraag binnen 24 uur nadat de kennisgeving van de aangifte verstuurd is. In de

²⁵ Verblijf op grond van het beleid inzake mensenhandel telt ook mee in dit kader. Dit is bijvoorbeeld relevant wanneer gedurende het strafrechtelijk proces is afgeschaald van mensenhandel naar ernstige benadeling door de NLA of het OM.

praktijk geldt dat de streeftermijn ingaat na ontvangst van het M55-formulier door de IND.

Mogelijk is het slachtoffer wel bedenktijd geboden vanwege een geringste aanwijzing van mensenhandel. Afhankelijk van het feit waar aangifte voor wordt gedaan zal het betreffende proces worden gevolgd. Wel ontstaat hierdoor de mogelijkheid dat de vreemdeling, na de bedenktijd naar aanleiding van de geringste aanwijzing mensenhandel, bepaalde (verblijfs)rechten kwijtraakt als enkel aangifte wordt gedaan van ernstige benadeling. Bijvoorbeeld omdat de vreemdeling buiten het bereik van de verblijfsregeling voor slachtoffers van ernstige benadeling valt of omdat de mogelijkheden voor voortgezet verblijf beperkter zijn (zie ook paragraaf 4.2).

3.2.2 *Verlenging*

Het vermoedelijke slachtoffer ernstige benadeling dient een aanvraagformulier in voor de verlengingsaanvraag. Deze aanvraag zal worden behandeld door de GIAM-teams. Hierbij wordt beoordeeld of het vermoedelijk slachtoffer voldoet aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een verlenging. Het is gebruikelijk dat voor de beoordeling van de verlenging contact wordt opgenomen met één van de ketenpartners om te controleren of het strafproces nog loopt.

3.2.3 *Intrekking*

De intrekkingzaak begint met een melding vanuit een ketenpartner dat de vervolging of opsporing naar aanleiding van de aangifte ernstige benadeling is stopgezet. Naar aanleiding hiervan wordt een intrekkingzaak opgevoerd in INDiGO en wordt de zaak behandeld door de GIAM-teams.

3.2.4 *Voortgezet verblijf*

Een aanvraag voor voortgezet verblijf dient ingediend te worden door het vermoedelijke slachtoffer ernstige benadeling en komt binnen bij de GIAM-teams. Voor de beoordeling van deze aanvraag zal de beslismedewerker eveneens schakelen met een ketenpartner om te verifiëren of er sprake is van een lopend strafrechtelijk onderzoek.

4 Gevolgen van het wetsvoorstel

Dit hoofdstuk gaat in op de verwachte uitvoeringsgevolgen van het wetsvoorstel voor achtereenvolgens de IND, de aanvrager en de ketenpartners. Vervolgens komen de gesignaleerde risico's, kansen en randvoorwaarden voor implementatie van het wetsvoorstel aan bod. Tot slot, worden voor zover mogelijk de financiële gevolgen voor de IND geschetst.

4.1 Uitvoering

4.1.1 *Inhoud*

Het is lastig om een inschatting te maken van de impact, omdat er geen betrouwbare inschatting gemaakt kan worden van de verwachte aantallen aanvragen verblijf bij ernstige benadeling. De verwachting is wel dat het aantal aangiftes zal stijgen, voor zowel ernstige benadeling als voor mensenhandel. Daarnaast is de verwachting van de IND en ketenpartners dat bij een deel van de slachtoffers van ernstige benadeling sprake zal zijn van een "geringste aanwijzing van mensenhandel" en dat deel de bedenktijd krijgt aangeboden. Anderzijds, zijn er ook reeds signalen uit het maatschappelijk middenveld dat opsporingsdiensten nu soms geen bedenktijd verlenen vanwege het gebrek aan opsporingsindicaties, in gevallen waar dat in de ogen van hulpverleners en NGO's wel zou moeten. De IND is voor de toename van haar werklast mede afhankelijk van hoe ruim de bedenktijd toegepast zal worden. Deze mogelijke stijging zal eveneens doorwerken in de geboden opvang op basis van de verleende bedenktijd.

Beleid, wet- en regelgeving

Als gevolg van de mogelijke uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel ontstaat een nieuwe categorie slachtoffers. Slachtoffers van ernstige benadeling in de zin van artikel 273fa van het Wetboek van Strafrecht zullen op grond van artikel 3.48, eerste lid onder g, van het Vreemdelingenbesluit 2000 in aanmerking kunnen komen voor een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd op humanitaire gronden als zij zonder verblijfstitel slachtoffer zijn geworden. Dit artikel biedt de ruimte voor slachtoffers van ernstige benadeling om aanspraak te maken op verblijfsrecht en kan zonder aanpassing van de regelgeving worden toegepast.²⁶

Daarnaast verhoudt de verblijfsregeling voor slachtoffers van ernstige benadeling zich tot de reeds bestaande verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel. Ondanks de overeenkomsten tussen deze verblijfsregelingen bestaan er ook (verblijfsrechtelijke) verschillen. Er worden een aantal risico's gesignaleerd naar aanleiding van de verblijfsrechtelijke verschillen tussen de regelingen (zie paragraaf 4.5.1).

Afschalen van mensenhandel naar ernstige benadeling

²⁶ Het verblijfsrecht geldt voor slachtoffers van 'arbeidsgerelateerde uitbuiting'. Hoewel ernstige benadeling niet hoeft te voldoen aan de definitie van uitbuiting, wordt in de Memorie van Toelichting verondersteld dat deze definitie ook breder toepasbaar is op zaken waar ernstige benadeling speelt. Gelijktijdig met het wetsvoorstel Wet modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel worden stappen gezet om dit te verduidelijken in de beleidsregels. In de Vc zal worden opgenomen dat zodra de verblijfsregeling Ernstige benadeling inwerking treedt, onder arbeidsgerelateerde uitbuiting als bedoeld in artikel 3.48, eerste lid onder g, enkel ernstige benadeling wordt verstaan. Een slachtoffer van arbeidsuitbuiting (=mensenhandel) kan in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning op grond van artikel 3.48, eerste lid onder a,b of d Vb. Verwijzingen naar artikel 3.48, eerste lid, onder g zullen in de mensenhandelparagrafen van de Vc worden geschrapt.

Gedurende het strafrechtelijk onderzoek naar mensenhandel kan om verschillende redenen besloten worden dat het onderzoek naar mensenhandel gestaakt wordt en wordt overgegaan op (enkel) ernstige benadeling. De verwachting is dat dit vaak voor zal komen, omdat de delicten arbeidsuitbuiting (mensenhandel) en ernstige benadeling aan de voorkant zeer op elkaar lijken en pas gedurende het strafrechtelijk onderzoek duidelijker zal worden welke van de twee delicten het betreft.

Momenteel is het nog niet duidelijk hoe de IND omgaat met het afschalen als reeds een verblijfsvergunning op basis van vermoedelijk slachtofferschap mensenhandel is toegekend. Alvorens of als onderdeel van het implementatietraject moet beslist worden hoe de IND om zal gaan met deze gevallen. Eén van de openstaande mogelijkheden is om de verblijfsvergunning op grond van de aangifte van mensenhandel in te trekken en, in dezelfde beschikking, een verblijfsvergunning op grond van de aangifte van ernstige benadeling toe te kennen. In dit scenario kan betrokkene een aanvraag voor voortgezet verblijf na mensenhandel indienen, ook al is een verblijfsvergunning bij ernstige benadeling verleend.

Als de betrokkene het niet eens is met de beslissing van de NLA of het OM om af te schalen van mensenhandel naar ernstige benadeling, kan de betrokkene een artikel 12 Sr procedure (beklagprocedure) starten. Hiermee kan betrokkene proberen af te dwingen dat de vermoedelijke dader alsnog vervolgd wordt voor mensenhandel. Een geslaagd beroep op artikel 12 Sr door het slachtoffer is grond voor een verblijfsvergunning voortgezet verblijf na mensenhandel. Afhankelijk van het resultaat van de artikel 12 Sr procedure, levert dit werk op voor de IND. Voorheen werd de verblijfsvergunning mensenhandel ingetrokken, en bij een succesvol beroep op artikel 12 Sr een verblijfsvergunning voortgezet verblijf verleend. In de toekomstige situatie van afschalen wordt mogelijk de verblijfsvergunning mensenhandel ingetrokken, en een verblijfsvergunning ernstige benadeling verleend. Na een succesvol beroep op de artikel 12 Sr procedure wordt de verblijfsvergunning ernstige benadeling weer ingetrokken en een verblijfsvergunning voortgezet verblijf na mensenhandel verleend.

Proces

Niet elk vermoedelijk slachtoffer heeft recht op verblijf onder de verblijfsregeling ernstige benadeling. Dit is bij de verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel in de praktijk wel zo.²⁷ In het huidige proces rondom verblijf bij mensenhandel stuurt de AVIM het M55-formulier met daarop de aangifte in alle gevallen naar de IND. Er zal besproken moeten worden of de AVIM nog steeds in alle gevallen het M55-formulier naar de IND zal gaan (door)sturen. Mocht de AVIM in alle gevallen het M55-formulier blijven sturen naar de IND, welke geldt als een aanvraag voor verblijf, zal de IND vaker moeten afwijzen in die gevallen waarin iemand aangifte doet van ernstige benadeling maar niet onder de verblijfsregeling valt.

Tot slot, is het nog onduidelijk hoe het aanvraagproces ingericht zal kunnen worden voor slachtoffers die ten tijde van het strafbare feit rechtmatig verblijf hadden, maar dit gedurende het strafproces kwijtraken. Het is nu de insteek dat in ieder geval personen met een GVVA-vergunning ten tijde van het strafbare feit, alsnog aanspraak kunnen maken op de verblijfsregeling na het mogelijk verliezen van hun verblijfsrecht. In het normale proces wordt een M55-formulier opgestuurd naar de IND direct na het doen van aangifte door het slachtoffer. Er zal besloten moeten worden hoe slachtoffers een aanvraag kunnen indienen als zij pas later in het strafproces aanspraak kunnen maken op de regeling. Een andere mogelijkheid is het laten liggen van het M55-

²⁷ Uitgezond Dublinclaimanten, voor hen vindt een uitgebreidere beoordeling plaats door het GIAM team in Zwolle en geldt de beslistermijn van 24 uur niet.

formulier en motiveren bij het besluit dat de ingangsdatum van de vergunning ver na datum ontvangst M55-formulier ligt.

GIAM

Voor de teams die aanvragen in het kader van Geweld in Afhankelijkheidsrelaties en Mensenhandel (GIAM) behandelen, betekent de introductie van de verblijfsregeling voor vermoedelijke slachtoffers van ernstige benadeling dat zij een nieuwe categorie aanvragen krijgen om te beoordelen. Inhoudelijk wordt lichte impact verwacht op de GIAM-teams. Het proces ten aanzien van aanvragen voor verblijfsvergunningen voor vermoedelijke slachtoffers van ernstige benadeling zal grotendeels gelijk zijn aan het reeds bestaande proces voor aanvragen van vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel. Hierdoor kan gebruik gemaakt worden van de bestaande kennis, contacten en ervaring.

De verwachting is dat er gedurende het strafrechtelijk onderzoek geschakeld kan worden door de NLA en/of het OM tussen het strafbare feit mensenhandel en ernstige benadeling. Als wordt besloten dat de GIAM-teams naar aanleiding hiervan de vergunning moeten wijzigen en de GIAM-teams betrokken raken bij de discussie over de grenzen van mensenhandel en ernstige benadeling, kan dit gevolgen hebben voor de inhoudelijke complexiteit van het werk.

Een ander mogelijk gevolg voor de GIAM-teams van het afschalen van het strafrechtelijk onderzoek van mensenhandel naar ernstige benadeling zit in de mogelijkheid tot het aanvragen van voortgezet verblijf door de personen die tot het afschalen een verblijfsvergunning verblijf bij mensenhandel hebben gehad. Als er een mogelijkheid is dat de situatie van betrokkene een situatie van mensenhandel betrof, moet de IND inhoudelijk toetsen of van de vreemdeling niet kan worden geveerd dat deze Nederland verlaat op grond van individuele omstandigheden die rechtstreeks verband houden met mensenhandel. In een situatie van afschaling van mensenhandel naar ernstige benadeling zal de IND mogelijk niet enkel kunnen afdoen met de motivering dat er geen sprake is geweest van een situatie van arbeidsuitbuiting (mensenhandel), en er reeds daarom geen bijzondere omstandigheden kunnen bestaan die rechtstreeks verband houden met die arbeidsuitbuiting en op grond waarvan niet kan worden verlangd dat betrokkene Nederland verlaat. De beoordeling door de GIAM-teams wordt gemakkelijker wanneer de NLA of het OM een goede motivering geeft waarom het strafbare feit geen mensenhandel betreft. Een motivering vanuit de NLA of het OM is in ieder geval noodzakelijk om een aanvraag voor voortgezet verblijf na mensenhandel juist te kunnen beoordelen.

De exacte impact is lastig te bepalen, omdat het niet mogelijk is een betrouwbare inschatting te maken van het aantal aangiftes van ernstige benadeling. Afhankelijk van de mate waarin het aantal aanvragen, verlengingen en intrekkingen zal toenemen wordt impact verwacht op de werklast van de GIAM-teams. Bijvoorbeeld, wanneer er jaarlijks 100 aangiftes van ernstige benadeling gedaan worden, zouden de GIAM-teams ongeveer 250 extra aanvragen en vervolgpcedures moeten behandelen. Hiervoor zou jaarlijks 2,6 extra fte nodig zijn.

Juridische Zaken

De impact op JZ is met name afhankelijk van het aantal personen dat in beroep zal gaan na een afwijzing van een aanvraag of verlenging of in reactie op een intrekking van de verblijfsvergunning.

Daarnaast is de impact op JZ mede afhankelijk van de verschillen tussen de rechten die hangen aan de verblijfsvergunning voor slachtoffers mensenhandel en de verblijfsvergunning voor slachtoffers van ernstige benadeling. De verschillen zoals

benoemd in paragraaf 3.1.1 resulteren in verschillende rechten tussen (vermoedelijke) slachtoffers ernstige benadeling en mensenhandel. Gedurende het strafrechtelijk onderzoek kan besloten worden dat het onderzoek naar mensenhandel gestaakt wordt en verder gaat op (enkel) ernstige benadeling. Zoals benoemd zal nog besloten moeten worden hoe de IND in de praktijk omgaat met deze gevallen. Het zou kunnen dat aanvragers in bezwaar, en vervolgens beroep, gaan tegen het afschalen van de verblijfsvergunning van mensenhandel naar ernstige benadeling vanwege de bijkomende vermindering van rechten of het verliezen van verblijfsrecht. In dit geval dient de IND in de rechtbank uit te kunnen leggen waarom de ene vergunning is ingetrokken en de ander is verleend. De IND dient zich hierbij te vergewissen van de kwaliteit van de onderbouwing van het OM of de NLA in het besluit dat ten grondslag ligt aan de wijziging van de verblijfsvergunning, namelijk het stoppen van het strafrechtelijk onderzoek op mensenhandel en de voortgang op ernstige benadeling.

Als gevolg hiervan is het voor JZ belangrijk dat er een duidelijke afbakening komt van de begrippen arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling. Ook moet er duidelijkheid komen of de IND mag uitgaan van de informatie van de ketenpartners of dat de IND zich ervan dient te vergewissen dat de informatie inzichtelijk en concludent is. Verder dient de motivatie vanuit de NLA of het OM beschikbaar te zijn voor het motiveren van de wijziging van het verblijfsdoel en de daarmee gepaard gaande vermindering van rechten voor de aanvrager. Het zal zich uit moeten kristalliseren in de jurisprudentie welke maatstaf voor motivering de IND hierin dient te hanteren. Hoe uitgebreider deze motivering dient te zijn, des te groter de toename van de complexiteit en daarmee de impact op JZ.

4.1.2

Doorlooptijden

De impact op de doorlooptijden van aanvragen, verlengingen en intrekingsprocedures is voor een groot deel afhankelijk van de mate waarin het aantal aanvragen toeneemt. Door de onzekerheid ten aanzien van de verwachte aantallen is het onbekend met welke factor de impact op de inhoud van het werk van de GIAM-teams zal doorwerken in de doorlooptijden. Wel is aangegeven dat de streeftermijn van 24 uur niet gegarandeerd kan worden indien de aantallen aanzienlijk toenemen met de introductie van de nieuwe verblijfsregeling. Mochten er in de nieuwe situatie wekelijks meerdere aanvragen binnenkomen bij de GIAM-teams, zal het halen van de streeftermijn onder druk komen te staan bij een ongewijzigde bezetting van deze teams. Afhankelijk van in hoeverre deze toename in doorlooptijd structureel blijkt te zijn, zal mogelijk bijgestuurd moeten worden.

Verder is aangegeven dat er in het beslisproces een afhankelijkheid bestaat tussen GIAM-teams en de AVIM ten aanzien van het ontvangen van de zuilgegevens en biometrie. De IND moet de zuilgegevens hebben ontvangen voordat beslist kan worden op de desbetreffende aanvraag. Wanneer het M55-formulier ontvangen wordt zonder zuilgegevens, kan dus niet beslist worden. Dit brengt het risico met zich mee dat de streeftermijn niet gehaald wordt. Dit risico neemt toe naar mate de aantallen toenemen.

Ook geven de GIAM-teams aan dat het grootste deel van het werk ligt bij het behandelen van verlengingen en intrekkingen. Wanneer aantallen zullen toenemen met de introductie van de nieuwe verblijfsregeling zullen ook de benodigde werkzaamheden op deze werksoorten toenemen. Hiermee ontstaat het risico dat ook doorlooptijden toenemen. Een bijkomende factor is het feit dat vergunninghouders ook familie- of gezinsleden kunnen laten overkomen. Ook deze vergunningen dienen verlengd of ingetrokken te worden en leiden daarmee tot een verzwaring van de werklust.

4.1.3

Aantallen

Het is niet mogelijk om een betrouwbare inschatting te maken van het aantal extra verblijfsaanvragen bij ernstige benadeling dat ingediend zal gaan worden. De verblijfsaanvraag is afhankelijk van het doen van een aangifte van een nieuw strafbaar feit. Daarom is de inschatting van het aantal extra aanvragen voor een verblijfsvergunning eigenlijk een inschatting van het aantal aangiftes van ernstige benadeling dat opgenomen wordt door de NLA. De NLA geeft aan geen inschatting te kunnen maken van het aantal verwachte aangiftes van ernstige benadeling.

Daarbovenop is er weinig zicht op de grootte van de doelgroep en hun verwachte aangiftebereidheid. Zo benadrukt Stichting FairWork dat de aangiftebereidheid van de doelgroep afhankelijk zal zijn van de invulling die gegeven zal worden aan de strafbaarstelling van ernstige benadeling door de NLA. Het wetsartikel laat ruimte voor interpretatie en daarmee is het onderscheid tussen de strafbare feiten arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling niet altijd duidelijk, alsook wanneer een situatie niet geclassificeerd kan worden als ernstige benadeling. Verder verwacht FairWork dat mogelijke slachtoffers van ernstige benadeling een afwachtende houding kunnen aannemen ten opzichte van de uitbreiding strafbaarstelling. Ook wordt verwacht dat de ervaringen van personen die aangifte willen doen van ernstige benadeling en het verdere verloop van het strafrechtelijk onderzoek invloed kunnen hebben op de aangiftebereidheid van andere mogelijke slachtoffers, in zowel positieve als negatieve zin.

Rekenvoorbeeld

De uitbreiding van de verblijfsregeling naar slachtoffers van ernstige benadeling betekent dat er naast eerste aanvragen voor een verblijfsvergunning ook extra verlengingsaanvragen, aanvragen voortgezet verblijf, intrekkingen en bezwaar- en beroepsprocedures zullen volgen voor de IND. Om inzicht te geven in hoeveel zaken de IND kan verwachten bij een bepaalde stijging van het aantal eerste verblijfsaanvragen bij ernstige benadeling volgt een **rekenvoorbeeld** waarbij wordt uitgegaan van 100 eerste aanvragen voor verblijf bij ernstige benadeling.

Tabel 1 Rekenvoorbeeld aantal verwachte extra zaken

Werksoort	Aantal verwachte zaken
Eerste aanvraag	
Eerste aanvraag	100
Bezwaar na afwijzing eerste aanvraag	14
Verlenging verblijfsvergunning	
Aanvraag verlenging	24
Aanvraag voortgezet verblijf	
Aanvraag voortgezet verblijf	19
Bezwaar na afwijzing aanvraag vv	9
Intrekking verblijfsvergunning, exclusief voortgezet verblijf	
Behandelen intrekking aanvraag of verlenging	72
Bezwaar op ingetrokken verblijfsvergunning	15
Totaal	253

Voor een overzicht van de aannames en onderliggende cijfers voor dit rekenvoorbeeld wordt verwezen naar Bijlage IV.

Dit rekenvoorbeeld laat zien dat er ongeveer 2,5 keer zoveel zaken bij de IND verwacht worden als dat er eerste aanvragen voor een verblijfsvergunning bij ernstige benadeling worden gedaan. Voor het behandelen van het totaal aantal verwachte zaken (253) uit dit rekenvoorbeeld zou jaarlijks 2,6 fte nodig zijn. De mogelijke extra werklast zal bij de GIAM-teams van de directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap (RVN) terecht komen.

Dit rekenvoorbeeld is exclusief de volgende aanvragen en zal daarom naar verwachting een *onderschatting* van de daadwerkelijke werklastverzwaring voor de IND zijn:

- Beroepszaken na ongegrond bezwaar na een afgewezen eerste aanvraag
- Bezwaar- en beroepszaken na afgewezen verlengingsaanvraag
- Beroepszaken na ongegrond bezwaar na afgewezen aanvraag voortgezet verblijf
- Beroepszaken na ongegrond bezwaar op ingetrokken vergunning
- Intrekkingen van vergunning voortgezet verblijf, en bezwaar- en beroepszaken die daarop volgen
- Mogelijke toename in aangeboden bedenktijd
- Mogelijke toename in verblijf bij mensenhandel
- Mogelijk extra werklast door het wisselen tussen de strafbare feiten mensenhandel en ernstige benadeling in het strafrechtelijk onderzoek en daaruit volgend een wissel in de verblijfsvergunning
- Verlenging, voortgezet verblijf, bezwaar, beroep en intrekkingen voor familieleden van slachtoffers ernstige benadeling

4.1.4 *Informatievoorziening*

Er is een kleine aanpassing nodig aan het huidige (INDiGO) en het toekomstige IV-systeem (TIV).

In INDiGO dienen er twee nieuwe kwalificaties gebouwd te worden voor verblijf bij ernstige benadeling en voortgezet verblijf na ernstige benadeling. Daarnaast is er de wens om binnen de Business Service (BS)062.20 in INDiGO een verdere uitsplitsing te maken in de categorieën mensenhandel die geregistreerd kunnen worden. Het is nog niet bekend hoe complex deze wijziging zal zijn, maar vaak zijn soortgelijke wijzigingen eenvoudig. Verder zal er een kleine aanpassing moeten komen binnen het e-toetsen zodat verblijf bij ernstige benadeling hier buiten valt. Ook dient nieuwe en/of aangepaste correspondentie te worden gekoppeld in de systemen.

Voor TIV wordt op twee manieren impact verwacht. Ten eerste zullen alle verblijfstitels vanaf de inwerkingtreding van TIV bepaald worden door het interne rechtenregister, ook van de zaken die nog worden behandeld in INDiGO. Daarvoor is het nodig om alle kwalificaties uit INDiGO te koppelen aan TIV. Dit proces is bijna afgerond voor alle bestaande kwalificaties. Als er nieuwe kwalificaties bijkomen – zoals voor verblijf bij ernstige benadeling – levert dat extra werk op. Ten tweede zal in de toekomst ook verblijf bij ernstige benadeling worden behandeld in TIV. Het is op dit moment niet in te schatten wat de orde van grootte zal zijn van deze wijziging.

4.1.5 *Communicatie*

De impact op communicatie vanuit en binnen de IND is beperkt. Wel is het van belang dat er extra informatie beschikbaar komt om het verschil tussen ernstige benadeling en arbeidsuitbuiting (mensenhandel) duidelijk te maken, inclusief de verblijfsrechtelijke gevolgen. Deze informatie zal zowel binnen de IND beschikbaar moeten zijn, als gedeeld moeten worden met de (potentiële) doelgroep van de verblijfsvergunning slachtoffer-aangevers van ernstige benadeling en mensenhandel. Hiertoe dienen informatieproducten als brochures, aanvraagformulieren en de website

ind.nl aangepast te worden. Eventueel moet ook intern informatie gedeeld worden over de nieuwe verblijfsvergunning verblijf bij ernstige benadeling, zodat medewerkers van het klantinformatiecentrum en de ketenservice vragen kunnen beantwoorden.

4.1.6 *Handhaving*

Naar verwachting zal de introductie van verblijf bij ernstige benadeling weinig impact hebben op het gebied van handhaving door de IND. Handhaving bestaat uit drie domeinen: zorgvuldig beslissen, toezicht en handhavingsmaatregelen. Met betrekking tot deze wijziging benadrukt RVN Handhaving het belang van het zorgvuldig beslissen op aanvragen. Hier is vanuit de IND reeds aandacht aan besteed met het bestaan van de gespecialiseerde GIAM-teams.

Voor het toezicht houden op het voldoen aan verblijfsvoorwaarden is de IND afhankelijk van de ketenpartners. De verblijfsvergunning hangt samen met het strafproces na aangifte van ernstige benadeling, daarom is het aan de NLA of het OM om uitspraak te doen over of de aanvrager nog voldoet aan de voorwaarden van de vergunning. De IND controleert zelf ook proactief bij de ketenpartners of nog wordt voldaan aan de voorwaarden als onderdeel van het beslisproces. Het handhaven wanneer een aanvrager niet (meer) aan de voorwaarden voldoet gebeurt voornamelijk middels een intrekking van de vergunning naar aanleiding van een bericht van een ketenpartner dat het strafproces is afgerond of beëindigd. De wetswijziging is naar verwachting goed handhaafbaar voor de IND.

Daarnaast komen fraude- en handhavingssignalen, waaronder signalen mensenhandel, bij de IND binnen bij het handhavingsinformatieknooppunt (HIK). Op dit punt wordt geringe impact verwacht. Signalen zullen naar verwachting met name vallen onder het geringste vermoeden van mensenhandel vanwege de inhoudelijke overlap en de onduidelijkheid over de precieze situatie wanneer deze voor het eerst gesignaleerd wordt. Als een situatie door de NLA als ernstige benadeling wordt gedefinieerd, dient er mogelijk een nieuw signaal aangemaakt te worden zodat dit ook bij het HIK als zodanig geregistreerd kan worden.

4.2 **Gevolgen voor de aanvrager**

Met de wijziging wordt een nieuwe mogelijkheid tot verblijf gecreëerd voor een doelgroep die eerder geen aanspraak maakte op verblijf in Nederland. Personen die zonder verblijfsrecht slachtoffer zijn geworden van ernstige benadeling, en die hiervan aangifte hebben gedaan of anderszins meewerken aan het strafrechtelijk onderzoek, hebben recht op verblijf gedurende de looptijd van het strafproces. Slachtoffers van ernstige benadeling kunnen onderverdeeld worden in een aantal categorieën, namelijk derdelanders die wel of geen verblijfsrecht hebben ten tijde van de ernstige benadeling, EU-/EER en Zwitserse onderdanen die wel of geen verblijfsrecht ontleen aan het gemeenschapsrecht en Dublinclaimanten. Voor de personen die aanspraak kunnen maken op de verblijfsregeling is dit een verbetering in de verblijfsrechtelijke bescherming die zij krijgen in een situatie van slachtofferschap, waarbij de betrokkene zich in een kwetsbare positie bevindt. Er is nog geen duidelijkheid of personen met een verblijfsvergunning ernstige benadeling recht op opvang en verstrekkingen hebben. Dit zou de bescherming voor de vermoedelijke slachtoffers van ernstige benadeling ten goede komen.

Tabel 2 verblijfsrecht naar categorie slachtoffer

	Verblijf bij mensenhandel	Verblijf bij ernstige benadeling
Derdelanders zonder verblijfsrecht t.t.v. het strafbare feit	Wel verblijfsrecht	Wel verblijfsrecht
Derdelanders met verblijfsrecht t.t.v. het strafbare feit	Wel verblijfsrecht, sterkste verblijfsrecht geldt	Geen verblijfsrecht
GVVA	Wel verblijfsrecht, sterkste verblijfsrecht geldt	In beginsel geen verblijfsrecht, mocht de GVVA ingetrokken worden gedurende het strafproces dan kan de derdelander na intrekking wel aanspraak maken op de verblijfsregeling. ²⁸
EU-/EER en Zwitserse onderdanen met verblijfsrecht	Geen verblijfsrecht volgens de Vc, maar in de praktijk wordt dit wel geboden	Geen verblijfsrecht
EU-/EER en Zwitserse onderdanen zonder verblijfsrecht	Wel verblijfsrecht	Geen verblijfsrecht
Dublinclaimanten	Verblijfsrecht als aanwezigheid betrokkene noodzakelijk is voor het strafrechtelijk onderzoek	Geen verblijfsrecht

Er zijn groepen slachtoffers die buiten het bereik van de verblijfsregeling bij ernstige benadeling vallen. Deze groepen vallen wel onder de verblijfsregeling bij mensenhandel. Aangezien het strafrechtelijk vervolgings- en opsporingsonderzoek in veel gevallen in eerste instantie zal focussen op zowel mensenhandel als ernstige benadeling zullen deze groepen in het begin wel aanspraak kunnen maken op verblijfsrechtelijke bescherming, opvang en verstrekkingen. Wanneer de NLA of het OM besluit het strafrechtelijk onderzoek enkel voort te zetten op ernstige benadeling, zullen deze groepen slachtoffers het verblijfsrecht voor slachtoffers van mensenhandel verliezen, en geen aanspraak kunnen maken op het verblijfsrecht voor slachtoffers van ernstige benadeling. Dit moment kan ook later in het proces gebeuren wanneer het OM de tenlastelegging bepaalt en wel of niet overgaat tot vervolging.

Het is daarmee juridisch gezien mogelijk dat deze groepen slachtoffers van ernstige benadeling gedurende het strafrechtelijk onderzoek het verblijfsrecht verliezen na afschaling van mensenhandel. Het verblijf bij ernstige benadeling is het Vb enkel toegankelijk voor personen die zonder verblijfstitel slachtoffer zijn geworden. Op het

²⁸ Het arbeidsverband geldt als voorwaarde voor de GVVA vergunning. Wanneer het arbeidsverband eindigt door aangifte, start een zoektermijn van drie maanden. In deze zoektermijn vindt betrokkene nieuw werk of de GVVA vergunning wordt ingetrokken.

moment dat een slachtoffer rechtmatig verblijf heeft op het moment dat die slachtoffer wordt van ernstige benadeling maar dit verblijfsrecht verliest gedurende het strafrechtelijk proces ernstige benadeling, kan deze persoon geen aanspraak maken op de verblijfsregeling ernstige benadeling. Volgens de letter van de wet is het daarmee mogelijk dat slachtoffers van ernstige benadeling gedurende het strafproces zonder rechtmatig verblijf komen te zitten. Dit wordt voor GVVA-vergunningshouders opgelost door beleidsafspraken waarin deze personen verblijf geboden kan worden nadat de GVVA is ingetrokken. Dit biedt echter weinig zekerheid gezien dit niet is vastgelegd in wet- en regelgeving. Daarnaast zijn er meer groepen slachtoffers denkbaar die in soortgelijke situaties terecht kunnen komen. Hiervoor is tot op heden geen beleidsmatige oplossing.

Daarnaast zijn er groepen slachtoffers die recht op verblijf hebben onder de verblijfsregeling bij mensenhandel én de verblijfsregeling bij ernstige benadeling. Deze groepen behouden het recht op verblijf wanneer de NLA of het OM besluit om het strafrechtelijk proces enkel voort te zetten op ernstige benadeling. De overgang tussen verblijf bij mensenhandel naar verblijf bij ernstige benadeling zal wel gepaard gaan met een vermindering van de rechten die deze personen hebben. Zo zijn er minder mogelijkheden om voortgezet verblijf aan te vragen.

Bovenstaande heeft meerdere gevolgen voor de categorieën slachtoffers die hierboven zijn uitgelicht. Ten eerste, wordt het complexer voor deze groepen slachtoffers waar zij recht op hebben bij vermoedelijk slachtofferschap van verschillende vormen van een vergelijkbaar strafbaar feit (arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling). Het onderscheid tussen de strafbare feiten arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling speelt hierbij een cruciale rol. Ten tweede, hebben de slachtoffers weinig invloed op de keuzes die de NLA of het OM maken gedurende het strafproces. Ten derde, kunnen de verschillen in (verblijfs)rechten voor slachtoffers van mensenhandel en ernstige benadeling een negatieve impact hebben op de aangiftebereidheid.

Stichting FairWork stelt dat het alvorens het melden van de strafbare situatie voor vermoedelijke slachtoffers niet duidelijk is of hun situatie neerkomt op mensenhandel of ernstige benadeling. Het is echter niet mogelijk om de reeds verstrekte informatie aan de NLA terug te nemen op het moment dat blijkt dat dit niet de lat van mensenhandel haalt, maar wel van ernstige benadeling. Dit zou geen gevolgen opleveren voor slachtoffers als de verblijfsrechten gelijk zouden zijn voor slachtoffers mensenhandel en ernstige benadeling. In de verwachte situatie zullen de verblijfsrechten echter wel verschillen, en FairWork ziet hier grote gevolgen in voor de doelgroep omdat zij de verblijfsregeling op deze manier als onvoorspelbaar kunnen ervaren.

Situatieschets toekomstig scenario vanuit het perspectief van de aanvrager

De volgende situatieschets geeft concreet inzicht in de hierboven genoemde gevolgen voor aanvragers. Een derdelander die met een GVVA-vergunning in Nederland werkt, en woont in huisvesting geregeld door de werkgever, bevindt zich in een situatie van arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling. De betrokkene stapt uit deze situatie en doet aangifte bij de NLA. De NLA besluit dat de aangifte aanknopingspunten geeft voor ernstige benadeling maar niet voor arbeidsuitbuiting. Betrokkene heeft dan geen recht op een verblijfsvergunning voor slachtoffers van ernstige benadeling, omdat betrokkene verblijfsrecht had gedurende de ernstige benadeling. Hierdoor is ook geen recht op opvang en verstrekkingen. Betrokkene woonde in huisvesting geregeld door de werkgever en kan daar niet langer verblijven. Dat betekent dat betrokkene dak- of thuisloos raakt. Door uit de arbeidssituatie te stappen voldoet betrokkene niet langer aan de voorwaarden van de GVVA-vergunning, wat betekent dat vanaf dat moment de zoektermijn van drie maanden gaat lopen. Na het aflopen van de zoektermijn wordt de GVVA-vergunning ingetrokken als er geen nieuw werk is gevonden. Vanaf dit moment kan betrokkene aanspraak maken op een verblijfsvergunning voor slachtoffers van ernstige benadeling. Betrokkene heeft op dit moment reeds drie maanden geen vaste woon- of verblijfplaats.

4.2.1

Doenvermogen

Doenvermogen ziet op een verzameling van niet-cognitieve vermogens die bijdragen aan of iemand aan het gevraagde kan voldoen. De mate van doenvermogen kan wisselen per individu, maar kan ook incidenteel onder druk komen te staan in bepaalde situaties. Hierbij valt te denken aan stressvolle situaties, mentale vermoeidheid of bij ingrijpende (levens)gebeurtenissen.²⁹ Binnen dit kader kan worden aangenomen dat vermoedelijke slachtoffers van ernstige benadeling (tijdelijk) een verlaagd doenvermogen hebben, gezien de kwetsbare situatie waar zij zich in bevinden. Stichting FairWork ziet ook dat melders van arbeidsuitbuiting moeite hebben om te overzien wat er is gebeurd en wat er nog gaat gebeuren. De ondersteuning die vermoedelijke slachtoffers krijgen is afhankelijk van de bij het slachtoffer betrokken organisatie(s).

Vermoedelijke slachtoffers van ernstige benadeling krijgen gedurende het proces, van melding tot eventuele vervolging, te maken met verschillende instanties. Deze instanties hebben elk verschillende verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Zo staat het slachtoffer voor de eerste aanvraag niet direct in contact met de IND. Hiervoor hebben zij contact met de NLA en/of AVIM. Voor een eventuele verlenging en aanvraag voor voortgezet verblijf dienen zij daarentegen wel zelf in contact te treden met de IND. Het kan uitdagend zijn voor personen met een verlaagd doenvermogen om het overzicht te houden en te overzien wanneer zij welke actie moeten ondernemen. Momenteel wordt al gemerkt dat het voor aanvragers soms niet duidelijk is met welke instantie in de migratieketen ze te maken hebben of bij welke instantie ze moeten zijn. Het is belangrijk dat de IND het proces rondom de verlenging en aanvraag voor voortgezet verblijf zo doenlijk mogelijk inricht.

4.2.2

Menselijke maat

De menselijke maat is gericht op het recht doen aan de belangen van burgers bij de totstandkoming en uitvoering van beleid, wet- en regelgeving.³⁰ Met de introductie

²⁹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Weten is nog geen doen: een realistische perspectief op redzaamheid, 2017

³⁰ Rapport – Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties 'Klem tussen balie en beleid', p. 179

van verblijf bij ernstige benadeling wordt een nieuwe mogelijkheid tot verblijf gecreëerd voor een nieuwe doelgroep. Eerder kon de groep slachtoffers van ernstige benadeling geen aangifte doen en daarmee aanspraak maken op verblijf in Nederland. Met de wijziging kunnen personen die zonder verblijfsrecht slachtoffer zijn geworden van ernstige benadeling, en die hiervan aangifte hebben gedaan of anderszins meewerken aan het strafrechtelijk onderzoek, aanspraak maken op rechtmatig verblijf gedurende de looptijd van het strafproces. In deze zin wordt met de introductie van dit verblijfsdoel recht gedaan aan de belangen van deze groep.

Wel bestaat er een verschil in rechten tussen de verblijfsvergunning voor slachtoffers van mensenhandel en ernstige benadeling. Het is van belang dat (potentiële) aanvragers al bij de eerste aanvraag door de NLA of AVIM duidelijk geïnformeerd worden over de overeenkomsten en verschillen tussen deze verblijfsregelingen. Ook bij het afschalen van het strafrechtelijk onderzoek van mensenhandel naar ernstige benadeling is het van belang dat betrokkene hier goed over wordt geïnformeerd. Het is bekend dat duidelijkheid en transparantie in het algemeen van groot belang zijn voor aanvragers. Duidelijkheid en transparantie vergroot hun vertrouwen in de beslissingen van de overheid, en daarmee de grip op hun eigen situatie. Ook Stichting FairWork benadrukt het belang van communicatie naar de aanvrager omdat zij zien dat het complexer wordt met de verschillen in de verblijfsrechten tussen slachtoffers mensenhandel en ernstige benadeling. Daarbovenop is het voor slachtoffers belangrijk en bepalend voor de aangiftebereidheid dat de verblijfsregeling betrouwbaar en voorspelbaar wordt uitgevoerd.

Er worden risico's gezien in de mogelijkheid tot het goed kunnen overbrengen van de verschillen tussen mensenhandel en ernstige benadeling en de daaruit voortvloeiende verblijfsrechtelijke gevolgen aan aanvragers. Daarmee heeft de wetswijziging een mogelijk negatief effect op het vermogen van de IND om te voldoen aan de eigen ambities van het dienstverleningsconcept.³¹ Wanneer de aanvragers niet begrijpen wat de regeling inhoudt en wat dit voor hen betekent, levert dit een risico op in het kader van de menselijke maat.

4.3 Keteneffecten

In het toekomstige proces rondom de verblijfsvergunning voor vermoedelijke slachtoffers van ernstige benadeling zal de IND samenwerken met de AVIM, NLA, het OM en de KMar (zie paragraaf 3.2), gelijk aan de vergunning voor slachtoffers van mensenhandel.

Vooropgesteld wordt dat de GIAM-teams in het beslissen op aanvragen vaak contact zullen opnemen met een ketenpartner om informatie op te vragen over de status van het strafrechtelijk onderzoek. De GIAM-teams geven aan dat het belangrijk is dat er korte lijnen zijn met ketenpartners in het algemeen, en nadrukkelijk ook bij een mogelijke overstap in een strafrechtelijk onderzoek van mensenhandel naar ernstige benadeling. Het is belangrijk voor de beslissers dat zij dergelijke wijzigingen snel te horen krijgen om juist en tijdig te kunnen beslissen.

4.3.1 Politie (AVIM)

In het algemeen geldt voor de politie dat de processen foutgevoeliger worden en het risico bestaat dat de doorlooptijden kunnen oplopen vanwege de complexiteit die gepaard gaat met de introductie van de nieuwe verblijfsregeling voor vermoedelijke slachtoffers van ernstige benadeling.

³¹ De ambities van het dienstverleningsconcept zijn 1) Wij helpen u met respect; 2) Onze informatie is duidelijk en voor u makkelijk vindbaar; 3) Wij behandelen uw aanvraag zorgvuldig en tijdig. Wij houden u op de hoogte over de voortgang; 4) We nemen contact op als uit onze informatie blijkt dat u actie moet ondernemen; 5) U kunt ons bereiken op een manier die bij u past.

De communicatie vanuit de NLA naar de IND verloopt via de AVIM. Dit betreft bijvoorbeeld de M55-formulieren (bedenktijd mensenhandel en aangifte ernstige benadeling), de wijziging van het strafrechtelijk onderzoek van mensenhandel naar enkel ernstige benadeling of een mededeling van stopzetting van het strafrechtelijk onderzoek. De introductie van ernstige benadeling zorgt ervoor dat de AVIM meer communicatie vanuit de NLA door zal moeten geleiden naar de IND. Het is afhankelijk van de grootte van de toename hoe groot deze impact is op de AVIM. Het komt momenteel al voor dat er fouten plaatsvinden in de doorgeleiding van de communicatie vanuit de NLA, bijvoorbeeld dat deze niet wordt doorgezet. Naarmate de communicatie en de druk op de AVIM toeneemt bestaat het risico dat er vaker fouten gemaakt kunnen worden in het doorzetten van berichten naar de IND.

Daarnaast heeft een toename van het aantal aangiftes van ernstige benadeling impact op hoe vaak de Politie zuilgegevens zal verzamelen van vermoedelijke slachtoffers, inclusief biometrie. De IND kan niet beslissen op de eerste aanvraag zonder zuilgegevens. Op dit moment zijn er nagenoeg altijd zuilgegevens bijgevoegd bij het M55-formulier. Mochten de aantallen dermate toenemen dat de Politie niet altijd meer de zuilgegevens direct kan meesturen met het M55-formulier vanwege de verhoogde werkdruk, is dat een risico voor de IND. In deze gevallen kan de IND de streeftermijn om binnen 24 uur te beslissen niet halen.

4.3.2

NLA

Slachtoffers van ernstige benadeling kunnen zich onder andere melden bij de NLA. In veel gevallen zullen aangiftes van ernstige benadeling eveneens bij de NLA gedaan worden. Communicatie hierover met de IND, middels het M55-formulier, loopt via de AVIM in verband met de reikwijdte van de bevoegdheden van de NLA. Ook het eventueel aanbieden van bedenktijd, op voorspraak van de NLA, loopt via de AVIM. Wel bestaan er communicatielijnen tussen de NLA en de IND om bijvoorbeeld na te kunnen gaan of er nog een strafrechtelijk onderzoek loopt. Binnen dit kader kunnen gevolgen van de wetswijziging voor de NLA een impact hebben op de IND.

Ten eerste, is het onzeker hoeveel personen aangifte zullen doen van ernstige benadeling en daarmee wat de toename van de werklust is voor de NLA als gevolg van de introductie van het nieuwe strafbare feit. Als er sprake is van een hoog scenario in de toename van het aantal aangiften bij de NLA, dan kunnen de doorlooptijden van het strafrechtelijk onderzoek oplopen. Dit heeft gevolgen voor de IND omdat er dan meer verlengingen van de verblijfsvergunning aangevraagd zullen worden. Ook zullen er mogelijk meer aanvragen voor voortgezet verblijf gedaan kunnen worden, als de doorlooptijden bij de NLA dermate oplopen dat het strafrechtelijk onderzoek drie jaar duurt.

Ten tweede, zal de NLA aan de IND communiceren wanneer een strafrechtelijk (voor)onderzoek stopt op het strafbare feit arbeidsuitbuiting, als onderdeel van mensenhandel, en doorgaat op ernstige benadeling. In de huidige situatie wordt een stop op het strafrechtelijk onderzoek naar arbeidsuitbuiting uitgebreid gemotiveerd door de NLA en/of het OM. In de situatie dat het strafrechtelijk onderzoek voortgezet wordt op ernstige benadeling verwacht de NLA geen motivering toe te kunnen voegen aan dit besluit, omdat het een lopend onderzoek betreft en de strafbare feiten arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling dicht bij elkaar liggen. De IND heeft deze motivering echter wel nodig voor de onderbouwing bij het besluit om verblijfsrecht bij mensenhandel in te trekken en verblijfsrecht bij ernstige benadeling toe te kennen. Afhankelijk van hoe de jurisprudentie zich hierop zal ontwikkelen, kan dit een risico vormen voor de IND (zie ook paragraaf 4.1.1 Juridische Zaken).

Ten derde, is het een nadrukkelijk aandachtspunt voor de IND en NLA om duidelijke afspraken te maken over de communicatie naar mogelijke slachtoffers van ernstige benadeling, en daarmee de personen die aanspraak kunnen maken op de verblijfsregeling. Zowel de NLA als de IND zullen het slachtoffer/de aanvrager moeten informeren over de verschillen tussen de delicten mensenhandel en ernstige benadeling, omdat hier voor de betrokkene verschillen uit voortvloeien in zowel het vreemdelingenrecht als het strafrecht.

Ten vierde, een mogelijk knelpunt voor de NLA is dat een persoon in principe geen bedenktijd aangeboden kan worden wanneer deze aangifte wil doen van ernstige benadeling. Hierdoor hebben zij geen recht op opvang. Een soortgelijke situatie geldt voor EU-onderdanen en Dublinclaimanten. Zij hebben geen recht op verblijf bij een aangifte voor ernstige benadeling, maar wel bij een aangifte voor mensenhandel. Gezien in deze situatie niet altijd direct duidelijkheid geboden kan worden, dienen de ketenpartners ter plekke om te gaan met deze onduidelijkheid en mogelijke verblijfsrechtelijke gevolgen (wel of geen opvang/verblijf). De bovenstaande punten gelden eveneens voor de KMar. Dat de NLA geen inzicht heeft in de verblijfsrechtelijke status van een slachtoffer compliceert deze situatie verder.

4.3.3

OM

Ter nadere duiding van de reikwijdte van het delict ernstige benadeling en daarmee de afgrenzing van mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting zijn voor beide delicten vuistregels geformuleerd. Deze vuistregels indiceren bij welke mate van financiële benadeling ernstige benadeling of mensenhandel in beeld kan komen. Deze richtinggevende vuistregels, in combinatie met de in de memorie van toelichting genoemde voorbeelden, vormen voor het OM de voornaamste handvatten om het verschil in praktijk ernstige benadeling en arbeidsuitbuiting van elkaar te scheiden. Uit de rechtspraak zal door middel van toekomstige jurisprudentie duidelijk worden hoe dit ingekleurd zal worden.

De raakvlakken tussen de processen van het OM en de IND zijn er met name op het gebied van het (strafrechtelijk) opsporingsonderzoek en eventuele vervolging. In de huidige praktijk wordt door de Opsporingsdienst van de NLA samen met het OM bepaald in welke zaken een opsporingsonderzoek wordt gestart. Hierbij wordt eveneens bepaald op welk delict dit onderzoek zich zal richten. Vervolgens bepaalt de officier van justitie samen met de opsporingsdienst of er voldoende bewijs is om over te gaan of vervolging. In de dagvaarding zal staan waar het Openbaar Ministerie de verdachte van beschuldigt. Dit wordt niet aan de IND medegedeeld. Daarnaast communiceert het OM rechtstreeks, indien van toepassing, een besluit van voortijdig beëindigen aan de IND (binnen de termijn van drie jaar na de aangifte). Hierin wordt ook de motivering van het OM toegelicht.

Met de introductie van de strafbaarstelling van ernstige benadeling wordt een nieuwe situatie gecreëerd waarin meer mogelijkheden bestaan om strafrechtelijk op te treden. Hierdoor is het voor de IND niet alleen van belang om te weten of er sprake is van een opsporingsonderzoek en of overgegaan wordt tot vervolging, maar ook voor welk delict. De keuze voor het delict waar het onderzoek en mogelijk de vervolging zich op richt kan namelijk verblijfsrechtelijke gevolgen hebben. Daarbij kan de situatie ontstaan dat er tijdens het proces wordt afgeschaald van arbeidsuitbuiting (mensenhandel) naar ernstige benadeling. In een dergelijke situatie zal de IND wel van het OM te horen krijgen dat het strafproces op mensenhandel wordt beëindigd, maar niet dat een verdachte vervolgd wordt op ernstige benadeling. Bij het intrekken van de vergunning voor verblijf bij mensenhandel zal de IND contact moeten opnemen met een ketenpartner om te controleren of er nog wel een strafrechtelijk onderzoek gaande is op ernstige benadeling. Daarnaast zal de IND mogelijk de gevolgen

van het afschalen moeten verdedigen in bezwaar- en beroepsprocedures. Hierbij is een motivering van het OM, met de reden(en) waarom gekozen is om af te schalen naar ernstige benadeling, van groot belang.

Zowel het OM als de Raad voor de rechtspraak hebben richting de wetgever benadrukt dat het moeilijk is om een inschatting te maken van de precieze effecten van een delict als ernstige benadeling. Daarom is de afspraak gemaakt om een jaar na inwerkingtreding van de wet de werkelijke effecten van de introductie van dit delict te bezien.

4.3.4

KMar

De gevolgen van de introductie van het strafbare feit ernstige benadeling zijn naar verwachting beperkt voor de KMar. Het aantal personen dat de KMar kan aantreffen dat mogelijk slachtoffer is van ernstige benadeling kan gaan toenemen. In de regel zal de KMar deze personen doorgeleiden naar de NLA en/of de AVIM. In voorkomende gevallen zal de KMar bijvoorbeeld zelf bedenktijd bieden, of in contact treden met de IND over vermoedelijk slachtoffer ernstige benadeling en diens verblijfsrechtelijke status/procedure.

4.4

Implementatie

Er is naar verwachting een middelgroot implementatietraject nodig om de wijziging te implementeren. Een implementatietraject duurt standaard 6 maanden, inclusief IV-wijzigingen. Afhankelijk van de moeilijkheidsgraad van de inhoud en de IV-wijziging kan het implementatietraject ook langer of korter duren. Wanneer ketenkoppelingen aangepast dienen te worden neemt het traject minimaal 9 maanden tot een jaar in beslag. Aan de hand van de resultaten van de uitvoeringstoets zal worden bezien of de wijziging geïmplementeerd kan worden via de lijnorganisatie, een implementatiecoördinator van BIS of met een projectorganisatie. Het is in ieder geval randvoorwaardelijk dat de wet- en regelgeving vaststaat op het moment van starten van de implementatie.

Er worden op moment van schrijven geen gevolgen verwacht in het kader van privacy. Mocht de AVIM niet langer functioneren als schakel tussen de NLA en de IND voor het M55-formulier met betrekking tot arbeidsgerelateerde uitbuiting (in feite de aanvraag voor verblijf bij ernstige benadeling), moet onderzocht worden wat de gevolgen zijn voor de gegevensuitwisseling, inclusief privacy. Het ligt in de lijn der verwachting dat er dan een nieuwe gegevensuitwisselingsovereenkomst moet komen met de NLA en een Data Protection Impact Assessment uitgevoerd moet worden.

4.5

Risico's, kansen en randvoorwaarden

4.5.1

Risico's

In deze paragraaf wordt ingegaan op de gesignaleerde risico's.

- *Wet- en regelgeving ligt nog niet vast.* Het wetsvoorstel voor de 'Wet modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel' ligt momenteel ter behandeling in de Eerste Kamer. Hierdoor is het onzeker of en wanneer het wetsvoorstel in werking zal treden. Ook is de verblijfsregeling mogelijk aan verandering onderhevig, waarvan de uitvoeringsgevolgen niet onderzocht zijn. Verder zal uitgewerkt moeten worden op welke punten het Vc en de VV moeten worden aangepast.
- *Betrouwbare inschatting van het aantal extra aanvragen niet mogelijk.* Het is daardoor onbekend hoeveel werklust er op de IND afkomt. Hierdoor is het niet mogelijk om op voorhand in te schatten hoeveel personele capaciteit de IND

nodig heeft om het wetsvoorstel uit te voeren. Dit is een risico mocht het aantal aanvragen onvoorzien sterk toenemen.

- *Onvoldoende duidelijkheid over de toepassing van "geringste aanwijzing van mensenhandel".* Enerzijds is de beleidsmatige keuze gemaakt dat vermoedelijke slachtoffers van ernstige benadeling geen bedenktijd zal worden geboden. Anderzijds is de verwachting dat bij een deel van de slachtoffers van ernstige benadeling sprake zal zijn van een "geringste aanwijzing van mensenhandel" en dat deel de bedenktijd krijgt aangeboden. De IND is voor de toename van haar werklast mede afhankelijk van hoe ruim de bedenktijd toegepast zal worden. Onduidelijkheid over de toepassing maakt dat het onzeker is voor de IND in hoeverre de werklast zal toenemen.

Dit heeft ook gevolgen voor slachtoffers van ernstige benadeling. Er zijn momenteel signalen vanuit het maatschappelijk middenveld dat opsporingsdiensten nu soms geen bedenktijd verlenen in bepaalde gevallen, waarin dat in de ogen van hulpverleners en NGO's wel zou moeten.³² Het is onduidelijk in hoeverre slachtoffers van ernstige benadeling zullen vallen onder de regelingen voor bedenktijd, opvang en voorzieningen. Dit is onvoldoende verduidelijkt in de beleidsregels en biedt daarmee geen houvast voor slachtoffers van ernstige benadeling.

- *Onduidelijkheid over het onderscheid tussen mensenhandel en ernstige benadeling.*³³ Gezien de aard van de delicten zijn slachtoffers van ernstige benadeling en mensenhandel per definitie moeilijk van elkaar te onderscheiden in de beginfase van het strafrechtelijk proces (melding en mogelijke aangifte bij de NLA). De verwachting is dat het onderscheid tussen mensenhandel en ernstige benadeling pas later in het strafrechtelijk proces gemaakt wordt bij aanvang (of gedurende) het opsporingsonderzoek of bij de tenlastelegging. Tot er duidelijkheid is over het onderscheid tussen mensenhandel en ernstige benadeling zal de IND mogelijk vaker moeten wisselen tussen de verblijfsvergunning voor verblijf bij mensenhandel en ernstige benadeling wanneer in het strafrechtelijk opsporingsonderzoek wordt gewisseld tussen deze delicten. De verwachting is dat het onderscheid tussen beiden delicten zich uit zal kristalliseren middels jurisprudentie, maar dit kan enkele jaren duren. Tot die tijd bestaat het risico dat bestaande onduidelijkheid de werkdruk voor de IND kan verhogen. Ook bestaat het risico dat de complexiteit van het werk toeneemt.
- *Benodigde motivering bij het afschalen van verblijf bij mensenhandel naar verblijf bij ernstige benadeling.* Gedurende het strafrechtelijk onderzoek kan besloten worden dat het onderzoek naar mensenhandel gestaakt wordt en verder gaat op (enkel) ernstige benadeling. Vanwege de verminderde rechten of het verliezen van verblijfsrecht zou het kunnen dat aanvragers in bezwaar, en vervolgens beroep, gaan tegen het afschalen van verblijf bij mensenhandel naar verblijf bij ernstige benadeling. De IND moet daarom (in de rechtbank) kunnen uitleggen waarom de ene vergunning is ingetrokken en de ander is verleend. Hierbij is een motivering van het OM en/of de NLA van groot belang voor de IND. De NLA zegt echter deze motivering niet te kunnen geven gedurende een lopend strafrechtelijk onderzoek. Het OM zal gelijk aan de huidige situatie voor mensenhandel blijven communiceren aan de IND

³² Vastgestelde nota verblijf bij ernstige benadeling p. 6

³³ Het tweede verslag van de Eerste Kamer Commissie benoemt het belang van een duidelijke afbakening tussen mensenhandel en ernstige benadeling.

wanneer een onderzoek voortijdig wordt beëindigd. Het OM communiceert echter niet over de keuze om te vervolgen.

- *Oplopen van de doorlooptijden.* Het is een risico dat de doorlooptijden voor het behandelen van zaken door de GIAM-teams oploopt wanneer het aantal te behandelen zaken stijgt en de bezetting ongewijzigd blijft. Daarnaast kunnen verstoringen in de biometrieafname en aanleveren van de zuilgegevens door de AVIM ook ervoor zorgen dat de doorlooptijden bij de IND oplopen. Hiermee is het een risico dat de streeftermijn van 24 uur voor het beslissen op een eerste aanvraag verblijf bij mensenhandel of ernstige benadeling niet langer gehaald kan worden.
- *Toename foutgevoeligheid en/of doorlooptijden bij de ketenpartners kan doorwerken in het beslisproces van de IND.* Als gevolg van een toename van de werkdruk bij de ketenpartners kunnen de foutgevoeligheid en/of doorlooptijden bij de ketenpartners oplopen. Door de afhankelijkheid van de IND van de ketenpartners in de processen rondom verblijf bij mensenhandel en verblijf bij ernstige benadeling, is er het risico dat dit doorwerkt in het beslisproces van de IND.
- *Bepaalde groepen slachtoffers van ernstige benadeling komen niet in aanmerking voor verblijfsrechtelijke bescherming.* EU-onderdanen die vermoedelijk slachtoffer zijn van ernstige benadeling kunnen geen beroep doen op deze verblijfsregeling. Zij ontnemen doorgaans al verblijfsrechten aan het gemeenschapsrecht, met daaruit voortvloeiende andere rechten zoals opvang en voorzieningen. Indien in de praktijk blijkt dat EU-onderdanen tussen wal en schip vallen wanneer zij geen rechten ontnemen aan het gemeenschapsrecht, kan worden verkend of de regeling aanpassing behoeft. Het is echter een risico voor deze groep dat er niet bij het ontwerp van de regeling al wordt gepoogd dergelijke situaties te voorkomen.

Daarbovenop zijn er situaties denkbaar waarin een slachtoffer rechtmatig verblijf heeft op het moment die het slachtoffer wordt van ernstige benadeling, maar dit verblijfsrecht verliest gedurende het strafrechtelijk proces ernstige benadeling. Volgens de letter van de wet kan dit slachtoffer geen aanspraak maken op de verblijfsregeling voor slachtoffers van ernstige benadeling. Daarmee is het mogelijk dat slachtoffers van ernstige benadeling gedurende het strafproces zonder rechtmatig verblijf komen te zitten.

- *Risico op lage aangiftebereidheid voor ernstige benadeling.* Het is een risico dat slachtoffers van ernstige benadeling minder geneigd kunnen zijn om medewerking te verlenen aan een strafrechtelijk onderzoek als daarbij geen verblijfsrechtelijke bescherming, opvang en voorzieningen beschikbaar is voor hen.

4.5.2 Kansen

In deze paragraaf worden de kansen die worden gezien naar aanleiding van de wetswijziging toegelicht.

- *Groter bereik verblijfsrechtelijke bescherming.* Met de introductie van een verblijfsregeling voor vermoedelijke slachtoffers van ernstige benadeling wordt verblijfsrechtelijke bescherming geboden aan meer personen die slachtoffer zijn van misstanden in de arbeidssfeer. Dit heeft zwaarwegende positieve gevolgen voor de vermoedelijke slachtoffers. Tevens is de

verwachting dat de verblijfsrechtelijke bescherming het strafproces ten goede komt en zo beter opgetreden kan worden tegen dergelijke uitbuitingssituaties.

- *Verbetering data-registratie arbeidsuitbuiting.* Met de wijziging wordt kans gezien om de registratie van het gebruik van de verblijfsregelingen bij arbeidsuitbuiting (als onderdeel van mensenhandel) en ernstige benadeling te verbeteren. Momenteel valt arbeidsuitbuiting op het M55-formulier en in INDiGO onder 'overige uitbuiting'. Daarom is het niet mogelijk om een eenduidig beeld te krijgen van het aantal vermoedelijke slachtoffers van arbeidsuitbuiting die een verblijfsstatus verblijf bij mensenhandel krijgen. De wens is om in de toekomst de delicten arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling wel uit de cijfers te kunnen halen.

4.5.3

Randvoorwaarden

Onderstaande paragraaf beschrijft de algemene randvoorwaarden voor uitvoering van het wetsvoorstel.

- *Wet- en regelgeving dienen vast te staan.* Het is randvoorwaardelijk dat wet- en regelgeving vaststaan, inclusief het beleid en de uitvoeringswijzen. Voor aanvang van het implementatietraject dient duidelijkheid te zijn geboden wat betreft de wijzigingen in de Vc en het VV.
- *Er dient besloten te zijn hoe de IND om zal gaan met situaties waarin in het strafrechtelijk proces wordt 'afgeschaald' van mensenhandel naar ernstige benadeling.* Een duidelijk proces voorkomt willekeur en variatie in de werkwijze tussen verschillende medewerkers. Het is raadzaam om dit proces met de ketenpartners (AVIM, NLA, OM en KMar) af te stemmen.
- *De AVIM als schakel tussen de IND en NLA voor het doorsturen van het M55-formulier.* Op dit moment dient de AVIM als communicatieve schakel tussen de IND en NLA als het gaat om het M55-formulier. Het is randvoorwaardelijk dat de AVIM het M55-formulier eveneens zal doorgeleiden voor aangiftes van ernstige benadeling. Binnen de huidige context is de NLA namelijk niet gemachtigd om het M55-formulier direct aan de IND te sturen.
- *Aanpassingen in de IV-systemen dienen te zijn uitgevoerd.* Om aanvragen in het kader van ernstige benadeling en voortgezet verblijf na ernstige benadeling te herkennen en als zodanig te behandelen, is het randvoorwaardelijk dat IV-systemen hierop toegerust zijn.
- *Het verblijfsrechtelijk onderscheid tussen de delicten mensenhandel en ernstige benadeling dienen duidelijk en tijdig gecommuniceerd te kunnen worden met slachtoffers.* Er worden moeilijkheden gezien in de mogelijkheid tot het goed kunnen overbrengen van de verschillen tussen mensenhandel en ernstige benadeling en de daaruit voortvloeiende verblijfsrechtelijke gevolgen aan aanvragers. Als dit niet lukt levert dat een risico op in het kader van de menselijke maat. Dit kan ook een negatieve impact hebben op het vermogen van de IND om te voldoen aan de ambities van het eigen dienstverleningsconcept.

4.6 Financiële gevolgen

4.6.1 *Structurele financiële gevolgen*

De structurele financiële gevolgen zijn op dit moment nog niet te bepalen. Aangezien er geen betrouwbare inschatting gemaakt kan worden van de verwachte aantallen voor de geïntroduceerde verblijfsregeling voor slachtoffers van ernstige benadeling, zal in praktijk moeten blijken welke omvang dit zal aannemen. Om deze reden is het op moment van schrijven niet te bepalen of er extra personele capaciteit nodig zal zijn om te beslissen op de aanvragen onder de nieuwe verblijfsregeling.

4.6.2 *Incidentele financiële gevolgen*

Het wetsvoorstel heeft onder andere tot gevolg dat verschillende aanpassingen in de informatievoorziening noodzakelijk zijn. Deze vereiste aanpassingen worden door IV als kleine wijziging aangemerkt, wat betekent dat de geschatte kosten onder de €500.000 blijven.

5 Conclusie

Met het wetsvoorstel 'Wet modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel' wordt het nieuwe delict ernstige benadeling geïntroduceerd. Op moment van schrijven ligt het wetsvoorstel ter behandeling in de Eerste Kamer. Ernstige benadeling ziet op ernstige misstanden in de arbeidssfeer, zoals het slapen op de werkplek en substantiële onderbetaling. Met de introductie van het delict ernstige benadeling wordt een tussenpositie gecreëerd tussen ernstige benadeling uit het bestuursrecht en arbeidsuitbuiting als vorm van mensenhandel. Als gevolg hiervan ontstaat een nieuwe categorie slachtoffers, namelijk slachtoffers van ernstige benadeling. Eind 2023 heeft de toenmalige bewindspersoon ingestemd om aan slachtoffers van ernstige benadeling een tijdelijke vergunning te geven voor verblijf gedurende het strafproces. Vervolgens heeft de huidige bewindspersoon eind 2025 ingestemd met het voorstel om aan de slachtoffers die reeds drie jaar een tijdelijke verblijfsvergunning hebben gehad - in beperkte vorm - voortgezet verblijf aan te bieden. Het doel hiervan is om de bereidheid tot medewerking aan opsporing en vervolging van misstanden in de arbeidssfeer te vergroten.

Het doel van de uitvoeringstoets was het in kaart brengen van de uitvoeringsgevolgen voor de IND van de introductie van een verblijfsregeling voor slachtoffers van ernstige benadeling. **Geconcludeerd wordt dat de introductie van verblijf voor slachtoffers van ernstige benadeling uitvoerbaar en handhaafbaar is voor de IND, nadat er voldaan is aan enkele randvoorwaarden.** Daarbij zijn er enkele onzekere factoren die het maken van een exacte inschatting van de impact op de IND bemoeilijken. Allereerst zullen wet- en regelgeving vast moeten komen te staan en stabiel zijn. Zoals vermeld ligt het wetsvoorstel dat leidt tot de introductie van het delict ernstige benadeling op moment van schrijven ter behandeling in de Eerste Kamer. Hierdoor is het onzeker of en wanneer het wetsvoorstel in werking zal treden. Daarnaast is de verblijfsregeling mogelijk aan verandering onderhevig, waarvan de uitvoeringsgevolgen niet onderzocht zijn.

Verder is gebleken dat het op dit moment niet mogelijk is om een betrouwbare inschatting te maken van het verwacht aantal personen dat gebruik zal gaan maken van de verblijfsregeling voor slachtoffers van ernstige benadeling. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat er weinig zicht is op de grootte van de doelgroep en hun verwachte aangiftebereidheid. De onzekerheid wat betreft te verwachte aantallen heeft tot gevolg dat de exacte impact op de IND lastig te bepalen is. Afhankelijk van de mate waarin het aantal aanvragen, verlengingen en intrekkingen zal toenemen, wordt impact verwacht op de werklast van de betrokken afdelingen en teams. Het is een risico dat de doorlooptijden voor het behandelen van zaken door de GIAM-teams oploopt wanneer het aantal te behandelen zaken stijgt en de bezetting ongewijzigd blijft. **Het is daarom raadzaam om ca. één jaar na inwerkingtreding middels een passende invoeringstoets eventuele knelpunten in de uitvoering te identificeren,** mede vanwege de onzekerheid rondom de te verwachten extra werklast voor de IND.

Daarnaast zal de geïntroduceerde verblijfsregeling voor slachtoffers van ernstige benadeling bestaan naast de verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel. Dit resulteert in een nieuwe situatie waarin deze twee verblijfsregelingen zicht tot elkaar zullen moeten gaan verhouden. Er worden een aantal risico's gesignaleerd naar aanleiding van de verblijfsrechtelijke verschillen tussen de regelingen:

- *Onduidelijkheid over het onderscheid tussen de strafbare feiten mensenhandel en ernstige benadeling.* Beide strafbare feiten lopen in elkaar

over en zijn lastig van elkaar te onderscheiden in de beginfase van een strafrechtelijk onderzoek. De verwachting is dat het onderscheid tussen beiden delicten zich uit zal kristalliseren middels jurisprudentie, maar dit kan enkele jaren duren. Tot die tijd kan dit de werkdruk voor de IND verhogen. Ook bestaat het risico dat de complexiteit van het werk toeneemt.

- *Onvoldoende duidelijkheid over het toepassingsbereik van de bedenktijd in geval van 'een geringste aanwijzing van mensenhandel'.* In hoeverre vermoedelijke slachtoffers van ernstige benadeling binnen de bedenktijd vallen heeft zowel gevolgen voor de werkdruk van de IND, als voor de doelgroep.
- *Onduidelijkheid over hoe de IND kan omgaan met het aanpassen van de verblijfsvergunning van verblijf bij mensenhandel naar verblijf bij ernstige benadeling.* De IND dient deze wijziging te kunnen motiveren in het besluit en in de Rechtbank wanneer de aanvrager in beroep gaat. Voor de IND is een motivering van het OM en/of de NLA van groot belang. Het is daarom een groot risico voor de IND dat de NLA aangeeft geen motivering te kunnen delen gedurende het strafrechtelijk onderzoek naar ernstige benadeling.

In het toekomstige proces ten aanzien van de verblijfsvergunning voor slachtoffers van ernstige benadeling zal de IND samenwerken met de AVIM, NLA, het OM en de KMar, gelijk aan de vergunning voor slachtoffers van mensenhandel. Deze ketensamenwerking zal in grote lijnen gelijk zijn aan de bestaande samenwerking. Wel is het voor de IND een risico dat de doorlooptijden oplopen mochten er verstoringen in de biometrieafname door de AVIM zijn. Hiermee is het een risico dat de streeftermijn van 24 uur voor het beslissen op een eerste aanvraag verblijf bij mensenhandel of ernstige benadeling niet langer gehaald kan worden. Ook zijn er aandachtspunten met betrekking tot een mogelijke toename in de werkdruk bij ketenpartners. Hierdoor kunnen foutgevoeligheden en doorlooptijden mogelijk toenemen. Vanwege de afhankelijkheden tussen de ketenpartners is het een risico dat dit kan dit doorwerken op de IND. Daarnaast is het van belang om aandacht te hebben voor de communicatie tussen ketenpartners onderling en met mogelijke slachtoffers van ernstige benadeling. Dit ziet onder andere op het belang van de IND om een duidelijke motivering te ontvangen van het OM en/of de NLA wanneer er gekozen wordt om af te schalen van mensenhandel naar ernstige benadeling.

Er zijn randvoorwaarden geïdentificeerd waaraan voldaan moet worden voor de IND de wijziging kan uitvoeren:

- Wet- en regelgeving dienen vast te staan.
- Er dient besloten te zijn hoe de IND om zal gaan met situaties waarin in het strafrechtelijk proces wordt 'afgeschaald' van mensenhandel naar ernstige benadeling. Het is raadzaam om dit proces met de ketenpartners (AVIM, NLA, OM en KMar) af te stemmen.
- De AVIM als schakel tussen IND en NLA voor het doorsturen van het M55-formulier bij aangifte van ernstige benadeling.
- Aanpassingen in de IV-systemen van de IND dienen te zijn uitgevoerd.
- Het verblijfsrechtelijk onderscheid tussen de delicten mensenhandel en ernstige benadeling dient duidelijk en tijdig gecommuniceerd te kunnen worden met slachtoffers.

Naar verwachting is een middelgroot implementatietraject nodig om de introductie van de verblijfsregeling voor slachtoffers van ernstige benadeling te implementeren. Een implementatietraject duurt standaard zes maanden, maar kan langer of korter duren naar gelang de moeilijkheidsgraad van de inhoud en de IV-wijziging. De introductie van de verblijfsregeling vereist kleine aanpassingen aan het huidige

(INDiGO) en aanpassingen van nog onbekende grootte in het toekomstige IV-systeem van de IND (TIV).

De incidentele kosten voor het implementeren van de wetswijziging in de IV-systemen zijn naar verwachten €0,5 miljoen. De structurele kosten die gepaard gaan met de toename van de werklust voor de IND konden niet berekend worden.

Er zijn twee kansen geïdentificeerd naar aanleiding van de introductie van verblijf bij ernstige benadeling:

- De verblijfsrechtelijke bescherming voor slachtoffers van misstanden in de arbeidssfeer krijgt een groter bereik. Dit komt ten goede van de vermoedelijke slachtoffers van ernstige benadeling en kan een positief effect hebben op het strafproces.
- Met de wijziging wordt kans gezien om de registratie van het gebruik van de verblijfsregelingen bij arbeidsuitbuiting (als onderdeel van mensenhandel) en ernstige benadeling te verbeteren.

Gevolgen voor de doelgroep

Met de introductie van verblijfsregeling voor slachtoffers van ernstige benadeling, kunnen personen die zonder verblijfsrecht slachtoffer zijn geworden van ernstige benadeling, en die hiervan aangifte hebben gedaan of anderszins meewerken aan het strafrechtelijk onderzoek, aanspraak maken op rechtmatig verblijf. In deze zin wordt met de introductie van de verblijfsregeling recht gedaan aan de belangen van deze groep. Wel bestaan er verblijfsrechtelijke verschillen tussen de verblijfsregelingen voor slachtoffers van ernstige benadeling en slachtoffers van mensenhandel. Hierdoor kan het afschalen van mensenhandel naar ernstige benadeling grote gevolgen hebben voor de categorieën slachtoffers die geen of minder verblijfsrechten hebben onder de verblijfsregeling voor slachtoffers van ernstige benadeling dan onder de verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel.

Daarnaast zijn er categorieën slachtoffers van ernstige benadeling die in het huidige wetsvoorstel mogelijk geen verblijfsrecht hebben gedurende (een deel van) het strafproces. Dit is denkbaar bij EU-onderdanen die geen verblijfsrecht ontleen aan het EU-recht en personen die ten tijde van het strafbare feit rechtmatig verbleven maar hun verblijfsrecht verliezen gedurende het strafproces. Voor een gedeelte van deze groep - GVVA-vergunningshouders ten tijde van het strafbare feit - is de beleidsafpraak gemaakt om hen wel een vergunning voor slachtoffers van ernstige benadeling te verlenen na verlies van de GVVA vergunning. Voor het overige gedeelte van deze groep is er geen oplossing bekend. Door geen beleid te maken voor deze groepen vermoedelijke slachtoffers van ernstige benadeling ontstaat een groot risico voor deze personen om zonder verblijfsrechtelijke bescherming te geraken in een situatie gekenmerkt door kwetsbaarheid. Daarbovenop kunnen slachtoffers minder geneigd zijn om medewerking te verlenen aan een strafrechtelijk onderzoek als daarbij geen verblijfsrechtelijke bescherming, opvang en voorzieningen beschikbaar is voor hen.

In de situatie waar sprake is van (tijdelijk) verlaagd doenvermogen hebben slachtoffers van ernstige benadeling moeite om de situatie en wat er van hen gevraagd wordt te overzien. Daarom is belangrijk dat de IND de processen rondom de verblijfsvergunning voor slachtoffers van ernstige benadeling zo doenlijk mogelijk inricht. Ook is het belangrijk om de verschillen tussen de verblijfsregelingen tijdig duidelijk te communiceren. Wanneer slachtoffers niet begrijpen wat de regelingen inhouden en wat dit voor hen betekent, levert dit een risico op in het kader van de menselijke maat.

Bijlage I: Infographic



Uitvoeringstoets verblijf bij ernstige benadeling

Resultaten uitvoeringstoets januari 2026

*Uitvoeringstoets naar de gevolgen van de introductie van een
verblijfsregeling voor slachtoffers van het nieuwe strafbare feit ernstige
benadeling*

uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid voor de IND



op randvoorwaarden uitvoerbaar op randvoorwaarden handhaafbaar



randvoorwaarden:

- Wet- en regelgeving dienen vast te staan
- Er dient besloten te zijn hoe de IND om zal gaan met afschaling van mensenhandel (MH) naar ernstige benadeling (EB)
- De AVIM als schakel tussen IND en NLA voor het M55-formulier
- IV-systemen dienen aangepast te zijn
- Duidelijke communicatie over het verblijfsrechtelijk onderscheid MH en EB

! risico's:

- Wet- en regelgeving staan nog niet vast
- Betrouwbare inschatting van het aantal aanvragen niet mogelijk
- Onvoldoende duidelijkheid over de toepassing van 'geringste aanwijzing mensenhandel'
- Onduidelijkheid over het onderscheid tussen MH en EB
- Benodigde motivering bij afschaling van MH naar EB
- Oplopen van doorlooptijden
- Toename foutgevoeligheid en/of doorlooptijden bij ketenpartners



kansen

- Groter bereik verblijfsrechtelijke bescherming
- Verbetering van de data-registratie van arbeidsuitbuiting

uitvoerbaarheid voor aanvragers



op randvoorwaarden uitvoerbaar



- Goede, eenduidige en tijdige communicatie naar aanvragers



- Categorieën slachtoffers die buiten de verblijfsrechtelijke bescherming vallen
- Risico menselijke maat door toename complexiteit voor de aanvrager
- Risico op lage aangiftebereidheid voor EB

impact



	geen	klein	<u>middel-</u> <u>matig</u>	groot
IND	☐	☒	☐	☐
aanpassing(en) IV-systemen	☐	☒	☐	☐
risico procesverstoringen	☐	☒	☐	☐
aanvragers	☐	☐	☒	☐



eenmalig €500.000
structureel [n.t.b.]



FTE
[n.t.b.]



toename inhoudelijke complexiteit

planning



invoering mogelijk m.i.v. 6 maanden na vaststaan regelgeving, indien aan randvoorwaarden voldaan

Bijlage II: Bevraagde organisaties en onderdelen

Bevraagde organisaties

- IND
 - Strategie en Uitvoeringsadvies
 - Advies Regulier Verblijf en Nederlanderschap
 - Strategie en Thematisch Advies
 - Regulier Verblijf en Nederlanderschap
 - Geweld in Afhankelijkheidsrelaties en Mensenhandel
 - Handhaving
 - Business Innovation & Support
 - Juridische Zaken
 - RV
 - Dienstverleners
 - Handhaving
 - Klantinformatiecentrum
 - Klantredactie
 - Klantinzicht
 - Ketenservice
 - Zakelijk Beheer
 - Informatievoorziening
 - Productiehuis
 - Toekomstige Informatievoorziening Rechten
 - Bedrijfsvoering
 - Business Informatie Centrum
 - Financiën en Business Informatie
- Directie Migratiebeleid
- Openbaar Ministerie
- Koninklijke Marechaussee
- Nederlandse Politie, Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel
- Nederlandse Arbeidsinspectie
- Stichting FairWork

Bijlage III: Aantallen verblijf bij mensenhandel

Deze bijlage geeft de aantallen met betrekking tot verblijf bij mensenhandel weer. Voor een toelichting op de gebruikte cijfers en de gemaakte analyse, zie Bijlage IV. Al deze aanvragen worden behandeld door de GIAM-teams, behalve de beroepszaken, welke worden behandeld door JZ.

Bedenktijd, eerste aanvraag, verlenging en voortgezet verblijf

Jaarlijks worden rond de 200 aanvragen voor de verblijfsregeling mensenhandel ingediend.

Tabel III.1 Aantallen aanvragen bedenktijd bij mensenhandel, aanvraag verblijf bij mensenhandel, aanvraag verlenging vergunning verblijf bij mensenhandel en aanvraag voortgezet verblijf bij mensenhandel

Soort zaak	2023	2024	2025*
Bedenktijd	194	211	184
Aanvraag verblijf bij mensenhandel	208	217	193
Verlenging verblijf bij mensenhandel	51	49	47
Voortgezet verblijf	47	41	27

*t/m oktober 2025

De IND beoordeelt ieder van deze aanvragen. De aanvragen die worden ingewilligd bestaan voor gemiddeld 94% uit slachtoffer-aangevers of slachtoffers die anderszins meewerken aan het strafproces. Deze personen kunnen slachtoffer zijn van verschillende soorten uitbuiting, waarvan de grootste groep slachtoffer is van seksuele uitbuiting. De categorie overige uitbuiting bestaat uit arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting. Het M55-formulier biedt momenteel niet de mogelijkheid om onderscheid te maken tussen arbeidsuitbuiting of criminele uitbuiting.

Tabel III.2 Afdoeningscluster van eerste aanvragen verblijf bij mensenhandel

Afdoeningscluster	2023	2024	2025*
Inwilliging	148	170	161
Afwijzing	58	46	29
Overig	<10	<10	<10

*t/m oktober 2025

Tabel III.3 Soort uitbuiting geregistreerd bij de ingewilligde aanvragen verblijf bij mensenhandel van slachtoffer-aangevers of slachtoffers die anderszins meewerken aan het strafproces

Soort uitbuiting	2023	2024	2025*
Seksuele uitbuiting	110	112	87
Overige uitbuiting	27	48	65
Orgaanhandel	<10	<10	<10
Onbekend	<10	<10	<10

*t/m oktober 2025

Intrekkingen

De verblijfsvergunning wordt ingetrokken als niet langer aan de voorwaarden wordt voldaan, bijvoorbeeld als er niet langer een strafrechtelijk onderzoek loopt.

Tabel III.4 Aantal ingetrokken vergunningen verblijf bij mensenhandel (aanvraag en verlenging) en voortgezet verblijf na mensenhandel

Soort zaak	2023	2024	2025*
Intrekking verblijf bij mensenhandel (aanvraag en verlenging)	112	146	108
Intrekking voortgezet verblijf	<10	<10	<10

*t/m oktober 2025

Bezwaarzaken

Als de eerste aanvraag of verlenging voor een verblijfsvergunning verblijf bij mensenhandel of aanvraag voortgezet verblijf na mensenhandel wordt afgewezen kan de aanvrager in bezwaar gaan. Ook kan de aanvrager in bezwaar gaan als reactie op de intrekking van de vergunning. Gemiddeld genomen gaat 65% van de aanvragers in bezwaar na een afwijzende beschikking op een eerste aanvraag of verlengingsaanvraag verblijf bij mensenhandel. 100% van de aanvragers gaat in bezwaar na een afgewezen aanvraag voortgezet verblijf na mensenhandel. Tot slot, gaat 24% van de aanvragers van wie de vergunning wordt ingetrokken in bezwaar.

Tabel III.5 Aantal bezwaarzaken verblijf bij mensenhandel

Soort zaak	2023	2024	2025*
Bezwaar op afgewezen aanvraag of verlenging	52	40	14
Bezwaar op afgewezen voortgezet verblijf	17	18	22
Bezwaar op intrekking	22	37	31

*t/m oktober 2025

Beroepszaken

Als het bezwaar ongegrond wordt verklaard kan de aanvrager in beroep gaan bij de Rechtbank. Gemiddeld genomen gaat iets meer dan de helft van de aanvragers in beroep na een ongegrond bezwaar.

Tabel III.6 Aantal beroepszaken verblijf bij mensenhandel

Soort zaak	2023	2024	2025*
Beroep na afgewezen aanvraag of verlenging	23	30	11
Beroep na afgewezen aanvraag voortgezet verblijf	<10	<10	10
Beroep na intrekking	<10	11	15

*t/m oktober 2025

Bijlage IV: Verantwoording cijfers verblijf bij mensenhandel en verblijf bij ernstige benadeling

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is een kwantitatieve analyse gedaan. Hiervoor zijn databestanden uit het datawarehouse van de IND opgevraagd bij het Business Informatie Centrum (BIC). Voor een deel betreft het gegevens die met een query rechtstreeks op de database van het systeem INDiGO zijn verkregen. Een query op INDIGO levert gegevens op die niet per definitie reproduceerbaar zijn, omdat deze afhankelijk zijn van het peilmoment. Gegevens die met een query zijn gegenereerd zijn minder betrouwbaar dan standaard geleverde gegevens uit het datawarehouse van de IND.

Het gaat bij een query om gegevens die op een complexe manier afgeleid moeten worden, waarbij rekening gehouden moet worden met de ingewikkelde opbouw van de INDiGO-database. Toekomstige cijferleveringen met betrekking tot deze gegevens kunnen, indien deze in het datawarehouse van de IND worden ontsloten, derhalve afwijken van wat door middel van een query is aangeleverd.

Het door BIC aangeleverde databestand bevat informatie over aanvragen, aanvragen voortzetting, bezwaarprocedures, beroepsprocedures, intrekkingen en uitstel van vertrek in het kader van verblijf voor slachtoffers van mensenhandel tussen januari 2023 en oktober 2025. De bijbehorende kwalificaties van deze informatie zijn 305 (voortgezet verblijf na mensenhandel), 420 (mensenhandel), 421 (mensenhandel kan niet meewerken), 852 (beroep AC), 311 (intrekking verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd) en 779 (bedenktijd mensenhandel).

Rekenvoorbeeld verblijf bij ernstige benadeling

In hoofdstuk 4.1.3 staat een rekenvoorbeeld waarbij wordt weergegeven hoeveel verwachte extra zaken er volgen uit 100 eerste aanvragen verblijf bij ernstige benadeling. In dit rekenvoorbeeld zijn de aantallen aanvragen, verlengingen, voortgezet verblijf en intrekkingen gebaseerd op de werksoort verblijf bij mensenhandel en voortgezet verblijf na mensenhandel over de periode januari 2023 t/m oktober 2025 gebruikt.

Hieruit volgen de volgende percentages vervolgpcedures:

- 22% van de eerste aanvragen verblijf bij mensenhandel worden afgewezen
- Verhoudingsgewijs wordt in 24% van de eerste aanvragen een verlenging aangevraagd
- 65% van de personen waarbij de eerste aanvraag of verlengingsaanvraag is afgewezen gaat in bezwaar
- Verhoudingsgewijs wordt in 19% van de eerste aanvragen een vergunning voortgezet verblijf na mensenhandel aangevraagd
- 49% van de aanvragen voortgezet verblijf wordt afgewezen
- 100% van de personen waarbij de aanvraag voortgezet verblijf wordt afgewezen gaat in bezwaar
- Verhoudingsgewijs wordt in 58% van het aantal aanvragen en verlengingen een intrekkingzaak opgevoerd
- 86% hiervan wordt daadwerkelijk ingetrokken
- 24% gaat in bezwaar na een intrekking van de verblijfsvergunning (eerste aanvraag en verlenging)

Dit rekenvoorbeeld is gebaseerd op de volgende aannames:

- Er wordt aangenomen dat slachtoffers van ernstige benadeling zich hetzelfde zullen gedragen in het aanvragen van verlenging en voortgezet verblijf, alsook in het aantekenen van bezwaar als slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel.
- Eerste aanvraag
 1. Het percentage afwijzingen is gebaseerd op het percentage afgewezen aanvragen verblijf bij mensenhandel. Het is niet mogelijk om dit uit te splitsen op categorie slachtoffer of soort uitbuiting omdat dit niet wordt geregistreerd bij een afwijzing, enkel bij een inwilliging.
 2. Het percentage dat in bezwaar gaat, percentage van het aantal bezwaren dat ongegrond wordt verklaard en percentage dat na een ongegrond bezwaar in beroep gaat is gebaseerd op de percentages voor eerste aanvragen en verlengingsaanvragen gezamenlijk. Vanwege de data rapportering is het niet mogelijk dit percentage voor enkel eerste aanvragen te berekenen.
- Verlenging
 1. Het rekenvoorbeeld is gebaseerd op het aantal verlengingsaanvragen als percentage van het aantal ingediende eerste aanvragen. Het is niet mogelijk om uit te splitsen over categorie slachtoffers of soort uitbuiting omdat dit niet wordt geregistreerd voor afwijzingen, en daarmee niet wordt geregistreerd voor alle ingediende verlengingsaanvragen.
- Voortgezet verblijf
 1. Het rekenvoorbeeld is gebaseerd op het aantal aanvragen voor voortgezet verblijf als percentage van het aantal ingediende eerste aanvragen voor verblijf bij mensenhandel.
 2. Het afwijzingspercentage en percentage dat hierop in bezwaar gaat is gebaseerd op de aanvragen voor voortgezet verblijf bij mensenhandel.
 3. De mogelijkheden voor het aanvragen van voortgezet verblijf zijn groter bij verblijf na mensenhandel dan deze zullen worden voor verblijf na ernstige benadeling. Het is niet mogelijk om de data over aanvragen voortgezet verblijf uit te splitsen op grond van de voorwaarde waaraan voldaan wordt. Daarom is er voor gekozen om te rekenen met hetzelfde percentage. Dit zal mogelijk een overschatting van het percentage aanvragen voortgezet verblijf bij ernstige benadeling zijn.
- Intrekking
 1. Het rekenvoorbeeld is gebaseerd op het aantal intrekkingszaken van een eerste vergunning of verlenging van de verblijfsvergunning bij mensenhandel als percentage van het aantal eerste aanvragen en verlengingen verblijf bij mensenhandel.
 2. Het aantal intrekkingen is gebaseerd op het aantal vergunningen dat daadwerkelijk wordt ingetrokken na de beoordeling van de intrekking, als percentage van aantal intrekkingszaken.
 3. Het percentage dat in bezwaar gaat na een intrekking is gebaseerd op data over bezwaarzaken na een ingetrokken eerste vergunning, verlenging en voortgezet verblijf. Het was niet mogelijk om het bezwaar uit te splitsen over de werksoorten eerste aanvraag, verlenging en voortgezet verblijf. Het aandeel voortgezet verblijf in de bezwaren op intrekkingen is zeer klein, aangezien het aantal ingetrokken vergunning voortgezet verblijf na mensenhandel ook zeer klein is. Dit percentage wordt toegepast op enkel ingetrokken vergunningen aanvraag en verlenging.

Beperkingen in het doorrekenmodel:

- De doelgroep voor de verblijfsregeling voor slachtoffers ernstige benadeling wijkt af van de doelgroep voor de verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel (zie ook paragraaf 4.2). Zo komen bij de nieuwe vergunning voor slachtoffers van ernstige benadeling enkel slachtoffers in aanmerking, terwijl bij de bestaande vergunning bij mensenhandel ook getuige-aangevers en slachtoffers die niet kunnen meewerken in aanmerking voor een vergunning. Daarnaast verschilt het welke nationaliteiten in aanmerking komen voor de vergunning en wat de benodigde verblijfsrechtelijke status is ten tijde van het strafbare feit om in aanmerking te komen. De vergunning voor verblijf bij ernstige benadeling is enkel bedoeld voor derdelanders die ten tijde van het strafbare feit geen rechtmatig verblijf hadden, terwijl de vergunning voor slachtoffers van mensenhandel in de praktijk voor ieder slachtoffer beschikbaar is. Omdat zaken als verblijfsstatus en type slachtoffer/getuige-aangever niet worden geregistreerd voor alle aanvragen is het niet mogelijk om deze zaken uit te filteren. Daarom zijn de percentages voor het rekenvoorbeeld berekend op basis van de volledige doelgroep die in aanmerking komt voor verblijf bij mensenhandel.
- Er zal meerdere factoren van invloed op of slachtoffers van mensenhandel (en in de toekomst ernstige benadeling) een verlenging of voortgezet verblijf aan zullen vragen, waaronder de duur van het strafrechtelijk onderzoek, en of het OM besluit om over te gaan tot vervolging van de vermoedelijk dader. Het is niet mogelijk om deze variabelen te becijferen. Daarom zal bij benadering de huidige percentages verlengingen en voortgezet verblijf genomen worden voor verblijf voor slachtoffers van mensenhandel.

Dit rekenvoorbeeld is exclusief de volgende aanvragen en zal daarom naar verwachting een onderschatting van de daadwerkelijke werklastverzwaring voor de IND zijn:

- Beroepszaken na ongegrond bezwaar na een afgewezen eerste aanvraag
- Bezwaar- en beroepszaken na afgewezen verlengingsaanvraag
- Beroepszaken na ongegrond bezwaar na afgewezen aanvraag voortgezet verblijf
- Beroepszaken na na ongegrond bezwaar op ingetrokken vergunning
- Intrekkingen van vergunning voortgezet verblijf, en bezwaar- en beroepszaken die daarop volgen
- Mogelijke toename in aangeboden bedenktijd
- Mogelijke toename in verblijf bij mensenhandel
- Mogelijk extra werklast door het wisselen tussen de strafbare feiten mensenhandel en ernstige benadeling in het strafrechtelijk onderzoek en daaruit volgend een wissel in de verblijfsvergunning
- Aanvragen, verlenging, voortgezet verblijf, bezwaar, beroep en intrekkingen voor familieleden van slachtoffers ernstige benadeling

Tabel IV.1 Rekenvoorbeeld aantal verwachte extra zaken

Werksoort	Percentage	Aantal verwachte zaken
Eerste aanvraag		
Eerste aanvraag	-	100
Afwijzing eerste aanvraag	22%	22
Bezwaar na afwijzing eerste aanvraag	65%	14
Verlenging verblijfsvergunning		
Aanvraag verlenging	24%	24

Aanvraag voortgezet verblijf		
Aanvraag voortgezet verblijf	19%	19
Afwijzing aanvraag vv	49%	9
Bezwaar na afwijzing aanvraag vv	100%	9
Intrekking verblijfsvergunning, exclusief voortgezet verblijf		
Behandelen intrekking aanvraag of verlenging	58%	72
Intrekking vergunning	86%	62
Bezwaar op ingetrokken verblijfsvergunning	24%	15
Totaal te behandelen zaken		253

Normtijden en fte

Uitgangspunten berekening:

- Voor het berekenen van de verwachte benodigde tijd voor het behandelen van de zaken in het rekenvoorbeeld zijn de normtijden gebruikt die gelden voor het behandelen van een soortgelijke zaak voor verblijf bij mensenhandel.
- Het aantal fte's zijn berekend conform de vaste afspraken met de afdeling FBI/Concern Control van de IND.
- De personele capaciteit weergegeven in het rekenvoorbeeld betreft de directe personele capaciteit en is exclusief de indirecte personele capaciteit (o.a. inzet operationeel manager, extra senior medewerkers, ondersteunende medewerkers).

Tabel IV.2 Normtijden verblijf bij mensenhandel

Werksoort	minuten
Behandelen bedenktijd	240
Behandelen aanvraag VVR zonder MVV kwalificatie 420	600
Behandelen VVR verlenging kwalificatie 420	300
Behandelen voortgezet verblijf kwalificatie 305	720
Behandelen intrekking	1020
Behandelen bezwaar	1020

Tabel IV.3 Rekenvoorbeeld verwachte aantal extra uren werklust en benodigde fte voor behandelen verblijf bij mensenhandel

Werksoort	Aantal verwachte zaken	Aantal extra uren	Aantal extra fte
Eerste aanvraag			
Eerste aanvraag	100	1000	0,8
Bezwaar na afwijzing eerste aanvraag	14	241	0,1
Verlenging verblijfsvergunning			
Aanvraag verlenging	24	119	0,2

Aanvraag voortgezet verblijf			
Aanvraag voortgezet verblijf	19	223	0,2
Bezwaar na afwijzing aanvraag vv	9	155	0,1
Intrekking verblijfsvergunning, exclusief voortgezet verblijf			
Behandelen intrekking aanvraag of verlenging	72	1224	1,0
Bezwaar op ingetrokken verblijfsvergunning	15	255	0,2
Totaal	253	3181	2,6 fte

Bijlage V: Vragenlijst uitvoeringstoets

A. Organisatie

- Zijn de voorziene aanpassingen van het beleid zo geformuleerd dat procedures, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken helder gedefinieerd zijn?
- Welke gevolgen heeft de aanpassing van de wet voor de inrichting van de organisatie?
- Welke gevolgen heeft de aanpassing van de wet voor de indeling van werkprocessen (administratieve organisatie)? – zijn nieuwe werkprocessen nodig?

B. Inhoud en doorlooptijden

- Wat is de impact van de wijziging op de inhoud cq complexiteit van de verschillende werkzaamheden?
- Leidt de wijziging tot aanpassing beleid- en/of regelgeving. Zo ja, welke beleidsregels betreft dit?
- Zijn voorzieningen nodig voor afhandeling van lopende zaken of bezwaarprocedures? Zo ja, hoe zien deze eruit? Is hiervoor overgangsrecht nodig?
- Zijn er overgangsgroepen/vrijstellingsregelingen waar rekening mee moet worden gehouden en wat zijn de juridische consequenties hiervan?
- Wat is de impact van de wijziging op de duur van verschillende processtappen?
- Welke invloed heeft de wijziging op de behandelduur van zaken (doorlooptijden)?
- Welke impact heeft de wijziging op het behalen van de wettelijke beslistermijnen?
- Welke impact heeft de wijziging op voorraden en mogelijke achterstanden?

C. Personeel en opleiding

- Welke gevolgen zijn er voor de verschillende soorten werkzaamheden, werklast, activiteiten bij de uitvoeringsorganisatie?
- Zijn er consequenties voor het aantal medewerkers (uitgedrukt in fte's)?
- Zijn er consequenties voor de functieprofielen/soorten functies?
- Zijn er gevolgen voor de middenloonsom van salarissen?
- Zijn er voldoende personele mogelijkheden voor uitvoering en handhaving?
- Welke opleidings-, wervings- en selectieactiviteiten zijn noodzakelijk?
- Welke gevolgen zijn er voor inhuur van gespecialiseerde diensten, zoals medici, tolken, advocatuur etc.?
- Zijn aanpassingen van huisvesting noodzakelijk?
- Zijn er andere infrastructurele aanpassingen nodig?

D. Handhaving

- Welke risico's zijn er op gebied van handhaving?
Denk hierbij aan fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik.
- Zijn er nog gevolgen voor HIK/HTO?
- Zijn er gevolgen voor de handhaving coördinatoren van de verschillende beslisdirecties?
- Zijn er gevolgen voor de handhavingssignalen in INDiGO?

E. Communicatie

- Wat moet inhoudelijk intern gecommuniceerd worden?

- Wat moet inhoudelijk naar de klant toe gecommuniceerd worden?
- Welke aanpassingen in communicatie uitingen zijn nodig?

F. ICT/IV

- Zijn er voldoende technische mogelijkheden voor uitvoering en/of handhaving?
- Welke informatie moet er in (geautomatiseerde) systemen geregistreerd en gerapporteerd worden voor bijvoorbeeld de beleidsevaluatie?
- Welke aanpassingen in (geautomatiseerde) systemen zijn noodzakelijk om te kunnen registreren en te rapporteren (INDiGO en Metis)? Zijn de systemen voldoende op elkaar afgestemd (zowel intern als extern met andere ministeries en/of uitvoeringsorganisaties)?
- Wat zijn de ICT-gevolgen voor de gehele keten?

G. Effecten voor de aanvrager

- Welke (sub)doelgroepen worden geraakt?
- Wat wordt er van hen verwacht van naar aanleiding van de wijziging?
- Is de wijziging te begrijpen voor de doelgroep?
- Wat zijn de consequenties van de wijziging voor de doelgroep?
- Kunnen aanvragers doen wat er van hen verwacht wordt?
Houd bij het beantwoorden van deze vraag rekening met de situatie van de aanvragers:
 - Bevinden aanvragers zich in een stressvolle levensgebeurtenis?
 - Is er een veelheid aan verschillende instanties die op eigen wijze actie vragen van aanvragers? (regeldruk)
 - Zijn aanvragers van anderen afhankelijk voor het correct/tijdig voltooien van de gevraagde actie?
 - Is er een (voor aanvragers) logisch moment of aanleiding om de gevraagde actie te ondernemen?
- Wat zijn de consequenties van onoplettendheid? Staan deze gevolgen in verhouding tot de gemaakte fout?
- Heeft de wijziging impact op de pijlers van het dienstverleningsconcept/de ontwerpprincipes?
- Zijn er waarborgen in het wetsvoorstel om de geïdentificeerde knelpunten weg te nemen?
- Wat zijn de gevolgen van de voorgestelde wijziging voor de aanvrager, en hoe worden deze beoordeeld in het kader van de menselijke maat en doenvermogen?

H. Keteneffecten bij instanties buiten de uitvoeringsorganisatie

- Welke instanties zijn binnen de keten direct verbonden met de organisatie?
- Zijn er nadere of nieuwe afspraken met ketenpartners nodig?
- Wat zijn de kritische factoren voor een optimale afstemming in de keten?
- Zijn er activiteiten die gezamenlijk met andere partners in de keten kunnen worden ondernomen (bijv. opleiding/werving personeel) en zo ja op welke manier zou hieraan uitvoering kunnen worden gegeven?
- Heeft de voorgestelde wijziging gevolgen voor het uitwisselen van gegevens met ketenpartners?

I. Implementatie

- Welke problemen worden voorzien die samenhangen met de implementatie van de nieuwe wet: termijn van implementatie, aanloop, overgangsregeling, werkvoorraden en achterstanden?
- Welke lagere en/of aanvullende regelgeving is noodzakelijk?
- Welk systeem van (tussentijdse) evaluatie is gewenst?

- Welke informatievoorziening aan welke partijen is noodzakelijk?
- Hoe kan de wijziging gemonitord worden t.b.v. de invoeringstoets?

J. Financiële gevolgen

- Welke totale financiële incidentele (incl. IV) gevolgen zijn er (uitgedrukt in euro's)?
- Welke totale financiële structurele gevolgen (incl. personeel, IV, huisvesting, inhuur derden) zijn er (uitgedrukt in euro's)?
- Wat is het totale kostenoverzicht uitgesplitst naar structurele en incidentele kosten en naar kostensoorten (zoveel mogelijk gedifferentieerd)?

K. Risico's en knelpunten, randvoorwaarden en kansen?

- Zijn er randvoorwaarden voor de organisatie verbonden aan een verantwoorde uitvoering van de wet?
- Welke aspecten raken de AVG? Moeten er een DPIA worden uitgevoerd?
- Wat zijn de belangrijkste risico's verbonden aan de invoering van de wet?
- Wat zijn de belangrijkste knelpunten verbonden aan de invoering van de wet?
- Wat zijn de belangrijkste kansen verbonden aan de invoering van de wet?