



Evaluatie gendergerelateerd vreemdelingenbeleid in Nederland

Juli 2008

Justitie



Immigratie- en Naturalisatiedienst

Evaluatie Gendergerelateerd Vreemdelingenbeleid in Nederland

Uitvoeringsbeleid, praktische invulling en
gevolgen voor de vreemdeling

juli 2008
Immigratie- en Naturalisatiedienst
Stafdirectie Uitvoeringsbeleid
IND Informatie- en Analysecentrum (INDIAC)

Managementsamenvatting

Doel en omvang van de evaluatie

Op verzoek van de Directie Vreemdelingenbeleid (DVB) (Ministerie van Justitie) en de Hoofddirectie van de IND is een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop de IND het gendergerelateerde uitvoeringsbeleid heeft vormgegeven. Door DVB is aangegeven dat er behoefte bestaat aan een dergelijke evaluatie. Dit rapport hoopt in de informatiebehoefte over het gendergerelateerde vreemdelingenbeleid te kunnen voorzien.

Het onderzoek strekte zich uit tot zes thema's, te weten slachtoffers van mensenhandel, eerdergerelateerd geweld, achterlating, huiselijk geweld, vrouwelijke genitale verminking en homoseksualiteit/transgender.

Uitkomsten van de evaluatie

In de evaluatie is de centrale onderzoeksvraag 'Wat zijn de gevolgen van het gendergerelateerde uitvoeringsbeleid en de praktische invulling hiervan voor de vreemdeling' als volgt beantwoord.

Het gendergerelateerde beleid is thans zodanig ontwikkeld dat er een kader is waarin aanvragen van vreemdelingen die verband houden met de onderzoeksthema's van deze beleidsevaluatie kunnen worden getoetst en waarin indien nodig bescherming kan worden geboden door het verlenen van een verblijfsvergunning. Dat neemt niet weg dat het beleid op een aantal punten verder kan worden verduidelijkt of verbeterd. De uitvoeringspraktijk is er zowel binnen het proces regulier als het proces asiel in geslaagd het beleid concreet handen en voeten te geven. Er is een eerste aanzet gegeven tot een procesoverstijgende samenwerking. Vooral op het gebied van mensenhandel en eerdergerelateerd geweld is een verdere procesoverstijgende benadering, ook bij de beoordeling van aanvragen, het overwegen waard. De samenwerking met ketenpartners en belangenorganisaties is over het algemeen goed maar kan op een aantal punten verder worden uitgebouwd. Er is veel gebeurd op het gebied van opleiding en voorlichting, zowel binnen als buiten de IND. Dit moet in de toekomst een constant aandachtspunt blijven nu van verschillende kanten is aangegeven dat hieraan behoefte bestaat en er aanwijzingen zijn dat bepaalde groepen onvoldoende op de hoogte zijn van de mogelijkheden die het gendergerelateerde beleid biedt. Goed foldermateriaal, dat bovendien *up to date* wordt gehouden, is hierbij van belang. Er is verder verbetering mogelijk op het gebied van registratie; thans worden op allerlei plaatsen binnen de IND Excelbestanden bijgehouden omdat een centrale registratie ontbreekt en omdat gendergerelateerde aanvragen niet uit Indis, het computersysteem van de IND, kunnen worden gehaald. Het verdient aanbeveling dit binnen INDIGO (het nieuw te ontwikkelen computersysteem van de IND) wel mogelijk te maken, te meer daar de Nederlandse overheid op grond van internationale verplichtingen gehouden is informatie over de afhandeling van gendergerelateerde aanvragen te leveren.

Over het algemeen kan worden gesteld dat het gendergerelateerde vreemdelingenbeleid afdoende rechtsbescherming biedt en verder is uit deze evaluatie naar voren gekomen dat deze bescherming over het algemeen indien nodig ook daadwerkelijk wordt geboden door middel van het verlenen van een verblijfsvergunning. Wel zijn er op alle onderzoeksthema's nog aandachtspunten en discussiepunten aanwezig die in de toekomst aandacht behoeven. De rechtsbescherming voor de vreemdeling is per thema besproken in hoofdstuk zes van de rapportage en wordt hieronder kort weergegeven.

Slachtoffers van mensenhandel

De toegenomen aandacht voor (potentiële) slachtoffers van mensenhandel heeft ook in de praktijk tot resultaten geleid. Zowel het proces regulier als het proces asiel laat sinds 2006 een behoorlijke toename zien van het aantal gesignaleerde slachtoffers, behandelde aanvragen en verleende vergunningen. Het proces regulier heeft sinds 2006 443 aanvragen voor een B9 vergunning behandeld en 354 vergunningen verleend. Op de aanmeldcentra voor asielzoekers werden in 2007 135 potentiële slachtoffers onderkend die in de gelegenheid zijn gesteld aangifte te doen. Met name vanuit het proces asiel is sinds 2007 een belangrijke toename te zien van het aantal signalen over mensenhandel dat wordt gedeeld met de

opsporing. Binnen het proces regulier is er op dit punt nog ruimte voor verbetering. Het beleid voor slachtoffers die bereid zijn om op enigerlei wijze mee te werken aan de opsporing lijkt voldoende tot ontwikkeling gekomen te zijn. Minder duidelijk is hoe het slachtoffers vergaat die niet willen meewerken aan een opsporingsonderzoek. Door belangenorganisaties worden verder bepaalde probleemgroepen gedefinieerd zoals ex-amv's en vreemdelingen die in bewaring zitten. Bij de toetsing van de aanvraag voor voortgezet verblijf wordt beoordeeld of terugkeer naar het land van herkomst mogelijk is en in ongeveer de helft van de gevallen wordt na deze toetsing een verblijfsvergunning verleend. Naar het oordeel van belangenorganisaties is dit te weinig. Een punt van zorg is de groep slachtoffers die na het al dan niet verlenen van een B9 vergunning met onbekende bestemming vertrekt en uit beeld verdwijnt. Verlening van een B9 vergunning kan dit, zo blijkt uit de cijfers, niet altijd voorkomen. Wellicht dat de Pilot beschermde opvang hier verandering in gaat brengen maar het is nog te vroeg om hier uitspraken over te doen.

Eergerelateerd geweld

Van september 2005 tot december 2007 werden in totaal 46 zaken verband houdend met eergerelateerd geweld geregistreerd door het proces regulier, waarvan er 16 zijn ingewilligd en 17 zijn afgewezen. In 13 gevallen is niet bekend hoe de zaak is afgehandeld. De samenwerking met de Unit MEP (Multi-Etnisch Politiewerk) van de politie Haaglanden is verbeterd en er is een kader ontwikkeld waarbinnen deze aanvragen kunnen worden beoordeeld. Een beslissing op basis van de analyses van de Unit MEP lijkt voldoende rechtszekerheid te bieden. Ook binnen het proces asiel blijkt ruimte te zijn om mensen die aannemelijk hebben gemaakt in hun land van herkomst het slachtoffer te worden van eergerelateerd geweld bescherming te bieden. Van de dertien eergerelateerde aanvragen die in een dossieronderzoek dat zich uitstrekte over aanvragen die in het 1^e kwartaal van 2007 werden onderkend werden zes aanvragen ingewilligd, waarvan vier op grond van eergerelateerd geweld. Sommige medewerkers zijn wel van oordeel dat van een asielzoeker die een beroep doet op eergerelateerd geweld meer wordt gevergd dan van een asielzoeker die zich beroept op vrouwelijke genitale verminking.

Achterlating

Met het beleid voor achtergelaten vrouwen wordt voornamelijk beoogd rechtsherstel te bewerkstelligen, zodat een vrouw in dezelfde verblijfsrechtelijke positie kan komen te verkeren als waarin zij zonder achterlating in zou hebben verkeerd. Deze doelstelling lijkt, mits een vrouw zich meldt, te worden gehaald. Van 2005 tot en met 2007 werden 110 zaken geregistreerd, waarbij in 47 gevallen de aanvraag is ingewilligd en in 35 gevallen afgewezen. In 28 gevallen is niet geregistreerd hoe de zaak is afgehandeld. De aanvragen van achtergelaten vrouwen laat een dalende lijn zien van 57 zaken in 2005 naar 22 zaken in 2007. De discussie richt zich met name op de vraag of het beleid voor achtergelaten vrouwen die tevens slachtoffer zijn van huiselijk geweld voldoende rechtsbescherming biedt en of de toetsing of er sprake is van bijzondere redenen van klemmende humanitaire aard afdoende is. Dit is echter een discussie waarover verschillende meningen kunnen bestaan. Wel is het zo dat uit het onderzoek is gebleken dat deze factoren in de afweging of een aanvraag moet worden ingewilligd of afgewezen worden meegenomen. Gelet op het relatief groot aantal aanmeldingen vanuit Marokko en de rol die de Stichting Steun Remigranten (SSR) hierin speelt zijn er op het gebied van voorlichting aan vrouwen van andere nationaliteiten die een (al dan niet afhankelijke) verblijfsvergunning in Nederland hebben mogelijk nog verbeterpunten. Het zou kunnen dat vrouwen uit andere landen zich minder melden omdat zij niet op de hoogte zijn van hun rechten. Verder zou in overweging genomen kunnen worden of de Regeling Verstrekkingen Bepaalde categorieën vreemdelingen (RVB) zoals die thans geldt voor slachtoffers van eergerelateerd geweld (indien daartoe aanleiding is) ook kan worden toegepast op achtergelaten vrouwen die inmiddels weer met een terugkeervisum Nederland zijn ingereisd maar nog niet beschikken over een verblijfsvergunning.

Huiselijk geweld

Van 2005 tot en met 2007 werden 604 reguliere aanvragen verband houdend met huiselijk geweld geregistreerd. In 495 gevallen (82%) is inwilligend beslist op de aanvraag, in 96 gevallen (16%) is de aanvraag afgewezen. Over het algemeen lijkt de rechtsbescherming voor slachtoffers van huiselijk geweld, mits zij aangifte doen en een doktersverklaring overleggen, redelijk gewaarborgd. Door de Federatie Opvang worden echter wel enkele juridische obstakels gesignaleerd die ervoor zorgen dat slachtoffers van huiselijk geweld hun weg soms niet kunnen vinden. Een betere voorlichting over het bestaande beleid aan de doelgroep zou de rechtsbescherming van deze groep kunnen verbeteren. Verder zou in overweging genomen kunnen worden om de afhankelijke positie van vrouwen te verminderen

door na drie jaar verblijf bij partner automatisch een vergunning voor voortgezet verblijf te verlenen. Bij het proces asiel zijn te weinig aanvragen die verband hielden met huiselijk geweld aangetroffen om hier duidelijke uitspraken over te doen. De ontwikkeling om in het landgebonden asielbeleid en in ambtsberichten meer duidelijkheid te verschaffen over de reële mogelijkheid om de bescherming van de autoriteiten in te roepen valt toe te juichen nu daarvan veelal zal af hangen of bescherming in Nederland moet worden geboden of niet.

Vrouwelijke genitale verminking

Uit een dossieronderzoek binnen het proces asiel dat zich uitstreckte over asielaanvragen die in het 1^e kwartaal van 2007 zijn ingediend zijn 53 zaken naar voren gekomen waarin vrouwelijke genitale verminking een rol speelde. In 43 van deze aanvragen (80%) is er inwilligend beslist op de aanvraag, waarvan 32 (60%) vanwege het beroep op vrouwelijke genitale verminking. Uit het onderzoek is gebleken dat het thema vrouwelijke genitale verminking in de gehoren door de ambtenaar aan de orde wordt gesteld indien hiertoe aanleiding is. Asielzoekers zijn vervolgens in alle gevallen bereid gebleken de gestelde vragen te beantwoorden. Er zijn in het dossieronderzoek geen dossiers aangetroffen waarin het beleid overduidelijk niet is toegepast of verkeerd is uitgelegd. Wel zou het beleid op sommige punten helderder geformuleerd kunnen worden. Tevens is het van belang de kennis van medewerkers *up to date* te houden nu er aanwijzingen zijn dat gewoonten rondom vrouwenbesnijdenis aan verandering onderhevig zijn. Verder is het aan te bevelen meer aandacht te besteden aan de vormen van vrouwelijke genitale verminking die kunnen volgen op de besnijdenis op jonge leeftijd, nu ook die vormen een schending van artikel 3 EVRM kunnen opleveren. Door velen die bij het onderwerp vrouwelijke genitale verminking betrokken zijn wordt betwijfeld of het verlenen van een verblijfsvergunning daadwerkelijk voorkomt dat een meisje besneden wordt. Nu hierover nauwelijks tot geen cijfers beschikbaar zijn is het echter niet mogelijk om hier uitspraken over te doen. Een verblijfsvergunning in Nederland biedt ouders mogelijk wel meer ruimte om een andere keuze te maken dan wanneer zij zouden terugkeren naar het land van herkomst.

Homoseksualiteit en transgender

In een dossieronderzoek bij het proces asiel zijn achttien zaken aangetroffen die verband hielden met homoseksualiteit. Negen van deze aanvragen zijn ingewilligd, waarvan zeven wegens het beroep op homoseksualiteit/interseksualiteit. De vrees voor misbruik van homoseksualiteit als asielmotief lijkt door het onderzoek niet gerechtvaardigd; de aantallen asielzoekers die hierop een beroep doen zijn gering en bovendien blijkt een oordeel mogelijk over de geloofwaardigheid van het relaas, iets wat volgens sommigen in geval van het asielmotief homoseksualiteit lastig te beoordelen is. In een enkel geval zijn in de beschikking overwegingen gebruikt die op gespannen voet staan met de inhoud van de motie Dittrich, waarbij van asielzoekers niet wordt gevergd dat zij bij terugkeer naar hun land van herkomst hun homoseksualiteit verborgen houden. Verder kunnen soms bij de beoordeling van herhaalde aanvragen vraagtekens worden gezet bij de toepassing van artikel 4:6 AWB; echter in vier gevallen is de herhaalde aanvraag wel ingewilligd. Belangenorganisaties als VWN en COC zijn van oordeel dat de vormgeving van het nader gehoor het voor asielzoekers lastig maakt om een intiem asielmotief als homoseksualiteit naar voren te brengen. Deze conclusie kan op grond van het dossieronderzoek niet getrokken worden; wel is in één geval sprake van een gegronde bejegeningssklacht. Het is niet goed mogelijk om op basis van achttien zeer uiteenlopende dossiers een conclusie te trekken over de vraag of het beleid in de uitvoering voldoende rechtsbescherming biedt. Indien een volledig beeld zou willen worden verkregen over hoe aanvragen van homoseksuelen/transgender binnen het proces asiel behandeld worden, dan is aanvullend onderzoek nodig. Door middel van de in paragraaf 1.3. besproken *query* kunnen op een betrekkelijk eenvoudige en betrouwbare manier alle aanvragen van homoseksuelen uit het systeem worden gehaald en verder onderzocht.

Over de positie van transseksuelen in de asielprocedure kan geen uitspraak worden gedaan nu dergelijke zaken niet zijn aangetroffen in het dossieronderzoek, wel is aan één interseksuele persoon een vluchtelingenstatus verleend. De beoordeling van medische nood voor transseksuelen in reguliere aanvraagprocedures is belegd bij Bureau Medische Advisering en behoeft verder geen aanpassing. Uit de geringe aantallen transseksuelen die jaarlijks een verblijfsaanvraag in Nederland indienen blijkt dat een eventuele vrees voor een massale toestroom met daarmee samenhangende kosten die de behandeling met zich meebrengt vooralsnog niet gerechtvaardigd is.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	5
Doel en omvang van de evaluatie	5
Uitkomsten van de evaluatie	5
Inhoudsopgave	9
1. Inleiding	11
1.1. Achtergrond en Onderzoeksvragen	11
1.2. Definities en onderzoekspopulatie	12
1.2.1. Definities	12
1.2.2. Onderzoekspopulatie	13
1.3. Methode van onderzoek	16
2. Internationale en nationale kaders van gendergerelateerd vreemdelingenbeleid	21
2.1. Inleiding	21
2.2. Internationale en nationale kaders	21
2.3. Kabinetsbeleid	23
3. Gendergerelateerde aspecten in de vreemdelingrechtelijke wet- en regelgeving	25
3.1. Slachtoffers van mensenhandel	25
3.2. Eergerelateerd geweld	27
3.3. Achterlating	29
3.4. Huiselijk geweld	30
3.5. Vrouwelijke genitale verminking	31
3.6. Homoseksuelen en transgender	32
3.7. Conclusie	34
4. Inbedding IND-organisatie	35
4.1. Contactpersonen Primair Proces	35
4.2. Aanspreekpunten Afdeling Uitvoeringsbeleid	36
4.3. Overige afdelingen	37
4.4. Opleidingen medewerkers	37
4.5. Conclusie	39
5. Samenwerking ketenpartners en belangenorganisaties	41
5.1. Mensenhandel	41
5.2. Eergerelateerd geweld en huiselijk geweld	44
5.3. Achterlating	47
5.4. Vrouwelijke genitale verminking	47
5.5. Homoseksualiteit en Transgender	48
5.6. Conclusie	49
6. Effecten gender-gerelateerd beleid	51
6.1. Slachtoffers van mensenhandel	51
6.1.1. Proces regulier	51
6.1.2. Proces asiel	53
6.1.3. Opsporing en voorkoming van mensenhandel	56
6.1.4. Conclusie	57
6.2. Eergerelateerd geweld	58
6.2.1. Proces regulier	58
6.2.2. Proces asiel	59
6.2.3. Conclusie	61
6.3. Achterlating	61
6.3.1. Proces regulier	61
6.3.2. Conclusie	63
6.4. Huiselijk geweld	64
6.4.1. Proces regulier	64
6.4.2. Proces asiel	66
6.4.3. Conclusie	66
6.5. Vrouwelijke genitale verminking	67

6.5.1. Proces asiel	67
6.5.2. Conclusie	73
6.6 Homoseksuelen en transgender	73
6.6.1. Proces asiel	74
6.6.2. Proces regulier	77
6.6.3. Conclusie	78
7. Conclusies en Aanbevelingen	79
Bibliografie	87

1. Inleiding

1.1. Achtergrond en Onderzoeksvragen

In opdracht van de Directie Vreemdelingenbeleid (Ministerie van Justitie) en de Hoofddirectie van de IND is een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop de IND het gendergerelateerde uitvoeringsbeleid heeft vormgegeven. Door DVB is aangegeven dat er behoefte bestaat aan een dergelijke evaluatie. Dit is in de loop van het onderzoek eveneens gebleken. Het projectteam heeft gedurende de onderzoeksperiode verschillende verzoeken om informatie gekregen. Indien dit mogelijk was, zijn vooruitlopend op dit verslag dan ook al voorlopige onderzoeksresultaten geleverd aan belangstellenden. Dit rapport hoopt verder in de informatiebehoefte over het gendergerelateerde vreemdelingenbeleid te kunnen voorzien.

Het onderzoek is uitgevoerd door Santhusia Alisentono, Sonja Avontuur en Laila Hassouna-Jansen van het IND Informatie- en Analysecentrum (INDIAC) in de periode december 2007 tot juni 2008.

In een gesprek met portefeuillehouders 'Gender' van DVB en de Afdeling Uitvoering Beleid (AUB) van de IND, is naar voren gekomen dat het gendergerelateerde beleid binnen het vreemdelingenbeleid een drietal doelen behelst, namelijk *bescherming van de vreemdeling*, *rechtsherstel van de vreemdeling* en *bewustwording bij de medewerker*. De doelstelling van dit onderzoek is het inzichtelijk maken in hoeverre bovengenoemde doelen zijn behaald waarna mogelijke aanbevelingen gedaan worden ter verbetering van de uitvoeringspraktijk.

De *centrale onderzoeksvraag* in deze beleidsevaluatie is:

Wat zijn de gevolgen van het gendergerelateerde uitvoeringsbeleid en de praktische invulling hiervan voor de vreemdeling?

Voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag zijn de volgende subvragen meegenomen in het onderzoek:

1. Welk gendergerelateerd beleid is ten behoeve van de uitvoeringspraktijk van de IND ontwikkeld?
2. Hoe wordt er in de praktijk invulling gegeven aan dit gendergerelateerde uitvoeringsbeleid door de IND-medewerkers?
3. Welke bedoelde en onbedoelde effecten van het gendergerelateerde beleid zijn te constateren?

Voor het bepalen van de reikwijdte van dit onderzoek is aangehaakt bij onder meer het VN-Vrouwenverdrag. Mede op basis van input van AUB en DVB is de focus gelegd op de volgende gendergerelateerde deelonderwerpen:

- Slachtoffers van mensenhandel
- Eergerelateerd geweld
- Achterlating
- Huiselijk geweld
- Vrouwelijke genitale verminking (VGV)
- Homoseksuelen en transgender.

We realiseren ons dat door deze keuze bepaalde gendergerelateerde onderwerpen in deze evaluatie niet aan de orde zijn gekomen. Te denken valt aan onder meer seksueel geweld in oorlogssituaties, de positie van vrouwelijke asielzoekers in hun land van herkomst of de au-pair regeling. Vanwege de complexiteit van het onderwerp en omdat gendergerelateerde aspecten op vele vlakken in het vreemdelingenbeleid terugkeren voelden wij echter de noodzaak om het onderzoeksterrein duidelijk af te bakenen. Binnen de organisatie bleek aan een nader onderzoek op de hierboven genoemde zes deelonderwerpen de meeste behoefte te bestaan.

1.2. Definities en onderzoekspopulatie

1.2.1. Definities

Tijdens de uitvoering van de evaluatie is uitgegaan van het volgende begrippenkader.

Gender: De verschillen tussen mannen en vrouwen die niet rechtstreeks samenvallen met het biologische geslacht en die het gevolg zijn van betekenissen die aan het biologische verschil worden toegekend door middel van opvoeding, socialisatie, positie in de samenleving, seksuele oriëntatie en gender identiteit.

Slachtoffers van mensenhandel: Voor de definitie wordt aangesloten bij artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht waarin mensenhandel strafbaar is gesteld. Onder mensenhandel wordt hier verstaan de werving, het vervoer, de overbrenging, de huisvesting en de opvang van een persoon, de wisseling of de overdracht van de controle over hem met het doel deze persoon uit te buiten. Deze uitbuiting kan plaatsvinden in de prostitutie of kinderpornografie, de bedelarij, de orgaanhandel, de misdaad of in arbeidssituaties.

Eergerelateerd geweld: Elke vorm van geestelijk of lichamelijk geweld gepleegd vanuit een collectieve mentaliteit in een reactie op een (dreiging van) schending van de eer van een man of een vrouw en daarmee van zijn of haar familie waarvan de buitenwereld op de hoogte is of dreigt te raken¹.

Dit type geweld vindt plaats onder specifieke, culturele en sociale contexten en heeft geen religieuze basis. Eergerelateerd geweld kan verschillende vormen aannemen, niet allen strafbaar. In uiterste gevallen kan het tot moord of doodslag leiden².

Achterlating: Vrouwen die al dan niet samen met hun kinderen, veelal rond de zomervakantieperiode, tegen hun wil en zonder identiteit- en verblijfsdocumenten door hun echtgenoot/vader in het land van herkomst worden achtergelaten³.

Er bestaan verschillende categorieën vreemdelingen die worden ‘achtergelaten’ in het land van herkomst. De Poorte⁴ onderscheidt er de volgende.

- Minderjarige meisjes waarvan een of beide ouders van mening zijn dat zij beter kunnen opgroeien in het land van herkomst omdat zij te veel ‘vernederlandsen’ en/of opvoedingsproblemen geven;
- Vrouwen/meisjes die vrijwillig mee op vakantie gaan met hun echtgenoot/vader en daar letterlijk worden achtergelaten;
- Vrouwen die op basis van de remigratiewet terugkeren met hun echtgenoot. Daarvoor moeten vrouwen toestemming geven. Er zijn aanwijzingen dat vrouwen hiertoe gedwongen kunnen worden.

In dit onderzoek gaat het vooral om vrouwen die al dan niet vrijwillig naar het land van herkomst zijn gegaan maar daar gedwongen zijn achtergelaten. De groep achtergelaten vrouwen die centraal staan in dit onderzoek zijn dus gedwongen te verblijven in het land van herkomst, terwijl ze rechtmatig in Nederland zouden kunnen verblijven of verbleven.

Aangezien het merendeel van de achtergelaten vreemdelingen vrouw is⁵, wordt in dit rapport vaak gesproken van achtergelaten vrouwen. Besproken wet- en regelgeving zijn tevens van toepassing op mannen en minderjarigen die een beroep doen op de omstandigheid dat zij zijn achtergelaten.

¹ Ministerie van Justitie; Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding (2007): *Factsheet Eergerelateerd Geweld*, geraadpleegd in juni 2008.

² Ibid.

³ ACVZ (2005); *Tegen de wil achtergelaten*.

⁴ De Poorte, Joelle (2004): *Oplossingsrichtingen problematiek ‘achtergelaten’ vrouwen*. In: *Migrantenrecht*, nr. 9/10. pag. 352-359.

⁵ WBV 2006/30.

Huiselijk geweld: Geweld dat door iemand uit de huiselijke- of familiekring van het slachtoffer wordt gepleegd. Hieronder vallen lichamelijke en seksuele geweldpleging, belaging en bedreiging (al dan niet door middel van, of gepaard gaand met, beschadiging van goederen in en om het huis).

Er is altijd sprake van een machtsverschil tussen dader en slachtoffer. Uit onderzoek blijkt dat plegers de meest kwetsbare personen kiezen als slachtoffer. Een ander kenmerk van huiselijk geweld is de omstandigheid dat dader en slachtoffer (waaronder ook minderjarige slachtoffers) desondanks - en soms noodgedwongen – blijvend deel uitmaken van elkaar's leef- en woonomgeving. Hiermee hangt samen dat huiselijk geweld vaak een stelselmatig karakter heeft en er een hoog recidiverisico is. Geweld in het gezin gaat vaak met andere problematiek gepaard, zoals spanningen tussen echtgenoten, werkloosheid of verslaving.⁶

Vrouwelijke genitale verminking (VGV): Alle ingrepen gericht op een gedeeltelijke of volledige verwijdering van de uitwendige vrouwelijke genitaliën of andere handelingen die leiden tot beschadiging van de vrouwelijke uitwendige geslachtsorganen voor niet-medische redenen⁷. VGV staat ook wel bekend onder de Engelse term *Female Genital Mutilation* (FGM) of vrouwen- of meisjesbesnijdenis. Door Pharos (het Nederlandse expertisecentrum op het gebied van VGV) wordt tegenwoordig de voorkeur gegeven aan de term meisjesbesnijdenis omdat de praktijk bijna alleen bij minderjarige vrouwen wordt uitgevoerd⁸. Wij zullen de terminologie in dit rapport door elkaar heen gebruiken.

VGV komt in grote delen van Afrika, met name in West- en Oost-Afrika, in meerdere of mindere mate voor. VGV heeft geen directe oorsprong in Christendom of Islam en wordt in verschillende culturen bij vrouwen en meisjes op verschillende leeftijden en op verschillende wijzen toegepast. Soms worden meisjesbaby's al besneden, dan weer gaat het om vrouwen die op het punt staan te trouwen.

De ingreep wordt vaak uitgevoerd door traditionele vroedvrouwen, die in hoog aanzien staan. Zij worden over het algemeen betaald met luxe goederen en/ of geld⁹. In Nederland zijn alle vormen van VGV verboden en strafbaar alhoewel er nog nooit iemand voor is veroordeeld. Wel zijn momenteel 37 aangemelde zaken van mogelijke vrouwenbesnijdenis in onderzoek.¹⁰

Homoseksuelen: Indien wordt gesproken over homoseksuelen wordt hieronder in dit rapport verstaan homoseksuele mannen, lesbische vrouwen en biseksuele mannen en vrouwen. Homoseksuelen en transseksuelen worden tezamen ook wel aangeduid als LGBT. Deze internationale term staat voor lesbian, gay, bisexual, transgender en is zodoende een verzamelterm voor homoseksuelen en transgender. Deze term wordt in dit rapport ook gebruikt indien over zowel transgender als homoseksuelen wordt gesproken.

Transgender: Overkoepelende term voor iedereen die zichzelf, op welke manier dan ook, als lid van de andere sekse laat zien of zich zo voelt, dan de sekse waarmee hij of zij geboren is¹¹. Transseksualiteit¹² is een extreme vorm van een genderidentiteitsstoornis, die onder andere wordt gekenmerkt door de wens tot geslachtsaanpassing.

1.2.2. Onderzoekspopulatie

De onderzoekspopulatie van dit onderzoek bestaat uit vreemdelingen die een verblijfsaanvraag hebben ingediend in Nederland en in wiens aanvraag één van de zes onderzoeksthema's een rol speelt. De

⁶ Huiselijkgeweld.nl, geraadpleegd in juni 2008

⁷ <http://www.who.int/reproductive-health/fgm/terminology.htm>, geraadpleegd in juni 2008 (vertaling Indiac,SA)

⁸ <http://www.meisjesbesnijdenis.nl>, geraadpleegd in juni 2008

⁹ Amnesty International: FGM information pack (2000); IAC-CIAF: what is FGM?; CRLP (2001): Women of the World, geraadpleegd in juni 2008

¹⁰ <http://www.pharos.nl/home/nieuws/3/200/> geraadpleegd in juni 2008

¹¹ Wikipedia geraadpleegd in juni 2008

¹² Prof. Dr. P.T. Cohen-Kettenis (2000, 24:63-72) *Transseksualiteit: een overzicht*. In: Tijdschrift voor Seksuologie

aanvraag kan zowel een reguliere aanvraag als een asielaanvraag betreffen. In drie van de zes onderzochte thema's, te weten slachtoffers van mensenhandel, eerdergerelateerd geweld en huiselijk geweld, spelen zowel het proces asiel als het proces regulier een rol. Het zelfde geldt voor het deelthema transgender. Het onderzoeksthema achterlating vrouwen speelt exclusief bij reguliere aanvragen en de onderzoeksthema's vrouwelijke genitale verminking en homoseksualiteit exclusief bij asielaanvragen.

Er is voorafgaand aan het onderzoek een bewuste keuze gemaakt om bij het verrichten van het onderzoek niet uit te gaan van de procesmatige indeling van de IND, waarbij een strikte scheiding aanwezig is tussen de processen asiel en regulier. Dit omdat voor beantwoording van de hoofdvraag van deze evaluatie "Wat zijn de gevolgen van het gendergerelateerde uitvoeringsbeleid en de praktische invulling hiervan voor de vreemdeling?" niet relevant is in welk proces de gendergerelateerde aanvraag van de vreemdeling is afgehandeld. Vanuit het perspectief van de vreemdeling is relevant wat het gevolg is geweest van het indienen van de aanvraag waarin gendergerelateerde aspecten een rol bleken te spelen. Uitgaande van de onderzoeksthema's zijn zodoende soms de behandeling van aanvragen in het proces regulier, soms in het proces asiel en soms in beide processen onderwerp van onderzoek.

Behalve het onderzoeksthema vrouwelijke genitale verminking zijn er geen onderzoeksthema's waarbij enkel aanvragen van vrouwen of mannen onderwerp van onderzoek zijn. Wel is het zo dat bij alle onderzoeksthema's, met uitzondering van homoseksualiteit en transgender en eerdergerelateerd geweld bij asielaanvragen, vrouwen de overgrote meerderheid van de onderzoekspopulatie vormen. Dit onderstreept nog eens dat gender een grote rol speelt in de onderzochte thema's. Per onderzoeksthema zal waar mogelijk nader worden aangegeven uit hoeveel vrouwen en hoeveel mannen de onderzoekspopulatie bestaat.

Alvorens we in dit rapport dieper ingaan op de behandeling van aanvragen die verband houden met de onderzochte thema's willen we hier stilstaan bij de vraag hoe groot deze groep vreemdelingen is in relatie tot het totaal van aantal aanvragen dat bij de IND wordt ingediend.

Proces regulier

In 2007 werden in totaal 55.052 aanvragen voor een verblijfsvergunning regulier (vvr) in eerste aanleg ingediend¹³. Uit Indis is gebleken dat in 2007 186 aanvragen voor een B9 vergunning zijn ingediend¹⁴. Uit in deze evaluatie gebruikte Excel-bestanden die door het proces regulier worden bijgehouden komt verder naar voren dat in 2007 268 aanvragen in verband met huiselijk geweld zijn ingediend, 22 in verband met achterlating en 20 in verband met eerdergerelateerd geweld. Tot slot blijkt uit informatie van Bureau Medische Advisering (BMA) van de IND dat in 2007 acht medische adviezen over transseksuelen zijn uitgebracht. Dit brengt het totaal van eerste aanleg aanvragen die verband houden met het reguliere gendergerelateerde beleid op 504, minder dan 1% van het totaal aantal van 55.052 reguliere aanvragen dat in 2007 in eerste aanleg is ingediend. Gendergerelateerde aanvragen maken zodoende slechts een klein deel van het geheel van aanvragen binnen het proces regulier uit. Het is goed dit perspectief bij het lezen van dit rapport niet uit het oog te verliezen. Deze gegevens worden samengevat in onderstaande tabel:

Tabel 1 Onderzoekspopulatie regulier

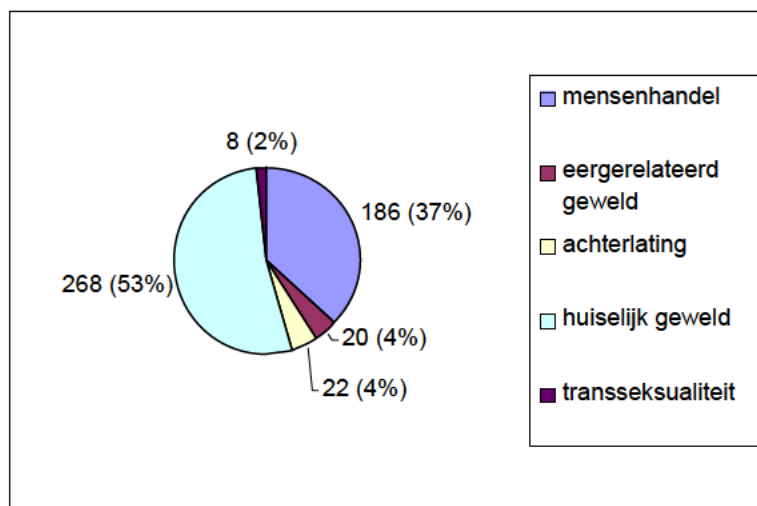
Totaal aantal reguliere aanvragen 2007	55.052
Waarvan gendergerelateerd	504

De gendergerelateerde aanvragen binnen het proces regulier zijn als volgt verdeeld (homoseksualiteit en vrouwenbesnijdenis spelen binnen het proces regulier geen rol).

¹³ <http://www.ind.nl/nl/inbedrijf/overdeind/cijfersenfeiten/2007/index.asp>, geraadpleegd in juni 2008

¹⁴ Gegevens INDIAC, bewerking Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (BNRM)

Figuur 1 Verdeling gendergerelateerde onderzoeksthema's proces regulier



53% van de gendergerelateerde aanvragen binnen het proces regulier houden verband met huiselijk geweld. Samen met mensenhandel (37%) vormt dit de hoofdmoot van de gendergerelateerde reguliere aanvragen. Achterlating, eengerelateerd geweld en transseksualiteit nemen in het geheel slechts een kleine plaats in.

Proces asiel

In 2007 zijn in totaal (inclusief herhaalde aanvragen) 9.750 asielaanvragen ingediend¹⁵. In deze evaluatie is een dossieronderzoek uitgevoerd naar 712 asielaanvragen (inclusief herhaalde aanvragen) uit een aantal geselecteerde landen die zijn ingediend in het eerste kwartaal van 2007¹⁶. In het eerste kwartaal van 2007 werden in totaal 2530 asielaanvragen ingediend. Dit betekent dat 28% van het totaal aantal aanvragen van het eerste kwartaal van 2007 is bestudeerd. De landen die voor het dossieronderzoek zijn geselecteerd zijn Irak, Somalië, Afghanistan, Iran, Nigeria, Turkije, Eritrea, Sierra Leone, Nepal, Sudan, Ivoorkust, Colombia en Ethiopië. In totaal werden in het eerste kwartaal van 2007 1605 aanvragen ingediend door asielzoekers met de hier genoemde nationaliteiten. Dit betekent dat 44% van de aanvragen die in het eerste kwartaal van 2007 door de asielzoekers met de hier genoemde nationaliteiten is ingediend bij het dossieronderzoek is betrokken. In 103 van de 712 onderzochte dossiers (ongeveer 14,5%) bleek sprake te zijn van ten minste één van de gendergerelateerde onderzoeksthema's. In acht dossiers speelden twee gendergerelateerde onderzoeksthema's (bijvoorbeeld zowel eengerelateerd geweld als vrouwenbesnijdenis). Die gevallen zijn twee keer meegenomen in de analyse. De 111 keer dat er sprake was van een gendergerelateerd asielmotief zijn dus verdeeld over 103 asielaanvragen.

Schematisch weergegeven ziet dit er als volgt uit:

Tabel 2 Onderzoekspopulatie asiel

Totaal aantal asielaanvragen 2007	9.750
Totaal aantal asielaanvragen 1e kwartaal 2007	2.530
Waarvan uit onderzochte landen	1.605
Waarvan in onderzoeksgroep	712
Waarvan gendergerelateerd	103

¹⁵ Ministerie van Justitie; Immigratie- en Naturalisatiedienst, afdeling INDIAC (2008): *Asieltrends 2007*

¹⁶ Zie voor een verdere beschrijving van dit dossieronderzoek paragraaf 1.3.

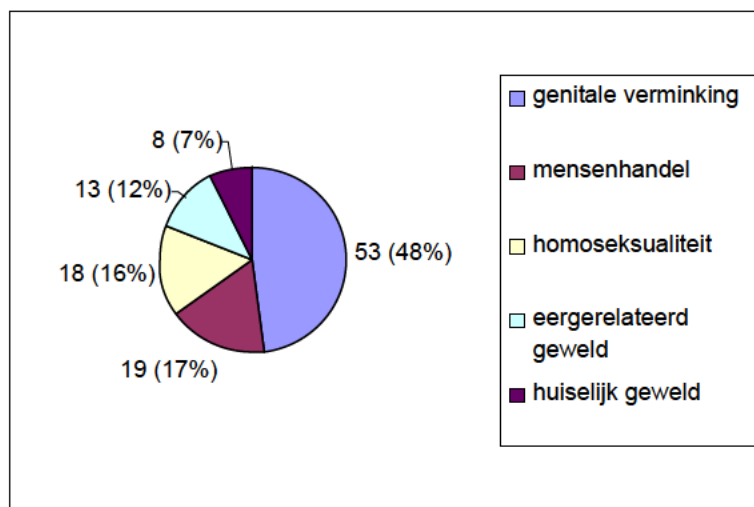
Het is niet goed mogelijk om op basis van het onderzoek te zeggen dat in gemiddeld in 14,5% van de asielaanvragen gendergerelateerde thema's een rol spelen omdat in het dossieronderzoek gericht is gezocht naar asielaanvragen uit landen waarvan op basis van het landgebonden beleid in de Vreemdelingencirculaire kon worden aangenomen dat het onderzoeksthema vrouwelijke genitale verminking of homoseksualiteit zou terugkeren in de te bestuderen asielaanvragen. Het is zodoende aannemelijk dat op de totale populatie van asielzoekers dit percentage lager zal uitvallen. Desalniettemin kunnen we op basis van deze cijfers voor de onderzochte landen wel aannemen dat in ongeveer 14,5% van de gevallen één van de onderzochte thema's een rol speelt en kunnen we inschatten dat dit voor de totale asielpopulatie in ieder geval niet hoger zal liggen.

Het is van belang om de mate waarin een beroep wordt gedaan op de onderzochte thema's enigszins in het perspectief van het totaal aantal asielaanvragen te plaatsen. Alhoewel een percentage van naar schatting maximaal 14,5% van het totaal aantal asielaanvragen niet onaanzienlijk is, betekent het eveneens dat in minimaal 85% van het aantal asielaanvragen de onderzochte thema's waarschijnlijk geen rol spelen. Dit perspectief is onder meer van belang voor discussies over mogelijk misbruik van de asielprocedure door een onterecht beroep op bijvoorbeeld vrees voor vrouwelijke genitale verminking of vervolging wegens homoseksualiteit. Tijdens het onderzoek is, zoals mag blijken uit de hierboven genoemde aantallen, niet gebleken dat er sprake is van massale aantallen asielzoekers die een beroep doen op de onderzochte gendergerelateerde thema's.

Op de bevindingen van het dossieronderzoek wordt per onderzoeksthema dieper ingegaan in hoofdstuk 6. Hier wordt alleen nog weergegeven hoe de vijf voor het proces asiel relevante onderzoeksthema's zich onderling verhouden.

De 103 aangetroffen relevante asielaanvragen met daarin 111 aangetroffen gendergerelateerde asielmotieven zijn op de volgende manier verdeeld over de vijf onderzoeksthema's (achterlating speelt bij het proces asiel geen rol).

Figuur 2 Verdeling gendergerelateerde onderzoeksthema's proces asiel



53 van de 111 (48%) hier relevante aangedragen asielmotieven hielden verband met vrouwelijke genitale verminking. Dit gendergerelateerde onderzoeksthema nam zodoende binnen het proces asiel de belangrijkste plaats in, gevolgd door mensenhandel en homoseksualiteit. Verder hielden dertien van de 111 aangedragen asielmotieven verband met eergerelateerd geweld en acht met huiselijk geweld.

1.3. Methode van onderzoek

Om de onderzoeksvragen van deze evaluatie te kunnen beantwoorden is een brede schakering aan onderzoeksmethoden gebruikt, die hier op beknopte wijze één voor één de revue zullen passeren.

Desk research. Teneinde het gendergerelateerde vreemdelingenbeleid en het uitvoeringsbeleid te beschrijven is literatuur, (inter) nationale wet- en regelgeving en IND-uitvoeringsbeleid bestudeerd.

Interviews met dossierhouders en experts binnen de IND. Om de bevindingen over het gendergerelateerde uitvoeringsbeleid te toetsen en aan te laten vullen zijn dossierhouders van AUB, IMO (Inhoudelijke Management Ondersteuning) asiel en IMO regulier geïnterviewd. Ook de toenmalige unitmanager die portefeuillehouder was van het reguliere genderbeleid en een medewerker van de Unit Landelijke Amv taken (ULA) is geïnterviewd.

Panelgesprek met opleidingsadviseurs van het KLC en gendercontactpersonen van het proces regulier. Teneinde de opleidingen over de onderzoeksthema's in kaart te brengen is een panelgesprek gevoerd met de opleidingsadviseurs van het KLC (Kennis en Leercentrum). Het panelgesprek met de gendercontactpersonen regulier had als doel de organisatie van het gendergerelateerde beleid binnen het proces regulier, de samenwerking met ketenpartners en de mening van de gendercontactpersonen over het beleid verder in kaart te brengen.

Klankbordgroep. Gedurende het onderzoek is in totaal vier keer overleg gevoerd met dossierhouders bij AUB en DVB om de voortgang van het onderzoek en de bevindingen te bespreken. Deze dossierhouders hebben tevens meegelezen met het rapport in wording en dit waar nodig aangevuld en van commentaar voorzien.

Interviews met ketenpartners en belangenorganisaties. Teneinde de samenwerking tussen IND en ketenpartners en belangenorganisaties te kunnen beschrijven en de visie van andere betrokkenen bij het gendergerelateerde vreemdelingenbeleid bij het onderzoek te kunnen betrekken zijn een aantal organisaties aan de hand van een vragenlijst geïnterviewd. Het gaat hier (in willekeurige volgorde) om Comensha (Coördinatiecentrum Mensenhandel, voorheen STV), VWN (Vluchtelingenwerk Nederland), de afdeling RVB van het COA (Centraal Orgaan opvang Asielzoekers), COC Nederland, Het genderteam van het VU Medisch Centrum, unit MEP (Multi-Etnisch Politiewerk) van de politie Haaglanden, SSR (Stichting Steun Remigranten), de afdeling DPV-AM van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Pharos,, de Afdeling Consulaire Zaken van de Nederlandse Ambassade in Marokko en FO (Federatie Opvang).

Medewerkerenquête. Door middel van een gestructureerde elektronische enquête bij medewerkers van het proces asiel en het proces regulier is onder meer in kaart gebracht hoeveel (senior-) medewerkers op de onderzoeksthema's zijn opgeleid, wat hun verdere opleidingswensen zijn, hoe zij gendergerelateerde aanvragen behandelen en wat hun mening is over het gendergerelateerde beleid. De enquête is verzonden naar alle (senior-) hoor-beslismedewerkers binnen het proces asiel en naar (senior-) medewerkers van vier beslisunits binnen het proces regulier¹⁷. In alle vier de reguliere beslisregio's is één willekeurige unit geselecteerd, nadrukkelijk niet de unit waar de gendercontactpersonen werkzaam zijn. Doel van de enquête was immers juist om de gewone medewerker over gendergerelateerde onderwerpen te bevragen en niet de experts.

De respons bij het proces asiel was ongeveer 39%, bij het proces regulier ongeveer 47%. Hierbij moet echter wel in aanmerking worden genomen dat maar vier units van het proces regulier hebben deelgenomen aan de enquête. De resultaten van de enquête geven een indicatie en worden in dit onderzoek niet als representatief beschouwd.

Kwantitatieve analyses. Teneinde het aantal aanvragen die verband houden met één van de zes onderzoeksthema's in kaart te kunnen brengen en de vraag hoe daarop is beslist te beantwoorden zijn een aantal kwantitatieve analyses uitgevoerd. Hierbij is in het geval van B9-aanvragen gebruik gemaakt van registratiegegevens uit INDIS, het computersysteem van de IND, die zijn bewerkt door een medewerker van het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel. Gegevens over andere gendergerelateerde aanvragen kunnen niet uit INDIS worden gegenereerd. Hierdoor zijn in de uitvoeringspraktijk Excel-bestanden tot ontwikkeling gekomen, die door medewerkers of dossierhouders worden gevuld. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van Excel-bestanden van het contactpersonennetwerk regulier, van de mensenhandelcontactpersonen op AC Schiphol en AC Ter Apel

¹⁷ Dit op verzoek van de Procesdirectie Regulier.

en van de Pilot beschermde opvang. De betrouwbaarheid van deze gegevens is afhankelijk van de mensen die het bestand vullen. De mogelijkheid bestaat dat niet alle behandelde zaken in deze bestanden zijn opgenomen of dat er soms fouten zijn gemaakt bij het invullen. Desalniettemin is het onze inschatting dat deze bestanden een redelijk beeld geven van aard en omvang van de populatie. Tot slot is het systeem Classbase, dat door de Mensensmokkel Informatie Groep (MIG) wordt gebruikt, geraadpleegd om weer te geven hoeveel mensenhandelsignalen door de processen regulier en asiel zijn verstrekt aan de MIG.

Dossieronderzoek. Op basis van de registratie in INDIS is het niet mogelijk om gendergerelateerde asielverzoeken te filteren. Om de onderzoeksvraag naar de effecten van het gendergerelateerde asielbeleid op de vreemdeling te kunnen beantwoorden werd het door ons echter noodzakelijk geacht op enigerlei wijze een indruk te krijgen van de aard en de omvang van deze groep asielzoekers. Daarom is besloten om binnen het proces asiel een elektronisch dossieronderzoek uit te voeren. Dit houdt in dat er een lijst is gegenereerd met daarop alle asielzoekers uit geselecteerde landen die in het eerste kwartaal van 2007 een asielaanvraag hebben ingediend. Hierbij is geen onderscheid gemaakt tussen eerste en herhaalde asielverzoeken nu onze interesse ook uitging naar de behandeling van gendergerelateerde asielgronden bij herhaalde aanvragen.

Van herkomstlanden van asielzoekers waarover in de Vreemdelingencirculaire 2000 een speciale passage is opgenomen over homoseksuelen/transseksuelen zijn alle aanvragen (zowel eerste aanvragen als opvolgende aanvragen) van het eerste kwartaal 2007 geselecteerd voor onderzoek. Voor landen waarbij een speciale passage over vrouwelijke genitale verminking in de Vreemdelingencirculaire is opgenomen, zijn alle aanvragen van vrouwelijke asielzoekers geselecteerd. Van herkomstlanden die in die periode meer dan 100 aanvragen opleverden, is vervolgens de helft uit de onderzoekspopulatie geselecteerd.

Uiteindelijk zijn in totaal 712 dossiers via INDIS bestudeerd. Dit is 28% van het totaal aantal aanvragen (2530) in het 1^e kwartaal van 2007.

Van de volgende landen zijn onderstaande aantallen van asielaanvragen in het onderzoek opgenomen:

Irak	216 (helft van het totaal aantal aanvragen)
Somalië	109 (helft van het totaal aantal aanvragen van vrouwelijke asielzoekers)
Afghanistan	72 (helft van het totaal aantal aanvragen)
Iran	66 (helft van het totaal aantal aanvragen)
Nigeria	65
Turkije	52
Eritrea	37
Sierra Leone	30 (alleen vrouwelijke asielzoekers)
Nepal	27
Sudan	13 (alleen vrouwelijke asielzoekers)
Ivoorkust	11 (alleen vrouwelijke asielzoekers)
Colombia	10
Ethiopië	4 (alleen vrouwelijke asielzoekers)
Totaal	712

De dossiers zijn niet fysiek opgevraagd zodat het dossieronderzoek alleen op basis van de stukken die in INDIS zijn ingelezen heeft plaatsgevonden. Het ging in dit onderzoek echter om een globale scan van een relatief groot aantal dossiers waarbij deze wijze van bestuderen afdoende bleek. Indien een asielzoeker als asielmotief homo-of transseksualiteit, vrees voor vrouwelijke genitale verminking, eengerelateerd geweld of huiselijk geweld aandroeg, of indien uit het relaas bleek dat de asielzoeker potentieel slachtoffer van mensenhandel was, is het dossier verder bestudeerd. De beslissing en de inwilligings- of afwijzingsgronden stonden hierbij centraal. Soms is ook het asielmotief of de achtergronden hiervan nader onder de loep genomen.

Test: Query door ICT In deze evaluatie is naar voren gekomen dat door de wijze van registreren in Indis het nauwelijks mogelijk is om aanvragen die verband houden met gendergerelateerde thema's uit het systeem te genereren. Alleen de aanvragen B9 (slachtoffers van mensenhandel) worden herkenbaar in het systeem opgeslagen. Doordat op verschillende plaatsen binnen de IND handmatig Excelbestanden

worden bijgehouden, is op basis van deze bestanden ook nog informatie te traceren. Verder lijkt alleen arbeidsintensief dossieronderzoek mogelijk om dossiers met asielmotieven als vrouwenbesnijdenis en homoseksualiteit boven water te halen.

In overleg met het cluster Beleidsinformatisering van AUB is besloten om een test uit te voeren waarin een zoekmachine op bepaalde trefwoorden aanvragen kan aanleveren waarin de trefwoorden voorkomen. Door het projectteam zijn zoektermen aangeleverd die verband hielden met homoseksualiteit en transseksualiteit. Vervolgens heeft de afdeling ICT het systeem doorzocht op deze zoektermen en de dossiernummers en documenten aangeleverd waarin de zoektermen voorkwamen. Om te kunnen testen of deze methode betrouwbaar is, is deze query uitgevoerd naar asielaanvragen in het eerste kwartaal van 2007 van de landen die ook in het dossieronderzoek zijn onderzocht. Gebleken is dat deze methode voor het onderzoeksthema homoseksualiteit/transseksualiteit betrouwbaar is. Alle door het projectteam gevonden aanvragen in het dossieronderzoek stonden op de aangeleverde lijst. Wel is het zo dat het noodzakelijk blijft om de aangeleverde dossiers alsnog te bestuderen omdat er ook zeven valse hits waren. Dit wordt bijvoorbeeld veroorzaakt door opmerkingen die door de ambtenaar in de minuut worden gemaakt als: “valt niet onder speciaal beleid voor homoseksuelen.” Van de vijftientig aangeleverde dossiers, bleven er uiteindelijk achttien over die een relevante hit opleverden. Deze manier van zoeken kan derhalve een aanmerkelijke tijdsbesparing met zich meebrengen. In het dossieronderzoek zijn immers 712 dossiers doorzocht om achttien aanvragen van homoseksuelen te onderkennen.

Helaas was het binnen het tijdsbestek van dit onderzoek niet meer mogelijk om de onderzoeksgroep- en periode uit te breiden. Wij denken dat door deze methode het mogelijk is om op relatief eenvoudige wijze alle asielaanvragen van homoseksuelen en transseksuelen te destilleren en zien derhalve mogelijkheden om een totaalbeeld te krijgen van alle aanvragen van deze doelgroep in de afgelopen jaren, mits er tijd is om alle aangeleverde dossiers door te nemen op daadwerkelijke asielmotieven.

Overigens moeten we hierbij wel opmerken dat het onderzoeksthema vrouwenbesnijdenis waarschijnlijk niet geschikt is voor deze methode. Dit omdat vrouwenbesnijdenis een standaardpassage is in het nader gehoor en medewerkers de kop ‘vrouwenbesnijdenis’ vaak laten staan en daaronder n.v.t. typen als de betreffende asielzoeker niet tot de doelgroep behoort. We verwachten dat deze zoekmethode op dit gebied dan ook veel meer valse treffers op zou leveren. Homoseksualiteit is echter iets wat meestal niet ter sprake komt in een nader gehoor of een beschikking wanneer daar geen aanleiding voor is. Wellicht is onderzoek naar eerdergerelateerd geweld en huiselijk geweld (en andere asielmotieven) op deze manier wel een optie, mits de zoektermen zorgvuldig gekozen worden. Dit zal echter per asielmotief goed moeten worden uitgezocht en een dossieronderzoek naar aanleiding van de lijst met treffers blijft altijd noodzakelijk. Indien in de toekomst onderzoek wordt gedaan naar asioldossiers waarin bepaalde asielmotieven spelen kan, zeker zolang Indis in de lucht blijft, kan deze methode van onderzoek erg tijdsbesparend werken en betrouwbare resultaten opleveren.

2. Internationale en nationale kaders van gendergerelateerd vreemdelingenbeleid

2.1. Inleiding

In het volgende hoofdstuk komt het huidige vreemdelingrechtelijke gendergerelateerde uitvoeringsbeleid aan de orde. In dit hoofdstuk willen we het bredere kader waarin dit beleid zich heeft ontwikkeld centraal stellen.

Het vreemdelingrechtelijke beleid ten aanzien van gendergerelateerde thema's staat niet op zichzelf maar maakt deel uit van en komt voort uit internationale verdragen en nationale wet- en regelgeving. Hierbij valt in de eerste plaats te denken aan verdragen die in VN-verband zijn ondertekend. Ook op Europees niveau zijn verschillende afspraken gemaakt die verband houden met de zes thema's die centraal staan in dit onderzoek. Mede op grond van deze internationale afspraken zijn een aantal kabinetsnota's en beleidskaders ontwikkeld die directe relevantie hebben voor de onderzoeksonderwerpen van deze beleidsevaluatie. Deze zullen tevens in dit hoofdstuk worden besproken.

Het is niet de bedoeling om een volledige opsomming te geven; hiervoor is de (inter) nationale regelgeving die is gemaakt op de relevante terreinen te omvangrijk. Met name die afspraken die een invloed hebben gehad op het vreemdelingenbeleid passeren in dit hoofdstuk de revue.

2.2. Internationale en nationale kaders

Algemeen

De zes onderzoeksthema's die in deze evaluatie centraal staan – mensenhandel, eengerelateerd geweld, achterlating, huiselijk geweld, vrouwelijke genitale verminking, en homo- en transseksualiteit, houden rechtstreeks verband met een aantal fundamentele mensenrechten die in vele internationale verdragen zijn vastgelegd. Te noemen valt hier in de eerste plaats de *Universele Verklaring voor de Rechten van de mens* uit 1948 maar ook *het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten* uit 1966 en het *Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)* welk in artikel 3 foltering, in artikel 4 slavernij en dwangarbeid en in artikel 14 alle vormen van discriminatie verbiedt.

Tevens kan hier in algemene zin gewezen worden op artikel 1 van de Grondwet, waarin het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod verankerd liggen. De Wet Gelijke Behandeling uit 1994 biedt een verdere uitwerking van het discriminatieverbod.

In 1991 is door Nederland het *VN Verdrag inzake uitbanning van alle vormen van discriminatie jegens de vrouw* uit 1979 geratificeerd. Dit verdrag (ook wel bekend onder de naam VN Vrouwenverdrag) verplicht de lidstaten een beleid te volgen gericht op de uitbanning van discriminatie van vrouwen. Verder zijn lidstaten op basis van het Verdrag gehouden beleid en wetgeving tot stand te brengen om de volledige ontplooiing en ontwikkeling van vrouwen te verzekeren en hun mensenrechten en fundamentele vrijheden te waarborgen. Artikel 6 van dit Verdrag verplicht lidstaten passende maatregelen te nemen om handel in vrouwen te bestrijden. Het toezicht op de naleving van het Verdrag wordt uitgeoefend door het *Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW)*. Lidstaten moeten iedere vier jaar aan dit comité rapporteren. Deze rapportage wordt vervolgens met het comité besproken. Het comité brengt daarna in het algemeen aanbevelingen aan de Nederlandse overheid uit.

Naast deze (inter-)nationale wet- en regelgeving die meer in het algemeen betrekking heeft op de onderzoeksthema's van deze evaluatie zijn er met betrekking tot specifieke deelonderwerpen nog enkele internationale verplichtingen de moeite van het vermelden waard.

Mensenhandel

Met name ter bestrijding van mensenhandel is Nederland op internationaal gebied tal van verplichtingen aangegaan die hier niet allemaal genoemd zullen worden. De eerste internationale overeenkomsten op het gebied van mensenhandel waarbij Nederland partij is dateren van een eeuw geleden. Te noemen vallen het *Verdrag van Parijs tot bestrijding van de zogenaamde handel in vrouwen en meisjes* uit 1910, het *Verdrag van Genève ter bestrijding van den handel in vrouwen en kinderen* uit 1921 en het *Internationaal verdrag van Genève nopens de bestrijding van de handel in meerderjarige vrouwen* uit 1933.

Van belang voor het gendergerelateerde vreemdelingenbeleid is het op 15 november 2000 tot stand gekomen *Verdrag tegen transnationale misdaad* met het daarbij behorende *Protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel* (ook wel Palermo-protocol genoemd). In dit protocol wordt onder mensenhandel eveneens verstaan uitbuiting van mensen buiten de seksindustrie. Verder is vanuit vreemdelingrechtelijk oogpunt van belang dat in het protocol ook aandacht is voor de preventie van mensenhandel en de positie van slachtoffers. Zodoende worden de lidstaten verplicht om indien nodig te voorzien in bescherming en bijstand van het slachtoffer. Tevens zijn zij gehouden om slachtoffers in voorkomende gevallen in staat te stellen tijdelijk of permanent op hun grondgebied te blijven, daarbij rekening houdend met humanitaire en persoonlijke omstandigheden.

Ook op Europees niveau zijn met betrekking tot mensenhandel tal van afspraken gemaakt. Te noemen vallen onder meer het *Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel* uit 2005, het *EU kaderbesluit mensenhandel* uit 2002 en de *EU richtlijn betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn geworden van mensenhandel en hulp hebben gekregen bij illegale immigratie*.

Op nationaal niveau is buiten de vreemdelingenwetgeving (die in het volgende hoofdstuk uitgebreid aan de orde komt) in het strafrecht mensenhandel sinds 1911 in het voormalige artikel 250ter Sr strafbaar gesteld en naar aanleiding van internationale ontwikkelingen meerdere malen gewijzigd¹⁸. Zo werd de handel in minderjarige jongens in 1927 strafbaar gesteld, pas in 1994 gevolgd door strafbaarstelling van uitbuiting van volwassen mannen in de prostitutie. Sinds 1 januari 2005 is mensenhandel in het artikel 273f Sr strafbaar gesteld. Sindsdien valt niet alleen seksuele uitbuiting maar ook uitbuiting in arbeidssituaties en in de orgaanhandel onder de strafbaarstelling van mensenhandel.

Eergerelateerd geweld

Over het onderzoeksthema eergerelateerd geweld zijn op internationaal niveau minder afspraken gemaakt. Wel is in EU-verband eind 2004 de *Stockholm Declaration* ondertekend. De ondertekenaars adviseren hierin de EU en haar lidstaten de discussie over eergerelateerd geweld te baseren op de Universele Rechten van de Mens.¹⁹

Er bestaat in Nederland geen specifieke strafbaarstelling met betrekking tot eergerelateerd geweld. De overtredingen en misdrijven zoals die staan vermeld in het Wetboek van Strafrecht zijn natuurlijk ook van toepassing op eergerelateerd geweld.

Vrouwelijke genitale verminking

Met betrekking tot het onderzoeksthema vrouwenbesnijdenis is van belang hier te wijzen op het *Internationaal Verdrag voor de rechten van het kind (IVKR)* waar in artikel 24 lid 3 het volgende is opgenomen: 'de staten die partij zijn nemen alle doeltreffende en passende maatregelen teneinde traditionele gebruiken die schadelijk zijn voor de gezondheid van kinderen af te schaffen.'

Binnen het Nederlandse strafrecht is iedere vorm van vrouwenbesnijdenis een misdrijf dat valt onder de artikelen 300 tot en met 306 van het wetboek van strafrecht (mishandeling).

Homoseksualiteit en transgender

¹⁸ Zie: M. Smit en M. Boot (2007): *Het begrip mensenhandel in de Nederlandse context, achtergronden en reikwijdte* In: Justitiële verkenningen 7/07 (WODC) en TK vergaderjaar 2003-2004 29 291, nr. 3.

¹⁹ http://www.eergerelateerd geweld.info/beleid/internationaal_beleid, geraadpleegd in juni 2008

In het kader van het onderzoeksthema homoseksualiteit en transgender zijn de *Yogyakarta Principles*²⁰ uit 2007 het vermelden waard. Een door Brazilië in 2003 ingediende VN-resolutie over mensenrechten en seksuele geaardheid is echter in 2004 gesneuveld wegens gebrek aan steun²¹. Wel is op EU-niveau van belang om het EG Verdrag met name te noemen, waarin in artikel 13 expliciet staat vermeld dat de Raad –mits voldaan aan een aantal processuele voorwaarden– passende maatregelen kan nemen om discriminatie op grond van seksuele geaardheid te bestrijden. In 2005 is in de EU de raamstrategie non-discriminatie aangenomen, op grond waarvan anti-discriminatiewetgeving (richtlijnen 2000/43/EG en 2007/78/EG) omgezet moet worden in nationale wetgeving.

In Nederland bestaat sinds 1971 geen wettelijke discriminatie van homoseksueel gedrag meer. Volgens de Wet Gelijke Behandeling uit 1994 mag het feit dat iemand hetero of homo is nooit reden zijn tot achterstelling of onderscheid. Op 1 april 2001 heeft Nederland als eerste land ter wereld het huwelijk opengesteld voor partners van hetzelfde geslacht.

Discriminatie op grond van onder andere seksuele geaardheid is strafbaar gesteld op grond van artikel 137 c tot en met g Wetboek v Strafrecht.

2.3. Kabinetsbeleid

Uit verschillende nota's, kamerbrieven en nationale plannen blijkt dat de zes thema's van deze beleidsevaluatie in het regeringsbeleid veelvuldig in de aandacht staan. Op meerdere gebieden zijn interdepartementale programma's ontwikkeld waarin aandacht is voor een samenhangende aanpak.

Algemeen

In 2000 is de zogenaamde Vrouwennota²² verschenen, waarin de toenmalig Staatssecretaris van Justitie nader is ingegaan op de vreemdelingrechtelijke positie van vrouwen in het vreemdelingenbeleid.

Onder het kabinet Balkenende IV is de emancipatienota 'meer kansen voor vrouwen, emancipatiebeleid 2008-2011' tot stand gekomen²³. In deze nota staat het emancipatiebeleid voor de periode 2008-2011 beschreven. Het kabinet geeft in de inleiding aan een nieuwe impuls te willen geven aan het emancipatiebeleid. Naast andere thema's gaat in deze nota speciale aandacht uit naar het voorkomen en bestrijden van (seksueel) geweld tegen vrouwen en meisjes. Deze doelstelling is in de nota verder uitgesplitst in onder meer de volgende subdoelstellingen:

- het voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld tegen vrouwen en meisjes
- de verbetering van de informatievoorziening aan prostituees
- het voorkomen en bestrijden van eengerelateerd geweld
- het bestrijden van vrouwelijke genitale verminking.

Het kabinet wil deze doelstellingen bereiken door onder meer preventieve maatregelen, voorlichting aan doelgroepen en het creëren van opvangplaatsen voor slachtoffers. Verder wil het kabinet de deskundigheid van professionals vergroten en strafrechterlijke vervolging van vrouwelijke genitale verminking beter mogelijk maken.

In de brief 'beschermd en weerbaar, intensivering van de opvang en hulp bij geweld in afhankelijkheidsrelaties' van 10 december 2007²⁴ wordt door de staatssecretaris van VWS aangegeven dat zij groot belang hecht aan tijdige en goede opvang en hulp voor slachtoffers van huiselijk geweld, eengerelateerd geweld, mensenhandel en vrouwelijke genitale verminking. Daarbij geeft zij aan dat bescherming en weerbaarheid voor slachtoffers van eengerelateerd geweld en vrouwelijke genitale verminking het meest indringend aan de orde zijn.

²⁰ www.yogyakartaprinciples.org, geraadpleegd in februari 2008

²¹ "Gewoon homo zijn", kabinetsnota november 2007, pg55.

²² Kamerstukken II, 1999-2000, 27111. nr. 1

²³ Kamerstukken II, 2007-2008, 30420, nr. 50

²⁴ Kamerstukken II, 2007-2008, 28345, nr. 51

Mensenhandel

In de afgelopen jaren is er in het regeringsbeleid sprake van een toenemende aandacht voor de bestrijding van mensenhandel en de bescherming voor de slachtoffers van mensenhandel. Hiertoe is in december 2004 het nationaal actieplan mensenhandel²⁵ door het kabinet aan de kamer aangeboden. In dit plan spreekt de regering zich uit voor een mensenrechtenperspectief in de bestrijding van mensenhandel, waarbij de rechten van het slachtoffer centraal staan.

Eergerelateerd geweld

In 2006 is het interdepartementale programma Eergerelateerd Geweld opgezet waarin de ministeries van VROM, VWS en Justitie samenwerken om samenhang en diepgang in het beleid ter voorkoming van eergerelateerd geweld te stimuleren.

Huiselijk geweld

De nota 'privé-geweld, publieke zaak'²⁶ uit 2002, waarin tal van maatregelen worden aangekondigd om huiselijk geweld tegen te gaan is hier het vernoemen waard. In de nota wordt speciale aandacht gevraagd voor bescherming van vrouwen met een afhankelijke verblijfsstatus die slachtoffer zijn van huiselijk geweld.

Homoseksualiteit en transgender

In november 2007 is de nota getiteld 'Gewoon homo zijn' over lesbisch- en homo-emancipatiebeleid 2008-2011 naar de kamer gezonden. Het kabinet heeft hierin als één van haar doelstellingen genoemd dat zij de veiligheid van homoseksuelen wil bevorderen en geweld tegen en discriminatie van homo's wil bestrijden. Hierbij is in de nota ook aandacht voor het asielbeleid en voor homoseksuele slachtoffers van eergerelateerd geweld.

De *Yogyakarta Principles* worden door de regering gezien als een leidraad voor het beleid²⁷. Deze principes bevatten een opsomming van mensenrechten en fundamentele vrijheden in relatie tot seksuele geaardheid. De kern van deze principes wordt gevormd door de boodschap dat de universaliteit van mensenrechten betekent dat een ieder – en dus ook homoseksuele mannen, lesbische vrouwen, biseksuelen en transgender – aanspraak kan maken op dezelfde mensenrechten.

²⁵ Kamerstukken II, 2004-2005, 28638, nr. 13

²⁶ Kamerstukken II, 2001-2002, 28345, nr. 2

²⁷ Kamerstukken II, 2007-2008, 31263, nr. 19

3. Gendergerelateerde aspecten in de vreemdelingrechtelijke wet- en regelgeving

In dit hoofdstuk komt de Nederlandse vreemdelingrechtelijke wet- en regelgeving op het gebied van de zes gendergerelateerde onderzoeksthema's van deze evaluatie aan de orde. De eerste subvraag van het onderzoek: "Welk gendergerelateerd beleid is ten behoeve van de uitvoeringspraktijk van de IND ontwikkeld?" wordt in dit hoofdstuk beantwoord. Per onderzoeksthema worden achtereenvolgens de Vreemdelingenwet, het Vreemdelingenbesluit, de Vreemdelingencirculaire en lagere regelgeving behandeld.

3.1. Slachtoffers van mensenhandel

Nederland kent sinds 1988 een aparte vreemdelingrechtelijke regeling voor slachtoffers van mensenhandel²⁸. Deze regeling maakt onderdeel uit van het reguliere toelatingsbeleid. Sinds de invoering is deze regeling als gevolg van (inter-) nationale ontwikkelingen meerdere malen gewijzigd. Daarnaast kan een aanvraag van een slachtoffer van mensenhandel in het kader van de 3EVRM toets bij het proces asiel relevant zijn en vindt signalering van (potentiële) slachtoffers regelmatig binnen het proces asiel plaats. Dit onderzoeksthema speelt zodoende in beide processen een rol.

Vreemdelingenwet

In artikel 8k van de Vw2000 is opgenomen dat de vreemdeling rechtmatig verblijf heeft gedurende de periode waarin de vreemdeling door Onze Minister in de gelegenheid wordt gesteld aangifte te doen van overtreding van artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht.

Een slachtoffer van mensenhandel kan op grond van artikel 14 van de Vreemdelingenwet in het bezit worden gesteld van een verblijfsvergunning regulier.

Op grond van artikel 29, eerste lid onder b kan een slachtoffer van mensenhandel in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning asiel indien bij terugkeer naar het land van herkomst een schending van artikel 3 EVRM dreigt.

Vreemdelingenbesluit

Thans is in het Vreemdelingenbesluit²⁹ neergelegd welke groepen in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning regulier onder een beperking verband houdend met de vervolging van mensenhandel. Behalve slachtoffer-aangevers en getuige-aangevers kunnen sinds december 2007 ook slachtoffers van mensenhandel die op een andere wijze dan door het doen van aangifte meewerken aan strafvervolging van verdachten gebruik maken van de hier genoemde regeling. Verder is in het Vreemdelingenbesluit³⁰ opgenomen dat de vergunning verband houdend met de vervolging van mensenhandel niet wordt afgewezen indien de vreemdeling een beklag-procedure heeft lopen tegen een beslissing tot niet (verdere) vervolging van de verdachte. Voorts kan op grond van het Vreemdelingenbesluit³¹ aan een slachtoffer van mensenhandel een vergunning tot voortgezet verblijf worden verleend.

²⁸ M. Smit en M. boot (2007): *Het begrip mensenhandel in de Nederlandse context, achtergronden en reikwijdte* In: Justitiële verkenningen 7/07 (WODC).

²⁹ artikel 3.48 Vb

³⁰ artikel 3.88 Vb

³¹ artikel 3.52 Vb

Vreemdelingencirculaire

De regeling voor slachtoffers van mensenhandel is nader uitgewerkt in hoofdstuk B9 van de Vreemdelingen-circulaire. Hoofdstuk B9 is een vervanging van TBV 2000/21, dat op zijn beurt hoofdstuk B17 van de Vreemdelingen-circulaire 1994 verving³². Op grond van deze regeling kunnen slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd krijgen zolang er sprake is van een strafrechtelijk onderzoek of berechting in feitelijke aanleg van de verdachte van mensenhandel. Zodra de strafzaak door het OM wordt geseponeerd of het strafproces is afgelopen, wordt de verblijfsvergunning ingetrokken.

Een slachtoffer of getuige-aangever van mensenhandel kan dan nog wel³³ een aanvraag voor voortgezet verblijf indienen. Deze regeling is nader uitgewerkt in hoofdstuk B16 van de Vreemdelingen-circulaire. Hierin staat verwoord dat een slachtoffer of getuige-aangever van mensenhandel aan wie voor de duur en in het belang van het strafproces tijdelijk verblijf in Nederland was toegestaan een beroep kan doen op artikel 3.52 Vreemdelingenbesluit indien zij/hij van oordeel is dat het verblijf dient te worden voortgezet om onaanvaardbare gevolgen bij terugzending te voorkomen. Deze aanvraag kan in ieder geval worden ingewilligd in het geval de aangifte van een slachtoffer uiteindelijk heeft geleid tot een veroordeling. Ook kan worden ingewilligd in het geval een aangifte van een slachtoffer heeft geleid tot een uitspraak maar niet tot een veroordeling en er op het moment van de rechterlijke uitspraak reeds gedurende drie jaar of langer op basis van een verblijfsvergunning op grond van B9 verblijf in Nederland was toegestaan. Verder kan de hier bedoelde vergunning worden verleend indien er risico's voor vervolging of represailles in het land van herkomst bestaan voor het slachtoffer of de getuige-aangever dan wel indien er problemen met sociale en maatschappelijke herintegratie te verwachten zijn. Recentelijk is hieraan toegevoegd dat deze opsomming niet limitatief is.

De regelingen voor een verblijfsvergunning regulier voor slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel is sinds de invoering van artikel 273f Sr op 1 januari 2005 al een aantal keren gewijzigd, meestal naar aanleiding van rapportages van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel. De belangrijkste wijzigingen zijn dat slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel die in het bezit zijn van een vergunning mogen werken en een verblijfsvergunning voor hun minderjarige kinderen mogen aanvragen, in welk geval zij geen leges hoeven te betalen. Ook zijn regelingen met betrekking tot de bedenktijd voor het doen van aangifte verruimd. Verder is de regeling ook van toepassing verklaard op vreemdelingen die zich in Nederland bevinden maar die buiten Nederland slachtoffer van mensenhandel zijn geworden en vreemdelingen aan wie de toegang tot Nederland is geweigerd maar die mogelijk slachtoffer van mensenhandel zijn. De hiervoor al genoemde bepalingen dat voortgezet verblijf kan worden verleend indien een aangifte van een slachtoffer heeft geleid tot een veroordeling dan wel indien sinds de verlening van de B9 vergunning aan een slachtoffer reeds drie jaar zijn verstreken zijn ook van recente datum.³⁴ Op 21 december 2007³⁵ heeft de Staatssecretaris laten weten dat zij naar aanleiding van de Vijfde rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel voornemens is het beleid zodanig aan te passen dat na drie jaar aaneengesloten verblijf op basis van een B9-vergunning te toetsen of al een zelfstandige verblijfsvergunning kan worden verleend als de strafzaak nog loopt. Middels de wijziging Vreemdelingen-circulaire 2008/09 heeft deze wijziging inmiddels plaatsgevonden. In deze wijziging is tevens in de Vreemdelingen-circulaire opgenomen dat vreemdelingen die in bewaring verblijven door de politie dienen te worden gewezen op de mogelijkheid tot het doen van aangifte indien er aanwijzingen zijn dat de vreemdeling slachtoffer is van mensenhandel. Het mogelijk slachtoffer heeft ook recht op een bedenktijdfase waarbij de bewaring wordt opgeheven, indien de politie en het OM hiermee akkoord gaan.

Een slachtoffer van mensenhandel dat niet heeft meegewerkt aan een strafrechtelijk onderzoek kan tevens een aanvraag indienen voor een verblijfsvergunning op humanitaire gronden. Hiervan wordt

³² Nationaal Rapporteur mensenhandel (2004): *Mensenhandel- Derde rapportage van de Nationaal Rapporteur*, pg. 92, Den Haag, BNRM.

³³ op grond van artikel 3.52 Vb

³⁴ Nationaal Rapporteur mensenhandel (2007): *Mensenhandel- Vijfde rapportage van de Nationaal Rapporteur*, pg. 25-30, Den Haag, BNRM

³⁵ DGWIAV, 21 december 2007 5521093/07 *Voorlopig bericht inzake de motie Spekman houdende een verzoek om een plan van aanpak voor ex-alleenstaande minderjarige vreemdelingen*.

echter nauwelijks gebruik gemaakt. Op 21 december 2007 heeft de Staatssecretaris in de hiervoor genoemde brief tevens toegezegd dat in de tekst van B16 zal worden verduidelijkt dat ook overige schrijnende, individuele omstandigheden kunnen leiden tot de conclusie dat terugkeer niet geveerd kan worden.

Tot slot is nog van belang te vermelden dat in Vreemdelingencirculaire³⁶ is opgenomen dat een tweede asielaanvraag van een vreemdeling die in het bezit is geweest van een verblijfsvergunning regulier op grond van B9 inhoudelijk zal worden beoordeeld indien de eerste asielaanvraag conform artikel 30, eerste lid, onder b Vw is afgewezen omdat de vreemdeling reeds in het bezit was van een verblijfsvergunning.

Werkinstructies en overige beleidsstukken

Binnen het proces regulier zijn in het kader van de uitvoering van het beleid voor slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel contactpersonen mensenhandel ingesteld. Later is hun takenpakket uitgebreid naar andere gender-gerelateerde onderwerpen. De rol van deze contactpersonen en hun werkwijze is nader uitgewerkt in een werkinstructie³⁷.

Binnen het proces asiel is in december 2007 werkinstructie 2007/16 in werking getreden, die handelt over (potentiële) slachtoffers van mensenhandel in de asielpcedure. In de werkinstructie worden hoor- en beslismedewerkers in het proces asiel handvatten geboden voor het signaleren van mensenhandel en het veilig overdragen van (potentiële) slachtoffers aan de politie of de KMar. Tevens wordt ingegaan op de inhoudelijke beoordeling van het aspect mensenhandel bij een asielaanvraag.

Op 1 januari 2008 is de pilot beschermde opvang amv's (alleenstaande minderjarige vreemdelingen) van start gegaan. Deze pilot heeft als doel te voorkomen dat amv's, waaronder zich (potentiële) slachtoffers van mensenhandel bevinden, na aankomst in Nederland verdwijnen. In dit kader is op 25 september 2007 de startbrief 'project beslissen binnen drie maanden bij risico-amv's' verschenen. Deze startbrief beschrijft het onderzoek dat de ULA (Unit Landelijke Ama taken) zal uitvoeren naar de mogelijkheden om aanvragen van amv's die binnen de pilot beschermde opvang vallen binnen drie maanden te beslissen. Voorts zijn de 'werkinstructie AC Schiphol pilot beschermde opvang ama's' en de AOI 'beschermde opvang ama's' in het kader van deze pilot in eerste concept gereed. Hierin wordt beschreven hoe medewerkers van AC Schiphol moeten handelen indien zij de aanvraag behandelen van een amv die onder de pilot valt.

Door de afdeling INDIAC wordt ieder trimester een AMV-trendrapportage uitgebracht waarin risicogroepen van alleenstaande minderjarige vreemdelingen beschreven worden ten aanzien waarvan tevoren met een hoge mate van waarschijnlijkheid kan worden vastgesteld dat zij in handen kunnen vallen van personen of organisaties die zich schuldig maken aan mensensmokkel of mensenhandel. De risicoprofielen worden samengesteld om interne en externe (keten)partners een handvat te bieden om tijdig minderjarigen te kunnen duiden bij wie het risico om te verdwijnen groot is en om passende maatregelen te nemen teneinde dit risico zoveel mogelijk te verkleinen.³⁸

3.2. Eergerelateerd geweld

In juni 2006 is naar aanleiding van de wens van het Kabinet om de slachtoffers/mogelijke slachtoffers van eergerelateerd geweld meer veiligheid te bieden, het interdepartementale Programmabureau Eergerelateerd geweld opgezet³⁹. Als gevolg van de eerste, tweede en derde voortgangsrapportage van het Programmabureau Eergerelateerd Geweld⁴⁰ hebben zich binnen de reguliere vreemdelingrechtelijke

³⁶ C14.5.1

³⁷ 2006/17

³⁸ Ministerie van Justitie; Immigratie- en Naturalisatiedienst, afdeling INDIAC (2007): *AMV-trends; gegevens over alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's), mei t/m augustus 2007*.

³⁹ Factsheet eergerelateerd geweld juli 2006

⁴⁰ Voortgangsrapportage van het Programmabureau Eergerelateerd Geweld van het Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving van respectievelijk 27 september 2006, 4 juni 2007, en 4 december 2007.

uitvoeringspraktijk enkele ontwikkelingen voorgedaan. Een beroep op eerderrelateerd geweld kan daarnaast een rol spelen bij een asielverzoek. Zodoende is wet- en regelgeving op zowel asiel- als regulier terrein hier van belang.

Vreemdelingenwet en RVB

Een slachtoffer van eerderrelateerd geweld kan in aanmerking komen voor een reguliere vergunning tot verblijf op grond van artikel 14 van de Vreemdelingenwet.

Personen die aannemelijk hebben gemaakt gegronde vrees te hebben voor eerderrelateerd geweld en die geen afdoende bescherming kunnen inroepen van de autoriteiten, kunnen op grond van artikel 29, eerste lid, onder b, Vw in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning asiel. Daarbij speelt de Salah Sheekh⁴¹ uitspraak een rol. Indien men wordt aangemerkt als een minderheidsgroep als verwoord in deze uitspraak, zal sneller aangenomen worden dat bescherming niet afdoende is.

Verder is van belang de wijziging van de Regeling Verstrekkingen Bepaalde categorieën vreemdelingen (RVB) met ingang van 1 oktober 2007. Slachtoffers van eerderrelateerd geweld zonder zelfstandige verblijfstitel kunnen sinds 1 oktober 2007 voor verstrekkingen uit de RVB regeling in aanmerking komen. Dat wil zeggen dat met de wijziging van de RVB, slachtoffers van eerderrelateerd geweld zonder (eerdere) verblijfsvergunning voortaan in aanmerking komen voor een financiële toelage en een ziektekostenverzekering uit de RVB.

Voorwaarde om in aanmerking te komen voor de RVB is dat de vreemdeling een aanvraag indient om verlening van een verblijfsvergunning wegens dreiging van eerderrelateerd geweld. Daarnaast dient de vreemdeling in een instelling voor vrouwenopvang te verblijven.

Vreemdelingenbesluit

Aan personen bij wie een reële dreiging van eerderrelateerd geweld wordt aangenomen binnen en buiten Nederland wordt een vergunning op grond van artikel 3.4 derde lid van het Vreemdelingenbesluit verleend.

Er komt voorts nog geen wijziging van artikel 3.4 van het Vreemdelingenbesluit. Dat wil zeggen dat er geen vergunning komt met een specifiek verblijfsdoel voor deze groep potentiële slachtoffers. Reden hiervoor is dat vooruitlopend op de invoering van het Modern Migratiebeleid met de daarbij behorende wijziging van wet- en regelgeving er nog zeer beperkte wijzigingen in het Vreemdelingenbesluit plaatsvinden. De vergunning wordt en blijft verleend worden op grond van 3.4 derde lid Vreemdelingenbesluit⁴².

Vreemdelingencirculaire en lagere regelgeving

Momenteel (juni 2008) is er nog geen specifiek regulier beleid voor slachtoffers van eerderrelateerd geweld. In maart/april werd publicatie van het nieuwe beleid verwacht, maar die is tot nu toe uitgebleven. Er komt een nieuw hoofdstuk in de Vreemdelingencirculaire. Wel is in werkinstructie 2006/17 nader uitgewerkt hoe de aanvragen van slachtoffers van eerderrelateerd geweld moeten worden behandeld en beoordeeld.

Met betrekking tot asielaanvragen vindt men in het landgebonden gedeelte van de Vreemdelingencirculaire beleid ten aanzien van Afghanistan, Irak, Turkije en Azerbeidzjan. In geval van Afghanistan wordt erop gewezen dat er geen vestigingsalternatief kan worden tegengeworpen en verder is er aandacht voor de niet-gewelddadige oplossingen van eerderrelateerde problemen. Bij het landgebonden beleid van Irak wordt gemeld dat het met name voor vrouwen moeilijk kan zijn om zich aan het geweld te onttrekken maar wordt wel gemeld dat de vrouw in kwestie aannemelijk moet maken

⁴¹ EHRM no 1948/04 d.d. 11 januari 2007.

⁴² Artikel 3.4 derde lid Vb: Tenzij het doel waarvoor de vreemdeling in Nederland wil verblijven een zodanig verband houdt met de situatie in het land van herkomst dat voor de beoordeling daarvan naar het oordeel van Onze Minister de indiening van een aanvraag als bedoeld in artikel 28 van de Wet noodzakelijk is, kan Onze Minister de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 14 van de Wet, verlenen onder een andere beperking, dan genoemd in het eerste lid.

dat zij geen bescherming van de autoriteiten kan verwachten. In geval van Turkije en Azerbeidzjan wordt tevens gewezen op de mogelijkheid tot bescherming door de nationale autoriteiten. In alle landgebonden passages is geformuleerd dat, indien de dreiging aannemelijk is en de autoriteiten geen bescherming kunnen bieden, een vergunning op grond van artikel 3EVRM kan worden verleend.

3.3. Achterlating

Vreemdelingenwet en vreemdelingenbesluit

In de Vreemdelingenwet en het Vreemdelingenbesluit zijn geen (wets)artikelen opgenomen die expliciet zijn toegespitst op het onderwerp achterlating/achtergelaten vrouwen. Wel kunnen achtergelaten vrouwen op grond van artikel 3.52 van het Vreemdelingenbesluit in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning voortgezet verblijf in verband met bijzondere individuele omstandigheden.

Vreemdelingencirculaire en lagere regelgeving

In de Vreemdelingencirculaire zijn verschillende bepalingen opgenomen die toezien op de voorwaarden aan de hand van welke getoetst wordt bij een verblijfsaanvraag die verband houdt met achterlating.

In het beleid voor achtergelaten vrouwen die naar Nederland terug willen keren en hier te lande wensen te verblijven staat het doel van rechtsherstel centraal. Met dit beleid wordt beoogd te bereiken dat een vrouw die tegen haar wil wordt achtergelaten in het land van herkomst dezelfde verblijfsrechtelijke positie behoudt of opnieuw krijgt als zij zou hebben gehad indien zij niet was achtergelaten. Op grond van deze gedachte is in de Vreemdelingencirculaire⁴³ verwoord dat het aan achtergelaten vrouwen die zich zonder dralen tot de Nederlandse overheid wenden niet wordt toegerekend indien zij te laat een aanvraag tot verlenging of wijziging van de beperking van hun verblijfsvergunning regulier indienen. Van de vreemdeling wordt wel verwacht dat zij er zelf bij de aanvraag melding van maakt dat zij is achtergelaten en tevens dat zij bescheiden overlegt waaruit dit blijkt. Dezelfde voorwaarden voor achtergelaten vrouwen gelden ook voor de beoordeling van de vraag of de vreemdeling het hoofdverblijf al dan niet buiten Nederland heeft verplaatst⁴⁴.

Voorts is voor achtergelaten vrouwen van belang dat zij bij een verbroken huwelijksrelatie binnen drie jaar na verblijfsaanvaarding op grond van klemmende redenen van humanitaire aard⁴⁵ een aanvraag voor voortgezet verblijf kunnen indienen. De beoordeling of in het concrete geval op grond van klemmende redenen van humanitaire aard in het voortgezet verblijf van de vreemdeling behoort te worden berust, is aan de Minister. Het tegen de wil en zonder identiteits- en verblijfsdocumenten achtergelaten zijn in het land van herkomst kan een indicatie zijn van klemmende redenen van humanitaire aard.

In zijn brief van 29 mei 2007⁴⁶ heeft de Minister van Justitie aangegeven dat nader invulling zal worden gegeven aan genoemde klemmende redenen van humanitaire aard. In het kader daarvan heeft op 29 mei 2008 een expertmeeting plaatsgevonden, georganiseerd door de IND en DVB. Voorstellen tot nadere invulling zijn momenteel in voorbereiding.

In werkinstructie 2006/17 is nader uitgewerkt hoe de aanvragen van achtergelaten vrouwen moeten worden behandeld en beoordeeld. Verder zijn er geen werkinstructies of andere beleidsstukken waarin nader wordt ingegaan op achtergelaten vrouwen.

⁴³ Vreemdelingencirculaire 2000, deel B1/5.1.

⁴⁴ Vreemdelingencirculaire 2000, deel B1/5.3.2/ deel B1/7.1.3.

⁴⁵ Vreemdelingencirculaire 2000, deel B16/7.

⁴⁶ Kamerstukken II, vergaderjaar 2006-2007, 29742, nr. 26

3.4. Huiselijk geweld

Op het reguliere vreemdelingrechtelijke terrein is de afgelopen jaren voor slachtoffers van huiselijk geweld op een aantal gebieden beleid ontwikkeld. Echter, ook in asielaanvragen kan huiselijk geweld een rol spelen en wordt steeds duidelijker een beleidskader gevormd.

Vreemdelingenwet en RVB

Slachtoffers van huiselijk geweld kunnen onder voorwaarden beschreven in het Vreemdelingenbesluit en de Vreemdelingencirculaire in aanmerking komen voor een reguliere vergunning op grond van artikel 14 van de Vreemdelingenwet.

Huiselijk geweld kan op asielgronden, indien aannemelijk is gemaakt dat geen effectieve bescherming kan worden verkregen, leiden tot een vergunning op grond van artikel 29, eerste lid, onder a, b of c van de Vreemdelingenwet, afhankelijk van de aangevoerde individuele omstandigheden en de algemene situatie in het land van herkomst.

Tijdens het Algemene Overleg in de Tweede Kamer van 17 december 2007 heeft de Minister van Justitie toegezegd dat er voor de zomer van 2008 een voorziening komt (herziening van de RVB regeling) voor slachtoffers van huiselijk geweld zonder verblijfsvergunning.

Vreemdelingenbesluit

In het Vreemdelingenbesluit worden twee situaties van een beroep op bescherming wegens huiselijk geweld vermeld. Het betreft de situatie waarin een afhankelijke vergunning wordt ingetrokken dan wel niet verlengd wegens het verbreken van de relatie⁴⁷ en de situatie waarin de aanvraag “voortgezet verblijf” niet wordt verleend wegens het niet behalen van het inburgeringsexamen⁴⁸. In beide gevallen wordt de zelfstandige vergunning “voortgezet verblijf” wel verleend indien gewelddaden ten grondslag liggen aan het verbreken van de relatie.

In bijzondere individuele omstandigheden kan een vergunning worden verleend op grond van artikel 3.4 derde lid van het Vreemdelingenbesluit.

Vreemdelingencirculaire en lagere regelgeving

De voorwaarden voor het verkrijgen van een zelfstandige reguliere vergunning “voortgezet verblijf” wegens huiselijk geweld worden verder beschreven in de Vreemdelingencirculaire⁴⁹. Deze voorwaarden zijn: bekendheid bij de politie in de vorm van bijvoorbeeld een melding van een incident of een proces-verbaal van een aangifte; een verklaring van een (vertrouwens)arts of een andere hulpverlener; gegevens over verblijf in een blijf-van-mijn-lijfhuis; of andere gegevens voorzover het gaat om objectieve gegevens uit een betrouwbare bron.

In de Vreemdelingencirculaire komt huiselijk geweld verder voor in het gedeelte dat over het landgebonden asielbeleid gaat. Zeer recent is bijvoorbeeld in TBV 2008/18 (het landgebonden asielbeleid ten aanzien van Guinee) een passage opgenomen over (huiselijk) geweld tegen vrouwen. In diverse landgebonden passages worden vrouwen als één van de doelgroepen vermeld die deel uitmaken van de groep die verhoogde aandacht vraagt.

Zo wordt ten aanzien van Azerbeidzjan⁵⁰ huiselijk geweld in de context van eengerelateerd geweld geplaatst en staat met betrekking tot Iran⁵¹ de rechtspositie van vrouwen op verschillende terreinen beschreven. Hieruit komt naar voren dat er nog immer sprake is van (huiselijk) geweld tegen vrouwen en een ongelijke positie van de vrouw in wetgeving en rechtspraktijk. Aangaande Nepal⁵² is opgenomen

⁴⁷ Vreemdelingenbesluit 2000, Artikel 3.90 lid1

⁴⁸ Vreemdelingenbesluit 2000, art. 3.80a, lid 2onder e.

⁴⁹ Vreemdelingencirculaire 2000, B2/2.9.3

⁵⁰ Vreemdelingencirculaire2000, deel C24/4

⁵¹ Vreemdelingencirculaire2000, deel C24/12

⁵² Vreemdelingencirculaire2000, deel C24/18

dat hoewel discriminatie op grond van geslacht verboden is, vrouwen in Nepal in de praktijk systematisch worden gediscrimineerd en achtergesteld, vooral in plattelandsgebieden. In geval van Sudan wordt in het landgebonden beleid vermeld dat het slaan vrouwen niet wordt gezien als een misdaad en dat er nauwelijks wordt opgetreden tegen seksueel geweld. In geval van Nepal, Sudan en Guinee is in het landgebonden beleid opgenomen dat van een slachtoffer niet wordt gevergd dat zij zich eerst heeft gewend tot de autoriteiten in het land van herkomst.

3.5 Vrouwelijke genitale verminking

Vreemdelingenwet en vreemdelingenbesluit

In de Vreemdelingenwet en het Vreemdelingenbesluit zijn geen artikelen opgenomen die expliciet verband houden met vrouwelijke genitale verminking.

Een vrouw die zich (politiek) verzet tegen het gebruik van vrouwenbesnijdenis kan worden aangemerkt als Verdragsvluchteling. Een vrouw die te vrezen heeft voor vrouwelijke genitale verminking kan in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning asiel op grond van artikel 29, eerste lid onder b van de Vreemdelingenwet. De ouders van een minderjarig meisje dat heeft te vrezen voor vrouwelijke genitale verminking kunnen op dezelfde grond een verblijfsvergunning krijgen.

In reguliere toelatingsprocedures speelt vrouwenbesnijdenis geen rol. Deze paragraaf handelt zodoende alleen over asielbeleid.

Vreemdelingencirculaire en lagere regelgeving

Bij de invoering van de nieuwe vreemdelingenwet op 1 april 2001 zijn in de Vreemdelingencirculaire voor het eerst passages over vrouwelijke genitale verminking opgenomen. Deze passages waren afkomstig uit IND-werkinstructie nr. 148 (vrouwen in de asielpprocedure) welke op 17 september 1997 in werking is getreden. Dit was de eerste keer dat een algemeen beleid inzake vrouwelijke genitale verminking uiteen werd gezet⁵³. Wel werd eerder in de landgebonden werkinstructie nr 47 van 19 februari 1996 (afdoening Somalische zaken) een passage over vrouwelijke genitale verminking opgenomen. Hierin werd verwoord dat bezwaar tegen vrouwenbesnijdenis kan leiden tot vtv-verlening wanneer de betrokkene de bedreiging door de dorpsgemeenschap als gevolg daarvan aannemelijk maakt en er geen vestigingsalternatief in een grote (re) stad voorhanden is. Tevens is hier vermeld dat het gaat om moeders van wie de dochters tussen hun 6^e en 8^e jaar de besnijdenis moeten ondergaan.

In het hoofdstuk C4/2.11 zoals dat in april 2001 in de Vreemdelingencirculaire werd opgenomen (bijzondere aandachtspunten als de asielzoeker een vrouw is) werd verwoord dat (politiek) verzet tegen vrouwelijke genitale verminking kan leiden tot de conclusie dat er sprake is van vluchtelingenschap. In het toenmalige C4/3.2 werd de passage opgenomen dat een beroep op vrouwelijke genitale verminking kan leiden tot de conclusie dat er sprake is van een dreigende schending van artikel 3EVRM. Hierbij werd als eerste voorwaarde voor verlening van de vergunning gesteld dat vast moest staan dat de betrokken vrouw de traditie niet wil voortzetten. Als aanvullende voorwaarde werd nog gesteld dat er geen vestigingsalternatief voorhanden was of dat de vrouw in geval zij zich zou onttrekken aan vrouwelijke genitale verminking in een sociale outcastpositie zou belanden.

Ook thans komt het thema vrouwelijke genitale verminking aan de orde in de twee hoofdstukken in de Vreemdelingencirculaire die handelen over het Vluchtelingenverdrag en over artikel 3EVRM. In Vreemdelingencirculaire C2/2.11 is de hiervoor genoemde passage over een beroep op vluchtelingenschap onveranderd opgenomen, met een verwijzing naar C2/3.2 in geval er geen sprake is van verdragsrechterlijke vervolging. Deze passage in de Vreemdelingencirculaire, die handelt over vrouwelijke genitale verminking in relatie tot artikel 3 EVRM, is sinds de invoering van de nieuwe vreemdelingenwet aanmerkelijk gewijzigd en uitgebreid. Zo is er een inleiding toegevoegd waarin staat

⁵³ H. Ruigrok (2005): *gender en vrouwelijke genitale verminking, over de genderinclusieve benadering als uitgangspunt in het Nederlandse asielbeleid en vrouwelijke genitale verminking als grond voor asiel*. In : Nieuwsbrief asiel- en vluchtelingenrecht 4-2005, Vluchtelingenwerk Nederland.

dat vrouwelijke genitale verminking door de Nederlandse overheid wordt beschouwd als een zeer ernstige schending van de integriteit van het menselijk lichaam. De voorwaarde dat moet vaststaan dat de vrouw de traditie niet wil voortzetten wordt dan ook niet langer gesteld. Daarnaast staat thans expliciet in de Vreemdelingencirculaire vermeld dat ook (de ouders van) in Nederland geboren meisjes een beroep kunnen doen op artikel 3EVRM indien zij vrezen bij terugkeer naar het land van herkomst bedreigd te worden met vrouwelijke genitale verminking (van hun dochter). De overige gezinsleden kunnen in dat geval tevens een verblijfsvergunning krijgen. Aan de andere kant is als extra voorwaarde voor verlening toegevoegd dat de autoriteiten in het land van herkomst geen bescherming kunnen of willen bieden aan personen die zich verzetten tegen een dreigende vrouwelijke genitale verminking.

In de Vreemdelingencirculaire⁵⁴ is tevens opgenomen dat vrouwelijke genitale verminking wordt beschouwd als foltering en dat plegers van vrouwelijke genitale verminking vallen onder de werking van artikel 1f van het Vluchtelingenverdrag.

In het landgebonden asielbeleid⁵⁵ zijn ten aanzien van een aantal landen expliciete passages over vrouwelijke genitale verminking opgenomen. Het betreft hier de landen Eritrea, Ethiopië, Ivoorkust, Liberia, Nigeria, Sierra Leone, Somalië, Sudan en Guinee. Deze passages handelen over het algemeen over de verspreiding van het gebruik in het land en over bescherming door de autoriteiten en/of de mogelijkheid tot een vestigingsalternatief. In een aantal gevallen, zoals Somalië en Sierra Leone wordt geconcludeerd dat bescherming van de autoriteiten en/of een vestigingsalternatief niet mogelijk is. Op 4 juni 2008 is WBV 2008/18 verschenen waarin het gewijzigde landgebonden beleid ten aanzien van Guinee in TBL2006/4 van 17 mei 2006 is gecontinueerd. Door middel van de deze TBL is het landgebonden beleid ten aanzien van Guinee naar aanleiding van een uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Arnhem van 11 augustus 2005⁵⁶ gewijzigd. Voor vrouwen afkomstig van het Guineese platteland wordt hier aangenomen dat zij zich niet aan een gedwongen besnijdenis kunnen onttrekken.

3.6. Homoseksuelen en transgender

In 2001 is in Nederland, als eerste land ter wereld, het huwelijk expliciet opengesteld voor partners van hetzelfde geslacht⁵⁷. Nederland heeft een koplopperspositie op het gebied van homo emancipatie. In reguliere procedures wordt dan ook geen onderscheid gemaakt tussen heteroseksuele of homoseksuele relaties. Zodoende speelt dit onderzoeksthema alleen binnen het proces asiel een rol.

Vreemdelingenwet

Op asielgronden kan wegens problemen als gevolg van (vermeende) homoseksuele geaardheid of transgender identiteit een vergunning worden verleend op basis van het Vluchtelingenverdrag, op grond van artikel 3EVRM (een reëel risico om onderworpen te worden aan folteringen, onmenselijke of vernederende behandelingen/bestrafningen) of wanneer er sprake is van klemmende redenen van humanitaire aard.

Op reguliere gronden kan wegens transseksualiteit ingeval van een aanvraag medische behandeling/medische nood, of in het geval van bijzondere individuele omstandigheden een vergunning op grond van artikel 14 van de Vreemdelingenwet worden verleend.

Vreemdelingenbesluit

Artikel 3.46 eerste lid van het Vreemdelingenbesluit biedt de mogelijkheid een vergunning te verlenen aan een vreemdeling die wegens transseksualiteit een geslachtverandering dient te ondergaan. De cumulatieve voorwaarden zijn dat Nederland het meest aangewezen land is, dat de behandeling noodzakelijk is en dat de financiering deugdelijk is geregeld. In geval dat de vreemdeling lijdt aan een

⁵⁴ C3/11.3

⁵⁵ C24

⁵⁶ (Awb 05/6436)

⁵⁷ Naast België en Spanje en recentelijk Zuid-Afrika, waar het huwelijk eveneens is opengesteld voor partners van hetzelfde geslacht

stoornis, waarvan op basis van de huidige medisch-wetenschappelijke inzichten vast staat dat het achterwege blijven van behandeling op korte termijn zal leiden tot overlijden, invaliditeit of een andere vorm van ernstige geestelijke of lichamelijke schade kan een vergunning verleend worden wegens medische noodsituatie. In bijzondere individuele omstandigheden kan de Minister een vergunning verlenen op grond van artikel 3.4 derde lid van het Vreemdelingenbesluit.

Vreemdelingencirculaire, werkinstructies en overige beleidsstukken

De eerste afdoeningnotitie Iran met daarin een paragraaf over homoseksuelen stamt uit mei 1996. Eerder dat jaar verscheen werkinstructie 43 over de afdoening van aanvragen van Roemeense homoseksuelen. Op 5 oktober 1999 heeft de Tweede Kamer, in het kader van de bespreking van de notitie Terugkeerbeleid een motie⁵⁸ aangenomen over de behandeling van asielaanvragen van homoseksuelen. Ter uitvoering van deze motie is werkinstructie 219 ontstaan. Daarin is opgenomen dat bij afwijzingen de overweging, “dat er met betrekking tot de betrokken vreemdeling geen op de persoon gerichte vervolging heeft plaatsgevonden en het niet aannemelijk is dat deze vervolging zal volgen”, niet langer zal worden gebruikt. Deze overweging is vervangen door de hier volgende overweging. “De omstandigheid dat betrokkene in het land van herkomst zijn/haar leven niet kan leiden op dezelfde wijze als in Nederland, betekent niet dat ten aanzien van betrokkene sprake is van een situatie van vervolging in vluchtelingenrechtelijke zin. Immers, volgens vaste rechtspraak wordt niet iedere beperking van de mensenrechten per definitie als een daad van vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag gezien. Er zal sprake moeten zijn van een bepaalde intensiteit van de schending van het betreffende mensenrecht. Wanneer is gebleken dat betrokkene met een dergelijke ernstige repressie te maken heeft gekregen dan wel te maken dreigt te krijgen dat tot vluchtelingenschap zou moeten worden geconcludeerd”.

Alle bovenstaande werkinstructies zijn vervallen bij de invoering van de nieuwe wet in april 2001. In het algemene asieldeel⁵⁹ van de Vreemdelingen-circulaire is een subparagraaf opgenomen over vervolging van homoseksuelen. Hierin wordt verwoord dat vervolging wegens seksuele geaardheid wordt aangemerkt als vervolgingsgrond wegens het behoren tot een sociale groep in de zin van het Vluchtelingenverdrag. Hierbij speelt de situatie in het land van herkomst een rol en de mogelijkheden om bescherming te krijgen van de autoriteiten. Van de vreemdeling wordt verwacht dat hij of zij de gestelde problemen aannemelijk maakt, zo mogelijk met documenten. Van personen met een homoseksuele voorkeur wordt niet verlangd dat zij deze voorkeur bij terugkeer verbergen.

In het landgebonden gedeelte van de Vreemdelingen-circulaire⁶⁰ is beleid opgenomen met betrekking tot homoseksuelen en transgender uit de landen Afghanistan, Colombia, Eritrea, Irak, Iran, Nepal, Nigeria, en Turkije. Recent is in WBV 2008/18 ook in het landgebonden beleid ten aanzien van Guinee een passage over homoseksuelen opgenomen. In deze landgebonden passages wordt over het algemeen eerst kort beschreven hoe de situatie van homoseksuelen in het land is en vervolgens of bescherming van de autoriteiten kan worden ingeroepen of dat men zich aan de gestelde problemen kan onttrekken door zich elders te vestigen.

Er is een hoorinstructie ‘homoseksuelen’. Deze is op initiatief van de uitvoeringspraktijk en in overleg met de beleidsafdeling, na invoering van het speciale beleid voor Iraanse homoseksuelen tot stand gekomen en biedt een handvat voor gehoord medewerkers.

In juli 1996 is werkinstructie 77 uitgekomen ter vervanging van de nota “transseksuele asielzoekers” van 18 mei 1995. Dit naar aanleiding van publiciteit over de afhandeling van aanvragen van transseksuelen. In mei 1995 heeft de Kamer besloten dat er door het Academisch Ziekenhuis van de Vrije Universiteit te Amsterdam geen behandeling mag worden gestart voordat duidelijkheid is verschaft over de verblijfspositie. Het beleid ten aanzien van transseksuelen gaat dus terug naar 1995. Toen deed zich een verhoogde instroom van Roemeense transseksuelen voor. Het destijds ontwikkelde beleid geldt nog steeds. Naast dat transseksuelen op de gebruikelijke gronden in aanmerking kunnen komen voor een asielvergunning bestaat er ook de mogelijkheid van een vergunning op medische gronden.

⁵⁸ Motie Dittrich C.S. (TK 1999-2000, 19637, nr. 474)

⁵⁹ Vreemdelingen-circulaire 2000, deel C2/2.10.2

⁶⁰ C24

In de Vreemdelingencirculaire⁶¹ wordt de aanvraag medische behandeling en in het verlengde daarvan de aanvraag medische nood behandeld. Deze procedure verschilt niet van andere aanvragen om medische behandeling.

3.7. Conclusie

In de afgelopen jaren hebben zich op alle onderzochte gendergerelateerde thema's veel beleidsontwikkelingen voorgedaan. Enerzijds hebben we in dit hoofdstuk voorbeelden gezien van nieuw beleid, zoals het openstellen van de RVB voor slachtoffers van eengerelateerd geweld. Anderzijds is gebleken dat veel beleidsterreinen de afgelopen jaren zijn uitgebreid en verduidelijkt. De verblijfsrechterlijke positie van slachtoffers van mensenhandel is onder meer onder invloed van internationale verdragen en de adviezen van het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (BNRM) aanmerkelijk verbeterd. Sinds het verschijnen twaalf jaar geleden van de eerste werkinstructie waarin vrouwelijke genitale verminking werd genoemd, heeft het beleid om vrouwelijke asielzoekers te beschermen tegen vrouwelijke genitale verminking een grote ontwikkeling doorgemaakt en is thans over het algemeen duidelijk en helder geformuleerd.

Tevens is zichtbaar dat deze evaluatie heeft plaatsgevonden in een periode waarin het gendergerelateerde vreemdelingenbeleid nog steeds in ontwikkeling is. Op korte termijn valt te verwachten dat slachtoffers van huiselijk geweld tevens aanspraak kunnen maken op de RVB. In het landgebonden asielbeleid is duidelijk waarneembaar dat in steeds meer gevallen explicieter wordt ingegaan op (huiselijk) geweld tegen vrouwen en homoseksualiteit. Een goed voorbeeld hiervan is de recent uitgekomen WBV 2008/18 over het asielgebonden beleid ten aanzien van Guinee, waarin aparte passages over vrouwelijke genitale verminking, (huiselijk) geweld en homoseksualiteit zijn opgenomen.

Het geheel overziend kunnen we concluderen dat op alle zes gendergerelateerde onderzoeksthema's het beleid thans zodanig ontwikkeld is dat er een kader is waarin aanvragen van vreemdelingen die verband houden met deze thema's kunnen worden getoetst en waarin indien nodig bescherming kan worden geboden door het verlenen van een verblijfsvergunning. Dat neemt niet weg dat het beleid op een aantal punten verder kan worden verduidelijkt of verbeterd. Zo is de werkwijze voor het inwilligen van een aanvraag in het kader van eengerelateerd geweld wel arbeidsintensief. Dit omdat er alleen kan worden ingewilligd op grond van artikel 3.4 derde lid van het Vreemdelingenbesluit (discretionaire bevoegdheid). Dit betekent dat een medewerker die na advies van de unit MEP tot inwilliging wil overgaan een nota moet schrijven die na visie vooraf van IMO en Procesdirectie voorgelegd moet worden aan Hoofd IND voor goedkeuring (zie voor een nadere beschrijving van deze samenwerking en de betrokken organisaties en afdelingen de hoofdstukken 4 en 5). Indien er een beleidskader zou worden ontwikkeld zou dit niet meer nodig zijn.

Zoals is beschreven in dit hoofdstuk zijn op sommige punten beleidsontwikkelingen nog in volle gang. Tevens is discussie mogelijk over de vraag of het beleid en de concrete uitvoering hiervan op alle punten voldoende bescherming biedt. Een aantal ketenpartners en belangenorganisaties, alsook sommige IND-ers zien nog mogelijkheden voor verdere verbetering. Hun visie op het beleid komt in hoofdstuk 6 aan de orde.

⁶¹ Vreemdelingencirculaire2000, deel B8

4. Inbedding IND-organisatie

Sinds januari 2004 is de IND een procesgestuurde organisatie. Er zijn vijf processen; asiel, naturalisatie, regulier, voorbereiding terugkeer en procesvertegenwoordiging. Zoals in hoofdstuk 1 is beschreven, strekt het gendergerelateerde uitvoeringsbeleid zich uit over de processen asiel en regulier. Verder is het beleid zowel op beleidsniveau als op uitvoeringsniveau bij een aantal gespecialiseerde medewerkers belegd. Als gevolg hiervan houden diverse medewerkers op verschillende niveaus zich binnen de IND bezig met gendergerelateerde onderwerpen. Dit wordt in dit hoofdstuk nader beschreven. De samenwerking van deze medewerkers met ketenpartners en belangenorganisaties is onderwerp van het volgende hoofdstuk. In de hoofdstukken 4 en 5 wordt de tweede onderzoeksvraag 'Hoe wordt er in de praktijk invulling gegeven aan het gendergerelateerde uitvoeringsbeleid door de IND-medewerkers?' beantwoord.

4.1. Contactpersonen Primair Proces

De contactpersonen binnen de processen asiel en regulier nemen in het gendergerelateerde beleid een centrale positie in. De werkzaamheden van deze contactpersonen verschillen per proces. Daarom wordt hieronder per proces aangeven op welke wijze de functie wordt vormgegeven.

Gendercontactpersonen binnen het proces regulier

In het proces regulier worden gendergerelateerde aanvragen met betrekking tot mensenhandel, eengerelateerd geweld, huiselijk geweld en achterlating, *exclusief* behandeld door contactpersonen gender. De medewerker regulier die een gendergerelateerde zaak aantreft, moet deze overdragen aan een gendercontactpersoon.

Uit de medewerkerenquête die door 41 medewerkers van het proces regulier is ingevuld, bleek dat vrijwel iedere medewerker ervan op de hoogte is dat een dossier waarin gendergerelateerde aspecten een rol spelen overgedragen dient te worden. Een meerderheid van 66% van de respondenten gaf aan dat ze gemiddeld één tot vijf keer per jaar een gendergerelateerd dossier tegenkomen. Vier van de 26 medewerkers die de vraag beantwoord hebben, gaven aan dat er altijd inhoudelijk overleg of ruggespraak plaatsvindt tussen de gendercontactpersoon en de medewerker bij de overdracht van het dossier. Zestien van de 26 vulden in dat dit soms het geval is en zes van de 26 gaven aan dat er geen overleg plaatsvindt bij de overdracht van een gendergerelateerd dossier. Verder gaven veertien van deze 26 medewerkers aan geen terugkoppeling te krijgen over de uitkomst van de beslissing, tien medewerkers gaven aan soms een terugkoppeling te ontvangen en één medewerker gaf aan altijd terugkoppeling te krijgen.

De gendercontactpersonen binnen het proces regulier onderhouden tevens contacten met ketenpartners, die in het volgende hoofdstuk verder besproken zullen worden.

Sinds juni 2007, na het verschijnen van de notitie 'Voorstel kwaliteitsimpuls afhandeling gender' is er per IND locatie één reguliere unit waarin de afhandeling van genderzaken plaatsvindt en waarvan de gendercontactpersonen deel uitmaken. Op het moment worden in totaal verspreid over de vier locaties 10 fte vrijgesteld voor de behandeling van genderzaken.

Eenmaal per maand vindt er in het opleidingsinstituut van de IND te Utrecht een centraal overleg plaats van alle contactpersonen gender binnen het proces regulier. Bij dit overleg, dat een brede overlegstructuur kent en twee dagdelen in beslag neemt, zijn normaal gesproken aanwezig: contactpersonen gender, de verantwoordelijke unitmanagers, de dossierverantwoordelijken van AUB en DVB, de aspect verantwoordelijke van het proces Procesvertegenwoordiging en de genderdossierhouders IMO van de processen asiel, regulier en procesvertegenwoordiging.

Deze overlegwijze is geëvalueerd en wordt met ingang van juni 2008 gewijzigd. Er wordt een scheiding aangebracht tussen het inhoudelijk deel en het procesmatige gedeelte van het overleg. Vanaf juni 2008

wordt één maal in de drie maanden een professionaliseringsbijeenkomst gehouden waarbij veelal een deskundige wordt uitgenodigd ter bevordering van de professionalisering en één maal in de zes weken wordt er een procesmatig overleg gevoerd. De overleggen worden beperkt tot één dagdeel.

Contactpersonen mensenhandel en medewerkers binnen het proces asiel

In de loop van 2006 is op AC Schiphol een *contactpersoon mensenhandel* aangesteld, in januari 2007 gevolgd door AC Ter Apel. Zij dienen als aanspreekpunt voor medewerkers en onderhouden contacten met ketenpartners en gendercontactpersonen binnen het proces regulier. In januari 2008 zijn op alle asiellocaties contactpersonen mensenhandel aangesteld. Sindsdien is ook hun taak uitgebreid in zoverre dat zij ook aanspreekpunt zijn voor het signaleren van potentiële slachtoffers van eerdergerelateerd geweld die vallen onder het reguliere toelatingsbeleid. Zij voeren periodiek gezamenlijk overleg, waarbij ook adviseur van IMO asiel (zie 4.3) met aandachtsgebied mensenhandel aanwezig is. Ook de betreffende adviseur van IMO regulier en een beleidsmedewerker van AUB schuiven geregeld aan bij dit overleg.

Het is niet de taak van de contactpersonen mensenhandel om aanvragen waarin mensenhandel een rol speelt af te handelen. Ook andere gendergerelateerde asielaanvragen waarbij een beroep wordt gedaan op vrouwelijke genitale verminking, eerdergerelateerd geweld, huiselijk geweld, homoseksualiteit en transgender worden integraal door iedere beslismedewerker asiel behandeld. Uit de medewerkerenquête⁶² die onder het proces asiel is gehouden en die door 155 medewerkers asiel is ingevuld komt naar voren dat 35% van deze medewerkers het afgelopen jaar 1-5 keer één van de onderzoeksthema's is tegengekomen, 26 % gaf aan dat dit het afgelopen jaar 6-10 keer is voorgekomen, 10% vulde in dat dit 11-15 keer is gebeurd en 22% gaf aan dat er het afgelopen jaar meer dan 15 keer een asielaanvraag met één van de onderzoeksthema's is voorbijgekomen. 6% is niet één keer een dergelijke asielaanvraag tegengekomen het afgelopen jaar.

4.2. Aanspreekpunten Afdeling Uitvoeringsbeleid

De afdeling AUB bestaat uit een drietal clusters, te weten Regulier en Naturalisatie (R&N), Asiel, Toegang en Terugkeer (AT&T) en Beleidsinformatisering (BI), grotendeels onderverdeeld naar de hoofdstukken van de Vreemdelingencirculaire. Binnen het cluster Regulier zijn er twee beleidsmedewerkers die zich bezighouden met het onderwerp gender. Er is een onderlinge taakverdeling waarbij de ene beleidsmedewerker zich bezighoudt met het onderwerp mensenhandel en de andere beleidsmedewerker verantwoordelijk is voor het beleid met betrekking tot eerdergerelateerd geweld, huiselijk geweld en achterlating. Beide beleidsmedewerkers werken intensief samen en fungeren als elkaars achtervang. Zij vormen de schakel tussen de contactpersonen, de adviseurs van IMO van de IND en de beleidsmedewerkers van de Directie Vreemdelingen Beleid (DVB) van het kerndepartement van het Ministerie van Justitie.

Het cluster Asiel is onderverdeeld naar de landen van het landgebonden gedeelte van de Vreemdelingencirculaire. In het cluster Asiel is één beleidsadviseur belast met het onderwerp gender in algemeen verdragrechtelijke zin. Eén beleidsmedewerker houdt zich bezig met amv's en de hiermee samenhangende thematiek van mensenhandel. Verder zijn de onderwerpen vrouwenbesnijdenis, eerdergerelateerd geweld, homoseksualiteit en transgender naar land bij verschillende beleidsmedewerkers belegd. Er vindt op het gebied van gender geen structureel overleg plaats. Overleg vindt plaats op casuïstische en incidentele basis. Uit interviews met medewerkers AUB is echter niet gebleken dat er verschillen zijn in benaderingswijze tussen de medewerkers die met gendergerelateerde taken belast zijn. Tussen de beleidsmedewerkers van AUB en de dossierverantwoordelijken van DVB is frequent overleg. Uit de medewerkerenquête bij het proces asiel⁶³ blijkt dat 31% van de medewerkers die hebben deelgenomen aan de enquête wel eens met deze afdeling in contact treedt voor nadere informatie.

⁶² Zie voor een beschrijving van de medewerkerenquête paragraaf 1.3.

⁶³ Zie paragraaf 1.3.

4.3. Overige afdelingen

Indien medewerkers bij de uitvoering van het beleid vragen hebben stellen zij die in eerste instantie aan de adviseurs van de afdeling Inhoudelijke Management Ondersteuning (IMO) van het proces waarin zij werkzaam zijn. Deze afdeling vormt de eerste schakel tussen het beleid en de uitvoering. Bij IMO regulier is een medewerker belast met het gendergerelateerde beleid. Bij IMO asiel is een medewerker die het onderwerp mensenhandel in haar portefeuille heeft. Verder zijn bij IMO asiel de taken over het algemeen per land verdeeld. Dit betekent dat medewerkers over landgebonden asielbeleid bij de desbetreffende IMO-medewerker vragen kunnen stellen. De meeste vragen van medewerkers kunnen door IMO worden beantwoord. Uit de medewerkerenquête die door 155 medewerkers uit het proces asiel is ingevuld blijkt dat 92% van de medewerkers indien dat nodig is contact opneemt met IMO bij het afhandelen van gendergerelateerde asielaanvragen. *Bureau Land en Taal* van GCKAO neemt eveneens een belangrijke plaats in binnen het proces asiel; 73% van de medewerkers heeft aangegeven indien nodig informatie van deze afdeling te gebruiken.

Met ingang van januari 2008 is ook bij het proces Procesvertegenwoordiging een *aspectverantwoordelijke gender* aangesteld, die fungeert als gender deskundige en aanspreekpunt binnen dat proces. Er is een *portefeuillehouder gender* bij de procesdirectie regulier en per locatie is er binnen het proces regulier één *met gender belaste unitmanager*. Deze unitmanager stuurt op zijn/haar beurt de contactpersonen gender aan. Verder is er een *projectleider* bij de afdeling Procesmanagement van het proces regulier belast met de *administratieve en ICT matige kant van genderzaken*.

Er is een asielunit, de *Unit Landelijke AMV-taken (ULA)*, die zich exclusief bezig houdt met aanvragen van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's). Binnen deze unit draait sinds januari 2008 de *Pilot beschermde opvang alleenstaande minderjarige vreemdelingen*. Dit in het kader van voorkoming mensenhandel. Door de medewerkers van dit project worden in samenwerking met AC Schiphol, waar veel risico-amv's worden gesignaleerd, de asielaanvragen van amv's die zijn geplaatst in de Pilot beschermde opvang afgehandeld. De onderlinge samenwerking tussen AC Schiphol en de ULA verloopt volgens een geïnterviewde medewerker van de ULA goed en er wordt regelmatig overleg gevoerd tussen unitmanagers of senior medewerkers die de pilot beschermde opvang in hun portefeuille hebben. Deze pilot komt ook nog aan de orde in hoofdstuk 5.

Alle signaleringen met betrekking tot mensenhandel worden verzameld door enkele medewerkers van de afdeling INDIAC, de Mensensmokkel Informatie Groep (MIG). De MIG ontvangt haar informatie van onder meer medewerkers, contactpersonen gender en het *ILO backoffice*. De signalen worden door de MIG doorgeleid naar het Expertisecentrum Mensensmokkel/Mensenhandel van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD).

4.4. Opleidingen medewerkers

De IND kent een Kennis en Leercentrum (KLC) waar centraal opleidingen worden verzorgd. Uit het panelgesprek met de opleidingsadviseurs van het KLC is gebleken dat van enige coördinatie van gender gerelateerde opleidingen geen sprake is. Dat neemt niet weg dat er met betrekking tot dit thema ruime voorlichting wordt gegeven in de vorm van themadagen, congressen, seminars en externe cursussen.

In het Leerwerktraject, dit is de eerste opleiding die medewerkers volgen zodra zij binnen het proces regulier/asiel gaan werken, wordt bij het proces regulier één dagdeel besteed aan gender en vormt het bij het proces asiel een onderwerp dat weliswaar niet expliciet maar wel integraal in de vorm van casussen wordt behandeld, bijvoorbeeld in het kader van opleidingen over bepaalde wetsartikelen als 3 EVRM of het traumatabeleid. Ook worden er door de afdeling Bureau Land & Taal (BLT) van de IND seminars gegeven. Tijdens het jaarlijks terugkerende seminar over het Midden-Oosten wordt het thema eengerelateerd geweld besproken en op de zogenaamde "Afrika-dag" was vrouwenbesnijdenis een van de onderwerpen.

Op het KLC vinden regelmatig themadagen over mensenhandel, eengerelateerd geweld en andere gendergerelateerde thema's plaats. Zo heeft BLinN, het samenwerkingsverband van Humanitas en

Oxfam Novib, vorig jaar een themadag over Voodoo verzorgd. Voodoo is een middel dat wordt ingezet bij mensenhandel in Nigeriaanse meisjes. Door het proces asiel is in november 2007 een drukbezocht seminar mensenhandel georganiseerd.

Op 16 oktober 2007 heeft de IND voor IND medewerkers het congres mensenhandel, eerwraak, achterlating en huiselijk geweld georganiseerd. Het congres heeft naar de mening van de beleidsmedewerkers van AUB een flinke bijdrage geleverd aan de bewustwording van medewerkers. Sinds het congres krijgen contactpersonen meer vragen voorgelegd. De DVD "Verdwaalde gezichten"⁶⁴ die op het congres is getoond is ook in verschillende unitoverleggen getoond en contactpersonen zijn uitgenodigd in unitoverleggen om hun werkzaamheden toe te lichten.

De IND huurt eens in de zoveel tijd externen in om achterstanden weg te werken. Deze externen zijn uitgesloten van de bovengenoemde cursussen en opleidingen.

OSR Juridische opleidingen verzorgt een basiscursus, "rechtsbijstand aan slachtoffers van mensenhandel (B9-regeling)". Deze opleiding is zowel voor advocaten als voor medewerkers van de IND die nog niet beschikken over de daarvoor benodigde basiskennis. In ieder geval zeven van de gendercontactpersonen hebben deze verdiepingsmodule gevolgd en in september 2008 start een nieuwe cursus waar gendercontactpersonen aan deelnemen.

Nieuwe contactpersonen gender binnen het proces regulier worden opgeleid op de werkplek door collega contactpersonen. Zij doen kennis en ervaring dus op de werkplek op en krijgen verder relevante informatie via een voor gender contactpersonen bedoelde mailbox en via het contactpersonenoverleg. Tijdens het centrale contactpersonenoverleg wordt vaak een spreker uitgenodigd, die vanuit een bepaalde invalshoek over één van de gendergerelateerde thema's informatie geeft. In het panelgesprek dat is gehouden met de contactpersonen werd door verschillende contactpersonen aangegeven dat het prettig zou zijn als er een leermodule was voor nieuwe contactpersonen, zodat ze wat minder afhankelijk waren van de omstandigheden op de werkplek om zich de materie eigen te maken.

Medewerkerenquête

Uit de enquête die onder alle medewerkers asiel en een selectie medewerkers regulier is gehouden is met betrekking tot de opleidingen van medewerkers het volgende naar voren gekomen.

Bij de groep van 41 medewerkers regulier die de enquête hebben ingevuld gaf een meerderheid van tussen de 50 en de 60 % (afhankelijk van het thema) aan dat er in de opleiding geen aandacht is besteed aan de voor het proces regulier relevante thema's mensenhandel, eengerelateerd geweld, huiselijk geweld en achtergelaten vrouwen. Bovendien heeft 63% van deze medewerkers ook nooit een aanvullende opleiding over deze thema's gehad. Vier van de 41 medewerkers gaven aan naar het congres 'mensenhandel, eerwraak, achterlating en huiselijk geweld' te zijn geweest. Negen medewerkers zijn op een andere manier opgeleid, bijvoorbeeld door informatie tijdens een teamoverleg. Een meerderheid van de medewerkers regulier gaf aan geen behoefte te hebben aan aanvullende opleidingen over gendergerelateerde thema's. Dit zou kunnen samenhangen met het feit dat zij deze zaken niet zelf behandelen, maar moeten overdragen aan gendercontactpersonen. Tekenend is in dit kader ook dat 19 van de 41 respondenten (46%) aangaf geen mening te hebben over de vraag in welke mate het gendergerelateerde uitvoeringsbeleid rechtsbescherming biedt aan de vreemdeling, terwijl bij het proces asiel slechts 20% van de respondenten hierover geen mening heeft.

Ongeveer 60% van de medewerkers asiel gaf aan dat de onderwerpen mensenhandel, eengerelateerd geweld en homoseksualiteit/transgender in hun opleiding tot medewerker asiel zijn behandeld. Ruim 70% gaf aan dat er tijdens hun opleiding aandacht was voor vrouwelijke genitale verminking en slechts 32% heeft opleiding gehad over huiselijk geweld.

40% van de medewerkers asiel heeft na hun opleiding tot medewerker asiel nog één of meer opleidingen gevolgd op het KLC die betrekking hadden op gendergerelateerde thema's. 23% gaf aan bij een seminar aanwezig te zijn geweest en 18% van de medewerkers die de enquête hebben ingevuld heeft aangegeven

⁶⁴ Een film over eengerelateerd geweld in Turkije

naar het congres ‘mensenhandel, eerwraak, achterlating en huiselijk geweld’ te zijn geweest. Sommigen hebben nog een aanvullende opleiding ontvangen op locatie, bijvoorbeeld tijdens een werkoverleg. 37% heeft aangegeven nooit meer een aanvullende opleiding over gendergerelateerde thema’s te hebben gevolgd. Meerdere medewerkers asiel hebben voor indiensttreding bij de IND een studie gevolgd waarin aandacht is geweest voor de onderzoeksthema’s in deze evaluatie of zijn op één van deze terreinen bij een andere organisatie werkzaam geweest. Tevens is door meerdere medewerkers asiel gewezen op digitale informatiebronnen als ‘Bliep’ (het informatieportaal van het proces asiel) waar veel kennis en informatie kan worden gehaald.

In de volgende tabel wordt per asielrelevant genderthema weergegeven welk percentage van de medewerkers asiel die de enquête hebben ingevuld heeft aangegeven nog behoefte te hebben aan (aanvullende) opleidingen.

Tabel 3 onderwijsbehoefte gendergerelateerde thema’s medewerkers proces asiel

Mensenhandel	47%
Eergerelateerd geweld	54%
Huiselijk geweld	31%
Vrouwelijke genitale verminking	31%
Homoseksualiteit en transgender	44%
Geen van bovenstaande	19%

Een kleine meerderheid van de medewerkers asiel die de enquête hebben ingevuld heeft behoefte aan aanvullende opleiding over eergerelateerd geweld. Verder zou een grote minderheid aanvullende opleidingen willen ontvangen over mensenhandel en homoseksualiteit en transgender. Ongeveer één derde van de medewerkers die de enquête hebben ingevuld willen graag aanvullende opleiding over huiselijk geweld en vrouwelijke genitale verminking en één vijfde van de medewerkers gaf aan geen behoefte te hebben aan aanvullende opleidingen. Enkele medewerkers gaven tijdens de enquête aan dat themadagen op het KLC vaak snel vol zitten. Tevens is door sommigen aangegeven dat aanvullende opleidingen op de eigen werkplek vanwege de lange reistijd naar het KLC het volgen van opleidingen eenvoudiger zou maken.

Bijna 50% van de medewerkers uit het proces regulier en 75% van de medewerkers bij het proces asiel die de enquête hebben ingevuld is langer dan 5 jaar werkzaam in het proces. Deze cijfers onderstrepen het belang van aanvullende opleidingen na het leerwerktraject duidelijk; velen zijn opgeleid in een tijd dat het gendergerelateerde uitvoeringsbeleid nog in de kinderschoenen stond (zie hiervoor hoofdstuk 3) en het is van belang de kennis van medewerkers up-to-date te houden.

4.5. Conclusie

Teneinde het gendergerelateerde beleid uit te voeren zijn op verschillende plaatsen binnen de IND mensen op verschillende manieren belast met gendergerelateerde taken. Hierdoor ontstaat een beeld dat de organisatie daar waar nodig op een passende manier invulling heeft gegeven aan het gendergerelateerde beleid.

Proces regulier

Het proces regulier heeft bij de uitvoering van het beleid gekozen voor specialisatie. Zowel binnen AUB, IMO als bij de beslisp praktijk, is het gendergerelateerde beleid belegd bij medewerkers die zich hebben gespecialiseerd in het onderwerp. Erop gelet dat voor de uitvoering van dit beleid specialistische kennis vereist is en het tevens van groot belang is om veel contacten te onderhouden met ketenpartners en belangenorganisaties (waarover meer in het volgende hoofdstuk) is dit een begrijpelijke keuze.

De overlegstructuur zoals die op dit beleidsterrein binnen het proces regulier aanwezig is mag met recht uniek worden genoemd. Bij dit werkoverleg zijn in principe alle gendercontactpersonen uit de

verschillende regio's aanwezig, als ook hun unitmanagers en de portefeuillehouders van IMO, AUB en DVB. Sinds 2008 schuiven ook de IMO van het proces asiel die met mensenhandel is belast en de IMO van procesvertegenwoordiging bij dit overleg aan, zodat ook procesoverstijgend overleg wordt gevoerd. Verder is er binnen dit werkoverleg ruimte voor inhoudelijke zaken. Voor een goede samenwerking en coördinatie binnen de IND en met DVB is een dergelijk overleg waarbij alle niveaus betrokken zijn van grote waarde.

Een keerzijde van de gekozen werkwijze is wel dat er signalen zijn dat andere medewerkers binnen het proces regulier zich minder betrokken voelen bij het onderwerp. De meeste medewerkers zijn niet opgeleid op deze onderwerpen en hebben aangegeven ook geen behoefte te hebben aan een dergelijke opleiding. Bijna de helft van de respondenten heeft zich ook geen mening gevormd over het gendergerelateerde beleid. Dit is begrijpelijk nu zij hun gendergerelateerde zaken moeten overdragen aan de gespecialiseerde medewerkers. Als we hierbij nog even in herinnering brengen dat minder dan 1% van de reguliere aanvragen gendergerelateerde aspecten in zich dragen (zie hiervoor paragraaf 1.2) en de meeste medewerkers aangeven slechts één tot vijf keer per jaar een dergelijke zaak aan te treffen, hoeft deze matige betrokkenheid geen groot probleem te zijn. Het is echter wel van belang dat medewerkers regulier zich bewust zijn en blijven van hun signaalfunctie en gendergerelateerde zaken kunnen herkennen. Daarom blijft een voortdurende aandacht voor het onderwerp wel van belang. Tevens zouden de contactpersonen vaker overleg kunnen voeren en kunnen terugkoppelen aan de medewerkers hoe het met een gendergerelateerde zaak is afgelopen. Dit kan de betrokkenheid vergroten.

Proces asiel

Binnen het proces asiel vormt aandacht voor gendergerelateerde asielmotieven een vast onderdeel van integrale beoordeling van de asielaanvraag. Uit de medewerkerenquête is gebleken dat medewerkers asiel met enige regelmaat een asielaanvraag voorbij zien komen waarin één van de onderwerpen speelt. Tevens blijkt uit de enquête dat medewerkers asiel vaker dan medewerkers regulier zijn opgeleid op deze thema's en ook dat zij vaker aanvullende opleidingen in de vorm van congressen of seminars hebben gevolgd dan medewerkers regulier. Desalniettemin is de onderwijsbehoefte onder medewerkers van het proces asiel over gendergerelateerde onderzoeksthema's groter. Dit is te verklaren uit het feit dat zij zelf de aanvragen afhandelen en deze niet, zoals bij het proces regulier het geval is, overdragen aan specialisten. Het verdient, gelet op de uitslag uit de medewerkerenquête, aanbeveling om meer en voortdurende aandacht te besteden aan opleidingen voor medewerkers asiel op het gebied van het gendergerelateerde beleid.

Medewerkers asiel hebben bij het beslissen op aanvragen de mogelijkheid om informatie en advies in te winnen bij IMO en BLT, waarvan op grote schaal gebruik wordt gemaakt. Ook digitale informatiebronnen zijn van belang. De aandachtsgebieden binnen de afdelingen IMO en AUB zijn binnen het proces asiel voor een groot deel op herkomstlanden verdeeld zodat ook gendergerelateerde thema's over meerdere medewerkers binnen deze afdelingen zijn verdeeld. Gelet op de grote rol die de situatie in het herkomstland van de asielzoeker speelt bij diens aanvraag is deze manier van werkverdeling begrijpelijk. Uit interviews is niet gebleken dat deze wijze van dossierverdeling verschillende inzichten over gendergerelateerde thema's oplevert.

Procesoverstijgend

Het afgelopen jaar zijn eerste stappen gezet om te komen tot een structurelere procesoverstijgende samenwerking. Met name op het gebied van mensenhandel is deze samenwerking essentieel. Binnen het proces asiel worden vaak potentiële slachtoffers gesignaleerd en de B9 vergunning is van reguliere aard. De medewerkers van AUB die binnen het cluster regulier en het cluster asiel met mensenhandel belast zijn werken regelmatig met elkaar samen en wisselen informatie uit. De procesoverstijgende samenwerking staat nog in de kinderschoenen en zal de komende jaren daar waar nodig verder moeten worden uitgebouwd.

5. Samenwerking ketenpartners en belangenorganisaties

In de uitvoering van het gendergerelateerde beleid werkt de IND waar nodig samen met een aantal ketenpartners en belangenorganisaties. Deze samenwerking is voortdurend in ontwikkeling. De samenwerking is, afhankelijk van het thema, belegd bij de processen regulier of asiel en soms bij beide procesdirecties. Verder vervult de Stafdirectie Uitvoeringsbeleid (SUB) op beleidsniveau een rol in de samenwerking met ketenpartners.

Door middel van interviews met vertegenwoordigers van ketenpartners en belangenorganisaties en met IND-medewerkers die betrokken zijn bij het gendergerelateerde uitvoeringsbeleid is een beeld tot stand gekomen over deze samenwerking en de visie daarop van de betrokken partijen. Dit hoofdstuk vormt een weerslag van de gevoerde gesprekken met IND-ers, ketenpartners en belangenorganisaties over de samenwerking. Verder is dit hoofdstuk gebaseerd op werkprocessen zoals deze staan beschreven in werkinstructies of projectdocumenten. Omdat de betrokken organisaties per onderzoeksthema uiteenlopen wordt de samenwerking thematisch besproken. De onderzoeksthema's eengerelateerd geweld en huiselijk geweld worden vanwege de grote overlap gezamenlijk besproken. Onderzoeksvraag 2d 'Hoe verloopt de samenwerking met ketenpartners' wordt in dit hoofdstuk beantwoord."

5.1. Mensenhandel

Op het gebied van mensenhandel zijn verschillende IND afdelingen betrokken bij de samenwerking met ketenpartners en belangenorganisaties.

Proces regulier

Zoals in hoofdstuk 4 reeds is vermeld is bij het cluster Regulier en Naturalisatie van de Afdeling Uitvoeringsbeleid (AUB) van de IND een medewerker belast met de portefeuille mensenhandel. Zij werkt op beleidsniveau samen met de Directie Vreemdelingenbeleid (DVB), met het Coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMensHa, voorheen STV), het OM, het Expertisecentrum Mensenhandel Mensensmokkel (EMM) de KMar, de hulpverlening en de politie. Een voorbeeld hiervan is het CoMensHa platform overleg dat gemiddeld één keer per kwartaal wordt georganiseerd. Dit is een ketenbreed overleg waarbij experts uit verschillende disciplines bij elkaar komen om de knelpunten in de aanpak van mensenhandel te bespreken en waarbij het slachtoffer en de hulpverlening centraal staan.

In december 2007 is er door DVB in samenwerking met CoMensHa een congres georganiseerd, waarbij de IND in de denktank zat en één van de workshops op het congres heeft voorgezeten. Tijdens dit congres zijn een aantal aanbevelingen gedaan hoe de samenwerking in de keten rond de positie van slachtoffers te verbeteren die zijn gerapporteerd aan de Staatssecretaris en de Tweede Kamer. Een van de aanbevelingen is het oprichten van een klankbordgroep. Naar aanleiding van dit congres is er een werkgroep gevormd waar de IND aan deelneemt. De taak van deze werkgroep is om deze aanbevelingen uit te werken. In de werkgroep zit verder CoMensHa, *advocatuur* en *hulpverlening*.

Verder neemt AUB deel aan het LEM (Landelijke Expertgroep Mensenhandel) overleg dat iedere twee maanden plaatsvindt. Dit betreft een ketenbreed overleg waarbij experts uit verschillende disciplines (*politie, KMar, KLPD, IND, DVB, OM, BNRM, BLINN, CoMensHa*) bij elkaar komen om de knelpunten in de aanpak van mensenhandel te bespreken. Doel van dit overleg is een betere aansturing van de politie en het OM in de opsporing te bewerkstelligen.

Op uitvoerend niveau spelen de *contactpersonen gender* binnen het proces regulier een centrale rol. Zij kunnen door medewerkers van verschillende ketenpartners worden benaderd met vragen. Zij onderhouden onder meer contacten met CoMensHa, opvanginstellingen in de regio, advocatuur, gemeenten, het OM en de regionale politiekorpsen. Indien een slachtoffer of getuige van mensenhandel aangifte doet bij de politie wordt de contactpersoon gender van de IND hiervan op de hoogte gesteld, waarna binnen 24 uur een verblijfsvergunning hoort te worden afgegeven. Ook als een slachtoffer van mensenhandel gebruik wenst te maken van de bedenktijd wordt dit door de politie aan de contactpersoon gender doorgegeven. Vervolgens wordt een slachtoffer van mensenhandel door de politie aangemeld bij CoMensHa voor opvang. Anderzijds hebben de gendercontactpersonen binnen het

proces regulier ook een signaalfunctie. Als zij een dossier krijgen toegestuurd vanuit het proces waarin aanwijzingen zijn voor mensenhandel, stellen zij de opsporingsdiensten in de regio hiervan op de hoogte of zij geven de informatie door via de hierna nog te bespreken Mensensmokkel Informatie Groep (MIG) van de IND.

Uit interviews met CoMenSha en een unitmanager binnen de IND komt naar voren dat de samenwerking tussen de contactpersonen bij het proces regulier, CoMensHa en regionale politiekorpsen over het algemeen als goed wordt ervaren. De lijntjes zijn heel kort, er is veelvuldig contact en men weet elkaar snel te vinden. Bij CoMensHa bestaat het beeld dat de samenwerking de afgelopen jaren verbeterd is en dat dit met name te danken is aan de rol van de contactpersonen gender bij het proces regulier. De samenwerking met de IND wordt door hen, ook op beleidsniveau, als laagdrempelig ervaren. Wel blijkt dat de helpdeskmedewerkers van CoMensHa de neiging hebben de contactpersonen te bellen die ze al goed kennen en dat het contact met nieuwe contactpersonen soms vanwege wederzijdse onbekendheid wat stroever verloopt. Er zou zodoende naar het inzicht van CoMensHa nog geïnvesteerd kunnen worden in ontmoetingen tussen nieuwe helpdeskmedewerkers van CoMensHa en nieuwe contactpersonen van de IND. Verder is de 1^e lijns hulpverlening volgens CoMensHa vaak wel enigszins argwanend richting de IND. Als gevolg hiervan bellen opvanghuizen en zorgcoördinatoren vaak niet met de IND maar laten hun contacten lopen via CoMensHa.

In een panelgesprek dat is gehouden met de contactpersonen regulier zijn de contacten die zij onderhouden met ketenpartners eveneens aan de orde gekomen. Sommigen van hen herkennen dat opvanghuizen soms argwanend zijn richting IND maar menen daar toch wel verbetering in te bespeuren. Het komt soms voor dat opvanghuizen bellen met vragen maar aanvankelijk niet de personalia van de betrokken vreemdeling willen geven.

De contactpersonen ervaren de samenwerking met het OM wel als moeizaam en zij hebben in het panelgesprek aangegeven het jammer te vinden dat het OM niet is geïnterviewd in het kader van dit onderzoek. Het probleem komt naar het idee van de contactpersonen met name voort uit de omstandigheid dat het OM zich richt op daders en de IND op slachtoffers. Verder is de ervaring dat het OM het moeilijk vindt om informatie te delen.

Slachtoffers en getuigen van mensenhandel die in de bedenktijd fase zitten om aangifte te doen vallen onder de RVB die door het COA wordt uitgevoerd. De afdeling RVB van het COA onderhoudt hiertoe tegenwoordig hoofdzakelijk contacten met het *Koppelingsbureau* van de IND⁶⁵. Voorheen werkten zij samen met de contactpersonen gender, maar de informatie die het COA nodig had om de regeling uit te kunnen voeren bleek ook door het koppelingsbureau geleverd te kunnen worden. Overigens neemt het Koppelingsniveau wel regelmatig contact op met een contactpersoon gender indien zij bepaalde informatie nodig hebben die ze zelf niet kunnen leveren. Er wordt sinds eind 2006 maandelijks overleg gevoerd tussen het COA en het Koppelingsbureau over de uitvoering van de RVB. Volgens het COA is sindsdien de samenwerking tussen IND en het COA sterk verbeterd. Gegevens worden elektronisch uitgewisseld waarbij vragen via een formulier geautomatiseerd worden voorgelegd en per e-mail worden beantwoord. Door de afdeling RVB van het COA wordt de samenwerking als goed omschreven, waarbij IND en COA voor elkaar open staan en begrip opbrengen voor elkaars problemen. Het komt wel voor dat er inconsequenties zitten in door de IND aangeleverde informatie of dat er soms een IND-interpretatie van gegevens nodig is om de aangeleverde informatie goed te kunnen begrijpen. Daarom blijft samenwerking en regelmatig overleg wel een vereiste om tot een goede uitvoering van de regeling te kunnen komen.

Proces asiel

Binnen het cluster Asiel, Toelating en Terugkeer van de Afdeling Uitvoeringsbeleid onderhoudt de medewerker belast het AMV's-Dossier regelmatige contacten met ketenpartners. Zo heeft deze medewerker zitting in de Task Force AMV, waarin diverse ketenpartners vertegenwoordigd zijn. Vanwege de signaalfunctie binnen het proces asiel voor asielzoekers die (potentieel) slachtoffer van mensenhandel zijn, zijn ook hier, aanvankelijk alleen op de *aanmeldcentra*, samenwerkingsverbanden met ketenpartners tot stand gekomen. Uit een interview met *IMO asiel* komt naar voren dat binnen het

⁶⁵ Interview met afdeling RVB van het COA

proces asiel mensenhandel sinds 2006 prominent op de agenda is komen te staan. De reden voor deze toegenomen aandacht is de in hoofdstuk 2 besproken wetswijziging in 2005 en een speciale aanwijzing van de Procureur Generaal dat ook potentiële slachtoffers van mensenhandel bij geringe indicaties in de mogelijkheid moesten worden gesteld om aangifte te doen. Sindsdien heeft de KMar op Schiphol veel aandacht geschonken aan potentiële slachtoffers van mensenhandel en zijn zij de initiator geweest tot samenwerking met de IND. Bovendien hebben zij bij de IND aandacht gevraagd voor dit onderwerp⁶⁶. Sinds januari 2008 zijn op alle asiellocales contactpersonen mensenhandel aangesteld die verantwoordelijk zijn voor het onderhouden van de relaties met ketenpartners. Zij melden signalen van mensenhandel bij de politie of ingeval van AC Schiphol bij het Sluisteam van de KMar. De rechtshulpverleners die aanwezig zijn op de aanmeldcentra kunnen een vermoeden van mensenhandel melden bij de IND, waarna een asielzoeker in de mogelijkheid wordt gesteld om aangifte te doen. Voordat een asielzoeker op een aanmeldcentrum wordt gehoord door de KMar of de politie wordt hij door een rechtshulpverlener ingelicht over het gehoor en voorgelicht over de B9 procedure en de eventuele gevolgen van het starten van een B9 procedure voor de asielprocedure. Verder worden er door de *contactpersonen mensenhandel* binnen het proces asiel contacten onderhouden met *Nidos*, *COA* en *CoMensHa* op het moment dat een (potentieel) slachtoffer van mensenhandel wordt doorgeplaatst naar een opvanglocatie om in onderling overleg te zorgen voor een goede opvanglocatie waarbij de veiligheid van de vreemdeling voorop staat. De KMar of de politie neemt hiertoe contact op met *CoMensHa*.

CoMensHa heeft aangegeven dat zij weinig contacten onderhouden met de contactpersonen mensenhandel van het proces asiel maar dat deze contacten veelal verlopen via de contactpersonen mensenhandel van het proces regulier. Dit wordt door hen niet als een probleem ervaren.

Om de veiligheid van minderjarige asielzoekers die (potentieel) slachtoffer zijn van mensenhandel te verbeteren is de samenwerking tussen de IND, COA en *Nidos* in de laatste jaren geïntensiveerd. Zo is medio 2007 op AC Schiphol⁶⁷ een kantoor van *Nidos* (de voogdijinstelling voor alleenstaande minderjarige asielzoekers) geopend waar alle minderjarige asielzoekers direct worden aangemeld. In januari 2008 is onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van *DVB* en *Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen (SCV)* de '*Pilot beschermde opvang*' van start gegaan⁶⁸. Sindsdien bepaalt *Nidos* op AC-Schiphol of een amv die door de IND als risico-amv is aangemerkt in de beschermde opvang moet worden geplaatst. In dat geval wordt de behandeling van de aanvraag in de aanmeldprocedure onmiddellijk beëindigd en wordt deze verder behandeld door de *Unit Landelijke Ama taken (ULA)*. In de pilot wordt intensief samengewerkt tussen onder meer *IND*, *COA*, *Nidos* en *DT&V* om te voorkomen dat alleenstaande minderjarige vreemdelingen het slachtoffer worden van mensenhandel. De taakverdeling tussen de verschillende ketenpartners is beschreven in het Project Initiatie Document (PID). De rol van de IND in de pilot is tweeledig. De Mensensmokkel Informatie Groep (*MIG*) stelt risicoprofielen op grond waarvan de zogeheten risico- amv's worden geselecteerd. Verder is de IND binnen dit project verantwoordelijk voor het versnellen van de beslistermijn; getracht wordt binnen drie maanden op de aanvraag te beslissen. De *ULA* vervult in deze pilot een centrale rol. De medewerkers van deze unit beslissen op de aanvragen van de asielzoekers die onder de pilot vallen en onderhouden contacten met de andere ketenpartners die betrokken zijn bij het project. De ketenpartners binnen de pilot zijn vertegenwoordigd in de *Task Force Amv*. Door een medewerker van de *ULA* is aangegeven dat de uitwisseling van informatie binnen deze *Task Force* nog niet altijd vanzelf gaat en ook de terugkoppeling van besluiten binnen de *Task Force* naar medewerkers die met de uitvoering belast zijn heeft nog verbetering. Er wordt zeswekelijks overleg op uitvoeringsniveau gevoerd. Het overleg loopt goed maar de ervaring is nog te pril om conclusies over te trekken.

Uit gesprekken met beleidsmedewerkers van AUB, *ULA*, het Project Initiatie Document van de Pilot beschermde opvang en een interview met de afdeling RVB van het COA komt regelmatig naar voren dat ook buiten de kaders van regelingen en afspraken in samenspraak naar oplossingen wordt gezocht om te voorkomen dat (potentiële) slachtoffers van mensenhandel niet geholpen worden. Zo worden in de pilot beschermde opvang ook minderjarigen die in het bezit zijn van een B9 vergunning opgevangen omdat

⁶⁶ Interview IMO asiel

⁶⁷ Aanvragen van amv's worden in de AC-fase alleen op aanmeldcentrum Schiphol behandeld

⁶⁸ Project Initiatie Document Pilot Beschermde opvang van risico-AMV's versie 1.8 18/03/08

opvang in de Vrouwenopvang (waarvoor het ministerie van VWS verantwoordelijk is) voor deze groep minderjarigen vrijwel niet aanwezig is.

*Vluchtelingenwerk Nederland (VWN)*⁶⁹ zoekt indien zij signalen ontvangen van potentiële slachtoffers rechtstreeks contact met AUB, zeker als ze menen een trend te signaleren. Tevens zijn zij betrokken bij overleg over de Pilot Beschermde Opvang met de ULA.

Voorkoming en opsporing van mensenhandel

De signalen van mensenhandel die door de IND worden verzameld en die voor de opsporing van belang zijn worden via het cluster Mensensmokkel Informatie Groep (MIG) binnen de stafafdeling INDIAC gedeeld met ketenpartners. Hiertoe werkt de MIG intensief samen met het *Expertisecentrum Mensenhandel/ Mensensmokkel (EMM)* binnen de dienst Nationale Recherche van het Korps Landelijke politiediensten (KLPD). De MIG verzorgt als centraal meldpunt binnen de IND voor het doorgeleiden van informatie over mensenhandel naar diensten en organisaties die met (de bestrijding van) migratiecriminaliteit te maken hebben en behoefte hebben aan de informatie waarover de IND beschikt. Vier medewerkers van de MIG zijn bij het EMM gedetacheerd om de lijnen tussen de IND en de andere partners binnen het EMM kort te houden. Bij het EMM zijn verder behalve de KLPD ook de SIOD en de KMar vertegenwoordigd.

Het *International Liaison Office (ILO)* van de IND heeft op verschillende ambassades in landen van waaruit veel smokkel en/of handel in vreemdelingen richting Nederland plaatsvindt medewerkers gestationeerd die o.a. trends, handelaars en smokkelaars signaleren en die samenwerken met ambassades van andere landen om smokkel en/of handel van vreemdelingen te voorkomen. Tevens heeft de ILO begin 2008 een pilot gedraaid met de zogeheten SAT (Snelle Actie Teams) in Nigeria. Doel van deze teams is te voorkomen dat potentiële slachtoffers van mensenhandel op het vliegtuig richting Nederland stappen. Deze pilot wordt binnenkort geëvalueerd. Signalen over mensenhandel die de ILO verzamelt worden via de MIG gedeeld met de partners binnen het EMM.

5.2. Eergerelateerd geweld en huiselijk geweld

Zoals in eerdere hoofdstukken is beschreven is het beleid met betrekking tot eergerelateerd geweld en huiselijk geweld momenteel volop in ontwikkeling. Hetzelfde geldt dan ook voor de wijze waarop er op dit terrein met ketenpartners wordt samengewerkt.

Proces regulier

Binnen het cluster Regulier en Naturalisatie van de Afdeling Uitvoeringsbeleid (AUB) is een medewerker belast met de portefeuille eergerelateerd en huiselijk geweld. Zij voert overleg met de Directie Vreemdelingenbeleid (DVB) over de vraag hoe het beleid ten aanzien van deze thema's moet worden vormgegeven. Verder werkt AUB op dit terrein samen met de *Federatie Opvang (FO)*. Meer specifiek met betrekking tot eergerelateerd geweld wordt daarnaast samengewerkt met de *Unit MEP (Multi Etnisch Politiewerk)* van het politiekorps Haaglanden, het COA en het *Programmabureau Eergerelateerd Geweld*.

De Unit MEP van het politiekorps Haaglanden is speciaal opgericht voor eergerelateerd geweld en wordt beheerd door het Programmabureau Eergerelateerd Geweld.⁷⁰ Eens in de twee à drie maanden vindt er overleg plaats tussen AUB en de unit MEP. De contacten tussen de unit MEP en de IND zijn aanvankelijk op informele wijze ontstaan maar allengs verder uitgebouwd en gereguleerd. Momenteel wordt gewerkt aan een protocol om de samenwerking verder te formaliseren. Op 19 maart 2007 is er een IND-Unit MEP contactdag georganiseerd, die tevens was ingegeven door de eerder besproken kwaliteitsimpuls gender. Tijdens deze contactdag is er een SWOT-analyse gedaan met als doel de samenwerking verder te verbeteren.

Indien een *contactpersoon gender* bij het proces regulier een zaak krijgt voorgelegd waarbij mogelijk sprake is van eergerelateerd geweld dan wordt de zaak ter beoordeling gegeven aan de unit MEP. Zij

⁶⁹ Interview VWN

⁷⁰ Interview unit MEP

beslissen of de dreiging reëel is of niet en afhankelijk van hun oordeel wordt vervolgens een beslissing genomen op de aanvraag⁷¹. Zodoende is er bij iedere aanvraag waarbij mogelijk sprake is van eerdergerelateerd geweld contact tussen de contactpersonen gender bij het proces regulier en de unit MEP van de politie Haaglanden. Verder heeft het IND-aanspreekpunt binnen de Unit MEP één keer per week overleg met een daarvoor aangewezen contactpersoon gender over de inhoud van de analyses. Door de Unit MEP wordt de samenwerking als prettig ervaren. Sinds de kwaliteitsimpuls gender is de samenwerking naar het oordeel van de Unit MEP verder verbeterd.

Door de contactpersonen regulier wordt de samenwerking met de unit MEP eveneens als prettig ervaren. Zij staan open voor vragen en overleg. Het komt wel voor dat de analyse die door MEP is gemaakt als vaag wordt ervaren en daardoor moeilijk in te schatten. Om die reden wordt er momenteel in samenwerking met de unit MEP gewerkt aan een protocol om de analyse te verduidelijken. De contactpersonen ervaren soms wel dat zij ondanks een MEP-rapport waarin staat dat er een reële dreiging is van eerdergerelateerd geweld bij andere ketenpartners zoals bijvoorbeeld de gemeente tegen een muur aanlopen omdat men daar onbekend is met het fenomeen. Het kost dan veel tijd en aandacht om de problematiek en de daarbij behorende verblijfsrechten voor vreemdelingen uit te leggen. In het algemeen is de ervaring dat er zou moeten worden geïnvesteerd in contacten met gemeenten en voorlichting aan gemeenten over het gender-gerelateerde vreemdelingenbeleid. In sommige regio's, zoals Amsterdam, is de gemeente opgenomen in een netwerk dat regelmatig overleg voert met elkaar en daar doen dit soort problemen zich veel minder voor. De netwerken met ketenpartners zijn in veel plaatsen nog in opbouw. De contactpersonen hebben in het panelgesprek aangegeven dat zij goed foldermateriaal missen om aan ketenpartners te verstrekken. Aan dit foldermateriaal wordt momenteel gewerkt.

De in paragraaf 5.1. reeds besproken RVB is sinds oktober 2007 ook opengesteld voor slachtoffers van eerdergerelateerd geweld indien zij een aanvraag hebben ingediend op grond van eerdergerelateerd geweld en indien zij verblijven in de Vrouwenopvang. De samenwerking met de *afdeling RVB van het COA* is reeds in paragraaf 5.1. besproken, waarnaar hier wordt verwezen. In aanvulling hierop wordt nog opgemerkt dat ook op het terrein van eerdergerelateerd geweld in onderlinge samenspraak met het COA en de *Vrouwenopvang* op ad hoc basis een oplossing is gevonden voor het ontbreken van een beleidskader en een procedure voor een schriftelijke aanvraag (nu een dergelijke aanvraag in verband met veiligheidsredenen niet bij het Front-Office van de IND kan plaatsvinden). Zolang er geen regeling is wordt een aanvraag van een potentieel slachtoffer van eerdergerelateerd geweld door de Vrouwenopvang naar de contactpersoon gender gestuurd. Verder worden de leges voor een slachtoffer van eerdergerelateerd geweld betaald door het COA zolang de vrijstelling voor leges voor deze groep nog niet in het Vreemdelingen Voorschrift (VV) geregeld is. De IND stuurt hiertoe een acceptgiro naar het COA.

De RVB is (nog) niet van toepassing voor illegale slachtoffers van huiselijk geweld, zodat er voor deze categorie nog niet wordt samengewerkt met het COA.

Voor zowel slachtoffers van eerdergerelateerd geweld als huiselijk geweld wordt door de IND samengewerkt met de Federatie Opvang.

AUB voert op beleidsniveau regelmatig overleg met de contactpersoon van de Federatie Opvang⁷² voor de IND. Dit contact loopt voornamelijk via e-mail en indien nodig wordt er op incidentele basis een overleg ingepland. Indien de Federatie Opvang knelpunten of hiaten in het vreemdelingenbeleid signaleert kunnen zij dit bij AUB of bij DVB aankaarten. Eind 2007 heeft er een evaluatie plaatsgevonden over de samenwerking tussen FO, de Vrouwenopvang en de IND. De evaluatie heeft de samenwerking weer nieuw leven ingeblazen en heeft ervoor gezorgd dat iedereen weer duidelijk is geworden wie waarvoor verantwoordelijk voor is. FO is over het algemeen tevreden over de samenwerking met de IND. Hierbij bestaat de indruk dat aan verbeterpunten wordt gewerkt. Al kunnen niet alle obstakels altijd worden opgelost; dat wat wel opgelost kan worden, wordt zeker opgepakt, zo is de indruk van FO⁷³.

⁷¹ Interview unit MEP, AUB en WI 2006/17

⁷² De Vrouwenopvang is een tak van de Federatie Opvang (FO), waaronder verder ook andere opvangorganisaties als de daklozenopvang vallen.

⁷³ Interview Federatie Opvang (FO).

De *gendercontactpersonen* van het proces regulier voeren op zaaksniveau indien nodig overleg met politie in hun regio over zaken waarin huiselijk geweld een rol speelt. De netwerken van de *gendercontactpersonen* zijn nog in opbouw, zodoende is niet in algemene termen iets te zeggen over de samenwerking met de *politie*, dit is in hoge mate afhankelijk van de regio.

Op dossierniveau hebben de *gendercontactpersonen* van het proces regulier contact met medewerkers van de *Vrouwenopvang*. Dit contact verloopt voornamelijk telefonisch. De medewerkers van de vrouwenopvang zijn daarbij ook in de gelegenheid om gegevens over een slachtoffer af te stemmen met de *gendercontactpersoon* en indien er sprake is van onvolledigheid, dit aan te vullen. Sinds de IND *gendercontactpersonen* heeft ingesteld wordt de samenwerking als goed ervaren, daarvoor stond de IND bij de *Vrouwenopvang* te boek als zeer moeilijk bereikbaar. De evaluatie die eind 2007 heeft plaatsgehad heeft ervoor gezorgd dat de VO's weer op de hoogte zijn het bestaan van de *gendercontactpersonen* bij de IND voor zover deze kennis was weggezaakt.

Uit het panelgesprek met de *gendercontactpersonen* regulier komt zoals reeds in 5.1 is gezegd naar voren dat de argwaan bij de vrouwenopvang richting de IND wel vermindert. De *gendercontactpersonen* hebben van hun kant wel de ervaring dat er bij veel ketenpartners, waaronder de *Vrouwenopvang*, vaak wisselingen plaatsvinden. Dit betekent dat vaak opnieuw moet worden uitgelegd hoe het vreemdelingenbeleid voor *gender-gerelateerde* zaken in elkaar steekt en wat de rol van de IND hierin is. Ook merken zij dat medewerkers van de vrouwenopvang soms te laat contact opnemen met de IND. Zo is men er soms niet van op de hoogte dat er beleid is voor vrouwen met een tijdelijke verblijfsvergunning die het slachtoffer zijn van huiselijk geweld of is zowel het slachtoffer als de opvanginstelling er niet van op de hoogte dat het slachtoffer inmiddels in het bezit is van een zelfstandige verblijfsvergunning of altijd in het bezit is geweest van een zelfstandige verblijfsvergunning (bijvoorbeeld een asielvergunning). De *contactpersonen* merken ook dat het voorkomt dat vrouwen die aanspraak kunnen maken op een zelfstandige vergunning, jaar na jaar hun vergunning voor verblijf bij partner laten verlengen en zodoende onnodig in een afhankelijke positie blijven staan.

Proces asiel

Indien een asielaanvraag is gebaseerd op vrees voor eengerelateerd geweld in het land van herkomst wordt deze aanvraag als andere asielaanvragen door medewerkers asiel afgehandeld. Contacten met ketenpartners beperken zich hier zodoende voornamelijk tot de contacten die *Bureau Land en Taal (BLT) van GCKAO* heeft met *Buitenlandse Zaken* in het kader van het opvragen van individuele ambtsberichten en het opstellen van algemene ambtsberichten. Indien AUB, BLT of DVB van oordeel is dat er behoefte bestaat aan een passage in een algemeen ambtsbericht over eengerelateerd geweld wordt daarom verzocht bij *Buitenlandse Zaken* door middel van de *Terms of Reference (ToR)*. Deze ToR wordt samengesteld door BLT. *Buitenlandse Zaken* heeft echter ook een eigen verantwoordelijkheid en zal ook zelfstandig zaken meenemen in een ambtsbericht indien zij menen dat daar aanleiding toe is. Een ambtsbericht waarin aandacht wordt besteed aan eengerelateerd geweld in een land kan dan weer aanleiding zijn voor AUB om een passage in het landgebonden beleid in de *Vreemdelingencirculaire* over eengerelateerd geweld op te nemen⁷⁴. De samenwerking met de IND is over de jaren heen wel veranderd; doordat algemene informatie tegenwoordig via het internet toegankelijker is geworden zijn de vragen die nog worden gesteld in het kader van individuele ambtsberichten gedetailleerder van aard. Verder is de samenwerking verder geformaliseerd. De samenwerking met GCKAO wordt door de afdeling DPV-AM van *Buitenlandse Zaken* als prima ervaren. Wel is de ervaring dat er Justitiebreed op veel niveau's overleg moet worden gevoerd en dat veel afdelingen hun mening willen uiten over bepaalde dossiers, waardoor veel heen en weer communicatie nodig is.

Door *Bureau Land en Taal* van de IND en de *Unit MEP* van de politie Haaglanden is inmiddels onderkend dat zij beiden expertise hebben op het gebied van eengerelateerd geweld. Zodoende zijn medewerkers van *Bureau Land en Taal* ook aanwezig geweest op de IND-Unit MEP contactdag. Verder zijn er geen contacten tussen *Bureau Land en Taal* en de *Unit MEP*.⁷⁵

⁷⁴ Interview Ministerie van Buitenlandse Zaken (DPV-AM) en medewerkers AUB

⁷⁵ Interview Unit MEP

VWN overlegt in algemene zin regelmatig met de IND, dus ook over gendergerelateerde asielzaken als eengerelateerd en huiselijk geweld, vrouwenbesnijdenis en homoseksualiteit/transgender. Er wordt iedere drie maanden met AUB overlegd en regelmatig met de *Procesdirectie asiel*. Ook komen VWN en IND elkaar regelmatig tegen bij begeleidingscommissies van het WODC en dergelijke, krijgen ze informatie aangeleverd door de afdeling *INDIAC*, hebben ze beperkt toegang tot informatiebronnen van de IND en is er regelmatig contact met *BLT* over het landgebonden asielbeleid. De samenwerking op beleidsniveau wordt door VWN als goed ervaren. Als ze op casusniveau in bepaalde zaken bij de IND aan de bel trekken schrikken ze soms van de in hun ogen ‘harde’ opstelling van de IND.

Zoals in hoofdstuk 3 is beschreven is er geen speciaal asielbeleid dat betrekking heeft op huiselijk geweld. Indien een asielzoeker hier een beroep op doet, wordt de aanvraag op de gebruikelijke wijze afgehandeld.

5.3. Achterlating

Proces regulier

Het onderzoeksthema achterlating speelt alleen in het proces regulier een rol. Op dit specifieke onderwerp wordt door de IND met name samengewerkt met de *Stichting Steun Remigranten* (SSR), die zich uitsluitend richt op Marokko en onder meer achtergelaten vrouwen als haar aandachtsgebied heeft. Achtergelaten vrouwen in Marokko kunnen zich tot een steunpunt van SSR wenden voor hulp. Zowel op beleidsniveau als op uitvoeringsniveau zijn er regelmatig contacten over zaken van achtergelaten vrouwen.

Een medewerker van het bestuur van SSR is in het kader van dit onderzoek geïnterviewd. Zij heeft aangegeven dat er regelmatig contacten zijn met AUB en de *gendercontactpersonen* en dat er soms ook contact is met *Bureau Land en Taal*. Deze samenwerking is eigenlijk vanzelf gegroeid. Verder is er een advocaat die in Nederland bijna alle zaken van achtergelaten vrouwen behartigt waar SSR veel contact mee heeft en die op haar beurt contacten onderhoudt met de IND over de procedure.

Voor de contactpersonen worden door SSR als erg belangrijk ingeschat en het instellen van de contactpersonen wordt door SSR als een hele belangrijke ontwikkeling gezien. In de brochure van SSR voor en over achtergelaten vrouwen staat van iedere regio een telefoonnummer van een gendercontactpersoon vermeld⁷⁶. SSR voert met name overleg met één gendercontactpersoon in Rijswijk over casussen en over beleid. Dit wordt bestempeld als een open contact waar SSR erg tevreden over is.

In februari is er een netwerkdag geweest voor advocaten van Marokkaanse vrouwen en achtergelaten vrouwen waar de IND ook bij aanwezig was. Deze aanwezigheid is door SSR erg op prijs gesteld.

5.4. Vrouwelijke genitale verminking

Proces asiel

In de reguliere toelatingsprocedure speelt vrouwenbesnijdenis geen rol. Zodoende wordt in deze paragraaf slechts ingegaan op de contacten met ketenpartners en belangenorganisaties in het kader van een asielaanvraag waarbij vrouwenbesnijdenis een rol speelt.

Indien door een asielzoeker een beroep wordt gedaan op een vrees voor vrouwenbesnijdenis van zichzelf of van haar dochter wordt deze aanvraag als andere asielaanvragen binnen het proces asiel afgehandeld. Ook hier spelen derhalve de eerder beschreven contacten van *Bureau Land en Taal* met *Buitenlandse Zaken* een belangrijke rol. Indien in een land van herkomst vrouwenbesnijdenis voorkomt, wordt hieraan in een algemeen ambtsbericht aandacht besteed. Mede op grond van de informatie in het ambtsbericht wordt door de IND een beslissing genomen op de aanvraag.

⁷⁶ Landelijke werkgroep Mudawwanah (2007): *Achtergebleven of achtergelaten? Een wegwijzer voor Marokkaanse vrouwen over gedwongen achterlating in Marokko*.

De stichting *Pharos*, het landelijk kenniscentrum voor vluchtelingen en gezondheid, is tevens door de Nederlandse overheid aangewezen als landelijk kenniscentrum op het gebied van vrouwenbesnijdenis⁷⁷. Daartoe hebben zij een afdeling genaamd '*Focal Point meisjesbesnijdenis*'. Zij zijn het aanspreekpunt voor alle vragen over vrouwenbesnijdenis en hebben verder als taak het vergroten van deskundigheid van professionals en het geven van voorlichting bij gemeenschappen waar meisjesbesnijdenis voorkomt. Uit een interview met een medewerker van dit *Focal Point* komt naar voren dat er geen samenwerking is tussen de IND en Pharos. Op incidentele basis worden er wel eens gesprekken gevoerd met IND-medewerkers, die zich dan altijd geïnteresseerd tonen en daarbij vaak aangeven behoefte te hebben aan kennis over vrouwenbesnijdenis. Verder worden er zo nu en dan wel eens vragen aan Pharos voorgelegd via hun infolijn door IND'ers. Pharos dient wel regelmatig advocaten van advies die asielzoekers bijstaan in hun asielprocedure.

Door Pharos wordt het als een gemis ervaren dat er nauwelijks samenwerking is met de IND. Zij willen als landelijk kenniscentrum graag iedereen die zich met het thema vrouwenbesnijdenis bezighoudt van informatie voorzien. Ze geven regelmatig bijdragen aan cursussen en seminars over het thema vrouwenbesnijdenis en zouden dit ook bij de IND graag doen. Ook in opleidingstrajecten voor nieuwe IND-medewerkers zouden ze graag een podium krijgen om voorlichting te geven over het onderwerp vrouwenbesnijdenis. Verder werd er door Pharos gewezen op hun infolijn die voor iedereen toegankelijk is.

Voor samenwerking met VWN wordt hier verwezen naar de sub-paragraaf proces asiel bij paragraaf 5.2.

5.5. Homoseksualiteit en Transgender

Het onderzoeksthema homoseksualiteit speelt alleen in het proces asiel een rol nu er in het reguliere toelatingsbeleid geen onderscheid wordt gemaakt tussen homoseksuele en heteroseksuele partners. Verblijfsaanvragen van transgender kunnen in beide processen lopen.

Proces asiel

Asielaanvragen waarin homoseksualiteit of transgender een rol speelt worden binnen het proces asiel zoals alle andere asielaanvragen door een medewerker behandeld. Voor de samenwerking tussen de afdeling Bureau Land en Taal (BLT) van de IND en het Ministerie van Buitenlandse Zaken over de samenstelling van de ambtsberichten die dienen ter beoordeling van asielaanvragen wordt verwezen naar paragraaf 5.2.

Tijdens een interview met een medewerker van *COC Nederland*⁷⁸ is naar voren gekomen dat er geen contact is tussen de IND en het COC. Door de IND wordt er bij het COC nooit om advies gevraagd. Indien het COC informatie wil inwinnen bij de IND moet er worden gebeld met het algemene nummer, waarna het verdere verloop afhangt van de individuele medewerker die men aan de lijn krijgt, zo is de ervaring. Op zich is het COC van oordeel dat het wel goed zou zijn als er geregeld contact zou zijn met de IND, alhoewel daarbij wel is uitgedrukt dat het van belang is voor het COC om autonoom te blijven. Indien het COC invloed wil uitoefenen op een asielaanvraag of op IND-beleid gebeurt dit meestal via een kamerlid.

Ook met Buitenlandse Zaken werkt het COC niet samen op vreemdelingenrechtelijk gebied. Wel worden tegenwoordig ambtsberichten van Buitenlandse Zaken ter visie vooraf aan het COC verzonden. Het COC werkt wel veel samen met *Amnesty International* en *Human Rights Watch* en dient regelmatig advocaten van advies.

Voor samenwerking met VWN wordt hier verwezen naar de sub-paragraaf proces asiel bij paragraaf 5.2.

⁷⁷ Door Pharos over het algemeen meisjesbesnijdenis genoemd, omdat besnijdenis bijna alleen bij minderjarige vrouwen wordt uitgevoerd.

⁷⁸ De belangenorganisatie voor homoseksuelen en transgender in Nederland

Processen asiel en regulier

Zoals eerder in hoofdstuk 4 aan de orde is gekomen geldt voor transseksuelen die in een asielprocedure of in een reguliere verblijfsprocedure zitten en die op grond van hun transseksualiteit een medische behandeling in Nederland willen ondergaan dat hun aanvraag via *Bureau Medische Advisering (BMA)* van de IND dient te lopen. Er is een advocaat in Nederland die zich heeft gespecialiseerd in verblijfsaanvragen van transseksuelen maar zij wilde niet worden geïnterviewd omdat zij vreesde voor belangenverstrengeling. Wel is er met een medisch specialist van het *genderteam van het VU ziekenhuis* een gesprek gevoerd. Hij vertelde dat er alleen contact is met de afdeling BMA en dat dit contact uitsluitend schriftelijk verloopt. Nadat een transseksueel een aanvraag heeft ingediend bij de IND komt er meestal een vragenformulier van BMA dat door het genderteam van het VU-ziekenhuis wordt ingevuld en vervolgens teruggezonden. Gelet op het kleine aantal aanvragen dat op jaarbasis binnenkomt vindt het genderteam het niet zinnig de contacten verder uit te breiden. Uit informatie van BMA en het interview met het gender-team van het VU-ziekenhuis blijkt dat er onderling verschil van mening bestaat over de handelwijze van het VU ten aanzien van het al dan niet starten met een behandeling voordat een verblijfsvergunning is afgegeven. Zoals in hoofdstuk 3 is beschreven is sinds 1996 de beleidsregel van kracht dat door het VU-ziekenhuis geen behandeling mag worden gestart voordat duidelijkheid is verschaft over de verblijfspositie van de vreemdeling. BMA heeft echter aanwijzingen dat soms via de huisarts toch met hormonen wordt gestart voordat een verblijfsvergunning is verleend en dat de VU hierbij een adviserende rol speelt. Volgens de VU is dit niet het geval maar komt het wel voor dat vreemdelingen via het illegale circuit al hormonen slikten en dat dit dan door andere artsen in Nederland wordt voortgezet.

5.6. Conclusie

Proces regulier

Uit interviews die zijn gehouden met ketenpartners en belangenorganisaties komt naar voren dat het instellen van gendercontactpersonen binnen het proces regulier de samenwerking met ketenpartners enorm heeft verbeterd. Sindsdien wordt de bereikbaarheid van de IND voor reguliere gendergerelateerde aanvragen over het algemeen als laagdrempelig ervaren. Ook de samenwerking op beleidsniveau is binnen het proces regulier geïntensiveerd en wordt door de ketenpartners en belangenorganisaties als prettig ervaren. Wel is duidelijk dat de samenwerking in veel gevallen nog niet is geoptimaliseerd en dat er nog zal moeten worden gewerkt aan een verdere uitbouw van de netwerken van met name de contactpersonen. Ook is er behoefte aan voorlichting aan ketenpartners en belangenorganisaties als de Vrouwenopvang en gemeentes over het gendergerelateerde Vreemdelingenbeleid. Deze voorlichting zal voortdurend noodzakelijk blijven vanwege personeelwisselingen bij ketenpartners en belangenorganisaties en omdat kennis soms blijkt 'weg te zakken'. Dit is iets waar de contactpersonen de komende jaren verder in zouden kunnen investeren. Gelet op de positieve feed-back van veel ketenpartners is de toegevoegde waarde van de contactpersonen voor het reguliere gendergerelateerde beleid boven enige twijfel verheven.

De contacten tussen de IND en het genderteam van het VU-medisch centrum verlopen stroever. Echter, zoals door beide partijen en ook in hoofdstuk 1 is aangegeven, worden er maar zeer weinig aanvragen door transseksuelen ingediend (acht in 2007). Indien schriftelijk contact voldoende is om aanvragen te behandelen is intensiever contact niet nodig. Wel zou het raadzaam zijn een keer om de tafel te gaan zitten om het beleid ten aanzien van transseksuelen op te helderen en ieders rol daarin opnieuw te bespreken.

Proces asiel

In het kader van de bestrijding van mensenhandel wordt op de AC's en binnen de pilot beschermde opvang door het proces asiel intensief samengewerkt met ketenpartners. Als gevolg hiervan is een redelijk gestroomlijnde organisatie op gang gekomen met als doel potentiële slachtoffers van mensenhandel te signaleren, in de gelegenheid te stellen om aangifte te doen en te beschermen tegen uitbuiting. Het is van groot belang dat deze samenwerking wordt voortgezet en waar nodig geïntensiveerd. De pilot beschermde opvang is nog te kort bezig om hier uitspraken over te doen; duidelijk is wel dat onderlinge samenwerking in de Task Force amv nog verder kan worden verbeterd.

Uit interviews met de afdeling DPV-AM van Buitenlandse Zaken en Vluchtelingenwerk blijkt verder dat de samenwerking op beleidsniveau goed verloopt. Het proces asiel zou nog wel kunnen investeren in contacten met belangenorganisaties, zoals het proces regulier dat de afgelopen jaren heeft gedaan. Het COC heeft aangegeven geen aanspreekpunt te hebben binnen de IND terwijl ze wel met enige regelmaat een rol spelen in de ondersteuning van een asielverzoek of in advisering over beleid. Dit loopt dan via advocaten, Amnesty International of Human Rights Watch. Verder heeft het COC de gewoonte om hun invloed via een kamerlid aan te wenden. Het is de vraag of het noodzakelijk is dat dit altijd op een dusdanig hoog niveau wordt gespeeld. Uit het interview met VWN blijkt dat zij wel de mogelijkheid hebben om zaken rechtstreeks aan te kaarten bij de IND, ook al is hun interventie in hun ogen niet altijd even succesvol. Een dergelijke werkwijze zou voor contacten met het COC, als belangenbehartiger van homoseksuelen en transgender, ook te overwegen zijn.

Pharos heeft laten weten het jammer te vinden dat er zo weinig contacten zijn met de IND. Zij zouden als expertisecentrum graag een rol spelen in informatievoorziening aan de IND door middel van opleidingen en het beantwoorden van vragen. Het lijkt ons aanbevelenswaardig om van dit aanbod gebruik te maken.

6. Effecten gender-gerelateerd beleid

In dit hoofdstuk staan de effecten van het gevoerde beleid op de vreemdeling centraal. Op basis van analyses van binnen de IND aanwezige bestanden, een dossieronderzoek en interviews met IND-ers en ketenpartners over de effecten van het gevoerde beleid is geprobeerd een antwoord te geven op de onderzoeksvraag: "Welke bedoelde en onbedoelde effecten van het gendergerelateerde beleid zijn te constateren?" De effecten voor de vreemdeling zullen per onderzoeksvraag aan de orde komen.

6.1. Slachtoffers van mensenhandel

Zoals in eerdere hoofdstukken naar voren is gekomen is de aandacht voor mensenhandel binnen de IND de afgelopen jaren gegroeid. Daarnaast is met verschillende beleidswijzigingen beoogd om de slachtoffers van mensenhandel binnen het vreemdelingenbeleid een betere rechtsbescherming te bieden. De vraag is in hoeverre deze beleidswijzigingen en de toenemende aandacht daadwerkelijk hebben geleid tot een betere rechtsbescherming van slachtoffers van mensenhandel. Hier wordt geprobeerd een antwoord te geven op deze vraag.

6.1.1. Proces regulier

In Indis, het computersysteem van de IND wordt geregistreerd hoeveel aanvragen voor een B9 vergunning er zijn ingediend en hoeveel daarvan er zijn gehonoreerd. Deze cijfers worden door de afdeling INDIAC verstrekt aan het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (BNRM) dat de gegevens verwerkt in hun rapportages.

Tabel 4 aanvragen en verleningen B9 vergunning 2005-2007⁷⁹

	2005		2006		2007	
Nationaliteit	Aanvragen	Verleningen	Aanvragen	Verleningen	Aanvragen	Verleningen
Nigeriaanse	6	4	43	33	43	34
Sierraleoonse	7	8	11	10	20	17
Chinese	2	1	9	9	18	16
Bulgaarse	12	11	19	18	14	10
Turkse	1	-	-	-	9	2
Overig	49	37	98	80	82	64
Totaal	77	61	180	150	186	143

Uit de gegevens blijkt dat het aantal aanvragen voor een B9 vergunning tussen 2005 en 2006 meer dan verdubbeld is, van 77 naar 180. Het aantal verleende vergunningen nam evenredig toe, van 61 naar 150 vergunningen. In 2007 werden er 186 B9-aanvragen ingediend en werden er 143 B9 vergunningen verleend. Het aantal aanvragen en verleningen heeft zich in 2007 zodoende gestabiliseerd.

Uit de analyse van het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel blijkt verder dat het aandeel minderjarigen in het totaal aantal B9 aanvragen in 2006 in vergelijking met 2005 steeg van 10% (7 aanvragen) naar 19% (34 aanvragen)⁸⁰. Over 2007 zijn deze cijfers helaas nog niet bekend.

Uit de tabel met meest voorkomende nationaliteiten komt duidelijk naar voren dat met name het aantal B9 aanvragen van Nigerianen in 2006 enorm is toegenomen van 6 naar 43 aanvragen. In 2007 heeft zich dit gestabiliseerd op wederom 43 aanvragen. Het aantal aanvragen van Sierraleoonse slachtoffers en Chinese slachtoffers verdubbelde in 2007. Turkije is een opvallende nieuwkomer in de top vijf van B9 aanvragen met negen aanvragen in 2007. Het aantal ingediende aanvragen door Roemenen is

⁷⁹ Gegevens geleverd door IND en bewerkt door BNRM

⁸⁰ Nationaal Rapporteur mensenhandel (2008): *Mensenhandel, aanvullende kwantitatieve gegevens. Zesde rapportage van de nationaal rapporteur*;BNRM

verminderd; in 2007 werden er nog zes aanvragen door Roemeense slachtoffers ingediend, tegen 26 in 2006⁸¹.

Het aantal mannen onder de slachtoffers van mensenhandel is tussen 2005 en 2006 toegenomen, van 4% naar 11%.⁸² In 2007 bevonden zich 25 mannen onder de 186 aanvragers, een verdere toename naar 13% van het totaal⁸³.

In aanvulling op de gegevens uit Indis, is het B9-Excel bestand van de gendercontactpersonen geraadpleegd. In dit bestand werden tot peildatum 19 juni 2008 voor 2008 230 zaken geregistreerd. Hieruit kan echter (nog) niet worden geconcludeerd dat er in 2008 sprake is van een toename van het aantal aanvragen, nu ook zaken van slachtoffers die nog in de bedenktijdregeling zitten al in dit bestand zijn genoteerd. Bovendien blijkt uit een onderlinge vergelijking dat de registratie in dit bestand niet volledig overeen komt met de registratie in Indis. Wel kan op basis van dit bestand iets dieper worden ingegaan op de verdere achtergronden van de aanvragen B9 dan mogelijk is met de in Indis geregistreerde gegevens, een reden om dit bestand nader te bekijken.

Onder de 230 zaken die in 2008 tot 19 juni zijn geregistreerd, bevinden zich 27 mannen en 197 vrouwen (de rest is niet goed geregistreerd). In 181 van de 230 zaken is geregistreerd dat het een slachtoffer betrof. In vijf gevallen was er sprake van een getuige-aangever. Deze groep blijkt zodoende vooralsnog een bescheiden plaats in te nemen in de B9 regeling. In 2008 werden tot 19 juni 10 gevallen geregistreerd waarin uitbuiting buiten de seksindustrie een rol speelde. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat in 85 gevallen (nog) niet is geregistreerd of nog niet bekend is wat de aard van de uitbuiting is.

In 2008 zijn tot 19 juni 58 Nigeriaanse B9-kandidaten geregistreerd. China neemt met 35 registraties een opvallende 2^e plaats in, terwijl Guinee met 11 registraties op de 3^e plaats staat.

Verder valt uit dit bestand op te maken dat de meest voorkomende afwijzings- en intrekingsgronden voor een B9 vergunning zijn dat betrokkene met onbekende bestemming of met het IOM is vertrokken, dat de zaak binnen 24 uur is geseponneerd of dat het bij nader inzien niet om een mensenhandel zaak bleek te gaan. Nu de registratie van de afwijzingsgronden niet optimaal is, is het niet goed mogelijk om hier verdere uitspraken over te doen.

In 2008 werden verder tot 19 juni 140 aanvragen voor voortgezet verblijf geregistreerd. 62 aanvragen daarvan zijn inmiddels behandeld, waarvan er 33 zijn ingewilligd en 29 afgewezen. Het percentage inwilligingen is vergelijkbaar met 2006, toen 17 van de 34 aanvragen voor voortgezet verblijf werden ingewilligd⁸⁴ en 2007, toen van de 50 aanvragen er 22 werden ingewilligd.⁸⁵ Zoals blijkt uit deze gegevens is er in 2008 een aanmerkelijke toename te zien in het totaal aantal aanvragen voortgezet verblijf, terwijl de cijfers een constant inwilligingspercentage van ongeveer 50% laten zien. De oorzaak van de toename van het aantal aanvragen voortgezet verblijf zou kunnen liggen in de in hoofdstuk 3.1. besproken recente beleidswijzigingen op dit terrein.

De meest genoemde afwijzingsgronden voor een verblijfsvergunning voortgezet verblijf die in het bestand zijn aangetroffen zijn het niet voldoen aan het paspoortvereiste, dat niet is gebleken van klemmende humanitaire omstandigheden of dat niet aannemelijk is dat betrokkene bij terugkeer represailles te verwachten heeft. In een enkele geval is vermeld dat de verklaringen vaag of tegenstrijdig zijn. In sommige gevallen vertoont het beoordelingskader voor de aanvragen B9 voortgezet verblijf zodoende een zekere overeenkomst met het beoordelingskader binnen het proces asiel.

⁸¹ Nationaal Rapporteur mensenhandel (2008): *Mensenhandel, aanvullende kwantitatieve gegevens. Zesde rapportage van de nationaal rapporteur*;BNRM

⁸² ibid

⁸³ Cijfers IND, bewerkt door BNRM

⁸⁴ Nationaal Rapporteur mensenhandel (2008): *Mensenhandel, aanvullende kwantitatieve gegevens. Zesde rapportage van de nationaal rapporteur*;BNRM

⁸⁵ B9 bestand voortgezet verblijf gendercontactpersonen.

Uit het interview met Comensha komt naar voren dat zij als belangenorganisatie ondanks de beleidswijzigingen van de afgelopen jaren nog steeds aandachtspunten zien waarop het beleid verder zou kunnen worden verbeterd. Voor de vreemdeling die bereid is mee te werken aan het strafrechtelijk onderzoek wordt het huidige beleid over het algemeen in orde bevonden. Zij staan echter kritisch tegenover het feit dat slachtoffers die weigeren op welke manier dan ook mee te werken aan het strafrechtelijk onderzoek geen recht hebben op een verblijfsvergunning in het kader van de B9, ook al is aangifte niet langer een vereiste. De mogelijkheid voor een slachtoffer in deze situatie om een beroep te doen op humanitaire omstandigheden is nog te weinig bekend en bovendien met veel onzekerheden omringd.

Verder leveren zij kritiek op het feit dat een verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf lang niet altijd wordt verleend en mede afhankelijk is van andere omstandigheden. Zoals blijkt uit de bovenstaande gegevens laten de laatste jaren een redelijk constant inwilligingspercentage van ongeveer 50% zien voor de aanvragen voortgezet verblijf.

Verder wordt de 'verkokering' binnen de IND tussen de processen asiel en regulier als probleem gezien. Voor een slachtoffer is vaak niet duidelijk welk soort aanvraag de beste kansen biedt. Een dreigende schending van artikel 3EVRM bij terugkeer kan immers ook een succesvolle asielaanvraag opleveren. Dit laatste punt wordt ook aangehaald door Vluchtelingenwerk. Vluchtelingenwerk pleit ervoor de gedachten te laten gaan over een soort humanitaire kolom tussen asiel en regulier in, waar aanvragen van vreemdelingen die zowel reguliere als asielgerelateerde aspecten in zich dragen, worden behandeld.

Comensha wijst er nog op dat ex-amv's in een kwetsbare positie verkeren als zij bij het bereiken van de 18-jarige leeftijd hun vergunning verliezen en de opvang moeten verlaten. Tevens zien zij de au-pair regeling als punt van zorg en vrezen dat door de au-pair regeling slachtoffers eenvoudig in een uitbuitingssituatie terecht kunnen komen. Comensha heeft echter geen concrete aanwijzingen dat dit gebeurt, maar omdat het meldpunt is belegd bij de IND zou dit volgens Comensha melding kunnen belemmeren. Verder vragen zij aandacht voor slachtoffers van mensenhandel die in vreemdelingenbewaring zitten en niet altijd als zodanig worden erkend. Ook in de 5^e rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel komen de voormalige amv's en vreemdelingen die zich in bewaring bevinden als probleemgroep naar voren⁸⁶ en ook Vluchtelingenwerk vraagt aandacht voor de voormalige amv's.

Zoals beschreven in hoofdstuk 3 is in februari 2008 in de Vreemdelingendecirculaire expliciet opgenomen dat ook vreemdelingen die zich in bewaring bevinden in de mogelijkheid moeten worden gesteld om aangifte te doen indien er aanwijzingen zijn dat zij het slachtoffer zijn geworden van mensenhandel. Verder is er recentelijk binnen het proces procesvertegenwoordiging een aspectverantwoordelijke aangesteld die in een gesprek heeft aangegeven dat vreemdelingen die zich in bewaring bevinden één van haar eerste aandachtspunten is. Het is echter nog te vroeg om nu al uitspraken te kunnen doen over de gevolgen van deze recente aandacht voor vreemdelingen in bewaring.

6.1.2. Proces asiel

Aanmeldcentra

Veel (potentiële) slachtoffers van mensenhandel worden bij de IND bekend doordat zij op enig moment een asielaanvraag indienen. Dat kan zijn op het moment dat zij Nederland via Schiphol proberen binnen te reizen en hen aldaar de toegang wordt geweigerd, maar ook in een later stadium als zij worden aangetroffen in Nederland of zichzelf melden in AC Ter Apel.

Sinds 2007 worden er op de aanmeldcentra Excel-bestanden bijgehouden waarin alle zaken van potentiële slachtoffers worden geregistreerd. Sinds begin 2008 zijn ook op de andere asiellocales contactpersonen mensenhandel aangesteld, maar hiervan zijn nog geen gegevens bij dit onderzoek betrokken.

⁸⁶ Nationaal Rapporteur mensenhandel (2007): *Mensenhandel- Vijfde rapportage van de Nationaal Rapporteur*, resp. pg. 61-65 en 79-81, Den Haag, BNRM

Een analyse van deze registratiegegevens van AC Ter Apel en AC Schiphol levert het volgende op.

In totaal werden er in 2007 135 potentiële slachtoffers in de aanmeldcentrumprocedure geregistreerd. In 2008 werden tot peildatum 8 april 2008 39 potentiële slachtoffers geregistreerd.

Op AC Schiphol was 54% van de potentiële slachtoffers in 2007 minderjarig. Uit de gegevens over 2008 blijkt overigens dat tot de peildatum 8 april 2008 ook een meerderheid van de tot dan 24 geregistreerde slachtoffers minderjarig was.

In onderstaande tabel zijn de nationaliteiten van de geregistreerde potentiële slachtoffers op de aanmeldcentra in 2007 weergegeven. Zoals uit deze gegevens blijkt bestond in 2007 bijna de helft uit Nigeriaanse slachtoffers. In 2008 werden tot in het eerste kwartaal nog maar vier potentiële Nigeriaanse slachtoffers geregistreerd en lijken de landen van herkomst meer divers te worden. Zoals in de paragraaf proces regulier (6.1.1.) bleek, nemen de Nigeriaanse slachtoffers echter bij de aanvragen voor een B9 vergunning in 2008 nog wel een eerste plaats in.

Tabel 5 nationaliteiten van geregistreerde potentiële slachtoffers op de aanmeldcentra in 2007

Nationaliteit	Totaal 2007	Totaal 1 ^o kwartaal 2008
Nigeriaanse	65	4
Sierra Leone	21	3
Guinese	13	2
Chinees	12	19
Kameroense	4	4
Overig	20	7
Totaal	135	39

Op AC Schiphol werden in 2007 85 potentiële slachtoffers geregistreerd. Uit hun gegevens blijkt dat bij 29 van deze 85 potentiële slachtoffers (34%) in 2007 daadwerkelijk een B9 procedure is opgestart. Van deze 29 potentiële slachtoffers is in 11 gevallen geregistreerd dat zij na het verlenen van de vergunning met onbekende bestemming zijn vertrokken. In 39 van de 85 gevallen (46%) is er geen B9 procedure opgestart, meestal omdat het potentiële slachtoffer niet wilde meewerken. Van 12 van deze potentiële slachtoffers is geregistreerd dat zij vervolgens met onbekende bestemming zijn vertrokken.

Opvallend is dat in 2007 Sierra Leone de lijst op Ter Apel aanvoerde, terwijl in 2008 tot nu toe bijna alle meldingen Chinezen betreffen. Ook op AC Schiphol is een toename van het aantal Chinese potentiële slachtoffers te zien. Op basis van het bestand van Ter Apel over 2007 is in verreweg de meeste gevallen niet te zeggen of er uiteindelijk een B9 procedure is gestart, in ieder geval in 6 gevallen is dit wel gebeurd en in 13 gevallen niet. Ook is in dit bestand niet geregistreerd hoeveel asielzoekers die werden aangemerkt als potentieel slachtoffer met onbekende bestemming vertrokken zijn.

Pilot beschermde opvang

Zoals in hoofdstuk 3 is beschreven is de pilot beschermde opvang amv's in januari 2008 van start gegaan om te voorkomen dat minderjarigen met onbekende bestemming vertrekken en alsnog in een uitbuitingssituatie terecht komen. Uit een Excelbestand dat door de pilotunit wordt bijgehouden blijkt dat op peildatum 25 april 2008 33 asielaanvragen van zogeheten 'risico-amv's' bij de pilot in behandeling waren (geweest).

In de volgende tabel worden de nationaliteiten van de 33 amv's weergegeven.

Tabel 6 nationaliteiten van amv's opgenomen in de beschermde opvang 1 januari 2008-25 april 2008

Nationaliteit	Totaal
Chinese	9
Guinese	6
Indiase	6
Nigeriaanse	3
Kameroense	2
Kongolese	2
Beninse	1
Sierraleoonse	1
Soedanese	1
Taiwanese	1
Togolese	1
Eindtotaal	33

Ook hier zien we terugkeren dat de Chinese amv's een koppositie innemen. Zij worden gevolgd door de Guinese amv's. Sinds januari 2008 zijn er pas drie Nigeriaanse amv's in de pilot opgenomen, terwijl deze groep blijkens de gegevens van AC Schiphol in 2007 verreweg het grootst was. Deze daling zou kunnen zijn veroorzaakt door het strafrechterlijk onderzoek Kluiversbos/Koolvis naar het verdwijnen van minderjarige Nigeriaanse meisjes en de beschermde opvangvormen die ook al voor 2008 aan hen werden geboden.

Dossieronderzoek

In het dossieronderzoek dat voor deze genderevaluatie is uitgevoerd over asielaanvragen die in het eerste kwartaal van 2007 door asielzoekers uit bepaalde herkomstlanden zijn ingediend komt verder het volgende naar voren ⁸⁷.

Tabel 7 Inwillingen en afwijzingen aanvragen slachtoffers mensenhandel 1e kwartaal 2007

Nationaliteit	Afwijzing	Inwilliging	Nog in procedure	Totaal
Ivoriaanse		1		1
Nigeriaanse	6	6	1	13
Sierraleoonse	1	4		5
Eindtotaal	7	11	1	19

In totaal werden bij dit onderzoek naar 712 asielaanvragen negentien asielaanvragen onderkend (ruim 2,5%) waarin sprake zou kunnen zijn van (potentiële) slachtoffers van mensenhandel. Het ging hier om dertien Nigeriaanse, vijf Sierra Leoneanse en één Ivoriaanse asielzoeker(s). Eén potentieel slachtoffer was man, de rest vrouw.

In dertien van deze gevallen legde de asielzoeker zelf verklaringen af waaruit kon worden afgeleid dat zij/hij slachtoffer was van mensenhandel. In vijftien gevallen werd het potentieel slachtoffer door de IND ook als zodanig onderkend, in twee gevallen is dat niet gebeurd en in twee gevallen kon niet worden achterhaald of nog actie is ondernomen door de IND naar aanleiding van de signalen dat er mogelijk sprake was van een slachtoffer van mensenhandel.

In totaal staat van veertien slachtoffers vast dat hun zaak is gemeld aan de KMar of de politie, in één onderzochte zaak is dat niet gebeurd en van vier zaken kon niet worden achterhaald of de KMar of de politie hierover door de IND was ingelicht. In elf van de onderzochte gevallen is er ook daadwerkelijk aangifte gedaan van mensenhandel, in vijf gevallen is dat niet gebeurd en in drie gevallen is dit niet bekend.

⁸⁷ Zie voor de vormgeving van het dossieronderzoek paragraaf 1.3.

Verder is uit het onderzoek gebleken dat zeven van de negentien aanvragen zijn afgewezen, dat er in vijf gevallen een asielvergunning is verleend en in zes gevallen een B9 vergunning. Eén aanvraag was nog in procedure. Van de vijf ingewilligde asielvergunningen hield er één mogelijkwijs verband met mensenhandel. Het slachtoffer in deze zaak is echter niet gehoord omdat zij daartoe niet in staat was wegens een post-traumatische stress stoornis.

Vier van de negentien aangetroffen potentiële slachtoffers staan in het systeem geregistreerd als met onbekende bestemming vertrokken; twee daarvan waren in het bezit gesteld van een B9 vergunning en twee van hen waren wel door de IND bij de KMar of politie aangemeld maar hadden geen aangifte gedaan, waarna ook hun asielaanvraag is afgewezen.

Vluchtelingenwerk is van mening dat asielrechterlijke aspecten van mensenhandel onvoldoende in ogenschouw worden genomen en dat er binnen het proces asiel soms onvoldoende aandacht is voor mensenhandel omdat men te gericht is op de gebeurtenissen in het land van herkomst in het kader van een beoordeling van de asielaanvraag. Ook signaleren zij dat bijvoorbeeld hulpverleners in de pilot beschermde opvang, die vaak beter op de hoogte zijn van de asielprocedure, onvoldoende bekend zijn met de mogelijkheden die een reguliere procedure kan bieden⁸⁸. Uit het dossieronderzoek blijkt dat er in ieder geval in twee van de negentien onderkende zaken niet is gesignaleerd dat er sprake was van een potentieel slachtoffer en dat in drie gevallen niet kon worden achterhaald of dit is gebeurd. Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat in het merendeel van de gevallen de potentiële slachtoffers wel zijn gesignaleerd door de medewerkers in het proces asiel en dat er vervolgens actie is ondernomen om dit onder de aandacht te brengen van de opsporing.

6.1.3. Opsporing en voorkoming van mensenhandel

De door de Mensensmokkel Informatie Groep (MIG) verzamelde gegevens worden sinds 1 januari 2006 geregistreerd in een systeem en indien daar aanleiding toe is gedeeld met ketenpartners via het EMM. Een analyse van de signalen mensenhandel uit dit systeem levert de volgende informatie op.

Tabel 8 Bron van signalen mensenhandel verstrekt aan het EMM door MIG per jaar

Infobron	Registratie datum	Totaal
Proces Asiel	2006	12
	2007	132
	2008⁸⁹	83
Totaal proces Asiel		227
proces Regulier	2006	3
	2007	6
	2008	4
Totaal proces Regulier		13
Overig	2006	7
	2007	23
	2008	10
Totaal overig		40
Eindtotaal		280

⁸⁸ Interview vluchtelingenwerk

⁸⁹ Tot peildatum 15 juni 2008

In totaal zijn sinds 1 januari 2006 280 signalen mensenhandel door de MIG opgeslagen in hun systeem. 227 van deze signalen komen uit het proces asiel en dertien uit het proces regulier. Met name binnen het proces asiel is een scherpe stijging te zien vanaf 2007. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat de toenemende aandacht voor mensenhandel binnen het proces asiel zijn uitwerking heeft gehad. In ieder geval worden beduidend meer signalen vanuit het proces asiel gesignaleerd en gedeeld met de opsporing dan voor 2007.

Het proces regulier laat een heel ander beeld zien. Slechts weinig signalen van mensenhandel binnen het proces regulier bereiken de MIG. Een oorzaak hiervan zou kunnen zijn dat contactpersonen gender veelal samenwerken met regionale politiekorpsen en informatie in die samenwerkingsverbanden delen. Desalniettemin is ook door de MIG aangegeven dat zij graag meer informatie zouden ontvangen vanuit het proces regulier. Er zou zodoende zeker nog kunnen worden geïnvesteerd in de samenwerking tussen de MIG en de medewerkers binnen het proces regulier.

6.1.4. Conclusie

De toegenomen aandacht voor (potentiële) slachtoffers van mensenhandel heeft ook in de praktijk tot resultaten geleid. Zowel het proces regulier als het proces asiel laat sinds 2006 een behoorlijke toename zien van het aantal gesignaleerde slachtoffers, behandelde aanvragen en verleende vergunningen. Met name vanuit het proces asiel is er bovendien sinds 2007 een belangrijke toename van het aantal signalen dat wordt gedeeld met de opsporing. Binnen het proces regulier is er nog ruimte voor verbetering in de samenwerking met de MIG: slechts weinig signalen worden door het proces regulier met de MIG gedeeld.

Het beleid voor slachtoffers die bereid zijn om op enigerlei wijze mee te werken aan de opsporing lijkt voldoende tot ontwikkeling gekomen te zijn. Minder duidelijk is hoe het slachtoffers vergaat die niet willen meewerken aan een opsporingsonderzoek. Door belangenorganisaties worden verder bepaalde probleemgroepen gedefinieerd zoals ex-amv's en vreemdelingen die in bewaring zitten. CoMenSha heeft uitgesproken dat er naar hun oordeel te weinig slachtoffers in aanmerking komen voor voortgezet verblijf. Dit is echter een punt waarover verschillende inzichten kunnen bestaan. Bij de toetsing van de aanvraag voor voortgezet verblijf wordt wel beoordeeld of terugkeer naar het land van herkomst mogelijk is. Verder is er in het uitvoeringsbeleid een stap gezet om de rechtspositie van potentiële slachtoffers die in bewaring zitten te verbeteren, maar het is nog te vroeg om hier verder uitspraken over te doen.

Een punt van zorg is de groep slachtoffers die na het al dan niet verlenen van een B9 vergunning met onbekende bestemming vertrekt en uit beeld verdwijnt. In de meeste gevallen is niet bekend wat er met deze slachtoffers gebeurt maar het is natuurlijk niet ondenkbaar dat zij alsnog in handen vallen van mensenhandelaren. 23 van de 85 (potentiële) slachtoffers die in 2007 op AC Schiphol werden geregistreerd, zijn later geregistreerd als met onbekende bestemming vertrokken. Verlening van een B9 vergunning kan dit, zo blijkt uit de cijfers, niet altijd voorkomen. Wellicht dat de pilot beschermde opvang hier verandering in gaat brengen maar het is nog te vroeg om hier uitspraken over te doen.

Voor het schrijven van deze paragraaf zijn verschillende registratiesystemen binnen de IND geraadpleegd. Veel afdelingen van de IND houden zich dan ook op enigerlei wijze bezig met deze groep vreemdelingen. Het is aanbevelingswaardig om de registratie van (potentiële) slachtoffers die bij de IND bekend zijn en/of een aanvraag hebben lopen te centraliseren en te standaardiseren, zodat eenvoudig kan worden getraceerd wat er na de signalering verder binnen de IND met de aanvraag is gebeurd. Ook is het aanbevelingswaardig om hierin bij te houden hoeveel slachtoffers alsnog met onbekende bestemming vertrekken, omdat ook deze gegevens nauwelijks te achterhalen zijn.

Vanuit het oogpunt van slachtoffers, ketenpartners en belangenorganisaties zijn de vele afdelingen binnen de IND die zich bezig houden met mensenhandel niet altijd overzichtelijk. Tevens is niet altijd duidelijk wat voor aanvraag nu het beste kan worden ingediend. Bij slachtoffers van mensenhandel blijken zowel het proces asiel als het proces regulier binnen de IND een aanzienlijke rol te spelen. Een procesoverstijgende benadering zou voor deze groep aanvragers het overwegen waard zijn.

6.2 Eergerelateerd geweld

In voorgaande hoofdstukken is beschreven dat het beleid voor potentiële slachtoffers van eergerelateerd geweld nog volop in ontwikkeling is. De openstelling van de RVB voor vreemdelingen zonder verblijfstitel die eergerelateerd geweld te vrezen hebben dateert bijvoorbeeld van oktober 2007 en ook de samenwerking met de unit MEP van de politie Haaglanden is nog niet volledig uitgekristalliseerd. In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op het vreemdelingrechtelijke beleid voor potentiële slachtoffers van eergerelateerd geweld, waarbij de rechtsbescherming voor de vreemdeling centraal staat.

6.2.1. Proces regulier

Zoals in paragraaf 3.2 is beschreven is er binnen het reguliere beleid op grond van artikel 3.4 derde lid van het Vreemdelingenbesluit ruimte om vreemdelingen die bedreigd worden door eergerelateerd geweld een vergunning te verlenen. Dit wordt nu eerst besproken, hierna komen asielgerelateerde vergunningen aan de orde.

In Indis, het computersysteem van de IND, kan geen specifieke informatie worden gegenereerd over aanvragen van slachtoffers van eergerelateerd geweld. Sinds september 2005 wordt er echter wel een Excelbestand bijgehouden, aanvankelijk door een medewerkster van AUB en sinds 2008 door het proces regulier. In dit bestand staan alle aanvragen verwerkt die door de gendercontactpersonen zijn aangemeld. Het biedt zodoende geen volledige betrouwbaarheid; indien de aanmelding van een zaak en de verwerking wordt vergeten komt de aanvraag niet terug in deze analyse.

Van september 2005 tot eind december 2007 werd in totaal 46 keer een beroep gedaan op een dreiging van eergerelateerd geweld. In 2008 werden tot peildatum 9 juni 2008 11 zaken door de gendercontactpersonen geregistreerd. Dit thema neem zodoende in verhouding tot slachtoffers van mensenhandel of huiselijk geweld een bescheiden plaats in binnen het werk van de gendercontactpersonen van het proces regulier. De aanvragen van 2008 zijn nog niet meegenomen in verdere analyses omdat de meesten hiervan nog in behandeling zijn.

Tabel 9 Inwillingen en afwijzingen eergerelateerd geweld naar nationaliteit september 2005–december 2007

Nationaliteit	Afwijzing	Inwilliging	Niet bekend	Eindtotaal
Marokkaanse	7	8	4	19
Turkse	5	6	5	16
Syrische	2	1		3
Onbekend			2	2
Bosnische	2			2
Pakistaanse	1	1		2
Afghaanse			1	1
Joegoslavische			1	1
Eindtotaal	17	16	13	46

Zoals blijkt uit bovenstaande tabel is tot eind 2007 in ieder geval zestien keer een verblijfsvergunning verleend omdat de dreiging met eergerelateerd geweld reëel werd geacht. In zeventien gevallen is de aanvraag afgewezen. In de overige dertien gevallen is alleen een melding geregistreerd of is het veld leeg gebleven en is het op basis van het Excelbestand niet te achterhalen of en hoe de zaak is beslist. Dit betreft voornamelijk registraties uit 2005 en 2006, de registratie is sindsdien dus wel verbeterd.

Uit het bestand blijkt verder dat tot 9 juni 2008 in totaal vijf mannen zich hebben gemeld in verband met een dreiging van eergerelateerd geweld op een totaal van 57 aanvragen. 52 van deze aanvragen betroffen zodoende vrouwen. Verreweg de meeste aanvragen komen uit de Marokkaanse en Turkse gemeenschap.

Uit het interview met de unit MEP en het panelgesprek met de contactpersonen regulier komt naar voren dat de rechtsbescherming van slachtoffers de afgelopen jaren verbeterd is. Vóór er contacten

waren met de IND was men er binnen de politie nauwelijks van op de hoogte dat en hoe de IND iets zou kunnen betekenen in de bestrijding van eengerelateerd geweld⁹⁰. Nu is men zich er binnen de politie tevens van bewust dat een probleem (deels) kan worden opgelost door een verblijfsvergunning te verlenen, of in sommige gevallen, indien de dader een tijdelijke verblijfsvergunning heeft, juist door deze in te trekken. De contactpersonen hebben de indruk dat de dreigingsanalyses van de unit MEP aan de veilige kant blijven. Voor zover hen bekend is het nog niet voorgekomen dat een aanvraag is afgewezen omdat volgens de unit MEP de dreiging niet reëel was en er vervolgens toch eengerelateerde problemen zijn ontstaan. Wel is het een enkele keer voorgevallen dat de contactpersoon uit de Vrouwenopvang geluiden opving dat er geen sprake was van een dreiging terwijl dit wel uit de MEP-analyse naar voren is gekomen.

De unit MEP heeft in het interview aangegeven dat de rechtsbescherming van een potentieel slachtoffer van eengerelateerd geweld kan worden verbeterd door het beleid op een aantal punten te verhelderen. Voor buitenstaanders is niet altijd duidelijk en inzichtelijk wat voor beleid er is geformuleerd. Verder bestaat bij de unit MEP de indruk dat starre procedures bescherming kunnen tegenwerken. Zo vragen ze zich soms af waarom een dreigingsanalyse eengerelateerd geweld nodig is als al duidelijk is dat er sprake is van huiselijk geweld en op die grond een vergunning kan worden verleend.

6.2.2 Proces asiel

In het dossieronderzoek dat binnen het proces asiel heeft plaatsgevonden onder 713 aanvragen die in het eerste kwartaal van 2007 zijn ingediend, zijn dertien aanvragen aangetroffen die verband hielden met een beroep op eengerelateerd geweld. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat wij bij een aantal Somalische asielaanvragen hebben geaarzeld of deze dienden te moeten worden geschaard onder 'eengerelateerd geweld'. Onder deze doelgroep troffen we nogal wat asielverzoeken aan waarin een beroep werd gedaan op een geheim huwelijk met iemand van een andere clan. Ontdekking door de (schoon-)familie zou dan hebben gezorgd voor dreiging met geweld. We hebben besloten deze aanvragen niet te betrekken bij dit onderzoek omdat naar ons oordeel de (seksuele) eer van de betrokken personen niet in het geding was. Wel speelt in deze Somalische aanvragen de sociale status van de betrokkenen en de clan een rol.

Tabel 10 Inwillingen en afwijzingen asielaanvragen eengerelateerd geweld naar nationaliteit-1^o kwartaal 2007

Nationaliteit	Afwijzing	Inwilliging	Eindtotaal
Iraakse	4	1	5
Afghaanse	2	2	4
Iraanse		1	1
Soedanese		1	1
Somalische		1	1
Turkse	1		1
Eindtotaal	7	6	13

Zoals blijkt uit de tabel zijn van de in totaal dertien aangetroffen asielaanvragen waarin een beroep werd gedaan op eengerelateerd geweld er zeven afgewezen en zes ingewilligd.

Van de zes aanvragen die zijn ingewilligd is er één ingewilligd op grond van de speciale regeling. Drie aanvragen zijn op grond van artikel 3EVRM ingewilligd om redenen verband houdend met de dreiging voor eengerelateerd geweld. Eén aanvraag is ingewilligd op grond van artikel 3EVRM in verband met een beroep op besnijdenis van de dochter. Het beroep op eengerelateerd geweld werd ongeloofwaardig bevonden. In één geval is een vluchtelingenstatus verleend. Deze vrouw werd zowel van overheidswege vervolgd wegens een toegedichte politieke overtuiging als door haar broers bedreigd omdat haar eer door een verkrachting door overheidsfunctionarissen geschonden zou zijn.

⁹⁰ Interview unit MEP

De dertien aangetroffen aanvragen werden ingediend door zes mannen en zeven vrouwen zodat voor wat betreft het proces asiel de verdeling over mannen en vrouwen op dit onderzoeksthema bijna gelijk is. Er is echter wel een verschil in de afkomst van de dreiging: die betreft bij de mannen zonder uitzondering de familie van de vriendin/echtgenote van de aanvrager (dit omdat de aanvrager haar eer geschonden zou hebben). Bij de vrouwen is de dreiging bij zes van de zeven aanvragen van de eigen familie afkomstig.

Verder is opvallend dat vijf van de zes asielverzoeken van mannen zijn afgewezen en slechts twee van de zeven verzoeken van vrouwen (zie tabel 11). Dit beeld wordt nog scherper nu de ene aanvraag die is ingewilligd op grond van de speciale regeling van een man afkomstig was. Onder de steekproef zijn zodoende geen mannen aangetroffen wiens beroep op eengerelateerd geweld aanleiding heeft gevormd een vergunning te verlenen, terwijl dit bij vier van de zeven vrouwen wel is gebeurd. De vrouwen lijken dus een betere kans van slagen te hebben bij een beroep op eengerelateerd geweld dan de mannen, alhoewel het niet mogelijk is om op basis van dertien aanvragen verregaande conclusies te trekken.

Tabel 11 Inwillingen en afwijzingen asielaanvragen eengerelateerd geweld naar geslacht- 1^o kwartaal 2007

Geslacht	Afwijzing	Inwilliging	Waarvan eengerelateerd	Eindtotaal
Man	5	1	0	6
Vrouw	2	5	4	7
Eindtotaal	7	6	4	13

In vier van de zeven afgewezen asielaanvragen is bij de eerste asielaanvraag geoordeeld dat de verklaringen ongeloofwaardig zijn. In twee gevallen (een Turkse vrouw en een Iraakse man) is de bescherming van de autoriteiten tegengeworpen en in één Afghaanse zaak is een vestigingsalternatief tegengeworpen.

Zeven van de dertien aanvragen waren herhaalde aanvragen. Twee daarvan zijn ingewilligd, waarvan één op grond van artikel 3EVRM en één op grond van de speciale regeling. De andere vijf zijn bij de herhaalde aanvraag op grond van 4:6 AWB afgewezen.

Opvallend is dat door enkele respondenten in de medewerkersenquête het vrije opmerkingen veld is gebruikt om te melden dat naar hun idee het beleid voor vrouwelijke genitale verminking heel ruim is geformuleerd en ruim voldoende bescherming biedt, waarbij de bewijslast voor de vreemdeling minimaal is, terwijl bij eengerelateerd geweld en huiselijk geweld de vreemdeling aannemelijk moet maken dat bijvoorbeeld de bescherming van de autoriteiten niet mogelijk is.

De beleidsmedewerkers hebben over het algemeen het idee dat het asielbeleid voldoende rechtsbescherming biedt. De aandacht voor eengerelateerd geweld in Nederland heeft ook de aandacht voor eengerelateerd geweld in landen van herkomst van asielzoekers doen toenemen. Dit heeft geleid tot extra aandacht in de ambtsberichten en in de Vreemdelingencirculaire, maar niet tot echte beleidsveranderingen. Bij IMO asiel worden regelmatig vragen gesteld over eengerelateerd geweld met betrekking tot Noord-Irak en deze vragen gaan dan altijd over de mogelijkheid om de bescherming van de autoriteiten in te roepen.

Alhoewel dertien aangetroffen aanvragen op een totaal van 712 onderzochte dossiers vrij marginaal is, lijkt getalsmatig eengerelateerd geweld binnen het proces asiel een grotere rol te spelen dan binnen het proces regulier, waar in bijna drie jaar tijd slechts 57 zaken werden geregistreerd. Uit de gesprekken met (beleids-) medewerkers bij het proces regulier en het proces asiel hebben wij de indruk gekregen dat er nog wel verbetering mogelijk is in de onderlinge uitwisseling van informatie en het stroomlijnen van de beoordeling van aanvragen. Zo moet binnen het proces regulier soms ook beoordeeld worden of er in geval van terugkeer naar het land van herkomst een reële dreiging is voor eengerelateerd geweld (en dus een schending van artikel 3EVRM) maar zijn er signalen dat hierbij niet wordt aangesloten op de manier waarop dit binnen het proces asiel gewogen wordt. Indien in Nederland dreiging aanwezig wordt geacht, wordt dit voor het land van herkomst over het algemeen ook aangenomen. Voor een inhoudelijk oordeel wordt bij het proces regulier uitsluitend gebruik gemaakt van de analyses van de Unit MEP van de politie Haaglanden, terwijl bij Bureau Land en Taal van de IND en bij het proces asiel ook de nodige kennis over eengerelateerd aanwezig is. Anderzijds moeten medewerkers binnen het proces asiel hun beslissing

nemen zonder een gedegen individuele dreigingsanalyse zoals die binnen het proces regulier standaard door de unit MEP wordt uitgevoerd. Dit maakt dat de beslissing binnen het proces asiel nu meer afhankelijk is van de individuele inschatting van beslismedewerkers en van de landeninformatie over het land van herkomst dan binnen het proces regulier.

Wel is het zo dat binnen het proces asiel sinds januari 2008 de contactpersonen mensenhandel ook belast zijn met de taak om signalen dat een vreemdeling die in een asielpcedure zit hier te lande het slachtoffer dreigt te worden van eerderrelateerd geweld aan te melden bij het proces regulier. Navraag heeft geleerd dat er tot nu toe echter nog geen zaak is aangetroffen waarbij deze materie speelde.

6.2.3. Conclusie

Eerderrelateerd geweld neemt binnen de werkzaamheden van het proces regulier een bescheiden plaats in. De samenwerking met de Unit MEP is verbeterd en er lijkt nu een kader te zijn ontwikkeld waarbinnen deze aanvragen kunnen worden beoordeeld. De contactpersonen hebben de indruk dat een beslissing op basis van de analyses van de Unit MEP voldoende rechtszekerheid biedt.

Ook binnen het proces asiel blijkt ruimte te zijn om mensen die aannemelijk hebben gemaakt in hun land van herkomst het slachtoffer te worden van eerderrelateerd geweld bescherming te bieden. Sommige medewerkers zijn wel van oordeel dat van een asielzoeker die een beroep doet op eerderrelateerd geweld meer wordt gevergd dan van een asielzoeker die zich beroept op vrouwelijke genitale verminking. Een interessant vervolgonderzoek zou zijn of vrouwen die zich beroepen op eerderrelateerd geweld meer kans maken op bescherming binnen het proces asiel dan mannen en zo ja, of deze grotere kans ook op goede gronden aanwezig is of dat zij het gevolg is van een genderbias tegenover mannen die zich beroepen op eerderrelateerd geweld. Op basis van dertien aanvragen kunnen wij hier echter geen conclusies over trekken.

Het proces asiel en het proces regulier behandelen aanvragen van mogelijke slachtoffers van eerderrelateerd geweld voornamelijk gescheiden van elkaar terwijl er toch wel raakvlakken aan te wijzen zijn. Het is aan te bevelen om hier meer procesoverstijgende samenwerking tot stand te brengen, zeker in die gevallen waarin dezelfde afweging moet worden gemaakt over bepaalde achtergronden van de aanvraag. Het lijkt ons niet wenselijk dat er in het ene proces een andere toetsing van dezelfde feiten plaats vindt dan in het andere.

6.3. Achterlating

6.3.1. Proces regulier

Het onderzoeksthema achterlating speelt alleen in het proces regulier een rol. In deze paragraaf is zodoende geen onderscheid naar regulier en asiel.

Op verzoek van de toenmalige Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie is op 14 april 2005 het ACVZ advies 'Tegen de wil achtergebleven' uitgebracht. Naar aanleiding van dit advies is in de Vreemdelingencirculaire op sommige plaatsen verduidelijkt hoe de positie van achtergelaten vrouwen en kinderen moet worden beoordeeld (zie hiervoor hoofdstuk 3). Tevens is de behandeling van zaken van achtergelaten vrouwen toegevoegd aan het takenpakket van de gendercontactpersonen. In dit hoofdstuk staat centraal in hoeverre het huidige beleid er in slaagt rechtsherstel van achtergelaten vrouwen te bewerkstelligen. Het beleid is er op gericht er voor te zorgen dat een vrouw opnieuw in dezelfde verblijfsrechtelijke positie komt te verkeren als waarin zij zou hebben verkeerd indien zij niet tegen haar wil in haar land van herkomst zou zijn achtergelaten.

In Indis, het computersysteem van de IND, kan geen specifieke informatie worden gegenereerd over aanvragen van vrouwen die in het land van herkomst zijn achtergelaten. Sinds 2005 wordt er echter wel een excelbestand bijgehouden, aanvankelijk door een medewerker van AUB en sinds 2008 door het proces regulier. In dit bestand staan alle aanvragen verwerkt die door de gendercontactpersonen zijn

aangemeld. Het biedt zodoende geen volledige betrouwbaarheid; indien de aanmelding van een zaak en de verwerking wordt vergeten komt de aanvraag niet terug in deze analyse.

Uit de gegevens in dit Excelbestand blijkt dat er een dalende lijn te zien is in het aantal aangiften van zaken die verband houden met achterlating. Waren er in 2005 nog 57 zaken, in 2006 waren dit er 31 en in 2007 22. In 2008 zijn tot 30 mei 11 zaken geregistreerd.

Van de 110 zaken die van 2005 tot en met 2007 zijn geregistreerd in het Excelbestand zijn er 47 ingewilligd en 35 afgewezen. In 28 gevallen is niet ingevuld wat de beslissing op de aanvraag is geweest. In onderstaande tabel staan de inwillingen en afwijzingen per nationaliteit gepresenteerd.

Tabel 12 Inwillingen en afwijzingen achterlating naar nationaliteit 2005-2007

Nationaliteit	Afwijzing	Inwilliging	Leeg	Totaal
Marokkaanse	25	26	25	76
Turkse	4	14	1	19
Iraanse	2	1	1	4
Syrische	1	1		2
Somalische		1		1
Algerijnse	1			1
Egyptische		1		1
Filipijnse		1		1
FRJ			1	1
Indonesische	1			1
Iraakse	1			1
Sri Lankaanse		1		1
Tunesische		1		1
Totaal	35	47	28	110

De 14 zaken van 2008 zijn in dit overzicht nog niet meegenomen omdat de meesten hiervan nog niet zijn afgehandeld.

Opvallend in het overzicht is dat verreweg de meeste aangedragen zaken uit Marokko afkomstig zijn, gevolgd door Turkse aanvragen. Dit hangt natuurlijk samen met de relatief grote Marokkaanse en Turkse gemeenschappen in Nederland. Echter, uit het onderzoek is ook naar voren gekomen dat de Stichting Steun Remigranten een belangrijke rol speelt in voorlichting over de rechtspositie van achtergelaten vrouwen in Marokko en hierin samenwerkt met de IND en de Nederlandse ambassade in Marokko. Er zijn in Marokko twee steunpunten aanwezig van deze stichting waar achtergelaten vrouwen terecht kunnen voor hulp.⁹¹ Ook binnen de Marokkaanse gemeenschap in Nederland wordt voorlichting gegeven over de rechtspositie van achtergelaten vrouwen. Voor zover ons bekend is een dergelijke organisatie niet aanwezig in andere landen waar achterlating een probleem kan zijn. Het is dan ook niet ondenkbaar dat Marokkaanse achtergelaten vrouwen beter weten wat hun rechten zijn en waar zij terecht kunnen voor hulp dan vrouwen van een andere nationaliteit. Van vrouwen die zijn achtergelaten in hun land van herkomst wordt verwacht dat zij zich zelf 'zonder dralen' melden bij de Nederlandse ambassade (zie hiervoor hoofdstuk 3). Van vrouwen die niet op de hoogte zijn van hun rechten en niet weten waar zij terecht kunnen voor hulp is deze stap natuurlijk niet te verwachten. Zodoende zeggen deze cijfers weinig over de daadwerkelijke omvang van het probleem. De Stichting Steun Remigranten heeft in het interview aangegeven dat Turkse achtergelaten vrouwen voor de komende jaren één van hun prioriteiten zal zijn. Dit zou mogelijk kunnen leiden tot een toename van het aantal aanvragen vanuit Turkije.

In de meeste gevallen waarin de aanvraag is ingewilligd of een terugkeervisum is verstrekt gaat het om vrouwen en kinderen die nog in het bezit waren van een verblijfsvergunning of die in het bezit van een verblijfsvergunning zouden zijn geweest indien zij niet zouden zijn achtergelaten in het land van

⁹¹ Landelijke werkgroep Mudawwanah (2007); *Achtergebleven of achtergelaten? Een wegwijzer voor Marokkaanse vrouwen over gedwongen achterlating in Marokko.*

herkomst. Hier komt het doel van rechtsherstel duidelijk naar voren (zie ook hoofdstuk 3). Soms wordt een terugkeervisum verleend voor vrouwen die tevens slachtoffer zijn van huiselijk geweld of waarbij andere humanitaire omstandigheden spelen. De afgewezen aanvragen handelen onder meer om zaken waarin het bij nader inzien niet om een achtergelaten vrouw bleek te gaan, er niet was voldaan aan de voorwaarden voor een verblijfsvergunning terwijl er geen bijzondere humanitaire omstandigheden waren en vrouwen die zich na de aanvankelijke melding niet meer meldden bij de ambassade of hun terugkeervisum niet kwamen ophalen. Uit de omschrijvingen valt op te maken dat bij de beoordeling of er al dan niet sprake is van humanitaire omstandigheden onder andere wordt gekeken naar de leefsituatie van de vrouw in het land van herkomst. Een enkele keer is de aanvraag afgewezen omdat de vrouw zich verwijtbaar niet 'zonder dralen' bij de ambassade had gemeld.

Uit het bestand blijkt overigens dat achterlating in sporadische gevallen ook mannen kan overkomen; in het bestand zijn een Marokkaanse en een Turkse man aangetroffen. De aanvraag van de Marokkaanse man is ingewilligd, bij de Turkse man is dit niet bekend.

Uit de registratie van de commissie schrijnende zaken blijkt dat in 2007 één zaak van een achtergelaten vrouw met een geprivilegieerde status is voorgelegd. Deze aanvraag is ingewilligd op grond van schrijnendheid.

Het Nederlandse consulaat in Marokko heeft in antwoord op schriftelijke vragen laten weten dat de samenwerking met de IND bij aanvragen van achtergelaten vrouwen goed verloopt. Zij sturen aanvragen voor terugkeervisa door naar de postbus visazaken van de IND, die ze weer doorzenden naar de gendercontactpersonen. Wel is de ervaring dat de IND soms lastig te bereiken is maar dat men er uiteindelijk altijd uit komt. Naar het idee van het consulaat is de afhandeling van zaken van achtergelaten vrouwen bij de IND goed geregeld, nu zij voorrang krijgen boven andere aanvragen. Tevens is het consulaat van oordeel dat het beleid voor achtergelaten vrouwen voldoende rechtszekerheid biedt, waarbij de kanttekening is geplaatst dat dit voor kinderen niet altijd het geval is nu er altijd toestemming van de vader nodig is om voor hen een paspoort aan te vragen.

Door SSR is in het interview aangegeven dat het vreemdelingenbeleid voor achtergelaten vrouwen de laatste jaren merkbaar is verbeterd en dat er bij de IND meer aandacht is gekomen voor de positie van deze vrouwen. Zij zien nog wel verbeterpunten. Vrouwen die binnen drie jaar na het verkrijgen van hun verblijfsvergunning worden achtergelaten in Marokko komen vaak niet in aanmerking voor een verblijfsvergunning omdat zij niet voldoen aan de voorwaarden voor een zelfstandige vergunning. Dit komt ook terug in de hierboven genoemde afwijzingsgronden. Volgens SSR zijn achtergelaten vrouwen vaak tevens slachtoffer van huiselijk geweld, in welk geval zij wel aanspraak zouden kunnen maken op een vergunning voor voortgezet verblijf, maar is het voor hen moeilijk om dit aan te tonen. Daarnaast wordt achterlating op zich door SSR als een vorm van geweld beschouwd. Tevens is SSR van oordeel dat er soepeler zou moeten worden omgegaan met verlening van een vergunning op grond van klemmende humanitaire redenen en vinden zij de eis dat een vrouw zich 'zonder dralen' moet melden niet stroken met de realiteit dat veel vrouwen aanvankelijk niet op de hoogte zijn van hun rechtspositie en zich dus ook niet melden. SSR is van oordeel dat ook vrouwen die lang geleden zijn achtergelaten in het land van herkomst alsnog in de gelegenheid zouden moeten worden gesteld om terug te keren naar Nederland.

Verder wijst SSR nog op de moeilijke positie van vrouwen meteen na terugkeer in Nederland met een terugkeervisum maar voordat zij in het bezit zijn gesteld van een verblijfsvergunning. Zolang er geen vergunning is is er ook geen recht op opvang. Door SSR wordt gepleit voor een soort overbruggingsoplossing in dit soort situaties.

Tevens heeft SSR de aandacht gevestigd op de registratie die de IND, de visadienst en SSR hanteren. Deze komen niet overeen en personen die bij de een wel bekend zijn, zijn dat bij de ander niet en vice versa.

6.3.2. Conclusie

Concluderend zou kunnen worden gezegd dat gelet op het relatief groot aantal aanmeldingen vanuit Marokko en de rol die SSR hierin speelt er op het gebied van voorlichting aan vrouwen die een (al dan niet afhankelijke) verblijfsvergunning in Nederland hebben mogelijk nog verbeterpunten zijn. Het zou

kunnen dat vrouwen uit andere landen zich minder melden omdat zij niet op de hoogte zijn van hun rechten. Het is echter de vraag in hoeverre de IND hierin een rol kan spelen.

Wel zou in overweging genomen kunnen worden of de RVB regeling zoals die thans geldt voor slachtoffers van eergeerelateerd geweld (indien daar toe aanleiding is) ook kan worden toegepast op achtergelaten vrouwen die inmiddels weer met een terugkeervisum Nederland zijn ingereisd maar nog niet beschikken over een verblijfsvergunning.

Met het beleid voor achtergelaten vrouwen wordt voornamelijk beoogd rechtsherstel te bewerkstelligen, zodat een vrouw in dezelfde verblijfsrechtelijke positie kan komen te verkeren als waarin zij zonder achterlating in zou hebben verkeerd. Deze doelstelling lijkt, mits een vrouw zich meldt, te worden gehaald. De discussie richt zich met name op de vraag of het beleid voor achtergelaten vrouwen die tevens slachtoffer zijn van huiselijk geweld voldoende rechtsbescherming biedt en of de toetsing of er sprake is van bijzondere redenen van klemmende humanitaire aard afdoende is. Dit is echter een discussie waarover verschillende meningen kunnen bestaan. Wel is het zo dat uit het onderzoek is gebleken dat deze factoren in de afweging of een aanvraag moet worden ingewilligd of afgewezen worden meegenomen.

Ook de registratie van achterlating kan verbeterd worden; niet alleen komen de bestanden van IND, visadienst en SSR niet overeen, ook op basis van het Excelbestand van de IND is van een relatief groot aantal zaken niet te zeggen hoe er is beslist.

6.4. Huiselijk geweld

Het onderzoeksthema huiselijk geweld speelt vooral in de reguliere toelatingsprocedure een rol. Echter, ook asielzoekers kunnen zich ter ondersteuning van hun asielrelaas beroepen op huiselijk geweld. Zoals in hoofdstuk 3 naar voren is gekomen, is er in het landgebonden asielbeleid een toenemende aandacht voor huiselijk geweld en de mogelijkheid om hiertegen bescherming te verkrijgen door de autoriteiten in het land van herkomst. Zodoende zijn ook in het dossieronderzoek dat binnen het proces asiel heeft plaatsgehad zaken geregistreerd waarin huiselijk geweld een rol speelde. Hier komen we aan het einde van deze paragraaf op terug. We gaan nu eerst nader in op de effecten van het reguliere toelatingsbeleid voor vrouwen die slachtoffer zijn geworden van huiselijk geweld.

6.4.1 Proces regulier

Uit Indis, het computersysteem van de IND, kan geen informatie worden gegenereerd die specifiek van toepassing is op slachtoffers van huiselijk geweld. Sinds 2005 wordt er echter wel een Excelbestand bijgehouden, aanvankelijk door een medewerker van AUB en sinds 2008 door het proces regulier. In dit bestand staan alle aanvragen verwerkt die door de gendercontactpersonen zijn aangemeld. Het biedt zodoende geen volledige betrouwbaarheid; indien de aanmelding van een zaak en de verwerking wordt vergeten komt de aanvraag niet terug in deze analyse.

In dit bestand zijn sinds 2005 tot eind 2007 in totaal 604 zaken geregistreerd. Tot eind 2007 zijn slechts tien mannelijke slachtoffers geregistreerd. Helaas is dit cijfer niet te vergelijken met het aantal mannelijke geregistreerde slachtoffers in 2008, omdat uit de registratie blijkt dat er sinds 2008 ook daders in dit bestand worden geregistreerd wiens verblijfsvergunning wegens huiselijk geweld is ingetrokken. Het aantal mannelijke slachtoffers van huiselijk geweld dat zich meldt is in ieder geval uiterst marginaal.

Dit jaar werden tot 1 juni 2008 255 aanvragen van slachtoffers van huiselijk geweld geregistreerd. Omdat op deze zaken veelal nog niet is beslist zijn deze niet meegenomen in de verdere analyse. Uit het bestand blijkt overigens dat in 2007 in totaal 268 aanvragen werden behandeld. Het is zodoende waarschijnlijk dat het totaal aantal behandelde aanvragen van slachtoffers van huiselijk geweld dit jaar een behoorlijke stijging zal laten zien. Nu het er echter op lijkt dat sinds 2008 ook de daders van huiselijk geweld in het bestand worden geregistreerd, laten deze cijfers zich niet meer helemaal vergelijken.

Zoals ook al in hoofdstuk 1 is gemeld, vormen de slachtoffers van huiselijk geweld 53% van het totaal aantal aanvragen die door de gendercontactpersonen worden behandeld en nemen hiermee een belangrijke plaats in binnen het werk van de gendercontactpersonen van proces regulier. In 82% van de aanvragen van slachtoffers van huiselijk geweld die zijn geregistreerd tot eind 2007 is inwilligend beslist. 16% van de aanvragen van slachtoffers van huiselijk geweld is afgewezen.

In de onderstaande tabel staan de meest voorkomende nationaliteiten van de doelgroep vermeld, met daarbij tevens hoe vaak een aanvraag is ingewilligd of afgewezen. Alle nationaliteiten met minder dan 10 aanvragen zijn gegroepeerd onder de categorie 'overig'.

Tabel 13 Aantal inwillingen en afwijzingen huiselijk geweld per nationaliteit 2005-december 2007

Nationaliteit	Afwijzing	Inwilliging	Onbekend	Totaal
Marokkaanse	23	153	2	178
Turkse	13	93	3	109
Surinaamse	11	25		36
Colombiaanse	4	10		14
Indonesische	3	11		14
Iraanse		13		13
Russische	1	10		11
Nigeriaanse	4	6		10
Oekraïense	1	9		10
Overige	36	165	8	209
Totaal	96	495	13	604

De afgewezen aanvragen betreffen veelal aanvragen waarin geen doktersverklaring of proces verbaal van aangifte is overlegd. Verder werd enkele keren als afwijzingsgrond genoemd dat er geen sprake bleek te zijn van huiselijk geweld, dat het geweld niet afkomstig was van de echtgenoot of dat het geweld pas ontstond na het verbreken van de relatie.

Uit de registratie van de commissie schrijnende zaken van het proces regulier blijkt dat in 2007 vijf aanvragen van vrouwen die slachtoffer zijn van huiselijk geweld zijn voorgelegd. In alle vijf de gevallen is de aanvraag ingewilligd.

Op basis van de beschikbare gegevens kan worden geconcludeerd dat er aan vrouwen die slachtoffer zijn geworden van huiselijk geweld, mits zij voldoen aan de voorwaarden van een proces-verbaal van aangifte en een doktersverklaring, binnen het reguliere toelatingsbeleid daadwerkelijk ruimte wordt geboden om een zelfstandige verblijfsvergunning te verkrijgen. Door de Federatie Opvang wordt in het interview eveneens opgemerkt dat er in het beleid en in de praktijk veel wordt ondernomen om bestaande drempels voor slachtoffers van huiselijk geweld weg te werken. Wel zijn er naar hun mening nog een aantal verbeterpunten mogelijk. In de eerste plaats zijn zij van oordeel dat een afhankelijke verblijfstitel huiselijk geweld in de hand werkt omdat een dergelijke verblijfstitel een vrouw afhankelijk maakt van haar echtgenoot. Daarnaast wordt er door hen op gewezen dat het voor vrouwen die slachtoffer zijn van huiselijk geweld soms moeilijk is om rechtshulp te krijgen, dit in tegenstelling tot asielzoekers die automatisch een advocaat krijgen toegewezen. Zeker voor vrouwen die in een afhankelijke positie verkeren kan het moeilijk zijn om de juridische hulpverlening te bereiken. Voort is de kwaliteit van de juridische hulpverlening erg wisselend en afhankelijk van de instelling waar de vrouw terecht komt. Door de Federatie Opvang is aangegeven dat de wet- en regelgeving soms erg specifiek is en daarom voor hun medewerkers vaak moeilijk te doorgronden, terwijl hun cliënten vaak ook nog slecht Nederlands spreken. Er is door hen gepleit voor het beschikbaar maken van foldermateriaal in meerdere talen.

Door de contactpersonen gender van het proces regulier is aangegeven dat zij met het beleid goed uit de voeten kunnen en dat het in vergelijking met gewoon regulier beleid ruim is geformuleerd. Naar hun oordeel staat het beleid er nu wel voor de gemene deler, al zijn er soms nog randgroepen waar nog aandacht voor nodig is. Als voorbeelden werden genoemd illegale vrouwen of geprivilegieerden. Verder is door de contactpersonen en de Federatie Opvang aangegeven dat ze soms vernemen dat er gefraudeerd

wordt met het beleid, bijvoorbeeld in de hoop eerder in aanmerking te komen voor een woning. Ook is een contactpersoon ter ore gekomen dat het voorkomt dat er vrouwen door de familie als nepslachtoffer worden gestuurd om als infiltrante te functioneren voor de familie van iemand die al in de opvang verblijft. Over het algemeen bestaat bij alle betrokkenen toch het beeld dat het hier om marginale verschijnselen gaat. Een aangifte bij de politie en een doktersverklaring zijn immers vereisten om in aanmerking te komen voor een vergunning. Wel is door contactpersonen gesignaleerd dat vermoedens van fraude vaak wel aan de politie maar niet aan de IND worden gemeld. Hier zouden nog duidelijker afspraken over moeten worden gemaakt, zodat bij fraude ook kan worden overgegaan tot intrekking van de vergunning.

6.4.2. Proces asiel

In het dossieronderzoek dat bij het proces asiel is uitgevoerd onder 712 aanvragen die in het eerste kwartaal van 2007 zijn ingediend⁹² zijn acht aanvragen aangetroffen (waaronder een moeder en zoon) waarin huiselijk geweld een rol speelde. Een beroep op huiselijk geweld binnen de asielprocedure lijkt zodoende een redelijk marginaal verschijnsel te zijn.

Van de acht aangetroffen aanvragen is één Iraakse en één Somalische aanvraag ingewilligd op grond van categoriaal beschermingsbeleid, de andere zes aanvragen zijn afgewezen. De verklaringen over huiselijk geweld zijn zodoende in geen van de gevallen aanleiding geweest om de aanvraag in te willigen. Eén aanvraag is imperatief afgewezen omdat er inmiddels een B9 vergunning was verleend. In vier gevallen is bescherming van de autoriteiten in het land van herkomst als afwijzingsgrond aangemerkt. De afwijzingsgrond 'niet verdragsgelateerd' is in twee gevallen genoemd en in drie gevallen zijn de verklaringen als ongeloofwaardig aangemerkt. In één geval zijn de verklaringen als onvoldoende zwaarwegend afgedaan (in veel gevallen is een combinatie van meerdere afwijzingsgronden gebruikt, zodat het totaal meer dan acht bedraagt).

Opvallend is dat door enkele respondenten in de medewerkersenquête het vrije opmerkingen veld is gebruikt om te melden dat naar hun idee het beleid voor vrouwelijke genitale verminking heel ruim is geformuleerd en ruim voldoende bescherming biedt, waarbij de bewijslast voor de vreemdeling minimaal is, terwijl bij eengerelateerd geweld en huiselijk geweld de vreemdeling aannemelijk moet maken dat bijvoorbeeld de bescherming van de autoriteiten niet mogelijk is.

Door Vluchtelingenwerk wordt opgemerkt dat bij een asielverzoek regelmatig huiselijk geweld als motief wordt aangedragen maar zoals gezegd zijn deze dossiers in dit onderzoek weinig aangetroffen. Zij signaleren dat de hulp van de autoriteiten regelmatig wordt tegengeworpen en zijn van oordeel dat het voor een asielzoeker moeilijk is om aan te tonen dat de autoriteiten niet zullen helpen. Tevens signaleren zij soms dat angst voor huiselijk geweld er de oorzaak van is dat vrouwen er niet over verklaren dat zij het slachtoffer zijn geworden van seksueel geweld in oorlogssituaties. Zij vrezen dat hun man hier op die manier achter kan komen en vervolgens geweld tegen hen zal gebruiken.

6.4.3. Conclusie

Sinds 2005 zijn binnen het proces regulier tot 1 juni 2008 859 aanvragen voor een verblijfsvergunning in verband met huiselijk geweld geregistreerd. Van de 604 aanvragen tot eind 2007 zijn behandeld is 82% ingewilligd. Gelet hierop lijkt over het algemeen de rechtsbescherming voor slachtoffers van huiselijk geweld, mits zij aangifte doen en een doktersverklaring overleggen, redelijk gewaarborgd. Door de Federatie Opvang worden echter wel enkele juridische obstakels gesignaleerd die ervoor zorgen dat slachtoffers van huiselijk geweld hun weg soms niet kunnen vinden. Zoals in hoofdstuk 5 al is opgemerkt is ook door de gendercontactpersonen aangegeven dat vrouwen en medewerkers van de vrouwenopvang er soms niet van op de hoogte zijn dat er inmiddels recht is op een zelfstandige vergunning of dat er speciaal beleid is voor slachtoffers van huiselijk geweld. Het komt zelfs voor dat vrouwen er niet van op de hoogte zijn dat zij altijd een zelfstandige vergunning hebben gehad (bijvoorbeeld in het geval van een asielvergunning). Een betere voorlichting over het bestaande beleid aan de doelgroep zou de

⁹² Zie voor een uitgebreide beschrijving van dit dossieronderzoek paragraaf 1.3.

rechtsbescherming van deze groep kunnen verbeteren. Door het netwerk van de gendercontactpersonen verder uit te bouwen en meer voorlichting te geven over hun adviserende rol kan de bekendheid bij de vrouwenopvang en andere ketenpartners worden verbeterd zodat medewerkers eerder kunnen bellen indien zij vragen hebben over het verblijfsrecht van een slachtoffer van huiselijk geweld. Goed foldermateriaal dat hierbij kan worden uitgedeeld zou de bekendheid met wet- en regelgeving kunnen vergroten. Dit zou ook de in hoofdstuk 5 besproken argwaan richting de IND vanuit hulpverlenende instanties kunnen doen afnemen. Verder zou in overweging genomen kunnen worden om de afhankelijke positie van vrouwen te verminderen door na drie jaar verblijf bij partner automatisch een vergunning voor voortgezet verblijf te verlenen.

Bij het proces asiel zijn te weinig aanvragen aangetroffen om hier duidelijke uitspraken over te doen. De ontwikkeling om in het landgebonden asielbeleid en in ambtsberichten meer duidelijkheid te verschaffen over de reële mogelijkheid om de bescherming van de autoriteiten in te roepen valt toe te juichen nu daarvan veelal zal afhangen of bescherming in Nederland moet worden geboden of niet. Alhoewel huiselijk geweld niet te relateren is aan het Vluchtelingenverdrag kan de vraag of de dreiging reëel is en er mogelijkheden zijn om zich aan deze dreiging te onttrekken in het kader van een toetsing aan artikel 3EVRM wel relevant zijn.

6.5. Vrouwelijke genitale verminking

6.5.1. Proces asiel

Het onderwerp vrouwelijke genitale verminking speelt alleen binnen het proces asiel, zodat deze gehele paragraaf hieraan is gewijd.

In hoofdstuk 3 is beschreven hoe het beleid ten aanzien van vrouwenbesnijdenis zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld en hoe het op dit moment is vormgegeven. Uit de Vreemdelingencirculaire blijkt dat de Nederlandse overheid vrouwenbesnijdenis beschouwt als een zeer ernstige schending van de integriteit van het menselijk lichaam en dat op grond hiervan een verblijfsvergunning asiel kan worden verleend. In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag of het gevoerde beleid voldoende rechtsbescherming biedt voor potentiële slachtoffers van vrouwenbesnijdenis.

In het dossieronderzoek binnen het proces asiel zijn van de landen waarvan in de Vreemdelingencirculaire een speciale passage over vrouwenbesnijdenis is opgenomen de asielaanvragen van vrouwelijke asielzoekers van het 1^e kwartaal van 2007 bestudeerd (in het geval van Somalië de helft van het totaal). Guinee is niet meegenomen in het onderzoek omdat voor dit land het afgelopen jaar een besluitmoratorium van kracht is geweest.

In de volgende tabel staat vermeld hoeveel asielaanvragen van vrouwelijke asielzoekers uit de betreffende landen zijn onderzocht en hoe vaak er voor deze landen een beroep werd gedaan op vrouwelijke genitale verminking.

In totaal werden van de landen waarvan in de Vreemdelingencirculaire een passage over vrouwelijke genitale verminking staat opgenomen 205 asielaanvragen van vrouwelijke asielzoekers onderzocht. In 51 gevallen (25%) was er aanleiding om een risico op vrouwelijke genitale verminking bij terugkeer naar het land van herkomst nader te onderzoeken. Verder werden er onder de 73 onderzochte vrouwelijke asielzoekers uit Irak twee verzoeken uit één gezin onderkend die verband hielden met een beroep op vrouwenbesnijdenis. Dit brengt het totaal aantal zaken op 53.

Tabel 14 Aantal onderzochte asielaanvragen vrouwelijke genitale verminking per nationaliteit - 1^o kwartaal 2007

Nationaliteit	Aantal aanvragen	Vrouwelijke genitale verminking
Somalische	108	18 (17%)
Sierra Leoonse	30	20 (67%)
Nigeriaanse	20	1 (5%)
Eritrese	19	0 (0%)
Soedanese	13	7 (54%)
Ivoriaanse	11	5 (45%)
Ethiopische	4	0 (0%)
Totaal	205	51 (25%)

Opvallend is dat bij asielverzoeken van vrouwelijke asielzoekers uit Sierra Leone, Soedan en Ivoorkust vrouwelijke genitale verminking relatief vaak een rol speelt, terwijl dit in geval van Nigeria, Eritrea en Ethiopië weinig of niet is aangetroffen. Het is niet bekend waar dit verschil door wordt veroorzaakt. Somalië neemt hierin een middenpositie in. In 17% van de onderzochte aanvragen van vrouwelijke asielzoekers uit Somalië speelde vrouwenbesnijdenis een rol.

In de volgende tabel worden de beslissingen op de in totaal 53 hier relevante asielaanvragen per nationaliteit weergegeven.

Tabel 15 inwillingen en afwijzingen aanvragen vrouwenbesnijdenis per nationaliteit- 1^o kwartaal 2007

Nationaliteit	afwijzing	inwilliging	Totaal
Sierra Leoonse	3	17	20
Somalische	1	17	18
Sudanese	2	5	7
Ivoriaanse	1	4	5
Irakese	2		2
Nigeriaanse	1		1
Totaal	10	43	53

In de overgrote meerderheid van de gevallen, namelijk 43 van de 53 aanvragen (80%) is er inwilligend beslist op de asielaanvraag. Zoals blijkt uit de volgende tabel is in 32 van deze 43 gevallen ingewilligd op grond van artikel 3 EVRM, dit vanwege het beroep op vrouwelijke genitale verminking. In 8 van de 43 gevallen is er ingewilligd op grond van een beleid van categoriale bescherming en in 3 gevallen is er een speciale regeling aangeboden.

Tabel 16 Reden inwilliging aanvraag vrouwelijke genitale verminking- 1^o kwartaal 2007

Beslissing	3 EVRM	categoriale bescherming	SR	Totaal
Inwilliging	32	8	3	43
Afwijzing				10
Eindtotaal	32	8	3	53

Concluderend kunnen we zeggen dat in 32 van de 53 gevallen (60%) een beroep op asielmotieven verband houdend met vrouwelijke genitale verminking een inwilliging op grond van artikel 3 EVRM heeft opgeleverd. In 11 gevallen werd dit beroep niet gegrond geacht maar was er een andere inwilligingsgrond aanwezig. In 10 gevallen is de aanvraag afgewezen. Er is onder de onderzochte dossiers geen vluchtelingenstatus verleend in relatie tot (verzet tegen) vrouwelijke genitale verminking.

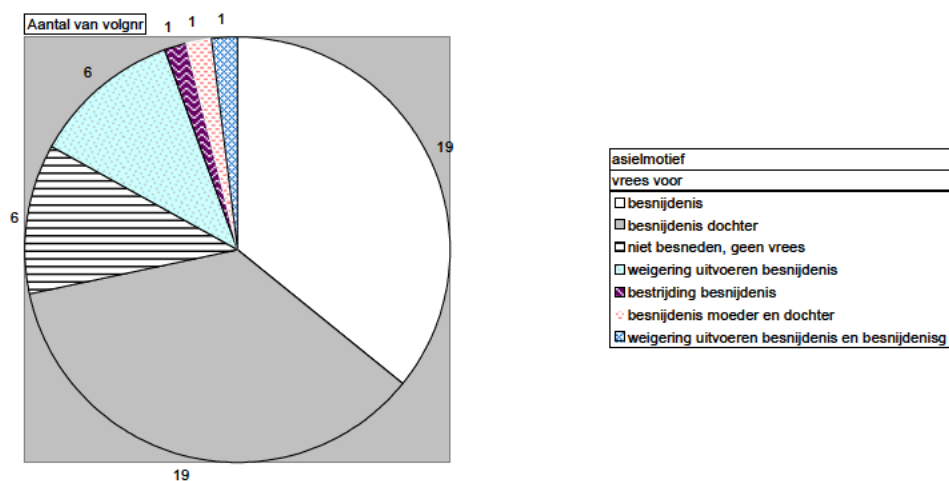
Door Pharos is in het interview aangegeven dat zij vrezen dat door de manier waarop gehoren plaatsvinden en door het taboe op seksualiteit in veel herkomstlanden van asielzoekers het bijna

onmogelijk is voor asielzoekers om te vertellen over vrouwenbesnijdenis. De resultaten van het dossieronderzoek lijken er echter op te wijzen dat de gehoren zoals deze zijn afgenomen over het algemeen voldoende waarborg geven dat een vrees voor vrouwenbesnijdenis ook aan de orde komt indien daartoe aanleiding is. In 51 van de 205 onderzochte aanvragen uit de hierboven genoemde risicolanden is een vrees voor vrouwelijke genitale verminking expliciet betrokken bij de beoordeling van de asielaanvraag; echter uit het dossieronderzoek is eveneens gebleken dat bijna zonder uitzondering bij vrouwen dan wel gezinnen met dochters uit risicolanden de vraag werd gesteld of zij besneden waren of dat dit in de toekomst nog zou kunnen gaan gebeuren. Vragen over vrouwenbesnijdenis zijn een standaardpassage in de macro van het nader gehoor waarbij ook een introductie en een aantal voorbeeldvragen in de macro op te roepen zijn. De vragen moeten door de ambtenaar worden verwijderd als ze niet van toepassing zijn. In de onderzochte gehoren viel op dat asielzoekers lang niet altijd zelf vertellen over vrouwenbesnijdenis, maar dat als de ambtenaar hierover vragen stelt er altijd antwoord wordt gegeven op de vraag. Er is geen zaak aangetroffen waarin de asielzoeker weigerde antwoord te geven of ervan blijk heeft gegeven er aanstoot aan te hebben genomen dat haar dergelijke intieme vragen werden gesteld. Hieraan zou de conclusie verbonden kunnen worden dat de setting van een nader gehoor kennelijk geen belemmering vormt om een delicaat onderwerp als vrouwenbesnijdenis te bespreken.

Door VWN is in het interview aangegeven dat zij ook zien dat er vaak een vergunning op grond van artikel 3EVRM wordt verleend bij een beroep op vrouwelijke genitale verminking. Zij signaleren echter dat ook in de gevallen waarin een vluchtelingenstatus meer in de rede zou liggen aan deze inwilligingsgrond voorbij wordt gegaan en op grond van artikel 3EVRM een vergunning wordt verleend. Door VWN zijn geen concrete zaken aangedragen waarin dit is gebeurd.

De volgende figuur geeft weer welke verklaringen de 53 asielzoekers hebben afgelegd met betrekking tot vrouwenbesnijdenis. Hieruit blijkt dat in 19 gevallen het beroep op besnijdenis de asielzoekster zelf betrof en in 19 gevallen de dochter van de asielzoekster (en in één geval hen beiden). In één geval deed een (Somalische) asielzoekster er een beroep op dat zij een actieve rol speelde in de bestrijding van vrouwenbesnijdenis. Zij heeft een verblijfsvergunning op grond van artikel 3 EVRM gekregen. Deze uitkomst lijkt de indruk van VWN, dat soms ten onrechte geen vluchtelingenstatus wordt verleend maar een status op grond van artikel 3EVRM te bevestigen. Ingevolge de Vreemdelingen-circulaire kunnen vrouwen die te vrezen hebben voor vervolging omdat zij zich actief verzetten tegen het gebruik van vrouwenbesnijdenis immers worden aangemerkt als Verdragsvluchteling. Het betreft hier voornamelijk een principiële kwestie, nu artikel 3EVRM in de Nederlandse Vreemdelingenwet eenzelfde bescherming biedt als het Vluchtelingenverdrag. Desalniettemin hoort de toetsing aan het Verdrag vooraf te gaan aan de toetsing aan artikel 3EVRM.

Figuur 3 Asielmotief besnijdenis



Verder verdient de categorie 'niet besneden, geen vrees' hier enige nadere uitleg. In zes van de achttien Somalische zaken waarin vrouwenbesnijdenis een rol speelde bleken de asielzoekers te verklaren dat hun dochter niet besneden was of dat de asielzoekster zelf niet besneden was, dat men hierdoor nooit problemen had ondervonden en dat men dit in de toekomst ook niet verwachtte te gaan ondervinden. Asielzoekers voegden hier onder meer aan toe dat dit een gebruik van vroeger was, dat men zelf mocht beslissen of men zijn dochter liet besnijden, dat anderen zich hier niet mee bemoeiden en dat een weigering om je dochter te laten besnijden verder geen problemen meer oplevert. Overigens komt in sommige gevallen ook naar voren dat minder ingrijpende vormen van besnijdenis meer in zwang raken. Dit alles is opmerkelijk te noemen omdat uit alle bekende bronnen naar voren komt dat in Somalië 98% van alle meisjes wordt besneden. In het algemeen ambtsbericht Somalië van november 2007⁹³ staat wel vermeld dat ouders niet kunnen worden gedwongen door hun omgeving om hun dochter te laten besnijden en dat er in Somalië veel campagne wordt gevoerd tegen vrouwenbesnijdenis. In het ambtsbericht alsmede in de Vreemdelingen-circulaire (zoals gewijzigd bij WBV 2008/12) staat ook vermeld dat –ondanks programma's tegen besnijdenis en de opkomst van 'lichtere vormen' de sociale druk om besnijdenis te (laten) uitvoeren zodanig is dat voor nog niet besneden meisjes tot zestien jaar van een risico op vrouwelijke genitale verminking wordt uitgegaan. Het Nederlandse beleid is zodoende zodanig vormgegeven dat bij onbesneden meisjes van Somalische afkomst wordt aangenomen dat een terugkeer naar het land van herkomst een schending van artikel 3EVRM zal opleveren. In veel gevallen is dit ook te zien: bij jonge meisjes wordt vaak volstaan met de vraag of een meisje al besneden is, als het antwoord hierop 'nee' is, worden in veel gevallen nauwelijks nog vragen gesteld en wordt een vergunning verleend.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat in één van deze zes zaken ondanks de verklaringen van de ouders dat zij niet willen dat hun dochter besneden wordt en dat zij bij terugkeer niets te vrezen hebben toch een vergunning op grond van artikel 3EVRM is verleend; in vier gevallen is een vergunning op grond van categoriale bescherming verleend (vanwege de verklaringen van de ouders is aangenomen dat er bij terugkeer geen vrouwelijke genitale verminking dreigt) en in één geval is de aanvraag afgewezen. Deze afwijzingen van een vergunning in het kader van artikel 3EVRM komen overigens niet overeen met een antwoord van AUB van 31 januari 2007⁹⁴ op een vraag die hierover is gesteld. In dit antwoord is

⁹³ (DPV/AM-424/07/48239)

⁹⁴ Format 2007/11

aangegeven dat ondanks de verklaringen van ouders dat hun dochters bij terugkeer niet te vrezen hebben voor besnijdenis, er toch een vergunning moet worden verleend op basis van artikel 3EVRM.

Uit verdere analyse van de afgewezen asielaanvragen blijkt dat in zeven van de tien gevallen de aanvraag is afgewezen primair wegens ongeloofwaardige verklaringen. In het geval van de Nigeriaanse asielzoekster is de bescherming van de autoriteiten en een vestigingsalternatief tegengeworpen. Bij de twee Iraakse zaken is naast de primaire afwijzingsgrond ongeloofwaardigheid secundair een vestigingsalternatief tegengeworpen. In twee gevallen (een moeder en dochter uit Soedan) is de herhaalde aanvraag afgewezen op grond van artikel 4:6. In twee eerdere aanvragen was op basis van het landgebonden asielbeleid en het ambtsbericht reeds geoordeeld dat het voor deze vrouw als hoogopgeleide vrouw uit een grote stad mogelijk was haar dochter te beschermen tegen besnijdenis.

Pharos heeft in het interview aangegeven dat besnijdenis niet is gebonden aan klasse en dat het voorkomt dat dochters van niet-besneden moeders vanwege de sociale druk alsnog besneden worden. Tevens ontvangen zij berichten over dochters die hun moeders smeken of ze alsnog besneden mogen worden omdat ze worden uitgelachen door hun vriendinnen. Deze zaak van de moeder en dochter uit Soedan is de enige aangetroffen zaak waarbij de sociale positie van de vrouw expliciet is betrokken bij de beoordeling van de asielaanvraag.

Tot de acht aanvragen die op grond van categoriale bescherming zijn ingewilligd behoren zoals eerder gezegd vier Somalische aanvragen van asielzoekers die zelf hebben verklaard dat zij hun dochter of zichzelf niet zullen gaan laten besnijden en dat dit bij terugkeer geen problemen zal gaan opgeven. In één geval had de asielzoekster zelf verklaard al besneden te zijn en deed de gemachtigde in de zienswijze zonder nadere uitleg een beroep op een vrees voor besnijdenis. In één geval van een Ivoriaanse asielzoekster stond een vestigingsalternatief in de weg aan verlening op grond van artikel 3EVRM en in twee Ivoriaanse zaken zijn de verklaringen over de vrees voor besnijdenis ongeloofwaardig bevonden.

Medewerkers van AUB en IMO asiel hebben de indruk dat beslismedewerkers binnen het proces asiel voldoende op de hoogte zijn van het beleid op het gebied van vrouwenbesnijdenis. Er worden slechts sporadisch vragen gesteld en die gaan dan meestal over de mogelijkheid van een vestigingsalternatief. Dit komt naar hun oordeel met name omdat het beleid in de Vreemdelingencirculaire helder is geformuleerd en omdat de macro van het nader gehoor met een standaardpassage over vrouwenbesnijdenis ervoor zorgt dat het onderwerp tijdens een nader gehoor niet kan worden vergeten indien de asielzoeker zich hier niet zelfstandig op beroept.

Zoals eerder gezegd komt uit het dossieronderzoek inderdaad naar voren dat vragen over vrouwenbesnijdenis bij vrouwen of meisjes uit risicolanden standaard aanwezig zijn in de gehoren. Een enkele keer is tijdens het onderzoek wel gesignaleerd dat bij vrouwen boven de 16 jaar uit Somalië de vragen over besnijdenis achterwege zijn gelaten, vermoedelijk vanwege de aanname dat de vrouw gelet op haar leeftijd al besneden had moeten zijn. Alhoewel dit in het geval van Somalië gezien de informatie die hierover bekend is hoogstwaarschijnlijk inderdaad het geval zal zijn, waarschuwt Pharos er in het interview voor dat gebruiken rondom vrouwenbesnijdenis veranderen. Onder andere door voorlichtingscampagnes en wetgeving wordt in veel landen geprobeerd meisjesbesnijdenis te voorkomen. Besnijdenis kan hierdoor in eerste instantie achterwege blijven, maar op latere leeftijd loopt een meisje dan de kans alsnog besneden te worden, bijvoorbeeld voordat zij in het huwelijk treedt. Pharos signaleert hierdoor een verschuiving in het moment waarop meisjes besneden worden naar een latere leeftijd en is er daarom huiverig voor een uitspraak te doen over de leeftijd tot waarop besnijdenis kan plaatsvinden. De eerdergenoemde verklaringen van Somalische asielzoekers over verschuivende gewoonten rondom vrouwenbesnijdenis kunnen wellicht ook in dit kader worden geplaatst. In het dossieronderzoek is één geval naar voren gekomen van een onbesneden Sierra Leoneanse vrouw die zich erop beriep dat zij alsnog besnijdenis vreesde omdat haar toekomstige echtgenoot hierom verzocht had. Aan haar is een vergunning verleend op grond van artikel 3EVRM.

AUB en IMO asiel hebben aangegeven dat de vragen van medewerkers meestal gaan over een vestigingsalternatief. Uit het dossieronderzoek komt naar voren dat in vier gevallen een vestigingsalternatief in de weg stond aan de verlening van een vergunning op grond van artikel 3EVRM. Deze gevallen betroffen verzoeken uit Nigeria, Irak en Ivoorkust. Voor die landen waarvan in de

Vreemdelingencirculaire staat vermeld dat een vestigingsalternatief niet mag worden tegengeworpen, is dit in de onderzochte dossiers ook niet gebeurd.

Opvallend is dat door enkele respondenten het vrije opmerkingen veld is gebruikt om te melden dat naar hun idee het beleid voor vrouwelijke genitale verminking heel ruim is geformuleerd en ruim voldoende bescherming biedt, waarbij de bewijslast voor de vreemdeling minimaal is, terwijl bij eerdergerelateerd geweld en huiselijk geweld de vreemdeling aannemelijk moet maken dat bijvoorbeeld de bescherming van de autoriteiten niet mogelijk is.

Ook bij beleidsmedewerkers binnen de IND bestaat de indruk dat het beleid voldoende rechtsbescherming biedt nu helder is geformuleerd dat bij een dreigende vrouwenbesnijdenis (die aannemelijk is gemaakt) een verblijfsvergunning kan worden verleend, ook aan in Nederland geboren meisjes en hun familieleden. Verder is er in de ambtsberichten over risicolanden en in themarapportages tegenwoordig veel informatie over vrouwenbesnijdenis in de landen van herkomst aanwezig. Een medewerker heeft bij de medewerkerenquête wel opgemerkt het idee te hebben dat er soms een rechterlijke uitspraak nodig is om voldoende rechtsbescherming af te dwingen, zoals is gebeurd met de uitspraak dat in het geval van Guinee een vestigingsalternatief niet reëel moet worden geacht.

Verder worden er door verschillende geïnterviewden vraagtekens gezet bij het uiteindelijke doel van deze verblijfsvergunning: dat hiermee daadwerkelijk voorkomen wordt dat een meisje wordt besneden. Meerdere beleidsmedewerkers wijzen erop dat algemeen bekend is dat meisjes in de vakantie worden meegenomen naar het land van herkomst en daar alsnog besneden worden. Ook door Pharos wordt hier in het interview op gewezen. Cijfers over de praktijk van meisjesbesnijdenis in Nederland ontbreken vrijwel volkomen. Er is een steekproef gedaan door VWS waaruit zou blijken dat in Nederland ten minste vijftig meisjes per jaar besneden worden⁹⁵. Sleutelpersonen van Pharos, die uit de uit de gemeenschappen zelf afkomstig zijn, schatten dat 80% van de meisjes uit de doelgroepen in Nederland besneden wordt. Bij Pharos zijn geen gevallen bekend van asielzoekers die besnijdenis van hun dochter achterwege laten omdat ze op die grond een verblijfsvergunning hebben gekregen. Ook daar deelt men de mening dat het verlenen van een verblijfsvergunning waarschijnlijk niet voorkomt dat een meisje daadwerkelijk besneden wordt indien haar ouders dat wensen. Wel signaleren zij onrust onder de doelgroepen bij maatregelen zoals de verlenging van de verjaringstermijn voor strafbaarheid van meisjesbesnijdenis. Door beleidsmedewerkers binnen de IND wordt daarnaast wel opgemerkt dat een verblijfsvergunning de ouders in ieder geval meer mogelijkheden biedt om zich te onttrekken aan sociale druk uit hun omgeving. Bij Vluchtelingenwerk is een zaak bekend van een asielzoekster die haar dochter in Nederland niet had laten besnijden maar in het kader van terugkeergesprekken na afwijzing van haar aanvraag de vraag had opgeworpen of het niet beter zou zijn als zij haar dochter alsnog zou laten besnijden om zo de herintegratie in het land van herkomst te bevorderen. Dit zou er op kunnen wijzen dat een verblijf in Nederland toch kan voorkomen dat meisjes besneden worden. Zolang een gedegen prevalentieonderzoek ontbreekt is het echter moeilijk om uitspraken te doen over hoe vaak besnijdenis van meisjes in Nederland voorkomt en in hoeverre het verlenen van een verblijfsvergunning dit kan voorkomen. Door Pharos wordt een dergelijk onderzoek dan ook bepleit. Pharos is daarnaast een groot voorstander van het controleren van alle meisjes door de consultatiebureau's, die door 98% van de kinderen in Nederland worden bezocht. Volgens hen zijn hier in Frankrijk wel resultaten mee behaald. Zij zijn geen voorstander van een jaarlijkse controle van kinderen nadat aan hen een verblijfsvergunning is verleend ter voorkoming van besnijdenis.

Tot slot wordt hier de aandacht gevestigd op andere vormen van vrouwelijke genitale verminking zoals herbesnijdenis (van een 'milde' variant naar een ernstiger variant), het openknippen van vrouwen tijdens de huwelijksnacht en het dichtnaaien van vrouwen na een bevalling (reinfibulatie, zie paragraaf 1.2.2.). Ook deze praktijken vallen onder de definitie van vrouwelijke genitale verminking. Op basis van het dossieronderzoek moet echter worden geconcludeerd dat hier door medewerkers niet of nauwelijks aandacht aan wordt besteed. Indien een vrouw verklaart dat zij of haar dochter al besneden is, worden er geen vragen meer gesteld over de hiervoor genoemde praktijken. Een asielzoeker is in het nader gehoor weliswaar in de gelegenheid om zelfstandig asielmotieven aan te dragen, maar uit de gehoren is wel

⁹⁵ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2007): *Beschermde en weerbaar, intensivering van de opvang en hulp bij geweld in onafhankelijkheidsrelaties*. Kenmerk DMO/SSO-2818707

gebleken dat het onderwerp vrouwenbesnijdenis vaak pas aan de orde komt als de ambtenaar daar expliciet naar vraagt. Het is dan ook waarschijnlijk dat ook andere vormen van vrouwelijke genitale verminking vaker aan de orde zullen komen indien ambtenaren hier in het gehoor zelf de aandacht op vestigen. Overigens is ook in de ambtsberichten, de Vreemdelingencirculaire en de themarapportages vrouwenbesnijdenis nauwelijks tot geen aandacht voor de hier genoemde vormen van vrouwelijke genitale verminking.

6.5.2. Conclusie

In de onderzochte dossiers speelt in 25% van de aanvragen van vrouwelijke asielzoekers uit risicolanden vrouwelijke genitale verminking een rol. In 60% van deze aanvragen waren de verklaringen aanleiding om een vergunning te verlenen op grond van artikel 3EVRM. Uit het dossieronderzoek blijkt verder dat het thema in de gehoren door de ambtenaar aan de orde wordt gesteld indien hiertoe aanleiding is. Asielzoekers zijn vervolgens in alle gevallen bereid gebleken de gestelde vragen te beantwoorden. De kennis over vrouwenbesnijdenis lijkt bij medewerkers over het algemeen voldoende aanwezig te zijn. Er zijn in het dossieronderzoek geen dossiers aangetroffen waarin het beleid overduidelijk niet is toegepast of verkeerd is uitgelegd.

Wel zou het beleid op sommige punten helderder geformuleerd kunnen worden. Zo wordt er wisselend beslist in die gevallen waarin de asielzoekers zelf verklaren dat zij hun dochter niet zullen laten besnijden en dat dit ook geen problemen zal gaan opleveren bij terugkeer. Ook is de tekst in de Vreemdelingencirculaire over een vestigingsalternatief in Ivoorkust niet helder.

Tevens is het van belang de kennis van medewerkers up to date te houden nu er aanwijzingen zijn dat gewoonten rondom vrouwenbesnijdenis aan verandering onderhevig zijn. Het is aan te bevelen om hiervoor samenwerking te zoeken met Pharos, nu zij het landelijke expertisecentrum zijn en graag de IND van informatie willen voorzien.

Verder is het aan te bevelen meer aandacht te besteden aan de vormen van vrouwelijke genitale verminking die kunnen volgen op de besnijdenis op jonge leeftijd zoals reinfibulatie, nu ook die vormen van vrouwelijke genitale verminking een schending van artikel 3 EVRM kunnen opleveren.

Door velen die bij het onderwerp vrouwelijke genitale verminking betrokken zijn wordt betwijfeld of het verlenen van een verblijfsvergunning daadwerkelijk voorkomt dat een meisje besneden wordt. Nu hier nauwelijks tot geen cijfers over beschikbaar zijn is het echter niet mogelijk om hier uitspraken over te doen. Een verblijfsvergunning in Nederland biedt ouders mogelijk wel meer ruimte om een andere keuze te maken dan wanneer zij zouden terugkeren naar het land van herkomst. De meeste geïnterviewden zijn echter van oordeel dat indien de ouders van het meisje hun dochter willen laten besnijden het niet waarschijnlijk is dat een verblijfsvergunning in Nederland dit kan voorkomen.

6.6 Homoseksuelen en transgender

Voor de beantwoording van de vraag naar de effecten van het beleid, is gekeken naar de vraag of het beleid dat er is (zie hoofdstuk 3), voldoende rechtsbescherming biedt. Hiertoe zijn interviews gehouden met Vluchtelingenwerk Nederland, COC Nederland, het genderteam van het VUmc en beleidsmedewerkers van de afdeling AUB en IMO. Verder zijn alle medewerkers asiel bevraagd middels een enquête en heeft er een dossieronderzoek plaatsgevonden. Tevens is er een *query* uitgevoerd via de afdeling BI waarvan de resultaten zijn vergeleken met het dossieronderzoek⁹⁶.

⁹⁶ Zie voor een beschrijving van het dossieronderzoek en de *query* paragraaf 1.3.

6.6.1. Proces asiel

Homoseksuelen

Dit onderzoeksthema speelt zoals eerder gezegd alleen binnen het proces asiel een rol. Uit de lijst van zaken die in 2007 aan de commissie schrijvende zaken van het proces regulier is voorgelegd is echter gebleken dat één van deze zaken een homoseksuele man betrof die met ernstige psychische problemen kampte. Aan hem is een verblijfsvergunning verleend.

Het dossieronderzoek naar aanvragen van homoseksuelen heeft zich gericht op de ingediende asielaanvragen van het eerste kwartaal van 2007. Over dit kwartaal zijn die landen geselecteerd waar in het landgebonden deel van de Vreemdelingencirculaire specifiek beleid ten aanzien van homoseksuelen en/of transgender is opgenomen. Dit zijn de landen Afghanistan, Colombia, Irak, Iran, Eritrea, Nigeria, Nepal en Turkije. In het dossieronderzoek zijn in totaal 18 relevante aanvragen teruggevonden. Het betrof 17 aanvragen van (vermeende) homoseksuelen en één aanvraag van een interseksueel⁹⁷. Er zijn in het dossieronderzoek geen aanvragen van transseksuelen aangetroffen.

Tabel 17 Inwillingen en afwijzingen homoseksualiteit naar nationaliteit- 1^o kwartaal 2007

Nationaliteit	Inwilliging	Afwijzing	Nog in procedure	Eindtotaal
Iraanse	6	1	1	8
Nigeriaanse	1	2	1	4
Colombiaanse		1		1
Eritrese	1			1
Ethiopische	1			1
Iraakse		1		1
Nepalese		1		1
Turkse		1		1
Eindtotaal	9	7	2	18

In 6 gevallen ging het om een vrouw⁹⁸, in de overige 12 om mannen.

Van de acht Iraanse aanvragen zijn vijf zaken ingewilligd op grond van het speciale beleid voor Iraanse homoseksuelen⁹⁹. Eén Iraanse aanvraag is ingewilligd op grond van het speciale beleid voor Iraanse Christenen nadat drie eerdere aanvragen op grond van haar lesbische geaardheid waren afgewezen omdat ze haar gestelde homoseksuele geaardheid onvoldoende aannemelijk had gemaakt. De Iraniër die is afgewezen is met onbekende bestemming vertrokken. Eén Iraanse aanvraag is nog in procedure. Vier ingewilligde Iraanse aanvragen waren herhaalde aanvragen. Dit betekent dat de aanvraag eerder is afgewezen.

De Nigeriaanse zaak die is ingewilligd betrof een vrouw aan wie op grond van haar geaardheid een vluchtelingenstatus is verleend. Ook aan de (Ethiopische) interseksueel is een vluchtelingenstatus verleend. De Eritreër heeft op andere gronden een verblijfsvergunning gekregen, zijn verklaringen over zijn toegedichte geaardheid werden ongeloofwaardig bevonden. Zodoende kan worden geconcludeerd dat in zeven gevallen het beroep op homo/interseksualiteit heeft geleid tot een inwilliging, dat er in twee gevallen andere inwilligingsgronden aanwezig waren, dat zeven aanvragen zijn afgewezen en drie nog in procedure zijn.

Vervolgens zijn de afwijzingsgronden van de zeven afgewezen aanvragen nader bestudeerd.

⁹⁷ Mens met tegelijk vrouwelijke en mannelijke kenmerken (van Dale Groot Woordenboek Hedendaags Nederlands, 1996)

⁹⁸ Waarbij de interseksuele persoon als vrouw is aangemerkt omdat zij als zodanig door het leven ging en zelf ook graag als vrouw wilde worden aangemerkt.

⁹⁹ Zie hoofdstuk 3.6

Zoals gezegd is in één geval de aanvraag afgewezen omdat de asielzoeker met onbekende bestemming is vertrokken. In één geval is de asielzoeker met het IOM huiswaarts gekeerd.

In één zaak is de aanvraag nadat de eerdere beschikking door procesvertegenwoordiging was ingetrokken opnieuw afgewezen. In deze zaak werd niet getwijfeld aan de homoseksuele geaardheid van de aanvrager. In de eerste beschikking is tegengeworpen dat de bescherming van de autoriteiten kon worden ingeroepen. In de tweede beschikking werd onder meer overwogen dat problemen bij terugkeer niet aannemelijk werden geacht aangezien niemand op de hoogte is van de verborgen homoseksualiteit van betrokkene omdat hij zich nimmer als homoseksueel heeft geprofileerd. In één geval zijn de verklaringen over een toegedichte homoseksuele geaardheid (na een eerdere aanvraag voor studie en een Dublin-in claim vanuit Engeland) ongeloofwaardig bevonden. In één geval zijn de verklaringen over de homoseksuele geaardheid ongeloofwaardig bevonden, in één geval is op grond van artikel 4:6 AWB de herhaalde aanvraag afgewezen en in één (Turkse) aanvraag is de bescherming van de autoriteiten en een vestigingsalternatief tegengeworpen.

Rechtsbescherming

Het algemene beeld dat naar voren is gekomen is dat het beleid afdoende rechtsbescherming kan bieden. Dit beeld wordt ondersteund door de resultaten van de medewerkers enquête waarin een meerderheid van 67% vindt dat het beleid voldoende rechtsbescherming biedt.¹⁰⁰ Uit de interviews met Vluchtelingenwerk en het COC is niet naar voren gekomen dat er iets zou schorten aan het beleid. Hetzelfde geldt voor de beleidsmedewerkers van AUB en IMO. Zij geven aan dat het beleid duidelijk is en rechtsbescherming biedt en dat er door de medewerkers om die reden weinig vragen worden gesteld.

Soms wordt er getwijfeld over de vraag of bij de uitvoering van het beleid voldoende bescherming wordt geboden aan homoseksuelen en transgender, in die zin dat bepaalde aspecten van het asielrelaas misschien wel eens in het midden worden gelaten, dat problemen worden gebagatelliseerd en worden afgedaan op ongeloofwaardigheid. Van asielzoekers mag verwacht worden dat ze hun relaas aannemelijk maken, maar er is door enkelen twijfel geuit of er voldoende wordt doorgevraagd en rekening wordt gehouden met culturele aspecten, zoals bijvoorbeeld het feit dat homoseksualiteit een taboe kan zijn. De mate van bewustzijn bij de medewerker over de positie van homoseksuelen in veel herkomst landen is afhankelijk van het referentiekader van de medewerker. Bredere aandacht zou voor homoseksualiteit/transgender zou in dit verband goed zijn.

Op basis van het dossieronderzoek, waarbij slechts achttien relevante aanvragen werden aangetroffen die bovendien heel verschillend van aard waren en ook verschillende beslissingen hebben opgeleverd, is het niet goed mogelijk om algemene lijnen te ontdekken. Wel kunnen enkele aspecten die door het COC, VWN en IND medewerkers zijn aangedragen op zaaksniveau nader worden bekeken.

In de motie Dittrich C.S.¹⁰¹, die destijds is aangenomen, werd de regering verzocht passages niet meer in de beschikking op te nemen, zoals het feit dat de autoriteiten in het land van herkomst niet van de homoseksualiteit afwisten, waaraan de conclusie werd verbonden dat de asielzoeker naar het land van herkomst terug kon keren en daar niet voor zijn homoseksualiteit behoefde uit te komen. In één geval, de hiervoor besproken afwijzende beschikking waarin de overweging is opgenomen dat de problemen bij terugkeer niet aannemelijk zijn nu betrokkene zijn geaardheid verborgen houdt, is discutabel of deze overweging in lijn is met de inhoud van de motie Dittrich. In de andere afgewezen asielaanvragen is een dergelijke motivering niet aangetroffen.

VWN vindt evenals COC Nederland dat artikel 4:6 AwB te rigide wordt toegepast en dat er meer ruimte zou moeten zijn om op een later moment over bepaalde asielmotieven te verklaren. COC Nederland geeft bijvoorbeeld aan dat veel homoseksuelen denken dat de overige problemen die er toe hebben geleid dat zij hun land hebben verlaten voldoende zijn en dat zij zich in eerste instantie niet kwetsbaarder hoeven op te stellen dan nodig. Uit het dossieronderzoek bleek dat in zeven van de van de zeventien aanvragen sprake was van een herhaalde aanvraag. Eén van deze aanvragen is nog in procedure. Vier van de zeven herhaalde aanvragen zijn ingewilligd. In twee gevallen is de herhaalde

¹⁰⁰ 11% vindt dat het onvoldoende bescherming biedt, 20% heeft geen mening

¹⁰¹ TK 1999-2000, 19637, nr.474

aanvraag op grond van artikel 4:6 AwB afgewezen. In één geval is deze beschikking door de afdeling Procesvertegenwoordiging ingetrokken wegens strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel. Deze persoon is vervolgens met het IOM terug naar huis gekeerd. In het andere geval is door de asielzoeker geen beroep ingesteld. Deze aanvraag is op grond van artikel 4:6 AwB afgewezen terwijl de asielzoeker in de eerste procedure al wel over zijn geaardheid had verklaard, echter over problemen die daar het gevolg van waren had gezwegen. In één geval is zodoende in de ogen van Procesvertegenwoordiging artikel 4:6 AwB te rigide toegepast. In vier gevallen is de herhaalde aanvraag wel ingewilligd.

Een ander punt van aandacht dat door zowel de IND als door COC Nederland is aangedragen, is het gebrek aan informatie over de positie van homoseksuelen in bepaalde landen. Een door het COC aangedragen voorbeeld hiervan is het dossier van een Pakistaanse lesbische vrouw die haar gezin had achtergelaten wegens problemen met haar echtgenoot vanwege haar seksuele geaardheid. Haar was tegengeworpen dat ze zich tot de autoriteiten kon wenden voor bescherming en anders zich elders in Pakistan kon vestigen. De rechtbank overwoog¹⁰² dat de IND niet van mevrouw kon verlangen dat ze zich tot de autoriteiten wendde voor bescherming, omdat bekend was dat ze die niet zou ontvangen, maar het tegenwerpen van een vestigingsalternatief was niet onrechtmatig. Het COC heeft ernstige twijfels een vestigingsalternatief voor een lesbische Pakistaanse vrouw reëel is. Het COC Nederland pleit voor de invoering van een Mensenrechteninstituut¹⁰³ die het opstellen van ambtsberichten op zich zou kunnen nemen. Een verbetering vinden zij wel dat zij tegenwoordig worden betrokken bij het opstellen van de Terms of Reference (ToR) voor een nieuw uit te brengen ambtsbericht van Buitenlandse Zaken.

Verschillende bronnen binnen de IND geven aan beducht te zijn voor misbruik van homoseksualiteit als asielmotief nu het erg moeilijk zou zijn om dit aspect van een asielrelaas op geloofwaardigheid te beoordelen. Zoals hierboven is besproken is echter in een aantal gevallen de geloofwaardigheid van het relaas betrokken bij de beoordeling van de aanvraag. Uit het dossieronderzoek is verder niet naar voren gekomen dat een bovenmatig aantal aanvragen is ingediend door vreemdelingen die zich beroepen op homoseksualiteit. Onder 712 onderzochte dossiers kwamen slechts 18 relevante asielaanvragen naar boven. De 66 onderzochte Iraanse aanvragen leverden acht aanvragen van homoseksuelen op, terwijl er voor Iraanse homoseksuelen een speciaal beschermingsbeleid van kracht is. Massaal misbruik lijkt zich zodoende vooralsnog niet voor te doen.

Vluchtelingenwerk Nederland en COC Nederland geven aan te twijfelen of het nader gehoor in zijn huidige setting voldoende ruimte biedt om een gevoelig asielmotief als homoseksualiteit aan de orde te stellen. Vluchtelingenwerk verwoordde het als volgt: "Binnen het asielsysteem krijg je maar één kans om je verhaal te doen en dan moet je de meest vreselijke dingen meteen vertellen. Het gehoor is verder zodanig dat op het moment dat er iets heel intiem is verteld er onmiddellijk wordt geconfronteerd met eventuele tegenstrijdigheden, waardoor iemand weer in zijn schulp kruipt. Door voorlichting en bewustwording bij de gehoord medewerker zou het nader gehoor verbeterd kunnen worden". Op basis van het dossieronderzoek kunnen over deze mening van het COC en VWN niet echt uitspraken worden gedaan. De asielzoekers hebben in het nader gehoor gelegenheid gekregen hun motieven uit de doeken te doen en in een aantal gevallen heeft het nader gehoor geleid tot een inwilligende beschikking. Confrontatie met tegenstrijdigheden maakt in de huidige setting nu eenmaal deel uit van het nader gehoor. In één onderzochte zaak heeft dit geleid tot een (gegrond verklaarde) bejegeningssklacht. De bezwaren die door VWN en het COC zijn geuit houden meer verband met het afnemen van het nader gehoor in het algemeen en vallen zodoende ook enigszins buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Wel is er een hoorinstructie homoseksuelen ontwikkeld die primair doel als doel heeft de geloofwaardigheid van het asielrelaas te toetsen. De effecten van deze instructie zijn niet onderzocht.

Transgender

Voor vreemdelingen die zich bij een asielaanvraag beroepen op transgender geldt hetzelfde beleid als voor vreemdelingen die zich beroepen op hun homoseksuele geaardheid. Het beleid kan zodoende voldoende bescherming bieden. Uit het dossieronderzoek is één zaak naar voren gekomen van een interseksuele vrouw uit Ethiopië aan wie een vluchtelingenstatus is verleend (zie hierboven). In dit geval

¹⁰² ABRS 22 december 2004 (200408672/1)

¹⁰³ VN Paris Principles

is bescherming noodzakelijk geacht en geboden. Nu in het dossieronderzoek geen transseksuelen zijn aangetroffen kunnen we hier verder geen uitspraken over doen.

6.6.2. Proces regulier

Met betrekking tot transseksuelen bestaat een medisch traject in het kader van het reguliere toelatingsbeleid. Veel aanvragen medische behandeling wegens transseksualiteit komen niet in aanmerking voor een vergunning medische behandeling omdat niet wordt voldaan aan de voorwaarde van de deugdelijke financiering.

In het verlengde van de aanvraag medische behandeling ligt de vergunning medische noodsituatie. Uit gegevens van het Bureau Medische Advisering van de IND blijkt dat in de periode januari 2003 tot mei 2008 er in totaal 30 casussen transseksualiteit met medisch advies BMA zijn aangemeld.

In 15 gevallen werd geoordeeld dat een medische noodsituatie zich niet voor zou doen op korte termijn en in 15 gevallen wel. De BMA arts heeft aangegeven dat de medische nood meestal niet op basis van de transseksualiteit alleen wordt gesteld, maar meestal op basis van bijkomende psychiatrische problematiek zoals bijvoorbeeld suïcidaliteit of andere ernstige medische problemen. Ook door het genderteam van de VU is aangegeven dat transseksuelen vaak met ernstige psychische klachten kampen (zie hiervoor hoofdstuk 5.5).

Al met al blijven aanvragen waarin een beroep op transseksualiteit een rol speelt een uiterst marginaal verschijnsel. In het dossieronderzoek bij het proces asiel werden geen zaken aangetroffen terwijl BMA gedurende vijf en een half jaar tijd in 30 gevallen een advies heeft moeten geven over transseksualiteit. In de helft van die gevallen heeft BMA geoordeeld dat er sprake was van een medische noodsituatie.

Tabel 18 Beoordelingen medische noodsituatie BMA transseksuelen januari 2003-mei 2008

Nationaliteit	Medische noodsituatie	Geen medische noodsituatie	Eindtotaal
Roemeense	5	5	10
Russische	4		4
Georgische	2	1	3
Armeense		2	2
Ecuadoriaanse	1	1	2
Algerijnse		1	1
Azerbajdzjaanse	1		1
Colombiaanse		1	1
Egyptische		1	1
Hong Kong-Britse	1		1
Indonesische		1	1
Iraanse	1		1
Oekraïense		1	1
Vietnamese		1	1
Eindtotaal	15	15	30

Door het genderteam van de VU is aangegeven dat naar hun mening veel mensen in Nederland en zo ook de medewerkers van de IND weinig af weten van transseksualiteit. Op televisie en in de publiciteit ziet men vaak de stereotype transseksuele personen, terwijl de meerderheid van de patiënten vooral in de anonimiteit een leven wil leiden in de nieuwe geslachtsrol. Meer aandacht en voorlichting is naar hun mening zodoende gewenst.

6.6.3. Conclusie

Het geformuleerde beleid biedt voldoende mogelijkheden om homoseksuelen en transgender bescherming te bieden. homoseksuelen vallen als sociale groep onder het Vluchtelingenverdrag en ook artikel 3EVRM en speciaal beleid onder artikel 29, eerste lid, onder c voor Iraanse homoseksuelen bieden aanvullende bescherming. In de 18 aangetroffen zaken in het dossieronderzoek is in twee gevallen een vluchtelingenstatus verleend en in vijf gevallen een vergunning op grond van het beleid voor Iraanse homoseksuelen. De vrees voor misbruik van homoseksualiteit als asielmotief lijkt door het dossieronderzoek niet gerechtvaardigd; de aantallen asielzoekers die hierop een beroep doen zijn gering en bovendien blijkt een oordeel mogelijk te zijn over de geloofwaardigheid van het relaas, iets wat volgens sommigen in geval van het asielmotief homoseksualiteit lastig te beoordelen is.

In één van de achttien zaken zijn in de beschikking overwegingen gebruikt die op gespannen voet staan met de inhoud van de motie Dittrich. Verder kunnen bij twee van de zeven herhaalde aanvragen vraagtekens worden gezet bij de toepassing van artikel 4:6 AWB; echter in vier gevallen is de herhaalde aanvraag wel ingewilligd. Voorts zijn belangenorganisaties als VWN en COC van oordeel dat de vormgeving van het nader gehoor het voor asielzoekers lastig maakt om een intiem asielmotief als homoseksualiteit naar voren te brengen. Deze conclusie kan op grond van het dossieronderzoek niet getrokken worden; wel is in één geval sprake van een gegronde bejegeningklacht.

Het is niet goed mogelijk om op basis van achttien zeer uiteenlopende dossiers een alomvattende conclusie te trekken. Indien een volledig beeld zou willen worden verkregen over hoe aanvragen van homoseksuelen/transgender binnen het proces asiel behandeld worden, dan is aanvullend onderzoek mogelijk. Door middel van de in paragraaf 1.3. genoemde query kunnen op een betrekkelijk eenvoudige en betrouwbare manier alle aanvragen van homoseksuelen uit het systeem worden gehaald en verder onderzocht.

44% van de medewerkers asiel die de enquête hebben ingevuld hebben aangegeven behoefte te hebben aan aanvullende opleidingen over homoseksualiteit/transgender. Ook belangenorganisaties zijn van oordeel dat er meer aandacht zou moeten komen voor dit thema. In het dossieronderzoek zijn zoals hierboven reeds vermeld enkele aanwijzingen dat het beleid in enkele gevallen niet juist is toegepast. Verder hebben sommige (beleids-) medewerkers het idee dat een asielrelaas over homoseksualiteit moeilijk te toetsen is en zijn sommige belangenorganisaties van oordeel dat de landeninformatie niet altijd voldoet. Een verdere verbetering van het beleid voor homoseksuelen moet zodoende vooral gezocht worden in informatievoorziening over de positie van homoseksuelen in herkomstlanden en opleidingen en verduidelijking van de beleidskaders voor medewerkers. Een voortdurende aandacht voor en training in het bespreken van gevoelige kwesties ten tijde van een nader gehoor is daarbij van essentieel belang.

Over de positie van transseksuelen in de asielprocedure kunnen we geen uitspraak doen nu dergelijke zaken niet zijn aangetroffen in het dossieronderzoek. De beoordeling van medische nood voor transseksuelen in reguliere aanvraagprocedures is belegd bij Bureau Medische Advisering en heeft verder geen aanpassing. Uit de geringe aantallen transseksuelen die jaarlijks een verblijfsaanvraag in Nederland indienen blijkt dat een eventuele vrees voor een massale toestroom met daarmee samenhangende kosten die de behandeling met zich meebrengen vooralsnog niet gerechtvaardigd is.

7. Conclusies en Aanbevelingen

Het gendergerelateerde uitvoeringbeleid van de IND stond in deze beleidsevaluatie centraal. Het onderzoek heeft zich beperkt tot zes thema's, te weten slachtoffers van mensenhandel, eengerelateerd geweld, achterlating, huiselijk geweld, vrouwelijke genitale verminking en homoseksualiteit/transgender. Het onderzoek heeft zich uitgestrekt tot de processen asiel en regulier nu het gendergerelateerde uitvoeringsbeleid in deze beide processen een rol speelt.

In de evaluatie is getracht een antwoord te vinden op de volgende onderzoeksvraag:

Wat zijn de gevolgen van het gendergerelateerde uitvoeringsbeleid en de praktische invulling hiervan voor de vreemdeling?

Voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag zijn drie subvragen meegenomen in het onderzoek. Op deze subvragen wordt hieronder afzonderlijk ingegaan.

Welk gendergerelateerd beleid is ten behoeve van de uitvoeringspraktijk van de IND ontwikkeld?

In hoofdstuk 3 is de eerste onderzoeksvraag beantwoord. Per onderzoeksthema is hier beschreven hoe het gendergerelateerde uitvoeringsbeleid momenteel is vormgegeven. Gebleken is dat zich de afgelopen jaren op alle onderzochte gendergerelateerde thema's veel beleidsontwikkelingen hebben voorgedaan. Enerzijds hebben we in dit hoofdstuk voorbeelden gezien van nieuw beleid, zoals het openstellen van de Regeling Verstrekkingen Bepaalde categorieën Vreemdelingen (RVB) voor slachtoffers van eengerelateerd geweld. Anderzijds is gebleken dat veel beleidsterreinen de afgelopen jaren zijn uitgebreid en verduidelijkt. Als voorbeeld kan dienen de verblijfsrechterlijke positie van slachtoffers van mensenhandel. Deze is onder meer onder invloed van internationale verdragen en de adviezen van het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (BNRM) aanmerkelijk verbeterd. Een ander voorbeeld is het beleid op het gebied van vrouwelijke genitale verminking. Sinds het verschijnen twaalf jaar geleden van de eerste werkinstructie waarin vrouwelijke genitale verminking werd genoemd, heeft het beleid om vrouwelijke asielzoekers hiertegen te beschermen een grote ontwikkeling doorgemaakt en is thans over het algemeen duidelijk en helder geformuleerd.

Tevens is zichtbaar dat deze evaluatie heeft plaatsgevonden in een periode waarin het gendergerelateerde vreemdelingenbeleid nog steeds in ontwikkeling is. Op korte termijn valt te verwachten dat slachtoffers van huiselijk geweld tevens aanspraak kunnen maken op de RVB. In het landgebonden asielbeleid is duidelijk waarneembaar dat in steeds meer gevallen explicieter wordt ingegaan op (huiselijk) geweld tegen vrouwen en homoseksualiteit. Een goed voorbeeld hiervan is de recent uitgekomen WBV 2008/18 over het asielgebonden beleid ten aanzien van Guinee, waarin aparte passages over vrouwelijke genitale verminking, (huiselijk) geweld en homoseksualiteit zijn opgenomen.

Het geheel overziend kunnen we concluderen dat op alle zes gendergerelateerde onderzoeksthema's het beleid thans zodanig ontwikkeld is dat er een kader is waarin aanvragen van vreemdelingen die verband houden met deze thema's kunnen worden getoetst en waarin indien nodig bescherming kan worden geboden door het verlenen van een verblijfsvergunning. Dat neemt niet weg dat het beleid op een aantal punten verder kan worden verduidelijkt of verbeterd. Als voorbeeld kan dienen de arbeidsintensieve werkwijze voor het inwilligen van een aanvraag in het kader van eengerelateerd geweld.

Hoe wordt er in de praktijk invulling gegeven aan dit gendergerelateerde uitvoeringsbeleid door de IND-medewerkers?

Voor de beantwoording van onderzoeksvraag 2 is in hoofdstuk 4 de inbedding van het gendergerelateerde uitvoeringsbeleid binnen de IND beschreven. In hoofdstuk 5 is de samenwerking met ketenpartners en belangenorganisaties aan de orde gekomen.

Teneinde het gendergerelateerde beleid uit te voeren zijn op verschillende plaatsen binnen de IND medewerkers op verschillende manieren belast met gendergerelateerde taken. Hierdoor ontstaat een beeld dat de organisatie daar waar nodig op een passende manier invulling heeft gegeven aan het gendergerelateerde beleid.

Proces regulier

Het proces regulier heeft bij de uitvoering van het beleid gekozen voor specialisatie. Zowel binnen de Afdeling Uitvoeringsbeleid (AUB), Inhoudelijke Managementondersteuning (IMO) als bij de beslispraktijk, is het gendergerelateerde beleid belegd bij medewerkers die zich hebben gespecialiseerd in het onderwerp. Erop gelet dat voor de uitvoering van dit beleid specialistische kennis vereist is en het tevens van groot belang is om veel contacten te onderhouden met ketenpartners en belangenorganisaties is dit een begrijpelijke keuze.

De overlegstructuur zoals die op dit beleidsterrein binnen het proces regulier aanwezig is mag met recht uniek worden genoemd. Bij dit werkoverleg zijn in principe alle gendercontactpersonen uit de verschillende regio's aanwezig, als ook hun unitmanagers en de portefeuillehouders van IMO, AUB en de Directie Vreemdelingen Beleid (DVB). Sinds 2008 schuiven ook de IMO van het proces asiel die met mensenhandel is belast en de IMO van procesvertegenwoordiging bij dit overleg aan, zodat ook procesoverstijgend overleg wordt gevoerd. Verder is er binnen dit werkoverleg ruimte voor inhoudelijke aspecten van het werk. Voor een goede samenwerking en coördinatie binnen de IND en met DVB is een dergelijk overleg waarbij alle niveaus betrokken zijn van grote waarde.

Een keerzijde van de gekozen werkwijze is wel dat er signalen zijn dat andere medewerkers binnen het proces regulier zich minder betrokken voelen bij het onderwerp. De meeste medewerkers zijn niet opgeleid op deze onderwerpen en hebben aangegeven ook geen behoefte te hebben aan een dergelijke opleiding. Bijna de helft van de respondenten van de medewerkersenquête binnen het proces regulier heeft zich ook geen mening gevormd over het gendergerelateerde beleid. Dit is begrijpelijk nu zij hun gendergerelateerde zaken moeten overdragen aan de gespecialiseerde medewerkers. Het is wel van belang dat medewerkers regulier zich bewust zijn en blijven van hun signaalfunctie en gendergerelateerde zaken kunnen herkennen. Daarom blijft een voortdurende aandacht voor het onderwerp wel van belang. Tevens zouden de contactpersonen vaker overleg kunnen voeren en kunnen terugkoppelen aan de medewerkers hoe het met een gendergerelateerde zaak is afgelopen. Dit kan de betrokkenheid vergroten.

Uit interviews die zijn gehouden met ketenpartners en belangenorganisaties komt naar voren dat het instellen van gendercontactpersonen binnen het proces regulier de samenwerking met ketenpartners enorm heeft verbeterd. Sindsdien wordt de bereikbaarheid van de IND voor reguliere gendergerelateerde aanvragen over het algemeen als laagdrempelig ervaren. Ook de samenwerking op beleidsniveau is binnen het proces regulier geïntensiveerd en wordt door de ketenpartners en belangenorganisaties als prettig ervaren. Wel is duidelijk dat de samenwerking in veel gevallen nog niet is geoptimaliseerd en dat er nog zal moeten worden gewerkt aan een verdere uitbouw van de netwerken van met name de contactpersonen. Ook is er behoefte aan voorlichting aan ketenpartners en belangenorganisaties als de Vrouwenopvang en gemeentes over het gendergerelateerde vreemdelingenbeleid. Deze voorlichting zal voortdurend noodzakelijk blijven vanwege personeelwisselingen bij ketenpartners en belangenorganisaties en omdat kennis soms blijkt 'weg te zakken'. Dit is iets waar de contactpersonen de komende jaren verder in zouden kunnen investeren. Gelet op de positieve feed-back van veel ketenpartners is de toegevoegde waarde van de contactpersonen voor het reguliere gendergerelateerde beleid boven enige twijfel verheven.

De contacten tussen de IND en het genderteam van het VU-medisch centrum verlopen stroever. Er worden echter maar zeer weinig aanvragen door transseksuelen ingediend (acht in 2007). Indien schriftelijk contact voldoende is om aanvragen te behandelen is intensiever contact niet nodig. Wel zou het raadzaam zijn een keer om de tafel te gaan zitten om het beleid ten aanzien van transseksuelen op te helderen en ieders rol daarin opnieuw te bespreken.

Proces asiel

Binnen het proces asiel vormt aandacht voor gendergerelateerde asielmotieven een vast onderdeel van de integrale beoordeling van de asielaanvraag. Uit de medewerkerenquête is gebleken dat medewerkers asiel met enige regelmaat een asielaanvraag voorbij zien komen waarin één van de onderwerpen van deze evaluatie speelt. Tevens blijkt uit de enquête dat medewerkers asiel vaker dan medewerkers regulier zijn opgeleid op deze thema's en ook dat zij vaker aanvullende opleidingen in de vorm van congressen of seminars hebben gevolgd dan medewerkers regulier. Desalniettemin is de onderwijsbehoefte onder medewerkers van het proces asiel over gendergerelateerde onderzoeksthema's ook groter. Dit is te verklaren uit het feit dat zij zelf de aanvragen afhandelen en deze niet, zoals bij het proces regulier het geval is, overdragen aan specialisten. Het verdient, gelet op de uitslag uit de medewerkerenquête, aanbeveling om meer en voortdurende aandacht te besteden aan opleidingen voor medewerkers asiel op het gebied van het gendergerelateerde beleid.

Medewerkers asiel hebben bij het beslissen op aanvragen de mogelijkheid om informatie en advies in te winnen bij IMO (Inhoudelijke Management Ondersteuning) en Bureau Land en Taal, waarvan op grote schaal gebruik wordt gemaakt. Ook digitale informatiebronnen zijn van belang. De aandachtsgebieden binnen de afdelingen IMO en AUB zijn binnen het proces asiel voor een groot deel op herkomstlanden verdeeld zodat ook gendergerelateerde thema's over meerdere medewerkers binnen deze afdelingen zijn verdeeld. Gelet op de grote rol die de situatie in het herkomstland van de asielzoeker speelt bij diens aanvraag is deze werkverdeling begrijpelijk. Uit interviews is niet gebleken dat deze wijze van dossierverdeling verschillende inzichten over gendergerelateerde thema's oplevert.

In het kader van de bestrijding van mensenhandel wordt op de AC's en binnen de Pilot beschermde opvang door het proces asiel intensief samengewerkt met ketenpartners. Als gevolg hiervan is een redelijk gestroomlijnde organisatie op gang gekomen met als doel potentiële slachtoffers van mensenhandel te signaleren, in de gelegenheid te stellen om aangifte te doen en te beschermen tegen uitbuiting. Het is van groot belang dat deze samenwerking wordt voortgezet en waar nodig geïntensiveerd. De Pilot beschermde opvang is nog te kort bezig om hier uitspraken over te doen; duidelijk is wel dat onderlinge samenwerking in de Task Force amv nog verder kan worden verbeterd.

Uit interviews met ketenpartners blijkt verder dat de samenwerking op beleidsniveau goed verloopt. Het proces asiel zou nog wel kunnen investeren in contacten met belangenorganisaties, zoals het proces regulier dat de afgelopen jaren heeft gedaan. Zowel het COC als Pharos hebben aangegeven geen rechtstreekse contacten te hebben met de IND. Dit terwijl Pharos als landelijk expertisecentrum op het gebied van vrouwelijke genitale verminking veel informatie kan geven en opleidingen kan verzorgen en het COC momenteel via kamerleden invloed probeert uit te oefenen op IND-beleid. Het is de vraag of deze weg altijd noodzakelijk is. VWN heeft wel regelmatig contact en overleg met de IND.

Procesoverstijgend

Het afgelopen jaar zijn eerste stappen gezet om te komen tot een structurelere procesoverstijgende samenwerking tussen de processen regulier en asiel. Met name op het gebied van mensenhandel en eengerelateerd geweld is deze samenwerking essentieel nu deze thema's in beide processen spelen en elkaar soms in de beoordeling overlappen. De procesoverstijgende samenwerking staat nog in de kinderschoenen en zal de komende jaren daar waar nodig verder moeten worden uitgebouwd.

Welke bedoelde en onbedoelde effecten van het gendergerelateerde beleid zijn te constateren?

In hoofdstuk 6 is deze onderzoeksvraag aan de orde gesteld. Hieronder worden per onderzoeksthema de conclusies weergegeven.

Slachtoffers van mensenhandel

De toegenomen aandacht voor (potentiële) slachtoffers van mensenhandel heeft ook in de praktijk tot resultaten geleid. Zowel het proces regulier als het proces asiel laat sinds 2006 een behoorlijke toename zien van het aantal gesignaleerde slachtoffers, behandelde aanvragen en verleende vergunningen. In 2005 werden 77 aanvragen voor een B9 vergunning ingediend, oplopend tot 180 aanvragen in 2006 en 186 in 2007. Het aantal verleende vergunningen B9 nam evenredig toe, van 61 in 2005 naar 150 in 2006

en 143 in 2007. In 2008 werden tot 19 juni 140 aanvragen voor voortgezet verblijf van slachtoffers van mensenhandel geregistreerd en zijn er tot nu toe 33 ingewilligd. Het aantal aanvragen voor voortgezet verblijf laat in 2008 een aanmerkelijke toename zien met 2007, toen 50 aanvragen werden ingediend waarvan er 22 werden ingewilligd. Op de aanmeldcentra voor asielzoekers werden in 2007 135 potentiële slachtoffers onderkend die in de gelegenheid zijn gesteld aangifte te doen. Met name vanuit het proces asiel is er bovendien sinds 2007 een belangrijke toename van het aantal signalen dat wordt gedeeld met de opsporing. Binnen het proces regulier is er nog ruimte voor verbetering in de samenwerking met de Mensensmokkel Informatie Groep (MIG): slechts weinig signalen worden door het proces regulier met de MIG gedeeld.

Het beleid voor slachtoffers die bereid zijn om op enigerlei wijze mee te werken aan de opsporing lijkt voldoende tot ontwikkeling gekomen te zijn. Minder duidelijk is hoe het slachtoffers vergaat die niet willen meewerken aan een opsporingsonderzoek. Door belangenorganisaties worden verder bepaalde probleemgroepen gedefinieerd zoals ex-amv's en vreemdelingen die in bewaring zitten. CoMenSha heeft uitgesproken dat er naar hun oordeel te weinig slachtoffers in aanmerking komen voor voortgezet verblijf. Dit is echter een punt waarover verschillende inzichten kunnen bestaan. Bij de toetsing van de aanvraag voor voortgezet verblijf wordt wel beoordeeld of terugkeer naar het land van herkomst mogelijk is en in ongeveer de helft van de gevallen wordt na deze toetsing een verblijfsvergunning verleend. Verder is er in het uitvoeringsbeleid een stap gezet om de rechtspositie van potentiële slachtoffers die in bewaring zitten te verbeteren, maar het is nog te vroeg om hier verder uitspraken over te doen.

Een punt van zorg is de groep slachtoffers die na het al dan niet verlenen van een B9 vergunning met onbekende bestemming vertrekt en uit beeld verdwijnt. In de meeste gevallen is niet bekend wat er met deze slachtoffers gebeurt maar het is natuurlijk niet ondenkbaar dat zij alsnog in handen vallen van mensenhandelaren. Verlening van een B9 vergunning kan dit, zo blijkt uit de cijfers, niet altijd voorkomen. Wellicht dat de Pilot beschermde opvang hier verandering in gaat brengen maar het is nog te vroeg om hier uitspraken over te doen.

Voor het uitvoeren van dit onderzoek zijn verschillende registratiesystemen binnen de IND geraadpleegd. Veel afdelingen van de IND houden zich dan ook op enigerlei wijze bezig met deze groep vreemdelingen. Het is aanbevelingswaardig om de registratie van (potentiële) slachtoffers die bij de IND bekend zijn en/of een aanvraag hebben lopen te centraliseren en te standaardiseren, zodat eenvoudig kan worden getraceerd wat er na de signalering verder binnen de IND met de aanvraag is gebeurd. Ook is het aanbevelingswaardig om hierin bij te houden hoeveel slachtoffers alsnog met onbekende bestemming vertrekken, omdat ook deze gegevens nauwelijks te achterhalen zijn.

Vanuit het oogpunt van slachtoffers, ketenpartners en belangenorganisaties zijn de vele afdelingen binnen de IND die zich bezig houden met mensenhandel niet altijd overzichtelijk. Tevens is niet altijd duidelijk wat voor aanvraag nu het beste kan worden ingediend. Bij slachtoffers van mensenhandel blijken zowel het proces asiel als het proces regulier binnen de IND een aanzienlijke rol te spelen. Een procesoverstijgende benadering zou voor deze groep aanvragers het overwegen waard zijn.

Eergerelateerd geweld

Eergerelateerd geweld neemt binnen de werkzaamheden van de gendercontactpersonen van het proces regulier een bescheiden plaats in. Van september 2005 tot december 2007 werden in totaal 46 zaken geregistreerd, waarvan er 16 zijn ingewilligd en 17 zijn afgewezen. In 13 gevallen is niet bekend hoe de zaak is afgehandeld.

De samenwerking met de Unit MEP (Multi-Etnisch Politiewerk) van de politie Haaglanden is verbeterd en er lijkt nu een kader te zijn ontwikkeld waarbinnen deze aanvragen kunnen worden beoordeeld. De contactpersonen hebben de indruk dat een beslissing op basis van de analyses van de Unit MEP voldoende rechtszekerheid biedt.

Ook binnen het proces asiel blijkt ruimte te zijn om mensen die aannemelijk hebben gemaakt in hun land van herkomst het slachtoffer te worden van eergerelateerd geweld bescherming te bieden. Van de dertien eergerelateerde aanvragen die in het dossieronderzoek werden onderkend werden zes aanvragen ingewilligd (waarvan vier op grond van eergerelateerd geweld) en zeven afgewezen, waarbij opviel dat alle eergerelateerde inwillingen aanvragen van vrouwen betroffen. Sommige medewerkers zijn wel van

oordeel dat van een asielzoeker die een beroep doet op eerderrelateerd geweld meer wordt geleverd dan van een asielzoeker die zich beroept op vrouwelijke genitale verminking.

Het proces asiel en het proces regulier behandelen aanvragen van mogelijke slachtoffers van eerderrelateerd geweld voornamelijk gescheiden van elkaar terwijl er toch wel raakvlakken aan te wijzen zijn. Het is aan te bevelen om hier meer procesoverstijgende samenwerking tot stand te brengen, zeker in die gevallen waarin dezelfde afweging moet worden gemaakt over bepaalde achtergronden van de aanvraag. Het lijkt ons niet wenselijk dat er in het ene proces een andere toetsing van dezelfde feiten plaats vindt dan in het andere.

Achterlating

Met het beleid voor achtergelaten vrouwen wordt voornamelijk beoogd rechtsherstel te bewerkstelligen, zodat een vrouw in dezelfde verblijfsrechtelijke positie kan komen te verkeren als waarin zij zonder achterlating in zou hebben verkeerd. Deze doelstelling lijkt, mits een vrouw zich meldt, te worden gehaald. Van 2005 tot en met 2007 werden 110 zaken geregistreerd, waarbij in 47 gevallen de aanvraag is ingewilligd en in 35 gevallen afgewezen. In 28 gevallen is niet geregistreerd hoe de zaak is afgehandeld. De aanvragen van achtergelaten vrouwen laat een dalende lijn zien van 57 zaken in 2005 naar 22 zaken in 2007.

De discussie richt zich met name op de vraag of het beleid voor achtergelaten vrouwen die tevens slachtoffer zijn van huiselijk geweld voldoende rechtsbescherming biedt en of de toetsing of er sprake is van bijzondere redenen van klemmende humanitaire aard afdoende is. Dit is echter een discussie waarover verschillende meningen kunnen bestaan. Wel is het zo dat uit het onderzoek is gebleken dat deze factoren in de afweging of een aanvraag moet worden ingewilligd of afgewezen worden meegenomen.

Gelet op het relatief groot aantal aanmeldingen vanuit Marokko en de rol die SSR hierin speelt zijn er op het gebied van voorlichting aan vrouwen van andere nationaliteiten die een (al dan niet afhankelijke) verblijfsvergunning in Nederland hebben mogelijk nog verbeterpunten. Het zou kunnen dat vrouwen uit andere landen zich minder melden omdat zij niet op de hoogte zijn van hun rechten. Het is echter de vraag in hoeverre de IND hierin een rol kan spelen.

Wel zou in overweging genomen kunnen worden of de RVB zoals die thans geldt voor slachtoffers van eerderrelateerd geweld (indien daartoe aanleiding is) ook kan worden toegepast op achtergelaten vrouwen die inmiddels weer met een terugkeervisum Nederland zijn ingereisd maar nog niet beschikken over een verblijfsvergunning.

Ook de registratie van achterlating kan verbeterd worden; niet alleen komen de bestanden van IND, visadienst en SSR niet overeen, ook op basis van het Excelbestand van de IND is van een relatief groot aantal zaken niet te zeggen hoe er is beslist.

Huiselijk geweld

Van 2005 tot en met 2007 werden 604 reguliere aanvragen verband houdend met huiselijk geweld geregistreerd. Zodoende neemt dit onderzoeksthema een belangrijke plaats in binnen de werkzaamheden van de gendercontactpersonen uit het proces regulier. In 495 gevallen (82%) is inwilligend beslist op de aanvraag, in 96 gevallen (16%) is de aanvraag afgewezen. Over het algemeen lijkt de rechtsbescherming voor slachtoffers van huiselijk geweld, mits zij aangifte doen en een doktersverklaring overleggen, redelijk gewaarborgd. Door de Federatie Opvang worden echter wel enkele juridische obstakels gesignaleerd die ervoor zorgen dat slachtoffers van huiselijk geweld hun weg soms niet kunnen vinden. Vrouwen en medewerkers van de Vrouwenopvang zijn soms niet op de hoogte van rechten die slachtoffers van huiselijk geweld hebben. Een betere voorlichting over het bestaande beleid aan de doelgroep zou de rechtsbescherming van deze groep kunnen verbeteren. Door het netwerk van de gendercontactpersonen verder uit te bouwen en meer voorlichting te geven over hun adviserende rol kan de bekendheid bij de Vrouwenopvang en andere ketenpartners worden verbeterd zodat medewerkers eerder contact kunnen opnemen indien zij vragen hebben over het verblijfsrecht van een slachtoffer van huiselijk geweld. Goed foldermateriaal dat hierbij kan worden uitgedeeld zou de bekendheid met wet-en regelgeving kunnen vergroten. Verder zou in overweging genomen kunnen

worden om de afhankelijke positie van vrouwen te verminderen door na drie jaar verblijf bij partner automatisch een vergunning voor voortgezet verblijf te verlenen.

Bij het proces asiel zijn te weinig aanvragen die verband hielden met huiselijk geweld aangetroffen om hier duidelijke uitspraken over te doen. De ontwikkeling om in het landgebonden asielbeleid en in ambtsberichten meer duidelijkheid te verschaffen over de reële mogelijkheid om de bescherming van de autoriteiten in te roepen valt toe te juichen nu daarvan veelal zal af hangen of bescherming in Nederland moet worden geboden of niet.

Vrouwelijke genitale verminking

Uit het dossieronderzoek binnen het proces asiel zijn 53 zaken naar voren gekomen waarin vrouwelijke genitale verminking een rol speelde. In 43 van deze aanvragen (80%) is er inwilligend beslist op de aanvraag, waarvan 32 (60%) vanwege het beroep op vrouwelijke genitale verminking. Uit het onderzoek is gebleken dat het thema vrouwelijke genitale verminking in de gehoren door de ambtenaar aan de orde wordt gesteld indien hiertoe aanleiding is. Asielzoekers zijn vervolgens in alle gevallen bereid gebleken de gestelde vragen te beantwoorden. Er zijn in het dossieronderzoek geen dossiers aangetroffen waarin het beleid overduidelijk niet is toegepast of verkeerd is uitgelegd.

Wel zou het beleid op sommige punten helderder geformuleerd kunnen worden. Zo wordt er wisselend beslist in die gevallen waarin de asielzoekers zelf verklaren dat zij hun dochter niet zullen laten besnijden en dat dit ook geen problemen zal gaan opleveren bij terugkeer. Ook is de tekst in de Vreemdelingencirculaire over een vestigingsalternatief in Ivoorkust niet helder.

Tevens is het van belang de kennis van medewerkers up to date te houden nu er aanwijzingen zijn dat gewoonten rondom vrouwenbesnijdenis aan verandering onderhevig zijn. Gezien de indicaties dat meisjes die aanvankelijk de dans ontspringen het risico lopen op latere leeftijd alsnog besneden te worden is het van belang dat ambtenaren ook bij de oudere meisjes en jonge vrouwen expliciet vragen stellen over besnijdenis. Het is aan te bevelen om voor het opleiden van medewerkers en het up to date houden van kennis van medewerkers samenwerking te zoeken met Pharos, nu zij het landelijke expertisecentrum zijn en graag de IND van informatie willen voorzien.

Verder is het aan te bevelen meer aandacht te besteden aan de vormen van vrouwelijke genitale verminking die kunnen volgen op de besnijdenis op jonge leeftijd, nu ook die vormen van vrouwelijke genitale verminking een schending van artikel 3 EVRM kunnen opleveren.

Door velen die bij het onderwerp vrouwelijke genitale verminking betrokken zijn wordt betwijfeld of het verlenen van een verblijfsvergunning daadwerkelijk voorkomt dat een meisje besneden wordt. Nu hierover nauwelijks tot geen cijfers beschikbaar zijn is het echter niet mogelijk om hier uitspraken over te doen. Een verblijfsvergunning in Nederland biedt ouders mogelijk wel meer ruimte om een andere keuze te maken dan wanneer zij zouden terugkeren naar het land van herkomst. De meeste geïnterviewden zijn echter van oordeel dat indien de ouders van het meisje hun dochter willen laten besnijden het niet waarschijnlijk is dat een verblijfsvergunning in Nederland dit kan voorkomen.

Homoseksualiteit en transgender

Het geformuleerde beleid biedt voldoende mogelijkheden om homoseksuelen en transgender bescherming te bieden. homoseksuelen vallen als sociale groep onder het Vluchtelingenverdrag en ook artikel 3EVRM en speciaal beleid onder artikel 29, eerste lid, onder c voor Iraanse homoseksuelen bieden aanvullende bescherming. In het dossieronderzoek bij het proces asiel zijn achttien zaken aangetroffen die verband hielden met homoseksualiteit. Negen van deze aanvragen zijn ingewilligd, waarvan zeven wegens het beroep op homoseksualiteit/interseksualiteit. De vrees voor misbruik van homoseksualiteit als asielmotief lijkt door het onderzoek niet gerechtvaardigd; de aantallen asielzoekers die hierop een beroep doen zijn gering en bovendien blijkt een oordeel mogelijk over de geloofwaardigheid van het relaas, iets wat volgens sommigen in geval van het asielmotief homoseksualiteit lastig te beoordelen is.

In een enkel geval zijn in de beschikking overwegingen gebruikt die op gespannen voet staan met de inhoud van de motie Dittrich, waarbij van asielzoekers niet wordt gevergd dat zij bij terugkeer naar hun land van herkomst hun homoseksualiteit verborgen houden. Verder kunnen soms bij de beoordeling van herhaalde aanvragen vraagtekens worden gezet bij de toepassing van artikel 4:6 AWB; echter in vier

gevallen is de herhaalde aanvraag wel ingewilligd. Belangenorganisaties als VWN en COC zijn van oordeel dat de vormgeving van het nader gehoor het voor asielzoekers lastig maakt om een intiem asielmotief als homoseksualiteit naar voren te brengen. Deze conclusie kan op grond van het dossieronderzoek niet getrokken worden; wel is in één geval sprake van een gegronde bejegeningssklacht.

Het is niet goed mogelijk om op basis van achttien zeer uiteenlopende dossiers een conclusie te trekken over de vraag of het beleid in de uitvoering voldoende rechtsbescherming biedt. Indien een volledig beeld zou willen worden verkregen over hoe aanvragen van homoseksuelen/transgender binnen het proces asiel behandeld worden, dan is aanvullend onderzoek mogelijk. Door middel van de in paragraaf 1.3. besproken *query* kunnen op een betrekkelijk eenvoudige en betrouwbare manier alle aanvragen van homoseksuelen uit het systeem worden gehaald en verder onderzocht.

44% van de medewerkers asiel die de enquête hebben ingevuld hebben aangegeven behoefte te hebben aan aanvullende opleidingen over homoseksualiteit/transgender. Ook belangenorganisaties zijn van oordeel dat er meer aandacht zou moeten komen voor dit thema. In het dossieronderzoek zijn zoals hierboven reeds vermeld enkele aanwijzingen dat het beleid in enkele gevallen niet juist is toegepast. Verder hebben sommige (beleids-) medewerkers het idee dat een asielrelaas over homoseksualiteit moeilijk te toetsen is en zijn sommige belangenorganisaties van oordeel dat de landeninformatie niet altijd voldoet. Een verdere verbetering van het beleid voor homoseksuelen moet zodoende vooral gezocht worden in informatievoorziening over de positie van homoseksuelen in herkomstlanden en opleidingen en verduidelijking van de beleidskaders voor medewerkers. Een voortdurende aandacht voor en training in het bespreken van gevoelige kwesties ten tijde van een nader gehoor is daarbij van essentieel belang.

Over de positie van transseksuelen in de asielprocedure kunnen we geen uitspraak doen nu dergelijke zaken niet zijn aangetroffen in het dossieronderzoek. De beoordeling van medische nood voor transseksuelen in reguliere aanvraagprocedures is belegd bij Bureau Medische Advisering en behoeft verder geen aanpassing. Uit de geringe aantallen transseksuelen die jaarlijks een verblijfsaanvraag in Nederland indienen blijkt dat een eventuele vrees voor een massale toestroom met daarmee samenhangende kosten die de behandeling met zich meebrengt vooralsnog niet gerechtvaardigd is.

Eindconclusie

Tot slot willen we in deze conclusie nog kort terugkeren naar de centrale onderzoeksvraag om op basis van de hierboven besproken beantwoording van de subvragen tot overkoepelende conclusies en aanbevelingen te komen.

Wat zijn de gevolgen van het gendergerelateerde uitvoeringsbeleid en de praktische invulling hiervan voor de vreemdelingen?

Het gendergerelateerde beleid is thans zodanig ontwikkeld dat er een kader is waarin aanvragen van vreemdelingen die verband houden met de onderzoeksthema's van deze beleidsevaluatie kunnen worden getoetst en waarin indien nodig bescherming kan worden geboden door het verlenen van een verblijfsvergunning. De uitvoeringspraktijk is er zowel binnen het proces regulier als asiel in geslaagd het beleid concreet handen en voeten te geven. Er is een eerste aanzet gegeven tot een procesoverstijgende samenwerking. Vooral op het gebied van mensenhandel en eengerelateerd geweld is een verdere procesoverstijgende benadering, ook bij de beoordeling van aanvragen, het overwegen waard. De samenwerking met ketenpartners en belangenorganisaties is over het algemeen goed maar kan op een aantal punten verder worden uitgebouwd. Er is veel gebeurd op het gebied van opleiding en voorlichting, zowel binnen als buiten de IND. Dit moet in de toekomst een constant aandachtspunt blijven nu van verschillende kanten is aangegeven dat hieraan behoefte bestaat en er aanwijzingen zijn dat bepaalde groepen onvoldoende op de hoogte zijn van de mogelijkheden die het gendergerelateerde beleid biedt. Goed foldermateriaal, dat bovendien *up to date* wordt gehouden, is hierbij van belang. Er is verder verbetering mogelijk op het gebied van registratie; thans worden op allerlei plaatsen binnen de IND Excelbestanden bijgehouden omdat een centrale registratie ontbreekt en omdat gendergerelateerde aanvragen niet uit Indis, het computersysteem van de IND, kunnen worden gehaald. Het verdient aanbeveling dit binnen Indigo (het nieuw te ontwikkelen computersysteem van de IND) wel mogelijk te maken, te meer daar de Nederlandse overheid op grond van internationale verplichtingen (bijvoorbeeld voor rapportage aan het *Committee on the Elimination of Discrimination Against Women* (CEDAW) comité) gehouden is bepaalde informatie te leveren.

Over het algemeen kan worden gesteld dat het gendergerelateerde vreemdelingenbeleid afdoende rechtsbescherming biedt en verder is uit deze evaluatie naar voren gekomen dat deze bescherming over het algemeen indien nodig ook daadwerkelijk wordt geboden door middel van het verlenen van een verblijfsvergunning. Wel zijn er op alle onderzoeksthema's nog aandachtspunten en discussiepunten aanwezig die in de toekomst aandacht behoeven. Deze zijn per thema besproken in hoofdstuk zes van de rapportage.

Bibliografie

- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) (2005) *Tegen de wil achtergelaten*. Den Haag:ACVZ
- Amnesty International (AI) (2000): *FGM information pack (2000)*; IAC-CIAF: *what is FGM?*; CRLP (2001): *Women of the World*, geraadpleegd in juni 2008
- Algemene Wet Bestuursrecht
- Prof. Dr. P.T. Cohen-Kettenis (2000, 24:63-72) *Transseksualiteit: een overzicht*. In: Tijdschrift voor Seksuologie
- van Dale Groot Woordenboek Hedendaags Nederlands (1996)
- DGWIAV, 21 december 2007 5521093/07 *Voorlopig bericht inzake de motie Spekman houdende een verzoek om een plan van aanpak voor ex-alleenstaande minderjarige vreemdelingen*
- De Poorte, Joelle (2004): *Oplossingsrichtingen problematiek 'achtergelaten' vrouwen*. In: Migrantenrecht, nr. 9/10. pag. 352-359.
- EG Verdrag
- EU kaderbesluit mensenhandel
- EU richtlijn betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn geworden van mensenhandel en hulp hebben gekregen bij illegale immigratie
- Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)
- Grondwet
- Huiselijkgeweld.nl, geraadpleegd in juni 2008
- http://www.eergerelateerd.geweld.info/beleid/internationaal_beleid, geraadpleegd in juni 2008
- <http://www.ind.nl/nl/inbedrijf/overdeind/cijfersenfeiten/2007/index.asp>, geraadpleegd in juni 2008
- <http://www.meisjesbesnijdenis.nl>, geraadpleegd in juni 2008
- <http://www.pharos.nl/home/nieuws/3/200/> geraadpleegd in juni 2008
- <http://www.who.int/reproductive-health/fgm/terminology.htm>, geraadpleegd in juni 2008
- <http://www.yogyakartaprinciples.org>, geraadpleegd in februari 2008
- Internationaal Verdrag voor de rechten van het kind (IVKR)
- Internationaal verdrag van Genève nopens de bestrijding van de handel in meerderjarige vrouwen
- Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten
- Kamerstukken II, 1999-2000, 19637, nr. 474
- Kamerstukken II, 1999-2000, 27111. nr. 1
- Kamerstukken II, 2003-2004 29 291, nr. 3.
- Kamerstukken II, 2004-2005, 28638, nr. 13
- Kamerstukken II, 2006-2007, 29742, nr. 26
- Kamerstukken II, 2007-2008, 27017, nr. 33
- Kamerstukken II, 2007-2008, 28345, nr. 51
- Kamerstukken II, 2007-2008, 30420, nr 50
- Kamerstukken II, 2007-2008, 31263, nr. 19
- Landelijke werkgroep Mudawwanah (2007): *Achtergebleven of achtergelaten? Een wegwijzer voor Marokkaanse vrouwen over gedwongen achterlating in Marokko*.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2007): Algemeen ambtsbericht inzake de situatie in Somalië(DPV/AM-424/07/48239)
- Ministerie van Justitie; Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding (2007): *Factsheet Eergerelateerd Geweld*, geraadpleegd in juni 2008.
- Ministerie van Justitie; Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding (27 september 2006, 4 juni 2007 en 4 december 2007: *Voortgangsrapportage van het Programmabureau Eergerelateerd Geweld*
- Ministerie van Justitie; Immigratie- en Naturalisatiedienst (1996): *Werkinstructie 43*
- Ministerie van Justitie; Immigratie- en Naturalisatiedienst (1996): *Afdoeningsnotitie Iran*
- Ministerie van Justitie; Immigratie- en Naturalisatiedienst (1999): *Werkinstructie 219*
- Ministerie van Justitie; Immigratie- en Naturalisatiedienst (2000): *TBV 2000/21*
- Ministerie van Justitie; Immigratie- en Naturalisatiedienst (2006): *TBL2006/4*
- Ministerie van Justitie; Immigratie- en Naturalisatiedienst (2006): *Werkinstructie 2006/17*
- Ministerie van Justitie; Immigratie- en Naturalisatiedienst (2007): *Werkinstructie 2007/16*
- Ministerie van Justitie; Immigratie- en Naturalisatiedienst, afdeling INDIAC (2007): *AMV-trends; gegevens over alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's), mei t/m augustus 2007*.
- Ministerie van Justitie; Immigratie- en Naturalisatiedienst (2008): *WBV 2008/18*
- Ministerie van Justitie; Immigratie- en Naturalisatiedienst, afdeling INDIAC (2008): *Asieltrends 2007*
- Ministerie van Justitie; Immigratie- en Naturalisatiedienst (2008)*Project Initiatie Document Pilot Beschermde opvang van risico-AMV's* versie 1.8 18/03/08
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2007): *Beschermde en weerbaar, intensivering van de opvang en hulp bij geweld in afhankelijkheidsrelaties*. Kenmerk DMO/SSO-2818707
- Nationaal Rapporteur mensenhandel (2004): *Mensenhandel- Derde rapportage van de Nationaal Rapporteur*, Den Haag, BNRM
- Nationaal Rapporteur mensenhandel (2007): *Mensenhandel- Vijfde rapportage van de Nationaal Rapporteur*, Den Haag, BNRM

Nationaal Rapporteur mensenhandel (2008): *Mensenhandel, aanvullende kwantitatieve gegevens. Zesde rapportage van de nationaal rapporteur*; Den Haag, BNRM

Protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel

Regeling Verstrekkingen Bepaalde categorieën vreemdelingen

H. Ruigrok (2005): *gender en vrouwelijke genitale verminking, over de genderinclusieve benadering als uitgangspunt in het Nederlandse asielbeleid en vrouwelijke genitale verminking als grond voor asiel*. In : Nieuwsbrief asiel- en vluchtelingenrecht 4-2005, Vluchtelingenwerk Nederland.

M. Smit en M. Boot (2007): *Het begrip mensenhandel in de Nederlandse context, achtergronden en reikwijdte* In: Stockholm Declaration

Universele Verklaring voor de Rechten van de mens

Verdrag van Parijs tot bestrijding van de zogenaamde handel in vrouwen en meisjes

Verdrag van Genève ter bestrijding van den handel in vrouwen en kinderen

Verdrag tegen transnationale misdaad

Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel

VN Verdrag inzake uitbanning van alle vormen van discriminatie jegens de vrouw

Vreemdelingenwet 2000

Vreemdelingenbesluit 2000

Vreemdelingen-circulaire 2000

Wet Gelijke Behandeling

Wikipedia, geraadpleegd in juni 2008

Ministerie van Justitie
Immigratie- en Naturalisatiedienst
Stafdirectie Uitvoeringsbeleid
Afdeling IND Informatie-en Analysecentrum (INDIAC)

Juli 2008