

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak met toepassing van artikel 8:54, eerste lid, van de Algemene wet
bestuursrecht op het hoger beroep van:

de minister voor Immigratie en Asiel,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats
Assen, van 21 februari 2011 in zaak nr. 10/4706 in het geding tussen:

en

de minister.

1. Procesverloop

Bij besluit van 9 juli 2009 heeft de staatssecretaris van Justitie (hierna: de staatssecretaris) een aanvraag van de vreemdeling om wijziging van de beperking van een aan haar verleende verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd afgewezen.

Bij besluit van 11 januari 2010 heeft de staatssecretaris het daartegen door de vreemdeling gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Dit besluit is aangehecht.

Bij uitspraak van 21 februari 2011, verzonden op 22 februari 2011, heeft de rechtbank het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat de minister een nieuw besluit op de aanvraag (lees: het gemaakte bezwaar) neemt met inachtneming van hetgeen in de uitspraak is overwogen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de minister, thans: de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, bij brief, bij de Raad van State binnengekomen op 16 maart 2011, hoger beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht.

De vreemdeling heeft een verweerschrift ingediend.

Vervolgens is het onderzoek gesloten.

2. Overwegingen

2.1. Onder de minister wordt tevens verstaan: diens rechtsvoorganger.

2.2. Ingevolge artikel 14, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000), voor zover thans van belang, wordt een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd verleend onder beperkingen, verband houdende met het doel waarvoor het verblijf is toegestaan. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen over de beperkingen regels worden gesteld.

Ingevolge artikel 3.52 van het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: de Vb 2000) kan, in andere gevallen dan genoemd in de artikelen 3.50 en 3.51, de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 14 van de Vw 2000, onder een beperking verband houdend met voortgezet verblijf worden verleend aan de vreemdeling die rechtmatig verblijf als bedoeld in artikel 8, onder a tot en met e dan wel l, van de Vw 2000 heeft gehad en van wie naar het oordeel van Onze Minister wegens bijzondere individuele omstandigheden niet gevergd kan worden dat hij Nederland verlaat.

In paragraaf B16/4.5 van de Vreemdelingencirculaire 2000 (hierna: de Vc 2000) is, voor zover thans van belang, het volgende vermeld.

"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 en die van oordeel is dat het verblijf dient te worden

voortgezet om onaanvaardbare gevolgen bij terugzending te voorkomen, kan een beroep doen op artikel 3.52 Vb.

Van de volgende categorieën slachtoffers kan de aanvraag om voortgezet verblijf, mits zich verder geen algemene weigeringsgrond voordoet, in ieder geval worden ingewilligd:

- a) slachtoffers die aangifte hebben gedaan ten behoeve van, of op andere wijze medewerking hebben verleend aan, een strafzaak die uiteindelijk heeft geleid tot een veroordeling;
- b) slachtoffers die aangifte hebben gedaan ten behoeve van, of op andere wijze medewerking hebben verleend aan, een strafzaak die uiteindelijk niet heeft geleid tot een veroordeling, die op het moment van de rechterlijke uitspraak reeds gedurende drie jaar of langer op basis van een verblijfsvergunning op grond van B9 in Nederland verblijven.

[...] Aanvragen om voortgezet verblijf na afloop van de B9-regeling van vreemdelingen die niet onder één van de twee hierboven genoemde categorieën vallen, waaronder slachtoffers mensenhandel wier aangifte of andersoortige medewerking niet tot een strafzaak dan wel rechterlijke uitspraak heeft geleid én getuige-aangevers van mensenhandel, kunnen alleen voor inwilliging in aanmerking komen indien naar het oordeel van de Minister wegens bijzondere individuele omstandigheden van de vreemdeling niet gevergd kan worden dat hij Nederland verlaat.

Bij de beoordeling van een dergelijke aanvraag kunnen de volgende factoren een belangrijke rol spelen:

- risico van represailles jegens betrokkene en haar of zijn familie en de mate van bescherming daartegen die de autoriteiten in het land van herkomst bereid en in staat zijn te bieden;
- risico van vervolging in het land van herkomst, bijvoorbeeld op grond van prostitutie;
- de mogelijkheden van sociale en maatschappelijke herintegratie in het land van herkomst, rekening houdend met specifieke culturele achtergrond en het eventuele prostitutieverleden van betrokkene, duurzame ontwrichting van familierelaties, de eventuele maatschappelijke opvattingen over prostitutie en het overheidsbeleid terzake.

[...] De vreemdeling geeft aan welke klemmende redenen van humanitaire aard naar zijn mening tot voortgezet verblijf dienen te leiden en onderbouwt het beroep met terzake relevante gegevens en bescheiden. Het is nadrukkelijk de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling om bij het indienen van de aanvraag om voortgezet verblijf aan te geven welke factoren van belang zijn, en die met terzake relevante gegevens en bescheiden te onderbouwen. Hij is daartoe de meest gerede partij."

2.3. Niet in geschil is dat de vreemdeling niet onder de in paragraaf B16/4.5 van de Vc 2000 genoemde categorie a of b valt.

2.4. In de enige grief betoogt de minister dat, samengevat weergegeven, de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat hij onvoldoende heeft gemotiveerd dat van de vreemdeling kan worden gevergd dat zij Nederland verlaat.

2.4.1. De vreemdeling heeft in bezwaar betoogd dat van haar niet kan worden gevergd dat zij naar Nigeria terugkeert. Daartoe heeft zij aangevoerd dat zij het risico loopt op represailles, terwijl uit het thematisch ambtsbericht inzake Nigeria over de positie van vrouwen en minderjarigen van november 2008 (hierna: het ambtsbericht) blijkt dat de National Agency for Prohibition of Traffic in Persons and Other Related Matters (NAPTIP) slechts tijdelijk opvang en bescherming kan bieden. Voorts heeft de vreemdeling, onder verwijzing naar het ambtsbericht, aangevoerd dat – kort samengevat – sociale en maatschappelijke herintegratie in haar geval problematisch zal zijn, gelet op het stigma van vrouwen die in de prostitutie hebben gewerkt en het feit dat zij een alleenstaande vrouw zonder sociaal netwerk is.

2.4.2. Bij besluit van 11 januari 2010 heeft de minister zich op het standpunt gesteld dat, voor zover thans van belang, de vreemdeling aldus niet aannemelijk heeft gemaakt dat zij als voormalig slachtoffer van mensenhandel na terugkeer in Nigeria onvoldoende bescherming en hulp bij re-integratie zou kunnen krijgen. De minister heeft daarbij in aanmerking genomen dat uit het ambtsbericht blijkt dat NAPTIP onder meer als taak heeft om (potentiële) slachtoffers van mensenhandel op te vangen, te beschermen tegen mensenhandelaren en hen (indien nodig) te helpen bij hun re-integratie in de samenleving. Verder heeft de minister van belang geacht dat uit het ambtsbericht blijkt dat, als hereniging met de familie niet mogelijk blijkt of het slachtoffer per se niet terug wil naar de familie, NAPTIP een oplossing op maat probeert te vinden, hetgeen kan betekenen dat het slachtoffer met steun van NAPTIP of een niet-gouvernementele organisatie tijdelijk onderdak krijgt en dat men hem of haar aan een baantje probeert te helpen, en dat NAPTIP geen slachtoffers van mensenhandel op straat zet zonder dat ze ergens naar toe kunnen.

2.4.3. De rechtbank heeft overwogen dat, hoewel uit het ambtsbericht kan worden afgeleid dat NAPTIP een oplossing op maat kan bieden, in die zin dat ze geen slachtoffers van mensenhandel op straat zet zonder dat ze ergens naar toe kunnen, uit het ambtsbericht ook volgt dat het verblijf in een shelter slechts tijdelijk is en dat hervestiging in de praktijk onmogelijk is indien betrokkene in de nieuwe woonplaats geen netwerk heeft van familieleden of personen met dezelfde regionale of etnische afkomst. Uit het ambtsbericht blijkt verder, zo overweegt de rechtbank, dat slechts een zeer klein percentage van alle vrouwen die slachtoffer zijn geworden van mensenhandel, die in Europa in de prostitutie hebben gewerkt en die vrijwillig of gedwongen zijn teruggekeerd naar Nigeria, in één van de NAPTIP-shelters terecht komt en zij een groot risico lopen opnieuw gerekruteerd te worden voor de prostitutie in Europa.

Gelet op het vorenstaande en in aanmerking genomen dat de vreemdeling geen sociaal netwerk heeft, is de rechtbank tot het oordeel gekomen dat de minister onvoldoende heeft gemotiveerd dat van de vreemdeling kan worden gevergd dat zij Nederland verlaat. In dit verband heeft de rechtbank tevens van belang geacht dat de minister ter zitting geen antwoord heeft kunnen geven op de vraag welke ervaringen er sinds het uitkomen van het ambtsbericht zijn met slachtoffers van mensenhandel die

zijn teruggekeerd naar Nigeria en of NAPTIP in die gevallen inderdaad de oplossing op maat heeft geboden.

2.4.4. Volgens de minister heeft de rechtbank aldus miskend dat de vreemdeling meerderjarig is en dat, als zij niet wil of kan terugvallen op familie, het dan ook op haar weg ligt om elders een nieuw netwerk op te bouwen en dat zij daarbij de keuze heeft om zich al dan niet bij stamgenoten te hervestigen. Bovendien volgt uit het ambtsbericht dat NAPTIP kan helpen bij het vinden van werk of het verstrekken van microkrediet, hetgeen de vreemdeling kan baten bij het opbouwen van een nieuw netwerk, aldus de minister.

2.4.5. De vreemdeling heeft niet aannemelijk gemaakt dat zij niet in staat zal zijn, eventueel met behulp van NAPTIP, een nieuw netwerk op te bouwen en zich te hervestigen. Gelet hierop, heeft de minister zich met de in 2.4.2. weergegeven motivering in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat van de vreemdeling kan worden gevergd dat zij Nederland verlaat. De omstandigheid dat, zoals de rechtbank heeft overwogen, in het ambtsbericht is vermeld dat slechts een zeer klein percentage van alle vrouwen die slachtoffer zijn geworden van mensenhandel, die in Europa in de prostitutie hebben gewerkt en die vrijwillig of gedwongen zijn teruggekeerd naar Nigeria in één van de NAPTIP-shelters terechtkomt, leidt niet tot een ander oordeel, nu volgens het ambtsbericht aan degenen die de hulp van NAPTIP willen aanvaarden, opvang en bijstand wordt geboden.

De rechtbank heeft dit niet onderkend.

2.4.6. De grief slaagt.

2.5. Het hoger beroep is kennelijk gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal het beroep van de vreemdeling tegen het besluit van 11 januari 2010 alsnog ongegrond worden verklaard.

2.6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Assen, van 21 februari 2011 in zaak nr. 10/4706;
- III. verklaart het door de vreemdeling bij de rechtbank in die zaak ingestelde beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. M.G.J. Parkins-de Vin, voorzitter, en mr. G. van der Wiel en mr. E. Steendijk, leden, in tegenwoordigheid van mr. J. Oudeboon-van Rooij, ambtenaar van staat.

w.g. Parkins-de Vin
voorzitter

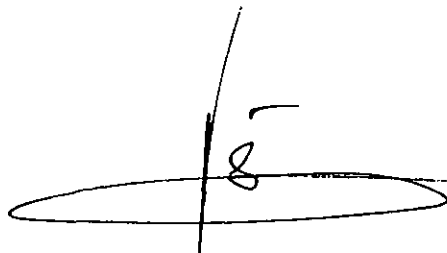
w.g. Oudeboon-van Rooij
ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 10 april 2012

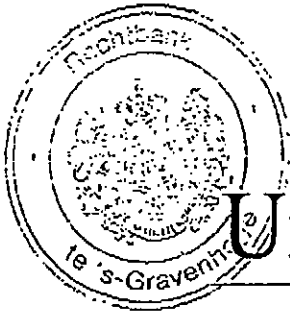
487.

Verzonden: 10 april 2012

Voor eensluidend afschrift,
de secretaris van de Raad van State,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'V' and 'S' intertwined, with a horizontal line underneath.

mr. H.H.C. Visser



AFSCHRIJF 2

Uitspraak

RECHTBANK 's-GRAVENHAGE

Nevenzittingsplaats Assen
Sector Bestuursrecht
Vreemdelingenkamer

Zaaksnummer: AWB 10/4706 BEPTDN S6

Uitspraak van de rechtbank van 21 februari 2011

inzake:

geboren op
burger van Nigeria,
IND-dossiernummer: 0801.23.1246,
V-nummer:
eiseres,
gemachtigde: mr. U.H. Hansma, advocaat te Groningen,

tegen:

de minister voor Immigratie en Asiel,
(Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)),
te 's-Gravenhage,
verweerder,
gemachtigde: mr. H.R.D. Leene, ambtenaar bij de IND.

Procesverloop

Op 16 december 2008 heeft eiseres een aanvraag gedaan tot verlening van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000), onder de beperking voortgezet verblijf als bedoeld in artikel 3.52 van het vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000)

Bij besluit van 9 juli 2009, verzonden op 14 juli 2009, heeft verweerder deze aanvraag niet ingewilligd. Eiseres heeft daartegen op 4 augustus 2009 een bezwaarschrift ingediend. Bij besluit van 11 januari 2010 heeft verweerder het bezwaar ongegrond verklaard.

Bij beroepschrift van 4 februari 2010 heeft eiseres beroep ingesteld bij de rechtbank tegen dit besluit. De griffier heeft de van verweerder ontvangen stukken aan eiseres gezonden en haar in de gelegenheid gesteld nadere gegevens te verstrekken. Verweerder heeft geen verweerschrift ingediend. Op 9 maart 2010 heeft eiseres de gronden van het beroep ingediend. Op 25 november 2010 heeft eiseres de gronden nader aangevuld. Verweerder heeft hier afschriften van ontvangen.

IND lokatie:	Zwolle		
Dossiernr:			
UAG ontvangstdatum:			
Briefnr:			
IND ontvangstdatum:	23 FEB 2011		
Registratie in naam mdw:			
INDIS datum:	unit:		
Invoer naam mdw:			
controle datum:	unit:		

Zaaknummer: Awb 10/4706

2

Openbare behandeling van het beroep heeft plaatsgevonden ter zitting van 7 december 2010. Eiseres is daarbij verschenen, bijgestaan door haar gemachtigde. Verweerder heeft zich doen vertegenwoordigen.

Motivering

Op 29 januari 2008 heeft eiseres een aanvraag gedaan tot verlenging van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 Vw 2000 onder de beperking als genoemd in hoofdstuk B9 van de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc 2000). Bij besluit van 5 februari 2008 is aan eiseres de gevraagde verblijfsvergunning verleend. Deze was geldig van 29 februari 2008 tot 29 februari 2009. Bij schrijven van 16 oktober 2008 heeft het Openbaar Ministerie (OM) bericht dat het opsporingsonderzoek naar aanleiding van de door eiseres gedane aangifte niet heeft geleid tot het vaststellen van een verdachte en dat het onderzoek wordt gesloten.

Op 2 oktober 2008 heeft eiseres een aanvraag gedaan tot verlenging van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 Vw 2000 onder de beperking als genoemd in hoofdstuk B9 van de Vc 2000. Bij besluit van 19 januari 2009 is deze aanvraag niet ingewilligd. Tegen dit besluit heeft eiseres geen rechtsmiddelen aangewend.

Het besluit waarbij de aanvraag is gedaan tot verlening van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 Vw 2000, onder de beperking voortgezet verblijf als bedoeld in artikel 3.52 van het Vb 2000, ligt thans ter beoordeling voor.

Verweerder heeft de aanvraag aanvankelijk afgewezen, omdat eiseres niet voldoet aan het paspoortvereiste. Omdat eiseres in de bezwaarfase haar paspoort heeft overgelegd, wordt haar het ontbreken van een paspoort niet meer tegengeworpen. Aan eiseres wordt thans alleen nog tegengeworpen dat zij niet voldoet aan de criteria genoemd in hoofdstuk B16/4.5 van de Vc 2000 en artikel 3.52 Vb 2000.

Artikel 14 Vw 2000 luidt als volgt:

"I Onze Minister is bevoegd:

- a. de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in te willigen, af te wijzen dan wel niet in behandeling te nemen;
- b. de aanvraag tot het verlengen van de geldigheidsduur ervan in te willigen, af te wijzen dan wel niet in behandeling te nemen;
- c. een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd te wijzigen, hetzij op aanvraag van de houder van de vergunning hetzij ambtshalve wegens veranderde omstandigheden;
- d. (...);
- e. (...)."

Artikel 3.52 Vb 2000 luidt als volgt: "In andere gevallen dan genoemd in de artikelen 3.50 en 3.51, kan de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 14 van de Wet, onder een beperking verband houdend met voortgezet verblijf worden verleend aan de vreemdeling die rechtmatig verblijf als bedoeld in artikel 8, onder a tot en met e dan wel l, van de Wet heeft gehad en van wie naar het oordeel van Onze Minister wegens bijzondere individuele omstandigheden niet gevergd kan worden dat hij Nederland verlaat."

In hoofdstuk B16/4.5 Vc 2000 is het volgende bepaald: "Een slachtoffer of getuige-aangever van mensenhandel aan wie voor de duur en in het belang van het strafproces

Zaaknummer: Awb 10/ 4706

3

tijdelijk verblijf in Nederland was toegestaan en die van oordeel is dat het verblijf dient te worden voortgezet om onaanvaardbare gevolgen bij terugzending te voorkomen, kan een beroep doen op artikel 3.52 Vb. (...)

Aanvragen om voortgezet verblijf na afloop van de B9-regeling van vreemdelingen (...), waaronder slachtoffers van mensenhandel wier aangifte of andersoortige medewerking niet tot een strafzaak dan wel rechterlijke uitspraak heeft geleid (...), kunnen alleen voor inwilliging in aanmerking komen indien naar het oordeel van de Minister wegens bijzondere individuele omstandigheden van de vreemdeling niet gevergd kan worden dat hij Nederland verlaat.

Bij de beoordeling van een dergelijke aanvraag kunnen de volgende factoren een belangrijke rol spelen: het risico van represailles jegens betrokkene en haar of zijn familie en de mate van bescherming daartegen die de autoriteiten in het land van herkomst bereid en in staat zijn te bieden; het risico van vervolging in het land van herkomst, bijvoorbeeld op grond van prostitutie; de mogelijkheden van sociale en maatschappelijke herintegratie in het land van herkomst, rekening houdend met specifieke culturele achtergrond en het eventuele prostitutieverleden van betrokkene, duurzame ontwrichting van familierelaties, de eventuele maatschappelijke opvattingen over prostitutie en het overheidsbeleid terzake."

In het thematisch ambtsbericht inzake Nigeria over de positie van vrouwen en minderjarigen van november 2008 staat, voor zover hier van belang, het volgende:

Pagina 20

"Nigeria kampt met een omvangrijk probleem van mensenhandel. Met name vrouwen en jonge meisjes, maar ook minderjarige jongens, worden verhandeld, zowel naar Europa, naar andere West-Afrikaanse en Arabische landen als binnen Nigeria. De handel van vrouwen en meisjes richting Europa heeft meestal prostitutie als oogmerk (...). Bronnen wijzen erop dat mensenhandel in Nigeria terug te voeren is op het eeuwenoude culturele gebruik waarmee arme gezinnen (vaak op het platteland) kinderen weggaven aan rijkere gezinnen (vaak in de stad) om voor hen te zorgen. (...). De gewoonte om kinderen mee te geven aan een (vage) bekende of zelfs aan een onbekende, met als veronderstelling dat de kinderen een beter leven zullen krijgen, leidt er toe dat veel ouders hun kinderen meegeven aan mensenhandelaren."

Pagina 24

"Om het groeiende probleem van mensenhandel het hoofd te kunnen bieden kondigde de Nigeriaanse regering aan het begin van deze eeuw speciale wetgeving tegen mensenhandel aan. Op 14 juli 2003 werd een federale wet aangenomen die mensenhandel expliciet verbiedt en bestraft. Op basis van deze wet werd tevens het National Agency for Prohibition of Traffic in Persons and Other Related Matters (NAPTIP) opgericht."

Pagina 26 en 27

"NAPTIP beschikt over shelters (...). Gemiddeld zijn er in de shelter zo'n 50-60 bedden bezet. De slachtoffers zijn hier veilig en de shelter wordt goed beveiligd. De vrouwen en kinderen die hier worden opgevangen kunnen het centrum niet verlaten zolang zij daar verblijven." (...)

"Hoewel er geen harde eisen worden gesteld aan de maximale verblijfsduur van de

Zaaknummer: Awb 10/ 4706

4

slachtoffers, benadrukt NAPTIP dat in de shelters slechts tijdelijke opvang van slachtoffers van mensenhandel mogelijk is. Veel slachtoffers verblijven niet meer dan enkele dagen of weken in de shelters, NAPTIP geeft aan dat de maximum verblijfsduur in de praktijk zo'n drie maanden is, NAPTIP geeft aan dat de slachtoffers die in de shelters verblijven nooit zomaar op straat worden gezet. Zij hoeven de shelter pas te verlaten als er een passende oplossing voor hun situatie is gevonden, al dan niet na overleg met familieleden van betrokkene. Soms betekent dit dat het slachtoffer kan terugkeren naar de familie, in andere gevallen wordt het slachtoffer hervestigd, waarbij NAPTIP zorg draagt voor ondersteuning bij de reïntegratie (training van beroepsvaardigheden, verstrekken van microkrediet, etc.)"

Pagina 29

"Indien de familie zelf actief betrokken was bij het verhandelen is het niet altijd mogelijk dat het slachtoffer naar de familie terugkeert. Als hereniging met de familie niet mogelijk blijkt of het slachtoffer per se niet terug wil naar de familie, dan probeert NAPTIP een oplossing op maat te vinden. Dat kan betekenen dat het slachtoffer met steun van NAPTIP of een ngo tijdelijk onderdak krijgt en dat men hem of haar aan een baantje probeert te helpen. NAPTIP geeft aan geen slachtoffers van mensenhandel op straat te zetten zonder dat ze ergens naar toe kunnen."

Pagina 30

"Volgens diverse bronnen lopen slachtoffers van mensenhandel in de regel geen gevaar van mensenhandelaren indien hun zaak bij de autoriteiten (NAPTIP) bekend is. Bronnen melden dat mensenhandelaren er meestal voor waken om de aandacht op zich te vestigen door bedreigingen te uiten of geweld te gebruiken tegen slachtoffers die bij NAPTIP bekend zijn, juist ook omdat NAPTIP actief probeert om de mensensmokkelaars te vervolgen. Er zijn tijdens de verslagperiode enkele gevallen bekend van slachtoffers van mensenhandel die bij NAPTIP bekend waren die door mensenhandelaren bedreigd of geïntimideerd zijn, maar geen gevallen van slachtoffers die naar aanleiding van die bedreigingen met geweld te maken kregen."

Pagina 31

"Volgens bronnen belandt slechts een zeer klein percentage van alle vrouwen die slachtoffer zijn geworden van mensenhandel, die in Europa in de prostitutie hebben gewerkt en die vrijwillig of gedwongen zijn teruggekeerd naar Nigeria in één van de NAPTIP-shelters. De meeste van deze vrouwen zouden er de voorkeur aan geven op straat te leven, waar een belangrijk deel in het onderhoud voorziet door zich opnieuw te prostitueren. Veel van deze naar Nigeria teruggekeerde slachtoffers gaan niet terug naar hun streek van herkomst (in de meeste gevallen Edo State) maar blijven in Lagos of in de hoofdstad Abuja hangen. Zij lopen een groot risico opnieuw gerekruteerd te worden voor de prostitutie in Europa." (...)

"Bronnen geven aan dat slachtoffers van mensenhandel die geen onderdak kunnen vinden bij hun familie zich eventueel elders in het land kunnen vestigen. Hervestiging is echter alleen een optie indien het slachtoffer een duurzame inkomstenbron heeft, zodat hij of zij in het levensonderhoud kan voorzien. Bronnen geven aan dat hervestiging elders in Nigeria in de praktijk onmogelijk is indien betrokkene in de nieuwe woonplaats geen netwerk heeft van familieleden of personen met dezelfde regionale en etnische afkomst."

Eiseres stelt zich op het standpunt dat zij het risico loopt op represailles. Eiseres wijst in dit

Zaaknummer: Awb 10/ 4706

5

verband naar het proces-verbaal van aangifte en de omstandigheid dat de moeder van eiseres is benaderd door mensenhandelaren om te zweren dat zij een bedrag van € 60.000 zal terug betalen. Voorts kan uit het thematisch ambtsbericht van november 2008 worden afgeleid dat de situatie voor vrouwen, alsmede het stigma van vrouwen die in de prostitutie hebben gewerkt, zodanig is dat die vrouwen verblijf moet worden toegestaan wegens bijzondere individuele omstandigheden.

Verweerder stelt zich in dit verband op het standpunt dat eiseres niet heeft onderbouwd dat door de autoriteiten van haar land geen bescherming zal worden geboden. Verder wijst verweerder naar het thematisch ambtsbericht van 28 november 2008 waaruit kan worden afgeleid dat NAPTIP een oplossing op maat kan bieden.

De rechtbank oordeelt als volgt.

De rechtbank stelt eerst vast dat niet in geding is dat eiseres slachtoffer is van mensenhandel. Hetgeen eiseres in dit verband heeft meegemaakt, staat evenmin ter discussie. Verder is niet in geschil dat eiseres door haar ouders destijds is meegegeven aan de broer van een vriendin van de ouders van eiseres met als doel in Europa geld te gaan verdienen.

De rechtbank stelt voorts vast dat niet in geschil is dat eiseres op grond van het beleid zoals genoemd in hoofdstuk B16/4.5 Vc 2000 onder a en b niet in aanmerking komt voor voortgezet verblijf. In geschil is de vraag of van eiseres wegens bijzondere individuele omstandigheden niet gevergd kan worden dat zij Nederland verlaat. Het geschil spitst zich toe op de vraag of verweerder zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat NAPTIP voor eiseres een oplossing op maat kan bieden, nu haar familie zelf actief betrokken was bij het verhandelen en eiseres om die reden niet terug kan of wil naar haar familie.

Hoewel uit voornoemde passages uit het thematisch ambtsbericht inzake Nigeria kan worden afgeleid dat NAPTIP een oplossing op maat kan bieden, in die zin dat ze slachtoffers van mensenhandel tijdelijk aan onderdak en een baantje helpen en dat NAPTIP geen slachtoffers van mensenhandel op straat zet zonder dat ze ergens naar toe kunnen, volgt uit het ambtsbericht ook dat het verblijf in een shelter slechts tijdelijk is en dat hervestiging in de praktijk onmogelijk is indien betrokkene in de nieuwe woonplaats geen netwerk heeft van familieleden of personen met dezelfde regionale en etnische afkomst. Uit het ambtsbericht blijkt verder dat slechts een zeer klein percentage van alle vrouwen die slachtoffer zijn geworden van mensenhandel, die in Europa in de prostitutie hebben gewerkt en die vrijwillig of gedwongen zijn teruggekeerd naar Nigeria in één van de NAPTIP-shelters terecht komt en zij een groot risico opnieuw gerekruteerd te worden voor de prostitutie in Europa.

Gelet op het voorgaande en gelet op de omstandigheid dat eiseres geen sociaal netwerk heeft, is de rechtbank van oordeel dat verweerder zijn standpunt dat van eiseres gevergd kan worden dat zij Nederland verlaat, onvoldoende heeft gemotiveerd. In dit verband acht de rechtbank van belang dat verweerder ter zitting geen antwoord heeft kunnen geven op de vraag welke ervaringen er zijn sinds het uitkomen van het ambtsbericht van november 2008 met slachtoffers van mensenhandel die zijn teruggekeerd naar Nigeria en of NAPTIP in die gevallen inderdaad de oplossing op maat heeft geboden.

Het beroep is, gelet op het voorgaande, gegrond.

Zaaknummer: Awb 10/ 4706

6

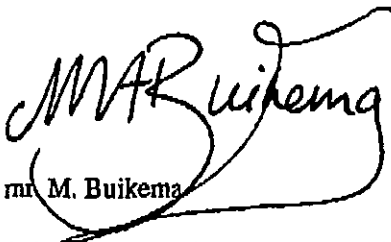
Hetgeen verder is aangevoerd behoeft geen bespreking.

Voor een proceskostenveroordeling bestaat aanleiding.

Beslissing**De rechtbank:**

- verklaart het beroep gegrond en vernietigt het bestreden besluit;
- draagt verweerder op een nieuw besluit te nemen op de aanvraag met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten ad € 874,00 onder aanwijzing van de Staat der Nederlanden als rechtspersoon die deze kosten aan de griffier moet voldoen.

Deze uitspraak is gedaan door mr. P.J. Duinkerken, rechter, bijgestaan door mr. M. Buikema, griffier.



Mr. M. Buikema



Mr. P.J. Duinkerken

In het openbaar uitgesproken op 21 februari 2011.

Tegen deze uitspraak kunnen partijen binnen vier weken na de datum van verzending van deze uitspraak hoger beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, onder vermelding van "hoger beroep vreemdelingenzaken", postbus 16113, 2500 BC te 's-Gravenhage. De vereisten waaraan het beroepschrift moet voldoen, zijn opgenomen in artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 85 van de Vreemdelingenwet 2000.

Afschrift verzonden op:

22 FEB 2011

RAAD VAN STATE	
INGEKOMEN	
16 MRT 2011	
ZAAKNR. 2011 03208	
AAN:	VI
BEHANDELD: DD:	PAR:

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Vreemdelingenzaken
Postbus 20019
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

Hoger beroepschrift

vreemdelingenzaken

Van:
de Minister voor Immigratie en Asiel te 's-Gravenhage,
appellant
gemachtigde: mr. N.A.P. Trommelen,
ambtenaar ten departemente

Tegen:
de uitspraak van de rechtbank te 's-Gravenhage, zitting houdende te Assen
van 21 februari 2011
met kenmerk AWB 10/04706

Inzake:
met IND-kenmerk 0001-23-1246
aan te duiden als verweerster
gemachtigde: mr. U.H. Hanama
advocaat te (9718 JG) Groningen, aan de Kraneweg 47

Procesvertegenwoordiging Zwolle
postbus 40052, 8004 DG ZWOLLE

Contactpersoon:
mr. R. Jankman
Tel. (036) 888 6509

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Immigratie- en Naturalisatiedienst

Postadres postbus 40052, 8004 DB ZWOLLE

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State
Postbus 20019
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

RAAD VAN STATE	
INGEKOMEN	
16 MRT 2011	
ZAKNR.	
WV	
WV-NUMMER	PAR:

Onderdeel	Procesvertegenwoordiging
Contactpersoon	mr. R. Jonkman
Doorkiesnummer(s)	(038) 888 6509
Datum	16 maart 2011
Dossiernummer	0801-23-1246
Uw kenmerk	
Bijlage(n)	2
Onderwerp	Hoger beroep Minister voor Immigratie en Asiel alsmede verzoek om een voorlopige voorziening /

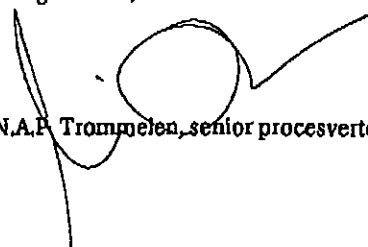
Hierbij ontvangt u het hoger beroepschrift tegen de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage, zittinghoudende te Assen van 21 februari 2011, verzonden op 22 februari 2011, met kenmerk AWB 10/04706.

De machtiging tot het instellen van het hoger beroep is bijgevoegd.

Blijkens de bestreden uitspraak is de Minister gehouden een nieuw besluit te nemen met inachtneming van de uitspraak. Nu de Minister zich niet met deze uitspraak kan verenigen verzoek ik u bij wijze van voorlopige voorziening te bepalen dat de Minister geen nieuwe beslissing hoeft te nemen voordat uw Afdeling op het hoger beroep heeft beslist. Het belang van de Minister bij de gevraagde voorziening is, ongeacht de uitkomst van de procedure, gelegen in de vaststelling dat de Minister geen dwangsom verschuldigd zal worden over de periode van de behandeling van het hoger beroep. Daarnaast is het belang gelegen in het voorkomen van de situatie dat de Minister het beslisproces voortzet en met inachtneming van de uitspraak mogelijk inwilligt, indien met de gegrondverklaring van het hoger beroep de inwilliging weer teniet wordt gedaan.

Voor zover griffiegelden verschuldigd zijn machtig ik u deze van de bij u lopende rekening-courant van de Immigratie- en Naturalisatiedienst af te schrijven.

Hoogachtend,


N.A.P. Trommelen, senior procesvertegenwoordiger

1. Inleiding

De Minister komt in hoger beroep van de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage, zittinghoudende te Assen van 21 februari 2011, verzonden op 22 februari 2011, met kenmerk AWB 10/04706 (productie 1), in welke zaak de rechtbank het beroep tegen de beschikking van 11 januari 2010 gegrond heeft verklaard, deze beschikking heeft vernietigd, de Minister heeft opgedragen om met inachtneming van de uitspraak een nieuw besluit te nemen op de aanvraag en de Minister in de proceskosten heeft veroordeeld.

2. Achtergronden

- 2.1. Op 5 februari 2008 is aan verweerster een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw) verleend, met als doel: "onder de beperking zoals genoemd in hoofdstuk B9 van de Vreemdelingen-circulaire", met ingang van 29 januari 2008, geldig tot 29 januari 2009.

Op 9 oktober 2008 heeft verweerster een aanvraag ingediend om verlenging van de geldigheidsduur van de aan haar verleende verblijfsvergunning regulier. Deze aanvraag is afgewezen bij besluit van 19 januari 2009, verzonden op 21 januari 2009.

- 2.2. Op 16 december 2008 heeft verweerster een aanvraag ingediend tot het wijzigen van de beperking van de aan verweerster verleende verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd in de beperking "voortgezet verblijf". Bij besluit van 9 juli 2009, verzonden op 14 juli 2009, heeft de Staatssecretaris van Justitie, de rechtsvoorganger van de Minister, deze aanvraag afgewezen. Op 4 augustus 2009 heeft verweerster tegen deze afwijzing bezwaar gemaakt.
- 2.3. Op 2 november 2009 is verweerster op het bezwaar gehoord door een ambtelijke commissie. Bij besluit van 11 januari 2010 heeft de Staatssecretaris het bezwaarschrift ongegrond verklaard.
- 2.4. Bij thans bestreden uitspraak heeft de rechtbank te 's-Gravenhage het daartegen door verweerster ingestelde beroep gegrond verklaard.

3. Grief

- 3.1. Ten onrechte overweegt de rechtbank in de zesde en zevende alinea op pagina 5 van de bestreden uitspraak:

"Hoewel uit voornoemde passages uit het thematisch ambtsbericht inzake Nigeria kan worden afgeleid dat NAPTIP een oplossing op maat kan bieden, in die zin dat ze slachtoffers van mensenhandel tijdelijk aan onderdak en een baantje helpen en dat NAPTIP geen slachtoffers van mensenhandel op straat zet zonder dat ze ergens naar toe kunnen, volgt uit het ambtsbericht ook dat het verblijf in een shelter slechts tijdelijk is en dat hervestiging in de praktijk onmogelijk is indien betrokkene in de nieuwe woonplaats geen netwerk heeft van familieleden of personen met dezelfde regionale en etnische afkomst. Uit het ambtsbericht blijkt verder dat slechts een zeer klein percentage van alle vrouwen die slachtoffer zijn geworden van mensenhandel, die in Europa in de prostitutie hebben gewerkt en die vrijwillig of gedwongen zijn teruggekeerd naar Nigeria in één van de NAPTIP-shelters terecht komt en zij een groot risico opnieuw gerekruteerd te worden voor de prostitutie in Europa.

Gelet op het voorgaande en gelet op de omstandigheid dat eiseres geen sociaal netwerk heeft, is de rechtbank van oordeel dat verweerder zijn standpunt dat van eiseres gevergd kan worden dat zij Nederland verlaat, onvoldoende heeft gemotiveerd. In dit verband acht de rechtbank van belang dat verweerder ter zitting geen antwoord heeft kunnen geven op de vraag welke ervaringen er zijn sinds het uitkomen van het ambtsbericht van november 2008 met slachtoffers van mensenhandel die zijn teruggekeerd naar Nigeria en of NAPTIP in die gevallen inderdaad de oplossing op maat heeft geboden.¹

- 3.2. Op de hiervoor genoemde en bestreden overwegingen van de rechtbank berusten de rechtsoverweging in de laatste alinea op pagina 5. Gegrondbevinding van de hiervoor geformuleerde grief tast ook de geldigheid van deze rechtsoverweging aan.
4. Toelichting op de grief
 - 4.1. Een slachtoffer of getuige-aangever van mensenhandel aan wie voor de duur van het strafproces tijdelijk verblijf in Nederland was toegestaan kan, indien die van oordeel is dat het verblijf dient te worden voortgezet een beroep doen op artikel 3.52 van het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: Vb). Het beleid dienaangaande is opgenomen in hoofdstuk B16/4.5 van de Vreemdelingencirculaire 2000 (hierna: Vc).
 - 4.2. De Minister heeft zich in deze procedure op het standpunt gesteld dat verweerder niet aannemelijk heeft gemaakt dat zij als voormalig slachtoffer van mensenhandel na terugkeer onvoldoende bescherming en hulp bij re-integratie zou kunnen krijgen. In het besluit van 11 januari 2011 is aangegeven dat uit het Thematisch Ambtsbericht Nigeria, positie van vrouwen en minderjarigen, van november 2008, kenmerk DPV/AM-424/08/51844, blijkt dat op 14 juli 2003 in Nigeria een federale wet van kracht is geworden die mensenhandel expliciet verbiedt en bestraft, en dat op basis van deze wet een instelling is opgericht, genaamd National Agency for the Prohibition of Traffic in Persons and Other related Matters (NAPTIP), die onder meer als taak heeft (potentiële) slachtoffers van mensenhandel op te vangen, hen te beschermen tegen mensenhandel en hen (indien nodig) te helpen met hun re-integratie in de samenleving¹. In dit licht is in het in beroep bestreden besluit terecht geconcludeerd dat in het onderhavige geval geen sprake is van bijzondere individuele omstandigheden op grond waarvan van verweerder niet gevergd kan worden dat zij Nederland verlaat.
 - 4.3. Zoals de rechtbank met recht in de vijfde alinea op pagina 5 vaststelt is tussen partijen niet in geding dat verweerder niet op grond van het beleid

¹ Op de website van deze instelling, <http://www.naptip.gov.ng/>, valt te lezen: "National Agency for the Prohibition of Traffic in Persons and Other related Matters (NAPTIP), came into being on the 26th of August, 2003, with the appointment of its pioneer Executive Secretary/Chief Executive, Mrs. Carol Ndaguba. The Agency which is the creation of Trafficking in Persons (Prohibition) Law Enforcement and Administration Act, 2003 is the Federal Government of Nigeria's response to addressing the scourge of trafficking in persons in Nigeria and its attendant human abuses in its entire ramification. It is also a fulfilment of her international obligation under the trafficking in persons protocol supplementing the Transnational Organized Crime Convention (TOC). Nigeria became signatory to the Transnational Organized Crime Convention and its trafficking in Persons Protocol on the 13th December, 2000. Article 5 of the said trafficking protocol enjoins State parties to criminalize practices and conducts that subject human beings to all forms of exploitation which includes in the minimum sexual and labour exploitation."

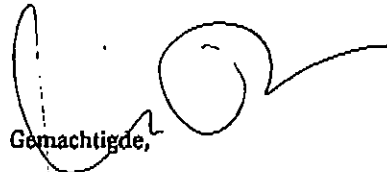
zoals geformuleerd in hoofdstuk B16/4.5 onder a en b Vc 2000 in aanmerking komt voor voortgezet verblijf.

- 4.4. Ten onrechte evenwel heeft de rechtbank geoordeeld dat de Minister in het licht van de door verweerster naar voren gebrachte bijzondere individuele omstandigheden als bedoeld in artikel 3.52 van het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: Vb) onvoldoende heeft gemotiveerd dat van verweerster gevergd kan worden dat zij Nederland verlaat. Daarbij heeft de rechtbank ten onrechte overwegende betekenis toegekend aan bij haar gerezen twijfels of NAPTIP, gelet op de omstandigheid dat de ouders van verweerster haar destijds aan een broer van een vriendin hebben meegegeven om in Europa geld te gaan verdienen, voor verweerster een duurzame oplossing op maat kan bieden. Hierbij wijst de Minister op het volgende.
- 4.5. Allereerst dient in het oog gehouden te worden dat, zoals de Staatssecretaris terecht in het in beroep bestreden besluit van 11 januari 2011 heeft aangegeven, het op grond van B16/4.5 Vc nadrukkelijk de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling is om te onderbouwen dat sprake is van zodanig bijzondere individuele omstandigheden dat van hem niet gevergd kan worden dat hij Nederland verlaat.
- 4.6. Blijkens het ambtsbericht van november 2008 (pagina 27-29) geeft NAPTIP aan dat de slachtoffers van mensenhandel die in de shelters verblijven nooit zomaar op straat worden gezet. Zij hoeven de shelter pas te verlaten als een passende oplossing voor hun situatie is gevonden, al dan niet na overleg met familieleden van betrokkene. Soms betekent dit dat het slachtoffer kan terugkeren naar de familie, in andere gevallen wordt het slachtoffer hervestigd, waarbij NAPTIP zorg draagt voor ondersteuning bij de re-integratie (training van beroepsvaardigheden, verstrekken van microkrediet, etc.). Indien het niet mogelijk is dat het slachtoffer naar de familie terugkeert of het slachtoffer per se niet terug wil naar de familie (bijvoorbeeld omdat de familie zelf actief betrokken was bij het verhandelen) dan probeert NAPTIP een oplossing op maat te vinden. Dat kan betekenen dat het slachtoffer met steun van NAPTIP of een ngo tijdelijk onderdak krijgt en dat men hem of haar aan een baantje probeert te helpen. NAPTIP geeft aan geen slachtoffers van mensenhandel op straat te zetten zonder dat ze ergens naar toe kunnen. Gelet op de inhoud van het ambtsbericht van november 2008 heeft de Staatssecretaris (thans: Minister) zich op het standpunt kunnen stellen dat geen grond bestaat om te veronderstellen dat in dit specifieke geval terugkeer van verweerster om veiligheidsredenen dan wel om humanitaire redenen niet van verweerster zou mogen worden gevergd. Dit heeft de rechtbank miskend.
- 4.7. De Minister wijst er voorts op dat verweerster inmiddels meerderjarig is en dat het aan haarzelf is om na terugkeer haar eigen leven vorm te geven. Het dan ook aan verweerster om te beslissen of zij steun van NAPTIP wil inroepen en van welke onderdelen van het programma van deze instelling zij gebruik wil maken. Indien verweerster niet wil of kan terugvallen op haar familie ligt het op haar weg om een nieuw netwerk op te bouwen, zoals ook vele anderen die terugkeren te doen staat. Ook is het dan aan verweerster zelf om te kiezen waar zij zich gaat vestigen, waarbij zij de keuze kan maken dat al dan niet bij stamgenoten te doen. Uit voornoemd ambtsbericht komt naar voren dat NAPTIP kan helpen bij het vinden van werk of het verstrekken van microkrediet, hetgeen verweerster kan baten bij het creëren van een nieuw netwerk.

- 4.8. Van de zijde van verweerster zijn geen concrete aanknopingspunten aangevoerd die doen twifelen aan hetgeen omtrent de activiteiten van NAPTIP in het ambtsbericht van november 2008 is opgenomen. Ten onrechte heeft de rechtbank dan ook van de Minister verlangd ter zitting nadere (ervarings)gegevens te verstrekken. De Minister wijst er daarbij op dat het succes van re-integratieprogramma's zoals die door NAPTIP worden aangeboden vanzelfsprekend mede af zal hangen van de eigen inzet en motivatie van de deelnemers. Dit betreft echter een eigen verantwoordelijkheid van de deelnemers aan dergelijke programma's. Dit alles heeft de rechtbank miskend.
- 4.9. Gelet op het voorgaande is in het in beroep bestreden besluit afdoende gemotiveerd waarom de door verweerster naar voren gebrachte bijzondere individuele omstandigheden niet zodanig zijn dat van verweerster niet gevergd zou kunnen worden dat zij Nederland verlaat. Derhalve heeft de rechtbank het beroep ten onrechte gegrond verklaard.
5. **Conclusie**

De Minister concludeert tot gegrondverklaring van het hoger beroep, vernietiging van de bestreden uitspraak en ongegrondverklaring van het door verweerster tegen het besluit van 11 januari 2010 ingestelde beroep.

Zwolle, 16 maart 2011



Gemachtigde,

N.A.P. Trommelen, senior procesvertegenwoordiger

*Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Immigratie- en Naturalisatiedienst
Proces Procesvertegenwoordiging
postbus 40052, 8004 DB ZWOLLE
telefoon (038) 888 6297
telefax 038-888 6557 / 6558*