

Vergaderjaar 2002–2003

**27 204**

**Mensensmokkel**

**Nr. 19**

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE, VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN VOOR VREEMDELINGEN- ZAKEN EN INTEGRATIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juni 2003

Hierbij bieden wij u het rapport «De macht over het stuur, Onderzoek besturingssysteem aanpak mensensmokkel»<sup>1</sup> van het onderzoeksbureau Faber organisatievernieuwing (Faber) aan. Deze evaluatie, in opdracht van onze ambtsvoorgangers, behelst de wijze waarop de organisaties die betrokken zijn bij de aanpak van mensensmokkel zijn bestuurd. In deze brief geven wij aan hoe in beleidsmatige zin de uitkomsten en de aanbevelingen in dit rapport (zullen) worden gebruikt.

Mensensmokkel is strafbaar gesteld in artikel 197a Wetboek van Strafrecht en houdt kort gezegd in het uit winstbejag helpen van migranten bij de illegale grenspassage naar of het illegale verblijf in Nederland of een ander Schengenstaat. Eind 1997 nam het toenmalige kabinet het initiatief voor de oprichting van een Taskforce om de destijds verwachte grote instroom van asielzoekers uit Irak en Afghanistan, mede als gevolg van mensensmokkel, tegen te gaan. Met de Taskforce werd een verbetering van de informatiehuishouding beoogd en een uitbreiding van de voor de aanpak van mensensmokkel beschikbare opsporingscapaciteit. De Taskforce werd gevormd door het Informatie- en Analysecentrum Mensensmokkel (IAM) bij het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), de Unit Mensensmokkel (UMS) bij het kernteam Noord- en Oost Nederland en drie teams Grensoverschrijdende Criminaliteit (GOC's) bij de Koninklijke Marechaussee (KMar). Daarnaast werden vijf bestaande GOC's belast met onderzoeken naar mensensmokkel. Niet tot de Taskforce behoorden de onderdelen van de regionale politiekorpsen die zich met de opsporing van mensensmokkel bezighouden. Binnen de Taskforce werd een coördinatiestructuur gevormd bestaande uit een Opdrachtgeversoverleg Mensensmokkel (OGO) en een Afstemmingsoverleg Mensensmokkel (AOM). Het OGO is samengesteld uit vertegenwoordigers van de ministeries van Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Buitenlandse Zaken, het College van procureurs-generaal, het Landelijk Parket, het Openbaar Ministerie (OM) te Zwolle, de politieregio IJsselland, het

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

KLPD, de voormalige Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de KMar. Het AOM bestaat uit vertegenwoordigers van het Landelijk Parket, KMar, IND, IAM, KLPD, OM Zwolle, BVD, ministerie van Justitie, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Buitenlandse Zaken. Een belangrijke (coördinerende) rol werd verder toegedacht aan de landelijk Officier van Justitie mensensmokkel.

## **De evaluatie**

Aan Faber is gevraagd onderzoek te doen naar en aanbevelingen te doen over de sturing, coördinatie, facilitering, afstemming en control van de bestrijding van mensensmokkel (zowel preventief als repressief). De peildatum van het onderzoek was februari 2002. Het onderzoek is in beginsel beperkt tot de onderdelen van de Taskforce. De inhoudelijke resultaten, in de zin van aantallen strafzaken en dergelijke, die de aanpak van mensensmokkel hebben opgeleverd, zijn overigens geen onderwerp van het onderzoek geweest. Uitkomsten op dit punt zult u in het rapport niet aantreffen<sup>1</sup>.

Hieronder treft u de belangrijkste bevindingen en conclusies van Faber.

### *Doelstelling Taskforce*

De coördinatiestructuur of de besturende organen (OGO en AOM) hebben er voor gezorgd dat de opsporings- en analysecapaciteit voor de aanpak van mensensmokkel fors is vergroot. Faber merkt hierbij op dat de latere uitbreiding van deze capaciteit in het kader van terrorismebestrijding niet is meegerekend. Tijdens de hele looptijd van de Taskforce is over de doelstelling blijvend discussie gevoerd. Daarbij ging het om het belang van repressie versus preventie en om de al dan niet gewenste gekoppelde bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel.

### *Reikwijdte van de Taskforce*

Onduidelijk was wie en wat door de coördinatiestructuur (OGO en AOM) bestuurd werden. Het OGO en het AOM hebben zich enerzijds beperkt tot de onderdelen van de Taskforce. Anderzijds heeft men zich met de totale aanpak van mensensmokkel bezig gehouden, bijvoorbeeld naar aanleiding van analyses die betrekking hadden op de gehele aanpak van mensensmokkel. Daardoor was volgens Faber onduidelijk wie bestuurd werden.

### *Het besturend vermogen van de coördinatiestructuur*

Faber concludeert dat de coördinatiestructuur (OGO en AOM) niet effectief heeft kunnen sturen. De coördinatiestructuur had daartoe geen eigen instrumenten of bevoegdheden. Bovendien was er overlap tussen het OGO en het AOM. De invloed op de organisaties die zich met de repressieve kant van de bestrijding van mensensmokkel bezig houden, omschrijft Faber als mager. Ten aanzien van preventie is een grotere effectiviteit bereikt en zijn vele analyses vervaardigd die het inzicht in het fenomeen mensensmokkel vergroten.

### *Aanbevelingen*

Faber formuleert een groot aantal aanbevelingen gericht op de organisaties die een directe relatie tot de opsporing en vervolging en de beleidsbepaling daaromtrent hebben. Deze aanbevelingen vormen het kader voor onze reactie op het rapport.

---

<sup>1</sup> De kamer is door de Minister van Justitie recent geïnformeerd over de doelen en resultaten bij de strafrechtelijke aanpak van mensensmokkel (Mensensmokkel, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 27 204, nr. 18; Antwoorden op vragen naar aanleiding van de 5e Voortgangsrapportage Terrorismebestrijding en Veiligheid, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 27 925, nr. 88).

## Reactie en maatregelen

Wij stellen voorop dat de Taskforce in beginsel aan zijn opdracht heeft voldaan: de capaciteit voor opsporing en analyse van mensensmokkel is vergroot. De mensensmokkelaanpak heeft sterke impulsen gekregen, het onderwerp heeft meer prioriteit gekregen, de betrokken organisaties hebben zich sterker ingespannen met concrete resultaten. De Minister van Justitie heeft uw Kamer dan ook gemeld dat de onderdelen van de Taskforce in 2002 naar behoren hebben gefunctioneerd (Mensensmokkel, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 27 204, nr. 18). Tegelijkertijd erkennen wij dat met de coördinatiestructuur van het OGO en het AOM de verwachting is ontstaan van een centrale sturing van de gehele aanpak van mensensmokkel. Dat was echter niet het doel van de coördinatiestructuur, en aan die verwachting is dan ook niet voldaan. Het rapport Faber maakt duidelijk dat verandering in de organisatie van de bestrijding van mensensmokkel nodig is.

### *Sturing*

Het rapport van Faber heeft de vraag opgeworpen of de Taskforcestructuur (met een OGO en AOM) die zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld op dit moment nog effectief is. Bovendien is de vraag gerechtvaardigd of voortzetting van de huidige coördinatiestructuur een juiste keuze zou zijn voor de toekomstige aanpak van mensensmokkel. Faber beveelt aan de Taskforce op te heffen (aanbevelingen 5, 7 en 8). Wij hebben deze aanbeveling overgenomen en onze aandacht zal dan ook in de toekomst worden gericht op alle reguliere onderdelen die zich bezig houden met de aanpak van mensensmokkel.

De Minister van Justitie is de verantwoordelijke en coördinerende bewindspersoon voor de aanpak van mensensmokkel. De bestrijding van mensensmokkel, en andere grensoverschrijdende criminaliteit, kent vreemdelingrechtelijke, bestuurlijke en strafrechtelijke aspecten. Die aspecten dienen op elkaar te zijn afgestemd. Wij hechten eraan die afstemming op strategisch niveau en periodiek te laten plaatsvinden. Daartoe zullen wij tweemaal per jaar of zoveel vaker als nodig, buiten de reguliere overlegstructuren om, spreken over beleid en uitvoering met het College van procureurs-generaal, het hoofd IND, de bevelhebber der Koninklijke Marechaussee en een vertegenwoordiger uit de Raad van Hoofdcommissarissen. Met deze maatregel wordt de huidige coördinatiestructuur (OGO en AOM) opgeheven (zie ook aanbevelingen 1, 2, 4, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 en 16 van Faber).

De sturing van de aanpak van migratiecriminaliteit en de uitvoering vindt verder plaats langs de lijn van de staande organisaties en de daarbij behorende verantwoordelijkheden, gezagslijnen en sturingsinstrumenten. Daarmee wordt de verantwoordelijkheid gelegd waar hij ook kan worden waargemaakt.

### *Migratiecriminaliteit in plaats van mensensmokkel*

Tevens zullen wij de aandacht verbreden van mensensmokkel naar migratiecriminaliteit (dat wil zeggen vormen van criminaliteit die zijn gekoppeld aan vreemdelingen én illegale grensoverschrijding/verblijf zoals mensensmokkel, mensenhandel, documentfraude en illegale tewerkstelling). Voorts zullen waar nodig relaties worden gelegd met de maatregelen op het gebied van veiligheid en terrorismebestrijding.

Op deze aspecten gaan wij verder dan Faber die aanbeveelt de besturing alleen te richten op mensensmokkel en mensenhandel (aanbeveling 3). Argumenten hiervoor zijn de verwevenheid van de verschillende delictsoorten in de praktijk en de mogelijkheid om via het ene misdrijf bij het andere misdrijf uit te komen<sup>1</sup>. In een in voorbereiding zijnd wetsvoorstel inzake de uitvoering van internationale regelgeving ter bestrijding van

---

<sup>1</sup> Deze verwevenheid staat onder andere beschreven in het onlangs aan uw Kamer aangeboden rapport «Mensensmokkel in beeld 2000–2001» (Tweede Kamer, Niet-dossierstuk 2002–2003, just030 354).

mensensmokkel en mensenhandel wordt voorgesteld om het bereik van beide artikelen uit te breiden. De verwevenheid tussen de misdrijven (en de bestrijding daarvan) zal naar verwachting in de praktijk daardoor toenemen.

#### *Preventie*

Faber stelt voor de aandacht vooral op preventie te richten (aanbeveling 6). Wij zijn van mening dat de aanpak van migratiecriminaliteit een ketenbrede aanpak vereist. Op onderdelen kan er sprake zijn van een preventieve en/of repressieve aanpak. De aard van de problematiek is daarbij leidend voor het antwoord op de vraag waar in het beleid en de (uitvoerings)praktijk het accent in de aanpak op zal moeten liggen.

#### *Opsporing*

Met betrekking tot opsporing van mensensmokkel en de sturing daarvan heeft Faber enkele aanbevelingen gedaan aan het OM (aanbevelingen 17 tot en met 23). Wij zijn van oordeel dat deze aanbevelingen gezien dienen te worden in de context van het veiligheidsprogramma «Naar een veiliger samenleving».

In het veiligheidsprogramma is ten eerste voorzien in een extra inspanning op het gebied van de opsporing. Dit moet resulteren in een verhoging van het aantal zaken dat aan het OM ter afdoening wordt aangeboden. De afspraken die we hebben gemaakt met de korpsbeheerders liggen vast in het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003–2006 (Landelijk Kader)<sup>1</sup>. Wij hebben niet in detail aangegeven welke zaken precies moeten worden aangepakt maar aan migratie gerelateerde criminaliteit zal zeker aandacht krijgen. De prioritering en aansturing van strafrechtelijke onderzoeken op regionaal niveau vindt plaats langs de normale gezagslijn van het OM. Daarnaast valt via de lijn van de intensivering van het vreemdelingtoezicht eveneens een impuls op de aanpak van migratie gerelateerde criminaliteit te verwachten. Ook hiervoor zijn afspraken vastgelegd in het Landelijk Kader.

In het veiligheidsprogramma is ten tweede de oprichting van de nationale en bovenregionale recherche aangekondigd. Vormen van migratiecriminaliteit die het karakter hebben van regio-overschrijdende midden-criminaliteit dienen plaats te vinden binnen de systematiek van de bovenregionale recherche. Onderzoeken die het karakter hebben van onderzoeken naar vormen van zware en georganiseerde misdaad, die qua groepering of aard, een landelijk of internationaal karakter hebben, kunnen worden uitgevoerd door de nationale recherche (aanbeveling 19 van Faber). Met betrekking tot de wijze waarop wij de nationale en bovenregionale recherche inrichten, hebben wij uw Kamer op 28 november 2002 geïnformeerd (Nationale en bovenregionale recherche, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 250, nr. 4). In deze brief hebben wij uw Kamer ook gemeld dat de Unit Mensensmokkel (UMS), een van de onderdelen van de Taskforce, ondergebracht zal worden bij de nationale recherche (zie op dit aspect ook de aanbevelingen 28 en 29 van Faber). Met betrekking tot de rol en taken van de landelijk Officier van Justitie mensensmokkel, mensenhandel en kinderporno vindt momenteel binnen het OM overleg plaats.

#### *Het IAM*

Het Informatie- en Analysecentrum mensensmokkel (IAM) vormt een belangrijke – ketenbrede – schakel in de informatiehuishouding op het terrein van mensensmokkel en vormen van migratiecriminaliteit. Naar aanleiding van het rapport Faber (aanbevelingen 30, 31, 32, 34 en 35) zal het IAM op een gelijke wijze worden aangestuurd als de overige onderdelen van het KLPD. Het IAM wordt een integraal onderdeel van het KLPD

---

<sup>1</sup> Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003–2006, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 824, nr. 1.

en het gezag over het IAM is in handen van de Hoofdofficier van Justitie van het Landelijk Parket. Er wordt uitgegaan van de huidige functionaliteiten en doelgroepen van het IAM en het IAM blijft multidisciplinair samengesteld, dat wil zeggen bestaande uit medewerkers van politie, IND, KMar en de Belastingdienst. Dit betekent dat de periodieke beeldvorming van migratiecriminaliteit waarmee het IAM onder andere is belast en de informatiepositie van het IAM mede ten dienste zullen staan van deze organisaties. Het IAM werkt nauw samen met de Informatie Eenheid Mensenhandel (IEM) en het Informatieknooppunt Politie (IKP) dat opsporingsonderzoeken op het gebied van middencriminaliteit voorbereidt. Ook het IEM en het IKP vormen onderdelen van het KLPD. Het IEM wordt eveneens aangestuurd door het hoofd IAM. Daarnaast werkt het IAM nauw samen met het Bureau Migratiecriminaliteit (BMC) van de KMar.

#### *Informatiehuishouding*

Voor een effectieve aanpak van en sturing op de problematiek van migratiecriminaliteit is de informatie-huishouding cruciaal. Faber constateert dat met betrekking tot het informatievraagstuk te weinig is stilgegaan bij de niet-instrumentele problemen rond informatie-uitwisseling (zie ook aanbeveling 8 van Faber). Binnen de politie wordt vanuit diverse invalshoeken gewerkt aan een verbetering van de informatie-uitwisseling. Toegewerkt wordt naar een landelijke informatiehuishouding voor het politiewerk, waarbij naar verwachting in 2003 wordt gestart met de uitrol van de ICT-voorziening ten behoeve van de opsporing. Deze voorziening maakt het mogelijk voor korpsen om eenduidige opsporingsinformatie uit te wisselen, zowel onderling als op landelijk niveau. Hiermee kan bijvoorbeeld de beschikbare informatie met betrekking tot mensensmokkel op landelijk niveau door het IAM worden geanalyseerd. Verder zijn ten behoeve van de coördinatie van informatie ten aanzien van de strafrechtelijke handhaving en de openbare orde zowel op regionaal als landelijk niveau (bij het KLPD) informatieknooppunten ingericht. De politie kan via deze informatieknooppunten relevante informatie of verzoeken daartoe snel verwerken. Tenslotte geeft de inrichting van de nationale en bovenregionale recherche mede een impuls aan de gewenste ontwikkeling op het terrein van de informatie-uitwisseling.

#### *KMar*

De Koninklijke Marechaussee levert een belangrijke bijdrage aan de aanpak van mensensmokkel (zie ook Mensensmokkel, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 27 204, nr. 18). Dit gebeurt in het kader van de politietaak op Schiphol en andere luchthavens, in het verlengde van haar politietaak ingevolge de Vreemdelingenwet (grensbewaking en mobiel toezicht vreemdelingen) én door assistentieverlening aan de politie middels de teams Grensoverschrijdende Criminaliteit (GOC's). In het kader van het actieplan terrorismebestrijding en veiligheid wordt de opsporingscapaciteit van de KMar ten behoeve van de bestrijding van mensensmokkel uitgebreid. Met betrekking tot het beheer van en het gezag over de researchcapaciteit van de KMar beveelt Faber aan de huidige situatie te heroverwegen (aanbevelingen 24, 25 en 26). Op dit aspect kunnen wij uw kamer melden dat thans tussen het Ministerie van Justitie, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Defensie overleg plaatsvindt omtrent de positionering, inzet en aansturing van de GOC-capaciteit. Op voorhand stellen wij vast dat GOC-capaciteit beschikbaar blijft voor de bestrijding van mensensmokkel.

De Minister van Justitie,  
J. P. H. Donner

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
J. W. Remkes

