

Vergaderjaar 2013–2014

28 638

Mensenhandel

Nr. 120

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 juni 2014

Op 13 mei jl. heb ik u het rapport «Mensenhandel in en uit beeld 2» van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (verder: Nationaal Rapporteur) toegezonden (Kamerstuk 28 638, nr. 114). Zoals ik reeds aangaf in de begeleidende brief, acht ik dit rapport van groot belang voor het zicht op de verschillende verschijningsvormen van mensenhandel en daarmee voor een meer informatiegestuurd aanpak van mensenhandel. De rapportage laat zien dat met de brede, integrale aanpak van mensenhandel goede resultaten worden bereikt. Ook ziet de Nationaal Rapporteur op een aantal punten ruimte voor verbeteringen: wat betreft de bescherming van de slachtoffers, maar ook wat betreft de opsporing en vervolging van de daders en criminele netwerken. Een aantal aanbevelingen in het rapport ziet op verbeteringen die op het gebied van de bescherming van slachtoffers en registratie kunnen worden geïnitieerd. In dat kader wordt vooral verwezen naar het Nationaal Verwijzingsmechanisme Slachtoffers Menschenhandel. Hierover bericht ik u separaat. In deze brief ga ik met name in op de conclusies en aanbevelingen op het gebied van opsporing en vervolging en zal ik kort ingaan op de conclusies van de Nationaal Rapporteur ten aanzien van de bescherming van amv's tegen mensenhandel en de West-Afrikaanse slachtoffers.

Conclusies en aanbevelingen van het rapport op hoofdlijnen

De impuls die de afgelopen jaren gegeven is aan de aanpak van mensenhandel komt tot uitdrukking in het merendeel van de cijfers. Zo heeft de KMar de afgelopen jaren geïnvesteerd in controles aan de grens, en als gevolg daarvan zijn in 2012 aanzienlijk meer mogelijke slachtoffers gesignaleerd en gemeld aan CoMensha. Uit het rapport blijkt dat het aantal bij het OM ingeschreven zaken mensenhandel in de afgelopen vier jaar meer dan is verdubbeld: van 141 zaken in 2009 naar 311 zaken in 2012. In lijn met die ontwikkeling is dat jaar ook een groot aantal mensenhandelzaken door de rechter in eerste aanleg afgedaan. Daarnaast is positief dat het aantal veroordelingen voor mensenhandel in 2012 t.o.v.

voorgaande jaren flink is gestegen. Daarbij is een tendens naar zwaardere straffen waarneembaar: in 2012 was de gemiddelde duur van de opgelegde voorwaardelijke vrijheidsstraffen 781,0 dagen t.o.v. 616,3 dagen in 2010. In strafzaken in de regio's Den Haag en Amsterdam zijn verdachten veroordeeld tot tien jaar gevangenisstraf. Ook hoger beroepzaken betreffen veelal veroordelende vonnissen met vaker zwaardere strafopleggingen, aldus de Nationaal Rapporteur.

De Nationaal Rapporteur heeft kwalitatief onderzoek gedaan naar 77 opsporingsonderzoeken uit de periode 2008–2012. Geconstateerd wordt dat die onderzoeken tot weinig opgelegde ontnemingsmaatregelen hebben geleid: hoewel duidelijk is dat het om omvangrijke bedragen gaat, zijn geldstromen nog onvoldoende in beeld. De Nationaal Rapporteur concludeert verder dat er in de bestudeerde onderzoeken weliswaar enig zicht is op criminele netwerken en faciliteerders, maar dat zij onvoldoende worden aangepakt. Die conclusie wordt onder andere gebaseerd op het feit dat in weinig gevallen «deelname aan een criminele organisatie» als bedoeld in artikel 140 Sr ten laste wordt gelegd. In haar rapport vraagt de Nationaal Rapporteur daarnaast aandacht voor het feit dat niet duidelijk is welke opvolging wordt gegeven aan mensenhandelsituaties, waarbij het slachtoffer geen aangifte durft te doen. Ten slotte beveelt de Nationaal Rapporteur aan om een nadere landelijke analyse te doen van aangiften van Afrikaanse mogelijke slachtoffers die vanwege te weinig opsporingsindicaties niet konden worden doorgezet. In het vervolg van deze brief kom ik terug op deze punten.

Mede in het verlengde van deze conclusies doet de Nationaal Rapporteur in haar rapportage de volgende aanbevelingen op het gebied van registratie aan het OM en de politie:

- Er wordt aanbevolen de politieregistraties zodanig in te richten dat op landelijk niveau in ieder geval inzichtelijk wordt gemaakt hoeveel mensenhandelsituaties de politie in beeld heeft en om wat voor mensenhandelvormen het gaat;
- Het OM wordt aanbevolen het soort mensenhandelzaak te registreren: seksuele uitbuiting, uitbuiting buiten de seksindustrie of andere vormen van mensenhandel;
- Het OM wordt aanbevolen de aangiften, waarin vrijwel onmiddellijk wordt geseponneerd en waaraan geen parketnummer wordt toegekend op structurele en eenduidige wijze te registreren, bijvoorbeeld door aan deze aangiften wél een parketnummer toe te kennen.

Reactie op de aanbevelingen

Zowel het positieve beeld dat het rapport schetst, de weergegeven goede resultaten, als de ruimte voor verbetering op onderdelen van de aanpak worden herkend. In het licht van de doorlichting van de 77 opsporingsonderzoeken, een selectie uit onderzoeken over de periode 2008–2012, en gelet op het feit dat de ontwikkelingen op de aanpak van mensenhandel sindsdien niet stil hebben gestaan, is het nu vooral zaak mogelijke concrete verbeterpunten voor de aanpak van mensenhandel serieus te bezien. Dit mede om de impuls die de laatste jaren aan de opsporing en vervolging van mensenhandel is gegeven waar nodig aan te scherpen.

In aansluiting op de aanbeveling van de Nationaal Rapporteur wordt ook gestreefd om nog in 2015 de uitsplitsing van het soort mensenhandelzaken (seksuele uitbuiting, uitbuiting buiten de seksindustrie of andere vormen van mensenhandel) binnen de registratie van het OM te realiseren. Bovendien registreert de politie sinds april dit jaar mensenhandelzaken (273f Sr) en mensensmokkelzaken (197a Sr) met aparte feitencodes.

Hiermee meen ik tegemoet te komen aan de wens van de Nationaal Rapporteur.

Ten aanzien van de aanbeveling van de Nationaal Rapporteur met betrekking tot het toekennen van parketnummers aan aangiften waar wegens onvoldoende opsporingsindicaties geen verder onderzoek volgt, bezien Openbaar Ministerie en politie op welke wijze hier concreet invulling aan gegeven kan worden, zonder dat dit tot een verzwarende van de administratieve lasten leidt. Hierbij dient tevens te worden benadrukt dat aan de zaken waarop de Nationaal Rapporteur doelt geen parketnummer wordt toegekend, omdat er in deze gevallen veelal geen verdachten concreet in beeld zijn en de zaak dan ook niet wordt overgedragen door de politie aan het OM. Graag merk ik op dat ik van mening ben dat nog meer gedetailleerde registraties niet direct ten goede komen aan de informatiegestuurde aanpak van mensenhandel. Mijn voorkeur gaat er naar uit om, waar nodig, een diepteanalyse uit te voeren aan de hand van concrete onderzoeken, zoals het onderzoek van de Nationaal Rapporteur naar de 77 opsporingsonderzoeken.

In het onderstaande zal ik meer puntsgewijs ingaan op de conclusies van het rapport, die met name zien op het verder versterken van opsporing en vervolging.

Aanpak faciliteerders en aanscherpen barrièremodel

De rol van faciliteerders is nadrukkelijk een aandachtspunt binnen de aanpak van mensenhandel: naast het gezamenlijk optrekken van verschillende overheidsdiensten wordt samenwerking gezocht met bijvoorbeeld hulpverleningsinstanties (NGO's) en private partners om de faciliteerders van mensenhandel aan te pakken. Deze vorm van samenwerking wordt door het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel, in de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIECs) en in het Landelijk Informatie- en Expertisecentrum voor de politie, ondersteund. De geïntegreerde aanpak wordt geborgd binnen het informatieproces en binnen de context van programmatisch handhaven en opsporen door de politie.

De doorlichting van de 77 onderzoeken geeft meer inzicht in de modus operandi van de daders en criminele netwerken. Het onderzoek biedt concrete aanknopingspunten voor aanscherping van het barrièremodel. Te denken valt hierbij aan de aanpak van faciliteerders, zoals ronselaars, huisvesters en vervoerders en diegenen die voorzien in de benodigde documenten. Ook wordt duidelijk uit deze selectie opsporingsonderzoeken, zoals ook reeds bekend bij OM en politie, dat mogelijke slachtoffers bijvoorbeeld worden geronseld via het internet, op scholen en in de horeca. Faciliteerders die slachtoffers vervoeren vanuit het buitenland naar Nederland lijken het vaakst uit Midden- en Oost-Europa te komen, aldus de Nationaal Rapporteur.

Onder de vlag van de Taskforce mensenhandel, waarvan de derde termijn dit jaar is aangevangen, wordt tussen OM, opsporingsdiensten, gemeenten en andere partners waaronder Koninklijke Horeca Nederland, de Kamer van Koophandel en Jeugdzorg Nederland samengewerkt om barrières op te werpen tegen verschillende vormen van mensenhandel. Onderdeel van het barrièremodel is de focus op (bewuste) faciliteerders van mensenhandel. Bewuste faciliteerders worden ook nu al (strafrechtelijk) aangepakt, zoals blijkt uit verschillende opsporingsonderzoeken. Daarnaast worden onbewuste faciliteerders voorgelicht.

Op basis van de kennis over de modus operandi van deze faciliteerders, volgend uit het onderzoek van de Nationaal Rapporteur, kunnen mogelijk nog meer en effectievere drempels worden opgeworpen tegen mensenhandel. Aangezien naast OM en politie hier met name ook andere partners van meerwaarde kunnen zijn, zal in het kader van de Taskforce worden bezien op welke wijze (bewuste) faciliteerders aangepakt of voorgelicht kunnen worden.

Ontnemen crimineel vermogen

Het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel en het vergoeden van de schade van slachtoffers zijn belangrijke onderdelen van de aanpak van mensenhandel. Er zijn meerdere voorbeelden van recente zaken waarin hoge bedragen aan schadevergoeding zijn uitgekeerd. Zo is in de regio Noord-Nederland vorig jaar door het Hof in een mensenhandelzaak een schadevergoeding toegekend van 843.500 euro. Bij mensenhandel gaat het de daders bij uitstek om geldelijk gewin. Uitgangspunt is dan ook dat een financieel onderzoek een vast onderdeel vormt van het opsporingsonderzoek, dan wel dat aan dossiers een financiële paragraaf wordt toegevoegd. Dit uitgangspunt geldt dus ook in mensenhandelzaken. Momenteel wordt er door politie en OM reeds ingezet op ontneming en ik denk dat het nog beter kan. Ik zal met OM en politie bespreken hoe we deze ambitie kunnen realiseren.

Het voorgaande neemt niet weg dat het in bepaalde gevallen lastig is goed zicht te krijgen op de geldstromen. De Nationaal Rapporteur stelt in haar rapportage dat in veruit de meeste opsporingsonderzoeken die zij heeft onderzocht geen Strafrechtelijk Financieel Onderzoek (SFO) is gestart. Er zijn verschillende instrumenten die ingezet kunnen worden t.b.v. financiële ontneming; een SFO is één van deze instrumenten. In het kader van het landelijk ketenprogramma Afpakken zullen OM, politie en andere betrokken partners nader bezien hoe deze instrumenten beter benut kunnen worden.

Meer doorrechercheren naar achterliggende criminele netwerken

Ook is volgens de Nationaal Rapporteur uit het onderzoek van de 77 opsporingsonderzoek gebleken dat in veel gevallen weliswaar een crimineel samenwerkingsverband (CSV) van meer dan twee leden in beeld was, maar dat een criminele organisatie – in de zin van artikel 140 Sr – nauwelijks ten laste wordt gelegd. Zoals de Nationaal Rapporteur zelf ook al stelt, overlappen deze termen elkaar niet geheel. Bovendien is hierbij met name relevant dat artikel 140 Sr in veel gevallen moeilijk bewijsbaar is. Dit lijkt ook het geval te zijn in de specifieke 77 opsporingsonderzoeken die door de Nationaal Rapporteur nader zijn geanalyseerd. Het OM beziet bij de vervolging van daders die onderdeel uitmaken van criminele netwerken per geval voor welke feiten zij het beste tot een vervolging kunnen komen en of een vorm van medeplegen daadwerkelijk bewijsbaar is. Kortom, ook bij de aanpak van daders en netwerken staat maatwerk voorop. Zo concludeerde de Nationaal Rapporteur bijvoorbeeld in een jurisprudentieonderzoek van 2012 dat in het merendeel van de tenlasteleggingen en bewezenverklaringen in mensenhandelzaken sprake is van medeplegen. Het in georganiseerd verband (twee of meer verenigde personen) plegen van mensenhandel is een strafverzwarende omstandigheid (art. 273f Sr, lid 3, onder 1) en wordt door het OM eveneens meegenomen in de bepaling van de strafeis. In het mensenhandelonderzoek Buidelwolf, dat eind 2013 voor de rechter is gebracht, zijn zes verdachten mede veroordeeld voor art. 140 Sr.

Uit de rapportage is ook gebleken dat een belastende verklaring, al dan niet in de vorm van een aangifte, vaak een belangrijk onderdeel is van de opsporingsonderzoeken. Tijdens het mensenhandelonderzoek volgen vaak nog meer verklaringen van (andere) slachtoffers. In 95% van de doorgelichte opsporingsonderzoeken heeft uiteindelijk ten minste één van de slachtoffers een verklaring afgelegd, al dan niet in de vorm van een aangifte, aldus de Nationaal Rapporteur. In het merendeel van de onderzoeken vormde andere (opsporings)informatie de aanleiding tot de start van het onderzoek. In 78% van de onderzochte onderzoeken zouden alle slachtoffers een belastende verklaring hebben afgelegd, al dan niet in de vorm van een aangifte.

Deze cijfers vallen in positieve zin op, mede gezien de aanname dat bij mensenhandel doorgaans geen sprake is van een hoge aangiftebereidheid, vanwege de aard van het delict en de aard van het slachtofferchap. In de aanpak mensenhandel wordt daarom met name focus gelegd op:

- Het verkrijgen van signalen van mensenhandel over de volle breedte en het gaandeweg tijdens een onderzoek winnen van het vertrouwen van de slachtoffers;
- Campagnes van Meld Misdaad Anoniem, zoals de op 12 juni jl. gestarte hernieuwde «Schijn bedriegt-campagne»;
- Landelijke actiedagen van onder meer politie en OM, waarbij actief op zoek wordt gegaan naar mogelijke mensenhandelsituaties.

Naast deze doorlopende acties wordt momenteel bovendien bezien hoe de drempel tot het doen van aangifte bij slachtoffers verlaagd kan worden, onder meer in samenwerking met de opvang. Ik zal in het kader van mijn toezegging in het AO mensenhandel d.d. 31 oktober jl. (Kamerstuk 28 638, nr. 108) aan uw Kamer als eerste aanzet tot het bezien van de mogelijkheden tot drempelverlaging van aangiftebereidheid een pilot starten – in samenwerking met de politie en de opvang – door inrichting van een verhoorstudio in de opvang. Voor nadere verduidelijking verwijs ik naar mijn brieven aan uw Kamer over het Nationaal Verwijzingsmechanisme Slachtoffers Mensenhandel en de brief inzake de overige toezeggingen tijdens de AO's mensenhandel d.d. 31 oktober 2013 en kinderhandel d.d. 15 januari 2014 (Kamerstuk 28 638, nr. 109).

Tenslotte is het zo dat regelmatig strafrechtelijke mensenhandelonderzoeken worden opgestart op informatie, anders dan aangiften.

West Afrikaanse slachtoffers

De Nationaal Rapporteur maakt verder melding van een opvallende ontwikkeling dat (West-)Afrikaanse mogelijke slachtoffers steeds minder vaak in beeld lijken te zijn. Zo blijkt uit de CoMensha-registraties dat sprake is van minder geregistreerde mogelijke slachtoffers met Nigeriaanse nationaliteit, zowel relatief als absoluut. De Nationaal Rapporteur Mensenhandel meldt in dit kader eveneens dat uit de opvang- en hulpverleningsinstanties signalen bestaan dat deze groep slachtoffers minder vaak dan voorheen zouden worden geïnformeerd over het recht op de bedenktijd.

Uitgangspunt van de verblijfsregeling mensenhandel is dat wanneer een mogelijk slachtoffer van mensenhandel wordt aangetroffen dan wel wanneer een mogelijk slachtoffer zich zelf meldt, de politie hem/haar bij de geringste aanwijzing van mensenhandel informeert over het recht op drie maanden bedenktijd en het doen van aangifte. Meerdere organisaties in het veld geven volgens de Nationaal Rapporteur bovendien aan dat slachtoffers minder vaak aangifte lijken te doen van mensenhandel en ook

minder gebruik lijken te maken van de aan de aangifte gekoppelde vergunning van de Verblijfsregeling Mensenhandel. In plaats daarvan dienen zij, mogelijk op advies van hun advocaat, een asielerzoek in. Met de Nationaal Rapporteur ben ik het daarom eens dat eenduidige verklaringen voor deze bevindingen vooralsnog ontbreken.

Naar aanleiding van de doorlichting van de verblijfsregeling mensenhandel zal worden ingezet op het verkrijgen van inzicht hierin. Ik verwijs u dan ook naar de brief over de doorlichting van de verblijfsregeling mensenhandel.

Ook pleit de Nationaal Rapporteur voor een nadere landelijke analyse van aangiften van Afrikaanse mogelijke slachtoffers die, vanwege te weinig opsporingsindicaties, niet konden worden doorgezet. (West-)Afrikaanse slachtoffers worden als één van de prioriteiten genoemd binnen de tactische programma's van de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie. Vanuit de Landelijke Eenheid wordt nader onderzoek gedaan naar de aard en omvang van mensenhandel, waarbij West-Afrikaanse mogelijke slachtoffers betrokken zijn. Dit mede aangezien aangiften van West-Afrikaanse mogelijke slachtoffers veelal weinig opsporingsindicaties bevatten.

Bescherming amv's tegen mensenhandel

Amv's vormen een kwetsbare groep voor wie in het vreemdelingenbeleid speciale aandacht, begeleiding en voorzieningen zijn. Bescherming van amv's tegen mensenhandel is belangrijk en hiertoe is de beschermde opvang (BO) ingericht. Het rapport geeft veel inzicht in kwantitatieve informatie omtrent deze groep amv's. Met de Nationaal Rapporteur ben ik van mening dat bescherming van amv's tegen mensenhandelaren van groot belang is. Daarom is het ook zaak om steeds te kijken waar verbeteringen mogelijk zijn. Een van de gerealiseerde verbeteringen is het feit dat Nidos de slachtoffers aan CoMensha meldt.

De suggestie dat een groot deel van de amv's die na de BO in een reguliere amv-voorziening verblijven hieruit zouden verdwijnen om alsnog in handen te vallen van mensenhandelaren, herken ik niet. Ten eerste vind ik het belangrijk te benadrukken dat er geen aanwijzingen zijn dat amv's die met onbekende bestemming uit reguliere amv-opvanglocaties verdwijnen (vooral) in handen van mensenhandelaren vallen. Hierover heb ik uw Kamer meerdere malen geïnformeerd. Laatstelijk is door de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie navraag gedaan bij het COA en hieruit blijkt dat amv's vooral aangeven uit de amv-opvang te willen vertrekken omdat zij bijna 18 jaar oud zijn en zij dan geen recht meer hebben op opvang, of omdat zij willen doorreizen naar familie of vrienden in andere landen. Vaak weten voogden en/of COA-mentoren de verblijfplaats van de amv die uit de amv-opvang is weggegaan. Ook het rapport vermeldt dit op basis van schriftelijke informatie van het COA.

De suggestie dat juist de amv's die eerder in de BO verbleven, na overplaatsing naar een reguliere amv-opvang, alsnog verdwijnen en in handen van mensenhandelaren vallen, wordt ook niet gestaafd door objectieve informatie. Het rapport laat zien dat in 2012 het aantal amv's dat met onbekende bestemming is vertrokken uit een COA-locatie is gestegen, doch een relatie met de populatie amv's die eerder in de BO verbleef is hier niet aangetoond. Volgens de gegevens in het rapport zijn de meeste amv's na vertrek uit de BO nog lange tijd in beeld van het COA.

Uitgangspunt van de BO is de bescherming van amv's tegen mensenhandelaren. Van groot belang is daarnaast de aanpak in de BO, waarbij amv's

weerbaar worden gemaakt tegen mensenhandelaren. Pas na afronding van dit programma, als de betrokken partijen in de BO – die in de afgelopen jaren veel expertise hebben opgedaan – van oordeel zijn dat de amv voldoende weerbaar is tegen de mensenhandelaar, wordt de amv in een reguliere amv-opvang geplaatst zolang er nog sprake is van minderjarigheid. De suggestie dat zij vervolgens (grote kans hebben om alsnog te) verdwijnen en in handen van mensenhandelaren vallen, doet naar mijn mening geen recht aan de serieuze en professionele aanpak van de partners die betrokken zijn bij de BO. Hiermee is natuurlijk niet gegarandeerd dat geen van deze jongeren alsnog in verkeerde handen valt. Ik vind het dan ook belangrijk dat de begeleiding in de BO zorgvuldig plaatsvindt; deze wordt indien nodig ook aangepast, zoals enige tijd geleden is gebeurd. Ook loopt er op dit moment een project onder leiding van Nidos om de regiefunctie van Nidos binnen de BO verder te verbeteren.

In het AO Kinderhandel van 14 januari 2014 heb ik toegezegd dat ik zou onderzoeken of het mogelijk is om mogelijke slachtoffers van mensenhandel die eerst in de BO opgevangen worden langer te begeleiden en in de BO meer maatwerk te leveren. Deze toezeggingen worden op dit moment nader onderzocht. Uw Kamer wordt daarover in het najaar geïnformeerd.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten