



Ministerie van Defensie

Beleidsdoorlichting

De inzet van de Koninklijke Marechaussee voor
mensenhandel en mensensmokkel

Maart 2013

"It is also shocking how far many smuggled products, and people, travel before they reach their destination. Corruption, coercion and white collar collaborators (in the private and public sectors) lower risk to international mafias while the effective logistics they provide increases mafia profits. This model has made transnational crime one of the world's most sophisticated and profitable businesses."

Antonio Maria Costa
Executive Director
United Nations Office on Drugs and Crime

Bron: The Globalization of Crime, UNODC, 2010

Inhoudsopgave

1	Samenvatting	5
2	Inleiding	7
2.1	Aanleiding en doel van de beleidsdoorlichting	7
2.2	Aanpak en werkwijze	7
2.3	Evaluatiemethodiek: mogelijkheden en beperkingen	8
2.4	Afbakening onderzoek	8
2.5	Centrale onderzoeksvragen	9
2.6	Bronnen	9
2.7	Onafhankelijke toetsing	10
2.8	Opbouw rapport	10
3	Probleemanalyse	11
3.1	Inleiding	11
3.2	Beheer- en gezagsstructuur Koninklijke Marechaussee	11
3.3	Probleemanalyse	11
3.3.1	Mensensmokkel	12
3.3.2	Mensenhandel	13
3.4	Achtergrond van de beleidsinspanning	17
3.4.1	Mensensmokkel	17
3.4.2	Mensenhandel	18
3.5	Motivering rol van de overheid (en specifiek de KMar)	19
3.6	Deelconclusie	19
4	Beleidsinstrumenten	20
4.1	Inleiding	20
4.2	Beleidsdoelstellingen en beoogde effecten	20
4.2.1	Essentie beleid	20
4.2.2	Doelstellingen in de Rijksbegroting hoofdstuk X Defensie, beleidsartikel 24 "Koninklijke Marechaussee"	20
4.2.3	Overige doelstellingen	23
4.3	Beleidsinstrumenten in het kader van bestrijding mensenhandel/-smokkel door de Koninklijke Marechaussee	23
4.3.1	Recherche-onderzoeken	24
4.3.2	Informatie-uitwisseling	25
4.3.3	(Internationale) Samenwerking	27
4.4	Overzicht van de financiële middelen	29
4.5	Deelconclusie	30
5	Beleidsuitvoering en bereikte effecten	31
5.1	Inleiding	31
5.2	Inzet en werking instrumenten	31
5.2.1	Recherche-onderzoeken	31
5.2.2	Informatie-uitwisseling en (internationale) samenwerking	344
5.3	Uitgaven	34
5.4	Doeltreffendheid van het beleid	35
5.4.1	Recherche-onderzoeken	35

5.4.2	Informatie-uitwisseling	37
5.4.3	(Internationale) Samenwerking	38
5.4.4	Overige bevindingen	40
5.5	Doelmatigheid van het beleid	42
5.6	Ontwikkelingen huidige situatie	44
5.6.1	Grenspolitietaat	44
5.6.2	PTTC	44
5.7	Deelconclusie	45
6	Conclusies en aanbevelingen	47
6.1	Conclusie: motivatie rol overheid	47
6.2	Conclusie: Doeltreffendheid en doelmatigheid beleid	477
6.3	Eindconclusie	48
6.3.1	Aanbevelingen algemeen	48
6.3.2	Aanbevelingen mbt de inzet van de beleidsinstrumenten	48
6.3.3	Overige aanbevelingen	49
Bijlage 1: Overzicht bronvermelding		
Bijlage 2: Overzicht geïnterviewden		
Bijlage 3: Lijst van gebruikte afkortingen		

1 Samenvatting

In 2012 heeft het ministerie van Defensie de *beleidsdoorlichting mensenhandel/mensensmokkel* uitgevoerd conform de daartoe geldende begrotingsvoorschriften. De beleidsdoorlichting heeft als doel te onderzoeken of de Koninklijke Marechaussee (KMar) effectief en doelmatig is ingezet bij de bestrijding/aanpak van mensensmokkel en mensenhandel. Het gaat niet over de effectiviteit van het beleid zelf.

Het onderzoek beslaat de periode 2009 tot en met 2011. Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van schriftelijke bronnen en interviews met sleutelfunctionarissen in- en extern de KMar. Bij het onderzoek is mw. mr. C.E. Dettmeijer-Vermeulen, de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, als onafhankelijke deskundige betrokken.

Mensensmokkel en mensenhandel zijn te onderscheiden vormen van (georganiseerde) criminaliteit met duidelijke raakvlakken maar ook verschillen. Bij mensensmokkel staat de illegale grenspassage centraal en (het ontbreken van) een verblijfsrechtelijke status in Nederland. Bij mensenhandel staat de uitbuiting van slachtoffers centraal. Grenspassage is een veel voorkomend element in de modus operandi van mensenhandelaren. De bestrijding van mensensmokkel is expliciet als taak van de KMar in de Politiewet opgenomen. De bestrijding van mensenhandel niet. Uitgezonderd op die terreinen waarbij de KMar de algemene politietaak heeft (luchthavens, militairen) onthoudt de KMar zich dan ook van optreden in het kader van de bestrijding van mensenhandel, tenzij de KMar daar bij de uitoefening van haar eigen taken mee wordt geconfronteerd. De aanwezigheid van de KMar op de grens en in de grensstreek is echter relevant voor de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel.

De KMar is onder beheer van het ministerie van Defensie (beleidsartikel 24 van hoofdstuk X "Defensie" van de Rijksbegroting). Het gezag over de inzet van de KMar in het kader van de bestrijding mensensmokkel en mensenhandel ligt bij het ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J). De bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel draagt bij aan respectievelijk de beheersing van de vreemdelingenstroom en een krachtiger aanpak van georganiseerde criminaliteit. In dat kader voert de KMar recherche-onderzoeken uit, wisselt het informatie uit en werkt het (internationaal) samen. Voor de daarmee samenhangende activiteiten is op jaarbasis een bedrag van € 12,7 miljoen begroot. Daarin is de capaciteit van de KMar die belast is met de uitvoering van de taken van de KMar op de grens en in de grensstreek (de grensbewaking en het Mobiel Toezicht Veiligheid) niet begrepen.

Voor de beantwoording van de vraag of de inzet van de KMar over de jaren 2009 – 2011 bij de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel effectief en doelmatig is geweest, waren voor dit doel bruikbare kwantitatieve gegevens slechts beperkt voor handen. De managementinformatie die beschikbaar was, gaf geen consistent inzicht in de ontwikkeling over de jaren. De resultaten van de interviews met de externe respondenten vormen daarom in belangrijke mate de basis voor de beschouwing van de doeltreffendheid van het beleid.

Als een rode draad door de gehele beleidsdoorlichting loopt de vraag of het wenselijk dan wel noodzakelijk is de mogelijkheden van de KMar te verruimen om meer te kunnen betekenen in de bestrijding van mensenhandel. Daarbij is vooral te denken aan de mogelijkheid om gericht informatie te kunnen verzamelen, door te kunnen pakken bij geconstateerde incidenten op het vlak van mensenhandel en zelfstandig recherche-onderzoek te kunnen doen. De nadruk ligt dan op de grensoverschrijdende elementen van het mensenhandelproces. Dit rapport doet geen uitspraak of daarvoor een aanpassing van de wettelijke taakstelling van de KMar (Politiewet) noodzakelijk is. Alternatieve oplossingen zijn in het kader van deze beleidsdoorlichting niet onderzocht.

De bijdrage van de KMar aan de bestrijding van internationaal georganiseerde mensensmokkelnetwerken kan worden verhoogd. De KMar dient daartoe een adequate informatiepositie op te bouwen. De volledige capaciteit van KMar op de grens en in de grensstreek en het internationale liaisonnetwerk dient hiervoor te worden benut. Verder sluiten de huidige ontwikkelingen binnen de KMar hier goed bij aan zoals de centrale rol die de *intelligence* functie krijgt binnen de operationele bedrijfsvoering en de inrichting van een *Profiling, Targetting en Tasking Centrum* (PTTC).

Investeren in (internationale) samenwerking draagt ook in hoge mate bij aan de verbetering van de informatiepositie. Nationaal neemt de KMar deel aan de Taskforce Aanpak Mensenhandel en participeert de KMar in het Expertisecentrum Mensensmokkel en Mensenhandel (EMM) en het Expertisecentrum Identiteits- en Documentenfraude (ECID). De samenwerking met de Nationale Politie kan op punten verder worden verbeterd. Internationaal moet worden geïnvesteerd in de Europese Samenwerking waaronder via Frontex-operaties. Dit is in lijn met de huidige voornemens van de KMar.

Op het vlak van de interne bedrijfsvoering van de KMar is de maximale functieduur in relatie tot de opbouw van de benodigde expertise voor de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel een aandachtspunt.

Eindconclusie

In de periode 2009 tot en met 2011 is de KMar – voor zover dit op basis van de beschikbare en verkregen informatie kon worden beoordeeld – vanuit haar aanwezigheid aan de fysieke land-, lucht- en zeegrenzen in het kader van het Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV) en de grensbewaking, effectief en doelmatig mensensmokkel en mensenhandel tegengegaan. Effectiviteit en doelmatigheid kunnen verder worden verhoogd als invulling wordt gegeven aan een aantal aanbevelingen.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding en doel van de beleidsdoorlichting

Het uitvoeren van beleidsdoorlichtingen is een wettelijke verplichting. Elk ministerie dient zijn beleidsdoelstellingen te evalueren en daarover te rapporteren aan de Tweede Kamer. De wijze waarop dat moet gebeuren is vastgelegd in de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften. Een ministerie kan daarbij zijn eigen programma vaststellen. Defensie heeft in zijn begrotingen van 2011 en 2012 aangekondigd eind 2012 een beleidsdoorlichting naar "de inzet van de Koninklijke Marechaussee (KMar) voor mensenhandel en mensensmokkel" te voltooien en aan te bieden aan de Tweede Kamer.

Een beleidsdoorlichting heeft tot doel het afleggen van verantwoordelijkheid over het gevoerde beleid en het genereren van een leereffect. De beleidsdoorlichting "mensenhandel/mensensmokkel" heeft als doel te onderzoeken of de KMar effectief en doelmatig is ingezet bij de bestrijding/aanpak van mensensmokkel en mensenhandel. De beleidsdoorlichting onderzoekt niet de effectiviteit van het beleid zelf. Dat is een verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie (V&J) en, in het kabinet Rutte-I, de minister van Immigratie, Integratie en Asiel (I&A).

2.2 Aanpak en werkwijze

Volgens de Rijksbegrotingsvoorschriften dienen de volgende elementen in een beleidsdoorlichting te zijn opgenomen¹:

- Een beschrijving en analyse van het probleem dat aanleiding was voor het beleid.
- Een beschrijving en motivering van de rol van de rijksoverheid/Defensie.
- Een beschrijving van de onderzochte beleidsdoelstellingen.
- Een beschrijving van de gehanteerde instrumenten en analyse van de (maatschappelijke) effecten daarvan.
- Een beschrijving van de budgetten die zijn ingezet.

Bij het ministerie van Defensie is een projectteam ingesteld voor het uitvoeren van de beleidsdoorlichting "mensenhandel/mensensmokkel" langs bovenstaande lijnen. De beleidsdoorlichtingen worden door de beleidsverantwoordelijken zelf uitgevoerd. Defensie heeft contact onderhouden met het ministerie van Financiën, om te garanderen dat aan de voorwaarden voor doorlichtingen wordt voldaan. De doorlichting is tevens afgestemd met het ministerie van V&J, als bevoegd gezag.

Daarnaast is, conform de Rijksbegrotingsvoorschriften, een onafhankelijke externe deskundige betrokken, die het onderzoeksproces en de totstandkoming van het eindrapport heeft gevolgd en daarover een eigenstandig oordeel geeft (zie paragraaf 2.7).

Het onderzoek is gedaan aan de hand van literatuuronderzoek, interviews en de analyse van beschikbaar cijfermateriaal.

¹ Deze eisen volgen uit de Rijksbegrotingsvoorschriften, deel 1 'Onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid (RPE)'

2.3 Evaluatiemethodiek: mogelijkheden en beperkingen

Op verzoek van de Tweede Kamer is de defensiebegroting (vooralsnog) met name ingericht naar defensieonderdeel en niet naar beleidsthema's. Hoewel de defensiebegroting niet is ingericht om een directe relatie te leggen tussen beleidsthema's, activiteiten en de kosten hiervan wordt dat in de beleidsdoorlichtingen wel zo veel mogelijk benaderd. Verder wordt in elke doorlichting waar mogelijk aandacht besteed aan de behaalde effecten. Verantwoording van de verrichte activiteiten, geleverde prestaties en bijbehorende budgetten staat centraal. Indien hierbij de causale relatie tussen het defensiebeleid en de beoogde effecten niet kan worden aangetoond, zal zo mogelijk worden ingegaan op de plausibiliteit van deze relatie. Hierbij moet worden opgemerkt dat er tevens andere factoren van invloed op het beleid kunnen zijn geweest waardoor het moeilijk is de effecten van het beleid hiervan los te zien. Daarnaast worden sommige effecten pas op langere termijn zichtbaar.

De mate waarin de evaluatiemethodiek van een beleidsdoorlichting uitspraken kan genereren over de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid is mede afhankelijk van het materiaal dat beschikbaar is ter ondersteuning van de beleidsdoorlichting. Er zijn nog geen eerdere evaluaties naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid op het gebied van mensenhandel/mensensmokkel uitgevoerd. Het beschikbare onderzoeksmateriaal betreft voornamelijk openbare documenten zoals rapporten van relevante instanties. Daarnaast worden interviews gehouden met relevante spelers.

2.4 Afbakening onderzoek

De beleidsdoorlichting is van toepassing op begrotingsartikel 24 – Commando Koninklijke Marechaussee. Er zijn nog geen eerdere evaluaties uitgevoerd naar effectiviteit en de doelmatigheid van de inzet van de KMar bij de bestrijding/aanpak van mensensmokkel en mensenhandel.

De beleidsdoorlichting gaat over de periode 2009 tot en met 2011 omdat het College van procureurs-generaal in 2008 de *aanwijzing Mensenhandel* heeft vastgesteld, waarna een herijking van de inzet van de KMar heeft plaatsgevonden. Deze aanwijzing bepaalt voor de periode van 1 januari 2009 tot en met 31 december 2012 in hoge mate het beleid. In het rapport zal ter achtergrondinformatie echter ook het beleid van voor die tijd worden besproken.

De beleidsdoorlichting mensenhandel/mensensmokkel heeft betrekking op de inzet van de KMar bij de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel. Dit is begroot onder hoofdstuk X Defensie van de rijksbegroting, beleidsartikel 24.

2.5 Centrale onderzoeksvragen

De hoofdonderzoeksvraag van deze beleidsdoorlichting is:

Is de KMar in de periode 2009 tot en met 2011 vanuit haar aanwezigheid aan de fysieke land-, lucht en zee grenzen in het kader van het MTV en de grensbewakingstaak, effectief en doelmatig mensensmokkel en mensenhandel tegengegaan?

De deelvragen om tot beantwoording van deze beleidsdoorlichting te komen zijn:

1. Wat is het beleid ten aanzien van de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel en waar is dit vastgelegd?
2. Welke doelen worden er aan dit beleid gesteld en hoe worden deze doelen gewaardeerd?
3. Op welke wijze is dit beleid ten aanzien van de bestrijding mensensmokkel en mensenhandel geoperationaliseerd voor de KMar?
4. Worden de doelen smart geformuleerd en is het beleid voor (het personeel van) de KMar helder en duidelijk?
5. Hoe is de aanpak van mensensmokkel respectievelijk mensenhandel binnen de KMar georganiseerd?
6. Hoe verhoudt zich de uitvoering van de bestrijding van mensensmokkel ten opzichte van die van mensenhandel?
7. Hoeveel onderzoeken heeft de KMar opgepakt in het kader van de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel en over welke periode?
8. Hoeveel onderzoeken heeft de KMar gedaan en wat waren de uitkomsten van deze onderzoeken?
9. Uit welke taakvelden komen de onderzoeken naar mensensmokkel en mensenhandel voort?
10. Heeft het opnemen van de bestrijding mensensmokkel in de Politiewet bijgedragen aan een significante kwaliteitsverbetering en wat kan dit voor de bestrijding van mensenhandel betekenen?
11. Welke budgetten zijn ingezet bij de uitvoering van het beleid in het kader van mensensmokkel en mensenhandel door de KMar?
12. Wat zijn de resultaten van de inzet van de KMar met betrekking tot de aanpak mensensmokkel en mensenhandel?
13. Is de inzet van de KMar effectief en doelmatig geweest?
14. Zijn er aangrijpingspunten voor verbetering van de resultaten?

2.6 Bronnen

Voor het onderzoek zijn verschillende interviews gehouden en zijn bronnen geraadpleegd. Een overzicht van de geraadpleegde bronnen is opgenomen in bijlage 1. Het overgrote deel van de geraadpleegde bronnen is openbaar. Het betreft voornamelijk openbare documenten zoals rapporten van relevante instanties die geen beperkingen kennen ten aanzien van vertrouwelijkheid of rubricering.

In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de geïnterviewde personen. In bijlage 3 is een lijst met gebruikte afkortingen opgenomen.

2.7 Onafhankelijke toetsing

De Rijksbegrotingsvoorschriften 2012 schrijven voor dat bij elke beleidsdoorlichting een onafhankelijke deskundige betrokken dient te worden. Deze onafhankelijke deskundige moet het plan van aanpak toetsen en bezien of het evaluatieproces en het onderzoeksrapport voldoen aan de kwaliteitseisen die voor dergelijke doorlichtingen gebruikelijk zijn.

De leidende principes van de gestelde kwaliteitseisen zijn:

- 1) Objectiviteit: de evaluatie is gebaseerd op verifieerbare feiten. Er dient naar te worden gestreefd dat de gegevensbasis waarop de evaluatie is geënt geen onjuistheden bevat. De weergave van feiten dient duidelijk en herkenbaar gescheiden te worden van oordeelsvorming.
- 2) Transparantie: de evaluatie dient op een voor belanghebbenden en derden navolgbare wijze te worden uitgevoerd. Vraagstelling, gegevensbasis, gebruikte onderzoeksmethoden, bevindingen en conclusies dienen in het rapport op een heldere, toegankelijke wijze te worden weergegeven.
- 3) Validiteit: de evaluatie meet datgene wat volgens het plan van aanpak beoogt te worden gemeten en zulks op een voor de lezer navolgbare wijze.
- 4) Betrouwbaarheid: de onderzoeksresultaten uit de evaluatie zijn stabiel, dat wil zeggen, herhaling van het onderzoek leidt tot dezelfde bevindingen en conclusies.
- 5) Bruikbaarheid: de evaluatie resulteert in conclusies en aandachtspunten, die voor de gebruiker waardevol zijn, omdat zij aanleiding geven tot handelingen die binnen zijn vermogen liggen.

Bij deze beleidsdoorlichting is mevrouw mr. C.E. Dettmeijer-Vermeulen, Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, betrokken als onafhankelijke deskundige. Mevrouw Dettmeijer heeft versies van het onderzoeksrapport ontvangen ter advisering en becommentariëring, alsmede de uitgewerkte interviews en het eindrapport. Haar oordeel wordt samen met dit rapport aan het parlement gestuurd.

2.8 Opbouw rapport

In hoofdstuk 3 wordt het probleem dat ten grondslag ligt aan respectievelijk mensenhandel en mensensmokkel en de achtergronden daarvan nader verkend. Ook wordt de rol van de Overheid gemotiveerd. In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de beleidsinstrumenten die samenhangen met de inzet van de KMar bij de bestrijding van mensenhandel/mensensmokkel. Hierbij worden ook de financiële middelen betrokken, zoals ze ten grondslag liggen aan de defensiebegroting. In hoofdstuk 5 worden vervolgens de effecten van de inzet van de KMar beschouwd, waarbij de conclusie wordt getrokken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de inzet van de KMar bij de bestrijding van mensenhandel/mensensmokkel. Dit hoofdstuk wordt besloten met de huidige ontwikkelingen rond het nieuwe regeerakkoord en de ontwikkelingen binnen de KMar. Tenslotte wordt in hoofdstuk 6 het rapport afgesloten met conclusies en aanbevelingen.

3 Probleemanalyse

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven waarom de overheid optreedt tegen mensensmokkel en mensenhandel en waarom de KMar daarvoor wordt ingezet. Het hoofdstuk gaat verder in op de achtergronden van de beleidsinspanning. Alvorens hier op in te gaan wordt eerst beschreven wie verantwoordelijk is voor de beleidsinspanning en wat dat betekent voor de KMar die onder het beheer van het ministerie van Defensie valt.

3.2 Beheer- en gezagsstructuur Koninklijke Marechaussee

De verantwoordelijkheid voor het beleid dat aan de inzet van de KMar in het kader van de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel ten grondslag ligt, ligt bij de minister van V&J en het Openbaar Ministerie (OM). In de vorige kabinetsperiode lag dit (ook) bij de minister voor I&A. Daar, bij het bevoegd gezag, ligt ook de bevoegdheid om aanwijzingen te geven voor de uitvoeringspraktijk. De KMar maakt deel uit van het ministerie van Defensie en staat op de defensiebegroting. Hierdoor kent de KMar een gescheiden beheer- en gezagsstructuur². Het beheer ligt bij de minister van Defensie. Het gezag ligt bij de minister van V&J (en voorheen de minister voor I&A).

Door deze gescheiden beheer- en gezagsstructuur is afstemming noodzakelijk tussen beheer en gezag over de kaders waarbinnen de inzet van de KMar geschiedt. Daarvoor wordt een vaste plancyclus doorlopen. De interdepartementale beheer- en gezagsstructuur is daarbij ondersteunend. In de paragraaf over de beleidsdoelstellingen en de beoogde effecten (paragraaf 4.2) wordt hier op teruggekomen.

3.3 Probleemanalyse

Voor de probleemanalyse is het noodzakelijk mensensmokkel te onderscheiden van mensenhandel en de verhouding tussen beide fenomenen te kennen. Aan mensenhandel ligt in principe een ander probleem ten grondslag dan aan mensensmokkel. Dat is mede bepalend voor de inzet van de KMar in het kader van de oplossing of de bestrijding ervan. Na de omschrijving van het onderscheid tussen mensensmokkel en mensenhandel uit de aanwijzing Mensenhandel van het OM wordt achtereenvolgens ingegaan op mensensmokkel en mensenhandel als probleem.

² Zie ook "Instellingsbesluit Interdepartementale Beheer- en Gezagstructuur Koninklijke Marechaussee (Stc 27 feb 2009)"

Verhouding mensensmokkel - mensenhandel

Mensensmokkel is kort gezegd hulp bij illegale binnenkomst, verblijf en doorreis. Mensensmokkel is niet (primair) gericht op uitbuiting. Bij mensensmokkel is het belang van de Staat in het geding. Dat belang is daarin gelegen dat op het grondgebied van de Staat alleen mensen verblijven die daartoe gerechtigd zijn. Bij de strafbaarstelling van mensensmokkel staat bescherming van de gesmokkelde persoon tegen uitbuiting niet voorop. Mensensmokkel is vrijwel altijd grensoverschrijdende criminaliteit. De gesmokkelden zijn illegale vreemdelingen.

Mensenhandel is vaak grensoverschrijdend van karakter, maar hoeft dat niet te zijn. Ook binnen de landsgrenzen kunnen mensen worden verhandeld. Slachtoffers van mensenhandel in Europa zijn meestal vreemdeling, vaak illegaal.

Mensensmokkel en mensenhandel zijn meestal vormen van georganiseerde criminaliteit. Maar mensensmokkelaars en mensenhandelaren kunnen ook buiten het verband van een criminele organisatie opereren. Zowel met mensensmokkel als met mensenhandel wordt veel geld verdiend.

Tussen mensensmokkel en mensenhandel bestaan derhalve verschillen en overeenkomsten. Hoewel er raakvlakken bestaan tussen beide strafbare feiten, is het goed deze uit elkaar te houden. Er bestaat samenhang en samenloop tussen mensensmokkel en mensenhandel, wanneer de gesmokkelde persoon in een situatie van uitbuiting geraakt om zijn of haar schuld aan de smokkelaar terug te betalen. Indien dit geschiedt, kunnen mensenhandel en mensensmokkel tezamen ten laste worden gelegd.

Bron: Aanwijzing Mensenhandel

3.3.1 Mensensmokkel

In de jaren '90 van de vorige eeuw was er een maatschappelijke behoefte om de toestroom van vreemdelingen tegen te gaan. Dit heeft geleid tot een restrictief toelatingsbeleid dat door de jaren heen in de vreemdelingenwetgeving is neergelegd. Het restrictieve toelatingsbeleid zou niet effectief zijn als de wetgeving daaromtrent niet wordt gehandhaafd. De handhaving met betrekking tot het grensoverschrijdende vreemdelingenverkeer is vooral neergelegd bij de KMar. De KMar is een landelijk opererend politiekorps dat van oudsher betrokken is bij de grensbewaking van Nederland. Sedert 1994 is de KMar ook verantwoordelijk voor de grensbewaking op Schiphol en de regionale luchthavens. In 2004 is daaraan het mobiel toezicht op de handhaving van de vreemdelingenwet in de grensstreek toegevoegd (MTV). Naast de KMar ligt de grensbewakingstaak ook bij de Zeehavenpolitie in Rotterdam. Vanwege de aanwezigheid van dit korps in het havengebied van Rotterdam is deze verantwoordelijkheid daar neergelegd.

Het restrictieve toelatingsbeleid en het daaraan gekoppelde handhavingsbeleid maakt het lastig voor mensen die desondanks zich toch in Nederland willen vestigen of via Nederland naar een ander land willen doorreizen. Zij doen daarvoor eerder beroep op "facilitators" die hen daarbij (vaak voor veel geld) willen helpen. De keerzijde van een strikter toelatings- en handhavingsbeleid is dat het lucratiever is voor mensensmokkelaars. Zoals de aanwijzing mensenhandel al aangeeft, is daarmee het belang van de Staat in het geding.

Cijfers Mensensmokkel

De CBA Mensensmokkel 2012 stelt dat in de periode 2007 t/m 2010 in totaal 1199 verdachten voor (onder meer) mensensmokkel zijn geregistreerd. Deze zijn naar voren gekomen in 867 onderzoeken, waarvan er 616 zijn aangeleverd door de KMar. Het aantal onderzoeken en verdachten is sinds 2008 afgenomen (in dezelfde periode) met respectievelijk 36 en 26%. Deze cijfers zijn slechts zeer indicatief voor de werkelijke omvang van het fenomeen mensensmokkel. Er moet rekening worden gehouden met het *dark number*¹. Zo zijn er bij het OM in diezelfde periode 4205 personen geregistreerd voor het gebruik van een vals (reis)document. Vanuit recherche-onderzoeken zijn er duidelijke indicaties dat het merendeel van deze personen enige vorm van hulp heeft ontvangen bij het verkrijgen van deze documenten en daarmee tevens hulp heeft gekregen bij het illegaal passeren van de grens. De smokkelaar is evenwel vaak bij het onderkennen van deze incidenten gewoonweg niet in beeld. Deze gegevens vormen een reden om aan te nemen dat de daadwerkelijke omvang van mensensmokkel groter is dan die zaken die als zodanig zijn onderkend.

Bron: CriminaliteitsBeeldAnalyse (CBA) mensensmokkel 2012

¹ *Dark number*: term die vooral in de criminologie wordt gebruikt om de niet-geregistreerde criminaliteit aan te duiden.

Het politiekorps dat in het kader van de grensbewaking op de grens en in de grensstreek aanwezig is (de KMar (en in de Rotterdamse Haven, de Zeehavenpolitie)), is vervolgens met de bestrijding van mensensmokkel belast. Het is als taak voor de KMar opgenomen in de Politiewet 1993, art. 6 lid 1 onder G.

3.3.2

Mensenhandel

Aan mensenhandel ligt een ander probleem ten grondslag. Bij mensenhandel is sprake van een binnen de Nederlandse rechtstaat ontoelaatbare aantasting van de grondrechten van individuen. Het gaat om uitbuiting van mensen. Nederland heeft zich verplicht deze grondrechten te beschermen. Dit staat los van de verblijfsrechtelijke status van de betrokken individuen. Wel is het zo dat de verblijfsrechtelijke status in veel gevallen ontbreekt en daarmee ook in strijd met het vreemdelingenrecht wordt gehandeld. Plaats delict en de verblijfsplaats van het (de) slachtoffer(s) kan echter overal in Nederland zijn. Het daarbij betrokken politiekorps (dit kan ook de KMar zijn) is belast met de opsporing.

Seksuele Uitbuiting

De CBA Seksuele Uitbuiting 2012 stelt dat er 37 onderzoeken (periode 2007 – 2010) zijn geanalyseerd. Alle onderzoeken hebben een grensoverschrijdende component. In vijf onderzoeken, waarbij ook sprake was van mensensmokkel werden de slachtoffers over de weg, verstoep in voertuigen, gesmokkeld.

Bron: CBA Seksuele Uitbuiting, 2012

Zoals al is gemeld is in de praktijk van mensenhandel in Nederland vaak wel sprake van het ontbreken van een verblijfsrechtelijke status. In dat geval zullen de

betrokkenen ook op enig moment Nederland moeten zijn binnengekomen. Daarmee ligt er een duidelijke relatie met het grensoverschrijdend verkeer. De KMar - als het politiekorps dat op die grens/ in het grensgebied aanwezig is - ontvangt daarvan signalen en komt slachtoffers en daders van mensenhandel tegen in de handhavingspraktijk. Een groot voordeel daarbij is dat bij het onderkennen van (potentiële) slachtoffers en daders op de grens een situatie van feitelijke uitbuiting kan worden voorkomen.

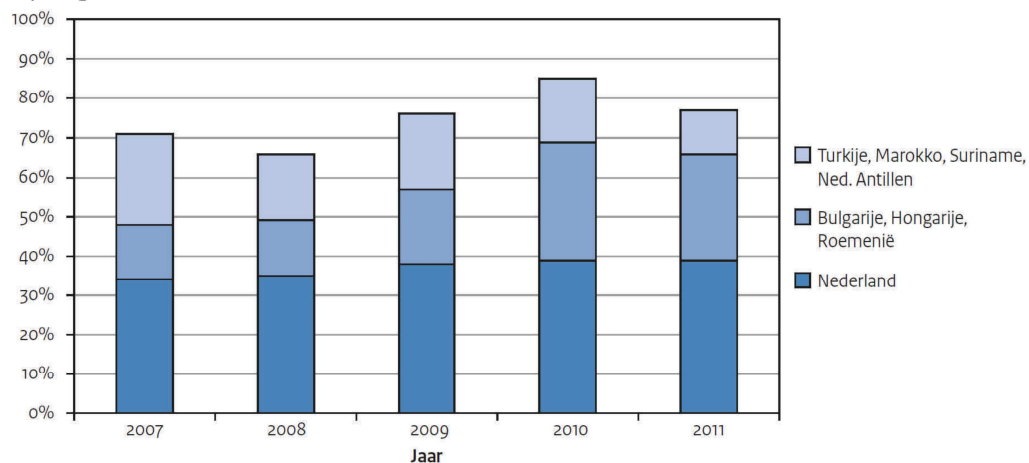
De bestrijding van mensenhandel is niet expliciet als taak in de Politiewet (PW) benoemd. De politie is daarmee belast als onderdeel van de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde (PW 1993, art. 2)³. Omdat de bestrijding van mensenhandel niet als taak van de KMar is genoemd in artikel 6 lid 1 PW1993, dient de KMar zich conform art. 6 lid 4 PW1993 te onthouden van optreden. In de praktijk betekent het dat als de KMar bij de uitvoering van de eigen taken stuit op mensenhandel, dit als "bijvangst" kan worden afgedaan. De KMar kan daarom vanuit de handhavingstaak adequaat en effectief overschakelen naar de opsporingstaak. Opsporingsactiviteiten gericht op mensenhandel worden echter overgedragen aan de politie. Wel kan op verzoek ondersteuning en bijstand worden geleverd aan de politie, indien de capaciteit beschikbaar is en het OM hierover positief besluit.

De inzet van de KMar in het kader van de bestrijding van mensenhandel heeft daarmee een andere basis dan de inzet in het kader van de bestrijding van mensensmokkel. De aanwezigheid van de KMar op de grens en in de grensstreek is de gemene deler. Bij mensensmokkel vormt de (illegale) grensoverschrijding de kern van de criminaliteit. Bij mensenhandel is het een veel voorkomend aspect en behoort het vaak tot de modus operandi van de mensenhandelaars. Dit aspect is ook apart strafbaar gesteld in artikel 273f lid 1 sub 3 van het wetboek van Strafrecht. De grens vormt een belangrijk informatieknooppunt in de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel.

Het internationale karakter van mensenhandel wordt ook duidelijk als de herkomst van de verdachten wordt beschouwd. Over de periode 2007 – 2011 is bijna 2/3^{de} van de verdachten (63 procent) niet in Nederland geboren. Het aandeel verdachten met als geboorteland Bulgarije, Hongarije en Roemenië is in die periode verdubbeld.

³ Ten aanzien van de strijdkrachten en op de daartoe aangewezen luchtvaartterreinen heeft de KMar de politietaak. Als zodanig maakt de bestrijding van mensenhandel daar onderdeel van uit.

Top 8 geboortelanden verdachten



Uit: Rapport Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2012) "Mensenhandel in en uit beeld. Cijfermatige rapportage (2007-2011), Den Haag, BNRM pagina 198

Dezelfde verhouding is zichtbaar bij de nationaliteit van geregistreerde slachtoffers. Ruim 2/3^{de} van het aantal bij COMENSHA geregistreerde slachtoffers van mensenhandel over de periode 2007-2011 heeft niet de Nederlandse nationaliteit.

Jaar	Gemelde Nederlandse slachtoffers	Gemelde niet-Nederlandse slachtoffers	Totaal
2007	270	446	716
2008	320	506	826
2009	240	669	909
2010	315	678	993
2011	337	885	1222

Bron: Rapport Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2012) "Mensenhandel in en uit beeld. Cijfermatige rapportage (2007-2011), Den Haag, BNRM pagina 256

De tabel laat ook zien dat er het aantal gemelde niet-Nederlandse slachtoffers in de periode 2007 – 2011 is verdubbeld.

Bestrijding mensenhandel; praktijkvoorbeeld

Aan de doorlaatpost X verschijnt een luxe personenauto. Achter het stuur zit een manspersoon van ongeveer 30-35 jaar, zeer goed gekleed en behangen met dure sieraden. Op de achterbank twee schuchtere, redelijk schaars geklede dames van begin 20. De KMar grensbewaker doet aan profiling en gelet op de indicatoren bestaat hier een vermoeden van een mogelijk mensenhandeldelict. Aan alle grensformaliteiten wordt keurig voldaan en er wordt geen bewijs gevonden voor een strafbare gedraging. De chauffeur en de twee dames mogen hun weg vervolgen. De KMar medewerker maakt een zeer uitgebreide mutatie in het bedrijfsprocessensysteem. Drie dagen later verschijnt het voertuig onder gelijksoortige omstandigheden bij doorlaatpost Y. Ook nu weer kan geen bewijs voor mensenhandel worden gevonden.

Het Expertisecentrum Mensensmokkel Mensenhandel (EMM) scant op signalen van mensenhandel en stuit op de beschreven omstandigheden. Via Europol wordt informatie verkregen dat de aangetroffen dames werkzaam waren in de prostitutie in Bulgarije. Tevens is er informatie vanuit het Europol Informatie Systeem dat het voertuig regelmatig is gesignaleerd op Duitse autosnelwegen, komende vanuit Polen in de richting van Nederland. Verder blijkt uit het bedrijfsprocessensysteem dat het voertuig onder twijfelachtige omstandigheden vijf keer vaker een doorlaatpost heeft gepasseerd. De chauffeur was in het verleden geregistreerd als exploitant van een seksbedrijf.

Een pre-weeg document wordt opgesteld en voorgelegd aan de weegploeg. Capaciteit voor een rechercheteam is echter schaars. Er is (nog) geen directe link is te vinden van een andere plaats delict dan de grens. De KMar, die de informatie hoofdzakelijk heeft aangeleverd, is nu niet bevoegd dit projectmatige onderzoek op te pakken.

In het voorbeeld is er mogelijk sprake van een misdrijf op grond van artikel 273f lid 1 sub 3 van het wetboek van Strafrecht ("degene die een ander aanwerft, medeneemt of ontvoert met het oogmerk die ander in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling"). Uit onderzoek van de Nationale Rapporteur Mensenhandel (NRM) blijkt dat in 2010 in bijna de helft (51 van 111) van de in eerste aanleg afgedane zaken naar seksuele uitbuiting sprake was van een tenlastelegging op basis van (mede) sub 3.

Bij de programmatische aanpak van mensenhandel is de grens als informatieknooppunt een belangrijk gegeven. De KMar neemt deel aan de Taskforce Aanpak Mensenhandel⁴. De KMar voert taken uit die in het Plan van Aanpak van de Taskforce Aanpak Mensenhandel zijn opgenomen. Basis voor de ketenbrede samenwerking is het barrièremodel. Op basis van dit model is een rol weggelegd voor de KMar in de bestrijding van mensenhandel op het vlak van de entree en de identiteit. Daarbij wordt nadrukkelijk de aanwezigheid op de grens, maar ook de expertise van de KMar ten aanzien van de bestrijding van identiteit- en documentenfraude geadresseerd.

Daarnaast heeft de KMar een taak bij de bestrijding van mensenhandel in de uitvoering van de politietaak ten behoeve van de Nederlandse en andere strijdkrachten (art. 6, lid 1 onder b PW 1993). Het gaat dan met name over het optreden van de strijdkrachten in missiegebieden. In het vervolg van deze

⁴ De Taskforce Aanpak Mensenhandel monitort onder leiding van het OM de multidisciplinaire en programmatische aanpak van mensenhandel.

beleidsdoorlichting wordt de bestrijding van mensenhandel in missiegebieden buiten beschouwing gelaten omdat hierop geen gerichte inzet van de KMar is geweest in de jaren 2009, 2010 en 2011.

3.4 Achtergrond van de beleidsinspanning

In de voorgaande paragraaf is aangegeven dat de basis voor de inzet van de KMar in het kader van de bestrijding van mensensmokkel anders is dan de basis voor de inzet in het kader van de bestrijding van mensenhandel. Het onderscheid tussen mensensmokkel en mensenhandel is ook terug te zien in de achtergrond van de beleidsinspanning. Achtereenvolgens wordt hierop ingegaan. Een overzicht van de geldende verdragen, wet- en regelgeving is opgenomen in bijlage 1 bij dit rapport.

3.4.1 Mensensmokkel

De aanpak van mensensmokkel komt voort uit de ontwikkelingen in de jaren '90 van de vorige eeuw. De groeiende aanwas van legale en illegale immigranten wordt in toenemende mate als een probleem beschouwd. Met ingang van 31 december 1993 wordt mensensmokkel nader strafbaar gesteld in artikel 197a van het Wetboek van Strafrecht, mede om te kunnen voldoen aan verplichtingen voortvloeiende uit de uitvoeringsovereenkomst van het Schengen-akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controle aan de gemeenschappelijke grenzen (Slobbe & Kuipers, 1999). Doordat de overtuiging groeide dat de instroom van asielzoekers in belangrijke mate door mensensmokkelaars werd gereguleerd, is besloten tot een intensievere strafrechtelijke aanpak van mensensmokkel (verhoging strafmaat 1996) en daarmee de aanwas van migranten beter te beheersen.

In 1997 is vervolgens de Taskforce Mensensmokkel opgericht. Deze Taskforce werd gevormd door het Informatie- en analysecentrum Mensensmokkel (IAM) bij het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD), de Unit Mensensmokkel (UMS) bij het toenmalige kernteam Noord- en Oost Nederland en vijf teams Grensoverschrijdende Criminaliteit bij de KMar. Dit heeft bijgedragen aan de vergroting van de opsporing- en analysecapaciteit voor mensensmokkel. De coördinatiestructuur was echter niet effectief. De Taskforce is in 2002 weer opgeheven en de bestrijding van mensensmokkel is weer via de reguliere weg aangepakt (Staring e.a., 2005).

In 2000 vond het zogeheten Dover-transport plaats waarbij 58 Chinezen om het leven kwamen. Dit heeft duidelijk gemaakt dat mensensmokkel niet altijd een slachtofferloos delict is. De zaak heeft ook duidelijk gemaakt dat mensensmokkel naar West-Europa een lucratieve business is waarmee grote bedragen zijn gemoeid. Tevens heeft het duidelijk gemaakt dat de intensivering en modernisering van de grensbewaking migranten afhankelijk maakt van mensensmokkelaars (Staring e.a., 2005).

Zowel bij mensensmokkel als mensenhandel is steeds vaker sprake van georganiseerde criminaliteit en internationale criminele netwerken. De bestrijding wordt in internationaal verband opgepakt. In december 2004 is het wetsvoorstel "Uitvoering van internationale regelgeving ter bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel" aangenomen. De raakvlakken tussen mensensmokkel en mensenhandel vragen om de aanpak op beide terreinen te coördineren en de

informatie over deze criminele fenomenen te bundelen. In 2005 wordt daarvoor het Expertisecentrum Mensensmokkel Mensenhandel (EMM) opgericht. De aanpak van mensenhandel en mensensmokkel wordt vervolgens meer en meer in samenhang beschouwd. Het UNODC⁵ rapport "*The Globalization of Crime, a Transnational Organized Crime Threat Assessment*" uit 2010 geeft aan dat naast de bestrijding van internationale criminele organisaties op het vlak van mensensmokkel (en mensenhandel) vooral de markten voor deze criminele activiteiten moeten worden bestreden. Internationale samenwerking is daarbij geboden.

3.4.2 *Mensenhandel*

Onder meer in het VN-verdrag tegen transnationale georganiseerde misdaad, het bijbehorende VN-protocol mensenhandel, het protocol bij het VN-verdrag inzake de rechten van het kind en het EU Kaderbesluit mensenhandel zijn internationaal aanvaarde uitgangspunten en eisen voor de aanpak van mensenhandel neergelegd. De doeleinden van het VN-protocol zijn als volgt geformuleerd: a) voorkoming en bestrijding van de mensenhandel, waarbij bijzondere aandacht wordt besteed aan vrouwen en kinderen; b) bescherming en bijstand aan slachtoffers van deze handel, met volledige eerbiediging van hun mensenrechten; c) bevordering van samenwerking tussen de Staten die partij zijn teneinde deze doelstellingen te verwezenlijken (Ministerie van Justitie, 2004). In de aanpak van mensenhandel is vooral ook aandacht voor het slachtoffer.

Eind 2007 is door de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie het programma versterking aanpak georganiseerde misdaad gelanceerd. Voor de invoering van dat programma is door politie en OM het intensiveringsprogramma bestrijding georganiseerde criminaliteit opgesteld (Muller, 2010). De bestrijding van mensenhandel is daarvan één van de vier thema's. Daarvoor is een programmatische aanpak⁶ gestart. In 2008 is de Taskforce Aanpak Mensenhandel voor een periode van drie jaar ingesteld met als taak het volgen van de in het kader van de programmatische aanpak ingestelde proeftuinen en het initiëren van beleidsmaatregelen.

De maatregelen van de Taskforce Aanpak Mensenhandel zijn in belangrijke mate geënt op het barrièremodel⁷ dat onderdeel is van de programmatische aanpak. In het plan van aanpak van de Taskforce Aanpak Mensenhandel van januari 2009 is als maatregel 10 geformuleerd: "Intensiveren bijdrage van de Koninklijke Marechaussee aan de bestrijding van mensenhandel".

In maart 2011 is de termijn voor de Taskforce met drie jaar verlengd met als belangrijkste doelstelling het bevorderen van, en aanmoedigen dat de bestrijding van mensenhandel integraal wordt aangepakt, met inschakeling van alle partners die daar op een of andere manier aan kunnen bijdragen (Openbaar Ministerie, juli 2011). In het plan van aanpak van deze Taskforce Mensenhandel II is een rol voor de KMar voorzien op het vlak van een gezamenlijk digitaal platform, de informatie-

⁵ UNODC: United Nations Office on Drugs and Crime

⁶ Een programmatische aanpak houdt in dat een fenomeen zowel op lokaal, regionaal niveau als op landelijk en waar nodig internationaal niveau wordt aangepakt en dat alle betrokken partijen in onderlinge samenhang een werkwijze ontwikkelen waarbij zowel de bestuurlijke, de strafrechtelijke als de internationale aspecten voldoende aan bod komen (Plan van aanpak Task Force Aanpak Mensenhandel, januari 2009).

⁷ Het barrièremodel mikt op het verstoren van de "bedrijfsprocessen" die nodig zijn om de criminaliteit te kunnen plegen en de winsten hiervan aan te wenden (Plan van aanpak Task Force Aanpak Mensenhandel, januari 2009).

uitwisseling, de internationale samenwerking, de aanpak van criminele samenwerkingsverbanden en het afnemen van crimineel vermogen en activiteiten in relatie tot het internet.

3.5 Motivering rol van de overheid (en specifiek de KMar)

Het motief voor de rol van de overheid met betrekking tot de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel is tweeledig. In de eerste plaats heeft de overheid tot taak het voorkomen en oplossen van misdrijven zoals die met betrekking tot mensensmokkel en mensenhandel zijn opgenomen in het wetboek van Strafrecht. Bij mensensmokkel gaat het dan om een misdrijf tegen het openbaar gezag (art. 197a WvSr). Bij mensenhandel gaat het om een misdrijf tegen de persoonlijke vrijheid (art. 273f e.v. WvSr). In de tweede plaats heeft de overheid de verplichting de internationaal opgelegde regels en richtlijnen na te komen waartoe zij zich in verdragen heeft vastgelegd. Inmiddels zijn er op het terrein van de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel diverse internationale bepalingen van kracht.

3.6 Deelconclusie

In het kader van de bescherming van de belangen van de Staat en de bescherming van de grondrechten van de in Nederland verblijvende individuen heeft de Nederlandse overheid tot taak de burgers tegen misdrijven te beschermen en hun belangen te behartigen. De KMar kan daarvoor worden ingezet als handhaving- en opsporingsinstantie op de grens en de aanwezigheid in de grensstreek. Deze aanwezigheid is relevant voor zowel de bestrijding van mensensmokkel als mensenhandel.

4 Beleidsinstrumenten

4.1 Inleiding

Na de probleemanalyse en een schets van de achtergronden van het beleid wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de inhoud van het beleid in relatie tot de gelden die daarvoor in de defensiebegroting voor de KMar zijn opgenomen. Het gaat dan om wat met de inzet van de KMar in het kader van de bestrijding mensensmokkel en mensenhandel wordt beoogd en welke beleidsinstrumenten daarvoor worden ingezet. In het volgende hoofdstuk zullen dan de resultaten ervan worden beschouwd om een beeld te verkrijgen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de inzet van de KMar. Hoofdstuk 4 wordt afgesloten met een overzicht van de bij de inzet van de KMar voor de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel betrokken financiële middelen.

4.2 Beleidsdoelstellingen en beoogde effecten

De gescheiden gezags- en beheersstructuur (zie paragraaf 3.2) maakt dat de beleidsdoelstellingen op verschillende plaatsen terug te vinden zijn. Bij het beleidsartikel 24 "Koninklijke Marechaussee" van de defensiebegroting zijn doelstellingen opgenomen. Deze begroting inclusief de daarin opgenomen beleidsdoelstellingen, komt tot stand volgens een vaste plancyclus waarin voor de KMar ook de afstemming met het gezag een plaats heeft. De beleidsdoelstellingen in de begroting van Defensie die betrekking hebben op de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel door de KMar, zijn afgeleid van het beleid dat door de ministers van V&J en voor I&A zijn geformuleerd.

4.2.1 *Essentie beleid*

De essentie van het beleid voor de inzet van de KMar ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel is dat de KMar, vanuit haar aanwezigheid aan de land-, lucht en zeegrenzen in het kader van de grensbewaking en het Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV), de kennis, ervaring en informatiepositie heeft om effectief en doelmatig mensensmokkel en mensenhandel tegen te gaan.

In het regeerakkoord 2011 is de koppeling met de aanwezigheid van de KMar op grenzen nog eens expliciet opgenomen: "Grensoverschrijdende criminaliteit die in Nederland plaatsvindt door in andere landen verblijvende vreemdelingen, illegalen en mensensmokkelaars, wordt harder aangepakt, onder meer door mobiele grenscontroles van de Koninklijke Marechaussee" (het MTV).

4.2.2 *Doelstellingen in de Rijksbegroting hoofdstuk X Defensie, beleidsartikel 24 "Koninklijke Marechaussee"*

De koppeling met het door andere ministeries geformuleerde beleid wordt in het beleidsartikel 24 Koninklijke Marechaussee gelegd in de algemene doelstelling van de KMar.

Algemene doelstelling

Het Commando Koninklijke Marechaussee draagt zorg voor de uitvoering van de in de Politiewet 1993 opgedragen politietaken door de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven, alsmede voor het leveren van een bijdrage aan de effectiviteit van de krijgsmacht.

Bron: Rijksbegroting 2011 hfst X Defensie, beleidsartikel 24 "Koninklijke Marechaussee"

In de begrotingen voor het jaar 2009, 2010 en 2011 is deze algemene doelstelling vertaald naar de volgende operationele doelstelling: "beheersing van de vreemdelingenstroom in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving". Als motivering is daaronder specifiek op het vlak van de bestrijding van mensensmokkel opgenomen:

- uitvoering van onderzoeken naar mensensmokkelincidenten en documentenfraude vanuit de taken op grond van de Vreemdelingenwet;
- uitvoering van projectmatige strafrechtelijke onderzoeken naar mensensmokkel voortkomend uit, c.q. samenhangend met, de grensbewaking en/of het MTV.

De bestrijding van mensenhandel wordt niet genoemd en is niet als doelstelling voor de KMar in de begroting geformuleerd. In hoofdstuk 3 is daarvan de achtergrond geschetst. Dit neemt niet weg dat met de activiteiten van de KMar die voortvloeien uit de beleidsdoelstelling "beheersing van de vreemdelingenstroom" veel kan worden betekend voor de bestrijding van mensenhandel. In het barrièremodel van de Taskforce Aanpak Mensenhandel valt dit onder entree en identiteit.

In de plancyclus van de KMar is voorzien in een meerjarig beleidskader voor de KMar dat door het gezag wordt opgesteld. Dit meerjarig beleidskader bevat de hoofddoelstellingen voor de KMar per taakveld gekoppeld aan een beoogd maatschappelijk effect. Het vormt de input van het gezag voor de start van een nieuwe cyclus waarop uiteindelijk de begroting van het beleidsartikel Koninklijke Marechaussee wordt gebaseerd. Over de jaren 2009 tot nu zijn de opgenomen teksten in de betreffende Meerjarige beleidskaders met betrekking tot de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel redelijk constant gebleven. Hierna wordt gebruik gemaakt van de teksten uit het Meerjarig Beleidskader 2012 en de prioriteitenbrief 2013.

Het maatschappelijk effect dat met de activiteiten van de KMar op het taakveld rechtshandhaving en opsporing is beoogd, is als volgt omschreven:

Beoogd maatschappelijk effect Rechtshandhaving en Opsporing

Een krachtiger aanpak van georganiseerde misdaad is nodig. Deze vormt immers een sluipende bedreiging voor de integriteit van het financieel-economische stelsel en ondermijnt het functioneren van de rechtstaat. Daarnaast blijven de inspanningen gericht op een hoog niveau van beveiliging ter voorkoming van bedreiging of geweld tegen de luchtvaart. Tot slot draagt de KMar door doelmatige uitvoering van wettelijke bewakings- en beveiligingstaken bij aan een veilige samenleving.

Bron: Meerjarig Beleidskader KMar 2012-2016

In hetzelfde meerjarig beleidskader KMar is als één van de doelstellingen ter bereiking van het in het tekstblok geformuleerde beoogde maatschappelijke effect, een doelstelling voor migratiecriminaliteit omschreven.

Doelstelling Migratiecriminaliteit

De bestrijding van migratiecriminaliteit is in het regeer- en gedoogakkoord nadrukkelijk aangewezen als beleidsprioriteit. Van de KMar wordt verwacht dat voldoende capaciteit wordt gereserveerd om aan deze beleidsprioriteit inhoud te geven. Het gezag geeft jaarlijks in de prioriteitenbrief nadere richtlijnen over de wijze waarop omgegaan wordt met betrekking tot informatie over (signalen van) mensenhandel/mensensmokkel.

Bron: Meerjarig Beleidskader KMar 2012-2016

In de prioriteitenbrief die ook onderdeel uitmaakt van de plancyclus voor de KMar, worden prioriteiten gesteld ten aanzien van de activiteiten die de KMar onderbrengt in de nieuw op te stellen ontwerpbegroting. Het is een jaarlijkse operationalisering van het meerjarig beleidskader KMar en bevat normen en prestatie-indicatoren van een aantal beleidsinstrumenten.

In de prioriteitenbrief voor 2013 is de uitvoering van de rechtshandhavingstaken met de volgende prioriteiten geoperationaliseerd:

Prioriteiten Uitvoering Rechtshandhavingstaken

Bijdragen aan:

- De bestrijding van ondermijnende, georganiseerde en grensoverschrijdende criminaliteit, o.a. door de inzet van MTV en internationale samenwerking,
- De kabinetsdoelstelling om het aantal aangepakte criminele samenwerkingsverbanden (CSV's) te verdubbelen,
- Wijkgerelateerde criminaliteit (Schiphol),
- De bestrijding van cybercriminaliteit als onderdeel van de rechtshandhavingstaken en
- De nationale contraterrorismestrategie 2011 – 2015.

De volgorde van de rechtshandhavingstaken geeft geen prioritering aan. Prioritering en toedeling van projectmatige onderzoeken vindt plaats door de Landelijke stuur- en weegploeg (m.u.v. Cargoharc-team en Opvang).

Bron: matrix Prioriteitenbrief KMar 2013 van Veiligheid en Justitie

In deze operationalisatie is mensensmokkel en mensenhandel niet apart genoemd. Mensensmokkel en mensenhandel worden gerekend tot de prioriteit met betrekking tot de bestrijding van ondermijnende, georganiseerde en grensoverschrijdende criminaliteit en de CSV's. In de uitwerking bij de bestrijding van migratiecriminaliteit wordt zowel mensenhandel als mensensmokkel genoemd. Het belang van de activiteiten van de KMar op de grens en in de grensstreek voor de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit, wordt onderkend en benoemd.

4.2.3 Overige doelstellingen

De verwijzing naar de geldende verdragen, wet- en regelgeving in de algemene doelstelling maakt duidelijk dat de inzet van de KMar is ingebed en ingekaderd in een omvattend beleidsveld dat naast een nationale ook een internationale dimensie heeft. Een overzicht daarvan is opgenomen in bijlage 1 bij dit rapport. Aan al deze wetten, regels en richtlijnen liggen beleidsdoelstellingen ten grondslag die betrekking hebben op de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel. Allemaal zijn ze in meer of mindere mate van invloed op de uitvoeringspraktijk van de KMar. Het gaat dan om de beleidsinstrumenten in het kader van de bestrijding mensensmokkel en mensenhandel. De achterliggende doelstellingen worden hier niet verder geëxpliciteerd. De focus van de beleidsdoorlichting Mensenhandel/mensensmokkel ligt op de beleidsdoelstellingen die ten grondslag liggen aan de in de begroting gebudgetteerde bedragen.

4.3 Beleidsinstrumenten in het kader van bestrijding mensenhandel en mensensmokkel door de Koninklijke Marechaussee

Met de activiteiten van de KMar in het kader van de bestrijding mensenhandel en mensensmokkel worden in hoofdlijn de beleidsinstrumenten "recherche-onderzoeken", "informatie-uitwisseling" en "(internationale) samenwerking" ingezet. Deze beleidsinstrumenten zijn in meer of mindere mate in de prioriteitenbrieven voor 2009, 2010 en 2011 gekwantificeerd in resultaatverplichtingen of prestatie-indicatoren. Het onderstaande overzicht hiervan is aangevuld met activiteiten die

niet apart in de prioriteitenbrieven zijn genoemd, maar die wel van belang zijn voor de inzet van de KMar in het kader van de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel.

Geoperationaliseerde doelstellingen bestrijding mensensmokkel en mensenhandel			
<u>Recherche onderzoeken</u>	2009	2010	2011
vervolgzaken ms voortkomend uit de grensbewaking (Schiphol)	100	100	100
projectmatige middelgrote onderzoeken ms voortkomend uit grensbewaking (Schiphol)	4	2	2
kleinere vervolgonderzoeken (Schiphol)	8	8	8
Afhandeling binnenkomende meldingen (intake)	100%	100%	100%
Préweegvoorstellen voor opsporingsonderzoeken (via EMM)	25	25	25
Opsporingsonderzoeken (niet Schiphol)	14	14	14
<u>Informatieuitwisseling</u>			
Informatieverzameling (met name door Sluisteam tbv EMM)	x	x	x
verbetering informatie vergaring en analyse van valse en vervalste reisdocumenten (ECID)	x	x	x
Deelname aan het EMM	x	x	x
Leveren van relevante opsporingsinformatie tbv Europol info systeem of AWF			x
Verbetering signalering (o.a. indicatorenboekje KMar als IK 19-15)			
<u>(Internationale) samenwerking</u>			
participeren in multidisciplinaire teams programmatische aanpak MH		x	
Gezamenlijke operaties onder coördinatie van Frontex aan de buitengrenzen van de EU			
Permanente vertegenwoordiging op het hoofdkwartier van Frontex			
Permanente vertegenwoordiging op het hoofdkwartier van Europol			
Liaisonnetwerk			
<u>Overige</u>			
Onttrekken van valse en vervalste reisdocumenten aan het grensverkeer	x	x	x
Pilot project mensenhandel en project WODAN.			

4.3.1 Recherche-onderzoeken

In de periode 2009 – 2011 zijn er binnen de KMar verschillende organisatie-eenheden belast met de opsporing en controle van migratiecriminaliteit. Op Schiphol zijn vooral het Sluisteam⁸ en het bureau Falsificaten van het Expertisecentrum Identiteit- en Documentenfraude (ECID) betrokken. De Algemene Recherche van de Brigade Recherche en Informatie (BR&I) deed de grote onderzoeken. In 2012 is de researchefunctie binnen de KMar gereorganiseerd en is de verantwoordelijkheid voor vervolgonderzoeken komen te liggen bij Centrale Brigade Recherche. De verantwoordelijkheid voor incidentgerichte opsporing ligt nog wel bij de Districten KMar.

Mensenhandel wordt vaak al aan de grens onderkend, als zelfstandig misdrijf of voortvloeiend uit de aanpak van mensensmokkel. De KMar pakt projectmatige mensenhandelzaken op, zolang deze onderzoeken zich mede richten op mensensmokkel. De projectmatige recherche-onderzoeken die door de KMar worden verricht, zijn primair gericht op mensensmokkelzaken. De bestrijding van mensensmokkel is een van de wettelijke taken van de KMar. De bestrijding van mensenhandel is dat niet. Dit betekent in de praktijk dat de KMar relevante

⁸ Het Sluisteam is een team op Schiphol bestaande uit 26 FTE (2009) dat speciaal gericht is op de onderkenning, afhandeling en opsporing van migratiecriminaliteit op de luchthaven Schiphol.

informatie over een mogelijke mensenhandelzaak overdraagt aan de politie. Het is vervolgens aan het OM om te bepalen of deze zaak verder wordt opgepakt. Dit is mede afhankelijk van de beschikbare researchcapaciteit.

De reorganisatie van de recherche is onderdeel van het Programma Versterking Opsporing (PVO)⁹. De boogde versterking van de recherchefunctie heeft logischerwijs ook gevolgen voor de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel door de KMar. Hoewel de reorganisatie van de recherche buiten de onderzoeksperiode valt, heeft het wel betekenis voor de uitkomsten van deze beleidsdoorlichting. Als gevolg van de reorganisatie worden de zeven teams migratiecriminaliteit nu centraal aangestuurd en worden projectvoorstellen landelijk gecoördineerd. Hierdoor kunnen prioriteiten beter worden gesteld en kan de beschikbare researchcapaciteit zo optimaal mogelijk worden ingezet. Vast onderdeel van de onderzoeken naar mensensmokkel/mensenhandel is een ontnemingonderzoek. Daarbij gaat het om het afnemen van de uit de criminaliteit verkregen voordelen (geld, roerende- en onroerende zaken).

Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft in de jaren 2009 t/m 2011 vaste resultaatverplichtingen/prestatie-indicatoren gehanteerd die betrekking hebben op de recherche-onderzoeken van de KMar op het vlak van de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel. Het daarin opgenomen onderscheid tussen vervolgzaken, kleine vervolgonderzoeken, projectmatige middelgrote onderzoeken en grote onderzoeken is vaak moeilijk te maken. Onder andere in het kader van PVO is hier nu meer helderheid in gebracht. Verder is van belang dat de toedeling van recherche-onderzoeken niet een verantwoordelijkheid van de KMar is, maar in overleg met, en onder leiding van het OM plaats vindt.

4.3.2 *Informatie-uitwisseling*

In de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel is een belangrijke rol weggelegd voor informatievergaring, -veredeling, -analyse en -uitwisseling. Informatie-uitwisseling faciliteert de samenwerking tussen de betrokken organisaties. In het plan van aanpak van de Taskforce Aanpak Mensenhandel 2009 staat het als volgt verwoord: "Het is voor deze samenwerking van groot belang dat de noodzakelijke informatie kan worden uitgewisseld tussen alle betrokken partijen. Het mogelijk maken van deze uitwisseling alleen is echter niet voldoende. Ook zal deze informatie op het juiste moment en het juiste niveau worden uitgewisseld. Dit is noodzakelijk om het geven van opvolging aan de informatie te garanderen." De Taskforce Aanpak Mensenhandel zoekt daarbij aansluiting bij het Nationaal Intelligence Model (NIM).

De KMar heeft voor de uitvoering van haar taken informatie nodig. Aan de andere kant genereert de taakuitvoering informatie die door de KMar zelf, maar ook door samenwerkingspartners op een later moment of op geaggregeerd niveau kan worden gebruikt in de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel. Het gaat dus om operationele, tactische en strategische informatie. De KMar is zowel klant als leverancier.

Vooraf bij de MTV-controles en de grensbewaking wordt veel relevante informatie gegenereerd. Naast het gericht inwinnen van informatie en de observatie van

⁹ Het programma Versterking Opsporing (PVO) is naar aanleiding van de Schiedammer Parkmoord opgestart om landelijk de kwaliteit van de recherchefunctie van opsporingsdiensten te verhogen.

grensverkeer zijn de incidenten die zich voordoen bij de uitvoering van de MTV-controles en de grensbewaking belangrijke bronnen van informatie.

De KMar heeft daarmee een bijzondere (informatie-)positie op de grens en in de grensregio's en kan vanuit de handhaving op de grens direct opsporing inzetten. Daarmee kan zowel de individuele vreemdeling, de mensensmokkelaar en de mensenhandelaar als de (achterliggende) criminele organisatie worden aangepakt. Voor projectmatige onderzoeken is dit beperkt tot mensensmokkelzaken.

De KMar is een informatiegestuurde organisatie. Het vergaren, veredelen, analyseren en delen van informatie is essentieel. Het programma Informatie Gestuurd Optreden (IGO) heeft de hoogste prioriteit binnen de KMar. Onderdeel daarvan is de reorganisatie van de informatiehuishouding KMar. Voor 2012 was de "I"-functie gekoppeld aan de rechefunctie. Met de reorganisatie van de recherche is dit nu ontkoppeld en krijgt informatie een centrale plaats in de brede operationele bedrijfsvoering van de KMar op zowel operationeel, tactisch als strategisch niveau.

Kennis op het gebied van mensenhandel en mensensmokkel en kennis op het gebied van documentfraude is centraal georganiseerd binnen expertisecentra (EMM en ECID). Binnen deze eenheden wordt nauw samengewerkt met diensten uit de keten (Openbaar Ministerie, de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Immigratie en Naturalisatiedienst, Politie en de Taakorganisatie Vreemdelingen). Conform een richtlijn van het OM¹⁰ is elke opsporingsdienst verplicht om informatie met betrekking tot mensensmokkel en mensenhandel door te geleiden naar het EMM. Hierdoor bestaat bij het EMM een compleet beeld van alle beschikbare informatie. Deze informatie is ook beschikbaar voor de KMar. Door de wijze waarop de informatie wordt vergaard, goed te beschrijven, wordt de betrouwbaarheid en bruikbaarheid van de informatie vergroot. De KMar heeft dit vastgelegd in het bedrijfsprocessensysteem. Hierdoor is elke werknemer in staat te allen tijde een compleet overzicht te raadplegen over het te volgen proces. Voor het EMM is de KMar een belangrijke leverancier van informatie.

Beschikbare informatie moet ten volle worden benut. Dit is ook een van de punten die uit de Criminaliteitsbeeldanalyse (CBA) Mensensmokkel 2012 als een van de aandachtspunten naar voren komt. Dat begint bij de bewustwording van het personeel in de dagelijkse praktijk op alle taakvelden van de KMar. Om hierbij behulpzaam te zijn, is naast opleiding en training een indicatorenboekje KMar samengesteld. Het boekje is inmiddels in de tweede druk geborgd binnen de organisatie als een IK19-15¹¹. De CBA legt de nadruk op het ten volle benutten van informatie uit de incidenten die er zijn. Ook het internationale liaisonnetwerk is een bron van informatie die de KMar kan gebruiken voor het opbouwen van een goede informatiepositie.

De bijdrage van de KMar aan de informatie-uitwisseling is moeilijk te kwantificeren. In de prioriteitenbrieven 2009, 2010 en 2011 is dat dan ook niet gebeurd. Wel wordt de nadruk gelegd op de participatie in het EMM en voor 2011 ook voor de bijdragen aan Europol.

¹⁰ Aanwijzing mensenhandel 2008A022

¹¹ Praktische en operationele instructies voor het personeel binnen Defensie worden in de vorm van een Instructie Kaart (IK) uitgegeven.

4.3.3 (Internationale) Samenwerking

Samenwerking is een belangrijke sleutel tot succes in de aanpak van mensensmokkel en mensenhandel. Het is het ook het uitgangspunt voor de Taskforce Aanpak Mensenhandel en breder, de programmatische aanpak van georganiseerde criminaliteit. Alle bij de aanpak betrokken partijen moeten elkaar kunnen vinden. De samenwerking gaat verder dan informatie-uitwisseling en vindt plaats op lokaal, regionaal, nationaal en internationaal niveau.

Binnen preventie en opsporing is de klassieke aanpak achterhaald. Er wordt steeds meer aandacht besteed aan een gecombineerde aanpak op basis van o.a. het barrière model. Hierbij wordt een meer programmatische, geïntegreerde aanpak nagestreefd. Krachten vanuit rechtshandhavingdiensten, bestuurlijke diensten en (non-)gouvernementele diensten worden gebundeld. Bij de KMar zijn de projecten WODAN (geïnitieerd op de luchthaven Eindhoven) en een speciaal project aan de Oostgrens van Nederland een voorbeeld.

Project Mensenhandel Oost-Grens

De brigade Oostgrens-Midden heeft vanuit het bedrijfsprocessensysteem gegevens geanalyseerd in hoeverre er signalen MH zijn opgenomen aan de oostgrens met Duitsland als volgt;

2006	4 meldingen
2007	9 meldingen
2008	13 meldingen
2009	16 meldingen
2010	40 meldingen
2011	26 meldingen (tot mei)

De toename van meldingen gaf onder meer aanleiding tot de opzet van een project gericht op art 273 f lid1 sub3 WvSr (degene die in een ander aanwerft, mede brengt of ontvoert met het oogmerk die ander in een ander land er toe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling). In de relatief kort lopende periode van het project (half jaar) werden 29 incidenten MH opgemaakt, waarna 4 dossiers aangeleverd werden aan het OM, 6 zaken alleen melding, 9 zaken niet opgepakt, 3 zaken lopend, 1 zaak overgedragen politie, 6 zaken in pre-weeg). Gelet op het succesvol gebruiken van de positie van de KMar aan de grenzen is via de Taskforce Aanpak Mensenhandel besloten het project landelijk te implementeren.

Bron: Evaluatierapport Project Pilot Mensenhandel 30 november 2011

Een vorm van samenwerking is de sturing op de aanpak van preventie en opsporing van mensensmokkel en mensenhandel. Een (inter-)nationale gezamenlijke aanpak is nodig. Op nationaal niveau gebeurt dat onder andere in de Taskforce Aanpak Mensenhandel waarin de KMar participeert. In de werkgroep Mensenhandel/Mensensmokkel wordt dit intern de KMar voorbereid. In de praktijk worden de activiteiten van de KMar in het kader van de bestrijding mensensmokkel en mensenhandel in deze werkgroep afgestemd. Daarnaast is er nog de Landelijke Expertgroep Mensenhandel (LEM) en het Operationeel Overleg Mensenhandel (OOM) waarin de politieregio's en de KMar participeren.

Internationale samenwerking krijgt vooral vorm binnen de Europese Unie. Mensensmokkel is per definitie een grensoverschrijdend delict en bij mensenhandel is er vaak een relatie met de grens (zie hoofdstuk 3). Nederland is één van de 27 EU-lidstaten en bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel staat hoog op de politieke agenda van de Europese Unie. Sterke Europese buitengrenzen zijn noodzakelijk. Versterking van de Europese buitengrenzen draagt bij aan de veiligheid van Nederland door bestrijding van illegale migratie en migratiecriminaliteit zoals mensenhandel en mensensmokkel, drugs- en wapensmokkel voor het de Europese Unie binnenkomt.

Nederland wil haar kennis en expertise op het vlak van de grensbewaking binnen Europa uitdragen, zodat de gehele buitengrens wordt versterkt. De KMar geeft hier invulling aan door actief bij te dragen aan de organisatie en operaties van Frontex; het Europees Agentschap voor de coördinatie van gezamenlijke operaties aan de buitengrenzen van de EU. Zo vervult de KMar een leidende rol op het vlak van identiteitsfraude binnen de risico-analyse eenheid van Frontex. De Frontex risico-analyse methodiek is mede op basis van de Nederlandse samenwerking tot stand gekomen.

Daarnaast wordt gevolg gegeven aan de intensivering van samenwerking met de Europese Politieorganisatie, Europol. Informatie uit de onderzoeken van de KMar wordt aangeleverd aan het Europol informatiesysteem en de *Analytical Workfiles*. Er wordt via Europol actief samengewerkt met onderzoekteams in de andere EU lidstaten.

Bilateraal wordt er samengewerkt met onder ander Groot Brittannië (het Cross Channel Overleg) en Duitsland. Met Duitsland zijn er twee Grensoverschrijdende Politieteams (GPT) samengesteld die gezamenlijk patrouilles uitvoeren aan beide kanten van de grens.

De KMar heeft twaalf liaisons in het buitenland gestationeerd onder coördinatie van de dienst IPOL (Internationale Politiesamenwerking) van het KLPD. Samen met de liaisons van de politie gaat het om een totaal netwerk van 35 liaisons die de samenwerking met zusterdiensten ondersteunen en relevante informatie verzamelen en uitwisselen. Voor de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel vormen zij een belangrijke schakel in de uitwisseling van informatie.

Internationale Operationele samenwerking krijgt verder gestalte door actieve deelname van de KMar aan EMPACT-projecten¹². De KMar is deelnemer in het EMPACT-project migratiecriminaliteit, waarbij in samenwerking met Europol en tien EU-lidstaten gewerkt wordt aan adequate informatie-uitwisseling, verbetering van de EU interagency-samenwerking en het inzichtelijk maken van de zogenaamde *secondary movement* van vreemdelingen (na binnenkomst EU, binnen de EU). De opzet en deelname aan *Joint Investigation Teams* (JIT's) verhoogt eveneens de internationale samenwerking. JIT's vergemakkelijken de internationale politieke en justitiële samenwerking op het vlak van de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit (Sollie & Kop, 2012). De KMar heeft met het Verenigd Koninkrijk een JIT ter bestrijding van schijnhuwelijken. Schijnhuwelijken zijn een vorm van mensensmokkel¹³.

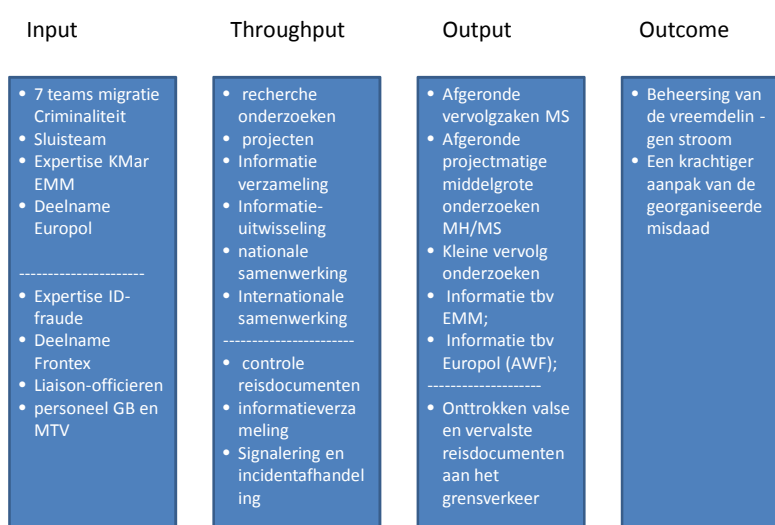
¹² EMPACT: European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats

¹³ Wordt in 2012 afgerond.

Evenals bij de informatie-uitwisseling het geval is, is de bijdrage van de KMar op het vlak van (internationale) samenwerking moeilijk te kwantificeren. In de prioriteitenbrieven 2009, 2010 en 2011 is dat dan ook niet gebeurd. In de prioriteitenbrief voor 2010 is nog wel de participatie in multidisciplinaire teams in het kader van de programmatische aanpak mensenhandel genoemd.

Het totaalmodel ziet er als volgt uit:

Inzet Kmar bestrijding mensensmokkel en mensenhandel



In dit model zijn de onderwerpen boven de streep specifiek gericht op de bestrijding van migratiecriminaliteit, mensensmokkel en mensenhandel. De direct daaraan gekoppelde input vormt de basis van de hierna opgenomen financiële middelen. Het model maakt onder de streep duidelijk dat de betekenis van de inzet van de KMar voor de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel veel breder is. Het onderlinge verband is echter niet te kwantificeren.

4.4 Overzicht van de financiële middelen

Het financieel beslag dat de inzet van de KMar in het kader van de bestrijding mensensmokkel en mensenhandel heeft op de defensiebegroting is vrijwel volledig gekoppeld aan de inzet van personele capaciteit. Voor een overzicht van de financiële middelen is derhalve aangesloten bij de capaciteit van de KMar die rechtstreeks en volledig is toe te rekenen aan de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel. Het betreft de inzet van de teams migratiecriminaliteit van de Brigade Centrale Recherche & Informatie KMar, de capaciteit van het Sluisteam en de capaciteit van de KMar in het EMM en de tewerkstelling van een KMar-medewerker bij Europol.

De overige capaciteit van de KMar (zoals bijvoorbeeld het personeel in de grensbewaking en het MTV) die wel een bijdrage levert aan de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel door de KMar, is niet meegenomen. De bijdrage kan niet of slecht worden gekwantificeerd. Er is dan ook geen betrouwbare toerekening van de samenhangende kosten mogelijk. Het is wel zo dat deze overige capaciteit van personeel dat op de grens aanwezig is of bij het grensverkeer is betrokken, wat betreft volume en informatiegenererend vermogen een mogelijk grotere bijdrage levert aan de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel door de KMar dan de direct daaraan gekoppelde (recherche-)capaciteit.

De bedragen zijn gebaseerd op de ramingen van de betreffende capaciteit die ten grondslag lag aan de respectievelijke ontwerpbegrotingen voor 2009, 2010 en 2011.

Raming financiële middelen begroting	2009	2010	2011
bedragen in miljoen euro's	12,7	12,7	12,7

Naast deze bedragen die in de begroting zijn opgenomen, kan ter ondersteuning van onder andere de bestrijding van mensensmokkel, EU subsidie worden aangevraagd. Er zijn diverse fondsen, waaronder het EU Buitengrenzen Fonds en het fonds voor Politie Samenwerking, Voorkoming en Bestrijding van criminaliteit en crisisbeheersing. Op het laatstgenoemde fonds heeft het Verenigd Koninkrijk in partnerschap met de KMar met succes een beroep gedaan om de extra kosten voor een *Joint Investigation Team* voor de bestrijding van schijnhuwelijken vergoed te krijgen. Het gaat daarbij om de kosten die samenhangen met de operationele JIT-besprekingen en het gebruik van tolken.

4.5 Deelconclusie

De algemene doelstelling die ten grondslag ligt aan de in de begroting van Defensie opgenomen bedragen voor de inzet van de KMar in het kader van de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel, is de beheersing van de vreemdelingenstroom in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving. De KMar heeft een bijzondere (informatie-)positie op de grens en in de grensregio's en kan vanuit de handhaving op de grens direct opsporingsinstrumenten inzetten. Daarmee kan zowel de individuele vreemdeling, de mensensmokkelaar en de mensenhandelaar als de (achterliggende) criminele organisatie worden aangepakt. Dit laatste beperkt zich - in lijn met de taakstelling van de KMar - tot projectmatige onderzoeken naar mensensmokkel.

In hoofdzaak worden drie beleidsinstrumenten onderkend; recherche-onderzoeken, informatie-uitwisseling en (internationale) samenwerking. Alleen de recherche-onderzoeken zijn van prestatie-indicatoren voorzien. Voor deze beleidsdoorlichting vormen de in de defensiebegroting opgenomen bedragen ten behoeve van capaciteit die direct aan de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel het uitgangspunt. De toegevoegde waarde van de KMar voor de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel zit echter voor een belangrijk in de capaciteit die belast is met de taken van de KMar op de grens en in de grensstreek.

5 Beleidsuitvoering en bereikte effecten

5.1 Inleiding

In hoofdstuk 4 zijn de beleidsinstrumenten toegelicht die de KMar in handen heeft ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel. In dit hoofdstuk wordt de daadwerkelijke inzet en werking van deze beleidsinstrumenten waar mogelijk kwantitatief beschreven. Vervolgens is de doeltreffendheid ervan beschreven. Daarbij is in belangrijke mate gebruik gemaakt van de interviewresultaten. De bevindingen zijn per beleidsinstrument beschreven. Interviewresultaten die daar niet direct aan te relateren zijn, maar die toch relevant voor de beleidsdoorlichting zijn geacht, zijn opgenomen in een aparte paragraaf "overige bevindingen".

Na een beschrijving van de bevindingen ten aanzien van de doeltreffendheid wordt in paragraaf 0 ingegaan op de doelmatigheid van het beleid. Het hoofdstuk wordt besloten met een schets van de huidige ontwikkelingen. De voornemens uit het nieuwe regeerakkoord met betrekking tot de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel sluiten aan op de ontwikkelingen binnen en de ambities van de Koninklijke Marechaussee.

5.2 Inzet en werking instrumenten

Deze paragraaf behandelt de inzet en werking van de beleidsinstrumenten zoals die in het vorige hoofdstuk zijn onderscheiden. Het betreft:

- Recherche-onderzoeken
- Informatie-uitwisseling
- Internationale samenwerking

Door het verschillende karakter van deze beleidsinstrumenten is het inzicht in de inzet en werking van deze instrumenten niet op gelijke wijze weer te geven.

5.2.1 Recherche-onderzoeken

Voor de recherche-onderzoeken wordt inzicht gegeven in het aantal uren dat is ingezet en het aantal onderzoeken dat is gedraaid. De informatie hiervoor is gebaseerd op de managementrapportages van de KMar. Dit sluit niet volledig aan bij de geoperationaliseerde doelstelling uit de prioriteitenbrieven 2009 tot en met 2011. Het geeft wel een duidelijk beeld. Voor een beeld van de werking van het beleidsinstrument recherche-onderzoeken wordt aangesloten bij de informatie die in het kader van de CBA Mensensmokkel 2012 is gepresenteerd.

Uren capaciteitsinzet bestrijding mensensmokkel en mensenhandel

	2009	2010	2011
Uren bestrijding migratiecriminaliteit totaal	154.574	142.954	127.714

Bron: managementrapportages KMar

In de afgelopen drie jaar is in verschillende samenstellingen gerapporteerd over de resultaten van de inzet. Deze managementinformatie biedt slechts beperkt vergelijkingsmogelijkheden. Dat komt onder andere omdat het planning- en control-instrumentarium over de jaren heen zich steeds verder heeft ontwikkeld. Daarbij is er steeds gestreefd om afspraken te maken en te rapporteren op basis van betrouwbare gegevens en door de KMar beïnvloedbare variabelen. De informatie is gericht om op jaarbasis te kunnen sturen en niet om trendanalyses te maken over de jaren heen.

In de hierna opgenomen tabel is op basis van de managementrapportages een overzicht gegeven van het aantal recherche-onderzoeken naar mensensmokkel en mensenhandel die door de KMar in de betreffende jaren zijn afgerond. Tevens is het aantal incidenten weergegeven dat bij de uitvoering van het Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV) is geregistreerd. Het betreft de incidenten die direct mensensmokkel danwel mensenhandel betreffen alsmede de incidenten die betrekking hebben op het aantreffen van valse of vervalste reisdocumenten. Bij deze categorie incidenten kan er ook sprake zijn van een andere achtergrond dan mensensmokkel of mensenhandel.

Overzicht resultaten inzet	2009	2010	2011
afgeronde projectmatige onderzoeken MS/MH	4	2	3
afgeronde kleinere vervolgonderzoeken MS/MH	n.b. ¹⁴	10	1
MTV incidenten mensensmokkel/ mensenhandel	230	226	183
MTV Incidenten vals/ vervalste documenten	542	444	346

Bron: managementrapportages KMar

De bovenstaande indicatoren kunnen worden getypeerd als het resultaat van inzet. Resultaatafspraken zijn evenwel moeilijk te maken als de KMar geen invloed kan uitoefenen op bijvoorbeeld het aantal zaken/vervolgonderzoeken.

De reden dat de punten uit de prioriteitenbrief (zie paragraaf 4.1) niet één op één zijn terug te vinden in de managementrapportages is dat de managementrapportages rapporteren over de realisatie van het Jaarplan van de KMar. Het Jaarplan is een vertaling van de punten uit de prioriteitenbrief naar een plan voor de interne bedrijfsvoering van de KMar. Dit wordt overigens wel afgestemd met gezag en beheer. De consistentie van de managementinformatie over meerdere jaren is een punt van aandacht.

De managementsrapportages vormen niet de enige bron van informatie over de inzet en werking van de beleidsinstrumenten. Begin 2012 is de CBA Mensensmokkel door de KMar in samenwerking met het EMM en het KLPD opgesteld. De CBA Mensensmokkel 2012 laat zien wat bijvoorbeeld de projectmatige onderzoeken hebben opgeleverd in aantallen verdachten en gesmokkelde personen over de periode 2007 t/m 2010.

¹⁴ Informatie is niet beschikbaar.

	2007	2008	2009	2010
Projectmatige opsporingsonderzoeken mensensmokkel KMar	2	4	5	6
Aantal verdachten	18	18	28	26
Aantal gesmokkelde personen	54	67	41	38

Bron: CBA Mensensmokkel 2012

De CBA Mensensmokkel 2012 is in belangrijke mate gebaseerd op de mensensmokkelonderzoeken die door de KMar zijn uitgevoerd. In de CBA Mensensmokkel wordt een inzicht verschaft over de ontwikkelingen van aard en omvang van mensensmokkel in de jaren 2007 tot en met 2010, de (samenwerkingsverbanden van) personen die zich met die activiteit bezighielden of daarbij op een andere manier waren betrokken, de maatschappelijke gevolgen en de geconstateerde ontwikkelingen van de aard, omvang en gevolgen. De CBA vormt input voor de samenstelling van het Nationaal Dreigingsbeeld (NDB) 2012 zoals dat door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) wordt opgesteld.

Het CBA Mensensmokkel 2012 geeft ook inzicht van waaruit de opsporingsonderzoeken zijn opgestart. Over de periode 2007 tot en met 2010 zijn er van de 39 geanalyseerde onderzoeken, 17 door de KMar gestart.

Aanleiding projectmatige opsporingsonderzoeken	Totaal
Opsporingsinformatie Nederland (restinfo)	8
Anders	8
Meld Misdaad Anoniem (MMA-melding)	6
Criminele Inlichtingen Eenheid-Proces Verbaal	6
Opsporingsinformatie buitenland	6
onbekend	2
EMM project	1
Grenstoezicht lucht	1
Grenstoezicht Maritiem	1
Totaal	39

Bron: CBA Mensensmokkel 2012

Aan dit overzicht valt af te lezen dat de projectmatige onderzoeken naar mensensmokkel worden opgestart op basis van informatie die van verschillende kanten komt. De koppeling aan de grensprocessen van de KMar is hierbij dan ook veel minder zichtbaar. Bij incidentgerichte opsporing ligt dat beduidend anders. In de periode 2009, 2010 zijn 206 incidentgerichte onderzoeken gedaan waarvan 200 door de KMar.

Aanleiding incidentgericht onderzoek	Totaal
MTV-controle	134
Grenstoezicht lucht	51
Anders	10
Grenstoezicht maritiem	6
Opsporingsinfo (restinfo)	3
Meld Misdaad Anoniem -melding	2
Eindtotaal	206

Bron: CBA Mensensmokkel 2012

Dit levert een beduidend ander beeld. Het MTV en het grenstoezicht lucht zijn de belangrijkste "leveranciers" van incidentgerichte opsporingsonderzoeken naar mensensmokkel.

Het CBA Mensensmokkel geeft verder een beeld van hoezeer identiteits- en documentfraude behoort tot de modus operandi van mensensmokkelaars. De tabel geeft een totaal overzicht van alle documenten die binnen de KMar-onderzoeken naar voren zijn gekomen. Voor meer achtergrond en inzicht in de onderzoeken en het fenomeen mensensmokkel wordt verwezen naar dit CBA.

Inhoudelijk is er sprake van een redelijk stabiele inzet van (recherche-)capaciteit ten behoeve van de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel door de KMar. Het bestaan van enige onduidelijkheid in de juridische basis van het Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV) heeft in 2011 geleid tot beperkte controles met het effect dat het aantal incidenten migratiecriminaliteit voortkomend uit het MTV is achter gebleven. Deze onduidelijkheid is inmiddels weg. Wel zijn de controles in sterkere mate ingekaderd op het punt van frequentie en intensiteit dan voor 2011.

5.2.2 *Informatie-uitwisseling en (internationale) samenwerking*

Over de inzet en werking van de beleidsinstrumenten informatie-uitwisseling en (internationale) samenwerking is geen kwantitatieve informatie voorhanden. Wel heeft de KMar 12 liaisonfuncties in het buitenland gevuld in de periode 2009 – 2011 en heeft de KMar in verschillende overlegfora geparticipeerd.

5.3 **Uitgaven**

De feitelijk gerealiseerde uitgaven, die samenhangen met de inzet van de KMar in het kader van de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel wijkt slechts af voor de mate waarin de researcheteams en de capaciteit bij het EMM en Europol in de jaren 2009 t/m 2011 niet waren gevuld. De vulling was op het niveau van de begroting. De uitgaven komen daarmee overeen met de gebudgetteerde bedragen.

Raming financiële middelen begroting	2009	2010	2011
bedragen in miljoen euro's	12,7	12,7	12,7

5.4 Doeltreffendheid van het beleid

Voor de vaststelling van de doeltreffendheid van de inzet van de KMar in het kader van de bestrijding mensensmokkel en mensenhandel is de "outcome" uit het model in paragraaf 4.3 het uitgangspunt. In hoeverre heeft de inzet van de KMar bijgedragen aan enerzijds de beheersing van de vreemdelingenstroom en anderzijds een krachtiger aanpak van de georganiseerde misdaad. Beide beoogde beleidseffecten zijn door de betrokken beleidsverantwoordelijke ministers niet nader gekwantificeerd in relatie tot de beoogde bijdrage van de KMar. Daarmee is een kwantitatieve benadering van de doeltreffendheid niet mogelijk. Om tot een benadering te komen van de doeltreffendheid is vooral gebruik gemaakt van het materiaal uit de externe interviews. De uitkomsten van de interviews zijn hierna uiteengezet in de hoofdlijnen van de geoperationaliseerde doelstellingen, te weten recherche-onderzoeken, informatie-uitwisseling en (internationale) samenwerking, zoals vermeld in paragraaf 4.3. Zoveel mogelijk is aangesloten bij het algemene beeld dat uit de interviews naar voren kwam. Daar waar de bevindingen berusten op de uitspaken van één of slechts enkele respondenten is dat vermeld. In paragraaf 5.4.4 wordt besloten met een aantal overige bevindingen. Deze zijn in belangrijke mate gebaseerd op de interne interviews. Een overzicht van de geïnterviewde personen is opgenomen als bijlage 2.

5.4.1 *Recherche-onderzoeken*

De bevindingen op het vlak van het beleidsinstrument "recherche-onderzoeken" spitsen zich toe op de taakstelling van de KMar in relatie tot de bestrijding van mensenhandel, de focus op zwaardere en (internationaal)georganiseerde criminele organisaties en de reorganisatie van de recherchefunctie bij de KMar. Achtereenvolgens worden deze onderwerpen hierna behandeld.

Verruiming taakstelling mensenhandel KMar

In de externe interviews is door de respondenten veel aandacht geschonken aan de bestrijding van mensenhandel in relatie tot de taakstelling van de KMar. De incidentgerichte opsporing naar aanleiding van "grens"incidenten betreft zowel onderzoek naar mensensmokkel als mensenhandel. De projectmatige recherche-onderzoeken die door de KMar worden verricht, zijn primair gericht op mensensmokkelzaken. De bestrijding van mensensmokkel is één van de wettelijke taken van de KMar. De bestrijding van mensenhandel is dat niet. Dit betekent in de praktijk dat de KMar relevante informatie over een mogelijke mensenhandelzaak overdraagt aan de politie. Het is vervolgens aan het OM om te bepalen of deze zaak verder wordt opgepakt. Dit is mede afhankelijk van de beschikbare researchcapaciteit bij de politie.

Het EMM maakt de preweegvoorstellen voor de projectmatige onderzoeken naar mensenhandel en mensensmokkel. De mensensmokkelonderzoeken gaan primair naar de KMar. Mensenhandelonderzoeken gaan naar de politie. De voorstellen worden gewogen en geprioriteerd in relatie tot de beschikbare researchcapaciteit bij de politie voor mensenhandelonderzoeken en bij de KMar voor mensensmokkelonderzoeken. Door de ontbrekende taakstelling van de KMar op het vlak van de bestrijding mensenhandel kan een voorstel voor een mensenhandelonderzoek niet (zonder meer) in de prioriteitenafweging ten aanzien van de inzet van de researchcapaciteit KMar, worden meegenomen. De gescheiden wegging kan er toe

leiden dat een mensenhandelonderzoek, zoals het voorbeeld in paragraaf 3.3.2, niet wordt opgepakt. Op formeel verzoek van het OM kan wel bijstand worden verleend aan de politie.

Overzicht preweegvoorstellen EMM

	Jaar			
Doorverwezen aan	2009	2010	2011	Eindtotaal
KMar	17	13	20	50
en/of KMar	1	5	7	13
Overigen	16	39	43	98
Afgewezen/Niet opgelegd	20	16	14	50
Eindtotaal	54	73	84	211

Bron: opgave EMM 5 november 2012

Om de inzet van de KMar op het gebied van de aanpak van mensenhandel te vergemakkelijken zonder daarmee overlap te creëren met de algemene politietaken, wordt door externe respondenten een koppeling voorgesteld met de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit. Naast vele andere taken, waaronder de bestrijding van mensensmokkel, zijn in de Politiewet slechts de samenwerking met, en assistentieverlening aan de politie op het gebied van grensoverschrijdende criminaliteit aangemerkt als KMar-taak. Gezien de samenloop van de bestrijding van mensensmokkel met mensenhandel en de informatiepositie van de KMar vanuit haar vreemdelingentoezicht en haar aanwezigheid aan de grenzen, geven externe respondenten ter overweging de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit als KMar-taak in de politiewet op te nemen. Op die manier kan de KMar direct opvolging geven aan signalen die zij ontvangt en kan schaarse researchcapaciteit doeltreffend worden ingezet.

Focus op zwaardere (inter)nationaal georganiseerde criminele organisaties

De bijdrage van een dergelijke verruiming aan de doeltreffendheid van de inzet van de KMar in het kader van de bestrijding mensensmokkel en mensenhandel moet overigens niet alleen worden gezocht in het instrument "recherche-onderzoeken" maar ook in de gerichte informatievergaring en -uitwisseling. Dit kan dan vervolgens via het EMM door de KMar of andere opsporingsdiensten worden opgepakt. De researchcapaciteit neemt er echter niet door toe. Het moet dan gaan om zwaardere internationaal georganiseerde migratiecriminaliteit. Op dit moment worden op dat gebied maar beperkt successen geboekt.

Het OM constateert dat level 3 onderzoeken naar zware (inter)nationaal georganiseerde criminele organisaties op het vlak van mensensmokkel achterblijven. Dat komt niet omdat deze criminele organisaties er niet zijn. Een ontoereikende informatiepositie speelt daarbij een belangrijke rol. Uit het CBA Mensensmokkel 2012 komt dat minder goed naar voren omdat dit CBA in belangrijke mate is gebaseerd op de onderzoeken mensensmokkel die door de KMar in de afgelopen jaren zijn uitgevoerd. Ook zijn de verbanden met onderzoeken naar mensenhandel niet gelegd omdat mensenhandel apart is geadresseerd in de CBA

seksuele uitbuiting. Een en ander kan er toe leiden dat in het Nationaal Dreigingsbeeld (NDB) mensensmokkel niet meer wordt onderkend als dreiging. Het risico daarvan is dat de prioriteit onterecht van de bestrijding van mensensmokkel wordt afgehaald.

Reorganisatie recherche KMar

Uit de externe interviews blijkt dat de ketenpartners benieuwd zijn naar de uitkomst van de reorganisatie van de recherche van de KMar. Zij vragen zich af of dit de beoogde effecten zal hebben, het aantal onderzoeken zal stijgen en de capaciteit beter zal worden ingezet. De reorganisatie van de recherche bij de KMar heeft tot gevolg dat de recherche- en informatiefunctie uit elkaar wordt gehaald. Het aantal teams voor bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel wordt minder. Hierdoor is het van belang dat er goede sturing komt. Er zal een centrale aansturing moeten komen vanuit de KMar voor het indelen en verdelen van de capaciteit voor grote onderzoeken. Daarbij moet de informatie komen vanuit de grensbewaking en het MTV. De voorstellen komen dan van het EMM. De teams migratiecriminaliteit van de KMar gaan de onderzoeken vervolgens uitvoeren.

5.4.2 *Informatie-uitwisseling*

Voor de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel is informatie een essentieel onderwerp. Het is van belang dat alle relevante informatie wordt gedeeld met de opsporingsinstanties die belast zijn met de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel. De externe respondenten onderschrijven dat de KMar een grote leverancier is van deze informatie. Zij relateren dit aan de positie van de KMar aan de landsgrenzen en de kennis en ervaring die aanwezig is op het gebied van documenten. De kwaliteit van de informatieproducten (actualiteit en inhoud) kan naar de mening van een aantal respondenten beter waardoor sneller en betere preweegvoorstellen kunnen worden opgesteld.

De verspreiding en het delen van informatie verloopt binnen de KMar goed. Het delen van de informatie met de andere ketenpartners verloopt echter wat moeizamer. Belangrijke informatie gaat soms verloren doordat brigades van de KMar zelfstandig onderzoeken starten zonder tussenkomst van het EMM. Hierdoor zou het kunnen zijn dat belangrijke informatie niet naar buiten komt en het onderzoek niet naar behoren wordt uitgevoerd.

De intern geïnterviewden geven aan dat van de informatie-uitwisseling op een hoger niveau, bijvoorbeeld door het voormalig Districts Informatie Knooppunt (DIK), geen terugkoppeling wordt ontvangen. Contacten met het EMM hebben de brigades zelf en de betrekkingen zijn goed. Er wordt door de brigades en districten nauw samengewerkt met de MTV-kamer. Het bedrijfsprocessensysteem wordt nagelopen en er is een goede terugkoppeling. Dat gebeurt hoofdzakelijk via de briefings en per reguliere mail. De briefings worden als volledig en goed ervaren, maar zijn soms wat gedateerd.

Verschillende externe respondenten geven aan dat de informatiepositie ten aanzien van grote smokkelnetwerken nog niet goed is. Deze indruk ontstaat onder andere door de constatering dat het in de afgelopen jaren nauwelijks is gelukt om grote internationale CSV's op het vlak van mensensmokkel aan te pakken. Dit sluit aan bij de bevindingen ten aanzien van de recherche-onderzoeken. De verwachting is dat

de centrale plaats die de intelligencefunctie binnen de operationele bedrijfsvoering van de KMar krijgt, hier verandering in brengt. Ook kan de Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE) zich meer richten op daarvoor relevante informatiepunten (bv aanmeldcentra). Voor de CIE is dat geen natuurlijk aandachtsgebied.

Het programma IGO (Informatie Gericht Optreden) draagt bij aan de verbetering van de informatiepositie door het gericht koppelen en doorgeven van informatie. Externe respondenten geven aan dat ook het uitvoeren van onderzoeken bijdraagt aan de verbetering van de informatiepositie en het ten volle benutten van de informatie die vrijkomt bij de afhandeling van incidenten. Verder kan er beter en intensiever gewerkt worden aan "fenomeen-onderzoeken".

5.4.3 *(Internationale) Samenwerking*

De bevindingen ten aanzien van de (internationale) samenwerking hebben enerzijds betrekking op de samenwerking met ketenpartners in Nederland en anderzijds de samenwerking in internationaal verband.

Nationaal

De samenwerking tussen de ketenpartners is nauw verbonden met het vergaren en delen van de informatie. Externe respondenten geven aan dat het voor de KMar van belang is dat zij participeert in projectgroepen en overlegfora voor de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel, zowel nationaal als internationaal. Participatie vanuit de KMar in overlegfora is echter vaak niet gestructureerd. Veelal wordt op persoonlijke titel deelgenomen. Hierdoor is het rendement voor de KMar en voor het overleg als geheel beperkt.

Binnen de hele keten van handhaving en opsporing wordt ketenbreed samengewerkt. De KMar is tevens betrokken bij de Taskforce Aanpak Mensenhandel. De rol die de KMar heeft kan mogelijk worden versterkt door de KMar in de gelegenheid te stellen om mensenhandelzaken zelfstandig af te handelen en ook projectmatige mensenhandelonderzoeken waarbij illegale grenspassage een belangrijk element is, op te pakken.

De KMar participeert verder in de expertisecentra EMM en ECID (Document en Identiteitfraude). De participatie bij het ECID komt voort uit de kennis en ervaring op het gebied van documentcontrole. Een vals paspoort biedt kansen voor de gebruiker o.a. om te reizen, financieel actief te zijn en een "legale" status aan te tonen.

Het EMM vormt op operationeel niveau een schakel in de totstandkoming van projectvoorstellen. Een interne respondent zegt behoefte te hebben aan bredere analyses over de ontwikkeling van mensenhandel en mensensmokkel van het EMM. De vraag is of de KMar voldoende betrokken is bij en voldoende toegang heeft tot deze informatie van het EMM. Mogelijk heeft dat te maken met de inbedding van het EMM bij de politie. De KMar is mede verantwoordelijk voor de aansturing van het EMM. Het gezag ligt bij het Landelijk Parket van het OM. Het OM geeft aan dat bij haar verzoeken om inzet van de KMar voor de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel de KMar bewezen heeft een goede partner te zijn.

Het EMM heeft voor de vergaring van informatie over mensenhandel en mensensmokkel een speciaal themaregister ingericht in het kader van de Wet Politie

Gegevens. Het blijkt dat een dergelijk soort register niet in gebruik is genomen door het ECID. Daardoor is het ECID minder in staat de beschikbare informatie te analyseren. Het verhindert het maximaal benutten van informatie. Deze taak ligt immers ook besloten binnen de Politiewet en is opgedragen aan de KMar.

Uit de externe interviews komt naar voren dat het overleg met de Vreemdelingenpolitie kan worden verbeterd. Dit kan verder bijdragen aan een adequate informatie-uitwisseling. De KMar kan een grotere toegevoegde waarde hebben als zij meer samen zou werken met andere opsporingsdiensten vanuit complementariteit. De taken van de KMar moeten meer worden afgestemd met de Nationale Politie, waarbij de KMar zich meer moet profileren met haar taken op de grens en in het grensgebied. Een interne respondent stelt dat de KMar nu te weinig initiatieven neemt. De KMar zou meer haar invloed kunnen doen gelden. Vooral de positie binnen de Raad van korpschefs moet worden benut. Daar genomen beleidsinitiatieven kunnen dan worden vertaald naar de uitvoeringspraktijk binnen de KMar.

Internationaal

Vrijwel alle respondenten (in- en extern) zijn van mening dat in het kader van de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel de samenwerking met andere EU-landen een vereiste is. Er zijn goede ontwikkelingen in het kader van de internationale samenwerking. Een voorbeeld zijn de JIT's. Ook de samenwerking met Europol is belangrijk. Gebruikmaking van het Europol Informatie Systeem (EIS) is evident, maar Nederland heeft dit nog niet volledig geïmplementeerd. De informatie richting Europol is in ontwikkeling, hierbij gaat het dan wel vaak om mensensmokkel. De KMar kan meer doen met Interpol. Ook kan de internationale samenwerking verder worden uitgebreid met een meer actieve inbreng in de COSI. De KMar neemt al vanuit Nederland actief deel aan EMPACT¹⁵-projecten en de COSI¹⁶. Uit de externe interviews komt naar voren dat dit nog kan worden versterkt.

De externe respondenten vinden dat de samenwerking in Frontex-verband moet worden gestimuleerd. Dit komt mede door het steeds belangrijker worden van het beheer van de buitengrenzen. De KMar moet maximaal inzetten op Frontex. Verkregen informatie tijdens door Frontex gecoördineerde projecten moeten doorgezonden worden aan Europol, die op haar beurt de informatie beschikbaar kan maken voor opsporingsonderzoeken. De KMar kan hierop meer investeren.

Verder komt uit de externe interviews naar voren dat de KMar meer gebruik kan maken van het netwerk van liaisons om de effectiviteit te verbeteren. Met de Liaison Officieren wordt nu al beter omgegaan. Wel geven externe respondenten aan dat het concept van Flexibel Inzetbare Liaison Officieren (FILO's) niet goed past bij de doelstelling van het opbouwen van effectieve netwerken op basis van persoonlijke contacten. Vooral buiten Europa/het Schengengebied kan effectiever gebruik gemaakt worden van de liaisons. Externe respondenten geven aan dat de KMar haar internationale rol over het algemeen goed oppakt.

¹⁵ EMPACT: European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats

¹⁶ COSI: Coopération Opérationnelle en matière de Sécurité Intérieure

5.4.4 *Overige bevindingen*

Een aantal bevindingen dat niet rechtstreeks betrekking heeft op de onderscheiden beleidsinstrumenten, is in deze paragraaf ondergebracht. Voor een belangrijk deel zijn zij afkomstig van interne respondenten. Het gaat over het beleid, de sturing, de algemene taakstelling en de rechtspositie van het personeel. Achtereenvolgens wordt daar op ingegaan.

Beleid

Het barrièremodel vormt de basis van de programmatische aanpak van de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel. De toepassing ervan wordt door een interne respondent als minder intensief ervaren dan bijvoorbeeld de programmatische aanpak van de hennepteelt in Brabant. Daar is mogelijk nog lering uit te trekken.

Het OM, het Bureau Nationale Rapporteur Mensenhandel (BNRM) en een medewerker van de KMar stellen dat de KMar, vanwege haar positie binnen Defensie en haar verantwoordelijkheid voor de politiezorg ten aanzien van uitgezonden militairen, een rol kan spelen op het gebied van preventie en bestrijding. Dit kan door militairen bij uitzendingen ervan bewust te maken dat mensenhandel en mensensmokkel in het gebied kunnen voorkomen. Militairen, inclusief marechaussees, kunnen aanwijzingen voor mensensmokkel en mensenhandel in uitzendgebieden signaleren en melden.

Sturing

De bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel komt voldoende aan de orde in de taakveldberaden van de KMar en vooral in het Opsporingsoverleg. Dit is ook niet verwonderlijk omdat het merendeel van de researcheteams van de KMar zich bezig houdt met migratiecriminaliteit. Toch ziet het uitvoerende niveau vaak weinig tot geen sturing vanaf het centrale niveau. Enkele interne respondenten geven aan dat er geen contact is met de staf van de KMar. Het bestaan van een portefeuillehouder of clusterhoofd grensmanagement of opsporing wordt niet herkend. Voorstellen of aanpassingen voor het beleid vinden gehoor tot op brigadeniveau, maar het blijft onduidelijk tot hoever de informatie reikt in de organisatie. Over het algemeen komen initiatieven en innovatieve acties vanaf de werkvloer. Er wordt weinig tot geen ondersteuning ontvangen vanuit de organisatie. Er is weinig uitvoerend beleid.

Taakstelling

Hoewel dit op verschillende plekken in deze beleidsdoorlichting mensenhandel/mensensmokkel al aan de orde is geweest, is de taakstelling van de KMar ten aanzien van de bestrijding van mensenhandel ook bij de overige bevindingen een aandachtspunt. Het vertrekpunt is nu niet de beleidsinstrumenten, maar de algemene taakstelling van de KMar. Verschillende respondenten (in- en extern) merken op dat het feit dat mensenhandel niet is opgenomen in art 6 van de Politiewet als knelpunt wordt ervaren. Zij zien dit graag gewijzigd. Het gaat dan om mensenhandel gerelateerd aan grensoverschrijding. Dit sluit aan bij wat in paragraaf 5.4.1 reeds is onderkend. Nu moet er altijd een relatie zijn met mensensmokkel. Zaken waarbij mensenhandel dominant is, worden nu

overgenomen door de politie. Het is echter vaak effectiever dat bij de KMar te laten als de zaak niet zwaar genoeg is voor projectmatig onderzoek en het ondoelmatig is dat als dossier te moeten overdragen aan de politie. Hoewel veel ketenpartners dit als een belangrijk aandachtspunt zien, is dit niet absoluut noodzakelijk voor het functioneren van de KMar in de bestrijding van mensenhandel. Een interne respondent merkt op dat het optreden van de KMar in het kader van de bestrijding van mensenhandel geplaatst dient te worden in het bredere verband van een taakstelling van de KMar op het vlak van grensoverschrijdende criminaliteit. Dit ligt meer in lijn met de KMar als grenspolitie van Nederland. Het gaat om de koppeling met de grens en de taken van de KMar rondom die grens.

Een interne respondent stelt dat de expertise van de KMar op het vlak van identiteit- en documentenfraude een verschil maakt bij de onderkenning van illegale vreemdelingen en mogelijke slachtoffers van uitbuiting. Onder andere door onvoldoende kennis en/of onvoldoende beschikbaarheid daarvan in de politiepraktijk worden zij nog te vaak niet onderkend. Daarmee wordt ook de mogelijkheid gemist om bijvoorbeeld mensensmokkel te bestrijden door de verblijfsstatus aan te pakken.

Rechtspositie van het personeel

De (rechts)positie van het KMar-personeel binnen Defensie wordt wat betreft functieduur en het beloningsbeleid door een aantal interne respondenten als een belemmerende factor gezien. Deze is toegesneden op de gemiddelde militair en belemmert het KMar-personeel in de uitoefening van de recherche- en politiewerkzaamheden. Zo is de bestrijding van mensenhandel een specifiek vakgebied, waarvoor kennis en ervaring nodig zijn. De beperkte functieduur werkt hierin belemmerend.

De bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel is een specialistische taak. Om deze naar behoren te kunnen uitvoeren moeten mensen langdurig worden opgeleid. Deze opleidingen bestaan, maar het beschikbare budget is niet toereikend. De Politie Academie hanteert eenzijdig nieuwe eisen aan de cursus Intake Mensenhandel. Interne respondenten stellen dat daarvoor de functieduur ook veel te kort is. Zoals eerder gezegd moeten meer en meer specifieke opleidingen en certificeringen worden verkregen. Voordat alle diploma's binnen zijn, moet de werknemer weer van zijn of haar functie af.

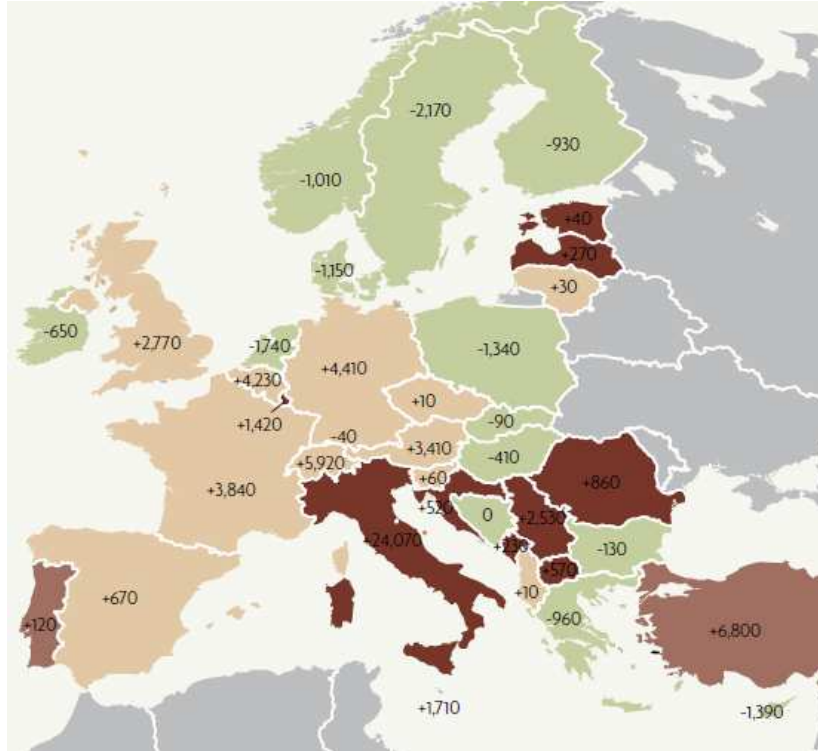
De werkzaamheden van het Sluisteam zijn erg recherchematig, maar toch is het sluisteam niet opgenomen in de structuur van de recherche. De teamleden hebben ruime grens- en recherche-ervaring nodig om de werkzaamheden goed te doen. Doordat zij niet binnen de recherchestructuur zijn ingebed wordt het aanmelden en volgen van de benodigde specifieke recherche opleidingen erg moeilijk. Wel hebben de teamleden de basisopleiding recherche, intakegesprekken mensenhandel en maatwerk observatie gevolgd. De opleiding van nieuwe mensen duurt ongeveer 1 jaar en 9 maanden.

5.5 Doelmatigheid van het beleid

De relatie tussen de kosten die samenhangen met de inzet van de KMar in het kader van de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel en de effecten daarvan is niet goed in cijfers uit te drukken. Enerzijds zijn de kosten zoals die in deze beleidsdoorlichting zijn beschouwd, slechts de kosten die direct gerelateerd zijn aan de inzet van personeel voor de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel (recherchecapaciteit, EMM en EUROPOL). Het overige personeel van de KMar dat de grensbewakingstaak en het MTV uitvoert, is daarin niet meegenomen. Toch blijkt uit deze beleidsdoorlichting dat vooral ook dit personeel een belangrijke bijdrage levert aan de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel door incidentafhandeling, observatie en het genereren van informatie voor onderzoeken die door de KMar of andere opsporingsinstanties worden verricht.

Anderzijds is het effect dat de inzet van de KMar in het kader van de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel heeft, moeilijk te duiden. Van de projectmatige onderzoeken die door de KMar zijn verricht, kan nog wel worden aangegeven wat het aantal verdachten is geweest en om hoeveel gesmokkelde personen het gaat (zie CBA Mensensmokkel 2012). In de projectmatige onderzoeken ging het in veel gevallen om een CSV (zie CBA Mensensmokkel 2012, hfst 6). Daarmee is feitelijk een bijdrage geleverd aan de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. De bijdrage aan de beheersing van de vreemdelingenstroom kan in absolute zin worden geduïd door het aantal incidentgerichte opsporingsonderzoeken in 2009 en 2010 (200). Dit vertaalt zich naar onder andere geweigerde vreemdelingen en in vreemdelingenbewaring gestelde vreemdelingen. Daarmee wordt het handhavingsbeleid dat gekoppeld is aan een restrictief toelatingsbeleid geëffectueerd (zie ook par 3.1 van hfst. 3).

De daling van het aantal asielzoekers is een indicatie van de beheersing van de vreemdelingenstroom. De relatie met de inzet van de KMar kan worden gekenschetst als "belangrijk" maar kan verder niet objectief worden gewaardeerd. In de volgende afbeelding wordt de daling van het aantal asielaanvragen van 2011 ten opzichte van 2010 weergegeven:



UNHCR daling asiel aanvragen (in groen) 2011 t.o.v. 2010

Afgehandelde asielaanvragen door Nederland

2007	2008	2009	2010	2011
7100	13.400	14.910	13.330	11.590

Bron: UNHCR Jaarrapport 2011

Het effect van de inzet van de beleidsinstrumenten informatie-uitwisseling en (internationale) samenwerking blijft voor een belangrijk deel buiten beeld doordat bijvoorbeeld zusterdiensten in binnen en buitenland met de verkregen informatie aan de slag gaan. Dit is zeker voor de bestrijding van mensenhandel het geval.

De conclusie ten aanzien van de doelmatigheid van de inzet van de KMar in het kader van de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel is dat het doelmatig is om de totale capaciteit aan KMar-personeel dat op de grens en in de grensstreek aanwezig is voor een breed pakket aan taken (met name grenstoezicht en MTV, maar ook de politietaken op Schiphol) ook in te zetten in het kader van de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel. Het gaat dan om het genereren van informatie en het afhandelen van incidenten. De capaciteit waarvan in het kader van deze beleidsdoorlichting is vastgesteld dat deze volledig is toe te rekenen aan de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel, is dan slechts de capaciteit die benodigd is om aan de informatie adequaat opvolging te kunnen geven. De doelmatigheid van specifiek deze capaciteit is niet los te zien van de bijdrage vanuit de overige capaciteit van de KMar aan de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel.

5.6 Ontwikkelingen huidige situatie

Op 29 oktober 2012 is het regeerakkoord "Bruggen slaan" gesloten. De versterking van de recherche, de aanpak van georganiseerde criminaliteit en een duidelijke inzet op observatie en informatie-inwinning zijn elementen uit het regeerakkoord die passen bij de inzet van de KMar in het kader van de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel. In de komende maanden zal dit verdere uitwerking krijgen. De KMar draagt hier aan bij vanuit de praktijk.

De elementen uit het nieuwe regeerakkoord sluiten aan bij de ontwikkelingen die binnen de KMar in gang zijn gezet. De KMar heeft een belangrijke focus gericht op de grenspolitietoekwaamheid waarbij de taakuitvoering van de KMar op de grens en in de grensstreek meer met elkaar in verband worden gebracht. De krachten worden gebundeld en informatie staat centraal. Door informatie samen te brengen, te analyseren, te veredelen, te distribueren, te gebruiken en uit te wisselen in de samenwerking met veiligheidspartners wordt een hoger maatschappelijk rendement nagestreefd.

5.6.1 Grenspolitietoekwaamheid

Vanuit de nodale oriëntatie¹⁷, richt de KMar zich op de bestrijding van illegale migratie, grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme. Deze taak wordt risico gestuurd, flexibel en efficiënt uitgevoerd door zowel de goede informatiepositie van de KMar als die van de ketenpartners optimaal te benutten. Als grenspolitie wendt de KMar bedreigingen voor Nederland en het Schengengebied af bij (en voor) de grens en in het grensgebied. De KMar richt zich daarbij op de fysieke land-, water- en luchtgrenzen. Door te innoveren, te anticiperen en te investeren in de informatiepositie loopt de KMar vooruit op de ontwikkelingen binnen het grenstoezicht.

Het blikveld op de grens wordt verbreed met, naast aandacht voor illegale migratie, aandacht voor grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme. Nationaal wordt de taak slimmer uitgevoerd, zodat capaciteit naar de (Europese) buitengrenzen kan worden verplaatst. Bij het versterken van de taken aan de buitengrenzen van Europa wordt samengewerkt met internationale partners. De ontwikkelingen die nationaal spelen binnen de grenspolitietoekwaamheid worden meegenomen bij de verdere inrichting en opbouw van de grenspolitietoekwaamheid op Caribisch Nederland. Vanuit die positie wil de KMar ook ondersteuning bieden aan de landen binnen ons Koninkrijk. Voor en door de grenspolitietoekwaamheid is de KMar een belangrijke partij in het informatienetwerk van de overheid ten behoeve van de veilige samenleving.

5.6.2 PTTC

De centrale rol van informatie wordt in de komende jaren geborgd in een *Profiling Targetting and Tasking Centrum*. Informatie als kernelement wordt de centrale spil in al het optreden van de KMar in het kader van de bestrijding van mensensmokkel

¹⁷ De term "nodale oriëntatie" is in 2005 geïntroduceerd in het visiedocument 'Politie in Ontwikkeling' (PIO). De infrastructuur is zeer bepalend geworden in de huidige netwerksamenleving, ook waar het gaat om criminaliteit. Met "nodale oriëntatie" wordt het belang van de aandacht voor stromen en knooppunten waar deze stromen samenkomen (nodes) onderstreept bij de bestrijding van criminaliteit.

en mensenhandel. Hiervoor is een meerjarig programma in ontwikkeling. De samenkomst van alle informatie moet straks waarborgen dat geen informatie verloren gaat, dat een compleet beeld bestaat voor effectief en efficiënt optreden en daarmee ook een beeld kan worden verkregen van internationaal opererende CSV's op het terrein van mensenhandel en mensensmokkel.

5.7 Deelconclusie

Het is lastig een oordeel te geven over de inzet en werking van de beleidsinstrumenten. Dit komt onder andere omdat het beschikbare cijfermateriaal over de jaren 2009-2011 niet consistent is. Een kwantitatieve benadering van de doeltreffendheid is daardoor niet goed mogelijk. Een kwalitatief oordeel is gebaseerd op de resultaten uit de interviews. De KMar voert de opgedragen recherche-onderzoeken uit. Daarnaast levert de KMar een belangrijke bijdrage aan de (internationale) uitwisseling van informatie en samenwerking. De doeltreffendheid van het beleid kan worden verbeterd door een verruiming van de (wettelijke) mogelijkheden van de KMar op het vlak van de bestrijding van mensenhandel (als onderdeel van grensoverschrijdende criminaliteit), een verbetering van de informatiepositie en meer (internationale) samenwerking waardoor ook zwaardere internationaal georganiseerde criminele organisaties kunnen worden aangepakt. Het is doelmatig de totale capaciteit aan KMar-personeel dat op de grens en in de grensstreek aanwezig is, mede in te zetten voor de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel.

Hierna wordt de kern van de bevindingen ten aanzien van de beleidsinstrumenten weergegeven.

Recherche-onderzoeken

De positie van de KMar ten aanzien van de bestrijding van mensenhandel kan worden verstevigd door mensenhandel als onderdeel van de aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit beter te verankeren. Daarmee worden de mogelijkheden verruimd om de KMar in te zetten voor de bestrijding van mensenhandel waarbij het complementair blijft aan de taakstelling van de politie. Een nog ontoereikende informatiepositie is er de oorzaak van dat nog onvoldoende onderzoek plaatsvindt naar de zwaardere internationaal georganiseerde criminele organisaties.

Informatie-uitwisseling

Voor de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel is informatie en de uitwisseling ervan essentieel. De KMar heeft vanwege haar positie op de grens en in de grensstreek de beschikking over veel relevante informatie. Deze informatie wordt echter nog niet ten volle benut, uitgewisseld met ketenpartners en gecombineerd met informatie van ketenpartners. Daardoor is de informatiepositie nog ontoereikend voor de aanpak van zware internationaal georganiseerde mensensmokkelorganisaties. Informatie Gestuurd Optreden en de inrichting van, en centrale sturing op informatie binnen de KMar moeten hierin verbetering brengen.

(Internationale) Samenwerking

De KMar is zowel nationaal als internationaal betrokken bij verschillende projectgroepen en teams. De KMar kan nog wel meer lijn brengen in de participatie en inbreng in deze verschillende overlegfora. Ook de relatie met het EMM kan beter worden benut. De samenwerking met de politie kan verder worden geïntensiveerd. Internationaal kan de KMar meer invulling geven aan een voortrekkersrol van Nederland op het vlak van de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit.

Overig

In het algemeen kan men stellen dat het beleid zijn beoogde effect heeft gehad, maar er zijn echter wel enkele kanttekeningen. Zo is er bij het uitvoerende niveau van de KMar onduidelijkheid over het beleid dat er is voor de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel. Er kan meer ondersteuning en sturing worden gegeven. Hier is nog ruimte voor verbetering.

Om de KMar nog meer toe te rusten voor de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel, moet worden geïnvesteerd in opleidingen en in de bewustwording van het personeel ten aanzien van mensenhandel.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 **Conclusie: motivatie rol overheid**

De bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel is een belangrijke taak voor de overheid. In het kader van de bescherming van de belangen van de Staat en de bescherming van de grondrechten van de in Nederland verblijvende individuen heeft de Nederlandse overheid tot taak de burgers tegen misdrijven te beschermen en hun belangen te behartigen. Het voorkomen en oplossen van misdrijven zoals die met betrekking tot mensensmokkel en mensenhandel zijn opgenomen in het wetboek van Strafrecht. De KMar kan daarvoor worden ingezet vanuit haar positie als handhavings- en opsporingsinstantie op de grens en aanwezigheid in de grensstreek. Deze aanwezigheid is relevant voor zowel de bestrijding van mensensmokkel als mensenhandel.

De overheid heeft tevens de verplichting de internationaal opgelegde regels en richtlijnen na te komen waartoe zij zich in verdragen heeft vastgelegd. Op het terrein van de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel zijn diverse internationale bepalingen van kracht.

6.2 **Conclusie: Doeltreffendheid en doelmatigheid beleid**

De recherche-onderzoeken die de KMar verricht in het kader van de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel dragen in absolute zin bij aan de beheersing van vreemdelingenstroom en de versterking van de aanpak van de georganiseerde criminaliteit. In relatieve zin is de bijdrage die de KMar levert door informatie te vergaren, uit te wisselen en (internationaal) samen te werken groter. Daarbij is de bijdrage van het personeel van de KMar dat op de grens en in de grensstreek taken uitvoert van bijzondere waarde.

Dit potentieel kan mogelijk beter worden benut als de focus komt te liggen op grensoverschrijdende criminaliteit waaronder mensensmokkel en mensenhandel. Vanuit die optiek kan dan gericht en breder informatie worden vergaard en worden uitgewisseld en (internationaal) worden samengewerkt. Voor mensensmokkel ligt dit binnen de taakstelling van de KMar (Politiewet). Voor mensenhandel is dat niet zo. Als het om mensenhandel gaat, dan is dat "bijvangst" voor de KMar en draagt de KMar het onderzoek over aan de politie. Door de gescheiden taakstelling (mensensmokkel KMar, mensenhandel politie) vindt er geen integrale afweging plaats ten aanzien van tijd/capaciteit/prioriteit voor het onderzoek naar mensensmokkel en mensenhandel.

Met een verruiming van de mogelijkheden van de KMar mensenhandelonderzoeken te verrichten, kan dit worden opgelost. Respondenten noemen de mogelijkheid van het opnemen van grensoverschrijdende criminaliteit als taak voor de KMar in de Politiewet. Alternatieve oplossingen zijn in het kader van deze beleidsdoorlichting niet onderzocht en vormen aanleiding voor nader onderzoek.

Een belangrijk aandachtspunt ten aanzien van de doeltreffendheid van het beleid is de nog ontoereikende informatiepositie van de KMar waardoor de zware

internationaal georganiseerde mensensmokkelorganisaties nog onvoldoende worden aangepakt. De KMar werkt met een aantal maatregelen aan de verbetering van deze informatiepositie.

Tegen het licht van de beschreven toegevoegde waarde van de inzet van de KMar in het kader van de bestrijding mensensmokkel en mensenhandel is er sprake van een relatief hoog rendement van het direct daaraan te relateren begrotingsbedrag van € 12,7 miljoen.

6.3 Eindconclusie

In de periode 2009 tot en met 2011 is de KMar – voor zover dit op basis van de beschikbare en verkregen informatie kon worden beoordeeld - vanuit haar aanwezigheid aan de fysieke land-, lucht- en zeegrenzen in het kader van het MTV en de grensbewaking, effectief en doelmatig mensensmokkel en mensenhandel tegengegaan. Effectiviteit en doelmatigheid kunnen verder worden verhoogd als invulling wordt gegeven aan een aantal aanbevelingen.

6.3.1 Aanbevelingen algemeen

1. In overleg met gezag kunnen doelen worden gekoppeld aan meetbare effecten waardoor de KMar haar inzicht in de werking van het beleid verder kan vergroten en waar nodig de inzet eenvoudiger kan bijstellen.

6.3.2 Aanbevelingen mbt de inzet van de beleidsinstrumenten

Recherche-onderzoeken

2. Onderzoek op welke wijze de mogelijkheden van de KMar kunnen worden verruimd om zelfstandig mensenhandelonderzoeken in relatie tot het grensverkeer af te handelen.
3. Innovatief zijn in de opsporingsmethodieken en informatievergaring. De bijzondere positie en takenverrichting op de grens en in de grensstreek wordt effectief als handvat gebruikt voor een Informatie Gestuurd Optreden vanaf incident tot en met programmatische projectvoorstellen. Daarbij moet worden gefocust op de zwaardere internationaal georganiseerde criminele organisaties (level 3 niveau).

Informatie-uitwisseling

4. Het verbeteren van de informatiepositie door:
 - a. Beter gebruik van informatieproducten van het EMM;
 - b. Het effectief uitwisselen van informatie met de ketenpartners;
 - c. Slimme inzet van de CIE-capaciteit;
 - d. Ten volle benutten van de beschikbare informatie;
 - e. Bijdragen aan fenomeen onderzoek;
 - f. Verhogen van de kwaliteit van de informatiefunctie.

(Internationale) samenwerking

5. Intensiveren van de internationale samenwerking (Frontex, Europol, Interpol, liaisons).

6.3.3 *Overige aanbevelingen*

Beleid

6. Militairen kunnen in uitzendinggebieden mensenhandel en mensensmokkel tegenkomen. Zij kunnen aanwijzingen voor mensenhandel signaleren en melden. Als militairen naar gebieden gaan waar dit probleem speelt, kan daaraan in de voorbereiding aandacht worden gegeven.

Interne bedrijfsvoering

7. Optimaal benutten van de mogelijkheden van de rechtspositie en waar mogelijk aanpassen van de rechtspositie op het vlak van opleidingen en functieduur ten behoeve van het personeel dat direct betrokken is bij de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel.

BIJLAGE 1 Rapport Beleidsdoorlichting Mensenhandel/Mensensmokkel

Overzicht bronvermelding

Literatuur

- I. Tijssens, H. Hamers en W. Buijk, *Criminaliteitsbeeldanalyse Mensensmokkel 2012*, Utrecht 2011
- M. Bottenberg, J. Valk, M. Kuipers en L. de Weerd, *Criminaliteitsbeeldanalyse Seksuele Uitbuiting 2012*, Woerden 2012
- R. Staring, *Reizen onder regie*, Amsterdam 2001
- H. Sollie en N. Kop, *Joint Investigation Teams*, Den Haag 2012
- D.F. Slobbe en M.M.C. Kuipers, *Verhoging van de strafmaat op mensensmokkel*, Enschede 1999
- W.J. de Bruijn, H.C. de Jong, H. Pauwels en I.M. Voorhoeve, *Mensensmokkel naar Nederland*, Den Haag 1999
- R. Staring, G. Engbersen, H. Moerland, N. de Lange, D. Verburg, E. Vermeulen, A. Weltevrede, *De sociale organisatie van mensensmokkel*, Zeist 2005,
- R.M.C. van Leeuwen, *The Dutch Armed Forces' zero-tolerance on trafficking on Human Beings*, Master Thesis International Crimes & Criminology, Amsterdam 2011
- UNODC, *The Globalization of Crime*, UNODC, 2010
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel, *Mensenhandel. Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009-2012. Een analyse*. Den Haag 2012
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, *Mensenhandel in en uit beeld. Cijfermatige rapportage (2007-2011)*. Den Haag 2012

Elektronische bronnen

- www.recht.nl (geraadpleegd op diverse data in 2012)
- www.ec.europa.eu (geraadpleegd op diverse data in 2012)
- www.eur-lex.europa.eu (geraadpleegd op diverse data in 2012)
- www.europa-nu.nl (geraadpleegd op diverse data in 2012)
- www.europa.eu (geraadpleegd op diverse data in 2012)
- www.rijksoverheid.nl (geraadpleegd op diverse data in 2012)

Parlementaire stukken

- Kamerstukken 2003/2004, 29291 Uitvoering internationale regelgeving ter bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel
- Kamerstukken 2005/2006, 28638 Mensenhandel
-

Verdragen, wetten en regelingen en overig

- Rijksbegroting 2011
- Politiewet 1993
- Wetboek van Strafrecht
- Aanwijzing mensenhandel van College Procureurs-generaal, 2008A022
- EU richtlijn inzake voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, 2011/36
- Instellingsbesluit Taskforce Mensenhandel van 10 maart 2011, nr. 5687744/11
- Plan van Aanpak Task Force Mensenhandel 2011-2014, juli 2011

- Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik, nummer 011605, Lanzarote, 25 oktober 2007, Staatsblad 2009/543
- Europees Kaderbesluit over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor wethandhavingsdoeleinden, 2007/654, 6 november 2007
- Europees Kaderbesluit Schengen Informatie Systeem, 541/2010, 3 juni 2010
- Europees Kaderbesluit Visum Informatie Systeem, 2011/636, 11 oktober 2011
- Aanwijzing inzake de informatie-uitwisseling in het kader van de wederzijdse rechtshulp in strafzaken (552i Sv.) 26 september 2012
- VN Verdrag inzake de rechten van het kind en het Verdrag tegen transnationale georganiseerde criminaliteit, 2000
- EU verordening inzake de instelling van het agentschap voor de coördinatie van operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de EU, 2007/2004, 26 oktober 2004 en 1168/2011, 25 oktober 2011
- EU Akte tot inrichting van een agentschap voor de Europese Politiedienst, 26 juli 1995
- EU Verdrag van Maastricht, Palermo Verdrag, Verdrag van Den Haag en Lissabon Verdrag
- Meerjarig Beleidskader Koninklijke Marechaussee 2012-2016
- Prioriteitenbrief Koninklijke Marechaussee 2013 van Veiligheid en Justitie, 19 maart 2012,
- Evaluatierapport Project Pilot Mensenhandel, 30 november 2011
- Jaarrapport UNHCR 2011, Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries

BIJLAGE 2 Eindrapport Beleidsdoorlichting Mensenhandel/Mensensmokkel

Overzicht geïnterviewden

Extern

Fessem, E. van	Beleidsmedewerker Ministerie van Veiligheid en Justitie
Jaspers, E.	Chef Haven Veiligheidsteam, Grenstoezicht Zeehavenpolitie Rotterdam
Kate, W. ten	Landelijk Officier van Justitie voor Mensenhandel/mensensmokkel
Leeuwen, R. van	Beleidsmedewerker Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel
Lemmer, T.	Beleidsmedewerker Directie Migratie Beleid, Ministerie van V&J
Meijer, H.	(voormalig) Plaatsvervangend Hoofd EMM
Smit, R.	Plaatsvervangend Hoofd EMM
Walrave, L.	Coördinerend Beleidsmedewerker Directie Migratie Beleid, Ministerie van Veiligheid en Justitie

Intern

Bolder, F.	Teamleider Mobiel Toezicht Veiligheid, brigade Noord-Oost-Midden
Brand, R. van de	Medewerker grensbewaking Schiphol
Brandemann, P.	Medewerker Recherche Team
Brouwer, E.	Coördinator Recherche Team
Buijk, W.	Analist brigade Recherche
Hamers, H.	Onderzoeker brigade Recherche
Harmsma, R.	Directeur Directie Operaties Staf KMar
Hartman, A.	Teamleider Sluisteam Schiphol
Kaat, B. te	Medewerker Mobiel Toezicht Veiligheid, brigade Noord-Oost-Midden
Kieft, R. van de	Commandant Brigade KMar Recherche
Lintsen, H.	Coördinator Mobiel Toezicht Veiligheid, brigade Noord-Oost-Midden
Tijssens, I.	Analist brigade Recherche
Weerdenburg, P.	Coördinator Sluisteam Schiphol

BIJLAGE 3 Eindrapport Beleidsdoorlichting Mensenhandel/Mensensmokkel

Lijst van gebruikte afkortingen

BR&B	Bureau Regie en Besturing
BR&I	Brigade Recherche en Informatie
CBA	Criminaliteitsbeeld analyse
CIE	Criminele Inlichtingen Eenheid
COSI	Permanent EU Comité operationele samenwerking binnenlandse veiligheid
CSV	Crimineel Samenwerkings Verband
DGVZ	Directoraat-generaal Vreemdelingen Zaken
DIK	District Informatie Knooppunt
DMB	Directie Migratie Beleid
DRC	Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding
ECID	Expertise Centrum Identiteit- en Documentfraude
EIS	Europol Informatie Systeem
EMM	Expertise Centrum Mensensmokkel en Mensenhandel
EMPACT	European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats
EU	Europese Unie
Europol	European Agency for European Police
FILO	Flexibel Inzetbare Liaison Officier
Frontex	European Agency for the management of operational cooperation at the external EU borders
HVT	Haven Veiligheid Toezicht
IAM	Informatie- en Analysecentrum Mensensmokkel
I&A	Immigratie, Integratie& Asiel
IGO	Informatie Gestuurd Optreden
IPOL	Internationale Politie Samenwerking
JIT	Joint Investigation Team
KIK	Koninklijke Marechaussee Informatie Knooppunt
KLPD	Korps Landelijke Politie Diensten
KMar	Koninklijke Marechaussee
LEM	Landelijke Expertgroep Mensenhandel
LO	Liaison Officier
MH	Mensenhandel
MinV&J	Ministerie van Veiligheid en Justitie
MPZ	Militaire Politie Zorg
MS	Mensensmokkel
MTV	Mobiel Toezicht Veiligheid
NCTV	Nationale Coördinator Terrorismebestrijding

	en Veiligheid
NDB	Nationaal Dreigingsbeeld
NIM	Nationaal Intelligence Model
NRM	Nationaal Rapporteur Mensenhandel
OM	Openbaar Ministerie
OOM	Operationeel Overleg Mensenhandel
OvJ	Officier van Justitie
PBC	PreBoarding Checks
PVO	Programma Verbetering Opsporing
PW	Politiewet 1993
RBS	Recherche Basis Systeem
UMS	Unit Mensensmokkel
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
VBS	Vreemdelingen Basis Systeem
V&J	Veiligheid en Justitie
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
WvSr	Wetboek van Strafrecht
ZHP	Zeehavenpolitie