

Vergaderjaar 2016–2017

28 638

Mensenhandel

Nr. 150

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 november 2016

Tijdens het Algemeen Overleg Mensenhandel en Prostitutie met de Vaste Kamercommissie voor Veiligheid en Justitie, d.d. 26 april 2016 (Kamerstukken 28 638 en 34 193, nr. 144), heb ik toegezegd uw Kamer te informeren over de terugloop van het aantal mensenhandelzaken en van de hoogte van de daarin opgelegde straffen. Hierbij heb ik toegezegd ook in te gaan op de wijze waarop ik uitvoering geef aan de motie Voordewind (ChristenUnie) c.s., d.d. 26 november 2015 (Kamerstuk 34 300 VI, nr. 49). De motie Voordewind roept op tot een geïntensiveerde inzet bij de aanpak van mensensmokkel, die echter niet ten koste mag gaan van de aanpak van mensenhandel. Met deze brief doe ik deze toezegging gestand.

De integrale aanpak van mensenhandel houdt onverminderd prioriteit. Alleen met een gecombineerde inzet van alle partners, kan mensenhandel succesvol bestreden worden, en kan aan de slachtoffers de juiste ondersteuning worden geboden. Eén van de pijlers van de integrale aanpak is de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel, waar nu een terugloop wordt geconstateerd. Om die reden heb ik bij de presentatie van de begroting voor 2017 reeds aangekondigd te investeren in deze aanpak. Voor politie en OM komt in 2017 één miljoen extra beschikbaar voor deze aanpak en twee miljoen structureel voor de daarop volgende jaren. Ik ga er vanuit dat deze investeringen in expertise, signalering en capaciteit, de komende jaren zullen leiden tot meer en betere signalering en registratie van slachtoffers, hogere instroom van verdachten, en tot hogere straffen door betere zaken. Voor de Koninklijke Marechaussee geldt dat het kabinet een aantal maatregelen neemt om de aanhoudende druk op de organisatie te verlichten, met als doel de Koninklijke Marechaussee in 2017 en 2018 de werkzaamheden ten aanzien van de grensbewaking op luchthavens op verantwoorde wijze te kunnen laten uitvoeren.

In deze brief ga ik eerst nader in op de ontwikkelingen in 2015. Vervolgens schets ik de mogelijke verklaringen die uit overleg met politie, Koninklijke Marechaussee, Openbaar Ministerie, en Raad voor de Rechtspraak zijn

gekomen, voor de terugloop van zaken. Daarna presenteer ik de maatregelen die zullen worden getroffen om deze ontwikkeling te keren.

Monitor Mensenhandel 2015

De Nationaal Rapporteur bracht op 30 augustus de cijfers over het aantal in 2015 geregistreerde (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel naar buiten, in het kader van de Monitor Mensenhandel. Op 30 september publiceerde zij de cijfers over de vervolging en berechting van verdachten

Cijfers mogelijke slachtoffers 2011–2015

De Nationaal Rapporteur concludeert dat er in 2015 1.321 mogelijke slachtoffers van mensenhandel bij CoMensha zijn geregistreerd. Dat is 15% minder slachtoffers dan de in 2014 geregistreerde 1.561 slachtoffers. Zowel de politie als de Koninklijke Marechaussee hebben in 2015 minder mogelijke slachtoffers aangemeld. De politie meldde 14% minder slachtoffers en de Koninklijke Marechaussee 46% minder. De inspectie SZW en andere instanties – zoals de Immigratie & Naturalisatiedienst, Nidos en hulpverlenende instanties – hebben in 2015 daarentegen juist meer slachtoffers gemeld bij CoMensha. Bij deze overige partijen is de afgelopen jaren een forse toename van het aantal uniek gemelde slachtoffers geconstateerd: in 2015 meldden zij 527 slachtoffers aan, tegen 252 in 2011 (in 2014 waren dit 494 aangemelde slachtoffers).

Instroom verdachten, vervolging en berechting

De instroom van mensenhandelzaken bij het Openbaar Ministerie is in 2015 met 23% gedaald ten opzichte van 2014, tot 217 ingeschreven zaken. Het aantal ingestroomde zaken is de afgelopen vijf jaar steeds het ene jaar gestegen en het jaar daarop weer gedaald. Het aantal afhandelingen door het OM is daarentegen in 2015 iets gestegen, van 253 in 2014 naar 285 in 2015. Dit heeft te maken met het feit dat niet alle zaken die in een jaar worden ingeschreven, ook in dat jaar worden afgehandeld. Bij de afhandelingen door het OM is sprake van een stijging van het aantal technische sepots: in 2015 30% van de OM-beoordelingen, tegen gemiddeld 20% in de voorgaande jaren. Over het algemeen gaat het hierbij om zaken waarin er onvoldoende bewijs tegen de verdachte is, en deze dus niet gedagvaard wordt.

In lijn met het aantal afhandelingen door het OM is ook het aantal afdoeningen door de rechter in eerste aanleg gestegen, van 162 in 2014 naar 184 in 2015. Hoewel er wel meer verdachten berecht zijn, is er sprake van een toename van het aantal vrijspraken: in 2015 betrof dit ongeveer 30% van de ZM-afdoeningen. Ook is de gemiddelde duur van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen gedaald van 655 dagen in 2014 naar 558 dagen in 2015. In 2013 lag de gemiddelde duur nog op het hoogste punt van gemiddeld 804 dagen.

Algemene duiding

Een zekere fluctuatie in het aantal geregistreerde slachtoffers, de instroom en de gemiddelde straffen bij de aanpak van mensenhandel is onvermijdelijk, gegeven de complexe aard van deze problematiek en de uitdagingen bij de aanpak. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het aantal geregistreerde slachtoffers in de afgelopen vijf jaar telkens het ene jaar steeg, en het andere jaar daalde. Voor 2015 geldt daarbij, dat gezien de druk op de capaciteit van de betrokken partners door de problematiek van de vluchtelingenstroom en de terroristische dreiging, een zekere mate van daling te voorzien was bij de registratie van slachtoffers en ingestroomde

verdachten. Zo geldt voor 2015 bijvoorbeeld dat het aantal door de Koninklijke Marechaussee aangehouden verdachten van mensensmokkel is gestegen in vergelijking met 2014, van ongeveer 270 verdachten in 2014 tot ongeveer 330 verdachten in 2015. De daling van resultaten bij de (strafrechtelijke) aanpak van mensenhandel in 2015 geeft echter reden tot zorg over de intensiteit van de aanpak. De aanpak van mensenhandel staat onder druk en het is noodzakelijk hierin te investeren.

Analyse cijfers 2015

Om te komen tot gerichte maatregelen, heb ik de resultaten besproken met – de mensenhandelspecialisten binnen – het Openbaar Ministerie, politie en Koninklijke Marechaussee. Met betrekking tot de daling van de gemiddelde straffen is ook de Raad voor de Rechtspraak betrokken.

Registratie slachtoffers en instroom

Een belangrijke en voor de hand liggende verklaring voor de daling van het aantal registreerde slachtoffers en de gedaalde instroom in 2015, is de inzet die noodzakelijk is geweest in het kader van de aanpak van de vluchtelingenstroom en de daaraan gekoppelde migratiecriminaliteit. Dit heeft geleid tot minder beschikbare capaciteit voor de aanpak van mensenhandel bij zowel de politie en Koninklijke Marechaussee, als – in mindere mate – het OM. Voor zowel politie als Koninklijke Marechaussee geldt, dat medewerkers vaker worden ingezet voor de intake en registratie van vluchtelingen, en voor de aanpak van mensensmokkel. Bij de Koninklijke Marechaussee heeft deze vanzelfsprekende prioriteitstelling, gecombineerd met de daarnaast geïntensiveerde inzet op Bewaken & Beveiligen en op de luchthavens, het gevolg gehad van een forse daling van het aantal aangemelde slachtoffers van mensenhandel. Voor de politie geldt dat de resultaatsafspraken «Vreemdelingentoezicht- en Handhaving» die de Staatssecretaris van Veiligheid & Justitie en de Voorzitter van het College van Procureurs-Generaal hebben gemaakt met mij en de plaatsvervangend korpschef, prioriteit leggen bij de identificatie en registratie van vreemdelingen, en de opsporing van mensensmokkel. De bewuste en terechte keuze om met prioriteit in te zetten op de aanpak van mensensmokkel, heeft op deze wijze in de praktijk directe – en reeds voorziene – gevolgen voor de aanpak van mensenhandel gehad.

Maar niet alleen de vluchtelingenstroom heeft invloed gehad op de beschikbare politiecapaciteit voor de aanpak van mensenhandel. Als gevolg van de reorganisatie moeten er bij de politie nog veel specialiserende functieplaatsen gevuld worden, zeker ook bij de Afdelingen Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM's). De signaalfunctie mensenhandel staat onder druk binnen de politie wegens andere taken. Competenties op signalerend vermogen moeten worden versterkt en uitgebreid. Hierdoor komen er minder signalen mensenhandel bij de politie en het OM binnen.

In de Monitor Mensenhandel 2015 wijst de Nationaal Rapporteur verder op twee specifieke verklaringen ten aanzien van de teruggelopen registratie:

- Allereerst het ontbreken van geregistreerde slachtoffers vanuit de Landelijke Eenheid. Hoewel mensenhandel nadrukkelijk een aandachtsgedebied van de Landelijke Eenheid is en blijft, heeft het bevoegd gezag in de afgelopen periode de schaarse capaciteit voor opsporing en intelligence met prioriteit moeten inzetten op het onderzoek naar MH17, en ook prioriteit gegeven aan de inzet op het terrein van contraterroreisme en andere ernstige vormen van ondermijning, zoals liquidaties en Outlaw Motorcycle Gangs.

- Ten tweede wijst de Nationaal Rapporteur op de afname van het aantal meldingen van de Koninklijke Marechaussee door een inhoudelijke beleidswijziging: voorheen registreerde de Koninklijke Marechaussee gevallen van mensenhandel bij de «minste geringste» aanwijzing bij CoMensha. Sinds 2015 wordt alleen bij de «geringste» aanwijzing een mogelijk geval van mensenhandel gemeld. Dit is een beleidswijziging geweest in overleg met CoMensha, om vervuiling van het databestand bij CoMensha te beperken.

Afdoening – Straffen, sepots en vrijspraken

De verklaring voor de terugloop bij de straffen en de toename van het aantal (technisch) sepots en vrijspraken liggen in het verlengde van de hierboven beschreven factoren. De beperking van beschikbare capaciteit voor mensenhandel, heeft namelijk ook impact op de informatiepositie omtrent mensenhandel en op de omvang en termijnen binnen opsporingsonderzoeken. Dit heeft geleid tot minder zware en minder omvangrijke zaken. Voor de informatiepositie geldt, dat door beperkte capaciteit de beschikbare signalen in mindere mate kunnen worden veredeld. Voor wat betreft de opsporingsmogelijkheden geldt, dat er minder kan worden doorgerechercheerd. Dit betekent bijvoorbeeld dat minder getuigen en slachtoffers kunnen worden gehoord, wat ertoe kan leiden dat er net niet voldoende steunbewijs kan worden verzameld. Verder kan de langere duur van onderzoeken en het verrichten van de noodzakelijke vervolghandelingen, tot gevolg hebben dat oudere zaken op zitting worden gebracht. Een rechter houdt bij de bepaling van de strafmaat ook rekening met de ouderdom van de gepleegde feiten. Ook dit kan gedeeltelijk de daling in de gemiddelde strafduur verklaren.

Intensivering aanpak mensenhandel

De motie Voordewind roept de regering op erop toe te zien dat de aanpak van mensensmokkel wordt geïntensiveerd, zonder dat dit ten koste mag gaan van de aanpak van mensenhandel. Ik benadruk graag: de politie, Koninklijke Marechaussee en Openbaar Ministerie verrichten cruciaal en uitermate belangrijk werk bij de aanpak van de vluchtelingenstroom en de daaraan verbonden migratiecriminaliteit. Ook tonen de politie, Koninklijke Marechaussee en Openbaar Ministerie nog altijd grote inzet bij de aanpak van mensenhandel, wat ook resulteert in concrete resultaten, zoals bijvoorbeeld de aanhoudingen op basis van het omvangrijke 13Oceans-onderzoek naar uitbuiting van kinderen in de criminaliteit. Daar staat tegenover dat de stijging van het aantal mensenhandelzaken zoals we hebben gezien in de periode 2011 tot en met 2014, in 2015 is gekeerd.

Om die reden maak ik binnen de begroting voor 2017 dan ook één miljoen vrij voor politie en OM, oplopend tot twee miljoen structureel voor de volgende jaren, met als doelstelling:

- Een kwalitatief betere aanpak van mensenhandel door meer rechercheurs die gecertificeerd zijn om mensenhandelzaken te draaien.
- Een verbeterde informatieorganisatie op het terrein van mensenhandel.
- Hogere awareness en daarmee betere signalering, wat naar verwachting tot meer registraties van slachtoffers door de politie zal leiden, en daarmee in verbinding hogere instroom van het aantal mensenhandelverdachten bij het OM.

Om dit te bereiken worden de volgende concrete maatregelen getroffen:

- Jaarlijkse uitbreiding van het aantal gecertificeerde rechercheurs dat mensenhandelzaken kan draaien met 5%, door vergroting van de

beschikbare opleidingscapaciteit. Dit gaat gepaard met een evenredige investering in de capaciteit, expertise en zaaksturing bij het OM.

- Uitbreiding van het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM), waardoor de informatiepositie kan worden versterkt ten behoeve van meer grootschalige en internationale onderzoeken naar mensenhandel.
- In de komende jaren worden alle eerstelijnsmedewerkers van de politie getraind in het herkennen van signalen van mensenhandel.
- In aanvulling op deze investeringsmaatregelen zet de politie in, op het op peil brengen van de capaciteit bij de AVIM's. Het invullen van deze vacatures heeft hoge prioriteit.

Voor de Koninklijke Marechaussee geldt dat het kabinet een aantal maatregelen neemt om de aanhoudende druk op de organisatie weg te nemen. U bent daarover geïnformeerd bij brief over de capaciteit van de Koninklijke Marechaussee en de Schengen-evaluatie (Kamerstuk 30 176, nr. 33). Deze maatregelen hebben tot doel de Koninklijke Marechaussee dusdanig toe te rusten dat in 2017 de werkzaamheden ten aanzien van de grensbewaking op verantwoorde wijze uitgevoerd worden. De bestrijding van illegale immigratie en daarmee de aanpak van mensensmokkel en (signalen van) mensenhandel is een blijvende prioriteit binnen het grensproces zoals uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee. Om de aanpak van mensenhandel door de Koninklijke Marechaussee steviger te verankeren, wordt de rol van de Koninklijke Marechaussee bij de aanpak van mensenhandel verduidelijkt in de samenwerkingsafspraken tussen politie en Koninklijke Marechaussee, uitgaande van de rolverdeling waarbij de bestrijding van mensenhandel als onderdeel van de handhaving van de rechtsorde in het algemeen een taak van de politie is, en de Koninklijke Marechaussee mensenhandel signaleert bij de uitvoering van zijn taken. Ik informeer uw Kamer hierover nader in mijn reactie op de Motie Segers over dit onderwerp (Kamerstukken 30 176 en 28 638, nr. 34).

In aanvulling op deze investeringen die de aanpak van mensenhandel versterken, zal uiteraard ook de gedaalde instroom van vluchtelingen effect hebben. Voor de politie zal dit gegeven worden betrokken bij de afspraken over het Vreemdelingentoezicht 2017 en verder, waarbij de verwachting is dat op basis van de gedaalde instroom meer ruimte zal ontstaan voor de aanpak van mensenhandel. Overigens moet bij het effect van de gedaalde instroom wel een kanttekening worden geplaatst: een aantal van de maatregelen in het kader van de vluchtelingenstroom en de aanpak van Jihadistisch terrorisme houden ook in de toekomst impact.

Conclusie

Deze investeringen in capaciteit en expertise, in combinatie met de afgenomen druk vanuit het migratiedomein, moeten ertoe leiden dat meer signalen van mensenhandel kunnen worden opgepakt en tot zaken leiden. Ook zal de kwaliteit van de zaken omhoog kunnen gaan, waarmee naar verwachting de ernst van de voor de rechter te brengen zaken en dus de straffen zullen stijgen. Uiteraard moet daarbij wel rekening worden gehouden met de doorlooptijd van verschillende van de maatregelen. De jaarlijkse Monitor Mensenhandel van de Nationaal Rapporteur stelt ons in staat dit scherp te monitoren.

Naast deze gerichte investeringen in de strafrechtelijke aanpak, blijven we uiteraard vol inzetten op de integrale aanpak van mensenhandel. Alleen met een integrale aanpak is mensenhandel immers met succes te bestrijden. De landelijke Taskforce Mensenhandel gaat in 2017 in zijn vierde termijn hierop blijven investeren, ook in verbinding met de aanpak

in de regio's en gemeenten. Ook blijft de integrale aanpak, met nadruk op het centraal stellen van het slachtoffer, de kern bij doorontwikkeling van het Nationaal Verwijsmechanisme Slachtoffers Mensenhandel. Begin 2017 informeer ik uw Kamer nader over de inzet bij de aanpak van slachtoffers mensenhandel voor de komende periode.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur