

Vergaderjaar 2019–2020

28 638

Mensenhandel

Nr. 177

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 november 2019

Mensenhandel mag niet lonen. Mensenhandel is daarom ook opgenomen als één van de vier prioritaire thema's van de Veiligheidsagenda 2019–2022. In het programma «Samen tegen mensenhandel» is ook expliciet opgenomen dat de opsporing van mensenhandel efficiënter en effectiever moet worden om de pakkans van daders te vergroten. Hiertoe is een breed palet aan maatregelen aangekondigd in het programma¹.

Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen (Handelingen II 2019/20, nr. 3, item 6, blz. 60) is in aanvulling hierop door de leden Segers en Asscher een motie ingediend die het Kabinet oproept om voor de begrotingsbehandeling van het Ministerie van Justitie en Veiligheid uw Kamer te informeren over een concreet investeringsvoorstel waarin € 10 miljoen structureel aan de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) wordt toegevoegd (Kamerstuk 35 300, nr. 25). Het geld zal worden ingezet om de AVIM's, ten behoeve van het tegengaan van mensenhandel, verder op sterkte te brengen.

Daarnaast heb ik tijdens het Algemene Overleg Mensenhandel en Prostitutie op 3 juli jl. (Kamerstuk 28 638, nr. 173) twee toezeggingen gedaan die zien op de opsporing en vervolging van mensenhandel. Met deze brief informeer ik u, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid over deze toezeggingen en ga ik meer in detail in op de wijze waarop aan de motie invulling gegeven wordt.

Toezeggingen AO Mensenhandel en Prostitutie 3 juli jl.

In het Algemeen Overleg Mensenhandel d.d. 3 juli jl. heb ik uw Kamer toegezegd in gesprek te gaan met politie en OM ten aanzien van de inzet van middelen voor de intensivering van de opsporing van mensenhandel.

¹ Uw Kamer heeft op 13 november jl. een voortgangsbrief over het programma ontvangen, waarin de tot nu toe behaalde resultaten worden gepresenteerd, Kamerstuk 28 638, nr. 176.

Ook heb ik toegezegd om inzicht te bieden in de capaciteit en mogelijkheden van door-rechercheren door de politie.

Om deze toezeggingen gestand te doen, zijn verschillende gesprekken gevoerd met de politie en het OM over de oorzaken van het dalende aantal OM-verdachten². Uit deze gesprekken komt een aantal gedeelde beelden naar voren.

Capaciteit AVIM, bezetting en inzetbaarheid

Iedere regionale politie-eenheid beschikt over een AVIM als onderdeel van de Dienst Regionale Recherche (DRR). De AVIM is onderverdeeld in een onderdeel Toezicht en Handhaving, een onderdeel Identiteitsonderzoek en een onderdeel Migratiecriminaliteit en Mensenhandel. Dit laatste onderdeel neemt de opsporing van mensenhandel – en ook van migratiecriminaliteit – ter hand. Mensenhandelzaken worden onder andere opgepakt door speciaal gecertificeerde mensenhandelrechercheurs. Naast deze gecertificeerde mensenhandelrechercheurs dragen ook collega's uit andere onderdelen van de politie bij aan mensenhandelzaken. Het gaat dan bijvoorbeeld om rechercheurs van de regionale opsporing (DRR) en van de districtsrecherche, als ook om specialisten met een intelligence, digitale en/of financiële achtergrond. Omdat deze medewerkers niet alleen worden ingezet voor mensenhandelzaken zijn er geen exacte cijfers beschikbaar van het aantal fte dat op deze wijze bij mensenhandelzaken betrokken is.

Wel kan worden aangegeven hoeveel fte binnen de AVIM beschikbaar is. In 2019 is de totale formatie van de AVIM 1.184 fte. Deze formatie is verspreid over de verschillende eenheden in het land. Hiervan houdt ongeveer 350 fte zich bezig met migratiecriminaliteit en mensenhandel. Tegelijkertijd speelt bij de AVIM, net als bij andere politie onderdelen, het vraagstuk van de feitelijke inzetbaarheid. De Minister van Justitie en Veiligheid heeft u in zijn brief van 3 september jl. (Kamerstuk 29 628, nr. 904) reeds geïnformeerd over de ontwikkelingen rondom de bezetting van operationele functies, inzetbaarheid en capaciteitsmanagement van de politie in den brede.

Sturing, prioritering en door-rechercheren

Het thema mensenhandel is als prioriteit opgenomen in de Veiligheidsagenda 2019–2022. Dit betekent dat de beleidsdoelstellingen die zijn opgenomen in de Veiligheidsagenda altijd worden meegewogen bij de vraag hoe de politiecapaciteit wordt ingezet. De sturing op het onderdeel Migratiecriminaliteit en Mensenhandel van de AVIM gebeurt door het OM als gezag, zowel in de lokale driehoek als binnen de regionale stuurgroep die stuurt op de Dienst Regionale Recherche (DRR). Naast (hoofd)officieren zijn politiechefs en hoofden DRR in de gelegenheid daarin een rol te spelen. In sommige eenheden is er een stuurgroep mensenhandel, met daarin de mensenhandellofficier, die specifieke keuzes maakt binnen het thema. In andere eenheden beslist de mensenhandellofficier over de meer eenvoudige onderzoeken en de regionale stuurgroep over de meer complexe onderzoeken. In de stuurgroepen wordt bepaald welke zaken worden opgepakt en met welke doelstellingen; dus ook in welke zaken wordt doorgerechercheerd om de bredere context van het delict en eventueel meer verdachten in beeld te krijgen. De afweging die gemaakt wordt, is afhankelijk van de informatie en capaciteit die op dat moment beschikbaar is en wordt lokaal en regionaal gemaakt. Dit kan ertoe leiden

² Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2019), «Dadermonitor mensenhandel 2013–2017».

dat in sommige eenheden minder capaciteit wordt ingezet voor mensenhandel.

Daarbij geldt dat mensenhandel als «haalcriminaliteit» te typeren is, omdat de concrete signalen en vervolgingskansen moeilijk zichtbaar zijn. Een goede informatiepositie draagt bij aan betere sturing en prioritering van mensenhandelzaken: als er concrete signalen van mensenhandel beschikbaar zijn, zal er ook eerder capaciteit worden ingezet op het door-rechercheren waardoor meer opsporingsonderzoeken en andere interventies kunnen worden ingezet. Het creëren en onderhouden van een goede informatiepositie is dan ook cruciaal om de gerichte aandacht voor mensenhandel vast te houden binnen de politie.

Motie Segers – Asscher

Naast aangiftes die gedaan worden van mensenhandel, is mensenhandel vooral een haaldelict. Dat vraagt om een scherp beeld van de trends en ontwikkelingen op regionaal, landelijke en internationaal niveau. Daarnaast wordt steeds meer duidelijk dat de broedplaats van mensenhandel zich vooral ook voordoet in de digitale wereld. Het vergroten van de signalering is een essentiële stap in het verkrijgen van meer zicht op mensenhandel. Meer bewustzijn van en kennis over mensenhandel leidt tot meer zicht op waar en in welke verschijningsvormen mensenhandel zich voordoet.

Met de middelen uit de motie wordt daarom de AVIM versterkt ten behoeve van de aanpak van mensenhandel. Dit alles zal leiden tot een kwaliteitsslag op het gebied van de bestrijding van mensenhandel.

De politie zal de versterking als volgt inrichten:

1. Meer specialistische en tactische opsporingscapaciteit mensenhandel

Twee derde van de gelden uit de motie zal worden aangewend om de aanpak van mensenhandel te versterken met specialistische en tactische opsporingscapaciteit. In totaal gaat het om 58 fte opsporing en digitale expertise. Deze versterking van de AVIM staat ten dienste van het behalen van de resultaten genoemd in de Veiligheidsagenda.

Zoals eerder aangegeven is meer data-gedreven werken van groot belang bij dit haaldelict. Om te zorgen voor additionele expertise en onderzoekskracht zet de politie daarom in op 1) extra specialisten op het gebied van mensenhandel en 2) extra specialisten die kennis inbrengen over digitaal/IT, specialisten met intelligence /analyse kennis en specialisten met financiële kennis, die allen gericht zullen worden ingezet ten behoeve van de aanpak van mensenhandel. Deze specialisten kunnen informatie met betrekking tot mensenhandel halen en veredelen, bijvoorbeeld *open source* informatie. Deze hoger opgeleide specialisten zorgen daarmee voor een verhoging van de kwaliteit in de aanpak van mensenhandel.

Voornoemde investeringen zullen daarmee bijdragen aan het verkrijgen van een sterkere informatie positie waarmee ook de object- en persoonsgerichte controles, waaronder prostitutie controles, gericht uitgevoerd kunnen worden. Deze object- en persoonsgerichte controles worden door het onderdeel Toezicht en Handhaving uitgevoerd en kunnen signalen van mensenhandel opleveren. De extra capaciteit zal daarom onder andere ingezet worden ten behoeve van toezicht en handhaving gericht op risico-branches. Daarnaast zal deze ook ingezet worden om beter zicht te

verkrijgen op nieuwe ontwikkelingen, zoals de door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel gesignaleerde verschuiving naar thuisprostitutie.

2. Extra inzet op I&R

Een derde van de gelden zal worden aangewend om het onderdeel Identiteitsonderzoek te versterken ten behoeve van de uitvoering van het Identificatie en Registratie proces (I&R-proces). Concreet gaat het om een versterking met 29 fte.

Binnen dit I&R-proces is, naast de primaire doelstelling van identificatie en registratie van asielzoekers, tevens aandacht voor signalen van migratiecriminaliteit. Het gaat dan om signalen van mensenhandel, mensensmokkel, identiteitsfraude, risico's in het kader van nationale veiligheid en openbare orde. Het I&R-proces bevindt zich aan de voorkant van het asielproces en geeft daarmee kans op vroeg-signalering van mensensmokkel en/of mensenhandel van recent aangekomen asielzoekers. Signalen die wijzen op mensenhandel worden doorgezet naar het onderdeel Migratiecriminaliteit en Mensenhandel. Met een investering in dit proces wordt de kwaliteit, waaronder de alertheid op signalen mensenhandel, gestabiliseerd en geborgd.

Een awareness training over signalen mensenhandel voor medewerkers die op het I&R proces worden ingezet, zal onderdeel zijn van deze investering in het I&R proces. Hierbij worden ook andere disciplines betrokken. Dit moet leiden tot beter zicht op mogelijke signalen mensenhandel. De investering moet bijdragen aan het halen van de bestaande afspraken met het gezag.

In de begroting is de volgende, oplopende reeks hiertoe opgenomen:

Overzicht middelen (in mln.):

	2020	2021	2022	2023	Struc.
Mensenhandel (formatie)	6,8	3,4	5,6	6,2	6,8
I&R(formatie)	0,3	1,6	2,6	2,9	3,2
Tijdelijke inhuur ¹	1,0	1,0	0,3	0,3	0,0
Totaal	2	6	8	10	10

¹ Niet meegerekend in overzicht fte.

Overzicht fte:

	2020	2021	2022	2023	Struc.
Mensenhandel	11,6	46,4	49,3	58,0	58,0
I&R	5,8	23,2	24,7	29,0	29,0
Totaal	17,4	69,6	74,0	87,0	87,0

Hiermee zal de politie gefaseerd 87 fte toevoegen aan de AVIM. De middelen betreffende deze motie worden door mijn departement gemonitord via de reguliere verantwoordingsrapportages van de politie. Hiermee wordt geborgd dat de middelen voor het beoogde doel worden ingezet en worden nadere afspraken over onder andere monitoring en evaluatie gemaakt.

In een nota van wijziging op de JenV begroting (Kamerstuk 35 300 VI, nr. 15) is tot slot opgenomen dat deze versterking van de AVIM meege-

nomen wordt onder artikel 31 van de Justitie en Veiligheid begroting. De middelen worden daarna middels een bijzondere bijdrage aan politie verstrekt.

Uiteindelijk leidt de inzet van deze middelen, samen met de maatregelen die al in gang gezet zijn, zoals het verder opleiden van de bestaande en nieuwe rechercheurs als ook de eerstelijnsmedewerkers in het herkennen en onderzoeken van signalen mensenhandel, tot een hogere kwaliteit en vergroting van het bewustzijn van het proces rond mensenhandel. Al deze maatregelen samen vergroten het presterend vermogen van de politie in de aanpak van mensenhandel.

Vervolg

De uitbreiding van de capaciteit van de AVIM's is een belangrijke stap om de opsporing van mensenhandel verder te kunnen intensiveren. De komende tijd blijft mijn ministerie in gesprek met OM en politie om te bezien of de ingezette maatregelen voldoende effect sorteren of dat verdere maatregelen wenselijk zijn. Bij deze gesprekken zullen ook de regioburgemeesters betrokken worden.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol