

Vergaderjaar 2019–2020

27 062

Alleenstaande minderjarige asielzoekers

28 638

Mensenhandel

Nr. 110

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 maart 2020

Na een uitzending van het radioprogramma Argos, zijn door uw Kamer op 2 april 2019 mondelinge vragen gesteld over de verdwijning van tientallen Vietnamese kinderen uit de beschermde opvang (Handelingen II 2018/19, nr. 69, item 3). Naar aanleiding hiervan heeft de toenmalige Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid twee gerelateerde onderzoeken aangekondigd naar het vertrek met onbekende bestemming van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) uit de opvang.¹

Als bijlagen bij deze brief treft u de onderzoeken van de Analyseproeftuin Migratieketen (APM) en het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM), alsmede een samenvatting van de onderzoeksresultaten². De APM heeft aan de hand van de binnen de migratieketen beschikbare data gekeken naar het vertrek met onbekende bestemming van amv's van alle nationaliteiten uit alle soorten van amv-opvang van 2015 tot en met 2018.

Het EMM heeft onderzoek gedaan naar de omvang van en de omstandigheden waaronder vreemdelingen met de Vietnamese nationaliteit met onbekende bestemming uit de beschermde opvang zijn vertrokken in de periode van 2015 tot en met 2018. Tevens heeft het EMM het aantal en de aard van eventuele mensenhandel- en mensensmokkelzaken in Nederland in kaart gebracht waar vreemdelingen met de Vietnamese nationaliteit bij betrokken zijn geweest in dezelfde periode.

Met deze brief stuur ik uw Kamer mijn reactie op de onderzoeksresultaten. Hiermee doe ik de twee toezeggingen gestand die op 2 april 2019 en tijdens het AO mensenhandel en prostitutie van 5 december 2019 zijn gedaan.³

¹ Kamerstukken 27 062 en 28 638, nr. 108

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Kamerstuk 28 638, nr. 178

Conclusie en vervolgstappen

Het doel van de twee onderzoeken is om een beter inzicht te krijgen in het vertrek met onbekende bestemming van amv's van alle nationaliteiten en specifiek van Vietnamese amv's. Daarin zijn de onderzoeken geslaagd: de bevindingen geven een duidelijker beeld van de kenmerken van de verschillende groepen amv's die met onbekende bestemming vertrekken en van hun reis voor en na hun verblijf in Nederland.

Uit beide onderzoeken komt een beeld naar voren van een groep jongeren die relatief korte tijd in de Nederlandse opvang verblijft, vaak niet geïnteresseerd lijkt in de uitkomst van de asielprocedure en zelf vertrekt. Amv's vormen een kwetsbare groep en het is zorgelijk dat zij met onbekende bestemming vertrekken uit de opvanglocaties. Verschillende beschermingsmaatregelen worden getroffen om het vertrek zoveel mogelijk te voorkomen zowel in reguliere als beschermde opvang. Over deze maatregelen heb ik uw Kamer eerder geïnformeerd.⁴ Zo blijven COA- en Nidos-medewerkers de jongeren wijzen op de risico's van vertrek met onbekende bestemming en een leven in de illegaliteit en worden jongeren waarbij een reëel vermoeden is van slachtofferschap mensenhandel en waarbij bescherming nodig is in Nederland in de beschermde opvang geplaatst. Echter, het blijft de jongeren in de asielopvang vrij de opvang te verlaten. Opvang vindt niet plaats in een gesloten omgeving, ook niet in de beschermde opvang. Dat maakt dat het vertrek van amv's met onbekende bestemming nooit helemaal kan worden voorkomen.

Mede vanwege de genoemde kwetsbaarheid is met betrekking tot het vertrek van de Vietnamese amv's met de betrokken organisaties besproken welke aanvullende stappen mogelijk zijn. Daarbij tevens kijkend naar de internationale context. De onderzoeken maken duidelijk dat dit thema blijvende aandacht nodig heeft. Ik blijf dan ook in gesprek met de betrokken organisaties over wat we in Nederland en in internationaal verband hieraan kunnen doen.

Nieuwe werkafspraken

Uit de onderzoeken blijkt het belang van goede werkafspraken en het zoveel mogelijk gebruiken van dezelfde definities in de keten. Zoals aan uw Kamer bericht in mijn beantwoording van de Kamervragen van 12 februari jongstleden⁵ hebben de politie/AVIM, COA, Nidos en de DT&V nieuwe afspraken gemaakt over wie, wanneer, welke rol heeft als wordt geconstateerd dat een amv is vertrokken uit de opvang. Hiermee wordt beoogd dat de politie de juiste vervolgstappen kan nemen. Met de nieuwe werkafspraken zijn ook gezamenlijke definities afgesproken. Zo is het voor de voogd ook mogelijk om het vertrek van een amv aan te duiden als vertrek met *bekende* bestemming. Indien duidelijk is dat de amv elders veilig is, dan kan de voogdijmaatregel worden overgedragen. In die gevallen is het belangrijk dat dit wordt geregistreerd en doorgegeven aan de politie, zodat deze het onderzoek kan afsluiten.

Europese aanpak

Gelet op de rondreis die veel amv's lijken te maken door Europa, is ook Europese samenwerking op dit onderwerp van groot belang. De Europese Commissie heeft in haar mededeling over de bescherming van minderjarigen in migratie (12 april 2017) uiteengezet welke plannen op Europees

⁴ Bijvoorbeeld Kamerstukken 28 638 en 27 062, nr. 159 en Aangangsel Handelingen II 2018/19, nr. 611

⁵ Aangangsel Handelingen II 2019/20, nr. 1730

niveau bestaan om een beter beeld te krijgen van de minderjarigen die door Europa reizen en waar zij zich bevinden. Zo wordt in het voorstel voor een herziene Eurodac-verordening voorgesteld om de registratiemogelijkheden in Eurodac aanzienlijk te vergroten, o.a. met gezichtsherkenning en uitgebreidere personalia. Verbeterde registratie zal bijdragen aan het opsporen en identificeren van (ongedocumenteerde) jongeren die reizen tussen lidstaten van de EU. In de onderhandelingen voor het voorstel tot herziening van de Eurodac-verordening binnen de Raad heeft Nederland het voorstel tot verlaging van de minimumleeftijd gesteund. Over de herziene Eurodac-verordening is tot op heden nog geen formeel akkoord bereikt tussen de beide EU-wetgevers (de Raad en het Europees parlement).

Zoals onder meer beschreven in de met uw Kamer gedeelde two-pager «*A Renewed European Agenda on Migration*» is het tegengaan van secundaire migratie een speerpunt van de Nederlandse inzet op het Europees asiel- en migratiebeleid.⁶ Mede door de aandacht die Nederland in verschillende fora, waaronder de JBZ-Raad, voor dit onderwerp heeft gevraagd, staat de aanpak van secundaire migratie nu hoog op de Europese agenda. Ook in het kader van deze groep rondreizende amv's is deze aanpak van groot belang, gelet op het feit dat zich minderjarigen in die groep bevinden die in vele lidstaten zijn geweest, in enkele gevallen zelfs in negen of tien lidstaten.

Zoals uw Kamer bekend, liggen de onderhandelingen over het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS) stil, in afwachting van het Nieuwe Migratie en Asielpact dat de Europese Commissie voorbereidt. De inzet van het kabinet inzake secundaire migratie is gericht op het beter inzichtelijk maken van secundaire migratie, betere implementatie van het huidige acquis, en gerichte aanpassingen in de GEAS-wetgeving om secundaire migratie te beperken, waaronder aanpassingen in de Dublin-verordening.

Vietnamese amv's

Vietnamese amv's lijken, meer dan de andere onderzochte groepen amv's, ingesteld te zijn op doorreis naar het Verenigd Koninkrijk en Nederland slechts als transitland te zien. Gevolg hiervan is dat deze groep amv's zich maar kort in Nederland bevindt. Dit beperkt de mogelijkheden die Nederland heeft om hier eigenstandig iets aan te doen. Om dit probleem daadwerkelijk aan te pakken is internationale samenwerking cruciaal.

Vietnamese amv's worden op dit moment standaard in de beschermde opvang geplaatst. Uit het EMM-onderzoek blijkt dat door medewerkers van de beschermde opvang verschillende maatregelen zijn genomen en uitgetoetst om het vertrek tegen te gaan. In de beschermde opvang zijn daarnaast de afgelopen jaren verschillende verbetermaatregelen genomen naar aanleiding van inspectierapporten van de inspectie Justitie en Veiligheid. Zoals eerder aan uw Kamer medegedeeld⁷, heeft het COA alle aanbevolen verbetermaatregelen overgenomen en monitort de inspectie deze nu. Er zijn geen signalen dat de aanpak in de beschermde opvang niet werkt voor de amv's van andere nationaliteiten die daar worden geplaatst. De meerderheid van de vertrekkende met onbekende bestemming uit de beschermde opvang zijn Vietnamese amv's. In 2019 waren het zelfs uitsluitend Vietnamese amv's die met onbekende bestemming vertrokken uit de beschermde opvang. Ik zie dan ook geen

⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken, «*a Renewed European Agenda on Migration*», p. 2 (Bijlage bij Kamerstuk 21 501-20, nr. 1450)

⁷ Kamerstuk 27 062, nr. 103 en Kamerstukken 27 062 en 31 839, nr. 106

winst in het wijzigen van de maatregelen in de beschermde opvang. Daarnaast constateer ik dat, hoewel het aandeel Vietnamese amv's in de beschermde opvang is toegenomen in 2019, de totale instroom in de beschermde opvang sinds 2016 gestaag is afgenomen van ongeveer 60 amv's in 2016 naar 30 in 2019 (waarvan ongeveer 20 Vietnamezen).

Identificatie

Ik zie wel mogelijkheden om het proces van identificatie van Vietnamezen aan te scherpen. Uit zowel het onderzoek van het EMM als uit een eerder onderzoek naar de verdwijning van Vietnamese amv's in 2016 (het Pasadena-onderzoek, waar ik uw Kamer eerder over heb geïnformeerd⁸) blijkt dat er doorlopend twijfels zijn over de identiteit en de opgegeven leeftijd bij een gedeelte van de Vietnamese groep. Volgens het EMM-onderzoek wordt niet altijd eenduidig door betrokken organisaties gehandeld. Ik verwacht dat de reeds genoemde geactualiseerde werkafspraken over het melden van vertrek van een amv tot meer eenduidig handelen tussen partijen zal leiden.

Daarnaast is het proces van leeftijdsschouw in maart 2018 gestroomlijnd: er wordt sindsdien met een vastgestelde werkinstructie gewerkt. Op basis daarvan is sindsdien bij alle ongedocumenteerde amv's die asiel aanvragen aandacht voor de gestelde leeftijd en worden ze allemaal geschouwd (door IND en AVIM). Bij twijfel wordt nu, tenzij uit een Eurodac-treffer blijkt dat een amv als meerderjarige in een andere lidstaat staat geregistreerd, een leeftijdsonderzoek opgestart. Het proces is echter zo ingericht dat schouw alleen plaatsvindt als een amv asiel aanvraagt. Amv's die stellen minderjarig te zijn, maar geen asiel aanvragen, worden dus niet geschouwd. Uit de APM-analyse blijkt dat voor een kwart van de Vietnamese amv's geen registratie van een asielaanvraag bekend is. Deze Vietnamezen stromen nu, door werkafspraken die gemaakt zijn voor de eigen veiligheid van deze groep, meteen door naar de beschermde opvang voor amv's. Ik heb dan ook AVIM verzocht te onderzoeken of het mogelijk is dat zij Vietnamese vreemdelingen die geen asielaanvraag indienen maar stellen minderjarig te zijn zo snel mogelijk te schouwen op de dag van aankomst in Ter Apel, opdat voorkomen wordt dat meerderjarigen ten onrechte in een opvangvorm voor minderjarigen worden geplaatst.

Informatie gestuurde opsporing en vervolging van mensenhandel en mensensmokkel

Mensenhandel en mensensmokkel mogen nooit lonen. Het EMM heeft met het onderzoek belangrijke opsporingsinformatie, literatuur en ervaringen van betrokken stakeholders met elkaar in verband gebracht en geanalyseerd. Het onderzoeksrapport biedt een aantal nieuwe inzichten die met de betrokken instanties gedeeld en besproken zijn. Met deze diensten is ook afgesproken dat dit specifieke fenomeen, het vroegtijdige vertrek van Vietnamezen uit opvanglocaties, onderwerp van gesprek blijft in het Coördinerend Overleg EMM (CO-EMM).

Het EMM heeft door de uitvoering van dit onderzoek ook de nodige expertise op dit onderwerp opgebouwd. Het opleveren van een dergelijk onderzoek over een specifiek fenomeen past bij de ambitie van het EMM om door te ontwikkelen naar hét expertise centrum mensenhandel en mensensmokkel, met kennis over de strafrechtelijke aanpak van beide fenomenen. Het afgeronde fenomeenonderzoek van het EMM biedt nieuwe aanknopingspunten om verdiepende analyses te verrichten en zo

⁸ Kamerstuk 27 062, nr. 103

deze informatiepositie van opsporingsinstanties verder te versterken. Zo heeft de Inspectie SZW zichzelf het doel gesteld om de intelligence positie te verbeteren. Hiervoor willen zij beter inzicht verkrijgen in de (internationale) criminele netwerken en structuren (zoals financieel, smokkel, huisvesting) die betrokken zijn bij ernstige benadeling en mogelijke uitbuiting van Vietnamezen in nagelstudio's in Nederland.

Al met al draagt het EMM bij aan het steeds meer informatie gestuurd opsporen dat met de afspraken in de Veiligheidsagenda wordt nagestreefd. Ik blijf deze doorontwikkeling daarom met interesse volgen.

Internationale aanpak

Gelet op het feit dat Nederland door de Vietnamese amv's vooral als een transitland lijkt te fungeren, is het essentieel om op het gebied van opsporing in te blijven zetten op samenwerking en het uitwisselen van informatie in internationaal verband. Zoals eerder vermeld is Nederland in 2019 trekker van EMPACT THB project geworden⁹. Binnen dit Europese samenwerkingsverband zijn verschillende landen bekend met de bredere problematiek van verdwijningen van Vietnamese gestelde amv's. Momenteel staan de verdwijningen van Vietnamese vreemdelingen hoog op de agenda van het samenwerkingsverband. EMPACT THB zet zich in om zich om structurele samenwerkingsverbanden te verkennen met ook niet-EU-landen. Vietnam is één van de prioritaire landen waarmee zo'n nadere samenwerking onderzocht wordt rondom mensenhandel en mensensmokkel. Zo kan op den duur een beter zicht ontstaan op de internationaal opererende criminele netwerken die verantwoordelijk zijn voor uitbuiting en smokkel van Vietnamese vreemdelingen.

Tot slot zet de Nederlandse ambassade in Vietnam zich in om ter plaatse te voorkomen dat mensen ervoor kiezen om via dubieuze reisroutes naar Europa te migreren en daarmee in een kwetsbare positie terecht komen. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken financiert daarom projecten gericht op private sectorontwikkeling om werkgelegenheid in Vietnam te stimuleren. Dit kan mede tot gevolg hebben dat potentiële migranten ervoor kiezen in Vietnam te blijven en daardoor minder risico lopen slachtoffer te worden van mensenhandel. Nadat 39 Vietnamezen in een koelwagen in Essex zijn gevonden in oktober 2019, heeft de Minister-President van Vietnam ook een Nationaal Actie Plan tegen mensenhandel aangekondigd. De Nederlandse ambassade volgt dit proces nauwlettend en spreekt samen met internationale partners hierover met de Vietnamese regering.

Conclusie

De onderzoeken van de APM en het EMM leveren waardevolle nieuwe inzichten op maar bevestigen ook bestaande vermoedens over amv's die met onbekende bestemming uit opvanglocaties in Nederland vertrekken. Uit de onderzoeken komt naar voren dat een aanzienlijk deel van deze groep amv's niet geïnteresseerd lijkt te zijn in verblijf in Nederland maar rondtrekt door Europa dan wel op doorreis is naar een ander land. Dit maakt het moeilijk om te voorkomen dat zij met onbekende bestemming vertrekken. Dit onderwerp zal echter de komende tijd zowel nationaal als

⁹ Kamerstuk 28 638, nr. 176; EMPACT THB is een EU-project voor operationele samenwerking tegen mensenhandel waaraan 29 landen en vier EU-agentschappen deelnemen. Er is binnen het EMPACT-project aandacht voor de diverse vormen van mensenhandel, zoals seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en uitbuiting door middel van gedwongen criminaliteit, waarbij met name minderjarigen het slachtoffer kunnen zijn. De deelname aan het EMPACT-project is multidisciplinair, waarbij politie, inspectie ISZW, KMar en OM nauw samenwerken.

internationaal de aandacht blijven houden en de betrokken organisaties zullen zich, mede aan de hand van de vervolgstappen in deze brief, blijven inzetten om te voorkomen dat amv's met onbekende bestemming vertrekken.

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