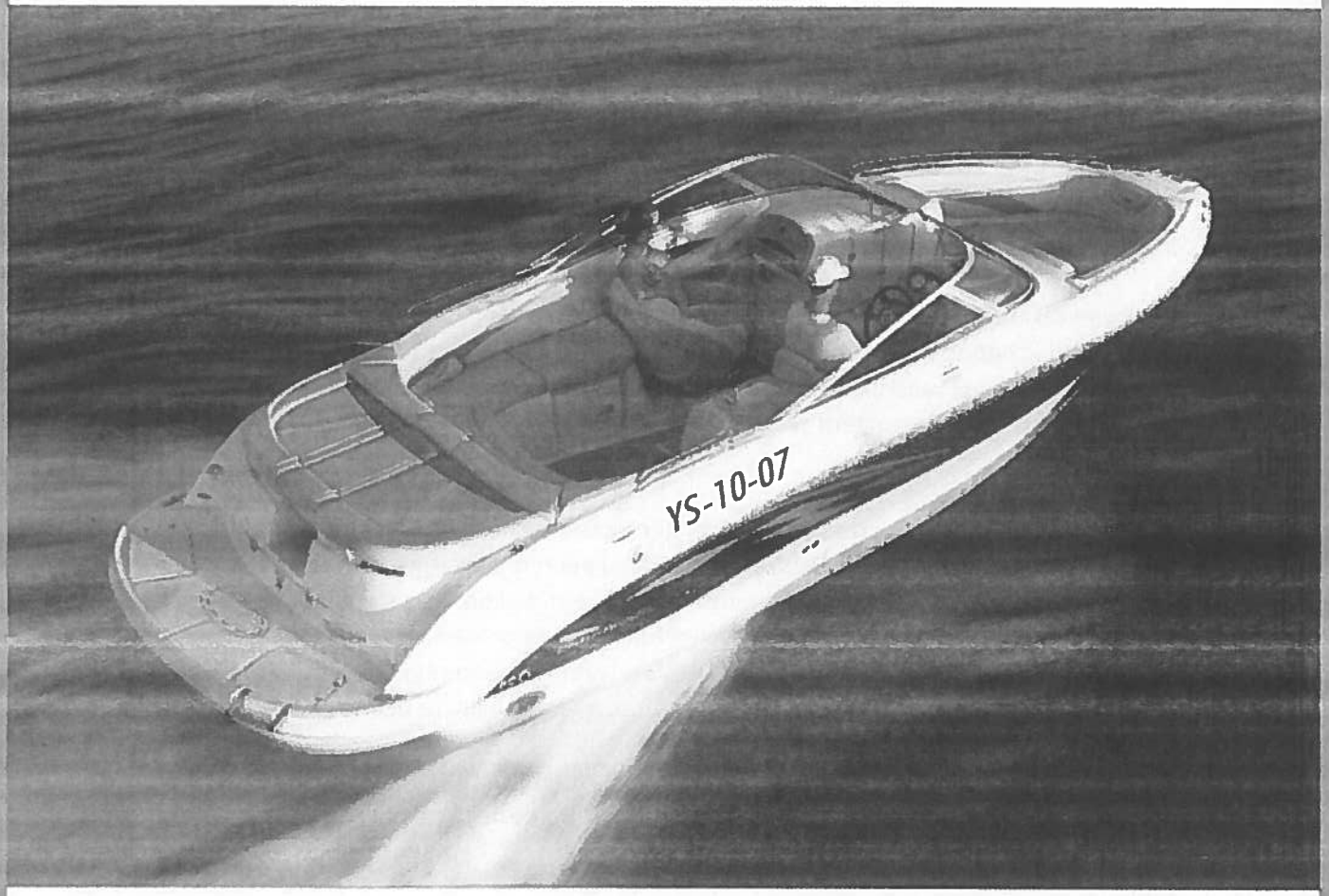
Nr. 1

POLITIE
Midden-Nederland

Bestuurlijk Signaal

Frauderen / Witwassen en pleziervaartuigen



Hiaten in wettelijke procedure bij de registratie van pleziervaartuigen

Rijksoverheid

RDW

Jachten, sloepen, waterski's en snelle motorboten

Managementsamenvatting

Aanleiding
Dit Bestuurlijk Signaal gaat over het afpakken van crimineel vermogen. Echter, wanneer dit vermogen wordt omgezet in pleziervaartuigen blijkt het afpakken daarvan bijna niet mogelijk. De oorzaak schuilt in de bestaande wet- en regelgeving.
Afpakken is belangrijk voor rechtsherstel en normbevestiging. Bovendien wordt voorkomen dat criminele winsten worden aangewend voor de financiering van nieuwe criminele activiteiten of voor investeringen in de bovenwereld. Afpakken kan op allerlei manieren. Voorwaarde is wel dat er afgepakt **kàn** worden. Deze laatste zinsnede vormt de intentie en aanleiding voor dit Bestuurlijk Signaal.
Uit diverse politieonderzoeken blijkt dat criminelen steeds vaker grote sommen geld witwassen met behulp van pleziervaartuigen. Het afpakken van dit vermogen lukt meestal niet omdat het eigendom van deze vaartuigen niet kan worden aangetoond.

Het klinkt absurd, maar het is een feit. Met het wetboek in de hand kun je een gestolen (snelle motor) boot legaliseren. De huidige wet- en regelgeving met betrekking tot pleziervaartuigen voorziet in deze mogelijkheid. En criminaliteit plooit zich naar de beschikbare structuur.

De eenvoud van witwassen met vaartuigen
Aan de hand van een aantal aansprekende praktijkvoorbeelden (hfst 3) wordt u in dit Bestuurlijk Signaal meegenomen in de praktijk van het witwassen en krijgt u inzicht in hoe eenvoudig het is om gestolen boten te legaliseren door misbruik te maken van de bestaande wet- en regelgeving. Ook wordt beschreven hoe eenvoudig het is om boten "om te katten" en hoe je met zwart/crimineel geld een boot kunt kopen en doen alsof het met wit geld is betaald.
In dit signaal wordt precies omschreven wat de oorzaken zijn (hfst 9.2).

Doel van dit Bestuurlijk Signaal
Het signaal is bedoeld te komen tot interventies met betrekking tot de registratie bij in- en verkoop van pleziervaartuigen, om anonimiteit uit te bannen en onzichtbaar crimineel verkregen bezittingen (pleziervaartuigen) weer zichtbaar te maken.

Kern van het probleem
Afpakken van crimineel vermogen (vaartuigen) wordt ernstig bemoeilijkt doordat er voor pleziervaartuigen (dure (zeil) jachten en sloepen) geen registratieplicht bestaat. Voor een specifieke groep vaartuigen "snelle motorboten" is er wel een registratieplicht. Dit Snelle Motorbotenregister kent helaas een aantal hiaten in de procedure waardoor het o.a. niet mogelijk is te bewijzen of de snelle motorboot, waarvoor een registratienummer is toegekend, werkelijk bestaat. Om dezelfde reden is het bijzonder moeilijk te bewijzen wie de eigenaar van de boot is.
Zie bijvoorbeeld het hoofdstuk over de uitspraak van de Rechtbank Arnhem (hfst 8.1). Alleen door het simpel veranderen van het rompnummer en deze gegevens aan te leveren aan de RDW, werden de gestolen boten (opnieuw) op naam gesteld (gelegaliseerd). De verdachten in deze zaak werden vrijgesproken van al het tenlastegelegde. Bijzonder frustrerend in deze casus was dat de inbeslaggenomen boten werden teruggegeven aan de verdachten. Gesteld kan worden dat de registratieprocedure van snelle motorboten, op dit moment fraude- (witwas) gevoelig is.

Draagvlak
Dit Signaal werd voor toetsing en draagvlak ingebracht bij de

- Landelijke Eenheid art. 10.2.e - Coördinator (Ad Interim)
- LAVA team art. 10.2.e – Senior Intelligence)

- LIV (art. 10.2.e – Hfd. LIV)
- Belastingdienst (art. 10.2.e – Vaartuiganalist)
- RDW (art. 10.2.e - Unit Aansprakelijkheids- en Persoonsregistratie (Operations))
- ILT (art. 10.2.e Inspectie leefomgeving en transport)
- OM Midden Nederland (art. 10.2.e (recherche OvJ)

Zonder uitzondering waren alle diensten positief en ondersteunen de inhoud van dit signaal en hebben bijgedragen om dit Bestuurlijk Signaal te complementeren.

Conclusies

A. Het ontbreken van een goede registratiestructuur voor pleziervaartuigen werkt malafide handel en fraude in de hand. Het register wat er wel is, het zg 'snelle motorbotenregister', blijkt fraudegevoelig. Er is geen fysieke controle. De Wet Pleziervaartuigen biedt deze mogelijkheid niet. Deze controle speelt een cruciale rol bij aanschaf, ingebruikneming, verandering en vernieuwing van een boot. Om die reden is het mogelijk om gestolen boten (opnieuw) te legaliseren. M.a.w: men kan ongestraft fraude plegen door misbruik te maken van het huidige onvolledige Snelle Motorbotenregister.

B. De hoge attractieve (criminele) waarde van snelle motorboten wordt onder andere veroorzaakt door anonimiteitgaranties als gevolg van het ontbreken van een pleziervaartuigenregister- en de gebrekkige registratie van het Snelle Motorbotenregister. De pleziervaarder kan, indien hij/zij dat wil, zich vrijwel anoniem op het water bewegen en is daardoor bij overtredingen en schadevaringen niet of nauwelijks te achterhalen.

Advies

In nauw overleg met de partners te komen tot adequate en passende maatregelen die de ongecontroleerde handel in pleziervaartuigen weer zichtbaar maken en die voorkomen dat gestolen en/of geheelde pleziervaartuigen als gevolg van onvolledige wet- of regelgeving gelegaliseerd kunnen worden:

Disclaimer

Uitsluiting aansprakelijkheid

Ondanks de constante zorg en aandacht die besteed is aan de samenstelling van dit bestuurlijke signaal en de daarin opgenomen gegevens, kan de DRR Midden Nederland en de auteur van dit werk niet instaan voor de volledigheid, juistheid of voortdurende actualiteit van de gegevens en de inhoud van dit dossier.

Bron:

De inhoud van dit dossier is mede samengesteld uit (delen) informatie van internetsites (algemeen) en uit gesprekken met partners en andere betrokkenen. De exacte informatie is afkomstig uit politiebronnen en/of systemen en is geanonimiseerd. Het ondersteunende fotografisch materiaal is middels internet verkregen.

Politie Midden Nederland – auteur: art. 10.2.e

Inhoudsopgave pag.

1.0 Inleiding 5

1.1 Afpakken 5

1.2 Afbakening 5

2.0 Aanleiding 6

3.0 De eenvoud van fraude en witwassen geïllustreerd in casu 6

4.0 Doel van dit signaal 7

5.0 Probleembeschrijving 7

5.1 Kern van het probleem 8

5.2 Causaal gevolg 8

6.0 Afpakken van vaartuigen lukt niet altijd 8

7.0 Ondermijning 9

8.0 Maatschappelijke relevantie 9

8.1 Uitspraak Rechtbank Arnhem 10

9.0 Het Snelle Motorbotenregister (SMB) 10

9.1 Het ontbreken van een helder en duidelijk wettelijk kader 10

9.2 Specifieke oorzaken 11

10.0 Anonimiteit 12

11.0 Exacte omvang van het probleem 12

11.1 Oplossingsrichting 14

12.0 Aanvullende informatie 14

13.0 Verzekering 15

14.0 Conclusies 15

15.0 Advies 16

Bijlage 1: Samenvatting Rapportage criminaliteit in de recreatievaart 2012 (KLPD) 17

Bijlage 2: Cijfers Domeinen 19

Bijlage 3: Aanvullende informatie (hfst 12) 21

POLITIE

- Midden-Nederland
- Dienst Regionale Recherche
  Team Tegenhouden

Bestuurlijk Signaal: Fraude / Witwassen, dure jachten en snelle motorboten

Signaal	: Het legaliseren van gestolen en/of geheelde pleziervaartuigen en het daarmee witwassen van crimineel vermogen is mogelijk door het ontbreken van een goede registratiestructuur van pleziervaartuigen.
Rapporteur	: art. 10.2.e Operationeel Specialist (adviseur Tegenhouden), Dienst Regionale Recherche, Eenheid Midden-Nederland,
Datum rapport	: december 2015
Status	: Versie 1.6 Definitief.
Bijlagen	: Drie

1.0 Inleiding

In het strafrechtelijk beleid neemt de bestrijding van witwassen een prominente plaats in. De primaire reden hiervoor is aansprekend: misdaad mag niet lonen. Het is uit generaalpreventief oogpunt onacceptabel dat mensen die zich bezig houden met strafbare feiten goede sier kunnen maken met de verdiensten uit misdaad. Opbrengsten uit criminaliteit maakt veelal een luxe levenspatroon mogelijk. De uitstraling daarvan in de richting van de sociale omgeving kan voor anderen drempelverlagend werken om ook strafbare feiten te plegen.

1.1 Afpakken

Het afpakken van crimineel vermogen is een belangrijk instrument voor rechtsherstel en normbevestiging. Crimineel vermogen ondermijnt de samenleving. Door de crimineel zijn geld en status af te nemen, laat de overheid merken dat misdaad niet loont en kan de schade aan slachtoffers worden vergoed. Bovendien wordt voorkomen dat criminele winsten worden aangewend voor de financiering van nieuwe criminele activiteiten of voor investeringen in de bovenwereld. Afpakken kan op allerlei manieren. Voorwaarde is wel dat er afgepakt **kàn** worden. Deze laatste zinsnede vormt de intentie en aanleiding voor dit Bestuurlijk Signaal.

1.2 Afbakening

In dit Bestuurlijk Signaal wordt de focus gelegd op witwasconstructies in combinatie met pleziervaartuigen. Door het ontbreken van een goede registratiestructuur voor pleziervaartuigen (jachten en sloepen) en de hiaten in het Snelle Motorboten Register, kunnen criminelen hun vermogen investeren in dure pleziervaartuigen en tegelijkertijd uit zicht blijven van opsporingsdiensten, belastingdienst en uitkeringsinstanties die de hoogte van het vermogen laten meewegen bij het verstrekken van uitkeringen.
De doelstelling met betrekking tot het afpakken van crimineel vermogen, voor zover geïnvesteerd in pleziervaartuigen, komt hierdoor ernstig in het gedrang.
In dit Bestuurlijk Signaal wordt inzichtelijk gemaakt wat er precies aan de hand is.

2.0 Aanleiding.

art. 10.2.c & art. 10.2.g

Deze casus was aanleiding om de registratieprocedure van pleziervaartuigen nader te bestuderen. Hieruit bleek dat het heel eenvoudig is om grote sommen geld anoniem te investeren in pleziervaartuigen en te "sjoemelen" met de registratie van snelle motorboten.

Met het wetboek in de hand kun je
een gestolen boot legaliseren.

3.0 De eenvoud van fraude en witwassen wordt geïllustreerd in onderstaande casu.

Voorbeeld casus 1: *registratiefraude snelle motorboten (witwassen)*

art. 10.2.c & art. 10.2.g

Voorbeeld casus 2: *Snelle motorboot inruilen op dure auto.*

art. 10.2.c & art. 10.2.g

art. 10.2.c & art. 10.2.g

Voorbeeld casus 3 : *Verzekeringsfraude door gebrekkige registratie*

art. 10.2.c & art. 10.2.g

Voorbeeld casus 4: *Witwassen*

art. 10.2.c & art. 10.2.g

Deze simpele manier om de omzet fictief te verhogen wordt niet alleen door botenhandelaars gebezigd. Het is ook een veel gebruikte methodiek bij belwinkels, legale prostitutie en gokautomatenhallen. Er wordt bij deze branches immers veel met contant geld betaald. Dit (zwarte) geld wordt deels ingebracht als normale omzet. Met een beetje creatief boekhouden in het inkoop- en verkoopboek is dat zo gefikst. Denk hierbij aan het uitschrijven van valse facturen voor goederen en/of diensten die in werkelijkheid nooit zijn geleverd. Men draagt keurig belasting af over de gefingeerde omzet en het geld wordt zo wit gemaakt.

4.0 Doel van dit signaal

Met dit bestuurlijke signaal worden de betrokken partijen ingelicht en bewust gemaakt van de witwaspraktijken met behulp van - en het ontbreken van een goede registratiestructuur ten behoeve van pleziervaartuigen (jachten, sloepen en snelle motorboten).
Het signaal is bedoeld te komen tot interventies met betrekking tot de registratie bij in- en verkoop van pleziervaartuigen, om anonimiteit te voorkomen en onzichtbaar crimineel verkregen bezittingen (pleziervaartuigen) weer zichtbaar te maken. Uiteraard sluiten deze interventies aan in de lijn van het landelijk beleid ten aanzien van ondermijnende- en high impact criminaliteit, waarvan witwassen en afpakken een wezenlijk onderdeel uitmaken (zie hoofdstuk 7 en 8).

5.0 Probleembeschrijving:

De registratieprocedure van snelle motorboten kent een aantal hiaten en is daardoor fraudegevoelig. (De opsomming van de hiaten staat vermeld op pag. 7 hfst 9.2)
Het is een understatement: Criminaliteit plooit zich naar de beschikbare structuur.
Voor criminelen zijn het ontbreken van een register voor pleziervaartuigen en de hiaten in de registratieprocedure voor snelle motorboten een "El Dorado". Het levert een lucratieve handel op waarmee veel geld is te verdienen. Omdat de handel in pleziervaartuigen tamelijk "onzichtbaar" is, hebben snelle motorboten en plezierjachten in verhouding een veel hogere attractieve en economische (criminele) waarde dan voertuigen. De mogelijkheden om te frauderen en wit te wassen zijn volop aanwezig en heel eenvoudig.

5.1 Kern van het probleem

Afpakken van crimineel vermogen (vaartuigen) wordt ernstig bemoeilijkt doordat er voor pleziervaartuigen (dure (zeil) jachten en sloepen) geen registratieplicht bestaat. Daarnaast kent het Snelle Motorbotenregister hiaten in de procedure waardoor het o.a. niet mogelijk is te bewijzen of de snelle motorboot, waarvoor een registratienummer is toegekend, werkelijk bestaat. Om dezelfde reden is het bijzonder moeilijk te bewijzen wie feitelijk de eigenaar van de boot is. Gesteld kan worden dat de huidige gebreken in de registratieprocedure fraude en witwassen vergemakkelijken. Daarnaast kunnen criminelen hun geld ook investeren in kostbare plezier/motorjachten, die buiten de definitie van een 'snelle motorboot' vallen en daarom niet geregistreerd hoeven te worden bij de RDW. Indien bij een "huiszoeking" de aankoopfactuur niet wordt gevonden, kan in het kader van "afpakken", het eigendom niet worden aangetoond. Een pleziervaartuig dat niet is geregistreerd, hoeft niet als vermogen te worden opgegeven bij de belastingdienst. Voor de goedwillenden bestaat de mogelijkheid om dit soort dure schepen te registreren in het Scheepsregister of bij het Kadaster. Deze registratie / overschrijving is niet verplicht en kan evenwel zonder tussenkomst van de notaris.

5.2 Causaal gevolg:
Aannemelijk is dat als gevolg van deze fraude en witwaspraktijken de volgende schadelijke neven effecten ontstaan:

1. Belastingontduiking (financieel economische schade)
2. Boten worden bij misdrijven gebruikt (anoniem)
3. Er worden geheime bergplekken ingebouwd tbv smokkel – mensenhandel
4. Uitstralingseffect dat criminelen ongestraft met crimineel verkregen bezit (boten) kunnen pronken.
5. Het afpakken van met crimineel geld verkregen boten is niet altijd mogelijk.

6.0 Afpakken van vaartuigen lukt lang niet altijd
Het afpakken van boten die met crimineel geld zijn betaald is lang niet altijd mogelijk. De opsporende instantie kan namelijk lang niet altijd bewijzen wie de eigenaar is (degene die de boot heeft betaald). Door de eerder genoemde hiaten in het Snelle Motorbotenregister is deze bewijslast reëel gezien niet mogelijk. Voor pleziervaartuigen, die de waarde van snelle motorboten vaak ruimschoots overstijgen, is geen registratie verplicht.

Afpakken bij huiszoeking:
In het kader van een politieonderzoek wordt bij een huiszoeking (doorzoeking) in principe alles inbeslaggenomen wat uit criminele opbrengst kan zijn verkregen. Ook de boot die in de tuin wordt aangetroffen wordt inbeslaggenomen. Wanneer een aankoopbon / nota in de woning wordt gevonden, wordt de boot, indien deze ergens anders is gestald, opgezocht en inbeslaggenomen. Wanneer de verdachte verklaart niet de eigenaar te zijn van de boot wordt getracht middels aankoop/verkoop nota's de echte eigenaar te achterhalen. Komen deze niet boven tafel, dan wordt de boot verbeurd verklaard. Hij kan immers niet terug naar de verdachte, want die heeft aangegeven dat hij geen eigenaar is.

Afpakken bij ontneming:
Naar aanleiding van bijvoorbeeld een "drugs onderzoek" kan een ontneming volgen. Daarbij wordt op voorhand gezocht welk bezit / vermogen de verdachte (op naam) heeft. Indien er geen vaartuigen op zijn naam staan geregistreerd, is het logisch dat er ook niet naar wordt gezocht.

Ergo, geen inbeslagname van de boot. Dat betekent uiteindelijk dat de crimineel zijn bezit kan behouden en dat er geen geld terugvloeit naar de staat.

Vaartuig op andere naam:
Het kan voorkomen dat iemand zijn boot op een andere naam heeft geregistreerd. Dan is het heel moeilijk voor opsporingsdiensten om te achterhalen wie de echte eigenaar is. Datzelfde probleem kennen we ook met auto's. Echter er is een wezenlijk verschil. Het is redelijk eenvoudig, met de moderne hulpmiddelen om een voertuig te traceren en vast te stellen wie er feitelijk gebruik van maakt. Bij een vaartuig is dat bijna niet te doen. Immers een boot kan niet alleen ergens in een jachthaven liggen, maar ook op een trailer staan in een willekeurige loods ergens in Nederland en dus moeilijk af te pakken. Met een boot wordt ook niet elke dag gevaren en je kunt met een boot niet voor de deur van je huis parkeren. Een dure (grote) boot ligt doorgaans wel in een jachthaven. Er zijn geen portalen over waterwegen met verkeersobservatie (buiten de pilotgebieden – Vlissingen, Breskens en Teschelling) en we kennen ook geen ANPR voor vaartuigen. Het inzetten van observatieteams is een kostbare zaak en zal alleen worden ingezet bij zeer ernstige feiten.

7.0 Ondermijning
De Overheid, Politie en Justitie hebben de centrale ambitie om effectieve interventies te realiseren in de aanpak van ondermijnende- en high impact criminaliteit. Dit vertaalt zich onder meer in strafzaken, bestuurlijke maatregelen en het afpakken van onwettig verkregen vermogen. Strafrechtelijke onderzoeken kunnen daarbij inzichten opleveren in structurele knelpunten en kwetsbaarheden in maatschappelijke processen. Dit inzicht biedt kansen om criminaliteit te voorkomen door het wegnemen van gelegenheid.

Het ILT (Inspectie Leefomgeving en Transport van het Min. van Infrastructuur en Milieu) meldt (april 2015) dat zij vanuit België regelmatig opmerkingen krijgen over de slechte registratie van pleziervaartuigen in vergelijk met andere Europese landen. Ook melden zij hiaten aan schepen die niet vallen onder de noemer 'snelvarende schepen' maar ook niet geheel voldoen aan de eisen van de Wet Pleziervaartuigen en dan met name niet zijn voorzien van keuring-, markeringen en CIN codes. In het geval van 'eigen bouw' komen deze zaken het meest voor.

8.0 Maatschappelijke Relevantie
Misdaad mag niet lonen. Dat signaal wil de overheid graag uitstralen en het landelijk beleid ten aanzien van ondermijnende- en high impact criminaliteit is daar dan ook op gericht. Het afpakken van crimineel vermogen wordt standaard ingebracht in een strafzaak. Dat is wettelijk geregeld. Het afgepakte vermogen moet toenemen tot ruim 100 miljoen euro in 2016. Het doet mensen goed om te zien dat er crimineel vermogen wordt afgepakt. Daarnaast is er ook een fiscaal risico denkbaar dat, ter ondersteuning van een BTW carousel- of missing trader fraude, niet bestaande boten worden geregistreerd. Bijvoorbeeld dat grote aantallen boten in het SMB staan geregistreerd op Griekse adressen.
Het afpakken van crimineel vermogen werkt niet alleen positief op het rechtvaardigheidsgevoel van burgers maar geeft tegelijkertijd ook een sterk preventief signaal af aan criminelen. En niet onbelangrijk, het afgepakte vermogen vloeit terug in de Nederlandse staatskas en komt niet terug in het criminele circuit.

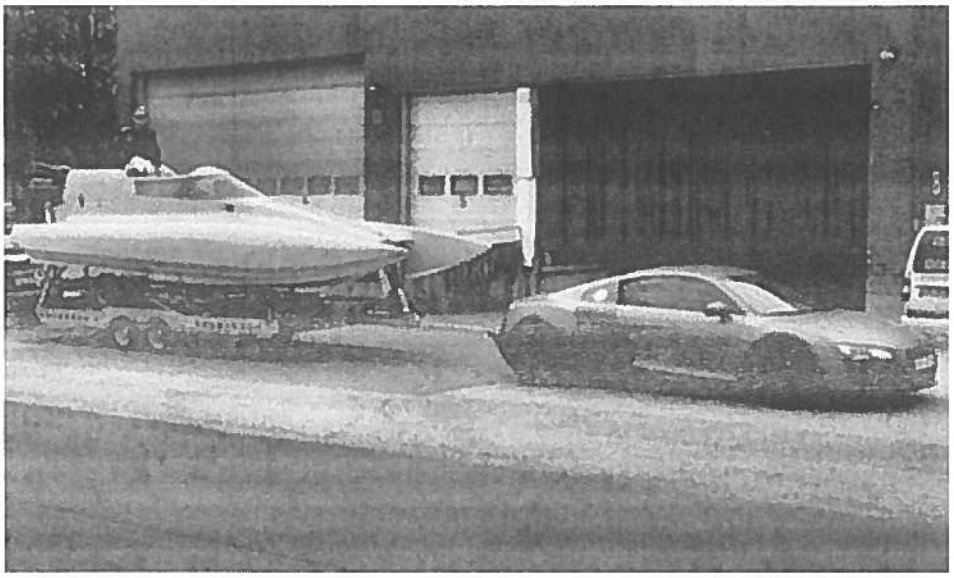
8.1 Uitspraak rechtbank Arnhem
In onderstaand bericht (uitspraak rechtbank) wordt echter het rechtvaardigheidsgevoel van burgers ernstig op de proef gesteld. Temeer omdat onderhavige casus voortvloeit uit een

tekortkoming van het " Snelle Motorboten Register". De vraag rijst dan ook of deze uitspraak van de rechtbank precedenten schept voor toekomstige gevallen.

Op 7 januari 2014 werden door de Rechtbank Arnhem twee verdachten vrijgesproken die werden verdacht van het helen van gestolen snelle motorboten en deze, nadat ze van valse nummers waren voorzien, opnieuw hadden geregistreerd en op naam gezet. De tenlastelegging bestond uit opzetheling danwel schuldheling en valsheid in geschrifte. De rechtbank oordeelde dat het tenlaste leggen van opzetheling met de toevoeging:" Althans redelijkerwijs had moeten vermoeden", innerlijk tegenstrijdig is en oordeelde het tenlaste gelegde nietig. Door de genoemde problemen met het Snelle Motorboten register kon de valsheid in geschrifte niet voldoende worden bewezen. De rechtbank sprak de verdachten vrij. Voor de volledige uitspraak: http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBGEL:2014:268
De verbalisant van deze zaak was bij de terechtzitting aanwezig en vermeldde dat de advocaat van de verdachten ter verdediging aanvoerde dat de verdachten niet konden weten dat de boten waren gestolen en dat zij te goeder trouw hadden gehandeld. Zij hadden namelijk de boot ter registratie aangeboden bij het RDW. Deze instantie heeft de controle gedaan volgens de wettelijk vastgestelde procedure en geen aanleiding gevonden de registratie te weigeren. De boten werden op deze manier gelegaliseerd. Er viel derhalve de verdachten niets te verwijten. De rechtbank ging mee in deze redenering en sprak de verdachten vrij. De inbeslaggenomen boten werden teruggegeven aan de verdachten.

9.0 Het Snelle Motorbotenregister (SMB)
Vergeleken met de kentekenregistratie van voertuigen is de registratie van snelle motorboten ongeschikt voor effectieve opsporing en handhaving. Op dit moment (2014) bedraagt het aantal registraties in het SMB ongeveer 400.000. De inschattingen van de HISWA Vereniging is dat er tussen 40.000 en 55.000 snelle motorboten in gebruik zijn (bron: Hiswa statistics). Het register bevat dus 9 a 10 keer zoveel registraties. Hieruit kan worden geconcludeerd dat daarmee de bruikbaarheid en betrouwbaarheid onvoldoende zijn voor opsporings- en handhavingdoeleinden.
Criminelen maken dankbaar gebruik van de hiaten in deze regelgeving. Ergo, gestolen boten kunnen, zonder consequenties gelegaliseerd worden.
Uit diverse politieonderzoeken waarbij snelle motorboten werden aangetroffen (niet op naam van de verdachte) blijkt dat het in de meeste gevallen onmogelijk is om de aangetroffen boot te kunnen koppelen aan de verdachte. Crimineel vermogen blijft hierdoor onaangetast.

9.1 Het ontbreken van een helder en duidelijk wettelijk kader
De huidige registratie is vastgelegd in het Binnenvaart Politie Reglement (BPR) en de Regeling Registratie Snelle Motorboten. In het Binnenvaart Politie Reglement wordt bepaald dat een snelle motorboot op naam dient te staan van de eigenaar, dat er een registratiebewijs dient te zijn afgegeven, dat de schipper van een snelle motorboot verplicht is een registratiebewijs bij zich te dragen. Het is niet bedoeld als houderschaps-/eigenaarregister zoals het kentekenregister dat wel is. Tevens wordt bepaald dat een registratieteken op de motorboot moet zijn aangebracht.
Zowel het BPR als het SMB kennen geen toelatingseisen.
In de Regeling Registratie Snelle Motorboten is bepaald dat de RDW de bevoegde instelling is betreffende de afgifte van registratiebewijzen. Tevens is in de regeling het model van het registratiebewijs opgenomen. Deze verplichtingen gelden alleen wanneer de boot gebruik maakt van de Nederlandse wateren. Zoals eerder benoemd gelden deze bepalingen niet wanneer de boot zich op land bevindt. Verder is er geen wettelijke kader wat een goede aansprakelijkheid afdwingt.



Een peperdure speedboot getrokken door een Audi R8. Een combinatie van ca een half miljoen euro. Wat kan/mag de politie hier controleren en vaststellen?

9.2 Specifieke oorzaken

Hieronder nog een aantal specifieke oorzaken die fraude en witwassen mogelijk maken, als gevolg van de huidige regelgeving:

- Een nieuwe snelle motorboot hoeft bij een eerste aanmelding niet ter keuring te worden aangeboden bij de RDW. Dit betekent dat het vaartuig bij het toekennen van een registratienummer niet fysiek wordt gecontroleerd op het juiste Craft ID number en het motornummer.
- In het Snelle Motor Boten register (RDW) is op basis van het registratienummer te bevragen op wiens naam deze boot staat. In de praktijk blijkt dat dit ook meerdere personen kunnen zijn, omdat bij de overschrijving de bestaande gegevens van de boot niet worden gecontroleerd.
- Het andersom bevragen bij de RDW hoeveel boten iemand op zijn naam of postcode heeft staan is niet mogelijk. Althans niet binnen de gebruikelijke bevragingsmodules van de
- politie (NSIS). Deze gegevens zijn wel te verkrijgen via het (LAVA) Landelijk Vaartuigenteam van het KLPD. Echter dat duurt enige tijd. Een bijkomend probleem is dat de updates niet real-time zijn en gemiddeld een week achter lopen. (update 2014: LAVA is/wordt opgenomen in het Team Vervoer en Transport van de Dienst landelijke informatie organisatie).
- De huidige eigenaar/houder verkoopt een geregistreerd vaartuig en de nieuwe eigenaar/houder registreert het vaartuig als een "eerste registratie" in plaats van een overschrijving.
- Een geregistreerd vaartuig wordt verkocht en de nieuwe eigenaar/houder laat de registratie niet aanpassen. Dit is namelijk niet verplicht.
- Indien de eigenaar/houder de uniek identificerende gegevens niet kan of wil vinden (bv bij zelfbouw) bestaat de mogelijkheid om bij de aanvraag deze gegevens blanco te laten (bijvoorbeeld: rompnummer, merk, type en kleur)

- Een geregistreerde motorboot kan vrijelijk worden uitgeschreven. Bv bij langdurige opslag. Vanaf dat moment is de dure boot niets anders dan een voorwerp waarvan niemand kan bepalen wiens eigendom het is.
- Een dure boot of jacht die net niet aan de definitie "snelle motorboot" voldoet hoeft niet te worden geregistreerd. Bv omdat deze niet sneller kan dan 20 km/u.
- Een "zelfbouw" boot hoeft nergens aan te voldoen.

10.0 Anonimiteit:
Vanwege de genoemde knelpunten m.b.t. de registratie kan de pleziervaarder, indien hij/zij dat wil, zich vrijwel anoniem op het water bewegen en is daardoor bij overtredingen en schadevaringen niet of nauwelijks te achterhalen. Zoals vaker voorkomt in dit soort situaties zijn er mensen die daar misbruik van maken en gedrag vertonen dat niet in overeenstemming is met de normen en waarden in Nederland. Denk hierbij aan de dodelijke aanvaring op de Vinkeveense plassen op 2 augustus 2014, waarbij de veroorzaker doorvoer na de aanvaring. Vanwege de ernst en impact van deze gebeurtenis werd een grootscheepse politiezoekactie naar deze boot opgezet en alleen door deze enorme inzet werd uiteindelijk een boot met schade getraceerd. De boot stond geregistreerd op naam van een failliete BV. Normaal gesproken wordt een dergelijke inzet niet gepleegd en wordt de "doorvaarder" niet gevonden.

11.0 Exacte omvang van het probleem.
Hoeveel keer komt het voor dat criminelen hun verkregen vermogen witwassen als gevolg van het ontbreken van een registratie of door gebruikmaking van het fraudegevoelige Snelle Motorboten Register? Exacte gegevens zijn onbekend. Witwasfeiten met boten worden bijna nooit ontdekt. En als het ontdekt wordt is dat bij een controle op het water of tijdens een politie (recherche)onderzoek. En ook niet onbelangrijk: Witwassen wordt niet als zodanig in de landelijke politiesystemen geregistreerd. Zonder goede registratie is een juiste weergave van zaken niet mogelijk.

Uit cijfers van de Hiswa, ANWB en het RDW blijkt dat de recreatievaart in Nederland ongeveer 520.000 recreatievaartuigen omvat.

Vaartuigen per type vaartuig:
- 88.700 kajuitzeiljachten
- 62.600 kajuitmotorjachten
- 75.200 open motorboten
- 135.200 open zeilboten
- 53.300 platbodems
- 105.000 kano's, kajaks, roeiboten [1]

Ongeveer 173.000 vaartuigen liggen in (jacht)havens of bij (watersport)bedrijven. Ca. 37.000 recreatievaartuigen liggen in het water op overige plaatsen. Zo'n 310.000 vaartuigen liggen op de wal, waarvan globaal een derde deel niet meer wordt gebruikt. Doorgaans zijn dat open motorboten, snelle motorboten en open zeilboten.

Al deze recreatievaartuigen maken gebruik van de infrastructuur, zowel vaarwegen als (jacht)havens. Nederland beschikt over ruim 1.000 jachthavens met in totaal 178.000 ligplaatsen en 40.000 ligplaatsen buiten jachthavens. Een deel van deze vaartuigen wordt over de weg getransporteerd.

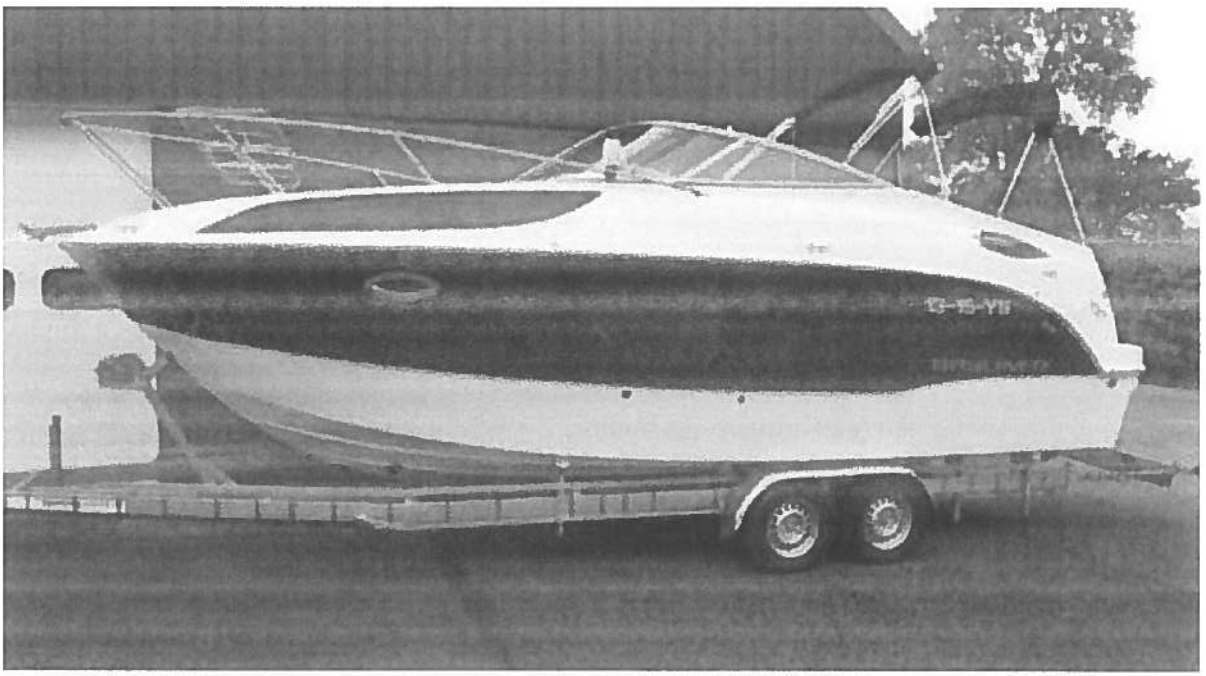
[1] Bron ANWB

Uit de cijfers van het Team Vaartuigcriminaliteit (LAVA-team) van de Landelijke Eenheid weten we dat er gemiddeld 1200 – 1300 vaartuigen per jaar worden gestolen en dat er gemiddeld 28 – 30 % wordt teruggevonden (zie bijlage 1 - Samenvatting Rapportage criminaliteit in de recreatievaart 2012 (LE)). Wat er met de overige 70 % is gebeurd laat zich raden. Evenals auto's worden ook gestolen boten van een andere identiteit voorzien. Het is aannemelijk dat deze boten op illegale wijze van eigenaar zijn gewisseld en inmiddels zijn "gelegaliseerd" en/of naar het buitenland zijn geëxporteerd.

De afgelopen jaren is landelijk de nodige inzet gepleegd op het gebied van bestrijding witwassen. De categorie "patserboten" werd hierin meegenomen. Zo heeft LE-DIKC-Water in 2013 geïnvesteerd op 'Afpakken'. Zo'n 13.000 tot 16.000 nieuw op naam gezette registratiebewijzen van de categorie snelle motorboten werden beoordeeld aan de hand van criteria als waarde van het vaartuig boven € 20.000,= , antecedenten etc. Het resultaat was 128 potentiële FINEC zaken. Echter aan deze zaken is tot nu toe niet of nauwelijks een concreet gevolg gegeven. (bron: LE) Ook de Belastingdienst heeft een belang om openstaande schulden in te vorderen of inkomstenbelasting over niet aangegeven inkomsten na te vorderen.

Uit cijfers van de Dienst Domeinen kan wel worden aangetoond dat er maandelijks kostbare pleziervaartuigen inbeslag worden genomen en verbeurd verklaard. Deze boten worden vervolgens geveild (zie bijlage 2 – Cijfers Domeinen).

Voor het nemen van maatregelen is het in dit kader ook niet relevant om exact te weten om hoeveel gevallen het gaat. Veel urgenter is het feit dat de Intelligence afdelingen van de Nederlandse Politie signalen afgeven dat criminelen en criminele organisaties (CSV) steeds vaker worden gelinkt aan het bezit van dure pleziervaartuigen. De constatering dat de overheid mede debet is aan deze vorm van frauderen en witwassen (wettelijke basis), maakt het argument om sec op basis van aantallen maatregelen te nemen, ondergeschikt. Het bovengenoemde feit, moet reden genoeg zijn om snel adequate maatregelen te nemen.



Deze Bayliner 225 - Mercruiser 5.0 V8 MPI 260 pk met duoprop (2013) kost € 95.950,=
Max. snelheid 49 knopen (90 km/u)

Dit Westwood motorjacht A390 - Motorisering: Volvo Penta D4 225 pk kost € 294.000,=
Max. snelheid 15 knopen (27 km/u)

11.1 Oplossingsrichting

art. 11.1

12.0 Aanvullende informatie

In bijlage 3 – Aanvullende informatie, wordt nader ingegaan op de volgende onderwerpen:

1. Waarom is een registratiebewijs nodig?
2. Wat is een "Snelle Motorboot"
3 Nieuw registratiebewijs snelle motorboten
4 Economische achtergrond informatie
5 De partners

13.0 Verzekering

In Nederland bestaat geen wet die het verzekeren van een boot verplicht stelt. Wel wordt in bepaalde situaties een WA-dekking (Wettelijke Aansprakelijkheid) verplicht gesteld door een beheerder of organisatie. Bijvoorbeeld bij wedstrijden, in een jachthaven, een botenstalling of op (een deel van) een vaarwater.

Elke verzekeringmaatschappij heeft acceptatie richtlijnen. Daarin wordt gevraagd naar de herkomst, de aanschafwaarde, aankoopnota's e.d. van de boot. De verzekeringnemer moet aannemelijk maken dat de boot die hij wil verzekeren op zijn naam staat en feitelijk bestaat. Boten met een waarde boven de € 250.000, = worden standaard geïnspecteerd door de maatschappij.

Volgens gegevens van de verzekeringsbranche zijn ca 80% van alle 520.000 boten in Nederland verzekerd (bron: Hiswa). Van dat aantal liggen 310.000 boten op de wal. Dat is vaak voor eigenaren ook een reden om te verzekering te schorsen.

Als een booteigenaar een diefstal van zijn boot wil claimen, ligt de bewijslast bij de klant. Deze moet aantonen en aannemelijk maken dat de boot daadwerkelijk is gestolen en dat deze feitelijk in zijn bezit is geweest. Denk aan: aankoopfacturen, reparatiebonnen of onderhoudnota's, foto's en facturen van jachthavens e.d. Er wordt wel gefraudeerd met valse aangifte diefstal boot, maar komt in verhouding weinig voor. Daarom wordt het door de maatschappijen niet als probleem ervaren.

14.0 Conclusies

A. Het is mogelijk om gestolen boten te legaliseren. Het Snelle Motorbotenregister voorziet in deze mogelijkheid. M.a.w. men kan ongestraft fraude plegen door gebruik te maken van dit gebrekkige Snelle Motorbotenregister. Zie hiervoor het hoofdstuk over de uitspraak van de Rechtbank Arnhem. Alleen door het simpel veranderen van het rompnummer en deze gegevens aan te leveren aan de RDW, werden de gestolen boten (opnieuw) op naam gesteld (gelegaliseerd). De verdachten werden vrijgesproken van al het tenlastegelegde. Bijzonder frustrerend in deze casus was dat de inbeslaggenomen boten werden teruggegeven aan de verdachten.

B. Het Snelle Motorbotenregister is een fraudegevoelig systeem omdat geen fysieke controle mogelijk is. De Wet Pleziervaartuigen biedt deze mogelijkheid niet. Deze controle is cruciaal bij:

1. aanschaf en ingebruikneming van een nieuwe boot
2. bij verandering/vernieuwing aan de boot. De veranderde gegevens worden wel doorgegeven aan de RDW, maar worden niet fysiek gecontroleerd op juistheid.
   Dit speelt onder andere een rol bij het moedwillig veranderen van het motornummer, het rompnummer (Craft ID number) of het plaatsen van bijvoorbeeld een nieuwe/andere motor.

C. Uit politie-informatie (Team Informatievoorziening Opsporing afd. FinEc.) weten we dat witwassen met vaartuigen steeds vaker voorkomt. Het gaat daarbij om aanzienlijk kostbare boten. Het witwassen is een simpele actie omdat het bezit van vaartuigen niet registerplichtig is en voor de snelle motorboten die wel registerplichtig zijn, kent het reglement zoveel hiaten dat goede en adequate registratie onmogelijk is. Het Snelle Motorbotenregister is door de jaren heen behoorlijk vervuild en is daardoor onbetrouwbaar. Dure jachten en sloepen zijn een gewild object om crimineel vermogen in te investeren. Immers deze worden niet geregistreerd en kunnen als

handelsvermogen dienen (witwassen). Als een boot niet op naam staat, wordt er door opsporingsinstanties ook niet naar gezocht. Ergo er kan niet worden afgepakt.

D. De hoge attractieve (criminele) waarde van snelle motorboten wordt onder andere veroorzaakt door anonimiteitgaranties als gevolg van de gebrekkige registratie van het Snelle Motorbotenregister. De pleziervaarder kan, indien hij/zij dat wil, zich vrijwel anoniem op het water bewegen en is daardoor bij overtredingen en schadevaringen niet of nauwelijks te achterhalen.

15.0 Advies

art. 11.1

Bijlage 1: Samenvatting Rapportage criminaliteit in de recreatievaart 2012 (KLPD)

Organisatieonderdeel	Landelijke eenheid Landelijke informatie organisatie Informatieknooppunt infrastructuur
Contactpersoon	art. 10.2.e
Functie	
Bezoekadres	Hoofdstraat 54 3970LB Driebergen-Rijssenburg
Telefoon	0343 535372
E-mail	lava@klpd.politie.nl
Internet	www.politie.nl
Datum	21 februari 2013
Status	**Definitief**
Blad	0/21

Samenvatting

Door de leiding van de Dienst Landelijke Informatie Organisatie i.o. is de opdracht gegeven een overzicht te geven van de ontwikkeling van de diefstal van vaartuigen en buitenboordmotoren ten opzichte van voorgaande jaren. Deze opdracht is vertaald naar de volgende vraagstellingen:
hoeveel diefstallen van vaartuigen en buitenboordmotoren zijn er in Nederland gepleegd;
hoeveel vaartuigen en buitenboordmotoren werden er teruggevonden;
waar en wanneer hebben deze diefstallen plaatsgevonden;
wat voor soort vaartuigen zijn er weggenomen;
wat zijn de verschillen ten opzichte van voorgaande jaren

Deze rapportage is verdeeld in de onderwerpen; diefstal van vaartuigen en diefstal van buitenboordmotoren.

Overzicht gestolen vaartuigen
In 2012 werden in Nederland 1154 aangiftes van diefstal en 67 pogingen van diefstal van vaartuigen geregistreerd. Dit is ten opzichte van 2011 een daling van 9 procent. In deze aangiftes werden 1166 vaartuigen als gestolen geregistreerd. Dit is ten opzichte van 2011 een daling van 8,2%.
Er werden in Nederland in 2012 in totaal 400 vaartuigen teruggevonden. Van deze 400 vaartuigen waren er 341 weggenomen in 2012. In verhouding werden er in 2012 evenveel vaartuigen (29%) teruggevonden als in 2011.
De motorboot werd in 2012 het meest gestolen. Rubberboten, roeiboten en sloepen namen respectievelijk de plaatsen twee drie en vier in. Hiervan werden de motorboot en de sloep, in 2012, relatief gezien het meest teruggevonden.
De diefstallen van vaartuigen vonden voornamelijk plaats tijdens het watersportseizoen van april tot en met oktober, in de watersportrijke politieregio's Amsterdam-Amstelland, Friesland en Hollands-Midden. Het hoogtepunt van de vaartuig diefstallen lag in de maand augustus.

Overzicht gestolen buitenboordmotoren
In 2012 werden in Nederland 1250 aangiftes van diefstal en 75 pogingen van diefstal van buitenboordmotoren van vaartuigen geregistreerd. Dit is ten opzichte van 2011 een stijging van het aantal aangiftes met 2,4%. Hoewel het aantal aangiftes van diefstal gestegen is, werden er in 2012 in de aangiftes minder buitenboordmotoren als gestolen geregistreerd.
Er werden in 2012 in totaal 1924 buitenboordmotoren als gestolen geregistreerd. Dit is ten opzichte van 2011 een daling van 3,2%. Ondanks deze daling, zien we in de regio's Hollands-Midden en Friesland een stijging van het aantal gestolen buitenboordmotoren.
In 2012 werden in totaal 284 buitenboordmotoren teruggevonden. Van deze motoren waren er 171 gestolen in 2012. Hoewel er in totaal in 2012 ten opzichte van 2011 (274), meer motoren teruggevonden werden, daalde terugvindpercentage van 11% naar 9 %. Dit komt omdat er meestal lange tijd (soms jaren) ligt, tussen de diefstal en het terugvinden van buitenboordmotoren.
De merken buitenboordmotoren Yamaha, Mercury, Suzuki en Honda werden het meest weggenomen.
Als we kijken naar het vermogen van de motor, dan blijkt dat de kleine motoren van 4, 6, 9.9 en 8 PK het meest werden weggenomen.
Net als bij de vaartuigen vinden de meeste diefstallen plaats in het watersportseizoen van april tot oktober. De piek van diefstallen lag in maand juli.
De diefstallen vonden het meest plaats in de regio's Hollands-Midden, Friesland en Amsterdam-Amstelland.

Aanbeveling
De gegevens in de aangifte zijn de belangrijkste bron voor het terugvinden van vaartuigen en buitenboordmotoren. In vele aangiften werden geen rompnummers of serienummers genoteerd of werden ze op de verkeerde plaats ingevuld. Gebleken is dat deze nummers vaak wel bekend zijn.

art. 11.1

art. 11.1 Op dit ogenblik is de website Stop Heling de enige wijze waarop iedereen eenvoudig kan controleren of een goed gestolen is. 4/21

De benodigde informatie is betrokken vanuit de database van het LAVA team.
Het LAVA team vult hun database met gegevens uit diverse informatiebronnen. Te weten:
Het basis processysteem van de Nederlandse politie;
Informatie uit brieven gestuurd aan aangevers met het verzoek tot aanvullende gegevens;
Gegevens aangereikt door expertisebureaus en verzekeringsmaatschappijen.

De gegevens uit het LAVA databestand geven een indicatie van het aantal ontvreemde vaartuigen en buitenboordmotoren in Nederland. Het werkelijke aantal zal waarschijnlijk hoger liggen. Dit komt onder andere door de aangiftebereidheid, de wijze van verwerking in de basis processystemen van de politie, technische (on)mogelijkheden en het na-ijlen van binnenkomende informatie.
In vergelijking met voorgaande rapportages kan er een afwijking in aantallen/percentages voorkomen. Dit komt door het na-ijlen en kwaliteitsverbetering van informatie.
In deze rapportage zijn de brongegevens in het LAVA team databestand tot en met 1 februari 2013 Geactualiseerd.
In deze rapportage worden de volgende definities gebruikt.

Snelle motorboot: Onder het begrip snelle motorboot wordt volgens het Binnenvaartpolitiereglement het volgende verstaan: "Een klein schip (lengte minder dan 20 meter) dat, bij gebruikmaking van mechanische middelen tot voortbeweging, sneller kan varen dan 20 km per uur."

RDW: Dienst Wegverkeer – Bij besluit van de minister van Infrastructuur en Milieu is de RDW aangewezen om registratiebewijzen van snelle motorboten af te (doen laten) geven en om de gegevens hiervan in een register bij te houden.

CIN: Craft Identification Number. Internationale benaming voor Vaartuig identificatienummer.
Sinds juni 1998 moeten alle nieuw gebouwde pleziervaartuigen, met een lengte tussen de 2,5 en 24 meter en bestemd voor de Europese markt, voorzien zijn van een vaartuigidentificatienummer verder te noemen als CIN.

Bijlage 2: Cijfers Domeinen

Op basis van de gegevens van de openbare site van Domeinen Roerende Zaken (www.domeinenrz.nl, welke is bevraagd op 06-10-2014 werd het volgende overzicht opgesteld:

Uitslagenlijsten Domeinen Roerende Zaken (openbare site bevraagd op 06-10-2014)						
	sep-14	aug-14	jul-14	jun-14	mei-14	Totaal
Aantal kavels beschikbaar	265	264	355	297	253	1434
Aantal kavels die niet zijn gegund	29	36	49	39	33	186
Aantal gegunde kavels	236	228	306	258	220	1248
Totale waarde gegunde kavels	€ 1.206.827	€ 1.006.887	€ 1.416.868	€ 866.245	€ 1.176.286	€ 5.673.113
gunningsprijs <10.000 euro	*212*	*199*	*269*	*237*	*191*	1108
gunningsprijs 10.000 - 25.000 euro	*16*	*23*	*31*	*19*	*23*	112
gunningsprijs > 25.000 euro	*8*	*6*	*6*	*2*	*6*	28
Waarvan vaartuigen	*3*	*3*	*1*	*0*	*0*	7
Rekenkundig gemiddelde gunningsprijzen	€ 5.114	€ 4.416	€ 4.630	€ 3.358	€ 5.347	
mediaan gunningsprijzen	€ 1.725	€ 1.574	€ 2.222	€ 1.681	€ 2.241	
Hoogste bedrag gunning	€ 104.000	€ 63.403	€ 53.890	€ 35.100	€ 102.414	
Laagste bedrag gunning	€ 178	€ 115	€ 65	€ 89	€ 114	

Onderzoek naar de gegunde kavels, waarvan de gunningsprijs > 25.000 euro is geweest, levert het volgende beeld op:

Objecten gegund boven >25.000	
sep-14	
€ 104.000	VAARTUIG
€ 77.150	Bentley Continental
€ 75.200	Ferrari
€ 51.111	Audi A6
€ 49.791	Porsche Panamera
€ 34.576	VAARTUIG
€ 28.916	Fiat Ducato camper
€ 25.111	VAARTUIG
aug-14	
€ 63.403	VAARTUIG
€ 41.101	Porsche Cayenne
€ 33.453	Ferrari Modena
€ 33.111	VAARTUIG
€ 31.295	VAARTUIG
€ 25.252	Mercedes Benz
jul-14	
€ 53.890	VAARTUIG
€ 49.001	Porsche Panamera
€ 47.501	Mercedes AMG
€ 33.914	BMW 3-serie
€ 33.589	Lotus EVORA s
€ 26.800	BMW x6
jun-14	
€ 35.100	Mercedes Benz CLA250
€ 26.193	Volvo XC60
mei-14	
€ 102.414	Lamborghini (buitenlands kenteken)
€ 79.650	Mercedes AMG
€ 71.777	Porsche Panamera
€ 40.004	Audi A8
€ 26.050	Partij Metaal
€ 25.288	Audi Q5

Het valt op dat vaartuigen naast de exclusievere voertuigen de roerende zaken zijn die qua opbrengsten in het hoogste segment zitten.

In de periode van mei 2014 tot september 2014 zijn er in totaal 1434 kavels aangeboden, waarvan er 1248 kavels (87%) gegund. Van deze 1248 hebben 28 kavels (2,2%) gunningsprijs van boven de 25.000 euro.
Ten opzichte van de totale waarde van de 1248 gegunde kavels van 5.6 miljoen (5.673.113 euro) vertegenwoordigen deze kavels van hoge waarde (>25.000 euro) ruim 23%.

Deze 28 roerende zaken hebben een gezamenlijke waarde van 1.3 miljoen euro (1.324.641 euro). De totale waarde van de 7 vaartuigen die hier deel van uitmaken is 345.386 euro, gelijk aan 26% van de totale waarde van de roerende zaken gegund voor > 25.000 euro.
Bij deze analyse is uitsluitend gekeken naar de vaartuigen gegund voor een bedrag > 25.000 euro, vaartuigen met een gunningsprijs van < 25.000 euro zijn niet meegenomen in verdere analyse.

Het verschil in beide objecten is dat de exclusievere voertuigen onder een strikte registratieplicht vallen en in principe vanuit de registratieplicht er identificatieknooppunten zijn dat een eikpunt is voor nader onderzoek.
Het feit dat er voor vaartuigen er geen of in zeer beperkte registratieverplichting bestaat, zijn er beperkte identificatieknooppunten en wordt nader onderzoek snel complex.
Daarmee komt de vraag naar voren, in hoeveel onderzoeken zien we vaartuigen niet, of wordt onderzoek bemoeilijkt door identificatieproblematiek bij vaartuigen. Is dit mogelijk beperkte weergave van de mogelijkheden op nader onderzoek en inbeslagname van vaartuigen.

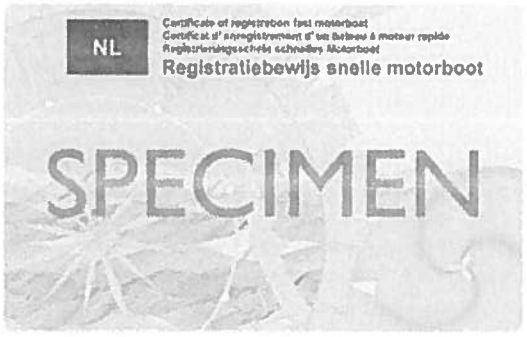
Vaartuigen kunnen al snel een significante waarde vertegenwoordigen en zouden in principe ook op basis van de waarde die zij vertegenwoordigen in eenzelfde registratieverplichting niet zo 'zichtbaar' moeten zijn als de roerende zaken van vergelijkbare waarde als de (exclusievere) voertuigen.

Bijalge 3: Aanvullende informatie (hfst 12)

12.1 Waarom is een registratiebewijs nodig?
In de wetgeving is niet terug te vinden wat ooit de reden is geweest om registratie voor snelle motorboten verplicht te stellen. Opmerkelijk is dat registratie van snelle motorboten alleen verplicht is op het water. Wanneer een boot in de tuin staat bij de woning, in een stalling staat of bij een botenhandelaar op het terrein, of wordt vervoerd op een aanhangwagen, is registratie niet verplicht.
Gezien de inrichting en procedure van het botenregister bij de RDW is het hoogstwaarschijnlijk niet ontstaan uit de wens om beter te kunnen opsporen of handhaven op overtredingen. De registratie (register) biedt geen mogelijkheden om vast te stellen wie nu feitelijk de (echte) eigenaar van een boot is en of de opgevoerde registratiegegevens wel juist zijn.
Het lijkt daarom dat registratie van snelle motorboten ontstaan is uit de wens om bij het (mis)gebruik van snelle boten enige vorm van "aansprakelijkheid" te creëren.

12.2 Wat is een "Snelle Motorboot":
Onder het begrip snelle motorboot wordt volgens het Binnenvaartpolitiereglement het volgende verstaan: "Een klein schip (lengte minder dan 20 meter) dat, bij gebruikmaking van mechanische middelen tot voortbeweging, sneller kan varen dan 20 km per uur." Hieronder vallen ook waterscooters en jetski's.
Motorboten die sneller kunnen varen dan 20 km/uur moeten geregistreerd worden en het teken/nummer moet op de boot worden aangebracht. Voor een normale registratie zal het teken altijd bestaan uit 4 cijfers en 2 letters, waarvan de eerste letter altijd een Y is. Voor handelaren geldt een specifieke combinatie namelijk YY. Bij een dubbele Y gaat het altijd om een handelaars registratie, waarbij het YY nummer ook niet op de boot zelf hoeft te worden aangebracht. Alleen het registratiebewijs bevat dit nummer.

12.3 Nieuw registratiebewijs snelle motorboten
Vanaf 1 april 2011 wordt een nieuw model registratiebewijs gebruikt. Dit nieuwe registratiebewijs is uitgevoerd als een plastic registratiecard. De invoering van een plastic registratiebewijs is een uitvloeisel van de wens om zowel het afgifteproces als het registratiebewijs te moderniseren. De RDW is hierdoor in staat om vooraf controles uit te voeren op de gegevens van de aanvrager en daarmee op de juistheid van de afgifte.



De invoering van een plastic card brengt geen wijziging aan in de functie van het registratiebewijs. Het huidige model registratiebewijs blijft geldig. Dit betekent dat registratiebewijzen die zijn afgegeven vóór 1 april 2011 geldig blijven. Er worden vanaf 1 april 2011 nog uitsluitend plastic registratiekaarten afgegeven. Afgifte vindt centraal plaats door de Dienst Wegverkeer (RDW). Aanvragen voor een registratiebewijs kunnen worden ingediend via internet of bij een vestiging van TNT Post.

Ondanks het feit dat de RDW hiermee betere controle mogelijkheden heeft, blijft de procedure (met de mogelijkheid om te kunnen frauderen) hetzelfde.

12.4 Economische achtergrond informatie

Nederland telt ca 1,5 miljoen watersporters en er varen in Nederland ca 175.000 schepen, de bruto omzet van de watersportbedrijven bedraagt ca 2,6 miljard, waarvan 1,6 miljard geëxporteerd wordt. De watersportbranche biedt werk aan 30.000 mensen.
Jachtmakelaars In het eerste kwartaal van 2011 38% meer boten verkocht ten opzichte van het eerste kwartaal 2010. De omzet over het eerste kwartaal ligt zelfs 74% hoger. Dit blijkt uit de verzamelde verkoopcijfers van de jacht- en scheepsmakelaars aangesloten bij HISWA Vereniging. De gemiddelde verkoopprijs voor een jacht bij de HISWA Makelaars is nu zo'n 107.000 euro. (Bron: WatersportAlmanak/Hiswa | Datum van publicatie: 19-04-2011)

12.5 De partners

art. 11.1

Nr. 2

POLITIE

- Eenheid Rotterdam
- Dienst Regionale Recherche
  Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM)
  Controleteam Prostitutie en Mensenhandel (CPM)

Bestuurlijk Signaal

Rijschoolhouders: rijlessen tegen betalingen in natura

- Datum: 15 oktober 2015, Rotterdam
- Opdrachtgevers: AVIM (Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identiteit en Mensenhandel)
- Auteur: art. 10.2.e recherchekundige in opleiding
- Ontvangers: CBR, ministerie van Infrastructuur en Milieu, ministerie van Veiligheid en Justitie

Inhoudsopgave

Inleiding	3
Doelstelling bestuurlijk signaal	5
Aanleiding	6
Opzet & uitvoering	8
Onderzoeksbevindingen	10
April 2015 uitgevoerde controle rijinstructeur	10
Reguliere proces	10
Misbruik reguliere proces	11
Conclusie	12
Aanbevelingen	13
Literatuurlijst / Bronnenoverzicht	14
Bijlage 1: Begeleidingsprotocol IBKI (IBKI, 2009)	15

Inleiding

Opmerking vooraf: de termen 'rijschoolhouder' en 'rijinstructeur' zullen in dit bestuurlijk signaal inwisselbaar worden ingezet. Hiermee wordt hetzelfde bedoeld, namelijk de persoon die bevoegd is om rijlessen te geven.

Bij het Controleteam Prostitutie en Mensenhandel (CPM), onderdeel van Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM), van de Dienst Regionale Recherche (DRR) in de politie-eenheid Rotterdam, kwam eind 2014 een melding binnen van een rijschoolhouder die rijlessen aan zou bieden tegen betaling in natura. Naar aanleiding van deze melding, ging het CPM op zoek naar advertenties op Internet van rijschoolhouders en rijinstructeurs die rijlessen aanbieden tegen betaling in natura. Meerdere advertenties werden gevonden.

Aangezien er betaling in natura wordt geboden voor het verkrijgen van de rijlessen, kun je spreken van prostitutie. Onder prostitutie wordt verstaan: "het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen betaling." (CCV, z.j.).
In de Staatscourant van 28 mei 2015 staat hierover het volgende vermeld:
"Bij de vervolging van betalende klanten van minderjarigen is altijd sprake van prostitutie. Daaronder valt ook het hebben van seks tegen betaling in 'natura' (zoals 'breezer-seks' en 'I-podseks')." (Staatscourant, 2015).

Het is zorgelijk dat er online meerdere van dergelijke advertenties werden aangetroffen. Bovendien werd er online een soort overzichtssite gevonden, namelijk 'Rijbewijs goedkoopst in natura'. De link van deze site is: http://www.rijbewijs-goedkoopste-in-natura.nl/ Op de site worden plaatsen en steden in Nederland opgesomd, waar het voor mensen tussen de 18 en 45 jaar mogelijk is rijlessen te volgen bij een ervaren instructeur tegen betaling in natura.

Sinds november 2011 is de proef 2toDrive gestart in Nederland (CBR, 2011). Binnen de proef kunnen jongeren vanaf 16 jaar theorie-examen doen en vanaf 16,5 jaar rijlessen nemen. Wanneer zij hun rijbewijs hebben gehaald, mogen zij rijden tot aan hun 18e levensjaar met een begeleider erbij.
"2toDrive is een experiment waarbij je onder begeleiding van een coach rijervaring opdoet. Jongeren en beginnende bestuurders zijn door minder rijervaring vaker betrokken bij ongelukken dan ervaren bestuurders. 2toDrive zorgt ervoor dat je gedurende een langere periode onder relatief veilige omstandigheden rijervaring kunt opdoen." (2toDrive, z.j.). De minderjarigheid van deze subgroep deelnemers aan rijlessen, maakt dat het bovengenoemde fenomeen extra aandacht verdient.
Deze subgroep minderjarigen is juist vanwege hun minderjarigheid kwetsbaar. De vraag is of zij altijd even goed in staat zijn, om een weloverwogen keuze te maken over de manier van betaling van de rijlessen die ze volgen. Daarnaast kun je spreken van een overwichtsituatie van de rijinstructeur ten opzichte van de minderjarige, vanwege de relatie die vergelijkbaar is met die van een leraar tot een leerling. Bovendien ontstaat er op deze wijze een maatschappelijk onwenselijke situatie. Bij openbaarwording van het fenomeen, is de kans op maatschappelijke onrust aanwezig. Ouders geven hun kinderen in handen van rijschoolhouders en hebben logischerwijs een mate van vertrouwen in deze beroepsgroep.

Wanneer een rijschoolhouder zijn rijlessen aanbiedt tegen betaling in natura aan een minderjarige, maakt hij zich ook nog eens strafbaar aan een zedenmisdrijf, namelijk art. 248a 'verleiding van een minderjarige tot ontucht' en/of 248b uit het Wetboek van Strafrecht 'ontucht met een prostituee tussen 16-18 jaar'.

Met verschillende ketenpartners is door de politie over het fenomeen overlegd, namelijk met het openbaar ministerie (OM), de gemeente Rotterdam, het CBR, Innovam Branche Kwalificatie Instituut (IBKI) en BOVAG.

De gezamenlijke vraag die uit bovenstaande voortvloeit is:
Hoe kan het maatschappelijk onwenselijke fenomeen, waarbij rijschoolhouders rijlessen aanbieden tegen betaling in natura, gestopt worden?
Minderjarigen vormen hierbij een risicogroep.

Voordat er verder op het fenomeen wordt in gegaan, is het eerst nog belangrijk het navolgende op te merken:

Het wetsvoorstel van 'De Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche' is in 2011 aangenomen en zal in de toekomst in werking treden. Nog onbekend is wanneer de wet precies in werking zal treden. De leeftijd waarop een prostituee mag werken in de prostitutie wordt middels deze wet verhoogd, van 18 jaar naar 21 jaar. Er zitten jaren leeftijdsverschil tussen deze 21 jaar en de leeftijd van 16,5 jaar waarop je middels 2toDrive rijlessen mag gaan volgen. Dit is zorgelijk.
Sommige gemeenten, zoals de gemeente Rotterdam, wachten de inwerkingtreding van de wet niet af. Zij verwerken de leeftijdsverhoging van 18 naar 21 jaar in hun Handhavingsarrangement, dat ingaat per 1-1-2016.
De gehanteerde leeftijd in de genoemde strafrechtartikelen blijft 18 jaar.

In dit bestuurlijk signaal worden minderjarige rijlesvolgers als risicogroep beschouwd. Het is noemenswaardig, dat ook betaling van rijlessen in natura vrijwel niet legaal kan plaats wanneer de rijlesvolger meerderjarig (18 jaar of ouder) is. Om dit legaal te laten plaats vinden, is het van belang dat: de prostituee een escortvergunning heeft, de betaling in natura niet op de openbare weg plaats vindt en de rijinstructeur de betaling doorgeeft aan de belastingdienst.

Doelstelling bestuurlijk signaal

Het doel van een bestuurlijk signaal is *in het algemeen* tweeledig:

- Het maakt inzichtelijk wat de structurele knelpunten en kwetsbaarheden zijn in legale processen welke zich lenen voor een andere dan een strafrechtelijke aanpak.
- Er worden voorstellen gedaan voor de adressering van probleemeigenaren.

Een bestuurlijk signaal kan *daarnaast* ook een ander doel dienen:

- Indien het onderzoek het toelaat, kan met behulp van een bestuurlijk signaal gedurende een strafrechtelijk onderzoek **tussentijds** gesignaleerde knelpunten worden afgegeven aan ketenpartners.

Het doel van *dit bestuurlijk signaal* is:

- Het signaleren van het maatschappelijk onwenselijke fenomeen, waarbij rijschoolhouders rijlessen aanbieden tegen betaling in natura. Minderjarigen vormen hierbij een risicogroep.

Aanleiding

Zoals in de inleiding is aangegeven, werden door het CPM online meerdere advertenties aangetroffen van rijschoolhouders die hun rijlessen aanbieden tegen betaling in natura. Ook werd er online een soort overzichtssite gevonden, 'Rijbewijs goedkoopst in natura'. Het fenomeen is onwenselijk. Het zorgt ervoor dat de integriteit van rijschoolhouders en rijinstructeurs in het geding komt. Maatschappelijk gezien is het van belang dat deze beroepsgroep integer en zorgvuldig te werk gaat. De maatschappij en deelnemers aan rijlessen moeten kunnen vertrouwen op deze beroepsgroep.

Zoals gezegd zijn sommige deelnemers aan rijlessen kwetsbaar. Dit is de jonge en jeugdige groep deelnemers vanaf 16,5 jaar tot 18 jaar, die sinds november 2011 kunnen deelnemen aan 2toDrive en op die manier voor hun 18e jaar hun rijbewijs kunnen halen. Ouders moeten er op kunnen vertrouwen dat hun kinderen in een veilige omgeving rijlessen kunnen volgen. Bovendien spreken we hier nog van kinderen, die niet altijd de consequenties en gevolgen van hun daden kunnen overzien. Daarnaast bevinden zij zich in een bepaalde afhankelijkheidspositie, ten opzichte van volwassenen. De rijinstructeur heeft een overwicht op de leerling, vanwege de verhouding instructeur - leerling. Het is onwenselijk dat rijinstructeurs hier misbruik van maken.

Wanneer een rijschoolhouder zijn lessen aanbiedt tegen betaling in natura aan een minderjarige, maakt hij zich zoals eerder is uitgelegd strafbaar aan de volgende zedenmisdrijven.
- *Art. 248a Sr, verleiding van een minderjarige tot ontucht:*
'Hij die door giften of beloften van geld of goed, misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht of misleiding een persoon waarvan hij
weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat deze de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt, opzettelijk beweegt ontuchtige handelingen te
plegen of zodanige handelingen van hem te dulden, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vierde
categorie.'
- *Art. 248b Sr, ontucht met prostituee tussen 16-18 jaar:*
'Hij die ontucht pleegt met iemand die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling en die de leeftijd van zestien jaren maar nog niet de leeftijd van achttien jaren heeft bereikt, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vierde categorie.'

Verschillende ketenpartners zijn door de politie over het fenomeen geïnformeerd, zoals, het OM, de gemeente Rotterdam, het CBR, IBKI en BOVAG (zie 'Opzet & uitvoering' voor een uiteenzetting hierover).

Onduidelijk is op welke wijze en hoe, welke organisaties het beste actie kunnen ondernemen om het fenomeen aan te pakken.

Het fenomeen leent zich om de volgende redenen voor een bestuurlijk signaal.
Allereerst is er voldaan aan het *gelegenheidscriterium* van een bestuurlijk signaal. De betreffende rijschoolhouders maken gebruik van legale maatschappelijke processen, om hun rijlessen tegen betaling in natura aan te bieden. Bevoegde rijinstructeurs beschikken over een WRM-certificaat (zie voor uitleg hierover, 'Onderzoeksbevindingen; Regulier proces'). De instructeurs die hun lessen tegen betaling in natura aanbieden, misbruiken dit certificaat. Het is onwenselijk om rijlessen tegen betaling in natura aan te bieden aan minderjarigen. Hiermee brengen deze instructeurs de rest van hun beroepsgroep in verlegenheid en diskrediet.
Ten tweede is er voldaan aan het *generaliseerbaarheidscriterium* van een bestuurlijk signaal. Uit het meermaals vinden van online advertenties, een overzichtssite en zoals later wordt

besproken de controle van een rijschoolhouder, blijkt dat het hier om structurele knelpunten gaat. De melding die eind 2014 bij het CPM binnen kwam blijkt geen incident te zijn, maar een vaker voorkomende werkwijze van bepaalde rijschoolhouders en rijinstructeurs.

Opzet & uitvoering

Het huidige bestuurlijk signaal kwam als volgt tot stand. Het proces begon met een melding die eind 2014 binnen kwam bij het CPM, dat een rijschoolhouder rijlessen zou aanbieden tegen betaling in natura.
Vervolgens werd online naar dergelijke advertenties gezocht van rijschoolhouders. Deze advertenties werden ruimschoots gevonden, onder andere op sekssites, zoals www.sexjobs.nl en www.kinky.nl.

Er werd overlegd met het OM, de gemeente en het CBR. Het CBR is 'door de minister van Infrastructuur en Milieu belast met een verkeersveiligheidstaak: het beoordelen van de rijvaardigheid en medische geschiktheid van bestuurders en de vakbekwaamheid van professionals in transport en logistiek' (CBR, z.j.). Uit communicatie met het CBR blijkt eveneens dat het CBR kort gezegd als publieke taak heeft: het vaststellen van de rijvaardigheid en rijgeschiktheid van rijlesvolgers. Het is een exameninstelling voor de rijlesvolgers. Door hen wordt geen toezicht gehouden op de rijopleiders. Er is wel een financiële relatie met de rijopleiders ontstaan, aangezien zij onder meer reserveringen voor examens bij het CBR kunnen doen.
Het IBKI is de organisatie die de certificering en opleiding van de rijinstructeurs verzorgt. Na communicatie met het IBKI bleek het IBKI echter slechts op te kunnen treden in het geval van alcohol- en drugsproblemen. Zij verzorgen niet de opleiding van de rijopleiders, wel de examinering.
Door beiden (CBR en IBKI) wordt geen controle uitgevoerd op antecedenten van de rijopleiders. Wel hebben zij zelf bepaalde eisen gesteld. In het geval van het CBR bijvoorbeeld met betrekking tot slagingspercentages. In het geval van de IBKI zijn dit bijvoorbeeld exameneisen voor de rijopleiders.

Om meer inzicht in het fenomeen te verkrijgen werd in overleg met het OM besloten om een rijschoolhouder te benaderen, die online adverteerde voor rijlessen tegen betaling in natura, een afspraak te maken en in zijn adresboek te kijken naar gemaakte afspraken. In april 2015 werd middels een online advertentie daadwerkelijk een dergelijke afspraak gemaakt (voor een uiteenzetting over het resultaat van deze afspraak zie 'Onderzoeksbevindingen'). Bovendien zal de officier van justitie intern binnen het OM over het fenomeen communiceren.

Vervolgens werd er opnieuw met het CBR gecommuniceerd. Het CBR stelde vast dat de gang van zaken tijdens rijlessen niet de primaire verantwoordelijkheid is van het CBR. Om nadere invulling te geven aan vergroting van awareness bij rijschoolhouders heeft het CBR deze kwestie aan de orde gesteld in een Branchevoorzittersoverleg, dat in mei 2015 plaats vond. Dit overleg vond plaats tussen de belangrijkste brancheverenigingen, namelijk het CBR, BOVAG, FAM en VRB. De betrokken vertegenwoordigers werden er op aangesproken om hier hun verantwoordelijkheid in te nemen. De branche geeft aan graag aan te sluiten in een volgend overleg om hierover mee te kunnen denken.
Het CBR ziet op dit moment nog geen eigen rol weggelegd bij het informeren van de rijschoolhouders over deze praktijken.
Het CBR geeft aan een civielrechtelijke overeenkomst te hebben met opleiders op basis waarvan zij de beschikking krijgen over een rekening-courant faciliteit en toegang tot een ICT-platform voor het reserveren van examens. Bij strafbare feiten (veroordelingen) kan het CBR optreden door deze civielrechtelijke overeenkomst te beëindigen.

Ten slotte werd door het CBR verzocht om een bestuurlijk signaal, opgesteld door de politie, ten behoeve van escalering aan het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en het Ministerie van Veiligheid en Justitie, evenals met het doel om aan het CBR meer gewicht in gesprekken te bieden richting de branche.

De conceptversie van dit document werd voorgelegd aan art. 10.2.e Expert Mensenhandel Eenheid Rotterdam, en vervolgens aan art. 10.2.e bestuurskundige eenheid Rotterdam. Hun feedback op dit bestuurlijk signaal werd verwerkt.

Onderzoeksbevindingen

art. 10.2.c & art. 10.2.g

Reguliere proces

Om te kunnen achterhalen waar het in het proces mis gaat, wordt allereerst kort uiteen gezet hoe het reguliere proces eruit ziet.

Wanneer is een rijinstructeur bevoegd om rijles te geven? Allereerst moet een rijinstructeur een opleiding hiervoor volgen. Er kan gevraagd worden naar zijn WRM-certificaat. Het IBKI kan de informatie verschaffen over de afgiftedatum en/of geldigheid van WRM-certificaten (CBR, z.j.).
Bevoegde rijinstructeurs beschikken dus over een WRM-certificaat. Dit certificaat is vijf jaar geldig. Voor die tijd moet een instructeur de verplichte WRM-bijscholing volgen, om de IBKI

bevoegdheid te behouden en te laten verlengen. De instructeur is zelf verantwoordelijk voor de bijscholingsverplichting (IBKI, z.j.).
De instructeur ontvangt een WRM-bevoegdheidspas, hierop staat de geldigheidsdatum vermeld. De bijscholingsverplichting voor vijf jaar bestaat uit een stuk theoretische bijscholing en een stuk praktijkbegeleiding. De theoretische bijscholing bestaat uit zes dagdelen. Bij de praktijkbegeleiding beoordeelt een IBKI-beoordelaar na een kort voorgesprek een door de rijinstructeur gegeven les (IBKI, z.j.). Er bestaat hiervoor een begeleidingsprotocol (zie Bijlage 1) en een scorevoorschrift (IBKI, 2009).

De rijinstructeur geeft vervolgens rijlessen tegen geldelijke betaling aan lesvolgers. Een rijinstructeur kan dit doen als werknemer bij een rijschool of als zelfstandige rijschoolhouder.

Het CBR stelt de rijvaardigheid en rijgeschiktheid vast van rijlesvolgers. Door hen wordt geen toezicht gehouden op de rijopleiders. Er is slechts een financiële relatie met rijopleiders. Het IBKI is de organisatie die de examinering van de rijinstructeurs verzorgt.

Misbruik reguliere proces
Zodra de rijinstructeur voldoet aan bovengenoemde voorwaarden en beschikt over het WRM-certificaat kan hij rijles geven. Los van het uitvoeren, behalen en behouden van de WRM-bijscholingsverplichting één keer in de vijf jaar, is er weinig tot geen controle en toezicht op de rijschoolhouders. Hier lijkt dan ook het knelpunt te zitten met betrekking tot dit fenomeen.

Het CBR stelt zoals gezegd, de rijvaardigheid en rijgeschiktheid vast. De IBKI verzorgt de examinering van de rijinstructeurs. Het CBR kan optreden bij veroordelingen voor strafbare feiten en de civielrechtelijke overeenkomst met de opleiders opzeggen. De IBKI kan optreden bij alcohol- en drugsproblemen. Beiden voeren geen controle uit op antecedenten van rijopleiders. Aangevoerd wordt dat dit wegens privacy lastig is.
Er zijn nog andere brancheorganisaties. Geen organisatie lijkt echter toezicht te kunnen houden op de rijschoolhouders en rijinstructeurs. En dan in het bijzonder met betrekking tot het fenomeen, waarbij rijinstructeurs rijlessen aanbieden tegen betaling in natura. Er is dus een gebrek aan toezicht en er is weinig tot geen controle op dit vlak op de rijschoolhouders en rijinstructeurs. Er heeft tot voor kort geen onderlinge communicatie in de branche over dit fenomeen plaats gevonden en is er dus logischerwijs niet samengewerkt om dit fenomeen aan te passen. Onduidelijkheid bestaat over bij wie het fenomeen thuis hoort.

Daarnaast is het voor de politie lastig het fenomeen aan te pakken. De mogelijkheden tot strafvervolging naar aanleiding van het creëren van een heterdaadsituatie terzake art. 248a 'verleiding van een minderjarige tot ontucht' en/of 248b uit het Wetboek van Strafrecht 'ontucht met een prostituee tussen 16-18 jaar' zijn beperkt. Bij het reageren op advertenties en maken van afspraken met de rijschoolhouders en rijinstructeurs, die hun rijlessen tegen betaling in natura aanbieden, kan de politie zich als minderjarige voordoen, maar dit zal niet gauw kunnen leiden tot een bewijsbare strafzaak. Er is namelijk jurisprudentie waarin is bepaald dat het reageren op "lokminderjarigen" geen strafbaar feit kan opleveren, omdat de politiemensen die zich voordoen als minderjarigen in werkelijkheid ouder zijn dan 18 jaar. Een feitelijke ontmoeting met een minderjarige had dus nooit tot stand kunnen komen. Deze jurisprudentie is leidend. Rechercheren naar aanleiding van een aangetroffen advertentie – zonder het willen creëren van een heterdaadsituatie – zou wel mogelijk zijn, doch hierbij is de politie afhankelijk van verklaringen van mogelijke slachtoffers. Tot op heden zijn er geen aangiftes gedaan tegen rijschoolhouders terzake het aanbieden van rijlessen in natura.

Conclusie

Het doel van *dit bestuurlijk signaal* is:

- Het signaleren van het maatschappelijk onwenselijke fenomeen, waarbij rijschoolhouders rijlessen aanbieden tegen betaling in natura. Minderjarigen vormen hierbij een risicogroep.

Er zijn rij-instructeurs die rijlessen aanbieden tegen betaling in natura. Ook is er de proef 2toDrive waarbij minderjarigen rijles mogen volgen. De samenkomst van deze twee leidt tot een maatschappelijk onwenselijk fenomeen. Dit fenomeen werd in dit bestuurlijk signaal besproken. Er doet zich een nadelig gevolg van het project 2toDrive, welke van tevoren niet is overzien. Er wordt afbreuk gedaan aan de integriteit van de beroepsgroep van rij-instructeurs, door die rij-instructeurs die rijlessen aanbieden tegen betaling in natura.

De politie en het OM zouden het fenomeen graag verder onderzoeken, maar lopen vanuit de jurisprudentie tegen beperkingen aan. Indien de collega's van het CPM zich voordoen als een minderjarige, zal dit niet gauw tot een bewijsbare strafzaak leiden.
Voor de politie en het OM is het bijna niet mogelijk om het fenomeen op te sporen, daadwerkelijk te vervolgen en bewijsbaar te maken. Bovendien ligt de toezichtstaak op de rijinstructeurs bij de branche.

Daartoe is overleg geïnitieerd met het CBR en ketenpartners. De branche geeft echter aan geen mogelijkheden te zien met betrekking tot het fenomeen.
Tot nu toe is er geen ketenpartner die over deze mogelijkheid lijkt te beschikken.
Terwijl het doel is dat het fenomeen stopt.

Hieruit vloeit het verzoek voort aan de ministeries van Veiligheid en Justitie en Infrastructuur en Milieu om breder te kijken. Hoe kan het maatschappelijk onwenselijke fenomeen gestopt worden?

Aanbevelingen

De politie en het OM zijn strafrechtelijk gezien beperkt in haar mogelijkheden, om een heterdaad situatie met betrekking tot de artikelen 248a en 248b Sr te creëren. De branche ziet onmogelijkheden om het fenomeen aan te pakken.

Daarom is dit bestuurlijk signaal gericht op het signaleren van het fenomeen aan de ministeries van Veiligheid en Justitie en Infrastructuur en Milieu. Zij kunnen als beste inschatten hoe om te gaan met de maatschappelijke onwenselijkheid ervan en hoe het fenomeen het beste gestopt kan worden. Ook hebben zij beter zicht op bij wie het fenomeen thuishoort en wie daar de verantwoordelijkheid voor moet nemen en dragen.

art. 11.1

Rotterdam, 15 oktober 2015

art. 10.2.e

Literatuurlijst / Bronnenoverzicht

2toDrive. (z.j.). *Wat is 2toDrive?* Op 19 juni 2015 geraadpleegd op http://www.2todrive.nl/jongeren/over-2todrive/wat-is-2todrive/

CBR. (2011). *2toDrive begint op 1 november.* Op 04 juni 2015 geraadpleegd op http://www.cbr.nl/312.pp?id=325

CBR. (z.j.). *Rijschoolgegevens.* Op 04 juni 2015 geraadpleegd op http://www.rijschoolgegevens.nl/index.asp?pageid=23

CCV. (z.j.). *Prostitutiebeleid.* Op 08 juni 2015 geraadpleegd op http://www.hetccv.nl/instrumenten/Prostitutiebeleid/achtergrond

IBKI. (z.j.). *Praktijkbegeleiding.* Op 19 juni 2015 geraadpleegd op https://www.ibki.nl/rij-instructie/praktijkbegeleiding/

IBKI. (2009). *Wat en hoe wordt beoordeeld? Begeleidingsprotocol IBKI.* Op 19 juni 2015 geraadpleegd op https://www.ibki.nl/rijinstructie/wat-en-hoe-wordt-beoordeeld/

IBKI. (z.j.). *Wat is de verplichte WRM-bijscholing?* Op 04 juni 2015 geraadpleegd op https://www.ibki.nl/rijinstructie/wat-is-de-verplichte-wrm-bijscholing/

Staatscourant, Nr. 14043 28 mei 2015. (2015).

Bijlage 1: Begeleidingsprotocol IBKI (IBKI, 2009)

ibki EXAMINERING EN CERTIFICERING VOOR DE MOBILITEITSBRANCHE

Beoordelingsprotocol 'Instructie geven en Coachen' WRM 2009

Naam en voorletters deelnemer		Uitslag examen	Onvoldoende / Voldoende
Naam en voorletters leerling		Lesonderwerp	
Geboortedatum leerling		Naam beoordelaar	
BSN leerling		Handtekening beoordelaar	
Begin- en eindtijd / Datum			

De beoordelaar en deelnemer verklaren geen enkele binding met elkaar te hebben die van invloed kan zijn op de beoordeling!
Parafen van beoordelaar en deelnemer

Beoordelaar	Deelnemer

	Mondelinge ingreep verkeersonveilige situatie Verkeersveiligheid in zeer hoge mate in gevaar gebracht	Uitslag examen **Onvoldoende**

INSTRUCTIE GEVEN		Waardering			Tot	Eindwaardering
Examen-rubriek	Beoordelingsaspect	CP 1	BP 2	P 3		Vold. / Onvold.
[Inleiding]						[V= ≥ 6]
Introductie	1. Meting vorige les en controle aanvangsniveau I.1 Geeft aan wat in vorige les(sen)/rijtaak is behandeld en een relatie heeft met de geplande les (= vereiste beginsituatie) en meet praktisch de feitelijke beginsituatie					
	2. Lesplan I.2 Geeft aan wat er in les(onderdelen) aan de orde komt en in welke volgorde					
	3. Doelstelling en motivatie van de les I.3 Beschrijft de essentie van wat de leerling gaat leren en motiveert de noodzaak van de nieuw aan te leren rijtaak					
[Kern]						
Uitleg	4. Aansluiting voorgaande lesonderwerpen U.1 Sluit in zijn uitleg aan bij voorgaande lesonderwerpen					[V= ≥ 8]
	5. Inhoud U.2 Geeft uitleg over de deelhandelingen van de rijtaak conform de Rijprocedure					
	6. Deelhandelingen en foutgevoeligheden U.3 Beschrijft hoe de generale deelstappen uitgevoerd moeten worden, geeft aan waar bij de uitvoering fouten kunnen ontstaan en wat de mogelijke gevolgen zijn					
	7. Demo U.4 Geeft vanaf de bestuurdersplaats een demo conform de Rijprocedure					
Aanbieden Oefensituaties	8. Plaats van uitvoering A.1 Kiest een geschikte plaats voor het oefenen van de rijtaak					[V= ≥ 10]
	9. Instructiefase en moeilijkheidsgraad A.2 Kiest de instructiefase die bij de leerling, de deelhandeling en de locatie past en kiest oefensituaties die de leerling aankan en de leerling stimuleren					
	10. Intensiteit A.3 Geeft de leerling gelegenheid om te oefenen					
	11. Fouten binnen veiligheidsmarge A.4 Geeft de leerling ruimte om fouten te maken zolang de veiligheid niet in het gedrang komt					
[Afsluiting]						
Feedback	12. Lesafronding F.1 Geeft een samenvatting van de les					[V= ≥ 8]
	13. Bespreking leerresultaat F.2 Stelt het leerresultaat vast en bespreekt dit met de leerling					
	14. Evaluatie leerproces F.3 Gaat samen met de leerling na hoe het leerproces is verlopen					
	15. Volgende les/rijtaak F.4 Geeft onderwerp en motivatie van volgende les/rijtaak aan en geeft een opdracht voor zelfwerkzaamheid					

Puntentotaal 1 t/m 15 : ☐

COACHEN		Waardering			Tot	Eindwaardering
Examen-rubriek	Beoordelingsaspect	CP 1	BP 2	P 3		Vold. / Onvold.
Signaleren bij rijtaken uitvoering	**16. Opmerken van fouten S.1** Merkt fouten in de uitvoering van rijtaken/deelhandelingen volgens de Rijprocedure op					[V= ≥ 4]
	17. Hardop laten verwoorden S.2 Stimuleert de lL (hardop) te verwoorden hoe hij een rijtaak aanpakt of heeft aangepakt					
Ondersteunen bij leren rijtaken	**18. Hints/corrigerende aanwijzingen O.1** Geeft hints/corrigerende aanwijzingen over de uitvoering van rijtaken					[V= ≥ 12]
	19. Inhoudelijke verbeterpunten O.2 Geeft feedback met concrete verbeterpunten die inhoudelijk overeenkomt met de Rijprocedure					
	20. Verklarende feedback O.3 Bespreekt WAT van een rijtaak goed of minder goed is uitgevoerd volgens de gangbare criteria van rijvaardigheid en licht het WAAROM toe					
	21. Essentiële zaken O.4 Laat in zijn feedback essentiële zaken aan de orde komen					
	22. Timing feedback O.5 Geeft op een passend moment na de taakuitvoering feedback					
Afstem.	**23. Sturing naar niveauverhoging A.1** Geeft de leerling precies die steun die hij nodig heeft om een stap vooruit te maken in de beheersing van de rijtaak					[V= ≥ 4]
	24. Sturing naar zelfstandigheid A.2 Geeft de leerling de mate van zelfstandigheid die past bij de tot dan toe gemaakte vorderingen					
Leerhouding	**25. Positieve beleving L.1** Stimuleert een positieve beleving bij de rijtaakuitvoering (humor, relativering, plezier inbrengen)					[V= ≥ 7]
	26. Complimenteren L.2 Geeft gedoseerd complimenten als zaken goed zijn uitgevoerd					
	27. Acceptatie fouten en onzekerheden L.3 Benadrukt dat fouten maken onderdeel is van het leerproces					
	28. Verwachtingen uiten, vertrouwen tonen L.4 Uit positieve verwachtingen van de leerling, toont vertrouwen in de leerling					
Interpersoonlijk handelen	**29. Contact maken IP.1** Leeft zich zichtbaar in in de leefwereld van de leerling					[V= ≥ 4]
	30. Taalniveau IP.2 Past taalgebruik en taalniveau aan de leerling aan					
ALGEMEEN						
	31. Tijdverdeling – Tijd faseren Verdeelt de beschikbare tijd proportioneel					[V= ≥ 8]
	32. Administratie – Gebruik instructievorderingenkaart Hanteert de instructievorderingenkaart op de juiste wijze en op de juiste momenten					
	33. Overdracht – Gebruik lesplan Gebruikt een lesplan, wanneer aanwezig, als leidraad en ter onderst. alleen als nodig is					
	34. Verkeersveiligheid – Voorkomen verkeersovertredingen Voorkomt het plegen van verkeersovertredingen					

Puntentotaal 1 t/m 15 : ☐

Punten totaal 1 t/m 34 : ☐

Totaal aantal beoordelingsaspecten: 34 *Bij praktijkbeoordeling WRM certificaatnummer:* ☐

Minimale eis voor een voldoende resultaat:

- ten minste 71 punten
- ten hoogste 1 examenrubriek met onvoldoende score (niet de Kern)
- KERN moet voldoende zijn (4 t/m 7 : ≥ 8 punten en 8 t/m 11 : ≥ 10 punten)

Tegen een IBKI-besluit kan een belanghebbende binnen zes weken bezwaar maken bij de Bezwarencommissie WRM (zie: WRM reglement Algemene deel, art. 36)

Nr. 3

POLITIE

Bestuurlijk dossier Visstroperij

Algemene zaakgegevens

Kenmerk	: Bestuurlijk dossier Visstroperij
Zaak	: Visstroperij
Betreft	: Ontbreken van bestuursrechtelijke mogelijkheden
Ten behoeve van	: Landelijk Informatie- en ExpertiseCentrum (LIEC) (loketBD@liec.nl)
In afschrift aan	:
Opgemaakt op	: Lelystad, 16 maart 2015
Rapporteur	: art. 10.2.e Operationeel Specialist C, Financiële Recherche Dienst politie Midden-Nederland

art. 10.2.c & art. 10.2.c

Zaaksofficier van Justitie art. 10.2.e heeft toestemming gegeven om de gegevens uit een onderzoek naar visstroperij te gebruiken voor onderliggend bestuurlijk dossier.
Artikel 19 van de Wet politiegegevens vormt de grondslag voor de verstrekking van de gegevens die in onderliggend dossier zijn opgenomen.

Aanleiding

Op 14 maart 2013 kreeg het Regionaal Milieuteam een melding van mogelijke visstroperij op de [redacted]. Na nader onderzoek zijn op 16 maart 2013 twee verdachten op verdenking van visstroperij aangehouden. Er is vervolging ingesteld, maar nog geen uitspraak gedaan in deze strafzaak. De zaak is onder de rechter.

art. 10.2.c & art. 10.2.g

Eén van de verdachten blijkt bij het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie ingeschreven te staan op de Basislijst Binnenberoep (lijst van beroepsvissers binnenvisserij). Tevens blijkt deze verdachte zich bij herhaling schuldig te maken aan overtreding van de Visserijwet.
Op basis van de antecedenten van deze verdachte blijkt dat het strafrecht hem niet zal stoppen van zijn illegale activiteiten. Een bestuursrechtelijke aanpak om deze verdachte, die bij het ministerie ingeschreven staat als beroepsvisser ligt dan voor de hand. Echter, nader onderzoek wijst uit dat hiervoor geen juridische middelen beschikbaar zijn. Deze tekortkoming wordt met onderliggend bestuurlijk dossier aangekaart.
Bovendien heeft betreffende verdachte inmiddels een legitieme constructie gevonden om in betreffend water te kunnen vissen.

Doel

Een bestuurlijk dossier wordt opgesteld om een criminele werkwijze inzichtelijk te maken en gezamenlijk te kunnen bekijken welke maatregelen getroffen moeten worden. Het gaat doorgaans om criminelen die kwetsbaarheden en knelpunten in legale maatschappelijke structuren misbruiken.

In het opsporingsonderzoek werd duidelijk dat een verdachte zich bij herhaling schuldig maakt aan overtreding van de Visserijwet. Deze verdachte schaadt het imago van de beroepsvissers voor binnenwateren, frustreert een doelmatige bevissing van betreffend water en ondermijnt daarmee deze bedrijfstak. Inmiddels heeft betreffende verdachte een constructie gevonden, waarmee hij de visserijregelgeving kan omzeilen.

Door de onderzoeksbevindingen te delen met het verantwoordelijke ministerie, wordt zij in staat gesteld om maatregelen te nemen.

Gesignaleerde knelpunten

art. 10.2.g

Maatschappelijke relevantie / ernst van de zaak

De Visserijwet 1963 is het juridisch kader voor de binnenvisserij. Op grond van de Visserijwet zijn het Reglement voor de binnenvisserij en het Reglement minimummaten en gesloten tijden opgesteld. Die reglementen bevatten basisregels voor de visserij, die in de Uitvoeringsregeling visserij nader worden uitgewerkt.
Ondanks deze wetgeving is stroperij op de binnenwateren een groot probleem. Om tot een doelmatiger aanpak van de stroperijbestrijding te komen heeft recent (1 januari 2013) een wetswijziging plaatsgevonden waarbij visstroperij onder de werking van de Wet op de Economische Delicten is gebracht. Als gevolg hiervan kan handhaving efficiënter en doelgerichter plaatsvinden.

De beroepsbinnenvisserij wil graag de visbestanden duurzaam exploiteren. In overleg met de landelijke sportvisserij en het ministerie van LNV is daartoe de handleiding *Vissen met Verstand* geschreven. Het basisprincipe van deze handleiding is dat een zorgvuldig, duurzaam gebruik van de visstand is af te meten aan: 1) de *omvang*, en 2) de *lengtesamenstelling* van de geëxploiteerde visstand.
Om deze gegevens te kunnen achterhalen, moeten de vangsten en de daarvoor gebruikte visserij-inspanning goed worden bijgehouden. Dat geldt voor zowel beroepsvissers als sportvissers.
Zijn die gegevens per vissoort beschikbaar, dan is uit te rekenen hoeveel vis van welke soorten er geoogst kan worden om te voldoen aan de eis van duurzaam vissen. In het rapport Vissen met Verstand wordt dat de Duurzaam Oogstbare Productie (DOP) genoemd.
Beroepsvisserij en sportvisserij moeten er vervolgens voor zorgen dat de werkelijke hoeveelheid geoogste vis de DOP niet overschrijdt. Hierover worden in de Visstandbeheercommissies afspraken gemaakt tussen sport- en beroepsvisserij. Ook wordt vastgelegd hoe er gecontroleerd wordt op naleving van de afspraken.
Een goed visserijbeheer is onontbeerlijk. Anders is beroepsmatige visserij over enkele jaren niet meer mogelijk. Duurzaam omgaan met de visstand zorgt ervoor dat de volgende generatie beroepsvissers ook nog kan vissen.
Door visstroperij en het omzeilen van de visserijregelgeving wordt het duurzaam bevissen van de binnenwateren bemoeilijkt en het kan uiteindelijk zelfs leiden tot een beperking van de visvangst. Dit zal met name de beroepsvissers treffen.
Hier dient door alle relevante partijen adequaat op gereageerd te worden. Samenwerking is daarbij onontbeerlijk.

Onderbouwing

In deze paragraaf wordt eerst weergegeven op welke wijze beroepsvisserij op de binnenwateren is toegestaan. Vervolgens worden de onderzoeksbevindingen vanuit een concrete casus weergegeven. Ten slotte wordt een constructie geschetst die door verdachten nu wordt gebruikt om de visserijregelgeving te omzeilen.

1. Beroepsvisserij op de binnenwateren

Hieronder wordt geschetst hoe de regelgeving ten aanzien van de beroepsvisserij eruit ziet en welke instanties hierbij betrokken zijn.

Visrecht
Het visrecht is een **recht om te vissen**, zoals dat juridisch is beschreven in de Visserijwet (1963).
Het recht om te vissen houdt het volgende in:

- het te water brengen, te water hebben, het lichten of ophalen van vistuigen alsmede het op enigerlei andere wijze pogen om vis uit het water te bemachtigen;
- het uitzetten en uitzaaien van vis.

Het visrecht is voorbehouden aan de **visrechthebbende**. Dit is:

- de eigenaar van de grond onder het water;
- de eigenaar van een heerlijk visrecht;
- of degene die het visrecht huurt van de eigenaar.

Beroepsbinnenvissers
Om op de Nederlandse binnenwateren met beroepsvistuigen te mogen vissen, moet de beroepsvisser voldoen aan twee voorwaarden:

1. beschikken over een areaal van 250 hectare viswater;
2. jaarlijks 8500 euro aan inkomsten uit de visserij hebben.

Men moet zich melden bij het ministerie van Economische Zaken met een accountantsverklaring waaruit blijkt dat aan de voorwaarden wordt voldaan.

Verhuur visrechten
De eigenaar van de visrechten (visrechthebbende) kan deze verhuren. Dit betekent doorgaans een individuele overeenkomst met een beroepsvisser. Hiervoor geeft de Visserijwet regels.

1. Een overeenkomst dient altijd schriftelijk te zijn.
2. De overeenkomst dient te worden goedgekeurd door de Kamer voor de Binnenvisserij.
3. Een huurovereenkomst heeft een looptijd van zes jaar.
4. Een huurovereenkomst wordt automatisch verlengd indien partijen de overeenkomst niet schriftelijk beëindigen.

Het is ook mogelijk het volledig visrecht aan een groep te verhuren. Deze groep kan bestaan uit enkele organisaties (zowel sportvisserij als beroepsvisserij, of beide). Binnen de groep kunnen dan afspraken worden gemaakt over wie waar mag vissen.

In plaats van verhuren, kan de visrechthebbende andere **personen** (doorgaans een beroepsvisser) via een schriftelijke toestemming machtigen om te vissen.

Beschrijving relevante visserijwetgeving

Visserijwet 1963
Hoofdstuk V behandelt de binnenvisserij. Daarin onder andere de systematiek van de huur en verhuur, de uitgifte van schriftelijke toestemmingen, de Grote Visakte voor het vissen met beroepsvistuigen (wordt sinds januari 2013 niet meer uitgegeven), de rol van de Kamer voor de Binnenvisserij.

Artikel 21 regelt samengevat het verbod te vissen voor zover een ander rechthebbende is op het visrecht van dat water. Het verbod geldt niet voor degene die voorzien is van een schriftelijke toestemming van de rechthebbende.
Artikel 22 regelt samengevat dat schriftelijke toestemmingen als bedoeld in artikel 21 slechts mogen worden verleend met goedkeuring van de Kamer voor de Binnenvisserij. Hierbij toetst de Kamer op doelmatigheid.

Artikel 25 regelt samengevat de vereisten voor overeenkomsten van huur en verhuur van visrecht van enig water.
Artikel 26 regelt samengevat dat overeenkomsten als bedoeld in artikel 25, de goedkeuring behoeven van de Kamer.
Artikel 27 regelt samengevat dat het de huurder van visrecht verboden is de visserij uit te oefenen in het water, waarvan hij visrecht heeft gehuurd, zonder te zijn voorzien van een schriftelijke overeenkomst van huur en verhuur van dat visrecht welke door de Kamer is goedgekeurd.
Artikel 29 regelt samengevat dat de Kamer overeenkomsten van huur en verhuur van visrecht goedkeurt, tenzij een doelmatig bevissen van het water wordt belemmerd of sprake is van één van de andere genoemde voorbehouden in dit artikel.
Artikel 33 regelt samengevat dat de Kamer naar billijkheid beslist bij verlenging van overeenkomsten van huur en verhuur van het visrecht en dat zij bij belemmering van een doelmatige bevissing van het water het verzoek afwijst.

Beschrijving rol ministerie van Economische Zaken

Op de site van het Ministerie van Economische Zaken, Dienst Regelingen (www.hetlnvloket.nl) staat de volgende informatie ten aanzien van Beroepsbinnenvissers:

"Bent u een beroepsbinnenvisser? En wilt u vissen met grote vistuigen of beroepsvistuigen in de Nederlandse binnenwateren, met uitzondering van het IJsselmeer? Daar gelden voorwaarden voor. U moet een minimum inkomen van € 8.500 halen uit de visserij en u moet visrechten hebben op minimaal 250 hectare viswater. Daarnaast moet u zich melden bij het ministerie van Economische Zaken met een accountantsverklaring (assurance-rapport) waaruit blijkt dat u aan de voorwaarden voldoet.
Het ministerie publiceert ieder kwartaal een lijst van vissers die zich volgens de voorwaarden hebben gemeld."

Beschrijving rol Kamer voor de Binnenvisserij

Op de site van de Visstandbeheercommissie (www.visstandbeheercommissie.nl) staat de volgende informatie ten aanzien van de Kamer voor de Binnenvisserij vermeld:

"Iedere visrechtuitgifte (huurovereenkomst of schriftelijke toestemming) moet eerst worden goedgekeurd door de Kamer voor de Binnenvisserij. De Kamer kan de overeenkomst dan rechtsgeldig verklaren. De Kamer beheert een archief met dossiers van huurovereenkomsten en schriftelijke toestemmingen per visrechthebbende.
De Kamer toetst of een huurovereenkomst billijk en doelmatig is, en niet strijdig met wet- of regelgeving. De Kamer kan goedkeuring weigeren of de overeenkomst laten aanpassen, bijvoorbeeld als de huurprijs te hoog is."

2. Casus art. 10.2.c & art. 10.2.g

art. 10.2.c & art. 10.2.g

art. 10.2.c & art. 10.2.g

Antecedenten

art. 10.2.c & art. 10.2.g

3. Omzeilen van visserijregelgeving

art. 10.2.c & art. 10.2.g

Relaties met andere bestuurlijke dossiers

Er zijn geen andere bestuurlijke dossiers op dit onderwerp bekend.

Conclusie

Een verdachte die zich gedurende langere tijd schuldig maakt aan overtredingen van de Visserijwet 1963 kan bij het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie ingeschreven staan op de lijst van beroepsvissers, terwijl hij deze bedrijfstak vermoedelijk ondermijnt.
Het ontbreekt momenteel naast het Strafrecht aan bestuursrechtelijke mogelijkheden om dergelijke 'beroepsvissers' uit de branche van de beroepsvisserij binnenwateren te weren.
Tot op heden heeft het Strafrecht niet geleid tot inkeer van betreffende verdachte. Daarnaast is de pakkans gering en worden niet alle aangedragen zaken vervolgd.
Uiteindelijk heeft betreffende verdachte via een legitieme constructie het oordeel van de Kamer voor de binnenvisserij dat het betreffende viswater niet op de door verdachte voorgestelde wijze mag worden bevist omzeild en voert hij nu toch op die wijze de visserij uit.

Advies

art. 11.1

Waarvan door mij naar waarheid is opgemaakt dit dossier, dat ik sloot en ondertekende te Lelystad op 16 maart 2015.

De rapporteur,

art. 10.2.e

Nr. 4

Koninklijke Marechaussee

Bestuurlijk Signaal Schijnhuwelijken

Onderzoek VALBURG/GELDERMALSEN

Versie 3.0

Datum	4 september 2015
Status	Definitief

Colofon

Ministerie van Defensie
District Landelijke en Buitenlandse Eenheden
Brigade Recherche
Sectie Rechercheadvies & Analyse

Biltsestraatweg 225,
Postbus 90004
3509 AA Utrecht

Contactpersoon art. 10.2.e
Wnd Bureauhoofd Rechercheadvies
T 073 6390 631
art. 10.2.e

Versie	3.0
Opdrachtgever	art. 10.2.e
Auteur(s)	art. 10.2.e
Projectnummer	-

Inhoud

Colofon **2**

1 Inleiding **4**
1.1 Aanleiding 4
1.2 Opdracht en doelstelling 4
1.3 Onderzoek Valburg 4
1.4 Modus operandi Valburg 4
1.5 Onderzoek Geldermalsen 5
1.6 Modus operandi Geldermalsen 5

2 Knelpunten **6**
2.1 Gemeenschapsrecht inzake het vrij verkeer van personen 6
2.2 Nationale regelgeving Frankrijk en Engeland 7
2.3 Rol ambassade 8
2.4 Nederlandse procedures 9
2.5 Vervalste/valse documenten 9

3 Conclusies en aanbevelingen **10**

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Gedurende de periode mei 2013 – april 2014 heeft de brigade Recherche van de Koninklijke Marechaussee (KMar) in 's-Hertogenbosch het opsporingsonderzoek Valburg uitgevoerd. Dit onderzoek is gericht op schijnhuwelijken. In het onderzoek Valburg zijn een aantal bestuurlijke knelpunten gesignaleerd. Naar aanleiding van deze knelpunten is een bestuurlijk onderzoek uitgevoerd op het dossier van het onderzoek Valburg wat heeft geleid tot dit bestuurlijk signaal. Tevens heeft bij de brigade Centrale Recherche & Informatie (nu brigade Recherche) in Utrecht in de periode 2010 - 2012 het onderzoek Geldermalsen gedraaid. Ook dit onderzoek was gericht op schijnhuwelijken. Omdat in beide onderzoeken sprake is van vergelijkbare modus operandi zal ook aan dit onderzoek gerefereerd worden.

1.2 Opdracht en doelstelling

De doelstelling van dit bestuurlijk signaal is:

Het informeren van het Landelijke Informatie en Expertise Centrum over de tijdens strafrechtelijk onderzoek geconstateerde bestuurlijke knelpunten met betrekking tot schijnhuwelijken.

1.3 Onderzoek Valburg

Aanleiding tot onderzoek Valburg betrof een in Frankrijk in de zomer van 2012 gestart onderzoek, naar een Nigeriaanse organisatie die zich bezig hield met het sluiten van schijnhuwelijken tussen Nigeriaanse onderdanen en onderdanen van de Europese Unie, voornamelijk Nederlandse dames van Antilliaanse afkomst. Op grond van deze schijnhuwelijken konden de Nigeriaanse onderdanen een Franse verblijfsvergunning verkrijgen en legaal op Europees grondgebied verblijven. Onderzoek Valburg is gericht op de verdachten in Nederland die nauw samenwerken met de Nigeriaanse organisatie in Frankrijk.

1.4 Modus operandi Valburg

art. 10.2.c & art. 10.2.g

1 Consulaire akten en verklaringen zijn documenten die zijn opgemaakt door een Nederlandse ambassade of consulaat in het buitenland voor mensen met de Nederlandse nationaliteit. Bron: http://www.rijksoverheid.nl/

art. 10.2.c & art. 10.2.g

1.5 Onderzoek Geldermalsen

In maart 2010 is op grond van een proces-verbaal van overdracht van de Nationale Recherche, door de Koninklijke Marechaussee gestart met het projectmatige onderzoek Geldermalsen.
Kern van de inhoud van dat proces-verbaal is dat in het Verenigd Koninkrijk sedert 2008 signalen bij de United Kingdom Border Agency (UKBA) zijn binnengekomen over het afsluiten van kerkelijke schijnhuwelijken tussen Afrikaanse onderdanen met hoofdzakelijk de Nigeriaanse nationaliteit en Nederlandse onderdanen van Antilliaanse komaf. Op grond van deze huwelijken worden door de Nigerianen verblijfsvergunningen aangevraagd in het Verenigd Koninkrijk.

1.6 Modus operandi Geldermalsen

art. 10.2.c & art. 10.2.g

2 Burgers die niet onder het Europees gemeenschapsrecht m.b.t. het vrij verkeer vallen.

2 Knelpunten

2.1 Gemeenschapsrecht inzake het vrij verkeer van personen

Op 29 april 2004 is de richtlijn 2004/38/EG van het Europees parlement en de raad in werking getreden betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden[3]. Deze richtlijn is op 2 juli 2009 aangevuld met richtsnoeren voor een betere omzetting en toepassing van deze richtlijn met als doel voor alle EU-burgers een daadwerkelijke verbetering tot stand te brengen en van de EU een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht te maken[4].
Het vrij verkeer van personen is een van de grondslagen van de EU. Dit recht is echter niet onbegrensd en brengt voor diegenen die er gebruik van maken verplichtingen met zich mee, met name de verplichting de wetgeving van het gastland in acht te nemen.
EU-burgers die verblijven in de lidstaat waarvan zij de nationaliteit bezitten, komen normaal gezien niet in aanmerking voor de rechten die voortvloeien uit het Gemeenschapsrecht inzake het vrij verkeer van personen, en hun familieleden uit derde landen blijven aan de nationale immigratievoorschriften onderworpen. Dit wil dus zeggen, dat indien een Nederlander in Nederland gaat trouwen met een derdelander, zij niet in aanmerking komen voor de rechten uit het Gemeenschapsrecht, maar moeten voldoen aan de Nederlandse immigratie-eisen (bijvoorbeeld inkomenseisen en inburgeringscursus). Indien diezelfde Nederlander gaat trouwen met dezelfde derdelander in een andere EU-lidstaat komen zij wel in aanmerking voor diezelfde rechten en ontlopen zij de Nederlandse immigratie-eisen. Dit brengt met zich mee dat het gunstiger kan zijn voor een EU-burger om in een ander EU-land een huwelijk aan te gaan met een derdelander. Het EU-recht kan dus worden gebruikt om striktere nationale regelgeving te omzeilen. Dit is vermoedelijk de hoofdreden dat bij beide modus operandi gebruik wordt gemaakt van de zogenoemde Euro-route. In 2009 heeft het WODC een rapport over dit onderwerp gepubliceerd[5]. Daaruit is op te maken dat in toenemende mate gebruik wordt gemaakt van het EU-recht. Als oorzaken worden genoemd: het aangescherpte nationale vreemdelingenbeleid, informatiedeling via internet en media-aandacht.
Het is de onderzoekers niet gelukt om een conclusie te trekken over het daadwerkelijke misbruik van het EU-recht, omdat het begrip misbruik nog niet is gedefinieerd door het hof. Het verschil tussen gebruik (legaal) en misbruik (illegaal) is een grijs gebied.
Binnen de EU groeit bij een aantal lidstaten de zorg over het misbruiken van gezinsmigratie om zich zodoende in de EU te kunnen vestigen. In 2012 is door het Europees Migratienetwerk een onderzoek naar aard en omvang van dit misbruik uitgevoerd[6]. Hierbij is specifiek gekeken naar twee vormen van misbruik: schijnhuwelijken en valse ouderschapsverklaringen. De omvang van het probleem schijnhuwelijk in Nederland kon echter niet worden gekwantificeerd, doordat registratie niet systematisch en volledig is.
Er kan dus weinig worden gezegd over de omvang van het misbruik van het EU-recht in Nederland en binnen de EU. Uit onderzoek Valburg en Geldermalsen blijkt dat er wel degelijk misbruik wordt gemaakt van het EU-recht om schijnhuwelijken te

3 Richtlijn 2004/38/EG VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD
4 Mededeling van de commissie aan het europees parlement en de raad COM (2009) 313
5 Gemeenschapsrecht en gezinsmigratie; Regioplan/WODC
6 Misbruik van gezinshereniging; Europees Migratienetwerk

faciliteren. In artikel 35 van richtlijn 2004/38 is vastgelegd dat lidstaten maatregelen kunnen nemen om een in deze richtlijn neergelegd recht in geval van rechtsmisbruik of fraude, zoals schijnhuwelijk, te ontzeggen, te beëindigen of in te trekken. De maatregelen van de lidstaten ter bestrijding van schijnhuwelijken mogen EU-burgers en hun familieleden niet ontmoedigen hun recht van vrij verkeer uit te oefenen en mogen geen onrechtmatige inbreuk vormen op hun legitieme rechten. Zij mogen de doeltreffendheid van het Gemeenschapsrecht niet in gevaar brengen en mogen niet discrimineren op grond van nationaliteit[7]. De richtlijn belet niet dat de lidstaten individuele gevallen onderzoeken wanneer er een gegrond vermoeden van misbruik bestaat. Krachtens het Gemeenschapsrecht zijn systematische controles echter verboden. De lidstaten kunnen wel indicatieve criteria vaststellen die doen vermoeden dat de door de richtlijn verleende rechten waarschijnlijk zijn misbruikt met als enig doel inbreuk te maken op de nationale immigratiewetgeving. Deze invulling van deze "controles" is aan de lidstaten zelf, uiteraard binnen de richtlijnen van de EU.

2.2 Nationale regelgeving Frankrijk en Engeland

Ondanks het feit dat de huwelijksaanvragen worden getoetst aan de EU-richtlijn dienen de aanvragers rekening te houden met locale procedures en regelgeving. De consequentie van het vrije verkeer binnen de EU is dat de organisatoren van schijnhuwelijken binnen de EU kunnen "shoppen" naar het meest gunstige land voor hun doeleinden. Op sites als www.buitenlandsepartner.nl staan nieuwsberichten, wetgeving en eigen ervaringen van Nederlandse burgers die een huwelijk hebben afgesloten met een derdelander. Hier worden ook de barrières besproken en wordt aangegeven hoe zij deze barrières (legaal) kunnen ontwijken. Deze site is niet gericht op het misbruiken van de regelgeving, wel op gebruiken van de "zwakke schakel" binnen het migratieproces.
In onderzoek Valburg was sprake van huwelijken afgesloten in Frankrijk. Naast het feit dat hierdoor het huwelijk valt onder de EU-richtlijn kan dit nog andere voordelen voor de huwelijkspartners opleveren. Zo is er in Frankrijk geen Basisregistratie Personen (BRP), zoals in Nederland wel het geval is. Hierdoor is het mogelijk om meerdere huwelijken af te sluiten in verschillende gemeenten. Overigens is het in het algemeen vereist dat tenminste één van de partners woonachtig is in de gemeente waar het huwelijk wordt voltrokken. Uit onderzoek Valburg blijkt echter dat er regelmatig gebruik wordt gemaakt van vervalste/valse bewijsmiddelen (huisvestingverklaring, elektriciteitrekeningen etc.). De Nederlander hoeft daardoor zelf niet in Frankrijk te gaan wonen.
Tevens worden niet alle afgesloten huwelijken gecommuniceerd richting Nederland, waardoor de Nederlandse gemeente niet op de hoogte is van het afgesloten huwelijk van een ingezetene van die gemeente. Hierdoor is ook in Nederland geen controle mogelijk op het afsluiten van meerdere huwelijken door dezelfde persoon.
In onderzoek Geldermalsen was sprake van huwelijken die zijn afgesloten in Engeland. Ook daar is geen centrale BRP. Tevens is de controle op het huwelijk zelf minimaal, doordat enkel een huwelijk voor de kerk voldoet voor de aanvraag van rechtmatig verblijf. Uit onderzoek Geldermalsen is gebleken dat de kerk uit humanitair oogpunt geen controle uitvoert op de aanvragen. Daarnaast speelt de Nederlandse ambassade geen enkele rol in het huwelijksproces.
Toch is uit de strafrechtelijke onderzoeken niet vast komen te staan dat Engeland en Frankrijk zijn gekozen vanwege de lokale procedures. Het lijkt meer voor de hand te liggen dat deze landen nu eenmaal de landen zijn waar de vraag aanwezig

7 Mededeling van de commissie aan het europees parlement en de raad COM (2009) 313

was. De aanvragende partij wilde nu eenmaal daar wonen. De mogelijkheid tot "shoppen" is er echter wel degelijk. Er kan dus gekozen worden voor een zwakke schakel binnen de EU. De mogelijke negatieve gevolgen van de illegale binnenkomst van de derdelander worden echter gedragen door de gehele EU. Indien de derdelander namelijk op illegale wijze rechtmatig verblijf heeft verkregen binnen een EU-lidstaat, valt ook hij onder het Gemeenschapsrecht inzake vrij verkeer van personen. De geconstateerde knelpunten vormen daarmee geen nationaal probleem, maar een Europees probleem.

2.3 Rol ambassade

Uit onderzoek Valburg blijkt dat het overgrote deel van de Nederlandse vrouwen die een schijnhuwelijk zijn aangegaan in Frankrijk, in Nederland nog steeds als ongehuwd in de BRP staan. Volgens de Nederlandse ambassade in Frankrijk stuurt een Franse gemeente "in de regel" de huwelijksakte naar de Nederlandse ambassade indien één van de huwelijkspartners beschikt over de Nederlandse nationaliteit. Opgemerkt dient te worden dat dit geen verplichting is waardoor er geen compleet beeld kan worden geschetst van dergelijke in Frankrijk gesloten huwelijken. Van alle huwelijksakten die wel naar de ambassade worden gestuurd, wordt door ambassade Parijs in de BRP gezocht of de betrokken persoon er in voorkomt.
Dat is blijkens constatering van de ambassade in de meeste gevallen niet het geval. Redenen hiervoor zouden kunnen zijn dat de betrokkene mogelijk al lang uit Nederland vertrokken is of omdat op basis van de beschikbare persoonsinformatie in een Franse huwelijksakte niet achterhaald kan worden om wie het gaat.

Indien de pas gehuwde Nederlander wél in de BRP wordt aangetroffen, wordt volgens de ambassade de huwelijksakte doorgezonden naar de betreffende gemeente. Echter is in het onderzoek Valburg gebleken dat de afgesloten huwelijken niet bekend zijn bij de Nederlandse gemeenten, terwijl de huwelijksakten wel aanwezig waren op de ambassade. Door de beperkte registratie is nu niet meer te achterhalen of deze huwelijksakten wel zijn verzonden.

De ambassade is een belangrijke schakel in de informatiestroom tussen Frankrijk en de Nederlandse gemeenten. Uit onderzoek Valburg blijkt dat de rol van de ambassade een lastige betreft en de registratie minimaal is. De ambassade voert weliswaar controle uit op de juistheid van de aangeboden papieren vanuit Nederland, maar heeft geen controlerende functie met betrekking tot schijnhuwelijken. Deze bevoegdheid ligt bij Frankrijk en wordt uitgevoerd door de prefectuur (hoofd van gewest of provincie). Voor Engeland geldt zelfs dat er helemaal geen rol is weggelegd voor de Nederlandse ambassade.
Door een adviseur van het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt met betrekking tot de controlerende functie van de ambassade op het daadwerkelijk afsluiten van zo'n schijnhuwelijk opgemerkt dat dit zeer lastig blijkt, omdat dergelijke huwelijken zich buiten het gezichtsveld van de consulaire afdeling van de ambassade afspelen. De ambassade komt namelijk pas in beeld op het moment dat bij de consulaire afdeling de zogeheten consulaire verklaring "attestation de coutume" wordt verzocht, waarin het Nederlandse huwelijksrecht beknopt uiteen wordt gezet en bij een verzoek om afgifte van de verklaring van ongehuwd-zijn.
De voorwaarden voor (een) dergelijke verklaring(en) zijn door de ambassade al lastiger gemaakt, juist met het oog op het zoveel mogelijk tegengaan van schijnhuwelijken.
Gedurende onderzoek Valburg is door de Franse Ambassade een extra voorwaarde gesteld aan de trouwlustige die nog in Nederland staat ingeschreven, te weten de eis dat door de Nederlandse gemeente van woonplaats afgegeven "verklaring van huwelijksbevoegdheid" vereist is in plaats van een uittreksel BRP.

Deze extra voorwaarde is in het leven geroepen om de gemeente in Nederland er in ieder geval vast op attent te maken, dat betrokkene voornemens is om een huwelijk te gaan sluiten in het buitenland.
Frankrijk heeft de "Overeenkomst betreffende de afgifte van een verklaring van huwelijksbevoegdheid" niet getekend. De verklaring van huwelijksbevoegdheid is voor de Franse autoriteiten derhalve geen verplichting. Deze verplichting is door de Nederlandse Ambassade te Parijs op eigen initiatief ingevoerd om schijnhuwelijken te onderkennen en te voorkomen.

2.4 Nederlandse procedures

Een door de ambassade (Frankrijk) ontvangen huwelijksakte van een Nederlander wordt "in de regel" doorgezonden naar de gemeente in Nederland waar de Nederlander woonachtig is. Indien die gemeente niet bekend is, wordt de huwelijksakte vernietigd. Van deze vernietiging wordt niks geregistreerd.
Voor Rotterdam[8] geldt dat bij ontvangst van deze huwelijksakte de betrokken persoon tot tweemaal toe middels een brief wordt benaderd om de wijziging in de BRP door te voeren. Indien deze persoon niet reageert, wordt de wijziging ambtshalve doorgevoerd. De betrokkene krijgt hiervan een beschikking opgestuurd.
Indien alles dus volgens deze procedure zou lopen, zou ieder afgesloten huwelijk in Frankrijk waarbij een van de betrokkenen over de Nederlandse nationaliteit beschikt verwerkt worden in het BRP. In de praktijk is echter gebleken dat dit niet het geval is. Tevens is de Nederlandse ingezetene wettelijk verplicht om het huwelijk te melden bij de woongemeente[9]. Aan deze verplichting is in geval van onderzoek Valburg niet voldaan. De gemeente kan een bestuurlijke boete opleggen indien een burger niet aan deze verplichting voldoet[10]. Navraag bij de gemeente Rotterdam leert dat zij deze boetes niet opleggen.
Indien er wel een huwelijksakte wordt ontvangen, dan wordt deze door de afdeling Burgerzaken van de gemeente Rotterdam verwerkt en verder gecommuniceerd richting interne en externe partijen, zoals de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente Rotterdam en de belastingdienst. Het huwelijk kan namelijk gevolgen hebben voor heffingen, kortingen, belastingen en uitkeringen. Naar aanleiding van deze wijziging kan de unit Bijzondere Onderzoeken van de gemeente een controle instellen naar het afgesloten huwelijk. Dit zijn echter geen systematische controles. Indien de gemeente dus niet op de hoogte is gesteld van een in het buitenland afgesloten huwelijk van een ingezetene van de gemeente zullen de vervolgstappen ook niet worden gezet en de controle niet worden uitgevoerd.

2.5 Vervalste/valse documenten

Uit onderzoek Valburg komt naar voren dat de verdachten in meerdere gevallen gebruik hebben gemaakt van vervalste uittreksels BRP. In enkele gevallen is er zelfs sprake geweest van vervalste consulaire verklaringen en zijn zowel de gemeente als de ambassade buitenspel gezet. Deze documenten zijn niet onderkend als zijnde vals of vervalst. Uiteraard zouden deze valse/vervalste documenten kunnen worden onderkend aan de hand van de echtheidskenmerken die aanwezig zijn in de documenten. Het is echter te begrijpen dat niet iedere overheidsfunctionaris over voldoende documentkennis beschikt om valse/vervalste documenten te onderkennen. Door registratie van uitgegeven documenten en communicatie tussen betrokken partijen omtrent deze documenten kunnen valse/vervalste documenten alsnog worden onderkend.

---

8 Rotterdam is vanwege de oververtegenwoordiging in onderzoek Valburg gekozen als voorbeeldgemeente.
9 Artikel 2.44 Wet Basisregistratie Personen
10 Bron: www.bprbzk.nl

3 Conclusies en aanbevelingen

Uit het voorgaande kunnen de volgende conclusies worden getrokken en aanbevelingen worden gedaan:

- Het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden creëert mogelijkheden om nationale barrières te ontwijken (legaal), maar ook te ontduiken (illegaal). Dit recht is een belangrijk thema binnen de Europese Unie en hier zal niet snel aan worden getornd. Het is echter wel een taak van de nationale overheden om de EU te attenderen op negatieve consequenties die dit recht met zich meebrengt. Hiervoor is echter wel vereist dat er inzicht wordt verkregen in de omvang van deze negatieve consequenties. Verschillende studies uit het verleden hebben dit nog niet aan kunnen tonen.
- In hoofdstuk 9 van het regeerakkoord "bruggen slaan" is het voornemen opgenomen om in EU-verband te blijven aandringen op extra maatregelen om schijnhuwelijken tegen te gaan[11]. Voorts wordt hierin aangegeven dat er strenger op schijnhuwelijken zal worden gecontroleerd. In het kader hiervan is een plan van aanpak schijnhuwelijken opgesteld door de Directie Migratiebeleid van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Dit plan van aanpak is tot stand gekomen in overleg en na afstemming met het Ministerie van Buitenlandse Zaken, het Ministerie van Veiligheid en Justitie, IND, de Vreemdelingenpolitie, het Expertisecentrum Vreemdelingen en Mensenhandel, de Koninklijke Marechaussee, het Landelijk Parket, de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Gemeenten en de Dienst Terugkeer en Vertrek.
- De Nederlandse ambassade in Parijs lijkt in deze casus, ondanks haar inspanningen, voornamelijk een rol te spelen als doorgeefluik van informatie. De ambassade neemt echter wel een belangrijke centrale positie in, aangezien de zowel de Franse gemeenten als de Nederlandse gemeenten telkens andere gemeenten kunnen zijn, terwijl de ambassade bij elk afgesloten huwelijk betrokken is. art. 11.1
art. 11.1
- Belangrijke oorzaak voor de mogelijkheid tot het aangaan van schijnhuwelijken in Frankrijk zijn de lacunes in de communicatie tussen de gemeenten en de ambassade. Dit geldt zowel voor de Franse gemeenten als de Nederlandse gemeenten. art. 11.1
art. 11.1
art. 11.1 De gemeente speelt weer een belangrijke rol in het verder communiceren naar andere afdelingen en externe partijen als bijvoorbeeld de belastingdienst. art. 11.1
art. 11.1
De controle door middel van communicatie zoals hierboven besproken is alleen mogelijk indien de registratie van ontvangen uittreksels BRP,

11 Bron: http://www.rijksoverheid.nl/regering/regeerakkoord/immigratie-integratie-en-asiel

opgestelde consulaire verklaringen en ontvangen huwelijksaktes op de ambassade volledig is. Uit onderzoek Valburg blijkt dat dit niet altijd het geval is.

- art. 11.1
-

Nr. 5

RIEC-LIEC

Bestuurlijk signaal inzake de aanpak van Spyshops

Amsterdam

31 maart 2016

Organisatie : RIEC Amsterdam Amstelland (RIEC AA)
Opdrachtgever : Regionale Stuurgroep
Auteur : Vertegenwoordigers van RIEC AA
Contactgegevens : (e) RIECAA@amsterdam.nl
Ontvangende partij: LIEC – Loket Bestuurlijk Signaal

1. Inleiding

In het Regionaal Veiligheidsplan Amsterdam Amstelland 2012-2014 werd een aantal fenomenen benoemd die een rol spelen bij vormen van zware criminaliteit. Eén van deze fenomenen is anonimiteit. Criminelen kunnen door anonimiteit zich ongezien en ongestoord bezighouden met hun criminele activiteiten. Als één van de voorbeelden van dit fenomeen werden spyshops genoemd. Om meer zicht te krijgen op de (illegale) activiteiten van spyshops en om zicht te krijgen op mogelijke interventies ten aanzien van de spyshops is in het kader van het RIEC het handhavingsknelpunt Spyshops ingesteld. De opdracht was om een analyse te maken van de problematiek, het inzichtelijk maken van de mate waarin spyshops zijn te relateren aan criminaliteit en vervolgens met voorstellen voor (bestuurlijke) instrumenten dan wel interventies te komen. Het handhavingsknelpunt heeft 2 (vertrouwelijke) analyses opgeleverd. art. 10.2.c & art. 10.2.g

art. 10.2.c & art. 10.2.g

De praktijk

(Ook) informatie afkomstig van partners als politie, belastingdienst, gemeente Amsterdam, de praktijkvoorbeelden en de berichtgeving in de media verwijst hiernaar. Op last van de burgemeester is in 2014 een spyshop voor onbepaalde tijd gesloten. Aanleiding vormde een politie-inval in Amsterdam, Hoofddorp en Den Ilp in februari 2014 waarbij 13 personen zijn aangehouden. art. 10.2.c & art. 10.2.g

art. 10.2.c & art. 10.2.g

De eigenaar van de spyshop is begin juni 2015 aangehouden voor een andere zaak, namelijk het witwassen van crimineel geld. De ontwikkelingen rond de bewuste spyshop in Amsterdam en de eigenaar kregen veel aandacht in lokale, regionale en landelijke media.

art. 10.2.c & art. 10.2.g

De Amsterdamse situatie omtrent spyshops lijkt niet af te wijken van het landelijk beeld. Deze veronderstelling werd reeds bevestigd in een rapport dat door de toenmalige KLPD en het Politiekorps Amsterdam-Amstelland is opgesteld.[1] Het rapport beschrijft bevindingen van een onderzoek naar spyshops in Nederland: De onderzochte spyshops hebben hun afzetmarkt vaak in het criminele milieu. De spyshops bedienen een hele andere markt dan de reguliere beveiligingsbranche. Het onderzoek wijst verder uit dat de helft van de spyshops alleen bestaat op internet. De fysieke winkels zijn vaak slechts op afspraak te bezoeken en anonimiteit wordt gegarandeerd.

Media analyse

Een recente media analyse door het RIEC Amsterdam Amstelland (RIEC AA) programmabureau wijst met betrekking tot spyshops in Nederland onder meer het volgende uit: In de afgelopen jaren zijn aangeschafte legale producten bij spyshops in Eindhoven en Enschede (waaronder peilbakens en afschermde gsm's) gebruikt bij zware vormen van criminaliteit, waaronder liquidaties. In een Arnhemse spyshop is in januari 2014 een inval geweest in het kader van een onderzoek naar hennepteelt.

In september 2015, berichtte De Telegraaf over een man die was doodgeschoten in Huizen. De man had een leidinggevende functie bij een spyshop, met filialen in Amsterdam, Nieuwegein, Maaseik, Rotterdam en Eindhoven. Dit bevestigt de betrokkenheid van spyshops bij zware criminaliteit.

art. 10.2.g

2. Doel bestuurlijk signaal

De analyses, die zijn opgeleverd door het handhavingsknelpunt, trekken de belangrijke conclusie dat de huidige (lokale) juridische mogelijkheden ontoereikend zijn om te komen tot een effectieve (preventieve) aanpak van de spyshops. art. 11.1 art. 11.1 Mogelijke nieuwe interventies vragen om medewerking van partijen die zich buiten de invloedssfeer van het RIEC bevinden, waaronder het ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J). In de Regionale Stuurgroep is in september 2015 besloten om een bestuurlijk signaal af te geven richting V&J met het verzoek om mee te werken aan een effectieve aanpak van spyshops.

Doelstelling:
Met dit bestuurlijk signaal verzoekt de Regionale Stuurgroep van het RIEC AA het ministerie van V&J om mee te werken aan een effectieve (preventieve) aanpak van spyshops.

3. De analyses nader belicht

art. 10.2.g

De eerste analyse die door het handhavingsknelpunt is opgeleverd betreft een onderzoek naar de ernst van de situatie rondom de Amsterdamse spyshops. De tweede analyse (augustus 2014) is een onderzoek naar het bestaande instrumentarium teneinde te komen tot een aanpak van spyshops dan wel mogelijke nieuwe interventies. Hieronder worden de belangrijkste analyse bevindingen uiteengezet.

Eerste analyse
Uit de eerste analyse is gebleken dat spyshops door de aard van de producten die zij verkopen tegen de zware criminaliteit aanschurken. Dit is inherent aan de producten die worden verkocht en het circuit waarin spyshops opereren. art. 10.2.c art. 10.2.c

Herhaaldelijk en in grote getalen zijn verboden jammers aangetroffen bij meerdere spyshops. In de analyse is opgenomen dat jammers zijn bedoeld om opzettelijk signalen van onder meer andere gps en telecommunicatie te verstoren. Dergelijke apparatuur maakt geen onderscheid tussen normaal telefoonverkeer en bijvoorbeeld het noodnummer 112. Ook het overheidscommunicatiesysteem C2000 is niet bestand tegen deze apparatuur. Hierdoor kunnen jammers het werk van hulpdiensten belemmeren. Bij een rampenbestrijding kan dit grote gevolgen voor de openbare orde en veiligheid met zich meebrengen.

De eerste analyse wijst verder uit dat spyshops ongeoorloofd diensten aanbieden. Een aantal spyshops biedt de mogelijkheid om heimelijk camera's in te bouwen. Volgens de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus is dit voorbehouden aan gecertificeerde bedrijven. De spyshops in Amsterdam zijn geen hiervoor gecertificeerde bedrijven[2].

Opgelegde boetes en waarschuwingen in verband met het aanbieden van illegale producten en diensten worden direct betaald en lijken weinig indruk te maken. art. 10.2.c & art. 10.2.g Betalingen gaan contant en kopers willen niet herleidbaar zijn. Anonimiteit wordt door spyshop eigenaars gegarandeerd. Hierdoor is geen goed zicht op de handel en wandel van de desbetreffende spyshops. Dit blijkt ook uit de contacten tussen medewerkers van de Belastingdienst en medewerkers van spyshops.

[2] Gebaseerd op gegevens van dienst Justis, mei 2013

Tweede Analyse
De tweede analyse bevat, vanuit verschillende perspectieven, een beschrijving van de mogelijke interventies ten aanzien van de spyshops en de te verwachten resultaten van die interventies. Hieronder volgt per vakgebied (strafrechtelijk – bestuursrechtelijk – fiscaal) een omschrijving van zowel het bestaande als mogelijk nieuw te creëren instrumentarium teneinde te komen tot een aanpak van de spyshops.

Strafrechtelijk
Spyshops spelen doorgaans een ondersteunende/faciliterende rol in een misdrijf door op te treden als leverancier van zowel legale als illegale apparatuur. In strafrechtelijke onderzoeken blijft de spyshop echter buiten schot wanneer het slechts gaat om het leveren van legale apparatuur. Het is evident dat er kan worden opgetreden tegen het leveren van illegale apparatuur zoals jammers. Echter de verkoop van deze jammers vindt heimelijk plaats en een intensief en tijdrovend opsporingsonderzoek zal noodzakelijk zijn om tot een succesvolle vervolging te komen. art. 10.2.c & art. 10.2.g
art. 10.2.c & art. 10.2.g
art. 10.2.c & art. 10.2.g Bovendien zal deze aanpak niet bijdragen aan een structurele oplossing van de criminele handelingen vanuit spyshop maar slechts een tijdelijke oplossing bieden nu het de spyshop-eigenaar ook na een veroordeling vrijstaat om een nieuwe spyshop-onderneming op te starten. Het Wetboek van Strafrecht biedt kortom geen adequate en structurele oplossing ten behoeve van de aanpak van spyshops.

Bestuursrechtelijk
Het bestuur heeft instrumenten om een vuist te maken tegen (georganiseerde) criminaliteit. Ten aanzien van de spyshops geldt dat op grond van de Amsterdamse APV de burgemeester thans sluiting kan bevelen van een voor publiek toegankelijk gebouw, inrichting of ruimte wanneer zich feiten en omstandigheden hebben voorgedaan die de vrees wettigen dat het geopend blijven van het gebouw, de inrichting of de ruimte ernstig gevaar oplevert voor de openbare orde.

Uit de analyse is gebleken dat spyshops illegale jammers verkopen. De burgemeester van Amsterdam heeft zich op het standpunt gesteld dat het (kort gezegd) aannemelijk is dat jammers bestemd zijn te worden gebruikt voor enig crimineel doel, dat door het gebruik van jammers niet alleen het gewone telefoonverkeer wordt gestoord maar ook het noodnummer 112 en het overheidscommunicatiesysteem C2000. De burgemeester is dan ook van oordeel dat de aanwezigheid van jammers en dus ook de verkoop van jammers een ernstig gevaar voor de openbare orde met zich meebrengen. Op die grond heeft hij een sluitingsbevel voor de betreffende spyshop doen uitgaan. De tijd zal leren of dat bevel standhoudt bij de bestuursrechter. Om tot bovengenoemde constatering te komen kan, net als binnen het strafrecht, om langdurig en diepgaand politieonderzoek vragen. Bovendien gaat het dan opnieuw vaak om een tijdelijke oplossing in individuele gevallen.

Sluiting van een spyshop op grond van de aanwezigheid van *illegale apparaten* is weliswaar kansrijk, maar is een tijdrovende, repressieve en tijdelijke oplossing. Sluiting van een spyshop omdat *legale producten* (bv. een peilbaken) door een crimineel zijn gebruikt, houdt überhaupt geen stand.

Fiscaal
De Belastingdienst heeft diverse handhavingsinstrumenten vanuit zowel Douane als Belastingdienst tot haar beschikking. De Douane (groen) kan de invoer in kaart brengen en heeft mogelijkheden tot het controleren van goederen uit het buitenland van het handelsverkeer ten aanzien van de spyshops. De Belastingdienst (blauw) heeft diverse

mogelijkheden teneinde een belastingplichtige onderneming (zoals een spyshop) te controleren.

Gelet op het feit dat een groot aantal goederen dat wordt geleverd door spyshops uit het buitenland afkomstig is, zou het zijn aan te bevelen de herkomst en wijze van binnenkomst van deze goederen in Nederland vast te stellen. Nu het goederenverkeer vanuit het buitenland betreft kan de Douane hierin (mogelijk meer) van betekenis zijn. Daadwerkelijke reeds illegale goederen zullen hierbij minder eenvoudig zijn te traceren omdat die vermoedelijk al onder de toonbank worden aangeboden. Echter, vanuit een opgemaakt totaalbeeld kan het Openbaar Ministerie en/of de Politie beoordelen welke goederen zij onwenselijk achten.

art. 11.1

De Belastingdienst kan aan de hand van een aantal middelen een mogelijke bijdrage tot een integrale aanpak leveren. Voor al deze middelen geldt dat zij hun oorsprong vinden in de wettelijke bepalingen van de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen en als zodanig ook conform deze bepalingen dienen te worden uitgevoerd. Het gaat hierbij om:

- Het uitvoeren van een bedrijfsbezoek,
- Het uitvoeren van één of meerdere waarnemingen ter plaatse (WTP) en
- Het uitvoeren van een zogenoemd boekenonderzoek.

Veel van de afnemers van spyshops zullen de wens hebben om anoniem te blijven. Deze anonimiteit gaat vaak gepaard met contante betalingen. In- en verkoop van wettelijk verboden en legale artikelen vindt contant plaats. Het vermoeden is dan ook dat de transacties en geldstromen buiten de boekhouding worden gelaten. Een zorgvuldige controle van het dagelijkse kasverkeer zou noodzakelijk zijn. De spyshops leveren doorgaans aan particulieren waardoor de factureringsverplichting niet van toepassing is. Dit maakt het nut van de inzet van een WTP of een boekenonderzoek marginaal.

De diversiteit aan fiscale controlebevoegdheden maakt het de spyshops weliswaar lastiger om zich aan de geldende regelgeving te onttrekken, ze zijn bijzonder arbeidsintensief en zien op de (repressieve) aanpak van individuele spyshops.

4. Mogelijke (nieuwe) oplossingen voor een effectieve preventieve aanpak

De leden van het handhavingsknelpunt hebben zich geboden over mogelijke oplossingen die helpen in een effectieve, vooral preventieve aanpak.

De Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr)
Een conclusie binnen de analyse is dat de spyshops thans niet onder het huidige bereik vallen van deze wet. Deze wet is ooit tot stand gekomen met als doel te komen tot heldere en eenduidige wet- en regelgeving voor particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. De regeling diende van dien aard te zijn dat het goed functioneren van deze organisaties, mede met het oog op de afstemming met de politie en de belangen van de burger, voldoende zijn gewaarborgd.

Eigenschappen van spyshops vertonen gelijkenissen met recherchebureaus. De spyshops vergaren weliswaar geen gegevens van anderen en verrichten (doorgaans) zelf geen beveiligingswerkzaamheden. Echter de spyshops verkopen wel artikelen waarmee iemand inbreuk zou kunnen plegen in de persoonlijke levenssfeer van burgers. Mogelijk kunnen onderdelen van de wet (b.v. regels met betrekking tot toezicht, verklaringen omtrent gedrag) van toepassing zijn op spyshops. In deze wet zullen ongetwijfeld ook waarborgen zijn opgenomen die er voor zorgen dat de diensten van een recherchebureau niet worden ingezet ten behoeve van criminaliteit (een recherchebureau de opdracht geven om een medecrimineel te observeren om hem vervolgens te liquideren). Dergelijke waarborgen kunnen ook worden

toegepast op de spyshops als het gaat om het aanbieden van diensten zoals het sweepen van auto's of de levering van crimineel gevoelige apparatuur, zoals plaatsbepalingssystemen en anti afluistertelefoons.

Brede sluitingsbevoegdheid

art. 10.2.g

Ten tijde van het schrijven van de tweede analyse [ ] was er sprake van een mogelijke invoering van een brede sluitingsbevoegdheid. Met deze bevoegdheid zou de gemeente een voor het publiek toegankelijk lokaal kunnen sluiten als er sprake zou zijn van ondermijning van de rechtsorde. Een burgemeester kan op grond van de huidige regelgeving alleen sluiten als er sprake is van een verstoring van de openbare orde.

Vergunningplicht

Een vergunningplicht voor spyshops biedt mogelijkheden om vooraf enkele zaken te toetsen, zoals met betrekking tot de eigenaar en leidinggevende (o.a. toets levensgedrag en BIBOB). Aan een vergunning kunnen voorwaarden worden gesteld en de vergunning kan, bij (fiscale)misstanden of bij het niet nakomen van (fiscale)verplichtingen of voorwaarden, mogelijk worden ingetrokken. De gemeente Amsterdam verkent de mogelijkheden tot een vergunningstelsel voor spyshops. Het invoeren van een vergunningplicht voor spyshops in een gemeente kan mogelijk tot gevolg hebben dat spyshops zich verplaatsen naar omliggende gemeenten (waterbedeffect). De Amstelland gemeenten wordt voorgesteld om gelijke bepalingen als Amsterdam in de APV op te nemen.

Een vergunningplicht heeft zijn beste werking als de verplichting wordt gecreëerd voor spyshops dat men in een (door als toezichthouder aangewezen politie te controleren) register bijhoudt welke attributen aan wie zijn verkocht/verhuurd[3]. Daarbij dienen de exploitanten zich te vergewissen van de identiteit van de klant. Overigens is dat laatste de reden dat een dergelijke verplichting niet lokaal in de APV in het leven geroepen kan worden (dan komt de gemeente op het terrein van de uitputtend bedoelde WID).

Een vergunningplicht voor spyshops is (landelijk) een nieuw instrument. Om die reden, en vanwege het mogelijke waterbed effect, kunnen wellicht landelijke partijen zoals de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) of het LIEC worden betrokken.

Opgemerkt wordt dat een gemeente slechts regels kan stellen binnen het eigen grondgebied. De web spyshops kunnen om die reden niet vallen onder de vergunningplicht.

Een vergunningplicht voor spyshops kan de opname van een fiscale compliance bevatten. Het verplicht tot een volledig, juist en tijdig indienen van aangiften voor het verkrijgen en/of behouden van een vergunning voor een spyshop.

5. Conclusie

Al met al speelt de spyshop-branche in het criminele circuit een onwenselijke rol. De legale producten die zij verkoopt [art. 10.2.c] worden met regelmaat gebruikt voor criminele handelingen. Daarnaast levert een jammer (illegaal product) een verstoring van de openbare orde op, met alle gevolgen van dien. Zo vervullen spyshops een rol in het faciliteren van zware criminaliteit. [art. 10.2.g & art. 11.1]

[art. 10.2.g & art. 11.1]

Dit document geeft nadrukkelijk blijk van de relatie tussen goederen en diensten die spyshops bieden en (het plegen van) zware, ondermijnende criminaliteit. Dit komt als volgt tot uiting: Op zichzelf *legale* goederen worden misbruikt voor criminele doeleinden. De ligging van spyshops (onder meer afgelegen) zorgt er voor dat klanten anoniem zijn en (zo) lastig te traceren. De persoonlijke service en hulp van spyshops medewerkers [art. 10.2.g]

[3] Vergelijk de zogeheten 'gruthokbepaling' in art. 437 WvSr, die op het tegengaan van heling ziet

art. 10.2.g is (ten opzichte van een webshop) voor de koper zeer van belang. Het maakt eigenaars en medewerkers van spyshops facilitators van criminele activiteiten. Er wordt vooral contant afgerekend waarbij de identiteit van koper niet wordt vastgelegd. Hierdoor is de anonimiteit gewaarborgd. art. 10.2.c & art. 10.2.g
art. 10.2.c & art. 10.2.g
Dit belangrijke punt over de anonimiteit voor kopers geldt voor de zogenaamde fysieke winkels; op internet laat je sowieso sporen achter.

Voor Amsterdam gelden de volgende specifieke knelpunten: Er zijn weliswaar mogelijkheden om op grond van fiscale, bestuurlijke en strafrechtelijke handhavingsinstrumenten individuele spyshops aan te pakken maar deze mogelijkheden zijn zeer arbeidsintensief en werken voornamelijk repressief. Andere wegen hebben weinig kans van slagen of hebben nauwelijks invloed op de bedrijfsvoering van de spyshop. Bovendien zal de aanpak van een individuele spyshop geen invloed hebben op het landelijke fenomeen.

De Regionale Stuurgroep van het RIEC AA acht een effectieve (preventieve) aanpak van spyshops wenselijk en adresseert onderstaande aanbevelingen aan het ministerie van V&J als mogelijke barrières teneinde de negatieve werking van spyshops terug te dringen. De oplossingen richten zich vooral op preventie en op het lastige aspect dat de op zich zelf legale producten worden gebruikt voor criminele activiteiten. De aanbevelingen kunnen daarnaast helpen in het aantrekken van een ander soort eigenaar art. 10.2.g en trekt meer bonafide klanten. In dit document is uiteengezet dat er niet alleen in Amsterdam spyshops zijn en de daarbij behorende problematiek. Een dodelijke schietpartij op een eigenaar van een spyshop in Nieuwegein in 2015 maakt dat pijnlijk duidelijk. Landelijke wet en regelgeving moet een eventueel waterbed effect trachten te voorkomen.

6. Aanbevelingen

Om een effectieve preventieve aanpak mogelijk te maken wordt het ministerie van V&J medewerking gevraagd in de volgende, mogelijke oplossingen:

art. 11.1

7. Bronnenoverzicht

art. 10.2.g

Handtekening lijnverantwoordelijke

Programmamanager RIEC AA

Handtekening voorzitter Regionale Stuurgroep

De Regioburgmeester

[4] Vergelijk de zogeheten 'gruthokbepaling' in art. 437 WvSr, die op het tegengaan van heling ziet

Nr. 6

BESTUURLIJK SIGNAAL
PROJECT 13OCEANS

Criminele uitbuiting van minderjarige vreemdelingen in Nederland en Europa

Amsterdam, 25 oktober 2016

Organisaties: Openbaar Ministerie en Nationale Politie

Opdrachtgevers: art. 10.2.e landelijk portefeuillehouder vreemdelingenzaken Nationale Politie & art. 10.2.e officier van justitie, landelijk portefeuillehouder mensenhandel/mensensmokkel Landelijk Parket

Auteur: art. 10.2.e criminoloog, Landelijke Eenheid

m.m.v. art. 10.2.e (recherchekundige i.o. Eenheid Amsterdam)

en art. 10.2.e (recherchekundige i.o. Eenheid Noord-Holland)

Ontvangende partijen: het bestuurlijk signaal wordt ingediend bij het LIEC, het LIEC zal het document aanbieden bij de verantwoordelijke bewindspersonen

art. 10.2.e & art. 10.2.g

Inhoudsopgave

1. Inleiding 4
2. Doelstelling bestuurlijk signaal 5
3. Aanleiding bestuurlijk signaal 6
4. Opzet en uitvoering 8
5. Onderzoeksbevindingen 9
    5.1 Werkwijzen van de criminele organisaties 9
    5.2 Knelpunten in de signalering en aanpak van criminele uitbuiting van minderjarige vreemdelingen 14
        5.2.1 Entree 15
        5.2.2 Documenten (identificatie) 16
        5.2.3 Huisvesting (opvang) 18
6. Conclusies en aanbevelingen 22
Geraadpleegde bronnen 25
Bijlage 1. Matrix informatiedeling 26
Bijlage 2. Barrièremodel mensenhandel 28

1. Inleiding

"Met de aanhouding van twee personen heeft een landelijk politieteam de eerste slag toegebracht aan een internationale criminele organisatie die kinderen gebruikt om misdrijven te plegen. De twee verdachten [een 46-jarige man en vrouw] zijn in Barcelona aangehouden en zitten daar nog vast. Vijf kinderen die zij onder hun hoede hadden, zijn overgebracht naar opvanglocaties in Nederland. [...] Op basis van informatie van politiekorpsen uit Oostenrijk, Bosnië, Kroatië en Spanje, met wie het Nederlandse politieteam nauw samenwerkt, stelt 10.2.e teamleider project 13Oceans] vast dat in Europa minimaal 300 kinderen door mensenhandelaren worden gedwongen strafbare feiten te plegen. [...] Het vaststellen van de juiste identiteit speelt de Nederlandse politie parten. Als de kinderen worden aangehouden, geven zij steevast een andere naam op. Ook is niet vast te stellen of de volwassenen die hen op het politiebureau ophalen en zich uitgeven als hun ouders, dat daadwerkelijk zijn. [...] Vier van de aangetroffen kinderen zaten tot voor kort in Nederland in opvanginstellingen. Zij wisten te ontsnappen en vertrokken samen met twee andere kinderen en de 46-jarige vrouw naar Spanje, waar ze vermoedelijk opnieuw misdrijven pleegden. [...] 'Wat er in de toekomst met de kinderen gebeurt, is nog onduidelijk,' zegt officier van justitie 10.2.e 'Wellicht worden ze ondergebracht in een pleeggezin of gaan ze naar opvang in het gebied waar ze oorspronkelijk vandaan komen. Dit fenomeen stelt ons voor een dilemma: wat te doen met deze kinderen? We hebben daar nog geen pasklaar antwoord op.'" (Twee aanhoudingen voor kinderuitbuiting, Politie Intranet, 21 juni 2016)

Op landelijk en Europees niveau wordt door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen en door de EU Anti-Trafficking Coordinator nadrukkelijk aandacht gevraagd voor de onderbelichte problematiek van criminele uitbuiting[1] van minderjarigen; hun bescherming schiet tekort door een gebrek aan signalering en een passende opvang. In dit bestuurlijk signaal worden de knelpunten rondom de aanpak van criminele uitbuiting van minderjarige vreemdelingen[2] belicht.

[1] Criminele uitbuiting wordt in EU-richtlijnen omschreven als "uitbuiting van mensen bijvoorbeeld om zich bezig te houden met zakkenrollen, winkeldiefstal, drugshandel en soortgelijke strafbare feiten waarmee financieel gewin is gemoeid." Volgens artikel 273f WvSr, laatstelijk gewijzigd met ingang van 15 november 2013, omvat uitbuiting ten minste "uitbuiting van een ander in de prostitutie, andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen of verplichte arbeid of diensten, met inbegrip van bedelarij, slavernij en met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken, dienstbaarheid en uitbuiting van strafbare activiteiten."

[2] Volgens de Vreemdelingenwet 2000 wordt onder een 'vreemdeling' verstaan een ieder die de Nederlandse nationaliteit niet bezit en niet op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander moet worden behandeld (artikel 1).

2. Doelstelling bestuurlijk signaal

Het bestuurlijk signaal is een instrument aan de hand waarvan politie en justitie geconstateerde misstanden onder de aandacht van betrokken organisaties kunnen brengen met het doel de misstanden gezamenlijk tegen te gaan. Het primaire doel van een bestuurlijk signaal is het inzichtelijk maken van structurele knelpunten en kwetsbaarheden in legale maatschappelijke processen die worden gebruikt of misbruikt om criminele activiteiten te plegen en die zich lenen voor een andere dan de strafrechtelijke aanpak. Indien mogelijk worden adviezen opgesteld ten behoeve van de aanpak van deze knelpunten en kwetsbaarheden, gericht aan de betrokken organisaties die als probleemeigenaren worden gezien.

Naar aanleiding van de eerste bevindingen van het project 13Oceans[3] is besloten om parallel aan de strafrechtelijke onderzoeken naar criminele uitbuiting van minderjarige vreemdelingen een bestuurlijk signaal op te stellen met het volgende tweeledige doel:
(1) het identificeren van structurele knelpunten en kwetsbaarheden met betrekking tot de signalering en aanpak van criminele uitbuiting van minderjarige vreemdelingen in het Nederlandse overheidsbeleid;
(2) de betrokken overheidsinstanties laten delen in de kennis over de werkwijzen van de criminele organisaties. Kennis over de handelwijzen van deze criminele organisaties kan leiden tot aanpassing van het huidige beleid of de betreffende procedures. Inzicht in de criminele activiteiten kan ook bijdragen tot het vormen van nieuwe strategieën voor de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel.

Het bestuurlijk signaal heeft geen betrekking op de *omvang* van criminele uitbuiting van minderjarige vreemdelingen in Nederland. Gezien het gebrek aan signalering van mogelijke slachtoffers (zie paragraaf 5.2.2) is het ook niet mogelijk een gedegen uitspraak te doen over de verborgen omvang. Een landelijk specialistisch team dat zich op deze doelgroep richt (zie aanbevelingen) kan mogelijk meer zicht genereren op de omvang van criminele uitbuiting van minderjarige vreemdelingen in Nederland.

[3] Hoewel het getal 13 in 'project 13Oceans' naar de Eenheid Amsterdam verwijst, wordt bedrukt dat het een *landelijk* project betreft.

3. Aanleiding bestuurlijk signaal

De aanleiding voor het opstellen van het bestuurlijk signaal dat voor u ligt zijn de structurele knelpunten en kwetsbaarheden in legale maatschappelijke processen in Nederland die tijdens het project 13Oceans naar voren zijn gekomen. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de aanleiding en doelstellingen van het project 13Oceans en de maatschappelijke relevantie van de problematiek rondom criminele uitbuiting. Er is geen relatie met eerder opgestelde bestuurlijke signalen op het thema mensenhandel en -smokkel.

Aanleiding project 13Oceans

Naar aanleiding van een mini-conferentie op het thema bij het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) in januari 2015, is op initiatief van het Landelijk Parket van het Openbaar Ministerie en het AVIM[4] Amsterdam in maart 2015[5] een landelijk politieteam samengesteld dat vanuit een programmatische aanpak de eerste Nederlandse strafrechtelijke onderzoeken verricht naar criminele uitbuiting van minderjarige vreemdelingen die worden ingezet voor het plegen van vermogensdelicten zoals zakkenrollen en winkeldiefstal. Het onderzoek wordt uitgevoerd door middel van de vorming van een Joint Investigation Team (JIT)[6] met de landen Oostenrijk en Bosnië en Herzegovina.[7] Europol biedt operationele ondersteuning.[8] Gezien de minimale bezetting van het politieteam is het team genoodzaakt de strafrechtelijk onderzoeken af te bakenen tot de mogelijke slachtoffers die vermoedelijk afkomstig zijn uit Bosnië en Herzegovina (veelal met een Roma-achtergrond). Deze afbakening is ook een logische keuze, gezien de informatie uit Bosnië en Herzegovina waar het politieteam via de JIT-partner Bosnië en Herzegovina de beschikking over heeft.

De aanleiding voor de start van project 13Oceans was de oplettendheid van een hoofdagent van de Landelijke Eenheid die begin 2014 signaleerde dat in grote steden in Nederland in wisselende samenstelling steeds dezelfde minderjarigen werden aangehouden voor zakkenrollen en diefstal. De agent had het vermoeden dat zij werden aangestuurd door criminele organisaties. Hij was met deze werkwijze bekend geworden tijdens een Europese zakkenrollenconferentie bij Europol in mei 2013, waar *Operation Golf* werd gepresenteerd; een JIT tussen het Verenigd Koninkrijk en Roemenië met behulp waarvan strafrechtelijk onderzoek is uitgevoerd naar een criminele organisatie die zich vanuit Roemenië schuldig heeft gemaakt aan de criminele uitbuiting van Roemeense minderjarigen. Een

---

[4] Afdeling Vreemdelingenpolitie Identiteit en Mensenhandel, de voormalig Vreemdelingenpolitie.

[5] Pas in oktober 2015, ruim een half jaar later, is het team op sterkte met een minimale bezetting. Sleutelposities zoals analisten, internet- en financieel rechercheurs, dossiervormers en recherche-ondersteuners zijn niet of later ingevuld door gebrek aan capaciteit.

[6] Een Joint Investigation Team (JIT) is een samenwerkingsverband tussen de justitiële autoriteiten van landen. Binnen een JIT kan op grond van gemaakte afspraken politiële informatie worden uitgewisseld en gebruikt zonder tussenkomst van een rechtshulpverzoek. Een JIT kan worden gevormd met assistentie van Eurojust indien er ten minste twee EU-landen deel willen uitmaken van het JIT. De JIT-overeenkomst van het project 13Oceans is in januari 2016 formeel tot stand gekomen en loopt tot 24 februari 2017. Het JIT kan worden verlengd, mocht er op korte termijn sprake zijn van hernieuwde toewijzing van capaciteit aan het 13Oceans politieteam.

[7] Tijdens een operationeel overleg in maart 2015 tussen Bosnië en Herzegovina, Nederland, Oostenrijk en Duitsland is besloten tot de vorming van een JIT, omdat in diverse strafrechtelijke onderzoeken in de betrokken landen meerdere verdachte personen met dezelfde familienamen naar voren kwamen. Duitsland heeft besloten niet aan het JIT deel te nemen. Zij willen niet vanuit het oogpunt van mensenhandel naar het fenomeen kijken in verband het niet willen stigmatiseren van de betrokken bevolkingsgroepen die veelal een Roma-achtergrond hebben. Er is ook sprake van geweest dat Kroatië zou aansluiten bij het JIT. Kroatië is een onmisbare partner voor het financiële onderzoek en de ontneming van de criminele verdiensten, die vermoedelijk naar Kroatië worden doorgesluisd.

[8] De onderzoeksbevindingen zijn verwerkt in Europol's Analytical Work Files Furtum (mobiel banditisme) en Phoenix (mensenhandel).

gebrek aan capaciteit[9] en kennis – het fenomeen is niet direct gekarakteriseerd als mensenhandel, maar eerst als 'kleine criminaliteit' en 'mobiel banditisme' – binnen de Nationale Politie heeft ertoe geleid dat pas een jaar na het signaleren van de problematiek is besloten tot de start van project 13Oceans.

Doelstellingen project 13Oceans

De primaire doelstelling van het project 13Oceans is het bestrijden van criminele uitbuiting van minderjarige vreemdelingen door het in kaart brengen en (financieel) aanpakken van criminele organisaties die zich schuldig maken aan deze vorm van mensenhandel. Secundair doel is (1) het bewerkstelligen van bewustwording onder politiemedewerkers en ketenpartners: een minderjarige die wordt aangehouden voor een relatief eenvoudige strafbare gedraging is mogelijk geen dader, maar een *slachtoffer van mensenhandel*, en (2) het optimaliseren van de samenwerking met zorginstanties als het gaat om de opvang, bescherming en behandeling van minderjarige slachtoffers van criminele uitbuiting.

Bij de start van het project 13Oceans is ter ondersteuning en advisering van het politieteam een begeleidingscommissie ingesteld. Deze commissie bestaat uit vertegenwoordigers van de volgende organisaties: Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ), Openbaar Ministerie (OM), Nationale Politie, Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (hierna: Nationaal Rapporteur), Expertisecentrum Vreemdelingen, Identificatie en Mensenhandel (EVIM), Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM), Coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMensha), Raad voor de Kinderbescherming (RvdK), Leger des Heils Jeugdbescherming en Reclassering (LJ&R), Stichting Nidos, Fier, Veilig Thuis, Defence for Children en de gemeente Amsterdam. De begeleidingscommissie heeft geen formele status. De genoemde organisaties nemen deel aan de commissie omdat zij de doelstellingen van het project en het belang van samenwerking onderschrijven om de mogelijke slachtoffers te beschermen en een opvang- en begeleidingstraject aan te bieden. De begeleidingscommissie komt eens in de twee maanden bij elkaar. Tijdens deze vergaderingen worden de aanwezigen ingelicht over de voortgang van het project en nemen een adviesrol in bij knelpunten. Ten behoeve van het op een juiste manier delen van informatie is een matrix ontwikkeld met de mogelijke rechtsgronden op basis waarvan deelnemende partijen onder bepaalde voorwaarden informatie met elkaar delen (zie bijlage 1) en een geheimhoudingsverklaring ondertekend.

Maatschappelijke relevantie van de problematiek

Criminele uitbuiting van kinderen is een zware vorm van criminaliteit. Met de ondertekening van het VN-Kinderrechtenverdrag in 1995 heeft de Nederlandse overheid de plicht om te voorkomen dat kinderen worden ontvoerd, verkocht of verhandeld (artikel 35). De EU Anti-Trafficking Coordinator heeft in 2013 tijdens de online conferentie *Counter Child Trafficking* voor het eerst nadrukkelijk aandacht gevraagd voor de onderbelichte problematiek. In maart 2016 heeft de Task Force Mensenhandel aangegeven dat het project 13Oceans voortvarend moet worden uitgevoerd. Criminele uitbuiting leidt tot aantasting van de integriteit van kinderen en brengt overlast voor de maatschappij en ondermijning van het Europese toelatings- en asielbeleid met zich mee. Het fenomeen leent zich voor het opstellen van een bestuurlijk signaal, omdat de verdachten structureel (*generaliseerbaarheidscriterium*) gebruik maken van legale maatschappelijke processen zoals wetgeving en beperkte handhaving (*gelegenheidscriterium*).

[9] De reorganisatie van de Nationale Politie en nieuwe prioriteiten die zijn voortgekomen uit het neerstorten van de vlucht MH17, de opkomende dreiging van terrorisme en de vluchtelingenstroom zijn belangrijke oorzaken geweest van het gebrek aan capaciteit.

4. Opzet en uitvoering

Het bestuurlijk signaal heeft een tweeledig doel. Om een zo'n volledig mogelijke beschrijving te geven van de werkwijzen van de criminele organisaties zijn de strafrechtelijke onderzoeken van project 13Oceans op de voet gevolgd door minimaal een dag in de week bij het politieteam te werken en aan de hand van het raadplegen van de politiedossiers in het politieregistratiesysteem Summ-IT. Om de informatie in de dossiers op de juiste manier te duiden en aan te vullen met ervaringen van het team die niet in Summ-IT zijn opgenomen, hebben veel gesprekken plaatsgevonden met de teamleden en is zo vaak mogelijk aangesloten bij de operationele briefings van het team. Om zicht te krijgen op structurele knelpunten en kwetsbaarheden in het Nederlandse overheidsbeleid zijn de tweemaandelijkse vergaderingen van de begeleidingscommissie en de operationele overleggen van politie en justitie bijgewoond en is gesproken met deskundigen van de RvdK, het LJ&R, Nidos en Defence for Children.

In oktober 2016 is het bestuurlijk signaal in concept gedeeld met alle organisaties die in de begeleidingscommissie vertegenwoordigd zijn. Dit heeft waardevolle toevoegingen opgeleverd.

5. Onderzoeksbevindingen

In dit hoofdstuk zijn de onderzoeksbevindingen weergegeven. In paragraaf 5.1 wordt aan de hand van zaakbeschrijvingen (zaak X, Y en Z) ingegaan op de werkwijzen van de criminele organisaties die onderwerp zijn van het project 13Oceans. Vanuit zes strafrechtelijke onderzoeken heeft het politieteam zicht gekregen op enkele vermoedelijk Bosnische families die door Europa trekken, nauwe relaties met elkaar lijken te onderhouden en ten minste twintig minderjarigen inzetten voor het plegen van vermogensdelicten. In de zaakbeschrijvingen zijn aan alle betrokkenen gefingeerde namen toegekend. In paragraaf 5.2 worden structurele knelpunten blootgelegd met betrekking tot de signalering en aanpak van criminele uitbuiting van minderjarige vreemdelingen in het overheidsbeleid in Nederland. Deze knelpunten worden beschreven aan de hand van de barrières entree, documenten en huisvesting van het barrièremodel mensenhandel. Het barrièremodel mensenhandel is opgenomen in bijlage 2.

5.1 Werkwijzen van de criminele organisaties

De beschrijving van de criminele werkwijzen berust op onderzoeksgegevens die nog niet zijn getoetst door de rechter en pretenderen dus niet in strafrechtelijke zin 'waar' te zijn. Bovendien zijn de onderzoeken van project 13Oceans nog niet afgerond op het moment van indiening van het bestuurlijk signaal, dus er kunnen nog nieuwe feiten worden ontdekt die een ander licht op de zaken werpen.

Zaak X

art. 10.2.e & art. 10.2.c & art. 10.2.g

art. 10.2.e & art. 10.2.c & art. 10.2.g

art. 10.2.e & art. 10.2.c & art. 10.2.g

art. 10.2.e & art. 10.2.c & art. 10.2.g

art. 10.2.e & art. 10.2.c & art. 10.2.g

art. 10.2.e & art. 10.2.c & art. 10.2.g

art. 10.2.e & art. 10.2.c & art. 10.2.g

Zaak Y

art. 10.2.e & art. 10.2.c & art. 10.2.g

art. 10.2.e & art. 10.2.c & art. 10.2.g

art. 10.2.e & art. 10.2.c & art. 10.2.g

art. 10.2.e & art. 10.2.c & art. 10.2.g

art. 10.2.e & art. 10.2.c & art. 10.2.g

art. 10.2.e & art. 10.2.c & art. 10.2.g

art. 10.2.e & art. 10.2.c & art. 10.2.g

art. 10.2.e & art. 10.2.c & art. 10.2.g

Zaak Z

art. 10.2.e & art. 10.2.c & art. 10.2.g

art. 10.2.e & art. 10.2.c & art. 10.2.g

art. 10.2.e & art. 10.2.c & art. 10.2.g

art. 10.2.e & art. 10.2.c & art. 10.2.g

Resumerend

De minderjarige vreemdelingen die tijdens de strafrechtelijke onderzoeken in beeld zijn gekomen maken naar alle waarschijnlijkheid deel uit van een clan; een groep personen die zichzelf als familie van elkaar beschouwen. De groep bestaat waarschijnlijk uit verschillende Bosnische families die zeer goed georganiseerd en gestructureerd zijn en door Europa heen nauwe banden met elkaar onderhouden. De zakkenrollers (veelal kinderen, (minderjarige) schoondochters en moeders) maken zich voornamelijk op treinstations en in treinen schuldig aan het plegen van vermogensdelicten. Tegenover de autoriteiten geven zij aan niet tot criminele activiteiten te worden gedwongen. Ze vragen in verschillende Europese landen onder diverse aliassen asiel aan, verplaatsen zich zonder (geldige) identiteitsdocumenten door heel Europa, hebben geen (vaste) woon- of verblijfplaats en willen of kunnen vaak geen adres of verblijfplaats van ouders en/of andere familieleden benoemen. Hun ware identiteiten zijn meestal niet bekend. Na een aanhouding of een opgelegde kinderbeschermingsmaatregel verschijnen er veelal verschillende personen die in gebrekkig Nederlands en/of Engels (telefonisch of in persoon) verklaren een familielid of kennis te zijn en/of geldige identiteitsdocumenten van de minderjarigen in hun bezit te hebben met het doel hen aan het wettig gezag te onttrekken. De minderjarigen worden ook geïnstrueerd om (gesloten) jeugdzorginstellingen te verlaten, bijvoorbeeld tijdens een bezoek aan het ziekenhuis voor een controle in verband met zwangerschap. Opvallend is dat veel van de minderjarigen (meerdere keren) zwanger zijn (geweest) en vóór de bevalling de jeugdzorginstelling proberen te verlaten, mogelijk zodat de baby na de geboorte niet bij hen kan worden weggenomen vanuit de ondertoezichtstelling.

De zakkenrollers moeten vermoedelijk (een deel van) hun buit afstaan aan hun echtgenoten en vaders. Schoondochters zouden het bedrag van hun bruidsschat, dit bedrag varieert van 50.000 tot 100.000 euro, moeten terugverdienen door het plegen van delicten. De omvang van de illegale verdiensten bedraagt vermoedelijk circa 30.000 tot 40.000 euro per persoon per maand; [redacted] (zaak X) zou haar bruidsschat van 80.000 euro binnen twee maanden hebben terugverdiend, de zakkenrollers in zaak Y zouden binnen drie maanden 10.000 euro hebben verdiend en [redacted] (zaak Z) heeft verklaard dat zij tot duizend euro per dag bij elkaar stal. Er zijn aanwijzingen dat de illegale verdiensten worden geïnvesteerd in auto's en onroerend goed in Kroatië. Zo laat [redacted] (zaak Z) een villa bouwen in Kroatië.

10.2.e

10.2.e

10.2.e

5.2 Knelpunten in de signalering en aanpak van criminele uitbuiting van minderjarige vreemdelingen

In deze paragraaf worden structurele knelpunten en kwetsbaarheden blootgelegd met betrekking tot de signalering en aanpak van criminele uitbuiting van minderjarige vreemdelingen in het Nederlandse overheidsbeleid aan de hand van het barrièremodel mensenhandel. Het barrièremodel is initieel in 2005 ontworpen door de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst met het doel de gelegenheidsstructuur van illegale arbeid in kaart te brengen. In 2006 is het model door de Landelijke Eenheid toegepast en uitgebreid voor de aanpak van mensenhandel en in 2015 heeft opnieuw uitbreiding plaatsgevonden. Het barrièremodel zoals het door de Landelijke Eenheid is doorontwikkeld, is opgenomen in bijlage 2. Het model onderscheidt inmiddels acht barrières die door een mensenhandelaar worden doorlopen om slachtoffers aan het werk te stellen. Elke barrière geeft een interactiemoment weer tussen daders en/of slachtoffers enerzijds en (onbewuste) legale faciliteerders anderzijds, en daarmee ook een mogelijkheid

om vanuit de legale faciliteerders het mensenhandelproces te frustreren. Voor dit bestuurlijk signaal zijn enkel die barrières als uitgangspunt genomen waarbij sprake is van knelpunten in het overheidsbeleid met betrekking tot criminele uitbuiting: de barrières entree (paragraaf 5.2.1), documenten (5.2.2) en huisvesting (5.2.3). Voor het maken van tactische keuzes met betrekking tot strafrechtelijke onderzoeken naar criminele uitbuiting en de partners met wie samenwerking moet worden gezocht, is het van belang een barrièremodel criminele uitbuiting van minderjarige vreemdelingen te ontwikkelen. [12]

5.2.1 Entree

De criminele organisaties verplaatsen zich veelvuldig door Europese landen, waar ze minderjarigen aanzetten tot vermogensdelicten zoals zakkenrollerij en winkeldiefstal. In verschillende landen vragen ze, veelal onder opgave van valse personalia, asiel aan ten behoeve van een legale status en/of tijdelijk verblijfsrecht, waarmee het Europese toelatings- en asielbeleid wordt ondermijnd. Indien de grond te heet onder de voeten wordt, bijvoorbeeld door aandacht van de politie, verplaatsen ze zich weer naar een ander land. Vanuit de barrière entree is er een belangrijk knelpunt te noemen met betrekking tot de signalering en aanpak: de kwetsbaarheden van de wet- en regelgeving rondom asielprocedures.

10.2.e

Wet- en regelgeving rondom asielprocedures

De criminele organisaties lijken tot op detail op de hoogte te zijn van de wet- en regelgeving rondom asielprocedures. Zoals is beschreven in zaak X, is door [redacted] in Nederland asiel aangevraagd met zeven kinderen in de opgegeven leeftijden van 1 tot 13 jaar. De Nederlandse autoriteiten zijn sinds 2003 op basis van een EU-verordening (nr. 2725/2000 van de Europese Raad, 11 december 2000) verplicht om van alle asielzoekers *van 14 jaar en ouder* vingerafdrukken af te nemen om deze te vergelijken met alle nationale en Europese databases. EURODAC is de meest gezaghebbende Europese database voor de vergelijking van vingerafdrukken. Voor asielzoekers onder de 14 jaar is het niet mogelijk om EURODAC te bevragen. Het gevolg is dat er geen zicht wordt verkregen op de asielprocedures en reisbewegingen van personen die verklaren jonger dan 14 jaar te zijn. Naar aanleiding van een bericht van Europol over de vermissing van 10.000 minderjarige vluchtelingen heeft het CDA recent voorgesteld om de leeftijdsgrens in EURODAC te schrappen (*Kamerstukken II*, 2015/16, 28638, nr. 144) en de bevindingen van het project 13Oceans onderstrepen het belang van dit debat. Een tweede voorbeeld dat laat zien dat de criminele organisaties inspelen op de wet- en regelgeving is dat zij inzetten op het omzeilen van de Dublin-claim (een verzoek tot overname van de asielzoeker van het ene aan het andere Europese land) door bij asielaanvragen te verklaren dat het vertrek uit het laatste Europese land waar een asielprocedure is gestart ten minste drie maanden geleden heeft plaatsgevonden.[13] Zo zijn de Dublin-claims van Zwitserland aan Duitsland en van Nederland aan Zwitserland afgewezen omdat 10.2.e (zaak X) heeft verklaard het grondgebied van deze landen ten minste drie maanden te hebben verlaten vóór haar asielaanvraag in het volgende Europese land. Ook

[12] Bij het CCV is een barrièremodel Aanpak uitbuiting (Roma)kinderen in ontwikkeling. Dit model wordt minder geschikt geacht voor minderjarige vreemdelingen door de onderverdeling in de barrières 'ongeboren kind', '0-4 jaar', '5-11 jaar', '12-17 jaar' en '18-22 jaar'.

[13] Op grond van de Dublin-conventie uit 1990 en de daarop volgende Dublinverordering die sinds 2003 van kracht is, wordt er in het asielrecht van de EU-staten naar gestreefd dat een asielzoeker zijn asielaanvraag in één EU-land behandeld krijgt. Indien bij een asielaanvraag in land A na afname van vingerafdrukken voor EURODAC blijkt dat een asielzoeker ook in land B asiel heeft aangevraagd, dan kan land A bij land B een verzoek tot overname indienen (Dublin-claim), zonder dat land A het asielverzoek in behandeling hoeft te nemen. Echter, indien land B kan aantonen dat de asielzoeker het grondgebied van de lidstaat ten minste drie maanden heeft verlaten, zonder houder te zijn van een geldige verblijfstitel van de lidstaat, heeft land B geen verplichting een verzoek tot over- of terugname van de asielzoeker te honoreren (artikel 19 Verordening Dublin III, EU nr. 604/2013).

10.2.e (zaak Y) blijken op de hoogte te zijn van de Europese wet- en regelgeving wanneer zij een beroep doen op de Dublin-claim om Nederland te kunnen verlaten. Bij hun aanhouding verklaren ze minderjarig te zijn. Ze worden in een gesloten jeugdzorginstelling geplaatst, maar ze willen daar weg en verklaren daarom naar werkelijkheid dat ze meerderjarig zijn en asiel te hebben aangevraagd in Oostenrijk, waarna één van hen op basis van een Dublin-claim aan Oostenrijk wordt overgedragen.

5.2.2 Documenten (identificatie)

Vanuit de barrière documenten zijn twee belangrijke knelpunten te noemen: het gebrek aan signalering van mogelijke slachtoffers en beperkingen rondom het identificeren van slachtoffers en verdachten.

Signalering van mogelijke slachtoffers van criminele uitbuiting

Bij politie, justitie, de RvdK en zorginstanties zoals Nidos en het LJ&R is sprake van onvoldoende kennis en bewustzijn van dat bij delicten gepleegd door minderjarigen sprake kan zijn van mensenhandel. Minderjarigen worden veelal gezien als jeugddelinquenten en gepleegde delicten als zakkenrollerij worden al snel onder 'kleine criminaliteit' of 'mobiel banditisme' geschaard. Tijdens de presentatie van haar rapport *Zicht op kwetsbaarheid* (2016) heeft de Nationaal Rapporteur haar zorg hierover uitgesproken: "Ik heb geconstateerd dat sommige Roma-kinderen gedwongen worden te gaan stelen op straat. Dat is een vorm van criminele uitbuiting, maar wordt niet altijd als zodanig gezien. Het kind wordt als crimineel opgepakt en gestraft, maar vergeten wordt dat hij of zij tot strafbare feiten kan zijn aangezet." Op deze wijze wordt voorbijgegaan aan het *non-punishment beginsel*; slachtoffers van mensenhandel behoren niet te worden gestraft voor strafrechtelijke gedragingen die zij onder dwang hebben begaan (artikel 26 Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel).

Het gebrek aan signalering van mogelijke slachtoffers heeft ook te maken met de wijze waarop politieteams zijn ingericht en capaciteit is toegewezen. Zoals is besproken in hoofdstuk 3 heeft de hoofdagent die signaleerde dat in wisselende samenstelling steeds dezelfde minderjarigen werden aangehouden op eigen initiatief veel (vrije) tijd gestoken in een netwerkanalyse. Deze activiteit valt buiten zijn functieomschrijving. Er is in de zakkenrollersteams van de politie geen capaciteit voor analyse beschikbaar gesteld – een keuze die nauwelijks meer te verdedigen is, nu is aangetoond dat aan de hand van aanhoudingen, camerabeelden en internationale politie-informatie inzicht kan worden verkregen in signalen van mensenhandel, waar de politie gezien het absoluut doorlaatverbod op moet acteren. Het *absoluut doorlaatverbod* houdt in dat indien sprake is van een aanwijzing van mensenhandel de Nederlandse autoriteiten de plicht hebben om mogelijke slachtoffers in bescherming te nemen en direct uit de mogelijke mensenhandel situatie te halen (artikel 126ff WvSv).[14] Gebrek aan capaciteit heeft er ook toe geleid dat na de start van project 13Oceans het een half jaar heeft geduurd voordat het team met een minimale bezetting op sterkte was vanuit de AVIMs van de Nationale Politie. Op basis van het Inrichtingsplan van de Nationale Politie bestaan de AVIMs uit de teams Handhaving en Toezicht, Identiteitsonderzoek en Migratiecriminaliteit en Mensenhandel. Minister van der Steur heeft recent zijn zorg uitgesproken over het feit dat binnen de teams Migratiecriminaliteit en Mensenhandel nu dezelfde capaciteit en deskundigheid moet worden ingezet op twee terreinen, mensensmokkel én mensenhandel (*Kamerstukken II*, 2015/16, 28638, nr. 144). De zorg van de Minister van Veiligheid en

[14] Artikel 126ff WvSv ziet in eerste instantie alleen op goederen. Naar aanleiding van een motie besloot de Tweede Kamer echter dat "het doorlaten van personen in de zin van het laten voortduren van bedoelde misdrijven niet aanvaardbaar is, ook niet met het oog op zwaarwegende opsporingsbelangen" (*Kamerstukken II* 1998/99, 25 403, nr. 30 en 35).

Justitie is terecht; bij een deel van de AVIMs blijven strafrechtelijke onderzoeken naar mensenhandel liggen. De grote hoeveelheid werk die voortkomt uit de vluchtelingenstroom speelt hierbij een belangrijke rol. Ook de keuzes die door regionale stuur- en weegploegen worden gemaakt zijn van invloed. In verband met de minimale bezetting van het 13Oceans politieteam kan ook dit team niet alle aanhoudingen van minderjarige vreemdelingen afhandelen. Het team richt zich op minderjarige slachtoffers die afkomstig zijn uit Bosnië en Herzegovina, maar bij de politie, de RvdK, Nidos en het LJ&R zijn ook minderjarige mogelijke slachtoffers uit Roemenië en/of Bulgarije in beeld gekomen. In die gevallen is de AVIM of regionale recherche van de betreffende politie-eenheid aan zet. De Roemeense en Bulgaarse minderjarigen worden door de politie en de zorg echter nog vaak aan een 'familielid' meegegeven, zonder te controleren of het daadwerkelijk een wettelijke vertegenwoordiger betreft, omdat geen capaciteit beschikbaar is voor onderzoek naar identiteit, verwantschap en slachtofferschap.

Sinds de start van het project 13Oceans heeft het politieteam alle meldingen over aanhoudingen van minderjarige vreemdelingen gemonitord via een zoekvraag in het politieregistratiesysteem BlueView en een adviesrol ingenomen tegenover collega's en ketenpartners met betrekking tot de afhandeling van deze zaken. Het team is ook vaak gebeld voor advies. Waar minderjarigen eerder werden meegegeven aan een 'wettelijke vertegenwoordiger' van wie de identiteit niet werd gecontroleerd – de politie zet een minderjarige immers liever niet achter de tralies, dus was blij als er sprake leek te zijn van een wettelijke vertegenwoordiger – is er, dankzij de goede samenwerking met zorgpartners in het project 13Oceans, bij twijfel over mogelijk slachtofferschap nu de mogelijkheid om minderjarigen direct over te dragen. Het advies van het politieteam luidt dan ook om bij zogezegde minderjarigen zonder (geldige) identiteitsdocumenten en/of zonder (vaste) woon- of verblijfplaats een intakegesprek mensenhandel af te nemen en hen niet zonder meer mee te geven aan eventuele 'familieleden' die zich melden. De minderjarigen kunnen dan via de RvdK door een kinderrechter onder toezicht worden gesteld van het LJ&R[15] en in een gesloten jeugdzorginstelling worden geplaatst totdat de wettelijke vertegenwoordigers bekend zijn. Het bewerkstelligen van bewustwording van dat een minderjarige die zich bezighoudt met criminele activiteiten mogelijk een slachtoffer van mensenhandel is, is een langdurig proces. Vanuit het project 13Oceans is zo breed mogelijk ingezet op het geven van voorlichting – van wijkteams, ZSM en het Openbaar Ministerie tot de hulpverlening, de GGZ, RvdK en de rechterlijke macht – en hoewel dat reeds tot meer bewustwording heeft geleid blijft de materie erg complex; zo kloppen anderhalf jaar na de start van het project zelfs directe AVIM-collega's nog aan voor advies. Het project is echter eindig zonder hernieuwde toewijzing van capaciteit op korte termijn[16] en het baart het politieteam en de begeleidingscommissie zorgen dat de adviesrol tot op heden niet is geborgd in de politieorganisatie.

Identificatie van verdachten en slachtoffers

Indien een minderjarige vreemdeling door de opsporingsautoriteiten wordt herkend als een mogelijk slachtoffer van mensenhandel is het gezien de veelal vals opgegeven personalia zeer moeilijk de minderjarige te identificeren en zicht te krijgen op de rechtsgeldigheid van opgegeven gezagsrelaties.

[15] Nidos is formeel verantwoordelijk voor minderjarigen uit derde landen. Sinds 2015 is het LJ&R, verantwoordelijke voor 'zwervende volkeren', vanuit het Ministerie van VenJ landelijk aangewezen voor de bescherming van Europese minderjarigen waaronder veelal kinderen met een Roma-achtergrond. Door de verantwoordelijkheid bij één organisatie te beleggen kan kennisopbouw plaatsvinden.

[16] Zonder hernieuwde toewijzing van capaciteit zal het politieteam de lopende opsporingsonderzoeken afronden tot aan de afloop van het JIT met Oostenrijk en Bosnië en Herzegovina op 24 februari 2017. Er kunnen dan geen nieuwe onderzoeken worden gestart.

Bovendien is het voor veel volwassenen en minderjarigen die in de zaken X, Y en Z naar voren zijn gekomen maar de vraag of en waar voor hen rechtsgeldige identiteitsbewijzen zijn afgegeven. De identiteitsdocumenten die in de strafrechtelijke onderzoeken van het project 13Oceans zijn aangetroffen, zijn veelal afgegeven op valse of vervalste geboortebewijzen en aliassen. Zo is het Kroatische paspoort en identiteitsbewijs van [redacted] (zaak X) afgegeven op een vals geboortebewijs uit Oostenrijk, voorzien van een valse naam. Omdat het zonder rechtsgeldige documenten niet mogelijk is de identiteit van een individu vast te stellen, is samenwerking met mogelijke landen van herkomst van groot belang voor het identificatieproces. Zo is het originele Bosnische paspoort van [redacted] (zaak Y) na uitgebreid zoeken door de Bosnische autoriteiten gevonden via de naam van [redacted] vader en aan de hand van haar foto's. Dit resultaat is te danken aan de goede samenwerking met Bosnië en Herzegovina binnen het JIT, want aan de hand van [redacted] alias en haar vingerafdrukken kon haar paspoort niet worden gevonden. Het komt de kwaliteit van de internationale samenwerking op het fenomeen dan ook ten goede als er internationaal sprake is van bewustwording dat minderjarige vreemdelingen mogelijk worden aangezet tot strafbare feiten. Hoewel de doelgroep van het project 13Oceans in verschillende Europese landen actief is (geweest), is Nederland het eerste land dat alle politiële informatie bij elkaar heeft geveegd door de internationaal gebruikte aliassen, identiteitsbewijzen en foto's van de betrokkenen op te vragen via Europol en de JIT-partners Bosnië en Herzegovina en Oostenrijk. Het delen van de informatie in Europees verband zorgt voor een grensoverschrijdend overzicht en dit haalt de verdachten, ondanks hun vele aliassen, meer en meer uit de anonimiteit.

art. 10.2.e

art. 10.2.e

10.2.e

10.2.e

Bij gebrek aan (geverifieerde) identiteitsdocumenten zijn vanuit het project 13Oceans twee methoden van identiteitsonderzoek ingezet: DNA-verwantschapsonderzoek en radiologisch leeftijdsonderzoek. Een volwassene kan vrijwillig DNA afstaan. Bij een verdenking van mensenhandel of een minderjarige die vermoedelijk slachtoffer is van mensenhandel kan op bevel van de officier van justitie DNA worden afgenomen (artikel 151da WvSv). Op verzoek van de kinderrechter en met toestemming van de minderjarige of een rechterlijk dwangbevel kan ook tot radiologisch leeftijdsonderzoek worden besloten. Aan de hand van röntgenopnamen van het spaakbeen in het hand-polsgebied en de sleutelbeenderen wordt onderzoek gedaan naar de uitrijping van deze beenderen, waarna echter niet altijd kan worden vastgesteld of de betrokkene meerderjarig of minderjarig is.[17] Afhankelijk van de situatie kunnen verschillende organisaties, waaronder opsporingsautoriteiten en zorginstanties, overgaan tot identiteitsonderzoek. Uit het project 13Oceans is het belang van het maken van goede afspraken duidelijk naar voren gekomen om vertraging van de uitvoering van identiteitsonderzoek te voorkomen.

5.2.3 Huisvesting (opvang)

Vanuit de barrière huisvesting zijn twee belangrijke knelpunten te noemen met betrekking tot de signalering en aanpak: het zorgaanbod voor minderjarige niet-EU mogelijke slachtoffers en de zorg voor de minderjarigen die in Nederland aan het wettig gezag zijn onttrokken en in het buitenland verblijven.

---

[17] Bij volledige uitrijping van de sleutelbeenderen wordt ervan uitgegaan dat de persoon 20 jaar of ouder is, op basis van de bevinding dat de jongste individuen in de literatuur met volledig uitgerijpte sleutelbeenderen 20 jaar oud zijn. Naast de uitslag 'meerderjarig' kan een persoon ook in categorie 'mogelijk minderjarig' vallen als het spaakbeen is uitgerijpt en het sleutelbeen niet. Dat betekent dan dat vrouwen tussen de 15 en 32 jaar worden geschat en mannen tussen de 16 en 32 jaar. Er kan in dat geval geen uitspraak gedaan worden over minderjarigheid. De derde categorie is 'zeker wel mogelijk minderjarig', in het geval zowel het spaakbeen als het sleutelbeen niet volledig zijn uitgerijpt: dat betekent dat de man ten hoogste 20 jaar is en de vrouw ten hoogste 19 jaar oud.

Zorgaanbod voor minderjarige niet-EU mogelijke slachtoffers

De bescherming van minderjarige mogelijke slachtoffers van mensenhandel afkomstig uit niet-EU landen, zoals Bosnië en Herzegovina, schiet tekort door gebrek aan een passende opvangmogelijkheid. In de eerste fase van opvang zijn open jeugdzorginstellingen niet geschikt voor mogelijke slachtoffers van mensenhandel omdat zij de instellingen op eigen initiatief voortijdig kunnen verlaten; dit is ook de ervaring met de minderjarigen vanuit het project 13Oceans. Naast de open opvang is er in Nederland de beschermde opvang. De beschermde opvang wordt uitgevoerd door Jade Zorggroep en is gericht op alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) die bij aankomst in een Nederlands asielzoekers-aanmeldcentrum mogelijk kwetsbaar zijn voor uitbuiting. Amv's vormen echter een andere doelgroep dan de minderjarige vreemdelingen waar het project 13Oceans zich op richt.[18] Daarnaast hebben Fier en Kompaan en De Bocht een door het Ministerie van VWS, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en GGZ Nederland landelijk erkende functie voor de beschermde opvang van slachtoffers van mensenhandel in de leeftijd van 12 tot 23 jaar. Maar ook de beschermde opvang mag op eigen initiatief voortijdig worden verlaten. Voor minderjarigen is er in Nederland tevens de mogelijkheid tot gesloten jeugdzorg, gericht op bescherming, behandeling en re-integratie. Naar aanleiding van de bevindingen van het project 13Oceans heeft de RvdK in samenwerking met het LJ&R een intern protocol opgesteld (zie voetnoot 11) waarin het advies aan kinderrechters met betrekking tot deze doelgroep is verschoven van open naar gesloten opvang. Dankzij de voorlichting vanuit het project 13Oceans zijn kinderrechters beter doordrongen van de problematiek van het fenomeen criminele uitbuiting, waardoor ze, indien er geen zwaarwegende bezwaren zijn vanuit de zorg of de politie, in een eerder stadium overgaan tot gesloten plaatsing van de minderjarigen totdat de wettelijke vertegenwoordigers zich melden: "Het risico op verdwijning van de kinderen is dermate hoog dat een plaatsing in een gesloten accommodatie noodzakelijk is teneinde hen te beschermen tegen externe invloeden van de familie en te voorkomen dat zij aan de voor hen benodigde hulpverlening worden onttrokken." (Beschikking rechtbank C/09/511513/JE RK 16-1033, 7 juni 2016). Een plaatsing in een gesloten jeugdzorginstelling is tot op heden de best mogelijke oplossing om de mogelijke minderjarige slachtoffers een beschermde omgeving te bieden tijdens het strafrechtelijke onderzoek naar hun identiteit, de bestaande gezagsrelaties en mogelijke uitbuitingssituatie. Voor deze doelgroep is echter nog geen specialistisch zorgprogramma voor handen en ook uit gesloten instellingen zien de minderjarigen (onder druk van de criminele organisatie) kans om te ontsnappen; zie zaak X, Y en Z. Door gebrek aan ervaring met deze doelgroep is ook sprake geweest van andere onvolkomenheden rondom plaatsingen in jeugdzorginstellingen; het onterecht intrekken van signaleringen,[19] ongeoorloofd telefoongebruik door een minderjarige en het ongeautoriseerd delen van politie-informatie met een minderjarige door een medewerker van een jeugdzorginstelling. Het in de begeleidingscommissie bespreekbaar maken van deze gebeurtenissen heeft geleid tot meer inzicht in de overeenkomende belangen van de politie en de zorginstanties. Beide partijen zien de minderjarigen als mogelijke slachtoffers van mensenhandel en vinden dat zij als zodanig bescherming verlangen. De expertise die voor deze doelgroep benodigd is, moet door middel van een specialistisch opvang- en zorgprogramma

[18] Geen van de Bosnische minderjarigen uit het project 13Oceans is Nederland ingereisd als *alleenstaande* minderjarige vreemdeling; zij hebben asiel aangevraagd met zogezegde familieleden en/of hebben een familiare basis in Nederland. De minderjarigen zijn via een strafrechtelijk traject (naar aanleiding van aanhoudingen) in beeld gekomen bij de autoriteiten, niet via een vreemdelingentraject.

[19] Als een meisje door een jeugdzorginstelling bij de politie als vermist wordt opgegeven, word zij door de politie als vermist gesignaleerd. Indien ze niet binnen een bepaalde termijn terugkeert, kan ze niet meer bij de instelling terecht. Er volgt een uitschrijving uit de instelling en de signalering moet worden overgedragen aan de gecertificeerde instelling/voogd die verantwoordelijk voor haar is. Als dit niet gebeurt, wordt de signalering (onterecht) opgeheven terwijl de minderjarige nog steeds vermist is.

worden geconcentreerd zodat de noodzakelijke kwaliteit, zorg en bescherming kan worden geboden. Een goede samenwerking van alle betrokken partijen is bij de aanpak van de problematiek van groot belang. Zo is vanuit het project 13Oceans de voor de opsporing relevante informatie na (telefonische) gesprekken met/van de minderjarigen door de zorginstanties met de politie gedeeld, en heeft de politie de zorgpartners indien mogelijk in een vroegtijdig stadium betrokken bij en geïnformeerd over aanhoudingen of in het buitenland aangetroffen minderjarigen, zodat de opvang zo snel mogelijk kon worden geregeld. Dit heeft tot goede resultaten geleid. Bij het delen van vertrouwelijke informatie tussen alle partijen zijn de uitgangspunten van de matrix informatiedeling (zie bijlage 1) leidend geweest.

Zorg voor minderjarigen die naar het buitenland zijn verdwenen

Het opsporen van verdachten die minderjarigen aan het wettig gezag hebben onttrokken, heeft een dilemma opgeworpen dat uitgebreid ter sprake is gekomen in de begeleidingscommissie van het project 13Oceans: kunnen minderjarige mogelijke slachtoffers van uitbuiting die in het buitenland bij verdachten worden aangetroffen terug naar Nederland worden gebracht en zo ja, op welke grond?

Op grond van het Haags Kinderbeschermingsverdrag (HKBV) behouden de ouders in het geval van een ondertoezichtstelling (OTS) het gezag over woon- en verblijfplaats. In beginsel staat het hen vrij de woonplaats van hun kind te bepalen. Een Nederlandse OTS is over de landsgrenzen heen niet uitvoerbaar; er is geen wettelijke basis om de OTS af te dwingen in het buitenland. Na het vertrek van een onder toezicht gesteld kind uit Nederland kan de Centrale Autoriteit Internationale Kinderaangelegenheden (Ca) wel aan de Ca van het land waar het kind zich bevindt verzoeken een vergelijkende kinderbeschermingsmaatregel uit te spreken, waarna de Nederlandse kinderrechter de OTS kan beëindigen. Indien er sprake is van een OTS met een geëffectueerde machtiging uithuisplaatsing is de gecertificeerde instelling[20] waar de voogdij ligt bevoegd de verblijfplaats van het kind te bepalen. Als de ouders een uithuisgeplaatst kind meenemen naar het buitenland is er sprake van onttrekking aan het toezicht en ongeoorloofde overbrenging van het kind. De gecertificeerde instelling kan dan bij de Ca een verzoek tot teruggeleiding van het kind naar Nederland indienen. Een knelpunt hierbij is de termijn waarop door de Ca onderzoek wordt gedaan naar de situatie van de minderjarige in het buitenland; dit neemt veel tijd in beslag in vergelijking met de korte doorlooptijd van de kinderbeschermingsmaatregelen die door de Nederlandse kinderrechters worden uitgesproken.

Voor een formele procedure van teruggeleiding van een kind door de Ca was in zaak X geen tijd. De politie was door het opsporen van [redacted] op de hoogte van de verblijfplaats van enkele van haar kinderen en dankzij een intensieve samenwerking met de Dienst Terugkeer en Vertrek, het Nidos en het LJ&R hebben de autoriteiten zich kunnen inzetten voor een veilige terugkeer naar Nederland. Voor de vijf minderjarigen die in deze zaak terug naar Nederland zijn gebracht, heeft de rechter zich op grond van de Brussel IIbis Verordening bevoegd verklaard om de zaak te behandelen. Artikel 8 van de Brussel IIbis Verordening verleent rechtsmacht ten aanzien van de ouderlijke verantwoordelijkheid aan het land waar een kind de 'gewone verblijfplaats' heeft. De kinderrechter heeft betoogd dat de kinderen in meerdere landen hun verblijf hebben gehad, maar vooralsnog de meeste banden hebben met Nederland waar zij onder toezicht van een gecertificeerde instelling staan, waar autoriteiten voornemens zijn hen een 'beschermingsprogramma' aan te bieden in het kader van de aanpak van mensenhandel

art. 10.2.e

[20] Gecertificeerde instellingen zijn instellingen die van overheidswege gecertificeerd zijn om kinderbeschermingsmaatregelen en maatregelen in het kader van de jeugdreclassering te mogen uitvoeren.

en waar hun moeder strafrechtelijk zal worden vervolgd (Beschikking rechtbank C/09/511513/JE RK 16-1033, 7 juni 2016). Voor drie van de vijf kinderen stond nog een OTS open en heeft de kinderrechter een machtiging uithuisplaatsing uitgesproken. Voor de twee anderen art. 10.2.e was de OTS reeds verlopen. De kinderrechter heeft zich op basis van artikel 8 Brussel IIbis Verordering bevoegd verklaard om een voorlopige voogdijmaatregel – een OTS volstond niet, omdat de moeder in verband met haar detentie niet in het gezag kon voorzien (tijdelijke onbevoegdheid) – uit te spreken, zodat art. 10.2.e op basis van een OAT-signalering naar Nederland mochten worden geleid. Het feit dat de Nederlandse kinderrechter zich bevoegd heeft verklaard de zaak te behandelen en kinderbeschermingsmaatregelen heeft uitgesproken waaruit bleek dat de vijf kinderen in Nederland zouden worden opgevangen, is voor de Spaanse autoriteiten voldoende grond geweest om de minderjarigen aan Nederland over te dragen.

Indien de Nederlandse autoriteiten gezagsrecht hebben over een minderjarige vreemdeling, is daarmee niet gezegd dat de minderjarige ook *verblijfsrecht* in Nederland heeft. Zo hadden de minderjarigen in zaak X bij terugkeer uit Spanje geen verblijfsrecht meer omdat hun asielprocedure na het vertrek van art. 10.2.e uit Nederland was beëindigd. Zij hebben in Nederland tijdelijk verblijfsrecht gekregen onder de verblijfsregeling mensenhandel (B8/3-regeling)[21] en bevinden zich in de periode van bedenktijd. Van minderjarigen kan echter niet altijd worden verwacht dat zij (binnen drie maanden) aangifte doen. Het doen van aangifte kan erg belastend zijn, te meer als de verdachte familie betreft (loyaliteitsconflict), en dat is niet altijd in het belang van het kind. De Nationaal Rapporteur stelt dat de verblijfsregeling mensenhandel onvoldoende is toegespitst op minderjarigen (2015). Het verblijfsrecht dat uit de regeling voortvloeit, is gekoppeld aan de bereidheid van het slachtoffer om mee te werken aan het strafrechtelijk onderzoek, met twee uitzonderingsgronden: een ernstige bedreiging en/of medische of psychische beperking (artikel B8/3.1 Vreemdelingencirculaire 2000). UNICEF Nederland en Defence for Children bepleiten dat de uitzonderingsgrond 'minderjarigheid' hieraan moet worden toegevoegd (Kaandorp et al., 2013). Géén van de zogezegde minderjarige vreemdelingen in de zaken Y en Z heeft in Nederland tijdelijk verblijfsrecht gekregen onder de B8/3-regeling. Hoewel zij veelal naar aanleiding van een OAT-signalering of Dublin-claim (als meerderjarige) zijn overgedragen aan een ander Europees land of met onbekende bestemming een Nederlandse jeugdzorginstelling hebben verlaten, is het gezien het gebrek aan kennis en bewustzijn mogelijk dat enkele van hen ten onrechte niet zijn gewezen op het tijdelijk verblijfsrecht onder de verblijfsregeling mensenhandel. Het project 13Oceans heeft aangetoond dat het loont om de problematiek vanuit het mensenhandelperspectief te benaderen. Zo hebben art. 10.2.e art. 10.2.e (zaak X) nu tijdelijk verblijfsrecht in Nederland onder de verblijfsregeling mensenhandel en verlenen als getuige medewerking aan de strafrechtelijke onderzoeken van het project 13Oceans.

De beschreven problematiek rondom het verblijfsrecht, de opvang, zorg en begeleiding van de rondreizende minderjarige vreemdelingen maakt duidelijk dat deze groep een andere aanpak vereist dan de in Nederland gevestigde 'Generaal Pardongroep' uit de jaren zeventig, waar het landelijk programma 'Aanpak uitbuiting Roma-kinderen' (2012-2016) op gericht is (geweest).

[21] Deze verblijfsvergunning wordt steeds maximaal voor een jaar verleend en kan verlengd worden zolang het opsporingsonderzoek en de strafrechtelijke vervolging tegen de verdachten duurt. Als de strafzaak ten einde loopt, word de verblijfsvergunning beëindigd.

6. Conclusies en aanbevelingen

Het bestuurlijk signaal dat voor u ligt is opgesteld met het volgende tweeledige doel:
(1) het identificeren van structurele knelpunten en kwetsbaarheden met betrekking tot de signalering en aanpak van criminele uitbuiting van minderjarige vreemdelingen in het Nederlandse overheidsbeleid;
(2) de betrokken instanties laten delen in de kennis over de werkwijzen van de criminele organisaties.
De knelpunten en kwetsbaarheden in het overheidsbeleid zijn beschreven aan de hand van de barrières entree, documenten (identificatie) en huisvesting (opvang) van het barrièremodel mensenhandel. De conclusies en aanbevelingen worden in dit hoofdstuk per barrière besproken. Als algemene aanbeveling geldt dat het voor iedere barrière noodzakelijk is bewustwording van het fenomeen te bewerkstelligen, zowel op internationaal (Interpol, Europol, Eurojust en de Europese Commissie) als op nationaal niveau.

Entree

Criminele organisaties die zich schuldig maken aan uitbuiting van minderjarigen lijken gebruik te maken van kwetsbaarheden in de wet- en regelgeving rondom asielprocedures. De minderjarigen worden veelvuldig door Europa verplaatst, waar ze worden aangezet tot het plegen van delicten. Ten behoeve van (tijdelijk) verblijfsrecht wordt in verschillende landen asiel aangevraagd. Hierbij wordt ingespeeld op de regelgeving rondom de Dublin-claim door te verklaren dat het vertrek uit het vorige Europese land waar asiel is aangevraagd ten minste drie maanden geleden heeft plaatsgevonden. Ook wordt ingespeeld op de regelgeving rondom de EURODAC-database door te verklaren dat kinderen jonger zijn dan 14 jaar, waardoor het voor de autoriteiten niet mogelijk is om op basis van hun vingerafdrukken zicht te krijgen op de asielprocedures in Europa en de reisbewegingen van deze kinderen door Europa.

Aanbeveling

Het is van belang om ondermijning van het Europese toelatings- en asielbeleid door criminele organisaties tegen te gaan. art. 11.1

art. 11.1

Documenten (identificatie)

Bij politie, justitie, de RvdK en zorginstanties is sprake van onvoldoende kennis en bewustzijn van dat minderjarigen kunnen zijn aangezet tot strafbare gedragingen. Dit betekent dat mogelijk voorbij wordt gegaan aan het absoluut doorlaatverbod, op basis waarvan de verplichting bestaat om in te grijpen indien sprake is van een aanwijzing van mensenhandel, en het non-punishment beginsel, op basis waarvan plegers van strafbare feiten niet behoren te worden gestraft voor gedragingen die onder dwang zijn begaan. Naast onvoldoende kennis heeft het gebrek aan signalering van mogelijke slachtoffers van criminele uitbuiting ook te maken met de wijze waarop politieteams zijn ingericht en capaciteit is toegewezen. Zo is in zakkenrollersteams van de Nationale Politie geen capaciteit beschikbaar gesteld voor de analyse van aanhoudingen, camerabeelden en internationale politie-informatie met betrekking tot zakkenrollers. Het enkel toewijzen van analysecapaciteit aan zakkenrollersteams in de grote steden zal echter geen verschil maken nu bij een deel van de AVIMs strafrechtelijke onderzoeken naar mensenhandel blijven liggen in verband met de grote hoeveelheid werk die voortvloeit uit de vluchtelingenstroom en de keuzes die door regionale stuur- en weegploegen worden gemaakt. Op het moment van schrijven worden minderjarige vreemdelingen na een aanhouding nog vaak zonder

verificatie overgedragen aan een wettelijk vertegenwoordiger, omdat er geen capaciteit beschikbaar is voor onderzoek naar identiteit, verwantschap en slachtofferschap. Het advies vanuit het politieteam 13Oceans luidt om zogezegde minderjarige verdachten zonder (geldige) identiteitsdocumenten en/of zonder (vaste) woon- of verblijfplaats niet zonder meer mee te geven aan eventuele familieleden die zich melden, maar bij de minderjarigen een intakegesprek mensenhandel af te nemen en hen door een kinderrechter onder toezicht te laten stellen en in een gesloten jeugdzorginstelling te laten plaatsen tot aantoonbaar bekend is wie de wettelijke vertegenwoordigers zijn. Het is zeer moeilijk de minderjarigen te identificeren en zicht te krijgen op de rechtsgeldigheid van de opgegeven gezagsrelaties, zelfs indien sprake is van samenwerking met mogelijke landen van herkomst. Identiteitsonderzoek zoals DNA-verwantschapsonderzoek en radiologisch leeftijdsonderzoek kan hier uitkomst bieden, maar het leeftijdsonderzoek biedt niet altijd uitsluitsel over de meer- of minderjarigheid van de betrokkene. Het bewerkstelligen van kennis rondom criminele uitbuiting is een langdurig proces. De adviesrol die vanuit het project 13Oceans wordt ingenomen is tot op heden niet geborgd in de politieorganisatie.

Aanbevelingen

art. 11.1

Huisvesting (opvang)

De bescherming van minderjarige mogelijke slachtoffers van criminele uitbuiting afkomstig uit niet-EU landen, zoals Bosnië en Herzegovina, schiet tekort door gebrek aan een passende opvangmogelijkheid. Open en beschermde jeugdzorginstellingen zijn niet geschikt voor deze doelgroep, omdat dergelijke instellingen op eigen initiatief voortijdig kunnen worden verlaten. Tot op heden is een plaatsing in een gesloten jeugdzorginstelling de best mogelijke oplossing om de minderjarige mogelijke slachtoffers een beschermde omgeving te bieden tijdens het strafrechtelijke onderzoek naar hun identiteit, bestaande gezagsrelaties en mogelijke uitbuitingssituatie. Om deze minderjarigen de noodzakelijke kwaliteit, zorg en bescherming te kunnen bieden is de ontwikkeling van een specialistisch opvang- en zorgprogramma van belang, waarbij er veel is gelegen aan een goede samenwerking tussen de politie en zorginstanties. Voor het delen van vertrouwelijke informatie tussen de partijen is een matrix informatiedeling opgesteld.

Dankzij een intensieve samenwerking tussen de politie, het Nidos, het LJ&R en de Dienst Terugkeer en Vertrek zijn enkele minderjarige vreemdelingen die slachtoffer zijn geworden van criminele uitbuiting teruggebracht naar Nederland, nadat zij in het buitenland bij verdachten waren aangetroffen. Voor een formele procedure van een verzoek tot teruggeleiding van de kinderen door de Centrale Autoriteit Internationale Kinderaangelegenheden (Ca) was in deze zaak geen tijd. De Nederlandse kinderrechter had zich bevoegd verklaard om de zaak te behandelen op basis van artikel 8 van de Brussel IIbis

Verordening – dat rechtsmacht verleent ten aanzien van de ouderlijke verantwoordelijkheid aan het land waar een kind de 'gewone verblijfplaats' heeft – en had kinderbeschermingsmaatregelen uitgesproken waaruit bleek dat de minderjarigen in Nederland zouden worden opgevangen. Dit is voor de Spaanse autoriteiten voldoende grond geweest om naast de verdachten van mensenhandel ook de minderjarige slachtoffers aan Nederland over te dragen. Met het hebben van gezagsrecht is niet gezegd dat een minderjarige ook verblijfsrecht in Nederland heeft. Mogelijke slachtoffers van mensenhandel maken aanspraak op tijdelijk verblijfsrecht onder de verblijfsregeling mensenhandel. Hier wordt nog te weinig gebruik van gemaakt. Volgens de Nationaal Rapporteur is deze regeling ook onvoldoende toegespitst op minderjarigen; het verblijfsrecht is gekoppeld aan de bereidheid mee te werken aan het strafrechtelijk onderzoek, maar het doen van aangifte kan belastend zijn en dit is niet altijd in het belang van een kind.

Aanbevelingen

art. 11.1

art. 11.1

Geraadpleegde bronnen

Zaaksdossiers van het project 13Oceans

Internationale regelgeving

Verdrag inzake de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning, de tenuitvoerlegging en de samenwerking op het gebied van ouderlijke verantwoordelijkheid en maatregelen ter bescherming van kinderen, 's-Gravenhage, 19 oktober 1996, Trb. 197, 299 'Haags Kinderbeschermingsverdrag 1996'

Verordening (EG) Nr. 2201/2003 VAN DE RAAD van 27 november 2003 betreffende de bevoegdheid en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1347/2000 'Brussel libis Verordening'

Verordening nr. 2725/2000 van de Europese Raad van 11 december 2000 betreffende de instelling van Eurodac voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van de Overeenkomst van Dublin dan wel de Verordening (EG) nr. 343/2003

Literatuur

Kaandorp, M., Munk, J., Noten, T., Bosch, L., Witte, I. de, Vollebrecht, J., & Os, C. van (2013). *Een duurzame oplossing voor minderjarige buitenlandse slachtoffers mensenhandel. Beter Beschermd in de B8/3.* Leiden en Den Haag: Defence for Children en UNICEF Nederland.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2015). *Mensenhandel: Naar een kindgericht beschermingssysteem voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen.* Den Haag: Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2016). *Zicht op kwetsbaarheid. Een verkennend onderzoek naar de kwetsbaarheid van kinderen voor mensenhandel.* Den Haag: Nationaal Rapporteur.

Rechtbank beschikking

Beschikking Rechtbank Den Haag, Team Jeugd & Bopz, C/09/511513/JE RK 16-1033, 7 juni 2016.

Politie Intranet

Twee aanhoudingen voor kinderuitbuiting. Politie Intranet, 21 juni 2016.

Bijlage 1. Matrix informatiedeling

In onderstaande matrix staan de mogelijke rechtsgronden vermeld op basis waarvan de deelnemende partijen aan de 13Oceans begeleidingscommissie binnen casusverband informatie kunnen delen.[22] De grondslag voor deze informatie-uitwisseling is te vinden in de toepasselijke wet- en regelgeving.

verstrekkende partijen/instanties	ontvangende partijen/ instanties											
	OM/LP	NP	ISZW-DO	AVIM	EMM/ EVIM	NIDOS	LJ&R	Com	RM	RvdK	V&J	FIER
Openbaar Ministerie /Landelijk Parket		A	A	A	A	F	F	F	M	F,Q	F	F
Nationale Politie	C		D	D	D	E,K,I**	E,K,I**	H**	M	E,J**	E,N**	E**
Inspectie SZW Directie Opsporing	C	D		D	D	E,K**	E,K,**	H**	M	E**	E **	E**
Afdeling Vreemdelingenpolitie Identiteit en Mensenhandel	C	D	D		D	E,K,I**	E,K,I**	H**	M	E,J**	E,N**	E**
Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel/Expertisecentrum Vreemdelingenpolitie Identificatie en Mensenhandel	C	D	D	D		E,K,I**	E,K,I**	H**	M	E,J**	E,N**	E**
Stichting NIDOS	B,L*	B,L*	B,L*	B,L*	B,L*		P	L	L	L,Q	L	P
Stichting Leger des Heils Jeugdbescherming & Reclassering	B,L*	B,L*	B,L*	B,L*	B,L*	P		L	L	L,Q	L	P
Stichting Comensha	B,L*	B,L*	B,L*	B,L*	B,L*	L	L		L	L,Q	L	L
Rapporteur Mensenhandel	R	R	R	R	R	R	R	R		R	R	R
Raad voor de Kinderbescherming	B,L*	B,L*	B,L*	B,L*	B,L*	L	L	L	L		L	L
Ministerie van Veiligheid en Justitie	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L,Q		L
FIER	B,L*	B,L*	B,L*	B,L*	B,L*	G	G	L	L	Q	L	

A Art. 39e Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens

B Artt. 126nd/nf Wetboek van Strafvordering

C Art. 16 lid 1 sub b Wet politiegegevens

D Art. 15 Wet politiegegevens

E Art. 20 Wet politiegegevens

F Art. 39f Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens i.v.m. aanwijzing Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens tenzij contra indicatie (Stcrt. 2013, 32596)

G Artikel 7.3.11 lid 4 Jeugdwet

H Art. 18 lid 1 Wet politiegegevens i.v.m. art. 4:2 lid 1 sub b onder 3 Besluit politiegegevens

I Art. 18 lid 1 Wet politiegegevens i.v.m. art. 4:2 lid 1 sub i Besluit politiegegevens

J Art. 18 lid 1 Wet politiegegevens i.v.m. art. 4:2 lid 1 sub j Besluit politiegegevens

K Art. 18 lid 1 Wet politiegegevens i.v.m. art. 4:2 lid 1 sub n Besluit politiegegevens.
NB. Voor zover Nidos of LJ&R een voogdijmaatregel heeft over de desbetreffende minderjarige. Deze grondslag kan niet worden gebruikt als de minderjarige 'enkel' onder toezicht staat van Nidos of LJ&R (dan is geen sprake van 'treden in rechten van').

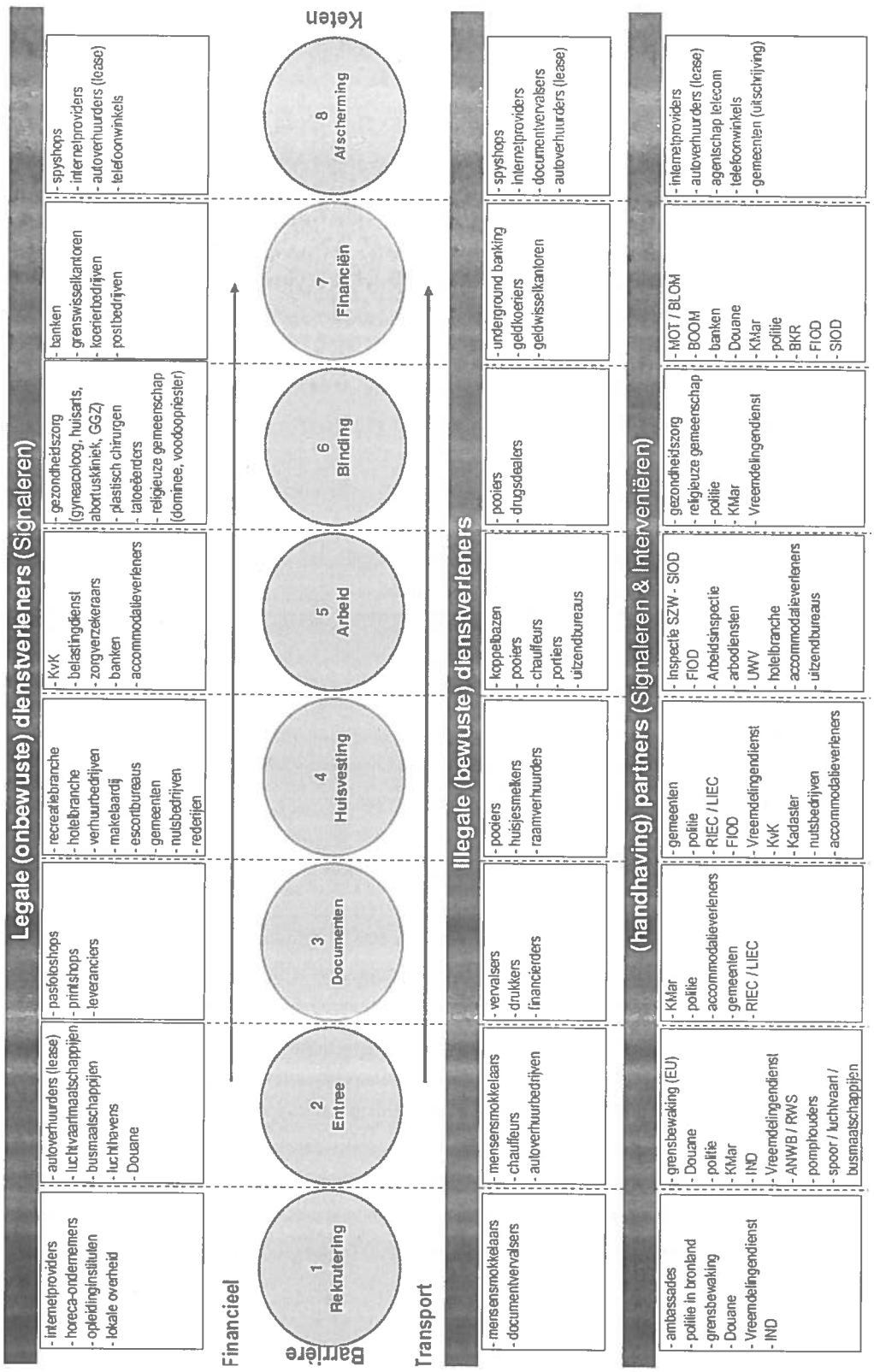
L Art. 8 c, e, f Wet bescherming persoonsgegevens

M Art. 7 lid 1 Wet politie gegevens i.v.m. verplichting o.g.v. Wet Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen Kinderen

[22] Op het moment van schrijven zullen het Ministerie van VenJ en de gemeente Amsterdam nog input aan de matrix leveren.

N	Art. 18 lid 1 Wet politiegegevens i.v.m. art. 4:2 lid 1 sub k Besluit politiegegevens
P	Art. 7.3.11 lid 1 en 2 Jeugdwet
Q	Art. 1:240 Burgerlijk Wetboek
R	Art. 5c en/of 7 lid 2 Wet Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen Kinderen
*	Op eigen initiatief
**	Alleen artikel 8 en 13 politiegegevens

Bij de informatie-uitwisseling worden onderstaande uitgangspunten in acht genomen:

(1) Partijen mogen alleen gegevens verwerken (waaronder: mondeling uitwisselen) voor een welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd gemeenschappelijk doeleinde;
(2) De deelnemende partners zijn onder te verdelen in kernpartners en zogenaamde schilpartners. De schilpartners nemen afhankelijk van de casus deel aan het overleg.
(3) Medische en strafrechtelijke persoonsgegevens mogen alleen uitgewisseld worden als de Wbp en andere wetgeving dat uitdrukkelijk toestaat, zoals voor uitoefening van de politietaak, hulpverlening of strafrechtspleging. Voor de zorg/hulpverlening geldt het beroepsgeheim, voor de politie geldt dat zij in beginsel geen informatie mag delen zonder toestemming van de teamleider en (zaaks)officier van justitie i.v.m. belangen van opsporing en vervolging.
(4) De verstrekkende en ontvangende partijen hebben een eigen verantwoordelijkheid in het bepalen of gegevens verstrekt kunnen worden (bijv. doorbreken beroepsgeheim) en of de gegevens rechtmatig zijn verkregen en kunnen worden gebruikt.
(5) Bij verstrekking geldt altijd een belangenafweging; het belang van de partner om de informatie te ontvangen ten opzichte van de belangen van opsporing/vervolging en het belang van de bescherming van de persoonlijk levenssfeer van betrokkene(n).
(6) Bij deze belangenafweging dienen de beginselen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit te worden betrokken: uitgangspunt moet zijn dat niet meer wordt verstrekt dan nodig is voor het doel van de verstrekking (*need to know vs nice to know*). Soms betekent dit dat partijen slechts aangeven of een persoon bij hun bekend is. Bij verstrekking van inhoudelijke informatie moet gehandeld moet worden op de minst (op de privacy) inbreukmakende wijze. Probeer zoveel mogelijk gegevens te anonimiseren, irrelevante delen (of informatie die op derden ziet) weg te laten of een samenvatting te gegeven.
(7) De verstrekkende (keten)partner blijft altijd eigenaar van de ingebrachte informatie. Zonder toestemming informatie van een ketenpartner verstrekken aan een derde is strikt verboden. Het is raadzaam om alle partners een geheimhoudingsverklaring te laten tekenen.
(8) Consequenties van onrechtmatige gegevensverwerking: de Autoriteit Bescherming Persoonsgegevens fungeert als "privacywaakhond", zij houdt toezicht op de naleving van wetten die het gebruik van persoonsgegevens regelen en deelt waar nodig boetes uit. Verder kan onrechtmatige informatievergaring in de opsporing strafvorderlijke consequenties hebben.

Bijlage 2. Barrièremodel mensenhandel