



Vreemdelingenbeleid en de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel in Caribisch Nederland

Een vervolgonderzoek naar de opvolging van de aanbevelingen uit de rapporten 'Vreemdelingenbeleid (2017)' en 'de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel (2019)'.

Vreemdelingenbeleid en de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel in Caribisch Nederland

Een vervolgonderzoek naar de opvolging van de aanbevelingen uit de rapporten 'Vreemdelingenbeleid (2017)' en 'de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel (2019)'.

Raad voor de rechtshandhaving,
december 2023

Inhoudsopgave

Afkortingenlijst	6
Voorwoord	7
Samenvatting en aanbevelingen	8
1 Opvolging aanbevelingen vreemdelingenbeleid	8
1.1 Ketenoverleg en ketencoördinator	8
1.2 Informatie-uitwisseling	8
1.3 Vreemdelingentoezicht	8
1.4 Visie op vreemdelingenbeleid	8
2 Opvolging aanbevelingen mensenhandel en mensensmokkel	9
2.1 Aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel	9
2.2 Bewustwording in de samenleving	9
2.3 Kennis over mensenhandel bij de ketenpartners	9
2.4 Multidisciplinaire controles	10
2.5 Grenstoezicht	10
2.6 Landelijk coördinator mensenhandel en mensensmokkel	10
2.7 Wetgeving	10
3 Sturing	10
4 Schematisch overzicht opvolging aanbevelingen	11
5 Overkoepelend beeld/beantwoording centrale onderzoeksvraag	12
6 Aanbevelingen	13
1 Inleiding	16
1.1 Onderzoeken Raad	16
1.2 Aanleiding	16
1.2.1 Rapport 'Vreemdelingenbeleid Caribisch Nederland' (2017)	17
1.2.2 Rapport 'de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel' (2019)	17
1.3 Doelstelling en onderzoeksvraag	18
1.4 Toetsingskader	19
1.5 Betrokken organisaties	19
1.6 Aanpak onderzoek	19
1.7 Leeswijzer	20
2 Vreemdelingenbeleid	21
2.1 Ketenoverleg en ketencoördinator	21
2.1.1 Aanbevelingen 2017 en beleidsreactie	21
2.1.2 Stand van zaken 2023	21
2.1.3 Beoordeling	23
2.2 Informatie-uitwisseling	23
2.2.1 Aanbeveling 2017 en beleidsreactie	23
2.2.2 Stand van zaken 2023	23
2.2.3 Beoordeling	25
2.3 Vreemdelingentoezicht	25

2.3.1 Aanbeveling 2017 en beleidsreactie.....	25
2.3.2 Stand van zaken 2023.....	25
2.3.3 Beoordeling	27
2.4 Visie op vreemdelingenbeleid	27
2.4.1 Aanbeveling 2017 en beleidsreactie.....	27
2.4.2 Stand van zaken 2023.....	27
2.4.2 Beoordeling	28
3 Aanpak van mensenhandel en mensensmokkel.....	29
3.1 Aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel	29
3.1.1 Aanbevelingen 2019 en beleidsreactie	29
3.1.2 Stand van zaken 2023.....	30
3.1.3 Beoordeling	33
3.2 Bewustwording in de samenleving	35
3.2.1 Aanbeveling 2019 en beleidsreactie.....	35
3.2.2 Stand van zaken 2023.....	35
3.2.3 Beoordeling	36
3.3 Kennis over mensenhandel bij de ketenpartners	36
3.3.1 Aanbeveling 2019 en beleidsreactie.....	36
3.3.2 Stand van zaken 2023.....	37
3.3.3 Beoordeling	38
3.4 Multidisciplinaire controles	38
3.4.1 Aanbeveling 2019 en beleidsreactie.....	38
3.4.2 Stand van zaken 2023.....	38
3.4.3 Beoordeling	39
3.5 Grenstoezicht	40
3.5.1 Aanbeveling 2019 en beleidsreactie.....	40
3.5.2 Stand van zaken 2023.....	40
3.5.3 Beoordeling	43
3.6 Landelijk coördinator mensenhandel	43
3.6.1 Aanbeveling 2019 en beleidsreactie.....	43
3.6.2 Stand van zaken 2023.....	44
3.6.3 Beoordeling	44
3.7 Wetgeving.....	44
3.7.1 Aanbeveling 2019 en beleidsreactie.....	44
3.7.2 Stand van zaken 2023.....	45
3.7.3 Beoordeling	46
4 Sturing.....	47
4.1 JenV.....	47
4.2 Korpsbeheerder	48
4.3 KPCN.....	48
4.4 Beoordeling.....	49

5 Overkoepelend beeld en nieuwe aanbevelingen	50
5.1 Beantwoording deelvragen	50
5.2 Beantwoording centrale onderzoeksvraag: hoofdconclusies	50
5.3 Aanbevelingen	52
Bijlage 1: beleidsreactie op rapport Vreemdelingenbeleid	55
Bijlage 2: beleidsreactie op rapport aanpak van mensenhandel en mensensmokkel	58
Bijlage 3: Overzicht geïnterviewde functionarissen	64

Afkortingenlijst

API	Advance passenger information
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
CN	Caribisch Nederland
CMMA	Coördinatiecentrum mensenhandel en mensensmokkel (Aruba)
Comensha	Coördinatiecentrum voor mensenhandel (Nederland)
DMB	Directie Migratie Beleid
DGRR	Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
DGPenV	Directoraat-Generaal Politie en Veiligheidsregio's
DRC	Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding
IND CN	Immigratie- en Naturalisatiedienst Caribisch Nederland
JenV	Justitie en Veiligheid
JICN	Justitiële Inrichting Caribisch Nederland
KPCN	Korps Politie Caribisch Nederland
KMar	Koninklijke marechaussee
MoU	Memorandum of Understanding
MMHB	Multidisciplinaire Maritieme Hub Bonaire
OM BES	Openbaar ministerie Bonaire, Sint Eustatius en Saba
RST	Recherche samenwerkingsteam
SBIR	Stichting Beheer ICT Rechtshandhaving
SZW CN	Sociale Zaken en Werkgelegenheid Caribisch Nederland

Voorwoord

Dit inspectierapport gaat over de opvolging van de aanbevelingen die de Raad voor de rechtshandhaving heeft gedaan op het terrein van het vreemdelingenbeleid (rapport 2017) en de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel in Caribisch Nederland (rapport 2019). De Raad deed die aanbevelingen om de uitvoering van het vreemdelingenbeleid en de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel te verbeteren. Beide thema's hangen met elkaar samen en de vreemdelingenketen speelt in de aanpak en uitvoering daarvan een belangrijke rol. Mensenhandel en mensensmokkel zijn bovendien ernstige misdrijven met een grote impact op slachtoffers en de maatschappij.

In dit rapport is te lezen dat de samenwerking in de vreemdelingenketen in Caribisch Nederland sinds 2017 verbeterd is. De in 2021 aangestelde ketencoördinator vervult een sleutelrol in het integrale denken én doen. De aanpak van mensenhandel en mensensmokkel schiet op onderdelen echter nog steeds tekort. Zo ontbreekt - net als in 2019 - nog steeds een integraal zicht op de aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel. En daarmee ook zicht op (potentiële) slachtoffers. De toerusting van de organisaties in de vreemdelingenketen staat daarnaast in toenemende mate onder druk en dat belemmert ook de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel. De Raad vroeg hier in de Staat van de rechtshandhaving voor Caribisch Nederland over 2022 al aandacht voor. De resultaten van dit onderzoek benadrukken dit beeld ook nu nog.

De minister van Justitie en Veiligheid is verantwoordelijk voor het scheppen van de juiste randvoorwaarden zodat de uitvoeringsorganisaties, in het bijzonder het Korps Politie Caribisch Nederland en de Koninklijke Marechaussee, in staat zijn en blijven om gemaakte afspraken over de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel in Caribisch Nederland uit te voeren en verder te professionaliseren. *'De bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel staat hoog op de agenda van Nederland'*, zo geeft de minister van Justitie en Veiligheid in de periodieke rapportage *'Inzet rechtshandhaving Cariben'* eerder dit jaar aan.¹ De Raad gaat er daarom van uit dat de minister van Justitie en Veiligheid met de uitvoeringsorganisaties op de kortst mogelijke termijn aan de slag gaat met de opvolging van de aanbevelingen uit dit inspectierapport.

Ten slotte wil de Raad iedereen die een bijdrage heeft geleverd aan dit onderzoek daarvoor bedanken.

DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

E.R.A. Morillo, voorzitter

M.R. Clarinda

M.I. Koelewijn

¹ 4 april 2023, kenmerk 4411397.

Samenvatting en aanbevelingen

De Raad voor de rechtshandhaving heeft onderzocht in hoeverre opvolging is gegeven aan de aanbevelingen uit twee inspectierapporten: vreemdelingenbeleid (2017) en de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel (2019). De centrale onderzoeksvraag voor dit inspectieonderzoek luidt als volgt: In hoeverre is opvolging gegeven aan de aanbevelingen uit de rapporten over vreemdelingenbeleid (2017) en de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel (2019)?

1 Opvolging aanbevelingen vreemdelingenbeleid

De Raad bracht in 2017 een rapport uit over de toepassing van het vreemdelingenbeleid in Caribisch Nederland. In dat rapport deed de Raad vijf aanbevelingen aan de minister van Veiligheid en Justitie.

1.1 Ketenoverleg en ketencoördinator

De aanbevelingen om het ketenoverleg te evalueren en een ketencoördinator aan te stellen zijn opgevolgd. Het functioneren van het ketenoverleg is sindsdien sterk verbeterd. De in 2021 aangestelde ketencoördinator speelt daarin een sleutelrol. Het nut en de noodzaak van die functie staat buiten kijf. Daarom juicht de Raad de beslissing van het ministerie van JenV om deze functie te borgen toe. De Raad beschouwt het functioneren van de vreemdelingenketen in CN als een *good practice* voor hoe je als keten invulling aan het begrip samenwerking kan geven.

1.2 Informatie-uitwisseling

De aanbeveling om een plan van aanpak te maken voor de oplossing van de knelpunten rond de informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners is opgevolgd. De informatie wordt echter nog onvoldoende actief gedeeld en samengebracht. Daardoor is nog geen sprake van een integraal beeld op basis waarvan de vreemdelingenketen gerichter keuzes kan maken, bijvoorbeeld op het gebied van vreemdelingentoezicht. Een *dashboard* daarvoor is in ontwikkeling en is naar verwachting in 2024 gereed voor gebruik. Convenanten tussen ketenpartners over informatie-uitwisseling in Caribisch Nederland zijn eveneens in ontwikkeling.

1.3 Vreemdelingentoezicht

De intensivering van de samenwerking tussen de KMar en het KPCN bij het vreemdelingentoezicht is niet gerealiseerd. Die aanbeveling is niet opgevolgd. De afspraken waar de staatssecretaris naar verwijst in de beleidsreactie uit 2017 zijn werkafspraken tussen meerdere partners. De intensivering van vreemdelingentoezicht maakt daar geen onderdeel van uit.

Zowel het KPCN als de KMar geven daarnaast aan niet voldoende toegerust te zijn voor het uitvoeren van de wettelijke taken van het vreemdelingentoezicht. De financiering voor personele uitbreiding ontbreekt tot op heden. De minister van JenV heeft de verantwoordelijkheid om te zorgen dat het KPCN en de KMar voldoende toegerust zijn om hun wettelijke taken op het terrein van vreemdelingentoezicht op Bonaire, Sint Eustatius en Saba uit te kunnen voeren.

1.4 Visie op vreemdelingenbeleid

Toezicht en handhaving dienen het sluitstuk te zijn van beleid dat is gebaseerd op een integrale visie op migratie. Het ministerie van JenV zet samen met de openbare lichamen concrete stappen om zo'n visie te ontwikkelen. De aanbeveling is daarmee opgevolgd. Echter, de visie is nog niet vastgesteld en

ontbreekt dus nog steeds. Een integrale visie op migratie is namelijk allesbepalend en randvoorwaardelijk om een bestendige toerusting en taakuitvoering te organiseren.

2 Opvolging aanbevelingen mensenhandel en mensensmokkel

De Raad bracht in 2019 een rapport uit over de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel in CN. In dat rapport deed de Raad acht aanbevelingen aan de minister van Justitie en Veiligheid.

2.1 Aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel

Implementatie themaregister door KPCN

De aanbeveling aan het KPCN om de implementatie van het themaregister voortvarender ter hand te nemen is deels opgevolgd. Ofschoon het KPCN informatiesessies heeft gehouden over de opzet en werking van het register, ontbreekt het aan duidelijke afspraken met de ketenpartners daarover. Informatie van zowel het KPCN zelf als van diverse ketenpartners ontbreekt in het themaregister. De registratiediscipline binnen het KPCN is daarbij een blijvend punt van zorg. Ook ontbreekt het intern binnen het korps nog steeds aan bewustwording waardoor signalen van mensenhandel en mensensmokkel niet herkend en dus ook niet geregistreerd worden. Toegezegde evaluaties over de resultaten van themaverwerking zijn niet door het KPCN met de ketenpartners uitgevoerd. Sturing daarop door zowel de korpsleiding als het ministerie van JenV ontbreekt. Het KPCN heeft geen verantwoording afgelegd over de voortgang van de implementatie van het themaregister.

Ontwikkeling informatieorganisatie en informatiepositie KPCN & interregionale en internationale informatiepositie

De aanbeveling over de toerusting van de informatie-organisatie van het KPCN om zodoende een informatiepositie op te bouwen op het terrein van mensenhandel en mensensmokkel, is niet opgevolgd. De informatieorganisatie is afgelopen jaren uitgebreid en verder opgebouwd. Het beoogde resultaat, het opbouwen van een informatiepositie, is echter nog lang niet bereikt. Een ketenbrede analyse van de informatie ontbreekt. Net als in 2019 bestaat nog steeds geen ketenbreed/integraal zicht op de aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel in CN.

De aanbeveling over het opbouwen van een interregionale en internationale informatiepositie op het gebied van mensenhandel en mensensmokkel is niet opgevolgd. Deze informatiepositie ontbreekt. De Raad constateert tegelijkertijd dat wel stappen zijn gezet om de interinsulaire samenwerking tussen CN, Aruba, Sint Maarten en Curaçao te intensiveren. Dit heeft bijvoorbeeld in 2022 geleid tot een plan van aanpak om te komen tot gezamenlijke informatieverwerking. De concrete resultaten daarvan moeten worden afgewacht.

2.2 Bewustwording in de samenleving

De aanbeveling om doorlopend aandacht te besteden aan preventie van mensenhandel is niet opgevolgd, terwijl dit van groot belang is om de bewustwording over de ernst van dit misdrijf in de samenlevingen van CN te vergroten. Dit staat los van ieders inzet voor de ondernomen (jaarlijkse) initiatieven op de dag tegen mensenhandel. De Raad is van oordeel dat de rijksoverheid meer had kunnen en moeten doen om het maatschappelijk debat hierover aan te jagen.

2.3 Kennis over mensenhandel bij de ketenpartners

De aanbeveling om de opbouw van kennis te intensiveren en te borgen is deels opgevolgd. Sinds 2022 zijn er op Bonaire zichtbare en concrete stappen op dit terrein gezet, zoals ketenbrede cursussen. Op Sint Eustatius en Saba nog niet. Het behouden van opgedane kennis is echter niet binnen de betrokken organisaties geborgd. Het is van belang dat opgedane kennis op peil blijft.

2.4 Multidisciplinaire controles

De aanbeveling dat het KPCN zijn regierol ten aanzien van de organisatie van de controles vervult, de opzet en resultaten daarvan gedetailleerd vastlegt en centraal overzicht houdt, is niet opgevolgd. De door de minister aangekondigde evaluaties per kwartaal over de resultaten van de controles zijn niet uitgevoerd.

De afspraak dat het KPCN het initiatief neemt bij multidisciplinaire controles dateert van 2017. Intussen is binnen de vreemdelingenketen afgesproken dat alle ketenpartners het initiatief kunnen nemen voor gezamenlijke controles. Dat ligt dus niet meer alleen bij het KPCN. Dat signalen van mensenhandel en mensensmokkel bij controles gedetailleerd worden vastgelegd en in het themaregister verwerkt worden, is naar het oordeel van de Raad een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de vreemdelingenketen. Dit behoeft nadrukkelijk verbetering.

2.5 Grenstoezicht

De aanbeveling op het terrein van grenstoezicht is deels opgevolgd. Zo leveren luchtvaartmaatschappijen passagiersinformatie² aan bij de KMar, waardoor die zich beter kan richten op specifieke controles van reizigers. Nog niet alle luchtvaartmaatschappijen leveren deze informatie echter aan. Ook zijn de walradars op Bonaire vervangen en de kustwacht voert rondom Saba en Sint Eustatius regelmatig maritieme patrouilles uit. Op Bonaire is een multidisciplinaire maritieme hub (MMHB) gecreëerd en zijn vaartuigen aangeschaft. Er bestaat nog onduidelijkheid over de integrale sturing op de uitvoering van maritieme patrouilles in het kader van de MMHB en de te behalen resultaten.

De Raad constateert echter ook een groot knelpunt in het fysieke grenstoezicht door de KMar. De KMar geeft zelf aan onvoldoende personele capaciteit te hebben om deze wettelijke taak in CN uit te kunnen voeren, laat staan om een impuls te geven aan het bestrijden van mensenhandel en mensensmokkel. De claim van de KMar tot uitbreiding is door het ministerie van JenV tot op heden niet toegewezen. De Raad constateert dat de capaciteit van de KMar in Curaçao, Aruba en Sint Maarten uitgebreid is. Naar het oordeel van de Raad dient de claim tot uitbreiding in CN ook met de nodige prioriteit toegewezen te worden.

2.6 Landelijk coördinator mensenhandel en mensensmokkel

De voormalige liaison van JenV was tevens landelijk coördinator mensenhandel en mensensmokkel voor wat betreft CN. De aanbeveling dat deze functionaris -gelet op diens andere taken- in staat blijft om zijn/haar taak ten aanzien van de afspraken uit het Memorandum of Understanding (MoU) over de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel uit te kunnen voeren, is niet meer van toepassing. De functie van landencoördinator is sinds 2021 niet meer belegd bij de liaison, maar bij twee functionarissen in Den Haag. De ketencoördinator in CN ondersteunt hen daarbij.

2.7 Wetgeving

De aanbeveling over de evaluatie van de wetgeving (strafrecht en strafvordering) is opgevolgd. Dit heeft onder meer geresulteerd in verhoging van de strafmaxima voor mensenhandel. Op het terrein van strafprocesrecht heeft dit nog niet geleid tot het in werking treden van nieuwe wetten. Dit (parlementair) proces duurt naar verwachting nog enkele jaren.

3 Sturing

Zowel het ministerie van JenV als de korpsbeheerder sturen op de opvolging van de aanbevelingen van de Raad. Onder meer door maatregelen aan te kondigen in de betreffende reacties op de

² Genaamd 'API': *advance passenger information*.

aanbevelingen van de Raad en die te communiceren met de uitvoeringsorganisaties in CN. De resultaten van dit onderzoek tonen tegelijkertijd aan dat die sturing op onderdelen verbetering behoeft.

In 2021 is tussen het KPCN en de korpsbeheerder een sturingsproces ingericht om (onder meer) de opvolging van aanbevelingen van de Raad en de toezeggingen daarover van de minister van JenV te monitoren. Echter, het daadwerkelijk effectueren van de sturing moet verbeterd worden.

De resultaten van dit onderzoek nopen niet alleen tot het aankondigen van nieuwe verbetermaatregelen, maar vooral tot effectuering van de sturing daarop. Zo dient de korpsbeheerder - in afstemming met de betrokken beleidsdirectie - navolgbare en meetbare afspraken met het KPCN te maken over wat precies van het korps verwacht wordt in de opvolging van de aanbevelingen, de toezeggingen van de minister van JenV daarover en binnen welke termijn. De korpsleiding dient ten slotte de interne sturingsverantwoordelijkheid nadrukkelijker vorm te geven.

4 Schematisch overzicht opvolging aanbevelingen

De Raad heeft de stand van zaken ten aanzien van de opvolging van zijn aanbevelingen uit de twee rapporten verwerkt in een tabel:³

AANBEVELINGEN	OORDEEL
Vreemdelingenbeleid (2017)	
1. Evalueer het ketenoverleg	Opgevolgd
2. Maak plan van aanpak m.b.t. informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners	Opgevolgd
3. Stel een ketenondersteuner aan	Opgevolgd
4. Bezie mogelijkheid van intensivering samenwerking KPCN en KMar bij vreemdelingentoezicht	Niet opgevolgd
5. Treedt in overleg met de openbare lichamen over de ontwikkeling van integrale visies op migratie	Opgevolgd
Aanpak van mensenhandel en mensensmokkel (2019)	
1. Bevorder implementatie themaregister door KPCN	Deels opgevolgd
2a. Ontwikkeling informatieorganisatie KPCN en opbouwen informatiepositie KPCN met behulp van themaregister	Niet opgevolgd
2b. Opbouwen interregionale en internationale informatiepositie	
3. Doorlopend aandacht voor preventie	Niet opgevolgd
4. Intensiveer opbouw kennis en borg dit	Deels opgevolgd
5. Regie op multidisciplinaire controles	Niet opgevolgd
6. Bepaal of specifieke afspraken m.b.t. grenstoezicht nodig zijn in relatie tot aanpak van mensensmokkel. Intensiveer grenstoezicht rondom kustlijn Bonaire	Deels opgevolgd
7. Zorg dat landelijk coördinator mensenhandel en mensensmokkel in staat blijft om zijn/haar taak t.a.v. het MoU ⁴ uit te kunnen voeren	Niet meer van toepassing in 2023

³ Dit overzicht biedt een globaal beeld. Voor het precieze beeld verwijst de Raad naar de tekst van dit inspectierapport.

⁴ Memorandum of Understanding van samenwerking ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel. In het MoU hebben Nederland, Curaçao, Sint Maarten en Aruba afspraken met elkaar gemaakt over samenwerking ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel

8. Streef ernaar de wetboeken van Sr en Sv periodiek te evalueren en waar nodig te actualiseren

Opgevolgd

5 Overkoepelend beeld/beantwoording centrale onderzoeksvraag

Hoofdconclusie 1: Functioneren vreemdelingenketen Caribisch Nederland sterk verbeterd.

Vier van de vijf aanbevelingen opgevolgd

De Raad concludeert dat met betrekking tot vreemdelingenbeleid vier van de vijf aanbevelingen zijn opgevolgd. Het ketenoverleg is geëvalueerd, de informatie-uitwisseling binnen de vreemdelingenketen is verbeterd, in 2021 is een ketencoördinator aangesteld en een integrale visie over migratiebeleid is in ontwikkeling.

De Raad is van oordeel dat de samenwerking in de vreemdelingenketen, inclusief het functioneren van het ketenoverleg, mede door het aanstellen van een ketencoördinator in 2021, sterk is verbeterd. Het beoogde resultaat is daarmee bereikt.

De aanbeveling over de informatie-uitwisseling is met het opstellen van een plan weliswaar opgevolgd, het beoogde resultaat is nog niet bereikt. De informatie wordt nog onvoldoende actief samengebracht. Daardoor is nog geen sprake van een integraal beeld op basis waarvan de vreemdelingenketen gerichter keuzes kan maken, bijvoorbeeld op het gebied van vreemdelingentoezicht. Een *dashboard* daarvoor is in ontwikkeling.

Een integrale visie op migratiebeleid voor CN is weliswaar in ontwikkeling, echter van een vastgestelde visie is nog geen sprake. Het beoogde resultaat is dus nog niet bereikt.

Eén aanbeveling niet opgevolgd

De samenwerking tussen de KMar en het KPCN bij het vreemdelingentoezicht is niet geïntensiveerd. Het beoogde resultaat is niet bereikt. Beide organisaties geven bovendien aan niet voldoende toegerust te zijn voor het vreemdelingentoezicht. Dat beide organisaties voldoende toegerust moeten zijn voor de uitvoering van deze wettelijke taak behoeft volgens de Raad geen betoog.

Hoofdconclusie 2: Aanpak van mensenhandel en mensensmokkel in CN schiet op onderdelen (nog steeds) tekort.

Eén van de acht aanbevelingen is opgevolgd; één aanbeveling is niet meer van toepassing

De Raad concludeert dat slechts één van de acht aanbevelingen is opgevolgd. De evaluatie van de wetgeving in CN is nagestreefd en heeft geleid tot aanpassingen. Het beoogde resultaat is daarmee bereikt. De aanbeveling over de landencoördinator is niet meer van toepassing omdat die (neven)functie intussen elders is belegd.

Drie aanbevelingen zijn niet opgevolgd

1) Het KPCN beschikt nog niet over een (ketenbreed) opgebouwde informatiepositie op het terrein van mensenhandel en mensensmokkel. Daardoor ontbreekt - net als in 2019 - een integraal beeld over de aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel in CN. Een interregionaal en internationaal beeld over de aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel ontbreekt eveneens.

2) Het KPCN heeft zijn regierol ten aanzien van multidisciplinaire controles niet vervuld. Toegezegde evaluaties over de resultaten van de multidisciplinaire controles met het oog op eventuele signalen van mensenhandel en mensensmokkel zijn niet uitgevoerd. De sturing daarop vanuit de korpsleiding en de korpsbeheerder ontbrak.

3) De vreemdelingenketen in CN heeft in de afgelopen jaren geen doorlopende aandacht besteed aan de preventie van mensenhandel, terwijl dit van belang is om de bewustwording ten aanzien van de ernst van dit misdrijf in de samenleving van CN te vergroten.

Drie aanbevelingen zijn deels opgevolgd

1) Het KPCN heeft in 2020 aandacht besteed aan de implementatie van het themaregister. Duidelijke afspraken over het aanleveren van signalen zowel vanuit het korps zelf als de betrokken partners, én de opvolging daarvan, zijn echter niet vastgelegd. Toegezegde maandelijkse evaluaties over de nakoming van afspraken over het themaregister zijn niet uitgevoerd. Sturing daarop ontbrak. Het themaregister bevat beperkte informatie die niet in onderlinge samenhang geduid en geanalyseerd is. Daarmee is het beoogde doel, ketenbreed zicht krijgen op aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel, niet bereikt.

2) De aanbeveling over het opbouwen van kennis is eveneens deels opgevolgd. Met name sinds 2022 is op Bonaire actief en ketenbreed geïnvesteerd in het vergroten van kennis ten aanzien van mensenhandel bij de betrokken partners. Het opbouwen van kennis is echter nog niet door de betrokken organisaties geborgd.

3) De aanbeveling over grenstoezicht is deels opgevolgd. Er zijn afspraken over het versterken van grenstoezicht gemaakt die ook hebben geleid tot de uitvoering daarvan. De Raad constateert tegelijkertijd ook een groot knelpunt en risico. Financiële middelen om de door de KMar onderbouwde uitbreiding in CN te realiseren ontbreken. Dat belemmert de KMar in het uitvoeren van het grenstoezicht in CN en de bijdrage aan de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel.

Ten slotte:

De Raad is van oordeel dat sinds 2019 onvoldoende vooruitgang is geboekt in de opvolging van de aanbevelingen over de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel en de toezeggingen van de minister van JenV daarover. Het ontbreekt daarbij ook aan noodzakelijke sturing op diverse niveaus. Zeker in het licht van de resultaten van het inspectieonderzoek uit 2019 is dit een teleurstellend beeld. Belangrijk is dat het ministerie van JenV en de uitvoeringsorganisaties voortaan nadrukkelijker sturen op concrete resultaten.

Ofschoon het KPCN primair aan zet is om de registratie in en het gebruik van het themaregister te effectueren, ligt daar ook een ketenverantwoordelijkheid. Gelet op positieve ontwikkelingen in de vreemdelingenketen en de stuwende kracht van de ketencoördinator, liggen daar volgens de Raad ook kansen. De minister van JenV heeft daarbij de verantwoordelijkheid dat het KPCN en de KMar - mede in het licht van de MoU-afspraken ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel - voldoende toegerust zijn om hun wettelijke taken op het terrein van vreemdelingen- en grenstoezicht uit te voeren.

6 Aanbevelingen

Thema	Aanbeveling
<u>Vreemdelingenbeleid</u>	
1. Ketencoördinator	Stel - nu de functie geborgd wordt - in overleg met de vreemdelingenketen in CN een functiebeschrijving en functiewaardering vast. Betrek daarbij ook de taken en verantwoordelijkheden die de organisaties in de vreemdelingenketen zelf hebben, de taken en verantwoordelijkheden van de landelijke

	coördinatoren mensenhandel en mensensmokkel en die van de liaison van JenV in CN.
2. Informatie-uitwisseling vreemdelingenketen	a. Zorg dat in 2024 het <i>dashboard</i> als sturingsinstrument voor de Vreemdelingenketen in CN gereed is en toegepast wordt. b. Evalueer structureel en ketenbreed de resultaten daarvan en stuur indien nodig bij.
3. Vreemdelingen-toezicht	a. Versterk en professionaliseer het vreemdelingtoezicht in CN. Maak in 2024 afspraken over de (intensivering van de) samenwerking tussen de KMar en het KPCN bij het vreemdelingtoezicht op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. b. Zorg daarbij voor financiering voor voldoende - reeds eerder door het KPCN en de KMar onderbouwde - personele capaciteit. <i>Zie ook aanbeveling 6.</i>
4. Visie op vreemdelingenbeleid	Zorg uiterlijk in 2024 met de openbare lichamen voor het vaststellen van een integrale visie op vreemdelingenbeleid in CN. ⁵ Overleg met de betrokken uitvoeringsorganisaties in de vreemdelingenketen over wat dit betekent voor ieders taakuitvoering en de daarvoor benodigde middelen. Betrek daarbij ook de MoU-afspraken.
<u>Aanpak mensenhandel en mensensmokkel</u>	
5. Informatiepositie	a. Zorg voor (verbetering van) de ketenbrede implementatie van het themaregister in CN door het KPCN. Stuur daarbij zowel op de verbetering van de interne registratie(discipline) bij het KPCN, als op de door de ketenpartners aan te leveren signalen. b. Evalueer per drie maanden met alle ketenpartners de werking en de resultaten van het themaregister, leg de resultaten daarvan vast en stuur waar nodig bij.⁶ c. Zorg voor een ketenbrede/integrale analyse door het KPCN over de aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel in CN. Bepaal daarvoor een reëel tijdpad. De Raad geeft de korpschef en de korpsbeheerder - net als in 2019 - in overweging om voor de uitvoering van het voorgaande een vrijgestelde functionaris aan te stellen die structureel rapporteert over de voortgang. Deze functionaris kan daarbij ook een bredere rol vervullen in de algehele professionalisering van de informatieorganisatie van het KPCN. d. Maak afspraken met het RST en andere relevante organisaties of - en zo ja hoe - een interregionale en internationale informatiepositie op het terrein van mensenhandel en mensensmokkel opgebouwd kan worden.
6. Grenstoezicht	a. Zorg dat de KMar in CN voldoende is toegerust om de wettelijke taken op het terrein van grenstoezicht uit te voeren, mede in het

⁵ De aanbeveling uit 2017 is dus nog steeds actueel.

⁶ De minister van JenV kondigde deze evaluaties in 2020 in zijn reactie op het inspectierapport reeds aan, maar die zijn niet door het KPCN uitgevoerd.

	licht van de MoU-afspraken over de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel (<i>zie ook aanbeveling 3</i>). b. Zorg voor integrale sturing op de uitvoering van maritieme patrouilles en de te behalen resultaten in het kader van de MMHB. c. Zorg dat alle luchtvaartmaatschappijen die CN aandoen, in 2024 API-gegevens aanleveren bij de KMar.
7. Bewustwording en kennis	a. Intensiveer in 2024 de inzet op de preventie van mensenhandel om de bewustwording ten aanzien van de ernst van dit misdrijf in de samenlevingen van Caribisch Nederland te vergroten. b. Intensiveer én borg bij de betrokken organisaties de opbouw en het in stand houden van kennis voor de professionals in de vreemdelingenketen.
8. Sturing	a. Communiceer - beter dan voorheen - met de betrokken uitvoeringsorganisaties wat precies van hen verwacht wordt naar aanleiding van de nieuwe aanbevelingen van de Raad en de door u in de beleidsreactie aangekondigde maatregelen. Betrek daarbij ook de afspraken uit de nieuwe MoU. b. Zorg voor integrale sturing binnen het ministerie van Justitie en Veiligheid op de opvolging van de aanbevelingen uit dit rapport (beheersen, intern toezicht en verantwoorden). Stem de voortgang structureel af met de betrokken uitvoeringsorganisaties in CN. c. Zorg ook voor verbetering/effectuering van de interne sturing door de korpsleiding binnen het KPCN.

De Raad monitort de voortgang van de opvolging van zijn aanbevelingen. De Raad verzoekt de minister van JenV om zes maanden na publicatie van dit inspectierapport een rapportage op te stellen over de concrete stand van zaken in de (voortgang van de) opvolging van de aanbevelingen.

1 Inleiding

1.1 Onderzoeken Raad

De Raad voor de rechtshandhaving (hierna de Raad⁷) is belast met de algemene inspectie van de organisaties van de justitiële keten in Curaçao, Sint Maarten en Nederland voor wat betreft de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Voorts is de Raad belast met de algemene inspectie van de kwaliteit en effectiviteit van de justitiële samenwerking tussen de landen. De Raad maakt de keuze voor de inspecties vanuit het maatschappelijk belang en het belang van een goed functionerende rechtshandhaving in de landen. De Raad heeft in de afgelopen jaren in tientallen inspectierapporten aanbevelingen gedaan. Met zijn aanbevelingen beoogt de Raad een bijdrage te leveren aan de verbetering van de kwaliteit van de taakuitvoering door de betrokken organisaties en het vertrouwen in de rechtshandhaving te vergroten.

De Raad heeft in 2020 een monitor ingericht om op hoofdlijnen zicht te krijgen en te houden op de opvolging van zijn aanbevelingen. Daartoe is een database ontwikkeld waarin per onderzoek de opvolging van elke aanbeveling wordt bijgehouden (gemonitord). Op deze wijze ontstaat een overzicht van en inzicht in de uitwerking van de verbetermaatregelen. Informatie over de voortgang biedt ook input voor de jaarlijks op te leveren Staat van der rechtshandhaving. Daarnaast kan monitoring van de opvolging van aanbevelingen een bijdrage leveren aan risico-gestuurd toezicht. Gesignaleerde knelpunten kunnen namelijk aanleiding geven voor een vervolgonderzoek of voor een nieuw thematisch onderzoek.

Sinds 2020 heeft de Raad verschillende inspectieonderzoeken verricht ten behoeve van de monitor. In die onderzoeken is de Raad nagegaan in hoeverre opvolging was gegeven aan zijn aanbevelingen uit eerdere rapporten. De Raad heeft daarbij ook gekeken naar de mate waarin en de wijze waarop sturing wordt gegeven aan de opvolging van die aanbevelingen. Uit diverse onderzoeken van de Raad blijkt dat sturing in de praktijk een belangrijke factor is bij de daadwerkelijke opvolging van aanbevelingen.

Adequate sturing is daarmee een randvoorwaarde voor de taakuitvoering van de betrokken organisatie(s). De Raad betreft bij de sturingsvraag in elk geval de volgende drie sturingsaspecten:

- 1) Beheersen: invoeren van (beheers)maatregelen (zoals bijvoorbeeld een plan van aanpak of een pilot) om ervoor te zorgen dat de aanbeveling kan worden opgevolgd.
- 2) Intern toezicht: wordt de voortgang ten aanzien van de opvolging van aanbevelingen door de betrokken organisaties gemonitord?
- 3) Verantwoorden: het afleggen van verantwoording/het rapporteren over resultaten; wordt de voortgang ten aanzien van de opvolging van aanbevelingen (intern) zichtbaar gemaakt? En zo ja, hoe?

1.2 Aanleiding

De Raad heeft in zijn jaarplan 2023 aangekondigd dat hij ten behoeve van de monitor onderzoek zal doen naar de opvolging van zijn aanbevelingen uit twee inspectierapporten: vreemdelingenbeleid uit

⁷ De Raad is op grond van artikel 3 van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving belast met de algemene inspectie van de organisaties van de justitiële keten in Curaçao, in Sint Maarten en in Nederland voor wat betreft Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De Raad kijkt daarbij naar de kwaliteit van de taakuitvoering, het beheer en de justitiële samenwerking tussen de landen.

2017 en de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel uit 2019. Beide thema's raken de vreemdelingenketen en vallen binnen de speerpunten uit de beleidsagenda 2021-2025 voor Caribisch Nederland (hierna: CN).⁸ Daarom kiest de Raad voor het uitvoeren van één vervolgonderzoek naar de opvolging van de aanbevelingen uit voornoemde twee inspectierapporten.

1.2.1 Rapport 'Vreemdelingenbeleid Caribisch Nederland' (2017)

De Raad stelde destijds vast dat een integrale visie op het terrein van het vreemdelingenbeleid ontbreekt. Hij constateerde ook knelpunten in de samenwerking tussen de organisaties in de vreemdelingenketen, waaronder het functioneren van het ketenoverleg en gebrekkige informatie-uitwisseling. De Raad deed in dit rapport vijf aanbevelingen aan de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie⁹:

Ten aanzien van de vreemdelingenketen:

1. Evalueer het functioneren van het ketenoverleg.
2. Maak een plan van aanpak voor de oplossing van de knelpunten rond de informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners.
3. Zorg voor de aanstelling van een beleidsondersteuner voor de vreemdelingenketen.

Ten aanzien van de Koninklijke Marechaussee en het Korps Politie Caribisch Nederland:

4. Bezie de mogelijkheid van intensivering van de samenwerking tussen de Koninklijke Marechaussee (hierna: KMar) en het Korps Politie Caribisch Nederland (hierna: KPCN) bij het vreemdelingtoezicht op Bonaire.

Ten aanzien van het overkoepelend beleid:

5. Treed in overleg met vertegenwoordigers van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba over de ontwikkeling van integrale visies voor de drie eilanden.

De toenmalige staatssecretaris van Veiligheid en Justitie kondigde in de reactie op het rapport diverse maatregelen aan over hoe hij opvolging wil geven aan de aanbevelingen. **Bijlage 1** bevat de reactie.¹⁰

1.2.2 Rapport 'de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel' (2019)

De Raad concludeerde in 2019 dat geen zicht bestaat op de aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel. Het niet functioneren van het themaregister mensenhandel en mensensmokkel -dat dit zicht moet gaan genereren- beschouwt de Raad als een belemmering en risico voor de ketenbrede aanpak van mensenhandel en mensensmokkel. Daarnaast signaleerde de Raad diverse andere verbeterpunten op het gebied van preventie, controles, kennis en capaciteit. De Raad formuleerde destijds acht aanbevelingen aan de minister van Justitie en Veiligheid (hierna: JenV):

⁸ Werken aan veiligheid en rechtvaardigheid in Caribisch Nederland. De JenV beleidsagenda 2021-2025 voor Caribisch Nederland, Ministerie van Justitie en Veiligheid. Zie ook Kamerbrief 23 juni 2021, kenmerk 3373585.

⁹ In 2017 is dit veranderd in 'Justitie en Veiligheid'. Alle aanbevelingen zijn, conform artikel 30, derde lid, van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving, gericht aan de minister van Justitie en Veiligheid. De feitelijke uitvoering van die aanbevelingen ligt deels op het terrein van de vreemdelingenketen, de KMar en het KPCN. Daarom koos de Raad er in 2017 voor deze onderverdeling (A tot en met C) aan te brengen.

¹⁰ Brief van de Staatssecretaris van aan de Voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 4 december 2017, kenmerk 2140198.

1. Bevorder dat het KPCN zo spoedig mogelijk de ketenbrede implementatie van het themaregister op Bonaire, Sint Eustatius en Saba voortvarender ter hand neemt zodat dit vanuit de input van alle betrokken ketenpartners uiterlijk op 1 juni 2020 gevuld kan worden.
2. A) Draag ervoor zorg dat het informatiecentrum van het KPCN in staat wordt gesteld om met behulp van het register een informatiepositie op te bouwen op het gebied van mensenhandel en mensensmokkel.
De Raad geeft de korpsbeheerder en de korpschef in overweging om voor de uitvoering van 1) en 2a) voor minimaal een jaar een volledig vrijgestelde projectleider op uitvoerend niveau aan te stellen die per drie maanden verslag aan de korpschef en de korpsbeheerder uitbrengt over de voortgang.
2. B) Bevorder - in relatie tot het voorgaande - dat de landen gezamenlijk toewerken naar het opbouwen van een interregionale en internationale informatiepositie op het gebied van mensenhandel en mensensmokkel.
3. Geef - naast de jaarlijkse voorlichtingsactiviteiten - doorlopend aandacht aan de preventie van mensenhandel om de bewustwording ten aanzien van de ernst van dit misdrijf in de samenleving van CN te vergroten.
4. Intensiveer én borg de opbouw van kennis voor de bij aanpak van mensenhandel betrokken organisaties binnen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Benoem bij de afdelingen van het KPCN portefeuillehouders mensenhandel en mensensmokkel en leid die extra op (verdieping).
5. Draag ervoor zorg én borg dat het KPCN haar regierol ten aanzien van de organisatie van de multidisciplinaire controles op Bonaire, Sint Eustatius en Saba vervult, de opzet en resultaten van die controles gedetailleerd vastlegt en centraal overzicht houdt.
6. Bepaal met de betrokken diensten of voor de aanpak van mensensmokkel - in relatie tot de bestaande afspraken ten aanzien van mensenhandel en mensensmokkel - specifieke afspraken op het gebied van grenstoezicht gemaakt moeten worden. Intensivering van grenstoezicht rondom de kustlijn van Bonaire is naar het oordeel van de Raad hierbij noodzakelijk.
7. Draag ervoor zorg dat de landelijk coördinator mensenhandel en mensensmokkel -gelet op de andere taken van de functionaris bij wie dat is belegd - in staat blijft om zijn/haar taak ten aanzien van de MoU-afspraken uit te kunnen voeren.
8. Streef er met de ministers van Justitie van de andere landen naar om de wetboeken van strafvordering en strafrecht periodiek te evalueren en - waar nodig - te actualiseren. Betrek daarbij in elk geval in overleg met het openbaar ministerie de behoeften in de opsporing in relatie tot de (internationale) ontwikkelingen op het gebied van mensenhandel en mensensmokkel.

De minister van JenV kondigde in de reactie op het rapport diverse maatregelen aan. **Bijlage 2** bevat de reactie.¹¹

1.3 Doelstelling en onderzoeksvraag

De Raad brengt met dit onderzoek in beeld in hoeverre de aanbevelingen uit voornoemde twee rapporten zijn opgevolgd. Daarbij gaat het om maatregelen die naar aanleiding van de aanbevelingen zijn aangekondigd en om concrete acties die zijn ondernomen.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

¹¹ Brief van de minister van JenV aan de Voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 20 mei 2020, kenmerk 2860828, inclusief separate bijlage.

In hoeverre is opvolging gegeven aan de aanbevelingen uit de rapporten over vreemdelingenbeleid (2017) en de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel (2019) en in hoeverre en door wie is op die opvolging gestuurd?

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden heeft de Raad de volgende deelvragen opgesteld:

1. In hoeverre zijn naar aanleiding van de aanbevelingen maatregelen aangekondigd (opzet)?
2. In hoeverre zijn die maatregelen ingevoerd (bestaan)?
3. In hoeverre worden die maatregelen uitgevoerd (werking)?
4. In hoeverre, door wie en op welke wijze wordt daarop (ad 1, 2 en 3) gestuurd?
5. Welke knelpunten doen zich daarbij (ad 1-4) eventueel voor?

1.4 Toetsingskader

De aanbevelingen uit de twee rapporten en de beleidsreacties van de staatssecretaris (rapport 2017), respectievelijk de minister van JenV daarop (rapport 2019), vormen het toetsingskader voor dit onderzoek.

1.5 Betrokken organisaties

Het onderzoek richt zich binnen het ministerie van JenV op twee beleidsdirecties. Ten eerste op de directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding (hierna: DRC) van het Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving. DRC is (beleidsmatig) betrokken bij de opvolging van de aanbevelingen uit het inspectierapport 'de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel'. DRC coördineerde in 2020 de beleidsreactie op dit rapport. De directie migratiebeleid (DMB) van het Directoraat-Generaal Migratie is (beleidsmatig) betrokken bij de opvolging van zowel de aanbevelingen uit het rapport 'Vreemdelingenbeleid' als die uit het rapport 'de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel'.

Het onderzoek richt zich ook op de vreemdelingenketen in CN en daarmee op de volgende uitvoeringsorganisaties: de Immigratie & Naturalisatie Dienst CN (IND CN), het KPCN, de Justitiële Inrichting CN (JICN), de Koninklijke Marechaussee (hierna: KMar), Sociale Zaken en Werkgelegenheid CN (hierna: SZW CN), de belastingdienst CN en het openbaar ministerie BES (hierna: OM BES). Het recherche samenwerkingsteam (hierna: RST) is betrokken bij de opvolging van één specifieke aanbeveling. Ten slotte: de minister van JenV is de korpsbeheerder van het KPCN. Het Directoraat-Generaal Politie en Veiligheidsregio's (DGPenV) is middels mandaat feitelijk belast met het beheer. Het onderzoek richt zich daarom ook op de gemandateerd korpsbeheerder.¹²

1.6 Aanpak onderzoek

De Raad heeft vragenlijsten opgesteld voor het ministerie van JenV (DRC en DMB), het KPCN, het RST, SZW CN, de KMar en het OM BES. Na ontvangst van de reacties daarop hebben inspecteurs van de Raad in 2023 een aantal verdiepende interviews in Europees Nederland bij het ministerie van JenV afgenomen. Aansluitend heeft de Raad aanvullende informatie ingewonnen en interviews in CN uitgevoerd. Op basis van de verzamelde informatie heeft de Raad een concept-rapport opgesteld. In november 2023 heeft de Raad, overeenkomstig artikel 30 van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving, het concept-rapport voorgelegd aan de betrokken organisaties en aan de minister

¹² Op grond van artikel 3 rijkswet Raad voor de rechtshandhaving is de Raad belast met (o.a.) het toezicht op de organisaties in de justitiële keten. Binnen de vreemdelingenketen vervullen ook andere – in eerste instantie niet-justitiële organisaties een rol. Voorzover daarvan sprake is, betreft de Raad die organisaties in het belang van het onderzoek bij onderhavige rapportage.

van JenV en hen in de gelegenheid gesteld daarop te reageren. De ontvangen reacties zijn verwerkt in dit rapport.

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaat de Raad in op de feitelijke stand van zaken ten aanzien van de opvolging van elk van de aanbevelingen over het vreemdelingenbeleid. De stand van zaken ten aanzien van de opvolging van de aanbevelingen uit het rapport mensenhandel en mensensmokkel volgt in hoofdstuk 3. Deze twee hoofdstukken bevatten zowel de onderzoeksbevindingen als de beoordeling daarvan door de Raad. Hoofdstuk 4 gaat in op de wijze waarop gestuurd wordt op de opvolging van de aanbevelingen. Hoofdstuk 5 bevat het overkoepelend beeld en de hoofdconclusies. Het rapport heeft drie bijlagen. Bijlage 1 bevat de beleidsreactie van de minister van JenV op het rapport van 2017. Bijlage 2 die op het rapport van 2019. Bijlage 3 bevat een overzicht van de functionarissen die de Raad voor dit onderzoek heeft geïnterviewd.

2 Vreemdelingenbeleid

De Raad stelde in zijn rapport uit 2017 vast dat een integrale visie op het terrein van het vreemdelingenbeleid ontbreekt. Hij constateerde ook knelpunten in de samenwerking tussen de organisaties in de vreemdelingenketen, waaronder het functioneren van het ketenoverleg en een gebrekkige informatie-uitwisseling. Hij formuleerde destijds vijf aanbevelingen.

De Staatssecretaris van JenV gaf in de reactie op het rapport aan hoe hij opvolging wilde gaan geven aan de aanbevelingen.¹³ De Raad beschrijft hieronder (paragrafen 2.1 tot en met 2.4) per aanbeveling de stand van zaken in 2023 en zijn oordeel daarover.

2.1 Ketenoverleg en ketencoördinator

2.1.1 Aanbevelingen 2017 en beleidsreactie

De vreemdelingenketen bestaat uit veel organisaties die elk over beperkte capaciteit beschikken. Daarom zijn onderlinge afstemming en samenwerking belangrijke randvoorwaarden om effectief te kunnen werken. Daarvoor is sinds 2011 onder voorzitterschap van de IND CN een ketenoverleg ingericht. De Raad constateerde in 2017 dat het ketenoverleg nog niet aan alle verwachtingen van alle deelnemers voldeed. Zo bleven ‘ketenbrede’ zaken liggen, omdat de afzonderlijke organisaties in de praktijk prioriteit gaven aan de ‘eigen’ werkzaamheden.

De Raad deed daarom in zijn rapport twee aanbevelingen: 1) evalueer het functioneren van het ketenoverleg en 2) zorg voor de aanstelling van een beleidsondersteuner voor de vreemdelingenketen.

De staatssecretaris gaf aan dat de aanbeveling om het ketenoverleg te evalueren reeds is opgepakt door de voorzitter van het vreemdelingenketenoverleg en de liaison van het ministerie van JenV. Die evaluatie zou nog in 2017 afgerond worden en de aanbeveling over de ketenondersteuner zou daar deel van uitmaken.

2.1.2 Stand van zaken 2023

De toenmalige liaison van het ministerie van JenV heeft samen met de IND CN in 2017 het initiatief genomen om het ketenoverleg te evalueren. Deze evaluatie is door de deelnemers van het overleg zelf uitgevoerd.¹⁴ Zij stelden onder meer vast dat ketenpartners niet structureel deelnemen aan de overleggen, dat de uitvoering van in het overleg gemaakte afspraken erg stroef verloopt en dat een beleidsondersteuner/ketencoördinator aangesteld dient te worden die een aanjagende en coördinerende rol zou moeten vervullen.

Het ketenoverleg zelf is naar aanleiding van de evaluatie gesplitst in een strategisch overleg en een operationeel overleg. Het ministerie van JenV neemt sindsdien structureel deel aan het strategisch overleg dat vier keer per jaar plaats vindt. Geïnterviewden binnen JenV geven aan dat zij daardoor beter in verbinding staan met de organisaties in CN. Naast JenV nemen de volgende partners deel aan het strategisch overleg: de IND CN, de KMar, het KPCN, SZW CN, de belastingdienst CN, de JICN, het OM BES, de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de voogdijraad CN. Het operationeel

¹³ Zie bijlage 1.

¹⁴ Notulen overleg vreemdelingenketen, 10 november 2017.

overleg vindt eveneens vier keer per jaar plaats op zowel Bonaire, Sint Eustatius als Saba. Met uitzondering van JenV nemen daaraan dezelfde partners deel als aan het strategisch overleg. De JICN neemt alleen deel aan het operationeel overleg op Bonaire. Diverse geïnterviewden van de verschillende ketenorganisaties geven aan dat de samenwerking in de vreemdelingenketen sinds 2017 is verbeterd. De ketenpartners stellen in het strategisch overleg jaarlijkse doelen vast en monitoren deze ook.¹⁵ In het operationeel overleg worden zaken aangedragen die multidisciplinair opgepakt kunnen worden en vervolgens gebeurt dat ook. Zoals bijvoorbeeld het uitvoeren van controles.

De ketencoördinator is in 2021 aangesteld op Bonaire.¹⁶ De aanstelling was in eerste instantie van tijdelijke aard en tot 1 mei 2023. Geïnterviewden geven unaniem aan dat nut en noodzaak van deze functie al snel duidelijk werd. Zij geven ook aan dat vóór de start van de coördinator al zaken binnen de vreemdelingenketen zijn opgepakt, zoals de ondernomen stappen om de informatie-uitwisseling te verbeteren. De betrokken organisaties waren en zijn volgens henzelf echter niet in staat dit structureel zelf te regelen door de kleinschaligheid en de beperkte capaciteit. De ketencoördinator kan zich daarentegen volledig richten op de vreemdelingenketen, jaagt aan en stuurt op de daadwerkelijke uitvoering van gemaakte afspraken. Een geïnterviewde omschrijft dit als volgt:

‘De functie van ketencoördinator is randvoorwaardelijk en cruciaal. Anders blijft het hangen op het niveau van convenanten en diverse plannen en stopt het in de daadwerkelijke uitvoering van de afspraken. Dan is het te vrijblijvend. Dan hebben de afspraken in de waan van de dag bij de betrokken organisaties nooit de vereiste prioriteit en zet je als keten geen stappen.’

Uit het onderzoek blijkt verder dat sinds het aantreden van de ketencoördinator diverse initiatieven zijn ondernomen om de samenwerking in de keten te verbeteren. Bijvoorbeeld ten aanzien van risicoprofielen voor bedrijven. Dit leidt tot een overzicht van bedrijven met een laag en hoog risico in relatie tot bijvoorbeeld arbeidsomstandigheden. De doorlooptijd voor bedrijven met een laag risico (voor het verkrijgen van een tewerkstellingsvergunning) wordt zo korter.

Voor de functie van ketencoördinator is geen functiebeschrijving vastgesteld.¹⁷ Diverse geïnterviewden geven aan dat door de huidige invulling van de functie van ketencoördinator het risico bestaat dat deze functionaris taken en verantwoordelijkheden van de individuele organisaties overneemt. Zoals de door KPCN uit te voeren evaluaties over de resultaten van het themaregister mensenhandel en mensensmokkel.¹⁸ Daarnaast zijn geen afspraken gemaakt over de vervanging van de ketencoördinator bij diens afwezigheid. In dat opzicht ontbreekt het in de keten nog aan initiatief en eigenaarschap, aldus geïnterviewden.

In december 2022 is de functie ketenbreed geëvalueerd. De resultaten daarvan zijn op 3 maart 2023 besproken tijdens het strategisch overleg. De betrokken organisaties concludeerden onder andere dat de functie geborgd zou moeten worden met het oog op de continuïteit. Het ministerie van JenV heeft beslist dat de functie tijdelijk verlengd wordt tot 1 mei 2024. De structurele borging van de functie stond zowel in maart als in juni 2023 op de agenda van het strategisch overleg. Echter, het ministerie van JenV kon bij beide overleggen niet aangeven of de functie structureel geborgd wordt. De betrokken uitvoeringsorganisaties betreuren dit en misten het gevoel van urgentie en steun van JenV.

¹⁵ De Raad heeft diverse agenda's van het strategisch overleg ingezien waaruit dit blijkt.

¹⁶ Gekozen is voor de benaming ketencoördinator.

¹⁷ DMB geeft in de wederhoorreactie d.d. 4-12-2023 aan dat destijds wel een profiel voor de functie is opgesteld.

¹⁸ De Raad komt in het volgende hoofdstuk (3.1) terug op het themaregister.

Op 29 september 2023 gaf een vertegenwoordiger van JenV tijdens het strategisch overleg aan dat de functie structureel geborgd wordt.

2.1.3 Beoordeling

De Raad constateert dat zowel de aanbeveling over de evaluatie van het ketenoverleg, als de aanbeveling over de ondersteuner is opgevolgd. Het functioneren van de vreemdelingenketen is sinds 2017 sterk verbeterd. De komst van de ketencoördinator in 2021 speelt daarbij een onmiskenbare belangrijke rol. De Raad juicht dit toe en beschouwt het functioneren van de vreemdelingenketen in CN als een *good practice* voor hoe je als keten invulling aan samenwerking kan geven.

Nut en noodzaak van de functie van ketencoördinator staat volgens de Raad al langere tijd vast. Over het voortbestaan van de functie bestond echter langere tijd onduidelijkheid. Nu de continuïteit van de functie geborgd is, dient volgens de Raad een functiebeschrijving duidelijkheid te verschaffen over de taken en verantwoordelijkheden van de ketencoördinator, ook in relatie tot de taken en verantwoordelijkheden van de individuele organisaties in de vreemdelingenketen. Daarnaast dienen afspraken gemaakt te worden over de vervanging van de ketencoördinator bij diens afwezigheid.

De Raad signaleert wel nog een risico. Namelijk dat de ketencoördinator taken en verantwoordelijkheden van de individuele organisaties in de vreemdelingenketen van CN overneemt. Het bestaan van de functie van ketencoördinator ontheft de organisaties niet van hun eigen verantwoordelijkheid en om zelf initiatieven te nemen in de ketenbrede aanpak van mensenhandel en mensensmokkel.

2.2 Informatie-uitwisseling

2.2.1 Aanbeveling 2017 en beleidsreactie

De Raad constateerde in 2017 dat de informatie-uitwisseling tussen de organisaties in de vreemdelingenketen verbetering behoeft. De Raad deed de aanbeveling om een plan van aanpak te maken voor de oplossing van de knelpunten rond de informatie-uitwisseling tussen de partners.

De staatssecretaris gaf in de beleidsreactie op het rapport van de Raad aan dat opdracht is gegeven aan de stichting beheer ICT rechtshandhaving (hierna: SBIR) om een integraal rapport samen te stellen op basis van de maandelijkse overzichten van cijfers en indicatoren van de ketenpartners.¹⁹ Op basis daarvan kunnen trends in beeld worden gebracht en nadere afspraken worden gemaakt over samenwerking, beleidsvorming en de gewenste interventies door de ketenpartners.

2.2.2 Stand van zaken 2023

De liaison van JenV heeft in 2017 naar aanleiding van het inspectierapport van de Raad een voorstel gedaan om de informatie-uitwisseling te verbeteren.²⁰ Dit heeft geresulteerd in een concept stappenplan dat besproken is tijdens de miniconferentie van de vreemdelingenketen op 28 november 2018 op Saba. Op basis van het stappenplan hebben de betrokken partners maandelijks informatie ten aanzien van migratie aangeleverd aan SBIR. SBIR heeft deze cijfers vervolgens verwerkt in maandelijkse integrale overzichten voor de keten.

¹⁹ SBIR is verantwoordelijk voor gemeenschappelijke ICT-voorzieningen die gebruikt worden door de verschillende partners in de rechtshandavingsketen in CN, Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

²⁰ Verslag brainstormsessie vreemdelingenketen, 10 november 2017.

Geïnterviewden geven aan dat op basis van die overzichten - zoals beoogd - geen trends in beeld konden worden gebracht op basis waarvan gestuurd kon worden op interventies. Het heeft ook niet geleid tot nadere afspraken over samenwerking of tot nieuw beleid. Zij geven ook aan dat de ketenpartners destijds niet aangaven bij SBIR wat er verbeterd zou moeten worden. De overzichten zijn op enig moment dan ook niet meer gedeeld in de keten. Een geïnterviewde zegt daarover: *‘Je ziet dat op alles wat is opgepakt, niet is doorgepakt en niet is afgerond’*.

De in 2021 aangestelde ketencoördinator heeft dit weer opgepakt en in kaart gebracht wat er precies nodig is om een *dashboard* door SBIR te laten maken op basis waarvan de keten wél kan sturen. De IND CN, SZW CN, de KMar, het KPCN en de JICN hebben daarvoor indicatoren vastgesteld die in het dashboard verwerkt kunnen worden.²¹ Het gaat dan bijvoorbeeld over informatie met betrekking tot controles vreemdelingentoezicht, valse documenten, vreemdelingenbewaring en *overstay*.²² *‘Het dashboard is van belang voor het strategisch overleg om te bezien wat er gebeurt, wat de trends zijn en of er bijgestuurd moet worden’*, aldus een geïnterviewde.

Dit *dashboard* is nog niet operationeel en nog in ontwikkeling. Daarbij dienen de systemen van de KMar, het KPCN, de JICN, SZW CN en PIVA-V²³ gekoppeld te worden. De planning is dat het *dashboard* in 2024 (gefaseerd) in werking treedt. Gelet op de samenwerking in de Caribische regio zou een soortgelijk *dashboard* volgens de ketencoördinator ook door Curaçao, Aruba en Sint Maarten gebruikt kunnen worden.²⁴ Dat zou kunnen leiden tot een interinsulair overzicht op het gebied van migratie.

Geïnterviewden van de organisaties in de vreemdelingenketen geven unaniem aan dat - los van het *dashboard* - de informatie-uitwisseling sinds 2017 wel is verbeterd. Zo wordt meer dan voorheen actief informatie gedeeld en zoeken de partners elkaar vaker op. Dit resulteert ook in multidisciplinaire controles.²⁵ De goed functionerende overlegstructuur binnen de vreemdelingenketen en de regie van de ketencoördinator daarop spelen hierin volgens hen een grote rol.

Convenanten en barrièremodellen

Uit het onderzoek blijkt verder dat convenanten over informatiedeling in de vreemdelingenketen in ontwikkeling zijn. Dat is in het strategisch overleg als een doelstelling voor 2023 geformuleerd. De convenanten zijn ook van belang voor bovengenoemd *dashboard*. In de convenanten ligt de nadruk op het actief en digitaal delen van informatie. De belastingdienst CN geeft daarbij wel aan dat de huidige wetgeving het voor hen niet mogelijk maakt om actief informatie met partners te delen. Ze kunnen wel op verzoek en onder voorwaarden informatie delen met de ketenpartners.

Een andere ontwikkeling op het gebied van informatie-uitwisseling betreffen de barrièremodellen. Deze modellen brengen in kaart welke stappen een crimineel moet zetten om een delict als bijvoorbeeld mensenhandel of mensensmokkel te plegen. Ook belicht het model welke partijen en gelegenheden deze misdrijven mogelijk maken. Zo zie je welke barrières partijen samen kunnen opwerpen om het werk van de crimineel te verstoren. De vreemdelingenketen betreft daarbij ook externe organisaties, zoals banken, notarissen en de Kamer van Koophandel.

²¹ De raad heeft dit ingezien. Het gaat in totaal om 97 indicatoren. E-mail 5 juni 2023 ketencoördinator.

²² Daarvan is sprake indien een persoon buiten de toegestane termijn in CN verblijft.

²³ Persoonsinformatievoorziening Nederlandse Antillen en Aruba-Verstrekingen: Een centrale database met persoonsgegevens.

²⁴ Onderlinge regeling tussen Curaçao, Sint Maarten en Nederland, zoals bedoeld in artikel 38, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, regelende de samenwerking tussen de landen op het gebied van de vreemdelingenketen.

²⁵ Zoals deze: [Grote controle bij Chogogo resort Bonaire \(antilliaansdagblad.com\)](https://antilliaansdagblad.com)

2.2.3 Beoordeling

De Raad constateert dat de aanbeveling is opgevolgd. Er is immers een plan gemaakt om de informatie-uitwisseling te verbeteren en dit heeft geleid tot cijfermatige overzichten voor de vreemdelingenketen. Dit heeft echter nog niet geleid tot de beoogde resultaten. Trends kunnen nog niet in beeld worden gebracht en het heeft nog niet geleid tot nadere afspraken over samenwerking, beleidsvorming en gewenste interventies door de ketenpartners.

De Raad constateert tegelijkertijd dat ten tijde van zijn onderzoek, onder regie van de ketencoördinator, een *dashboard* in ontwikkeling is. Hierbij worden concrete en zichtbare stappen gezet. Het *dashboard* moet leiden tot voornoemde resultaten. Naar verwachting is het *dashboard* in 2024 gereed. De Raad juicht de ontwikkeling van het *dashboard* toe en roept alle betrokken partijen op om dit gezamenlijk tot een succes te maken. Het kan te zijner tijd mogelijk als *good practice* dienen voor de landen Curaçao en Sint Maarten in het kader van de Onderlinge regeling op het gebied van de vreemdelingenketen.

De Raad constateert ten slotte dat convenanten ten aanzien van informatie-uitwisseling en barrièremodellen in ontwikkeling zijn. Naar verwachting zal dit bijdragen aan de doorontwikkeling en professionalisering van de informatie-uitwisseling.

2.3 Vreemdelingentoezicht

2.3.1 Aanbeveling 2017 en beleidsreactie

Het doel van vreemdelingentoezicht is bestrijding van niet-rechtmatig verblijf van vreemdelingen en een effectieve uitzetting van illegalen. Bij toezicht valt te denken aan toezicht op vreemdelingen die onder voorwaarden zijn toegelaten, controle van verdachte locaties en deelname aan controles op illegale arbeid. De Raad stelde in 2017 vast dat het KPCN en de KMar destijds met elkaar in gesprek waren om ook op Bonaire de KMar te betrekken bij het toezicht en de handhaving. De Raad gaf aan dit een goede ontwikkeling te vinden, mede omdat de KMar door haar grensbewakingstaak een goed beeld heeft van de vreemdelingen die worden toegelaten en van de voorwaarden waaronder dat gebeurt.

De aanbeveling van de Raad luidde dan ook om de mogelijkheden van intensivering van de samenwerking tussen de KMar en KPCN bij het vreemdelingentoezicht op Bonaire te bezien.

De Staatssecretaris gaf in de beleidsreactie aan dat hij het belang van nauwe samenwerking tussen het KPCN en de KMar onderschrijft. De KMar en het KPCN zouden naar aanleiding van de aanbeveling van de Raad operationele werkafspraken hebben gemaakt om elkaar te ondersteunen in de uitvoering van het toezicht op vreemdelingen op Bonaire.

2.3.2 Stand van zaken 2023

De liaison van JenV heeft in 2017 het KPCN en de KMar betrokken bij het opstellen van de beleidsreactie op het rapport van de Raad. Beide organisaties gaven aan zich te kunnen vinden in het intensiveren van de samenwerking op Bonaire.²⁶ Daarvoor dienen 'duidelijke afspraken' tussen beide diensten gemaakt te worden.²⁷

²⁶ E-Mail-wisseling tussen JenV, KPCN en KMar, 22-27 november 2017.

²⁷ Verslag brainstormsessie vreemdelingenketen, 10 november 2017.

Uit het onderzoek blijkt dat de afspraken waar de staatssecretaris naar verwijst in de beleidsreactie werksafspraken betreffen tussen het KPCN, de KMar, de IND CN, SZW CN en de JICN over ieders taken en bevoegdheden op het gebied van toegang, toezicht, toelating, vertrek en uitzetting in Caribisch Nederland. Die afspraken zijn reeds in 2011 gemaakt en worden jaarlijks geëvalueerd en zo nodig geactualiseerd.²⁸ Zowel het KPCN als de KMar geven aan dat daarin geen afspraken zijn gemaakt over intensivering van de samenwerking op het terrein van vreemdelingentoezicht op Bonaire. Ook anderszins zijn geen afspraken gemaakt over het intensiveren van de samenwerking aangaande het vreemdelingentoezicht.

De circulaire toelating en uitzetting BES regelt onder meer het vreemdelingentoezicht in CN.²⁹ Daarin is bepaald dat de KMar zich in beginsel primair richt op de grensbewaking en het KPCN zich richt op het toezicht op vreemdelingen. Ten slotte is daarin bepaald dat op Saba en Sint Eustatius het vreemdelingentoezicht door de KMar wordt uitgevoerd onder leiding van de korpschef. Uit de in 2018 uitgevoerde evaluatie van de Wet toelating en uitzetting BES (hierna: WTU BES) bleek dat gericht toezicht op vreemdelingen in Caribisch Nederland ontbreekt, omdat de formatie bij alle betrokken partijen daarvoor als te beperkt wordt aangemerkt.³⁰

De KMar geeft aan dat zij op Bonaire, Saba en Sint Eustatius nauwelijks voldoende capaciteit heeft voor de uitvoering van diens *core business*, de grensbewaking op de grensdoorlaatposten (luchthavens en zeehavens). Zij kan daarom zowel op Bonaire, Sint Eustatius en Saba nauwelijks invulling geven aan het vreemdelingentoezicht. Geïnterviewden binnen het KPCN geven eveneens aan dat zij onvoldoende capaciteit hebben om gericht uitvoering te geven aan vreemdelingentoezicht. Het KPCN heeft berekend dat daarvoor 8 fte nodig is, terwijl de huidige formatie 2 fte bedraagt. Een geïnterviewde omschrijft dit als volgt: *‘Het vreemdelingentoezicht vanuit KPCN en de KMar is verminderd effectief’*.

De uitbreiding voor vreemdelingentoezicht maakt deel uit van een bredere claim voor uitbreiding van de formatie van het KPCN. De korpsbeheerder geeft ten tijde van het onderzoek van de Raad aan dat het ontbreekt aan financiële middelen om die uitbreiding te realiseren. De perikelen rondom de rijksbegroting spelen daarbij parten. De korpsbeheerder stelt weliswaar extra middelen beschikbaar voor het KPCN, maar daarmee kunnen - zoals het er nu naar uitziet - geen structurele investeringen voor personeelsuitbreiding gedaan worden. Zoals de uitbreiding van de Basis Politie Zorg (BPZ), inclusief capaciteit voor vreemdelingentoezicht. De korpsleiding beschouwt de uitbreiding echter als randvoorwaardelijk voor het uitvoeren van het vreemdelingentoezicht: *‘Die ruimte is er gewoonweg niet binnen de huidige sterkte en bezetting van het korps. De rek is eruit.’*

Uit het onderzoek blijkt wel dat anderszins invulling wordt gegeven aan vreemdelingentoezicht. Zo worden vanuit de keten multidisciplinaire controles uitgevoerd en die leiden ook wel eens tot het aantreffen van illegaal werkende vreemdelingen. Het KPCN en de KMar hebben daarnaast samen met de ketencoördinator, de IND CN en het JICN in 2023 afspraken gemaakt over hoe te handelen bij *overstay*. Dit kan bijvoorbeeld geconstateerd worden bij de maritieme grensbewaking of bij de grensbewaking op de luchthavens en zeehavens. Daarin zijn in het kader van toezicht afspraken gemaakt over vrijwillig vertrek of uitzetting bij illegaal verblijf.³¹

²⁸ Op 15 juli 2021 zijn de afspraken voor het laatst geactualiseerd en vastgelegd.

²⁹ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0028837/2019-10-01>

³⁰ Evaluatie WTU-BES, 10 december 2018, uitgevoerd door Pro Facto in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, ministerie van Justitie en Veiligheid, paragraaf 5.4.

³¹ De Raad heeft deze werkprocessen ontvangen en ingezien.

2.3.3 Beoordeling

De Raad constateert dat de aanbeveling niet is opgevolgd. Intensivering van de samenwerking tussen het KPCN en de KMar bij het vreemdelingentoezicht heeft niet plaatsgevonden. Afspraken daarover zijn niet gemaakt. Bovendien geven beide organisaties aan dat zij onvoldoende capaciteit hebben om invulling te geven aan vreemdelingentoezicht op zowel Bonaire als Sint Eustatius en Saba. De Raad merkt daarbij op dat het voorgaande niet betekent dat beide diensten niet samenwerken op het gebied van vreemdelingentoezicht. Zo wordt bijvoorbeeld geregeld samengewerkt bij multidisciplinaire controles.

De Raad is van oordeel dat het KPCN en de KMar met elkaar én met het ministerie van JenV afspraken moeten maken of - en zo ja hoe - de samenwerking in het vreemdelingentoezicht op zowel Bonaire, Sint Eustatius en Saba geïntensiveerd kan worden. Beide organisaties dienen daarbij voldoende toegerust te zijn om invulling te geven aan het vreemdelingentoezicht.³²

2.4 Visie op vreemdelingenbeleid

2.4.1 Aanbeveling 2017 en beleidsreactie

De Raad gaf in 2017 aan dat het vreemdelingenbeleid gebaseerd zou moeten zijn op een integrale visie. Die visie ontbreekt echter voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

De Raad deed daarom de aanbeveling aan de minister in overleg te treden met vertegenwoordigers van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba over de ontwikkeling van een integrale visie voor de drie eilanden.

De staatssecretaris verwees in de beleidsreactie van 2017 naar vijf kern beleidsdoelstellingen van het migratiebeleid in CN. Op basis van een uit te voeren evaluatie van de WTU BES zou een nieuwe integrale visie op het terrein van het vreemdelingenbeleid worden ontwikkeld. Hij sprak de verwachting uit dat de evaluatie in 2018 kon worden afgerond en dat daarna een nieuwe visie en beleidskader ontwikkeld zou worden. De staatssecretaris gaf ten slotte aan dat hij de gezaghebbers zou vragen om samen met het ministerie van JenV een beleidsvisie uit te werken.

2.4.2 Stand van zaken 2023

De evaluatie van de WTU is in 2018 afgerond.³³ Het ministerie van JenV geeft in de JenV beleidsagenda 2021-2025 voor CN aan dat - conform de aanbeveling van de Raad - een samenwerking is gestart met de openbare lichamen tot het opstellen van visiedocumenten per eiland. Daarbij zijn ontwikkelingen als bevolkingstoename, economische groei en groei van het toerisme ook relevant.³⁴ Geïnterviewden geven aan dat onder meer door capaciteitstekort bij de afdeling wetgeving van het ministerie van JenV en de corona-pandemie tot 2021 geen concrete stappen zijn gezet in de ontwikkeling van de visiedocumenten.

³²De Raad komt daar voor wat betreft de capaciteit van de KMar in het volgende hoofdstuk (3.5 Grenstoezicht) op terug.

³³ Evaluatie WTU-BES, 10 december 2018, uitgevoerd door Pro Facto in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, ministerie van Justitie en Veiligheid. De Raad verwees hier reeds in paragraaf 2.3.2 naar.

³⁴ [Werken aan veiligheid en rechtvaardigheid in Caribisch Nederland | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

Na de miniconferentie Vreemdelingenketen d.d. 21 oktober 2021 is door het strategisch overleg in januari 2022 de visieontwikkeling als doelstelling geformuleerd voor het jaar 2022. Het ministerie van JenV heeft de openbare lichamen aangeboden te ondersteunen bij het realiseren van de visieontwikkeling. Het streven was vervolgens om de visie in 2023 vast te stellen.³⁵ JenV heeft in april 2023 een eerste versie van een visiedocument op migratie geschreven.³⁶ Medewerkers van het ministerie van JenV hebben in augustus en september 2023 Bonaire, Sint Eustatius en Saba bezocht. Tijdens deze werkbezoeken zijn de lokale wensen ten behoeve van het integrale visiedocument in kaart gebracht. Op basis daarvan dienen nog aparte visiedocumenten per eiland te worden uitgewerkt, die als specifieke passages in het integraal visiedocument worden opgenomen. Het ministerie van JenV geeft aan dat de planning is dat het visiedocument eind 2023 wordt vastgesteld.³⁷

Diverse geïnterviewden binnen de vreemdelingenketen geven aan dat de urgentie voor het vaststellen van zo'n visie zowel in CN als in Den Haag gevoeld wordt. De visie is allesbepalend en randvoorwaardelijk om naar de toekomst toe een bestendige toerusting en taakuitvoering te organiseren. Maar het onderwerp is volgens hen ook een politieke discussie omdat die visie de bredere ontwikkeling en gewenste groei van de eilanden raakt. Het is daarmee volgens hen een grote opgave om nog dit jaar te realiseren.

2.4.2 Beoordeling

De Raad constateert dat de aanbeveling op zichzelf is opgevolgd. JenV is in overleg getreden met de openbare lichamen over de ontwikkeling van integrale visies op migratie. En in 2023 ligt er eindelijk een eerste concept. Echter het beoogde resultaat is niet bereikt. Een integrale visie is nog niet vastgesteld en ontbreekt dus nog steeds.

De Raad gaf in 2017 al aan dat toezicht en handhaving idealiter het sluitstuk zijn van beleid dat is gebaseerd op een integrale visie. Die visie ontbreekt in 2023 - net als in 2017 - nog steeds, ook al worden daarin nu concrete stappen gezet. Daarmee kunnen de uitvoeringsorganisaties zich nog niet voorbereiden op hun toekomstige taken op het terrein van migratie, inclusief de daarvoor benodigde middelen en toerusting.

³⁵ [Kamerbrief over voortgang JenV beleidsagenda Caribisch Nederland 2021-2025 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

³⁶ De Raad heeft de 'integrale beleidsvisie CN', conceptversie april 2023, vertrouwelijk ingezien.

³⁷ E-mail van het ministerie van JenV aan de Raad, 29 september 2023.

3 Aanpak van mensenhandel en mensensmokkel

De Raad concludeerde in zijn rapport uit 2019 dat geen zicht bestaat op de aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel. Daarnaast benoemde de Raad verbeterpunten met betrekking tot onder meer preventie, controles, kennis en grenstoezicht.

De Raad formuleerde destijds acht aanbevelingen. De minister van JenV gaf in zijn reactie op het rapport aan hoe hij opvolging wilde gaan geven aan de aanbevelingen. Hij kondigde daartoe diverse maatregelen aan. De Raad beschrijft hieronder (paragrafen 3.1 tot en met 3.7) de stand van zaken in 2023 ten aanzien van de opvolging van die aanbevelingen en zijn oordeel daarover.

3.1 Aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel

3.1.1 Aanbevelingen 2019 en beleidsreactie

In een themaregister mensenhandel en mensensmokkel kunnen signalen van ketenpartners samen worden gebracht en geanalyseerd. Het KPCN is verantwoordelijk voor het beheer daarvan. Het doel van een themaregister is zicht te genereren op de aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel in CN. Reeds in juni 2017 is voor dit register een convenant afgesloten tussen het OM BES, het KPCN, het openbaar lichaam Bonaire, de IND-CN, de KMar, SZW CN en de voogdijraad CN. De Raad concludeerde in 2019 dat dit register niet onder regie van het KPCN geïmplementeerd is. Een integraal zicht op de aard en omvang van mensenhandel binnen CN ontbreekt. Niet alleen de handhaving (strafrechtelijk en bestuurlijk) van mensenhandel is afhankelijk van een goede informatiepositie. Ook preventiestrategieën zijn afhankelijk van een goed inzicht in de aard en omvang van het probleem.

Het ontbreken van zicht op de aard en omvang in CN belemmert ook het tot stand komen van het wenselijke interregionaal en internationaal beeld. Het RST zou naar het oordeel van de Raad een rol kunnen vervullen in het verder ontsluiten en samenbrengen van informatie uit de landen.³⁸ Op deze manier zou kunnen worden toegewerkt naar een interregionale en internationale informatiepositie.

De Raad deed de volgende twee aanbevelingen:

1. Bevorder dat het KPCN zo spoedig mogelijk de ketenbrede implementatie van het themaregister op Bonaire, Sint Eustatius en Saba voortvarender ter hand neemt, zodat dit vanuit de input van alle betrokken ketenpartners uiterlijk op 1 juni 2020 gevuld kan worden.
2. A. Draag ervoor zorg dat het informatiecentrum van het KPCN in staat wordt gesteld om met behulp van het register een informatiepositie op te bouwen op het gebied van mensenhandel en mensensmokkel.
B. Bevorder - in relatie tot het voorgaande - dat de landen gezamenlijk toewerken naar het opbouwen van een interregionale en internationale informatiepositie op het gebied van mensenhandel en mensensmokkel

De Raad gaf de korpsbeheerder en de korpschef in overweging om voor de uitvoering van aanbevelingen 1 en 2A voor minimaal een jaar een volledig vrijgestelde projectleider op uitvoerend

³⁸ Caribisch Nederland, Aruba, Sint Maarten en Curaçao.

niveau aan te stellen, die per drie maanden verslag aan de korpschef en de korpsbeheerder zou moeten uitbrengen over de voortgang.

Beleidsreactie

De minister gaf in zijn reactie aan dat de implementatie van het themaregister essentieel is voor een goede informatiepositie op het gebied van mensenhandel en mensensmokkel, maar dat dit nog onvoldoende was geïmplementeerd. Om de beschikbare informatie zo goed mogelijk te kunnen ontsluiten, zou het KPCN samen met ketenpartners in gesprek gaan om hierover nadere afspraken te maken. Vanaf juni 2020 zou maandelijks worden bekeken hoe de afspraken worden nagekomen, aldus de minister. Het KPCN zou in diens jaarverslag rapporteren over de voortgang van de implementatie van het themaregister. De aanbeveling van de Raad om een projectleider aan te stellen nam de minister niet over. De informatieafdeling van het KPCN zou erop worden toegerust dat zij maatgevend kan bijdragen aan het zoveel als mogelijk opvolgen van de aanbevelingen van de Raad.

Ten aanzien van de interregionale en internationale informatiepositie gaf de minister aan dat bij het RST een interinsulair informatieknooppunt wordt ingericht. Dat moet zorgen voor een versterkte informatiecoördinatie, waarbij het zicht op grensoverschrijdende criminaliteit, waaronder mensenhandel en mensensmokkel, verder in kaart zou worden gebracht.

3.1.2 Stand van zaken 2023

De Raad gaat achtereenvolgens in op de implementatie van het themaregister, de informatiepositie ten aanzien van mensenhandel en mensensmokkel in CN en de interregionale en internationale informatiepositie op dit terrein.

Implementatie themaregister door KPCN

In de JenV beleidsagenda 2021-2025 voor CN wordt opgemerkt dat de 'komende jaren, in de lijn met de aanbeveling van de Raad voor de rechtshandhaving, ingezet zal worden op de ketenbrede implementatie van het themaregister mensenhandel'. In de voortgangsbrief van 8 februari 2023 over de uitvoering van de beleidsagenda wordt opgemerkt dat *'het gebruik van het themaregister door de ketenpartners nog niet optimaal is. Komende tijd zal het register nadrukkelijker onder de aandacht van de ketenpartners worden gebracht zodat dit beter gevuld kan worden.'*³⁹

Geïnterviewden binnen het KPCN geven aan dat in 2020 door het KPCN informatiesessies zijn gehouden over het themaregister. Zowel intern bij het KPCN, als bij de betrokken ketenpartners. Bij de partners is toen aandacht gevraagd voor de door hen in te vullen formulieren met daarin signalen van mensenhandel en of mensensmokkel. Alle ketenpartners geven aan dat in 2020 informatiesessies hebben plaatsgevonden over de werking van het register, maar dat het KPCN geen duidelijke werkafspraken met hen heeft gemaakt over het doel, het vullen en de te bereiken ketenbrede resultaten van het themaregister. Het KPCN dient volgens hen veel meer bekendheid te geven aan het nut en de noodzaak van themaverwerking. De KMar en SZW CN geven daarnaast aan dat de motivatie om het register ketenbreed te vullen, ook samenhangt met de resultaten. Het ontbreekt aan terugkoppeling door het KPCN over de resultaten van aangeleverde signalen. *'Het vullen van het register moet geen doel op zich worden'*, aldus een geïnterviewde.

³⁹ [Kamerbrief over voortgang JenV beleidsagenda Caribisch Nederland 2021-2025 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

De door de minister toegezegde maandelijkse evaluaties over hoé gemaakte afspraken over het themaregister worden nagekomen zijn niet door het KPCN uitgevoerd.⁴⁰ Geïnterviewde leidinggevenden binnen het KPCN geven aan dat voor hen niet meer is vast te stellen of en - zo ja - hoe de in 2020 door de minister aangekondigde evaluaties door de korpsleiding intern zijn gecommuniceerd. De opvolging daarvan is niet in de reguliere Planning en control-cyclus (hierna: P&C-cyclus) gemonitord. Intern is daar volgens hen niet op gestuurd. Als de evaluaties wél waren uitgevoerd, was het gebrekkige functioneren van het themaregister eerder aan het licht gekomen en had het korps daarop kunnen bijsturen, aldus geïnterviewden.

De Raad heeft inzage gehad in de jaarverslagen van het KPCN over 2020, 2021 en 2022. Noch in de jaarverslagen noch in andere aan de Raad verstrekte documenten wordt informatie verstrekt over de concrete voortgang van de implementatie van het themaregister. In het jaarverslag over 2022 wordt opgemerkt dat 'gewerkt is aan het stimuleren van het gebruik van het thema register mensenhandel en mensensmokkel.'

De Raad heeft inzage gekregen in het themaregister.⁴¹ Nagenoeg alle informatie in het register is afkomstig van de KMar. Het register bevat vier registraties van het KPCN zelf en geen informatie van de andere ketenpartners. Geïnterviewden binnen het KPCN geven later aan dat uit nader onderzoek door een informatiemedewerker blijkt dat ongeveer 30 registraties met signalen over mensenhandel en mensensmokkel van het KPCN in het themaregister ontbreken. Die signalen hadden in het register verwerkt moeten zijn, doch door onzorgvuldige registratie binnen het KPCN is dit volgens hen niet gebeurd. SZW CN heeft ten slotte signalen gecommuniceerd met het KPCN, doch deze zijn niet verwerkt in het themaregister. SZW CN heeft geen terugkoppeling ontvangen over de resultaten van de door SZW CN aan KPCN verstrekte signalen.⁴² Alle geïnterviewde ketenpartners in CN geven unaniem aan dat er zowel binnen het KPCN als bij de ketenpartners veel meer signalen bekend zijn dan nu in het themaregister staan.

De KMar en de ketencoördinator geven aan dat - los van de registratie in het themaregister - in voorkomende gevallen wel door de keten geacteerd wordt op signalen van mensenhandel en mensensmokkel. Dit wordt meestal besproken in het operationeel overleg van de vreemdelingenketen. Zo heeft de KMar in de periode 2020 tot op heden⁴³ vier opsporingsonderzoeken naar mensenhandel en mensensmokkel uitgevoerd. Ten tijde van het onderzoek van de Raad loopt er ook nog een opsporingsonderzoek. Het OM BES heeft sinds 2020 zes verdachten vervolgd voor mensenhandel en/of mensensmokkel. Vier verdachten zijn veroordeeld tot onder meer gevangenisstraffen.

Het intern registreren van informatie (in vakjargon: muteren) is volgens diverse geïnterviewden binnen het KPCN een blijvend punt van zorg en een breder probleem binnen het KPCN. Dat speelt op diverse dossiers, niet alleen bij mensenhandel. *'Het moet meer tussen de oren van alle dienders komen dat muteren een middel tot succes is, in plaats van een doel op zich'*, aldus geïnterviewde leidinggevenden binnen het KPCN. Het is daarbij ook van belang om die successen te vieren. Dat

⁴⁰ Door KPCN ingevulde vragenlijst van de Raad, d.d. 4 april 2023.

⁴¹ Peildatum: 26 april 2023.

⁴² E-mail SZW CN aan de Raad, d.d. 2 mei 2023.

⁴³ Peildatum 13 juni 2023.

motiveert de medewerkers omdat ze dan ervaren tot welke resultaten de geregistreerde informatie leidt. Dat gebeurt nog onvoldoende. Zij geven daarnaast aan dat intern bij het KPCN nog steeds onvoldoende bewustwording bestaat over wat mensenhandel en mensensmokkel daadwerkelijk is. Doordat de bewustwording ontbreekt, missen de medewerkers ook de signalen en wordt er weinig geregistreerd.

De korpsleiding geeft aan dat intern vanuit de lijn beter gestuurd kan en moet worden op het muteren zelf, het (vervolgens) vullen van het themaregister en het vergroten van de bewustwording op de werkvloer. De hoofden en de chefs dienen hun rol veel beter op te pakken. De korpsleiding is voornemens daar intern beter op te gaan sturen. Geïnterviewden geven ten slotte aan dat de betrokken ketenpartners ook een eigen verantwoordelijkheid hebben om het themaregister intern bij hun eigen organisatie uit te dragen. Het vergroten van de bewustwording bij de ketenpartners is ook belangrijk.

Los van de aan te leveren signalen voor het themaregister geven geïnterviewden binnen het KPCN en de KMar aan dat qua automatisering diverse aanpassingen nodig zijn ten gunste van een integraal werkend themaregister. Ten tijde van het onderzoek van de Raad was nog niet bekend wanneer en hoe dit doorgevoerd wordt. Ketenpartners geven daarnaast aan dat digitale toegang voor hen (uitgezonderd de KMar) tot het themaregister ontbreekt. Zij dienen nu handmatig formulieren in te vullen en te mailen naar het KPCN, dat de signalen vervolgens in het themaregister moet verwerken. Zowel voor de ketenpartners als het KPCN is dat bewerkelijk.

Ontwikkeling informatieorganisatie en informatiepositie KPCN & interregionale en internationale informatiepositie

De korpsleiding geeft aan dat het KPCN sinds 2019 bezig is geweest met het opbouwen en ontwikkelen van de informatieorganisatie. In 2019 bestond deze organisatie uit twee fte. Sindsdien is deze gegroeid naar zes fte. Daarbij bleek het lastig om medewerkers te werven, zeker ten tijde van de coronapandemie. De organisatie is in 2023 nog in ontwikkeling. Zo is een aantal medewerkers nog niet volledig opgeleid. Daarom heeft de organisatie volgens de korpsleiding nog vijf jaar nodig voordat zij in staat is om voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba informatie- en analyseproducten te maken op diverse thema's, waaronder mensenhandel. Een ketenbreed en integraal beeld over de aard en de omvang van mensenhandel en mensensmokkel in CN ontbreekt, zo geven alle geïnterviewden van alle betrokken organisaties aan. Een geïnterviewde omschrijft dit als volgt: *'We hebben als keten nog geen idee hoe groot en breed het probleem van mensenhandel en mensensmokkel in CN is.'*

De korpsleiding zou graag opvolging hebben gezien van de aanbeveling van de Raad uit 2019 om een vrijgestelde projectleider aan te stellen om het KPCN te ondersteunen bij onder meer de implementatie van het themaregister. Dit was de enige aanbeveling die de minister niet heeft overgenomen. Het is volgens de korpsleiding en andere leidinggevenden wenselijk dat het KPCN alsnog ondersteuning krijgt van zo'n functionaris. Die kan immers een belangrijke rol vervullen in zowel het ketenbrede gebruik van het themaregister als in de professionalisering van de informatieorganisatie. Daarnaast zou deze functionaris ook een impuls kunnen geven aan het vreemdelingentoezicht binnen de basispolitiezorg, mede met het oog op het herkennen en vastleggen van signalen van mensenhandel en mensensmokkel, aldus de korpsleiding.

Het RST geeft aan dat voor hen niet meer is vast te stellen of - en zo ja- hoe het RST in 2020 op de hoogte is gesteld van het inspectierapport van de Raad en de door de minister aangekondigde maatregel die het RST raakt.⁴⁴ Personele wisselingen hebben daarbij volgens het RST mogelijk parten

⁴⁴ Door het RST ingevulde vragenlijst van de Raad, d.d. 8 juni 2023.

gespeeld. JenV kan dit ook niet meer vaststellen.⁴⁵ Ten aanzien van mensenhandel en mensensmokkel zijn door JenV met het RST geen separate afspraken gemaakt over het opbouwen van een interregionale en internationale informatiepositie. Het RST verzamelt signalen over vormen van criminaliteit die binnen zijn taakstelling vallen. Die taakstelling wordt bepaald verwoord in het vierjarig beleidsplan.⁴⁶ Mensenhandel en mensensmokkel maken daar onderdeel van uit. Het RST geeft echter aan dat mensenhandel en mensensmokkel niet tot de strategische thema's behoorde waar het RST actief informatie op heeft ingewonnen.⁴⁷ Het RST heeft in de periode 2020 tot heden geen analyses en/of informatieproducten gemaakt over mensenhandel en mensensmokkel. Een interregionaal zicht op de aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel ontbreekt.

Het RST geeft verder aan dat al jaren wordt toegewerkt naar de vorming van een interinsulair samenwerkingsverband. In 2019 is bijvoorbeeld door en met de lokale politiekorpsen het Platform Hoofden Informatie Organisaties Cariben opgericht. En het JVO heeft in juli 2021 het Plan Doorontwikkeling Informatie Organisaties Cariben vastgesteld. In 2022 is geïnventariseerd wat de actuele behoeften en verwachtingen zijn van de landen. Daaruit blijkt dat de doorontwikkeling van de informatieorganisaties van de lokale korpsen een belangrijke voorwaarde is voor interinsulaire samenwerking.⁴⁸ Eind 2022 is een plan van aanpak gemaakt voor een testcase om te komen tot een werkwijze voor de gezamenlijke informatieverwerking. Dit plan bevindt zich ten tijde van het onderzoek van de Raad in de uitvoerende fase.⁴⁹

3.1.3 Beoordeling

Implementatie themaregister door KPCN

De Raad constateert dat de aanbeveling over de ketenbrede implementatie van het themaregister deels is opgevolgd. Het KPCN heeft als beheerder van het register in 2020 zowel intern als extern (met de betrokken partners) wel informatiesessies gehouden over de opzet en werking van het register. Echter, duidelijke afspraken daarover zijn niet vastgelegd.

Het themaregister bevat inmiddels - anders dan in 2019 - weliswaar informatie, maar die is nagenoeg alleen van de KMar afkomstig. Ten aanzien van het KPCN constateert de Raad twee knelpunten. De registratiediscipline blijkt ten eerste nog steeds een blijvend punt van zorg te zijn. En ten tweede ontbreekt het intern binnen het korps nog steeds aan bewustwording, waardoor signalen van mensenhandel en mensensmokkel niet herkend en dus ook niet geregistreerd worden. (Potentiële) slachtoffers van deze ernstige misdrijven zijn daardoor onvoldoende in beeld. De Raad beschouwt dat als een risico.

De door de minister toegezegde evaluaties over de resultaten van themaverwerking zijn niet door het KPCN met de betrokken ketenpartners uitgevoerd. Sturing daarop door zowel de korpsleiding als het ministerie van JenV ontbreekt. Het KPCN heeft geen verantwoording afgelegd over de voortgang van de implementatie van het themaregister, terwijl de minister dit wel heeft toegezegd. Indien die evaluaties waren uitgevoerd, waren de problemen rondom de implementatie van het themaregister eerder aan het licht gekomen en hadden door de betrokken partijen maatregelen genomen kunnen worden. Daarmee is kostbare tijd verloren gegaan.

⁴⁵ De Raad komt daar in het volgende hoofdstuk (Sturing) op terug.

⁴⁶ Beleidsplan researchsamenwerking in het Caribisch deel van het Koninkrijk 2020-2023.

⁴⁷ Het RST geeft in de wederhoorreactie aan dat migratiecriminaliteit in 2024 wél tot de strategische thema's behoort waar actief informatie op zal worden ingewonnen.

⁴⁸ De Raad gaf dit reeds aan in zijn inspectierapport uit 2019 (paragraaf 4.3)

⁴⁹ Gelet op de vertrouwelijkheid kan en zal de Raad geen nadere informatie hierover verwerken in dit inspectierapport.

De Raad is van oordeel dat sinds 2019 onvoldoende vooruitgang is geboekt in de implementatie van het themaregister. Het beoogde resultaat, een goed werkend themaregister, is nog lang niet bereikt. Dat is, inmiddels zes jaar na inwerkingtreding van het themaregister en de aankondiging van diverse verbetermaatregelen, teleurstellend.

Ontwikkeling informatieorganisatie en informatiepositie KPCN & interregionale en internationale informatiepositie

De Raad constateert dat zijn aanbeveling over de toerusting van de informatie-organisatie van het KPCN om zodoende een informatiepositie op te bouwen op het terrein van mensenhandel en mensensmokkel niet is opgevolgd. Het beoogde resultaat (het opbouwen van een informatiepositie) is nog lang niet bereikt. Het KPCN heeft - samen met de korpsbeheerder - geïnvesteerd in de ontwikkeling van de informatieorganisatie van het korps. Zo zijn middelen ter beschikking gesteld om de formatie uit te breiden en zijn er (vervolgens) informatiemedewerkers aangesteld.

Tegelijkertijd constateert de Raad - los van het gebrekkige functioneren van het themaregister - dat de informatie-organisatie nog niet in staat is de onderlinge samenhang van de in het themaregister opgenomen afzonderlijke signalen in beeld te brengen. Ketenbrede analyse van de informatie ontbreekt. De Raad heeft daarbij enerzijds begrip voor de fasering in de ontwikkeling van de informatie-organisatie. Echter, anderzijds bestaat daardoor - net als in 2019 - nog steeds geen ketenbreed en integraal zicht op de aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel in CN. En daarmee ontbreekt ook zicht op (potentiële) slachtoffers. Bovendien belemmert dit al zes jaar het effectief aanpakken, bestrijden en voorkomen van mensenhandel en mensensmokkel in CN.

Gelet op bovenstaande constatering over zowel het themaregister als de informatie-organisatie en het verstreken tijdpad (2017-2023), is het sec aankondigen van verbetermaatregelen (zoals de korpsleiding dat ten tijde van het inspectieonderzoek al doet) naar het oordeel van de Raad onvoldoende. Om effectieve, zichtbare en noodzakelijke vooruitgang te boeken is zichtbare en betere sturing door zowel de korpsleiding als JenV (beheersen, intern toezicht en verantwoording) op de uitvoering naar het oordeel van de Raad noodzakelijk. De Raad is daarbij van oordeel dat de minister van JenV, tevens korpsbeheerder, daarover realistische en navolgbare afspraken dient te maken met het KPCN. Een reëel tijdpad en afspraken over de manier waarop structureel verantwoording wordt afgelegd over de resultaten dienen daar onderdeel van te zijn. Een alsnog aan te stellen (daartoe volledig vrijgestelde) functionaris kan daarbij een aanjagende rol vervullen.⁵⁰

De Raad constateert dat de aanbeveling over het opbouwen van een interregionale en internationale informatiepositie op het gebied van mensenhandel en mensensmokkel niet is opgevolgd. Een interregionaal en internationaal beeld over de aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel ontbreekt tot op heden. Noch het ministerie van JenV, noch het RST kan meer vaststellen of - en zo ja - hoe de door de minister aangekondigde maatregel (over de opvolging van de aanbeveling van de Raad) door JenV is gecommuniceerd met het RST. Personele wisselingen en gebrekkige dossieroverdracht spelen daarbij parten. Dit zijn knelpunten waarover de Raad al vaker heeft gerapporteerd. De Raad constateert evenwel dat door onder meer het RST de nodige stappen zijn gezet om de interinsulaire samenwerking te intensiveren. Dit heeft bijvoorbeeld in 2022 geleid tot een plan van aanpak om te komen tot gezamenlijke informatieverwerking. Concrete resultaten daarvan moeten worden afgewacht.

⁵⁰ De Raad deed, zoals eerder aangegeven, deze aanbeveling reeds in 2019. Deze is toen niet door de minister overgenomen.

De Raad is van oordeel dat de minister van JenV met het RST en andere relevante organisaties afspraken dient te maken of - en zo ja - hoe een interregionale en internationale informatiepositie op het terrein van mensenhandel en mensensmokkel opgebouwd kan worden. De doorontwikkeling en professionalisering van de informatieorganisatie van het KPCN is daarvoor randvoorwaardelijk.

3.2 Bewustwording in de samenleving

3.2.1 Aanbeveling 2019 en beleidsreactie

De Raad constateerde in 2019 dat het thema mensenhandel nog onvoldoende leefde in de samenleving van Caribisch Nederland. Hij was dan ook van oordeel dat onder regie van de Rijksoverheid meer gedaan kon worden om het maatschappelijk debat over mensenhandel aan te jagen om de bewustwording ten aanzien van de ernst van uitbuiting te vergroten.

Hij deed daarom de aanbeveling om - naast de jaarlijkse voorlichtingsactiviteiten - doorlopend aandacht te besteden aan de preventie van mensenhandel.

De minister gaf in de beleidsreactie aan dat preventie een belangrijke pijler is in de aanpak van mensenhandel en dat het rapport van de Raad aanknopingspunten bevat om nog meer in te zetten op voorlichtingsactiviteiten, gericht op de samenleving. Hij gaf ook aan dat het ministerie van JenV daarover in gesprek is met de partners in CN.

3.2.2 Stand van zaken 2023

Geïnterviewden van diverse organisaties in de vreemdelingenketen geven aan dat sinds 2019 binnen CN, los van de jaarlijkse activiteiten op de dag tegen mensenhandel, van doorlopende aandacht voor de preventie van mensenhandel geen sprake is.

Op 18 oktober 2019 is, onder voorzitterschap van de liaison van JenV, een bijeenkomst georganiseerd op Bonaire.⁵¹ Op uitnodiging van het ministerie van JenV waren overheidsdiensten, NGO's en brancheorganisaties aanwezig. Daarbij is gewezen op de verantwoordelijkheid van ondernemers die geconfronteerd kunnen worden met mensenhandel, zoals arbeidsuitbuiting. De KMar en SZW CN verzorgden presentaties over controles aan de grens en bij bijvoorbeeld bouwlocaties. Hierna volgde een paneldiscussie waar actuele thema's werden besproken. De Rijksdienst Caribisch Nederland (hierna: RCN) verschaft op diens website ook informatie over (de dag tegen) mensenhandel. Daarop worden vormen van mensenhandel en daarmee samenhangende signalen toegelicht. Ook wordt in verschillende video's over uitbuiting in kaart gebracht wat precies mensenhandel is.⁵²

Het MoU mensenhandel en mensensmokkel is in 2022 geëvalueerd. De Raad heeft het verslag daarvan ontvangen. Daaruit blijkt onder meer dat tussen de landen meer samenwerking op het gebied van preventie en voorlichting plaats kan vinden.⁵³ Geïnterviewden geven aan dat JenV (DRC en DGM) met de vreemdelingenketen in CN nog afspraken moet maken over wat de nieuwe - in 2023 door de landen ondertekende - MoU precies betekent voor de verdere aanpak van mensenhandel en mensensmokkel in CN en de daarvoor benodigde middelen.

⁵¹ [Bijeenkomst "Preventie van mensenhandel en arbeidsuitbuiting: wat kunnen we samen doen"](https://bonaire.nu/bijeenkomst-preventie-van-mensenhandel-en-arbeidsuitbuiting-wat-kunnen-we-samen-doen/) (bonaire.nu)

⁵² [Dag tegen Mensenhandel | Justitie & veiligheid | Rijksdienst Caribisch Nederland \(rijksdienstcn.com\)](https://rijksoverheid.nl/onderwerpen/dag-tegen-mensenhandel/justitie-veiligheid/rijksdienst-caribisch-nederland)

⁵³ Evaluatie memorandum of Understanding (MoU) van samenwerking ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel tussen Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland 2019, uitgevoerd in 2022, ministerie van JenV.

Geïnterviewden uit de vreemdelingenketen geven aan dat campagnes zoals die uit 2019 vaker plaats zouden moeten vinden en dat er nog meer kan en moet gebeuren om de bewustwording in de samenleving te vergroten. Daarbij verwijzen zij naar de *good practices* van Aruba. De ketencoördinator geeft aan dat de vreemdelingenketen - samen met DRC van het ministerie van JenV - voornemens is meer inzet te plegen op het gebied van bewustwording. Onderdeel daarvan is het actiever gebruiken van radio, televisie en sociale media.

De ketencoördinator heeft in mei 2023 samen met een functionaris van KPCN Aruba bezocht. Op Aruba is sinds 2008 een speciaal centrum ingericht voor de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel: het coördinatiecentrum mensenhandel en mensensmokkel (hierna: CMMA).⁵⁴ Met het CMMA is onder meer gesproken over diens ervaring met bewustwordingscampagnes. Daarnaast wijzen geïnterviewden op de gewenste samenwerking met het coördinatiecentrum voor mensenhandel (hierna: CoMensha) in Europees Nederland. CoMensha is het landelijke, onafhankelijke expertise- en coördinatiecentrum dat zich inzet voor de belangen en rechten van slachtoffers van mensenhandel in Nederland. Zij geven ook voorlichting en trainingen.⁵⁵ De Raad heeft ook kennis genomen van het in Europees Nederland geldende actieplan 'Programma samen tegen mensenhandel'.⁵⁶ Daarin wordt ook het belang van het creëren van brede bewustwording benadrukt. Het plan bevat actiepunten om dit te verbeteren, zoals het maken van een communicatiestrategie waarin aandacht is voor de rol van *social media* in de aanpak van mensenhandel. De strategie richt zich in eerste instantie op professionals die mensenhandel in hun werk kunnen zien of kunnen tegenkomen en in tweede instantie op het bredere publiek.

3.2.3 Beoordeling

De Raad constateert dat zijn aanbeveling om doorlopend aandacht te besteden aan preventie van mensenhandel niet is opgevolgd. De Raad is van oordeel dat de rijksoverheid meer had kunnen en moeten doen om de bewustwording ten aanzien van de ernst van uitbuiting te vergroten.

Dit staat los van ieders inzet en de reeds ondernomen initiatieven. De bijeenkomst in 2019 op Bonaire en de website zijn *good practices* die de Raad toejuicht. Echter, het thema vereist continu aandacht. Dit moet volgens de Raad ook zichtbaar en merkbaar zijn. De Raad heeft er vertrouwen in dat de voornemens van de vreemdelingenketen in CN - ook in het licht van de nieuwe MoU - worden omgezet in daden. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de ervaring en kennis van het CMMA, Comensha en het actieplan 'Programma Samen tegen mensenhandel'.

3.3 Kennis over mensenhandel bij de ketenpartners

3.3.1 Aanbeveling 2019 en beleidsreactie

De Raad concludeerde in 2019 dat het kennisniveau van de professionals in de vreemdelingenketen over mensenhandel onvoldoende was. Hij was dan ook van oordeel dat de professionals beter in staat moesten worden gesteld om mensenhandel te signaleren en goed vast te leggen.

De aanbeveling luidde dan ook om de opbouw van kennis te intensiveren en te borgen en om bij de afdelingen van het KPCN taakaccenthouders mensenhandel en mensensmokkel te benoemen en 'verdiepend' op te leiden.

⁵⁴ [Home | CMM Aruba](#).

⁵⁵ [#OpenJeOgen! - CoMensha - Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel](#)

⁵⁶ [Actieplan programma Samen tegen mensenhandel | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

De minister van JenV gaf in zijn reactie op het rapport van de Raad in 2020 aan dat al wordt ingezet op deskundigheidsbevordering van professionals om hen beter in staat te stellen om mensenhandel en mensensmokkel te signaleren. Er wordt bewust gewerkt aan het verhogen van de kennis en bewustwording over deze fenomenen. Zo nodig zal voorzien worden in meer opleidingen op dit gebied.

3.3.2 Stand van zaken 2023

In de JenV beleidsagenda 2021-2025 voor CN wordt aangegeven dat de deskundigheidsbevordering van professionals op de verschillende vormen van mensenhandel 'nadrukkelijk de aandacht krijgt'.

Miniconferentie 2022 en follow up

Deskundigheidsbevordering was een van de thema's tijdens de miniconferentie van de Vreemdelingenketen in oktober 2022. Diverse geïnterviewden geven aan dat de presentatie daarover voor velen, in het bijzonder voor de aanwezige leidinggevendenden van betrokken diensten, een *eye opener* was. Ook geven zij aan dat het kennisniveau bij de professionals over mensenhandel nog steeds en nadrukkelijk verbetering behoeft.

Naar aanleiding van de miniconferentie zijn onder regie van de ketencoördinator vervolgafspraken gemaakt over het bevorderen van deskundigheid. De vervolgafspraken hebben geleid tot een tweedaagse cursus voor de ketenpartners op 30 en 31 mei 2023 op Bonaire, mede bedoeld om zogenaamde taakaccenthouders bij de ketenpartners op te leiden. Zo zijn bij het KPCN nu vier taakaccenthouders opgeleid. Het juridisch kader en casuïstiek maakten onderdeel uit van de tweedaagse cursus. Een geïnterviewde zegt daarover:

'Erg nuttig, je doet als medewerker kennis op en bovendien doe je dit als keten samen en dat is erg nuttig omdat ieder vanuit zijn invalshoek de problematiek benadert en dit de interactie bevordert'.

Op 10 en 11 juli 2023 is een verdiepende training gegeven voor analisten en informatiemedewerkers van het KPCN en de KMar.

De politiechefs op Saba en Sint Eustatius betreuren het dat zij in verband met kostenoverwegingen niet deel hebben kunnen nemen aan de training op Bonaire. Zij geven aan dat politiefunctionarissen op Saba en Sint Eustatius - net als in 2019- nog onvoldoende opgeleid zijn om signalen van mensenhandel te herkennen. Op 12 en 13 december 2023 is op Sint Eustatius voor de ketenpartners een tweedaagse training georganiseerd.

Van 20 tot en met 24 maart 2023 zijn daarnaast de hulpofficieren van justitie van het KPCN en de KMar door een docent van de KMar op Bonaire opgeleid ten aanzien van de Wet toelating en uitzetting BES. Dit gebeurde volgens het principe 'train de trainer', waardoor de hulpofficieren de opgedane kennis verder kunnen uitdragen binnen hun eigen organisatie.

De sinds 2022 ondernomen initiatieven hebben volgens diverse geïnterviewden geleid tot het vergroten van kennis. De Raad wijst er in dit kader wel op dat het KPCN zelf aangeeft dat de bewustwording binnen het KPCN over mensenhandel nog steeds ontbreekt. Daardoor worden signalen van mensenhandel niet herkend en dus ook niet geregistreerd (zie ook paragraaf 3.1.2). Ketenpartners geven aan dat het van belang is dat de in 2023 opgedane kennis op peil blijft en geborgd wordt. Anders blijft het - net als voorheen - bij losse initiatieven. De ketencoördinator geeft aan dat daarover nog ketenbrede afspraken gemaakt moeten worden.

3.3.3 Beoordeling

De Raad constateert dat de aanbeveling om de opbouw van kennis te intensiveren en te borgen deels is opgevolgd. Sinds 2022 zijn er op Bonaire zichtbare en concrete stappen op dit terrein gezet. Dat is echter nog niet het geval op Saba en Sint Eustatius. Het behouden van kennis is daarnaast nog steeds niet geborgd.

De Raad is van oordeel dat borging van kennis binnen de organisaties in de vreemdelingenketen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba cruciaal is met het oog op het signaleren en vastleggen van signalen van mensenhandel. Dat vereist continu aandacht.

3.4 Multidisciplinaire controles

3.4.1 Aanbeveling 2019 en beleidsreactie

Minimaal vier keer per jaar dienen op initiatief en onder regie van het KPCN - samen met de betrokken ketenpartners - multidisciplinaire controles te worden uitgevoerd.⁵⁷ De Raad constateerde in 2019 dat de regierol van het KPCN ten aanzien van multidisciplinaire controles verbetering behoeft.

De aanbeveling luidde dan ook om te zorgen dat het KPCN zijn regierol ten aanzien van de organisatie van de controles vervult, de opzet en resultaten daarvan gedetailleerd vastlegt en centraal overzicht houdt.

De minister gaf in zijn reactie in 2020 aan dat het KPCN in gesprek is met de verschillende diensten die betrokken zijn bij de multidisciplinaire controles. Eventuele signalen van mensenhandel en mensensmokkel kunnen worden vastgelegd in het themaregister, ten behoeve van het opbouwen van de informatiepositie. Per kwartaal zouden de resultaten daarvan worden geëvalueerd, aldus de minister.

3.4.2 Stand van zaken 2023

Op Saba en Sint Eustatius zijn geregeld multidisciplinaire controles uitgevoerd. Die vinden vier keer per jaar plaats op de momenten dat de arbeidsinspectie van SZW CN op de twee eilanden is.⁵⁸ Geïnterviewden geven aan dat tijdens de coronapandemie het aantal van vier niet gehaald is. De controles worden onder regie van SZW CN uitgevoerd, waarbij het KPCN en de KMar ondersteunen. Geïnterviewden geven aan dat de opzet van die controles verbetering behoeft. Op het moment dat medewerkers van de arbeidsinspectie op Saba en Sint Eustatius arriveren, weet binnen een mum van tijd het halve eiland dat zij er zijn. En dat doet het verrassingseffect teniet. De Raad heeft van de ketencoördinator begrepen dat hij voornemens is binnen de keten maatregelen te nemen om dit in 2024 te verbeteren.

De frequentie van vier controles per jaar is op Bonaire -sinds 2019- alleen in 2023 gehaald.⁵⁹ Geïnterviewden geven aan dat dit deels veroorzaakt is door de coronamaatregelen in 2020 en 2021. Volgens het KPCN hebben er in 2020 en 2021 geen controles plaatsgevonden en zijn in 2022 twee controles verricht. In 2023 zijn tot op heden op Bonaire vier controles uitgevoerd.⁶⁰ De regie lag

⁵⁷ Afspraken uit het MoU mensenhandel en mensensmokkel en het 'integraal plan van aanpak tegen mensenhandel CN, 11 juli 2017, ondertekend door de (toenmalige) minister van Veiligheid en Justitie.

⁵⁸ Bijvoorbeeld: [Gezamenlijke controle horeca en andere bedrijven Sint Eustatius | Nieuwsbericht | Rijksdienst Caribisch Nederland \(rijksdienstcn.com\)](#)

⁵⁹ Zie ook het verslag van de in 2022 uitgevoerde evaluatie MoU mensenhandel.

⁶⁰ Peildatum 17 november 2023.

achtereenvolgens bij de KMar, SZW CN en het KPCN.⁶¹ Tijdens een van de gehouden controles in 2023 is één signaal van mensenhandel (arbeidsuitbuiting) vastgesteld. Het KPCN heeft naar aanleiding daarvan een aangifte opgenomen. Die is gedeeld met en opgepakt door het regionaal informatie- en expertisecentrum (RIEC) CN.⁶² Ten tijde van het inspectieonderzoek van de Raad is dit onderzoek nog lopende. Van mensensmokkel zijn geen signalen vastgesteld.

De Raad heeft over de opzet van de (toekomstige) multidisciplinaire controles informatie ontvangen van de ketencoördinator. Deze informatie gaat onder meer over de gezamenlijke briefings voor aanvang van de controles. Daarin wordt aandacht besteed aan het doel van de controle en ieders taak en verantwoordelijkheid daarbij. Ook zijn standaard vragenlijsten ontwikkeld die onder meer tot doel hebben signalen van mensenhandel en/of mensensmokkel te herkennen.

Eén van de in 2022 gehouden controles vond plaats bij een *resort* onder regie van SZW CN. Daarbij werd door de keten gebruik gemaakt van vaste formats (operatiebevel en briefingtool). Dit betrof een grote actie die ook tot media-aandacht heeft geleid.⁶³ Deze controle is ook geëvalueerd. De Raad heeft daar een verslag van ontvangen.⁶⁴ Een aanbeveling was dat de ketenpartners voortaan zelf met voorstellen kunnen komen voor te controleren objecten. De ketenpartner die met een voorstel komt coördineert de voorbereiding, de briefing, de uitvoering en de evaluatie.

Geïnterviewden binnen de vreemdelingenketen geven aan dat het KPCN afgelopen jaren niet zijn regierol ten aanzien van de organisatie van de controles heeft vervuld. Het ontbreekt ook aan een centraal overzicht van resultaten van de gehouden controles. De door de minister toegezegde evaluaties per kwartaal zijn niet uitgevoerd, aldus het KPCN. Daarbij geeft het KPCN wel aan dat tijdens de coronaperiode weinig tot geen controles plaats hebben gevonden.

3.4.3 Beoordeling

De Raad constateert dat de aanbeveling dat het KPCN zijn regierol ten aanzien van de organisatie van de controles vervult, de opzet en resultaten daarvan gedetailleerd vastlegt en centraal overzicht houdt, niet is opgevolgd. De door de minister aangekondigde evaluaties per kwartaal over de resultaten van de controles zijn niet uitgevoerd. Dat het onduidelijk is óf naar aanleiding van de controles signalen van mensenhandel en mensensmokkel in het themaregister verwerkt zijn, betreurt de Raad. De Raad verwijst daarbij ook naar paragraaf 3.1 over de resultaten van het themaregister.

De afspraak dat het KPCN het initiatief neemt bij multidisciplinaire controles dateert van 2017. Intussen is binnen de vreemdelingenketen afgesproken dat alle ketenpartners het initiatief kunnen nemen voor gezamenlijke controles. Dat ligt dus niet meer alleen bij het KPCN. Dat eventuele signalen van mensenhandel en mensensmokkel bij controles gedetailleerd worden vastgelegd en in het themaregister verwerkt worden, is naar zijn oordeel een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de vreemdelingenketen. Dit behoeft nadrukkelijk verbetering.

Het KPCN dient naar het oordeel van de Raad het initiatief te nemen om alsnog de resultaten van gehouden controles te (laten) evalueren, met het oog op eventuele signalen voor het themaregister

⁶¹ [Grote controleactie op mensensmokkel op bouwplaatsen \(bonaire.nu\)](https://bonaire.nu)

⁶² Zie ten aanzien van het RIEC ook: [Impuls voor aanpak georganiseerde criminaliteit in Caribisch Nederland - Dossier Koninkrijksrelaties](#).

⁶³ [Gezamenlijke controle bij een resort op Bonaire | Nieuwsbericht | Rijksdienst Caribisch Nederland \(rijksdienstcn.com\)](#)

⁶⁴ Evaluatierapport “De evaluatie van de multidisciplinaire actie vreemdelingen, 25 oktober 2022, opgesteld door SZW.

mensenhandel en mensensmokkel. Dit hangt uiteraard samen met de bredere uit te voeren evaluaties over de resultaten van het themaregister mensenhandel en mensensmokkel (zie paragraaf 3.1).

3.5 Grenstoezicht

3.5.1 Aanbeveling 2019 en beleidsreactie

Grenstoezicht speelt een belangrijke rol bij de bestrijding van mensensmokkel. De Raad heeft reeds in 2017 zijn zorgen geuit over de bewaking van de kustlijn van met name Bonaire.⁶⁵ De Raad was daarom in 2019 van oordeel dat het grenstoezicht een impuls behoort te krijgen. Dit kan een belangrijke bijdrage leveren aan de aanpak van mensensmokkel en aan het opbouwen van de noodzakelijke informatiepositie, zowel voor CN als interregionaal.

De aanbeveling luidde dan ook om te bepalen of specifieke afspraken op het gebied van grenstoezicht gemaakt moeten worden, waarbij intensivering van grenstoezicht rondom de kustlijn van Bonaire naar het oordeel van de Raad in elk geval noodzakelijk is.

De minister verwees in zijn reactie naar maatregelen die reeds in gang zijn gezet om de maritieme grensbewaking van CN te versterken. Dat neemt niet weg dat verbeteringen wenselijk zijn. Zoals de aanschaf van (nieuw) materieel voor de uitvoering van de maritieme grensbewaking. Daarnaast zou de KMar voor de zomer (2020) een pilot starten waarin luchtvaartmaatschappijen voorafgaand aan het vertrek passagiersgegevens (API⁶⁶) moeten aanleveren. Op basis van deze informatie kunnen de grensbewakings-autoriteiten van CN onder andere vroegtijdig signalen van mensensmokkel onderkennen. De KMar tracht daarnaast aan de hand van de reeds ingediende BES-claim⁶⁷ een bijdrage te leveren aan de intensivering van grenstoezicht, aldus de minister.

3.5.2 Stand van zaken 2023

Walradarketen

In de JenV beleidsagenda voor CN 2021-2025 is grensbewaking en migratie een van de vier speerpunten voor JenV. Over grensbewaking wordt daarin onder meer aangegeven dat walradars van de kustwacht voor de Benedenwindse eilanden⁶⁸ naar verwachting in 2021 worden vervangen. Vanaf 2023 is uitbreiding van de walradarketen op de Bovenwinden⁶⁹ voorzien.

De kustwacht rondde in 2022 de vervanging van de walradarketen op de Benedenwindse eilanden (waaronder Bonaire) af. Daarbij zijn masten en apparatuur vernieuwd. Het walradarsysteem is van grote waarde als 24/7 detectiesensor. Het systeem wordt ook gebruikt bij de inzet en aansturing van eenheden, bijvoorbeeld bij detectie van verdachte vaartuigen. Voor de Bovenwinden is zo'n walradarketen ook wenselijk. In 2022 startte de Kustwacht een project om dit te realiseren.⁷⁰ De

⁶⁵ Zoals in het rapport Vreemdelingenbeleid CN, 2017 en de Staat voor de Rechtshandhaving 2017 (gepubliceerd in 2018).

⁶⁶ *Advance Passenger Information*. Zie verder hieronder.

⁶⁷ Ten behoeve van de uitbreiding van de personele capaciteit in CN.

⁶⁸ Bonaire, Aruba en Curaçao.

⁶⁹ Saba, Sint Eustatius en Sint Maarten.

⁷⁰ [Jaarverslag 2022 Kustwacht voor het Koninkrijk der Nederlanden in het Caribisch gebied | Jaarverslag | Rijksoverheid.nl](#)

planning is in 2026 het eerste eiland te voorzien van walraderdetectie. Het is nog niet bekend of dit Sint Maarten, Saba of Sint Eustatius wordt.⁷¹

Inzet KMar in CN

De minister verwees in zijn reactie op het rapport van de Raad uit 2019 al naar de ‘BES-claim’. De KMar onderbouwt in die claim de in diens optiek noodzakelijke uitbreiding van de structurele capaciteit in CN (de ‘BES’) om uitvoering te kunnen (blijven) geven aan diens wettelijke taken. Daarbij wijst de KMar op het onderscheid tussen lokale collega’s die in dienst zijn van RCN en collega’s die afkomstig zijn van de brigades in Europees Nederland. De collega’s uit Europees Nederland worden telkens voor zes maanden uitgezonden en ingezet. Die groep behoort dus niet tot de structurele capaciteit in CN, moet keer op keer worden ingewerkt en kent de lokale context niet. Daarom dient de structurele capaciteit uitgebreid te worden, aldus de KMar.

Niet toewijzen claim tot uitbreiding KMar in CN en gevolgen daarvan

Uit het onderzoek blijkt dat tot op heden de BES-claim niet door het ministerie van JenV is toegewezen.⁷² Dat betekent dat de voor de uitbreiding noodzakelijke financiële middelen (nog) niet door JenV zijn toegekend, terwijl de uitbreiding volgens de KMar randvoorwaardelijk is om de wettelijke taken van de KMar uit te kunnen blijven oefenen, waaronder het maritieme grenstoezicht op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De huidige capaciteit (lokaal en uitgezonden personeel) is volgens de KMar nauwelijks genoeg om de noodzakelijke ‘basistaken’ uit te kunnen voeren.

Geïnterviewden binnen de KMar geven unaniem aan dat ten aanzien van de maritieme grensbewaking in CN de KMar vanwege capaciteitstekort slechts ‘het minimale kan doen’. Dat betekent bijvoorbeeld dat er te weinig personeel is voor het uitvoeren van het grenstoezicht op zee en aan land. Daardoor bestaat volgens de KMar onvoldoende zicht op de kustlijn van Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Dat is zorgelijk met het oog op eventuele illegale aanlandingen vanaf zee. De KMar wijst er op dat de tijd dat de KMar haar inzet op verzoek van JenV ‘tóch wel regelt’ niet meer aan de orde is. *‘We zitten inmiddels ruim over de top van wat wij kunnen. Het water staat ons aan de lippen’*, aldus diverse geïnterviewden. Geïnterviewden binnen het OM BES geven aan dat met het niet toekennen van de BES-claim de KMar op deze manier evident tot de zwakste schakel wordt gemaakt in de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel in CN.

In het kader van het ‘protocol Versterking Grenstoezicht’ breidt de KMar met 71 functies uit in Aruba, Curaçao en Sint Maarten (CAS-landen).⁷³ Diverse geïnterviewden van verschillende organisaties geven aan dat deze uitbreiding niet te plaatsen is in relatie tot het niet toewijzen van de claim voor CN, te meer nu CN onderdeel van het land Nederland is. Het is wellicht te verklaren omdat dit op een andere manier gefinancierd wordt. Het intensiveren van het grenstoezicht in de CAS-landen brengt het risico van verplaatsingseffecten richting CN met zich mee. De gezaghebbers van Bonaire en Saba en de regeringscommissaris van Sint Eustatius vroegen in een gezamenlijke brief in 2021 ook aandacht hiervoor.⁷⁴ Zij geven daarin aan dat de BES-eilanden achter gaan lopen in het versterken van het grenstoezicht in de Caribische regio. Het is volgens hen noodzakelijk dat het grenstoezicht in CN versterkt wordt zodat óók tegemoet wordt gekomen aan het doel uit het project ‘Baselines

⁷¹ E-Mail kustwacht aan de Raad over de stand van zaken en de planning, 3 oktober 2023.

⁷² Peildatum 4 december 2023.

⁷³ Zie ook: [Meer marechaussees naar Caribisch gebied | 01 | KMarMagazine \(defensie.nl\)](#)

⁷⁴ 27 mei 2021, gericht aan de ministers van JenV en de staatssecretaris van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, kenmerk 977/GEZ/2021060201.

grensveiligheid', namelijk dat alle eilanden in het Caribisch deel van het Koninkrijk naar een gezamenlijk weerstandniveau van grenzen dienen te worden gebracht.

De minister van JenV verwees reeds in zijn reactie op het inspectierapport van de Raad in 2020 naar de BES-claim van de KMar. Geïnterviewden binnen JenV geven ten tijde van het onderzoek van de Raad aan dat uitbreiding inderdaad nodig is. Echter, binnen het beperkte financieel kader voor JenV en de daarin te stellen prioriteiten voor zowel Europees als Caribisch Nederland, lukt het tot op heden niet structurele financiering voor uitbreiding in CN te organiseren. Het is ten tijde van het onderzoek van de Raad onbekend of dit alsnog gaat lukken.⁷⁵

API

De KMar maakt in Europees Nederland al sinds 2010 gebruik van *Advance Passenger Information* (hierna: API). Onder API-gegevens worden onder andere naam, geslacht, documenttype, vluchtnummer van passagiers en de grensdoorlaatpost van binnenkomst verstaan. API verbetert het informatiebeeld aan de 'voorkant' van het proces van inreizen. Op basis van de informatie uit API kan de KMar zich beter richten op de reizigers die een risico vormen en die de KMar om die reden wil controleren. Collega's aan de grens kunnen daardoor ook bijvoorbeeld effectiever optreden tegen bijvoorbeeld mensensmokkel en mensenhandel. API maakt gebruik van *watchlisten* (persoon bekend, risico bekend) en indicatoren (persoon onbekend, risico bekend).

De minister gaf in zijn reactie van 2020 aan dat de KMar voor de zomer (van 2020) een pilot API voor CN start.⁷⁶ De KMar geeft aan dat die pilot in 2020 is gestart.⁷⁷ Sinds 2021 leveren de grotere luchtvaartmaatschappijen (intercontinentaal vliegverkeer) structureel informatie daarvoor aan en is de pilot omgezet in een regulier werkproces. De kleinere maatschappijen in de Caribische regio leveren echter nog geen API-gegevens aan. Zij zijn weliswaar bereid informatie te leveren, maar dan kosteloos. Een klantenportaal biedt daarvoor mogelijk uitkomst.⁷⁸ Daarmee kunnen niet alleen gegevens van de luchtvaartmaatschappijen inzichtelijk worden gemaakt, maar ook van de maritieme sector. Het klantenportaal is ten tijde van het inspectieonderzoek in ontwikkeling en naar verwachting vóór 1 januari 2024 gereed voor gebruik. Wanneer dit vervolgens CN-breed door alle maatschappijen gebruikt kan worden, is nog niet duidelijk.

Maritieme hub voor versterking grenstoezicht

De kustwacht Caribisch gebied, het OM BES, het KPCN, de KMar, de douane CN en het openbaar lichaam Bonaire hebben in 2021 een intentieovereenkomst ondertekend om de samenwerking in het maritieme domein te intensiveren. Daarmee is de Multidisciplinaire Maritieme Hub Bonaire (hierna: MMHB) gecreëerd. In het kader daarvan hebben de KMar en het KPCN gezamenlijk een patrouillevaartuig aangeschaft. De douane CN beschikt daar al langere tijd over.

Geïnterviewden van diverse ketenpartners wijzen erop dat nog onduidelijkheid bestaat over de integraliteit in de sturing op de uitvoering van gezamenlijke maritieme patrouilles in het kader van de MMHB en de te behalen resultaten. Het is volgens hen belangrijk dat één partner daarin de regie neemt om daarover duidelijke afspraken te maken en die regelmatig te evalueren.

⁷⁵ Peildatum 5 oktober 2023.

⁷⁶ Het aanleveren van deze informatie is verplicht gesteld in de wet Toelating en Uitzetting BES.

⁷⁷ E-mail van de KMar aan de Raad. 12 oktober 2023.

⁷⁸ Maatschappijen kunnen daarop inloggen en zo via het portaal communiceren met de KMar.

Op Saba en Sint Eustatius zijn in augustus 2022 afspraken gemaakt met de Kustwacht op Sint Maarten om op regelmatige basis maritieme patrouilles uit te voeren. Geïnterviewden geven aan dat de kustwacht maandelijks patrouilles uitvoert rondom Saba en Sint Eustatius.

3.5.3 Beoordeling

De Raad constateert dat zijn aanbeveling op het gebied van grenstoezicht deels is opgevolgd. Zo zijn op Bonaire walradars vervangen en is een maritieme hub gecreëerd. Dit draagt bij aan het versterken van het grenstoezicht rondom de kustlijn van Bonaire. Het is wel van belang dat duidelijkheid komt over de integrale sturing op de uitvoering van gezamenlijke maritieme patrouilles in het kader van de MMHB.

Ten aanzien van API is sinds 2020 vooruitgang geboekt. Daardoor kan de KMar zich beter richten op te controleren reizigers. De benodigde informatie wordt echter nog niet door alle luchtvaartmaatschappijen aangeleverd. Het is - mede in verband met de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel - van belang dat alle betrokken luchtvaartmaatschappijen zo spoedig mogelijk de API-gegevens gaan aanleveren.

De Raad constateert een groot knelpunt in het fysieke grenstoezicht door de KMar. De KMar geeft zelf aan onvoldoende personele capaciteit te hebben om zijn wettelijke grensbewakingstaken in CN uit te kunnen voeren, laat staan om een impuls te geven aan het bestrijden van mensenhandel en mensensmokkel. De claim van de KMar tot uitbreiding - waar de minister van JenV reeds in 2020 in diens reactie op het rapport van de Raad naar verwees - heeft tot op heden niet geleid tot het beschikbaar stellen van de benodigde financiële middelen door het ministerie van JenV. De Raad constateert dat de capaciteit van de KMar in Curaçao, Aruba en Sint Maarten wel uitgebreid is. Naar het oordeel van de Raad dient de claim tot uitbreiding in CN ook met de nodige prioriteit toegewezen te worden.

Gelet op bovengenoemde omstandigheden vormt de KMar een zwakke schakel in de vreemdelingenketen en daarmee ook in de ketenbrede aanpak van mensenhandel en mensensmokkel. Dat baart de Raad zorgen en noopt naar zijn oordeel tot het alsnog beschikbaar stellen van de benodigde middelen zodat de KMar zijn wettelijke taken adequaat in CN uit kan (blijven) voeren.

3.6 Landelijk coördinator mensenhandel

3.6.1 Aanbeveling 2019 en beleidsreactie

Een functionaris van het ministerie van Justitie en Veiligheid fungeert als liaison tussen het ministerie van Justitie en Veiligheid in Den Haag en de justitiële organisaties in CN. De liaison woont op Bonaire en komt geregeld op Saba en Sint Eustatius en is zodoende bekend met de lokale situatie.⁷⁹ Het ministerie van Justitie en Veiligheid koos er eerder voor deze liaison als landelijk coördinator mensenhandel en mensensmokkel voor CN aan te stellen.

De aanbeveling van de Raad luidde om te zorgen dat de landelijk coördinator mensenhandel en mensensmokkel - gelet op de andere taken van de functionaris bij wie dat is belegd - in staat blijft om zijn/haar taak ten aanzien van de afspraken uit het MoU uit te kunnen voeren.

⁷⁹ De liaison functie wordt vanuit J&V permanent ingevuld. Per drie of vijf jaar wordt een nieuwe medewerker aangesteld.

De minister gaf in zijn reactie aan ervoor te zorgen dat de landelijk coördinator in staat blijft om de taken ten aanzien van de MoU-afspraken uit te kunnen voeren.

3.6.2 Stand van zaken 2023

Geïnterviewden binnen JenV geven aan dat de taken van de huidige liaison - die in 2021 is gestart - ten opzichte van de vorige liaison van JenV gewijzigd zijn. De taak van landencoördinator voor CN is sindsdien op het departement in Nederland belegd bij twee personen en niet meer bij de liaison. Volgens hen zijn de lijntjes tussen 'Den Haag' en de uitvoeringsorganisaties in CN kort, onder andere via de huidige liaison JenV en de ketencoördinator. In 2023 is met die coördinator afgesproken dat hij voor JenV het aanpreekpunt is voor CN en andere ketenbrede activiteiten op het terrein van de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel. Dit brengt aanvullende werkzaamheden voor de ketencoördinator met zich mee. In het strategisch overleg vreemdelingenketen dienen nog afspraken gemaakt te worden over de borging van deze constructie.

Geïnterviewden binnen de uitvoeringsorganisaties in CN geven aan het niet logisch te vinden dat JenV in 2021 besloten heeft de taak van landencoördinator in Den Haag op het departement te beleggen. Zij verwijzen daarbij naar de voormalige liaison in CN die bekend was met de lokale situatie in CN. Dat was destijds juist de reden om het niet in Den Haag te beleggen.

3.6.3 Beoordeling

De Raad constateert dat zijn aanbeveling niet meer van toepassing is. De functie van landencoördinator is sinds 2021 niet meer belegd bij de liaison van JenV in CN. Daarover bestond enige tijd onduidelijkheid in CN. JenV had dit beter dienen te communiceren met de keten in CN.

De Raad heeft begrip voor de constructie dat de ketencoördinator in CN -vanuit de lokale context - ondersteuning verleent aan de landencoördinatoren op het departement. Hij is wel van oordeel dat deze aanvullende werkzaamheden verwerkt moeten worden in de nog op te stellen functiebeschrijving voor de ketencoördinator in CN.

3.7 Wetgeving

3.7.1 Aanbeveling 2019 en beleidsreactie

De Raad was in 2019 van oordeel dat de opsporing van mensenhandel en mensensmokkel gebaat is bij actuele en effectieve opsporingsbevoegdheden. Dit vereist periodieke evaluatie en -indien nodig- actualisatie van wetgeving.

De aanbeveling luidde dan ook om (met de ministers van justitie van de andere landen) te streven naar periodieke evaluatie van de wetboeken van strafvordering en strafrecht en die - waar nodig - te actualiseren.

De minister gaf in zijn reactie aan dat gestreefd wordt naar een eenvormig strafprocesrecht in het gehele Caribische deel van het Koninkrijk. Voor de landen Aruba, Curaçao en Sint-Maarten was een geheel nieuw Wetboek van Strafvordering in concept gereed. Het voornemen was dit nieuwe Wetboek van Strafvordering, zodra de parlementaire behandeling in de andere landen succesvol is afgerond, ook voor de BES-eilanden in procedure te brengen. Zo wordt het gehele strafprocesrecht voor de BES-eilanden geactualiseerd en in overeenstemming gebracht met de andere landen.

Voor wat betreft het Wetboek van Strafrecht BES werd in 2020 een wetsvoorstel voorbereid met daarin verschillende strafrechtelijke thema's. Ter voorbereiding van dit voorstel werden, zoals

aanbevolen in het inspectierapport van de Raad, de verschillende ketenpartners bevroegd over hun wensen, aldus de minister.

3.7.2 Stand van zaken 2023

Strafrecht

Op 1 januari 2022 is de Wet strafbaarstelling misbruik van prostituees die slachtoffer zijn van mensenhandel in zowel Europees Nederland als op Bonaire, Sint Eustatius en Saba in werking getreden. Daardoor is het strafbaar om seksuele handelingen te plegen met een sekswerker, indien men weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat deze persoon slachtoffer is van mensenhandel.

Verder wordt de extraterritoriale rechtsmacht over mensensmokkel uitgebreid. Dit is ook afgestemd met de ketenpartners in CN.⁸⁰ Daardoor krijgen Bonaire, Sint Eustatius en Saba rechtsmacht over eenieder die zich buiten Bonaire, Sint Eustatius en Saba schuldig maakt aan mensensmokkel. Dat betekent dat het OM BES bevoegd zal zijn om strafvervolgning in te stellen tegen daders van mensensmokkel waar ook ter wereld begaan en ongeacht hun nationaliteit. Ook worden de wettelijke strafmaxima van mensensmokkel verhoogd van de huidige maxima van zes tot achttien jaar gevangenisstraf naar maxima van acht tot eenentwintig jaar.⁸¹

De wettelijke strafmaxima voor mensenhandel zijn reeds in 2013 verhoogd om de ernst van dit misdrijf beter tot uitdrukking te brengen.⁸² Een nieuw wetsvoorstel breidt niet alleen de strafbaarstelling van mensenhandel in CN uit, maar vereenvoudigt het ook. Hierdoor kunnen daders eerder worden vervolgd, berecht en bestraft en slachtoffers beter worden beschermd. De uitbreiding van de strafbaarheid vindt vooral plaats ten aanzien van ernstige misstanden in de arbeidssfeer. Ook wordt voorgesteld om mensen die profiteren van mensenhandel eerder strafbaar te maken. Het wetsvoorstel is in april 2023 voor consultatie aangeboden. De parlementaire behandeling moet nog starten.⁸³

Strafvordering

In het Wetboek van Strafvordering BES zijn sinds 2019 geen relevante wijzigingen doorgevoerd die van invloed zijn op de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel. In de JenV beleidsagenda voor CN 2021-2025 wordt opgemerkt dat het nieuwe wetboek van strafvordering BES gelijklopend zal zijn aan de nieuwe wetboeken van strafvordering van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Die nieuwe wetboeken zijn op Aruba, Curaçao en Sint Maarten nog niet in werking getreden.

In de voortgangsbrief over de JenV beleidsagenda voor CN 2021-2025 geeft de minister van JenV aan dat de Erasmus Universiteit Rotterdam onderzoek doet naar de wijze waarop de implementatie plaats moet vinden en naar de gevolgen van de nieuwe wet voor de uitvoeringsorganisaties. Daarna dienen financiële middelen beschikbaar te komen om de implementatie te kunnen realiseren. Voor de

⁸⁰ Zie ook: [Documenten bij Verhoging strafmaxima en uitbreiding rechtsmacht mensensmokkel | Overheid.nl | Wetgevingskalender](#)

⁸¹ Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht BES in verband met de verhoging van de wettelijke strafmaxima van mensensmokkel en de uitbreiding van de toepasselijkheid van de strafwet op mensensmokkel begaan buiten Nederland. Nummer 36 414.

⁸² Artikel 286g Wetboek van Strafrecht BES en Memorie van Toelichting, 33185.

⁸³ Wet modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel. Zie ook [Wetsvoorstel: Betere bescherming tegen mensenhandel | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](#)

voorbereiding en het parlementaire proces zal naar verwachting nog enkele jaren nodig zijn, aldus de minister.

3.7.3 Beoordeling

De Raad constateert dat zijn aanbeveling over evaluatie van wetgeving is opgevolgd. Dit heeft onder meer geresulteerd in verhoging van strafmaxima voor mensenhandel. Op het terrein van strafprocesrecht heeft dit nog niet geleid tot het in werking treden van nieuwe wetboeken. Dit (parlementair) proces duurt naar verwachting nog enkele jaren. In de Staat van de rechtshandhaving 2020 en 2021 heeft de Raad hierover reeds gerapporteerd.

4 Sturing

De Raad beschrijft in dit hoofdstuk de sturing door het ministerie van JenV, de (gemandateerd) korpsbeheerder en het KPCN op de opvolging van de aanbevelingen uit de twee inspectierapporten en de daarop door de minister toegezegde maatregelen in de beleidsreacties.

4.1 JenV

De directie migratiebeleid van JenV (hierna: DMB) heeft in 2017 de concept beleidsreactie van de Staatssecretaris van Justitie op het inspectierapport Vreemdelingenbeleid via de liaison van JenV afgestemd met de ketenpartners in CN. De Raad heeft daar informatie over ontvangen.⁸⁴ Het KPCN en de KMar geven daarin bijvoorbeeld aan in te stemmen met de concept reactie waarin maatregelen worden aangekondigd om opvolging te geven aan de aanbevelingen van de Raad.

Geïnterviewden binnen DMB geven aan dat hun deelname (namens JenV) aan het strategisch overleg vreemdelingenketen in CN ook de mogelijkheid biedt om integraal te sturen op de aanbevelingen van de Raad. De Raad heeft diverse verslagen ontvangen van het strategisch overleg. De Raad signaleert daarin dat met name sinds 2021 de aanbevelingen van de Raad regelmatig ter sprake komen en dat daarover afspraken worden gemaakt. De Raad noemt hier als voorbeeld de afspraken over de verbetering van de informatie-uitwisseling in de vreemdelingenketen.

De Raad heeft navraag bij zowel JenV als het RST gedaan over de communicatie door JenV over het rapport mensenhandel en de beleidsreactie van de minister daarop. Het RST geeft aan dat, gelet op de personele wisselingen sinds 2020, het RST niet meer kan vaststellen of - en zo ja - hoe het RST toen door JenV op de hoogte is gebracht van het inspectierapport en de door de minister aangekondigde maatregelen.⁸⁵ Ook JenV (DRC en DMB) kan niet aangeven of - en zo ja - hoe het rapport en de beleidsreactie in 2020 door JenV gecommuniceerd is met het RST.⁸⁶ De Raad deed in de Staat van de rechtshandhaving over 2022 de aanbeveling aan de minister van JenV om concrete maatregelen te nemen om de sturing vanuit het departement op de opvolging van aanbevelingen van de Raad te verbeteren. De minister gaf in haar reactie op de Staat aan dat dit een voortdurend gesprek vereist tussen het ministerie en de organisaties in de Caribische regio. Daarbij is het van belang om een goede balans te vinden tussen sturing vanuit Europees Nederland en lokale verantwoordelijkheden.⁸⁷

Geïnterviewden binnen DRC geven aan dat sturing en voortgangsbewaking binnen DRC sinds 2022 meer aandacht heeft gekregen. Zo worden de resultaten van activiteiten uit de plannen van DRC structureel gemonitord. DRC is van plan om voortaan ook de opvolging van aanbevelingen uit inspectierapporten van de Raad (die DRC raken) te verwerken in de planvorming en de voortgangsbewaking. *‘Zo kunnen zaken niet meer tussen wal en schip geraken’*, aldus een geïnterviewde binnen DRC.⁸⁸

⁸⁴ E-mailwisseling tussen de toenmalige liaison en vertegenwoordigers van de organisaties in de vreemdelingenketen van CN, 22-27 november 2017.

⁸⁵ Door het RST ingevulde vragenlijst van de Raad, d.d. 8 juni 2023.

⁸⁶ E-mailwisseling tussen de Raad en het ministerie van JenV, 12 juni-12 juli 2023.

⁸⁷ [Kamerbrief over rechtshandhaving Cariben | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#).

⁸⁸ De Raad verwijst in dit kader ook naar de Staat van de rechtshandhaving over 2022 waarin hij aandacht vraagt voor de verbetering van de integrale sturing door het ministerie van JenV.

4.2 Korpsbeheerder

De betrokken beleidsdirectie van JenV (DGPenV), waar ook het korpsbeheer is belegd, heeft in 2020 de concept beleidsreactie op het inspectierapport mensenhandel en mensensmokkel rechtstreeks afgestemd met de korpsleiding van het KPCN. De Raad heeft ook daarover informatie ontvangen. Het KPCN gaf daarin aan de meerwaarde te zien in de aanbeveling van de Raad om een vrijgestelde projectleider aan te stellen om het korps te ondersteunen bij de implementatie van het themaregister. De minister, tevens korpsbeheerder, nam - zoals in het vorige hoofdstuk al is verwoord - deze aanbeveling niet over.

De (gemandateerd) korpsbeheerder heeft zowel het rapport als de definitieve reactie van de minister in 2020 tijdens één van de reguliere overleggen (korpsbeheerder-korpschef) met de korpsleiding besproken. De korpsbeheerder geeft aan dat (daarop) geen afspraken zijn gemaakt met het KPCN over wat er precies van het korps verwacht wordt naar aanleiding van de aanbevelingen van de Raad en de maatregelen die de minister daarop heeft aangekondigd. Ook in de verslagen van de overleggen tussen het korps en de korpsbeheerder van 2020 tot 2023 is dit - voor zover nu nog is vast te stellen - niet besproken, zo geeft de korpsbeheerder aan na raadpleging van de desbetreffende verslagen van die overleggen.

De korpsbeheerder wijst erop dat het KPCN vooruitgang heeft geboekt ten aanzien van de opvolging van de aanbevelingen uit beide rapporten, maar dat dit nog wel 'kleine stapjes' zijn. De borging is nog niet op orde en daarin moet het korps intern stappen gaan zetten. De korpsbeheerder wijst daarbij wel op de lokale context, de kleinschaligheid waarbinnen het KPCN vele taken op diverse terreinen uit moet voeren.

4.3 KPCN

De korpsleiding geeft aan dat het rapport en de beleidsreactie van de minister op het rapport mensenhandel in 2020 gedeeld is met de hoofden van de betrokken afdelingen zodat 'dit in de lijn kon worden opgepakt'. De manier waarop in 2017 het rapport vreemdelingenbeleid door JenV is gecommuniceerd met het KPCN is voor het KPCN niet meer te achterhalen.

De korpsleiding wijst erop dat in 2022 een sturingsproces 'opvolging aanbevelingen Raad voor de rechtshandhaving' door KPCN en de korpsbeheerder is ingericht. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een centraal overzicht waarin de stand van zaken wordt bijgehouden. Dit overzicht wordt zowel intern besproken als tijdens het bedrijfsvoeringsoverleg met de (gemandateerd) korpsbeheerder. Volgens de korpsleiding is er op deze wijze doorlopend sprake van het monitoren van de opvolging van de aanbevelingen van de Raad.

De Raad merkt over het sturingsproces op dat in het centrale overzicht door zowel het KPCN als de korpsbeheerder managementinformatie verwerkt wordt over de opvolging van de aanbevelingen van de Raad. De aanbevelingen uit beide rapporten die de Raad in het onderhavige inspectieonderzoek onderzoekt, maken deel uit van de managementinformatie van het KPCN en de korpsbeheerder. Zowel de korpsleiding als de korpsbeheerder stelden gedurende het onderzoek van de Raad in 2023 zelf al vast dat een aantal aanbevelingen niet is opgevolgd. Dit heeft echter ten tijde van het onderzoek niet geleid tot het nemen van maatregelen door de korpsleiding en/of de korpsbeheerder om alsnog opvolging te geven aan desbetreffende aanbevelingen; bijvoorbeeld de door de minister toegezegde evaluaties over het themaregister.

De geïnterviewde hoofden binnen het KPCN geven aan dat voor hen niet meer is vast te stellen of - en zo ja - hoe de korpsleiding destijds afspraken met hen heeft gemaakt over de uitvoering van aanbevelingen van de Raad en de daarop door de minister aangekondigde maatregelen. Zij geven aan

dat de aanbevelingen en maatregelen hen intussen wel bekend zijn. Echter, intern binnen het korps is binnen de reguliere P&C-cyclus de voortgang daarop niet concreet gemonitord. Zij verwijzen wel naar het in 2022 ingerichte sturingsproces waarin ‘nu stappen worden gezet’ om de interne sturing op orde te krijgen. Het monitoren van de opvolging van de aanbevelingen van de Raad maakt daar onderdeel van uit.

De korpsleiding geeft aan dat de interne sturing binnen het korps op de opvolging van aanbevelingen van de Raad moet verbeteren. De korpschef is van plan om scherper te gaan sturen op het doorlopend monitoren daarvan. Het afleggen van verantwoording daarbij is van belang en moet zo nodig tot bijsturing leiden. *‘De uitdaging voor het KPCN wordt om mensenhandel en mensensmokkel te borgen op inhoud, kennis en mensen’*, aldus de korpschef.

4.4 Beoordeling

De Raad constateert dat zowel de betrokken beleidsdirecties binnen JenV als de (gemandateerd) korpsbeheerder sturen op de opvolging van de aanbevelingen van de Raad. Onder meer door maatregelen aan te kondigen in de betreffende reacties op de aanbevelingen van de Raad en die te communiceren met de uitvoeringsorganisaties in CN. De Raad constateert echter ook dat de sturing op onderdelen, zoals de communicatie met het RST, verbetering behoeft. Het plan van JenV (DRC) om voortaan intern de aanbevelingen van de Raad te verwerken in de P&C-cycli juicht de Raad - mede in het licht van de boodschap uit de Staat van de rechtshandhaving over 2022 - toe.

In 2022 is tussen het KPCN en de (gemandateerd) korpsbeheerder een sturingsproces ingericht om (onder meer) de opvolging van aanbevelingen van de Raad en de toezeggingen daarover van de minister van JenV te monitoren. De Raad constateert evenwel dat het daadwerkelijk effectueren van de sturing verbeterd moet en kan worden.

De korpsbeheerder dient naar het oordeel van de Raad - in afstemming met de betrokken beleidsdirectie - navolgbare en meetbare afspraken met het KPCN te maken over wat precies van het korps verwacht wordt in de opvolging van de aanbevelingen uit een inspectierapport en de toezeggingen van de minister daarover. Hetzelfde geldt voor de wijze waarop het korps voortaan verantwoording aflegt over de voortgang. De korpsleiding dient de interne sturingsverantwoordelijkheid nadrukkelijker vorm te geven. De resultaten van dit onderzoek nopen niet alleen tot het aankondigen van nieuwe verbetermaatregelen, maar vooral tot effectuering van de sturing daarop.

5 Overkoepelend beeld en nieuwe aanbevelingen

De Raad schetst in dit laatste hoofdstuk het overkoepelend beeld over de resultaten van dit inspectieonderzoek.

5.1 Beantwoording deelvragen

1. *In hoeverre zijn naar aanleiding van de aanbevelingen maatregelen aangekondigd (opzet)?*
2. *In hoeverre zijn die maatregelen ingevoerd (bestaan)?*
3. *In hoeverre worden die maatregelen uitgevoerd (werking)?*
4. *In hoeverre, door wie en op welke wijze wordt daarop (ad 1, 2 en 3) gestuurd?*
5. *Welke knelpunten doen zich daarbij (ad 1-4) eventueel voor?*

De Raad heeft in de hoofdstukken 2 tot en met 4 aan de hand van de deelvragen zijn oordelen geformuleerd. Zo zijn er naar aanleiding van de aanbevelingen van de Raad maatregelen door de minister van JenV aangekondigd (deelvraag 1: opzet). De meeste maatregelen zijn ook met en binnen de uitvoeringsorganisaties gecommuniceerd en ingevoerd (deelvraag 2: bestaan). Een aantal maatregelen is niet ingevoerd, bijvoorbeeld ten aanzien van het opbouwen van een interregionale en internationale informatiepositie en de evaluaties van multidisciplinaire controles. De meeste maatregelen ten aanzien van het vreemdelingenbeleid zijn ook daadwerkelijk uitgevoerd (deelvraag 3: werking). Dat geldt niet voor de maatregelen ten aanzien van de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel: het merendeel daarvan is niet uitgevoerd. Deelvraag 4 (sturing) is in hoofdstuk 4 beantwoord. Het ontbreekt bijvoorbeeld aan sturing op diverse niveaus. De Raad signaleert ook diverse knelpunten (deelvraag 5). Bijvoorbeeld ten aanzien van het grenstoezicht en het themaregister mensenhandel en mensensmokkel.

5.2 Beantwoording centrale onderzoeksvraag: hoofdconclusies

De Raad formuleert hieronder zijn twee hoofdconclusies over de opvolging van de eerdere aanbevelingen en beantwoordt daarmee de centrale onderzoeksvraag *‘In hoeverre is opvolging gegeven aan de aanbevelingen uit de rapporten over vreemdelingenbeleid (2017) en de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel (2019)?’* De Raad formuleert ten slotte acht nieuwe aanbevelingen.

Hoofdconclusie 1: Functioneren vreemdelingenketen Caribisch Nederland sterk verbeterd.

Vier van de vijf aanbevelingen opgevolgd

De Raad concludeert dat met betrekking tot vreemdelingenbeleid vier van de vijf aanbevelingen zijn opgevolgd. Het ketenoverleg is geëvalueerd, de informatie-uitwisseling binnen de vreemdelingenketen is verbeterd, in 2021 is een ketencoördinator aangesteld en een integrale visie over migratiebeleid is in ontwikkeling.

De Raad is van oordeel dat de samenwerking in de vreemdelingenketen, inclusief het functioneren van het ketenoverleg, mede door het aanstellen van een ketencoördinator in 2021, sterk is verbeterd. Het beoogde resultaat is daarmee bereikt.

De aanbeveling over de informatie-uitwisseling is met het opstellen van een plan weliswaar opgevolgd, het beoogde resultaat is nog niet bereikt. De informatie wordt nog onvoldoende actief samengebracht. Daardoor is nog geen sprake van een integraal beeld op basis waarvan de vreemdelingenketen gerichter keuzes kan maken, bijvoorbeeld op het gebied van vreemdelingentoezicht. Een *dashboard* daarvoor is in ontwikkeling.

De integrale visie op migratiebeleid voor CN is weliswaar in ontwikkeling, echter van een vastgestelde visie is nog geen sprake. Het beoogde resultaat is dus nog niet bereikt.

Eén aanbeveling niet opgevolgd

De samenwerking tussen de KMar en het KPCN bij het vreemdelingtoezicht is niet geïntensiveerd. Het beoogde resultaat is niet bereikt. Beide organisaties geven bovendien aan niet voldoende toegerust te zijn voor het vreemdelingtoezicht. Dat beide organisaties voldoende toegerust moeten zijn voor de uitvoering van deze wettelijke taak behoeft volgens de Raad geen betoog.

Hoofdconclusie 2: Aanpak van mensenhandel en mensensmokkel in CN schiet op onderdelen (nog steeds) tekort.

Eén van de acht aanbevelingen is opgevolgd; één aanbeveling is niet meer van toepassing

De Raad concludeert dat slechts één van de acht aanbevelingen is opgevolgd. De evaluatie van de wetgeving in CN is nagestreefd en heeft geleid tot aanpassingen. Het beoogde resultaat is daarmee bereikt. De aanbeveling over de landencoördinator is niet meer van toepassing omdat die (neven)functie intussen elders is belegd.

Drie aanbevelingen zijn niet opgevolgd

- 1) Het KPCN beschikt nog niet over een (ketenbreed) opgebouwde informatiepositie op het terrein van mensenhandel en mensensmokkel. Daardoor ontbreekt - net als in 2019 - een integraal beeld over de aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel in CN. Een interregionaal en internationaal beeld over de aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel ontbreekt eveneens.
- 2) Het KPCN heeft zijn regierol ten aanzien van multidisciplinaire controles niet vervuld. Toegezegde evaluaties over de resultaten van de multidisciplinaire controles met het oog op eventuele signalen van mensenhandel en mensensmokkel zijn niet uitgevoerd. De sturing daarop vanuit de korpsleiding en de korpsbeheerder ontbrak.
- 3) De vreemdelingenketen in CN heeft in de afgelopen jaren geen doorlopende aandacht besteed aan de preventie van mensenhandel, terwijl dit van belang is om de bewustwording ten aanzien van de ernst van dit misdrijf in de samenlevingen van CN te vergroten.

Drie aanbevelingen zijn deels opgevolgd

- 1) Het KPCN heeft in 2020 aandacht besteed aan de implementatie van het themaregister. Duidelijke afspraken over het aanleveren van signalen zowel vanuit het korps zelf als de betrokken partners, én de opvolging daarvan, zijn echter niet vastgelegd. Toegezegde maandelijkse evaluaties over de nakoming van afspraken over het themaregister zijn niet uitgevoerd. Sturing daarop ontbrak. Het themaregister bevat beperkte informatie die niet in onderlinge samenhang geduid en geanalyseerd is. Daarmee is het beoogde doel, ketenbreed zicht krijgen op aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel, niet bereikt.
- 2) De aanbeveling over het opbouwen van kennis is eveneens deels opgevolgd. Met name sinds 2022 is op Bonaire actief en ketenbreed geïnvesteerd in het vergroten van kennis ten aanzien van mensenhandel bij de betrokken partners. Het opbouwen van kennis is echter nog niet door de betrokken organisaties geborgd.
- 3) De aanbeveling over grenstoezicht is deels opgevolgd. Er zijn afspraken over het versterken van grenstoezicht gemaakt die ook hebben geleid tot de uitvoering daarvan. De Raad constateert tegelijkertijd ook een groot knelpunt en risico. Financiële middelen om de door de KMar onderbouwde uitbreiding in CN te realiseren ontbreken. Dat belemmert de KMar in het uitvoeren van het grenstoezicht in CN en de bijdrage aan de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel.

Ten slotte:

De Raad is van oordeel dat sinds 2019 onvoldoende vooruitgang is geboekt in de opvolging van de aanbevelingen over de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel en de toezeggingen van de minister van JenV daarover. Het ontbreekt daarbij ook aan noodzakelijke sturing op diverse niveaus. Zeker in het licht van de resultaten van het inspectieonderzoek uit 2019 is dit een teleurstellend beeld. Belangrijk is dat het ministerie van JenV en de uitvoeringsorganisaties voortaan nadrukkelijker sturen op concrete resultaten.

Ofschoon het KPCN primair aan zet is om de registratie in en het gebruik van het themaregister te effectueren, ligt daar ook een ketenverantwoordelijkheid. Gelet op positieve ontwikkelingen in de vreemdelingenketen en de stuwende kracht van de ketencoördinator, liggen daar volgens de Raad ook kansen. De minister van JenV heeft daarbij de verantwoordelijkheid dat het KPCN en de KMar - mede in het licht van de MoU-afspraken ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel - voldoende toegerust zijn om hun wettelijke taken op het terrein van vreemdelingen- en grenstoezicht uit te voeren.

5.3 Aanbevelingen

Op basis van de uitkomsten van dit vervolgonderzoek doet de Raad de volgende nieuwe aanbevelingen aan de minister van JenV:⁸⁹

Thema	Aanbeveling
<u>Vreemdelingenbeleid</u>	
1. Ketencoördinator	Stel - nu de functie geborgd wordt - in overleg met de vreemdelingenketen in CN een functiebeschrijving en functiewaardering vast. Betrek daarbij ook de taken en verantwoordelijkheden die de organisaties in de vreemdelingenketen zelf hebben, de taken en verantwoordelijkheden van de landelijke coördinatoren mensenhandel en mensensmokkel en die van de liaison van JenV in CN.
2. Informatie-uitwisseling vreemdelingenketen	a. Zorg dat in 2024 het <i>dashboard</i> als sturingsinstrument voor de Vreemdelingenketen in CN gereed is en toegepast wordt. b. Evalueer structureel en ketenbreed de resultaten daarvan en stuur indien nodig bij.
3. Vreemdelingen-toezicht	a. Versterk en professionaliseer het vreemdelingentoezicht in CN. Maak in 2024 afspraken over de (intensivering van de) samenwerking tussen de KMar en het KPCN bij het vreemdelingentoezicht op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. b. Zorg daarbij voor financiering voor voldoende - reeds eerder door het KPCN en de KMar onderbouwde - personele capaciteit. <i>Zie ook aanbeveling 6.</i>
4. Visie op vreemdelingenbeleid	Zorg uiterlijk in 2024 met de openbare lichamen voor het vaststellen van een integrale visie op vreemdelingenbeleid in CN. ⁹⁰ Overleg met

⁸⁹ Op grond van artikel 30, derde lid, van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving richt de Raad zijn aanbevelingen aan de minister van Justitie en Veiligheid, ook als de feitelijke opvolging daarvan (deels) op de weg van de uitvoeringsorganisaties ligt.

⁹⁰ De aanbeveling uit 2017 is dus nog steeds actueel.

	de betrokken uitvoeringsorganisaties in de vreemdelingenketen over wat dit betekent voor ieders taakuitvoering en de daarvoor benodigde middelen. Betrek daarbij ook de MoU-afspraken.
<u>Aanpak mensenhandel en mensensmokkel</u>	
5. Informatiepositie	a. Zorg voor (verbetering van) de ketenbrede implementatie van het themaregister in CN door het KPCN. Stuur daarbij zowel op de verbetering van de interne registratie(discipline) bij het KPCN, als op de door de ketenpartners aan te leveren signalen. b. Evalueer per drie maanden met alle ketenpartners de werking en de resultaten van het themaregister, leg de resultaten daarvan vast en stuur waar nodig bij.⁹¹ c. Zorg voor een ketenbrede/integrale analyse door het KPCN over de aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel in CN. Bepaal daarvoor een reëel tijdspad. De Raad geeft de korpschef en de korpsbeheerder - net als in 2019 - in overweging om voor de uitvoering van het voorgaande een vrijgestelde functionaris aan te stellen die structureel rapporteert over de voortgang. Deze functionaris kan daarbij ook een bredere rol vervullen in de algehele professionalisering van de informatieorganisatie van het KPCN. d. Maak afspraken met het RST en andere relevante organisaties of - en zo ja hoe - een interregionale en internationale informatiepositie op het terrein van mensenhandel en mensensmokkel opgebouwd kan worden.
6. Grenstoezicht	a. Zorg dat de KMar in CN voldoende is toegerust om de wettelijke taken op het terrein van grenstoezicht uit te voeren, mede in het licht van de MoU-afspraken over de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel (<i>zie ook aanbeveling 3</i>). b. Zorg voor integrale sturing op de uitvoering van maritieme patrouilles en de te behalen resultaten in het kader van de MMHB. c. Zorg dat alle luchtvaartmaatschappijen die CN aandoen, in 2024 API-gegevens aanleveren bij de KMar.
7. Bewustwording en kennis	a. Intensiveer in 2024 de inzet op de preventie van mensenhandel om de bewustwording ten aanzien van de ernst van dit misdrijf in de samenlevingen van Caribisch Nederland te vergroten. b. Intensiveer én borg bij de betrokken organisaties de opbouw en het in stand houden van kennis voor de professionals in de vreemdelingenketen.
8. Sturing	a. Communiceer - beter dan voorheen - met de betrokken uitvoeringsorganisaties wat precies van hen verwacht wordt naar aanleiding van de nieuwe aanbevelingen van de Raad en de door u in de beleidsreactie aangekondigde maatregelen. Betrek daarbij ook de afspraken uit de nieuwe MoU.

⁹¹ De minister van JenV kondigde deze evaluaties in 2020 in zijn reactie op het inspectierapport reeds aan, maar die zijn niet door het KPCN uitgevoerd.

	b. Zorg voor integrale sturing binnen het ministerie van Justitie en Veiligheid op de opvolging van de aanbevelingen uit dit rapport (beheersen, intern toezicht en verantwoorden). Stem de voortgang structureel af met de betrokken uitvoeringsorganisaties in CN. c. Zorg ook voor verbetering/effectuering van de interne sturing door de korpsleiding binnen het KPCN.
--	--

De Raad monitort de voortgang van de opvolging van zijn aanbevelingen. De Raad verzoekt de minister van JenV om zes maanden na publicatie van dit inspectierapport een rapportage op te stellen over de concrete stand van zaken in de (voortgang van de) opvolging van de aanbevelingen.

Bijlage 1: beleidsreactie op rapport Vreemdelingenbeleid

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**Directoraat-Generaal
Vreemdelingenzaken**
Directie Migratiebeleid

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Ons kenmerk
2140198

Datum 4 december 2017
Onderwerp Rapport van de Raad voor de Rechtshandhaving

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Hierbij bied ik u aan het rapport van de Raad voor de Rechtshandhaving (hierna de Raad) over het vreemdelingenbeleid in Caribisch Nederland. De Raad heeft onderzocht hoe de verantwoordelijke organisaties van de vreemdelingenketen in Caribisch Nederland invulling geven aan de processen van toezicht en handhaving. Het toezicht op de naleving en de handhaving van de regels zijn belangrijke voorwaarden voor een effectief vreemdelingenbeleid.

De Raad stelt vast dat knelpunten in het functioneren van de gehele vreemdelingenketen in Caribisch Nederland doorwerken in de processen van toezicht en handhaving. Hij constateert dat betere samenwerking in de keten en betere informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners nodig is. Hierdoor kunnen de processen in de vreemdelingenketen effectiever en efficiënter worden ingericht.

De Raad stelt vast dat een integrale visie op het terrein van het vreemdelingenbeleid ontbreekt en acht het daarom van belang dat er per eiland een visie wordt ontwikkeld. Hij vindt daarnaast dat de kerndoelstellingen op het terrein van het vreemdelingenbeleid ambities zijn om de uitvoering van een vijftal processen in de vreemdelingenketen te verbeteren. De Raad meent dat de ambities om onder andere het grenstoezicht, toelating- en terugkeerproces en vreemdelingenbewaring te verbeteren niet voortvloeien uit een gewenste integrale visie per eiland. Het toezicht en handhaving zou volgens de Raad idealiter het sluitstuk vormen van vreemdelingenbeleid dat is gebaseerd op een integrale visie en deze ontbreekt.

Het rapport bevat een aantal aanbevelingen gericht aan de uitvoeringsorganisaties in Caribisch Nederland en een aantal aanbevelingen die zien op de verbetering van de operationele processen. Hierna ga ik op de aanbevelingen in.

A. Vreemdelingenketen

1. De Raad beveelt aan om het functioneren van het ketenoverleg te evalueren.
2. Voor de oplossing van de knelpunten rond de informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners beveelt de Raad aan om een plan van aanpak op te stellen.
3. Voor het versterken van het vreemdelingenketenoverleg beveelt de Raad aan om een beleidsondersteuner aan te stellen.

Voor een effectieve en efficiënte uitvoering van het vreemdelingenbeleid is het van belang dat er een goed functionerend vreemdelingenketenoverleg is ingericht. Het vreemdelingenketenoverleg heeft de afgelopen jaren een belangrijke bijdrage geleverd aan een betere afstemming en informatie-uitwisseling tussen de verschillende ketenpartners. In de jaarlijkse miniconferentie van

de vreemdelingenketenpartners worden de onderwerpen besproken die ervoor zorgen dat de onderlinge samenwerking wordt versterkt en waar nodig wordt verbeterd. In dit verband is een convenant werkafspraken gesloten tussen het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN), de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Immigratiedienst Caribisch Nederland (INDCN). Dit laat onverlet dat de Raad er terecht op wijst dat er nog verbeteringen mogelijk zijn. Ik onderschrijf dan ook de aanbeveling van de Raad dat het functioneren van het vreemdelingenketenoverleg wordt geëvalueerd. Deze aanbeveling is reeds opgepakt door de voorzitter van het vreemdelingenketenoverleg en de liaison van het ministerie van Veiligheid en justitie. Het streven is dat de evaluatie van deze overlegstructuur uiterlijk in december 2017 is afgerond. In de evaluatie zal tevens de aanbeveling over de ketenondersteuner worden meegenomen.

Verder zijn de nodige maatregelen getroffen om de informatie-uitwisseling tussen de uitvoeringsorganisaties in Caribisch Nederland te verbeteren. Een voorbeeld hiervan is dat het ministerie van Veiligheid en Justitie de opdracht heeft gegeven aan de stichting beheer ICT systemen BES om een integraal rapport samen te stellen op basis van de maandelijkse overzichten van cijfers en indicatoren van de ketenpartners. Met de informatie uit het integraal rapport kunnen trends in beeld gebracht worden en nadere afspraken worden gemaakt over samenwerking, beleidsvorming en de gewenste interventie door de ketenpartners.

B. KPCN en de KMar

De Raad beveelt aan om de mogelijkheden voor intensivering van de samenwerking tussen de KMar en het KPCN bij het vreemdelingentoezicht op Bonaire te bezien. Ik onderschrijf het belang van een nauwe samenwerking tussen de politie en de KMar, zo ook op Bonaire waar beide organisaties zijn gehuisvest in het hoofdgebouw van de politie te Kralendijk. Naar aanleiding van de aanbeveling van de Raad hebben KMar en KPCN operationele werkafspraken gemaakt om elkaar te ondersteunen in de uitvoering van het toezicht op vreemdelingen in Bonaire.

C. Overkoepelend beleid

De Raad beveelt aan om in overleg te treden met vertegenwoordigers van de openbare lichamen in Caribisch Nederland over de ontwikkeling van integrale visies voor de drie eilanden op het terrein van het migratiebeleid. Ten behoeve van de transitie in oktober 2010 heeft de directie Migratiebeleid van mijn ministerie een beleidsplan opgesteld waarin op hoofdlijnen een visie en vijf kern beleidsdoelstellingen van het migratiebeleid in Caribisch Nederland zijn benoemd:

- het versterken en verbeteren van het grenstoezicht;
- een asielprocedure conform de internationale verplichtingen;
- een zorgvuldige en efficiënte afhandeling van toelatingsvragen;
- een goed geregelde en met voldoende waarborgen omklede vreemdelingenbewaring;
- een zorgvuldig en humaan terugkeerbeleid.

Op basis van deze doelstellingen is het vreemdelingenbeleid in Caribisch Nederland ingericht en de wet- en regelgeving opgesteld. Bij de behandeling van de Wet Toelating en Uitzetting (WTU) BES is in de Tweede Kamer aangegeven dat de uitvoering van het beleid, c.q. het beleidskader na vijf jaar zal worden geëvalueerd. Deze evaluatie wordt op dit moment uitgevoerd. Een van de onderzoeksvragen heeft betrekking op het in kaart brengen van de sociaal-maatschappelijke implicaties van de WTU-BES voor het functioneren van de verschillende instellingen op het gebied van de arbeidsmarkt (werkvergunning), wonen, sociale en medische voorzieningen voor de bevolking. De uitkomsten van deze onderzoeksvraag zijn relevant in de ontwikkeling van een nieuwe integrale visie op het terrein van het vreemdelingenbeleid. De planning is dat de evaluatie van de WTU-BES begin 2018 wordt afgerond. Dat is dan weer het momentum om een nieuwe visie en beleidskader voor de komende vijf jaar te ontwikkelen. Ik onderschrijf het standpunt van de Raad dat bij de ontwikkeling van een nieuwe visie de openbare lichamen net als de uitvoeringsorganisaties in de vreemdelingenketen, nauw moeten worden betrokken. Hiertoe zal ik de gezaghebbers ook vragen om samen met mijn ministerie een beleidsvisie voor de komende vijf jaar uit te werken.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
Mark Harbers

Bijlage 2: beleidsreactie op rapport aanpak van mensenhandel en mensensmokkel

Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtshandhaving en
Criminaliteitsbestrijding

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Ons kenmerk
2860828

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum 20 mei 2020
Onderwerp Beleidsreactie op het Inspectierapport 'aanpak van mensenhandel en
mensensmokkel'

Hierbij zend ik uw Kamer het inspectierapport 'Aanpak van mensenhandel en mensensmokkel' van de Raad voor de rechtshandhaving (hierna: de Raad). Ook zend ik u hierbij mijn reactie op het rapport en de aanbevelingen van de Raad.

De Raad heeft in dit rapport gekeken naar de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel in Caribisch Nederland. Ik heb kennisgenomen van de bevindingen en ik dank de Raad voor het gedegen onderzoek en kritisch rapport. Ik ben de Raad ook dankbaar voor zijn aanbevelingen. Zoals de Raad in zijn rapport terecht stelt zijn er al veel mooie initiatieven en trajecten in Caribisch Nederland ontplooid maar valt er nog veel winst te behalen en is het nu zaak om door te pakken. Daarbij vind ik het van belang te benadrukken dat de overheidsdiensten op Caribisch Nederland, ook diegene die betrokken zijn bij de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel, beperkt van omvang zijn en een beperkt absorptievermogen hebben. De aanbevelingen van de Raad en mijn reactie hierop moeten in dat licht worden gezien.

De aanpak van mensenhandel en mensensmokkel is al langer een prioriteit in Caribisch Nederland. Om mensenhandel en mensensmokkel effectief te bestrijden is samenwerking tussen ketenpartners van cruciaal belang.⁹² Door middel van een multidisciplinaire werkgroep wordt er vorm gegeven aan de implementatie en uitvoering van gemaakte afspraken.

De Raad doet in zijn rapport enkele aanbevelingen ten aanzien van het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN). Deze aanbevelingen zien onder andere op de implementatie van het themaregister en de informatiepositie van het informatiecentrum BES. Ik neem de aanbevelingen over deze thema's deels over. Het advies van de Raad om voor minimaal een jaar een projectleider aan te stellen neem ik niet over. Ik zal een aantal belangrijke aanbevelingen adresseren in deze brief, voor een uitgebreidere toelichting op de overige aanbevelingen verwijs ik u naar de bijlage.

⁹² Ter bevordering van de samenwerking en voorkoming van mensenhandel en mensensmokkel is een Memorandum of Understanding opgesteld tussen de landen van het Koninkrijk der Nederlanden. Caribisch Nederland heeft tevens een Integraal plan van aanpak opgesteld in 2017 waar de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel als prioriteit zijn aangemerkt.

Sinds het ontstaan van het KPCN is primair aandacht uitgegaan naar het op orde brengen van de basis. De eerder door mij gedane investeringen hebben bijgedragen aan een modernere politieorganisatie. Ook is de laatste vier jaar gewerkt aan de doorontwikkeling en verbetering van deze politieorganisatie. In het nieuwe inrichtingsplan is een uitbreiding van middelen opgenomen voor het korps, oplopend tot structureel 1,2 miljoen per jaar vanaf 2022, wat een stijging van bijna 8% bedraagt.⁹³ Belangrijk onderdeel van dit plan is de verdere verbetering van de afdeling die zich binnen KPCN met analyse en informatie bezig houdt. Die afdeling wordt erop toegerust dat zij maatgevend kunnen bijdragen aan het zoveel als mogelijk opvolgen van de aanbevelingen van de Raad. De korpschef KPCN staat hiervoor aan de lat en krijgt, gelet op de kleinschalige context, van mij de vrijheid om dat naar beste inzicht vorm te geven. Hij zal hierover in het jaarverslag KPCN rapporteren.

Het themaregister⁹⁴ krijgt daarbij bijzondere aandacht. Om de beschikbare informatie zo goed mogelijk te kunnen ontsluiten, zal KPCN samen met ketenpartners in gesprek gaan om hierover nadere afspraken te maken. Dat zal naar verwachting voor de zomer van dit jaar zijn beslag krijgen. Vanaf juni 2020 wordt maandelijks bekeken hoe de afspraken worden nagekomen. Voorts zal het belang van het invullen van het themaregister naar voren worden gebracht tijdens de Europese dag tegen Mensenhandel op 18 oktober 2020.

De Raad benoemt in haar rapport ook het kennisniveau van de bij mensenhandel betrokken diensten als aandachtspunt. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid heeft jaarlijks middelen beschikbaar gesteld ten behoeve van de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel in Caribisch Nederland. Betrokkenen op Saba en Sint Eustatius hebben aangegeven meer behoefte te hebben aan meer kennis over mensenhandel. Ik tracht in deze behoefte te voorzien door in 2020 samen met de BES ketenpartners een nieuwe impuls te geven aan het trainen van professionals.

Ten aanzien van de aanpak van mensensmokkel geldt het volgende. Ik onderschrijf het standpunt van de Raad dat het grenstoezicht een belangrijk instrument is in de aanpak van mensensmokkel. Op dit terrein is in de afgelopen jaren een aantal maatregelen genomen om mensensmokkel aan te pakken. Zo is geïnvesteerd in het vergroten van de kennis en expertise van de grensbeambten van Caribisch Nederland door middel van trainingen. Het voorgaande neemt niet weg dat er nog verbeteringen wenselijk zijn, zoals de Raad ook in zijn bevindingen aangeeft.

Er zijn reeds maatregelen in gang gezet om de maritieme grensbewaking van Caribisch Nederland te versterken.

In de bijlage treft u een nadere toelichting per aanbeveling, in aanvulling op hetgeen is toegelicht in deze brief.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

Ferd Grapperhaus

⁹³ Het betreft een gefaseerde uitbreiding van de financiering; €400.000 in 2020, €800.000 in 2021 en 1.2 miljoen structureel vanaf 2022.

⁹⁴ Het themaregister is een instrument waarin relevante gegevens, waaronder signalen, worden verzameld en geanalyseerd. Het doel is om hiermee een goede informatiepositie op te bouwen om zo mensenhandel en mensensmokkel effectief aan te kunnen pakken en te voorkomen.

Nadere toelichting op de aanbevelingen van de Raad
*Rapport 'Aanpak mensenhandel en mensensmokkel in
Caribisch Nederland'*

Bijlage nummer	1
Horend bij	Beleidsreactie op het Inspectierapport 'aanpak van mensenhandel en mensensmokkel'

Aanbeveling 1.

Bevorder dat het KPCN zo spoedig mogelijk de ketenbrede implementatie van het themaregister op Bonaire, Sint Eustatius en Saba voortvarender ter hand neemt zodat dit vanuit de input van alle betrokken ketenpartners uiterlijk op 1 juni 2020 gevuld kan worden.

Voor het concreet invullen van het themaregister is het van belang dat de uitvoerende diensten de signalen van mensenhandel en mensensmokkel door middel van een vastgesteld formulier aanleveren bij het KPCN. Zoals in de brief toegelicht wordt deze aanbeveling overgenomen en zal het KPCN in gesprek gaan met de BES ketenpartners om hier nadere afspraken over te maken.

Aanbeveling 2.

A) *Draag ervoor zorg dat het informatiecentrum van het KPCN (IC BES) in staat wordt gesteld om met behulp van het register een informatiepositie op te bouwen op het gebied van mensenhandel en mensensmokkel.*

De Raad geeft de korpsbeheerder en de korpschef in overweging om voor de uitvoering van 1) en 2a) voor minimaal een jaar een volledig vrijgestelde projectleider op uitvoerend niveau aan te stellen die per drie maanden verslag aan de korpschef en de korpsbeheerder uitbrengt over de voortgang.

In de brief is al ingegaan op een aantal investeringen ten aanzien van basis van het Korps Politie Caribisch Nederland. De door mij gedane investeringen, conform het nieuw inrichtingsplan, uiten zich in het vullen van de formatie, het op minimaal mbo-4 niveau brengen van het zittend personeel en passend toe en uitrusten van wat een kleinschalige, maar inmiddels modernere politieorganisatie nodig heeft. Na de afronding van deze fase is de laatste vier jaar gewerkt aan de doorontwikkeling en verbetering van deze politieorganisatie.

Ik onderschrijf het standpunt van de Raad dat de implementatie van het themaregister essentieel is voor een goede informatiepositie op het gebied van mensenhandel en mensensmokkel. Het themaregister is nog onvoldoende geïmplementeerd. Zoals ook in de brief is toegelicht zal KPCN daar komende tijd stappen in zetten en wordt bij wijze van het jaarverslag van KPCN gerapporteerd over de voortgang van de implementatie van het themaregister.

B) *Bevorder- in relatie tot het voorgaande - dat de landen gezamenlijk toewerken naar het opbouwen van een interregionale en internationale informatiepositie op het gebied van mensenhandel en mensensmokkel.*

Een van de taken van het Recherche Samenwerkingsteam (RST) is het verrichten van onderzoek naar grensoverschrijdende criminaliteit, waaronder ook mensenhandel en mensensmokkel. In het JVO van januari 2019 is de informatie coördinatie notitie vastgesteld, hierin is afgesproken dat er een interinsulair informatieknooppunt bij het RST wordt ingericht. Het JVO stelde in januari 2020 het beleidsplan recherchesamenwerking 2020-2023 vast, waarin de contouren verder zijn bepaald. Dit informatieknooppunt zal de overkoepelende informatie verzamelen voor de inzet van de centrale RST teams. Dit informatieknooppunt draagt verder zorg voor een versterkte informatie coördinatie, waarbij het zicht op grensoverschrijdende criminaliteit waaronder mensenhandel en mensensmokkel en de verbinding met rechtsorde schokkende criminaliteit verder in kaart wordt gebracht. Het team maakt overkoepelende data-analyses, waarbij ook internationale raakvlakken worden verwerkt. Via dit team wordt internationale informatie ontsloten, ook ten behoeve van gebruik door lokale partners.

Aanbeveling 3.

Geef - naast de jaarlijkse voorlichtingsactiviteiten - doorlopend aandacht aan de preventie van mensenhandel om de bewustwording ten aanzien van de ernst van dit misdrijf in de samenleving van Caribisch Nederland te vergroten.

Preventie is een belangrijke pijler in de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel. Daarom wordt in Caribisch Nederland jaarlijks ingezet op het organiseren van diverse voorlichtingsactiviteiten. De Raad noemt in zijn rapport een aantal mooie acties.

Op 18 oktober, de Europese dag tegen mensenhandel, wordt er ook in Caribisch Nederland aandacht besteed aan het bestrijden van mensenhandel. Dit is ook een van de afspraken tussen de landen van het Koninkrijk in het MoU. Jaarlijks wordt in samenspraak met de CN ketenpartners een focus vastgesteld voor de bewustwordingsactiviteiten. In 2019 is ten behoeve van de vergroting van bewustwording een workshop georganiseerd met publieke en private partijen en NGO's over preventie en de aanpak van mensenhandel.

Het rapport van de Raad bevat een aantal goede aanknopingspunten om nog meer in te zetten op de voorlichtingsactiviteiten gericht op de samenleving. Mijn ministerie is momenteel in gesprek met de BES ketenpartners over de voorlichtingsactiviteiten die dit jaar ontplooid kunnen worden.

Aanbeveling 4.

Intensiveer én borg de opbouw van kennis voor de bij aanpak van mensenhandel betrokken organisaties binnen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Benoem bij de afdelingen van het KPCN taakaccenthouders mensenhandel en mensensmokkel en leidt die extra op (verdieping).

Conform de afspraak in het MoU wordt al ingezet op het vergroten van de deskundigheidsbevordering onder professionals om hen in staat te stellen om mensenhandel en

mensensmokkel te signaleren. De Raad noemt in zijn rapport enkele succesvolle trainingen die zijn gevolgd door onder andere het KPCN, de KMar en frontdeskmedewerkers op Bonaire.

Er valt echter nog winst te behalen, ook dat blijkt uit het rapport van de Raad. Zoals in de brief toegezegd zal met de beschikbare middelen worden ingezet op het verzorgen van trainingen voor de ketenpartners BES. De trainingen hebben als doel de bewustwording te vergroten over de verschillende aspecten van mensenhandel en mensensmokkel.

De korpsleiding van het KPCN heeft nadrukkelijk aandacht voor deze mensonterende vormen van criminaliteit. Er wordt bewust gewerkt aan het verhogen van de kennis en bewustwording over deze fenomenen. Zo nodig zal voorzien worden in meer opleidingen op dit gebied.

Aanbeveling 5.

Drag ervoor zorg én borg dat het KPCN haar regierol ten aanzien van de organisatie van de multidisciplinaire controles op Bonaire, Sint Eustatius en Saba vervult, de opzet en resultaten van die controles gedetailleerd vastlegt en centraal overzicht houdt.

Onder verantwoordelijkheid van het OM worden door KPCN jaarlijks multidisciplinaire controles uitgevoerd met verschillende ketenpartners waaronder de openbare lichamen, Koninklijke Marechaussee en de Arbeidsinspectie. Bij deze gezamenlijke controles wordt bekeken welk instrument het meest effectief is om de uitbuitingssituatie te stoppen.

KPCN is reeds in gesprek met de verschillende diensten die betrokken zijn bij de multidisciplinaire controles. In deze gesprekken wordt onder meer de verantwoordelijkheid van de diensten met betrekking tot het vastleggen van de resultaten van multidisciplinaire controles benadrukt. Eventuele signalen van mensenhandel en mensensmokkel kunnen worden vastgelegd in het themaregister, ten behoeve van het opbouwen van de informatiepositie. Per kwartaal wordt geëvalueerd wat de resultaten zijn, via de lijn van de betreffende diensten.

Aanbeveling 6.

Bepaal met de betrokken diensten of voor de aanpak van mensensmokkel - in relatie tot de bestaande afspraken ten aanzien van mensenhandel en mensensmokkel - specifieke afspraken op het gebied van grenstoezicht gemaakt moeten worden. Intensivering van grenstoezicht rondom de kustlijn van Bonaire is naar het oordeel van de Raad hierbij in elk geval noodzakelijk.

Zoals in de brief is benoemd zijn er reeds maatregelen in gang gezet om de maritieme grensbewaking van Caribisch Nederland te versterken. Het verplicht aanleveren van de bemannings- en passagierslijsten van alle zeevaartuigen op het moment dat een schip de territoriale wateren invaart is een van die maatregelen. Ook worden de mogelijkheden bezien voor de aanschaf van materieel voor de uitvoering van de maritieme grensbewaking. Daarnaast zal door de Koninklijke Marechaussee voor de zomer met een pilot worden gestart waarin luchtvaartmaatschappijen voorafgaand aan het vertrek passagiersgegevens (API) moeten aanleveren. Op basis van deze informatie kunnen de grensbewakings-autoriteiten van Caribisch Nederland onder andere vroegtijdig signalen van mensensmokkel onderkennen. Daarnaast tracht de KMar ook aan de hand van de reeds ingediende BES claim een bijdrage te leveren aan de intensivering van grenstoezicht.

Aanbeveling 7.

Drag ervoor zorg dat de landelijk coördinator mensenhandel en mensensmokkel - gelet op de andere taken van de functionaris bij wie dat is belegd - in staat blijft om zijn/haar taak ten aanzien van de MoU-afspraken uit te kunnen voeren.

Zoals ook in het interview met de Raad is aangegeven, heeft de landelijk coördinator voldoende tijd en ruimte om zijn taken goed te kunnen uitvoeren. Ook in de toekomst zal ervoor gezorgd worden dat de landelijk coördinator in staat blijft om de taken ten aanzien van de MoU-afspraken uit te kunnen voeren.

Aanbeveling 8.

Streef er met de ministers van Justitie van de andere landen naar om de wetboeken van strafvordering en strafrecht periodiek te evalueren en - waar nodig - te actualiseren. Betrek daarbij in elk geval in overleg met het OM de behoeften in de opsporing in relatie tot de (internationale) ontwikkelingen op het gebied van mensenhandel en mensensmokkel.

Op dit moment zijn er verschillende voorstellen in ontwikkeling om de Wetboeken van Strafvordering en Strafrecht BES te actualiseren. Voor wat betreft het Wetboek van Strafvordering BES geldt dat vorig jaar een wet in werking is getreden ter actualisering van onder meer de bijzondere opsporingsbevoegdheden. Gestreefd wordt naar een eenvormig strafprocesrecht in het gehele Caribische deel van het koninkrijk. Voor de landen Aruba, Curaçao en Sint-Maarten is een geheel nieuw Wetboek van Strafvordering in concept gereed. Dit voorstel bevindt zich in de fase van parlementaire behandeling. Het voornemen bestaat dit nieuwe Wetboek van Strafvordering, zodra de parlementaire behandeling in de andere landen succesvol is afgerond, ook voor de BES-eilanden in procedure te brengen. Zo wordt het gehele strafprocesrecht voor de BES-eilanden geactualiseerd en in overeenstemming gebracht met de andere landen.

Voor wat betreft het Wetboek van Strafrecht BES wordt op dit moment een wetsvoorstel voorbereid met daarin verschillende strafrechtelijke thema's. Met dit voorstel wordt ook dit wetboek onderworpen aan een moderniseringsslag. Ter voorbereiding van dit voorstel zijn, zoals wordt aanbevolen in het rapport, de verschillende ketenpartners bevraagd naar hun wensen ter actualisering van het Wetboek van Strafrecht.

Met de genoemde voorstellen worden de wetboeken van strafvordering en strafrecht BES op relatief korte termijn bij de tijd gebracht en zoveel mogelijk afgestemd op het overige Caribische strafrecht. Het Caribische deel van het koninkrijk beschikt dan over een eenvormig strafprocesrecht. Mede tegen die achtergrond wordt dan ook de aanbeveling ten zeerste ondersteund om tussen de landen nauwe contacten te onderhouden om de teksten van de wetboeken zoveel mogelijk met elkaar in overeenstemming te doen zijn en te laten houden.

Bijlage 3: Overzicht geïnterviewde functionarissen

JenV:

- Directeur DRC
- Senior beleidsmedewerker DRC
- Directeur Directie Migratiebeleid
- Coördinerend Beleidsmedewerker Directie Migratiebeleid
- Liaison Caribisch Nederland
- Korpsbeheerder
- Coördinerend beleidsmedewerker DGPenV

OM:

- Hoofdofficier van justitie, parket BES
- Senior beleidsmedewerker

KPCN:

- Korpschef
- Plv. Korpschef/hoofd operatiën
- Hoofd Opsporing
- Hoofd BPZ
- Hoofd Informatie & Expertise
- Chef BPZ Bonaire (belast met vreemdelingentoezicht)
- Chef BPZ Saba
- Chef BPZ Sint Eustatius
- Analist

KMar:

- Stafadviseur Staf KMar
- Senior Stafadviseurs Staf KMar
- Hoofd operatiën CN
- Analist

JICN:

- Directeur

SZW CN:

- Hoofd
- Teamleider arbeidsinspectie

Belastingdienst CN

- Directeur
- Inspecteur douane CN

IND CN

- Unitmanager
- Ketencoördinator

Colofon

Raad voor de rechtshandhaving

info@rrh-cn.org

www.raadrechtshandhaving.com

November 2023