



# **INSPECTIEONDERZOEK NAAR DE AANPAK VAN MENSENHANDEL EN MENSENSMOKKEL**

# **INSPECTIEONDERZOEK NAAR DE AANPAK VAN MENSENHANDEL EN MENSESMOKKEL**

**INVESTIGASHON DI ASERKAMENTU DI TRAFIKASHON HUMANO I  
TRANSPORTE ILEGAL DI HENDE**

**INSPECTION INTO THE APPROACH OF HUMAN TRAFFICKING AND  
PEOPLE SMUGGLING**

**Raad voor de rechtshandhaving  
December 2019**

## Inhoud

<b>Afkortingen</b> .....	<b>6</b>
<b>Voorwoord</b> .....	<b>7</b>
<b>Samenvatting, hoofdconclusie en aanbevelingen</b> .....	<b>8</b>
Aanleiding .....	8
Onderzoek Raad.....	8
Onderzoeksresultaten.....	8
Hoofdconclusie .....	11
Aanbevelingen .....	12
<b>Resúmen, konklushon prinsipal i rekomendashon</b> .....	<b>13</b>
Motibu .....	13
Investigashon di e Konseho .....	13
Resultado di investigashon .....	13
Konklushon prinsipal.....	16
Rekomendashon .....	17
<b>Summary, conclusions and recommendations</b> .....	<b>18</b>
Introduction .....	18
Inspection Law Enforcement Council .....	18
Research results.....	18
Main conclusion .....	21
Recommendations .....	22
<b>1. Inleiding</b> .....	<b>23</b>
1.1 Aanleiding .....	23
1.2 Doel van het onderzoek.....	23
1.3 Centrale vraagstelling .....	23
1.4 Begripsbepalingen.....	24
1.5 Onderzoeksaanpak.....	24
1.6 Toetsingskader .....	25
1.7 Leeswijzer.....	25
<b>2. Wettelijk kader en beleid</b> .....	<b>26</b>
2.1 Wettelijk kader.....	26
2.1.1 Internationale regelgeving.....	26

2.1.2. Regelgeving Koninkrijk der Nederlanden.....	26
2.1.3 Regelgeving CN .....	27
2.1.4 Integrale aanpak mensenhandel .....	27
2.2 Beleid .....	28
2.2.1 Memorandum of understanding mensenhandel en mensensmokkel .....	28
2.2.2 Memorandum of Understanding rechtshandhaving .....	28
2.2.3 Integraal Plan van aanpak 2017 Caribisch Nederland .....	28
2.2.4 Beleid organisaties .....	29
<b>3 Uitvoering .....</b>	<b>31</b>
3.1. Algemeen .....	31
3.1.1 Afspraken .....	31
3.1.2. Bevindingen .....	31
3.1.3 Analyse .....	32
3.2 Preventie en controles .....	33
3.2.1 Afspraken .....	33
3.2.2 Bevindingen .....	33
3.2.3 Analyse .....	36
3.3 Kennis en capaciteit .....	37
3.3.1 Afspraken .....	37
3.3.2 Bevindingen .....	38
3.3.3 Analyse .....	40
3.4. Informatiepositie .....	41
3.4.1 Afspraken .....	41
3.4.2 Bevindingen .....	41
3.4.3 Analyse .....	45
3.5 Handhaving (opsporing, vervolging en bestuurlijke aanpak) .....	45
3.5.1 Afspraken .....	45
3.5.2 Bevindingen .....	45
3.5.3 Analyse .....	49
3.6 Opvang van slachtoffers .....	50
3.6.1 Afspraken .....	50
3.6.2 Bevindingen .....	50

3.6.3 Analyse.....	51
3.7 Beschouwing.....	51
<b>4. Interregionale en internationale samenwerking .....</b>	<b>53</b>
4.1 Inleiding.....	53
4.2 Bevindingen .....	53
4.2.1 Internationale samenwerking.....	53
4.2.2 Interregionale samenwerking .....	54
4.3 Analyse .....	58
<b>Bijlage 1 Geïnterviewden.....</b>	<b>60</b>
<b>Bijlage 2 Verdragen .....</b>	<b>62</b>
<b>Bijlage 3 Memorandum of Understanding mensenhandel en mensensmokkel .....</b>	<b>63</b>
<b>Bijlage 4 Integraal Plan van Aanpak tegen Mensenhandel CN .....</b>	<b>66</b>
<b>Bijlage 5 Convenant themaregister .....</b>	<b>69</b>

## Afkortingen

BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BPZ	Basispolitiezorg
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
CN	Caribisch Nederland
CoMensha	Landelijk coördinatiecentrum mensenhandel (Nederland)
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
IC BES	Informatiecentrum BES
IND-CN	Immigratie- en Naturalisatiedienst Caribisch Nederland
JVO	Justitieel Vierpartijen Overleg
KMar	Koninklijke Marechaussee
KPCN	Korps Politie Caribisch Nederland
MH	Mensenhandel
MS	Mensensmokkel
MoU	Memorandum of Understanding
OLB	Openbaar lichaam Bonaire
OM	Openbaar Ministerie
PG	procureur-generaal
RST	Recherche Samenwerkings Team
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TIP-rapport	Trafficking in Person-rapport

## Voorwoord

De preventie en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel vereist een alomvattende internationale aanpak en een daarop aansluitende nationale aanpak met oog voor lokale problematiek. Er gelden internationale verplichtingen om deze ernstige misdrijven te bestrijden. Op basis hiervan zijn binnen en voor het Koninkrijk afspraken gemaakt.

Dit rapport bevat het beeld dat de Raad voor de Rechtshandhaving heeft van de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel in Caribisch Nederland. En daarnaast ten aanzien van de interregionale en internationale samenwerking op dit gebied. De Raad constateert dat er veel plannen en afspraken zijn gemaakt om de aanpak van deze misdrijven te intensiveren en dat veel medewerkers in de justitiële keten bevlogen werken aan de uitvoering van die afspraken.

Dit onderzoek van de Raad laat ook zien dat de uitvoering van een aantal afspraken verbetering behoeft. Dit geldt met name voor het in 2017 aangekondigde themaregister, dat zicht moest gaan geven op de aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel binnen Caribisch Nederland. Deze doelstelling is - inmiddels ruim twee jaar later - niet gehaald en dat is teleurstellend. Alles dient in het werk te worden gesteld om ervoor te zorgen dat dit register daadwerkelijk gaat werken. Zicht op de aard en omvang van deze misdrijven, op (potentiële) slachtoffers, is conditio sine qua non voor de doorontwikkeling van een effectieve en integrale aanpak.

De Raad interviewde voor dit onderzoek tientallen medewerkers van het KPCN, het OM, de Koninklijke Marechaussee, het RST, arbeidsinspectie-CN, openbare lichamen, voogdijraad, IND CN, Kustwacht en van het ministerie van Justitie en Veiligheid. De Raad dankt betrokkenen voor de prettige en open gesprekken en voor hun bijdrage aan dit onderzoek.

DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

Mr. Th.P.L. Bot, voorzitter

Mr. M.R. Clarinda

Mr. L.M. Virginia

## Samenvatting, hoofdconclusie en aanbevelingen

### Aanleiding

De Raad voor de Rechtshandhaving heeft in zijn jaarplan voor 2019 opgenomen onderzoek te doen naar de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel. De Raad heeft het onderzoek uitgevoerd in Caribisch Nederland, Sint Maarten en Curaçao en levert per land een inspectierapportage op bestemd voor zijn of haar minister.

Mensenhandel is een vorm van uitbuiting en een misdrijf tegen de persoonlijke vrijheid. Bij mensensmokkel gaat het om het verlenen van hulp bij illegale grensoverschrijding. Het is een misdrijf tegen de Staat wiens soevereiniteit geschonden wordt.

### Onderzoek Raad

De centrale vraag in dit onderzoek luidt: 'In hoeverre is de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel binnen het Koninkrijk vormgegeven en draagt deze bij aan de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel'?

De Raad heeft hiertoe vier deelvragen geformuleerd:

1. Waaraan dient de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel binnen het koninkrijk op basis van (inter)nationale regelgeving tenminste te voldoen?
2. Welke afspraken zijn er binnen het Koninkrijk gemaakt voor de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel?
3. Hoe is de aanpak binnen het Koninkrijk in de praktijk vormgegeven?
4. In hoeverre draagt deze aanpak bij aan de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel?

### Onderzoeksresultaten

#### ***Wettelijk kader en beleid***

##### *Beantwoording deelvragen 1 en 2)*

Voor de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel zijn tussen tal van landen internationale verdragen gesloten. De landen binnen het Koninkrijk hebben op basis hiervan wetten opgesteld en afspraken gemaakt om mensenhandel en mensensmokkel te bestrijden en te voorkomen. In een memorandum of understanding mensenhandel en mensensmokkel voor het Koninkrijk is vastgelegd dat de samenwerking tussen de landen zal worden geïntensiveerd en dat aan de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel door de landen prioriteit zal worden gegeven. Voor Caribisch Nederland is daarnaast in 2017 een integraal plan van aanpak voor de bestrijding van mensenhandel opgesteld.



## ***Uitvoering***

### *Beantwoording deelvraag 3)*

De Raad heeft de afspraken voor de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel verdeeld in zeven thema's. Per thema volgen hieronder de onderzoeksresultaten ten aanzien van de uitvoering van de afspraken in de praktijk.

#### ***I. Algemeen***

De Raad is positief over de afspraken die binnen het Koninkrijk en specifiek voor Caribisch Nederland zijn gemaakt om de aanpak en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel te intensiveren en slachtoffers op te kunnen vangen. De liaison Caribisch Nederland van het ministerie van Justitie en Veiligheid is aangesteld als landelijk coördinator mensenhandel en mensensmokkel voor Caribisch Nederland en in die hoedanigheid voorzitter van de ingestelde werkgroep mensenhandel en mensensmokkel. De huidige functionaris geeft aan voldoende tijd en ruimte te krijgen om de hiermee samenhangende taken uit te voeren. De Raad constateert dat de instanties op Saba en Sint Eustatius beperkt bekend zijn met gemaakte afspraken. Dit behoeft verbetering.

#### ***II. Preventie en Controles***

De werkgroep mensenhandel en mensensmokkel Caribisch Nederland organiseert jaarlijks voorlichtingsactiviteiten. Ondanks dat Nederland hiermee voldoet aan deze jaarlijkse verplichting, constateert de Raad dat het thema mensenhandel nog onvoldoende leeft in de gemeenschap van Caribisch Nederland. Dit knelpunt kwam ook reeds bij de evaluatie van de MoU in 2018 naar voren. De Raad is van oordeel dat -onder regie van de Rijksoverheid - meer gedaan kan worden om het maatschappelijk debat over mensenhandel aan te jagen, om de bewustwording ten aanzien van de ernst van uitbuiting te vergroten.

Binnen Caribisch Nederland vinden regelmatig multidisciplinaire controles plaats. De Raad constateert dat de regierol van het KPCN ten aanzien van die controles verbetering behoeft. Dit geldt ten aanzien van de organisatie van de controles op Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de eenduidige registratie van de opzet en de resultaten van die controles. De Raad juicht de stappen die het KPCN neemt om het vreemdelingtoezicht te professionaliseren toe. Hierdoor bestaat binnen de keten ook de verwachting dat signalen van mensenhandel en mensensmokkel sneller onderkend kunnen worden. De Raad is van oordeel dat het korps nu koers moet houden en in samenwerking met de KMar toe dient te werken naar uniform vreemdelingtoezicht binnen Caribisch Nederland.

#### ***III. Kennis en capaciteit***

De werkgroep mensenhandel en mensensmokkel heeft met de uitvoeringsorganisaties initiatieven ondernomen om de kennis ten aanzien van mensenhandel te vergroten. De Raad constateert tegelijkertijd dat dit niet regelmatig gebeurt en dat het kennisniveau door de uitvoeringsorganisaties over het algemeen als onvoldoende wordt bestempeld. De Raad is van oordeel dat de professionals beter in staat moeten worden gesteld om mensenhandel te signaleren, te onderkennen en goed vast te leggen. Hierbij ligt het voor de hand om per organisatie(onderdeel) portefeuillehouders te benoemen die - naast de basisopleiding - aanvullend worden opgeleid.

De minister van justitie en veiligheid heeft in het integraal plan van aanpak CN 2017 aangegeven dat extra slagkracht van de diensten in Caribisch Nederland nodig is, los van de noodzaak dat efficiënt omgegaan moet worden met de reeds beschikbare capaciteit. Deze toezegging is nog niet vertaald in extra capaciteit voor de uitvoeringsdiensten, terwijl in Europees Nederland op basis van het regeerakkoord extra geld is vrijgemaakt voor de versterking van onder meer de capaciteit van politie en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De Raad merkte daarnaast in de Staat van de Rechtshandhaving 2018 op dat de uitdagingen voor de keten in CN mettertijd groter en complexer worden. De Raad is daarom van oordeel dat de capaciteit voor de betrokken uitvoeringsdiensten ten behoeve van (onder meer) de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel versterkt moet worden en doet de minister hiertoe in de aanbevelingen een eerste suggestie.

#### *IV. Informatiepositie*

Uit het onderzoek blijkt dat mensenhandel en mensensmokkel voorkomt op Bonaire, maar dat zicht op de aard en omvang ontbreekt. Op Saba en Sint Eustatius zijn geen actuele signalen van mensenhandel en mensensmokkel vastgesteld. Onder meer de opsporing, vervolging en bestuurlijke handhaving zijn afhankelijk van een goede informatiepositie en dito informatieproducten. Omdat dit ontbreekt is in 2017 een themaregister mensenhandel en mensensmokkel aangekondigd waarin - onder beheer van het KPCN - signalen van alle betrokken organisaties samen kunnen worden gebracht en vervolgens geanalyseerd. De Raad constateert dat het KPCN de voornemens ten aanzien van dit register niet heeft omgezet in daden. Het themaregister is niet goed geïmplementeerd en bevat geen informatie. De Raad heeft er onvoldoende vertrouwen in dat de informatieorganisatie van het KPCN zelfstandig substantieel vooruitgang ten aanzien van het themaregister kan en zal boeken. De Raad is van oordeel dat de professionalisering van de informatieorganisatie - waar in eerdere rapporten al aandacht voor is gevraagd - doortastender door de korpsbeheerder en korpschef ter hand moet worden genomen.

#### *V. Handhaving*

Het OM kan pas daadwerkelijk prioriteit geven aan de vervolging van mensenhandel en/of mensensmokkel indien de opsporingsdiensten in staat zijn op basis van een goede informatiepositie en dito informatieproducten een opsporingsonderzoek te starten. De Raad merkt op dat de forse onderbezetting van de afdeling Opsporing -ondanks de toevoeging van een aantal rechercheurs van het RST - bij de uitvoering van toekomstige opsporingsonderzoeken niet onderschat moet worden. Een goede samenwerking en afstemming met de KMar is en blijft naar het oordeel van de Raad belangrijk.

Grenstoezicht speelt een belangrijke rol bij de bestrijding van mensensmokkel. De Raad heeft eerder zorgen geuit over de bewaking van de kustlijn van met name Bonaire. Door het Veiligheidsbeeld BES 2018 en de resultaten van dit onderzoek zijn deze zorgen toegenomen. Veiligheidspartners werken ten tijde van het onderzoek gezamenlijk aan het vaststellen van *baselines* van minimumnormen waaraan grensveiligheid en grensbewaking in het Caribische deel van het Koninkrijk moeten voldoen. De Raad is van oordeel dat het grenstoezicht rondom de kustlijn van Bonaire in elk geval geïntensiveerd moet worden.

De bestuurlijke handhaving speelt binnen CN nog nauwelijks een rol van betekenis, terwijl dit met name voor Bonaire een belangrijke bijdrage kan leveren aan een effectieve integrale aanpak van mensenhandel. De Raad spoort het openbaar lichaam Bonaire aan om de voornemens uit het handhavingsarrangement en de samenwerking hierin met het KPCN in de praktijk te brengen en daarnaast in te zetten op ontwikkeling van bestuurlijke maatregelen en het opwerpen van barrières in de strijd tegen mensenhandel op Bonaire.

#### *VI. Opvang slachtoffers*

Het door het openbaar lichaam Bonaire realiseren van opvangplekken voor slachtoffers van onder meer mensenhandel heeft lange tijd op zich laten wachten. Slachtoffers kunnen met ingang van oktober 2019 kortdurend worden opgevangen op Bonaire. Op Sint Eustatius kunnen -indien noodzakelijk- ook slachtoffers ondergebracht worden.

#### *VII. Internationale en interregionale samenwerking*

Het ontbreken van een beeld van de aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel in de landen belemmert het opstellen van het wenselijke interregionaal (interinsulair) beeld. Informatie over mensenhandel en mensensmokkel wordt nog steeds niet structureel uitgewisseld en ontsloten tussen de landen. Het centraal team van het RST zou naar het oordeel van de Raad in samenspraak met de landen een rol kunnen vervullen in het verder ontsluiten en samenbrengen van informatie uit de landen. Op deze manier kunnen de landen gezamenlijk toewerken naar een interregionale en internationale informatiepositie. Het structureel tussen de landen delen van vakkennis, best practices en onderzoeksresultaten op het gebied van mensenhandel behoeft naar het oordeel van de Raad verbetering. De Raad is ten slotte 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.

#### **Hoofdconclusie**

Gelet op het voorgaande komt de Raad tot de volgende hoofdconclusie en beantwoordt hiermee deelvraag 4 en de centrale vraag in dit onderzoek.

De Raad concludeert dat de uitvoering van de afspraken in de praktijk - ondanks de ondernomen en toe te juichen initiatieven - verbetering behoeft. Het ontbreekt op de eerste plaats aan zicht op de aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel binnen CN. 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. Op de tweede plaats signaleert de Raad verbeterpunten met betrekking tot preventie, controles, kennis, capaciteit, grens-toezicht, bestuurlijke handhaving en samenwerking tussen de landen.

## Aanbevelingen

Op basis van de resultaten van dit onderzoek komt de Raad tot de volgende aanbevelingen:<sup>1</sup>

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 (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<sup>2</sup> op uitvoerend niveau aan te stellen die per drie maanden verslag aan de korpschef en de korpsbeheerder uitbrengt over de voortgang.<sup>3</sup>  
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.<sup>4</sup>
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.
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 leidt 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.<sup>5</sup>
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.

---

<sup>1</sup> Op grond van artikel 30 lid 3 van de Rijkswet Raad voor de Rechtshandhaving richt de Raad zijn aanbevelingen aan de minister van Justitie en Veiligheid.

<sup>2</sup> Zie ook de analyse in paragraaf 3.3.

<sup>3</sup> Deze kan uiteraard ook breder ingezet worden ten behoeve van de ontwikkeling van het IC BES.

<sup>4</sup> De Raad heeft in de rapporten van Sint Maarten en Curaçao een soortgelijke aanbeveling opgenomen.

<sup>5</sup> De Raad heeft in de rapporten van Sint Maarten en Curaçao een soortgelijke aanbeveling opgenomen.

## Resúmen, konklushon prinsipal i rekomendashon

### Motibu

E Konseho pa aplikashon di lei a inkluí den su plan anual pa 2019 pa investigá e aserkamentu di trafikashon humano (*mensenhandel*) i transporte ilegal di hende (*mensensmokkel*). E Konseho a realisá e investigashon na Hulanda Karibense, Sint Maarten i Kòrsou i ta entregá un informe di inspekshon pa kada isla ku ta destiná pa e minister.

Trafikashon humano ta un forma di eksplotashon i un delito kontra libertat personal.

Na momentu di transporte ilegal di hende ta papia di brinda asistencia pa krusa frontera di un manera ilegal. Ta un delito kontra di Estado kaminda su soberania ta keda violá.

### Investigashon di e Konseho

E pregunta sentral di e investigashon ta lo siguiente: ‘Te kon leu e aserkamentu di trafikashon humano i transporte ilegal di hende den Reino tin forma i esaki ta kontribuí na prevenshon i kombatementu di trafikashon humano i transporte ilegal di hende?’

E Konseho a formulá kuater sup pregunta pa esaki:

1. A base di regulashonnan (inter)nashonal aloménos na kiko e aserkamentu di trafikashon humano i transporte ilegal di hende den Reino mester kumpli?
2. Kua palabrashonnan tin hasí den Reino tokante di aserkamentu di trafikashon humano i transporte ilegal di hende?
3. Kon a formulá den práktika e aserkamentu den Reino?
4. Te kon leu e aserkamentu aki ta kontribuí na prevenshon i kombatementu di trafikashon humano i transporte ilegal di hende?

### Resultado di investigashon

#### **Kuadro di lei i maneho**

*Kontesta sup pregunta 1 i 2 )*

Pa prevenshon i kombatementu di trafikashon humano i transporte ilegal di hende a sera tratadonan internashonal entre un kantidat di pais. E paisnan den Reino a formulá leinan a base di esaki i a hasi palabrashonnan pa kombatí i prevení trafikashon i transporte ilegal di hende. Den un *memorandum of understanding* pa trafikashon i transporte ilegal di hende pa Reino ta stipulá ku lo intensifiká e koperashon entre e paisnan i ku e paisnan lo duna prioridat na kombatementu di trafikashon i transporte ilegal di hende. Ademas, na 2017 a formulá un plan di aserkamentu integral pa kombatementu di trafikashon humano pa Hulanda Karibense.

## **Ehekushon**

*Kontesta sup pregunta 3)*

E Konseho a repartí e palabrashonnan pa aserkamentu di trafikashon i transporte ilegal di hende den shete tema. Aki bou ta sigui e resultadonan di e investigashon respekto ehekushon di e palabrashonnan den práktika pa kada tema .

### ***I. General***

E Konseho ta positivo tokante di e palabrashonnan hasí den Reino i spesífikamente pa Hulanda Karibense pa intensivá e aserkamentu i kombatementu di trafikashon humano i transporte ilegal di hende i pa por akohé e víktimanan. E *liaison* Hulanda Karibense di e ministerio di Hustisia i Seguridat ta nombrá komo kordinadó nashonal pa trafikashon humano i transporte ilegal di hende pa Hulanda Karibense i den e kapasidat ei presidente di e grupo di trabou nombrá pa trafikashon humano i transporte ilegal di hende. E funshonario aktual a indiká di ta haña suficiente tempu i espasio pa realisá e tareanan relashoná ku esaki. E Konseho a konstatá ku e instansianan na Saba en Sint Eustatius tin konosementu limitá di e palabrashonnan hasí. Esaki ta rekerí mehorashon.

### ***II. Prevenshon i kòntrol***

E grupo di trabou pa trafikashon humano i transporte ilegal di hende Hulanda Karibense ta organisá anualmente aktividatnan di informashon. Apesar ku pa medio di esaki Hulanda ta kumpli ku e obligashon anual, e Konseho a konstatá ku e tema di trafikashon humano ta biba ainda insufisientemente den e komunidad di Hulanda Karibense. E punto problemátiko aki ya kaba a bini dilanti den e evaluashon di e *MoU* na 2018. E Konseho ta di opinion ku – bou di mando di Gobiernu di Reino- por hasi mas pa impulsá e debate sosial tokante di trafikashon humano, pa amplia konsientisashon tokante di gravedat di eksplotashon.

Ku regularidat kòntrolnan multidisiplinario ta tuma lugá na Hulanda Karibense. E Konseho ta konstatá ku e ròl di direkshon di KPCN respekto di e kòntrolnan aki mester mehorá. Esaki ta konta respekto e organisashon di e kòntrolnan na Boneiru, Sint Eustatius i Saba i e registrashon kla di e struktura i e resultadonan di e kòntrolnan ei. E Konseho ta aploudí e pasonan ku KPCN ta tuma pa profesionalisá e supervishon di straño (*vreemdelingtoezicht*). Di e manera aki ta eksistí den e kadena e espektativa ku por rekonosé señalnan di trafikashon humano i transporte ilegal di hende mas lihé. E Konseho ta di opinion ku awor e kuerpo mester mantené e direkshon i den koperashon ku Kmar mester traha na supervishon di estraño uniforme pa Hulanda Karibense.

### ***III. Konosementu i kapasidat***

Huntu ku organisashonnan di ehekushon e grupo di trabou pa trafikashon humano i transporte ilegal di hende a tuma iniciativa pa oumentá konosementu respekto trafikashon humano. Na mes momentu e Konseho ta konstatá ku esaki no ta tuma lugá ku regularidat i ku por lo general e nivel di konosementu dor di e organisashonnan di ehekushon ta kategorisá komo insuficiente. E Konseho ta di opinion ku e profesionalnan mester ta mas kapas pa señalá, rekonosé i dokumentá trafikashon humano. Den e kaso

aki ta opvio ku pa kada organisashon (parti) nombra kargadónan di kartera (*portefeuillehouders*) ku – banda di e estudio básiko - nan ta keda adishonalmente prepará.

E minister di hustisia i seguridat a indiká den e plan di aserkamentu integral CN 2017 ku tin mester di èkstra forsa determiná (*slagkracht*) di e servisionan na Hulanda Karibense, independientemente di e nesesidat ku mester anda eficiente ku e kapasidat ya disponibel. E promesa aki no ta tradusí ainda den kapasidat èkstra pa servisionan di ehekushon, mientras ku na Hulanda Oropeo a base di e akuerdo di gobernashon a pone sèn disponibel pa fortifiká entre otro kapasidat di polis i Inspekshon di Asuntunan Sosial i Empleo. Ademas e Konseho a ripará den e Estado di Aplikashon di Lei 2018 ku e reto pa e kadena (*keten*) den CN, ku tempu ta bira mas grandi i mas kompleho. P’esei e Konseho ta di opinion, ku mester fortifiká kapasidat pa e servisionan di ehekushon envolví ku bienestar di (entre otro) aserkamentu di trafikashon humano i transporte ilegal di hende i den e rekomendashonnan e minister ta hasi un promé sugerensia.

#### *IV. Posishon di informashon*

For di e investigashon a bini dilanti ku trafikashon humano i transporte ilegal di hende ta tuma lugá na Boneiru, pero ta falta bista riba e índole i tamaño di esaki. Na Saba i Sint Eustatius no a konstatá señalnan aktual di trafikashon humano i transporte ilegal di hende. Entre otro detekshon, persekushon i aplikashon gubernamental ta dependé di bon posishon di informashon tambe di produktonan informativo. Pasobra tin falta di esaki, na 2017 a anunsiá un registro di temátiko di trafikashon humano i transporte ilegal di hende kaminda – bou di maneho di KPCN – por trese huntur señal di tur e organisashonnan enbolbí pa despues analisá esaki. E Konseho a konstatá ku KPCN no a pone e intenshonnan respekto di e registro aki den práktika. E registro di tema no ta bon implementá i no ta kontené informashon. E Konseho no tin (suficiente) konfiansa ku e organisashon di informashon di KPCN lo por logra progreso substansial i independiente respekto e registro di tema. E Konseho ta di opinion ku profesionalisashon di e organisashon di informashon – unda den reportenan anterior ya a pidi atenshon pa esaki – di parti di atministradó di kuerpo (*korpsbeheerder*) i hefe di kuerpo (*korpschef*) mester tuma esaki di un manera mas determinante.

#### *V. Mantenshon (Handhaving)*

Ministerio Públiko por duna prioridat real na persekushon di trafikashon humano i / òf transporte ilegal di hende, si e servisio di detekshon ta kapas riba base di bon posishon di informashon i tambe produktonan informativo kuminsá un investigashon kriminal. E Konseho ta ripará ku falta grandi di personal na e departamentu di detekshon – apesar di a agregá un kantidat di reshèrshi di RST – no por balotá e futuro ehekushon di investigashonnan di delito. Bon koperashon i kordinashon ku Kmar ta i ta keda na opinion di e Konseho importante.

Vigilansia di frontera ta hunga un ròl importante na kombatimentu di transporte ilegal di hende. E Konseho anteriormente a ekspresá preokupashon tokante di vigilansia di kosta partikularmente kosta di Boneiru. Dor di e Imágen di Seguridat (*Veiligheidsbeeld*) BES 2018 i e resultadonan di e investigashon aki e preokupashonnan aki a oumentá.

Sosionan di seguridat (*veiligheidspartners*) ta traha na momentu di e investigashon konhuntamente na determinashon di *baselines* di normanan mínimo na kua seguridat di frontera i vigilansia di frontera

mester kumpli kuné na e parti karibense di Reino. E Konseho ta di opinion ku en todo kaso mester intensivá vigilansia di frontera alrededor di kosta di Boneiru.

Mantenshon gubernamental apénas ta hunga un ròl signifikante den CN, mientras prinsipalmente pa Boneiru esaki por duna un kontribushon importante na aserkamentu integral efektivu di trafikashon humano. E Konseho ta kurashá Entidat Públiko Boneiru pa pone e kompromisonan for di e akuerdo di mantenshon (*handhavingsarrangement*) i e koperashon den esaki ku KPCN den práktika i banda di esei kuminsá ku desaroyo di medidanan gubernamental i trese dilanti e bareranan den e lucha kontra trafikashon humano na Boneiru.

#### **VI. Akohida di víktima**

Realisashon di luganan di akohida pa víktima dor di Entidat Públiko Boneiru pa entre otro trafikashon humano a tarda hopi. Entrante òktober 2019 por risibí víktimanan na Boneiru pa un tempu kòrtiku. Si ta nesesario por akomodá víktimanan na Sint Eustatius tambe.

#### **VII. Koperashon internashonal i interregional**

E falta di un bista di e índole i tamaño di trafikashon humano i transporte ilegal di hende den e paisnan ta opstakulisá e formulashon di e bista interregional (interinsular) deseá. Ainda informashon tokante di trafikashon humano i transporte ilegal di hende no ta strukturalmente interkambiá i asesíbel hasí entre e paisnan. Na opinion di e Konseho e tim sentral di RST den konsulta ku e paisnan, por desempeñá un ròl pa sigui hasi informashon asesibel i reuní informashon for di e paisnan. Di e manera aki e paisnan por traha konhuntamente na un posishon di informashon interregional i internashonal. Na opinion di e Konseho mester bini mehorashon den repartishon struktural di konosementu profeshonal, *best practices* i resultadonan di investigashon riba tereno di trafikashon humano entre e paisnan. Finalmente e Konseho ta di opinion ku detekshon di trafikashon humano i transporte ilegal di hende lo benefisiá di e kompetensianan di detekshon aktual i efektivu. Esaki ta eksihí evaluashon periódiko i si ta nesesario aktualisashon di lei.

#### **Konklushon prinsipal**

Teniendo na kuenta loke anteriormente a bini dilanti e Konseho a yega na siguiente konklushon prinsipal i ku esaki ta kontestá sup pregunta 4 i e pregunta sentral di e investigashon aki.

E Konseho ta konkluí ku realisashon di e palabrashonnan den práktika – apesar di inisiativanan tumá - mehorashon ta nesesario. Na promé lugá tin falta di bista riba índole i tamaño di trafikashon humano i transporte ilegal di hende na Hulanda Karibense. E registro di tema di trafikashon humano i transporte ilegal di hende ku no ta funshoná - ku mester bai generá e bista aki – e Konseho ta konsiderá esaki un opstákulo i rísiko pa aserkamentu di e kadena kompletu di trafikashon humano i transporte ilegal di hende. Na di dos lugá e Konseho ta señalá puntanan di mehorashon respekto prevenshon, kòntrol, kapasidat, vigilansia di frontera, maneho gubernamental i koperashon entre e paisnan.



## Rekomendashon

A base di e resultadonan di e investigashon aki e Konseho a yega na e siguiente rekomendashonnan:<sup>6</sup>

1. Promové ku KPCN ta asumí mas pronto posibel implementashon di e kadena kompletu di e registro di tema na Boneiru, Sint Eustatius i Saba i adoptá un enfoke mas dinámiko pa esaki por realisá ku aporte di tur *ketenpartner* involví pa mas tardá 1 di yüni 2020.
2. A) Ta sòru ku e sentro di informashon di KPCN (IC BES) ta haña oportunitat pa krea un posishon informativo ku yudansa di e registro, riba tereno di trafikashon humano i transporte ilegal di hende. Den konsiderashon e Konseho ta duna e atministradó di kuerpo i e hefe di kuerpo e tarea pa nombra un líder di proyekto<sup>7</sup> totalmente dispensá riba nivel di ehekushon pa realisashon di 1) i 2a) pa mínimo un aña i ku pa kada tres luna ta informá e atministradó di kuerpo i e hefe di kuerpo tokante di e progreso.<sup>8</sup>  
B) Promové - den relashon ku lo anterior – ku tur e paisnan ta traha konhuntamente na kreashon di un posishon informativo interregional i internashonal riba tereno di trafikashon humano i transporte ilegal di hende.<sup>9</sup>
3. I duna – banda di e aktividatnan di informashon anual – atenshon kontinuo na prevenshon di trafikashon humano pa oumentá konsientisashon respekto gravedat di e delito aki den e komunidad di Hulanda Karibense.
4. Intensivá i salvagardiá akumulashon di konosementu pa organisashonnan enbolbí ku aserkamentu di trafikashon humano na Boneiru , Sint Eustatius i Saba.  
Nombra kargadónan di kartera (*portefeuillehouders*) pa trafikashon humano i transporte ilegal di hende na e departamentunan di KPCN i duna nan entrenamentu adishonal (profundisashon).
5. Kuida i garantisá ku KPCN ta kumpli ku su ròl di dirigí respekto organisashon di e kontròlnan multidisciplinario na Boneiru, Sint Eustatius i Saba, registrá detayadamente e diseño i resultadonan di e kontròlnan aki i mantené un bista sentral.
6. Determiná ku e servisionan enbolbí si pa e aserkamentu di tráfiko ilegal di hende – den relashon ku palabrashonnan eksistente respekto trafikashon humano i tráfiko ilegal di hende – ku mester traha palabrashonnan spesífiko riba tereno di vigilansia di frontera. Na opinion di e Konseho, intensivashon di vigilansia di frontera rondó di kosta di Boneiru ta nesesarario.
7. Sòru ku e kordinadó nashonal pa trafikashon humano i transporte ilegal di hende - teniendo na kuenta ku e otro tareanan di e funshonario ku a haña esei asigná – ta kapas pa sigui kumpli ku su obligashonnan respekto e palabrashonnan di e MoU.<sup>10</sup>
8. Ta esforsá huntu ku e ministernan di hustisia di e otro paisnan pa periódikamente evaluá e kódigo di prosesamentu legal i derechi penal i – kaminda mester – ta aktualisá. Den konsulta ku OM enbolbí en todo kaso e nesidadnan den e investigashon en relashon ku desaroyonan (internashonal) riba tereno di trafikashon humano i transporte ilegal di hende.

<sup>6</sup> Konforme artíkulo 30. Terser insiso di Lei di Reino Konseho pa aplikashon di lei e rekomendashonnan ta dirigí na minister di Hustisia i Seguridat.

<sup>7</sup> Wak e análisis na paragraf 3.3 tambe.

<sup>8</sup> Por usa esaki naturalmente mas amplio na benefisio di desaroyo di e IC BES.

<sup>9</sup> E Konseho a duna un rekomendashon similar den e rapòrtnan di Sint Maarten i Kòrsou.

<sup>10</sup> E Konseho a duna un rekomendashon similar den e rapòrtnan di Sint Maarten i Kòrsou.

## Summary, conclusions and recommendations

### Introduction

In its 2019 annual plan, the Law Enforcement Council announced the research on the approach in the combat against human trafficking and smuggling of human beings (“*people smuggling*”). The Council carried out the research in the Caribbean Netherlands (*BES Islands*), Sint Maarten and Curacao and provides an inspection report for the minister of each of the countries herewith.

Trafficking of human beings is a form of exploitation and a crime against personal freedom. People smuggling is about providing assistance in the case of illegal border crossing, a crime against the State whose sovereignty is violated.

### Inspection Law Enforcement Council

The central question in this inspection is: 'To what extent has the approach in the fight against human trafficking and people smuggling been established within the Kingdom, and to what extent does it contribute to the prevention and combat against human trafficking and people smuggling'?

The Council has formulated four sub-questions:

1. What are the minimum requirements to what the approach to trafficking in human beings and people smuggling within the kingdom should comply with on the basis of (inter)national regulations?
2. What arrangements have been made within the Kingdom for tackling human trafficking and people smuggling?
3. How has the approach within the Kingdom been shaped in practice
4. To what extent does this approach contribute to the prevention and fight against trafficking in human beings and people smuggling?

### Research results

#### ***Legal framework and policy***

*Answers to sub-questions 1 and 2)*

International treaties have been concluded between many countries to prevent and combat trafficking in human beings and people smuggling. Countries within the Kingdom have drawn up laws on this basis and made arrangements to combat and prevent human trafficking and people smuggling. A memorandum of understanding of trafficking in human beings and people smuggling for the Kingdom stipulates that cooperation between countries will be intensified and that the fight against trafficking in human beings and people smuggling will be given priority by the countries. In addition, an integral plan of action to combat trafficking in human beings was drawn up for the Caribbean Netherlands in 2017.

## **Implementation**

*Answering sub-question 3)*

The Council has divided the arrangements for tackling human trafficking and people smuggling into seven subjects. The results on the implementation of the arrangements are set out per subject below.

### ***I. General***

The Council welcomes the arrangements made within the Kingdom and specifically for the Caribbean Netherlands in order to intensify the approach and fight against human trafficking and people smuggling and to accommodate victims. The Liaison of the Ministry of Justice and Security for the Caribbean Netherlands has been appointed as national coordinator for trafficking and human trafficking for the Caribbean Netherlands. In that capacity he has been appointed chairman of the established working group on human trafficking and people smuggling. The current official indicates that he has been given sufficient time and space to carry out the related tasks. The Council notes that the authorities at Saba and Sint Eustatius have limited familiarity with arrangements made. This needs improvement.

### ***II. Prevention and Controls***

The Working Group on Human Trafficking and People smuggling in the Caribbean Netherlands organizes annual information activities. Although the Netherlands comply with this annual obligation, the Council notes that the issue of human trafficking still has not engaged or raised enough awareness in the community of the Caribbean Netherlands. This bottleneck also emerged in the evaluation of the MoU in 2018. The Council deems that more can be done under the direction of the Central Government to stimulate the social debate on human trafficking in order to raise awareness of the seriousness of exploitation.

Multidisciplinary controls are regularly carried out within the Caribbean Netherlands. The Council notes that the KPCN's role in a leading position in these controls needs improvement. This applies to the organisation of the controls on Bonaire, Sint Eustatius and Saba and the unambiguous registration of the results of those controls and how the controls are carried out operationally. The Council welcomes the steps taken by the KPCN to professionalize immigration surveillance. As a result, there is also expectation within the chain that signs of human trafficking and people smuggling can be recognized more quickly. The Council considers that the Corps must now maintain course and work in cooperation with the KMar towards uniformed immigration supervision throughout the Caribbean Netherlands.

### ***III. Knowledge and capacity***

The Working Group on Human Trafficking and People smuggling has undertaken initiatives with the implementation organizations to increase knowledge of human trafficking. At the same time, the Council notes that this is not a regular exercise and that the level of knowledge is generally regarded as insufficient by the implementation organizations. The Council considers that professionals should be better equipped in order to identify, recognize and properly record human trafficking. A first step would be to appoint portfolio holders per organization (part) who receive additional training on top of the basic training.

The Minister of Justice and Security indicated in the integral plan of approach CN 2017 that additional enforcement of services is needed in the Caribbean Netherlands, irrespective of the need to deal efficiently with the already available capacity. This commitment has not yet been translated into additional capacity for the respective public departments, while in the European Netherlands, on the basis of the coalition agreement, additional funds have already been made available to strengthen, among other things, the capacity of the Police as well as the Social Affairs and Employment Inspectorate in this regard. The Council also noted in the State of Law Enforcement 2018 that the challenges facing the judicial chain in CN are becoming larger and more complex over time. The Council therefore considers that the capacity for these departments concerned for (including) the approach to trafficking in human beings and people smuggling should be strengthened and addresses the Minister with an initial suggestion in the recommendations.

#### *IV. Information position*

The research shows that human trafficking and people smuggling occur on Bonaire, but that there is no exact knowledge of its nature and size. Current signs of human trafficking and people smuggling have not been received on Saba and Sint Eustatius. Detection, prosecution and administrative enforcement, among other things, depend on a good information position and same information products. As this was lacking, a thematic register for trafficking and human trafficking was announced in 2017 in which - under the management of the KPCN - signs and signals from all the organisations involved can be brought together and then analysed. The Council notes that the KPCN has not put its intentions on this register into action. The thematic register is not properly implemented and does not contain any information. The Council is not assured that the information unit of KPCN is able to, and thus will, make substantial progress on the theme register on its own. The Council considers that the professionalization of the information organization - which has already been called into consideration in previous reports - should be taken more decisively by the Chief of Police and the (mandated) Police Force Manager.

#### *V. Enforcement*

The Public Prosecutor's Office can only give a real priority to the prosecution of human trafficking and/or people smuggling if the investigative (detectives') units are able to launch an investigation on the basis of a good information position and information products. The Council notes that the considerable understaffing of the Detectives Unit, despite the addition of a number of RST detectives, should not be underestimated in the implementation of future investigations. The Council emphasizes that good cooperation and coordination with the KMar is and will remain important.

Border patrol and surveillance plays an important role in combating people smuggling. The Council has previously expressed concerns about the surveillance of the coastline of Bonaire in particular. Due to the Securityreport (*Veiligheidsbeeld BES*) 2018 and the results of this study, these concerns have increased. At the time of the Council's inspection research, the judicial partners are working together to establish baselines of minimum standards that border surveillance and border security should comply with in the Caribbean part of the Kingdom. Regardless any other case, the Council considers that border surveillance around Bonaire's coastline needs improvement and intensification.

Administrative enforcement does merely play a significant role within CN, although this could lead to an important contribution to an effective integrated approach to human trafficking, especially for Bonaire. The Council encourages the public entity Bonaire to put the intentions of the enforcement arrangement and cooperation with the KPCN into practice, and to also work on the development of administrative measures in order to create barriers in the fight against human trafficking on Bonaire.

#### *VI. Shelter victims*

Realizing shelters for victims of human trafficking by the public entity Bonaire has known a long time waiting. Victims can be taken into care for a short period of time on Bonaire as from October 2019. On St. Eustatius victims can be housed if necessary.

#### *VII. International and interregional cooperation*

The lack of view on the nature and extent of human trafficking and people smuggling in the countries hinders the drafting of the desirable interregional (interinsular) picture. Information on trafficking in human beings and people smuggling is still not structurally exchanged and opened up between the countries. The RST's central team could play a role in further unlocking and bringing together information from the countries in consultation with the countries. In this way, countries can work together towards an interregional and international information position. The sharing of professional knowledge, best practices and investigative results in the field of trafficking in human beings in a structural manner needs improvement, in the Council's view. Finally, the Council considers that the detection of trafficking in human beings and people smuggling will benefit from adequate and effective investigatory powers. This requires periodic evaluation and, if necessary, updating legislation.

#### **Main conclusion**

In view of the previous conclusions, the Council comes to the next main conclusion, answering sub-question 4 and the central question in this investigation.

The Council concludes that the implementation of the arrangements - despite the initiatives undertaken and welcomed - needs improvement in practice. First of all, there is a lack of visibility into the nature and extent of human trafficking and people smuggling within CN. The failure of the thematic register of trafficking and human trafficking - which should generate this view - considers the Council to be an obstacle and risk to the chain-wide approach to human trafficking and people smuggling. Secondly, the Council identifies areas of improvement in prevention, controls, knowledge, capacity, border surveillance, administrative enforcement and cooperation between countries.

## Recommendations

On the basis of the results of this investigation, the Council shall make the following recommendations:

1. Promote that the KPCN will undertake more the chain-wide implementation of the thematic register on Bonaire, Sint Eustatius and Saba as soon as possible, so that this can be filled from the input of all the chain partners concerned by 1 June 2020 at the latest.
2. A) Ensure that the KPCN Information Center (IC BES) will be enabled to build an information position in the field of human trafficking and people smuggling with the use of the register.  
The Council gives into consideration to appoint a fully dedicated project leader at executive level (exempt from other duties) for at least one year for the implementation of 1) and 2a) in order to report on progress to the Chief of Police and the Police Corps Manager every three months.  
B) Promote - in relation to the previous one - that countries work together towards building an interregional and international information position in the field of human trafficking and people smuggling.
3. In addition to the annual information activities, pay continuous attention to the prevention of human trafficking in order to raise awareness about the seriousness of this crime within the society of the Caribbean Netherlands.
4. Intensive and guarantee the building of knowledge for the organizations involved in tackling human trafficking within Bonaire, Sint Eustatius and Saba. Appoint portfolio holders in the departments of the KPCN in human trafficking and people smuggling and provide them with extra (profounding) training.
5. Ensure and guarantee that the KPCN performs its role in the leading position with respect to the setup and organisation of multidisciplinary controls on Bonaire, Sint Eustatius and Saba, records in detail the results of these controls and how these are carried out and keeps a central overview.
6. Determine, together with the organizations concerned, whether specific arrangements relating to human smuggling must be made, in relation to existing arrangements relating to human trafficking and people smuggling. Regardless of any case, improvement and intensification of border surveillance around Bonaire's coastline is necessary, in the Council's view.
7. Ensure that the national coordinator of trafficking in human trafficking and people smuggling, given the other duties of the staff member to whom it is invested, remains able to carry out his/her task with regard to the MoU arrangements.
8. Pursue, together with the ministers of justice of the other countries to periodically evaluate the criminal codes and update those, where necessary. In any case, in consultation with the Public Prosecutor's Office, include the needs of detection in relation to (international) developments in the field of trafficking in human beings and people smuggling.

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De Raad voor de rechtshandhaving (hierna: de Raad) 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 zijn jaarplan voor 2019 opgenomen onderzoek te doen naar de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel.

Mensenhandel en mensensmokkel zijn zeer ernstige misdrijven met een grote impact op slachtoffers en de maatschappij. Mensenhandel vormt een grove inbreuk op de menselijke waardigheid en de lichamelijke en geestelijke integriteit van slachtoffers en wordt internationaal gekwalificeerd als schending van fundamentele mensenrechten.<sup>11</sup> Mensensmokkel is een vorm van grensoverschrijdende criminaliteit en is in sommige gevallen gerelateerd aan (internationale) mensenhandel. Zowel bij mensenhandel als bij mensensmokkel kunnen criminele organisaties betrokken zijn. Dit vereist derhalve een alomvattende internationale aanpak en een daarop aansluitende nationale aanpak met oog voor lokale problematiek. Gelet hierop heeft de Raad besloten om een inspectie-onderzoek te verrichten naar de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel in Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland (hierna: CN).

## 1.2 Doel van het onderzoek

De Raad onderzoekt hoe de aanpak van deze misdrijven is vormgegeven en kijkt in hoeverre uitvoering is gegeven aan de afspraken die in dat kader binnen het Koninkrijk zijn gemaakt. De Raad zal in dit onderzoek in elk geval oog hebben voor de internationale en interlandelijke samenwerking, de multidisciplinaire aanpak, de implementatie van beleid in de praktijk en overige relevante ontwikkelingen in de aanpak per land.

Het doel van dit onderzoek is beziën in hoeverre er sprake is van een aanpak die bijdraagt aan de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel.

## 1.3 Centrale vraagstelling

De centrale vraag in dit onderzoek luidt:

In hoeverre is de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel binnen het Koninkrijk vormgegeven en draagt deze bij aan de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel?

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen opgesteld:

- 1) Waaraan dient de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel binnen het Koninkrijk op basis van (inter)nationale wet- en regelgeving tenminste te voldoen?

---

<sup>11</sup> Artikel 4 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

- 2) Welke afspraken zijn er binnen het Koninkrijk gemaakt voor de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel?
- 3) Hoe is de aanpak binnen het Koninkrijk in de praktijk vormgegeven?
- 4) In hoeverre draagt deze aanpak bij aan de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel?

## 1.4 Begripsbepalingen

Voor de definitiebepaling sluit de Raad aan bij de uitleg van de termen 'mensenhandel' en 'mensensmokkel' zoals opgenomen in het Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel en het Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over zee en door de lucht, tot aanvulling van het VN-Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad<sup>12</sup>. Kort gezegd wordt onder mensenhandel elke vorm van uitbuiting verstaan, waaronder seksuele uitbuiting, gedwongen arbeid of diensten, slavernij of praktijken die vergelijkbaar zijn met slavernij, onderworpenheid of de verwijdering van organen. Mensensmokkel betreft het bewerkstelligen van de illegale binnenkomst van een persoon in een land waarvan die persoon geen onderdaan of ingezetene is, teneinde (in)direct financieel of ander materieel voordeel te verkrijgen.

Hoewel mensenhandel en mensensmokkel in de praktijk in elkaar kunnen overlopen, bijvoorbeeld wanneer een mensensmokkelaar halverwege de reis een migrant begint uit te buiten, zijn het juridisch gezien twee verschillende delicten. Mensensmokkel is het helpen van mensen waardoor zij zich illegaal toegang tot of doorreis door een land kunnen verschaffen. Migrant kiezen en betalen hier doorgaans zelf voor. Mensensmokkel is dan ook een misdaad tegen de Staat wiens grens/soevereiniteit geschonden wordt. Mensenhandel is het werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of huisvesten van mensen, met gebruik van dwang (in brede zin) en met het doel die mensen uit te buiten. Dat hoeft niet grensoverschrijdend te gebeuren. De (beoogde) uitbuiting is de kern van mensenhandel. Het is daarmee een misdaad tegen de persoon, het uitgebuite slachtoffer.

## 1.5 Onderzoeksaanpak

Om de onderzoeksdoelstellingen te bereiken maakt de Raad gebruik van documentstudie, interviews met deskundigen en vragenlijsten.

Het onderzoek is in vijf fasen uitgevoerd:

- 1) Oriëntatiefase: oriënterende gesprekken en globale verdieping in de onderwerpen ten behoeve van het bepalen van de insteek van het onderzoek.
- 2) Deskresearch: literatuuronderzoek en voorbereiding van de interviews.
- 3) Uitvoeringsfase (interviews / vragenlijsten).<sup>13</sup>
- 4) Analyse en rapportage: aan de hand van de hoofd- en deelvragen analyseren van de verzamelde informatie en opstellen van het concept inspectierapport.

---

<sup>12</sup> New York, 15-11-2000.

<sup>13</sup> In [bijlage 1](#) is de lijst geïnterviewden personen opgenomen.



- 5) Wederhoor en vaststelling: de geïnterviewden zijn in de gelegenheid gesteld te reageren op de conceptrapportage, waarna eventuele opmerkingen zijn verwerkt en het definitieve rapport door de Raad is vastgesteld en aangeboden aan de minister van Justitie en Veiligheid.

De Raad heeft het onderzoek uitgevoerd in CN, Sint Maarten en Curaçao en levert per land een inspectierapportage op, gebaseerd op de bevindingen in het betreffende land. Dit is bestemd voor zijn of haar minister van Justitie (en Veiligheid). Daarnaast bevat elk rapport de onderzoeksresultaten ten aanzien van de interregionale<sup>14</sup> en internationale samenwerking in de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel.<sup>15</sup>

## 1.6 Toetsingskader

In dit onderzoek bestaat het toetsingskader uit de volgende onderdelen:

- Normen en inzichten uit (wetenschappelijke) onderzoek.
- Internationale verdragen, interregionale- en nationale wetgeving en afspraken.
- Jurisprudentie en (lokaal) beleid.

## 1.7 Leeswijzer

De Raad beantwoordt de deelvragen 1 en 2 in hoofdstuk 2. De derde en vierde deelvraag komen ten aanzien van Caribisch Nederland in hoofdstuk 3 aan de orde. De Raad beantwoordt deelvraag 3 ten aanzien van interregionale en internationale samenwerking in hoofdstuk 4.

---

<sup>14</sup> Dat wil zeggen tussen Nederland, Curaçao en Sint Maarten.

<sup>15</sup> In dit rapport opgenomen in hoofdstuk 4.

## 2. Wettelijk kader en beleid

De Raad beschrijft in dit hoofdstuk eerst het wettelijk kader waaraan de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel binnen het Koninkrijk op basis van (inter)nationale wet- en regelgeving moet voldoen. Hiermee geeft de Raad antwoord op deelvraag 1. Daarna beantwoordt de Raad deelvraag 2 door de afspraken die binnen het Koninkrijk en specifiek voor Caribisch Nederland zijn gemaakt te beschrijven.

### 2.1 Wettelijk kader

#### 2.1.1 Internationale regelgeving

Voor de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel zijn tussen tal van landen internationale verdragen gesloten. De Raad heeft een overzicht hiervan opgenomen in [bijlage 2](#). Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft expliciet bepaald dat mensenhandel binnen de scope van artikel 4 van het EVRM valt en daarmee een schending van mensenrechten is. In de internationale regelgeving vormt de bescherming of eerbiediging van de mensenrechten van de slachtoffers van mensenhandel dan ook de basis voor de aanpak. De landen binnen het Koninkrijk hebben (mede) op grond van deze internationale regelgeving wetten opgesteld en afspraken gemaakt om mensenhandel en mensensmokkel te bestrijden en voorkomen. De Raad gaat hier in de volgende paragrafen op in.

#### 2.1.2. Regelgeving Koninkrijk der Nederlanden

Op grond van artikelen 36, 37 en 38 van het Statuut voor het Koninkrijk kunnen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten onderling hulp en bijstand verlenen, overleg plegen en regelingen treffen. Als het gaat om strafrechtelijke onderwerpen van interregionale of internationale aard, zoals mensenhandel en mensensmokkel, kunnen bij Rijkswet regelen worden gesteld, indien omtrent deze regelen overeenstemming tussen de regeringen der betrokken landen bestaat. Artikel 39 bepaalt dat wetgeving in de landen zoveel mogelijk op overeenkomstige wijze geregeld moet zijn (concordantiebeginsel).

Mensenhandel en mensensmokkel zijn in verschillende rijkswetten binnen het Koninkrijk als onderwerpen opgenomen waarop regionale en internationale samenwerking wordt gezocht. De Rijkswet Openbare Ministeries, en de Rijkswet Politie van Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba verwijzen expliciet naar samenwerking ter bestrijding van 'internationale mensenhandel'. In het 'Beleidsprogramma grensoverschrijdende criminaliteit 2016-2020' van het Openbaar Ministerie (hierna: OM) is dit onderwerp uitgebreid met mensensmokkel. Naast het verbeteren van de informatiepositie en het verrichten van strafrechtelijke onderzoeken wordt in dit beleidsprogramma het belang van een multidisciplinaire aanpak en barrièremodel uitgelicht. De Rijkswet Kustwacht<sup>16</sup> beschrijft (onder andere) de algemene politietaken en grensbewaking als toezichthoudende en opsporingstaken van de Kustwacht. Op grond van artikel 57a van de Rijkswet Politie is de 'Wijziging van het Protocol inzake gespecialiseerde rechersamenwerking tussen de landen van het Koninkrijk' op 23 januari 2019 ondertekend door de minister van Justitie van Aruba,

---

<sup>16</sup> De Rijkswet Kustwacht Voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten alsmede voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Curaçao, Sint Maarten en Nederland, als ook de staatssecretaris van BZK van Nederland.<sup>17</sup> Het RST bestaat uit een (of meer) centrale teams en in elk land een decentraal team. De centrale teams verrichten onderzoek naar grensoverschrijdende criminaliteit (waaronder internationale mensenhandel) en misdrijven, die gezien de ernst of frequentie dan wel het georganiseerd verband waarin ze worden gepleegd een ernstige inbreuk op de rechtsorde maken. In het protocol is opgenomen dat er een tweejaarlijks criminaliteitsbeeld wordt opgesteld, dat de basis vormt voor een meerjarig beleidsplan waarin de gezamenlijke prioriteiten van de lokale korpsen en het RST worden bepaald.

### 2.1.3 Regelgeving CN

Mensenhandel is strafbaar gesteld in artikel 286f van het wetboek van strafrecht BES. Mensenhandel is - kort samengevat - een vorm van uitbuiting en is een misdrijf tegen de persoonlijke vrijheid. Mensensmokkel is een misdrijf tegen het openbaar gezag en het gaat hierbij om het verlenen van hulp bij illegale grensoverschrijding. Mensensmokkel is strafbaar gesteld in de artikelen 203a tot en met 203d van het wetboek van strafrecht BES. De Koninklijke Marechaussee is op basis van artikel 5 van de Veiligheidswet (onder meer) belast met de bestrijding van mensensmokkel.

### 2.1.4 Integrale aanpak mensenhandel

De United States Department of State's Office<sup>18</sup> to Monitor and Combat Trafficking in Persons brengt jaarlijks het Trafficking in Person-rapport (hierna: TIP-rapport) uit. Jaarlijks worden alle landen daarin voorzien van een 'ranking', waarmee wordt uitgedrukt hoe de vlag ervoor staat voor wat betreft de vervolging van mensenhandelaren, de bescherming van slachtoffers en de maatregelen om mensenhandel te voorkomen. Nederland valt, net als in voorgaande jaren, in 'Tier 1', waarmee Nederland volgens het department voldoet aan de minimumvereisten die volgens Amerikaanse wetgeving nodig zijn voor de aanpak van mensenhandel. In de TIP-rapporten wordt het zogenaamde '3P paradigma' gebruikt om de aanpak van mensenhandel mondiaal te evalueren en stimuleren. Om mensenhandel effectief te kunnen bestrijden is een allesomvattende aanpak nodig waarin opsporing en vervolging (Prosecution), bescherming van slachtoffers (Protection) en algehele preventie (Prevention) samenkomen. Om vooruitgang te boeken op het gebied van 'prosecution, protection en prevention' is een belangrijke vierde pijler aan dit raamwerk toegevoegd, te weten samenwerking (Partnership).<sup>19</sup> In internationale regelgeving vormt dit raamwerk de basis voor het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en mensensmokkel.<sup>20</sup>

Samenwerking tussen rechtshandhaving, bestuur, hulpverlening, maar ook tussen de publieke en private sector, is essentieel voor het succesvol bestrijden en voorkomen van mensenhandel op zowel lokaal als internationaal niveau. Door alle partijen die hieraan kunnen bijdragen te betrekken en met een gedeelde visie en strategie samen te werken aan het gemeenschappelijk doel, komt een integrale aanpak tot stand. Voor een effectieve integrale aanpak wordt veelal gebruik gemaakt van het

---

<sup>17</sup> Wijziging van het Protocol inzake gespecialiseerde rechersamenwerking tussen de landen van het Koninkrijk, 23 januari 2019.

<sup>18</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken in de VS.

<sup>19</sup> <https://www.state.gov/3ps-prosecution-protection-and-prevention/>

<sup>20</sup> Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children (Palermo Protocol or Anti-Trafficking Protocol) to the United Nations Transnational Organized Crime Convention (UNTOC).

barrièremodel. Het barrièremodel maakt inzichtelijk welke stappen een crimineel moet zetten om een delict te kunnen plegen. Bij mensenhandel en mensensmokkel zijn binnenkomst, huisvesting, identiteit, arbeid en financiën voorbeelden van barrières. Hierop kunnen gecombineerd maatregelen getroffen worden met een bestuurlijk (bijvoorbeeld intrekken vergunning of sluiten van een pand), strafrechtelijk, fiscaal of privaatrechtelijk karakter.

## **2.2 Beleid**

De Raad constateert dat op diverse niveaus afspraken zijn gemaakt ten aanzien van het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en mensensmokkel. Binnen het Koninkrijk zijn Memoranda of Understanding opgesteld. Voor CN is een integraal plan van aanpak tegen mensenhandel gemaakt. Het OM heeft ten aanzien van mensenhandel en mensensmokkel richtlijnen op het gebied van strafvordering opgesteld.

### **2.2.1 Memorandum of understanding mensenhandel en mensensmokkel**

Op 28 januari 2009 werd door de landen (toenmalige land Nederlandse Antillen, Aruba en Nederland) het eerste Memorandum of understanding mensenhandel en mensensmokkel (hierna: MoU MH/MS) getekend. In dit MoU werd vastgelegd dat de samenwerking tussen de landen zal worden geïntensiveerd en dat aan de bestrijding van mensenhandel prioriteit zal worden gegeven. Als uitgangspunt werd opgenomen dat de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel vanuit het mensenrechtenperspectief dient plaats te vinden en aan moet sluiten bij de relevante internationale verdragen. Tot de laatste herziening in 2019, verwees artikel 1 van het MoU expliciet naar het VN Verdrag Transnationale Georganiseerde Criminaliteit en de daarbij behorende Protocollen Mensenhandel en Mensensmokkel en het Raad van Europa Verdrag inzake de bestrijding van mensenhandel. Bij de laatste evaluatie van het MoU is bepaald dat alle landen de bepalingen uit deze verdragen in voldoende mate hebben ingevoerd in de nationale wetgeving, waarmee artikel 1 verwijderd kon worden. Het MoU verplicht de landen om onder andere landelijke coördinatoren aan te stellen die sturen op de prioriteiten van en samenwerking tussen de landen op het gebied van mensenhandel en mensensmokkel. De procureurs-generaal zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de afspraken op het terrein van strafrechtelijke rechtshandhaving. De tekst van de actuele MoU MH/MS is opgenomen in [bijlage 3](#).

### **2.2.2 Memorandum of Understanding rechtshandhaving**

Op initiatief van Nederland is op 2 juni 2016 een Memorandum of Understanding gesloten tussen de vier Koninkrijkslanden en de Verenigde Staten inzake de rechtshandhaving in het Caribisch deel van het Koninkrijk. Dit is opgesteld om de rechtshandhaving in het Caribische deel van het Koninkrijk te versterken, met name door uitwisseling van informatie en het ter beschikking stellen van fysieke middelen en capaciteit ten behoeve training en bijstand van technische expertise.

### **2.2.3 Integraal Plan van aanpak 2017 Caribisch Nederland**

Het Justitieel Vierpartijen Overleg (hierna: JVO) van 10 januari 2017 in Aruba heeft de landen opgeroepen om voor elk land een plan te schrijven voor de integrale aanpak van mensenhandel. Voor

CN is dit in 2017 opgesteld, ondertekend door de minister van Justitie en Veiligheid op 11 juli 2017.<sup>21</sup> Dit plan beschrijft de door CN genomen initiatieven en nog te ondernemen activiteiten.

#### *Zeven thema's*

In de MoU MH/MS en het integraal plan van aanpak CN zijn verschillende afspraken gemaakt. De Raad verdeelt deze afspraken in zeven thema's:

1. Algemeen.
2. Preventie.
3. Kennis en capaciteit.
4. Informatiepositie.
5. Handhaving (controles, opsporing en bestuurlijke aanpak).
6. Opvang van slachtoffers.
7. Samenwerking.

De Raad kiest er niet voor om hier de afspraken uit de MoU en het integraal plan van aanpak te beschrijven. In hoofdstuk 3 en 4 zullen deze per thema worden samengevat, gevolgd door de bevindingen ten aanzien van de uitvoering van die afspraken in de praktijk. Dit komt de leesbaarheid van het rapport ten goede.

#### **2.2.4 Beleid organisaties**

Uit het onderzoek blijkt dat het OM en de Kustwacht de MoU-prioriteiten verwerkt hebben in hun jaarplannen en richtlijnen. De KMar, het KPCN en de andere ketenpartners hebben de MoU-afspraken niet opgenomen in hun beleidsplannen. Zij geven aan dat zij handelen conform de MoU en het integraal plan van aanpak CN.

#### ***Beleidsprogramma grensoverschrijdende criminaliteit OM***

Het parket van de procureur-generaal (hierna: PG) heeft voor openbaar ministerie Curaçao, Sint Maarten en CN in 2012 een beleidsprogramma 'grensoverschrijdende criminaliteit' opgesteld. Ten aanzien van mensenhandel en mensensmokkel merkt het OM hierin het volgende op:

'Door nauw samen te werken in multidisciplinaire teams, kunnen signalen van mensenhandel en mensensmokkel sneller worden opgemerkt. Hiervoor is het noodzakelijk dat signalen herkend en onderkend worden en dat die informatie vervolgens op een juiste manier wordt vastgelegd en verwerkt, zodat actie kan worden ondernomen. Een optimale samenwerking tussen de verschillende controle- en handhavingdiensten zal leiden tot meer en betere informatie, op basis waarvan meer strafrechtelijke onderzoeken kunnen worden gestart. Louter strafrechtelijk optreden bij deze vorm van georganiseerde criminaliteit is volgens het OM volstrekt onvoldoende. Dit criminaliteitsfenomeen is bij uitstek geschikt voor een nauwe samenwerking met het openbaar bestuur, omdat opsporing en handhaving hand in hand moeten gaan. Wanneer mogelijk zal het OM bestuurlijke rapportages opmaken waarmee het bestuur wordt geïnformeerd over signalen en fenomenen, zodat de noodzakelijke maatregelen kunnen worden genomen en barrières kunnen worden opgeworpen.'

---

<sup>21</sup> Het plan is opgenomen in [bijlage 4](#).

### *Richtlijn strafvordering openbaar ministerie*

In deze richtlijn zijn de uitgangspunten voor de strafeisen bij de vervolging van mensensmokkel en mensenhandel opgenomen.<sup>22</sup> Als basisstraf wordt steeds uitgegaan van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Hoewel criminele uitbuiting en gedwongen bedelarij niet expliciet in de strafwetgeving van Curaçao, Sint Maarten en CN zijn opgenomen, worden deze in de richtlijn wel apart vermeld als vormen van mensenhandel. Daarnaast wordt in de richtlijn ook ten aanzien van mensensmokkel gewezen op mogelijke mensenrechtenschendingen.

### *Richtlijn Wet Arbeid en Vreemdelingen BES*

Het OM BES heeft in 2017 samen met de arbeidsinspectie-CN een richtlijn opgesteld met betrekking tot de afdoening van overtredingen van de wet Arbeid en Vreemdelingen BES.<sup>23</sup> Het is een werkgever conform deze wet verboden om een vreemdeling arbeid te laten verrichten zonder tewerkstellingsvergunning. De richtlijn maakt onderscheid tussen natuurlijke- en rechtspersonen en kent gradaties in de op te leggen boete, dan wel eis ter terechtzitting.

### *Kustwacht*

In het 'Justitieel Beleidsplan 2018-2021' en het 'Jaarplan 2019 en doorkijk 2020-2024' van de Kustwacht Caribisch gebied, zijn mensensmokkel en mensenhandel expliciet als één van de vier beleidspeerpunten opgenomen.

---

<sup>22</sup> Richtlijn strafvordering mensensmokkel en mensenhandel, Parket procureur-generaal, registratienummer 2019.0001, inwerkingtreding 1 mei 2019.

<sup>23</sup> Richtlijn afdoening overtredingen wet arbeid en vreemdelingen BES, openbaar ministerie BES, versie 28 september 2017.

## 3 Uitvoering

De Raad heeft in hoofdstuk 2 de onderzoeksvragen 1 en 2 met betrekking tot de afspraken ten aanzien van mensenhandel en mensensmokkel beantwoord. In dit hoofdstuk staat *de uitvoering* van die afspraken in de praktijk centraal. De Raad vat per thema de afspraken uit de MoU MH/MS en het integraal plan van aanpak CN samen, beschrijft vervolgens de bevindingen ten aanzien van de uitvoering en sluit elke paragraaf af met een analyse. Hiermee beantwoordt de Raad deelvraag 3: Hoe is de aanpak binnen het Koninkrijk ten aanzien van Caribisch Nederland in de praktijk vormgegeven? Ten slotte volgt in paragraaf 3.7 een *overall* beschouwing over de aanpak. De Raad beantwoordt hiermee deelvraag 4: In hoeverre is sprake van een aanpak die bijdraagt aan de voorkoming en bestrijding van mensenhandel?

### 3.1. Algemeen

#### 3.1.1 Afspraken

De Raad beschrijft hier algemene afspraken uit de MoU en het integraal plan van aanpak CN. Zo dient de MoU regelmatig geëvalueerd te worden. De MoU-afspraken dienen vertaald te worden in de jaarplannen van de organisaties. De Landelijke coördinatoren dienen elk jaar aan de verantwoordelijke minister de voortgang te rapporteren en bespreken ten minste twee keer per jaar de samenwerking tussen de landen.

#### 3.1.2. Bevindingen

##### *Landelijk coördinator CN*

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 Statia en is zodoende bekend met de lokale situatie.<sup>24</sup> Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft er daarom voor gekozen deze liaison als landelijk coördinator mensenhandel en mensensmokkel voor CN aan te stellen. Europees Nederland heeft een eigen landelijk coördinator. De landelijk coördinator CN rapporteert niet middels een afzonderlijke rapportage jaarlijks aan de minister over de voortgang van de MoU-afspraken. In de praktijk wordt dit opgelost door de minister jaarlijks in het JVO te informeren, aldus de landelijk coördinator. De huidige functionaris geeft aan voldoende tijd te hebben om de coördinerende taken ten aanzien van mensenhandel en mensensmokkel uit te voeren.

##### *Werkgroep mensenhandel en mensensmokkel Bonaire*

De landelijk coördinator CN is de voorzitter van een op Bonaire ingestelde werkgroep mensenhandel en mensensmokkel. Deze werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van het korps politie Caribisch Nederland, de koninklijke marechaussee, het openbaar ministerie, de immigratie en naturalisatiedienst (hierna: IND-CN), arbeidsinspectie-CN, RST, bureau slachtofferhulp en het openbaar lichaam Bonaire. Indien nodig en wenselijk kunnen andere organisaties aansluiten.

---

<sup>24</sup> De liaison functie wordt vanuit J&V permanent ingevuld. Per drie jaar wordt een nieuwe medewerker aangesteld.

Geïnterviewden geven aan dat de werkgroep tweemaandelijks vergadert. Er is geen jaarplanning voor de overleggen gemaakt. De landelijk coördinator communiceert de overlegdata met de leden en beheert de agenda en verslaglegging. De Raad heeft verslagen van de werkgroep ontvangen. Hieruit blijkt dat de uitvoering van diverse afspraken uit de MoU en het integraal plan van aanpak aan bod komen en dat afgevaardigden van de betrokken organisaties structureel vertegenwoordigd zijn. De werkgroep is in 2018 vijf keer bij elkaar geweest en in 2019 twee keer (in januari en juni). De leden ervaren de bijeenkomsten over het algemeen als nuttig en constructief en spreken hun waardering uit over de manier waarop de landelijk coördinator het dossier mensenhandel en mensensmokkel beleidsmatig voor CN coördineert. Zij geven tegelijkertijd aan dat op een aantal punten de uitvoering van in die werkgroep gemaakte afspraken verbetering behoeft. Vooral ten aanzien van het themaregister. De Raad komt hierop terug in paragraaf 3.4.

De werkgroep heeft er niet voor gekozen om Sint Eustatius en Saba bij de werkgroep te betrekken omdat de gemeenschappen aldaar zo klein zijn dat potentiële uitbuitingssituaties snel herkend worden. Een respondent omschrijft dit als volgt:

*'Saba kent een zeer kleine gemeenschap. Anders dan op Bonaire kun je hier als kwaadwillende heel moeilijk onder de radar opereren. Eventuele uitbuitingssituaties zouden heel snel opvallen'.*

Geïnterviewden op Bonaire, Sint Eustatius en Saba geven aan dat de situatie van kwetsbare risicosectoren op Saba en Sint Eustatius veel minder speelt dan op Bonaire en dat een structuur, zoals die is opgezet voor Bonaire, niet nodig is. Uit het onderzoek blijkt dat zowel het lokaal bestuur als het KPCN op Sint Eustatius en Saba beperkt bekend zijn met de afspraken uit de MoU MH/MS en het integraal plan van aanpak CN. De Raad stelt wel vast dat vertegenwoordigers van beide organisaties deel hebben genomen aan de driedaagse conferentie op Bonaire in 2018.<sup>25</sup> De landelijk coördinator geeft daarnaast aan dat informatie over de voortgang van de MoU-afspraken gedeeld wordt in het Strategisch Overleg Justitie, waar ook de gezaghebbers van Saba en Statia aan deelnemen.

### *Evaluaties*

Uit het onderzoek blijkt dat het MoU sinds 2009 meerdere keren is geëvalueerd en gewijzigd. De laatste evaluatie vond plaats tijdens de driedaagse conferentie in september 2018 op Bonaire. De laatste versie van de MoU is in het Justitieel Vierpartijenoverleg van 23 januari 2019 vastgesteld en ondertekend door de ministers van justitie (en veiligheid) van de Nederland, Aruba, Sint Maarten en Curaçao.

#### **3.1.3 Analyse**

De Raad constateert dat binnen en door CN in de afgelopen jaren veel stappen zijn ondernomen en afspraken zijn gemaakt om de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel te intensiveren. Zo is onder coördinatie van de landelijk coördinator op Bonaire een werkgroep mensenhandel en mensensmokkel ingesteld, heeft de minister van Justitie en Veiligheid een integraal plan van aanpak

---

<sup>25</sup> Deze conferentie was georganiseerd door het ministerie van Justitie en Veiligheid in samenwerking met de lokale ketenpartners. De driedaagse conferentie begon op 18 september en was bedoeld voor experts van verschillende diensten/instanties uit Caribisch Nederland, Curaçao, Sint Maarten, Aruba en Nederland.



voor CN vastgesteld en zijn afspraken gemaakt om een themaregister mensenhandel en mensensmokkel te ontwikkelen om de aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel in beeld te brengen. De Raad juicht deze initiatieven toe.

De Raad heeft er begrip voor dat de justitiële keten er niet voor kiest op Saba en Sint Eustatius een structuur in te richten zoals die op Bonaire. Maar dit neemt niet weg dat de medewerkers van de organisaties op Saba en Sint Eustatius wel bekend moeten zijn met de afspraken die voor geheel CN, en dus ook voor Saba en Sint Eustatius gelden. Dit behoeft verbetering.

## 3.2 Preventie en controles

Het voorkomen van mensenhandel heeft naast repressief optreden, ook prioriteit in het MoU MH/MS en integraal plan van aanpak CN. Daarnaast dienen er geregeld multidisciplinaire controles plaats te vinden om vroegtijdig signalen van mensenhandel en/of mensensmokkel op te pakken en aan te pakken.

### 3.2.1 Afspraken

De landen dienen jaarlijks rondom de dagen tegen mensenhandel (18 oktober) bewustwordingscampagnes te organiseren om de zichtbaarheid van en kennis over mensenhandel en mensensmokkel te vergroten. De campagne dient elk jaar een nieuwe focus te krijgen. Minimaal vier keer per jaar worden op initiatief van en onder regie van het KPCN multidisciplinaire controles uitgevoerd. De multidisciplinaire teams bestaan uit personeel van de diensten verantwoordelijk voor grenstoezicht, immigratie, toezicht en handhaving, arbeidsinspectie-CN, opsporing en vervolging, indien nodig aangevuld met andere relevante partners.<sup>26</sup>

### 3.2.2 Bevindingen

#### *Preventie*

Uit het onderzoek blijkt dat door de werkgroep mensenhandel en mensensmokkel in de afgelopen jaren diverse activiteiten op het gebied van preventie zijn ondernomen. De focus ligt hierbij op de hoge risicosectoren: de bouw, horeca, prostitutie en hulpen in de huishouding. Zo is in 2015 in een mediacampagne via een persbericht en flyers aandacht besteed aan arbeidsuitbuiting van hulpen in de huishouding. In 2017 heeft de Rijksdienst CN in opdracht van de werkgroep een communicatieplan arbeidsuitbuiting in de horeca en bouw geschreven. Naar aanleiding hiervan hebben het KPCN, het openbaar lichaam Bonaire (hierna: OLB) en de arbeidsinspectie-CN op 18 oktober 2017 (de dag tegen mensenhandel) op diverse locaties op Bonaire voorlichting gegeven aan vreemdelingen over het tegengaan van arbeidsuitbuiting. Hierbij is een meertalige flyer en brochure verstrekt. De op Bonaire in 2018 gehouden driedaagse conferentie over de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel ging gepaard met een uitgebreid persbericht om het algemene publiek te informeren over het doel van de conferentie, namelijk het bevorderen van een betere samenwerking om de preventie en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel effectief aan te pakken. In 2019 vond op de dag tegen mensenhandel

---

<sup>26</sup> Afspraken uit de MoU MH/MS en het integraal plan van aanpak CN.

een bijeenkomst 'Preventie van mensenhandel en arbeidsuitbuiting' plaats. De publiek-private samenwerking kwam hierbij ook aan bod. Aanwezig waren vertegenwoordigers van overheidsdiensten, NGO's en brancheorganisaties. Tegelijkertijd geven geïnterviewden aan dat er - mede door gebrek aan capaciteit bij de kleinschalige organisaties - onvoldoende continuïteit is in de voorlichtingscampagnes en ruimte is voor verbetering. Zij wijzen op de gekozen strategie bij de voorlichting over huiselijk geweld waarbij gekozen is voor een doorlopende mediacampagne. Dit wordt door hen als een 'good practice' beschouwd.

De arbeidsinspectie-CN neemt vaak het initiatief om resultaten van gehouden controles te communiceren via een persbericht. Geïnterviewden beschouwen dit ook als een 'good practice' dat andere organisaties meer zouden moeten inzetten. Zij geven aan dat elke controle of actie in het kader van de aanpak van mensenhandel en/of mensensmokkel gepaard zou moeten gaan met communicatie over het resultaat ten behoeve van de gemeenschap.

### *Gebrek aan bewustwording*

Geïnterviewden van alle uitvoeringsorganisaties geven tijdens de interviews aan dat het thema mensenhandel - ondanks alle ondernomen initiatieven - nog onvoldoende leeft in de gemeenschap van Bonaire. Tijdens de evaluatie van de MoU in november 2018 kwam dit ook als een knelpunt naar voren: 'er is ook nog onvoldoende bewustwording onder de burgers'.<sup>27</sup> Arbeidsuitbuiting en mensenhandel worden volgens geïnterviewden door de gemeenschap nog steeds niet als een groot probleem gezien. Vreemdelingen uit Venezuela en andere Zuid-Amerikaanse landen zijn goedkope en gewilde arbeidskrachten; in de bouw, de hospitality en de prostitutie. Er bestaat blijkbaar nog steeds maatschappelijk draagvlak op Bonaire dat die vreemdelingen niet veel hoeven te verdienen omdat de verdiende dollars in het herkomstland veel waard zijn, aldus geïnterviewden.

### *Controles*

Uit het onderzoek blijkt dat er geregeld multidisciplinaire controles plaatsvinden op Bonaire door de arbeidsinspectie-CN, het KPCN en de KMar. Geïnterviewden geven aan dat het initiatief vaak van de arbeidsinspectie-CN uitgaat. Het OLB en de IND-CN zijn niet of beperkt betrokken bij de controles. Het OLB geeft aan dat de afdeling Toezicht en Handhaving soms deelneemt aan controles en in de toekomst wellicht structureel.

De Raad heeft cijfers over gehouden controles opgevraagd over de periode 2017-2019. Het KPCN geeft ten tijde van het onderzoek aan dit niet centraal bij te houden. Geïnterviewden van het KPCN gaven verschillende aantallen op. Het OM meldt aan de Raad dat in 2017 in elk geval zes controles plaats hebben gevonden in de bouwsector door het KPCN, de arbeidsinspectie-CN en de KMar. Van 2018 zijn geen cijfers bijgehouden. Het OM geeft aan dat in 2019<sup>28</sup> vier multidisciplinaire controles plaats hebben gevonden. Namelijk in de bouw, de horeca, de prostitutie en bij een garage.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Bron: Verslaglegging conferentie mensenhandel en mensensmokkel Bonaire, ministerie van justitie en veiligheid.

<sup>28</sup> Peildatum 9 augustus 2019.

<sup>29</sup> E-mail OM BES aan de Raad d.d. 9 augustus 2019.

Bij de evaluatie van de MoU tijdens de conferentie op Bonaire in 2018 is het 'vastleggen van resultaten' (van controles) als een knelpunt benoemd. Uit het onderzoek blijkt dat dit knelpunt nog actueel is en niet is opgelost. Noch het KPCN, noch andere partners die betrokken zijn bij de op Bonaire gehouden multidisciplinaire controles leggen de opzet en resultaten van controles vast. Geïnterviewden geven aan dat schriftelijke afspraken over de manier waarop controles worden uitgevoerd, wie welke taak en verantwoordelijkheid heeft, ontbreken. Uit het onderzoek blijkt daarnaast dat - anders dan is afgesproken - geen convenant is opgesteld met betrekking tot de afspraken over de multidisciplinaire controles en de informatie-uitwisseling. Het KPCN heeft ten tijde van het onderzoek in het bedrijfsprocessensysteem een code voor multidisciplinaire controles aangemaakt om centraal overzicht van dergelijke controles te creëren inclusief resultaten. De Raad stelt vast dat de in 2019 gehouden controles niet in het centraal overzicht zichtbaar waren.<sup>30</sup>

De KMar voert binnen CN grenstoezicht uit. Medewerkers van de KMar voeren intakegesprekken uit op onder andere de vliegvelden van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De KMar geeft aan dat medewerkers hierbij ook letten op signalen van mensenhandel en/of mensensmokkel en dat zij hiervoor een eenmalige opleiding hebben gehad. Tijdens zogenaamde themaochtenden komt ook mensenhandel als thema aan bod. Het openbaar lichaam Sint Eustatius geeft aan dat sprake is van een 'streng intakeproces' bij immigratie. Mensen dienen duidelijk aan te geven waarom ze naar het eiland komen.

Sint Eustatius kent - net als Bonaire - een gedoogbeleid voor prostitutie. Hier zijn vergunningsvoorwaarden aan verbonden.<sup>31</sup> Op Sint Eustatius is een taskforce prostitutie actief, bestaan uit medewerkers van het openbaar lichaam, KPCN, KMar en brandweer. Uit het onderzoek blijkt dat deze taskforce twee tot drie multidisciplinaire controles op jaarbasis uitvoert bij het (enige) gedoogde bordeel op Sint Eustatius. De Raad heeft inzage gehad in een rapportage van het KPCN naar aanleiding van een controle op 17 april 2019. Hieruit blijkt dat de controle multidisciplinair van karakter is. De brandweer controleert bijvoorbeeld de nooduitgangen, het lokaal bestuur de hygiëne en de vergunning(voorwaarden), en de politie let op signalen van mensenhandel. Het KPCN geeft aan dat tijdens de controle geen signalen van mensenhandel naar voren zijn gekomen. Het KPCN op Sint Eustatius zou graag zien dat de sociale dienst gaat participeren in de controles. Potentiële slachtoffers zullen hierdoor waarschijnlijk sneller geneigd zijn hun verhaal te doen omdat zij in herkomstlanden niet altijd goede ervaringen met de politie hebben, aldus de politie. Geïnterviewden geven aan dat de taskforce op Sint Eustatius geen vaste vergaderstructuur heeft, maar indien nodig bij elkaar komt. Uit het onderzoek blijkt dat er geen verslagen van deze bijeenkomsten worden opgesteld. De arbeidsinspectie-CN voert samen met het KPCN twee keer per jaar een controle uit bij horecagelegenheden en bouwlocaties. Dit heeft nog niet geleid tot signalen van mensenhandel.

Saba kent in tegenstelling tot Bonaire en Sint Eustatius geen gedoogd bordeel. De arbeidsinspectie-CN

---

<sup>30</sup> Een Inspecteur van de Raad heeft op 20 november 2019 op Bonaire aan het KPCN gevraagd om op basis van de nieuwe code een overzicht van de in 2019 gehouden controles te maken. Dit overzicht is per mail op 20 november 2019 naar de Raad gemaïld.

<sup>31</sup> Paspoorten moeten bijvoorbeeld in handen van de vrouwen blijven.

voert wel samen met het KPCN, openbaar lichaam en de brandweer op Saba twee keer per jaar controles uit bij onder meer horecagelegenheden en bouwlocaties. Zo zijn in 2018 op 29 mei en 22 november controles uitgevoerd. Het KPCN geeft aan dat hierbij ook gelet wordt op signalen van mensenhandel. Er zijn geen signalen van mensenhandel herkend. Geïnterviewden van het openbaar lichaam Saba en het KPCN geven aan dat, zodra inspecteurs van de arbeidsinspectie-CN op Saba landen, de inwoners dit al snel weten. Van de controles gaat - zeker binnen kleine gemeenschappen - een preventieve werking uit, aldus geïnterviewden.

Het KPCN op Saba geeft aan dat zij samen met de IND-CN, de KMar, de douane en de Kustwacht meer grip wil krijgen op het personenvervoer per boot naar en vanuit Saba. Hiertoe dienen deze organisaties gegevens uit te wisselen en kunnen op basis hiervan informatiegestuurde controles op zee plaatsvinden. Dit kan mogelijk leiden tot informatie over mensensmokkel en/of mensenhandel. Dit initiatief is ten tijde van het onderzoek onderwerp van gesprek tussen KPCN, KMar, douane en Kustwacht.

#### *Vreemdelingtoezicht KPCN en KMar*

Het vreemdelingtoezicht op Bonaire is belegd bij twee medewerkers van de basispolitiezorg (hierna: BPZ) van het KPCN. Op Saba en Sint Eustatius voert de KMar deze taak uit. Geïnterviewden van de KMar op Bonaire geven aan dat de KMar ook graag een bijdrage zou willen leveren aan het vreemdelingtoezicht op Bonaire. Zij geven aan dat dit nog onderwerp van gesprek is met het KPCN. In 2019 is binnen het KPCN een pilot gestart om de taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot het vreemdelingtoezicht van het KPCN beter inzichtelijk te maken en medewerkers te coachen. De Dienst Terugkeer en Vertrek heeft hiervoor twee medewerkers gedetacheerd bij het KPCN.<sup>32</sup> De leiding van het KPCN geeft aan erg tevreden te zijn over de manier waarop deze medewerkers hier uitvoering aan geven. Het heeft onder meer geleid tot het opstellen van een document 'werkproces'.<sup>33</sup> Hierin zijn de taken en verantwoordelijkheden van de partners in de vreemdelingenketen beschreven met betrekking tot het (uiteindelijke) vertrek van een vreemdeling zonder rechtmatige verblijfstitel uit CN. Geïnterviewden geven aan te verwachten dat hierdoor het vreemdelingtoezicht een impuls kan krijgen waardoor ook signalen van mensenhandel en/of mensensmokkel beter in beeld kunnen komen.

### 3.2.3 Analyse

#### *Preventie*

De Raad constateert dat de betrokken partners op Bonaire jaarlijks voorlichtingsactiviteiten organiseren. De Raad juicht deze initiatieven toe waarbij hij zich realiseert dat hier veel tijd en capaciteit mee gemoeid is, terwijl de uitvoeringskracht van de diensten door de kleinschaligheid beperkt is. De Raad constateert dat - onder regie van de Rijksoverheid - meer gedaan kan worden om het maatschappelijk debat over mensenhandel binnen CN aan te jagen en om de bewustwording ten aanzien van de ernst van uitbuiting te vergroten. Hierdoor zal de bevolking sneller geneigd zijn om signalen van uitbuiting en mensenhandel te melden. Dit is een kwestie van lange adem, waarbij de Raad op voorhand niet uitsluit

---

<sup>32</sup> Deze Dienst is in Nederland belast met de uitvoering van het terugkeerbeleid en regisseert het vertrek van vreemdelingen die geen recht hebben op verblijf in Nederland.

<sup>33</sup> 'Werkproces vreemdelingtoezicht, 19 mei 2019, versie 0.4.

dat hiervoor extra capaciteit nodig is. Iedere vorm van mensenhandel is onacceptabel, dat moet de maatschappelijke norm worden. Hierbij ligt het voor de hand om niet alleen 'good practices' in de Caribische regio te betrekken, maar ook die in Europees Nederland.<sup>34</sup>

### **Controles**

De Raad constateert dat op Bonaire regelmatig multidisciplinaire controles plaatsvinden. Hierbij wordt het minimaal aantal van vier op jaarbasis gehaald. Op Sint Eustatius en Saba vinden ook controles plaats. Weliswaar minder dan afgesproken, maar gelet op de schaalgrootte van de eilanden heeft de Raad hier begrip voor.

De regie ten aanzien van de multidisciplinaire controles behoort bij het KPCN te liggen, maar het initiatief komt in de praktijk vaak van de arbeidsinspectie-CN. Dit geldt voor alle drie de eilanden. De Raad constateert dat de resultaten van de controles, met uitzondering van die op Sint Eustatius, niet schriftelijk worden vastgelegd. De Raad is van oordeel dat registratie van resultaten altijd plaats moet vinden en dat het KPCN hier beter op moet sturen. Daarnaast ontbreekt een centraal en actueel overzicht van gehouden controles. Dit is informatie die naar het oordeel van de Raad beschikbaar moet zijn voor alle partijen die een rol en verantwoordelijkheid hebben in de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel.

De Raad juicht de professionalisering van het vreemdelingtoezicht bij het KPCN toe. De Raad is van oordeel dat het korps nu koers moet houden en in samenwerking met de KMar toe dient te werken naar uniform vreemdelingtoezicht op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

## **3.3 Kennis en capaciteit**

### **3.3.1 Afspraken**

De landen dienen regelmatig relevante opleidingen te geven om de kennis en expertise bij de ketenpartners op peil te houden. Daarnaast dienen zij zorg te dragen voor voldoende specialistische kennis zodat de continuïteit in onderzoeken en bij controles gegarandeerd kan worden. De minister van Justitie en Veiligheid heeft in 2017 in het integraal plan van aanpak afgesproken dat de opbouw van expertise zal worden voortgezet. De werkgroepleden zullen trainingen organiseren ten aanzien van het signaleren van mensenhandel, het themaregister, het toepassen van de menukaart bestuurlijk instrumentarium en het draaiboek ter bescherming van slachtoffers. Vanwege de kleinschaligheid gaan de diensten efficiënt om met de beschikbare capaciteit. Extra slagkracht van de diensten in de aanpak van mensenhandel is echter nodig.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Zoals bijvoorbeeld opgenomen in het programma 'Samen tegen mensenhandel'. Een interdepartementaal actieprogramma van de Ministeries van Justitie en Veiligheid, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Buitenlandse Zaken; [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

<sup>35</sup> Afspraken uit de MoU en het Integraal van plan aanpak CN.

### 3.3.2 Bevindingen

#### *Kennis*

De meldingsbereidheid bij mensenhandel is gering omdat slachtoffers zich vaak in een kwetsbare positie bevinden en eventuele uitbuitingssituaties niet (snel) melden. Medewerkers van de betrokken diensten dienen dus goed te weten waar ze op moeten letten, aldus geïnterviewden. Uit het onderzoek blijkt dat er in de afgelopen jaren door de werkgroep initiatieven zijn ondernomen om de kennis ten aanzien van mensenhandel te vergroten (met name om signalen hiervan beter te herkennen). De BPZ van het KPCN op Bonaire heeft in 2018 een presentatie gehad van het RST over het herkennen van signalen van mensenhandel. De medewerkers van de KMar op Bonaire hebben aan een tweedaagse cursus mensenhandel en mensensmokkel deelgenomen. De IND-CN heeft in 2017 een eenmalige training verzorgd voor de frontdeskmedewerkers op Bonaire. Diensten van de landen Aruba, Nederland en Curaçao hebben tijdens de driedaagse conferentie op Bonaire in 2018 workshops en presentaties georganiseerd voor alle deelnemers. Onder meer over het herkennen van signalen van mensenhandel bij controles, hoe te handelen indien er slachtoffers worden aangetroffen en over de werking van het themaregister. Hierbij waren deelnemers van Bonaire, Saba en Sint Eustatius aanwezig. Uitwisseling van kennis en ervaringen stond hierbij centraal. Geïnterviewden van het KPCN en het lokaal bestuur op Saba en Sint Eustatius geven aan behoefte te hebben aan meer kennis over mensenhandel.

Geïnterviewden uit de justitiële keten, zowel op de werkvloer als op managementniveau, geven aan dat de betrokken organisaties investeren in opleiding, maar dat de continuïteit ontbreekt. Het opbouwen en in stand houden van expertise op het gebied van mensenhandel en mensensmokkel maakt geen onderdeel uit van opleidingsprogramma's. Daarnaast geven zij aan dat het kennisniveau ten aanzien van mensenhandel binnen de keten - over het algemeen genomen - sterke verbetering behoeft. Dit klemt te meer nu er binnen CN weinig ervaring is opgedaan met de opsporing en vervolging van mensenhandel, aldus geïnterviewden.

De Raad is ten tijde van het onderzoek door geïnterviewden gewezen op een voorbeeld waaruit blijkt dat een signaal van (mogelijke) mensenhandel door het KPCN niet herkend werd. Het ging hierbij om een vrouw van 19 jaar die zich bij de politie meldde en aangaf dat ze gedwongen seks had met een man. Via bureau slachtofferhulp en de arbeidsinspectie-CN is de zaak alsnog opgepakt door het KPCN.

#### *Ontbreken behoeftstelling*

Uit het onderzoek blijkt dat, zowel bij de leiding als op de werkvloer van alle uitvoeringsorganisaties, een grote behoefte bestaat aan meer kennis ten aanzien van mensenhandel en aan het regelmatig opfrissen van die kennis. Zo geeft het openbaar lichaam Bonaire aan dat medewerkers van de afdeling Toezicht en Handhaving beter geschoold zouden moeten worden en dat zij hierdoor ook kunnen participeren in de multidisciplinaire controles. Uit het onderzoek blijkt dat deze behoefte nog niet vertaald is in concrete opleidingsplannen. Ook wordt deze behoefte niet plenair gedeeld tijdens de vergaderingen van de werkgroep. Het KPCN geeft wel aan voornemens te zijn in 2020 een opleiding te verzorgen voor de afdeling Opsporing.

### *Bewustwording*

Geïnterviewden vragen zich daarnaast - los van vakkennis - af of het thema mensenhandel wel voldoende leeft bij alle professionals. Het ontbreekt volgens hen ook nog aan voldoende bewustwording bij medewerkers van de uitvoeringsorganisaties. De Raad benoemde het ontbreken van maatschappelijk bewustwording al in de vorige paragraaf.

### *Portefeuillehouders*

Uit het onderzoek blijkt dat de uitvoeringsorganisaties behoefte hebben aan portefeuillehouders per organisatie(onderdeel). Deze medewerkers zouden goed moeten worden opgeleid en als aanspreekpunt fungeren en kennis uitdragen binnen de organisatie. Zoals bepaalde KMar-medewerkers aan de grens die belast zijn met intakegesprekken, medewerkers van de BPZ en rechercheurs.

### *Capaciteit*

In Europees Nederland is voor de aanpak van mensenhandel in de afgelopen jaren extra geld vrijgemaakt. In het regeerakkoord staat onder meer vermeld dat er, olopend tot 2021, 50 miljoen euro per jaar vrijgemaakt wordt. Het gaat dan onder meer om de inzet van extra inspecteurs en rechercheurs van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: SZW) voor de aanpak van arbeidsuitbuiting, het opleiden van rechercheurs van de politie tot gecertificeerd mensenhandel-rechercheur, trainingen voor de BPZ en het versterken van de analysecapaciteit.<sup>36</sup> Het interdepartementale en integrale programma 'Samen tegen Mensenhandel' geeft in Europees Nederland invulling aan de wens van het kabinet om de aanpak van mensenhandel een stevige nieuwe impuls te geven.<sup>37</sup> Het programma omvat onder andere ambities en concrete actielijnen. Het landelijke Coördinatiecentrum Mensenhandel in Nederland (hierna: CoMensha), vindt het een gemiste kans dat CN geen aandacht krijgt in het programma.<sup>38</sup>

De minister van Justitie en Veiligheid heeft aangegeven dat extra slagkracht van de diensten in CN bij de aanpak van mensenhandel nodig is, los van de noodzaak dat efficiënt omgegaan moet worden met de reeds beschikbare capaciteit.<sup>39</sup> Uit het onderzoek blijkt dat de uitvoeringsorganisaties in CN geen extra capaciteit hebben gekregen voor de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel. Een geïnterviewde omschrijft dit kort maar krachtig:

'Veel overleg, maar weinig handjes aan het bed'.

<sup>36</sup> Kamerstuk TK 2018-2019, 29544, nr. 846.

<sup>37</sup> Zie ook de Kamerbrief d.d. 13-11-2018 inzake de aanbidding van het Programma:

<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2018/11/13/tk-aanbidding-van-het-programma-samen-tegen-mensenhandel/tk-aanbidding-van-het-programma-samen-tegen-mensenhandel.pdf>

<sup>38</sup> <https://www.comensha.nl/actualiteiten/item/kabinet-presenteert-programma-samen-tegen-mensenhandel-work-in-progress/>

<sup>39</sup> Integraal plan van aanpak tegen Mensenhandel Caribisch Nederland, 2017.

Geïnterviewden geven aan dat de kleinschaligheid van de organisaties - naast het feit dat men elkaar hierdoor ook snel weet te vinden - capacitaire beperkingen met zich meebrengt in de uitvoering van alle afspraken met betrekking tot de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel. Een aantal geïnterviewden geeft aan voorstander te zijn van een aparte unit of taskforce mensenhandel en mensensmokkel, bestaande uit een aantal vrijgestelde medewerkers van de lokale diensten. Deze unit zou belast moeten worden met toezicht, handhaving en opsporing van mensenhandel en mensensmokkel. Anderen geven aan dat zo'n aparte unit nu nog te vroeg komt en dat allereerst gewerkt moet worden aan het multidisciplinair opbouwen van een goede informatiepositie. En dat vervolgens op basis van inzicht in de aard en omvang van het probleem beslist zou moeten worden of een dergelijke unit wenselijk is.

### 3.3.3 Analyse

De betrokken uitvoeringsorganisaties hebben in de afgelopen jaren initiatieven ondernomen om de kennis ten aanzien van mensenhandel en mensensmokkel te vergroten. De Raad constateert tegelijkertijd dat dit niet regelmatig gebeurt. Het op peil houden van kennis is bij geen enkele betrokken organisatie geborgd. De Raad is van oordeel dat professionals van de betrokken organisaties (op alle niveaus) beter in staat moeten worden gesteld om mensenhandel te signaleren en te onderkennen.<sup>40</sup> Hierbij ligt het voor de hand om - voor zover dat nog niet is gebeurd - per organisatie portefeuillehouders te benoemen die aanvullend worden opgeleid en/of gecertificeerd door middel van verdiepingscursussen.

De Raad constateert dat de toezegging van de minister ten aanzien van extra slagkracht voor de diensten in CN nog niet vertaald is in extra capaciteit voor de betrokken uitvoeringsdiensten binnen CN. De Raad beschrijft in de Staat van de rechtshandhaving 2018 dat uitdagingen voor de keten mettertijd groter en complexer worden. Het beeld dat de openbare lichamen 'slechts kleine bijzondere gemeenten zijn, met navenante criminaliteit' behoort - zeker voor wat betreft Bonaire - tot het verleden. Het uitgangspunt dient volgens de Raad niet zijn 'wat is er minimaal nodig', maar 'wat is er daadwerkelijk nodig' en waarmee wordt recht gedaan aan een ontwikkeling van de rechtshandhaving in CN naar een reëel adequaat niveau. De Raad is in het licht van het voorgaande van oordeel dat het niet zo kan zijn dat de capaciteit voor de betrokken diensten ten behoeve van onder meer de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel niet versterkt wordt. De Raad doet de minister in de aanbevelingen hieromtrent een eerste suggestie.

---

<sup>40</sup> In het TIP report 2018 wordt dit als volgt omschreven: 'Increase mentoring of officials in bes to increase identification of victims'.



## 3.4. Informatiepositie

### 3.4.1 Afspraken

In CN, Sint Maarten, Aruba en Curaçao dient periodiek een beeld van de aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel te worden vastgelegd. De landen bepalen zelf hoe vaak dit nodig is. Alle relevante signalen en informatie over mensenhandel en mensensmokkel dienen te worden geregistreerd in de systemen van de organisaties ten behoeve van het optimaliseren van de informatiepositie. In 2017 zal het themaregister mensenhandel en mensensmokkel in werking treden. Hiermee wordt beoogd een impuls te geven aan de verbetering van de informatiepositie op het terrein van mensenhandel en mensensmokkel en wordt ingezet op informatie gestuurde opsporing.<sup>41</sup>

### 3.4.2 Bevindingen

De toenmalige Hoofdofficier van Justitie gaf tijdens een interview in 2017 aan dat het mensenhandelprobleem op de BES-eilanden groter is dan een paar jaar geleden werd gedacht:

‘We dachten dat het wel meeviel. Maar uitbuiting komt ook hier voor. Illegale prostitutie, de bouwsector, de horeca en de huiselijke dienstverlening zijn kwetsbare sectoren’.<sup>42</sup>

Het Veiligheidsbeeld BES 2018<sup>43</sup> vermeldt in dit verband:

*‘Hoewel dit niet uit de registraties van KPCN blijkt, geven veel geïnterviewden aan dat mensenhandel en mensensmokkel plaatsvindt op de BES, in ieder geval op Bonaire. Op Saba en Sint Eustatius zijn geen duidelijke signalen ontvangen.’*

*‘Op Sint Eustatius werken in de prostitutie voornamelijk vrouwen uit Santo Domingo. Er geldt een gedoogbeleid voor prostitutie en er zijn regels opgesteld’.*

*‘Wat Saba betreft: er is prostitutie volgens geïnterviewden, maar er is geen omvangrijke prostitutiebranche. Er komen wel regelmatig vrouwen uit Spaanstalige landen een weekendje ‘bijverdienen’. Als ze op het eiland zijn dan weet iedereen dat, aldus een respondent.’*

*‘Er zijn sterke aanwijzingen dat Venezolanen in toenemende mate per boot naar Bonaire komen, bijvoorbeeld vanuit Curaçao. De aanlandingen vinden plaats op de kust tussen de zoutwinning en Sorobon. Venezolanen weten dat er rond Bonaire weinig boten van de Kustwacht varen. Soms krijgen ze informatie doorgespeeld over de momenten waarop een ongeziene oversteek mogelijk is. Tevens is bekend dat de informatie-uitwisseling tussen de eilanden gebrekkig is. In het geval van deportatie, is het altijd mogelijk je geluk te beproeven op een van de andere eilanden.’*

*‘Vanwege de relatieve welvaart is Bonaire in trek bij vreemdelingen uit de regio die op zoek zijn naar een beter bestaan. Illegale migratie vanuit Venezuela springt momenteel het meest in het oog.’*

<sup>41</sup> Afspraken uit de MoU MH/MS en het integraal plan van aanpak CN.

<sup>42</sup> Caribisch Netwerk, 29 juni 2017.

<sup>43</sup> Veiligheidsbeeld BES 2018, januari 2019, Simone van der Zee & Daniel Hoebé, Een onderzoek naar praktische handvatten om criminaliteit en onveiligheid op Bonaire, Sint Eustatius en Saba aan te pakken.

*‘Verwacht wordt dat de uitbuiting van Venezolanen op Bonaire zal toenemen. Er zijn aanwijzingen dat werkomstandigheden nog verder achteruitgaan en dat ondernemers misbruik maken van de rechteloze positie waarin illegale Venezolanen verkeren. Het aantal illegale Venezolanen zal eveneens toenemen omdat men familie en vrienden ook naar Bonaire wil halen. Verplaatsingseffecten als gevolg van de aangescherpte maatregelen op de andere Benedenwindse eilanden zijn niet ondenkbaar.’*

Het OM BES benoemt in haar jaarverslag over 2018 de in het Veiligheidsbeeld 2018 omschreven ‘steeds grotere migratie vanuit Venezuela en de doorontwikkelingen van de netwerken die hen uitbuiten’, als een van de voornaamste risico’s voor CN. Het Veiligheidsbeeld verwijst ook naar een studie van een wetenschapper die geruime tijd op Bonaire heeft verbleven om ter plekke onderzoek te doen.<sup>44</sup> Deze geeft aan dat Venezolanen - gelet op de humanitaire ramp in Venezuela - de nieuwe goedkope arbeidskrachten zijn op Bonaire op het gebied van de bouwsector, de hospitalitysector en de prostitutiesector.

Geïnterviewden van alle betrokken uitvoeringsorganisaties in CN bevestigen voorgaande bevindingen uit het Veiligheidsbeeld tegenover de Raad.<sup>45</sup> Zij geven ook aan dat eenduidige registratie en cijfermatige onderbouwing met betrekking tot mensenhandel en mensensmokkel ontbreekt. Geïnterviewden op Saba en Sint Eustatius geven aan dat er geen actuele signalen zijn, bijvoorbeeld naar aanleiding van controles, dat mensenhandel en/of mensensmokkel op Sint Eustatius en Saba voorkomt.

### *Themaregister mensenhandel en mensensmokkel*

De aanpak van mensenhandel en mensensmokkel vergt de opbouw en instandhouding van een permanente informatiepositie. Een respondent omschrijft dit als volgt:

‘Je moet er eerst goed induiken om het inzichtelijk te maken, een infopositie op te bouwen. Pas dan kun je zeggen hoe ernstig het probleem is.’

Uit het onderzoek blijkt dat deze informatiepositie al jaren ontbreekt.<sup>46</sup> Daarom hebben politie, KMar en OM, in samenwerking met het ministerie van Justitie en Veiligheid, in 2017 een start gemaakt om een themaregister mensenhandel en mensensmokkel voor CN op te zetten. Een structurele voorziening om binnen de keten informatie uit te wisselen en de aard en omvang van deze misdrijven in beeld te brengen.

In juni 2017 is voor dit register een convenant afgesloten tussen het OM BES, het KPCN, het OLB, de IND-CN, de KMar, arbeidsinspectie-CN en de Voogdijraad.<sup>47</sup> Dit ging gepaard met media-aandacht. Hieronder is een deel van een nieuwsbericht van Caribisch netwerk opgenomen:

<sup>44</sup> Ijsbeer, G. (2018). *Undocumented and legal Venezuelan migration to Bonaire*. Vertrouwelijk, ongepubliceerd document.

<sup>45</sup> Zie ook het TIP-report 2018: ‘Bes islands are a transit and destination are for men, women and children, subjected to sex trafficking and forced labor’.

<sup>46</sup> CoMensha geeft in een brief aan de Tweede Kamer ook aan dat nauwelijks zicht is op aard en omvang. CoMensha, 21 september 2018, kenmerk: COM18-018.

<sup>47</sup> Het convenant is opgenomen in [bijlage 5](#).

## Voortrekkersrol BES bij bestrijding mensenhandel

**KRALENDIJK – Caribisch Nederland loopt voorop in de regio bij de aanpak van mensenhandel. Dat zegt hoofdofficier van justitie Henry Hambeukers. Hij tekende op Bonaire namens het Openbaar Ministerie BES samen met zes partners een convenant ‘themaregister mensenhandel en mensensmokkel’. “Zo’n themaregister is vooruitstrevend in de regio en die voortrekkersrol moeten we voortzetten.”**

In een themaregister worden alle gegevens opgeslagen over een bepaald thema, die dan door de andere partners kunnen worden ingezien. Zo’n integrale aanpak van het thema mensenhandel is het doel van de samenwerking. De ministers van Justitie van de vier landen in het Koninkrijk hebben afgesproken dat elk land zo’n eigen plan van aanpak opstelt. Caribisch Nederland is daarmee als eerste klaar.<sup>48</sup>

Uit het convenant blijkt dat het register wordt opgenomen in het bedrijfsprocessensysteem van het KPCN, dat hiermee ook verantwoordelijk is voor het beheer. Zowel medewerkers van het KPCN als medewerkers van de andere convenantpartijen kunnen signalen van mensenhandel en mensensmokkel aanleveren bij de informatie-organisatie van het KPCN. Geautoriseerde medewerkers van het KPCN en de KMar kunnen deze meldingen vervolgens in het themaregister opnemen. Daarna dienen de meldingen geanalyseerd te worden ten behoeve van de integrale aanpak zodat vervolgstappen door een of meerdere partners ondernomen kunnen worden. Bijvoorbeeld de start van een strafrechtelijk onderzoek.

### *Voortgang sinds 2017*

Het register zou in 2017 in werking moeten treden.<sup>49</sup> Uit het onderzoek blijkt dat de voortgang aangaande dit register in 2018 en 2019 continue besproken is tijdens de overleggen van de werkgroep en dat het KPCN verantwoordelijk was en is voor de implementatie. Uit de aan de Raad ter beschikking gestelde verslagen van de werkgroep blijkt dat het KPCN uiterlijk eind februari 2018 werkafspraken met de ketenpartners zou maken met betrekking tot a) het aanleveren van informatie, b) het registreren van meldingen in het register en c) het analyseren hiervan. Geïnterviewden geven aan dat dit niet is uitgevoerd. Het register was - in verband met ICT-aanpassingen - in september 2018 klaar voor gebruik.<sup>50</sup> Op 18 september 2018 heeft het KPCN, samen met de KMar, tijdens de meerdaagse conferentie mensenhandel en mensensmokkel, een presentatie verzorgd over de werking van het themaregister voor alle aanwezige partners. Uit het onderzoek blijkt dat daarna, ondanks herhaalde oproepen van de werkgroep aan het KPCN, de stand van zaken met betrekking tot zowel de implementatie als het vullen van het register onduidelijk bleef. Op 10 januari 2019 is tijdens het overleg van de werkgroep (waar ook het KPCN vertegenwoordigd was) wederom de afspraak gemaakt dat het KPCN in januari en februari 2019 voorlichting zou gaan verzorgen bij alle betrokken diensten op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Geïnterviewden geven ten tijde van het onderzoek aan dat deze afspraak (wederom) niet is uitgevoerd.

De Raad stelt ten tijde van het onderzoek vast dat geen enkel signaal van mensenhandel of mensensmokkel in het register staat. Uit het onderzoek blijkt verder dat de BPZ en het lokaal bestuur op

<sup>48</sup> <https://caribischnetwerk.ntr.nl/2017/06/29/voortrekkersrol-bes-bij-bestrijding-mensenhandel/>

<sup>49</sup> Integraal plan van aanpak CN, 11 juli 2017, ondertekend door de toenmalige minister van VenJ.

<sup>50</sup> Verslag werkgroep 3 september 2018.

Saba en Statia onbekend zijn met het bestaan van het themaregister. Geïnterviewden van de KMar en de arbeidsinspectie-CN geven aan wel signalen van mensenhandel en/of mensensmokkel te hebben aangeleverd bij het KPCN ten behoeve van het register. Zij geven aan dat het ontbreekt aan actieve follow-up en resultaten naar aanleiding van signalen.

Geïnterviewden schetsen uiteenlopende oorzaken waarom het register niet van de grond komt. Zoals het ontbreken van voldoende bewustwording van de nut en noodzaak van zo'n register, het ontbreken van voldoende kennis en expertise binnen de informatie-organisatie om dit ketenbreed te implementeren en het ontbreken van sturing binnen het KPCN op de voortgang van dit register. Een respondent omschrijft dit als volgt:

'De ervaring binnen Caribisch Nederland leert dat de partners zaken weliswaar oppakken, maar niet altijd consequent doorpakken. In het begin werkt iedereen mee, maar vervolgens blijft het in de operationele uitvoering hangen.'

### *Ontwikkeling informatie-organisatie KPCN*

Het KPCN heeft in 2019 het Informatiecentrum BES (hierna: IC BES) ingericht. Het RST en de KMar hebben beide een informatiemedewerker beschikbaar gesteld aan het IC BES. De medewerker van het RST zit ook fysiek bij de informatiemedewerkers van het KPCN. De medewerker van de KMar nog niet. Hierover dient in de KMar-lijn nog een beslissing genomen te worden. Geïnterviewden geven aan dat het IC BES op papier mooi klinkt, maar qua ontwikkeling nog in de kinderschoenen staat. Het ontbreekt aan regie op de follow up van informatie die binnenkomt (Wie gaat wat met welk signaal doen en hoe?). Het KPCN, het RST en de KMar geven aan het als een gemis te ervaren dat de Kustwacht en de douane nog niet zijn aangesloten bij het IC BES. Het KPCN heeft een concept convenant opgesteld met werkafspraken voor het IC BES. Dit convenant is nog onderwerp van discussie en nog niet vastgesteld. De Raad heeft de kwetsbaarheid van de informatieorganisatie sinds 2014 meermalen kritisch onder de aandacht gebracht van de minister en aanbevelingen gedaan om deze te professionaliseren.<sup>51</sup>

### *Informatie-uitwisseling binnen CN*

Uit het onderzoek blijkt dat de uitvoeringsorganisaties binnen CN in de afgelopen jaren meer met elkaar zijn gaan samenwerken. Hierdoor wordt volgens geïnterviewden ook makkelijker informatie gedeeld. Dit was in het verleden geen vanzelfsprekendheid. Een geïnterviewde verwoordt dit als volgt:

'Er wordt meer met elkaar dan over elkaar gesproken over onderwerpen. Men zoekt elkaar op.'

Diverse voorbeelden onderbouwen dit. In het vorige hoofdstuk beschreef de Raad al de samenwerking van de diensten in de werkgroep mensenhandel en mensensmokkel en tijdens de multidisciplinaire controles. Een ander voorbeeld is dat het KPCN eind 2019 een inkijsfunctie krijgt in het systeem van de IND-CN om de informatie-uitwisseling met betrekking tot vreemdelingentoezicht te vergemakkelijken.

<sup>51</sup> Onder meer in de onderzoeksrapporten 'Aanpak atrako's' (2014), Reviewonderzoek opsporingsproces recherche (2014), Uitwisseling van politieke en justitiële gegevens' (2017) en in meerdere Staten van de Rechtshandhaving.

### 3.4.3 Analyse

Dat mensenhandel en mensensmokkel voorkomt binnen CN, daar bestaat geen discussie over. De verwachting is zelfs dat dit - mede gelet op de toenemende welvaart op Bonaire en de crisis in Venezuela - zal toenemen. Zicht op de aard en omvang van deze misdrijven ontbreekt echter, terwijl dit een randvoorwaarde is voor een effectieve integrale aanpak van deze misdrijven. Daarom is het themaregister aangekondigd waarin signalen van alle betrokken organisaties samen kunnen worden gebracht én vervolgens geanalyseerd. De Raad constateert dat het KPCN de voornemens ten aanzien van het themaregister sinds 2017 - ondanks de hierover in de werkgroep (meermalen) gemaakte afspraken en toezeggingen - niet heeft omgezet in daden. Diverse organisatie(onderdelen) zijn - twee jaar na aankondiging - niet of onvoldoende op de hoogte van het bestaan en/of de werking van het register. Het KPCN is niet in staat gebleken de regierol ten aanzien van het themaregister doortastend op te pakken en uit te dragen. Hierdoor bestaat er geen zicht op de aard en omvang van mensenhandel binnen CN. Dit baart de Raad ernstige zorgen. Niet alleen de handhaving (strafrechtelijk en bestuurlijk) van mensenhandel is afhankelijk van een goede informatiepositie. Ook preventiestrategieën zijn afhankelijk van goed inzicht in de aard en omvang van het probleem.

Dat het themaregister nog steeds niet werkt zorgt ook voor teleurstelling en frustratie in de justitiële keten. De Raad heeft er - gelet op de onderzoeksbevindingen - vooralsnog onvoldoende vertrouwen in dat op korte termijn het KPCN zelfstandig substantiële vooruitgang ten aanzien van het themaregister kan en zal boeken. De Raad is van oordeel dat de professionalisering van de informatie-organisatie doortastender door de korpsbeheerder en de korpsleiding ter hand moet worden genomen.

## 3.5 Handhaving (opsporing, vervolging en bestuurlijke aanpak)

### 3.5.1 Afspraken

Het OM geeft prioriteit aan de vervolging van zaken van mensenhandel en mensensmokkel, waarbij ook aandacht wordt besteed aan aspecten van financieel rechercheren en het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel. Alle signalen van mensenhandel en mensensmokkel moeten opgevolgd worden. Meer nadruk zal worden gelegd op het financieel rechercheren en het afpakken van crimineel vermogen bij mensenhandel en mensensmokkel. Er wordt niet alleen ingezet op repressie aan de kant van de strafrechtelijke vervolging, maar ook aan de kant van bestuurlijke handhaving. Conform de opgestelde menukaart bestuurlijk instrumentarium wordt bezien welke de meest effectieve bestuurlijke maatregel is.<sup>52</sup>

### 3.5.2 Bevindingen

#### *Opsporing en vervolging*

Het OM is verantwoordelijk voor de uitvoering van de MoU afspraken op het terrein van strafrechtelijke rechtshandhaving. De Raad heeft in het vorige hoofdstuk al vastgesteld dat het OM twee richtlijnen en beleid ten aanzien van de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel heeft opgesteld.

---

<sup>52</sup> Afspraken uit de MoU MH/MS en het integraal plan van aanpak CN.

### *Mensenhandel*

Het OM geeft aan dat elk signaal van mensenhandel dat het OM bereikt zorgvuldig en in overleg met de partners wordt beoordeeld. Geïnterviewden van ketenpartners bevestigden dit. Ook al leidt dit tot op heden zelden tot een strafrechtelijke vervolging, er wordt altijd maatwerk toegepast in de afweging die onder regie van het OM gemaakt wordt. Zoals in de casus van een hulp in de huishouding die 24-7 klaar moest staan en wiens paspoort werd achtergehouden. Het OM geeft aan dat er onvoldoende bewijs was voor een succesvolle vervolging. Het OM heeft de verdachte een uitgebreide brief 'kennisgeving niet vervolging' gestuurd.<sup>53</sup> De arbeidsinspectie-CN heeft wel maatregelen tegen de werkgever getroffen (slecht werkgeverschap). Op Sint Eustatius heeft in 2014 ook een onderzoek naar mensenhandel gedraaid naar aanleiding van een verdenking van uitbuiting binnen Chinese supermarkten. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een voorwaardelijk sepot.

De eerste en tot op heden enige zaak ter zake mensenhandel waar het OM een strafrechtelijke vervolging in heeft gesteld dateert van 2012 (onderzoek *VIEJO*). Vier verdachten werden verdacht van uitbuiting van Colombiaanse prostituees op Bonaire. Het OM geeft aan dat de zaak in de afgelopen zeven jaar verschillende malen stil heeft gelegen. Onder meer in afwachting van de uitvoering van rechtshulpverzoeken om in het kader van een gerechtelijk vooronderzoek zes getuigen in Colombia te horen. Hier is in 2017 gedeeltelijk uitvoering aan gegeven door de Colombiaanse autoriteiten. Het Gerecht in eerste aanleg heeft in 2018 de zaak wederom terugverwezen naar de rechter-commissaris en opdracht gegeven zes getuigen nogmaals in Colombia op te sporen en te horen, inmiddels 8 jaar na de ten laste gelegde feiten. Het OM heeft naar aanleiding van deze beslissing het standpunt ingenomen dat verdediging, OM en het Gerecht zodanig belemmerd zijn in hun zoektocht naar de feiten en de mogelijkheid die op deugdelijke wijze te waarderen dat de beginselen van een behoorlijke procesorde door het tijdverloop wezenlijk en irreparabel geschonden zijn. Het OM heeft hierop het Gerecht verzocht het OM niet ontvankelijk te verklaren in de vervolging van de verdachten. Het Gerecht heeft conform de eis vonnis gewezen. De strafzaak heeft in 2012 geleid tot aanscherping van vergunningsvoorwaarden door het OLB voor het gedoogde bordeel op Bonaire. Dit geldt ook voor het bordeel op Sint Eustatius. Ook hier zorgde een strafrechtelijk onderzoek op Sint Maarten, met een link naar Sint Eustatius, voor aanscherping van de vergunningsvoorwaarden.

In het jaarverslag over 2018 geeft het OM aan dat zij in 2018 voor een totaalbedrag van \$ 17.500,- enkele bedrijven een schikkingsvoorstel op basis van de wet arbeid vreemdelingen BES heeft gedaan. Dit naar aanleiding van constatering van de arbeidsinspectie-CN dat deze bedrijven vreemdelingen zonder geldige vergunning aan het werk hadden. Door deze wijze van handhaving wil het OM ook eventuele uitbuiting van vreemdelingen tegengaan. De arbeidsinspectie-CN geeft ten tijde van het onderzoek aan dat zij in 2019 drie keer een bedrijf proces-verbaal heeft aangezegd ter zake van overtreding van de wet arbeid vreemdelingen BES.

---

<sup>53</sup> De Raad heeft inzage gehad in deze brief en stelt vast dat aan de persoon in kwestie uitgebreid wordt uitgelegd dat zijn handelen niet volgens de regels en geldende normen plaats heeft gevonden.

Het afpakken van crimineel vermogen bij mensenhandel is nog niet aan de orde geweest in CN. Hiervoor is eerst een strafzaak nodig waarin het OM tot vervolging overgaat. Het OM heeft het belang van financiële expertise (ten behoeve van toekomstige onderzoeken) onder de aandacht gebracht van de korpsleiding en de korpsbeheerder. Geïnterviewden geven aan dat de verwachting is dat het nieuwe inrichtingsplan van het KPCN hierin zal voorzien.<sup>54</sup>

Geïnterviewden van het OM en het RST geven aan dat een toekomstige strafzaak aangaande mensenhandel óók goed benut kan worden om door middel van voorlichting het maatschappelijk debat over de ernst van mensenhandel aan te jagen en zo ook bij zal dragen aan de preventie van mensenhandel. Uit het onderzoek blijkt dat de afdeling Opsporing van het KPCN al jaren sterk onderbezet is. De feitelijke sterkte bedraagt ten tijde van het onderzoek<sup>55</sup> 22 fte, op een formatieve sterkte van 34 fte. De vier medewerkers van het RST die op Bonaire werken vallen sinds 1 augustus 2019 onder gezag van de korpschef van het KPCN.<sup>56</sup> Dit komt de slagkracht van de opsporing in Caribisch Nederland ten goede, aldus geïnterviewden.

### *Mensensmokkel*

De bestrijding van mensensmokkel valt binnen het taakveld van de KMar.<sup>57</sup> De KMar houdt een registratie bij van controles aan de grens waarbij medewerkers stuiten op indicatoren van mensensmokkel en/of mensenhandel.<sup>58</sup> In 2018 heeft dit 12 registraties opgeleverd en in 2019<sup>59</sup> leidde deze controles tot 13 registraties. De Raad stelt vast dat deze registraties niet in het themaregister mensenhandel en mensensmokkel verwerkt zijn. De informatie is overigens wel inzichtelijk voor de KMar en het KPCN. Het OM geeft in het jaarverslag over 2017 aan dat in dat jaar vier strafzaken ter terechtzitting zijn aangebracht waarbij drie zaken hebben geleid tot een veroordeling wegens mensensmokkel. In een van die zaken is door het Gerecht in eerste aanleg een gevangenisstraf opgelegd van 18 maanden gevangenisstraf, waarvan 6 maanden voorwaardelijk. Een vierde zaak op Saba heeft niet geleid tot een veroordeling. In 2018 en 2019 heeft geen strafrechtelijke vervolging ter zake mensensmokkel plaatsgevonden. De KMar heeft in 2019 een dossier opgemaakt met betrekking tot mensensmokkel waarin het OM over zal gaan tot vervolging. Deze strafzaak zal naar verwachting in februari 2020 ter terechtzitting worden behandeld.

Ten aanzien van de aanpak van mensensmokkel geven geïnterviewden aan dat het actuele maritieme beeld laat zien dat er, door beperkt toezicht en beperkte controles op het water rondom Bonaire, weinig intercepties plaatsvinden van bootjes in relatie tot het aantal bootjes dat naar Bonaire komt. Zij geven aan dat de keten hierdoor nauwelijks zicht heeft op de aard en omvang van mensensmokkel richting/op Bonaire. Een geïnterviewde omschrijft dit als volgt:

---

<sup>54</sup> Dit plan zal naar verwachting begin 2020 worden geïmplementeerd.

<sup>55</sup> Peildatum 10 december 2019.

<sup>56</sup> Ingevolge het hernieuwde Protocol RST. Zie ook paragraaf 2.1.2.

<sup>57</sup> Artikel 5 Veiligheidswet BES.

<sup>58</sup> Het zogenaamde Inwinplan Barrière.

<sup>59</sup> Peildatum 7 november 2019.

'Bonaire loopt in het grenstoezicht (blauwe grens) achter op de andere eilanden. De mensensmokkelzaken die, vaak naar aanleiding van illegale aanlandingen, onderkend worden, zijn *lucky shots*'.

Het Veiligheidsbeeld BES 2018 vermeldt in relatie tot dit beperkt toezicht het volgende:

*'Wat de huidige risico's betreft, springt de problematiek rond illegale migratie uit Venezuela eruit. Dat is geen hypothetisch risico, maar een risico dat zich al manifesteert. De gezaghebber van Bonaire heeft dit probleem in 2017 reeds aangekaart bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en gevraagd om uitbreiding van de aanwezigheid van de Kustwacht in de wateren rondom Bonaire. Deze vraag is in het presidium van de Kustwacht besproken en de conclusie was dat extra inzet (nog) niet aan de orde is. Naar aanleiding van Kamervragen<sup>60</sup> hebben de betrokken ministers aangegeven dat 'het beeld is dat de behoefte en noodzaak van Kustwachtinzet als gevolg van toenemende onrust in Venezuela het grootst is op Curaçao en Aruba en in mindere mate bij Bonaire. Indien er nieuwe gegevens of gegronde redenen naar voren zouden komen, kan dat aanleiding zijn tot bijstelling van het beleid. Het moment lijkt aangebroken het beleid inderdaad bij te stellen.'*

*Aanbeveling van de Raad voor de rechtshandhaving in 2018 was te zorgen voor een evenrediger inzet van de Kustwacht bij Bonaire en een bredere bestuurlijke aandacht voor deze problematiek (Staat van de rechtshandhaving 2017). De noodzaak hiervan blijkt eveneens uit het onderzoek voor het VHB 2018 en in het bijzonder uit het onderzoek naar de situatie van Venezolanen dat verricht is ten behoeve van dit beeld. Ook lijkt het vanuit het oogpunt van de 'wetmatigheden' van criminaliteitsbeheersing, namelijk het optreden van verplaatsingseffecten, niet logisch de inzet rond Aruba en Curaçao wel te versterken en rond Bonaire niet.'*

Veiligheidspartners werken ten tijde van het onderzoek gezamenlijk aan het vaststellen van *baselines* van minimumnormen waaraan grensveiligheid en grensbewaking moet voldoen.<sup>61</sup> Wat dit concreet voor versterking van het grenstoezicht rondom Bonaire gaat betekenen, bijvoorbeeld ten aanzien van de inzet van de Kustwacht en technische middelen, is ten tijde van het onderzoek nog niet bekend.

### *Bestuurlijke handhaving*

De werkgroep mensenhandel heeft voor Bonaire een menukaart bestuurlijk instrumentarium opgesteld voor de bestuurlijke aanpak van mensenhandel en mensensmokkel. De belastingdienst CN, het OLB, de arbeidsinspectie-CN, de IND-CN en het OM BES hebben hieraan meegewerkt. De menukaart maakt inzichtelijk welke partner welke instrumenten in kan zetten. Bijvoorbeeld het intrekken van een horecaverunning of een tewerkstellingsvergunning door het OLB.

Geïnterviewden geven aan dat alleen de arbeidsinspectie-CN zichtbaar actief is in het toepassen van bestuurlijke maatregelen en dat het toepassen van de kaart in de praktijk verbetering behoeft. Het OLB geeft aan dat zij de menukaart een aantal keren heeft toegepast bij controles van horecagelegenheden. Dit heeft tot op heden niet geleid tot bestuurlijke maatregelen of het opwerpen van barrières, aldus het OLB.

<sup>60</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20172018-2820.html>

<sup>61</sup> Document 'Baselines grensveiligheid Aruba, Bonaire, Sint Eustatius, Saba, Curaçao en Sint Maarten', grip op grenzen, conferentie 21 november 2018, eerste versie ten behoeve van informatierondes.



Het OM geeft aan dat inzet van het strafrecht niet het primaire middel is om mensenhandel aan te pakken. Bestuurlijk optreden wel. Naast gebrek aan bewustwording op dit gebied, speelt ook het probleem van gebrek aan geregistreerde informatie. Om bestuurlijke barrières op te werpen heeft het OLB bestuurlijke rapportages van het KPCN nodig. Het ontbreken van een informatiepositie ten aanzien van mensenhandel en mensensmokkel belemmert het KPCN om deze rapportages op te stellen.

De Raad heeft in de Staat van 2018 aangegeven dat in de afgelopen jaren getracht is om de samenwerking tussen de afdeling Toezicht & Handhaving en KPCN naar een hoger plan te brengen, doch dat dit een moeizaam traject blijkt. Ten tijde van het onderzoek wordt gewerkt aan afspraken over intensivering van de samenwerking met het KPCN en over taakverdeling, waaronder een handhavingsarrangement. Geïnterviewden geven aan dat het resultaat hiervan moet worden afgewacht.

### 3.5.3 Analyse

Het OM geeft met de betrokken partners invulling aan binnenkomende signalen van mensenhandel en mensensmokkel en past hier maatwerk toe. Dit heeft met uitzondering van een strafzaak uit 2012 nog niet geleid tot een vervolging voor mensenhandel, wel tot vervolging van mensensmokkel. Het OM kan daadwerkelijk prioriteit geven aan de vervolging van mensenhandel indien de opsporingsdiensten in staat zijn op basis van een goede informatiepositie een opsporingsonderzoek te starten. Aspecten van financieel rechercheren en het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel zijn binnen CN nog niet aan de orde geweest. Hiervoor is een strafzaak nodig waarin het OM beslist tot vervolging.

De forse onderbezetting van de afdeling opsporing van het KPCN moet - ondanks de toevoeging van een aantal rechercheurs van het RST - bij de uitvoering van toekomstige opsporingsonderzoeken op het gebied van mensenhandel en mensensmokkel niet onderschat worden. De samenwerking met de KMar is en blijft hierbij naar het oordeel van de Raad belangrijk. Dit staat los van de zelfstandige taak en verantwoordelijkheid van de KMar in de bestrijding van mensensmokkel.

Grenstoezicht is een belangrijk middel om onder meer mensensmokkel te bestrijden. De Raad heeft - net als de Gezaghebber van Bonaire - eerder zijn zorgen geuit over de bewaking van de kustlijn van met name Bonaire (de 'kwetsbare blauwe grens').<sup>62</sup> Deze zorgen zijn door het huidige onderzoek alleen maar toegenomen. De Raad is van oordeel dat het grenstoezicht een forse impuls behoort te krijgen. Dit kan een belangrijke bijdragen leveren voor de aanpak van mensensmokkel en aan het opbouwen van de noodzakelijke informatiepositie, zowel voor CN als interregionaal.

De bestuurlijke handhaving van mensenhandel en mensensmokkel speelt binnen CN nog nauwelijks een rol van betekenis, terwijl dit vooral voor Bonaire een bijdrage kan leveren aan een effectieve integrale aanpak. De Raad spoort het OLB aan om de voornemens uit het handhavingsarrangement en de samenwerking hierin met het KPCN zo spoedig mogelijk in de praktijk te brengen. De Raad benadrukte in de Staat voor de Rechtshandhaving 2018 reeds het belang van samenwerking tussen de afdeling Toezicht en Handhaving en het KPCN. Naar het oordeel van de Raad dient het OLB samen met het OM

---

<sup>62</sup> Zoals in het rapport Vreemdelingenbeleid CN, 2017 en de Staat voor de Rechtshandhaving 2017 (gepubliceerd in 2018).

BES en het KPCN in te zetten op ontwikkeling van bestuurlijke maatregelen en het opwerpen van barrières in de strijd tegen mensenhandel. De Raad zal de resultaten hiervan met belangstelling volgen.

## 3.6 Opvang van slachtoffers

### 3.6.1 Afspraken

De opvang van slachtoffers is al jaren een van de prioriteiten uit de MoU. Zo dienen alle landen zorg te dragen voor voldoende financiële middelen om adequate opvang te kunnen bieden aan slachtoffers. Indien de veiligheid van slachtoffers in het eigen land niet gegarandeerd kan worden, worden de mogelijkheden van opvang in een ander land onderzocht. Organisaties belast met slachtofferhulp werken samen bij de assistentie aan slachtoffers van mensenhandel en rapporteren hun bevindingen aan de landelijk coördinator. De landen dienen ook een overzicht te maken van de rechten en plichten van slachtoffers van mensenhandel.

### 3.6.2 Bevindingen

Uit het onderzoek blijkt dat opvang van slachtoffers van mensenhandel in CN tot op heden niet nodig is geweest.<sup>63</sup> Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft op basis van het bestuursakkoord 'Aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling Caribisch Nederland 2017-2020' financiële middelen beschikbaar gesteld aan het OLB om opvang van slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelaties te kunnen realiseren. Geïnterviewden in de justitiële keten geven aan dat het realiseren van de opvang een lastig en moeizaam traject was omdat de urgentie door het OLB onvoldoende werd ingezien. Het OLB geeft aan dat zij in 2019 afspraken heeft gemaakt met de stichting Krusada om de opvangplekken te gaan realiseren. De Raad heeft op 15 oktober 2019 van het OLB schriftelijk vernomen dat de opvang per oktober 2019 klaar is voor gebruik. Het OLB geeft aan dat de opvangplekken primair gericht zijn op slachtoffers van huiselijk geweld. Slachtoffers van mensenhandel kunnen hier - indien er plek is - ook worden opgevangen. Indien er geen plek is dient naar alternatieve huisvesting gezocht te worden. De (crisis)noodwoningen van het OLB kunnen hierbij soelaas bieden, dan wel de particuliere sector. De crisisnoodwoningen zijn doorgaans volledig bezet en de particuliere sector gaat gepaard met hoge kosten. Kortdurende opvang van slachtoffers in de particuliere sector kan hiermee in voorkomende gevallen volgens het OLB gerealiseerd kan worden. Voor langdurige opvang van slachtoffers heeft het OLB geen financiële middelen begroot. Uit het onderzoek blijkt dat op Sint Eustatius ook slachtoffers van mensenhandel kunnen worden ondergebracht in appartementen die door de overheid kunnen worden gehuurd.

#### *Draaiboek voor slachtoffers*

Bureau Slachtofferhulp valt organisatorisch onder het KPCN. Geïnterviewden geven aan dat de coördinator van dit bureau een enthousiast en betrokken lid is van de werkgroep mensenhandel en mensensmokkel. Uit het onderzoek blijkt dat deze coördinator terugkoppeling van bevindingen ten aanzien van (mogelijke) slachtoffers verzorgt tijdens de vergaderingen van de werkgroep mensenhandel en mensensmokkel. De werkgroep mensenhandel en mensensmokkel heeft in 2017 werkafspraken

---

<sup>63</sup> Peildatum 21 oktober 2019.

gemaakt over de begeleiding van mogelijke slachtoffers en deze in een document vastgelegd.<sup>64</sup> Hierin zijn de rechten en plichten van slachtoffers verwoord, waaronder de hulpverlening, de opvang van (minderjarige) slachtoffers en de verblijfsstatus van slachtoffers. Geïnterviewden geven aan dat de ketenpartners elkaar weten te vinden indien er een situatie speelt met een (mogelijk) slachtoffer van mensenhandel op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De lijnen zijn kort.

#### *Schadefonds geweldsmisdrijven*

Het Schadefonds geweldsmisdrijven is een zelfstandig bestuursorgaan en is opgericht in 1976 in Nederland. Het Schadefonds geeft een uitkering aan onder meer slachtoffers van geweldsmisdrijven die hierdoor ernstige lichamelijke en/of psychische problemen hebben of hebben gehad. Slachtoffers van mensenhandel vallen hier onder bepaalde voorwaarden ook onder. Per 1 april 2019 is het Schadefonds Geweldsmisdrijven ook van toepassing in CN. Bureau slachtofferhulp van het KPCN fungeert hierbij als front desk. Ten aanzien van mensenhandel is hier nog geen beroep op gedaan.

### **3.6.3 Analyse**

Nederland heeft in 2017 gezorgd voor financiële middelen om opvang te kunnen bieden aan slachtoffers van onder meer mensenhandel. De Raad constateert dat de realisatie van opvang op Bonaire door het OLB lange tijd op zich heeft laten wachten. Opvangplekken voor slachtoffers van afhankelijkheidsrelaties zijn in oktober 2019 gerealiseerd waarmee ook kortdurende opvang van mogelijke slachtoffers van mensenhandel is geborgd. De Raad is van oordeel dat de keten nadere afspraken dient te maken over (de kosten van) potentiële langdurige opvang.

Bureau slachtofferhulp van het KPCN is lid van de werkgroep mensenhandel en bevindingen ten aanzien van slachtoffers worden in dit gremium ter sprake gebracht. De werkgroep heeft in 2017 afspraken gemaakt over de rechten en plichten van slachtoffers van mensenhandel en vastgelegd in een document. Hiermee zijn de rechten en plichten van slachtoffers in CN naar het oordeel van de Raad voldoende in kaart gebracht.

## **3.7 Beschouwing**

De Raad beschreef in de vorige paragrafen per thema de bevindingen en sloot elk thema af met een analyse. In deze paragraaf geeft de Raad op basis van die analyses een beschouwing over de huidige aanpak en geeft hiermee antwoord op de laatste deelvraag (4): In hoeverre is sprake van een aanpak die bijdraagt aan de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel?

De Raad constateert dat de ministers van justitie (en veiligheid) van het Koninkrijk en -specifiek voor CN- de minister van justitie en veiligheid van Nederland concrete afspraken hebben gemaakt om de aanpak en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel te intensiveren en slachtoffers op te kunnen vangen. Afspraken die bij kunnen dragen aan de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel. De liaison Caribisch Nederland van het ministerie van Justitie en Veiligheid is aangesteld als landelijk coördinator mensenhandel en mensensmokkel voor Caribisch Nederland. De

---

<sup>64</sup> Werkgroep mensenhandel & mensensmokkel, versie 2017-03-14. IND-unit, KMar, Politie, OM, SZW, OLB, Voogdijraad.

huidige functionaris geeft aan voldoende tijd en ruimte te krijgen om de hiermee samenhangende taken uit te voeren.

De Raad constateert dat inzicht in de aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel binnen CN ontbreekt. Dit inzicht is *conditio sine qua non* is voor (de doorontwikkeling van) een effectieve aanpak. Inzicht in de ernst van de problematiek kan bijvoorbeeld nopen tot beleidsmatige aanpassing van die aanpak, leiden tot een opsporingsonderzoek en (wellicht) vervolging, bestuurlijke maatregelen, aanscherping van controles in bepaalde risicosectoren enz. Het in 2017 door de keten aangekondigde themaregister moest dit noodzakelijke inzicht gaan genereren. Herhaalde afspraken en toezeggingen over de implementatie van dit register zijn door het KPCN niet omgezet in daden. Het register is twee jaar later nog steeds een papieren werkelijkheid. Het niet functioneren van het themaregister beschouwt de Raad als een belemmering en risico voor een effectieve ketenaanpak.

De Raad signaleert verder een aantal verbeterpunten in de uitvoering van een aantal afspraken. Kennis van professionals in alle geledingen van de betrokken organisaties beschouwt de Raad als een randvoorwaarde in de integrale aanpak. Het is noodzakelijk dat organisaties medewerkers beter in staat stellen om signalen van mensenhandel te herkennen en onderkennen. Kennis vergt continu aandacht en borging. Dit geldt ook voor de bewustwording in de Caribische samenleving ten aanzien van de ontoelaatbaarheid van mensenhandel. Die wordt door de keten nog als onvoldoende gekwalificeerd. De Raad realiseert zich dat dit niet op korte termijn kan worden verbeterd. Dit vergt - naast jaarlijkse voorlichtingscampagnes - doorlopende inspanningen op het gebied van preventie om een groter maatschappelijk bewustzijn te bereiken. Namelijk dat mensenhandel een probleem is dat de hele samenleving raakt.

Ofschoon mensenhandel en mensensmokkel met elkaar samen kunnen hangen en in elkaar over kunnen gaan, hoeft dit zeker niet zo te zijn. Het zijn juridisch gezien twee totaal verschillende delicten. De vraag is of de huidige aanpak hier voldoende rekening mee houdt. De meeste afspraken zien op de preventie en bestrijding van mensenhandel. De Raad is van oordeel dat voor de aanpak van mensensmokkel in CN aanvullende maatregelen en barrières nodig zijn. Het toezicht rondom de kustlijn van Bonaire dient naar het oordeel van de Raad in elk geval een stevige impuls te krijgen.

## **4. Interregionale en internationale samenwerking**

### **4.1 Inleiding**

Voor de beantwoording van deelvraag 3 - 'Hoe is de aanpak binnen het Koninkrijk in de praktijk vormgegeven?' - onderzocht de Raad de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel in de afzonderlijke landen, alsook de interregionale en internationale samenwerking. Ten aanzien van deze samenwerking zijn diverse afspraken gemaakt die de Raad reeds in hoofdstuk 2 beschreef. Het MoU mensenhandel en mensensmokkel vormt hierbij een belangrijk kader waarin de landen van het Koninkrijk zijn overeengekomen de samenwerking te intensiveren en informatie uit te wisselen. Meer specifiek dienen de landen conform dit MoU jaarlijks het aantal slachtoffers, politieonderzoeken, verdachten, vervolgingen en vonnissen uit te wisselen. De diensten van de landen dienen tevens informatie, ervaringen, trends en best practices uit te wisselen. De landelijke coördinatoren bespreken ten minste twee keer per jaar de samenwerking tussen de landen. Daarbij moet de aanpak volgens het MoU aansluiten bij de relevante internationale verdragen, waarin het bevorderen van de internationale samenwerking een van de belangrijke doelen is. De Raad beschrijft in dit hoofdstuk eerst de bevindingen ten aanzien van de uitvoering van die afspraken in de praktijk en sluit af met een analyse.

### **4.2 Bevindingen**

#### **4.2.1 Internationale samenwerking**

In de verdragen waarbij de landen partij zijn of aansluiting zoeken en in het raamwerk voor de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel (zoals uiteengezet in hoofdstuk 2), is internationale samenwerking als essentieel onderdeel van de aanpak opgenomen. Dit geldt in het bijzonder voor samenwerking met herkomstlanden. Met landen buiten het Koninkrijk verloopt de samenwerking via operationele contacten tussen de opsporingsinstanties en openbare ministeries en via internationale rechtshulpverzoeken. Uit het onderzoek blijkt dat op operationeel niveau, naar aanleiding van een concreet onderzoek, onder andere contact plaatsvindt met de omliggende (ei)landen en de VS. Wanneer buitenlandse verdachten worden aangehouden kan doorgaans vrij gemakkelijk contact opgenomen worden met de autoriteiten van die landen, aldus geïnterviewden. In concrete opsporingsonderzoeken wordt ad hoc ook wel met herkomstlanden van slachtoffers samengewerkt. Internationale rechtshulpverzoeken van de landen Curaçao en Sint Maarten en CN verlopen via het Internationaal Rechtshulp Centrum in Sint Maarten, het coördinatiepunt voor het gehele OM Carib.

In het kader van het MoU Versterking Rechtshandhaving met de VS is tijdens een conferentie over mensenhandel en mensensmokkel op Bonaire in 2018 een trainingsdag over de opsporing van mensenhandel georganiseerd. De focus van de training, die werd verzorgd door trainers van Department Homeland Security, lag op financieel rechercheren en slachtofferbejegening binnen de opsporing.

Uit het onderzoek blijkt dat Sint Maarten en Caribisch Nederland niet structureel samenwerken met bronlanden (zoals Colombia, Venezuela of de Dominicaanse Republiek) in de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel. Vanuit CN is weinig ervaring opgedaan met internationale samenwerking op het

gebied van mensenhandel. De Raad beschreef in paragraaf 3.5.2 het onderzoek *VIEGO* waar onder meer rechtshulpverzoeken door de Colombiaanse autoriteiten zijn uitgevoerd. Een van de geïnterviewden geeft aan dat het RST de aangewezen instantie is die samen met de KMar en de kustwacht zou dienen te investeren in een internationaal onderzoek naar de organisatorische kant van mensenhandel en mensensmokkel.

In juli 2019 is in opdracht van het 'Forum of Caribbean States'<sup>65</sup> (CARIFORUM) een uitgebreid onderzoek naar mensenhandel in het Caribisch gebied van start gegaan. Bronlanden als de Dominicaanse Republiek, Dominica, Haiti, St. Kitts and Nevis en Suriname worden onderzocht en daarnaast worden vertegenwoordigers van regionale en internationale instituties bevestigd. Dit onderzoek heeft als doel 'evidence-based' interventies te ontwikkelen voor onder andere preventie van, bescherming tegen en vervolging van mensenhandel. Daarnaast hopen de onderzoekers bruikbare informatie te genereren over typen, patronen, routes, profielen en risicofactoren met betrekking tot slachtoffers en mensenhandelaars, grens- en rechtshandhavingsproblemen en lokale, interregionale en internationale inspanningen om mensenhandel te voorkomen.

#### 4.2.2 Interregionale samenwerking

##### *Informatiepositie en -uitwisseling*

Uit het onderzoek blijkt dat er geen actueel criminaliteitsbeeld ten aanzien van de aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel bestaat in de afzonderlijke landen. Gebrekkige registratie speelt hierin parten. De landen werken afzonderlijk van elkaar aan het versterken van de informatiepositie, maar dit wordt volgens geïnterviewden onvoldoende naar het Koninkrijksniveau getrokken. De bedrijfsprocessensystemen van de landen zijn niet gekoppeld en worden dus niet benut om informatie te delen tussen de landen. Informatie-uitwisseling tussen de landen vindt beperkt, op ad hoc basis, plaats. Het hangt nog vaak af van mensen die elkaar kennen. Hierdoor blijft informatie gefragmenteerd, wordt deze niet ontsloten en is het volgens geïnterviewden moeilijk, zo niet onmogelijk, om een compleet integraal en interinsulair informatiebeeld te maken op basis waarvan dwarsverbanden van criminele organisaties ontrafeld kunnen worden. Het ontbreekt daardoor ook aan interregionaal zicht op de totale aard en omvang van grensoverschrijdende criminaliteit zoals mensensmokkel en mensenhandel.<sup>66</sup>

De Raad stelt vast dat ten tijde van dit onderzoek in opdracht van het College van Korpschefs en het hoofd RST (in navolging van het vernieuwde protocol rechersamenwerking) gewerkt wordt aan een eerste regionaal beeld. Daarin wordt gekeken wordt naar criminaliteitstrends in het Caribisch gebied om vervolgens de vertaalslag naar Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland te maken. Het gaat hierbij voornamelijk om de raakvlakken tussen grensoverschrijdende criminaliteit en lokale problemen.

---

<sup>65</sup> Caricom persbericht 31-7-2019: 'CARIFORUM Embarks on critical Human Trafficking study' [www.today.caricom.org](http://www.today.caricom.org)

<sup>66</sup> Zie ook het inspectierapport 'Uitwisseling van politie en justitie gegevens binnen het Koninkrijk', Raad van de Rechtshandhaving, 2015-2017.

Dit beeld ligt ten grondslag aan de gezamenlijke meerjarige beleidsprioritering die naar verwachting in januari 2020 zal worden voorgelegd aan de ministers van Justitie (en Veiligheid) van de vier landen.

Op informatiegebied neigen de betrokken organisaties steeds meer naar interregionale samenwerking, maar zoals een van de geïnterviewden het omschreef: 'van oudsher zit men het liefst op de eigen informatie'. Uit het onderzoek blijkt dat de hoofden Informatie van de politiekorpsen in het Caribische deel van het Koninkrijk met enige regelmaat bij elkaar komen in het Platform Hoofden Informatie Organisaties.<sup>67</sup> Daarbij zijn ook de hoofden van de informatieorganisaties van andere partners aangesloten, zoals het RST, de KMar, de Kustwacht, alsmede de openbare ministeries en de liaison van de Nederlandse politie. Men leert elkaar beter kennen en het vertrouwen groeit. Dit versterkt volgens geïnterviewden de samenwerking. In juni 2019 is een coördinerend informatie-officier begonnen bij het parket van de PG. Dit is een nieuwe functie gericht op de optimalisering en borging van de informatieorganisatie voor het gehele OM Carib en de verbinding van de verschillende (in ontwikkeling zijnde) intelligence-centra. De nieuwe inrichting van het RST wordt in het kader van de operationele samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de landen, door verschillende geïnterviewden als positief bestempeld. RST-medewerkers zijn werkzaam in de lokale en centrale teams en in de informatieknooppunten. Het RST biedt ook vanuit een centrale locatie in Curaçao technische, digitale en interceptie ondersteuning aan de korpsen, de centrale teams en andere opsporingspartners. Hierdoor dient meer focus aangebracht te worden op de bestrijding van grensoverschrijdende ondermijnende criminaliteit. Geïnterviewden geven aan dat het resultaat hiervan nog moet worden afgewacht.

De Kustwacht streeft ernaar informatiegestuurd op te treden, maar om dat optimaal te kunnen moeten er nog veel stappen gezet worden. Uit vrees te veel informatie te delen dan (privacy technisch) toegestaan, wordt tussen de landen en de verschillende organisaties te weinig informatie gedeeld, aldus geïnterviewden van de Kustwacht. Dit is volgens hen problematisch, aangezien het opereren van de Kustwacht staat of valt met de beschikbare informatie, gelet op de grote, open grens die de wateren rondom de eilanden vormen.

Geïnterviewden op diverse niveaus geven aan dat de informatie-uitwisseling tussen Nederland en de landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk voor verbetering vatbaar is. Een recente wijziging van de Nederlandse Wet Politiegegevens, voortkomend uit de Algemene Verordening Gegevensbescherming<sup>68</sup>, heeft volgens hen de informatie-uitwisseling tussen Nederland en de landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk per januari 2019 ernstig bemoeilijkt. Met deze wijziging zijn aan de verstrekking van politiegegevens aan een derde land, waaronder Aruba, Curaçao en Sint Maarten, strenge eisen gesteld.<sup>69</sup> Het uitgangspunt voor verstrekking aan deze landen binnen het Koninkrijk is nu 'Nee, tenzij

---

<sup>67</sup> Dit is niet uit de onderzoeksresultaten van de vestiging Curaçao gebleken.

<sup>68</sup> Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG.

<sup>69</sup> De Commissie van de Europese Unie heeft bepaald dat politiegegevens buiten de EU alleen verstrekt mogen worden indien de Commissie heeft besloten dat het derde land of de internationale organisatie een toereikend beschermingsniveau voor de voorgenomen gegevensverwerking verzekert. De privacywetgeving van Aruba, Curaçao en Sint Maarten is als onvoldoende toereikend beschouwd.

aan allerlei voorwaarden is voldaan'. Hier moet per geval een afweging in gemaakt worden en dit belemmert een efficiënte informatie-uitwisseling. Dit gaat volgens geïnterviewden bovendien in tegen het Statuut en de 'één Koninkrijk-gedachte'. Uit het onderzoek blijkt dat het JVO in juni 2019 opdracht heeft gegeven aan de landen om voor het JVO van januari 2020 een werkinstructie op te leveren over de wijze waarop politiegegevens voortaan gedeeld kunnen worden tussen Nederland, Aruba, Sint Maarten en Curaçao.

Uit het onderzoek blijkt dat in CN, Curaçao en Sint Maarten de wetboeken van strafvordering geen grondslag kennen om bijzondere opsporingsmethoden in te zetten naar het *in georganiseerd verband* beramen of plegen van misdrijven. Hierdoor wordt het uitvoeren van fenomeenonderzoeken naar bijvoorbeeld mensenhandel en mensensmokkel bemoeilijkt, aldus een geïnterviewde. In Europees Nederland bestaat die mogelijkheid sinds 2000.<sup>70</sup> Daarnaast ontbreekt het in de Caribische landen aan digitale opsporingsbevoegdheden, terwijl in Europees Nederland de wet Computercriminaliteit III reeds in werking is getreden. Hierdoor is de opsporing in de Cariben sterk afhankelijk van human intelligence. Mede door de kleinschaligheid van de eilanden zitten hier beperkingen aan. In kleinere, gesloten gemeenschappen is het lastiger om de nodige contacten te leggen en het vertrouwen op te bouwen om inlichtingen in te winnen.<sup>71</sup>

### *Operationele samenwerking*

De geïnterviewden van de justitiële organisaties geven aan dat de samenwerking tussen de landen binnen het Koninkrijk op operationeel niveau in ontwikkeling is. Zij omschrijven de samenwerking tussen de landen momenteel als 'ad hoc'. De operationele diensten met een rol in de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel weten elkaar in concrete zaken waar nodig te vinden. Wanneer in een onderzoek informatie naar voren komt die relevant is voor een ander land, wordt dit (veelal) gedeeld. Dit gebeurt in sommige gevallen wel laat. De Raad is door geïnterviewden gewezen op een voorbeeld waarbij Sint Maarten werd ingelicht over een 'person of interest' op een vlucht, terwijl het betreffende vliegtuig al geland was. Zij geven aan dat dergelijke knelpunten in de uitvoering meestal één-op-één besproken en opgelost worden, dan wel via het College van Korpschefs of het management team van het OM geagendeerd worden. Tussen de OM parketten van Sint Maarten, Curaçao en BES verloopt de operationele samenwerking vrij soepel, aldus geïnterviewden.<sup>72</sup>

De Kustwacht is de maritieme politieorganisatie voor het gehele Caribisch deel van het Koninkrijk en heeft steunpunten op Curaçao, Sint Maarten en Aruba. Caribisch Nederland wordt door de Kustwacht bediend vanaf Curaçao (Bonaire) en Sint Maarten (Saba en Sint Eustatius). De Kustwacht werkt samen met de verschillende politiekorpsen, de KMar, immigratie en de Douane. Zij is bevoegd om aanhoudingen te verrichten bij het constateren van strafbare feiten, waaronder mensenhandel en mensensmokkel. Door de Kustwacht aangehouden subjecten worden zo spoedig mogelijk overgedragen aan het politiekorps en/of de immigratiedienst van het betrokken land. Deze diensten stellen indien

---

<sup>70</sup> Conform titel V wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden (BOB).

<sup>71</sup> In de nieuw ontwikkelde wetboeken van strafvordering voor Aruba, Curaçao, Sint Maarten en CN zijn digitale bevoegdheden opgenomen. Het is niet bekend wanneer de nieuwe wetboeken in werking treden.

<sup>72</sup> Zie ook het inspectierapport 'Samenwerking parketten', Raad voor de Rechtshandhaving, 2018.



nodig vervolgonderzoek in en handelen zaken af in overleg met het OM. Geïnterviewden van de Kustwacht geven aan dat de Kustwacht zelden een terugkoppeling of restinformatie uit de opsporingsonderzoeken van de landen ontvangt. Het komt voor dat de Kustwacht binnen een week dezelfde personen meermalen aanhoudt op zee. Dit doet bij hen de vraag rijzen of er überhaupt verdiepende verhoren worden afgenomen of dat aangehouden personen zo snel mogelijk weer worden uitgezet. Dit laatste is volgens de geïnterviewden niet in het belang van de aanpak van mensensmokkel, aangezien uit de verhoren waardevolle informatie komen die sturing kan geven aan het optreden van de diensten en in het bijzonder de Kustwacht.<sup>73</sup>

Geïnterviewden geven aan dat de operationele samenwerking tussen de landen belemmerd wordt door de beperkte capaciteit, financiële- en/of materiële middelen. Zij geven aan dat de justitiële organisaties op met name Curaçao en Sint Maarten hun handen vol hebben aan de lokale criminaliteitsbestrijding. Ook ontbreekt het aan het nodige materieel of is dit sterk verouderd en aan vervanging toe, bijvoorbeeld radarinstallaties die van belang zijn in het grenstoezicht en dus ook bij de bestrijding van mensensmokkel.<sup>74</sup>

### *Strategische samenwerking en kennisdeling*

De landen hebben de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel op strategisch niveau geprioriteerd in het JVO. Zo blijkt uit het onderzoek dat de voortgang van het MoU hier jaarlijks geagendeerd wordt. Geïnterviewden geven aan dat op bestuurlijk niveau over specifiek dit onderwerp echter nauwelijks afstemming tussen de betrokken ministeries en organisaties van de landen plaatsvindt. Volgens geïnterviewden worden ontwikkelingen in beleid, de aanpak, prioriteiten of trends in beperkte mate met elkaar gedeeld. 'Iedereen is druk met zijn eigen problemen' is een vaak gehoord argument. In het JVO van 10 januari 2017 zijn de mensenhandellofficieren en de landelijke coördinatoren van de landen opgeroepen om per land een plan te schrijven voor de integrale aanpak van mensenhandel. In het JVO van juli 2017 zijn de plannen voor CN en Curaçao ondertekend. Het OM geeft aan dat voor Sint Maarten een concept-plan geschreven te hebben dat is overgedragen aan de nieuwe landelijk coördinator. Dit is echter nooit vastgesteld en tijdens het onderzoek van de Raad verder niet ter sprake gebracht door de geïnterviewden.

In september 2018 is vanuit het MoU een interregionale conferentie over mensenhandel en mensensmokkel georganiseerd op Bonaire. Wanneer in de interviews gevraagd werd naar interregionale samenwerking of kennisdeling omtrent mensenhandel en mensensmokkel verwezen vrijwel alle geïnterviewden naar deze conferentie en de rol van de landelijk coördinatoren. Tijdens die conferentie is afgesproken dat er moet worden geïnvesteerd in een betere samenwerking tussen de landen, maar dit heeft volgens geïnterviewden tot op heden niet tot concrete en zichtbare initiatieven geleid. De landelijke coördinatoren hebben na de conferentie twee keer overleg gehad (via videoconferencing). Niet alle coördinatoren nemen structureel deel aan geplande overleggen, zo blijkt uit het onderzoek. De

---

<sup>73</sup> Zie ook inspectierapport 'Kustwacht', Raad voor de Rechtshandhaving 2018 en de jaarverslagen van de Kustwacht voor het Caribisch gebied 2011 ev.

<sup>74</sup> Defensie en Kustwacht hebben inmiddels mobiele walradars operationeel op de bovenwindse eilanden, in aanloop naar permanente capaciteit vanaf 2021, aldus de Kustwacht.

landelijk coördinatoren geven aan dat zij wel regelmatig emailcontact met elkaar hebben. Zij bespreken daarin actuele ontwikkelingen, de inhoud van het MoU en de voortgang van de actiepunten uit de evaluatie. Het idee leeft onder de landelijk coördinatoren om gezamenlijk een voorlichtingsprogramma en een bewustwordingscampagne in de landen op te zetten. Uit het onderzoek blijkt dat de landelijk coördinatoren van Sint Maarten en Curaçao onvoldoende ruimte (financieel of in tijd) hebben om mensen van verschillende organisaties te verbinden, plannen te schrijven en initiatieven te trekken. De landelijk coördinator van Caribisch Nederland geeft aan dat hij wel de tijd en ruimte krijgt van het ministerie van Justitie en Veiligheid om zijn taken uit te voeren.

Binnen het OM is de strategische samenwerking en kennisdeling volgens de geïnterviewden de afgelopen jaren verbeterd. Geïnterviewden van het OM typeren de huidige samenwerking binnen het OM Carib als goed. Het 'Beleidsprogramma grensoverschrijdende criminaliteit 2016-2020' van het parket van de PG biedt een strategische meerjarenvisie op (de randvoorwaarden voor) een effectieve aanpak en samenwerking tussen Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland. Mede op basis van deze strategische meerjarenvisie stuurt de coördinerend rechercheofficier (via de stuurploegen van de landen) op de strafrechtelijke onderzoeken die het OM oppakt en adviseert de PG hieromtrent. Kennisdeling wordt gestimuleerd door de dieptespecialisten binnen het OM Carib en Aruba, waaronder een dieptespecialist mensenhandel en mensensmokkel. Ook het OM in Europees Nederland toont bereidheid om te ondersteunen, er wordt regelmatig gespard of nuttig kennismateriaal gedeeld, aldus geïnterviewden.<sup>75</sup>

In het JVO van 11 juli 2017 is besloten om met de landen binnen het Caribisch deel van het Koninkrijk, onder regie van de PG, baselines van minimumnormen, waaraan grensveiligheid en grensbewaking moet voldoen, op te stellen. Volgens geïnterviewden zouden deze verbetervoorstellen kunnen bijdragen aan de voorkoming en bestrijding van (onder andere) mensensmokkel en mensenhandel in de regio. Versterking van met name het toezicht rondom de kustlijnen is volgens geïnterviewden nadrukkelijk nodig om met name mensensmokkel te bestrijden. Uit het onderzoek blijkt dat de welwillendheid van de organisaties die betrokken zijn bij de grensveiligheid en de totstandkoming van de baselines groot is. Geïnterviewden geven aan dat het nu aankomt op de politiek-bestuurlijke urgentie en bereidwillendheid tot de nodige financiering. In januari 2020 dient het definitief plan van aanpak 'zee en luchtgrenzen' gereed te zijn.

### 4.3 Analyse

Het ontbreken van een goed beeld van de aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel binnen de afzonderlijke landen belemmert het opstellen van een interregionaal en internationaal beeld. Informatie van de verschillende organisaties met een rol in het bestrijden en voorkomen van mensenhandel en mensensmokkel wordt niet structureel uitgewisseld en ontsloten tussen de landen. De Raad merkt hierbij op dat hij reeds in 2015 en 2017 tot deze analyse is gekomen en in dat kader aanbevelingen heeft gedaan. De factoren 'toeval, netwerk en initiatief' bepalen voor een belangrijk deel anno 2019 nog steeds of het tot uitwisseling van informatie komt.

---

<sup>75</sup> Zie ook het inspectierapport 'Samenwerking Parketten', Raad voor de Rechtshandhaving, 2018.

De in ontwikkeling zijnde interregionale CBA kan een eerste stap zijn om de landen ook inzicht te geven in de aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel. Het centraal team van het RST zou naar het oordeel van de Raad een rol kunnen vervullen in het verder ontsluiten en samenbrengen van informatie uit de landen. Het verder inrichten van een structuur met de lokale informatieorganisaties van de landen is hierbij volgens de Raad randvoorwaardelijk. Het CARIFORUM-onderzoek naar mensenhandel in het Caribisch gebied kan voor de landen, en in het bijzonder voor het RST, nieuwe inzichten opleveren over internationale aspecten van mensenhandel en mensensmokkel.

De Raad is van oordeel dat de opsporing van mensenhandel en mensensmokkel gebaat is bij actuele en effectieve opsporingsbevoegdheden, zodat opsporingsdiensten - zoals het RST - in de toekomst ook onderzoek kunnen doen naar het in georganiseerd verband beramen van deze misdrijven en gebruik kunnen maken van digitale opsporingsmethoden. Het is derhalve van groot belang dat de hernieuwde wetboeken van strafvordering zo spoedig mogelijk worden aangenomen en geïmplementeerd.

De Raad constateert dat de focus van de opsporingsdiensten van de landen ligt op de nationale bestrijding van (vaak) ernstige vormen criminaliteit. Naar aanleiding van een concrete zaak weten de diensten elkaar te vinden, wordt er prima samengewerkt en informatie gedeeld. Het jaarlijks delen van cijfers aangaande, slachtoffers, politie-onderzoeken, verdachten, vervolgingen en vonnissen met betrekking tot mensenhandel en mensensmokkel vindt echter niet structureel plaats. Het structureel delen van vakkennis, best practices en onderzoeksresultaten op dit gebied behoeft naar het oordeel van de Raad dan ook verbetering.

De Raad is van oordeel dat de landen onderling veel meer en effectiever gebruik kunnen maken van elkaars kennis, ervaring, reeds ontwikkelde plannen en voorlichtingsmaterialen. Het wiel hoeft niet steeds opnieuw uitgevonden te worden. Met het MoU is er alle ruimte om van elkaar te profiteren en de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel *samen* verder te brengen. De Raad acht het daarvoor wel noodzakelijk dat sleutelfiguren zoals de landen coördinator de nodige tijd en ondersteuning krijgen om invulling te kunnen geven aan hun aanjaag- en verbindingfunctie.

## Bijlage 1 Geïnterviewden

### Caribisch Nederland

#### OM BES

1. hoofdofficier van justitie
2. plv. officier van justitie / portefeuillehouder mensenhandel en mensensmokkel
3. senior beleidsmedewerker

#### KPCN

4. plv. korpschef
5. hoofd BPZ
6. hoofd IIOO
7. hoofd opsporing
8. beleidsmedewerker
9. politiechef Sint Eustatius
10. politiechef Saba
11. senior medewerker IIOO

#### RST

12. teamleider

#### KMar

13. hoofd operatie CN
14. hoofd operatie Curaçao en Aruba
15. teamchef Bonaire
16. beleidsadviseur

#### IND<sup>76</sup>

17. hoofd IND
18. plv. hoofd

#### Arbeidsinspectie-CN<sup>77</sup>

19. coördinerend inspecteur

#### Openbaar Lichaam Bonaire<sup>78</sup>

20. kabinetschef gezaghebber

---

<sup>76</sup> Reactie op schriftelijke vragen.

<sup>77</sup> Genoemde(n) zijn niet geïnterviewd, maar heeft/hebben schriftelijke vragen beantwoord.

<sup>78</sup> Idem.

21. eilandsecretaris
22. directeur T&H
23. hoofd projecten & taskforce T&H
24. wnd. afd. hoofd Samenleving en Zorg
25. afdelingshoofd Maatschappelijke Ondersteuning en Arbeid

Openbaar lichaam Sint Eustatius

26. hoofd kabinet gezaghebber

Ministerie van JenV

27. beleidsmedewerker / programmasecretaris mensenhandel, DGRR
28. beleidsmedewerker DGM

**Interregionaal (t.b.v. bevindingen hoofdstuk 4)**

Openbaar Ministerie Parket PG

29. procureur-generaal
30. coördinerend rechercheofficier

Kustwacht (Caribisch gebied)

31. hoofd Operatiën
32. hoofd Rechtshandhaving & Liaison

KMAR (brigade Curaçao)

33. hoofd Operatiën
34. beleidsadviseur

RST

35. beleidsadviseur
36. projectleider team Intelligence & analyse

Nationale Politie

37. liaison-/verbindingsofficier Caribisch gebied

## Bijlage 2 Verdragen

Verdrag	Doel/inhoud	Partij
Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, Rome, 04-11-1950	De handhaving en verwezenlijking van de rechten en fundamentele vrijheden van de mens (Universele Verklaring van de Rechten van de Mens): verbod van slavernij en dwangarbeid	Gehele Koninkrijk
Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, New York, 16-12-1966;	Uitoefening van burgerrechten en politieke rechten, alsmede zijn economische, sociale en culturele rechten: verbod van slavernij en dwangarbeid	Gehele Koninkrijk
Internationaal Verdrag ter bestrijding van de handel in meerderjarige vrouwen, zoals gewijzigd door het Protocol van 12 november 1947, New York, 12-11-1947	Op meer volledige wijze de bestrijding van den handel in vrouwen en kinderen verzekeren: strafbaarstelling van vrouwen-/kinderhandel met oog op het plegen van ontucht (seksuele uitbuiting); inlichtingen-/ gegevensuitwisseling tussen landen in geval een strafbaar feit, veroordeling, weigering van toelating of uitwijzing is vastgesteld, bestaande uit: veroordelende vonnissen met alle andere nuttige inlichtingen, bijzonderheden betreffende maatregelen tot weigering van toelating of tot uitwijzing.	Gehele Koninkrijk
Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel, Warschau, 16-05-2005	Het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en daarbij gendergelijkheid te waarborgen; het beschermen van de mensenrechten van de slachtoffers van mensenhandel, het ontwikkelen van een veelomvattend kader voor de bescherming van en hulp aan slachtoffers en getuigen, en daarbij gendergelijkheid alsmede een doeltreffende opsporing en vervolging te waarborgen; het bevorderen van internationale samenwerking in de bestrijding van mensenhandel.	Europees Nederland, Aruba
Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, New York, 15-11-2000 <i>moederverdrag</i>	Samenwerking bevorderen teneinde grensoverschrijdende georganiseerde misdaad te voorkomen en doeltreffender te bestrijden, met o.a. strafbaarstelling van deelname aan een criminele organisatie, witwassen etc.	Gehele Koninkrijk
Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het [...] Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, New York, 15-11-2000 [Palermo protocol] <i>Kindverdrag</i>	Voorkoming en bestrijding van mensenhandel, waarbij bijzondere aandacht wordt besteed aan vrouwen en kinderen; bescherming van en bijstand aan slachtoffers van deze handel, met volledige eerbiediging van hun mensenrechten; en bevordering van samenwerking tussen de Staten die partij zijn teneinde deze doelstellingen te verwezenlijken.	Europees Nederland, Caribisch Nederland, Aruba
Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over zee en door de lucht, tot [...] Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, New York, 15-11-2000 <i>Kindverdrag</i>	De smokkel van migranten te voorkomen en te bestrijden, alsmede de samenwerking tussen de Staten die partij zijn daartoe te bevorderen, waarbij de rechten van gesmokkelde migranten worden beschermd.	Europees Nederland, Caribisch Nederland, Aruba

## **Bijlage 3 Memorandum of Understanding mensenhandel en mensensmokkel**

### **Memorandum of Understanding van samenwerking ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel**

**Aruba, vertegenwoordigd door de Minister van Justitie,**

**Curaçao, vertegenwoordigd door de Minister van Justitie,**

**Sint Maarten, vertegenwoordigd door de Minister van Justitie,**

**Nederland, vertegenwoordigd door de Minister van Justitie en Veiligheid,**

#### **Overwegende:**

dat de minister van Justitie van Aruba, de ministers van Justitie van Curaçao en Sint Maarten, en de Minister van Veiligheid en Justitie van Nederland, zijn overeengekomen de samenwerking te intensiveren bij en prioriteit te geven aan het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en mensensmokkel als ook het opvangen van slachtoffers van mensenhandel in Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland. Deze prioriteiten worden opgenomen in de jaar- en werkprogramma's van de bij het onderwerp betrokken diensten en organisaties. In dit Memorandum of Understanding wordt verstaan onder de landen: Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland;

dat het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft bepaald dat mensenhandel per definitie een schending van de mensenrechten is;

dat de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel plaats vindt vanuit het mensenrechtenperspectief en sluit aan bij de relevante internationale verdragen;

dat de expert meeting mensenhandel en mensensmokkel van 18, 19 en 20 september 2018 op Bonaire en de resultaten van de evaluatie van het Memorandum of Understanding 2014 hebben gediend als basis voor de tekst van dit Memorandum of Understanding;

#### **komen het volgende overeen:**

<b>Algemeen</b>
-----------------

1. De Landelijke Coördinatoren van Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Caribisch Nederland en Nederland bespreken ten minste twee keer per jaar, de samenwerking tussen de landen en de prioriteiten van de landen en eventueel de aanbevelingen tot aanpassing van de samenwerking;
2. Twinningpartners staan elkaar onderling bij met advies en ondersteuning. Wijzigingen in de contactenlijst worden doorgegeven aan de Landelijke Coördinatoren, die vervolgens de lijst aanpassen en de geactualiseerde lijst doorsturen naar de andere Coördinatoren;
3. Er is een noodzaak tot samenwerking en uitwisseling van informatie. Voor de uitwisseling worden de bestaande procedures gebruikt. Eventuele knelpunten worden door de landen aangegeven en indien nodig wordt de procedure aangepast;
4. In elk van de landen wordt periodiek een geactualiseerd beeld van de aard en omvang van mensenhandel en –smokkel vastgelegd in de Criminaliteitsbeeld Analyses. Jaarlijks worden het aantal slachtoffers, politie-onderzoeken, verdachten, vervolgingen en vonnissen verzameld door de landen. Deze informatie wordt tussen de landen uitgewisseld;
5. De landen geven regelmatig relevante opleidingen op de verschillende terreinen van mensenhandel en mensensmokkel om de kennis en expertise bij de ketenpartners op peil te houden en hierbij wordt zoveel mogelijk gebruik

gemaakt van het train-de-trainer-concept. De landencoördinatoren worden door de ketenpartners geïnformeerd over de trainingen en informeren de andere Landelijke Coördinatoren. Indien mogelijk kunnen de landen gebruik maken van elkaars trainingen en opleidingen;

#### **Grenstoezicht, controles, handhaving, opsporing en vervolging**

6. Minimaal vier keer per jaar worden door de verantwoordelijke diensten en organisaties controles uitgevoerd, waarbij wordt gelet op signalen van mensenhandel en —smokkel bij de visumverlening, in het grensbewakings- en toelatingsproces en in de kwetsbare sectoren, onder andere de seksuele dienstverlening, bouw, hotels, restaurants, huishoudelijke dienstverlening, winkels in luxegoederen en supermarkten;
7. De multidisciplinaire teams, bestaande uit personeel van de diensten verantwoordelijk voor grenstoezicht, immigratie, toezicht en handhaving, arbeidsinspectie-CN, opsporing en vervolging, indien nodig aangevuld met andere relevante partners, in wisselende samenstellingen, treden minimaal vier keer per jaar op;
8. De landen dragen zorg voor voldoende specialistische kennis op dit terrein, zodat de continuïteit in onderzoeken, opsporing en/of controles gegarandeerd kan worden;
9. Het Openbaar Ministerie geeft prioriteit aan de vervolging van zaken van mensenhandel en mensensmokkel. In deze onderzoeken wordt ook aandacht besteed aan aspecten van financieel rechercheren en het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel. Van tenminste één onderzoek wordt een bestuurlijke rapportage opgesteld die kan dienen als basis voor een verdere bestuurlijke aanpak;
10. De landen wisselen profielen en indicatoren met elkaar uit op basis waarvan mensenhandel en —smokkel kan worden onderkend. Dit geldt ook voor handleidingen en procedures;
11. Ten behoeve van het optimaliseren van de informatiepositie van de diensten in de landen, worden alle relevante signalen en informatie over mensenhandel en mensensmokkel geregistreerd in hun systemen;
12. De betrokken diensten en organisaties, waaronder de organisaties en diensten die werkzaam zijn op het gebied van opsporing, vervolging, toezicht, immigratie (waaronder visumverlening) en opvang, wisselen informatie over mensenhandel en mensensmokkel conform de bestaande uitwisselingsprocedures in de landen.
13. De betrokken diensten en organisaties in de landen wisselen ervaringen, trends en *best practices* met elkaar uit en zullen zoveel mogelijk met elkaar samenwerken in de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel;
14. Onder regie van het Openbaar Ministerie van de landen zullen de experts van de landen en de Landelijke Coördinatoren tenminste een keer in de twee jaar bijeenkomen voor een bespreking van (afgeronde) onderzoeken naar mensenhandel en mensensmokkel. Het doel hiervan is de uitwisseling van ervaringen, algemene inzichten en *best practices*. Hierbij wordt tevens ingegaan op aspecten van samenwerking en uitwisseling van informatie tussen de landen onderling en tussen de betrokken diensten en organisaties binnen elk land;
15. De landen actualiseren, met enige regelmaat, de *Basic Referral Processes* van hun land. Deze kunnen tevens met de andere landen worden gedeeld;
16. De organisaties belast met slachtofferhulp werken samen bij de assistentie aan slachtoffers van mensenhandel, met het doel gericht hulp te kunnen bieden, onder andere op het terrein van (gratis) rechtsbijstand en medische zorg aan slachtoffers. De organisaties belast met slachtofferhulp rapporteren ten minste één keer per jaar hun bevindingen aan de respectievelijke Landelijke Coördinator;
17. Indien de veiligheid van slachtoffers in het eigen land niet gegarandeerd kan worden, worden de mogelijkheden van opvang in een ander land onderzocht;
18. De landen dragen zorg voor voldoende financiële middelen om adequate opvang te kunnen bieden aan slachtoffers van mensenhandel;
19. De landen maken een overzicht van de rechten en plichten van slachtoffers van mensenhandel om deze aan zowel slachtoffers als betrokken diensten en organisaties ter beschikking te stellen. De landen wisselen deze overzichten uit.



Daarnaast stellen de landen voorlichtingsmateriaal op ten behoeve van migranten met informatie over arbeid en hulp bij uitbuiting;

#### **Preventie en voorlichting**

20. De landen organiseren bewustwordingscampagnes gericht op het algemene publiek, toeristen, specifieke risicogroepen (jongeren, bursalen), overheidsmedewerkers en op specifieke economische sectoren. De landen spreken af dat deze campagnes zoveel als mogelijk op elkaar aansluiten. Daarnaast informeren de landen elkaar over beschikbare voorlichtingsmaterialen en informatiebronnen. Er worden ieder jaar voorlichtingsactiviteiten uitgevoerd. Op de (bestaande) overheidswebsites wordt verwezen naar informatie over mensenhandel en mensensmokkel;

#### **Slotbepalingen**

21. De bepalingen van dit Memorandum of Understanding worden waar nodig door de landen uitgewerkt in plannen van aanpak. Deze plannen worden periodiek geactualiseerd;

22. De landen dragen zelf de kosten voor de uitvoering van de afspraken zoals neergelegd in dit Memorandum of Understanding. Hiervoor worden elk jaar gelden in de begroting van de landen gereserveerd;

23. De landen spreken af dat de Procureurs-generaal verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de afspraken op het terrein van strafrechtelijke rechtshandhaving in Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland en de Landelijke Coördinatoren voor de overige terreinen. Landelijke Coördinatoren rapporteren elk jaar aan de verantwoordelijke ministers. Deze rapportage wordt ter kennisneming en bespreking aangeboden aan het Justitieel Vierpartijenoverleg;

24. De betrokken ministers van de landen evalueren 4 jaar na inwerkingtreding van dit Memorandum of Understanding de werking ervan in de praktijk. De evaluatie kan aanleiding zijn het Memorandum in onderlinge overeenstemming aan te passen. De bespreking in het Justitieel Vierpartijenoverleg kan eveneens aanleiding geven voor tussentijdse aanpassing van het Memorandum.

## **Bijlage 4   Integraal Plan van Aanpak tegen Mensenhandel CN**

Het JVO van 10 januari 2017 in Aruba heeft de mensenhandel officieren en de landen coördinatoren opgeroepen om voor elk land een plan te schrijven voor de integrale aanpak van mensenhandel voor dat land.

Caribisch Nederland heeft de afgelopen tijd hard gewerkt aan de verdere versterking van de samenwerking op de verschillende deelterreinen in de aanpak van mensenhandel en ook van mensensmokkel. De initiatieven zijn uitgewerkt door de Werkgroep mensenhandel en mensensmokkel en hebben als leidraad integrale samenwerking. De Werkgroep bestaat uit onder andere de Belastingdienst, IND, KMar, KPCN, OM, Openbaar Lichaam, SZW, onder voorzitterschap van de VenJ Liaison. De komende jaren zullen de initiatieven moeten worden uitgevoerd en in sommige gevallen nog verder worden uitgewerkt.

Het Integraal Plan voor de Aanpak van Mensenhandel Caribisch Nederland bestaat uit een oplegnota waarin de verbinding wordt gelegd tussen de verschillende lopende trajecten waaraan de afgelopen tijd op een integrale manier aan is gewerkt (Recent genomen initiatieven). Daarnaast zijn enkele aanvullende activiteiten geïdentificeerd waarop de komende tijd zal worden ingezet (aanvullende activiteiten).

### **Recent genomen initiatieven**

#### *Slachtoffers*

Voor de opvang van slachtoffers is enige jaren geleden door de Werkgroep een draaiboek opgesteld waarin de verschillende aspecten van slachtofferbeleid zijn opgenomen. Het draaiboek is recentelijk door de Werkgroep ge-update. Het beschrijft de procedures bij het signaleren van mensenhandel, de opvang en hulpverlening, de verblijfsstatus, strafrechtelijk onderzoek, terugkeer naar land van herkomst en de communicatie met buitenlandse vertegenwoordigers.

#### *Preventie*

Op het terrein van de preventie van mensenhandel en mensensmokkel zijn verschillende initiatieven opgezet. De focus ligt hierbij op aandacht voor mensenhandel en mensensmokkel in hoge risico sectoren. In oktober 2015 is in een media campagne via een persbericht en flyers aandacht besteed aan de uitbuiting van hulpen in de huishouding.

Recent heeft de Werkgroep gewerkt aan een communicatieplan Arbeidsuitbuiting in de horeca en bouw. Doel is om werkgevers en buitenlandse werknemers te informeren over de rechten en plichten bij werken in de horeca en bouw in Caribisch Nederland.

Voortkomend uit het MoU mensenhandel en mensensmokkel is een folder opgesteld in het Spaans voor migranten. Deze folder zal door de Nederlandse ambassades en consulaten worden meegegeven aan migranten die gaan werken in de landen van het Koninkrijk.

Specifieke nieuwe afspraken zijn gemaakt over de procedure voor migranten die komen werken in de prostitutie in Caribisch Nederland. De ambassades in de herkomstlanden (met name Colombia) organiseren een persoonlijk gesprek met de sekswerkers om hen te informeren over het werk in Caribisch Nederland, hun rechten en plichten en te toetsen of sprake is van vrijwilligheid. SZW stelt regelmatig fact sheets op over het voorkomen van uitbuiting in CN. Deze factsheets over de rechten en plichten van werkgevers en werknemers.

#### *Strafrechtelijke aanpak*

In het kader van het MoU mensenhandel -en smokkel is afgesproken dat elk land prioriteit geeft aan zaken van mensenhandel -en smokkel. De afspraak is dat alle signalen van mensenhandel -en smokkel opgevolgd moeten worden.

Conform het MoU moeten 4 multidisciplinaire controles per jaar plaatsvinden in de hoge risicosectoren van mensenhandel -en smokkel, zoals prostitutie, bouw, horeca en huishoudelijke hulp. Deze controles dienen ertoe om vroegtijdig signalen op te pakken en zaken multidisciplinair

aan te pakken. De afgelopen jaren hebben in CN niet altijd het afgesproken aantal controles plaatsgevonden.

In 2017 zal het themaregister mensenhandel en mensensmokkel in werking treden. Partners kunnen signalen van mensenhandel en mensensmokkel melden bij de bevoegde personen van de politie. Deze meldingen worden in het register opgenomen. Doel is om ook 'zachte' informatie vanuit verschillende partners te verzamelen die uiteindelijk kunnen leiden tot het begin van een opsporingsonderzoek. Hiermee wordt een push gegeven aan verbetering van de informatie positie op het terrein van mensenhandel en smokkel en wordt ingezet op informatie gestuurde opsporing.

#### *Bestuurlijke aanpak*

De werkgroep heeft een menukaart bestuurlijk instrumentarium opgesteld voor de bestuurlijke aanpak van mensenhandel -en smokkel. De belastingdienst, het Openbaar Lichaam, SZW en de IND hebben hieraan meegewerkt. Het streven is om voortijdige signalen van mensenhandel -en smokkel op te pakken en de meest effectieve maatregel in te zetten, zoals bijvoorbeeld het intrekken van een horecaverunning, het intrekken van tewerkstellingsvergunningen en het beboeten van frauderende bedrijven door de Belastingdienst.

#### **Aanvullende activiteiten**

##### *a) Opbouw van expertise*

De opbouw van expertise zal ook de komende tijd worden voortgezet. De Werkgroep leden zullen trainingen organiseren over specifieke aspecten in de aanpak van mensenhandel aan ketenpartners. Deze praktische trainingen gaan onder andere over het signaleren van mensenhandel, het melden van deze signalen in het themaregister, het toepassen van de Menukaart bestuurlijk instrumentarium en het draaiboek ter bescherming van de slachtoffers. Daarnaast worden trainingen georganiseerd door experts over het registreren van de signalen in het themaregister, het analyseren van deze informatie en over privacy gerelateerde aspecten van het themaregister. Regionaal zal gekeken worden naar de CN wensen voor vergroting van de expertise in het kader van de samenwerking met de VS (MoU rechtshandhaving).

##### *b) Capaciteit/slagkracht*

Vanwege de kleinschaligheid van de eilanden gaan de diensten efficiënt om met de beschikbare capaciteit. Extra slagkracht van de diensten in de aanpak van mensenhandel is echter nodig. Het OM en KPCN volgen altijd signalen van mensenhandel op. De bestuurlijke diensten zoals Openbaar Lichaam, SWZ, IND en Belastingdienst committeren zich aan een adequate uitvoering van de Menukaart bestuurlijk instrumentarium. Indien nodig levert de politie en het OM vanuit strafrechtelijk perspectief hieraan bijstand. Om de Menukaart optimaal toe te passen werken de ketenpartners nauw samen. Het Openbaar Lichaam geeft aan welke informatie de processen-verbaal van politie moeten bevatten zodat het OL adequaat kan handhaven.

##### *c) Multidisciplinaire controles*

KPCN neemt het initiatief om het nagestreefde aantal multidisciplinaire controles van 4 per jaar in hoge risico sectoren ook daadwerkelijk uit te voeren. Een convenant zal worden opgesteld met hierin afspraken over de multidisciplinaire controles en over de informatie uitwisseling.

##### *d) Samenwerking in de regio en met het Koninkrijk*

Relevante CN diensten verlenen hun medewerking aan de implementatie van het MoU rechtshandhaving met de VS in het opstellen van een regionaal Criminaliteitsbeeldanalyse mensenhandel en mensensmokkel en samenwerking met herkomstlanden van slachtoffers zoals Colombia en de Dominicaanse Republiek.

##### *e) Preventie*

Betrokken CN diensten blijven inzetten op het geven van voorlichting over mensenhandel en mensensmokkel met een focus op kwetsbare groepen en hoge risico sectoren. Het communicatieplan horeca en bouw zal in 2017 worden uitgevoerd. Elk jaar zal de voorlichtingscampagne een nieuwe focus krijgen waarbij gestreefd wordt naar jaarlijkse activiteiten rondom de dag tegen mensenhand ei op 18 oktober.

f) *Financieel rechercheren/afpakken*

Meer nadruk zal worden gelegd op het financieel rechercheren en het afpakken van crimineel vermogen bij mensenhandel en mensensmokkel. De relevante ketenpartners zoals Belastingdienst, FIU-net, KPCN en OM inventariseren de mogelijkheden voor het optimaliseren van de samenwerking in het afpakken van crimineel vermogen.

Philipsburg, 11juli 2017

**De minister van Veiligheid en Justitie van Nederland,**

S.A. Blok

## Bijlage 5 Convenant themaregister

### Convenant themaregister mensenhandel en mensensmokkel Caribisch Nederland

Mensenhandel en mensensmokkel vormen een ernstig gevaar voor de rechtsorde. De aanpak ervan vergt de opbouw en instandhouding van een permanente informatiepositie. Om die dreigingen het hoofd te kunnen bieden en inzicht te verkrijgen in de kring van de personen die op grond van de handelingen die zij verrichten daarbij betrokken kunnen zijn, is het noodzakelijk dat relevante gegevens worden verzameld en geanalyseerd zodat normschending kan worden voorkomen. Deze gegevens worden opgenomen in het themaregister mensenhandel en mensensmokkel als bedoeld in artikel 10 Wet politiegegevens en artikel 3:2 Besluit politiegegevens. Het register is opgenomen in het Actpol systeem.

Dit convenant regelt het doel, de gegevensverwerking, het beheer van het register, het melden van de gegevens, welke gegevens, het muteren van de gegevens, de vervolgstappen, de uitgangspunten van de gegevensverzameling en uitwisseling, en het melden bij het College Bescherming Persoonsgegevens.

#### 1. Het doel

Het doel van het themaregister is om de preventie en de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel effectief aan te pakken. Het register ondersteunt hierbij de opbouw en de instandhouding van een goede informatiepositie ten behoeve van alle convenant partijen in de uitoefening van hun wettelijke taken.

#### 2. Gegevensverwerking

De verwerking van gegevens in het kader van het convenant betreft:

- a) signalen ten aanzien van het mogelijk voorkomen en bestrijden van mensenhandel en mensensmokkel op één centraal punt te verzamelen;
- b) deze signalen te combineren;
- c) dossiers over concrete gevallen van mogelijke mensenhandel en mensensmokkel samen te stellen;
- d) algemene analyses mogelijk te maken ten aanzien van aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel.

#### 3. Het beheer

1. Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN) beheert het register en is ook de eigenaar van de informatie waardoor de privacyregeling van de politie van toepassing is op de informatie.
2. KPCN, de Koninklijke Marechaussee (KMar) en het Openbaar Ministerie (OM) autoriseren een beperkt aantal medewerkers die toegang hebben tot het register. (denk hierbij aan een expert informatie, een thema deskundige en/ of een project voorbereider).
3. De geautoriseerde medewerkers verwerken de gegevens conform het doel van het register.
4. De informatie mag niet gedeeld worden met niet geautoriseerde personen.

#### 4. Het melden

1. Alle convenantpartijen leveren gegevens van mensenhandel en mensensmokkel aan voor het register bij de geautoriseerde medewerkers van KPCN en/of KMar.
2. De convenantpartijen maken hierbij zoveel als mogelijk gebruik van het standaard meldingsformulier mensenhandel en mensensmokkel. Dit formulier sluit nauw aan bij het register zodat het muteren van de gegevens door KPCN en/ of KMar eenvoudiger wordt gemaakt.
3. Gegevens die zoveel als mogelijk moeten worden gemeld zijn:
  - a) naam, organisatie, telefoonnummer, emailadres en datum van de melder;
  - b) aankruisen vorm van mensenhandel en mensensmokkel;
  - c) omschrijving van het signaal/melding.
4. De convenantpartijen sturen op een beveiligde manier het ingevulde standaard formulier naar de geautoriseerde medewerkers van KPCN en/ of KMar.
5. De meldingen kunnen ook op andere wijze, bijvoorbeeld in een gesloten envelop, worden aangeleverd bij de geautoriseerde medewerkers van KPCN en/of KMar. De meldingen zijn altijd schriftelijk of elektronisch.

#### 5. Welke gegevens

1. Meldingen van signalen van mensenhandel en mensensmokkel door de convenantpartijen kunnen persoonsgerelateerd of niet persoonsgerelateerd zijn.
2. Persoonsgerelateerde meldingen van signalen kunnen informatie bevatten met:
  - a) namen van een of meerdere verdachten, slachtoffers en of getuigen;

- b) adressen van huizen of bedrijven;
  - c) kenteken of registratienummer van auto, boot, brommer/motor, etc.
3. Niet persoonsgerelateerde meldingen van signalen van mensenhandel en mensensmokkel kunnen onder andere zijn meldingen over verlaten bootjes, ongebruikelijke reisbewegingen, stapeltje kleding bij landingsplaats van boten, verdacht groepsgedrag.

#### **6. Het muteren**

1. De geautoriseerde medewerkers van KPCN en/of KMar muteren de aangeleverde meldingen van signalen van mensenhandel en mensensmokkel van de convenantpartijen in het register.
2. Hierbij worden de verschillende velden en tabbladen in het register zoveel als mogelijk ingevuld met de informatie uit het meldingsformulier.

#### **7. De vervolgstappen**

1. De geautoriseerde medewerkers van KPCN, KMar en OM analyseren de meldingen in het register.
2. Een vervolgstap kan direct al worden gezet indien een of meerdere meldingen hiertoe aanleiding geeft.
3. De geautoriseerde medewerkers wegen de meldingen en kwalificeren en beslissen of strafrechtelijke actie moet worden ondernomen en zo ja, welke actie en door wie.
4. De geautoriseerde medewerkers adviseren de andere convenantpartijen tot het initiëren van acties op basis van de meldingen.
5. De geautoriseerde medewerkers maken analyses van de meldingen in het register op basis van anonieme gegevensverwerking. Deze analyses kunnen bijvoorbeeld plaatsvinden in het kader van het opstellen van criminaliteitsbeeldanalyses.

#### **8. De uitgangspunten van gegevensverzameling en uitwisseling**

Aan de meldingen en vervolgstappen liggen de volgende uitgangspunten ten grondslag:

- a) de gegevens die in het kader van dit convenant worden uitgewisseld en verzameld hebben betrekking op mensenhandel en mensensmokkel.
- b) Convenantpartijen verstrekken uitsluitend gegevens voor zover die passen binnen de doelstellingen van het convenant.
- c) de gegevensverstrekking door de convenantpartijen is in overeenstemming met de eigen bevoegdheden en geschiedt uitsluitend voor zover daar op grond van de eigen bevoegdheden ruimte voor bestaat.
- d) KPCN, KMar en OM verstrekken gegevens zo veel als mogelijk geanonimiseerd aan de convenantpartijen. Uitsluitend indien dat voor het leveren van een bijdrage aan de doelstellingen van het convenant nodig is, worden gegevens in een tot personen herleidbare vorm verstrekt.

#### **9. Het bewaren en verwijderen van gegevens**

1. De persoonsgerelateerde en niet persoonsgerelateerde informatie die in het kader van dit convenant in het register is opgenomen wordt, behoudens andersluidende wettelijke verplichtingen, niet langer bewaard dan noodzakelijk is voor het doel of de doeleinden van de specifieke verstrekking, met een maximum van vijf jaar. De beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit zijn van toepassing.
2. Persoonsgerelateerde informatie wordt in beginsel niet geregistreerd in de registers van de verstreckende convenantpartij behoudens andersluidende wettelijke regeling.
3. Gegevens ten aanzien waarvan tot actie wordt besloten, worden overgedragen aan de betrokken convenantpartij(en) voor zover zij die gegevens voor de door hen te ondernemen actie nodig hebben. In het centrale bestand blijven uitsluitend de gegevens achter die nodig zijn om na te gaan of de afgesproken actie is ondernomen en de gegevens die nodig zijn voor het uitvoeren van analyses van de aard en de omvang van mensenhandel en mensensmokkel. De overige gegevens worden uit het centrale bestand verwijderd.
4. Gegevens en op basis daarvan gevormde dossiers ten aanzien waarvan wordt besloten geen actie te ondernemen, worden eveneens uit het centrale bestand verwijderd met uitzondering van de gegevens die nodig zijn voor het uitvoeren van analyses van de aard en de omvang van mensenhandel en mensensmokkel.
5. De in het centrale bestand achtergebleven gegevens worden in ieder geval uit het gegevensbestand dat in het kader van dit convenant wordt bijgehouden, verwijderd en vernietigd vijf jaar nadat het dossier is gesloten.
6. In uitzondering op lid 2 t/m 5 kunnen gegevens in geanonimiseerde, niet tot personen herleidbare vorm, voor statistische of wetenschappelijke doeleinden langer dan vijf jaar nadat het dossier is gesloten, worden bewaard. Deze gegevens worden als zodanig gemarkeerd of in een separaat (onderdeel van een) bestand opgenomen.
7. Als wordt besloten op een signaal of een op basis daarvan gevormd dossier geen actie te ondernemen, wordt het signaal en het op basis daarvan gevormde dossier uit het centrale bestand verwijderd met uitzondering van de gegevens die nodig zijn voor het uitvoeren van analyses van de aard en de omvang van mensenhandel en mensensmokkel.

#### **10. Rechten van belanghebbenden op kennisneming en verbetering**

1. KPCN deelt een belanghebbenden op diens verzoek binnen vier weken mede of en zo ja welke deze persoon betreffende persoonsgegevens in een register zijn opgenomen. Hij doet daarbij geen mededelingen in schriftelijke vorm.
2. De beheerder draagt zorg voor een deugdelijke vaststelling van de identiteit van de verzoeker.
3. Een mededeling blijft achterwege voor zover dit noodzakelijk is voor de goede uitvoering van de politietaak dan wel indien gewichtige belangen van derden daartoe noodzaken.

#### **11. Melden bij het Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES**

1. Op de uit dit convenant voortvloeiende gegevensverwerking(en) is de Wet bescherming persoonsgegevens van toepassing. KPCN zal als beheerder van het register melding maken van deze gegevensverwerking bij het Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES.
2. Indien de verstrekking van gegevens in het kader van dit convenant consequenties heeft voor eventuele reeds bestaande meldingen bij het Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES draagt iedere convenantpartij zelf de verantwoordelijkheid om die melding op correcte wijze aan te passen.

Noot van de Raad: Het convenant is ondertekend door vertegenwoordigers van het OLB, de IND CN, de KMar CN, het KPCN, SZW CN, het OM BES en de Voogdijraad.

## Colofon

Raad voor de rechtshandhaving

Kaya Industria 15 A | Kralendijk | Bonaire

[info@rrh-sxm.org](mailto:info@rrh-sxm.org)

[www.raadrechtshandhaving.com](http://www.raadrechtshandhaving.com)

December 2019