

Vergaderjaar 2023–2024

31 568

Staatkundig proces Nederlandse Antillen

28 638

Mensenhandel

Nr. 220

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 maart 2024

Hierbij zend ik uw Kamer het inspectierapport «Vreemdelingenbeleid en de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel in Caribisch Nederland» van de Raad voor de rechtshandhaving (hierna: de Raad). Het betreft een vervolgonderzoek van de aanbevelingen van de Raad uit de rapporten «Vreemdelingenbeleid (2017)» en «de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel (2019)». Ook zend ik u hierbij mijn reactie op het vervolgonderzoek en de aanbevelingen uit dit onderzoek van de Raad. De Raad heeft in dit rapport gekeken of er opvolging is gegeven aan de aanbevelingen uit de betreffende rapporten van 2017 en 2019.

Ik heb kennisgenomen van de bevindingen en ik dank de Raad voor het uitvoeren van het vervolgonderzoek en rapport. Ik ben de Raad ook dankbaar voor zijn aanbevelingen. Zoals de Raad in zijn rapport terecht stelt lopen er al verschillende trajecten in Caribisch Nederland om het vreemdelingentoezicht en aanpak van mensenhandel en mensensmokkel te versterken. Ik ben dan ook zeer verheugd dat de Raad heeft geconstateerd dat de meeste aanbevelingen met betrekking tot versterking van de vreemdelingenketen uit het rapport van 2017 zijn opgepakt dan wel volbracht. Echter, de Raad stelt terecht vast dat op sommige onderdelen nog nodige stappen ondernomen moeten worden om het gewenste resultaat te bereiken, in het bijzonder in de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel. Daarbij wil ik wel benadrukken dat door de COVID-pandemie in de periode 2020–2022 de activiteiten uit de kabinetsreacties op de rapporten van 2017 en 2019 niet of niet volledig konden worden uitgevoerd zoals bijvoorbeeld multidisciplinaire controles. Daarnaast zijn de overheidsdiensten in Caribisch Nederland, ook die betrokken zijn bij de uitvoering van het vreemdelingentoezicht en de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel, beperkt van omvang en hebben zij een beperkt absorptievermogen. De aanbevelingen van de Raad en mijn reactie hierop moeten in dat licht worden gezien.

Versterking van de vreemdelingenketen

In de kabinetsreactie op het rapport van 2017¹ over het vreemdelingentoezicht is aangegeven dat de aanbevelingen van de Raad om de vreemdelingenketen te versterken worden ondersteund. Zoals de Raad terecht constateert zijn in de afgelopen jaren verschillende maatregelen genomen om de uitvoeringsorganisaties in deze keten te versterken. Een belangrijke maatregel is de aanstelling van een vreemdelingenketencoördinator. Hiermee heeft de samenwerking in de vreemdelingenketen een impuls gekregen. De Raad stelt voor om in overleg met de vreemdelingenketen een functiebeschrijving en functiewaardering van de ketencoördinator vast te leggen. Daarbij moet rekening worden gehouden met de taken en verantwoordelijkheden van de partners in de vreemdelingenketen. Aan deze aanbeveling is reeds voldaan. Op basis van wensen van de ketenpartners zijn een profiel en functiewaardering uitgewerkt en deze zullen voor de zomer 2024 formeel worden vastgesteld.

Naast de aanstelling van een ketencoördinator is ingezet op het versterken van de informatiepositie van de organisaties in de vreemdelingenketen door het gebruik van een dashboard. De aanbeveling van de Raad om de doorontwikkeling van het dashboard als sturingsinstrument in 2024 gereed te hebben, toe te passen en het gebruik hiervan te monitoren, onderschrijf ik geheel. Op basis van dit instrument zullen de vreemdelingenketenpartners beter in staat zijn sturing te geven aan hun werkprocessen. Ook zal het bijdragen aan het optimaliseren van de samenwerking en informatie-uitwisseling binnen de vreemdelingenketen. Daarnaast is de samenwerking in de vreemdelingenketen verbeterd doordat de ketenpartners uit Nederland aansluiten bij het strategisch vreemdelingenketenoverleg. Hierdoor kunnen ketenoverstijgende vraagstukken met alle relevante stakeholders (beleid en uitvoering) direct in het overleg worden besproken en, waar nodig, gezamenlijk door verschillende ketenpartners worden opgepakt. Ook de inrichting van het operationeel overleg heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan het optimaliseren van de vreemdelingenketen in Caribisch Nederland. Door dit overleg worden operationele activiteiten op gecoördineerde en meer gestructureerde wijze in de werkprocessen van een of meerdere organisaties weggezet en uitgevoerd. In dat verband zijn onder andere het werkproces voor vrijwillig vertrek en uitzetten en het werkproces voor de multidisciplinaire maritieme hub ten behoeve van het tegengaan van overstay uitgewerkt. Ook zijn in dit overleg werkafspraken gemaakt inzake stagiaires uit Nederland.

Intensivering samenwerking tussen KMar en KPCN

De Raad stelt dat de intensivering van de operationele samenwerking tussen de KMar en Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN) in de uitvoering van het vreemdelingentoezicht in Caribisch Nederland nog niet heeft plaatsgevonden. In dat verband stelt de Raad voor dat KPCN, KMar en het ministerie afspraken maken of en zo ja, hoe het vreemdelingentoezicht in Caribisch Nederland geïntensiveerd kan worden. Daarnaast stelt de Raad dat beide organisaties daarbij voldoende toegerust moeten zijn om invulling te geven aan het vreemdelingentoezicht. Ik onderschrijf het standpunt dat optimalisering van het vreemdelingentoezicht in Caribisch Nederland nodig is en dat de diensten hiervoor ook de nodige capaciteit en middelen moeten hebben. Het KPCN is primair verantwoordelijk voor de uitvoering van het vreemdelingentoezicht. Daarbij is het van belang te constateren dat het vreemdelingentoezicht een integraal deel vormt van de taken van de basispolitiezorg (BPZ). KPCN heeft geen aparte afdeling

¹ Kamerstukken II 2017/2018, 31 568, nr. 195.

vreemdelingentoezicht zoals de politie in Europees Nederland deze kent. Wel heeft KPCN binnen de BPZ een klein team van drie medewerkers die meer specialistische kennis hebben op dit gebied. Daarnaast is KPCN voornemens om op korte termijn 2 of 3 taak-accenthouders vreemdelingentoezicht binnen de afdeling BPZ aan te wijzen om zo de aandacht voor deze taak verder te versterken.

In de afgelopen periode is een aantal maatregelen genomen om het vreemdelingentoezicht in Caribisch Nederland te verbeteren. Er is onder andere geïnvesteerd om de werkprocessen goed vast te leggen en beter in te richten, waaronder het proces met betrekking tot de meldplicht van vreemdelingen. Hoewel reeds ingezet wordt op investering in het KPCN, zal een extra investering in de capaciteit van KPCN bijdragen aan het versterken van het vreemdelingentoezicht in Caribisch Nederland. Op dit moment wordt door het ministerie bezien op welke wijze KPCN voor dit taakveld versterkt kan worden.

Verder zijn in de afgelopen jaren nadere operationele werkafspraken gemaakt tussen de KMar en de KPCN. De diensten zijn op sommige onderdelen meer samen gaan werken zoals op het terrein van de INTELL, terugkeer, het tegengaan van illegaal verblijf en de maritieme hub. Omdat deze werkafspraken niet allemaal op schrift staan, neem ik het advies van de Raad om de afspraken tussen de KMar en de KPCN vast te leggen over. De huidige schriftelijke (operationele) werkafspraken tussen de KMar en KPCN zullen hiertoe aangevuld worden. De inzet is om deze (werk)afspraken tijdens de jaarlijkse miniconferentie van de vreemdelingenketen in 2024 te bekrachtigen.

Integrale visie voor het migratiebeleid in Caribisch Nederland

Caribisch Nederland heeft een goed ontwikkeld, integraal, toekomstbestendig en gelijkwaardig migratiebeleid, maar vraagt vanwege de unieke kenmerken van ieder eiland tegelijkertijd toegespitst migratiebeleid dat rekening houdt met deze kenmerken. De evaluatie van de WTU BES en onderliggende regelgeving, en wensen van de uitvoering geven aanleiding tot ontwikkeling van een integrale meerjarige beleidsvisie. Conform de aanbeveling van de Raad is in nauwe afstemming met onder meer de openbare lichamen, ketenpartners en belangrijke lokale stakeholders een integrale beleidsvisie voor migratie uitgewerkt. De inzet is dat deze visie voor de zomer van 2024 definitief vastgesteld wordt.

De integrale visie geeft richting aan het migratiebeleid in Caribisch Nederland. Met deze visie wordt beoogd een solide en toekomstbestendig fundament te leggen aan de hand van een gezamenlijke integrale prioritering.

De volgende 6 beleidsdoelstellingen staan centraal in de integrale visie Caribisch Nederland 2035:

- Versterking en verbetering van grenstoezicht;
- Zorgvuldige en efficiënte afhandeling van toelatingsaanvragen;
- Solide asielprocedure conform internationale verplichtingen en wet- en regelgeving;
- Migratiebeleid dat duurzame (economische) ontwikkeling stimuleert en bevordert;
- Goed geregelde en met voldoende rechtswaarborgen omklede vreemdelingenbewaring;
- Goede en zorgvuldige organisatie en humane uitvoering van zelfstandige en gedwongen terugkeer van vertrekplichtigen.

Op hoofdlijnen kan ik aangeven dat onder meer de ambitie bestaat om met restrictieve toegang en versterkte grenscontrole als uitgangspunt meer te bewegen richting het Nederlands model waaronder informatiegestuurd optreden en multidisciplinaire samenwerking ten behoeve van de uitvoering van het grenstoezicht. Hierbij zal worden gekeken naar onder meer geautomatiseerde grenscontrolesystemen. Daarnaast zal worden ingezet op meer inter(ei)landelijke samenwerking.

Voor wat betreft het (restrictieve) toelatingsbeleid blijft het uitgangspunt dat toelating enkel zal plaatsvinden indien een lokaal belang wordt gediend waarbij sprake is van een bepaalde binding met het eiland of indien internationale verplichtingen daartoe nopen. Ook zal worden ingezet op de introductie van een versnelde procedure voor betrouwbare werkgevers met een toelatingsaanvraag voor prioritaire beroepsgroepen binnen prioritaire sectoren waar lokaal geen gekwalificeerde kracht kan worden gevonden. Met deze versnelde procedure wordt de toelating van individuen die bijdragen aan (de economie van) het eiland gefaciliteerd.

Ten aanzien van terugkeer is het uitgangspunt: Iedere vreemdeling² die onrechtmatig verblijft in Caribisch Nederland hoort zelfstandig terug te keren naar het land van herkomst. Indien vrijwillige terugkeer niet mogelijk is, zal worden bezien in welke mate ondersteuning in de terugkeer kan worden gestimuleerd³. Indien zelfstandige terugkeer niet mogelijk blijkt, of de vreemdeling niet meewerkt, zal een humane uitvoering van begeleiding dan wel gedwongen terugkeer aan de orde zijn. Binnen deze doelstelling is een goed geregelde en met voldoende rechtswaarborgen omklede vreemdelingenbewaring een relevant middel dat ter ondersteuning van (gedwongen) terugkeer kan worden ingezet.

Aanpak van mensenhandel en mensensmokkel

In de reactie op het rapport van 2019 is aangegeven dat de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel in Caribisch Nederland ook een prioriteit is. Om mensenhandel en mensensmokkel effectief te bestrijden is samenwerking tussen ketenpartners van cruciaal belang.

De Raad doet in zijn rapport van 2024 opnieuw een oproep om opvolging te geven aan de aanbevelingen uit het rapport van 2019. De Raad geeft aan dat het merendeel van de toegezegde maatregelen uit de kabinetsreactie van 2019 niet of niet geheel is uitgevoerd. Dit standpunt van de Raad onderschrijf ik ten dele.

In de afgelopen periode zijn maatregelen genomen om de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel te versterken.

Voor Caribisch Nederland is in de afgelopen jaren ingezet op multidisciplinaire controles in kwetsbare sectoren en verbeterde ondersteuning voor slachtoffers van mensenhandel. Daarnaast is geïnvesteerd in het vergroten van bewustwording bij professionals door middel van tweedaagse trainingen, de doelgroep zelf door informatiecampagnes in de landen van herkomst, als het algemene publiek via video- en radiocommercials en posters. Ook zijn er handboeken opgesteld voor de opvang en begeleiding van slachtoffers van mensenhandel. Het draaiboek mensenhandel wordt tevens op dit moment geactualiseerd.

Naar aanleiding van eerdere rapporten zijn ook stappen gezet in het verbeteren van de informatiepositie, onder andere door de invoering en operationalisering van het themaregister in Caribisch Nederland. Dit neemt niet weg dat verdere optimalisering van het gebruik van het themaregister mensenhandel en mensensmokkel nodig is. De aanbeve-

² Of Nederlanders, niet zijnde eilandskinderen.

³ Hierbij is mogelijke aanzuigende werking een aandachtspunt.

lingen van de Raad die zien op het themaregister mensensmokkel en mensenhandel worden ondersteund. KPCN is verantwoordelijk voor het gebruik en het vullen van het themaregister. Op grond van het Convenant themaregister mensenhandel en mensensmokkel Caribisch Nederland dienen ook de betrokken ketenpartners de informatie aan te leveren voor wat betreft signalen van deze fenomenen. De ketenpartners, waaronder de KMar en KPCN, hebben recentelijk meer prioriteit gegeven aan het vullen van het themaregister mensenhandel en mensensmokkel. In het rapport 2019 heeft de Raad reeds geadviseerd om de internationale en regionale informatiepositie, onder andere via het Recherche Samenwerkingsteam (RST), te versterken. In de kabinetsreactie van 2020 is het volgende aangegeven: «In het JVO van januari 2019 is de informatie coördinatie notitie vastgesteld. Hierin is afgesproken dat er een interinsulair informatieknooppunt bij het RST wordt ingericht. Dit informatieknooppunt draagt verder zorg voor een versterkte informatie coördinatie, waarbij het zicht op grensoverschrijdende criminaliteit waaronder schokkende criminaliteit verder in kaart wordt gebracht. Het team maakt overkoepelende data-analyses, waarbij ook internationale raakvlakken worden verwerkt. Via dit team wordt internationale informatie ontsloten, ook ten behoeve van gebruik door lokale partners». Op dit moment wordt er al gebruik gemaakt van dit informatieknooppunt en de informatieproducten om meer zicht te krijgen op de regionale situatie van onder andere mensensmokkel met name vanuit Venezuela richting de eilanden.

Voor wat betreft de aanbeveling om de bewustwording en kennis van mensenhandel bij de uitvoeringsorganisaties te vergroten kan worden opgemerkt dat er sinds vorig jaar ten tijde van het onderzoek van de Raad er reeds een intensivering heeft plaatsgevonden. Er zijn specifieke trainingen en workshops gegeven. Binnen de organisaties (o.a. IND, KMar en KPCN) zijn taakaccenthouders mensenhandel en mensensmokkel aangewezen. Daarnaast zijn rond de dag van mensenhandel (18 oktober) specifieke voorlichtingscampagnes gehouden. Deze intensivering zal ook in 2024 voortgezet worden. Met de ketenpartners Caribisch Nederland zal een extra impuls worden gegeven aan het trainen van professionals en het geven van voorlichtingscampagnes. Hiervoor heeft het ministerie extra financiële middelen gereserveerd.

Ten aanzien van de aanpak van mensensmokkel geldt het volgende. Ik onderschrijf het standpunt van de Raad dat het grenstoezicht een belangrijk instrument is in de aanpak van mensensmokkel. Op dit terrein is in de afgelopen jaren een aantal maatregelen genomen om mensensmokkel aan te pakken. Er is geïnvesteerd in versterking van de samenwerking met de landen binnen het Koninkrijk in het kader van de onderlinge regeling vreemdelingenketen. Daarnaast is de maritieme grensbewaking van Caribisch Nederland versterkt door de inrichting van de maritieme Hub en de aanschaf van een gezamenlijk vaartuig door KMar en KPCN voor de uitvoering van de maritieme controles. In dat verband zijn afspraken gemaakt over de integrale sturing op de maritieme patrouilles en de gewenste interventies. Het voorgaande neemt niet weg dat er nog intensiveringen wenselijk zijn. In de beleidsagenda van JenV is opgenomen dat op dit moment de nodige voorbereidingen worden getroffen om de capaciteit van de KMar ten behoeve van het grenstoezicht te versterken. In dat verband wordt gezocht naar de (financiële) mogelijkheden om in de capaciteitsbehoefte van de KMar te voorzien. Verder onderschrijf ik het standpunt van de Raad dat API een belangrijk instrument is om het grenstoezichtproces efficiënter en effectiever uit te voeren. De inzet van de KMar is dan ook dat net als alle grote luchtvaartmaatschappijen ook alle kleine luchtvaartmaatschappijen de

API-gegevens aanleveren aan de KMar. De voorbereidingen hiertoe zijn reeds door de KMar in gang gezet.

De Raad stelt dat er betere sturing en communicatie van het ministerie op en met uitvoeringsorganisaties plaatsvindt over wat precies van de uitvoeringsorganisaties wordt verwacht over hoe zij omgaan met het opvolgen van aanbevelingen en toezeggingen uit beleidsreacties op rapporten van de Raad. Er zijn binnen het ministerie al diverse sturingsmechanisme en overleggremia zoals het strategisch vreemdelingenketenoverleg, operationeel vreemdelingenketenoverleg en het Strategisch Overleg Justitie (SOJ) waarin deze vraagstukken en onderwerpen worden besproken. Ook is er door KPCN en vertegenwoordigers van de korpsbeheerder van KPCN gezamenlijk een overzicht van aanbevelingen en toezeggingen gemaakt waar door Korpsbeheerder en KPCN op wordt gestuurd. Daarnaast vinden er kwartaal gesprekken met de Raad plaats over dit onderwerp. Heldere en duidelijke communicatie tussen beleid en uitvoeringsorganisaties is essentieel voor een goede en zorgvuldige uitvoering, dit geldt niet alleen voor het opvolgen van de aanbevelingen of beleidsreacties op de rapporten van de Raad. Hiertoe is besloten om een matrix met de aanbevelingen structureel te agenderen bij het operationeel vreemdelingenketenoverleg, om de voortgang van de aanbevelingen te monitoren.

Voor wat betreft de aanbeveling op verbetering van de interne sturing door de korpsleiding binnen het KPCN, kan worden opgemerkt dat KPCN hier het afgelopen jaar met de korpsbeheerder nadrukkelijk in heeft geïnvesteerd. Zo wordt er naast de hiervoor genoemde overleggen ook intern KPCN maandelijks door de korpsleiding met alle afdelingshoofden over de opvolging van de aanbevelingen van de Raad gesproken.

Tot slot heeft de Raad verzocht om zes maanden na publicatie een rapport op te stellen over de voortgang van de nieuwe aanbevelingen van de Raad. Aan dit verzoek kan ik niet voldoen, omdat het algemeen uitgangspunt is dat een bewindspersoon niet rapporteert aan de Raad, maar aan het parlement. Daarnaast zal het een te grote administratieve belasting zijn voor de uitvoerende organisaties. Het is juist van belang dat maatregelen uit de (eerdere) kabinetsreacties worden uitgevoerd. De Raad acht dit ook van belang. Wel zal conform de nieuwe werkwijze van de Raad, de verantwoordelijke beleidsdirectie van het ministerie, na een half jaar een gesprek voeren met de Raad om hen te informeren over de stand van zaken van de aanbevelingen.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van der Burg