



**VERVOLGONDERZOEK NAAR DE OPVOLGING VAN DE
AANBEVELINGEN OVER DE AANPAK VAN
MENSENHANDEL EN MENSENSMOKKEL EN HET
PROSTITUTIEBELEID EN HANDHAVING IN SINT MAARTEN**

**VERVOLGONDERZOEK NAAR DE OPVOLGING VAN DE
AANBEVELINGEN OVER DE AANPAK VAN
MENSENHANDEL EN MENSENSMOKKEL EN HET
PROSTITUTIEBELEID EN HANDHAVING IN SINT MAARTEN**

Raad voor de rechtshandhaving
Maart 2024

Inhoudsopgave

Lijst met gebruikte afkortingen	6
Voorwoord	7
Samenvatting en aanbeveling	8
Samenvatting	8
Aanbevelingen	10
Summary and recommendation	13
Summary	13
Recommendations	15
1. Inleiding	18
1.1 Aanleiding	18
1.2 Onderzoeksvraag	18
1.3 Afbakening	18
1.4 Toetsingskader	18
1.5 Onderzoeksaanpak en -methode	20
1.6 Leeswijzer	20
2. Onderzoeksresultaten: stand van zaken aanbevelingen aanpak mensenhandel en mensensmokkel	21
2.1 Informatiepositie mensenhandel en mensensmokkel	21
2.1.1 Aanbevelingen 2019	21
2.1.2 Stand van zaken 2023	21
2.1.3 Beoordeling aanbevelingen 1a en 1b	27
2.2 Strategische visie en beleid mensenhandel en mensensmokkel en (operationele) samenwerking	28
2.2.1 Aanbeveling 2019 en reactiebrief 2022	28
2.2.2 Stand van zaken 2023	28
2.2.3 Beoordeling	31
2.3 Interministeriële taskforce en periodiek overleg	32
2.3.1 Aanbeveling 2019 en reactiebrief 2022	32
2.3.2 Stand van zaken 2023	33
2.3.3 Beoordeling	34
2.4 Verschijningsvormen in (integrale) aanpak	35
2.4.1 Aanbeveling 2019	35
2.4.2 Stand van zaken 2023	35
2.4.3 Beoordeling	36

2.5 Landelijk coördinator mensenhandel en mensensmokkel Sint Maarten.....	36
2.5.1 Aanbeveling 2019.....	36
2.5.2 Stand van zaken 2023.....	36
2.5.3 Beoordeling	37
2.6 National Reporting Bureau on Human Trafficking.....	38
2.6.1 Aanbeveling 2019.....	38
2.6.2 Stand van zaken 2023.....	38
2.6.3 Beoordeling	39
2.7 Regionale criminaliteitsbeeldanalyse en mensenhandel studie CARRIBEAN FORUM (CARIFORUM).....	39
2.7.1 Aanbeveling 2019.....	39
2.7.2 Stand van zaken 2023.....	39
2.7.3 Beoordeling	40
2.8 Uniformiteit en continuïteit operationele samenwerking.....	41
2.8.1 Aanbeveling 2019.....	41
2.8.2 Stand van zaken 2023.....	41
2.8.3 Beoordeling	41
2.9 Opvolging aanbevelingen Prostitutiebeleid en handhaving Sint Maarten	42
2.9.1 Aanbeveling 2019.....	42
2.9.2 Stand van zaken 2023.....	42
2.9.3 Beoordeling	43
3. Overkoepelend beeld en aanbeveling(en).....	44
3.1 Beantwoording centrale onderzoeksvraag en deelvragen.....	44
3.2 Aanbeveling.....	46
Bijlage 1 Opvolging aanbevelingen Prostitutiebeleid en handhaving Sint Maarten.....	49
Aanbeveling 9a Gesloten stelsel van wet- en regelgeving	49
Aanbeveling 2016 / 2019	49
Stand van zaken 2023.....	49
Beoordeling	49
Aanbeveling 9b Evaluatie beleid en handhaving	50
Aanbeveling 2016 / 2019	50
Stand van zaken 2023.....	50
Beoordeling	50
Aanbeveling 9c Ketensamenwerking en gezamenlijke verantwoordelijkheid.....	50
Aanbeveling 2016 / 2019	50
Stand van zaken 2023.....	51

Beoordeling	51
Aanbeveling 9d Effectieve controles, handhaving en opleidingen	51
Aanbeveling 2016 / 2019	51
Stand van zaken 2023.....	51
Beoordeling	52
Aanbeveling 9e Terugkoppeling en informatiedeling bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving.....	52
Aanbeveling 2016 / 2019	52
Stand van zaken 2023.....	52
Beoordeling	52
Aanbeveling 9f Adequate voorziening opvang slachtoffers.....	53
Aanbeveling 2016 / 2019 en reactiebrief 2022	53
Stand van zaken 2023.....	53
Beoordeling	54

Lijst met gebruikte afkortingen

<i>Afkorting</i>	<i>Betekenis</i>
CBA	Criminaliteitsbeeldanalyse
CMM Aruba	Coördinatiecentrum mensenhandel en mensensmokkel Aruba
ICSM	Intelligence Center Sint Maarten
IGD	Immigratie- en grensbewakingsdienst
IRC	Immigration Research Center
DIOC	Doorontwikkeling informatie organisaties Cariben
JVO	Justitieel Vierpartijen Overleg
KPSM	Korps Politie Sint Maarten
LCSM	Landelijk coördinator Sint Maarten
MvJ	Minister van Justitie
OM	Openbaar Ministerie
PHIOC	Platform Hoofden Informatie Organisatie Cariben
RST	Recherchesamenwerkingsteam
TEZVT	Toerisme economische zaken, vervoer en telecommunicatie
UMM	Unit mensenhandel en mensensmokkel
VSA	Volksgezondheid, Sociale ontwikkeling en Arbeid

Voorwoord

De Minister van Justitie verzocht¹ de Raad in 2023 een vervolgonderzoek in te stellen naar de stand van zaken ten aanzien van de opvolging van vijftien aanbevelingen uit 2019 van de Raad ter verbetering van de onderwerpen mensenhandel, mensensmokkel; en het prostitutiebeleid en handhaving. De Raad heeft dit verzoek ingewilligd.

De fenomenen mensenhandel en mensensmokkel zijn wereldwijde problemen. Het zijn ernstige misdrijven die verschillende kenmerken en verschijningsvormen kennen. Er zijn onder meer tal van internationale verdragen ter voorkoming en bestrijding hiervan gesloten. Ook het onderwerp prostitutie en uiteindelijk het beleid en handhaving daarvan is daaraan verbonden, onder meer door de verschijningsvorm seksuele uitbuiting. Dit onderzoek betreft De onderwerpen mensenhandel, mensensmokkel; en het prostitutiebeleid en handhaving.

De resultaten van deze inspectie tonen volgens de Raad de urgentie aan voor het urgent (her)prioriteren van de integrale aanpak van mensenhandel en mensensmokkel. Immers, slechts één van de negen aanbevelingen is opgevolgd. Voorts toont het de noodzaak aan voor het updaten van het prostitutiebeleid om vervolgens deze goed te kunnen handhaven. Geen van deze zes aanbevelingen is opgevolgd. Ook de Tier-3 status van Sint Maarten de afgelopen drie jaren benadrukt dit, wat bepaalde sancties met zich mee kan brengen. De Raad gaat ervan uit dat in ieder geval de minister van Justitie, maar ook collegaministers de noodzaak van prioritering inzien en op de kortst mogelijke termijn gepaste acties ondernemen, ook binnen de interministeriële samenwerking

Hoewel er op onderdelen zeker stappen worden gezet, bevinden deze zich volgens de Raad veelal nog in de beginfase van samenwerking. De concrete resultaten daarvan dienen nog afgewacht te worden. Ook hier benadrukt de Raad de onmisbare steun van de betrokken minister(s) voor de benodigde integrale aanpak van mensenhandel en mensensmokkel.

De Raad zal nadrukkelijk een vinger aan de pols houden bij de minister van Justitie over de (voortgang van de) opvolging van de aanbevelingen.

De Raad dankt de betrokken organisaties en personen voor hun inbreng. i. De Raad nodigt u uit de stand van zaken over de opvolging van de aanbevelingen in het rapport te lezen.

DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

Mr. E.R.A. Morillo, voorzitter

Mr. M.R. Clarinda, raadslid

Mr. M.I. Koelewijn, raadslid

¹ Artikel 21 Rijkswet Raad voor de Rechtshandhaving.

Samenvatting en aanbeveling

Samenvatting

De Raad voor de rechtshandhaving heeft onderzocht in hoeverre opvolging is gegeven aan de aanbevelingen over de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel en het prostitutiebeleid en handhaving daarvan. De centrale onderzoeksvraag voor dit inspectieonderzoek luidt als volgt: *In hoeverre is opvolging gegeven aan de aanbevelingen van de Raad over de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel en handhaving van het prostitutiebeleid (rapport 2019)?*

Opvolging aanbevelingen

De Raad bracht in 2019 een rapport uit over de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel en deed daarin negen aanbevelingen aan de minister van Justitie. De negende aanbeveling had betrekking op opvolging van de zes aanbevelingen die eerder (in 2016) waren gedaan in het kader van het prostitutiebeleid en de handhaving daarvan. De Raad bekeek daarom in 2023 de stand van zaken in de opvolging van in totaal vijftien aanbevelingen.

Overkoepelend beeld/beantwoording centrale onderzoeksvraag

Uit het onderzoek komen de volgende hoofdconclusies en overkoepelend beeld naar voren.

Hoofdconclusie 1: De aanpak van mensenhandel en mensensmokkel schiet (nog steeds) tekort.

Eén van de negen aanbevelingen is opgevolgd

De Raad concludeert dat slechts één van de negen aanbevelingen is opgevolgd. Het betreft aanbeveling drie over het oprichten van een taskforce en periodiek overleg. De Raad is van mening dat de taskforce een belangrijke spin in het web is in de benodigde interministeriële samenwerking in de integrale aanpak van mensenhandel en mensensmokkel. De Raad benadrukt dat bestuurlijke steun onmisbaar is in het succes daarvan.

Acht van de negen aanbevelingen niet opgevolgd

De Raad concludeert dat acht van de negen aanbevelingen niet zijn opgevolgd. Dit betekent dat het overgrote merendeel van de aanbevelingen niet is uitgevoerd. Het betreft de aanbevelingen over de nationale, interregionale en internationale informatiepositie (aanbeveling 1), een strategische visie en beleid (aanbeveling 2), de verschijningsvormen (aanbeveling 4) en de ondersteuning van landelijk coördinator (aanbeveling 5). Voorts betreft het de aanbevelingen over het *National Reporting Bureau* (aanbeveling 6), het regionaal Criminaliteitsbeeld (aanbeveling 7), operationele samenwerking (aanbeveling 8) en de opvolging van de aanbevelingen over prostitutiebeleid en handhaving (aanbeveling 9). Het *compliance percentage* is 11%.²

Beginfase

Hoewel er op onderdelen zeker stappen worden gezet, bevinden deze zich volgens de Raad veelal nog in de beginfase van samenwerking. De concrete resultaten daarvan dienen nog afgewacht te worden. Ook hier benadrukt de Raad de onmisbare steun van het bestuur voor de benodigde integrale aanpak van mensenhandel en mensensmokkel.

² Het compliance percentage als indicator wordt berekend door aan elke opgevolgde aanbeveling 1 punt, elke deels opgevolgde aanbeveling een ½ punt en aan een niet opgevolgde aanbeveling geen punten toe te kennen. Vervolgens wordt het aantal toegekende punten gedeeld door het totale aantal aanbevelingen en vermenigvuldigd met 100 om op het compliance percentage uit te komen.

Hoofdconclusie 2: Onvoldoende substantiële vooruitgang geboekt ten aanzien van het prostitutiebeleid en handhaving in Sint Maarten.

Geen van de aanbevelingen opgevolgd

Geen van de aanbevelingen over het prostitutiebeleid en de handhaving daarvan zijn opgevolgd. Het betreft de aanbevelingen over een gesloten stelsel van wet- en regelgeving (aanbeveling 9a), evaluatie van beleid (aanbeveling 9b), ketensamenwerking (aanbeveling 9c), effectieve controles (aanbeveling 9d), bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving (aanbeveling 9e) en adequate opvangvoorzieningen (aanbeveling 9f). Het *compliance percentage* is dan ook **0%**.

Zorgen Raad

De Raad uit zijn ernstige zorgen gezien er zeven jaar later geen substantiële vooruitgang is geboekt op dit onderwerp. De Raad herhaalt hier dat dit er niet alleen voor zorgt dat de dames in kwestie al jaren in een kwetsbare positie (zijn blijven) verkeren in de periode dat ze in Sint Maarten verblijven, maar dat het ook de deur open laat voor onaanvaardbare risico's voor delicten als seksuele uitbuiting. Het wordt tijd om er op de kortst mogelijke termijn te werken naar het sluiten van deze deur. Aangezien de onderwerpen mensenhandel, mensensmokkel en prostitutiebeleid raakvlakken hebben geldt ook hier dat steun van de betrokken minister(s) onontbeerlijk is in de aanpak van deze serieuze onderwerpen.

Ten slotte:

Prosecution, Protection, Prevention en Partnership

De aanpak van mensenhandel en mensensmokkel is op vier belangrijke pijlers gebaseerd, te weten: *Prosecution, Protection, Prevention* en *Partnership*. Deze 4P's vormen een raamwerk voor een effectieve integrale aanpak met behulp van barrièremodellen. Op basis van de stand van zaken in de opvolging van de aanbevelingen concludeert de Raad dat met name ontwikkeling is te zien in de 4^e P, zijnde *partnership*. Dit is een goede start, echter moet veel meer ontwikkeling nagestreefd worden om ook de andere drie pijlers goed in te richten en uit te voeren. Dat Sint Maarten al drie achtereenvolgende jaren een Tier-3 status heeft gekregen benadrukt de urgentie. Het is nu aan de betrokken minister(s) om de integrale aanpak van mensenhandel en mensensmokkel te prioriteren, de benodigde beslissingen te nemen en de betrokkenen zo goed als mogelijk te faciliteren in de gezamenlijke strijd hiertegen. Hierin past ook het onderwerp prostitutiebeleid en de handhaving daarvan.

Sturing opvolging aanbevelingen

De Raad is zich bewust van de veelheid aan aanbevelingen die er liggen ter opvolging, zo ook die in het kader van mensenhandel, mensensmokkel en het prostitutiebeleid en de handhaving daarvan. En dat gezien de personele, financiële en materiële middelen van het ministerie prioriteiten gesteld moeten worden, is onvermijdbaar. De Raad is echter wel van mening dat juist daarom ten behoeve van sturing en opvolging bijvoorbeeld een plan van aanpak opgesteld zou kunnen worden om de prioriteiten te bepalen, de benodigdheden in kaart te brengen en houvast te geven voor zaken zoals een realistisch tijdspad, actiehouders en financiering. Onder meer het formuleren van een reactie op de aangeboden rapporten zou bij de invulling daarvan kunnen helpen omdat daarin veelal onder meer de contouren van de beoogde richting en aanpak kunnen worden weergegeven. Voorts zou het volgens de Raad goed zijn als de minister van Justitie zes maanden na publicatie van een inspectierapport een rapportage opstelt over de concrete stand van zaken in de (voortgang van de) opvolging van de aanbevelingen. Ook het voorgaande kan

volgens de Raad bijdragen aan een betere sturing in en de monitoring van de opvolging van de aanbevelingen.

Aanbevelingen

Aanbevelingen

Gelet op de huidige stand van zaken formuleert de Raad twee nieuwe aanbevelingen over de informatiepositie en een nieuwe aanbeveling over het faciliteren van de *taskforce*. Daarnaast beveelt de Raad de minister aan om met prioriteit uitvoering te geven aan de aanbevelingen die nog niet zijn opgevolgd.

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

In de tabellen is de stand van zaken weergegeven. De Raad geeft in tabel 1 per onderwerp de status van de opvolging van de aanbeveling in 2023 weer en daar waar relevant, bij het desbetreffende onderwerp de nieuwe geformuleerde aanbevelingen weer (grijs gekleurd). In tabel 2 is de stand van zaken in 2019 en 2023 weergegeven voor de aanbevelingen over het prostitutiebeleid.

Tabel 1: Overzicht stand van zaken aanbevelingen mensenhandel en mensensmokkel

	Aanbevelingen rapport Aanpak mensenhandel en mensensmokkel	Stand van zaken 2023 reeds gedane aanbevelingen	Nieuwe aanbevelingen 2023
	Aan de Minister van Justitie		
Informatiepositie	1. a) Bevorder dat het Intelligence Center Sint Maarten in staat wordt gesteld om een deugdelijke informatiepositie op te bouwen op het gebied van mensenhandel en mensensmokkel.* b) Bevorder – in relatie tot het voorgaande – dat de landen gezamenlijk toewerken naar het opbouwen van een interregionale en internationale informatiepositie op het gebied van mensenhandel en mensensmokkel.*	Niet opgevolgd De Raad herhaalt zijn aanbeveling	-
Informatiepositie	c) Zorg voor een ketenbrede/integrale analyse geïnitieerd door het ICSM over de aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel in Sint Maarten. Bepaal daarvoor een reëel tijdspad.** d) Maak afspraken met het RST en andere relevante organisaties zoals het KPSM en ICSM of – en zo ja hoe – een interregionale en internationale informatiepositie op het terrein van mensenhandel en mensensmokkel opgebouwd kan worden.**	-	2 nieuwe aanbevelingen 2023
Strategische visie en beleid	2. Vergroot de bestuurlijke betrokkenheid door de ontwikkeling van een strategische visie en beleid ten aanzien van mensenhandel en mensensmokkel die de groeiende operationele samenwerking in Sint Maarten op dit gebied faciliteert, structureel borgt en verder brengt.	Niet opgevolgd De Raad herhaalt zijn aanbeveling	-
Taskforce & periodiek overleg	3(a). Vorm samen met de betrokken ministeries, organisaties en de landelijk coördinator van Sint Maarten een taskforce en een periodiek overleg dat de bestrijding en voorkoming van mensenhandel en	Opgevolgd	-

	mensensmokkel een nieuwe impuls geeft en waar gezamenlijk prioriteiten gesteld worden. Hierbij valt te denken aan: het opstellen van een gezamenlijke agenda met een beperkt aantal prioriteiten per jaar. Eén prioriteit welke op korte termijn te realiseren is, bijvoorbeeld een bewustwordingscampagne. En één wellicht meer omvangrijke prioriteit waarvoor in het betreffende jaar een aantal concrete stappen gerealiseerd kan worden, bijvoorbeeld de opvang en nazorg van slachtoffers. Stel per prioriteit een gezamenlijk plan van aanpak op (inclusief tijdpad, actiehouders en financiering) en monitor de voortgang in de taskforce/het periodiek overleg. Kijk hierbij nadrukkelijk hoe de rechtshandhaving, bestuur, hulpverlening, NGO's en de publieke en private sector elkaar kunnen versterken.		
Faciliteren taskforce	3b Neem het voortouw richting de betrokken ministers om de taskforce op ministerieel niveau te faciliteren in hetgeen nodig is en de daarbij benodigde beslissingen te nemen ten behoeve van de bestrijding en voorkoming van mensenhandel en mensensmokkel.	-	1 nieuwe aanbeveling 2023
Verschijningsvormen	4. Heb in de (integrale) aanpak van mensenhandel in Sint Maarten oog voor alle verschijningsvormen, waaronder criminele uitbuiting.	Niet opgevolgd De Raad herhaalt zijn aanbeveling	-
Ondersteuning LCSM	5. Voorzie in de ondersteuningsbehoefte van de landelijk coördinator in Sint Maarten, zodat deze uitvoering kan geven aan de in het MoU gemaakte afspraken.*	Niet opgevolgd De Raad herhaalt zijn aanbeveling	-
Inrichting NRB	6. Richt het National Reporting Bureau op Human Trafficking structureel in of borg de taken, zodat gedegen invulling gegeven wordt aan de meldpunt-, monitorings- en voorlichtingsfunctie. Stel bij de afweging en besluitvorming over de organisatorische inbedding van het NRB (of de functies), de visie op – en feitelijke taakuitoefening van het NRB voorop.	Niet opgevolgd De Raad herhaalt zijn aanbeveling	-
Onderzoeksresultaten	7. Volg (via de landelijk coördinator) het onderzoek voor de totstandkoming van de regionale CBA en de mensenhandel studie van CARIFORUM, bestudeer de onderzoeksresultaten en vertaal deze waar relevant door naar de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel in Sint Maarten.	Niet opgevolgd De Raad herhaalt zijn aanbeveling	-
Werkafspraken	8. Bevorder de uniformiteit en continuïteit in de operationele samenwerking, door ervoor te zorgen dat werkafspraken, bijvoorbeeld over momenten van opschaling en/of overdracht, worden vastgelegd en bekend zijn in het werkveld.	Niet opgevolgd De Raad herhaalt zijn aanbeveling	-
Opvolging aanbevelingen prostitutiebeleid	9. Geef opvolging aan de 6 aanbevelingen uit het rapport Prostitutiebeleid en handhaving in Sint Maarten (2016). <i>Zie volgende tabel aanbevelingen 9a tot en met 9f.</i>	Niet opgevolgd De Raad herhaalt zijn aanbeveling	-

* De Raad heeft in de rapporten van Caribisch Nederland en Curaçao (2019) een soortgelijke aanbeveling opgenomen.

** De Raad heeft in het vervolgonderzoek van Caribisch Nederland (2024) een soortgelijke aanbeveling opgenomen.

Tabel 2: Overzicht stand van zaken aanbevelingen prostitutiebeleid

	Aanbevelingen rapport prostitutiebeleid	Status 2019	Status 2023
	Aan de Minister van Justitie		
Gesloten stelsel wet- en regelgeving	9a. Draag zorg voor een gesloten stelsel van wet- en regelgeving ten behoeve van de rechtshandhaving.	Niet opgevolgd	Niet opgevolgd De Raad herhaalt zijn aanbeveling
Evaluatie beleid en handhaving	9b. Evalueer het beleid en de handhaving ervan, waar mogelijk in samenwerking met de andere betreffend bevoegde ministers. Doe suggesties voor aanpassingen, waar dat nodig of wenselijk is. Betrek daarbij alle relevante belangen.	Niet opgevolgd	Niet opgevolgd De Raad herhaalt zijn aanbeveling
Ketensamenwerking en verantwoordelijkheden	9c. Bevorder ketensamenwerking en een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de doelstellingen van het beleid.	Niet opgevolgd	Niet opgevolgd De Raad herhaalt zijn aanbeveling
Controles, handhaving & opleidingen	9d. Draag zorg voor effectieve controles en handhaaf de wetgeving en andere opgelegde regels strikt. Voorzie daarvoor mede in opleidingen voor inspecterend personeel voor het herkennen van misstanden.	Niet opgevolgd	Niet opgevolgd De Raad herhaalt zijn aanbeveling
Bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving	9e. Draag zorg voor een goede terugkoppeling en informatiedeling tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving.	Niet opgevolgd	Niet opgevolgd De Raad herhaalt zijn aanbeveling
Adequate voorzieningen	9f. Draag zorg voor adequate voorzieningen voor opvang van slachtoffers van mensenhandel, uitbuiting en gedwongen prostitutie.	Niet opgevolgd	Niet opgevolgd De Raad herhaalt zijn aanbeveling

Summary and recommendation

Summary

The Law Enforcement Council inspected the extent to which the recommendations on the approach to human trafficking and smuggling and the prostitution policy and its enforcement have been followed. The central question for this inspection is as follows: *To what extent has the Council's recommendations on the approach to human trafficking and human smuggling and the enforcement of the prostitution policy been followed (2019 report)?*

Follow-up of recommendations

In 2019, the Council published a report on the approach to human trafficking and smuggling, in which it made nine recommendations to the Minister of Justice. The ninth recommendation concerned the follow-up of the six recommendations previously made (in 2016) in the context of the prostitution policy and its enforcement. In 2023, the Council therefore reviewed the state of affairs in the follow-up of a total of fifteen recommendations.

Overarching analysis / answer to central question

The following main conclusions and overarching analysis follow from the inspection.

Main conclusion 1: The approach to human trafficking and human smuggling is (still) inadequate.

One of nine recommendations has been followed

The Council concludes that only one of the nine recommendations has been followed. It concerns recommendation three on the establishment of a taskforce and periodic consultations. The Council is of the opinion that the taskforce plays a key role in the interministerial cooperation needed in the integrated approach to human trafficking and human smuggling. The Council emphasizes that administrative support is indispensable in its success.

Eight of the nine recommendations not followed

The Council concludes that eight of the nine recommendations have not been followed. This means that the vast majority of recommendations have not been followed. These are the recommendations on the national, interregional and international information position (recommendation 1), a strategic vision and policy (recommendation 2), the forms of human trafficking and human smuggling (recommendation 4) and the support of the national coordinator (recommendation 5). It also concerns the recommendations on the National Reporting Bureau (recommendation 6), the regional crime picture (recommendation 7), operational cooperation (recommendation 8) and the follow-up of the recommendations on the prostitution policy and enforcement (recommendation 9). The compliance rate is **11%**.³

Initial phase

Although steps are certainly being taken in certain areas, according to the Council, these are often still in the early stages of cooperation. The concrete results of this remain to be seen. Once again, the Council emphasizes the involved minister(s) indispensable support for the necessary integrated approach to human trafficking and human smuggling.

³ The compliance percentage as an indicator is calculated by adding 1 point to each recommendation that has been followed, a 1/2 point to each recommendation that has been partially followed and no points are awarded if a recommendation has not been followed. Then, the number of points awarded is divided by the total number of recommendations and multiplied by 100 and results in the compliance percentage.

Main conclusion 2: Insufficient substantial progress has been made with regard to the prostitution policy and its enforcement in Sint Maarten.

None of the recommendations followed

None of the recommendations about the prostitution policy and its enforcement have been followed. This concerns the recommendations on a comprehensive, codified system of laws and regulations (recommendation 9a), policy evaluation (recommendation 9b), chain cooperation (recommendation 9c), effective controls (recommendation 9d), administrative and criminal enforcement (recommendation 9e) and adequate care facilities (recommendation 9f). The compliance percentage is therefore **0%**.

Council's concerns

The Council expresses serious concerns given that no substantial progress has been made on this subject in the seven years since the last report. The Council reiterates that this not only means that the women in question have been in a vulnerable position for years in the period that they were on Sint Maarten, but that it also leaves the door open to unacceptable risks of crimes such as sexual exploitation. It is time to work towards closing this door as quickly as possible. Since the topics of human trafficking, human smuggling and the prostitution policy have similarities, support from the involved minister(s) is indispensable in tackling these serious topics.

In conclusion

Prosecution, Protection, Prevention and Partnership

The approach to human trafficking and human smuggling is based on four main pillars, namely: Prosecution, Protection, Prevention and Partnership. These 4Ps form a framework for an effective integrated approach using so called barrier models. Based on the state of affairs in the follow-up of the recommendations, the Council concludes that development can be seen in particular in the 4th P, namely partnership. This is a good start, but much more development must be pursued to properly organize and implement the other three pillars. The fact that Sint Maarten has been ranked with a Tier-3 status for three consecutive years emphasizes the urgency. It is now up to the involved minister(s) to prioritize the integrated approach to human trafficking and human smuggling, make the necessary decisions and facilitate those involved as best as possible in this joint fight. This also includes the subject of prostitution policy and its enforcement.

Steering on the follow-up of recommendations

The Council is aware of the multitude of recommendations that need to be followed up, including those in the context of human trafficking, human smuggling and the prostitution policy and its enforcement. And the fact that priorities must be set given the ministry's human, financial and material resources is unavoidable. However, the Council is of the opinion that precisely for this reason, for the purpose of steering and follow-up, a plan of action could be drawn up to determine priorities, map out the requirements and provide guidance for matters such as a realistic timetable, key actors and financing. Among other things, formulating a response to the reports offered could help with the implementation of this because it can often outline the intended direction and approach. Furthermore, the Council believes it would be a good idea for the Minister of Justice to draw up a report six months after the publication of an inspection report on the specific state of affairs in the (progress of the) follow-up of the recommendations. In the Council's opinion, the foregoing can also contribute to better control and monitoring of the follow-up of the recommendations.

Recommendations

Recommendations

In view of the current state of affairs, the Council formulated two new recommendations about the subject information position. In addition, the Council recommends that the Minister prioritizes the implementation of the recommendations that have not yet been followed.

The Council also requests the Minister of Justice to draw up a report on the concrete state of affairs in the (progress of) the follow-up to the recommendations six months after publication of this inspection report. The tables below shows the state of affairs.

The tables show the state of affairs. In Table 3, the Council shows the status of the follow-up to the recommendations made in 2023 for each topic and, where relevant, the newly formulated recommendations for the relevant topic (colored grey). Table 4 shows the state of affairs in 2019 and 2023 for the recommendations regarding the prostitution policy.

Table 3: Overview of the state of affairs recommendations human trafficking and human smuggling

	Recommendations report Approach human trafficking and human smuggling	State of affairs 2023 recommendations already made	New recommendations 2023
	To the Minister of Justice		
Information position	1. a) Promote the ability of the Intelligence Center Sint Maarten to build a sound intelligence position in the field of human trafficking and human smuggling. * b) Promote that – in relation to the above – countries work together towards building an interregional and international intelligence position in the area of human trafficking and human smuggling *	Not followed The Council reiterates its recommendation	-
Information position	c) Provide a chain-wide/integral analysis initiated by the ICSM on the nature and extent of human trafficking and smuggling in Sint Maarten. Determine a realistic timeline for this.** d) Make agreements with the RST and other relevant organisations such as the KPSM and ICSM whether – and if so how – an interregional and international information position in the field of human trafficking and human smuggling can be built.**	-	2 new recommendations 2023
Strategic vision and policy	2. Expand administrative commitment by developing a strategic vision and policy on human trafficking and human smuggling that facilitates, structurally secures, and advances the growing operational cooperation in Sint Maarten in this regard.	Not followed The Council reiterates its recommendation	-
Task force & periodic consultations	3(a). Together with the ministries, organizations, and the national coordinator of Sint Maarten, establish a task force and regular consultations that will energize combating and preventing human trafficking and human smuggling and jointly set priorities. Consider the following: the drafting of a joint agenda that includes a limited number of priorities per year. One priority that can be realized in the short term, is, for example an awareness campaign. Another priority, perhaps a more	Followed	-

	comprehensive one, for which several concrete steps can be taken in any given year, is for example the accommodation and follow up care for victims. Formulate a joint plan of approach for each priority (including timetable, people responsible for acting and funding) and monitor progress in the task force/regular consultation. Specifically examine how law enforcement, government, aid providers, NGOs, and the public and private sectors can support each other.		
Facilitation of task force	3b Take the lead towards the relevant ministers to facilitate the task force at a ministerial level in what is needed and to take the necessary decisions for the purpose of combating and preventing human trafficking and -smuggling.	-	New recommendation 2023
Forms of human trafficking	4. Take all forms of human trafficking into account in the (integral) approach to combat and prevent these types of crime, including criminal exploitation.	Not followed The Council reiterates its recommendation	-
Support LCSM	5. Accommodate the support requirements of the National Coordinator in Sint Maarten, so that he can fulfill the agreements established in the MoU. *	Not followed The Council reiterates its recommendation	-
Organisation NRB	6. Organize the National Reporting Bureau on Human Trafficking in a structured manner or safeguard its tasks, so that the reporting, monitoring, and information functions are properly fulfilled. When considering and deciding on the way in which the NRB (or its functions) should be organized, prioritize the NRB's vision and the way its tasks are actually performed.	Not followed The Council reiterates its recommendation	-
Research results	7. Follow (via the national coordinator) the research for the establishment of the regional CBA and the CARIFORUM human trafficking study, review the research results and where relevant translate them into the approach on human trafficking and human smuggling in Sint Maarten.	Not followed The Council reiterates its recommendation	-
Working arrangements	8. Promote uniformity and continuity within operational cooperation by ensuring that working arrangements, for example on occasions when scaling up and/or transferring, are documented, and known to the profession.	Not followed The Council reiterates its recommendation	-
Follow-up of recommendations prostitution policy	9. Follow up on the 6 recommendations outlined in the report Prostitution policy and enforcement in Sint Maarten (2016). See the following table for recommendations 9a to 9f.	Not followed The Council reiterates its recommendation	-

* The Council has included a similar recommendation in the reports of the Caribbean Netherlands and Curaçao (2019).

** The Council has included a similar recommendation in the follow-up inspection of the Caribbean Netherlands (2024).

Table 4: Overview of the state of affairs recommendations prostitution policy

	Recommendations report prostitution policy	Status 2019	Status 2023
	To the Minister of Justice		
Closed system of laws and regulations	9a. Provide a complete overall system of laws and regulations for the purpose of law enforcement.	Not followed	Not followed The Council reiterates its recommendation
Evaluation policy and enforcement	9b. Evaluate the policy and its enforcement, where possible in cooperation with the other ministers concerned. Provide suggestions for adjustments where necessary or desirable. Involve all relevant interests.	Not followed	Not followed The Council reiterates its recommendation
Chain collaboration and responsibilities	9c. Promote working chain collaboration and joint responsibility for the objectives of the policy.	Not followed	Not followed The Council reiterates its recommendation
Controls, enforcement and training	9d. Prescribe effective controls and enforce the laws and other rules imposed strictly. Provide training for inspecting personnel to recognize abuses.	Not followed	Not followed The Council reiterates its recommendation
Administrative and criminal enforcement	9e. Take care of good feedback and sharing of information between the administrative and criminal enforcement.	Not followed	Not followed The Council reiterates its recommendation
Adequate facilities	9f. Take care of adequate facilities for the care of victims of trafficking, exploitation and forced prostitution.	Not followed	Not followed The Council reiterates its recommendation

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De Raad voor de rechtshandhaving (Raad) is belast met de algemene inspectie van de organisaties van de justitiële keten in Curaçao, in Sint Maarten en in Nederland voor wat betreft Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Ook is de Raad belast met de algemene inspectie van de justitiële samenwerking tussen de landen. Op grond van artikel 21, tweede lid, Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving kan de Raad op verzoek van de minister van Justitie (MvJ) een onderzoek verrichten.

Per brief van 22 mei 2023 verzocht de minister van Justitie de Raad om een reviewinspectie uit te voeren naar de opvolging van negen aanbevelingen uit het rapport over de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel.⁴ De negende aanbeveling heeft betrekking op de opvolging van de zes aanbevelingen uit het eerdere rapport van de Raad 'Prostitutiebeleid en handhaving in Sint Maarten' uit 2016.⁵ De Raad heeft dit verzoek ingewilligd.

1.2 Onderzoeksvraag

De hoofdvraag van dit vervolgonderzoek luidt als volgt:

In hoeverre is opvolging gegeven aan de aanbevelingen van de Raad over de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel en handhaving van het prostitutiebeleid (rapport 2019)?

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

- 1. Wat is de stand van zaken in de opvolging van de eerste acht aanbevelingen uit het rapport aanpak mensenhandel en mensensmokkel?*
- 2. Wat is de stand van zaken in de opvolging van de zes aanbevelingen uit het rapport over handhaving op het prostitutiebeleid in Sint Maarten (negende aanbeveling in het rapport aanpak mensenhandel en mensensmokkel)?*

1.3 Afbakening

De Raad beschrijft in dit rapport de stand van zaken over de opvolging van de aanbevelingen voor Sint Maarten gedaan in het kader van de rapporten aanpak mensenhandel en mensensmokkel (2019) en prostitutiebeleid en handhaving (2016; review 2019). De onderzoeksperiode is van 2019 tot en met medio 2023.

1.4 Toetsingskader

In dit vervolgonderzoek is de Raad nagegaan in hoeverre de MvJ opvolging heeft gegeven aan de aanbevelingen uit de eerdergenoemde rapporten. Daarmee vormen de aanbevelingen het toetsingskader. Het gaat hierbij om de volgende aanbevelingen:

⁴ De Raad werkt conform een jaarplan, waarin onder meer naast het inspecteren van in het jaarplan opgenomen onderwerpen ook het kunnen doen van onaangekondigde inspecties is opgenomen. Dit laatste biedt de Raad ruimte om indien nodig in te kunnen spelen op actuele onderwerpen die zich in het kalenderjaar voordoen. De Raad heeft deze ruimte in het jaarplan gebruikt om aan het verzoek van de minister te voldoen.

⁵ Op basis van de bevindingen en conclusies in het rapport aanpak mensenhandel en mensensmokkel uit 2019 beschouwde de Raad het onderzoek naar de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel tevens als een vervolgonderzoek naar de stand van zaken van de zes aanbevelingen gedaan in het rapport Prostitutiebeleid en handhaving in Sint Maarten. In 2019 bleek dat geen van de zes aanbevelingen waren opgevolgd. De Raad riep daarom de minister van Justitie op alsnog gevolg te geven aan de in 2016 gedane aanbevelingen. En daarbij de relevante bevindingen ten aanzien van mensenhandel uit dit inspectieonderzoek mee te nemen.

Tabel 5: Overzicht aanbevelingen aanpak mensenhandel en mensensmokkel

Aanbevelingen rapport Aanpak mensenhandel en mensensmokkel
Aan de Minister van Justitie
1. a) Bevorder dat het Intelligence Center Sint Maarten in staat wordt gesteld om een deugdelijke informatiepositie op te bouwen op het gebied van mensenhandel en mensensmokkel. * b) Bevorder – in relatie tot het voorgaande – dat de landen gezamenlijk toewerken naar het opbouwen van een interregionale en internationale informatiepositie op het gebied van mensenhandel en mensensmokkel. *
2. Vergroot de bestuurlijke betrokkenheid door de ontwikkeling van een strategische visie en beleid ten aanzien van mensenhandel en mensensmokkel die de groeiende operationele samenwerking in Sint Maarten op dit gebied faciliteert, structureel borgt en verder brengt.
3. Vorm samen met de betrokken ministeries, organisaties en de landelijk coördinator van Sint Maarten een taskforce en een periodiek overleg dat de bestrijding en voorkoming van mensenhandel en mensensmokkel een nieuwe impuls geeft en waar gezamenlijk prioriteiten gesteld worden. Hierbij valt te denken aan: het opstellen van een gezamenlijke agenda met een beperkt aantal prioriteiten per jaar. Één prioriteit welke op korte termijn te realiseren is, bijvoorbeeld een bewustwordingscampagne. En één wellicht meer omvangrijke prioriteit waarvoor in het betreffende jaar een aantal concrete stappen gerealiseerd kan worden, bijvoorbeeld de opvang en nazorg van slachtoffers. Stel per prioriteit een gezamenlijk plan van aanpak op (inclusief tijdspad, actiehouders en financiering) en monitor de voortgang in de taskforce/het periodiek overleg. Kijk hierbij nadrukkelijk hoe de rechtshandhaving, bestuur, hulpverlening, NGO's en de publieke en private sector elkaar kunnen versterken.
4. Heb in de (integrale) aanpak van mensenhandel in Sint Maarten oog voor alle verschijningsvormen, waaronder criminele uitbuiting.
5. Voorzie in de ondersteuningsbehoefte van de landelijk coördinator in Sint Maarten, zodat deze uitvoering kan geven aan de in het MoU gemaakte afspraken. *
6. Richt het National Reporting Bureau on Human Trafficking structureel in of borg de taken, zodat gedegen invulling gegeven wordt aan de meldpunt-, monitorings- en voorlichtingsfunctie. Stel bij de afweging en besluitvorming over de organisatorische inbedding van het NRB (of de functies), de visie op – en feitelijke taakuitoefening van het NRB voorop.
7. Volg (via de landelijk coördinator) het onderzoek voor de totstandkoming van de regionale CBA en de mensenhandel studie van CARIFORUM, bestudeer de onderzoeksresultaten en vertaal deze waar relevant door naar de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel in Sint Maarten.
8. Bevorder de uniformiteit en continuïteit in de operationele samenwerking, door ervoor te zorgen dat werkafspraken, bijvoorbeeld over momenten van opschaling en/of overdracht, worden vastgelegd en bekend zijn in het werkveld.
9. Geef opvolging aan de 6 aanbevelingen uit het rapport Prostitutiebeleid en handhaving in Sint Maarten (2016). <i>Zie volgende tabel aanbevelingen 9a tot en met 9f.</i>

* De Raad heeft in de rapporten van Caribisch Nederland en Curaçao een soortgelijke aanbeveling opgenomen.

Tabel 6: Overzicht aanbevelingen prostitutiebeleid

Aanbevelingen rapport prostitutiebeleid	Review 2019
Aan de Minister van Justitie	
9a. Draag zorg voor een gesloten stelsel van wet- en regelgeving ten behoeve van de rechtshandhaving.	Niet opgevolgd
9b. Evalueer het beleid en de handhaving ervan, waar mogelijk in samenwerking met de andere betreffend bevoegde ministers. Doe suggesties voor aanpassingen, waar dat nodig of wenselijk is. Betrek daarbij alle relevante belangen.	Niet opgevolgd
9c. Bevorder ketensamenwerking en een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de doelstellingen van het beleid.	Niet opgevolgd
9d. Draag zorg voor effectieve controles en handhaaf de wetgeving en andere opgelegde regels strikt. Voorzie daarvoor mede in opleidingen voor inspecterend personeel voor het herkennen van misstanden.	Niet opgevolgd
9e. Draag zorg voor een goede terugkoppeling en informatiedeling tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving.	Niet opgevolgd

1.5 Onderzoeksaanpak en -methode

Aan de hand van onder meer de eerdere rapporten heeft een oriëntatie plaatsgevonden die als basis heeft gediend voor het opgestelde plan van aanpak. De inspectie is aangevraagd met een schriftelijke vragenlijst welke is uitgezet bij het Ministerie van Justitie, het Openbaar Ministerie (OM), het Korps Politie Sint Maarten (KPSM), de immigratie- en grensbewakingsdienst (IGD) en het Recherchesamenwerkingsteam (RST) ⁶. Deze organisaties is verzocht de stand van zaken betreffende de opvolging van aanbevelingen vanuit het perspectief van de betreffende organisatie te beschrijven. Daarna zijn er (aanvullende) interviews gehouden met vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie, het KPSM, de IGD en de arbeidsinspectie.⁷

Vervolgens heeft de Raad de informatie geanalyseerd en het concept-rapport opgesteld. Dit concept-rapport is door de Raad in het kader van wederhoor aangeboden aan zowel het ministerie als de betrokken organisaties. Vervolgens heeft de Raad de wederhoor reacties verwerkt en het rapport vastgesteld.

1.6 Leeswijzer

Dit rapport is op de volgende wijze opgebouwd. Na het inleidende hoofdstuk 1 zijn in hoofdstuk 2 de onderzoeksresultaten en de beoordeling daarvan weergegeven. Hoofdstuk 3 bevat een overkoepelend beeld, de beantwoording van de hoofd- en deelvragen en de aanbevelingen. Voorts zijn in bijlage 1 de bevindingen en beoordeling van het onderwerp prostitutiebeleid opgenomen.

⁶ Voor wat betreft het RST kon in overleg met het RST gebruik worden gemaakt van de antwoorden van de door het RST ingevulde schriftelijke vragenlijst ten behoeve van het reviewonderzoek naar de aanpak van mensensmokkel en mensenhandel in Caribisch Nederland (2023).

⁷ De inspectie TEATT was ook benaderd voor een interview.

2. Onderzoeksresultaten: stand van zaken aanbevelingen aanpak mensenhandel en mensensmokkel

De Raad concludeerde in zijn rapport uit 2019 dat geen zicht bestaat op de aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel. Daarnaast benoemde de Raad verbeterpunten op onder andere het gebied van het formuleren en vaststellen van een strategische visie en beleid, de ondersteuning van de landelijk coördinator mensenhandel en de (door)ontwikkeling van het *National Reporting Bureau on Human Trafficking*. Voorts constateerde de Raad dat geen opvolging was gegeven aan de zes aanbevelingen geformuleerd in het rapport prostitutiebeleid en handhaving uit 2016. De Raad formuleerde daarom destijds in totaal negen aanbevelingen.

Reactiebrief 2022

De MvJ heeft na aanbieding van het rapport in 2019 geen reactie geformuleerd over de opvolging van de aanbevelingen in het rapport. Wel bood de minister in april 2022 een 24-pagina tellende brief genaamd '*Response report recommendations Law Enforcement Council*' aan de Staten van Sint Maarten aan.⁸ Daar waar relevant haalt de Raad in dit rapport deze 'reactiebrief 2022' aan. In het geval de Raad in een paragraaf niet verwijst naar de 'reactiebrief 2022' is dit omdat de minister in de brief niet op het onderwerp is ingegaan.

Hieronder beschrijft de Raad de stand van zaken in 2023 over de opvolging van de aanbevelingen en geeft zijn beoordeling daarover.

2.1 Informatiepositie mensenhandel en mensensmokkel

2.1.1 Aanbevelingen 2019

In 2019 formuleerde de Raad de volgende twee aanbevelingen:

Aanbeveling 1:

1a) Bevorder dat het Intelligence Center Sint Maarten in staat wordt gesteld om een deugdelijke informatiepositie op te bouwen op het gebied van mensenhandel en mensensmokkel.*

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

* De Raad heeft in de rapporten van Caribisch Nederland en Curaçao een soortgelijke aanbeveling opgenomen.

2.1.2 Stand van zaken 2023

De Raad gaat eerst in op de interregionale en internationale informatiepositie (*aanbeveling 1b*) over mensenhandel en mensensmokkel en gaat vervolgens in op de informatiepositie op dit terrein in Sint Maarten (*aanbeveling 1a*).

⁸ Minister of Justice, Letter about '*Recommendations of the Law Enforcement Council*', April 4th, 2022. Met de brief beoogde de minister een inhaalslag te maken in achterstallige reacties op de tot dan aangeboden rapporten van de Raad. Gelet op het feit dat de Raad veel en uiteenlopende aanbevelingen deed in zijn rapporten tot dan toe legt de minister in de brief uit dat niet elke aanbeveling afzonderlijk besproken is, maar dat de minister is ingegaan op diverse terugkerende thema's. Ook bespreekt de minister de recente ontwikkelingen en verwachte resultaten.

Bevindingen 2023

Aanbeveling 1b Interregionale en internationale informatiepositie⁹

Stuurgroep Informatie Coördinatie¹⁰

De Stuurgroep Informatie Coördinatie heeft strategische opgaven geformuleerd die door het Platform Hoofden Informatie Organisatie Cariben (PHIOC; een vorm van interinsulaire samenwerking door en met de lokale politiekorpsen) zijn uitwerkt in het 'plan doorontwikkeling informatieorganisaties Cariben' (DIOC). Het plan is vastgesteld in het JVO van juli 2021. Voor de periode van 2022 tot en met 2024 is 2,5 miljoen euro aan incidentele middelen ter beschikking gesteld door het ministerie van Justitie en Veiligheid voor de implementatie van het genoemde plan.¹¹

Vorming interinsulair samenwerkingsverband

Het RST en het KPSM geven beiden aan dat er al een aantal jaar toegewerkt wordt naar de vorming van een interinsulair samenwerkingsverband. Hiermee wordt informatiesamenwerking tussen de landen mogelijk gemaakt en daarmee de versterking van de informatiepositie, zowel lokaal als interinsulair. Doel is het faciliteren van een goed onderbouwde besluitvorming in de centrale en lokale stuurgroepen door ten eerste het faciliteren van interinsulaire informatie-uitwisseling. Alsook, ten tweede, het samenstellen van gezamenlijke meer complete criminaliteitsbeelden en informatieproducten over grensoverschrijdende, transnationale en de rechtsorde schokkende criminaliteit.

Het RST had eerst een coördinerende rol, maar dit is sinds 2022 veranderd in een meer faciliterende rol, aldus het KPSM. Het KPSM wijst erop dat het implementatieteam DIOC (plan) en het RST gezamenlijk vormgeven aan de interinsulaire samenwerking die zich in de ontwikkelfase bevindt. Het korps wijst er voorts op dat harmonisatie van juridische, organisatorische en technische aspecten essentieel is voor de inrichting en doorontwikkeling van de interinsulaire samenwerking. In 2022 is geïventariseerd wat de actuele behoeften en verwachtingen zijn van de landen. Daaruit blijkt dat de doorontwikkeling van de informatieorganisaties van de lokale korpsen een belangrijke voorwaarde is voor interinsulaire samenwerking.¹² Eind 2022 is een plan van aanpak gemaakt voor een testcase om te komen tot een werkwijze voor de gezamenlijke informatieverwerking. Dit plan bevindt zich ten tijde van het onderzoek van de Raad in de uitvoerende fase.¹³

⁹ De Raad heeft voor dit onderdeel gebruik gemaakt van de bevindingen in het rapport van de Raad (2023) genaamd 'Vreemdelingenbeleid en de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel in Caribisch Nederland. Een vervolgonderzoek naar de opvolging van de aanbevelingen uit de rapporten 'Vreemdelingenbeleid (2017)' en 'de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel (2019)'. Zie ook noot 3.

¹⁰ Naar aanleiding van de wens van het JVO in 2019 om een prominente positie van informatievergaring en -deling te bewerkstelligen is mede de projectgroep Informatie Coördinatie opgericht met als taak de informatie-uitwisseling binnen het Koninkrijk niet alleen te optimaliseren maar ook te structureren. De Projectgroep is inmiddels een stuurgroep geworden.

¹¹ Memo Korps Politie Sint Maarten t.b.v. vragen inspectie MHMS, 1 september 2023.

¹² De Raad gaf dit reeds aan in zijn inspectierapport uit 2019 (paragraaf 4.3)

¹³ Gelet op de vertrouwelijkheid kan en zal de Raad geen nadere informatie hierover verwerken in dit inspectierapport.

RST

De minister van Justitie en Veiligheid van Nederland geeft in zijn beleidsreactie¹⁴ bij het rapport over mensenhandel en mensensmokkel in Caribisch Nederland het volgende aan:

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

Deze reactie van de minister van Justitie en Veiligheid is ook van belang voor Sint Maarten, omdat in het protocol inzake gespecialiseerde recherchesamenwerking tussen de Koninkrijkslanden onder meer is afgesproken dat de recherchesamenwerking naast de beschikbaarheid van recherchevoorzieningen, capaciteit en expertise tevens de verbetering van de gezamenlijke verwerking van recherche-informatie omvat.¹⁵ De reactie van de desbetreffende minister geeft de stand van zaken en de gemaakte afspraken over het informatieknooppunt bij het RST weer.

Ten aanzien van mensenhandel en mensensmokkel zijn in Sint Maarten door het ministerie van Justitie met het RST geen separate afspraken gemaakt over het opbouwen van een interregionale en internationale informatiepositie. Het RST verzamelt signalen over vormen van criminaliteit die binnen haar taakstelling vallen. Die taakstelling wordt verwoord in het vierjarig beleidsplan.¹⁶ Mensenhandel en mensensmokkel maken daar deel van uit. Het RST geeft echter aan dat mensenhandel en mensensmokkel niet tot de strategische thema's behoord waar het RST actief informatie op heeft ingewonnen.¹⁷ Het RST heeft in de periode 2020 tot heden geen analyses en/of informatieproducten gemaakt over mensenhandel en mensensmokkel. Een ("eigen") interregionaal zicht op de aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel in het Caribisch gebied ontbreekt derhalve, aldus het RST.

Aanbeveling 1a Informatiepositie Intelligence Center Sint Maarten (ICSM)

Intelligence Center Sint Maarten (ICSM)

Informatieknooppunt

Het Intelligence Center Sint Maarten (ICSM) gebaseerd op een samenwerkingsovereenkomst functioneert sinds 2019 als een informatieknooppunt waar de aangewezen coördinatoren van de verschillende justitiële diensten en de Veiligheidsdienst Sint Maarten informatie inbrengen, delen en/of bevragen ten gunste van het onderwerp waar zij zich mee bezig houden. Onder

¹⁴ Pagina 2 van de Bijlage bij de beleidsreactie het inspectierapport 'Aanpak van mensenhandel en mensensmokkel' van de Raad voor de rechtshandhaving, 20 mei 2020, [Rijksoverheid.nl pdf \(overheid.nl\)](#)

¹⁵ Wijziging van het Protocol inzake gespecialiseerde recherchesamenwerking tussen de landen van het Koninkrijk Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland, Stc. 2019, 38964

¹⁶ Beleidsplan recherchesamenwerking in het Caribisch deel van het Koninkrijk 2020-2023.

¹⁷ Het RST geeft in de wederhoorreactie op het conceptrapport mensenhandel en mensensmokkel van Caribisch Nederland aan dat migratiecriminaliteit in 2024 wél tot de strategische thema's behoort waar actief informatie op zal worden ingewonnen.

meer data van afgesloten onderzoeken worden gedeeld en beschikbaar gesteld voor de aangesloten instanties. Ook is er een werkplek bij het KPSM ingericht voor de leden van het ICSM om informatie te zoeken dan wel te veredelen voor hun lopende onderzoeken. In mei 2023 is de immigratie- en grensbewakingsdienst (IGD) toegetreden tot het ICSM en de samenwerking wordt thans verder ontwikkeld. Voorts is er naast de samenwerking binnen het ICSM de laatste 1,5 jaar gewerkt aan de ontwikkeling van kennis door deelname van de leden van het ICSM aan meerdere opleidingen.¹⁸ Het ICSM komt elk kwartaal bijeen en de leden bespreken dan onder meer de werkzaamheden en eventuele knelpunten. Het is ook de bedoeling dat het ICSM zich in de nabije toekomst gaat richten op een gezamenlijk onderwerp.

Opbouw informatiepositie

Uit het onderzoek komt verder naar voren dat het ICSM zich in de afgelopen jaren heeft beziggehouden met het opbouwen van de informatiepositie in het algemeen. Echter had dit niet specifiek en doelgericht betrekking op het opbouwen van een informatiepositie over mensenhandel en mensensmokkel. Dit is ook niet gestimuleerd dan wel bevorderd vanuit de minister dan wel het ministerie van Justitie. Van sturing op dit onderwerp was geen sprake. Wel is er binnen het ICSM gevraagd en ongevraagd informatie (trends) gedeeld met verschillende leden die raakvlakken hebben met mensensmokkel. Dit betrof onder meer routes, aanlandplekken, nationaliteiten en verdachten. Voorts kan er in specifieke mensenhandel of -smokkel zaken een beroep worden gedaan op het ICSM. En dit gebeurt volgens geïnterviewden ook. Zo is de UMM een mensensmokkelzaak gestart naar aanleiding van een door het ICSM verstrekt proces-verbaal.

Justitiële versus administratieve ondersteuning

Nu de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel zowel een bestuurlijke (administratieve) als repressieve kant kent is in de ondersteuning voorzien aan de justitiële/repressieve kant door het ICSM. Echter is er geen soortgelijke ondersteuning voor de administratieve kant, zo merkt een geïnterviewde op. De politie / intelligence informatie is er niet op ingericht om deze direct beschikbaar te (kunnen) maken – aan bijvoorbeeld de landelijk coördinator mensenhandel en mensensmokkel voor Sint Maarten (LCSM) – voor het realiseren van administratieve resultaten. Er moet nog aan gewerkt worden om dit beter op elkaar te laten aansluiten.

Informatiepositie mensenhandel en mensensmokkel door andere lokale diensten

Immigration Research Center

Op grond van de Onderlinge regeling versterking grenstoezicht heeft de IGD met ondersteuning van de Koninklijke Marechaussee het informatieonderdeel *Immigration Research Center* (IRC) opgericht. Hier wordt zowel operationele als open informatie verzameld. De LCSM¹⁹ is tevens de projectleider voor de verdere inrichting van het informatiemanagement en de intelligence capaciteit van de IGD en belast met het verder uitwerken van het plan daarvoor. Het IRC bestaat uit een coördinator als hoofd en twee IGD medewerkers. De coördinator neemt tevens namens de IGD deel aan het ICSM. Het IRC

¹⁸ De gegeven opleidingen waren BIOC Basis Intelligence Oriëntatie Cursus; BOA Basis Opleiding Analisten; Dreigingsinschatting / Maatregelenadviseur; en BOI Basis Opleiding Intelligence. Op de to-do-list staan nog: trainingen via het platform Interpol en koppelingen van databases en tools beschikbaar gesteld door Interpol. KPSM memo '2023 antwoorden KPSM vragen inspectie MHMS' 1 september 2023.

¹⁹ De taken van de LCSM staan in het Memorandum van Understanding van samenwerking ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel gesloten tussen Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland.

bevindt zich nog in de opstartfase. De IGD wil graag informatie gestuurd werken en is zich ervan bewust dat daarvoor een goed en betrouwbaar ingerichte interne administratie nodig is. De IGD zet daarom thans in op het op orde en actueel krijgen van het administratieve deel van de handhaving. De projectleider ziet ook een rol voor het IRC bij de bestuurlijke (administratieve) aanpak van mensenhandel.

Protocol grenstoezicht

In artikel 7, eerste lid, van het *'Het protocol inzake de versterking grenstoezicht in de Caribische Landen'* (protocol grenstoezicht) kan gelezen worden dat de landen de wens uitspreken om intensief te willen samenwerken op het gebied van de bestrijding van transnationaal georganiseerde en ondermijnende grensoverschrijdende criminaliteit en de verbetering van het grenstoezicht op de luchthavens en aan de maritieme grenzen. De samenwerking omvat volgens het tweede lid specifiek onder meer het tegengaan van illegale migratie en migratiecriminaliteit (mensenhandel, mensensmokkel). Voorts is in hetzelfde artikel onder meer aangegeven dat de samenwerking specifiek *'het versterken van de informatiepositie en informatie-uitwisseling waarmee gericht toezicht kan worden uitgeoefend'* omvat.²⁰

Intelligence center border

In 2021 is er (mede op basis van het eerdere plan van 2018) door de desbetreffende justitiële organisaties conform het protocol een plan van aanpak opgesteld en dit is ook goedgekeurd.²¹ De LCSM geeft aan dat in het plan ook de oprichting van een *Intelligence Center Border (ICB)* is opgenomen. De oprichting van het ICB heeft nog niet plaatsgevonden. Het KPSM geeft voorts aan dat in de werkgroep plan van aanpak wordt gezien hoe het ICSM een bijdrage zou kunnen leveren aan de doelstelling *'versterken van de informatiepositie en informatie-uitwisseling'* opgenomen in het plan van aanpak grenstoezicht.

Aard en omvang mensenhandel en mensensmokkel in de praktijk

Zicht aard en omvang

Op basis van de interviews komt naar voren dat er slechts beperkt zicht is op de aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel in Sint Maarten, maar er zijn wel trends zichtbaar. Het huidige beeld is met name gebaseerd op de werkzaamheden en ervaringen tot nu toe, de beschikbare operationele en vertrouwelijke informatie en indicaties uit het werkveld, zo vertellen vrijwel alle geïnterviewden.

De aanpak van mensenhandel is veel complexer dan mensensmokkel en daarom ook meer afhankelijk van het kunnen identificeren, het verkrijgen van signalen en het verdelen van informatie. Mensenhandel vindt ook vaak plaats bij personen zonder legaal verblijf, omdat deze personen zich veelal in een kwetsbare situatie bevinden, aldus het OM.

Mensenhandel

Voor wat betreft zicht op de aard en omvang van mensenhandel geven diverse geïnterviewden aan dat met name informele signalen en risico's bekend zijn bij de opsporingsdiensten dat er mogelijk sprake is van mensenhandel op diverse gebieden in Sint Maarten zoals in de *'adult entertainment industrie'*, het arbeidsdomein (bouw en horeca) of in

²⁰ [wetten.nl - Regeling - Protocol inzake de Versterking grenstoezicht in de Caribische landen van het Koninkrijk van 05-02-2021 - BWBR0045143 \(overheid.nl\)](#)

²¹ Minister of Justice, Letter about *'Recommendations of the Law Enforcement Council'*, April 4th, 2022

het geval van kwetsbare groepen in de meer informele sector zoals de ‘*domestic workers*’. Echter bereiken de signalen over mensenhandel de politie en het OM onvoldoende. Er zijn geen strafrechtelijke onderzoeken gaande. Een lokaal zicht op de aard en omvang van mensenhandel ontbreekt, zo geven de geïnterviewden aan.

Door samenwerking, overleg en uitwisseling van informatie trachten de opsporingsdiensten en andere stakeholders beter zicht te krijgen op de aard en omvang van mensenhandel. De interministeriële taskforce (zie [aanbeveling 2.3](#)) wordt als voorbeeld aangehaald. De Unit mensenhandel en mensensmokkel (UMM) wijst voorts op de intentie om zich in de nabije toekomst meer te gaan richten op de opsporing van mensenhandel (zie ook hierna onder *mensensmokkel*). Dit ook mede vanwege de huidige Tier-3 status van Sint Maarten. Na afronding van het thans lopende onderzoek naar mensensmokkel door de UMM, zal het OM en de UMM een concrete mensenhandel zaak prioriteren. Het tekort aan capaciteit en de waa van de dag zal wel van invloed blijven op de uitvoering daarvan, aldus het UMM.

Mensensmokkel

Geïnterviewden geven voorts aan dat de huidige onderzochte signalen en de paar gedraaide zaken uitsluitend zien op mensensmokkel. De UMM geeft aan via de Kustwacht de meeste informatie te ontvangen over mensensmokkel. Een belangrijke trend is momenteel de legale binnenkomst in Sint Maarten en vervolgens smokkel van mensen (onder meer Haïtiaanse, Dominicaanse, Colombiaanse, Chinese en Indiase mensen) voornamelijk via het water – via zowel de Nederlandse als Franse kant – naar met name de *United States Virgin Islands* en de *British Virgin Islands*. Sint Maarten speelt nog immer een belangrijke rol als transiteland en is dus niet de eindbestemming. Echter een goed lokaal zicht op de aard en omvang van mensensmokkel ontbreekt, aldus komt uit de interviews naar voren.

Als er sprake is van informatie-uitwisseling in het kader van de samenwerking met andere (ei)landen dan betreft dit operationele/tactische informatie op het gebied van mensensmokkel. Het UMM geeft aan dat het KPSM op diverse gebieden samenwerkt met de *Police Aux Frontières*, echter wegens capaciteitstekorten kan zij bijvoorbeeld niet optreden als (smokkel)vaartuigen het eiland aan de Franse kant verlaten. Het Frans-Nederlands verdrag over personencontrole bewerkstelligt samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de twee landen. Echter ziet het niet op de maritieme grensbewaking, wat de effectiviteit van de aanpak van mensensmokkel mede hindert. In wederhoor is aangegeven dat momenteel onderhandelingen lopen tussen de besluitvormers van beide kanten om dit onderwerp beter te regelen. Voorts is er ook sprake van contrasurveillance van mensensmokkelaars. Het OM geeft aan mensenhandel en mensensmokkel te blijven bestrijden en stimuleert de prioritering hiervan bij ketenpartners.

Mogelijke oplossingen

Een van de geïnterviewden geeft aan dat de multidisciplinaire controles (zie ook [aanbeveling 2.3](#)) kunnen bijdragen aan de verbetering van de informatieverzameling en -deling met de politie en het OM alsmede met andere ministeries. Op deze manier kan vanuit verschillende disciplines de ernstige ongewenstheid en gevolgen van mensenhandel worden gecommuniceerd richting bedrijven en personen. Voorts wordt een (*social*) mediacampagne, een *hotline*, voorlichting en het creëren van algemene bewustwording in de maatschappij voor dit thema door verschillende geïnterviewden als mogelijke oplossingen aangedragen om meer aandacht op de problematiek te vestigen en aldus meer zicht erop te verkrijgen.

2.1.3 Beoordeling aanbevelingen 1a en 1b

Stand van zaken informatiepositie

De Raad constateert dat de aanbevelingen over het bevorderen van het opbouwen van een interregionale en internationale informatiepositie en het opbouwen van een deugdelijke informatiepositie op specifiek het gebied van mensenhandel en mensensmokkel niet zijn opgevolgd. Een lokaal, interregionaal en internationaal beeld over de aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel ontbreekt tot op heden. Evenwel constateert de Raad dat door onder meer het RST en de PHIOC de nodige stappen zijn gezet om de interinsulaire samenwerking te intensiveren. Dit heeft bijvoorbeeld in 2022 geleid tot een plan van aanpak om te komen tot gezamenlijke informatieverwerking. Concrete resultaten daarvan moeten worden afgewacht.

En hoewel het ICSM heeft ingezet op verbetering van zijn informatiepositie in het algemeen, is dit niet gebeurd voor mensenhandel en mensensmokkel specifiek. De minister dan wel het ministerie had dit kunnen bevorderen door te prioriteren en te faciliteren in de benodigdheden voor het opbouwen van een informatiepositie over mensenhandel en mensensmokkel door het ICSM. De Raad geeft als suggestie aan het ICSM mee om bij de keuze van het idee om een gezamenlijk onderwerp te kiezen voor 2024 het onderwerp mensenhandel en mensensmokkel te overwegen. Op deze wijze kunnen volgens de Raad 'twee vliegen in een klap geslagen' worden.

Kansen en aandachtspunten

Voorts ziet de Raad met de beoogde oprichting van het IRC en ICB kansen om een beter zicht op de aard en omvang alsook een betere informatiepositie te verkrijgen. Echter merkt de Raad ook op dat ervoor gewaakt moet worden dat een ongecoördineerde veelheid aan informatie 'centers' juist kan leiden tot inefficiënt gebruik van beperkte (financiële en personele) capaciteit en versnippering van de informatie in het algemeen. De Raad ziet daarom nog immer een integrale rol weggelegd voor het ICSM. Het ICSM is het informatieknooppunt om het beoogde doel te bereiken, zijnde een integraal en ketenbreed zicht op de aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel.

Rol minister

De Raad is op basis van het voorgaande van oordeel dat de minister meer concreet moet bevorderen dat de landen gezamenlijk toewerken naar het opbouwen van een interregionale en internationale informatiepositie op het gebied van mensenhandel en mensensmokkel. Alsook dat de minister moet bevorderen dat met name het ICSM beter in staat wordt gesteld om een deugdelijke informatiepositie op te bouwen op specifiek het gebied van mensenhandel en mensensmokkel.

Nieuwe aanbevelingen

Opvolging van de reeds gedane aanbevelingen op de kortst mogelijke termijn is daarom nodig. Hiervoor is ook sturing op de uitvoering vanuit de minister dan wel het ministerie van Justitie noodzakelijk door middel van het maken van afspraken, beschikbaarstelling van de benodigdheden en een haalbaar tijdspad. Dit kan de minister volgens de Raad onder meer doen door met het RST en andere relevante organisaties zoals het KPSM concrete afspraken te maken of en hoe een lokale, interregionale en internationale informatiepositie op de beide terreinen opgebouwd kan worden. Alsook door te zorgen voor een integrale analyse over de aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel in Sint Maarten. De wijze van organisatie, doorontwikkeling, coördinatie en professionalisering van de informatieorganisaties van de verschillende relevante organisaties is echter wel randvoorwaardelijk.

Aanbeveling 1a en 1b zijn **niet opgevolgd**: lokale, interregionale en internationale informatiepositie mensenhandel en mensensmokkel ontbreekt.

De Raad is onder meer van oordeel dat de minister:

- meer concreet moet bevorderen dat de landen gezamenlijk toewerken naar het opbouwen van een interregionale en internationale informatiepositie op het gebied van mensenhandel en mensensmokkel.
- moet bevorderen dat met name het ICSM beter in staat wordt gesteld om een deugdelijke informatiepositie op te bouwen op specifiek het gebied van mensenhandel en mensensmokkel.

De Raad herhaalt zijn reeds gedane aanbevelingen en formuleert twee nieuwe aanbevelingen.

2.2 Strategische visie en beleid mensenhandel en mensensmokkel en (operationele) samenwerking

2.2.1 Aanbeveling 2019 en reactiebrief 2022

In 2019 formuleerde de Raad de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 2: Vergroot de bestuurlijke betrokkenheid door de ontwikkeling van een strategische visie en beleid ten aanzien van mensenhandel en mensensmokkel die de groeiende operationele samenwerking in Sint Maarten op dit gebied faciliteert, structureel borgt en verder brengt.

De minister geeft in de reactiebrief 2022 op pagina 8 het volgende weer over interministeriële samenwerking:

'The departments within the Ministry of Justice exist of work processes that are often linked to work processes or responsibilities of other ministries. Cooperation between the different ministries is imperative for functioning efficiently and effectively.'

Joint controls

A very recent example of inter-ministerial collaboration and bundling forces in the interest of the country St. Maarten regards the controls of the multidisciplinary teams. (...)

De minister geeft het doel van en een aantal voorbeelden van de gehouden controles. En geeft aan dat het de bedoeling is de gezamenlijke controles voort te zetten in het kader van *compliance*.

2.2.2 Stand van zaken 2023

Bevindingen 2023

Strategische visie en beleid

Strategische visie en beleid

De afdeling justitiële zaken van het ministerie is niet zelf bezig met de ontwikkeling van een strategische visie en bijbehorend beleid. De afdeling geeft aan dat dit momenteel niet nodig is, omdat zowel de projectgroep bestuurlijke aanpak ondermijning (zie hierna) als de taskforce mensenhandel en mensensmokkel (zie [aanbeveling 3](#)) zich hiermee bezighouden. In het geval er bijvoorbeeld wetgeving moet worden opgesteld of wetgeving of beleid getoetst of aangevuld moet worden dan kan een beroep op het ministerie gedaan worden, aldus het ministerie. Het OM geeft aan dat met name de overheid aan zet is om een strategische visie en bijbehorend beleid op te stellen voor dit onderwerp, maar dat het OM altijd bereid is om

mee te denken en dit ook doet. Hiertoe zit het regelmatig met de LCSM en andere organisaties aan tafel.

Beleidsplan overheid

De LCSM is naar aanleiding van een aanbeveling van de US Department of State aan de overheid van Sint Maarten bezig om in samenwerking met het ministerie van Justitie het 'National Action Plan on Human Trafficking and Human Smuggling' op te stellen. Het OM overlegt regelmatig met de LCSM en heeft hierin een adviserende rol. Het document verkeerde ten tijde van de inspectie in concept. Echter geeft de LCSM in wederhoor aan dat het plan thans gereed is en het formele adviestraject (DIV16579) in gang is gezet voor goedkeuring. Het document is bij JZ&W ter beoordeling. Als dat afgerond is, is de volgende stap een beslissing door de ministerraad. Als doel wordt in het document omschreven:

'To prepare and submit a comprehensive and strategic policy that underpins the national action plan for how the Government of Sint Maarten intends to execute its approach for combatting Human Trafficking and Human Smuggling across the paradigms of Protection, Prevention, Prosecution, and Partnership.'

(Operationele) samenwerking

Naast het ontwikkelen van een strategische visie en beleid is er een aantal noemenswaardige ontwikkelingen op het gebied van de bestuurlijke aanpak ondermijning, de operationele samenwerking tussen ministeries en gezamenlijke opleidingen die relevant is voor de genoemde visie en het beleid. Daarnaast is ook de beoordeling van de *U.S. Department of State* over de bestrijding van mensenhandel door Sint Maarten ook van belang om in de overwegingen over een strategische visie en beleid mee te nemen.

Bestuurlijke aanpak ondermijning

Projectgroep bestuurlijke aanpak ondermijning

Vanuit het JVO is enkele jaren geleden besloten om een projectgroep bestuurlijke aanpak ondermijning in te stellen waarin de landen zijn vertegenwoordigd. De bedoeling is dat de projectgroep faciliteert bij het opstellen van een probleemanalyse, een inventarisatie maakt van bestaande initiatieven in en wensen van de landen en plannen van aanpak op te stellen. In 2022 zijn er drie landenrapporten bestuurlijke aanpak opgesteld voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten. De rapporten dienden weer als basis voor het opstellen van de landelijke plannen van aanpak. Nederland stelt vanaf 2022 jaarlijks in totaal 1 miljoen euro beschikbaar voor de bestuurlijke aanpak van ondermijning in Curaçao, Aruba en Sint Maarten. Met de gelden kunnen uitsluitend geaccordeerde initiatieven van de werkgroep bestuurlijke aanpak ondermijning voor de deelnemende landen gefinancierd worden. Indien akkoord worden de gelden gestort op de bankrekening van het criminaliteitsbestrijdingsfonds en dient vervolgens de adviesprocedure gevolgd te worden om betalingen te kunnen verrichten. Het 'protocol inzake de bestuurlijke aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit in de Caribische landen van het Koninkrijk' is in 2023 door alle landen ondertekend.²²

Focus in Sint Maarten

Aan de projectgroep namen eerst twee deelnemers van Sint Maarten deel en dit is thans een persoon, zijnde de persoon die tevens LCSM en projectleider IRC is. De projectgroep heeft een presentatie verzorgd over het onderwerp ondermijning aan verschillende stakeholders, waaronder aan de afdeling juridische zaken van het ministerie. Doordat er, in vergelijking met

²² AB 2023, no 63

mensensmokkel, minder kennis over en zicht op mensenhandel is heeft de projectgroep het voornemen om zich onder meer, binnen het bredere kader van ondermijning, hierop te focussen. In dit kader zal vanuit de projectgroep onderzoek voor het ontwikkelen van een ondermijningsbeeld gericht op mensenhandel, namaakproducten en de economische en maatschappelijke impact hiervan als voorstel voor financiering ingebracht worden. Alsook het voorstel tot financiering van onderzoek naar het onderbouwen van de aanwezigheid van mensensmokkel en namaakproducten binnen de ‘supply and retail’ keten. Ook zal de creatie van een leerplatform, toegankelijk voor alle overheidspersoneel, en een algemene bewustwordingscampagne één van de voorstellen zijn.

Operationele samenwerking ministeries

Multidisciplinair team

Op het gebied van de operationele samenwerking tussen ministeries is er in het kader van samenwerking een multidisciplinair team samengesteld bestaande uit verschillende diensten van verschillende ministeries. Dit team is opgebouwd uit vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie, ministerie van Toerisme Economische zaken, vervoer en telecommunicatie (TEZVT) en het ministerie van Volksgezondheid, Sociale ontwikkeling en Arbeid (VSA). Samen voeren zij bijvoorbeeld controles uit in onder meer bordelen. Hoewel er multidisciplinaire controles plaatsvinden, is dit wel minder regelmatig en minder grootschalig dan voorheen. Nadat er vanuit het bedrijfsleven protesten waren gerezen over de aard en omvang van de multidisciplinaire controles is er door de overheid een (tijdelijke) aanpassing ingesteld. Dit om deze sector de tijd te geven om de noodzakelijke maatregelen te nemen om hun zaken waarop wordt gecontroleerd beter op orde te krijgen.

Doel controles

Het OM neemt niet actief deel aan de concrete (preventieve) controles. Het benadrukt wel dat het bij deze gezamenlijke controles vanuit het oogpunt van mensenhandel niet (primair) gaat om een zoektocht naar personen zonder legale titel om deze vervolgens uit te zetten. Het OM geeft aan dat dit wel een consequentie kan zijn van de controles, maar meent dat de werkgever die de personen zonder legale titel laat werken hier ook de gevolgen van zou moeten ondervinden. Dit lijkt nu niet zo te zijn, aldus het OM. Het gaat primair om het opvangen van signalen van mensenhandel en de juiste benadering van de slachtoffers (die vaak illegaal zijn) om relevante informatie te kunnen krijgen. Gepaste (na)zorg behoort hier ook bij, echter is dat er nog niet (zie ook [aanbeveling 9f](#) in bijlage 1). Er is na overleg binnen het multidisciplinair team afgesproken dat de UMM een lijst met vragen opstelt waar de betrokken organisaties gebruik van kunnen maken. Dit om ervoor te zorgen dat niet alleen gefocust wordt op het verzamelen van de eigen benodigde informatie, maar ook op bredere informatievergaring ten behoeve van het opvangen van signalen van bijvoorbeeld mensenhandel of uitbuiting.

Controles in de praktijk

Afhankelijk van de behoefte vinden de controles in verschillende samenstellingen van organisaties plaats. Het is de IGD die de controles initieert en plannen van aanpak (operatieplan) voor de multidisciplinaire controles opstelt. Op basis daarvan zijn de taken en verantwoordelijkheden bekend, aldus de IGD. Daarnaast voeren de inspecties van de andere ministeries ook zelfstandig de eigen inspecties uit binnen hun eigen werkveld. De aandacht voor specifiek mensenhandel is zich nog aan het ontwikkelen en de arbeidsinspectie heeft momenteel in voorkomend geval meer een signaleringsfunctie. Zo is de arbeidsinspectie overgestapt op digitale formulieren en voornemens om daarin ook specifieke vragen op te nemen over gedwongen arbeid en mensenhandel. Dit soort informatie kan dan gedeeld

worden met relevante partners. Voorts zou het goed zijn als de medewerkers ook een cursus zouden volgen over het onderwerp.

Opleiding

Cursus aan overheidsdepartementen en -diensten

Er heeft op formeel verzoek en initiatief van de minister van Justitie en het *National Reporting Bureau Sint Maarten* in juli 2023 op Sint Maarten een driedaagse cursus plaatsgevonden. Deze cursus is verzorgd door medewerkers van het coördinatiecentrum mensenhandel en mensensmokkel Aruba (CMM Aruba).²³ Er waren deelnemers van verschillende overheidsdepartementen en -diensten aanwezig, waaronder de deelnemers van de taskforce. Insteek was onder meer het bespreken van relevante wetgeving, het verschil tussen mensenhandel en mensensmokkel en bewustwording over en herkennen van signalen van mensenhandel in Sint Maarten.

Tier 3 status

Zowel in 2021, 2022 als in 2023 gaf de 'Trafficking in Persons Office' van de U.S. Department of State Sint Maarten in zijn rapport een Tier 3²⁴ beoordeling inzake de bestrijding van mensenhandel. In het laatste TIP-rapport²⁵ staat daarover:

'The Government of Sint Maarten does not fully meet the minimum standards for the elimination of trafficking and is not making significant efforts to do so, even considering the impact of the COVID-19 pandemic, if any, on its anti-trafficking capacity; therefore Sint Maarten remained on Tier 3. Despite the lack of significant efforts, the government took some steps to address trafficking, (...).'

2.2.3 Beoordeling

Stand van zaken strategische visie en beleid

De aanbeveling over het vergroten van de bestuurlijke betrokkenheid door de ontwikkeling van een strategische visie en beleid voor mensenhandel en mensensmokkel die de groeiende operationele samenwerking in Sint Maarten op dit gebied faciliteert, structureel borgt en verder brengt is niet opgevolgd. De minister dan wel het ministerie heeft sinds 2019 geen eigen visie en beleid ontwikkeld ten aanzien van mensenhandel en mensensmokkel ter facilitering, borging en verdere ontwikkeling van de groeiende operationele samenwerking. Wel is er vanuit de ministerraad het *National Action Plan on Human Trafficking and Human Smuggling* in de maak, waaraan onder meer het ministerie van Justitie deelneemt. Hoewel er aldus gewerkt wordt aan een gezamenlijke strategische visie en beleid, moet de eindversie, goedkeuring, implementatie en de resultaten nog afgewacht worden.

Interministeriële samenwerking benodigd

De Raad is het met de Minister eens dat er werkprocessen zijn die zodanig verbonden zijn aan werkprocessen of verantwoordelijkheden van andere ministeries dat zij daarom samenwerking vereisen. Dit geldt volgens de Raad onder meer voor de benodigde integrale aanpak van mensenhandel en mensensmokkel. Hiervoor is bestuurlijke betrokkenheid in den brede onontbeerlijk, zoals met de aanbeveling ook is beoogd. Hoewel stappen worden gezet met de inzet op het schrijven van een concept *National Action Plan*, door de projectgroep

²³ [St. Martin News Network - Sint Maarten Government Raises its Anti-Trafficking and Smuggling Awareness. \(smn-news.com\)](https://www.smn-news.com)

²⁴ Tier 3: Countries whose governments do not fully comply with the minimum standards and are not making significant efforts to do so.

²⁵ <https://www.state.gov/reports/2023-trafficking-in-persons-report/sint-maarten/>

bestuurlijke ondermijning een aantal projecten zijn ingediend voor meer zicht op het fenomeen mensenhandel en samengewerkt en opgeleid wordt op onder meer operationeel niveau, heeft dit vier jaar na het rapport niet geleid tot een beschikbare strategische visie en bijbehorend beleid. Het valt de Raad op dat er veel versnipperde initiatieven zijn, maar nog geen breed gedragen visie als vertrekpunt voor de verschillende ministeries, waaronder dat van justitie. Wel is duidelijk dat de neuzen van de verschillende ministeries steeds meer dezelfde kant op gaan staan en dat het besef steeds meer doordringt dat integrale samenwerking benodigd is voor dit soort onderwerpen. Dit is onder meer terug te zien in de aandacht in het JVO, de samenwerking in de *taskforce*, in de multidisciplinaire controles en de verzorgde opleidingen.

De Raad ziet daarom zeker potentie in de voor het opstellen van een strategische visie en beleid benodigde interministeriële samenwerking waar over en weer gebruik wordt gemaakt van elkaars expertise en bevoegdheden. De situatie is echter wel zodanig dat het op de kortst mogelijk termijn concrete actie vergt. De urgentie daarvan wordt nog eens benadrukt doordat Sint Maarten al drie achtereenvolgende jaren een Tier-3 status heeft gekregen. De Raad is van oordeel dat het prioriteren van het formuleren van een strategische visie en afronding van het *National Action Plan* een goede leidraad zal zijn om de minimaal benodigde standaarden te bereiken en daarop voort te kunnen bouwen.

Criminaliteitsbestrijdingsfonds

De Raad heeft reeds meerdere onderzoeken en aanbevelingen gedaan over het Criminaliteitsbestrijdingsfonds. Uit zijn laatste rapport bleek dat het merendeel van de aanbevelingen nog steeds niet was opgevolgd, maar de ingezette trajecten wezen in de juiste richting. De Raad benadrukte prioritering en uitvoering op de kortst mogelijke termijn. Ook stelde de Raad voor om in de tussentijd de (aanvragen voor) financiering van (nieuwe) projecten tijdelijk stop te zetten in afwachting van afronding van de ingezette trajecten. In dit verband herhaalt de Raad het belang van het goed regelen van de randvoorwaarden voor het beheer en gebruik van het fonds.

Aanbeveling twee is niet opgevolgd: Nog geen strategische visie en beleid ten aanzien van mensenhandel en mensensmokkel ontwikkeld.

De Raad ziet potentie in de voor het opstellen van een strategische visie en beleid benodigde interministeriële samenwerking waar over en weer gebruik wordt gemaakt van elkaars expertise en bevoegdheden. De situatie vergt echter wel concrete actie op de kortst mogelijk termijn. De Tier-3 status van Sint Maarten benadrukt dit ook.

De Raad herhaalt zijn aanbeveling.

2.3 Interministeriële taskforce en periodiek overleg

2.3.1 Aanbeveling 2019 en reactiebrief 2022

In 2019 formuleerde de Raad de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 3: Vorm samen met de betrokken ministeries, organisaties en de landelijk coördinator van Sint Maarten een taskforce en een periodiek overleg dat de bestrijding en voorkoming van mensenhandel en mensensmokkel een nieuwe impuls geeft en waar gezamenlijk prioriteiten gesteld worden. Hierbij valt te denken aan: het opstellen van een gezamenlijke agenda met een beperkt aantal prioriteiten per jaar. Eén prioriteit welke op korte termijn te realiseren is, bijvoorbeeld een bewustwordingscampagne. En één wellicht meer omvangrijke prioriteit waarvoor in het betreffende jaar een aantal concrete stappen gerealiseerd kan worden, bijvoorbeeld de opvang en nazorg van slachtoffers. Stel per

prioriteit een gezamenlijk plan van aanpak op (inclusief tijdspad, actiehouders en financiering) en monitor de voortgang in de taskforce/het periodiek overleg. Kijk hierbij nadrukkelijk hoe de rechtshandhaving, bestuur, hulpverlening, NGO's en de publieke en private sector elkaar kunnen versterken.

2.3.2 Stand van zaken 2023

Bevindingen 2023

Taskforce mensenhandel en mensensmokkel

Oprichting en doel taskforce

Op initiatief van de LCSM is in het tweede kwartaal van 2023 een interministeriële taskforce mensenhandel en mensensmokkel opgericht bestaande uit vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie (het OM, IGD, UMM/KPSM, Kustwacht, NRB/NRC), het ministerie van Algemene zaken (afdeling Juridische zaken en Wetgeving), het ministerie van VSA (afdeling arbeid, arbeidsinspectie en CPS) en het ministerie van Toerisme, Economische Zaken, Verkeer en Telecommunicatie (afdeling Economie, Vervoer en Telecommunicatie, inspectie TEZVT). De IGD geeft aan nog niet te hebben kunnen deelnemen, vanwege capacitaire issues. Zij wordt wel via de e-mail op de hoogte gehouden over de voortgang en voorzien van relevante documenten. Doel van de taskforce is te komen tot een gezamenlijke integrale aanpak in de bestrijding en voorkoming van mensenhandel en mensensmokkel. Dit houdt onder meer in een interministerieel overleg, samenwerking, kennisdeling, informatie-uitwisseling, opleiden, bepalen van strategieën, ontwikkelen en (juridisch) stroomlijnen van verschillende aanpakken en creëren van een draagvlak.

Overleg

De taskforce mensenhandel en mensensmokkel komt maandelijks bijeen en is tot aan het begin van het vierde kwartaal van 2023 viermaal bijeengekomen. Momenteel bevindt de taskforce zich in een voorbereidings-, overleg- en opleidingsfase. De taskforce werkt met een agenda en er worden notulen gemaakt door de LCSM. De inspecteurs hebben de uitgebreide agenda en notulen van een bijeenkomst digitaal kunnen inzien. Tijdens de vergaderingen komen verschillende onderwerpen aan bod en brengt iedereen informatie in vanuit zijn eigen werkveld. Onderwerpen die tot nu toe aan bod zijn gekomen zijn: moderne slavernij/uitbuiting in huishoudelijke setting, constructiearbeid, het afgeven van vergunningen en prostitutie. Indien nodig worden er actiehouders aangewezen. Een geïnterviewde wijst erop dat naast overleg, gestreefd moet worden naar daadwerkelijke handhaving. Op het gebied van inzet op het vergroten van bewustwording, het versterken en beter coördineren van de samenwerking, het zorgen voor meer personele, financiële en materiele middelen en gebruik maken van elkaars expertise en bevoegdheden liggen goede kansen, aldus een geïnterviewde. De geïnterviewden typeren het overleg als positief, maar er is wel nog een lange weg te gaan.

Prioriteiten

Er is een aantal prioriteiten gesteld door de taskforce. Dit is ten eerste op het gebied van bewustwording in het algemeen en het herkennen van signalen van mensenhandel door het opleiden van de betrokkenen in het bijzonder. En in september 2023 hebben betrokkenen van het KPSM, de IGD, het OM en de arbeidsinspectie ook een driedaagse online module gevolgd genaamd 'Law Enforcement Management training on Anti-human trafficking skills'. Deze cursus is verzorgd door de Warnath Group²⁶ in samenwerking met CARICOM IMPACS.

<https://www.warnathgroup.com/>

Voorts is er ook door het KPSM een bewustzijnstraining gegeven over het onderwerp mensenhandel aan diverse justitiële organisaties. Voorts is er in december 2023 op Sint Eustatius door het KPCN een training bewustwording gegeven, waarvoor onder andere 2 personen van de IGD zijn uitgenodigd.

Daarnaast ziet de tweede gestelde prioriteit op het updaten van het prostitutiebeleid. De review van het beleid en het updaten daarvan is doorgezet naar de LCSM en aangezien het niet alleen een justitiële aangelegenheid is, ingebracht en geprioriteerd in de taskforce. Wel wordt aangegeven dat niet opnieuw het wiel uitgevonden hoeft te worden en dat er ook naar *best practices* wordt gekeken. Een aantal geïnterviewden wijst er wel op dat gezien de samenstelling van de taskforce en het integrale onderwerp mensenhandel en mensensmokkel voor bepaalde beslissingen over het onderwerp diverse ministers dan wel de ministerraad nodig is om daadwerkelijk uitvoering te kunnen geven aan de plannen. Dit geldt momenteel concreet voor het (willen updaten van het) prostitutiebeleid. De stakeholders van andere ministeries zijn namelijk niet gebonden aan een mogelijk verzoek of opdracht van de minister van Justitie. Thans wordt daarom ingezet op politieke en ministeriele draagvlak voor het reviewen en updaten van het beleid.

Als derde prioriteit is gesteld de bestrijding van gedwongen dienstverlening in een huishoudelijke setting. Als startpunt wordt gedacht aan bewustwordingscampagnes aan het publiek. De LCSM geeft aan dat ook steun is toegezegd van clubeigenaren en migrantenorganisaties om mee te werken aan de publicaties van media inzake de genoemde strafbare delicten. Deze campagne was gepland voor het laatste kwartaal van 2023, maar is nog niet gestart.

Gezamenlijke controles

Momenteel vinden er vanuit de taskforce geen gezamenlijke controles plaats. Dit omdat de taskforce zich met name in de voorbereidings- en overlegfase bevindt.

Het OM geeft aan de indruk te hebben dat verschillende ketenpartners op dezelfde lijn zitten en van mening zijn dat op enig moment ook eigenaars van clubs bestuurlijk en/of strafrechtelijk moeten worden bestraft. Dit kan door bijvoorbeeld (tijdelijke)sluiting of het intrekken van vergunningen. Het is daarvoor noodzakelijk dat elke ketenpartner nagaat welke bevoegdheden zij in dit kader heeft.

2.3.3 Beoordeling

Stand van zaken taskforce en overleg

De aanbeveling om samen met de betrokken ministeries, organisaties en de LCSM een taskforce te vormen en periodiek te overleggen is opgevolgd. Er wordt periodiek vergaderd aan de hand van een agenda en notulen gemaakt. Er zijn gezamenlijke prioriteiten gesteld, waaronder een omvangrijke prioriteit, zijnde het updaten van het prostitutiebeleid. Er wordt tevens gewerkt aan het vastleggen van de gemaakte afspraken en daar verantwoordelijken aan te koppelen. Door de verscheidenheid aan verschillende afdelingen en organisaties die deelnemen aan de taskforce kan goed worden gekeken hoe en waar zij elkaar kunnen versterken. De Raad heeft de indruk dat daarmee een sterke impuls is gegeven richting een interministeriële integrale aanpak van mensenhandel en mensensmokkel alsook het meer specifieke onderwerp prostitutiebeleid en de handhaving daarvan. De gekozen gezamenlijk prioriteiten geven een goede reflectie van de problematiek en vormen volgens de Raad een goede basis voor de verdere samenwerking.

Nieuwe aanbeveling

De Raad merkt op dat diverse ministeries betrokken zijn bij de taskforce. Nu de onderwerpen ministerie overstijgend zijn, moet er duidelijkheid zijn vanuit, en beslissingen worden genomen door, de verschillende betrokken ministeries dan wel de ministerraad. Dit zodat daadwerkelijk de vruchten van de taskforce geplukt kunnen worden en de (toekomstige) plannen daadwerkelijk uitgevoerd kunnen worden. De Raad is daarom van oordeel dat het ministerie van Justitie met de andere ministeries afspraken moet maken over het faciliteren van de taskforce, de interdepartementale beslissingsbevoegdheid en het bewaken van de voortgang van de in de tasforce gemaakte afspraken. De minister van Justitie dient hierin het voortouw te nemen.

Aanbeveling 3 is opgevolgd: Interministeriële taskforce en periodiek overleg bewerkstelligd.

De Raad is van oordeel dat de gekozen gezamenlijke prioriteiten een goede reflectie zijn van de huidige problematiek en vormen een goede basis voor de verdere samenwerking.

De Raad doet een *nieuwe* aanbeveling zodat de plannen van de taskforce daadwerkelijk gesteund en uitgevoerd kunnen worden.

2.4 Verschijningsvormen in (integrale) aanpak

2.4.1 Aanbeveling 2019

In 2019 formuleerde de Raad de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 4: Heb in de (integrale) aanpak van mensenhandel in Sint Maarten oog voor alle verschijningsvormen, waaronder criminele uitbuiting.

2.4.2 Stand van zaken 2023

Bevindingen 2023

Verschijningsvormen: algemeen

De verschijningsvormen van mensenhandel zijn: arbeidsuitbuiting (gedwongen arbeid of gedwongen dienstverlening), seksuele uitbuiting (gedwongen seksuele diensten verlenen tegen betaling), criminele uitbuiting (bijvoorbeeld gedwongen strafbare feiten uitvoeren) en gedwongen orgaanverwijdering (onder dwang organen afstaan).

Verschijningsvormen: seksuele- en arbeidsuitbuiting

Geïnterviewden geven aan dat in de praktijk bij de aanpak van mensenhandel met name oog is voor de verschijningsvormen seksuele- (bijvoorbeeld in de 'adult entertainment industrie') en arbeidsuitbuiting (bijvoorbeeld in de bouw). Er is niet of nauwelijks aandacht voor andere verschijningsvormen van mensenhandel.

Verschijningsvormen: criminele uitbuiting en gedwongen orgaanverwijdering

Het OM geeft aan dat er voor wat betreft de verschijningsvorm criminele uitbuiting nog veel winst te behalen valt. Tijdens de eerdergenoemde cursus, gegeven door het CMM Aruba, is specifiek ingegaan op deze verschijningsvorm. De signalen zijn echter niet eenvoudig te herkennen, omdat de verdachten in die gevallen zowel daders als slachtoffers zijn, aldus het OM. Om dit concreet te kunnen bestrijden zijn meer trainingen nodig voor bewustwording, het herkennen van de signalen in deze gevallen en de benadering van potentiële slachtoffers.

De verschijningsvorm van gedwongen orgaanverwijdering is niet bekend bij de bevrageden als aan de orde zijnde in Sint Maarten.

2.4.3 Beoordeling

Stand van zaken verschijningsvormen

De aanbeveling om in de (integrale) aanpak van mensenhandel in Sint Maarten oog te hebben voor alle verschijningsvormen, waaronder criminele uitbuiting, is niet opgevolgd. Reeds in het rapport van de Raad uit 2019 bleek dat voor wat betreft mensenhandel met name de verschijningsvormen seksuele- en arbeidsuitbuiting werden genoemd, dat is nog zo. De Raad noemde destijds met name ook de verschijningsvorm criminele uitbuiting, waar ook in 2023 nog onvoldoende oog voor is. De Raad vindt het goed dat een start is gemaakt met specifieke aandacht voor het onderwerp in een training. Nu is het zaak om dit voort te zetten. Voorts dienen de verschijningsvormen nog doorvertaald te worden in de (integrale) aanpak van mensenhandel. De Raad meent dat het concept National Action Plan, de taskforce en de operationele samenwerking hiervoor goede startpunten bieden.

Aanbeveling 4 is niet opgevolgd: Nog onvoldoende oog voor alle verschijningsvormen van mensenhandel.

De Raad vindt het goed dat een start is gemaakt met specifieke aandacht voor het onderwerp in een training. Nu is het zaak om dit voort te zetten. Voorts dienen de verschijningsvormen nog doorvertaald te worden in de (integrale) aanpak van mensenhandel.

De Raad herhaalt zijn aanbeveling.

2.5 Landelijk coördinator mensenhandel en mensensmokkel Sint Maarten

2.5.1 Aanbeveling 2019

In 2019 formuleerde de Raad de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 5: Voorzie in de ondersteuningsbehoefte van de landelijk coördinator in Sint Maarten, zodat deze uitvoering kan geven aan de in het MoU gemaakte afspraken.*

2.5.2 Stand van zaken 2023

Bevindingen 2023

Memorandum of understanding

Het onderwerp mensenhandel en mensensmokkel is een thema waarvoor terugkerende aandacht is in het JVO. In 2022 heeft een evaluatie plaatsgevonden van het *Memorandum of Understanding* (MoU) over de samenwerking tussen Nederland, Curaçao, Aruba en Sint Maarten ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel. Het MoU is conform afspraak geëvalueerd en begin 2023 hebben de landen ingestemd met de minimaal aangepaste nieuwe versie, aldus het ministerie. In het MoU is een aantal taken opgenomen voor de landelijk coördinatoren. Het MoU is ondertekend door alle betrokken landen.

Ondersteuning LCSM

In de ondersteuningsbehoefte van de LCSM is niet voorzien. Wel heeft de LCSM sinds september 2023 voor de duur van drie maanden de beschikking over een stagiaire die zich bezighoudt met het onderwerp mensenhandel en mensensmokkel. Er is geen budget beschikbaar voor de LCSM. Gezien de werkzaamheden zou het goed zijn als deze functie

direct onder de Secretaris-Generaal van het ministerie van Justitie (SG) valt, aldus de LCSM. Hierin is niet voorzien en het vergt een beslissing van de minister en mogelijk aanpassing van het functieboek Justitie.

Praktijk

In de praktijk is de LCSM erin geslaagd de vertegenwoordigers van verschillende ministeries te verbinden in en initiatief te nemen door middel van de taskforce mensenhandel en mensensmokkel (zie [aanbeveling 2.3](#)). De LCSM geeft aan dat ook het doel is om procedures op te stellen voor al de te leveren diensten op het gebied van mensenhandel en mensensmokkel. De internationale organisatie voor migratie (IOM) heeft samengewerkt met CMM Aruba en *Human Trafficking Prevention Curacao*²⁷ om een *standard operating procedure* op te stellen die ziet op onder meer het identificeren, doorverwijzen, assisteren en beschermen van slachtoffers van mensenhandel. Er staat een soortgelijk verzoek van de LCSM uit om ook Sint Maarten hierbij bij te kunnen staan.

Overleg coördinatoren

Conform afspraak in het MoU overleggen de landelijk coördinatoren geregeld en zijn zij in oktober 2023 op Curaçao bijeengekomen om onder meer de stand van zaken te bespreken, strategieën te bepalen, samenwerkingsinitiatieven te delen en mogelijke financieringsopties te bespreken voor de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel in de landen en in de regio. Daarbij waren onder meer ook vertegenwoordigers van het KPSM/UMM, IGD en arbeidsinspectie (taskforce) aanwezig om meer informatie te verschaffen over het onderwerp mensensmokkel en mensenhandel.

2.5.3 Beoordeling

Stand van zaken ondersteuning LCSM

Aan de aanbeveling om in de ondersteuningsbehoefte van de LCSM te voorzien ter uitvoering van de in het MoU gemaakte afspraken, is niet voldaan. De Raad maakt zich ernstige zorgen over de gecreëerde kwetsbaarheid en risico's van het beleggen van diverse (zware) functies en werkzaamheden bij een enkele persoon. Nu dit ook bij deze aanbeveling aan de orde is, komt het belang van structurele ondersteuning des te meer naar voren, met name in het kader van continuïteit. De Raad meent daarom dat voor het kunnen nakomen van de afspraken gemaakt in het MoU op korte termijn structurele ondersteuning van de LCSM een randvoorwaarde daarvoor is. De Raad doet een beroep op de minister om dit voortvarend op te pakken. Zeker in het licht van de door de LCSM en betrokkenen verrichte werkzaamheden tot nu toe.

Aanbeveling 5 is niet opgevolgd: Niet voorzien in structurele ondersteuningsbehoefte van de landelijk coördinator.

De Raad is van mening dat voor het kunnen nakomen van de afspraken gemaakt in het MOU binnen een aanvaardbaar tijdsbestek structurele ondersteuning van de LCSM een randvoorwaarde is. De Raad doet een beroep op de minister om dit voortvarend op te pakken.

De Raad herhaalt zijn aanbeveling.

²⁷ [SOP-on-human-trafficking_31-Dec-2020_Final-updated-15112021-14213.pdf \(humantraffickingpreventioncuracao.com\)](#)

2.6 National Reporting Bureau on Human Trafficking

2.6.1 Aanbeveling 2019

In 2019 formuleerde de Raad de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 6: Richt het National Reporting Bureau on Human Trafficking structureel in of borg de taken, zodat gedegen invulling gegeven wordt aan de meldpunt-, monitorings- en voorlichtingsfunctie. Stel bij de afweging en besluitvorming over de organisatorische inbedding van het NRB (of de functies), de visie op - en feitelijke taakuitoefening van het NRB voorop.

2.6.2 Stand van zaken 2023

Bevindingen 2023

National Reporting Bureau on Human Trafficking

Het *National Reporting Bureau on Human Trafficking* (NRB) maakte als project deel uit van de IGD en had nooit een eigen budget. Geïnterviewden geven aan dat het bureau de afgelopen jaren niet in bedrijf was. Sinds een aantal maanden is de LCSM ook belast met de (her)inrichting van het NRB. Het wordt momenteel bemenst door de LCSM en twee medewerkers van de IGD en de tijdelijke stagiaire. De medewerkers helpen waar het kan en vallen niet onder de LCSM. Ook is het idee de naam te veranderen in *National Reporting Center* bestaande uit een aantal afdelingen waaronder ‘*research & development*’ en ‘*support*’. Er is door de overheid-IT ook een emailadres aangemaakt voor gebruik door de medewerkers. Het concept en de structuur zal soortgelijk zijn aan het voorbeeld van de inbedding en inrichting van het CMM Aruba²⁸, aldus de LCSM.

(Her)inrichting NRB/NRC

De (her)inrichting van het bureau bevindt zich in de fase waarin de beoogde inrichting uitgewerkt wordt in een concept document. En het is de bedoeling dat het direct onder de SG van Justitie valt, waarvoor een aanpassing van wetgeving over de organisatie van justitie en het functieboek justitie nodig is. Deze keuze is gebaseerd op de benodigde multidisciplinaire en ministerie-overstijgende samenwerking, de brede internationale scope van het onderwerp en de behoefte van het ministerie van Justitie om dit onderwerp thematisch aan te vliegen. Er moet nog een beslissing over de formele inbedding van het NRB worden genomen door de minister.

Het NRB wil een tip-lijn ter invulling van zijn meldfunctie, echter moet daar eerst formeel capaciteit voor geregeld worden. Vooralsnog heeft het NRB door de inactiviteit de afgelopen jaren ook geen invulling gegeven aan zijn voorlichtingstaak. In het laatste kwartaal van 2023 zal een communicatiestrategie voorhanden zijn. De LCSM vult in wederhoor aan dat in februari 2024 een (*social*) mediateam met experts op Sint Maarten zullen zijn om aan het document te werken en waar mogelijk nog aanpassingen uit voortvloeien.

²⁸ [Home | CMM Aruba](#)

2.6.3 Beoordeling

Stand van zaken National Reporting Bureau

De aanbeveling om het *National Reporting Bureau on Human Trafficking* structureel in te richten of de taken te borgen, zodat gedegen invulling gegeven wordt aan de meldpunt-, monitorings- en voorlichtingsfunctie is niet opgevolgd. De (her)inrichting van het NRB bevindt zich nog in de beginfase, waarbij eerst een keuze gemaakt moet worden voor de vorm en mogelijk bijbehorende procedures voor het bewerkstelligen daarvan gevolgd moeten worden. Het is volgens de Raad aan de minister om te bepalen waaronder of onder wie het bureau valt, zolang daarbij het wettelijk kader in acht wordt genomen. Gezien de belangrijke meldpunt-, monitorings- en voorlichtingsfunctie van het bureau spoort de Raad de minister aan een keuze te maken zodat het bureau dat al jaren behoort te bestaan daadwerkelijk uitvoering kan geven aan deze functies. De Raad gaf reeds in zijn aanbeveling van 2019 overwegingen mee over de afweging en besluitvorming met betrekking tot de organisatorische inbedding.

Aanbeveling 6 is niet opgevolgd: NRB nog niet structureel ingericht dan wel taken nog onvoldoende geborgd.

Het is volgens de Raad aan de minister om te bepalen waaronder of onder wie het bureau valt, zolang daarbij het wettelijk kader in acht wordt genomen. Gezien de belangrijke meldpunt-, monitorings- en voorlichtingsfunctie van het bureau spoort de Raad de minister aan een keuze te maken zodat het bureau daadwerkelijk uitvoering kan geven aan deze functies.

De Raad herhaalt zijn aanbeveling.

2.7 Regionale criminaliteitsbeeldanalyse en mensenhandel studie CARRIBEAN FORUM (CARIFORUM)

2.7.1 Aanbeveling 2019

In 2019 formuleerde de Raad de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 7: Volg (via de landelijk coördinator) het onderzoek voor de totstandkoming van de regionale CBA en de mensenhandel studie van CARIFORUM, bestudeer de onderzoeksresultaten en vertaal deze waar relevant door naar de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel in Sint Maarten.

2.7.2 Stand van zaken 2023

Bevindingen 2023

Criminaliteitsbeeldanalyse (CBA)

De eerste CBA voor Sint Maarten dateert uit 2011. Daarna is het eerste tweejaarlijkse Regionaal Criminaliteitsbeeld eind 2019 opgeleverd.²⁹ In 2022 verscheen de update van het Regionaal Criminaliteitsbeeld.³⁰ In beide regionale beelden is ingegaan op de stand van zaken over mensenhandel en mensensmokkel. De landelijk coördinator geeft aan op de hoogte te

²⁹ Simone van der Zee in opdracht van het RST (2019). Notitie beleidsplan regionale researchesamenwerking. Regionaal criminaliteitsbeeld. Trends in de Dutch Caribbean 2020-2022.

³⁰ Simone van der Zee in opdracht van het RST (2022). Notitie beleidsplan regionale researchesamenwerking. Update Regionaal criminaliteitsbeeld. Trends in de Dutch Caribbean 2022-2023.

zijn van deze documenten. Echter zijn de betrokkenen nog niet in de fase waarin de onderzoeksresultaten als zodanig zijn bestudeerd om daar waar relevant door te vertalen naar de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel. Het KPSM geeft aan dat de verschillende landen, waaronder Sint Maarten, bezig zijn met een lokale CBA. Het derde regionaal Criminaliteitsbeeld 2023-2025 is geschreven in opdracht van de Procureur-Generaal en is niet openbaar. De infodesk en enkele leden van het ICSM hebben daaraan een bijdrage geleverd.

Prioritering informatiepositie

Het OM geeft aan dat op basis van het regionaal Criminaliteitsbeeld de versterking van de informatiepositie over mensenhandel één van de prioriteiten is.

Cariforum

De studie naar mensenhandel in de Caribbean Forum-regio is op 19 juli 2019 van start gegaan, maar is volgens de firma die de studie uitvoert nog niet beschikbaar.^{31, 32, 33}

2.7.3 Beoordeling

Stand van zaken regionale CBA's

De aanbeveling om (via de landelijk coördinator) het onderzoek voor de totstandkoming van het Regionale Criminaliteitsbeeld te volgen, de onderzoeksresultaten te bestuderen en waar relevant door te vertalen naar de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel in Sint Maarten is niet opgevolgd. De Raad merkt op dat de eerdergenoemde taskforce zich thans met name in een voorbereidende en overlegfase bevindt waarin prioriteiten bepaald zijn. En het nationale actieplan verkeert zoals aangegeven nog in concept. Hoewel de criminaliteitsbeelden bekend zijn is van doorvertaling van de onderzoeken in een daadwerkelijke aanpak nog geen sprake.

Cariforum buiten beschouwing

Nu de mensenhandel studie nog niet beschikbaar is en afhankelijk is van derden heeft de Raad dat gedeelte van de aanbeveling buiten beschouwing gelaten.

Aanbeveling 7 is niet opgevolgd: Regionale Criminaliteitsbeeld zijn voorhanden en bekend, maar moeten nog concreet vertaald worden naar de aanpak. Studie CARIFORUM nog niet beschikbaar.

De Raad constateert dat hoewel de Criminaliteitsbeelden bekend zijn van doorvertaling van de onderzoeken in een daadwerkelijke aanpak nog geen sprake is.

De Raad herhaalt zijn aanbeveling.

³¹ Zie <https://dpglobal.com/projects/>

³² In 2020 is het onderzoek 'Latin America Organized Crime Study for the Kingdom of the Netherlands' gepubliceerd. Dit onderzoek is uitgevoerd door internationaal misdaadonderzoek- en analysebureau *InSight Crime* in opdracht van het ministerie van Buitenlandse Zaken.³² Het onderzoek gaat over grensoverschrijdende georganiseerde misdaad in Latijns-Amerika. En over de links met en effecten daarvan op het Koninkrijk der Nederlanden. In het rapport wordt het onderwerp mensensmokkel en mensenhandel een aantal keren aangehaald.

³³ Voorts is het artikel 'A critical approach to understanding human trafficking in the Caribbean' van Mauricia John (2020) in *The International Journal of Human Rights* noemenswaardig. In dit artikel wordt niet alleen een kritische analyse gemaakt van de landen die het meest kwetsbaar zijn voor mensenhandel, maar bespreekt ook overheden die wel in *compliance* zijn, preventie strategieën alsook mogelijke aanbevelingen voor beleid.

2.8 Uniformiteit en continuïteit operationele samenwerking

2.8.1 Aanbeveling 2019

In 2019 formuleerde de Raad de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 8: Bevorder de uniformiteit en continuïteit in de operationele samenwerking, door ervoor te zorgen dat werkafspraken, bijvoorbeeld over momenten van opschaling en/of overdracht, worden vastgelegd en bekend zijn in het werkveld.

2.8.2 Stand van zaken 2023

Bevindingen 2023

Operationele samenwerking

Hetgeen over de multidisciplinaire controles is gesteld bij [aanbeveling 2.2](#) onder de kop 'Operationele samenwerking ministeries' geldt ook hier. Naast de multidisciplinaire controles van de verschillende betrokken ministeries, vindt er ook operationele samenwerking plaats tussen de justitiële diensten. Afhankelijk van de behoefte is dit in verschillende samenstellingen. Een voorbeeld is de samenwerking tussen de IGD, douane en de UMM. De afspraken over de samenwerking, de communicatie en uitwisseling van informatie is in deze gevallen niet als zodanig geformaliseerd en met name gebaseerd op informele contacten, aldus de bevrageden.

Met name het OM geeft aan een verbetering te zien in de samenwerking tussen de diverse relevante ketenpartners. Geïnterviewden wijzen erop dat de verschillende vormen van samenwerking op informele basis plaatsvinden en gebaseerd zijn op mondelinge afspraken, contacten en korte lijnen. Er is nog geen sprake van een situatie waarin werkafspraken in de operationele setting zijn vastgelegd.

Knelpunt taalbarrière

Een in mensensmokkelzaken specifiek naar voren komend knelpunt is momenteel de taalbarrière en beschikbaarheid van tolken. In dit soort zaken spreken de meeste verdachten en slachtoffers alleen Spaans, Creole of Patois. Het gebruik van tolken is onontbeerlijk voor het doen van onderzoek of het verhoren van deze mensen. Dit is echter zeer kostbaar en de financiële middelen hiervoor zijn minimaal en ontoereikend. Ook bestaat er reeds een probleem van achterstallige betalingen aan tolken, wat niet bijdraagt aan een oplossing. In de praktijk wordt er een beroep gedaan op (enkele) collega's binnen het KPSM die de talen spreken, echter is dit zeer tijdrovend naast de eigen werkzaamheden.

2.8.3 Beoordeling

Stand van zaken vastlegging werkafspraken

De aanbeveling ter bevordering van de uniformiteit en continuïteit in de operationele samenwerking, door ervoor te zorgen dat werkafspraken, bijvoorbeeld over momenten van opschaling en/of overdracht, worden vastgelegd en bekend zijn in het werkveld is niet opgevolgd. De Raad benadrukt daarom nogmaals het beoogde doel van het vastleggen en bekendmaken van werkafspraken, zijnde uniformiteit en continuïteit. Dit geldt des te meer wanneer de Raad dit breder beziet vanuit het oogpunt van de interministeriële ontwikkelingen en samenwerking.

Aanbeveling 8 is niet opgevolgd: Werkafspraken ten dienste van de operationele samenwerking niet vastgelegd.

De Raad benadrukt het beoogde doel van het vastleggen en bekendmaken van werkafspraken, zijnde uniformiteit en continuïteit. Dit geldt des te meer wanneer de Raad dit breder beziet vanuit het oogpunt van de interministeriële ontwikkelingen en samenwerking.

De Raad herhaalt zijn aanbeveling.

2.9 Opvolging aanbevelingen Prostitutiebeleid en handhaving Sint Maarten

2.9.1 Aanbeveling 2019

In zijn onderzoek naar de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel uit 2021 betrok de Raad ook de reeds in 2016 gedane zes aanbevelingen over het prostitutiebeleid. De Raad constateerde in zijn rapport uit 2021:

'Dat tot dusverre aan geen van bovenstaande aanbevelingen opvolging is gegeven. De voortdurende onduidelijkheid in regelgeving en beleid ten aanzien van prostitutie bemoeilijkt de aanpak van aan prostitutie gerelateerde misdrijven en maakt de positie van sekswerkers in Sint Maarten kwetsbaarder. Mede naar aanleiding van de strafzaak tegen Casa Blanca en Hypnotic, benadrukt de Raad dat een gedoogbeleid de voorwaarden dient te scheppen waaronder prostitutie mag worden bedreven. Dit gedoogbeleid kan op geen enkele manier een vergoelijking zijn van uitbuiting binnen de prostitutie, dergelijke redeneringen dienen naar het oordeel van de Raad dan ook nadrukkelijk te worden verworpen. Op basis van deze bevindingen en conclusie kan onderhavig onderzoek tevens beschouwd worden als een vervolgonderzoek op het rapport Prostitutiebeleid en handhaving in Sint Maarten.'

De Raad riep de minister van Justitie op alsnog gevolg te geven aan de in 2016 gedane aanbevelingen en daarbij de relevante bevindingen ten aanzien van mensenhandel uit het inspectieonderzoek mee te nemen.'

In 2019 formuleerde de Raad daarom de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 9: Geef opvolging aan de 6 aanbevelingen uit het rapport Prostitutiebeleid en handhaving in Sint Maarten (2016).

2.9.2 Stand van zaken 2023

Bevindingen 2023

Bevindingen hoofdstuk 2 van toepassing

Aangezien mensenhandel onder meer tot uiting kan komen in seksuele uitbuiting (gedwongen seksuele diensten verlenen tegen betaling) is (op hoofdlijnen) hetgeen is gesteld bij de bevindingen in de paragrafen 2.1 (aard en omvang), 2.2 (strategische visie en beleid), 2.3 (interministeriële taskforce) en 2.4 (verschijningsvormen) ook hier van toepassing.

Algemeen beeld

In [bijlage 1](#) zijn de bevindingen voor het prostitutiebeleid per aanbeveling (9a tot en met 9f) weergegeven. Het algemene beeld op basis van deze bevindingen is dat op geen van de onderwerpen daadwerkelijke vooruitgang is geboekt ten behoeve van de verbetering van het prostitutiebeleid en de handhaving daarvan. Dit is zowel op wetgevingsgebied en beleid als op het gebied van ketensamenwerking, effectieve controles, informatiedeling tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving en adequate voorzieningen. Vooruitgang blijft volgens bevrageden met name steken in benodigde sluitende wetgeving, het updaten van beleid en interministeriële betrokkenheid en verantwoordelijkheid. Wel hebben er op onderdelen ontwikkelingen plaatsgevonden die kunnen bijdragen aan de genoemde

onderwerpen, echter bevinden deze zich vaak nog meer aan de start dan daadwerkelijk in de uitvoerende fase. Alle bevroagden benadrukken specifiek hun ernstige zorgen op het gebied van de adequate opvang van slachtoffers. En geven aan dat deze situatie onverdedigbaar en onhoudbaar is.

Sturing in de opvolging van al de aanbevelingen

Vanuit het ministerie van Justitie is aangegeven dat niet concreet is gestuurd op de opvolging van de aanbevelingen, noch op de aanbevelingen over het onderwerp mensenhandel en mensensmokkel, noch op die over het prostitutiebeleid en de handhaving daarvan. De LCSM geeft aan dat in het eerdergenoemde concept nationale actie plan ook aandacht is voor de opvolging van de negen aanbevelingen van de Raad.

2.9.3 Beoordeling

Stand van zaken opvolging aanbevelingen prostitutiebeleid en handhaving

De zes aanbevelingen over wetgeving, beleid, ketensamenwerking, effectieve controles, informatiedeling tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving en adequate voorzieningen zijn geen van alle opgevolgd. De Raad concludeert dat onvoldoende substantiële vooruitgang is geboekt voor wat betreft het prostitutiebeleid en de handhaving daarvan. De situatie is in de kern vrijwel hetzelfde als in 2019. Dit zorgt er niet alleen voor dat de dames in kwestie al jaren in een kwetsbare positie (zijn blijven) verkeren, maar laat ook de deur nog immer open voor onaanvaardbare risico's voor delicten als seksuele uitbuiting. De Raad benadrukt dat met name de bestuurlijke steun en samenwerking tussen de betrokken ministeries in het bewerkstelligen van een gesloten stelsel van wetgeving en het updaten van het prostitutiebeleid een onmisbare en urgente noodzaak is. Het slagen van de ingezette ontwikkelingen op het gebied van het prostitutiebeleid en het doorgang blijven vinden daarvan is daar ook sterk van afhankelijk. Dit geldt met name voor de samenwerking in de interministeriële taskforce, de prioritering van het reviewen van het prostitutiebeleid en de samenwerking in multidisciplinaire controles. De Raad doet met klem een beroep op de minister om het voortouw te nemen in de benodigde urgente aandacht voor het prostitutiebeleid en handhaving en (de sturing in) de opvolging van de aanbevelingen in dat kader. De Raad wijst erop dat indien de minister stelselmatig geen gevolg geeft aan de aanbevelingen van de Raad, de Raad daarvan mededeling kan doen aan het vertegenwoordigend orgaan van het betrokken land en de raad van ministers van het Koninkrijk.³⁴ Of het geval zich voordoet dat de minister stelselmatig nalaat om gevolg te geven aan de aanbevelingen wordt door de Raad beslist op basis van tenminste twee vervolgonderzoeken naar aanleiding van een vastgesteld inspectierapport. Voor het onderwerp prostitutiebeleid en de handhaving is thans in twee vervolgonderzoeken vastgesteld dat geen van de aanbevelingen zijn opgevolgd. Prioritering van het onderwerp is derhalve geboden.

De zes aanbevelingen zijn niet opgevolgd: onvoldoende vooruitgang prostitutiebeleid en handhaving.

De Raad doet met klem een beroep op de minister om het voortouw te nemen in de benodigde urgente aandacht voor het prostitutiebeleid en handhaving en (de sturing in) de opvolging van de aanbevelingen in dat kader.

De Raad herhaalt zijn zes aanbevelingen over het prostitutiebeleid en handhaving daarvan.

³⁴ Artikel 32 Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving.

3. Overkoepelend beeld en aanbeveling(en)

De Raad heeft in hoofdstuk twee en bijlage 1 de stand van zaken over de negen aanbevelingen uit het rapport naar de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel (inclusief de handhaving prostitutiebeleid) weergegeven. In dit laatste hoofdstuk geeft de Raad een overkoepelend beeld over de resultaten van dit inspectieonderzoek weer. Dit doet de Raad door zijn centrale onderzoeksvraag en deelvragen te beantwoorden. De Raad eindigt met zijn aanbevelingen.

3.1 Beantwoording centrale onderzoeksvraag en deelvragen

De centrale onderzoeksvraag betrof: *'In hoeverre is opvolging gegeven aan de aanbevelingen van de Raad over de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel en handhaving op het prostitutiebeleid?*

De deelvragen betroffen:

1. *Wat is de stand van zaken in de opvolging van de eerste acht aanbevelingen uit het rapport aanpak mensenhandel en mensensmokkel?*
2. *Wat is de stand van zaken in de opvolging van de zes aanbevelingen uit het rapport over handhaving op het prostitutiebeleid in Sint Maarten (negende aanbeveling in het rapport aanpak mensenhandel en mensensmokkel)?*

Hierna formuleert de Raad zijn twee hoofdconclusies en zijn slotbeschouwing.

Hoofdconclusie 1: De aanpak van mensenhandel en mensensmokkel schiet (nog steeds) tekort.

Eén van de negen aanbevelingen is opgevolgd

De Raad concludeert dat slechts één van de negen aanbevelingen is opgevolgd. Het betreft aanbeveling drie over het oprichten van een taskforce en periodiek overleg. De Raad is van mening dat de taskforce een belangrijke spin in het web is in de benodigde interministeriële samenwerking in de integrale aanpak van mensenhandel en mensensmokkel. De Raad benadrukt dat bestuurlijke steun onmisbaar is in het succes daarvan.

Acht van de negen aanbevelingen niet opgevolgd

De Raad concludeert dat acht van de negen aanbevelingen niet zijn opgevolgd. Dit betekent dat het overgrote merendeel van de aanbevelingen niet is uitgevoerd. Het betreft de aanbevelingen over de nationale, interregionale en internationale informatiepositie (aanbeveling 1), een strategische visie en beleid (aanbeveling 2), de verschijningsvormen (aanbeveling 4) en de ondersteuning van landelijk coördinator (aanbeveling 5). Voorts betreft het de aanbevelingen over het *National Reporting Bureau* (aanbeveling 6), de regionale CBA (aanbeveling 7), operationele samenwerking (aanbeveling 8) en de opvolging van de aanbevelingen over prostitutiebeleid en handhaving (aanbeveling 9). Het *compliance percentage* is 11%.³⁵

Beginfase

Hoewel er op onderdelen zeker stappen worden gezet, bevinden deze zich volgens de Raad veelal nog in de beginfase van samenwerking. De concrete resultaten daarvan dienen

³⁵ Het compliance percentage als indicator wordt berekend door aan elke opgevolgde aanbeveling 1 punt, elke deels opgevolgde aanbeveling een ½ punt en aan een niet opgevolgde aanbeveling geen punten toe te kennen. Vervolgens wordt het aantal toegekende punten gedeeld door het totale aantal aanbevelingen en vermenigvuldigd met 100 om op het compliance percentage uit te komen.

nog afgewacht te worden. Ook hier benadrukt de Raad de onmisbare steun van het bestuur voor de benodigde integrale aanpak van mensenhandel en mensensmokkel.

Hoofdconclusie 2: Onvoldoende substantiële vooruitgang geboekt ten aanzien van het prostitutiebeleid en handhaving in Sint Maarten.

Geen van de aanbevelingen opgevolgd

Geen van de aanbevelingen over het prostitutiebeleid en de handhaving daarvan zijn opgevolgd. Het betreft de aanbevelingen over een gesloten stelsel van wet- en regelgeving (aanbeveling 9a), evaluatie van beleid (aanbeveling 9b), ketensamenwerking (aanbeveling 9c), effectieve controles (aanbeveling 9d), bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving (aanbeveling 9e) en adequate opvangvoorzieningen (aanbeveling 9f). Het *compliance percentage* is dan ook **0%**.

Zorgen Raad

De Raad uit zijn ernstige zorgen gezien er zeven jaar later geen substantiële vooruitgang is geboekt op dit onderwerp. De Raad herhaalt hier dat dit er niet alleen voor zorgt dat de dames in kwestie al jaren in een kwetsbare positie (zijn blijven) verkeren in de periode dat ze in Sint Maarten verblijven, maar dat het ook de deur open laat voor onaanvaardbare risico's voor delicten als seksuele uitbuiting. Het wordt tijd om er op de kortst mogelijke termijn te werken naar het sluiten van deze deur. Aangezien de onderwerpen mensenhandel, mensensmokkel en prostitutiebeleid raakvlakken hebben geldt ook hier dat steun van de betrokken minister(s) onontbeerlijk is in de aanpak van deze serieuze onderwerpen.

Ten slotte:

Prosecution, Protection, Prevention en Partnership

De aanpak van mensenhandel en mensensmokkel is op vier belangrijke pijlers gebaseerd, te weten: *Prosecution, Protection, Prevention en Partnership*. Deze 4P's vormen een raamwerk voor een effectieve integrale aanpak met behulp van barrièremodellen. Op basis van de stand van zaken in de opvolging van de aanbevelingen concludeert de Raad dat met name ontwikkeling is te zien in de 4^e P, zijnde *partnership*. Dit is een goede start, echter moet veel meer ontwikkeling nagestreefd worden om ook de andere drie pijlers goed in te richten en uit te voeren. Dat Sint Maarten al drie achtereenvolgende jaren een Tier-3 status heeft gekregen benadrukt de urgentie. Het is nu aan de betrokken minister(s) om de integrale aanpak van mensenhandel en mensensmokkel te prioriteren, de benodigde beslissingen te nemen en de betrokkenen zo goed als mogelijk te faciliteren in de gezamenlijke strijd hiertegen. Hierin past ook het onderwerp prostitutiebeleid en de handhaving daarvan.

Sturing opvolging aanbevelingen

De Raad is zich bewust van de veelheid aan aanbevelingen die er liggen ter opvolging, zo ook die in het kader van mensenhandel, mensensmokkel en het prostitutiebeleid en de handhaving daarvan. En dat gezien de personele, financiële en materiële middelen van het ministerie prioriteiten gesteld moeten worden, is onvermijdbaar. De Raad is echter wel van mening dat juist daarom ten behoeve van sturing en opvolging bijvoorbeeld een plan van aanpak opgesteld zou kunnen worden om de prioriteiten te bepalen, de benodigdheden in kaart te brengen en houvast te geven voor zaken zoals een realistisch tijdspad, actiehouders en financiering. Onder meer het formuleren van een reactie op de aangeboden rapporten zou bij de invulling daarvan kunnen helpen omdat daarin veelal onder meer de contouren van de beoogde richting en aanpak kunnen worden weergegeven. Voorts zou het volgens de Raad goed zijn als de minister van Justitie zes maanden na

publicatie van een inspectierapport een rapportage opstelt over de concrete stand van zaken in de (voortgang van de) opvolging van de aanbevelingen. Ook het voorgaande kan volgens de Raad bijdragen aan een betere sturing in en de monitoring van de opvolging van de aanbevelingen.

3.2 Aanbeveling

Gelet op de huidige stand van zaken formuleert de Raad twee nieuwe aanbevelingen over de informatiepositie en een nieuwe aanbeveling over het faciliteren van de *task force*. Daarnaast beveelt de Raad de minister aan om zo spoedig mogelijk uitvoering te geven aan de aanbevelingen die nog niet zijn opgevolgd.

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

In de tabellen is de stand van zaken weergegeven. De Raad geeft in de tabel 7 per onderwerp de status van de opvolging van de aanbeveling in 2023 weer en daar waar relevant bij het desbetreffende onderwerp de nieuwe geformuleerde aanbevelingen weer (grijs gekleurd). In tabel 8 is de stand van zaken in 2019 en 2023 weergegeven voor de aanbevelingen over het prostitutiebeleid.

Tabel 7: Overzicht stand van zaken aanbevelingen mensenhandel en mensensmokkel

	Aanbevelingen rapport Aanpak mensenhandel en mensensmokkel	Stand van zaken 2023 reeds gedane aanbevelingen	Nieuwe aanbevelingen 2023
	Aan de Minister van Justitie		
Informatiepositie	1. a) Bevorder dat het Intelligence Center Sint Maarten in staat wordt gesteld om een deugdelijke informatiepositie op te bouwen op het gebied van mensenhandel en mensensmokkel.* b) Bevorder - in relatie tot het voorgaande - dat de landen gezamenlijk toewerken naar het opbouwen van een interregionale en internationale informatiepositie op het gebied van mensenhandel en mensensmokkel.*	Niet opgevolgd De Raad herhaalt zijn aanbeveling	-
Informatiepositie	c) Zorg voor een ketenbrede/integrale analyse geïnitieerd door het ICSM over de aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel in Sint Maarten. Bepaal daarvoor een reëel tijdpad.** d) Maak afspraken met het RST en andere relevante organisaties zoals het KPSM en ICSM of - en zo ja hoe - een interregionale en internationale informatiepositie op het terrein van mensenhandel en mensensmokkel opgebouwd kan worden.**	-	2 nieuwe aanbevelingen 2023
Strategische visie en beleid	2. Vergroot de bestuurlijke betrokkenheid door de ontwikkeling van een strategische visie en beleid ten aanzien van mensenhandel en mensensmokkel die de groeiende operationele samenwerking in Sint Maarten op dit gebied faciliteert, structureel borgt en verder brengt.	Niet opgevolgd De Raad herhaalt zijn aanbeveling	-
Taskforce & periodiek overleg	3(a). Vorm samen met de betrokken ministeries, organisaties en de landelijk coördinator van Sint Maarten een taskforce en een periodiek overleg dat de bestrijding en	Opgevolgd	-

	voorkoming van mensenhandel en mensensmokkel een nieuwe impuls geeft en waar gezamenlijk prioriteiten gesteld worden. Hierbij valt te denken aan: het opstellen van een gezamenlijke agenda met een beperkt aantal prioriteiten per jaar. Eén prioriteit welke op korte termijn te realiseren is, bijvoorbeeld een bewustwordingscampagne. En één wellicht meer omvangrijke prioriteit waarvoor in het betreffende jaar een aantal concrete stappen gerealiseerd kan worden, bijvoorbeeld de opvang en nazorg van slachtoffers. Stel per prioriteit een gezamenlijk plan van aanpak op (inclusief tijdspad, actiehouders en financiering) en monitor de voortgang in de taskforce/het periodiek overleg. Kijk hierbij nadrukkelijk hoe de rechtshandhaving, bestuur, hulpverlening, NGO's en de publieke en private sector elkaar kunnen versterken.		
Faciliteren taskforce	3b Neem het voortouw richting de betrokken ministers om de taskforce op ministerieel niveau te faciliteren in hetgeen nodig is en de daarbij benodigde beslissingen te nemen ten behoeve van de bestrijding en voorkoming van mensenhandel en mensensmokkel.	-	1 nieuwe aanbeveling 2023
Verschijningsvormen	4. Heb in de (integrale) aanpak van mensenhandel in Sint Maarten oog voor alle verschijningsvormen, waaronder criminele uitbuiting.	Niet opgevolgd De Raad herhaalt zijn aanbeveling	-
Ondersteuning LCSM	5. Voorzie in de ondersteuningsbehoefte van de landelijk coördinator in Sint Maarten, zodat deze uitvoering kan geven aan de in het MoU gemaakte afspraken.*	Niet opgevolgd De Raad herhaalt zijn aanbeveling	-
Inrichting NRB	6. Richt het National Reporting Bureau on Human Trafficking structureel in of borg de taken, zodat gedegen invulling gegeven wordt aan de meldpunt-, monitorings- en voorlichtingsfunctie. Stel bij de afweging en besluitvorming over de organisatorische inbedding van het NRB (of de functies), de visie op - en feitelijke taakuitoefening van het NRB voorop.	Niet opgevolgd De Raad herhaalt zijn aanbeveling	-
Onderzoeksresultaten	7. Volg (via de landelijk coördinator) het onderzoek voor de totstandkoming van de regionale CBA en de mensenhandel studie van CARIFORUM, bestudeer de onderzoeksresultaten en vertaal deze waar relevant door naar de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel in Sint Maarten.	Niet opgevolgd De Raad herhaalt zijn aanbeveling	-
Werkafspraken	8. Bevorder de uniformiteit en continuïteit in de operationele samenwerking, door ervoor te zorgen dat werkafspraken, bijvoorbeeld over momenten van opschaling en/of overdracht, worden vastgelegd en bekend zijn in het werkveld.	Niet opgevolgd De Raad herhaalt zijn aanbeveling	-
Opvolging aanbevelingen prostitutiebeleid	9. Geef opvolging aan de 6 aanbevelingen uit het rapport Prostitutiebeleid en handhaving in Sint Maarten (2016). <i>Zie volgende tabel aanbevelingen 9a tot en met 9f.</i>	Niet opgevolgd De Raad herhaalt zijn aanbeveling	-

* De Raad heeft in de rapporten van Caribisch Nederland en Curaçao (2019) een soortgelijke aanbeveling opgenomen.

** De Raad heeft in het vervolgonderzoek van Caribisch Nederland (2024) een soortgelijke aanbeveling opgenomen.

Tabel 8: Overzicht stand van zaken aanbevelingen prostitutiebeleid

	Aanbevelingen rapport prostitutiebeleid	Status 2019	Status 2023
	Aan de Minister van Justitie		
Gesloten stelsel wet- en regelgeving	9a. Draag zorg voor een gesloten stelsel van wet- en regelgeving ten behoeve van de rechtshandhaving.	Niet opgevolgd	Niet opgevolgd De Raad herhaalt zijn aanbeveling
Evaluatie beleid en handhaving	9b. Evalueer het beleid en de handhaving ervan, waar mogelijk in samenwerking met de andere betreffend bevoegde ministers. Doe suggesties voor aanpassingen, waar dat nodig of wenselijk is. Betrek daarbij alle relevante belangen.	Niet opgevolgd	Niet opgevolgd De Raad herhaalt zijn aanbeveling
Ketensamenwerking en verantwoordelijkheden	9c. Bevorder ketensamenwerking en een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de doelstellingen van het beleid.	Niet opgevolgd	Niet opgevolgd De Raad herhaalt zijn aanbeveling
Controles, handhaving & opleidingen	9d. Draag zorg voor effectieve controles en handhaaf de wetgeving en andere opgelegde regels strikt. Voorzie daarvoor mede in opleidingen voor inspecterend personeel voor het herkennen van misstanden.	Niet opgevolgd	Niet opgevolgd De Raad herhaalt zijn aanbeveling
Bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving	9e. Draag zorg voor een goede terugkoppeling en informatiedeling tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving.	Niet opgevolgd	Niet opgevolgd De Raad herhaalt zijn aanbeveling
Adequate voorzieningen	9f. Draag zorg voor adequate voorzieningen voor opvang van slachtoffers van mensenhandel, uitbuiting en gedwongen prostitutie.	Niet opgevolgd	Niet opgevolgd De Raad herhaalt zijn aanbeveling

Bijlage 1 Opvolging aanbevelingen Prostitutiebeleid en handhaving Sint Maarten

In 2016 bracht de Raad het rapport Prostitutiebeleid en handhaving in Sint Maarten uit. Destijds werd geconstateerd dat het beleid niet sluitend is en er vrijwel niet wordt samengewerkt tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke handhavinginstanties. Alle respondenten geven aan dat hier kansen liggen, echter zette niemand de eerste stap om te komen tot een structurele integrale aanpak. In 2016 deed de Raad zes aanbevelingen aan de minister van Justitie. In zijn onderzoek naar de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel uit 2021 betrok de Raad deze zes aanbevelingen. Geen van de aanbevelingen bleek opgevolgd te zijn. De Raad deed wederom de aanbeveling om opvolging hieraan te geven.

Hieronder beschrijft de Raad in aanvulling op [paragraaf 2.9](#) de stand van zaken in 2023 per aanbeveling en geeft zijn beoordeling per aanbeveling.

Aanbeveling 9a Gesloten stelsel van wet- en regelgeving

Aanbeveling 2016 / 2019

De Raad formuleerde de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 9a: Draag zorg voor een gesloten stelsel van wet- en regelgeving ten behoeve van de rechtshandhaving.

Stand van zaken 2023

Bevindingen 2023

Wettelijk kader

Het ministerie geeft aan dat er nog geen gesloten stelsel van wet- en regelgeving ten behoeve van de rechtshandhaving is. Dit moet nog aangepakt worden. Ook verkeert de ontwerpplandsverordening vergunningverlening seksbedrijven – net als in 2016 – nog in concept. De status van de concept verordening is volgens het ministerie dat het nog in het formele traject verkeert, maar nog niet in behandeling is genomen is door de Staten. Voorts wordt door verschillende bevraagden erop gewezen dat het goed zou zijn om de positie van de betreffende dames in de prostitutie te verbeteren en deze wettelijk te verankeren, zoals bijvoorbeeld registratie als eenmanszaak, zodat zij dan minder afhankelijk en kwetsbaar zijn.

De LCSM vult in wederhoor aan dat het in paragraaf 2.2.2. aangehaalde adviestraject over het 'National Action Plan on Human Trafficking and Human Smuggling' (DIV 16579) ook op dit onderwerp ziet.

Beoordeling

Stand van zaken gesloten stelsel

De aanbeveling om zorg te dragen voor een gesloten stelsel van wet- en regelgeving ten behoeve van de rechtshandhaving is niet opgevolgd. Er zijn geen veranderingen in het wettelijke kader ten opzichte van 2016 en 2019. De Raad ziet een sluitend stelsel van wet- en

regelgeving als een voorwaarde voor de verdere inrichting en het updaten van het prostitutiebeleid. Dit onderwerp dient daarom met voorrang opgepakt te worden.

Aanbeveling 9a is niet opgevolgd: Er is nog geen sprake van een gesloten stelsel van wet- en regelgeving.

Aanbeveling 9b Evaluatie beleid en handhaving

Aanbeveling 2016 / 2019

De Raad formuleerde de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 9b: Evalueer het beleid en de handhaving ervan, waar mogelijk in samenwerking met de andere betreffend bevoegde ministers. Doe suggesties voor aanpassingen, waar dat nodig of wenselijk is. Betrek daarbij alle relevante belangen.

Stand van zaken 2023

Bevindingen 2023

Evaluatie beleid en handhaving daarvan

De bevrageden geven aan dat opvolging van deze aanbeveling mede afhankelijk is van opvolging van aanbeveling 9a. Diverse bevrageden geven aan dat evaluatie van het beleid en de handhaving ervan niet heeft plaatsgevonden. Zoals in [paragraaf 2.3](#) aangegeven, is het onderwerp prostitutie en de evaluatie van het beleid één van de prioriteiten van de taskforce mensenhandel en mensensmokkel. De daar besproken bevindingen gelden hier onverkort. Het reviewen van het beleid moet nog van start gaan en is afhankelijk van instemming van verschillende ministers, aldus geïnterviewden.

Beoordeling

Stand van zaken evaluatie

De aanbeveling om het beleid en de handhaving ervan te evalueren, waar mogelijk in samenwerking met de andere betreffend bevoegde ministers, is niet opgevolgd. Nu een evaluatie van het beleid nog niet heeft plaatsgevonden, beoordeelt de Raad deze aanbeveling als niet opgevolgd. De Raad vindt het een goede keuze van de taskforce om onder meer de evaluatie van het prostitutiebeleid als een van de prioriteiten te kiezen. Steun van het bestuur en de benodigde beslissingen zijn nu aan de orde. De resultaten daarvan moeten nog afgewacht worden.

Aanbeveling 9b is niet opgevolgd: Het beleid en handhaving daarvan is nog niet geëvalueerd. Wel ontwikkelingen.

Aanbeveling 9c Ketensamenwerking en gezamenlijke verantwoordelijkheid

Aanbeveling 2016 / 2019

De Raad formuleerde de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 9c: Bevorder ketensamenwerking en een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de doelstellingen van het beleid.

Stand van zaken 2023

Bevindingen 2023

Opvolging beleid

De bevrageden geven aan dat opvolging van deze aanbeveling afhankelijk is van opvolging van aanbevelingen 9a en 9b. Het bevorderen van (interministeriële) ketensamenwerking is volgens geïnterviewden primair een taak van de overheid. Ketensamenwerking is enkele maanden geleden geïnitieerd met de oprichting van de taskforce mensenhandel en mensensmokkel. Zie ook [aanbeveling 3](#).

Beoordeling

Stand van zaken opvolging beleid

De aanbeveling om ketensamenwerking en een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de doelstellingen van het beleid te bevorderen is niet opgevolgd. Nu de aanbevelingen 9a tot en met 9c onlosmakelijk aan elkaar verbonden zijn, is eerst een sluitend wettelijk kader en evaluatie, updaten en stellen van doelstellingen van het beleid nodig alvorens deze aanbeveling uitgevoerd kan worden. Een goede start is gemaakt in de interministeriële samenwerking in de vorm van de *task force*. Dit dient nu verder uitgebouwd te worden zodat het een goede basis kan vormen voor onder meer de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de doelstellingen van het beleid.

Aanbeveling 9c is niet opgevolgd: Nog geen ketensamenwerking en een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de doelstellingen van het beleid.

Aanbeveling 9d Effectieve controles, handhaving en opleidingen

Aanbeveling 2016 / 2019

De Raad formuleerde de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 9d: Draag zorg voor effectieve controles en handhaaf de wetgeving en andere opgelegde regels strikt. Voorzie daarvoor mede in opleidingen voor inspecterend personeel voor het herkennen van misstanden.

Stand van zaken 2023

Bevindingen 2023

Controles en handhaving

De bevindingen over de multidisciplinaire controles zijn ook hier van toepassing, gezien er ook in bordelen gecontroleerd wordt. De bevindingen opgenomen bij [aanbeveling 2](#) zijn ook hier relevant. Zoals eerder aangegeven vinden de controles minder vaak dan voorheen plaats.

Een aantal geïnterviewden hebben op basis van hun ervaring in het werkveld de indruk dat niet of nauwelijks sprake is van gedwongen prostitutie in die zin dat de betrokkenen niet vrijwillig naar Sint Maarten zouden komen of niet zouden weten waarvoor zij hierheen komen. Dat is vrijwel niet aan de orde. Wel zijn er situaties waar dwang aan de orde kan zijn als zij eenmaal op Sint Maarten zijn, bijvoorbeeld in het geval van geldschulden, misstanden of daadwerkelijke uitbuiting.

Opleiding

Er heeft in 2022 een cursus plaatsgevonden voor de bij de multidisciplinaire controles betrokkenen over het herkennen van misstanden. Ook heeft het CMM Aruba medio 2023 de eerdergenoemde cursus gegeven.

Beoordeling

Stand van zaken controles en handhaving

De aanbeveling om zorg te dragen voor effectieve controles en de wetgeving en andere opgelegde regels strikt te handhaven is niet opgevolgd. Om dat te bereiken diende mede in opleidingen voor inspecterend personeel voor het herkennen van misstanden te worden voorzien. De Raad merkt op dat het goed is dat er gestart is met uitvoering door opleiding. Echter is het doel van de aanbeveling om effectieve controles en strikte handhaving van regels nog niet bereikt. Daarom is de aanbeveling als niet opgevolgd beoordeeld.

Aanbeveling 9d is niet opgevolgd: Nog geen structurele effectieve controles en strikte handhaving wetgeving.

Aanbeveling 9e Terugkoppeling en informatiedeling bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving

Aanbeveling 2016 / 2019

De Raad formuleerde de volgende aanbeveling:

<u>Aanbeveling 9e:</u> Draag zorg voor een goede terugkoppeling en informatiedeling tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving.

Stand van zaken 2023

Bevindingen 2023

Bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving

Verschillende geïnterviewden geven aan dat de LCSM regelmatig overleg heeft met het OM. Het OM is ook één van de deelnemers van de taskforce mensenhandel en mensensmokkel. In het kader van informatiedeling ziet het OM langzamerhand verbetering. Met name tijdens overleggen wordt er relevante informatie gedeeld tussen de verschillende ketenpartners. Het OM wijst er wel op dat niet gewacht hoeft te worden tot een volgend overleg om informatie te delen, maar eerder gewenst is zodat bijvoorbeeld een strafrechtelijk onderzoek kan worden gestart. De korte lijnen zouden dit kunnen bevorderen.

Beoordeling

Stand van zaken bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving

De aanbeveling om zorg te dragen voor een goede terugkoppeling en informatiedeling tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving is niet opgevolgd. De Raad constateert dat ook dit nog in de kinderschoenen staat. Er is wel bewustzijn dat terugkoppeling en informatiedeling noodzakelijk is voor de aanpak van zowel mensenhandel als mensensmokkel, maar ook in het kader van prostitutiebeleid en de handhaving daarvan. Echter moet nog gewerkt worden daaraan om dat te vertalen in een concrete werkwijze.

Aanbeveling 9e is niet opgevolgd: Nog werken aan een goede terugkoppeling en informatiedeling tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving.

Aanbeveling 9f Adequate voorziening opvang slachtoffers

Aanbeveling 2016 / 2019 en reactiebrief 2022

De Raad formuleerde de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 9f: Draag zorg voor adequate voorzieningen voor opvang van slachtoffers van mensenhandel, uitbuiting en gedwongen prostitutie.

De minister geeft in de reactiebrief 2022 op pagina 21 het volgende weer over de stichting slachtofferhulp:

'On Wednesday, September 8, 2021, the Victim Support Services Foundation (VSS) was officially established under my leadership. (...) VSS was established to supervise victims of life crimes, serious car accidents, burglaries/break-ins with heavy violence/force or with the use of a firearm (or other weapons) and will mainly function in close collaboration with three official bodies to ensure the proper functioning of the foundation: namely, the Ministry of Justice via the SJIB Probation Service, the Public Prosecutor's office and the KPSM'. (...)
In February of this year the Ministry of Justice together with VSS launched the management and staff positions of the foundation. (...) The VSS Foundation will become fully operational in 2022.'

Stand van zaken 2023

Bevindingen 2023

Structurele voorziening slachtofferhulp

In Sint Maarten is er in het algemeen geen structurele voorziening voor slachtofferhulp. Er is een stichting opgericht met een bestuur, echter is van daadwerkelijke hulp vanuit deze stichting nog geen sprake. Het bureau heeft nog geen huisvesting en personeel, wat te maken heeft met de benodigde financiën.

Opvang slachtoffers mensenhandel, uitbuiting en gedwongen prostitutie

Alle geïnterviewden zijn het erover eens dat er ook geen voorzieningen zijn voor specifiek de fysieke opvang van slachtoffers van mensenhandel, uitbuiting en gedwongen prostitutie. In het geval de slachtoffers tevens illegale personen betreft is vaak de enige optie om hen fysiek onder te brengen in de vreemdelingenbewaring. Dit is volgens verschillende geïnterviewden verre van een ideale situatie. Niet alleen voor het welzijn van de slachtoffers zelf, maar zeker ook in die gevallen dat zij in strafrechtelijke zin de medewerking van deze slachtoffers willen bewerkstelligen. In wederhoor wijst de LCSM in dit kader op het sinds 2015 bestaande beleid van de minister van Justitie. Dit betreft tijdelijk verblijf voor slachtoffers en getuigen van mensenhandel gedurende de periode dat zij meewerken aan het strafrechtelijk onderzoek tegen mensenhandelaren. Er zijn echter geen vergunningen in dit kader verleend.³⁶

³⁶ Office to monitor and combat trafficking in persons (2023). 2023 Trafficking in Persons Report: Sint Maarten.

Het vermoeden van geïnterviewden is voorts dat ook de onbekendheid met hulpverlening en relevante andere instanties veel slachtoffers belemmert om hulp te zoeken. Een geïnterviewde wijst erop dat als de voorzieningen goed geregeld zijn en de mensen weten waar ze terecht kunnen mogelijk zou kunnen blijken dat het probleem groter is dan thans wordt gedacht.

Beoordeling

Stand van zaken adequate voorzieningen opvang slachtoffers

De aanbeveling om zorg te dragen voor adequate voorzieningen voor opvang van slachtoffers van mensenhandel, uitbuiting en gedwongen prostitutie is niet opgevolgd. De Raad benadrukt al jaren de urgentie van het oprichten van een bureau slachtofferhulp om daadwerkelijk de benodigde hulp te kunnen bieden aan slachtoffers. Ook heeft de Raad al meerdere malen vastgesteld dat de aanbevelingen daarover niet zijn opgevolgd. De Raad heeft in zijn laatste Staat van de rechtshandhaving (2022) op zijn bevoegdheid gewezen om op te kunnen schalen in het geval de minister stelselmatig geen gevolg geeft aan de aanbevelingen van de Raad. Het voorgaande heeft echter nog immer niet geleid tot de gewenste resultaten. De Raad doet daarom met klem nogmaals een beroep op de minister om in de adequate voorziening van de opvang van slachtoffers te voorzien, waaronder die van mensenhandel, uitbuiting en gedwongen prostitutie. Nu het opstellen van een *standard operation procedure* voor Sint Maarten voor slachtoffers van mensenhandel (zie [paragraaf 2.5](#)) onder meer erop ziet dat alle relevante stakeholders efficiënt en effectief omgaan met mensenhandel, zal een dergelijke procedure volgens de Raad ook ten goede kunnen komen van de adequate opvang van slachtoffers.

Aanbeveling 9f is niet opgevolgd: Nog steeds geen adequate voorzieningen voor de opvang van slachtoffers van mensenhandel, uitbuiting en gedwongen prostitutie.
--

Colofon

Raad voor de rechtshandhaving

Juancho Yrausquin Blvd 26, Unit 3G | Philipsburg | Sint Maarten

info@rrh-sxm.org

www.raadrechtshandhaving.com

Maart 2024