RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

De minister van Veiligheid en Justitie
De heer drs. S.A. Blok
Turfmarkt 147
2511 DP DEN HAAG

Datum: 27 juli 2017

Betreft: rapport Vreemdelingenbeleid Caribisch Nederland
Bijlage 1

Geachte heer Blok,

Hierbij ontvang u het rapport 'Vreemdelingenbeleid Caribisch Nederland; toezicht en handhaving'. Dit rapport is het resultaat van het onderzoek dat de Raad voor de rechtshandhaving de afgelopen maanden heeft uitgevoerd. Het onderzoek heeft onder meer uitgewezen dat de processen van toezicht en handhaving door een betere samenwerking in de vreemdelingenketen en door betere informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners kunnen winnen aan efficiëntie en effectiviteit.
Meer in het algemeen stelt de Raad vast dat integrale visies voor de drie eilanden van Caribisch Nederland op dit moment ontbreken. En dat werkt door in onder andere het beleid rond de toelating van vreemdelingen.

Op basis van zijn onderzoek komt de Raad tot de volgende aanbevelingen:

A Vreemdelingenketen

1. Evalueer het functioneren van het ketenoverleg.

2. Maak een plan van aanpak voor de oplossing van de knelpunten rond de informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners.

3. Zorg voor de aanstelling van een beleidsondersteuner voor de vreemdelingenketen.

RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

B KPCN en KMar

4. Bezie de mogelijkheid van intensivering van de samenwerking tussen de KMar en het KPCN bij het vreemdelingentoezicht op Bonaire.

C Overkoepelend beleid

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

Wellicht ten overvloede breng ik onder uw aandacht dat u op grond van artikel 30, vijfde lid, van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving wordt geacht het rapport alsmede uw reactie daarop binnen zes weken aan te bieden aan de Tweede Kamer.

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 31, eerste lid, van de genoemde Rijkswet maakt de Raad dit rapport over zes weken openbaar.

Namens de Raad voor de rechtshandhaving,

b/a

Th.P.L. Bot

Raadslid

RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

Vreemdelingenbeleid Caribisch Nederland

Toezicht en handhaving

juli 2017

Colofon

Afzendgegevens	Raad voor de rechtshandhaving
Contactpersoon	P.P. Schets
	p.p.f.schets@inspectievenj.nl

De Raad voor de rechtshandhaving is belast met de algemene inspectie van de organisaties van de justitiële keten op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: BES-eilanden), Curaçao en Sint Maarten. De Raad kijkt daarbij naar de effectiviteit, de kwaliteit van de taakuitoefening en het beheer. Daarnaast is de Raad belast met de algemene inspectie van de kwaliteit en effectiviteit van de justitiële samenwerking tussen de BES-eilanden, Curaçao en Sint Maarten.[1]

[1] Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving.

Inhoudsopgave

Afkortingenlijst

AI-CN	Arbeidsinspectie Caribisch Nederland
Arbo	Arbeidsomstandigheden
Bavpol	Buitengewoon agent van politie
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BMS	Border Management System
BPZ	Basis politiezorg
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CN	Caribisch Nederland
DMB	Directie Migratiebeleid
FMS	Foreign Management System
HOvJ	Hoofdofficier van justitie
IND-CN	Immigratie- en Naturalisatiedienst Caribisch Nederland
JICN	Justitiële Inrichting Caribisch Nederland
JVO	Justitieel Vierpartijenoverleg
KPCN	Korps Politie Caribisch Nederland
MOU	Memorandum of Understanding
Mvv	Machtiging tot voorlopig verblijf
OLB	Openbaar lichaam Bonaire
OM	Openbaar ministerie
PVNA	Plan Veiligheid Nederlandse Antillen
RCN	Rijksdienst Caribisch Nederland
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TOV	Toegang onder voorwaarden
VOG	Verklaring omtrent het gedrag
VT	Vreemdelingentoezicht
Wav BES	Wet arbeid vreemdelingen BES
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Wtu BES	Wet toelating en uitzetting BES

Voorwoord

Toezicht en handhaving zijn instrumenten waarmee de overheid naleving van wet- en regelgeving kan stimuleren en afdwingen. Dit rapport van de Raad voor de rechtshandhaving gaat over toezicht en handhaving in het kader van het vreemdelingenbeleid in Caribisch Nederland. De Raad stelt vast dat knelpunten in het functioneren van de gehele vreemdelingenketen van Caribisch Nederland doorwerken in de processen van toezicht en handhaving. Betere samenwerking in de keten en betere informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners kunnen die processen efficiënter en effectiever maken.

Idealiter vormt het vreemdelingenbeleid een uitvloeisel van een integrale visie voor elk van de eilanden: wat willen de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba bereiken en wat betekent dat voor, onder andere, het beleid rond de toelating van vreemdelingen? Vooralsnog ontbreken dergelijke visies voor de drie eilanden. De Raad vindt het van groot belang dat zulke visies worden ontwikkeld. Dat de openbare lichamen daarbij desgewenst hulp kunnen krijgen van 'Den Haag' spreekt volgens de Raad voor zich.

Voor dit onderzoek hebben de inspecteurs van de Raad gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de verschillende organisaties van de vreemdelingenketen. De Raad wil allen die een bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek daarvoor hartelijk bedanken.

DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

Mr. G.H.E. Camelia, voorzitter
Mr. Th.P.L. Bot
Mr. F.E. Richards

Samenvatting

1 Inleiding

Voor het verblijf van vreemdelingen en het verrichten van arbeid door vreemdelingen in Caribisch Nederland gelden allerlei regels. Het toezicht op naleving en de handhaving van die regels zijn belangrijke voorwaarden voor een effectief vreemdelingenbeleid. De Raad voor de rechtshandhaving heeft onderzocht hoe de verantwoordelijke organisaties van de vreemdelingenketen van Caribisch Nederland invulling geven aan de processen van toezicht en handhaving. Deze samenvatting bevat de belangrijkste uitkomsten van dat onderzoek alsmede de aanbevelingen van de Raad.

2 Aanpak

Voor dit onderzoek heeft de Raad eerst documentstudie verricht en oriënterende gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van verschillende betrokken organisaties. Op basis daarvan heeft de Raad de onderzoeksvragen vastgesteld. Met het oog op de voorbereiding van interviews heeft de Raad de betrokken organisaties vervolgens gevraagd een aantal specifieke vragen te beantwoorden. In de periode januari-februari 2017 hebben inspecteurs van de Raad interviews afgenomen van medewerkers van die organisaties.

3 Onderzoeksresultaten

3.1 Hoofdlijnen vreemdelingenbeleid

Voor Caribisch Nederland geldt een 'restrictief toelatingsbeleid' en voor wat betreft het verrichten van arbeid door vreemdelingen geldt dat er geen verdringing mag plaatsvinden van lokale arbeidskrachten. Ondanks het restrictieve toelatingsbeleid is de bevolking van de drie BES-eilanden in de periode van 2008 tot 2016 met 50% toegenomen, en die van Bonaire zelfs met ruim 60%. Deze bevolkingsgroei is voor een belangrijk deel het gevolg van immigratie. Volgens de Raad vormen toezicht en handhaving idealiter het sluitstuk van beleid dat is gebaseerd op een integrale visie. Dergelijke visies ontbreken echter voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Daarom is ook niet helder wat met het vreemdelingenbeleid precies wordt beoogd en wat precies wordt verstaan onder een restrictief toelatingsbeleid. Afgezien van de bescherming van lokale arbeidskrachten lijkt het uitvoeren van wet- en regelgeving op vreemdelingrechtelijk terrein daardoor in de praktijk verworden tot een doel op zich.

3.2 *Wettelijke taken en verantwoordelijkheden*

In Caribisch Nederland zijn het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN), de Koninklijke marechaussee (KMar), de Arbeidsinspectie Caribisch Nederland (AI-CN) en het openbaar ministerie BES (OM BES) belast met het toezicht en de handhaving op het terrein van het vreemdelingenrecht. Het zwaartepunt ligt bij het KPCN en bij de AI-CN. Omdat beide organisaties over beperkte capaciteit beschikken, dienen zij die zo efficiënt mogelijk in te zetten. Goede samenwerking met de ketenpartners en een goede informatiepositie zijn daarbij van essentieel belang.
Op Sint Eustatius en op Saba zijn het toezicht en de handhaving een gezamenlijke taak van de KMar en het KPCN. Deze twee organisaties zijn met elkaar in gesprek om ook op Bonaire de KMar te betrekken bij het toezicht en de handhaving. De Raad vindt dat een goede ontwikkeling, mede omdat de KMar door haar grensbewakingstaak een goed beeld heeft van de vreemdelingen die worden toegelaten en van de voorwaarden waaronder dat gebeurt.
Het vreemdelingentoezicht is volgens het inrichtingsplan van het KPCN ondergebracht bij de basispolitiezorg (BPZ). Sinds 2016 is deze taak daar echter weggehaald en belegd bij twee gespecialiseerde politieambtenaren. De Raad gaat er vooralsnog van uit dat het hier om een tijdelijke oplossing gaat en dat het vreemdelingentoezicht op termijn een reguliere taak van de BPZ zal zijn.

3.3 *Werkwijze bij toezicht en handhaving*

Het KPCN is belast met het toezicht op vreemdelingen die in Caribisch Nederland verblijven. Als de politie een vreemdeling aantreft die illegaal op een van de BES-eilanden verblijft, krijgt deze de aanzegging te vertrekken. Zo nodig wordt betrokkene uitgezet.
Bij illegaal verblijf in Caribisch Nederland gaat het volgens vertegenwoordigers van de betrokken organisaties voornamelijk om zogenoemde *overstayers*: vreemdelingen die daar rechtmatig hebben verbleven maar bij het verstrijken van de toegestane verblijfsduur niet zijn uitgereisd. Het KPCN ontvangt van de ketenpartners niet geautomatiseerd en systematisch informatie over niet tijdig vertrokken vreemdelingen. Het KPCN moet nu in individuele gevallen navraag doen bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND-CN) om erachter te komen of betrokkene rechtmatig in Caribisch Nederland verblijft. Volgens de Raad zou het vreemdelingentoezicht en daarmee ook de handhaving aanmerkelijk efficiënter kunnen werken indien de uitwisseling van informatie tussen de ketenpartners wordt verbeterd.
De AI-CN controleert onder meer of werkgevers die vreemdelingen in loondienst arbeid laten verrichten in het bezit zijn van de daarvoor vereiste tewerkstellingsvergunning. De AI-CN beschikt slechts over vier medewerkers en van hen zijn er maar twee opsporingsbevoegd op basis van hun aanstelling als buitengewoon agent van politie (bavpol). Mede daarom kiest de AI-CN er in de praktijk meestal voor om bij de vaststelling van wetsovertreding een

waarschuwing te geven. Op zichzelf heeft de Raad begrip voor deze aanpak maar hij is wel van mening dat de AI-CN na een waarschuwing standaard een vervolgcontrole zou moeten uitvoeren. Als dan blijkt dat er nog steeds sprake is van wetsovertreding zou de AI-CN consequent moeten optreden en niet opnieuw een waarschuwing moeten geven. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat dit in de praktijk wel gebeurt.
De KMar is verantwoordelijk voor de feitelijke uitzetting van vreemdelingen. Over het uitzettingsproces hebben de ketenpartners in 2015 heldere afspraken gemaakt en de uitzettingen door de KMar verlopen in de praktijk zonder noemenswaardige problemen. Daarnaast verbaliseert de KMar sinds 2016 via de luchthaven uitreizende vreemdelingen die de hun toegestane verblijfsduur hebben overschreden. Indien de betrokkene het voorgestelde transactiebedrag niet betaalt, stuurt de KMar het proces-verbaal door naar het OM BES dat vervolgens overgaat tot strafvervolging.

3.4 Resultaten toezicht en handhaving

Het KPCN controleert jaarlijks enkele honderden vreemdelingen en staat daarnaast enkele honderden vreemdelingen op het politiebureau te woord aan wie de KMar bij hun toelating een meldplicht heeft opgelegd ('toegang onder voorwaarden'). Deze activiteiten leidden in 2016 tot bijna veertig uitzettingen. Bij het ontbreken van informatie over de aantallen *overstayers* en anderszins illegalen op de drie BES-eilanden kan de Raad niet zeggen of het KPCN daarmee een substantiële bijdrage levert aan de bestrijding van illegaal verblijf in Caribisch Nederland. Maar van echt systematisch toezicht, gebaseerd op analyse van informatie van de ketenpartners, lijkt nauwelijks sprake.
De AI-CN deelde in 2016 bij ruim 200 inspecties bijna veertig waarschuwingen uit aan werkgevers die vreemdelingen in dienst hadden zonder over een tewerkstellingsvergunning te beschikken. Gezien de omvang van de problematiek rond arbeid door vreemdelingen, zoals de AI-CN die zelf heeft geschetst, lijken de inspanningen van de AI-CN een nuttige maar vooralsnog beperkte bijdrage te leveren aan de oplossing daarvan.
Daarnaast heeft het OM BES in 2016 met succes vervolging ingesteld tegen een aantal vreemdelingen wegens overtreding van de Wet toelating en uitzetting BES. De rechter heeft betrokkenen veroordeeld en boetes opgelegd.

3.5 Afstemming en samenwerking

Omdat de vreemdelingenketen bestaat uit veel organisaties die elk over beperkte capaciteit beschikken, zijn onderlinge afstemming en samenwerking belangrijke randvoorwaarden om efficiënt en effectief te kunnen werken.
Met het oog op afstemming en samenwerking vindt sinds 2011 op elk van de drie BES-eilanden eens per kwartaal ketenoverleg plaats, onder voorzitterschap van het hoofd van de IND-CN. Dit ketenoverleg heeft er toe geleid dat de verschillende organisaties informatie met elkaar zijn

gaan delen en dat KMar, KPCN, en IND-CN in 2015 een convenant Werkafspraken hebben gesloten. Maar uit het onderzoek is gebleken dat dit ketenoverleg nog niet aan de verwachtingen van alle deelnemers voldoet. Zo krijgen afspraken die in het overleg worden gemaakt lang niet altijd een passend vervolg en blijven 'ketenbrede' zaken liggen omdat de afzonderlijke organisaties in de praktijk prioriteit geven aan de 'eigen' werkzaamheden. Ook is er kritiek vanuit deelnemende organisaties dat sommige ketenpartners niet komen opdagen of niet de functionarissen van het juiste niveau afvaardigen.
De Raad vindt het, gezien de complexiteit van het vreemdelingendomein en vanwege de samenhang tussen de werkzaamheden van de ketenpartners, belangrijk dat het ketenoverleg in stand blijft. Maar het is wel noodzakelijk dat de ketenpartners het functioneren van dat overleg gezamenlijk tegen het licht houden.
Een ander belangrijk knelpunt vormt de informatiedeling. De behoefte aan verbetering van de informatie-uitwisseling tussen de organisaties die deel uitmaken van de vreemdelingenketen van Caribisch Nederland loopt als een rode draad door rapportages over die keten. Volgens de Raad is het wenselijk die informatie-uitwisseling in te richten op een wijze die een meer gerichte inzet op het terrein van het vreemdelingentoezicht mogelijk maakt. Vanwege de hardnekkigheid van de problematiek rond het delen van informatie binnen de keten en vanwege het stroeve functioneren van het ketenoverleg doet de Raad het voorstel de keten, al dan niet tijdelijk, te laten ondersteunen door een speciaal daarvoor aangewezen functionaris.

3.6 Risico's en knelpunten

Naast de beperkte capaciteit van het KPCN en de AI-CN, de problematiek rond de informatiedeling binnen de keten en het functioneren van het ketenoverleg, benoemt de Raad nog enkele andere risico's en knelpunten in relatie tot de uitvoering van het vreemdelingenbeleid. Het gaat daarbij om risico's en knelpunten die strikt genomen buiten de reikwijdte van dit onderzoek vallen. De Raad noemt de kwetsbaarheid van de bewaking van de maritieme grenzen, primair een taak van de Kustwacht, en een mogelijke toename van criminaliteit op Bonaire als gevolg van een intensivering van de aanpak daarvan op buureilanden. De Raad sluit niet uit dat drugs en vuurwapens Bonaire bereiken via transporten over zee waarmee ook illegale vreemdelingen worden aangevoerd. Deze risico's hangen samen met de verslechterende situatie in Venezuela.
In algemene zin noemt de Raad nog de onbetrouwbaarheid van gegevens van sommige ketenpartners. Zo zijn de bevolkingsregisters van de openbare lichamen Sint Eustatius en Bonaire de afgelopen jaren allerminst actueel gebleken.
In de sfeer van de uitvoering van de Wet toelating en uitzetting BES (Wtu BES) en de Wet arbeid vreemdelingen BES noemt de Raad als knelpunten de verplichte toets op beschikbaarheid van arbeidskrachten, de procedure ter verkrijging van een verklaring omtrent het gedrag, en het ontbreken van maatwerk voor de bovenwindse eilanden Sint Eustatius en Saba.

4 Beschouwing

Op dit moment lijkt er in Caribisch Nederland nog geen sprake van ernstige problemen rond illegaal verblijf. Maar de kans is reëel dat dit verandert als zaken op hun beloop worden gelaten. Daarom vindt de Raad een adequaat systeem van toezicht en handhaving binnen een goed functionerende vreemdelingenketen noodzakelijk. Van groot belang daarbij is dat de ketenpartners goed samenwerken en informatie met elkaar delen, juist ook omdat zij elk over beperkte capaciteit beschikken. Een betere informatie-uitwisseling kan ook bijdragen aan de bestrijding van terrorisme.
Maar uiteindelijk zijn de wet- en regelgeving op vreemdelingrechtelijk terrein, en in het verlengde daarvan het toezicht op de naleving en de handhaving daarvan, slechts instrumenten om hogere doelen te realiseren. Het is primair aan de openbare lichamen van de drie BES-eilanden om een integrale visie voor hun eiland te ontwikkelen. Het vreemdelingenbeleid dient daarvan een afgeleide te zijn.

5 Aanbevelingen

Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek komt de Raad tot de volgende aanbevelingen aan de minister van Veiligheid en Justitie[2]:

A Vreemdelingenketen

1. Evalueer het functioneren van het ketenoverleg.

2. Maak een plan van aanpak voor de oplossing van de knelpunten rond de informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners.

3. Zorg voor de aanstelling van een beleidsondersteuner voor de vreemdelingenketen.

B KPCN en KMar

4. Bezie de mogelijkheid van intensivering van de samenwerking tussen de KMar en het KPCN bij het vreemdelingentoezicht op Bonaire.

C Overkoepelend beleid

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

[2] Deze aanbevelingen zijn, overeenkomstig artikel 30, derde lid, van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving, gericht aan de minister van Veiligheid en Justitie. Voor verschillende van deze aanbevelingen geldt dat de uitvoering daarvan op het terrein van de verschillende organisaties van de vreemdelingenketen van Caribisch Nederland ligt. Bovendien zijn de ministers van Defensie en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij deze aanbevelingen betrokken vanwege hun verantwoordelijkheid voor de KMar respectievelijk de AI-CN, en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vanwege zijn verantwoordelijkheid voor Koninkrijksaangelegenheden.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De drie eilanden van Caribisch Nederland bevinden zich in een regio waarin personen veelvuldig tussen de eilanden heen en weer reizen. Bovendien trekken vanuit verschillende landen in Zuid-Amerika veel mensen naar deze regio. Deze reisbewegingen hangen vaak samen met het vinden van werk.
Voor het verblijf van vreemdelingen in Caribisch Nederland gelden verschillende regels. Een vreemdeling uit een visumplichtig derde land dient over een visum te beschikken om toegang te krijgen tot Caribisch Nederland voor kort verblijf. Voor een verblijf van langer dan drie maanden is doorgaans een verblijfsvergunning vereist. Indien een vreemdeling in Caribisch Nederland wil gaan werken in loondienst, dient zijn werkgever bovendien een tewerkstellingsvergunning voor hem aan te vragen.[3]
Verschillende overheidsorganisaties hebben taken en verantwoordelijkheden rond de toelating van vreemdelingen tot het grondgebied van de Caribisch Nederland en bij de behandeling van aanvragen om een verblijfs- of een tewerkstellingsvergunning. Ook taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot toezicht en handhaving zijn belegd bij verschillende overheidsorganisaties.
Toezicht op de naleving van wet- en regelgeving op het terrein van het vreemdelingenrecht en handhaving daarvan zijn belangrijke voorwaarden voor een effectief vreemdelingenbeleid.
Het ontbreekt de Raad voor de rechtshandhaving aan een beeld van de wijze waarop de betrokken overheidsorganisaties in Caribisch Nederland invulling geven aan de processen van toezicht en handhaving, en van eventuele knelpunten daarbij. In verband daarmee heeft hij besloten daarnaar een onderzoek in te stellen.[4] Door middel van dit onderzoek wil de Raad een bijdrage leveren aan de kwaliteit van het toezicht en de handhaving in het kader van het vreemdelingenbeleid in Caribisch Nederland.

[3] Ook voor houders van een Nederlands paspoort die niet afkomstig zijn van de BES-eilanden geldt dat zij niet onbeperkt op de BES-eilanden mogen verblijven of werken; voor een verblijf van langer dan zes maanden of voor werk dienen zij veelal in het bezit te zijn van een 'verklaring toelating van rechtswege'.
[4] Dit onderzoek is opgenomen in het Jaarplan 2016 van de Raad.

1.2 Vraagstelling

De centrale vraagstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

Op welke wijze geven de betrokken overheidsorganisaties invulling aan hun taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot het toezicht en handhaving in het kader van het vreemdelingenbeleid in Caribisch Nederland?

Om deze centrale vraag te kunnen beantwoorden, heeft de Raad de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Hoe luidt het vreemdelingenbeleid van Caribisch Nederland op hoofdlijnen?
2. Welke wettelijke taken en verantwoordelijkheden bestaan er in het kader van toezicht en handhaving in relatie tot het vreemdelingenbeleid, en bij welke overheidsorganisaties zijn deze belegd?
3. Op welke wijze geven de betrokken overheidsorganisaties invulling aan de processen toezicht en handhaving in het kader van het vreemdelingenbeleid?
4. Welke resultaten hebben die inspanningen van de betrokken organisaties opgeleverd?
5. In hoeverre is er sprake van afstemming en samenwerking op het gebied van toezicht en handhaving?
6. In hoeverre kent de taakuitvoering door de betrokken organisaties risico's en/of knelpunten?

1.3 Reikwijdte en afbakening

Het vreemdelingenbeleid van Caribisch Nederland kent veel aspecten. Gelet op de capaciteit van de Raad is het daarom noodzakelijk de reikwijdte van het onderzoek te beperken. Op basis van vooronderzoek heeft de Raad besloten tot de volgende afbakeningen:

1.3.1 Beperking tot de processen toezicht en handhaving[5]

Binnen het vreemdelingenbeleid is een aantal processen te onderscheiden. De Raad richt zich in dit onderzoek op de processen toezicht en handhaving. Processen als grenscontrole, toelating, vergunningverlening, vreemdelingenbewaring en terugkeerbeleid betrekt de Raad niet in dit onderzoek. Stakeholders waarmee in de oriëntatiefase van dit onderzoek werd gesproken, achtten een onderzoek naar de processen toezicht en handhaving het meest wenselijk omdat zich daarbij volgens hen de grootste risico's voordoen.

1.3.2 Onderlinge regeling samenwerking vreemdelingenketen blijft buiten het onderzoek

De Raad betrekt de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de 'Onderlinge regeling van Curaçao, Sint Maarten en Nederland, zoals bedoeld in artikel 38, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, regelende de samenwerking tussen de landen op het gebied van de vreemdelingenketen',

[5] In het Plan van Aanpak noemde de Raad daarnaast de processen opsporing en vervolging. Omdat deze twee processen ook vallen onder het begrip 'handhaving', behandelt de Raad die in dit rapport niet afzonderlijk.

niet in dit onderzoek. De Raad heeft hiertoe besloten omdat deze regeling in de tweede helft van 2016 al is geëvalueerd op verzoek van het Justitieel Vierlanden Overleg (JVO) van juni 2016. Voor zover uitkomsten van die evaluatie relevant zijn voor dit onderzoek van de Raad, betrekt de Raad die daar wel in.

1.3.3 *MOU mensenhandel en mensensmokkel blijft deels buiten het onderzoek*

Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland ondertekenden op 8 juni 2015 een Memorandum of Understanding (MOU) van samenwerking ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel. Deze MOU bevat bepalingen over onder meer de samenwerking, de afstemming en de informatie-uitwisseling tussen de landen. Deze bepalingen betrekt de Raad niet in dit onderzoek. Wel betrekt de Raad de MOU in dit onderzoek voor zover deze betrekking heeft op toezicht en handhaving in Caribisch Nederland.

1.3.4 Onderzoek betreft alle drie de BES-eilanden

Het onderzoek richt zich op de gang van zaken op alle drie de eilanden van Caribisch Nederland: Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

1.3.5 Periode waarover het onderzoek gaat

Het onderzoek betreft de periode vanaf 10 oktober 2010[6] tot 1 januari 2017, met nadruk op de taakuitvoering in 2015 en 2016.

1.4 Toetsingskader

De in Caribisch Nederland geldende wet- en regelgeving op het gebied van toezicht en handhaving met betrekking tot het vreemdelingenbeleid vormt het juridische toetsingskader. Bepalingen uit het genoemde MOU die gaan over toezicht en handhaving binnen de grenzen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba maken eveneens deel uit van het toetsingskader.

1.5 Gehanteerde begrippen

In dit onderzoek gaat het om de processen toezicht en handhaving in het kader van het vreemdelingenbeleid. Voor dit onderzoek hanteert de Raad de volgende definities:

- toezicht: controle door de overheid op naleving van wet- en regelgeving;
- handhaving: het door de overheid afdwingen van naleving van wet- en regelgeving;
- vreemdelingenbeleid: het bepalen van doelen, en de middelen om die doelen te bereiken, met betrekking tot de toelating en het verblijf van vreemdelingen.

[6] Op die datum kwam een eind aan het bestaan van de Nederlandse Antillen als land binnen het Koninkrijk der Nederlanden en kregen Bonaire, Sint Eustatius en Saba elk de status van openbaar lichaam behorend tot Nederland.

1.6 Aanpak onderzoek

Eind 2016 heeft de Raad zich georiënteerd op het thema 'vreemdelingenbeleid Caribisch Nederland'. In dat kader heeft de Raad gesprekken gevoerd met stakeholders op dit terrein, relevante documenten geraadpleegd[7], en een miniconferentie bijgewoond die diende als voorbereiding op een evaluatie van de Wet toelating en uitzetting BES door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) in 2017. Op basis van deze oriëntatie heeft de Raad de reikwijdte van dit onderzoek bepaald.
Medio december 2016 heeft de Raad de betrokken organisaties per mail benaderd voor het inplannen van afspraken voor interviews en daarbij verzocht alvast een aantal specifieke vragen te beantwoorden, dit ter voorbereiding van de interviews. Niet alle aangeschreven organisaties slaagden erin de vragen van de Raad tijdig (vóór het afnemen van de interviews) te beantwoorden. De Raad heeft de interviews afgenomen in de periode eind januari – begin februari 2017.[8]
Begin mei 2017 heeft de Raad, overeenkomstig het bepaalde in artikel 30 van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving, de betrokken organisaties het concept-rapport voor wederhoor voorgelegd. De reacties die de Raad daarop ontving, zijn verwerkt in het concept-rapport. Vervolgens heeft de Raad op 30 mei 2017, overeenkomstig genoemd wetsartikel, de minister van Veiligheid en Justitie in de gelegenheid gesteld op het rapport te reageren. De Raad heeft de daarop ontvangen reactie verwerkt in het definitieve rapport.

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 behandelt de Raad de zes onderzoeksvragen. Bij de onderzoeksvragen 1 tot en met 5 hanteert de Raad daarbij de tweedeling bevindingen-analyse. In de paragraaf bevindingen beschrijft de Raad de informatie die hij langs de verschillende wegen heeft verzameld. In de paragraaf analyse legt de Raad verbanden tussen die bevindingen.
Bij de laatste onderzoeksvraag beschrijft de Raad enkele risico's en knelpunten die bij de voorafgaande onderzoeksvragen niet aan de orde zijn geweest.
Hoofdstuk 3 bevat een korte beschouwing van de Raad op basis van de uitkomsten van zijn onderzoek, en in hoofdstuk 4 staan de aanbevelingen van de Raad.
De bijlagen bevatten overzichten van de geïnterviewde personen en van de geraadpleegde documenten, alsmede informatie uit het Beleidsplan vreemdelingen BES en uit het Masterplan Bonaire 2010-2025.

---

[7] Bijlage 2 bevat een overzicht van de geraadpleegde documenten.
[8] Bijlage 1 bevat een overzicht van de geïnterviewde personen.

2 Onderzoeksresultaten

2.1 Vreemdelingenbeleid op hoofdlijnen

Hoe luidt het vreemdelingenbeleid van Caribisch Nederland op hoofdlijnen?

Onderstaand overzicht geeft een indruk van de ontwikkeling van de inwoneraantallen van de drie eilanden van Caribisch Nederland en van de rol van immigratie daarbij.

Overzicht 1: Caribisch Nederland in enkele cijfers

Aantal inwoners[9]	*1 januari 2008*	*1 januari 2012*	*1 januari 2016*
Bonaire	12.093	16.541	19.408
Sint Eustatius	2.739	3.791	3.193[10]
Saba	1.537	1.971	1.947
Totaal	16.369	22.303	24.548

Ruim 40% van de inwoners van Caribisch Nederland is niet afkomstig van de Nederlandse Antillen. Van deze ruim 40% komt ongeveer een derde uit Europees Nederland; de niet-Nederlandse inwoners komen vooral uit Colombia, Venezuela, de Verenigde Staten, Peru en de Dominicaanse Republiek.[11]

In 2016 handelde de Unit IND-CN[12] in totaal 4.470 verblijfsaanvragen af; daarvan betroffen er 3.223 Bonaire, 517 Sint Eustatius en 730 Saba. In 1.710 van die gevallen ging het om een verzoek om een verblijfsvergunning, of verlenging daarvan, voor het verrichten van arbeid in loondienst. De IND wees 1.558 van die 1.710 verzoeken toe (Bonaire 1.154, Sint Eustatius 256 en Saba 178). Bij de overige 2.902 aanvragen ging het onder meer om gezinshereniging, arbeid als zelfstandige, renteniers en gepensioneerden, studie en toelating van rechtswege. Van deze 2.902 aanvragen werd de overgrote meerderheid ingewilligd.[13]
In die gevallen waarin een verblijfsvergunning werd afgegeven of verlengd in verband met het verrichten van arbeid in loondienst, beschikte de werkgever over een tewerkstellingsvergunning voor de betrokken vreemdeling. De Unit SZW-CN gaf in de periode 2011-2016 jaarlijks gemiddeld ongeveer 1.000 tewerkstellingsvergunningen, inclusief verlengingen, af.[14]

[9] Bron: CBS. Het rapport 'Immigranten op Bonaire' van de Directie Samenleving en Zorg van het openbaar lichaam Bonaire van december 2016 noemt voor Bonaire een aantal van 20.629 inwoners.
[10] In 2015 zijn bij een opschoningsactie van het register van de afdeling Burgerzaken ongeveer 600 personen uitgeschreven.
[11] Bronnen: Veiligheidsbeeld BES-eilanden 2013 en Criminaliteitscijfers CN van het KPCN (januari 2017).
[12] Dit rapport bevat direct na de Inhoudsopgave een lijst met de gebruikte afkortingen.
[13] Bron: Unit IND-CN.
[14] Bron: Unit SZW-CN.

A Bevindingen

2.1.1 *Inleiding*

Uit de Kamerstukken rond de behandeling van de Wet toelating en uitzetting BES (Wtu BES) blijkt dat het restrictieve toelatingsbeleid van de voormalige Nederlandse Antillen na 10 oktober 2010 zou worden voortgezet *'vanwege de in economisch en sociaal-maatschappelijk opzicht zeer beperkte mogelijkheden van de kleine BES-eilanden om grote aantallen mensen, al dan niet tijdelijk, op te nemen in de samenleving'*.[15]
Een ander uitgangspunt van het vreemdelingenbeleid houdt in dat lokale arbeidskrachten worden beschermd tegen verdringing door vreemdelingen. De Wet arbeid vreemdelingen BES (Wav BES) dient als instrument om dit doel te bereiken.
De toenmalige minister voor Immigratie, Integratie en Asiel noemde in een brief aan de Tweede Kamer de volgende vijf 'kerndoelstellingen van het migratiebeleid in Caribisch Nederland':

- het versterken en verbeteren van het grenstoezicht;
- een asielprocedure conform de internationale verplichtingen;
- een zorgvuldige en efficiënte afhandeling van toelatingsvragen;
- een goed geregelde en met voldoende waarborgen omklede vreemdelingenbewaring;
- een zorgvuldig en humaan terugkeerbeleid.[16]'

Tijdens de eerdergenoemde miniconferentie in november 2016 gaven vertegenwoordigers van de betrokken organisaties van de vreemdelingenketen aan dat zij een integraal beleid voor de eilanden, en als onderdeel daarvan een vreemdelingenbeleid, missen. In verband daarmee heeft de Raad tijdens de interviews met vertegenwoordigers van de verschillende organisaties gevraagd hoe men het vreemdelingenbeleid ziet in relatie tot een visie ten aanzien van de toekomst van de BES-eilanden.

2.1.2 *Informatie tijdens interviews*

Openbaar lichaam Bonaire
De gezaghebber van Bonaire stelt dat het vreemdelingenbeleid ertoe moet leiden dat het toerisme en andere economische activiteiten worden gestimuleerd zonder dat de lokale bevolking wordt verdrongen van de arbeidsmarkt. Maar vanwege de vele ontwikkelingen, met name in de toeristenindustrie, is Bonaire voor een deel afhankelijk van de komst van arbeidskrachten uit het buitenland. Volgens de gezaghebber is er (nog) geen integrale strategische keuze gemaakt ten aanzien van de toekomst van Bonaire. De achtereenvolgende

[15] Uit de Nota van de minister van Justitie naar aanleiding van het verslag van de vaste commissie voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken over het voorstel tot wijziging van de Wtu BES, kamerstuk 32 282, nr. 5.
[16] Brief van 1 februari 2012, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 31 568, nr. 95.

bestuurscolleges hebben wel meerjarenplannen vastgesteld, maar die waren gefragmenteerd waar het aspecten van vreemdelingen- en arbeidsmarktbeleid betreft. Mede naar aanleiding van de miniconferentie in november 2016 heeft de gezaghebber het bestuurscollege van Bonaire gewezen op de wenselijkheid van een integrale visie op de toekomst van Bonaire.

Openbaar lichaam Saba

De gezaghebber van Saba is van mening dat de wetgeving op het terrein van het vreemdelingenrecht een instrumentarium vormt om belangen te beschermen die op Saba geen 'full force' bescherming behoeven. Het gaat dan met name om het voorkomen van verdringing van lokale arbeidskrachten op de arbeidsmarkt en van illegaal verblijf op het eiland. Op Saba is nauwelijks sprake van werkloosheid onder de lokale bevolking en de weinige geregistreerde werklozen zijn bekend. Voorts speelt op Saba niet dat vreemdelingen er op oneigenlijke gronden op uit zijn het Nederlanderschap te verkrijgen. Illegaal verblijf valt op Saba snel op en komt daardoor niet of nauwelijks voor; het vormt niet een probleem dat intensieve aandacht en ingewikkelde processen vergt. De wijze waarop het instrumentarium nu wordt ingezet, heeft voor Saba voornamelijk negatieve effecten. Een voorbeeld is de lange en complexe procedure die moet worden doorlopen wanneer een vreemdeling als werknemer naar Saba wil komen en daar welkom is. Tussen het moment van werving en dat van het daadwerkelijk kunnen beginnen, ligt al gauw een periode van maanden. De gezaghebber noemt als voorbeeld de casus van een buitenlandse docent bij wie het negen maanden duurde voordat hij daadwerkelijk aan de slag kon bij de *medical school*.

Sint Eustatius

De Raad is er niet in geslaagd voor dit onderzoek afspraken voor interviews te maken met vertegenwoordigers van het Openbaar Lichaam Sint Eustatius.

Medio maart 2017 verscheen in de lokale media een bericht dat er wordt gewerkt aan een visiedocument voor Sint Eustatius:

'Vooraanstaande advocaten, accountants, ingenieurs, It'ers en andere specialisten op St. Eustatius gaan met elkaar in conclaaf om voor de komende jaren een plan van aanpak vorm te geven voor de ontwikkeling van het eiland. Van dit initiatief wordt Nederland de komende week op de hoogte gesteld en uitgenodigd om deel te nemen. Gedeputeerde van Financiën (...) treedt met Nederland in overleg over de toekomst van zijn eiland op basis van een multidisciplinair, allesomvattend meerjarenplan (...). "Het gaat er om Statianen in staat te stellen de ontwikkeling van hun eiland in eigen hand te nemen", zegt (bedoelde gedeputeerde; Raad).'

Directie Migratiebeleid (DMB)

In antwoord op de vraag naar het geldende vreemdelingenbeleid voor Caribisch Nederland verstrekte DMB, onderdeel van het ministerie van Veiligheid en Justitie, een document met de titel *'Beleidsplan voor de BES op het gebied van toegang, toelating, naturalisatie, toezicht en*

terugkeer van vreemdelingen'. Dit document dateert van februari 2009 en is in de aanloop naar de nieuwe staatkundige structuur per 10 oktober 2010 opgesteld door DMB. In dit document staan ook de genoemde vijf kerndoelstellingen uit de brief van de toenmalige minister voor Immigratie, Integratie en Asiel van 1 februari 2012[17]. Een aantal passages uit dit beleidsplan heeft raakvlakken met verschillende van de onderzoeksvragen. Die passages zijn opgenomen in bijlage 2. Dit beleidsplan van DMB is primair gericht op implementatie, stroomlijning en uitvoering van de werkprocessen van de verschillende onderdelen van de vreemdelingenketen en bevat geen overall-visie ten aanzien van de toekomst van de BES-eilanden.

Unit IND

De Unit IND (IND-CN) is in Caribisch Nederland onder meer belast met de behandeling van aanvragen om een verblijfsvergunning. Vertegenwoordigers van deze unit geven aan dat de IND een uitvoeringsorganisatie is en dat het vreemdelingenbeleid wordt bepaald door het ministerie van Veiligheid en Justitie. Waar het om integrale toekomstvisies voor de drie BES-eilanden gaat, ligt de verantwoordelijkheid volgens bedoelde vertegenwoordigers primair bij de drie openbare lichamen en hun bestuurscolleges. De IND-CN ervaart het als een gemis dat dergelijke toekomstvisies ontbreken. Het zou de medewerkers stimuleren als duidelijk zou zijn wat men met het vreemdelingenbeleid wil bereiken.

Unit SZW

De Unit SZW (SZW-CN) is in Caribisch Nederland onder andere belast met de behandeling van verzoeken om een tewerkstellingsvergunning voor een vreemdeling. Volgens de vertegenwoordigers van deze unit hebben zowel de openbare lichamen als de ministeries een verantwoordelijkheid ten aanzien van het ontwikkelen van beleid voor de lange termijn. Dergelijk beleid is er niet. Het ontbreken daarvan werkt volgens hen door in de processen toezicht en handhaving. De Arbeidsinspectie (AI-CN) van SZW-CN kan bij haar toezicht en handhaving onvoldoende richten op doelen voor de lange termijn. Correcte uitvoering van de wet is voor de afzonderlijke organisaties het doel geworden, en wet- en regelgeving vormen niet het instrumentarium om gezamenlijk beleid te realiseren, aldus SZW-CN.

KMar

Voor de KMar is duidelijk wat haar taken en verantwoordelijkheden op vreemdelingrechtelijk terrein inhouden, een integraal vreemdelingenbeleid is daarvoor niet nodig. De vertegenwoordiger van de KMar is van mening dat de eerste verantwoordelijkheid voor de aanpak van vreemdelingenproblematiek, zoals illegaliteit, bij de openbare lichamen behoort te liggen.

---

[17] Deze doelstellingen betreffen het grenstoezicht, de asielprocedure, de afhandeling van toelatingsaanvragen, de vreemdelingenbewaring en het terugkeerbeleid.

KPCN

Het KPCN geeft aan dat er voor de toekomst van de BES-eilanden niet een duidelijke visie is geformuleerd, en dat het wenselijk zou zijn als dat wel zou gebeuren. Het initiatief daarvoor zou moeten uitgaan van de openbare lichamen en de ministeries in Nederland. Voor wat betreft het vreemdelingenbeleid zouden de verschillende diensten gezamenlijk beter in beeld moeten brengen wat de bestaande situatie is en welke situatie men wil bereiken. De diensten vervullen nu elk op hun eigen wijze de eigen taken maar een gemeenschappelijk doel is niet benoemd. Bij het toezicht en de handhaving door het korps wordt een overkoepelende visie volgens de korpschef niet direct gemist, maar de politiechef op Saba noemt het ontbreken van een gezamenlijk standpunt over de wijze waarop moet worden omgegaan met *overstayers* op Saba wel als een knelpunt.[18]

OM BES

Een integrale toekomstvisie met een overkoepelend (vreemdelingen)beleid is er volgens het OM BES niet voor de BES-eilanden; op dat terrein ligt er primair een rol voor de drie eilandsraden.

2.1.3 Masterplan strategische ontwikkeling Bonaire 2010-2025

In 2009 heeft een projectgroep in opdracht van het toenmalige bestuurscollege van Bonaire het '*Masterplan strategische ontwikkeling Bonaire 2010-2025, Bonairu, dushi pa semper*' opgesteld. Dit document bevat een visie op de toekomst van Bonaire. Dit masterplan bevat een strategische visie en een uitwerking van die visie in 115 punten (beleidsvoornemens) op basis van een indeling in twaalf thema's. Verschillende van die punten raken het vreemdelingenbeleid. Opstellers van het plan hebben dat in 2009 toegelicht in een vergadering van de eilandsraad, maar tot vaststelling is het niet gekomen.
Bijlage 3 bevat meer informatie over dit masterplan.

Voor de eilanden Sint Eustatius en Saba zijn de Raad geen vergelijkbare visiedocumenten bekend.

B Analyse

Voor Caribisch Nederland geldt, zoals in paragraaf 2.1.1. is beschreven, een 'restrictief toelatingsbeleid'. De sterke bevolkingsgroei op met name Bonaire, die voor een groot deel het gevolg is van immigratie van vreemdelingen uit enkele landen uit Zuid-Amerika en van personen uit Europees Nederland, roept de vraag op in hoeverre daadwerkelijk sprake is van

[18] *Overstayers*: vreemdelingen die na het verstrijken van de hun toegestane verblijfsduur nog in Caribisch Nederland verblijven.

een restrictief beleid. Dit onderzoek van de Raad heeft als onderwerp 'toezicht en handhaving'. Deze processen vormen idealiter het sluitstuk van (vreemdelingen)beleid dat een uitvloeisel is van een integrale toekomstvisie. Er bestaat bij de meeste organisaties die deel uitmaken van de vreemdelingenketen van Caribisch Nederland behoefte aan een duidelijk vreemdelingenbeleid als onderdeel van een overkoepelende visie ten aanzien van de toekomst van elk van de drie BES-eilanden.

Het in 2009 opgeleverde masterplan bevat een visie op de toekomst van één van de BES-eilanden (Bonaire) maar het openbaar lichaam Bonaire heeft dat plan niet een concreet vervolg gegeven. Zo is er niet een keuze gemaakt voor een van de vier toekomstscenario's die dit masterplan bevat. Voor Sint Eustatius en voor Saba bestonden er tijdens de uitvoering van dit onderzoek geen vergelijkbare visiedocumenten. Wel is op Sint Eustatius het initiatief genomen om tot een plan van aanpak voor de ontwikkeling van het eiland te komen.

De Raad stelt vast dat er geen toekomstvisies ten aanzien van onder meer de bevolkingsgroei van de drie BES-eilanden zijn vastgesteld en dat niet duidelijk is wat met het vreemdelingenbeleid, afgezien van de bescherming van de lokale arbeidskrachten, precies wordt beoogd. Het ministerie heeft weliswaar vijf kerndoelstellingen geformuleerd, maar die zijn alle gericht op verbetering van de uitvoering van processen. De Raad constateert dan ook dat het uitvoeren van de wet- en regelgeving ten aanzien van vreemdelingen grotendeels is verworden tot een doel op zich. Dit kan volgens de Raad niet de bedoeling zijn omdat wet- en regelgeving slechts instrumenten zijn om vooraf geformuleerde doelstellingen te realiseren.

2.2 Wettelijke taken en verantwoordelijkheden

Welke wettelijke taken en verantwoordelijkheden bestaan er in het kader van toezicht en handhaving in relatie tot het vreemdelingenbeleid, en bij welke overheidsorganisaties zijn deze belegd?

A Bevindingen

2.2.1 Wettelijk kader

Op grond van artikel 22a van de Wtu BES zijn de ambtenaren van de Koninklijke Marechaussee (KMar), de ambtenaren van politie en de bij besluit van de minister van VenJ aangewezen ambtenaren[19] belast met het toezicht op de naleving en de uitvoering van de wettelijke voorschriften met betrekking tot de grensbewaking en met betrekking tot het toezicht op personen.
In de Veiligheidswet BES is bepaald dat aan de KMar onder andere zijn opgedragen de uitvoering van de politietaak op de luchthavens op de BES-eilanden en de uitvoering van de politietaak op Sint Eustatius en Saba, onverminderd de politietaken van het korps.[20]
Op grond van artikel 13 van de Wav BES zijn met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens die wet bepaalde belast de door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) aangewezen ambtenaren.

2.2.1 Betrokken organisaties

Politieambtenaren van het KPCN zijn belast met het toezicht op vreemdelingen die zich op Bonaire bevinden. De KMar beperkt zich op Bonaire tot de grensbewakingstaak en de daarmee verband houdende controles op in- en uitreizende personen. Daarnaast zijn de KMar en het KPCN verantwoordelijk voor de uitzetting van vreemdelingen.
Op Sint Eustatius en op Saba zijn de KMar en het KPCN gezamenlijk belast met het vreemdelingentoezicht.
Voor zover het gaat om toezicht op de naleving van bepalingen die voortvloeien uit de Wav BES is de Arbeidsinspectie (AI-CN) de bevoegde instantie. De AI-CN is onderdeel van de Unit SZW-CN.
Politieambtenaren en medewerkers van de KMar beschikken over een algemene opsporingsbevoegdheid. Medewerkers van de AI-CN beschikken over (beperkte)

---

[19] Op grond van artikel 10, eerste lid, van de Rijkswet politie kan de minister van VenJ buitengewone agenten van politie aanwijzen. De minister heeft deze bevoegdheid gemandateerd aan de korpschef van het KPCN.
[20] Voor de definitie van het begrip 'politietaak' wordt in artikel 1 van de Veiligheidswet BES verwezen naar artikel 5 van de Rijkswet politie: 'Het politiekorps heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de daarvoor geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven'.

opsporingsbevoegdheid indien zij door de minister van VenJ als buitengewoon agent van politie (bavpol) zijn aangesteld.
Opsporing en vervolging vinden plaats onder het gezag van respectievelijk door het openbaar ministerie (OM).[21]

2.2.3 *Organisatie toezicht en handhaving*

KPCN

In het inrichtingsplan voor het korps (2009) is het toezicht op vreemdelingen belegd bij de Basis Politiezorg (BPZ):

'Ook het toezicht op vreemdelingen is een taak van de medewerkers van de basispolitiezorg, zij doen dit tijdens de reguliere surveillance, informatie gestuurd of op verzoek van andere diensten. De toelatingstaken in het kader van de vreemdelingenwet worden uitgevoerd door de nieuwe toelatingsorganisatie (de Unit IND van de RCN; Raad) en de grensbewaking door de Koninklijke Marechaussee. De bestrijding van migratie criminaliteit wordt belegd bij de probleemgerichte opsporing.'

Omdat, aldus de korpschef, in de praktijk bleek dat het vreemdelingentoezicht binnen het reguliere werk van de BPZ onvoldoende van de grond kwam, is dit in de loop van 2016 primair belegd bij twee politieambtenaren met veel ervaring op dit terrein. Zij voeren zelf het toezicht op vreemdelingen uit maar hebben tevens als taak te bevorderen dat hun collega's van de BPZ aandacht hebben voor dit thema.
Opsporingsactiviteiten op vreemdelingrechtelijk terrein zijn binnen het KPCN belegd bij de afdeling Opsporing. Maar de twee ambtenaren van het vreemdelingentoezicht verrichten in voorkomende gevallen ook zelf opsporingsonderzoeken.

KMar

Op de bovenwindse eilanden Sint Eustatius en Saba werken het KPCN en de KMar nauw samen en is het vreemdelingentoezicht een gezamenlijke verantwoordelijkheid van beide organisaties. Op alledrie de BES-eilanden is de KMar verantwoordelijk voor de uitzetting van vreemdelingen.

AI-CN

Het toezicht op de naleving van de Wav BES is slechts een van de taken van de AI-CN. Haar toezichtgebied bestrijkt de gehele arbeidswetgeving, waaronder die ten aanzien van de arbeidsomstandigheden. Van de vier medewerkers van de AI-CN zijn er twee aangesteld als buitengewoon agent van politie (bavpol), alleen zij beschikken over opsporingsbevoegdheden. In verband met deze beperkte capaciteit overweegt de coördinator van de AI-CN eveneens het

[21] Artikel 16, eerste lid, van de Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba luidt als volgt: 'Indien de politie optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, dan wel taken verricht ten dienste van justitie, staat zij onder het gezag van de procureur-generaal.'

bavpol-diploma te gaan behalen.
De bavpol-aanstelling van twee medewerkers van de AI-CN is beperkt tot arbeidswetgeving. Dit kan betekenen dat de AI-CN opsporingsonderzoeken waarin overtreding van andere wetgeving aan het licht komt, moet overdragen aan het KPCN.

OM BES
Binnen het OM BES heeft een van de twee officieren van justitie vreemdelingenzaken in portefeuille.

Ontschotting taken KPCN-KMar
In het kader van het onderzoek van de Raad deelde de korpschef van het KPCN mee dat hij erop wil aansturen dat de strikte scheiding op Bonaire tussen de taken van de KMar (grensbewaking) en die van het KPCN (toezicht op het land) wordt losgelaten, en dat de KMar op Bonaire ook toezicht gaat uitvoeren op het eiland zelf.
Desgevraagd gaf de KMar in dit verband aan voorstander te zijn van dergelijke ontschotting. De KMar zou graag meer betrokken willen zijn bij toezicht en handhaving die volgt op waarnemingen tijdens de grenscontroles. Daarbij wees de KMar er wel op dat de grensbewakingstaak altijd vóór gaat.

B Analyse

In Caribisch Nederland zijn het KPCN, de KMar, de AI-CN en het OM BES belast met het toezicht en de handhaving op het terrein van de Wtu BES en de Wav BES. Afgezien van haar rol bij uitzettingen van vreemdelingen is de toezicht- en handhavingstaak van de KMar vooralsnog beperkt tot de openbare lichamen Sint Eustatius en Saba.
Het zwaartepunt van het toezicht en daaruit voortvloeiende handhavingsacties ligt bij het KPCN en bij de AI-CN. Beide organisaties hebben daarvoor beperkte capaciteit beschikbaar. Voor de AI-CN komt daar nog bij dat slechts twee medewerkers als buitengewoon agent van politie over opsporingsbevoegdheid beschikken en dat die bevoegdheid is beperkt tot arbeidswetgeving.
De beperkte capaciteit bij deze toezichthoudende organisaties betekent dat zij die zo efficiënt mogelijk dienen in te zetten. Goede samenwerking met de ketenpartners en een goede informatiepositie zijn in dat verband van essentieel belang. In paragraaf 2.5 gaat de Raad daar nader op in.

Vanwege de beperkte capaciteit bij het KPCN vindt de Raad het een goede ontwikkeling als ook op Bonaire ambtenaren van de KMar worden betrokken bij het toezicht en de handhaving op het eiland zelf. Met deze vorm van ontschotting is volgens de Raad extra winst te behalen doordat de KMar door haar grensbewakingstaak een goed beeld heeft van de vreemdelingen die worden toegelaten en van de voorwaarden waaronder dat gebeurt. Het spreekt voor zich dat die taakuitbreiding niet ten koste mag gaan van de grensbewakingstaak van de KMar.

De uitvoering van het vreemdelingentoezicht als reguliere taak binnen de BPZ werkte kennelijk niet goed. De Raad vindt het daarom begrijpelijk dat de korpschef heeft besloten deze specifieke taak te beleggen bij twee politieambtenaren met veel ervaring op dit terrein. De Raad gaat er vooralsnog van uit dat het hier om een tijdelijke oplossing gaat en dat de inzet van deze twee politieambtenaren er met name ook op zal zijn gericht het vreemdelingentoezicht als reguliere taak van de BPZ tot verdere ontwikkeling te laten komen. Mocht op termijn blijken dat het toch de voorkeur heeft het vreemdelingentoezicht op een andere manier binnen het korps te organiseren, dan zal dit moeten worden geborgd in de organisatie van het KPCN.

2.3 Werkwijze bij toezicht en handhaving

Op welke wijze geven de betrokken overheidsorganisaties invulling aan de processen toezicht en handhaving in het kader van het vreemdelingenbeleid?

A Bevindingen

2.3.1 KPCN

Voor de twee politieambtenaren van het KPCN die op Bonaire zijn belast met het vreemdelingentoezicht (VT) bestaat een belangrijk deel van hun werk uit de behandeling van zaken waarin de KMar een vreemdeling toegang onder voorwaarden (TOV) heeft verleend, met daaraan gekoppeld een meldplicht bij de politie. De KMar informeert het KPCN per mail over TOV-zaken. Door gesprekken met deze vreemdelingen kan de politie controleren of zij inderdaad zijn gekomen voor het doel waarvoor zij zijn toegelaten en of zij zich aan de opgelegde voorwaarden houden. Door het contact met deze vreemdelingen krijgen de bedoelde politieambtenaren ook zicht op mogelijk illegaal verblijf, wanneer betrokkenen niet meer voldoen aan de meldplicht en ook niet vertrekken. In zijn algemeenheid bestaat bij het KPCN het beeld dat illegaal verblijf voor een belangrijk deel ontstaat doordat vreemdelingen die legaal Caribisch Nederland zijn binnengekomen de toegestane verblijfsduur overschrijden (de zogenoemde *overstayers*).
De IND-CN stuurt het KPCN de beschikkingen op verblijfsaanvragen. Het KPCN beschikt niet over de mogelijkheid om via een geautomatiseerd systeem de status van een vreemdeling in te zien of over een overzicht van niet-uitgereisde vreemdelingen van wie de toegestane verblijfsduur is verstreken. Het KPCN moet in de praktijk in individuele gevallen navraag doen bij de IND-CN. Het KPCN ontvangt van de afdeling Burgerzaken van de openbare lichamen geen opgave van personen van wie de sedula[22] – met een einddatum die gelijk is aan die van de verblijfs- en/of –tewerkstellingsvergunning – is verlopen en die zich niet hebben laten uitschrijven uit het bevolkingsregister.
Voorheen ervoer het KPCN de informatie die het van de IND-CN ontving als minder betrouwbaar omdat er geen informatie werd verstrekt over (voorgenomen) verlengingen van verblijfsvergunningen. Daardoor kwam het regelmatig voor dat het KPCN op zoek was naar ten onrechte als illegaal aangemerkte vreemdelingen. Inmiddels is de informatie van de IND-CN duidelijk verbeterd, aldus het KPCN.

De inzet van de medewerkers VT gebeurt op verschillende manieren:

- naar aanleiding van de contacten met personen met een meldplicht, wanneer daarbij het vermoeden ontstaat dat er iets niet klopt;

[22] Het door het openbaar lichaam afgegeven identiteitsbewijs.

- bij controles op het eiland, waarbij de VT-medewerkers een vreemdeling herkennen en aanspreken;
- op basis van tips, al dan niet anoniem, over (mogelijk) illegaal verblijf;
- in grotere acties tezamen met ketenpartners (zie onder 2.3.4).

De twee medewerkers van het VT zijn 24 uur per dag bereikbaar voor collega's van de BPZ voor vragen op het gebied van het vreemdelingentoezicht. Tijdens briefings van de BPZ vragen zij aandacht voor vreemdelingen die illegaal op Bonaire verblijven. Bij het toezicht en de handhaving door het VT ligt, in verband met de crisissituatie in Venezuela, het accent sinds 2016 op Venezolanen, aldus de korpschef.

Als het KPCN een illegaal verblijvende vreemdeling aantreft, wordt deze gesommeerd het eiland te verlaten. Indien er bij de politie reden bestaat voor het vermoeden dat betrokkene niet uit zichzelf zal vertrekken, wordt hij in vreemdelingenbewaring geplaatst. In de justitiële inrichting (de JICN) op Bonaire worden daarvoor arrestantencellen gebruikt. Voor de daadwerkelijke uitzetting schakelt het KPCN de KMar in. Wanneer het de medewerkers van het VT niet duidelijk is of een gecontroleerde vreemdeling legaal op het eiland verblijft, doen zij telefonisch navraag bij de IND-CN.

De opsporing in vreemdelingenzaken is, ook nu het VT is belegd bij twee daarvoor vrijgestelde politieambtenaren, nog steeds een taak van de afdeling Opsporing van het KPCN. Deze afdeling kampt met een structureel capaciteitsgebrek. Van de in het inrichtingsplan beoogde 34 formatieplaatsen zijn er slechts 20 bezet.[23] In verband daarmee voeren de twee VT-medewerkers soms zelf het opsporingsonderzoek uit.

Wat betreft het lopende onderzoek naar een organisatie die mogelijk regels overtrad bij de tewerkstelling van vreemdelingen, wees het KPCN erop dat die zaak is aangedragen door de AI-CN in een periode dat die zelf nog niet beschikte over medewerkers met opsporingsbevoegdheid; het korps werd in verband daarmee belast met het opsporingsonderzoek. De zaak is destijds besproken in de Stuurgroep Opsporing. Ondanks het feit dat het korps toen heeft aangegeven onvoldoende capaciteit te hebben, heeft het OM bepaald dat het korps die zaak moest oppakken. Het KPCN had graag gezien dat de KMar was bijgesprongen voor dit onderzoek. Inmiddels is de Inspectie SZW in Nederland benaderd voor bijstand in deze zaak. Zonder hulp van buiten ziet het KPCN niet veel mogelijkheden om verder te komen met dit onderzoek.

Op de bovenwindse eilanden Sint Eustatius en Saba oefent het KPCN niet een specifiek vreemdelingentoezicht uit, maar nemen de medewerkers van het KPCN en de KMar toezicht en

[23] E-mailbericht van het ministerie van VenJ d.d. 19 juni 2017.

handhaving in vreemdelingenzaken mee in de reguliere werkzaamheden als grenscontroles en gezamenlijke acties met andere diensten als de AI-CN en de Douane. Als voordeel van die gemeenschappelijke acties noemt de BPZ van Saba dat de betrokkenen daardoor ook meer oog krijgen voor de gezamenlijk te bereiken doelen. De politiechef op Sint Eustatius wijst erop dat de capaciteit van de politie op dat eiland onvoldoende is om naast de gezamenlijke acties met ketenpartners gericht in te zetten op vreemdelingentoezicht.

2.3.2 AI-CN

De AI-CN hanteert als uitgangspunten voor de inzet van capaciteit 'risicogerichtheid' en 'effectiviteit'. De keuze voor een risicogerichte aanpak hangt samen met haar beperkte capaciteit. De AI-CN kijkt bij het wegen van risico's naar afgegeven tewerkstellingsvergunningen per werkgever, signalen uit het veld en ervaringen van de inspecteurs. Uitgangspunt is dat de AI-CN bij elke inspectie ook controleert of de bepalingen van de Wav BES niet zijn overtreden. In 2016 heeft de AI-CN in totaal 222 inspecties uitgevoerd.

Tijdens het interview met de Raad liet de AI-CN weten dat werkgevers in Caribisch Nederland vaak een papieren werkelijkheid creëren die overeenkomt met de wet- en regelgeving maar niet met de realiteit. De vertegenwoordigers van de Unit SZW deelden over de problemen waarmee zij in de praktijk kampen voorts het volgende mee:

'Het nalevingsniveau in Caribisch Nederland is op alle wetten laag. Dat geldt ook voor de wetgeving waarop de Arbeidsinspectie toezicht houdt. De inspectie zit nog in een opbouw- en pioniersfase als het gaat om strafrechtelijke handhaving. Er is nog onvoldoende power bij de inspecteurs om adequaat op te treden. Zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk. De breedte van wet- en regelgeving vergt veel kennis en know-how. Met name de grotere bedrijven met kennis van zaken voelen dit feilloos aan. Zij vertragen en traineren het toezicht en de senior-inspecteur moet regelmatig bijspringen om zaken tot een positief einde te brengen.'

De AI-CN kiest vaak voor het geven van een waarschuwing in plaats van een strafrechtelijke aanpak. Het beleid van de AI-CN om eerst te waarschuwen en pas bij herhaling van een overtreding een proces-verbaal op te maken, is voor een deel ingegeven door haar beperkte capaciteit. Bovendien beschikte de AI-CN tot 2016 niet over medewerkers met een bavpol-aanstelling. De AI-CN voorziet wel dat zij de komende jaren steeds vaker proces-verbaal zal gaan opmaken, en dat dat zijn weerslag zal hebben op de werkdruk van het OM.[24] Mede daarom pleit de AI-CN voor invoering van de bestuurlijke boete in de wetgeving voor Caribisch

[24] Het OM BES daarover: *'Het OM heeft geen afspraken met de Arbeidsinspectie gemaakt over aantallen aan te leveren zaken. Voor zover de Arbeidsinspectie bij geconstateerde overtredingen bewust waarschuwt in plaats van verbaliseert omdat het OM een toevloed aan zaken niet zou aankunnen, berust dat op een misvatting aan de kant van de Arbeidsinspectie'*.

Nederland. Dat zou haar meer handhavingsmogelijkheden geven.[25]
Met betrekking tot de huidige werkwijze deelde de AI-CN nog mee dat zij momenteel nog niet standaard een hercontrole uitvoert na het uitdelen van een waarschuwing, terwijl dat idealiter wel zou moeten gebeuren. Inmiddels heeft zij haar systeem om gericht hercontroles in te plannen verbeterd.

In haar rapportage over het tweede tertaal van 2015 merkte de AI-CN op dat zij bij een controle van acht bedrijven op Sint Eustatius en Saba aan vier bedrijven een waarschuwing gaf vanwege het niet-naleven van de regels rondom arbeid door vreemdelingen. In twee van deze gevallen ging het om een tweede waarschuwing. *'Bij een volgende constatering van dezelfde feiten zal zonder pardon proces-verbaal worden opgemaakt'*, aldus de AI-CN.

Bij het beleid van de AI-CN om niet direct strafrechtelijk op te treden, spelen naast de eigen beperkte capaciteit ook de beperkte mogelijkheden van het KPCN een rol. Inden de AI-CN een complexe zaak voor nader onderzoek zou moeten overdragen aan het KPCN dreigt dat die vanwege capaciteitsgebrek bij de afdeling Opsporing van het korps geen vervolg krijgt. Als voorbeeld noemt de AI-CN de casus van een detacheringsbureau dat er door de AI-CN van wordt verdacht structureel de regels te overtreden rond de tewerkstelling van vreemdelingen. Na huiszoekingen en inbeslagneming van de boekhouding is deze zaak voor verder opsporingsonderzoek overgedragen aan het KPCN. Daar ligt de zaak inmiddels geruime tijd stil. In een kleine samenleving als die van Bonaire heeft dat een averechts effect.

In algemene signaleert de AI-CN het volgende:

'In de praktijk van toezicht en handhaving worden gedragingen en bewegingen gezien die op het eerste gezicht conform de wet- en regelgeving zijn. De Wav BES is bedoeld om werkgevers de mogelijkheid te bieden om daar waar er geen lokaal aanbod is op de arbeidsmarkt een vreemdeling arbeid te laten verrichten. Echter lokale mores houden in dat veel vreemdelingen zelf actief op zoek gaan naar iemand die (als werkgever) voor hen wil 'tekenen'. Dit leidt tot valide en malafide constructies om vreemdelingen de kans te geven om zich in de openbare lichamen te vestigen. Maar de achterliggende intenties zijn niet die waarop wet- en regelgeving zijn gericht. Concreet: men komt binnen als 'tijdelijke kracht' of als ondernemer, de intentie is evenwel een langdurig verblijf en uiteindelijk een permanente verblijfsvergunning. In een recent onderzoek gaf 75% van de bevraagden met een tijdelijke verblijfs- en werkvergunning aan de intentie te hebben om zich blijvend op Bonaire te vestigen.'

Voorts geeft de AI-CN aan dat de minimumlonen zó laag liggen dat de lokale arbeidskrachten op Bonaire vaak liever werk zoeken in het 'grijze circuit'. Dat maakt het lastig de werkloosheid

[25] De mogelijkheid een bestuurlijke boete op te leggen, is geregeld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Met uitzondering van hoofdstuk 9 van de Awb (klachtrecht) geldt de Awb niet in Caribisch Nederland.

onder Bonairianen goed te meten. Bovendien betekent dit dat voor de banen waarvoor een minimumloon wordt geboden vaak vreemdelingen worden aangetrokken. De werkgevers stimuleren dat door niet meer dan het minimumloon te willen betalen. Het zijn daardoor vooral vreemdelingen die, vaak onder hun opleidingsniveau, aan de onderkant van de arbeidsmarkt instromen.

2.3.3 KMar

De KMar verbaliseert sinds 2016 vertrekkende vreemdelingen van wie zij bij de uitreiscontrole op de luchthaven vaststelt dat zij de vergunde termijn hebben overschreden. Indien deze vreemdelingen niet ter plaatse het daarvoor geldende transactiebedrag voldoen, stuurt de KMar het betreffende proces-verbaal door naar het OM. Met het OM is afgesproken dat daarna wordt overgegaan tot strafvervolging.
De KMar heeft tevens een belangrijke taak bij uitzettingen. Uitzetting van een vreemdeling kan volgen op een weigering door de KMar zelf op de luchthaven[26] of op toezicht- en handhavingsactiviteiten van het KPCN. In dat laatste geval schakelt het KPCN de KMar in voor de daadwerkelijke uitzetting. Ook kan uitzetting volgen op ongewenstverklaring van een vreemdeling door de IND-CN. De ketenpartners hebben werkafspraken gemaakt over de procedure die moet worden gevolgd bij uitzettingen. De korpschef van het KPCN, het hoofd Operatiën van de KMar en het hoofd van de IND-CN hebben deze werkafspraken in 2015 gezamenlijk vastgesteld en ondertekend. In de praktijk vertrekken de betrokken vreemdelingen vrijwel altijd zonder dat er begeleiding nodig is. In de afgelopen jaren heeft de KMar slechts één keer een vreemdeling moeten begeleiden bij zijn gedwongen vertrek uit Caribisch Nederland.

2.3.4 Gezamenlijke acties ketenpartners

In de MOU mensenhandel en mensensmokkel staat dat minimaal vier keer per jaar door de verantwoordelijke diensten en organisaties controles worden uitgevoerd, waarbij wordt gelet op signalen van mensenhandel en mensensmokkel bij de visumverlening, in het grensbewakings- en toelatingsproces en in de kwetsbare sectoren zoals de seksuele dienstverlening, bouw, hotels, restaurants, winkels in luxegoederen en supermarkten. Voorts staat in de MOU dat minimaal vier keer per jaar multidisciplinaire teams, bestaande uit personeel van de diensten verantwoordelijk voor grenstoezicht, immigratie, toezicht en handhaving, arbeidsinspectie, opsporing en vervolging, optreden.
Volgens de korpschef verrichten de ketenpartners gezamenlijk een aantal keren per jaar een grote controle in het kader van de MOU mensenhandel en mensensmokkel. Daaraan nemen dan het KPCN, de AI-CN, de Douane en soms ook de Kustwacht en de KMar deel. Voorbeelden

[26] Strikt genomen zijn dit geen uitzettingen aangezien betrokkenen niet zijn toegelaten; blijkens een overzicht van de KMar zijn in 2016 in totaal 77 vreemdelingen direct na controle op de luchthaven verwijderd.

van dergelijke acties zijn controles in de horecasector, bij supermarkten, bij de bouw van het Marriott-hotel en bij de nieuwbouw van de justitiële inrichting. Op die controles volgen soms uitzettingen van illegaal verblijvende vreemdelingen. Bij deze acties heeft het KPCN de operationele leiding en stelt het de identiteit vast van de personen die worden aangetroffen. De AI-CN gaat onder meer na of de werkgever over een tewerkstellingsvergunning beschikt voor de betrokken vreemdelingen en kijkt voorts naar aspecten als salariëring, arbeidstijden en veiligheid op de werkplek.
In het overzicht dat het KPCN in het kader van dit onderzoek verstrekte, staat dat in 2016 sprake is geweest van één gezamenlijke controle.
De AI-CN merkte op dat de samenwerking met het KPCN in 2016 wat minder is geworden door de focus van het korps op Venezolanen.

Wanneer bij de politieambtenaren van het VT tijdens een controle het vermoeden ontstaat dat er sprake is van een overtreding die relevant is voor de AI-CN, waarschuwen zij die dienst.

In Caribisch Nederland werkt men aan de totstandkoming van een themaregister Mensenhandel, waarin alle relevante informatie over dat onderwerp kan worden opgenomen. Door het eerder genoemde gebrek aan capaciteit bij het KPCN lopen er op het terrein van uitbuiting van vreemdelingen in Caribisch Nederland nog geen gerichte opsporingsonderzoeken. De AI-CN is van mening dat de aanpak van arbeidsuitbuiting door de ketenpartners weliswaar is benoemd als een prioritair onderwerp maar dat het in de praktijk lastig is daarvoor de vereiste capaciteit te verkrijgen.[27]

B Analyse

KPCN
Het zwaartepunt van het toezicht op vreemdelingen die op de eilanden verblijven, ligt bij het KPCN. Twee ambtenaren van het korps zijn op Bonaire fulltime belast met deze taak. Op Bonaire spreken zij de vreemdelingen met een meldplicht en voeren zij controles uit, soms naar aanleiding van tips van derden over mogelijk illegaal verblijf. Daarnaast werken zij in grotere acties samen met de ketenpartners, waaronder de AI-CN. Indien zij een vreemdeling aantreffen die illegaal in Caribisch Nederland blijkt te verblijven, wordt deze opgedragen te vertrekken, en zo nodig uitgezet. Daarnaast heeft het KPCN een opsporingstaak in vreemdelingenzaken.
Uit het onderzoek van de Raad is naar voren gekomen dat het KPCN niet geautomatiseerd en systematisch informatie ontvangt over vreemdelingen van wie de toegestane verblijfsduur is verstreken zonder dat zij, volgens de beschikbare informatie, zijn uitgereisd. Bij illegaal verblijf in Caribisch Nederland zou het, zo is door vertegenwoordigers van verschillende organisaties aan de Raad meegedeeld, juist gaan om deze zogenoemde *overstayers*. Het KPCN moet in

[27] Rapportage tertaal 2 van 2015.

individuele gevallen navraag doen bij de IND-CN om erachter te komen of betrokkene rechtmatig op het eiland verblijft. Volgens de Raad zou het vreemdelingentoezicht aanmerkelijk efficiënter kunnen werken indien de uitwisseling van informatie tussen de ketenpartners anders wordt ingericht. In paragraaf 2.5 gaat de Raad daar nader op in.
Op Sint Eustatius en Saba zetten het KPCN en de KMar alleen in gezamenlijke acties met andere ketenpartners gericht in op vreemdelingentoezicht.
Niet alleen het vreemdelingentoezicht maar ook de afdeling Opsporing van het KPCN heeft, mede als gevolg van structurele onderbezetting, beperkte capaciteit. Dat heeft zijn weerslag op de aanpak van zaken. Zo lijdt het opsporingsonderzoek in een specifieke strafzaak onder dat capaciteitsgebrek. Van het niet-doorpakken in een dergelijke zaak, zoals nu dreigt te gebeuren, gaat een verkeerd signaal uit.
Bijstand vanuit Europees Nederland lijkt in dit soort zaken vooralsnog onontkoombaar.

AI-CN
Voor de AI-CN is het toezicht op naleving door werkgevers van de Wav BES slechts een van de taken. Omdat ook de AI-CN over beperkte capaciteit beschikt, dient zij selectief te werk te gaan. De AI-CN streeft ernaar haar capaciteit zo risicogericht en effectief mogelijk in te zetten.
Slechts twee van de vier medewerkers van de AI-CN beschikken over opsporingsbevoegdheid op basis van hun bavpol-aanstelling. Anders dan in Europees Nederland, waar de Arbeidsinspectie[28] beschikt over de mogelijkheid bestuurlijke boetes op te leggen, kan de AI-CN bij wetsovertredingen naast strafrechtelijk optreden niet veel meer doen dan waarschuwen. In de praktijk kiest zij daar meestal ook voor, vanwege haar beperkte capaciteit en vanwege de gedachte dat de ketenpartners KPCN en OM BES niet over voldoende capaciteit beschikken om een passend vervolg te geven aan strafzaken die zij zou aanbrengen.
De Raad heeft op zichzelf begrip voor de keuzes van de AI-CN, maar is wel van mening dat de AI-CN na een waarschuwing standaard een vervolgcontrole moet uitvoeren en consequent moet optreden indien bij zo'n vervolgcontrole nog steeds sprake blijkt te zijn van wetsovertreding. Het dan opnieuw geven van een waarschuwing, zoals in de praktijk wel gebeurt, lijkt de Raad dan niet het juiste antwoord.

De AI-CN is bevreesd dat wanneer zij meer pv's gaat opstellen het OM BES overbelast zal raken. In verband daarmee pleit zij voor de mogelijkheid van het opleggen van bestuurlijke boetes. De Raad heeft geen signalen dat het OM-BES meer zaken van de AI-CN niet zou aankunnen. Voor invoering van de bestuurlijke boete, waaraan een ingewikkeld wetgevingstraject vooraf gaat, ziet hij op dit moment dan ook geen aanleiding. Wel verbaast het de Raad dat de AI-CN

[28] De Arbeidsinspectie in Europees Nederland is in 2012 samen met twee andere rijksinspecties opgegaan in de Inspectie SZW.

beducht is voor overbelasting van het OM BES terwijl datzelfde OM BES aangeeft dat dat niet aan de orde is. De communicatie tussen beide organisaties kan kennelijk beter.

KMar

Voor zover de Raad heeft kunnen vaststellen, verlopen de uitzettingen van vreemdelingen door de KMar in de praktijk zonder noemenswaardige problemen. Van belang is daarbij dat de ketenpartners IND, KMar en KPCN in 2015 heldere afspraken hebben gemaakt over de stappen in het uitzettingsproces. Overigens vertrekken de meeste vreemdelingen aan wie is aangezegd Caribisch Nederland te verlaten uit zichzelf en vindt begeleiding door de KMar slechts bij uitzondering plaats.

Gezamenlijke acties ketenpartners

Op grond van de MOU mensenhandel en mensensmokkel dienen de ketenpartners jaarlijks minimaal vier gezamenlijke controles uit te voeren. Mede als gevolg van werkdruk binnen de afzonderlijke organisaties én de focus van het KPCN op vreemdelingen uit Venezuela is dat minimale aantal van vier niet gehaald in 2016. In dat jaar was er blijkens het overzicht van het KPCN slechts sprake van één gezamenlijke controle. In zijn algemeenheid is de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel een complexe en arbeidsintensieve aangelegenheid. Maar door middel van de MOU hebben de vier landen gezamenlijk wel de noodzaak onderschreven van een adequate aanpak daarvan. Daarom vindt de Raad het van belang dat de MOU-afspraken in de praktijk worden nagekomen.

2.4 Resultaten

Welke resultaten hebben de inspanningen van de betrokken organisaties opgeleverd?

A Bevindingen

2.4.1 Uitzettingen

De korpschef presenteerde in januari 2017 een rapportage over de criminaliteitscijfers voor Bonaire. In deze rapportage staat dat het KPCN in 2016 in totaal 273 vreemdelingen heeft gecontroleerd en dat er in dat jaar 37 illegalen zijn verwijderd van Bonaire.

In het kader van het onderzoek van de Raad verstrekte het korps een meer gedetailleerd 'Overzicht Vreemdelingen 2016'. In dat overzicht staat dat het KPCN in 2016 in totaal 229 vreemdelingen heeft gecontroleerd en 302 keer een vreemdeling met meldingsplicht te woord heeft gestaan. Het ging daarbij om 207 verschillende personen.[29] De KMar had deze vreemdelingen bij hun toegang tot Caribisch Nederland de verplichting opgelegd zich bij de politie te melden (TOV). Het overzicht noemt een aantal van 14 in bewaring gestelde vreemdelingen, 14 uitgezette vreemdelingen en 22 vrijwillig vertrokken vreemdelingen. Blijkens het overzicht heeft het KPCN in 2016 meegedaan aan één gezamenlijke controle, en heeft het korps drie keer ondersteuning verleend aan de AI-CN. Volgens het ministerie was er in 2016 niet sprake van deelname aan slechts één gezamenlijke controle maar heeft het korps meegedaan aan twee gezamenlijke controles.[30]
In het overzicht vormen de Venezolanen een bijzondere categorie. In 2016 zijn er 157 Venezolanen binnengekomen met een TOV. De 21 Venezolanen van wie het KPCN heeft vastgesteld dat zij illegaal op Bonaire verbleven, zijn vrijwillig vertrokken of uitgezet.

De IND-CN heeft in 2015 en 2016 in totaal zes vreemdelingen ongewenst verklaard, de meesten na afloop van detentie. Drie van hen hebben nimmer rechtmatig in Caribisch Nederland verbleven. Een van de drie anderen is ongewenst verklaard na herhaalde overtreding van de Wtu. Vijf van deze vreemdelingen zijn na hun ongewenstverklaring daadwerkelijk uitgezet. In het zesde geval ging het om een vreemdeling die na een eerdere veroordeling vrijwillig is vertrokken en daarna alsnog ongewenst is verklaard. Hij verbleef op het moment van ongewenstverklaring niet in Caribisch Nederland.

2.4.2 Waarschuwingen

[29] Een vreemdeling kan verplicht worden zich meerdere keren te melden bij het KPCN.
[30] E-mailbericht d.d. 19 juni 2017.

Bij vaststelling van overtreding van de Wav BES heeft de AI-CN zich tot nu toe voornamelijk beperkt tot het geven van waarschuwingen. De AI-CN heeft in 2015 en 2016 23 respectievelijk 39 waarschuwingen uitgedeeld. In al die gevallen ging het om het laten verrichten van arbeid door een vreemdeling voor wie de werkgever niet beschikte over de vereiste tewerkstellingsvergunning (artikel 2, eerste lid, van de Wav BES).

2.4.3 Opsporing en strafvervolging

In 2016 hebben de ambtenaren van VT in zeven gevallen een onderzoek ingesteld en een proces-verbaal ingezonden naar het OM. Bij de onderzoeken gaat het onder meer om verdenking van uitbuiting van vreemdelingen. In het geval van een melding van uitbuiting richt het KPCN zich vooral op het doen stoppen van de situatie. Er vindt een controle-actie plaats, eventueel gevolgd door uitzetting. Mede vanwege een gebrek aan capaciteit lopen er op dit terrein nog geen gerichte opsporingsonderzoeken, aldus het hoofd Opsporing.

Het OM BES heeft in 2016 vervolging ingesteld tegen een aantal vreemdelingen wegens overtreding van de Wtu BES. Het ging daarbij om vreemdelingen die legaal zijn binnengekomen maar die langer zijn gebleven dan hun was toegestaan (*overstayers*) en om vreemdelingen die zich niet aan de opgelegde meldingsplicht hebben gehouden. Op de luchthaven, bij hun vertrek uit CN, constateerde de KMar de betreffende overtredingen en bood de betrokkenen een transactie aan. Bij niet direct betalen van het transactiebedrag gold het opgemaakte en aan de betrokkenen uitgereikte proces-verbaal tevens als dagvaarding. In 2016 zijn twee pilotzittingen gehouden en de rechter heeft betrokkenen boetes opgelegd van gemiddeld $ 480. In de praktijk worden deze boetes meestal niet betaald, maar betrokkenen staan wel geregistreerd voor het geval zij eventueel willen terugkeren naar CN.

Vanaf 2016 beschikt de AI-CN over medewerkers met opsporingsbevoegdheid. De AI-CN heeft in 2016 in drie zaken een proces-verbaal (pv) opgemaakt, voor elk van de eilanden één. In een van die zaken is een schikking getroffen met de verdachte voor een bedrag van $ 5.000, en een van de pv's is gevoegd in een grote zaak tegen een detacheerder. Het pv in de derde zaak is in maart 2017 door de AI-CN ingediend bij het OM.
In de eerste drie maanden van 2017 is de AI-CN aan de slag gegaan met pv's in drie nieuwe zaken.[31]

B Analyse

Het KPCN controleert in het kader van het vreemdelingentoezicht jaarlijks enkele honderden vreemdelingen en ontvangt in dat kader jaarlijks eveneens enkele honderden vreemdelingen aan wie de KMar een meldplicht heeft opgelegd. Deze activiteiten leidden in 2016 tot bijna

[31] Mededeling AI-CN d.d. 27 maart 2017.

veertig uitzettingen.
Gezien het gebrek aan informatie over de aantallen *overstayers* en anderszins illegalen op de BES-eilanden is het de Raad niet mogelijk aan te geven of het KPCN hiermee een substantiële bijdrage levert aan de bestrijding van illegaal verblijf in Caribisch Nederland. Maar van echt systematisch toezicht, gebaseerd op de analyse van geautomatiseerd verkregen informatie van de ketenpartners, lijkt nauwelijks sprake. Het vreemdelingentoezicht zou volgens de Raad efficiënter en effectiever kunnen. In paragraaf 2.5 gaat de Raad daar nader op in.

De AI-CN voerde in 2016 ruim 200 inspecties uit en deelde zij in bijna veertig gevallen een waarschuwing uit aan werkgevers die vreemdelingen arbeid lieten verrichten zonder te beschikken over een tewerkstellingsvergunning. De Raad heeft veel waardering voor de inzet van de AI-CN. Maar gezien de opvattingen van de AI-CN zelf over de naleving van regelgeving in Caribisch Nederland in het algemeen en de misstanden rond arbeid door vreemdelingen in het bijzonder, kan de Raad zich niet aan de indruk onttrekken dat de inspanningen van de AI-CN een nuttige maar vooralsnog beperkte bijdrage leveren aan de oplossing van deze problematiek.

Wat betreft de strafrechtelijke aanpak is in 2016 succes geboekt door de veroordeling van een aantal vreemdelingen van wie de KMar bij het uitreizen vaststelde dat zij de toegestane verblijfsduur hadden overschreden of zich niet hadden gehouden aan een opgelegde meldplicht. Maar buiten deze gevallen zijn er nog niet veel concrete resultaten behaald. Dit geldt ook voor de aanpak van criminaliteit als bedoeld in de MOU mensenhandel en mensensmokkel.

2.5 Afstemming en samenwerking

In hoeverre is er sprake van afstemming en samenwerking op het gebied van toezicht en handhaving?

Overzicht 2: de vreemdelingenketen in een notendop

- de Directie Migratiebeleid is vanuit de rijksoverheid verantwoordelijk voor het beleid voor gereglementeerde en beheerste toegang, toelating, toezicht, verblijf en terugkeer van vreemdelingen

- de Unit IND-CN beslist over verblijfsaanvragen en naturalisatieverzoeken

- de Unit SZW-CN beslist over aanvragen om tewerkstellingsvergunningen voor vreemdelingen

- de KMar is belast met de grensbewaking, houdt toezicht op de toegang van vreemdelingen tot de openbare lichamen en is verantwoordelijk voor de uitzetting van vreemdelingen

- de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba houden de bevolkingsregisters bij, geven sedula's (identiteitsbewijzen) af aan vreemdelingen, en toetsen of er lokale arbeidskrachten beschikbaar zijn bij verzoeken om een tewerkstellingsvergunning

- het KPCN is belast met het toezicht op personen (onder wie vreemdelingen) en met de opsporing van strafbare feiten

- de AI-CN (onderdeel van de Unit SZW) houdt toezicht op naleving van arbeidsrechtelijke wetgeving, waaronder de Wav BES

- het OM is eindverantwoordelijk voor de opsporing van strafbare feiten en is belast met de vervolging van verdachten

- de Kustwacht houdt toezicht op de territoriale wateren rond de eilanden

- de JICN beheert ruimten voor vreemdelingenbewaring

- de Douane houdt aan de grens toezicht op goederen

A Bevindingen

In deze paragraaf behandelt de Raad twee aspecten die van belang zijn voor de afstemming en de samenhang, namelijk de verschillende overlegvormen waarin de ketenpartners elkaar ontmoeten en de uitwisseling van informatie tussen de ketenpartners.

2.5.1 Overlegvormen

Regulier ketenoverleg

Vanaf 2011 komen in Caribisch Nederland vertegenwoordigers van de verschillende organisaties van de vreemdelingenketen regelmatig bijeen in het zogenoemde ketenoverleg. In

dit ketenoverleg worden afspraken gemaakt over afstemming, samenhang en samenwerking. Dit overleg vindt op elk van de eilanden eens per kwartaal plaats. De Unit IND van de RCN organiseert deze bijeenkomsten en het hoofd van de IND-CN zit die bijeenkomsten voor. Naast de IND-CN nemen in beginsel de openbare lichamen (gezaghebber en Burgerzaken), de KMar, KPCN, SZW-CN (waaronder de AI-CN), Kustwacht, Douane en de liaison van het ministerie van VenJ deel aan het ketenoverleg. Soms sluit DMB vanuit Den Haag aan door middel van een videoverbinding. Het OM neemt in de praktijk niet deel aan dit reguliere vreemdelingenketenoverleg omdat de nadruk niet op het strafrecht ligt.
Het vreemdelingenketenoverleg op Bonaire richt zich primair op strategische (beleids)zaken, en daarom worden daarvoor ook de gezaghebbers van Sint Eustatius en Saba uitgenodigd.
Het vreemdelingenketenoverleg op Sint Eustatius en Saba is primair gericht op uitvoeringszaken en casuïstiek.

Tijdens de interviews in het kader van dit onderzoek kwam het gesprek regelmatig op het functioneren van het ketenoverleg.

De *IND-CN* spant zich, als trekker van het ketenoverleg, in om dat in stand te houden omdat anders het risico ontstaat dat ketenbrede zaken blijven liggen; de afzonderlijke organisaties hebben het immers elk ook druk met de eigen werkzaamheden. Om de betrokkenheid van de ketenpartners te vergroten, streeft de IND-CN ernaar het voorzitterschap van het ketenoverleg in de toekomst te laten rouleren tussen de IND, de KMar en het KPCN. De IND-CN zou graag zien dat er een beleidsondersteunende functionaris komt die zich kan richten op de echte ketenzaken. Zo'n functionaris zou eraan kunnen bijdragen dat afspraken die in het ketenoverleg worden gemaakt ook een vervolg krijgen.
Overigens merkte de IND-CN in het kader van wederhoor nog op dat er vóór 2011 geen communicatie tussen de verschillende organisaties plaatsvond en dat het ketenoverleg er onder meer toe heeft geleid dat de organisaties informatie met elkaar zijn gaan delen. Ook de totstandkoming in 2015 van het convenant Werkafspraken tussen de IND-CN, het KPCN en de KMar is te danken aan de betere samenwerking tussen de ketenpartners. Probleem is echter dat de verschillende organisaties niet altijd uitvoering geven aan afgesproken acties.[32]

Vertegenwoordigers (politiechefs) van het *KPCN* stellen het volgende:

'Diensten komen met een constructieve instelling bijeen. Maar het lijkt niet duidelijk wat het doel van het overleg is. Is het strategisch of is het operationeel. Er bestaan geen duidelijke ketenafspraken. Het initiatief is genomen om binnen het ketenoverleg duidelijkheid te krijgen: waar staat elke dienst voor, wat verwachten diensten van andere diensten en waar staan de diensten gezamenlijk voor?'

[32] Mailbericht van 12 juni 2017.

'Het vreemdelingenoverleg heeft als doel het doorspreken van ontwikkelingen en het maken van afspraken over afstemming tussen diensten. Dat doel wordt onvoldoende gehaald. De bijeenkomsten vinden plaats (waarvoor vanuit Bonaire moet worden ingevlogen), maar het niveau dat is beoogd, wordt niet gehaald. Het overleg blijft goeddeels op operationeel niveau steken. En afspraken die worden gemaakt, worden vaak niet gerealiseerd. Het actiepuntenlijstje bevat lang dezelfde punten en afspraken. Het overleg vindt dus plaats zoals afgesproken, maar ook hier is sprake van 'paper satisfaction'. Er is, voor zover bekend, geen 'eigen' evaluatie van het functioneren van het overleg door het overleg zelf geweest.'

Het *OM* geeft aan dat de verschillende organisaties van de keten in diverse overlegvormen samenwerking en ketendenken volop onderschrijven maar in de praktijk vooral druk bezig zijn met de eigen taken. Volgens de hoofdofficier van justitie (HOvJ) zou dit kunnen worden doorbroken door voor de vreemdelingenketen een coördinator aan te stellen die afspraken vastlegt en organisaties aanspreekt op het nakomen daarvan. In dit verband noemt de HOvJ het Veiligheidshuis op Bonaire als voorbeeld; dat drijft op één persoon die als aanjager fungeert voor de organisaties van de strafrechtketen en volgens de HOvJ werkt dat.

De *KMar* laat weten dat zij veel zaken regelt buiten het ketenoverleg om, door middel van directe contacten met ketenpartners.

SZW-CN merkt het volgende op over het functioneren van het ketenoverleg:

'De samenwerking binnen de keten op de eilanden is beperkt. Er vindt overleg plaats, maar dat levert relatief weinig op. De opkomst in het vreemdelingenketenoverleg is wisselend, te vaak worden vervangers gestuurd. Het ontstijgt veelal niet het niveau van het uitwisselen van informatie. Strategische onderwerpen komen niet of onvoldoende aan bod.'

En de *gezaghebber van Saba* stelt het volgende:

'Het vreemdelingenketenoverleg verloopt moeizaam. De IND trekt er aan, en vraagt instanties om bij te dragen. Maar per saldo brengt deze overlegvorm niet wat beoogd is. Er is weinig daadkracht. Als er al afspraken worden gemaakt, ontbreekt het vaak aan uitvoering daarvan. De instanties zijn door medewerkers van uiteenlopend niveau vertegenwoordigd. Overleg op strategisch niveau is daardoor vaak niet aan de orde. De bijeenkomsten zijn vaak een herhaling van zetten. De deelnemende instanties blijven 'koninkrijkjes', de schotten tussen instanties worden in dit overleg niet geslecht.'

De Raad ontving verslagen van een ketenoverleg. Uit die verslagen blijkt onder meer dat het openbaar lichaam Saba en DMB door middel van een beeldverbinding deelnamen aan het

overleg op Bonaire en dat de KMar bij zowel een overleg op Bonaire als een overleg op Saba niet was vertegenwoordigd.

Miniconferentie
In beginsel eenmaal per jaar wordt er op Bonaire een miniconferentie georganiseerd over een specifiek thema. Alle partners uit de vreemdelingenketen nemen daaraan deel. De conferentie die in november 2016 werd gehouden, had als onderwerp de voorgenomen evaluatie van de Wtu BES door het WODC in 2017. Tijdens deze conferentie gaven de ketenpartners een presentatie over hun werkzaamheden en zijn mogelijke onderwerpen voor de evaluatie in kaart gebracht.

Venezuela-overleg
In verband met de verslechterende economische situatie in Venezuela en de mogelijke gevolgen daarvan voor Bonaire vindt er naast het ketenoverleg sinds medio 2016 in kleiner verband iedere maand een extra overleg plaats. Aan dat overleg nemen de IND, het KPCN, de KMar, de VenJ-liaison en de gezaghebber van Bonaire deel.

MOU mensenhandel en mensensmokkel
Specifiek op het terrein van mensenhandel en mensensmokkel vindt periodiek overleg plaats tussen de ketenpartners. Naast de organisaties die deelnemen aan het 'Venezuela-overleg' is het OM BES daarbij vertegenwoordigd in de persoon van de officier van justitie die vreemdelingenzaken in portefeuille heeft.

Informeel overleg
Vertegenwoordigers van de ketenpartners hebben buiten de officiële bijeenkomsten veel informele contacten. Door de kleinschaligheid weten de functionarissen elkaar gemakkelijk te vinden en zij bespreken veel zaken bilateraal. Zo geeft de chef Operatiën van de KMar aan dat hij veel zaken regelt in gesprekken met de korpschef of met het hoofd IND-CN. In het ketenoverleg komen die zaken dan niet meer aan de orde.

2.5.2 Informatie-uitwisseling

Beleidsagenda VenJ 2016

'Een intensievere samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de uitvoeringsorganisaties in de vreemdelingen- en strafrechtketen maken het mogelijk gerichter, effectiever en efficiënter bij te dragen aan de doelstellingen van het vreemdelingen- en migratiebeleid.'

Beleidsagenda VenJ 2017

'Een intensievere samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de uitvoeringsorganisaties in de vreemdelingen- en strafrechtketen is ook voor het toezicht van belang.'

Informatiesystemen

De verschillende organisaties die deel uitmaken van de vreemdelingenketen registreren alle tal van gegevens over personen. Zij gebruiken daarvoor verschillende informatiesystemen.
De KMar registreert gegevens over in- en uitreizende personen in BMS (Border Management System). BMS is een aparte module binnen het informatiesysteem ACTPOL dat ook door het KPCN wordt gebruikt. De IND-CN registreert in FMS (Foreign Management System).
De afdelingen Burgerzaken van de openbare lichamen gebruiken het systeem PIVA (Persoonsinformatievoorziening Nederlandse Antillen en Aruba).

Al ruim tien jaar geleden is in het Plan Veiligheid Nederlandse Antillen (PVNA, zie ook bijlage 2) gewezen op het belang van een efficiënte informatiehuishouding en –uitwisseling met gebruikmaking van moderne ICT-middelen. Zowel op bestuurlijk als op operationeel niveau zou betrouwbare informatie voorhanden moeten zijn. In dat kader is destijds een ICT-masterplan ingezet. De Directie Migratiebeleid refereert in haar 'Beleidsplan voor de BES op het gebied van toegang, toelating, naturalisatie, toezicht en terugkeer van vreemdelingen' van 2009 aan dit masterplan.

Met het oog op een goede samenwerking tussen de vreemdelingenketens van Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland hebben Curaçao, Sint Maarten en Nederland in 2010 de 'Onderlinge regeling tussen Curaçao, Sint Maarten en Nederland, regelende de samenwerking tussen de landen op het gebied van de vreemdelingenketen' vastgesteld. In artikel 14 van deze onderlinge regeling is bepaald dat de landen ervoor zorgen dat adequate geautomatiseerde gegevensuitwisseling tot stand komt tussen de vreemdelingenregistratiesystemen en de bevolkingsadministraties van de landen in het Caribisch gebied. In opdracht van het Justitieel Vierpartijenoverleg (JVO)[33] heeft een werkgroep in 2016 deze regeling geëvalueerd. Een van de aanbevelingen van de werkgroep houdt in dat het wenselijk is dat de landen verkennen welke uitwisseling van informatie tussen de afdelingen burgerzaken en de partners in de vreemdelingenketen noodzakelijk is voor een goede uitvoering van het vreemdelingenbeleid in de landen.[34]

De partners van de vreemdelingenketen van Caribisch Nederland stelden in 2011 vast dat zij behoefte hadden aan informatie uit elkaars systemen. Zo zouden de KMar en het KPCN door middel van een inkijkfunctie toegang willen hebben tot informatie uit het FMS en de IND-CN tot informatie uit ACTPOL en uit BMS. Uit het document Werkafspraken 2015 blijkt dat dit

[33] Het JVO bestaat uit de ministers van Justitie van Aruba, van Curaçao en van Sint Maarten, en de minister van Veiligheid en Justitie.
[34] Het JVO heeft deze evaluatie vastgesteld in zijn vergadering van 10 januari 2017.

actiepunt in 2015 nog steeds openstond. Door middel van een convenant zou bedoelde inkijkfunctie moeten worden geregeld.

In 2012 zijn de minister van VenJ en de minister van Justitie van Curaçao een regeling overeengekomen inzake de ICT-voorziening in de rechtshandhavingsketen van Curaçao en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.[35] Deze regeling is tot stand gekomen vanuit onder andere de overweging dat Nederland en Curaçao het wenselijk achten een optimale informatie-uitwisseling binnen en tussen de rechtshandhavingsketens van beide landen en diensten van die landen te bevorderen en de overweging dat zij het wenselijk achten het beheer gezamenlijk in te richten en te regelen. De Stichting ICT-beheer rechtshandhaving, gevestigd in Curaçao, is opgericht als beheerorganisatie.
In de toelichting op deze samenwerkingsregeling staat het volgende:

'Benadrukt dient te worden dat het hier slechts gaat om een beheerorganisatie voor de ICT hardware en software. Iedere afzonderlijke deelnemende entiteit of organisatie is zelf verantwoordelijk voor de eigen gegevens. De afzonderlijke ministers zijn individueel politiek verantwoordelijk voor het gebruik of de uitwisseling van de gegevens. De uitwisseling van of toegang tot gegevens van een dienst van een land of openbaar lichaam is slechts mogelijk voor zover de (inter)nationale wet- en regelgeving dit toestaat. Er is in zulke gevallen sprake van verstrekken of ter beschikking stellen van (persoons)gegevens of politiegegevens.'

Voor wat betreft Caribisch Nederland zijn onder meer het KPCN, de KMar, de IND-CN, SZW-CN en het OM-BES aangesloten bij de stichting. Dit betekent dat zij gebruik maken van applicaties die worden beheerd door de stichting. Technisch gezien is het daarmee mogelijk de gegevensbestanden van deze organisaties te koppelen.

Het ministerie van VenJ heeft recent bij herhaling opgemerkt dat de informatie-uitwisseling tussen de organisaties die deel uitmaken van de vreemdelingenketen van Caribisch Nederland voor verbetering vatbaar is. Zo schreef DMB in haar Voortgangsrapportage Caribisch Nederland van 27 mei 2016 het volgende:

'Vooral binnen de informatievoorziening en uitwisseling is er nog een aantal knelpunten geconstateerd waar het gaat om de inkijkfunctie en uitwisselbaarheid van informatie. Daarnaast is het 'ontschottingsproces van werkzaamheden' van de uitvoeringsdiensten op de eilanden nog niet afgerond.'

Op 5 december 2016 informeerden de minister en de staatssecretaris van VenJ de Tweede Kamer over het beleid van het ministerie ten aanzien van Caribisch Nederland voor de komende periode. Onder meer schreven zij het volgende:

---

[35] Samenwerkingsregeling ICT rechtshandhavingsketen Curaçao en Nederland, Stcrt. 2012, nr. 2008.

'VenJ zal, gezamenlijk met de Koninklijke Marechaussee, de uitvoering van de grenscontroles en het vreemdelingentoezicht verder versterken. Hiertoe wordt de informatievoorziening tussen de uitvoeringsorganisaties van de vreemdelingenketen bevorderd.'[36]

In de gesprekken die de Raad in het kader van dit onderzoek voerde, kwam de informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners veelvuldig aan de orde.

Vanuit het *KPCN* merken de politieambtenaren die zijn belast met het VT op dat zij informatie ontvangen van de KMar en van de IND-CN maar dat er geen systeem bestaat waarin zij de status van een vreemdeling kunnen inzien of waarin zij kunnen zien welke vreemdelingen niet zijn uitgereisd ondanks het verstrijken van de toegestane verblijfsduur. Daarom moeten zij per individueel geval navraag doen. Volgens hen is er wel gesproken over de toegang tot bepaalde informatie in de informatiesystemen van de KMar en van de IND maar daarvoor moet worden uitgezocht in hoeverre dat mogelijk is binnen de kaders van de privacywetgeving dat niet toe. Zij tonen zich overigens positief over de informatieverstrekking door de IND-CN. De gevraagde informatie is, anders dan in het verleden, snel beschikbaar en betrouwbaar. Ook de politiechef van Saba wijst erop dat de diensten elkaar in individuele gevallen moeten bevragen over de status van vreemdelingen doordat bestanden en systemen niet zijn gekoppeld. Buiten de reguliere kantooruren kan dat problemen opleveren omdat diensten dan soms niet zijn te bereiken. Het hoofd Opsporing voegt daar aan toe dat de KMar en de IND-CN los van de informatie in individuele gevallen wel lijsten met namen verstrekken aan het KPCN maar dat dat zonder structuur of ICT-ondersteuning gebeurt. Daardoor is het lastig de ontvangen informatie snel en goed te analyseren.
De *KMar* deelt mee dat zij binnen de wettelijke mogelijkheden informatie deelt met de IND en met het KPCN. Daarnaast heeft de KMar toegang tot het IND-systeem zodat zij kan zien hoe lang een vreemdeling in Caribisch Nederland mag verblijven.
De *AI-CN* ervaart terughoudendheid bij de ketenpartners KMar en KPCN bij het delen van informatie. Volgens de AI-CN beroepen de KMar en het KPCN zich daarbij op wettelijke beperkingen en zoeken zij niet de grenzen op. Bovendien is er volgens de AI-CN sprake van een gebrek aan onderling vertrouwen.
De *IND-CN* geeft in het kader van het onderzoek van de Raad het volgende voorbeeld van een situatie waarin is gebleken dat gegevens van een partner niet up-to-date zijn. In 2016 heeft de IND-CN een lijst opgesteld met de namen van ongeveer 400 vreemdelingen die nog stonden ingeschreven bij de afdeling Burgerzaken van het openbaar lichaam Bonaire terwijl zij volgens de informatie van de IND-CN hadden moeten zijn vertrokken. De afdeling Burgerzaken heeft toen in al die gevallen een onderzoek ingesteld met als uitkomst dat de meesten van hen niet meer op Bonaire bleken te verblijven. De afdeling Burgerzaken heeft hen toen ambtshalve

[36] Directie Europese en Internationale Aangelegenheden, kenmerk 2009491.

uitgeschreven.[37] Volgens de IND-CN kan de afdeling Burgerzaken vrij eenvoudig het overzicht van de verlopen sedula's vergelijken met informatie uit BMS.
De *afdeling Burgerzaken van het openbaar lichaam Bonaire* houdt niet bij of een vreemdeling zich heeft laten uitschrijven nadat de geldigheidsduur van zijn sedula (die overeenkomt met de toegestane verblijfsduur) is verlopen. Volgens deze afdeling bestaat er geen koppeling tussen de bestanden van de IND, de KMar en de afdeling Burgerzaken. Het KPCN en de IND hebben wel op inkijkbasis toegang tot de bestanden van de afdeling Burgerzaken (PIVA).

B Analyse

Inleiding

De vreemdelingenketen bestaat uit veel organisaties en deze organisaties beschikken elk over beperkte capaciteit. Daarom zijn onderlinge afstemming en samenwerking tussen de ketenpartners noodzakelijke randvoorwaarden om efficiënt en effectief te kunnen werken. Uit dit onderzoek van de Raad is naar voren gekomen dat op deze punten winst is te boeken. De Raad zal dat toelichten aan de hand van de aspecten ketenoverleg en informatie-uitwisseling.

Ketenoverleg

De vertegenwoordigers van de verschillende onderdelen van de vreemdelingenketen van Caribisch Nederland komen sinds 2011 regelmatig bijeen. Met het oog op de samenwerking binnen de vreemdelingenketen en de aanpak van zaken die de afzonderlijke onderdelen van de keten overstijgen, vindt op elk van de drie eilanden eens per kwartaal een ketenoverleg plaats. Het overleg op Bonaire zou vooral strategisch van aard moeten zijn, dat op de bovenwinden meer operationeel. De samenwerking heeft geleid tot het delen van informatie en tot het convenant Werkafspraken.
De vertegenwoordigers van de ketenpartners onderschrijven het belang van ketenbrede samenwerking en afstemming, maar de facto zijn het toch steeds de 'eigen' werkzaamheden die prioriteit krijgen. Het ketenoverleg in zijn huidige vorm kan dat kennelijk niet veranderen. Vrijwel alle ketenpartners zijn dan ook kritisch over het functioneren van dat overleg. Afspraken die in het ketenoverleg worden gemaakt over de aanpak van ketenbrede zaken krijgen in de praktijk lang niet altijd een passend vervolg. Daarbij komt dat er ontevredenheid bestaat over het feit dat ketenpartners soms verstek laten gaan of niet de functionarissen van het juiste niveau afvaardigen. Daardoor wordt het lastig om goede afspraken te maken.
Vanwege de complexiteit van het vreemdelingendomein en vanwege de samenhang tussen de werkzaamheden van de ketenpartners, onderschrijft de Raad het standpunt van de IND-CN dat het van belang is dat het ketenoverleg in stand blijft. Maar gelet op de opmerkingen over het

[37] In 2015 heeft op Sint Eustatius een vergelijkbare opschoningsactie van het bestand van de afdeling Burgerzaken plaatsgevonden. Daarbij werden ongeveer 600 personen ambtshalve uitgeschreven.

functioneren daarvan is het volgens de Raad wel noodzakelijk dat de ketenpartners dat functioneren gezamenlijk tegen het licht houden, ten einde te kunnen bepalen op welke wijze dat overleg beter aan de verwachtingen kan voldoen.

Informatie-uitwisseling

Het belang van adequate informatie-uitwisseling tussen organisaties die deel uitmaken van dezelfde keten spreekt voor zich. Dat is voor de vreemdelingenketen van Caribisch Nederland niet anders. De behoefte aan verbetering van de informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners loopt als een rode draad door de rapportages over die keten en de beleidsvoornemens ter versterking van die keten. Alhoewel een belangrijke randvoorwaarde is gerealiseerd met de oprichting van de Stichting ICT-beheer rechtshandhaving, stuiten het KPCN en de AI-CN bij de uitvoering van hun toezichttaken op praktische problemen doordat de informatiedeling binnen de keten niet optimaal is. Bij de uitvoering van die taken moeten zij in de praktijk telefonisch bij de IND-CN navraag doen naar de status van gecontroleerde vreemdelingen. Dat kost op zich al relatief veel tijd en is buiten kantoortijden zelfs onmogelijk. De Raad is van mening dat ketenpartners zouden moeten kunnen regelen dat zij in elkaars systemen kunnen kijken zonder dat in individuele zaken afzonderlijk navraag moet worden gedaan. Voor zover de gedachte leeft dat de wettelijke bepalingen rond de bescherming van persoonsgegevens daaraan in de weg staan, zou daar eerst opheldering over moeten komen. Volgens de Raad zouden de ketenpartners ook moeten kunnen voorzien in een systeem waarbij op basis van de gegevens in het BMS en het FMS steeds een actueel overzicht beschikbaar is van vreemdelingen aan wie het volgens de gegevens in het FMS niet meer is toegestaan in Caribisch Nederland te verblijven maar die volgens de gegevens in het BMS niet zijn vertrokken. Dat overzicht zou voor het KPCN een belangrijke bron kunnen zijn voor een meer gerichte inzet op het terrein van het vreemdelingentoezicht. Daarnaast vindt de Raad van belang dat de openbare lichamen hun bevolkingsregisters meer up-to-date houden. Dat kan door gebruik te maken van de informatie van met name de ketenpartners IND-CN en KMar.

Mogelijke oplossing

De problemen rond de informatie-uitwisseling zijn hardnekkig. Al meer dan tien jaar lang wordt er gepleit voor verbetering daarvan. Naast dit stroeve proces van verbetering van de informatie-uitwisseling heeft de Raad vastgesteld dat het ketenoverleg niet voldoet aan de verwachtingen.
Volgens de Raad zou het goed zijn als de ketenpartners zich afzonderlijk en gezamenlijk de vraag stellen op welke wijze op beide aspecten substantieel vooruitgang kan worden geboekt. Als mogelijke, en wellicht tijdelijke, oplossing ziet de Raad de inschakeling van een functionaris

die als taak krijgt de keten te ondersteunen, zoals gesuggereerd door de IND-CN en door de HOvJ. Dit rapport bevat een aanbeveling in die richting.

2.6 Risico's en knelpunten

In hoeverre kent de taakuitvoering door de betrokken organisaties risico's en/of knelpunten?

Uit het Jaarverslag 2016 van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

'Venezuela is in toenemende mate ten prooi gevallen aan politieke, economische en sociale spanningen.

De val van de wereldolieprijzen heeft de situatie nog verder verslechterd. Als gevolg van de economische problemen heeft de Venezolaanse bevolking te kampen met tekorten aan eerste levensbehoeften en een sterk verslechterde veiligheids- en gezondheidssituatie. Op politiek gebied blijft sprake van groeiende polarisatie tussen de Venezolaanse regeringspartij en de verenigde oppositie. De aanhoudende crisis in Venezuela heeft een negatief effect op de regionale stabiliteit en daarmee ook op de veiligheidssituatie in het Caribisch deel van het Koninkrijk.'

2.6.1 Inleiding

Bij de behandeling van de vorige vijf onderzoeksvragen heeft de Raad al diverse knelpunten benoemd. De belangrijkste daarvan liggen op het terrein van de samenwerking en de informatie-uitwisseling tussen de partners in de vreemdelingenketen, en op het terrein van capaciteit bij de AI-CN en bij het KPCN. Tijdens het onderzoek noemden vertegenwoordigers van de diverse organisaties nog verschillende andere knelpunten. Sommige daarvan vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Maar mede met het oog op de evaluatie van de Wtu vindt de Raad het van belang die punten te benoemen.

2.6.2 Controle maritieme grenzen

Naar algemeen wordt aangenomen, is de controle door de KMar van vreemdelingen die Caribisch Nederland met een vliegtuig bereiken of verlaten wel op orde. Over de bewaking van de kustlijn, de 'blauwe grenzen', bestaat veel meer twijfel. De Kustwacht heeft beperkte capaciteit beschikbaar voor maritiem toezicht op de territoriale wateren rond de BES-eilanden. Het valt dan ook niet uit te sluiten dat vreemdelingen via het water illegaal Caribisch Nederland binnenkomen. Met name vanwege de ontwikkelingen in Venezuela bestaat hier een risico.

2.6.3 Waterbed-effect

Op dichtbij Bonaire gelegen eilanden is sprake van een verharding van de criminaliteit, veelal gerelateerd aan drugshandel. Wapenbezit en afrekeningen in het criminele milieu nemen daar toe. Deze ontwikkeling en de problemen in Venezuela leiden tot een intensivering van het toezicht op de blauwe grenzen van die eilanden en van de bestrijding van de criminaliteit aldaar. Het gevolg daarvan kán zijn dat de criminaliteit zich verplaatst naar Bonaire. Volgens het OM BES zijn er signalen dat de handel in drugs en de aanwezigheid van vuurwapens op Bonaire toenemen. Het is niet uitgesloten dat drugs en vuurwapens Bonaire bereiken via transporten over zee waarmee ook illegale vreemdelingen worden aangevoerd.

2.6.4 Registratie en betrouwbaarheid gegevens

Tijdens zijn onderzoek is het de Raad opgevallen dat informatie die beschikbaar is bij de ketenpartners niet eenduidig is, of is achterhaald. Zo noemde de korpschef bijvoorbeeld een hoger aantal in 2016 gecontroleerde vreemdelingen (273) dan uit het overzicht van het korps blijkt (229). In zijn algemeenheid is het voor de Raad soms lastig om eenduidige cijfers te verkrijgen. Dit speelde ook in eerdere onderzoeken van de Raad.
De bevolkingsregisters van de openbare lichamen zijn niet up-to-date; vreemdelingen worden niet uitgeschreven als zij daar zelf niet om vragen en zij kunnen nog lang na hun vertrek uit Caribisch Nederland ingeschreven blijven staan. Op Sint Eustatius zijn bij een opschoningsactie in 2015 maar liefst 600 personen ambtshalve uitgeschreven. Bij een soortgelijke actie op Bonaire in 2016, geïnitieerd door de IND-CN, gebeurde dat met bijna 400 personen.

2.6.5 Knelpunten in uitvoering

Tijdens de interviews voor dit onderzoek noemden de gesprekspartners nog verschillende andere knelpunten bij de uitvoering van de Wtu BES en de Wav BES:

- verschillende stakeholders noemen de verplichte toets op beschikbaarheid van lokale arbeidskrachten bij vacatures die werkgevers door een vreemdeling willen laten vervullen, bureaucratisch en ook vaak overbodig. Het proces van vergunningverlening loopt door deze toets, die het openbaar lichaam moet uitvoeren, vertraging op terwijl er zelden geschikte lokale arbeidskrachten blijken te zijn;
- ook de procedure ter verkrijging van een verklaring omtrent het gedrag (VOG) wordt gezien als een bureaucratische verplichting. Het proces neemt geruime tijd in beslag en in de praktijk komt het zelden voor dat een VOG wordt geweigerd;
- de bovenwindse eilanden Sint Eustatius en Saba verschillen in tal van opzichten sterk van Bonaire. De mogelijkheid die beslissingsbevoegden van de IND-CN en van SZW-CN hebben om in bijzondere gevallen maatwerk te leveren, wordt op de bovenwinden

onvoldoende benut. Dit hangt samen met het feit dat deze organisaties hun hoofdvestiging op Bonaire hebben.

3 Beschouwing

Is er een probleem?

Dát er sprake is van illegaal verblijf in Caribisch Nederland staat vast, maar uit de aard der zaak is het niet mogelijk aan te geven om hoeveel illegale vreemdelingen het gaat. Er circuleren wel aantalsschattingen en die variëren van 200 tot 800 personen. Over de vraag of illegaliteit in Caribisch Nederland daarmee een probleem is, wordt verschillend gedacht. De opvattingen van de stakeholders komen er uiteindelijk toch vooral op neer dat er nog geen sprake is van een serieus probleem, maar dat de kans reëel is dat dit verandert als zaken nu op hun beloop worden gelaten. De Raad vindt het verstandig het dak te repareren terwijl de zon nog schijnt, zeker wanneer de weersverwachtingen ongunstig zijn. Volgens hem is een adequaat systeem van toezicht en handhaving binnen een goed functionerende vreemdelingenketen noodzakelijk om te voorkómen dat er serieuze problemen ontstaan. Effectief toezicht kan bovendien helpen bij de uitwisseling van informatie ten behoeve van terrorismebestrijding.

Samen sterk

De belangrijkste knelpunten die de Raad in dit onderzoek naar toezicht en handhaving in het vreemdelingendomein van Caribisch Nederland heeft vastgesteld, liggen op het terrein van capaciteit van de ketenpartners en op het terrein van samenwerking en informatiedeling. Juist omdat capaciteit hoe dan ook een beperkende factor vormt, is er reden temeer om zo goed mogelijk samen te werken en om informatie op zo efficiënt mogelijke wijze met elkaar te delen. Uiteindelijk hebben de ketenpartners elkaar hard nodig om al hun taken adequaat te kunnen uitvoeren.

Waar doen we het voor?

Zoals eerder in dit rapport is opgemerkt, zijn wet- en regelgeving op het terrein van het vreemdelingenrecht en wettelijke bevoegdheden om naleving van die wet- en regelgeving te stimuleren of af te dwingen, slechts instrumenten die de verantwoordelijke overheidsorganisaties in staat moeten stellen bij te dragen aan de realisatie van hogere doelen. Kijkend naar Caribisch Nederland gaat het dan om de toekomst van de drie BES-eilanden. Wil, bij wijze van voorbeeld, Bonaire doorgroeien naar een bevolking van 30.000 inwoners, het aantal hotelbedden verdubbelen en dagelijks meerdere cruiseschepen laten aanmeren in Kralendijk? Of wil Bonaire prioriteit geven aan het behoud van de rust, ruimte en natuur op en rond het eiland, cohesie binnen de gemeenschap en behoud van de eigen cultuur, en in verband daarmee paal en perk stellen aan uitbreiding van toeristische voorzieningen en aan de toelating van nieuwe bewoners? Naar de mening van de Raad is het van het grootste belang

dat de openbare lichamen van de drie eilanden met een visie komen op de toekomst van hun eiland. Het vreemdelingenbeleid behoort daarvan dan een uitvloeisel te zijn. Dit betekent ook dat een gedifferentieerd vreemdelingenbeleid voor elk van de drie BES-eilanden mogelijk moet zijn. Het ontwikkelen van integrale toekomstvisies is geen eenvoudige opdracht. Gezien de beperkte capaciteit van de openbare lichamen ligt het volgens de Raad voor de hand dat 'Den Haag' daarbij ondersteuning biedt wanneer de openbare lichamen daar om vragen.

4 Aanbevelingen

Op basis van de resultaten van dit onderzoek doet de Raad een aantal aanbevelingen. Deze zijn, overeenkomstig artikel 30, derde lid, van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving, gericht aan de minister van Veiligheid en Justitie. Voor verschillende van deze aanbevelingen geldt dat de uitvoering daarvan op het terrein van de verschillende organisaties van de vreemdelingenketen van Caribisch Nederland ligt. Bovendien zijn de ministers van Defensie en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij deze aanbevelingen betrokken vanwege hun verantwoordelijkheid voor de KMar respectievelijk de AI-CN, en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vanwege zijn verantwoordelijkheid voor Koninkrijksaangelegenheden.

De aanbevelingen van de Raad luiden als volgt:

A Vreemdelingenketen

1. Evalueer het functioneren van het ketenoverleg.

2. Maak een plan van aanpak voor de oplossing van de knelpunten rond de informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners.

3. Zorg voor de aanstelling van een beleidsondersteuner voor de vreemdelingenketen.

B KPCN en KMar

4. Bezie de mogelijkheid van intensivering van de samenwerking tussen de KMar en het KPCN bij het vreemdelingentoezicht op Bonaire.

C Overkoepelend beleid

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

Bijlage 1

Overzicht geïnterviewde personen[38]

Ministerie van Veiligheid en Justitie

- senior-beleidsmedewerker Directie Migratiebeleid
- liaison-ambtenaar VenJ
- beleidsmedewerker bevordering samenwerking VenJ-diensten Caribisch Nederland

Unit IND Caribisch Nederland

- hoofd
- plaatsvervangend hoofd

Unit SZW Caribisch Nederland

- hoofd
- senior-inspecteur Arbeidsinspectie-CN

Openbaar ministerie BES

- hoofdofficier van justitie
- officier van justitie

Korps Politie Caribisch Nederland

- korpschef
- politiechef Sint Eustatius
- politiechef Saba
- hoofd Opsporing
- medewerker Vreemdelingentoezicht
- medewerker BPZ

Koninklijke Marechaussee

- hoofd operatiën BES

Justitiële Inrichting Caribisch Nederland

- (waarnemend) directeur
- medewerker BSD/BVA

Openbaar lichaam Bonaire

[38] In het overzicht ontbreekt een vertegenwoordiger van het openbaar lichaam Sint Eustatius. De Raad is er niet in geslaagd een afspraak te maken met de (waarnemend) gezaghebber van Sint Eustatius.

- gezaghebber
- secretaris van het kabinet van de gezaghebber
- waarnemend hoofd Burgerzaken, Directie Samenleving en Zorg

Openbaar lichaam Saba

- gezaghebber
- beleidsmedewerker Openbare Orde en Veiligheid

Stichting ICT-beheer rechtshandhaving

- medewerker stichting

Bijlage 2

Beleidsplan vreemdelingen BES

In de aanloop naar de nieuwe staatkundige structuur per 10 oktober 2010 heeft de Directie Migratiebeleid (DMB) van het ministerie van Veiligheid en Justitie in 2009 het *'Beleidsplan voor de BES op het gebied van toegang, toelating, naturalisatie, toezicht en terugkeer van vreemdelingen'* opgesteld. De volgende passages uit dit beleidsplan hebben raakvlakken met de eerste onderzoeksvraag.

'De vijf hoofddoelstellingen van het PVNA[39] zijn:
(...)
4. optimaliseren, stroomlijnen en coördineren van het vreemdelingenproces.
(...)
Van belang is voorts dat de Nederlands-Antilliaanse Minister van Justitie in het kader van PVNA een efficiënte informatiehuishouding en –uitwisseling wil realiseren met moderne ICT-middelen, wat ertoe moet leiden dat zowel op bestuurlijk als op operationeel niveau betrouwbare informatie voorhanden is.
(...)
De overkoepelende doelstelling van het vreemdelingenketenproject luidt:
"Een zodanig niveau van bedrijfsvoering van de in oprichting zijnde toelatingsorganisatie, waarbij in ieder geval de volgende uitgangspunten meegenomen dienen te worden:
a) een gezamenlijk systeem;
b) garanties voor professionaliteit, kwaliteit en integriteit;
c) eenduidige en transparante procedures en registratiesystemen;
d) mondiale aanhaking."

Er worden vier hoofdtrajecten in het transitietraject onderscheiden:
a) nieuwe toelatingsorganisatie;
b) registratie en het afhandelen van niet gedocumenteerde (=illegale) vreemdelingen;
c) wegwerken van achterstand;
d) reguliere zaken.'

Het beleidsplan bevat in hoofdstuk 3 de vijf doelstellingen die zijn geformuleerd in het Justitiebrede Plan van Aanpak Maatregelen BES (2007). Deze doelstellingen betreffen, kort samengevat, de volgende aspecten:

- versterking en verbetering van het grenstoezicht op personen;
- adequate afhandeling van toelatingsaanvragen en naturalisatieverzoeken;

[39] PVNA: Plan Veiligheid Nederlandse Antillen; versie 1 is van 2005, versie 2 is van 2008.

- duidelijkheid omtrent behandeling asielaanvragen;
- goed geregelde vreemdelingenbewaring;
- goede organisatie en humane uitvoering van gedwongen terugkeer van illegale vreemdelingen.

In paragraaf 3.2. *'Bedoeling van dit beleidsplan en wijze van aanpak'* staat dat op basis daarvan uitvoeringsplannen moeten worden geschreven door de IND, de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en de Koninklijke Marechaussee (KMar).

Paragraaf 4 van hoofdstuk 5 heeft als opschrift *'Registratiesystemen voor de keten'*. In deze paragraaf staat dat in het kader van het PVNA een ICT-masterplan is ingezet dat een gezamenlijk registratiesysteem voor de (toenmalige) Nederlandse Antillen behelst, het systeem ACTPOL. Het was de bedoeling dat onder dit systeem ook de vreemdelingenmodule FMS[40] zou gaan functioneren, en dat er een aparte module BMS[41] zou komen voor medewerkers belast met het grenstoezicht. Het systeem werd sinds eind 2008 gefaseerd uitgerold op de drie BES-eilanden. Over het onderhoud van het systeem staat in dit beleidsplan het volgende:

'Het technisch en inhoudelijke onderhoud van zowel FMS als BM zal geborgd moeten worden voor de BES. Indien er door de betrokken uitvoeringsorganisaties voor wordt gekozen deze systemen te blijven gebruiken, zou de IND de verantwoordelijkheid van het (inhoudelijke) beheer van FMS op zich kunnen nemen v.w.b. de BES en de KMar van BMS.'

[40] FMS: Foreign Management System.
[41] BMS: Border Management System.

Bijlage 3

Masterplan Bonaire 2010-2025

In 2009 heeft een projectgroep in opdracht van het toenmalige bestuurscollege van Bonaire het *'Masterplan strategische ontwikkeling Bonaire 2010-2025, Bonairu, dushi pa semper'* opgesteld. Bij de totstandkoming zijn een stuurgroep en een klankbordgroep betrokken. Het masterplan bevat informatie over de historische ontwikkeling en over de identiteit van Bonaire, een SWOT-analyse[42], een strategische visie ('Duurzaam welzijn voor elke Bonairiaan'), en een uitwerking van die visie in 115 punten (beleidsvoornemens) op basis van een indeling in twaalf thema's. Verschillende van die punten raken het vreemdelingenbeleid.

In het masterplan staat bij het thema *'cultuur en culturele identiteit'* de volgende notie:

'In paragraaf 2.1. is beschreven dat door een te snelle toestroom van immigranten de culturele identiteit van Bonaire kan verwateren. Om dit te voorkomen moet een grens worden gesteld aan de immigratie, bijvoorbeeld op basis van economische binding, binding door familiebanden of nationaliteit.'

Onder het thema *'werkgelegenheid'* staat het volgende:

'Bonaire kent anno 2009 nog een vrij omvangrijke onzichtbare werkloosheid. Schattingen van de omvang van deze groep variëren, maar het gaat hierbij vermoedelijk om circa 1.000 tot 1.500 personen, die grotendeels gebruik maken van voorzieningen uit de familie en/of de gemeenschap. Deze groep dient zover mogelijk te worden geminimaliseerd.
(...)
Een specifiek risico voor de arbeidsmarkt van Bonaire is gelegen in de eventuele immigratiedruk. Dit risico is des te groter door de relatief geringe omvang van de bevolking van Bonaire. Duurzame werkgelegenheid zal in het geval van Bonaire dan ook moeten impliceren dat dergelijke immigratie actief kan worden gestuurd. Dit vereist ook een actieve monitoring en eventueel zelfs opsporingsbeleid.'

Onder het thema *'veiligheid en criminaliteit'* staat het volgende:

'De huidige criminaliteit op Bonaire heeft deels zijn oorsprong in andere gebieden. Indien er een verdere toestroom van criminelen naar Bonaire zou ontstaan, zou dat desastreus kunnen doorwerken op Bonaire. Daarom dient hierop zeer streng toezicht te worden gehouden en zal een scherp uitwijzingsbeleid moeten worden toegepast.'

---

[42] SWOT: strengths, weaknesses, opportunities and threats.

Het masterplan bevat vier ontwikkelingsscenario's waarop zou kunnen worden ingezet. Deze vier scenario's zijn:

- inzet op snelle economische groei met een forse bevolkingstoename tot 30.000 inwoners in 2025;
- inzet bescherming en versterking van de natuurwaarden en het ecosysteem van Bonaire, met een beperkte bevolkingstoename tot 20.000 inwoners in 2025;
- realisatie van een hoog serviceniveau voor met name ouderen, met een bevolkingsomvang van maximaal 20.000 inwoners in 2025 en een toestroom van ongeveer 3.000 'pensionados';
- inzet op duurzaamheid in alle sectoren en activiteiten van de economie met een bevolkingsomvang van maximaal 20.000 inwoners in 2025.

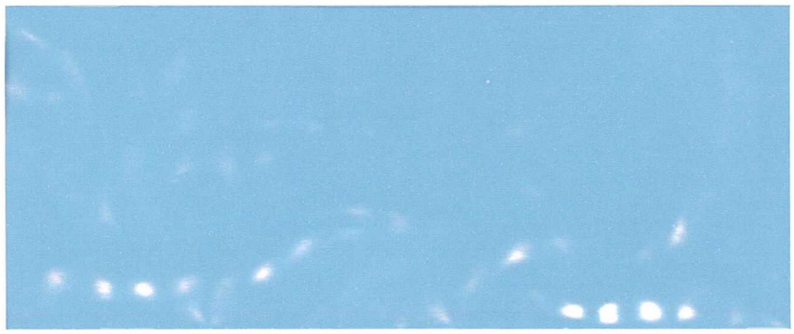
Bijlage 4

Overzicht geraadpleegde documenten

- Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving
- Jaarplan 2016 Raad voor de rechtshandhaving
- Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba
- Rijkswet openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba
- Veiligheidswet BES
- Wet toelating en uitzetting BES
- Wet arbeid vreemdelingen BES
- Wet bescherming persoonsgegevens BES
- Onderlinge regeling Curaçao, Sint Maarten en Nederland, regelende de samenwerking tussen de landen op het gebied van de vreemdelingenketen
- Evaluatie van de onderlinge regeling tussen Curaçao, Sint Maarten en Nederland, regelende de samenwerking tussen de landen op het gebied van de vreemdelingenketen
- Memorandum of Understanding van samenwerking ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel
- Samenwerkingsregeling ICT rechtshandhavingsketen Curaçao en Nederland
- Inrichtingsplan Korps BES, november 2009
- Beleidsplan voor de BES op het gebied van toegang, toelating, naturalisatie, toezicht en terugkeer van vreemdelingen, februari 2009, ministerie van Justitie, Directie Migratiebeleid
- Masterplan strategische ontwikkeling Bonaire 2010-2025; Bonairu, dushi pa semper
- Veiligheidsbeeld BES-eilanden 2013; Criminaliteit, regelovertreding en overlast op Bonaire, Sint Eustatius en Saba
- Werkafspraken 2015; KMar CN, KPCN, IND-unit CN
- Criminaliteitscijfers Caribisch Nederland, Bonaire, januari 2017
- Rapport 'Vijf jaar verbonden; Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Europees Nederland', Commissie evaluatie uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland, oktober 2015
- Vijf jaar Caribisch Nederland. De werking van wetgeving; Pro Facto, augustus 2015
- Beleidsagenda's 2016 en 2017, ministerie van VenJ
- Voortgangsrapportage Directie Migratiebeleid, 27 mei 2016
- Brief van de minister en van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 5 december 2016, met als onderwerp 'Verdere ontwikkeling van de veiligheids- en justitieketen in Caribisch Nederland'
- Rapport 'Immigranten op Bonaire', Directie Samenleving en Zorg van het openbaar lichaam Bonaire, december 2016
- Jaarverslag 2016 Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst

2017072 8.043 10:47 0034

PostNL
Port betaald
Port Payé
Pays-Bas



Gezien scankamer
V&J

28 JULI 2017