



Reviewonderzoek naar de implementatie van de aanbevelingen betreffende de toelating en uitzetting van vreemdelingen in Sint Maarten, toegespitst op aanvragen gerelateerd aan het verrichten van arbeid.

Reviewonderzoek naar de implementatie van de aanbevelingen betreffende de toelating en uitzetting van vreemdelingen in Sint Maarten, toegespitst op aanvragen gerelateerd aan het verrichten van arbeid.

Opdrachtgever: Raad voor de rechtshandhaving

Maart 2020

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
Lijst met gebruikte afkortingen	5
Voorwoord	6
Samenvatting en aanbevelingen	7
Samenvatting	7
Summary and recommendations	10
Summary	10
1 Inleiding	13
1.1 Aanleiding en doelstelling	13
1.2 Onderzoeksvraag	13
1.3 Afbakening en reikwijdte	14
1.4 Toetsingskader	14
1.5 Methode van onderzoek	14
1.6 Leeswijzer	15
2. Onderzoeksresultaten	15
Inleiding	15
Additioneel	15
2.1 Arbeidsmarktstudie, arbeidsmarkt- en toelatingsbeleid en uitvoering toelatingsbeleid	16
Bevindingen rapport 2014	16
Bevindingen 2019	17
Analyse & conclusie	18
2.2 Dossier registratie- en volgsysteem	19
Bevindingen rapport 2014	19
Bevindingen 2019	19
Analyse & conclusie	20
2.3 Schriftelijk opstellen en publiceren beleid	20
Bevindingen rapport 2014	20
	3

Bevindingen 2019	21
Analyse & conclusie	22
2.4 Beslis- en uitzettingspraktijk synchroniseren met wetgeving, beleid en het aanvraagformulier.	22
Bevindingen rapport 2014	22
Analyse & conclusie	23
2.5 Gefalsificeerde documenten	23
Bevindingen rapport 2014	23
Bevindingen 2019	23
Analyse & conclusie	24
3. Algemene conclusie & aanbeveling	25

Lijst met gebruikte afkortingen

IGD	Immigratie- en Grensbewakingsdienst
LTU	Landsverordening Toelating en Uitzetting
Raad	Raad voor de rechtshandhaving
TEZVT	Ministerie van Toerisme, Economische Zaken, Verkeer en Telecommunicatie
VSA	Ministerie van Volksgezondheid, Sociale zaken en Arbeid

Voorwoord

In 2014 publiceerde de Raad voor de rechtshandhaving het rapport '*Sint Maarten welcomes you! Onderzoek naar de toelating en uitzetting van vreemdelingen in Sint Maarten, toegespitst op aanvragen gerelateerd aan het verrichten van arbeid*'. De raad formuleerde zes aanbevelingen ter verbetering. Het rapport bood de Raad conform de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving aan de minister van Justitie aan. Het is de Raad echter niet gebleken dat de minister dit rapport met zijn reactie daarop aan de Staten heeft gezonden.¹ De Raad had dit reviewonderzoek gepland in zijn jaarplan 2018, maar vanwege onvoorziene omstandigheden heeft het toen geen aanvang kunnen nemen. Het onderzoek is in 2019 uitgevoerd.

Uit deze reviewinspectie komt naar voren dat van de zes aanbevelingen die in 2014 werden gedaan, slechts één aanbeveling is opgevolgd, één aanbeveling gedeeltelijk is opgevolgd en de andere vier aanbevelingen niet ter hand zijn genomen. De opgevolgde aanbeveling heeft betrekking op de upgrade naar een dossier-registratie- en volgsysteem. De deels opgevolgde aanbeveling bestaat uit twee delen, namelijk het investeren in de kennis van de medewerkers omtrent gefalsificeerde documenten en het benutten van de aanwezige kennis in Sint Maarten (1) en het onderzoeken van mogelijkheden voor een bestand met daarin de meest voorkomende gefalsificeerde documenten (2). Van de vier niet opgevolgde aanbevelingen betreft één de samenwerking met het ministerie van VSA inzake een arbeidsmarktstudie en het opstellen van een arbeidsmarkt- en toelatingsbeleid, één het toezien op de daadwerkelijke uitvoering en handhaving daarvan. De derde aanbeveling betreft het opstellen en publiceren van beleid en de vierde betreft het met elkaar in overeenstemming brengen van de vereisten in de wetgeving, het beleid en het aanvraagformulier enerzijds en de beslis- en uitzettingspraktijk anderzijds.

De Raad spreekt de hoop en de verwachting uit dat dit rapport ertoe leidt dat, daar waar aanbevelingen niet tot (volledige) opvolging hebben geleid, de minister van Justitie prioriteit zal geven aan de verdere uitvoering en afronding.

Net als bij eerdere onderzoeken van de Raad het geval was, werkten de betrokken organisaties en personen op constructieve wijze mee aan het onderzoek. De Raad dankt de personen die zijn benaderd nogmaals zeer hartelijk voor hun medewerking.

DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

mr. Th. P.L. Bot, voorzitter
mr. M.R. Clarinda,
mr. L. Virginia

¹Artikel 30, vijfde lid Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving.

Samenvatting en aanbevelingen

Samenvatting

Inleiding

De Raad voor de rechtshandhaving (hierna: de Raad) heeft in 2014 het volgende rapport gepubliceerd: '*Sint Maarten welcomes you! Onderzoek naar de toelating en uitzetting van vreemdelingen in Sint Maarten, toegespitst op aanvragen gerelateerd aan het verrichten van arbeid*'. In het rapport deed de Raad zes aanbevelingen om de gesignaleerde knelpunten rond de toelatings- en uitzettingspraktijk op te lossen. De minister heeft geen reactie gegeven op het rapport en het rapport ook niet aangeboden aan de Staten.

In zijn jaarplan nam de Raad een reviewonderzoek van dit rapport op. In deze review staat centraal op welke wijze opvolging is gegeven aan de aanbevelingen.

Algemene conclusie

Algemene conclusie van dit onderzoek is dat van de zes aanbevelingen die in 2014 werden gedaan, twee aanbevelingen zijn opgevolgd, één aanbeveling gedeeltelijk is opgevolgd en de andere vier aanbevelingen niet ter hand zijn genomen.

Opgevolgde aanbeveling

De opgevolgde aanbeveling heeft betrekking op de upgrade naar een dossier-registratie- en volgsysteem (Decos Join) waarmee onder meer alle dossiers vlot getraceerd kunnen worden en beter inzicht ontstaat in de aard en kwantiteit van de totale instroom van vreemdelingen in Sint Maarten alsmede de in Sint Maarten verblijvende vreemdelingen. De Raad benadrukt nogmaals deze positieve ontwikkeling in de richting van digitalisering.

Deels opgevolgde aanbeveling

Er is één aanbeveling deels opgevolgd. Deze aanbeveling bestaat uit twee delen en betreft het investeren in de kennis van de medewerkers omtrent het onderkennen van gefalsificeerde documenten en het benutten van de lokale kennis enerzijds en het onderzoeken naar mogelijkheden voor een bestand met daarin de meest voorkomende documenten uit de meest voorkomende landen van herkomst anderzijds. Hoewel niet nagegaan kon worden welke trainingen exact hebben plaatsgevonden in dat kader, hebben er wel trainingen plaatsgevonden voor medewerkers op diverse gebieden; indien nodig doet de IGD een beroep op ketenpartners. De IGD is op de hoogte van het bestaan van verschillende databases gerelateerd aan de meest voorkomende gefalsificeerde documenten uit de meest voorkomende landen van herkomst. Echter wegens het gebrek aan financiën is niet geïnvesteerd in zo een database die mogelijk zal bijdragen aan het herkennen van falsificaties.

Niet opgevolgde aanbevelingen

Vier van de zes aanbevelingen zijn niet opgevolgd. De eerste twee aanbevelingen betreffen het samenwerken met het ministerie van VSA inzake een arbeidsmarktstudie en het op basis daarvan opstellen van een arbeidsmarkt-- (verantwoordelijkheid ministerie van VSA) en toelatingsbeleid (verantwoordelijkheid ministerie van Justitie) (aanbeveling 1) en het erop toezien dat het (toelatings)beleid daadwerkelijk wordt uitgevoerd en gehandhaafd (aanbeveling 2). De belangrijkste reden voor een gebrek aan follow-up met betrekking tot deze aanbevelingen is het feit dat hoewel ze gericht zijn aan het ministerie van Justitie er deels ook samenwerking en bereidwilligheid van beide ministeries voor vereist is. De IGD is van mening

dat het initiatief inzake de opvolging van de aanbevelingen vanuit het ministerie van VSA moet komen. Om die reden zijn er geen inspanningen verricht vanuit het ministerie van Justitie om aan de aanbevelingen te voldoen. Echter meent de Raad dat hier juist een belangrijke taak is weggelegd voor justitie om zich in te spannen om samen te werken zodat bij het verrichten van een arbeidsmarktstudie en bij het opstellen van beleid de benodigde justitiële blik niet verloren gaat.

De derde niet opgevolgde aanbeveling betreft het opstellen en publiceren van beleid. Onder meer de Richtlijnen van de minister van Justitie² is nog niet bijgewerkt en gepubliceerd.

De laatste aanbeveling die niet is opgevolgd betreft het met elkaar in overeenstemming brengen van de vereisten in de wetgeving, het beleid en het aanvraagformulier enerzijds en de beslis- en uitzettingspraktijk anderzijds. Er bestaat nog steeds een discrepantie tussen de eisen die op de aanvraagformulieren worden gesteld en de documenten die door de IGD in de praktijk worden vereist.

Aanbeveling 2019

De Raad dringt er bij de minister van Justitie op aan om prioriteit te geven aan de nog niet (geheel) ter hand genomen aanbevelingen.

De Raad kijkt uit naar de inhoudelijke resultaten van deze inspanningen en zal de ontwikkelingen met belangstelling blijven volgen.

Tabel 1: Resultaat per aanbeveling

Aanbeveling	Stand
Aan de minister van Justitie	
1. Laat in samenwerking met het ministerie van VSA een arbeidsmarktstudie verrichten naar de benodigde kwaliteit en kwantiteit van werknemers in Sint Maarten en stel op basis daarvan in overleg met het ministerie van VSA een arbeidsmarkt- en toelatingsbeleid op voor vreemdelingen.	Niet opgevolgd
2. Zie erop toe dat het toelatingsbeleid daadwerkelijk wordt uitgevoerd en gehandhaafd en betrek hierbij de uitkomsten van de studie in samenwerking met het ministerie van VSA zodat in ieder geval de maatschappelijke en economische groei, de veiligheid en de rechtsorde van Sint Maarten beschermd worden.	Niet opgevolgd
Aan de minister van Justitie ten aanzien van de Immigratie- en Grensbewakingsdienst:	
3. Ontwerp een dossier registratie- en volgsysteem waarmee alle dossiers vlot getraceerd kunnen worden en beter inzicht ontstaat in de aard en kwantiteit van de totale instroom van vreemdelingen in Sint Maarten en de in Sint Maarten verblijvende vreemdelingen	Opgevolgd
4. Stel ongeschreven beleid op schrift en publiceer het.	Niet opgevolgd
5. Breng de vereisten in de wetgeving, het beleid en het aanvraagformulier enerzijds en de beslis- en uitzettingspraktijk	Niet opgevolgd

² Richtlijnen van de minister van Justitie van Sint Maarten met betrekking tot de toepassing van de Landsverordening toelating en uitzetting (PB 1966, nr. 17), zoals gewijzigd, en het TOELATINGSBESLUIT (PB 1985, nr. 57), zoals gewijzigd (2012).

anderzijds met elkaar in overeenstemming.	
6. Investeer in de kennis van de medewerkers omtrent het onderkennen van gefalsificeerde documenten en benut de in Sint Maarten aanwezig kennis (1) en onderzoek de mogelijkheden voor een bestand met daarin de meest voorkomende documenten uit de meest voorkomende landen van herkomst (2).	Deels opgevolgd

Summary and recommendations

Summary

Introduction

The Law Enforcement Council (hereinafter: the Council) published the following report in 2014: "Sint Maarten welcomes you! A study into the admission and expulsion of foreign nationals in Sint Maarten, focusing on applications related to the performance of work." In the report, the Council made six recommendations to resolve the identified bottlenecks with regard to admission and expulsion practices. The minister did not give a response to the report and also did not offer the report to Parliament.

The Council included a review of this report in its annual plan. This review focuses on how the recommendations have been followed up.

General conclusion

The results of this study lead to the conclusion that of the six recommendations made in 2014, only one was followed, one was partially followed and the other four were not taken up.

Recommendations that were followed

The recommendation that was followed relates to the upgrading to a file registration and follow-up system (Decos Join) with which, among other things, all files can be traced smoothly and better insight is gained into the nature and quantity of the total inflow of foreign nationals to Sint Maarten and foreigners residing in Sint Maarten. The Council would like to emphasize this positive development towards digitization.

Recommendations that were partially followed

One recommendation was partially followed. This recommendation consists of two parts and concerns investing in the knowledge of employees regards recognizing falsified documents and make use of local knowledge on the one hand and on the other investigating possibilities for a file containing the most common documents from the most common countries of origin. Training has been provided for employees in various areas, but due to the lack of finances, there has been no investment in a database of the most common falsified documents that could potentially benefit the recognition of falsifications by employees.

Recommendations that were not followed

Four of the six recommendations have not been followed. The first two recommendations concern cooperation with the ministry of VSA with regards to a labor market study and the formulation of a labor market policy (responsibility VSA) and admission policy (responsibility ministry of Justice) on the basis thereof (recommendation 1) and ensure that the (admission) policy is effectively implemented and enforced (recommendation 2). The main reason for a lack of follow-up with regard to these recommendations is the fact that although they are addressed to the Ministry of Justice, they require partial cooperation and willingness of both

ministries. The IGD is of the opinion that the initiative for the follow-up of the recommendations should come from the ministry of VSA. For this reason, no efforts have been made from the Ministry of Justice to comply with the recommendations. However, the Council believes that it is important task for Justice to work together with VSA so that the necessary judicial view is not lost whilst conducting a labour market study and in the preparation of policies.

The third recommendation that has not been followed concerns the formulation and publication of policy. Among other things, the Directives of the Ministry of Justice³ has not yet been updated and published.

The last recommendation that has not been followed concerns the harmonization of requirements in legislation, policy and the application form utilized for applying for a residency permit on the one hand and the decision and removal practice of the IGD on the other. There is still a discrepancy between the requirements set on the application forms and which documents the IGD require in practice.

Recommendation 2019

The Council urges the minister of Justice to prioritize the recommendations that have not yet been (fully) addressed.

The Council looks forward to the substantive results of these efforts and will continue to follow the developments with interest.

Table 2: Results per recommendation

Recommendation	Status
To the minister of Justice	
1. Have a labor market study carried out in collaboration with the Ministry of VSA into the required quality and quantity of employees in Sint Maarten and, on the basis of this, draw up a labor market and admission policy for foreign nationals in consultation with the Ministry of VSA.	No follow up
2. Ensure that the admission policy is actually implemented and enforced and involves the results of the study in collaboration with the ministry of VSA, that at least the social and economic growth, security and legal order of Sint Maarten are protected.	No follow up
To the minister of Justice with regards to the Immigration and Border and Protection service	
3. Design a file registration and tracking system that all files can be easily traced and better insight is gained into the nature and quantity of the total inflow of foreigners into Sint Maarten and the foreigners residing in Sint Maarten.	Followed up
4. Set unwritten policy in writing and publish it.	No follow up
5. Bring the requirements in legislation, policy and the application	No follow up

³ Richtlijnen van de minister van Justitie van Sint Maarten met betrekking tot de toepassing van de Landsverordening toelating en uitzetting (PB 1966, nr. 17), zoals gewijzigd, en het TOELATINGSBESLUIT (PB 1985, nr. 57), zoals gewijzigd (2012).

form on the one hand and the decision and removal practice on the other hand into harmony.	
6. Invest in the knowledge of employees with regard to recognizing falsified documents and utilize the in Sint Maarten available knowledge and research the possibilities for a database containing the most common documents from the most occurring countries of origin.	Partial follow up

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doelstelling

De Raad heeft in 2014 een onderzoek gedaan genaamd: *'Sint Maarten welcomes you! Onderzoek naar de toelating en uitzetting van vreemdelingen in Sint Maarten, toegespitst op aanvragen gerelateerd aan het verrichten van arbeid'*. Naar aanleiding van deze inspectie deed de Raad zes aanbevelingen om de gesignaleerde knelpunten rond de toelatings- en uitzettingspraktijk op te lossen.

De Raad constateerde in het rapport uit 2014 dat het overgrote deel van de aanvragen om toelating en verlenging voor het verrichten van arbeid werd ingewilligd. Als de vreemdeling vervolgens in Sint Maarten was toegelaten, was er geen systeem dat signaleert of de verblijfstermijn verloopt en controleert de Immigratie- en Grensbewakingsdienst (hierna ook: IGD) slechts incidenteel en willekeurig of de vreemdeling nog aan de voorwaarden voldoet en de beperkingen in acht neemt. Als de dienst dat bijvoorbeeld bij een vervolgaanvraag wel constateerde, had dat in veel gevallen geen consequenties. Evenmin werd eerder illegaal verblijf of illegale inreis tegengeworpen. Uit dat onderzoek bleek ook dat, voor zover de Raad tijdens de inspectie kon nagaan, de nog jonge toelatingsorganisatie de administratieve processen steeds beter op orde kreeg.

Conform het jaarplan 2018 zou dit reviewonderzoek in 2018 worden uitgevoerd. Door onvoorziene omstandigheden was de Raad gedwongen de inspectie op te schorten. Het reviewonderzoek is daarom in 2019 uitgevoerd.

Door middel van dit onderzoek wil de Raad nagaan in hoeverre opvolging en uitvoering is gegeven aan de zes aanbevelingen van de Raad.

1.2 Onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag in deze inspectie luidt:

'Op welke wijze is opvolging gegeven aan de zes in 2014 door de Raad voor de rechtshandhaving geformuleerde aanbevelingen ten aanzien van de toelating en uitzetting van vreemdelingen in Sint Maarten?'

Het gaat hierbij om de volgende zes aanbevelingen:

Aanbevelingen aan de minister van Justitie:

1. Laat in samenwerking met het ministerie van VSA een arbeidsmarktstudie verrichten naar de benodigde kwaliteit en kwantiteit van werknemers in Sint Maarten en stel op basis daarvan in overleg met het ministerie van VSA een arbeidsmarkt- en toelatingsbeleid op voor vreemdelingen.
2. Zie erop toe dat het toelatingsbeleid daadwerkelijk wordt uitgevoerd en gehandhaafd en betrek hierbij de uitkomsten van de studie in samenwerking met het ministerie van VSA zodat in ieder geval de maatschappelijke en economische groei, de veiligheid en de rechtsorde van Sint Maarten beschermd worden.

Aanbevelingen aan de minister van Justitie ten aanzien van de Immigratie- en Grensbewakingsdienst:

3. Ontwerp een dossier registratie- en volgsysteem waarmee alle dossiers vlot getraceerd kunnen worden en beter inzicht ontstaat in de aard en kwantiteit van de totale instroom van vreemdelingen in Sint Maarten en de in Sint Maarten verblijvende vreemdelingen.
4. Stel ongeschreven beleid op schrift en publiceer het.
5. Breng de vereisten in de wetgeving, het beleid en het aanvraagformulier enerzijds en de beslis- en uitzettingspraktijk anderzijds met elkaar in overeenstemming.
6. Investeer in de kennis van de medewerkers omtrent het onderkennen van gefalsificeerde documenten en benut de in Sint Maarten aanwezige kennis en onderzoek de mogelijkheden voor een bestand met daarin de meest voorkomende documenten uit de meest voorkomende landen van herkomst.

1.3 Afbakening en reikwijdte

Het onderzoek bevat de volgende afbakening:

Onderzoekperiode

De Raad zal in dit onderzoek aandacht besteden aan de ontwikkelingen vanaf de publicatie van het rapport in september 2014.

1.4 Toetsingskader

In dit reviewonderzoek gaat de Raad na op welke wijze de minister van Justitie en de Immigratie- en Grensbewakingsdienst, opvolging hebben gegeven aan de zes aanbevelingen inzake het onderwerp toelating en uitzetting van vreemdelingen uit 2014. De aanbevelingen vormen dan ook het toetsingskader voor dit onderzoek.

1.5 Methode van onderzoek

Door de Raad is een schriftelijke vragenlijst opgesteld. Het ministerie van Justitie en de Immigratie- en Grensbewakingsdienst zijn verzocht de stand van zaken betreffende de aanbevelingen te beschrijven. Op deze manier kreeg de Raad inzicht in de stand van zaken. Voorts is er nog een aantal aanvullende schriftelijke vragen beantwoord door de IGD, heeft er een interview met medewerkers van de IGD plaatsgevonden en is inzicht gegeven in het

nieuwe zaakstelsel van de IGD.

De Raad heeft daar waar van toepassing ook nieuw vergaarde informatie en door de instantie aangeleverde documenten verwerkt.

De feitelijke bevindingen in het rapport zijn voor wederhoor voorgelegd aan de betreffende instanties.

1.6 Leeswijzer

Na het inleidende hoofdstuk 1 zijn in hoofdstuk 2 de onderzoeksresultaten weergegeven. Aan het eind van elke aanbeveling volgt een analyse en conclusie. Hoofdstuk 3 bevat de algemene conclusie en aanbeveling

2. Onderzoeksresultaten

Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijft de Raad per aanbeveling uit het in 2014 gepubliceerde rapport de bevindingen en conclusies uit dat rapport. Voorts verwoordt de Raad de resultaten van dit vervolgonderzoek in 2019. Ten slotte volgt per aanbeveling een analyse en conclusie.

Additioneel

Er heeft zich een belangrijke ontwikkeling voorgedaan ten aanzien van de grensbewaking- en toezichtstaak. In de rapporten '*Grenscontrole op het personenverkeer in Sint Maarten*' en '*Sint Maarten welcomes you!*'⁴ (2014) is de inrichting van de grensbewakingstaak reeds beschreven.

Reeds toen is door de Raad geconstateerd dat de grensbewakingstaak in verschillende wetten aan verschillende diensten wordt toebedeeld⁵ en heeft de Raad aanbevolen dat de wetgever hierover duidelijkheid dient te scheppen. In 2012 is er op grond van één van die wetten, een convenant tussen het KPSM en de Immigratie en Naturalisatie dienst (IND) gesloten, waarin onder meer is vermeld dat de grenscontrole en ook het toezicht, de toelating en de verwijdering van vreemdelingen een taak is van de immigratiedienst (nu Immigratie- en Grensbewakingsdienst (IGD) genoemd), en dat de opsporing van strafbare feiten 'in beginsel' een taak is van het KPSM. Het convenant beoogde de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het KPSM ten aanzien van de ambtenaren van immigratie over te dragen aan de IGD en regelde de operationele samenwerking tussen het KPSM en de IGD. De tweedelijnscontrole (of backoffice) bleef de verantwoordelijkheid van het KPSM. In de loop van het jaar 2012 is vervolgens de grenscontrole op het personenverkeer van de vreemdelingendienst van het korps overgeheveld naar de IGD. Hiermee zijn toegang (grenscontrole), toelating, en toezicht binnen één organisatie (de IGD) ondergebracht en geplaatst onder het gezag van de directeur van de IGD.

De IGD wijst tijdens de review op de door de minister van Justitie in 2016 opgemaakte

⁴Raad voor de rechtshandhaving, *Grenscontrole op het personenverkeer in Sint Maarten (2014)* en *Sint Maarten welcomes you! Onderzoek naar de toelating en uitzetting van vreemdelingen in Sint Maarten, toegespitst op aanvragen gerelateerd aan het verrichten van arbeid (2014)*.

⁵ Zie Landsbesluit van de Regering van Sint Maarten houdende regels omtrent de instelling van vreemdelingendiensten en de taak en organisatie van de ambtenaren van de immigratie Landsbesluit ambtenaren van de immigratie en Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, tot onderverdeling en nadere uitwerking van het Ministerie van Justitie

ministeriële beschikking, waarin (weer) een scheiding wordt aangebracht in bepaalde taken die tot dan (via het convenant) waren belegd bij de IGD. De grenscontroletaak⁶ (eerste en tweede lijns) en de toezichtstaak (o.a. mobiel toezicht) vallen sindsdien onder de verantwoordelijkheid van het KPSM en de (administratieve) toelating en verblijfstaak valt (nog steeds) onder de verantwoordelijkheid van de IGD. De ministeriële beschikking is op 23 augustus 2016 ondertekend door de minister van Justitie en is niet gepubliceerd. Het convenant is op diezelfde datum opgehouden te bestaan.

Op 31 mei 2019 is *'Het protocol betreffende de samenwerking tussen de Immigratie- en Grensbewakingsdienst Sint Maarten en het Korps Politie Sint Maarten voor de periode 31 mei 2019 - 31 mei 2020'* getekend door de minister van Justitie, de directeur van de IGD en de Korpschef. Het protocol regelt de (duurzame) samenwerking tussen de IGD en het KPSM, betreffende de uitvoering van - de op grond van de Landsverordening toelating en uitzetting (hierna ook: LTU) (vreemdelingen), het Toelatingsbesluit en (andere) aanverwante wet- en regelgevingen - toebedeelde taken.

Voorts zijn de jaarplannen en jaarverslagen voor de periode van 2014 tot en met 2019 bij de IGD opgevraagd. Deze waren of niet beschikbaar (1) of zijn opgevraagd door de IGD maar konden niet tijdig worden aangeleverd aan de Raad.

2.1 Arbeidsmarktstudie, arbeidsmarkt- en toelatingsbeleid en uitvoering toelatingsbeleid

Bevindingen rapport 2014

In het rapport van 2014 is een aantal bevindingen en analyses relevant in het kader van de onderwerpen arbeidsmarktstudie, arbeidsmarkt- en toelatingsbeleid en uitvoering toelatingsbeleid. Het betreft de volgende passages:

De IGD toetst niet aan het eigen beleid of met toelating van de vreemdeling een wezenlijk Sint Maartens belang is gediend, en evenmin of sprake is van toelating van on- en laaggeschoold personeel, een categorie personeel die volgens het beleid in principe op de lokale arbeidsmarkt wordt geworven.

Ook wordt in het rapport opgemerkt dat de IGD uiteraard geen bevoegdheid heeft het werk van de Dienst Arbeidszaken te toetsen. De IGD heeft echter wel de verantwoordelijkheid zijn eigen beleid te handhaven, bijvoorbeeld het beleid dat voor laag- en ongeschoolde arbeid geen vreemdelingen worden toegelaten en of met toelating van de vreemdeling een wezenlijk Sint Maartens belang is gediend. Evenmin controleert de IGD of de vreemdeling met het werk waarvoor een tewerkstellingsvergunning is afgegeven over voldoende middelen van bestaan zal beschikken in de zin van de LTU, een toets die in het kader van de openbare orde altijd dient plaats te vinden.

Voorts kan er in het rapport van de Raad uit 2014 gelezen worden dat er geen sprake is van

⁶Zie ook de Onderlinge regeling van Sint Maarten en Nederland als bedoeld in artikel 38, eerste lid, van het Statuut van Koninkrijk der Nederlanden tot versterking van het grenstoezicht van Sint Maarten (Onderlinge regeling versterking grenstoezicht Sint Maarten) geldend tot 1 januari 2020, Stcrt. 2017, 72542.

gezamenlijk gedragen of opgesteld beleid. De IGD laat uitvoering van een belangrijk deel van het eigen beleid daarmee over aan het departement van VSA. De Raad vindt dat onwenselijk en het is daarom nodig dat ook het ministerie van Justitie meer greep krijgt op de toelating van vreemdelingen voor het verrichten van arbeid.

Tenslotte wordt in het rapport aangegeven dat zoals de Raad ook in het rapport 'Grenscontrole op het personenverkeer in Sint Maarten' heeft opgemerkt, in navolging van het advies van de Sociaal Economische Raad van Sint Maarten, het nodig is dat een studie plaatsvindt naar de vraag hoeveel werknemers in Sint Maarten nodig zijn en welke beroepsgroepen, met welke opleiding en vaardigheden, zijn vereist, dit afgezet tegen de kwantiteit en kwaliteit van de in Sint Maarten beschikbare beroepsbevolking. Op basis van een dergelijke studie, zou in samenwerking met het ministerie van VSA een arbeidsmarkt- en toelatingsbeleid voor vreemdelingen moeten worden vastgesteld, waarbij (zoals het huidige beleid beoogt) voorop staat de maatschappelijke en economische groei, de veiligheid en de rechtsorde van Sint Maarten. Daarbij moet er uiteraard op toegezien worden dat dit toelatingsbeleid daadwerkelijk wordt uitgevoerd en gehandhaafd.

Dat leidde tot de volgende twee aanbevelingen:

“Laat in samenwerking met het ministerie van VSA een arbeidsmarktstudie verrichten naar de benodigde kwaliteit en kwantiteit van werknemers in Sint Maarten en stel op basis daarvan in overleg met het ministerie van VSA een arbeidsmarkt- en toelatingsbeleid op voor vreemdelingen.”

“Zie erop toe dat het toelatingsbeleid daadwerkelijk wordt uitgevoerd en gehandhaafd en betrek hierbij de uitkomsten van de studie in samenwerking met het ministerie van VSA zodat in ieder geval de maatschappelijke en economische groei, de veiligheid en de rechtsorde van Sint Maarten beschermd worden.”

Bevindingen 2019

Arbeidsmarktstudie

Het ministerie van Justitie dan wel de IGD heeft niet in samenwerking met VSA een arbeidsmarktstudie laten verrichten naar de benodigde kwaliteit en kwantiteit van werknemers in Sint Maarten. Als gevolg daarvan hebben de daarmee verband houdende vervolgacties, opgenomen in de twee hierboven genoemde aanbevelingen, ook niet plaatsgevonden. Dit betreft het opstellen van een arbeidsmarkt- (verantwoordelijkheid VSA) en toelatingsbeleid (verantwoordelijkheid minister van Justitie) voor vreemdelingen en het toezien op de uitvoering en handhaving daarvan.

De IGD is van mening dat een dergelijke studie gezien hun wettelijke taken voornamelijk onder de verantwoordelijkheid van VSA zou moeten vallen ten aanzien van tewerkstellingsvergunningen en onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Toerisme, Economische Zaken, Verkeer en Telecommunicatie (hierna ook: TEZVT) in het geval het verstrekken van bedrijfsvergunningen betreft. De minister van Justitie is verantwoordelijk voor het afgeven van verblijfsvergunningen, waaronder die vergunningen die in relatie staan tot tewerkstellingsvergunningen. De IGD meent op basis van het voorgaande dat de genoemde ministeries een dergelijke studie dienen te initiëren.

Wel is er per email contact tussen de uitvoerende diensten van het ministerie van VSA en van

Justitie voor wat betreft het verstrekken van werkvergunningen en de daaropvolgende vergunning tot tijdelijk verblijf. De IGD streeft daarnaast naar een nauwere samenwerking met andere overheidsdiensten om haar producten en werkprocedures te verbeteren. In dit kader hebben er in de beginfase gesprekken plaatsgevonden en zijn de mogelijkheden voor samenwerking in kaart gebracht.

Toelatingsbeleid

Sinds 2010 zijn er door het Bureau voor de Statistiek Sint Maarten een uitvoerende dienst van TEZVT, een drietal arbeidskrachtenenquêtes in Sint Maarten afgenomen.⁷ Het doel van de enquêtes was het meten van de recente ontwikkelingen op de arbeidsmarkt van Sint Maarten.⁸

Volgens de IGD zullen naast het huidige toelatingsbeleid alle mogelijke bronnen - waaronder de enquêtes - geraadpleegd worden om in de toekomst tot een zo volledig mogelijk toelatingsbeleid te komen. De IGD geeft aan te streven naar een restrictief immigratiebeleid, echter zonder de verantwoordelijkheden van een ander ministerie op zich te nemen. In bijvoorbeeld het geval dat het ministerie van VSA een werkvergunning afgeeft, toetst de IGD niet of er sprake is van laag of ongeschoold arbeid. Wel toetst de IGD aan de wettelijke bepaling waarin onder meer staat dat een tewerkstellingsvergunning wordt geweigerd indien de vreemdeling op de dag van de indiening van de aanvraag de leeftijd van 25 jaar nog niet heeft bereikt.⁹

Analyse & conclusie

In deze paragraaf staan twee aanbevelingen centraal.

De eerste aanbeveling valt uiteen in twee delen, zijnde het eerst verrichten van een arbeidsmarktstudie en vervolgens het opstellen van een arbeidsmarkt- en toelatingsbeleid voor vreemdelingen. Deze aanbeveling is in zijn geheel niet opgevolgd. De Raad meent echter dat de aanbeveling aan de minister van Justitie om in samenwerking met VSA een arbeidsmarktstudie te laten verrichten en de resultaten daarvan te gebruiken voor het opstellen van beleid nog steeds relevant is. De uitkomsten van de eerder genoemde enquêtes kunnen - zoals de IGD zelf ook aangeeft - als één van de bronnen gebruikt worden voor de arbeidsmarktstudie. Hoewel de aanbevelingen gericht zijn aan het ministerie van Justitie is er deels samenwerking en bereidwilligheid van beide ministeries voor vereist. De Raad meent dat betrokkenheid van het ministerie van Justitie onmisbaar en noodzakelijk is om de specifiek voor justitie relevante data te kunnen verzamelen. Daarom is de Raad van mening dat het ministerie van Justitie zich in dient te spannen om samen te werken zodat bij het verrichten van een arbeidsmarktstudie en bij het opstellen van beleid de benodigde justitiële blik in het kader van het veiligheidsbelang niet verloren gaat.

Nu aanbeveling één niet is opgevolgd concludeert de Raad dat de nauw daarmee samenhangende aanbeveling twee - over het toezien op daadwerkelijke uitvoering en handhaving van het toelatingsbeleid en daarbij de uitkomsten van de studie te betrekken - ook niet is opgevolgd. De hierboven door de Raad benadrukte relevantie over opvolging van

⁷ http://www.stat.gov.sx/downloads/LFS/Results_STAT_Labour_Force_Survey_2018.pdf

⁸ http://stat.gov.sx/downloads/LFS/Results_STAT_Labour_Force_Survey_2013.pdf, http://stat.gov.sx/downloads/LFS/Results_STAT_Labour_Force_Survey_2017.pdf en zie in dit verband ook [Statistische Trends. Labour force on the Dutch Caribbean island \(2019\) van Statistics Netherlands voor een vergelijkend overzicht van de Caribische eilanden van het Koninkrijk der Nederlanden.](#)

⁹ Artikel 8 LANDSBESLUIT, HOUDENDE ALGEMENE MAATREGELEN, ter uitvoering van de artikelen 3, onderdeel e, 5, derde en vierde lid, en 8, eerste lid, onderdeel f, en tweede lid, van de Landsverordening arbeid vreemdelingen, AB 2013, GT nr. 73.

de aanbeveling is ook hier onverkort van toepassing.

2.2 Dossier registratie- en volgsysteem

Bevindingen rapport 2014

Voor zover de Raad tijdens deze inspectie kon nagaan zijn de diverse administratieve processen binnen de afdeling toelating & verblijf van de IGD op orde en op elkaar afgeschermd. Ook maken de dossiers over het algemeen een goede indruk en is de inhoud en opbouw van een dossier logisch en ordelijk. De dossiers bevatten voor het merendeel de in de wetgeving en het beleid vereiste documenten.

De Raad vindt het bedenkelijk dat de IGD van de 255 geselecteerde dossiers bijna een kwart (23%) niet binnen 1 à 2 dagen kon traceren. Het is derhalve noodzakelijk dat de IGD een dossier registratie- en volgsysteem introduceert. Dat is ook van belang gelet op het feit dat de IGD onvoldoende managementinformatie kan verschaffen. De dienst kan weliswaar informatie verstrekken over hoeveel eerste, vervolg- en wijzigingsaanvragen en hoeveel aanvragen van rechtswege in een jaar zijn ingediend, maar niet in hoeveel gevallen de aanvraag is ingewilligd, afgewezen of buiten behandeling is gesteld. Nu de IGD deze basale gegevens niet vlot kan verstrekken kan het bestuur niet adequaat geïnformeerd worden over de kwantiteit en de aard van de vreemdelingenstroom in Sint Maarten. Als deze gegevens ontbreken kan geen beleid worden gemaakt, kan dit beleid niet adequaat worden uitgevoerd en kunnen achteraf het beleid en de behaalde resultaten niet worden geanalyseerd. Een goede registratie is dan ook een basale voorwaarde voor het opstellen van en het uitvoeren van het op de Sint Maartense situatie toegesneden beleid.

De Raad formuleerde de volgende aanbeveling:

“Ontwerp een dossier registratie- en volgsysteem waarmee alle dossiers vlot getraceerd kunnen worden en beter inzicht ontstaat in de aard en kwantiteit van de totale instroom van vreemdelingen in Sint Maarten en de in Sint Maarten verblijvende vreemdelingen.”

Bevindingen 2019

De IGD gebruikte tot 2 januari 2020 hetzelfde zaakstelsel als in 2014, zijnde Decos. Er is in 2019 een externe partij ingehuurd om de software van het stelsel te upgraden naar Decos Join. De doorlooptijd en doorontwikkeling van deze upgrade heeft ruim een jaar in beslag genomen. De upgrade zal volgens de IGD een scala aan voordelen opleveren waaronder efficiency en transparantie, digitalisering van dossiers, centralisering van informatie, uniformiteit van documenten en daarmee kwalitatief betere (juridische) producten, snellere service en toegankelijke managementinformatie (één druk op de knop). De IGD heeft bijvoorbeeld aangegeven dat het tot aan de upgrade moeilijk was om managementinformatie te genereren wegens de spreiding van gegevens in het huidige stelsel (Decos).

In de praktijk betekent de upgrade voornamelijk een nieuwe manier van werken. Het betreft een zaakstelsel (elke aanvraag is een zaak) waarmee medewerkers met behulp van ondersteuning van een workflow de benodigde stappen doorlopen om zaken aan te maken, bij te houden en af te werken. In tegenstelling tot de huidige werkwijze zullen medewerkers ook worden geacht om alle documenten separaat in te scannen en up te loaden in het stelsel (bijv. werkgeversverklaring, aanvraagformulier, uittreksel, etc.). De workflow zal een aantal documenten (bijv. de beschikking) automatisch opmaken aan de hand van de geselecteerde

en ingevoerde informatie. Ook zijn er in het proces verschillende vaste digitale controlemomenten door verschillende functies ingebouwd. Deze controlemomenten slaan echter niet op echtheid van documenten, dit blijft in handen van de desbetreffende medewerkers.

Eind 2019 hebben alle medewerkers van de IGD een training gevolgd met betrekking tot het nieuwe werkproces. Het werkproces zal op termijn op schrift worden gesteld. Eerst worden alle kinderziekten eruit gehaald en eventuele veranderingen doorgevoerd, aldus de IGD. Daarnaast zullen er indien nodig ook nieuwe beleidsregels worden opgesteld die in lijn zijn met de nieuwe werkwijze.

Op 2 januari 2020 is Decos Join door de IGD in gebruik genomen. Vanaf deze datum zullen alle nieuwe aanvragen conform de nieuwe werkwijze behandeld worden. Volgens de IGD zullen alle oude dossiers worden overgeheveld naar het nieuwe systeem, aldus het ministerie.

Door de IGD wordt aangegeven dat de informatie over de IGD en bijbehorende documenten op de website van de overheid, niet worden beheerd door de IGD. Naar aanleiding van de upgrade en de inspectie van de Raad zal de informatie op de website worden bekeken door de IGD en indien aanpassingen nodig zijn naar oplossingen worden gezocht.

Voorts is er door de Raad management informatie opgevraagd bij de IGD met betrekking tot het aantal ingewilligde, verlengde en geweigerde aanvragen in de periode 2018-2019. Deze informatie is niet aangeleverd.

Analyse & conclusie

De aanbeveling is opgevolgd, omdat geupgrade is naar een digitaal dossier registratie- en volgsysteem waarmee onder meer beter inzicht ontstaat in individuele aanvragen alsmede de aard en kwantiteit van de totale instroom van vreemdelingen in Sint Maarten en de in Sint Maarten verblijvende vreemdelingen. Daarnaast kunnen in de toekomst alle dossiers vlot getraceerd worden.

De Raad is daarom content met deze belangrijke stap in de richting van digitalisering wat niet alleen de organisatie maar ook de burgers ten goede komt. Wel geeft de Raad de IGD mee om de werkwijze zo spoedig mogelijk op schrift te stellen, zodat dit voor een ieder duidelijk is.

Indien er onvolledige dan wel onjuiste informatie op de website van de overheid is opgenomen ligt het volgens de Raad op de weg van de IGD om te bewerkstelligen dat dit gecorrigeerd wordt. Zoals in de bevindingen kan worden gelezen zal de IGD dit oppakken.

2.3 Schriftelijk opstellen en publiceren beleid

Bevindingen rapport 2014

Beleidsregels zijn te vinden in de Richtlijnen van de minister van Justitie van Sint Maarten van mei 2012. De Richtlijnen bevatten enkele aanpassingen ten opzichte van de herziene instructie aan de Gezaghebbers van juni 2006. De Richtlijnen concretiseren de wettelijke bepalingen uit de LTU en het Toelatingsbesluit.

Verder kan er in het rapport gelezen worden dat de IGD het ongepubliceerde beleid hanteert dat de vreemdeling die zich heeft gemeld in het kader van het Brooks Tower Akkoord en verlenging vraagt van de verblijfsvergunning, een verblijfsvergunning voor de duur van 1 jaar krijgt, ook al is sprake van verblijfsboten.

Voorts is het volgende in het rapport opgenomen over de vereiste documenten.

Het aanvraagformulier voor eerste toelating vereist een originele geboorteakte en, indien van toepassing, een originele huwelijksakte, niet ouder dan 6 maanden, gelegaliseerd of met een apostille. Bij een verlengingsaanvraag is volgens het aanvraagformulier een registratie van de burgerlijke stand vereist.

In de vreemdelingenwetgeving noch de Richtlijnen is vermeld dat een geboorte- of huwelijksakte of inschrijvingsbewijs burgerlijke stand is vereist.

Verder is vaak een werkgeversverklaring in het dossier aanwezig, maar dit document is niet vereist in de wet, het beleid of het aanvraagformulier.

Tenslotte wordt erop gewezen dat de IGD ongeschreven beleid hanteert, onder meer ten aanzien van het overleggen van een kopie van een paspoort (bij eerste aanvragen moet een kopie van het volledige paspoort overgelegd worden en bij vervolgaanvragen volstaat een kopie van de eerste pagina). Het verdient aanbeveling dit geldende en in de organisatie gehanteerde beleid op schrift te stellen en te publiceren. Immers, algemene beginselen van behoorlijk bestuur vereisen dat de overheid transparant is en dat kenbaar is wat zij doet, dit om de rechtsgelijkheid en bestendigheid van beleid te bevorderen. Beleid schriftelijk vastleggen en publiceren bevordert tevens de integriteit van het aanvraag- en beslisproces en voorkomt dat het beleid in rechte aanvechtbaar is. Tevens moet bedacht worden dat een vaste gedragslijn die niet in een beleidsregel is neergelegd, niet kan dienen als toereikende motivering van een besluit.

De Raad formuleerde daarom de volgende aanbeveling:

“Stel ongeschreven beleid op schrift en publiceer het.”

Bevindingen 2019

Het ministerie van Justitie geeft aan dat de minister voornemens is om het huidige beleid zoals vervat in de Richtlijnen (daterend van 2012) te actualiseren en te publiceren. Dit laatste mede omdat de rechterlijke macht¹⁰ de richtlijnen reeds aanvaard heeft als beleid en ter bevordering van de rechtszekerheid, aldus het ministerie.

Volgens de IGD worden er - indien nodig - wijzigingen aangebracht in de bestaande werkprocedures. Sinds het rapport van de Raad in 2014 zijn er twee interne werkinstructies op schrift gesteld door de IGD. In mei 2016 heeft de IGD een werkinstructie¹¹ opgesteld met betrekking tot de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een vergunning voor voortgezet verblijf. Deze werkinstructie is vervolgens in mei 2017 aangepast. Beide instructies zijn niet gepubliceerd.

Op de website van de overheid, en vervolgens op de webpagina's van de IGD¹², onder '[Brochures en Formulieren](#)' zijn vijf verschillende digitale documenten te vinden over een

¹⁰Zie bijvoorbeeld: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:OGHACMB:2018:237>.

¹¹'Werkinstructie Voortgezet Verblijf' van 12 mei 2016 en memo 'Voorwaarden Vergunning Voortgezet Verblijf' van 15 mei 2017 beschikbaar gesteld door de IGD via email op 11 oktober 2019.

¹²<http://www.sintmaartengov.org/government/JUS/Immigrationdepartment/Pages/default.aspx>

eerste aanvraag voor verblijf (daterend september 2013), wijzigingen met betrekking tot vergunningen (daterend september 2013) en verlengingen (daterend van september 2013), toegangseisen (geupdate mei 2015) en kosten gerelateerd aan verblijfsvergunningen (ongedateerd). Een aantal andere 'links' werken niet. Onder 'Toegang en Verblijf' zijn verschillende ongedateerde formulieren beschikbaar, ingedeeld in zes categorieën. Deze 'links' werken. In het aanvraagformulier voor eerste toelating zijn een originele geboorteakte en, indien van toepassing, een originele huwelijksakte, nog immer vereisten. Volgens het aanvraagformulier is bij een verlengingsaanvraag een registratie van de burgerlijke stand vereist (zie ook paragraaf 2.4). In paragraaf 2.2 is reeds erop gewezen dat de informatie omtrent de IGD op de website van de overheid niet in beheer is van de IGD en dat de IGD de informatie zal bezien.

De IGD geeft aan dat samenwerking met het eigen ministerie of andere ministeries om beleid op schrift te stellen afhankelijk is van het onderwerp, de complexiteit daarvan en de verantwoordelijkheden.

Analyse & conclusie

De Raad beoordeelt deze aanbeveling als niet opgevolgd, omdat het ongeschreven beleid niet op schrift is gesteld en dus niet is gepubliceerd. De situatie zoals geconstateerd in 2014 is nog van toepassing. De Raad meent dat het voornemen van de minister om de Richtlijnen te updaten en van de IGD om de nieuwe werkwijze op schrift te stellen een uitgelezen kans biedt om ook direct het ongeschreven beleid tegen het licht te houden, daar waar nodig te updaten en op schrift te stellen. De Raad meent dan ook dat het voorgaande zo spoedig als mogelijk geprioriteerd dient te worden.

2.4 Beslis- en uitzettingspraktijk synchroniseren met wetgeving, beleid en het aanvraagformulier.

Bevindingen rapport 2014

In het rapport uit 2014 zijn de volgende passages relevant.

"(...) Verder dienen de vereisten die volgen uit de wetgeving en het (ongeschreven) beleid en de vereisten vermeld in het aanvraagformulier gesynchroniseerd te worden, zodat de vreemdeling bij zijn aanvraag volledig is geïnformeerd over de benodigde documenten en de voorwaarden waaraan moet worden voldaan. De vreemdeling moet er niet naderhand aan het loket achter komen dat additionele vereisten gelden. Zo is bijvoorbeeld de voorwaarde dat de vreemdeling is verzekerd tegen ziektekosten en dat een waarborgsom moet zijn gestort niet vermeld op het aanvraagformulier. Dat een huwelijks- of geboorteakte vereist is voor het inwilligen van een aanvraag om toelating is niet vermeld in de vreemdelingenwetgeving noch het beleid. De overheid behoort voorspelbaar te zijn en onnodige administratieve handelingen voor de burger dienen voorkomen te worden. Dit laatste geldt bijvoorbeeld ook daar waar de IGD van de vreemdeling een inschrijvingsbewijs van de burgerlijke stand vraagt, terwijl de dienst zelf een inrijkmogelijkheid heeft in de bestanden van de burgerlijke stand.

Ook is het noodzakelijk dat de vereisten die zijn opgenomen in de wetgeving, het beleid en het aanvraagformulier enerzijds en de beslispraktijk anderzijds met elkaar in overeenstemming worden gebracht. De aanvraagformulieren vermelden bijvoorbeeld dat een

garantverklaring is vereist, hoewel de IGD deze voorwaarde in de praktijk niet meer controleert. Verder is vaak een werkgeversverklaring in het dossier aanwezig, maar dit document is niet vereist in de wet, het beleid of het aanvraagformulier.”

Dat leidde tot de volgende aanbeveling:

“Breng de vereisten in de wetgeving, het beleid en het aanvraagformulier enerzijds en de beslis- en uitzettingspraktijk anderzijds met elkaar in overeenstemming.”

Bevindingen 2019

Uit het onderzoek van de Raad blijkt dat er discrepanties zijn tussen enerzijds de wetgeving, het beleid en het aanvraagformulier en anderzijds de beslis- en uitzettingspraktijk. In paragraaf 2.3 is reeds aangegeven dat bepaalde documenten nog steeds als vereist zijn opgenomen in de formulieren, ook al is dat geen wettelijke vereiste.

Analyse & conclusie

Deze aanbeveling is niet opgevolgd. Hetgeen de Raad in de analyse en conclusie van de paragrafen 2.2 en 2.3 heeft verwoord geldt ook voor deze paragraaf. De Raad stelt voor om deze aanbeveling ook direct mee te nemen bij het actualiseren en (eventueel) opstellen van beleid (2.3) en het op schrift stellen van de werkwijze (2.2).

2.5 Gefalsificeerde documenten

Bevindingen rapport 2014

Handtekeningen van verklaringen omtrent gedrag en geboorte- en huwelijksakten zijn soms gelegaliseerd. Waar de inhoud van een dergelijke verklaring nooit wordt geverifieerd, is niet zeker of de inhoud van het document betrouwbaar is. De intakemedewerkers aan de balie hebben de mogelijkheid documentenspecialisten van de afdeling Mobiel Toezicht Vreemdelingen, gehuisvest in hetzelfde gebouw, te raadplegen bij twijfel over de echtheid van een document. Zij geven aan dat zij zelden van deze mogelijkheid gebruik maken. Naar de mening van de Raad ligt ook hier misbruik van de regelgeving op de loer. In een land waarvan de bevolkingspopulatie afkomstig is uit meer dan 100 landen kan nimmer een sluitende controle op de echtheid van documenten plaatsvinden. De IGD kan echter wel investeren in de opleiding van de medewerkers en gebruik maken van de kennis van de documentenspecialisten. Ook kan gedacht worden aan de mogelijkheid een bestand te ontwerpen waarin de meest voorkomende documenten uit de meest voorkomende landen van herkomst zijn opgeslagen.

Dit leidde tot de volgende aanbeveling:

“Investeer in de kennis van de medewerkers omtrent het onderkennen van gefalsificeerde documenten en benut de in Sint Maarten aanwezig kennis en onderzoek de mogelijkheden voor een bestand met daarin de meest voorkomende documenten uit de meest voorkomende landen van herkomst.”

Bevindingen 2019

Sinds 2014 hebben er volgens de IGD diverse trainingen plaatsgevonden op onder andere

het gebied van documentbeheer en -archief voor medewerkers. Wanneer er nieuwe ontwikkelingen zijn met betrekking tot het vervalsen van documenten volgen de medewerkers naast opfriscursussen ook trainingen. Een overzicht van de gevolgde trainingen van de periode 2014-2019 is bij de IGD opgevraagd, maar werd niet gedurende de inspectieperiode aangeleverd. Volgens de IGD komt valsheid in geschrift van documenten voornamelijk aan het licht bij de burgerlijke stand en vindt in dat verband de controle op authenticiteit van documenten ook voornamelijk daar plaats. Er komen daarom niet veel gevallen van vervalsing bij de IGD voor, aldus de IGD. De IGD geeft aan op drie verschillende momenten (bij de inname van een aanvraag, bij de toetsing van de aanvraag en bij de controle van de beslissing op de aanvraag) gedurende het aanvraagproces een authenticiteitscontrole ten aanzien van de verschaft documenten uit te voeren. Dit geschiedt naast de apostille (authenticiteitscontrole door een ambassade of een andere officiële instantie in het buitenland) van de buitenlandse documenten. De justitiële ketenpartners worden om hulp gevraagd wanneer er een vermoeden van valsheid in geschrifte bestaat, aldus de IGD.

Voorts heeft de IGD aangegeven dat er databases zijn maar dat zij geen toegang hebben tot die databases die betrekking hebben op het identificeren van de meest voorkomende soorten valse documenten uit de meest voorkomende landen van herkomst. Dit omdat betaald dient te worden om toegang te krijgen tot deze databases. Hoewel een dergelijk hulpmiddel door de IGD wel gewenst is, kan het momenteel niet aangeschaft worden, gezien er momenteel geen gelden op de begroting van de organisatie hiervoor is gereserveerd en gezien de financiële situatie van het land, aldus de IGD.

Analyse & conclusie

De aanbeveling bestaat uit twee onderdelen en wordt tezamen beschouwd als deels opgevolgd. Het eerste gedeelte van de aanbeveling heeft als onderwerp kennis, namelijk het investeren in de kennis van de medewerkers specifiek ten aanzien van gefalsificeerde documenten en het benutten van de lokale kennis. Volgens de IGD hebben er diverse trainingen plaatsgevonden onder andere op het gebied van valse documenten, echter kon de Raad niet nagaan in hoeverre exact geïnvesteerd is in de kennis van het personeel ten aanzien van valse documenten wegens het uitblijven van een overzicht. Inzicht hierin zou een positief effect kunnen hebben op de opvolging van dit gedeelte van de aanbeveling. Lokale kennis wordt benut omdat indien nodig een beroep wordt gedaan op ketenpartners ter ondersteuning bij het identificeren van gefalsificeerde documenten. Het tweede gedeelte van de aanbeveling betreffende het onderzoeken van de mogelijkheden voor een bestand met daarin de meest voorkomende documenten uit de meest voorkomende landen van herkomst is opgevolgd. De IGD is op de hoogte van het bestaan van verschillende databases inzake gefalsificeerde documenten en zou graag toegang daartoe hebben. Echter vanwege financiële beperkingen is dat momenteel niet haalbaar.

3. Algemene conclusie & aanbeveling

Algemene conclusie

Algemene conclusie van dit onderzoek is dat van de zes aanbevelingen die in 2014 werden gedaan, twee aanbevelingen zijn opgevolgd, één aanbeveling gedeeltelijk is opgevolgd en de andere vier aanbevelingen niet ter hand zijn genomen. In tabel 3 zijn de resultaten per aanbeveling weergegeven.

Aanbeveling 2019

De Raad dringt er bij de minister van Justitie op aan om prioriteit te geven aan de nog niet (geheel) ter hand genomen aanbevelingen.

De Raad kijkt uit naar de inhoudelijke resultaten van deze inspanningen en zal de ontwikkelingen met belangstelling blijven volgen.

Tabel 3: Resultaat per aanbeveling

Aanbeveling	Stand
Aan de minister van Justitie	
1. Laat in samenwerking met het ministerie van VSA een arbeidsmarktstudie verrichten naar de benodigde kwaliteit en kwantiteit van werknemers in Sint Maarten en stel op basis daarvan in overleg met het ministerie van VSA een arbeidsmarkt- en toelatingsbeleid op voor vreemdelingen.	Niet opgevolgd
2. Zie erop toe dat het toelatingsbeleid daadwerkelijk wordt uitgevoerd en gehandhaafd en betrek hierbij de uitkomsten van de studie in samenwerking met het ministerie van VSA zodat in ieder geval de maatschappelijke en economische groei, de veiligheid en de rechtsorde van Sint Maarten beschermd worden.	Niet opgevolgd
Aan de minister van Justitie ten aanzien van de Immigratie- en Grensbewakingsdienst:	
3. Ontwerp een dossier registratie- en volgsysteem waarmee alle dossiers vlot getraceerd kunnen worden en beter inzicht ontstaat in de aard en kwantiteit van de totale instroom van vreemdelingen in Sint Maarten en de in Sint Maarten verblijvende vreemdelingen	Opgevolgd
4. Stel ongeschreven beleid op schrift en publiceer het.	Niet opgevolgd
5. Breng de vereisten in de wetgeving, het beleid en het aanvraagformulier enerzijds en de beslis- en uitzettingspraktijk anderzijds met elkaar in overeenstemming.	Niet opgevolgd
6. Investeer in de kennis van de medewerkers omtrent het onderkennen van gefalsificeerde documenten en benut de in Sint Maarten aanwezig kennis (1) en onderzoek de mogelijkheden voor een bestand met daarin de meest voorkomende documenten uit de meest voorkomende landen van herkomst (2).	Deels opgevolgd

Colofon

Raad voor de rechtshandhaving

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

info@rrh-sxm.org

www.raadrechtshandhaving.com

Maart 2020