

pro facto

Evaluatie van de Wet toelating en uitzetting
BES

Groningen, maart 2018

www.pro-facto.nl

Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

profacto@pro-facto.nl
050 313 98 53



Colofon

Dit onderzoek is – in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum – uitgevoerd door Pro Facto, bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek, advies en onderwijs.

Projectleider: prof. dr. Heinrich Winter

Onderzoekers: mr. drs. Mark Beukers
mr. Gert Blekkenhorst (Lexnova)
mr. Niko Struiksma

Adviseurs: mr. dr. Viola Bex-Reimert (Rijksuniversiteit Groningen)
prof. mr. dr. Gerhard Hoogers (Rijksuniversiteit Groningen)
mr. Gohar Karapetian (Rijksuniversiteit Groningen)
prof. mr. dr. Lodewijk Rogier (University of Curaçao)

Begeleidingscommissie:

prof. mr. dr. A.M. Hol (voorzitter), hoogleraar en decaan rechtsgeleerdheid Universiteit Utrecht

drs. P.C.M. Schotborgh, directeur SRA-Caribbean en docent University of Curaçao

drs. L.M. Lemmer, ministerie van Justitie en Veiligheid

mr. J. Leppers, ministerie van Justitie en Veiligheid

drs. J. Klein, ministerie van Justitie en Veiligheid

dr. G. Haverkamp, ministerie van Justitie en Veiligheid (WODC)

Voor de inhoud van het rapport zijn de onderzoekers verantwoordelijk. Het leveren van een bijdrage (als medewerker van een organisatie of als lid van de begeleidingscommissie) betekent niet automatisch dat de betrokkene instemt met de gehele inhoud van het rapport. Dat geldt eveneens voor het ministerie van Justitie en Veiligheid en zijn minister.

© 2018 WODC, ministerie van Justitie en Veiligheid. Auteursrechten voorbehouden.



Inhoud

SAMENVATTING	1
1. INLEIDING	7
1.1 AANLEIDING	7
1.2 ONDERZOEKSVRAGEN.....	7
1.3 ONDERZOEKSMETHODEN	8
1.4 VERANTWOORDING KWANTITATIEVE INVENTARISATIE	10
1.5 LEESWIJZER	11
2. CARIBISCH NEDERLAND IN HET NEDERLANDSE STAATSBESTEL	12
2.1 INLEIDING	12
2.2 DE PLAATS VAN CARIBISCH NEDERLAND IN DE NEDERLANDSE RECHTSORDE	12
2.3 DE GELDING VAN HET EUROPESE RECHT IN CARIBISCH NEDERLAND.....	13
2.4 EMPIRISCHE BEVINDINGEN	16
2.5 CONCLUSIE.....	16
3. DOELEN, UITGANGSPUNTEN EN INSTRUMENTARIUM WTU-BES	18
3.1 INLEIDING	18
3.2 DOELEN EN UITGANGSPUNTEN	18
3.2.1. <i>Antilliaans vreemdelingenbeleid</i>	18
3.2.2. <i>Vreemdelingenbeleid na de transitie</i>	19
3.2.3. <i>Aanpassingen Landsverordening toelating en uitzetting</i>	20
3.3 INSTRUMENTARIUM	21
3.3.1. <i>Inleiding</i>	21
3.3.2. <i>Toelating van rechtswege</i>	22
3.3.3. <i>Toelating Nederlanders en Amerikanen</i>	23
3.3.4. <i>Machtiging tot voorlopig verblijf</i>	25
3.3.5. <i>Terugkeervisum</i>	26
3.3.6. <i>Verblijfsvergunning voor bepaalde tijd</i>	27
3.3.7. <i>Verblijfsvergunning bescherming vreemdeling</i>	28
3.3.8. <i>Verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd</i>	29
3.3.9. <i>Intrekken verblijfsvergunning</i>	29
3.4 DOELBOOM.....	30
4. KWANTITATIEVE GEGEVENS.....	32
4.1 INLEIDING	32
4.2 BEVOLKINGCIJFERS CARIBISCH NEDERLAND.....	32
4.2.1. <i>Bevolkingsontwikkeling</i>	32
4.2.2. <i>Immigratie</i>	33
4.3 WTU-BES.....	35
4.3.1. <i>Aanvragen</i>	35
4.3.2. <i>Verblijfsdoelen</i>	39
4.3.3. <i>Bezwaarschriften</i>	40
4.3.4. <i>Vreemdelingenbewaring (JICN)</i>	40

4.3.5.	<i>Vreemdelingen zonder verblijfstitel</i>	41
4.4	WAV BES	42
4.4.1.	<i>Inleiding</i>	42
4.4.2.	<i>Arbeidsmarkt</i>	42
4.4.3.	<i>Tewerkstellingsvergunningen</i>	43
4.5	CONCLUSIE.....	44
5.	UITVOERING EN ERVARINGEN WTU-BES	46
5.1	INLEIDING	46
5.2	ACTOREN.....	46
5.3	ERVARINGEN EN KNELPUNTEN	49
5.3.1.	<i>Algemeen</i>	49
5.3.2.	<i>Juridische knelpunten</i>	50
5.3.3.	<i>Procedurele knelpunten</i>	53
5.4	TOEZICHT EN HANDHAVING	54
5.5	IMPACT	56
5.6	CONCLUSIE.....	57
6.	WET ARBEID VREEMDELINGEN BES	59
6.1	INLEIDING	59
6.2	ACTOREN.....	60
6.3	PROCEDURE	61
6.4	ERVARINGEN EN KNELPUNTEN	63
6.4.1.	<i>Inleiding</i>	63
6.4.2.	<i>Termijnen</i>	63
6.4.3.	<i>Lokale arbeidsmarkt</i>	64
6.5	TOEZICHT EN HANDHAVING	66
6.6	IMPACT	67
6.7	CONCLUSIE.....	68
7.	BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAGEN	69
7.1	INLEIDING	69
7.2	DOEL EN BELEIDSUITGANGSPUNTEN	69
7.3	UITVOERING EN DOELREALISATIE	71
7.4	IMPLICATIES	75
7.5	TOEKOMSTBESTENDIGHEID	76
	BIJLAGE 1: LIJST MET AFKORTINGEN	I
	BIJLAGE 2: DEELVRAGEN	II
	BIJLAGE 3: GESPREKSPARTNERS.....	IV
	BIJLAGE 4: GERAADPLEEGDE BRONNEN	VI
	BIJLAGE 5: SUMMARY	IX

Samenvatting

Inleiding

De staatkundige structuur van het Koninkrijk der Nederlanden is sinds 10 oktober 2010 (10-10-'10) gewijzigd, waarbij Curaçao en Sint Maarten zelfstandige landen binnen het Koninkrijk zijn geworden en het land Nederlandse Antillen is opgeheven. Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn als openbare lichamen deel gaan uitmaken van Nederland. De drie laatstgenoemde eilanden worden ook wel gezamenlijk aangeduid als Caribisch Nederland.

Het vreemdelingenrecht van de Nederlandse Antillen was vastgelegd in de Landsverordening toelating en uitzetting en het bijbehorende Toelatingsbesluit. De LTU vormde de basis voor de nieuwe Wet toelating en uitzetting BES (WTU-BES), die per 10 oktober 2010 in werking trad. De WTU-BES is tevens op onderdelen aangepast aan de Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000. In het kader van de behandeling van het wetsvoorstel van de WTU-BES heeft de toenmalige minister van Justitie in 2010 aan de Eerste Kamer toegezegd dat de Landen en gebieden overzee (LGO)-status van Caribisch Nederland en de verdere ontwikkeling van onder andere de vreemdelingenwetgeving zou moeten worden geëvalueerd aan de hand van de ervaringen daarmee. Pro Facto heeft van het WODC (ministerie van Justitie en Veiligheid) de opdracht gekregen de WTU-BES te evalueren.

Onderzoeksvraag en methode

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Hoe functioneert de WTU-BES gelet op de rond 10-10-'10 geformuleerde uitgangspunten, welke knelpunten zijn te onderscheiden en hoe kunnen die worden opgelost?

Op basis van de onderzoeksvraag zijn er vier deelvragen onderscheiden:

1. *Wat was op 10-10-'10 het doel van de WTU-BES en welke beleidsuitgangspunten zijn destijds geformuleerd?*
2. *Hoe wordt de WTU-BES in Caribisch Nederland uitgevoerd en worden de doelstellingen van de wet bereikt?*
3. *Welke implicaties heeft de WTU-BES voor bedrijven, instellingen en de lokale samenleving en welke knelpunten kunnen worden geconstateerd?*
4. *Hoe moet de toekomstbestendigheid van de wet worden beoordeeld in het licht van de onderzoeksbevindingen en tot welke gevolgtrekkingen leidt dat, meer in het bijzonder gelet op de huidige LGO-status van Caribisch Nederland?*

Ten behoeve van het beantwoorden van de onderzoeksvraag heeft een literatuur- en documentenstudie plaatsgevonden, waarbij onder meer de wet en aanverwante wet- en regelgeving (AMvB's, ministeriële regelingen, beleidsregels, etc.) en de bijbehorende parlementaire stukken zijn bestudeerd. De informatie uit de documentenstudie is aangevuld met

een aantal oriënterende interviews met betrokken beleidsambtenaren van verschillende ministeries. Voorts zijn kwantitatieve gegevens omtrent de WTU-BES geïnventariseerd en geanalyseerd. Het gaat hierbij onder meer om cijfers over de bevolkingsontwikkeling en migratie en aantallen ten aanzien van (verblijfs)vergunningen, verblijfsdoelen en niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen. Ook is in kaart gebracht wat de formatie en het budget is van instanties die betrokken zijn bij de uitvoering van de WTU-BES.

De empirische bevindingen in dit onderzoek zijn gebaseerd op interviews die met 29 gesprekspartners op Bonaire zijn gevoerd. Daarnaast zijn interviews gehouden met 11 gesprekspartners op Saba en Sint Eustatius. De (groeps)gesprekken zijn gevoerd met betrokkenen van de uitvoerende diensten op de eilanden, medewerkers van de openbare lichamen en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en instellingen (op het terrein van werk, zorg en huisvesting). In de interviews stonden de ervaringen van betrokkenen met (de uitvoering van) de WTU-BES centraal. De gesprekken waren gericht op de werking van de WTU-BES in de praktijk, de knelpunten die hierbij werden ervaren en de implicaties van de wet voor bedrijven, instellingen en de lokale samenlevingen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Doelen en uitgangspunten

Het vreemdelingenbeleid van de Nederlandse Antillen was van oudsher restrictief. In de Landsverordening toelating en uitzetting stond de bescherming van de kwetsbare economieën van de eilanden centraal, vanwege de kleinschaligheid van de eilanden en daarmee samenhangend de beperkte opnamecapaciteit van de eilanden. De Europees Nederlandse regering achtte het voortzetten van het restrictieve Antilliaanse toelatingsbeleid noodzakelijk vanwege de in economisch en sociaal-maatschappelijk opzicht zeer beperkte mogelijkheden van de kleine eilanden om grote aantallen mensen, al dan niet tijdelijk, op te nemen in hun samenleving. Het vreemdelingenbeleid in Caribisch Nederland kent, naast een restrictief toelatingsbeleid als uitgangspunt, de volgende vijf kerndoelstellingen:

1. het versterken en verbeteren van het grenstoezicht;
2. een asielpcedure conform de internationale verplichtingen;
3. een zorgvuldige en efficiënte afhandeling van de toelatingvragen;
4. goed geregelde en met voldoende waarborgen omklede vreemdelingenbewaring;
5. een zorgvuldig en humaan terugkeerbeleid.

Uitgangspunt in het kader van de transitie op het terrein van het vreemdelingenrecht was dat het te voeren toelatingsbeleid in Caribisch Nederland ook in de toekomst eenvoudig en met name praktisch moet blijven.

Uitvoering en doelrealisatie

Verblijfsaanvragen en bevolkingsontwikkeling

Vanaf 2012 is het aantal (aanvragen voor) verblijfsvergunningen licht aan het afnemen in Caribisch Nederland. Op Bonaire en Sint Eustatius hebben de meeste aanvragen betrekking op het verblijfsdoel arbeid in loondienst. Gezinsvorming en gezinshereniging vormen ook een veelvoorkomend verblijfsdoel. Op Saba is het volgen van een studie het belangrijkste verblijfsdoel, wat verband houdt met de Saba University School of Medicine. Ondanks het afnemen van het aantal aanvragen voor verblijfsvergunningen is de bevolking van Bonaire aanzienlijk in omvang toegenomen de laatste jaren. Tussen 2010 en 2017 is de bevolking

daar met ongeveer 23% toegenomen. Op Sint Eustatius is de bevolking sinds 2010 met ongeveer 7% toegenomen¹, op Saba met 13%.

De bevolkingsgroei van Caribisch Nederland heeft grotendeels te maken met immigratie. De meeste immigranten zijn afkomstig uit Europees Nederland, de Verenigde Staten (met name op Saba), de Dominicaanse Republiek, Venezuela, Peru en Colombia. Sinds 2016 is het aantal aanvragen voor een tewerkstellingsvergunning van Venezolanen verdubbeld.

Uitvoering

De belangrijkste uitvoerders van de WTU-BES zijn de KMar en de IND CN. De IND CN is verantwoordelijk voor de uitvoering van het vreemdelingenbeleid op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dat houdt in dat de IND CN alle aanvragen voor een verblijfsvergunning of verklaring van rechtswege beoordeelt van vreemdelingen of Nederlanders die op deze eilanden willen verblijven, bijvoorbeeld om te werken. De IND CN toetst of de aanvraag voldoet aan de gestelde voorwaarden. De KMar is verantwoordelijk voor de grensbewaking van de luchthavens en de zeegrenzen op de drie eilanden. Er worden voornamelijk controles op de luchthavens uitgevoerd. Voor controles in de zeehavens en de kustbeveiliging is weinig of geen personele capaciteit beschikbaar; de handhaving heeft hier weinig prioriteit.

De actoren die betrokken zijn bij de uitvoering van de WTU-BES kunnen over het algemeen goed met de wet uit de voeten. De IND CN en de KMar CN ervaren desondanks wel een aantal juridische en procedurele knelpunten. De juridische knelpunten betreffen enkele specifieke punten van de wet. Het is bijvoorbeeld niet (goed) mogelijk om: Nederlanders te controleren op de maximale verblijfsduur, een aanvraag voor een verblijfsvergunning af te wijzen voor Europese Nederlanders die in Caribisch Nederland willen wonen maar zich niet in Europees Nederland uitschrijven of een persoon de toegang tot Caribisch Nederland te ontzeggen waarvan bekend is dat diegene bij een eerder kort verblijf niet tijdig is vertrokken. Daarnaast zijn er enkele bepalingen in de wet die moeilijk te interpreteren zijn.

De juridische en procedurele knelpunten waar de IND CN tegenaan loopt, beïnvloeden vooral de efficiëntie negatief. De WTU-BES biedt in principe een goed instrumentarium voor de KMar om het grenstoezicht adequaat uit te voeren. Voor de praktijk van toelating en uitzetting zijn de meeste knelpunten voor de KMar voornamelijk onhandig, deze hebben echter geen directe consequenties voor het grenstoezicht. Een uitzondering hierop is dat het volgens betrokkenen niet goed mogelijk is om personen tegen te houden of te weren nadat ze eerder zijn uitgezet of in Caribisch Nederland hebben verbleven zonder rechtsgrond.

Verblijfsdoel arbeid in loondienst

Een belangrijke verblijfsgrond voor de WTU-BES is arbeid in loondienst. In 2016 ging het op Bonaire om 56% van de verblijfsvergunningen voor bepaalde tijd, op Sint Eustatius om 63% en op Saba om 30%. De voorwaarde voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning is dan dat er een tewerkstellingsvergunning moet zijn verleend. Tewerkstellingsvergunningen moeten worden aangevraagd door de werkgever en worden verstrekt op basis van de Wet arbeid en vreemdelingen BES (Wav BES). Het doel van de Wav BES is de bescherming van de lokale arbeidsmarkt, het tegengaan van verdringing van lokale arbeidskrachten en het tegengaan van illegale tewerkstelling. Er is een nauwe relatie tussen de WTU-BES en de Wav BES: de Wav BES biedt materiële toetsingsnormen op basis waarvan een verblijfsvergunning op grond van de WTU-BES al dan niet verleend wordt.

¹ Wanneer de 600 personen, die in 2015 wegens een opschoningsactie uit het register van de afdeling Burgerzaken zijn uitgeschreven, niet worden meegeteld.

De RCN-unit SZW is verantwoordelijk voor het verstrekken van een tewerkstellingsvergunning (aan de werkgever). Voordat de IND CN een verblijfsvergunning kan verstrekken, moet de RCN-unit SZW eerst een tewerkstellingsvergunning hebben afgegeven. Een werkgever moet inspanningen verrichten om een arbeidsplaats te vervullen met lokale arbeidskrachten die beschikbaar zijn (de zogenaamde eilandtoets). Er wordt door ondernemers, werkgevers en niet-gouvernementele organisaties kritiek geuit over de eilandtoets, die wordt gezien als te bureaucratisch met een te langdurige procedure.

Gebleken is dat onder de huidige omstandigheden vraag en aanbod op de arbeidsmarkt slecht in beeld zijn en er lokaal niet of nauwelijks geschikt personeel beschikbaar is voor de openstaande vacatures. In zeer weinig gevallen is het effect van de eilandtoets dat er alsnog een lokale arbeidskracht wordt gevonden voor een vacature.

Artikel 5 lid 7 van de Wav BES biedt de mogelijkheid om van de arbeidsmarkttoets af te zien, indien het vanwege het specifieke karakter van de werkzaamheden op voorhand duidelijk is dat voor de desbetreffende arbeidsplaats geen arbeidskrachten beschikbaar zijn op de lokale arbeidsmarkt. Voor Saba is dit artikel in die zin toegepast dat in plaats van een meldingstermijn van vijf weken een termijn van twee weken wordt gehanteerd voor bepaalde functies. Omdat vraag en aanbod op de lokale arbeidsmarkt van Caribisch Nederland slecht in beeld is, het aanbod beperkt is en er geen concrete en aantoonbaar effectieve arbeidsbemiddeling plaatsvindt, zou het betreffende artikel ook mogelijkheden kunnen bieden ten aanzien van diverse functies op Bonaire en Sint Eustatius.

Restrictief toelatingsbeleid

De belangrijkste materiële doelstelling van de WTU-BES is dat het leidt tot een restrictief toelatingsbeleid. Er kan echter worden geconstateerd dat de WTU-BES in belangrijke mate beleidsarm is. Nederlanders en Amerikanen hebben in beginsel geen verblijfsvergunning en tewerkstellingsvergunning nodig, omdat zij (onder enkele voorwaarden) van rechtswege worden toegelaten. Voor landen als Venezuela, Colombia, Peru en de Dominicaanse Republiek (waar veel immigranten vandaan komen) geldt daarnaast geen visumplicht voor tijdelijk verblijf. Er zijn daarom op grond van de WTU-BES geen grote barrières om toegang te krijgen tot Caribisch Nederland. De belangrijkste is dat iemand ook voor een kort verblijf moet beschikken over voldoende middelen van bestaan om in het levensonderhoud te voorzien.

Het restrictieve van het toelatingsbeleid heeft voornamelijk te maken met de voorwaarden die worden gesteld voor het verkrijgen van een tewerkstellingsvergunning (en daarmee een verblijfsvergunning met het verblijfsdoel arbeid in loondienst). Dit manifesteert zich onder meer in de eilandtoets en de stringente handhaving daarvan. Daarmee wordt het (restrictieve) toelatings- en uitzettingsbeleid materieel meer bepaald door de Wav BES dan door de WTU-BES.

Het overgrote deel van de aanvragen voor een tijdelijke verblijfsvergunning wordt gehonoreerd (in 2016 werd op Bonaire 93% van de aangevraagde verblijfsaanvragen voor bepaalde tijd ingewilligd, op Sint Eustatius 97% en op Saba 99,5%). Dat betekent niet dat de WTU-BES geen enkele restrictieve waarde zou hebben. Het is aannemelijk dat de toestroom van vreemdelingen uit met name Zuid-Amerikaanse landen als Colombia, Ecuador, de Dominicaanse Republiek en Venezuela vooral op Bonaire en Sint Eustatius aanmerkelijk groter zou zijn zonder de WTU-BES. Het aantal personen dat zonder rechtsgrond op Bonaire verblijft is

wat dat betreft illustratief. De schattingen hierover lopen uiteen van 200 tot 1.000, oftewel van zo'n 1% tot meer dan 5% van de totale 'legale' bevolking.

Programmatisch toezicht op en adequate handhaving van de WTU-BES ontbreken. Aan de voorkant (toelating tot Caribisch Nederland) wordt de WTU-BES adequaat uitgevoerd, aan de achterkant (de opsporing en uitzetting van niet meer legaal verblijvende vreemdelingen) is de beschikbare capaciteit (en wellicht prioriteit) onvoldoende. Niet alleen de capaciteit maar ook deskundigheid is een knelpunt voor het uitzetten van illegale vreemdelingen, zo is gebleken uit de interviews.

Naast wet- en regelgeving kan ook een visie op de toekomst bijdragen aan een restrictief toelatingsbeleid. In (waarschijnlijk)² 2009 of 2010 is het *Masterplan strategische ontwikkeling Bonaire 2010-2025* vastgesteld. Het Masterplan mondt uit in vier ontwikkelingsscenario's. Hier is echter nooit een keuze uit gemaakt. Beleid of een visie waarin expliciet wordt ingegaan op de vraag hoeveel bewoners de eilanden maximaal aankunnen en hoe migratie op inhoudelijke gronden kan worden beheerst ontbreekt vooralsnog.

Implicaties

De implicaties van de WTU-BES zijn vooral gelegen in de bevolkingstoename van Bonaire (bijna een kwart sinds 2010). De WTU-BES heeft deze groei mogelijk gemaakt (want de wet wordt adequaat uitgevoerd) en er is geen strategische visie die het in de weg staat. Er is wel gebleken dat Bonaire die groei niet op alle vlakken kan bijbenen. Er heerst een grote woningnood op Bonaire, het duurt ongeveer 12 jaar voordat iemand op een wachtlijst aan de beurt is voor een woning. Het zorgaanbod op Bonaire is nog wel adequaat.

De procedure voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning inclusief tewerkstellingsvergunning bedraagt twaalf weken. Vijf weken daarvan hebben betrekking op de eilandtoets. Het effect van de Wav BES blijkt daarmee niet te zijn dat er alsnog lokale arbeidskrachten aan het werk komen, maar dat het circa drie maanden duurt voordat een vacature door iemand (van buitenaf) kan worden ingevuld. Dat betekent dat er sprake is van chronische ondercapaciteit bij bedrijven die actief zijn in bijvoorbeeld het toerisme en de bouw. Dat heeft ook economische consequenties (zoals een lagere omzet). Tevens zijn er implicaties voor de zorg, waar het lang kan duren om een specialist (die niet lokaal beschikbaar is) aan het werk te krijgen.

Het is niet duidelijk wat het maximale aantal bewoners is dat Bonaire – gezien de aanwezige of toekomstige voorzieningen op het gebied van bijvoorbeeld de woningmarkt en de zorg – aan kan. Duidelijk is wel dat de groei die Bonaire de laatste jaren doormaakt, waarschijnlijk niet in dit tempo door kan gaan. Daar zijn de voorzieningen niet op ingericht. Gebleken is dat de WTU-BES en de Wav BES niet de instrumenten bieden om de groei te stoppen. Daarvoor is een restrictief beleid op inhoudelijke gronden nodig, gebaseerd op een visie die bij voorkeur door het bestuurscollege en de eilandraad van Bonaire wordt ontwikkeld.

Toekomstbestendigheid

De juridische en procedurele knelpunten die in dit onderzoek aan het licht zijn gekomen raken niet de kern van de wet. De knelpunten kunnen (gedeeltelijk) worden ondervangen door aansluiting te zoeken bij de wijze waarop vergelijkbare knelpunten in het verleden in Europees Nederland zijn ondervangen. De WTU-BES wordt goed uitvoerbaar bevonden en is toekomstbestendig, ook in het licht van de huidige LGO-status.

² Het document is ongedateerd.

De overzeese gebieden van het Koninkrijk der Nederlanden zijn geassocieerd met de Europese Unie door middel van het zogenoemde Landen en gebieden overzee (LGO)-regime. Het LGO-regime betekent dat Caribisch Nederland gedeeltelijk onder de werking van het Europese recht valt. Deze werking is beperkt: in beginsel is alleen het zogeheten LGO-regime van deel IV van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) op de Caribische delen van het Koninkrijk van toepassing. Een andere Europeesrechtelijke status voor overzeese gebieden vormt de zogenoemde UPG-status (Ultraprofiel gebied). De grondslag van het UPG-regime is te vinden in artikel 349 VWEU. Volgens deze bepaling is het Unierecht in beginsel wel van toepassing op de UPG.

Door de ontwikkelingen van de LGO in de rechtspraak van het Hof en het LGO-besluit speelt het EU-recht in de betrekkingen tussen Europees Nederland en de openbare lichamen in het Caribisch gebied een steeds belangrijkere rol. Daaruit vloeien beperkingen voort voor de bevoegdheden van wetgever en bestuur in Den Haag. Dit kan met name betrekking hebben op maatregelen die uitgelegd zouden kunnen worden als een aantasting van de burgerschapsrechten van Europese burgers in Caribisch Nederland of maatregelen die op enigerlei wijze tot een ongelijke behandeling leiden tussen Nederlanders aan beide zijden van de oceaan (terwijl door het EU-recht gegarandeerde rechten in het geding zijn). De vraag kan worden gesteld of de LGO-status zelf wel toekomstbestendig is. Dit gezien de ontwikkelingen in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU en het LGO-besluit, die nopen naar uniformiteit tussen Unierecht en het recht van de LGO. Het onderwerp leeft weinig onder de gesprekspartners. Degenen die wel een mening hebben zijn tegen een aanpassing van de LGO-status.

De toekomstbestendigheid met betrekking tot uitzetting en met name toelating hangt ook af van de visie van het bestuur erop. Vooral ten aanzien van Bonaire speelt dat de groei van de laatste jaren waarschijnlijk niet in het huidige tempo door kan gaan, gezien de (beperkte) voorzieningen (met name huisvesting). Een visie op de toekomst van Bonaire met daarbij uitvoeringsplannen hoe de voorzieningen er gelijke tred mee houden, wordt noodzakelijk bevonden.

Inleiding

1.1 Aanleiding

Vanaf 10 oktober 2010 (hierna: 10-10-'10) is de staatkundige structuur van het Koninkrijk der Nederlanden gewijzigd. Hierbij zijn Curaçao en Sint Maarten zelfstandige landen binnen het Koninkrijk geworden en is het land Nederlandse Antillen opgeheven. Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn als openbare lichamen deel gaan uitmaken van Nederland. De drie laatstgenoemde eilanden worden ook wel gezamenlijk aangeduid als Caribisch Nederland. De Nederlands-Antilliaanse wetgeving was niet zomaar toepasbaar binnen het Nederlandse rechtssysteem en de nieuw staatsrechtelijke verhoudingen. Er heeft daarom een omvangrijke wetgevingsoperatie plaatsgevonden, waarbij de inhoud van de Nederlands-Antilliaanse wetgeving zoveel mogelijk is gehandhaafd in Caribisch Nederland.

In de Landsverordening toelating en uitzetting (hierna: LTU) en het bijbehorende Toelatingsbesluit was het vreemdelingenrecht neergelegd voor de Nederlandse Antillen. De LTU vormde de basis voor de nieuwe Wet toelating en uitzetting BES (hierna: WTU-BES), die per 10-10-'10 in werking trad. De WTU-BES is tevens op onderdelen aangepast aan de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000) en het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: Vb 2000).

In het kader van de behandeling van het wetsvoorstel van de WTU-BES heeft Hirsch Ballin, de toenmalige minister van Justitie, in 2010 aan de Eerste Kamer toegezegd dat de Landen en gebieden overzee (LGO)-status van Caribisch Nederland en de verdere ontwikkeling van onder andere de vreemdelingenwetgeving zou moeten worden geëvalueerd aan de hand van de ervaringen daarmee.³ In dit onderzoek is daaraan gevolg gegeven.

1.2 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Hoe functioneert de WTU-BES gelet op de rond 10-10-'10 geformuleerde uitgangspunten, welke knelpunten zijn te onderscheiden en hoe kunnen die worden opgelost?

³ *Handelingen I* 2010-2011, 32 282, nr. 1, p. 2-7.

Deze vraagstelling leidt tot een aantal onderzoeksthema's:

1. Doelen en uitgangspunten
2. Uitvoering: aantallen en doelrealisatie
3. Implicaties en knelpunten
4. Toekomstbestendigheid en oplossen knelpunten

Elk onderzoeksthema kent een deelvraag, die hieronder wordt beschreven. In bijlage 1 zijn de deelvragen verder uitgewerkt in subvragen.

1. *Wat was op 10-10-'10 het doel van de WTU-BES en welke beleidsuitgangspunten zijn destijds geformuleerd?*

Het onderzoek is gestart met het reconstrueren van de doelstelling van de WTU-BES en de achterliggende beleidstheorie.

2. *Hoe wordt de WTU-BES in Caribisch Nederland uitgevoerd en worden de doelstellingen van de wet bereikt?*

Na de reconstructie van de beleidstheorie van de WTU-BES is in kaart gebracht hoe de wet in de praktijk functioneert. Dat behelst een beschrijving van de uitvoering en van de inspanningen van de organisaties die daarmee zijn belast. Nadat het functioneren van de wet is beschreven, kon worden vastgesteld in hoeverre de doelstellingen van de wet worden behaald.

3. *Welke implicaties heeft de WTU-BES voor bedrijven, instellingen en de lokale samenleving en welke knelpunten kunnen worden geconstateerd?*

De wettelijke regeling functioneert niet los van de maatschappelijke werkelijkheid. De toepassing van de wet heeft gevolgen en implicaties voor het gedrag en de mogelijke handelingsalternatieven van maatschappelijke organisaties en beïnvloedt daarmee de lokale samenleving op de eilanden. Daarbij is een belangrijke vraag gericht op het beschrijven van de knelpunten die dat mogelijk oplevert.

4. *Hoe moet de toekomstbestendigheid van de wet worden beoordeeld in het licht van de onderzoeksbevindingen en tot welke gevolgtrekkingen leidt dat, meer in het bijzonder gelet op de huidige LGO-status van Caribisch Nederland?*

De uitkomsten van de beschrijving van het functioneren van de wet en de in kaart gebrachte knelpunten zullen mogelijk gevolgen hebben voor de wet. In deze deelvraag wordt allereerst vastgesteld wat de onderzoeksbevindingen betekenen voor de toekomstbestendigheid van de wet. Van daaruit wordt over de consequenties daarvan geoordeeld, mede in het licht van de LGO-status van Caribisch Nederland.

1.3 Onderzoeksmethoden

Oriënterende interviews op de departementen

Aan het begin van het onderzoek is een aantal gesprekken gevoerd met betrokken beleidsambtenaren van verschillende ministeries. Het ging hierbij om de ministeries van Justitie en Veiligheid, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Defensie en Buitenlandse Zaken. Ter oriëntatie van het onderzoek is onder meer ingegaan op de totstandkoming van de WTU-BES en de beleidsmatige en operationele uitgangspunten (deelvraag 1).

Deskresearch

Om een helder beeld te krijgen van de ingevoerde en aangepaste wetgeving en de doelen en uitgangspunten van de WTU-BES (deelvraag 1), zijn de wet en aanverwante wet- en regelgeving (AMvB's, ministeriële regelingen, beleidsregels, etc.) en de bijbehorende parlementaire stukken bestudeerd. Er is hierbij gekeken naar de memorie van toelichting, verslagen, nota's naar aanleiding van verslagen, eindverslagen en de handelingen van de Tweede en de Eerste Kamer. Tevens zijn beleidsplannen en andere stukken van de betrokken instanties die de WTU-BES uitvoeren geraadpleegd. Door middel van het bestuderen van relevante literatuur en (Europese) jurisprudentie is onderzocht wat de rol is van het EU-recht in Caribisch Nederland en wat de betekenis is van het LGO-regime voor de drie eilanden (deelvraag 4).

Inventarisatie kwantitatieve gegevens

Een belangrijk onderdeel van dit onderzoek betreft de inventarisatie van kwantitatieve gegevens over aantallen vergunningen (afgewezen en gehonoreerd), niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen, landen van herkomst, etc. (deelvraag 2). Deze kwantitatieve gegevens zouden worden geleverd door de Stichting Beheer ICT Rechtshandhaving (zie ook paragraaf 5.4). Dit is uiteindelijk niet gebeurd (zie paragraaf 1.4).

De kwantitatieve gegevens die in dit onderzoek worden gepresenteerd zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op cijfers die zijn geleverd door de IND-unit Caribisch Nederland (hierna: IND CN). Deze kwantitatieve gegevens zijn aangevuld met gegevens van het CBS, de Koninklijke Marechaussee (hierna: KMar, de Justitiële Inrichting Caribisch Nederland (hierna: JICN) en informatie uit (onderzoeks)rapportages en interviews. Hierdoor is onder andere inzicht verkregen in bevolkingscijfers (inclusief migratiecijfers en landen van herkomst), aantallen omtrent aanvragen van verschillende (verblijfs)vergunningen (afgewezen en ingewilligd), verblijfsdoelen, niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen en vreemdelingenbewaring. Daarnaast bieden de beschikbare gegevens ook inzicht in de formatie en budgetten van de betrokken instanties.

Interviews Bonaire, Sint Eustatius en Saba

In de week van 23 oktober 2017 hebben we op Bonaire vijftien interviews gevoerd met in totaal 29 gesprekspartners. Daarnaast hebben we een blik achter de schermen gekregen bij de Koninklijke Marechaussee CN en de Kustwacht van Bonaire, waarbij veel informele gesprekken zijn gevoerd. Het bureau Caribbean Legacy, dat op Curaçao is gevestigd, is door ons ingeschakeld om relevante gesprekspartners te zoeken en te benaderen op de drie eilanden en om de interviews in te plannen.

Het was de bedoeling om de week die vooraf ging aan de interviewweek op Bonaire gesprekken te voeren op Saba en Sint Eustatius. Dit kon door orkaan Irma echter geen doorgang vinden. De eilanden waren niet bereikbaar doordat de vliegverbindingen verbroken waren. Vervolgens was het de bedoeling om begin december 2017 naar Saba en Sint Eustatius te gaan. Ook dit is niet doorgegaan. Weliswaar kon er via Curaçao weer op Sint Maarten worden gevlogen, de vluchten van Sint Maarten van en naar Saba en Sint Eustatius gingen echter nog steeds onregelmatig. De kans was hierdoor te groot dat Saba en Sint Eustatius niet (op tijd) bereikt kon worden en dat geplande afspraken daardoor niet konden doorgaan. Om deze reden is besloten om de gesprekken met respondenten op Saba en Sint Eustatius via telefoon en Skype te voeren. Er is met 11 gesprekspartners op Saba en Sint Eustatius gesproken.

De (groeps)gesprekken zijn gevoerd met betrokkenen van de uitvoerende diensten op de eilanden, medewerkers van de openbare lichamen en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en instellingen (op het terrein van werk, zorg en huisvesting). Voor een volledige lijst van de gesprekspartners wordt verwezen naar bijlage 2. In de interviews stonden de ervaringen van betrokkenen met (de uitvoering van) de WTU-BES centraal. De gesprekken waren gericht op de werking van de WTU-BES in de praktijk, de knelpunten die hierbij werden ervaren en de implicaties van de wet voor bedrijven, instellingen en de lokale samenlevingen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (deelvragen 2 en 3).

Reflectie op onderzoeksbevindingen

In onze onderzoeksopzet is voorzien in een focusgroep met deskundigen, uitvoerders en toezichthouders vanuit Caribisch Nederland en Europees Nederland waarmee de bevindingen van het onderzoek worden besproken. Dit hebben we ingevuld door het slothoofdstuk van dit rapport, waarin de onderzoeksvragen worden beantwoord, voor te leggen aan een select gezelschap deskundigen, te weten:

- Prof. mr. dr. Herman Bröring (hoogleraar bestuursrecht Rijksuniversiteit Groningen)
- Mr. dr. Glenn Thodé (rector University of Aruba, lid commissie-Spies)

Zij hebben gereflecteerd op de onderzoeksbevindingen en de toekomstbestendigheid van het huidige stelsel. Het hele rapport is ook ter lezing aangeboden aan prof. mr. dr. Lodewijk Rogier, die als adviseur aan het onderzoeksteam verbonden was. Hij is emeritus hoogleraar Staats- en Bestuursrecht aan de Erasmus universiteit Rotterdam en sinds 2007 hoogleraar Staats- en Bestuursrecht aan de University of Curaçao.

1.4 Verantwoording kwantitatieve inventarisatie

In het kader van de inventarisatie van kwantitatieve gegevens met betrekking tot de WTU-BES was het de bedoeling dat deze cijfers zouden worden geleverd door de Stichting Beheer ICT Rechtshandhaving, via de VenJ-liaison voor Caribisch Nederland. De Stichting Beheer ICT Rechtshandhaving is verantwoordelijk voor de gemeenschappelijke ICT-voorzieningen die gebruikt worden door de verschillende partners in de rechtshandavingsketen in Caribisch Nederland. Deze organisatie heeft onder meer als taak gegevens van de IND CN en de KMar te verzamelen en te verrijken (zie ook paragraaf 5.4). Ondanks herhaalde toezeggingen daartoe en nadat verschillende keren aan de J&V-liaison (die voor ons als intermediair fungeerde) is gerappelleerd, zijn de gevraagde gegevens niet aangeleverd.

Nu de gegevens niet aan ons zijn aangeleverd zoals het zou hebben gemoeten, hebben we alternatieve wegen moeten bewandelen om toch een kwantitatief beeld te kunnen schetsen. Een belangrijke leverancier van gegevens was de IND CN. Daarnaast hebben we via verschillende andere bronnen zoals het CBS, de KMar, JICN, (onderzoeks)rapportages en interviews cijfers verkregen. Deze kwantitatieve gegevens geven een duidelijk beeld van de bevolkingscijfers (inclusief migratiecijfers en landen van herkomst), aantallen omtrent aanvragen van verschillende (verblijfs)vergunningen (afgewezen en ingewilligd), verblijfsdoelen, niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen en vreemdelingenbewaring. De enige gegevens waarover we hadden moeten rapporteren, maar die we niet boven water hebben gekregen, betreffen het aantal uitgezette vreemdelingen (gedwongen en vrijwillig) en het land van herkomst hierbij.

Ondanks de niet aangeleverde gegevens van de Stichting Beheer ICT Rechtshandhaving hebben we, door gebruikmaking van verschillende andere bronnen, toch een goed overzicht kunnen krijgen van de kwantitatieve gegevens die gerelateerd zijn aan de WTU-BES.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de staatsrechtelijke positie van Caribisch Nederland en de gelding van het EU-recht op de drie eilanden besproken. Hierbij komt ook de toekomstbestendigheid van het LGO-regime aan bod. Hoofdstuk 3 behandelt de doelen en uitgangspunten van de WTU-BES en het juridische instrumentarium van de wet. In hoofdstuk 4 worden kwantitatieve gegevens omtrent de WTU-BES gepresenteerd en geanalyseerd. De empirische bevindingen van het onderzoek worden in hoofdstuk 5 gepresenteerd, waarbij wordt ingegaan op de ervaren (juridische en procedurele) knelpunten van de wet, toezicht en handhaving en de implicaties die de WTU-BES heeft voor Caribisch Nederland. Er bestaat een nauwe relatie tussen de WTU-BES en de Wet arbeid vreemdelingen BES (hierna: Wav BES). Daarom worden in hoofdstuk 6 de ervaringen, knelpunten en implicaties in relatie tot de Wav BES besproken. Het rapport wordt afgesloten met hoofdstuk 7, waar de onderzoeksvragen worden beantwoord.

Caribisch Nederland in het Nederlandse staatsbestel

2.1 Inleiding

De overzeese gebieden van het Koninkrijk der Nederlanden zijn geassocieerd met de Europese Unie door middel van het zogenoemde ‘Landen en gebieden overzee’ (LGO)-regime. In dit hoofdstuk komt de staatrechtelijke vormgeving aan de orde, waarmee onderzoeksvraag 4 uitgewerkt wordt. Voordat in paragraaf 2.4 wordt ingegaan op de empirische bevindingen aangaande de toekomstbestendigheid van de LGO-status, zal eerst aandacht worden besteed aan de staatsrechtelijke positie van Caribisch Nederland (paragraaf 2.2) en de gelding van het EU-recht in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (paragraaf 2.3).

2.2 De plaats van Caribisch Nederland in de Nederlandse rechtsorde

Bij de opheffing van het Land der Nederlandse Antillen per 10 oktober 2010⁴ is de status van alle vijf de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen gewijzigd. Curaçao en Sint Maarten hebben de status van autonoom Land binnen het Koninkrijk gekregen; Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn als bijzondere openbare lichamen toegetreden tot het Land Nederland, onder de werking van artikel 132a Grondwet (hierna: Gw).⁵ Op basis van de op 10 oktober 2010 voltrokken transitie maken Bonaire, Sint Eustatius en Saba aldus deel uit van Nederland, maar niet als gemeenten; zij zijn openbare lichamen. De grondslag daarvoor was voorheen te vinden in artikel 134 Gw, maar wordt nu gezocht in artikel 132a Gw.⁶

De Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES) biedt sinds 10 oktober 2010 de verdere grondslag voor de inrichting en het openbaar bestuur in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Deze wet sluit inhoudelijk sterk aan bij de Gemeentewet, waarbij een aantal afwijkingen zijn ingevoerd die met name van doen hebben met de kleinschaligheid van de eilanden en de daarmee samenhangende mogelijke gevaren voor

⁴ Artikel I van de Rijkswet van 7 september 2010, Stb. 2010, 333.

⁵ Stb. 2017, 426.

⁶ De bevoegdheid om onderscheid te maken tussen Caribisch en Europees Nederland was voorheen te vinden in artikel 1, lid 2, Statuut, maar wordt thans gevonden in artikel 132a Gw, zie daarover meer: G. Karapetian & H.G. Hoogers, *Het ongelijkheidsbeginsel in Europees en Caribisch Nederland*, bundel tweede jaarcongres *Public Trust and Public Law* 2018.

het besluitvormingsproces.⁷ Ook is er de bijzondere figuur van de Rijksvertegenwoordiger, die in grote trekken dezelfde taken vervult als de commissaris van de Koning in diens hoedanigheid van rijksorgaan, in verband met het ontbreken van een provinciale bestuurslaag in Caribisch Nederland. Opvallend is dat in de aanduiding van de organen van het openbaar bestuur gekozen is voor continuïteit met de bestaande termen uit het Nederlands-Antilliaanse recht; het vertegenwoordigend lichaam draagt de naam *Eilandsraad*, het bestuur luistert naar de naam *Bestuurscollege*, de leden ervan heten *Gedeputeerden*, en de voorzitter van de Eilandsraad en het Bestuurscollege is de voor zes jaar bij Koninklijk Besluit benoemde *Gezaghebber*.

De afwijkingen in de inrichting en de bevoegdheden van het openbaar bestuur in Caribisch Nederland mogen gering zijn ten opzichte van de Gemeentewet, dat geldt in veel mindere mate voor het overige geldende recht in de Caribische openbare lichamen. Tot de afspraken die in 2006 tussen Nederland en Bonaire, Sint Eustatius en Saba gemaakt zijn behoort ook het beginsel van de zogeheten legislatieve terughoudendheid: de afspraak was dat het op het moment van transitie geldende Nederlands-Antilliaanse en eilandsrecht van kracht zou blijven, zij het dat dit de status van Nederlands recht zou krijgen. De grondslag om in een deel van het Land Nederland afwijkend recht mogelijk te maken werd vastgelegd in artikel 1 lid 2 van het Statuut, dat – binnen de grenzen van artikel 1 van de Grondwet – voor wetgever en bestuur de mogelijkheid opende om afwijkende normen voor Caribisch Nederland in te voeren en uit te voeren in verband met de in veel opzichten afwijkende positie van deze eilanden ten opzichte van het Europese deel van Nederland. Artikel 132a lid 4 van de Grondwet biedt thans een vergelijkbare grondslag, waardoor artikel 1 lid 2 Statuut is komen te vervallen. Ook voor deze bepaling is tijdens de parlementaire behandeling – zeer recent nog in de tweede lezing in de Tweede Kamer – nadrukkelijk vastgesteld dat deze *specialis* ten opzichte van artikel 1 Gw vormt, maar dat daarentegen artikel 1 het toetsingskader vormt voor de toepassing van artikel 132a lid 4 Gw.⁸

De constitutionele afwijkingsbevoegdheid verschaft aldus de mogelijkheid voor de Nederlandse wetgever om afwijkende normen tot stand te brengen voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Deze afwijkende normen kunnen bestaan in het handhaven (al dan niet gewijzigd) van bestaande Nederlands-Antilliaanse normen en in het tot stand brengen van geheel nieuw recht, alleen voor deze drie openbare lichamen. Beide is gebeurd.⁹ De evaluatie die eind 2015 heeft plaatsgevonden naar aanleiding van het eerste lustrum van de nieuwe status van de drie openbare lichamen heeft geen aanleiding gegeven om het beginsel van de legislatieve terughoudendheid los te laten.¹⁰

2.3 De gelding van het Europese recht in Caribisch Nederland

Op 13 november 1962 is de overeenkomst tot herziening van het verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap in Brussel gesloten. Deze wijziging van het toenmalige EEG-verdrag bracht de Nederlandse Antillen onder de werking van het Europese recht. Deze werking is overigens beperkt: in beginsel is alleen het zogeheten LGO-regime

⁷ Zo zijn er bepalingen over bloed- en aanverwantschap tussen leden van het openbaar bestuur in de openbare lichamen en hebben de vertegenwoordigende lichamen minder invloed op de benoeming van de gezaghebber dan gemeenteraden dat hebben op de benoeming van burgemeesters.

⁸ *Kamerstukken II 2016-2017*, 34 702, nr. 5

⁹ Zo is er geheel nieuwe wetgeving ingevoerd voor het funderend onderwijs in Caribisch Nederland, maar is het bestaande straf- en privaatrecht gehandhaafd.

¹⁰ Zie onder andere: H. Winter e.a., *Vijf jaar Caribisch Nederland. De werking van wetgeving*, Groningen, Pro Facto, 2015; W.E. Spies e.a., *Vijf jaar verbonden: Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Europees Nederland*, Rapport van de commissie evaluatie uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland, Den Haag, 2015.

van deel IV van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) op de Caribische delen van het Koninkrijk van toepassing.¹¹ Een andere Europeesrechtelijke status voor overzeese gebieden vormt de zogenoemde UPG-status (UPG staat voor Ultraperifeer gebied). De grondslag van het UPG-regime is te vinden in artikel 349 VWEU. Volgens deze bepaling is het Unierecht in beginsel wel van toepassing op de UPG.¹² Deze UPG-regeling verschilt aanzienlijk van de LGO-regeling, waar de BES-eilanden onder vallen.¹³ De grondslag van de zogenoemde LGO is te vinden in artikel 198, eerste alinea, VWEU.¹⁴ De doelstelling van het LGO-regime is volgens artikel 198 VWEU tweërlei: ten eerste het bevorderen van de economische en sociale ontwikkeling van de LGO en ten tweede de totstandkoming van nauwe economische betrekkingen tussen de LGO en de Unie als geheel. Naast het LGO-regime van deel IV VWEU, is tevens het zogenoemde LGO-besluit van toepassing op de LGO. Het LGO-besluit, vastgesteld door de Raad, concretiseert de rechtsrelatie tussen de Unie en de LGO.¹⁵ De opheffing van de Nederlandse Antillen heeft geen verandering van rechtsregime gebracht: het bestaande LGO-regime is van toepassing op de Landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten, maar ook op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Aangezien de zes voormalige Eilandgebieden van de Nederlandse Antillen ieder afzonderlijk worden genoemd in de bijlage bij het VWEU waarin is vastgelegd op welke gebieden het LGO-regime van toepassing is, was tot het Verdrag van Lissabon een verdragwijziging noodzakelijk om verandering te brengen in de status van een overzees gebied. Na het Verdrag van Lissabon is een verdragwijziging niet nodig. Op grond van artikel 355 lid 6 VWEU kan de Europese Raad op initiatief van de betrokken lidstaat een besluit vaststellen tot wijziging van de status ten aanzien van de Unie van een Deens, Frans of Nederlands LGO. De Europese Raad besluit in een dergelijk geval met eenparigheid van stemmen, na raadpleging met de Europese Commissie.

Het voorgaande betekent echter niet dat uitsluitend de in deel IV van het verdrag opgenomen bepalingen en het op artikel 203 VWEU gebaseerde LGO-besluit¹⁶ van toepassing zijn op de Landen en Gebieden overzee. In zijn jurisprudentie heeft het Hof van Justitie van de EU in de loop van de tijd steeds meer andere normen van EU-recht van toepassing verklaard op de LGO-gebieden. Dat begon reeds in de jaren '80 van de vorige eeuw toen in de ge-

11 Over de betekenis van het LGO-regime is inmiddels een ruime hoeveelheid literatuur beschikbaar. We verwijzen hier slechts naar G. Karapetian, *De genesis van de Europese burger overzee*. Over het personenverkeer van Nederlanders binnen het Koninkrijk, *TvCR* jaargang 7 nr. 2, april 2016, blz. 99-114. Wij verwijzen ook naar deze beschouwing waar het specifiek gaat om de vraag naar de Europeesrechtelijke houdbaarheid van beperkingen op het personenverkeer tussen Europees en Caribisch Nederland en tussen Nederland en de andere Landen van het Koninkrijk. Korthedshalve komt het regime van Deel IV VWEU hierop neer dat de Landen en Gebieden Overzee kunnen profiteren van de voordelen van de gemeenschappelijke markt zonder deze ook op reciproke wijze richting de EU toe te hoeven passen: zij zijn slechts gehouden de overige lidstaten niet anders te behandelen dan de lidstaat waarmee zij bijzondere betrekkingen onderhouden. Concreet betekent dit voor de LGO's van het Koninkrijk der Nederlanden dat zij de door het Statuut verleende autonomie op het gebied van (onder meer) personen- en kapitaalverkeer jegens de gehele EU toe kunnen passen.

12 De eerste alinea van artikel 349 VWEU luidt: "Gezien de structurele economische en sociale situatie van Guadeloupe, Frans Guyana, Martinique, Mayotte, Réunion, Saint Martin, de Azoren, Madeira en de Canarische Eilanden, die wordt bemoeilijkt door de grote afstand, het insulaire karakter, de kleine oppervlakte, een moeilijk reliëf en klimaat en de economische afhankelijkheid van enkele producten, welke factoren door hun blijvende en cumulatieve karakter de ontwikkeling van deze gebieden ernstig schaden, neemt de Raad op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement specifieke maatregelen aan die er met name op gericht zijn de voorwaarden voor de toepassing van de Verdragen, met inbegrip van gemeenschappelijk beleid, op deze gebieden vast te stellen. Wanneer de betrokken specifieke maatregelen volgens een bijzondere wetgevingsprocedure door de Raad worden vastgesteld, besluit hij eveneens op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement".

13 Voor een diepgaande analyse van de UPG- en LGO-status voor de Caribische delen van het Koninkrijk der Nederlanden en voor de juridische implicaties van de UPG-status voor (destijds) de Nederlandse Antillen en Aruba, zie H.E. Bröring e.a., *Schuurende rechtsordes: Over de Europese Unie, het Koninkrijk en zijn Caribische delen*, Groningen: Europa Law Publishing, 2008.

14 Luidende: "De lidstaten komen overeen de niet-Europese landen en gebieden welke bijzondere betrekkingen onderhouden met Denemarken, Frankrijk, Nederland en het Verenigd Koninkrijk te associëren met de Unie".

15 Artikel 203 VWEU.

16 Thans het Besluit van de Raad 2013/755/EU van 25 november 2013, PB L 344/1.

voegde zaken *Kaefer & Procacci*¹⁷ door het Hof werd ingegaan op een prejudiciële vraag van een administratieve rechter in Frans-Polynesië. Door deze vraag te beantwoorden erkende het Hof dat een rechter in een LGO kennelijk bevoegd is om een dergelijke vraag aan het Hof voor te leggen, ondanks dat het toenmalige artikel 177 EEG – thans artikel 267 VWEU – geen deel uitmaakt van het in Deel IV opgenomen EU-recht dat op de LGO van toepassing is. In de zaak *Leplat*, die korte tijd later gewezen werd, leek het Hof hier weer op terug te komen: in deze zaak wordt met nadruk gesteld dat bepalingen in het VWEU die niet in deel IV zijn opgenomen zonder nadrukkelijke verwijzing niet op de LGO van toepassing zijn.¹⁸ In de zaak *Antillean Rice Mills* verklaarde het Hof bovendien met nadruk dat de LGO geen deel uitmaken van de Unie.¹⁹ Anderzijds stelt het Hof hier echter dat bepaalde beginselen zoals die aan het Unierecht te grondslag liggen ook in de LGO van toepassing zijn.

Het burgerschap van de Unie, dat toekomt aan iedere staatsburger van een lidstaat, is evenzeer een bron van inspiratie voor het Hof om de grenzen van de gelding van het Unierecht in de LGO te verkennen en uit te breiden. Aan de status van Unieburger hangen immers bepaalde rechten en voor zover de ingezetenen van een LGO ook staatsburger van een lidstaat zijn, zijn ze Europees burger. De ingezetenen van Caribisch Nederland zijn voor zover ze de Nederlandse nationaliteit hebben dus ook Unieburger. In de vermaarde zaak *Eman-Sevinger*²⁰ heeft het Hof verklaard dat uit het feit dat de ingezetenen van Aruba die Nederlander zijn en aldus burger van de EU voortvloeit dat de in deel II van het VWEU toegekende burgerschapsrechten ook in de LGO van toepassing zijn. Ook het gelijkheidsbeginsel zoals dat in het EU-recht geldt is van toepassing in de LGO vanwege het Europees burgerschap; daaruit volgt dat het Koninkrijk ten aanzien van zijn EU-burgers in Aruba dit beginsel schendt door deze het kiesrecht voor het Europees Parlement te onthouden, terwijl anderzijds Nederlanders in derde landen dit kiesrecht wel genieten.

In de *Delvigne*-zaak²¹ lijkt het Hof overigens de omweg van de toepassing van het Europees-rechtelijk gelijkheidsbeginsel om de erkenning van kiesrecht voor het Europees Parlement niet meer te gebruiken of nodig te hebben: het kiesrecht voor het Europees Parlement wordt in deze uitspraak eenvoudigweg gezien als een recht dat aan het Europees burgerschap als zodanig gekoppeld is, zij het dat het door de lidstaten wegens specifieke omstandigheden aan beperkingen onderworpen kan worden.

Het moge duidelijk zijn dat de ontwikkeling van de gelding van het EU-recht in de LGO dynamisch is; deel IV van het verdrag is al lang niet meer het enige deel van het EU-recht dat in de LGO van toepassing is. En hoewel het Hof dat nog niet met zoveel woorden gezegd heeft, lijkt het aannemelijk dat het Handvest van de grondrechten evenzeer in een LGO toepasbaar is op burgers van de EU en aldaar inroepbaar is.

Dat brengt belangrijke beperkingen met zich voor de lokale organen in de LGO, dus ook in Caribisch Nederland, en het brengt evenzeer belangrijke beperkingen met zich voor de rijksoverheid ten aanzien van de LGO. Het EU-recht (en dus alle normen die daaruit voortvloeien voor nationale organen) is in beginsel alleen van toepassing op een grensoverschrijdende situatie. De vraag is dus in hoeverre daarvan sprake is in de betrekkingen tussen een lidstaat (in dit geval het Koninkrijk) en zijn LGO (in dit geval Caribisch Nederland). Hebben we daar van doen met een zuiver interne situatie, dan is het recht van de EU daarop niet van toepassing. Het Hof heeft tot op heden geen eenduidig antwoord gegeven (of willen geven) op de

17 Gevoegde Zaken C-100&C-101/89, Jur. I-1990.

18 Zaak C-260/90, *Leplat*, Jur. I-668.

19 Zaak C-390/95, *Antillean Rice Mills e.a.*, Jur. II-2317.

20 Zaak C-300/04, *Eman en Sevinger*, Jur. I-8060.

21 Zaak C-650/13, *Delvigne*, ECLI:EU:C:2015:648.

vraag in hoeverre er sprake is van een zuiver interne situatie in de betrekkingen tussen een lidstaat en zijn LGO. Dat begint al bij *Kaefer & Procacci*; de toepasbaarheid van de prejudiciële procedure op rechters in een LGO doet vermoeden dat er in de LGO sprake is van het grondgebied van een lidstaat; artikel 177 repte immers van de bevoegdheid van een rechter in 'een lidstaat' om een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie te kunnen stellen. Anderzijds stelt het Hof dat de rechtstreekse werking van bepaalde normen van EU-recht ook aangenomen moet worden in de betrekkingen tussen 'de Gemeenschap en derde landen' waaruit blijkt dat de LGO kennelijk met derde landen op een lijn gesteld moeten worden. Iets soortgelijks betoogt het Hof in de zaak *Prunus en Polonium*, een geschil tussen Frankrijk en de Britse Maagdeneilanden.²²

In de zaak *TBG Limited* onthoudt het Hof zich van een uitspraak over de vraag in hoeverre een LGO onder de term 'lidstaat' valt, maar wordt anderzijds aangenomen dat de regeling van het handelsverkeer tussen een lidstaat en zijn LGO geen zuiver interne aangelegenheid is.²³ Of het Handvest van de grondrechten op de LGO van toepassing is, is zoals gezegd nog een open vraag. Het ligt echter voor de hand aan te nemen dat het Hof niet snel geneigd zal zijn om iedere gelding van het Handvest categorisch uit te sluiten. Met name nu vaststaat dat de burgers van een LGO die Nederlander zijn uit dien hoofde EU-burger zijn moet er bovendien van worden uitgegaan dat het Hof in de betrekkingen tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland niet snel zal aannemen dat er sprake is van een zuiver interne aangelegenheid als dat tot een ongelijke behandeling tussen Nederlanders in beide delen van Nederland zou leiden; niet alleen omdat sinds *Eman-Sevinger* vaststaat dat het gelijkheidsbeginsel van toepassing is op de (verhoudingen tot) de LGO, maar ook omdat het Hof in burgerschapszaken überhaupt erg strikt is in de toetsing van de vraag of er sprake is van een zuiver interne aangelegenheid.²⁴

2.4 Empirische bevindingen

De LGO-status of het mogelijke alternatief daarvoor, de UPG-status, is geen onderwerp dat erg leeft bij onze gesprekspartners op de eilanden. Weinigen kennen het en/of hebben er een mening over. Degenen die wel een mening hebben zijn tegen een aanpassing van de LGO-status. Een UPG-status, waarbij EU-wetgeving in werking zal treden in Caribisch Nederland, wordt enerzijds ongewenst geacht omdat daarmee de autonomie van de eilanden zou afnemen en anderzijds omdat de eilanden daarmee aantrekkelijker zouden worden voor asielzoekers. De aanname is dat de UPG-status zal resulteren in meer welvaart voor Caribisch Nederland, waardoor meer asielzoekers zouden worden aangetrokken.

2.5 Conclusie

De LGO-status sluit, anders dan de UPG-status, naadloos aan bij de constitutionele verhoudingen binnen het Koninkrijk der Nederlanden, in ieder geval met betrekking tot de Landen van het Koninkrijk. Op grond van de ontwikkelingen van de LGO in de rechtspraak van het Hof en het LGO-besluit kan gesteld worden dat het EU-recht in de betrekkingen tussen Europees Nederland en de openbare lichamen in het Caribisch gebied een groeiende rol speelt en dat daaruit voor de bevoegdheden van wetgever en bestuur in Den Haag beperkingen voortvloeien. Dit zal met name het geval kunnen zijn door maatregelen die uitgelegd zou-

²² Zaak C-384/09, *Prunus en Polonium*, Jur. I-3319.

²³ Gevoegde zaken C-24/12 en C-27/12, *TBG Limited*, Jur. I-4567.

²⁴ Zaak C-135/08, *Rottmann*, Jur. I-01449; Zaak C-34/09, *Ruiz Zambrano*, Jur. I-1232.

den kunnen worden als een aantasting van de burgerschapsrechten van Europese burgers in Caribisch Nederland of die op enigerlei wijze tot een ongelijke behandeling tussen Nederlanders aan beide zijden van de oceaan voeren, terwijl door het EU-recht gegarandeerde rechten in het geding zijn. De vrijheid die het inmiddels vervallen artikel 1 lid 2 Statuut, en het huidige artikel 132a Gw, biedt om voor Caribisch Nederland afwijkende regels op te stellen zal dan ook steeds de toets van het EU-recht moeten kunnen doorstaan – en daarvan zal wellicht vaker sprake zijn dan op het eerste gezicht het geval lijkt. Gezien de ontwikkeling die de LGO doormaken in onder andere de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU is het interessant te bezien op welke wijze de LGO-status zich in de toekomst zal bewegen en wat het mogelijke belang van het (Europees) vreemdelingenrecht in dat kader is. Gesprekspartners op de eilanden zagen, voor zover ze al een mening hadden over de LGO-status, geen voordelen van een aanpassing ervan naar bijvoorbeeld de UPG-status. Niettemin leidt de hierboven geschetste ontwikkeling die de LGO meemaken in onder meer de rechtspraak van het Hof tot het plaatsen van vraagtekens bij de toekomstbestendigheid van de LGO-status, in het bijzonder voor de BES-eilanden. Deze genieten immers wel een zekere mate van autonomie – vergelijkbaar met die van Nederlandse gemeenten – maar die is aanzienlijk geringer dan de in het Statuut vastgelegde autonomie van alle vier de Landen ten opzichte van elkaar en het Koninkrijk, die veeleer een ‘federaal’ karakter heeft. De gedachte dat een UPG-status minder goed bij de staatkundige structuur van het Caribische Koninkrijk past, geldt niet voor Caribisch Nederland omdat deze eilanden integraal deel uitmaken van het staatsbestel van het Land Nederland.

Doelen, uitgangspunten en instrumentarium WTU-BES

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de doelen, uitgangspunten en instrumenten van de WTU-BES. Het betreft dus een uitwerking van onderzoeksthema 1 (doelen en uitgangspunten), waarbij de volgende deelvraag aan bod komt: *wat was op 10-10-'10 het doel van de WTU-BES en welke beleidsuitgangspunten zijn destijds geformuleerd?* In paragraaf 3.2 worden de doelen en uitgangspunten van de WTU-BES uitgewerkt. Hierbij wordt kort de achtergrond geschetst van de transitie op 10-10-'10 en de omzetting van de LTU in de WTU-BES. Daarna komen de doelen en uitgangspunten van het vreemdelingenbeleid, en daarmee ook de doelen en uitgangspunten van de WTU-BES aan de orde. Ook wordt beknopt aangegeven op welke punten de LTU is gewijzigd. Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 inhoudelijk ingegaan op de belangrijkste onderdelen van de WTU-BES. In paragraaf 3.4 wordt een doelboom besproken, waarbij de doelen en middelen van de WTU-BES schematisch met elkaar in relatie worden gebracht.

3.2 Doelen en uitgangspunten

3.2.1. Antilliaans vreemdelingenbeleid

Vóór de in het vorige hoofdstuk beschreven transitie kenden de Nederlandse Antillen een restrictief vreemdelingenbeleid. Dit restrictieve beleid was destijds in de Nederlandse Antillen voor de transitie vastgelegd in de LTU (die stamt uit 1962). Hierin stond de bescherming van de kwetsbare economieën van de eilanden centraal. Dit vanwege de kleinschaligheid van de eilanden en daarmee samenhangend de beperkte opnamecapaciteit van de eilanden (er is simpelweg weinig ruimte en capaciteit om mensen op te nemen).²⁵

Het Antilliaanse vreemdelingebeleid berustte op drie uitgangspunten:²⁶

1. een restrictief toelatingsbeleid;

²⁵ G. Karapetian, De genesis van de Europese burger overzee. Over het personenverkeer van Nederlanders binnen het Koninkrijk, *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, jaargang 7 nr. 2, 2016, p. 103.

²⁶ Departement van Justitie, Nederlandse Antillen, *Herziene instructie aan de Gezaghebbers inzake de toepassing van de LTU en het Toelatingsbesluit*, 2006, p. 11.

2. naar gelang de verblijfsduur van de vreemdeling toeneemt, verkrijgt deze meer rechten (versterking van de verblijfsrechtelijke positie);
3. de beginselen van behoorlijk bestuur.

Met restrictief toelatingsbeleid werd door de Antilliaanse overheid gedoeld op het feit dat toelating tot de Nederlandse Antillen slechts wordt verleend op basis van een limitatief aantal gronden:

- indien met toelating van een vreemdeling een wezenlijk Nederlands-Antilliaans (eilandelijk) belang wordt gediend; of
- in verband met verplichtingen die voortvloeien uit verdragen, waaronder klemmende redenen van humanitaire aard.

Bij de beoordeling van de toelating van de vreemdeling moest worden getoetst aan het Nederlands-Antilliaanse belang. Het Nederlands-Antilliaanse belang was gelegen in het genereren van werkgelegenheid door zelfstandige ondernemingsactiviteiten van de vreemdeling, kennismigranten, vreemdelingen die buitenlandse deviezen binnenbrengen en vreemdelingen die de economische ontwikkeling van de Nederlandse Antillen stimuleren. Vreemdelingen die niet aan de bovenstaande criteria voldeden werden op basis van het Antilliaanse vreemdelingenbeleid niet toegelaten.²⁷

Toelating tot verblijf in de Nederlandse Antillen werd op grond van LTU alleen van rechtswege verleend (aan een beperkte groep) of met een vergunning (op basis van allerlei toelatingseisen).

3.2.2. Vreemdelingenbeleid na de transitie

De Nederlandse regering acht het voortzetten van het restrictieve Antilliaanse toelatingsbeleid noodzakelijk vanwege de in economisch en sociaal-maatschappelijk opzicht zeer beperkte mogelijkheden van de kleine eilanden om grote aantallen mensen, al dan niet tijdelijk, op te nemen in hun samenleving.²⁸

Het vreemdelingenbeleid in Caribisch Nederland kent, naast een restrictief toelatingsbeleid als uitgangspunt, de volgende vijf kerndoelstellingen;²⁹

1. het versterken en verbeteren van het grenstoezicht;
2. een asielpcedure conform de internationale verplichtingen;
3. een zorgvuldige en efficiënte afhandeling van de toelatingenvragen;
4. goed geregelde en met voldoende waarborgen omklede vreemdelingenbewaring,
5. een zorgvuldig en humaan terugkeerbeleid.

Uitgangspunt in het kader van de transitie op het terrein van het vreemdelingenrecht was dat het te voeren toelatingsbeleid in Caribisch Nederland ook in de toekomst eenvoudig en met name praktisch moet blijven. Het geheel van de wet- en regelgeving dat in het Europese deel van het Koninkrijk op het vreemdelingenterrein gold, werd vanuit dit perspectief te veelomvattend en te complex geacht, ook gelet op het insulaire karakter van Caribisch Nederland en de schaalgrootte van de eilanden. Bij 'complex' werd onder meer gedoeld op het stelsel van verblijfsdoelen met bijbehorende sets van voorwaarden en te leveren bescheiden van hoofdstuk 3, afdelingen 2 en 3, van het Vb 2000.³⁰

²⁷ Departement van Justitie, Nederlandse Antillen, *Herziene instructie aan de Gezaghebbers inzake de toepassing van de LTU en het Toelatingsbesluit*, 2006, p. 12.

²⁸ *Kamerstukken II 2009-2010*, 32 282, nr. 8, p. 2.

²⁹ *Kamerstukken II 2011-2012*, 31 568, nr. 95, p.1.

³⁰ *Kamerstukken II 2009-2010*, 32 282, nr. 3, p. 1.

Een andere reden om voor het vreemdelingsrecht in Caribisch Nederland niet aan te sluiten bij de Vw 2000 en het Vb 2000 was dat ten tijde van de transitie een aanpassing van de Vw 2000 en het Vb 2000 in voorbereiding was in het kader van het zogenoemde Modern Migratiebeleid. In dit licht werd het niet aanbevelenswaardig geacht om nu de Vw 2000 en ook het Vb 2000 aan te passen door daarin delen op te nemen voor Caribisch Nederland en die delen vervolgens binnen afzienbare termijn weer te moeten wijzigen als gevolg van de wijzigingen in het kader van het Modern Migratiebeleid.³¹ De Wet modern migratiebeleid is op 1 juli 2013 in werking getreden (zie ook paragraaf 3.3.5).

Daarom is besloten de Vw 2000 met bijbehorende lagere regelgeving niet van toepassing te laten worden in Caribisch Nederland en aldaar voorlopig de bepalingen van de LTU grotendeels te handhaven, door de LTU en bijbehorend Toelatingsbesluit op te nemen in de bijlage bij de Invoeringswet BES. Hierbij heeft mede een rol gespeeld dat het minder ingrijpend en meer efficiënt is om de LTU op onderdelen aan te passen aan de Vw 2000, in plaats van de Vw 2000 aan te passen aan de LTU.³²

De LTU en het bijbehorende Toelatingsbesluit vormt de basis voor de WTU-BES. Het vreemdelingenbeleid vloeit (grotendeels) voort uit de WTU-BES en de lagere vreemdelingenregelgeving, neergelegd in het Besluit toelating en uitzetting BES (hierna: BTU-BES), de Regeling toelating en uitzetting BES (hierna: RTU-BES) en de Circulaire toelating en uitzetting BES (hierna: CTU-BES). Naast deze specifieke vreemdelingenwetgeving is ook de Veiligheidswet BES van belang, waarin een regeling is opgenomen ten aanzien van de politie, de brandweer, de rampenbestrijding en crisisbeheersing in Caribisch Nederland. Verder is de Consensusrijkswet inzake de politie van belang voor de uitvoering van het vreemdelingenbeleid.

Voor een goede en effectieve uitvoering van het vreemdelingenbeleid en ter bestrijding van illegale immigratie en mensenhandel en -smokkel, werken de vreemdelingenketens van Caribisch Nederland, Curaçao en Sint Maarten samen. Deze samenwerking is gebaseerd op de zogenoemde Onderlinge Regeling Vreemdelingenketen.³³ Het doel van deze regeling is – gegeven de wederzijdse afhankelijkheid van de partners op dit terrein – de onderscheiden onderdelen van de vreemdelingenketen in Caribisch Nederland, Curaçao en Sint Maarten zo goed mogelijk op elkaar te laten aansluiten. Ten behoeve hiervan zijn afspraken gemaakt over ICT-systemen, grenstoezicht, toelating, toezicht en terugkeer, Rijkswet op het Nederlandschap, bevolkingsadministratie en over de aansturing, uitvoering, rapportage en monitoring.³⁴

3.2.3. Aanpassingen Landsverordening toelating en uitzetting

Hoewel besloten is om de LTU grotendeels te handhaven, is de LTU wel op verschillende inhoudelijke punten gewijzigd. De LTU is volgens de Memorie van toelichting van de WTU-BES op de volgende punten aan de Vw 2000 en het Vb 2000 aangepast:³⁵

1. In de WTU-BES wordt een hoofdstuk 8 ingevoegd over vrijheidsbeperkende en vrijheidontnemende maatregelen en een hoofdstuk 14 over bijzondere rechtsmiddelen (ingericht naar het model van de Vw 2000).
2. Introductie van leges ter afdoening van aanvragen en leges voor de afgifte van verblijfsdocumenten.

³¹ *Kamerstukken II 2009-2010*, 32 282, nr. 3, p. 1.

³² *Kamerstukken II 2009-2010*, 32 282, nr. 3, p. 1.

³³ *Kamerstukken II 2016-2017*, 31 568, nr. 181, p. 8.

³⁴ *Kamerstukken II 2011-2012*, 31 568, nr. 95, p. 4.

³⁵ *Kamerstukken II 2009-2010*, 32 282, nr. 3, p. 2-6.

3. Aanpassing van terminologie aan de Vw 2000 en verdeling van taken en bevoegdheden worden ingericht naar het model van de Vw 2000.
4. Aanpassingen in verband met de Rijkswet personenverkeer. De Rijkswet personenverkeer was op 10-10-'10 nog niet in werking getreden (en is uiteindelijk nooit ingevoerd), waardoor extra regels in de WTU-BES nodig waren over vrije vestiging en verblijf van Nederlanders.
5. Regels omtrent de toegang tot de landen.
6. Introductie van een beschermingsbepaling in verband met het verlenen van een verblijfsvergunning om redenen die verband houden met de bescherming van de vluchteling (implementatie Verdragen).
7. Woonplaats en geldigheidsgebied van vergunningen.
8. Regeling voor vreemdelingen die illegaal verblijf hebben (Brooks Tower Akkoord, 2009).

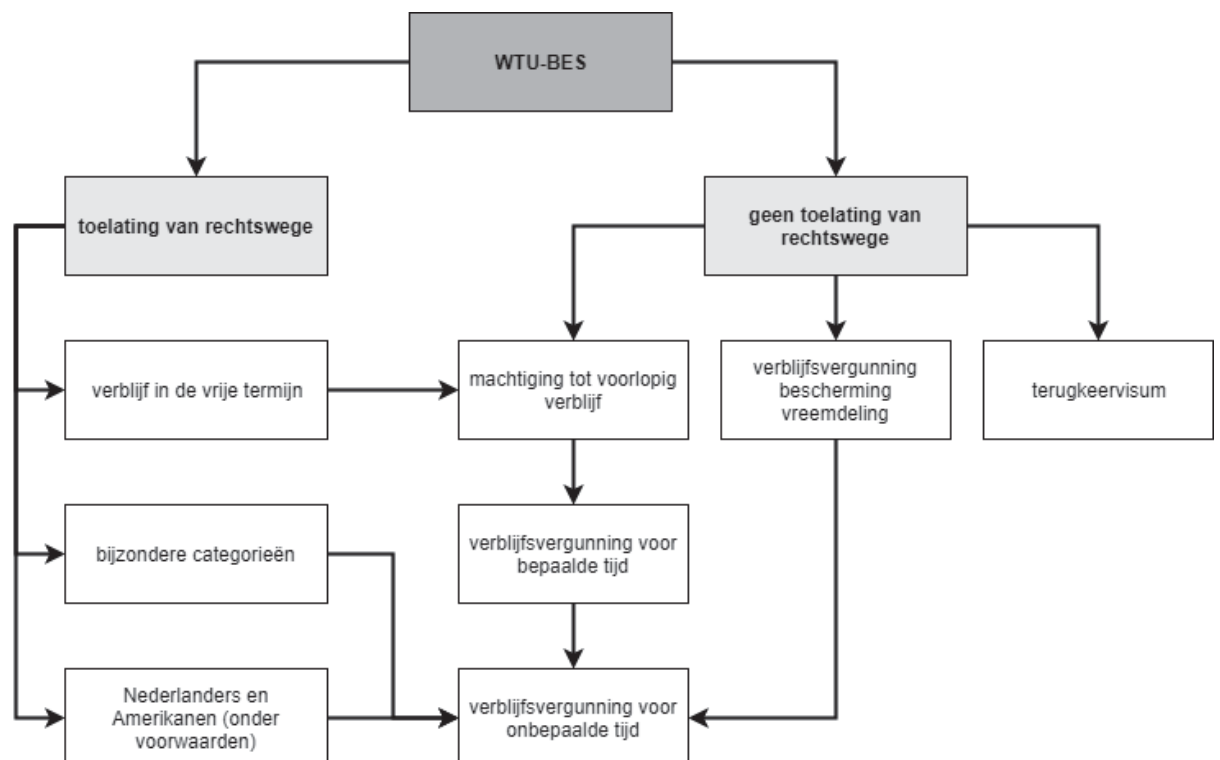
Waar relevant zal in paragraaf 3.3 uitgebreider worden ingegaan op de bovenstaande aanpassingen van de LTU.

3.3 Instrumentarium

3.3.1. Inleiding

Op grond van de WTU-BES worden vreemdelingen alleen van rechtswege of met een vergunning toegelaten tot Caribisch Nederland. Er is een beperkte categorie vreemdelingen die van rechtswege wordt toegelaten op de eilanden. De meeste vreemdelingen worden op basis van een vergunning toegelaten, waarbij aan verschillende toelatingseisen moet worden voldaan (zoals een verblijfsdoel). Dit onderscheid (en de verschillende onderdelen ervan) is schematisch weergegeven in figuur 3.1.

FIGUUR 3.1: ONDERDELEN WTU-BES



In deze paragraaf worden de verschillende onderdelen van de figuur nader toegelicht.

3.3.2. Toelating van rechtswege

Ingevolge artikel 3 WTU-BES hebben de volgende bijzondere categorieën vreemdelingen van rechtswege toelating tot verblijf in Caribisch Nederland:

- a) vreemdelingen van overheidswege uitgezonden, zolang zij in overheidsdienst zijn;
- b) vreemdelingen die in dienst zijn geweest van een openbaar lichaam en uit dien hoofde pensioen of uitkering bij wijze van pensioen genieten, alsmede de niet getrouwde weduwen van zodanige vreemdelingen;
- c) in de openbare lichamen als zodanig toegelaten beroepsconsuls, beroepsconsulaire ambtenaren en ander consulaire personeel;
- d) militairen, gedurende de tijd dat zij in de openbare lichamen zijn gestationeerd;
- e) opvarenden van tot de zee- of luchtmacht van enige mogendheid behorende schepen of luchtvaartuigen, gedurende de tijd, dat de openbare lichamen met toestemming van de bevoegde autoriteit worden aangedaan;
- f) de niet van tafel en bed gescheiden echtgenoot en minderjarige kinderen van de onder a, b, c en d genoemde vreemdelingen;
- g) vreemdelingen, in een openbaar lichaam geboren, mits zij de leeftijd van zestien jaar hebben bereikt, en sedert hun geboorte onafgebroken in de openbare lichamen zijn toegelaten geweest.

Op aanvraag wordt aan de bovenstaande bijzondere categorieën vreemdelingen de toelating van rechtswege toegekend. Op deze categorieën is het mvv-vereiste niet van toepassing (zie ook paragraaf 3.3.4). Om voor een verklaring in aanmerking te komen waaruit blijkt dat de toelating van rechtswege is toegekend moet een daartoe strekkende aanvraag worden ingediend bij de IND CN. Voor een dergelijke aanvraag moeten leges worden betaald en een aantal bescheiden worden verstrekt.³⁶

Naast bovengenoemde bijzondere categorieën hebben ook Nederlanders, onder bepaalde voorwaarden, 'toelating van rechtswege'. Per 1 januari 2015 geldt dit ook voor Amerikaanse staatsburgers (zie ook paragraaf 3.3.3).

Verblijf in de vrije termijn

De categorie 'verblijf in de vrije termijn' houdt in dat toeristen zonder vergunning op de eilanden mogen binnenkomen en er mogen verblijven gedurende een periode van maximaal drie maanden binnen een tijdvak van zes maanden. Voor een groot aantal nationaliteiten geldt hierbij geen visumplicht (onder meer voor bezoekers uit de Verenigde Staten en de Europese Unie). Wanneer de nationaliteit van de vreemdeling niet voorkomt op de lijst met visumvrije reizigers, moet een zogenoemd visum kort verblijf worden aangevraagd. Nederlandse toeristen mogen overigens voor een periode van zes maanden binnen een tijdvak van een jaar zonder voorwaarden op de eilanden verblijven. Ook bemanningsleden van schepen en luchtvaartuigen vallen onder de categorie verblijf in de vrije termijn. Zij mogen zonder verblijfsvergunning op de eilanden verblijven, met dien verstande dat hun toelating tot verblijf vervalt op het tijdstip van vertrek van het schip of het luchtvaartuig.³⁷

³⁶ Artikel 3 lid 3 WTU-BES en ook: CTU-BES, Hoofdstuk 2, 2.3.

³⁷ Artikel 5a WTU-BES jo. de artikelen 4.1 tot en met 4.4 BTU-BES.

3.3.3. Toelating Nederlanders en Amerikanen

Rijkswet personenverkeer

Aanvankelijk was het de bedoeling om met de Rijkswet personenverkeer een uniforme regeling te treffen voor Nederlanders over het recht van vrij verkeer en verblijf op de grondgebieden van de landen van het Koninkrijk (inclusief Caribisch Nederland). Het recht van vrij verkeer en verblijf zou ook het recht omvatten op het verrichten van arbeid. De wet zou belemmeringen moeten wegnemen voor Nederlanders van Europees-Nederlandse, Antilliaanse en Arubaanse origine om vrij te reizen binnen het Koninkrijk.³⁸ Uiteindelijk is het wetsvoorstel ingetrokken en nooit behandeld in het parlement (mede vanwege weerstand vanuit Curaçao, Aruba en Sint Maarten).

In de WTU-BES is een regeling opgenomen ten aanzien van de toelating van Nederlanders tot Caribisch Nederland. Aanvankelijk had de regeling in de WTU-BES een voorlopig karakter, omdat er bij de inwerkingtreding van de WTU-BES (op 10-10-'10) nog van werd uitgegaan dat de Rijkswet personenverkeer de regeling in de WTU-BES zou gaan vervangen. De Rijkswet personenverkeer zou immers een uniforme regeling voor het recht van vrij verkeer en verblijf voor Nederlanders treffen binnen het Koninkrijk. Omdat de Rijkswet personenverkeer er niet gekomen is, blijft de regeling in de WTU-BES inzake de toelating van Nederlanders van kracht.

Nederlanders met vrije toegang

Een beperkte categorie Nederlanders mag zich vrij vestigen in Caribisch Nederland. Het gaat om:³⁹

1. Nederlanders die op Bonaire, Sint Eustatius of Saba zijn geboren.
2. Nederlanders die binnen het Koninkrijk zijn geboren en van wie één van de ouders in Caribisch Nederland is geboren.
3. Nederlanders die sinds 10 oktober 2009 op Bonaire, Sint Eustatius of Saba wonen en daar ingeschreven waren tot en met 11 oktober 2010.
4. Vreemdelingen die op Bonaire, Sint Eustatius of Saba het Nederlanderschap hebben verkregen.

Deze categorieën Nederlanders kunnen zich vrij vestigen op een van de eilanden wanneer zij een Verklaring Niet Van Toepassing (NVT) aanvragen. Hiermee wordt aangetoond dat een persoon niet onder de bepalingen van de WTU-BES valt.

Nederlanders met toegang onder voorwaarden

Overige Nederlanders (Europees Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten) krijgen onder een aantal voorwaarden 'toelating van rechtswege'. Niet-ingezetenen met een Nederlands paspoort mogen maximaal zes maanden (binnen een tijdvak van een jaar) op de eilanden verblijven. Zij hebben in principe vrije toegang tot de eilanden en mogen daar zes maanden verblijven, ze mogen echter niet zonder verdere voorwaarden arbeid verrichten in de vrije termijn.⁴⁰ Niet-ingezetenen met een buitenlandse nationaliteit mogen maximaal drie maanden op de eilanden verblijven. Vanwege de beperkte opnamecapaciteit van Caribisch

³⁸ *Kamerstukken II 2009-2010*, 32 282, nr. 3, p. 3.

³⁹ Artikel 1a WTU-BES en ook: CTU-BES, Hoofdstuk 2, 2.2.

⁴⁰ Als een Nederlander gedurende zijn verblijf als toerist in de vrije termijn van zes maanden besluit om arbeid in loondienst te gaan verrichten, is op hem niet langer artikel 4.2, derde lid, WTU-BES van toepassing en bedraagt zijn vrije termijn vanaf dat moment drie maanden, te rekenen vanaf datum binnenkomst in de openbare lichamen. Als de vrije termijn van drie maanden op dat moment al is verstreken, moet de Nederlander binnen acht dagen nadat hij arbeid in loondienst is gaan verrichten, een verklaring aanvragen waaruit zijn toelating van rechtswege op grond van artikel 3 van de WTU-BES blijkt. Zie CTU-BES, Hoofdstuk 4, 4.4.3.

Nederland wordt gestreefd naar het voorkomen van een ongereguleerde en te omvangrijke instroom van Nederlanders. Om deze reden geldt er een ander toelatingsregime voor Caribisch Nederland dan voor Europees Nederland.⁴¹ Als de desbetreffende Nederlander langer dan zes maanden wil verblijven of langer dan drie maanden wil werken, moet hij de beschikking hebben over een verklaring van rechtswege. Om te beschikken over een verklaring van rechtswege moet worden voldaan aan een aantal voorwaarden:⁴²

- het beschikken over een verklaring van goed gedrag;
- het beschikken over huisvesting;
- het beschikken over voldoende middelen van bestaan om in hun levensonderhoud te voorzien.

Aan de verklaring van rechtswege zijn verder geen voorschriften of beperkingen verbonden. Arbeid is vrij toegestaan, dus er is geen tewerkstellingsvergunning nodig.⁴³

Nederlanders die niet in aanmerking komen voor een verklaring van rechtswege, hebben een verblijfsvergunning nodig. Een dergelijke verblijfsvergunning wordt verleend voor bepaalde verblijfsdoelen zoals arbeid in loondienst (zie ook paragraaf 3.3.4 en 3.3.6). In de situatie dat een Nederlander noch de beschikking heeft over een verklaring van rechtswege noch over een verblijfsvergunning, krijgt hij een aanzegging om Caribisch Nederland te verlaten.

Europese Nederlanders worden dus alleen in Caribisch Nederland toegelaten voor langere tijd wanneer ze voldoen aan een aantal toelatingseisen. Ook de andere landen op de Cariben binnen het Koninkrijk hanteren een dergelijk toelatingsregime. Andersom, wanneer overzeese Nederlanders zich willen vestigen in Europees Nederland, is er geen sprake van voorwaarden om te mogen worden toegelaten.

Initiatiefvoorstel-Bosman

In het verleden zijn verschillende wetsvoorstellen geïntroduceerd die beoogden de inburgering van overzeese Nederlanders te reguleren. Het initiatiefvoorstel-Bosman uit 2012 is een van de meest recente.⁴⁴ Er zou behoefte zijn om een regeling te treffen voor overzeese Nederlanders die zich voor langer dan zes maanden willen vestigen in Nederland. Het idee hierachter is dat overzeese Nederlanders die zich in Nederland vestigen relatief vaak in aanraking zouden komen met criminaliteit, eerder school verlaten en vaker werkloos zijn (kansarme migranten).⁴⁵ In het voorstel van VVD-Kamerlid Bosman zouden allerlei eisen worden gesteld aan overzeese Nederlanders die zich in Nederland voor langer dan zes maanden wilden vestigen, zoals het kunnen beheersen van de Nederlandse taal, werknemer, student of zelfstandige zijn, voldoende middelen van bestaan hebben, etc. Deze toelatingseisen zouden de immigratie van kansarme Nederlanders uit de Cariben zoveel mogelijk moeten beperken. Na kritiek van de Raad van State is het voorstel aangepast. Uiteindelijk is dit voorstel in oktober 2016 door de Tweede Kamer verworpen.⁴⁶ Eén van de voornaamste bezwaren was dat het voorstel in strijd zou zijn met het discriminatieverbod.

⁴¹ *Kamerstukken II 2011-2012*, 31 568, nr. 95, p.2-3.

⁴² Artikel 3 lid 5 WTU-BES.

⁴³ CTU-BES, Hoofdstuk 2, 3.2.3.

⁴⁴ *Kamerstukken II 2011-2012*, 33 325, nr. 2.

⁴⁵ G. Karapetian, De genesis van de Europese burger overzee. Over het personenverkeer van Nederlanders binnen het Koninkrijk, *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, jaargang 7 nr. 2, 2016, p. 104.

⁴⁶ https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33325_initiatiefvoorstel_bosman

Amerikaanse staatsburgers

Zoals eerder aangegeven gelden de toelatingseisen voor Europese Nederlanders ook voor Amerikaanse staatsburgers. In december 2014 bepaalde het Gemeenschappelijk Hof in een rechtszaak op Sint Maarten dat staatsburgers van de Verenigde Staten gelijkgesteld moesten worden met Nederlandse staatsburgers wat betreft wonen en werken in de Caribische delen van het Koninkrijk. Op grond van het Amerikaans-Nederlands Vriendschapsverdrag van 1956 (is behalve in Sint Maarten ook van toepassing in Caribisch Nederland, Curaçao en Aruba) oordeelde het Hof dat Amerikaanse staatsburgers mogen wonen en werken op Sint Maarten met een verklaring van rechtswege.⁴⁷ Omdat de overige eilanden van het Koninkrijk (net als Sint Maarten) gebonden zijn aan dezelfde wetgeving, had deze uitspraak ook gevolgen voor Caribisch Nederland.

3.3.4. Machtiging tot voorlopig verblijf

De machtiging tot voorlopig verblijf (hierna: mvv) is een visum voor de toegang tot Caribisch Nederland voor iemand die er langer dan drie maanden wil verblijven. Voor Caribisch Nederland is de mvv een nieuwe figuur die voor de transitie nog niet bestond. De geldigheidsduur van een mvv bedraagt ten hoogste drie maanden vanaf de datum van afgifte, met dien verstande dat een mvv slechts eenmaal kan worden benut voor het verkrijgen van toegang tot Caribisch Nederland. Volgens artikel 2e lid 2 WTU-BES "vervalt de geldigheid van de mvv in elk geval met ingang van het tijdstip waarop de houder een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd heeft gedaan".

Opvallend is dat de geldigheid van de mvv eindigt op het moment dat er een *aanvraag* wordt gedaan voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd (zie paragraaf 3.3.6) en niet op het moment van *inwerkingtreding* van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Strikt genomen is er gedurende de periode dat de aanvraag voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in behandeling is, geen rechtsgrond voor verblijf in Caribisch Nederland. Het indienen van een aanvraag voor een verblijfsvergunning voorkomt echter dat een vreemdeling wordt uitgezet. De behandeltermijn voor de aanvraag voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd is maximaal zes maanden.⁴⁸

Voor personen met de nationaliteit uit een land in Afrika, het Midden-Oosten, Azië, Zuid- en Midden-Amerika en het Caribisch gebied is het verplicht om voor de komst naar Caribisch Nederland een mvv aan te vragen. Dit stelt de overheid in staat om te onderzoeken of de vreemdeling aan alle gestelde vereisten voldoet, zonder dat de vreemdeling zich al op één van de eilanden bevindt. De aanvraag van de mvv kent een behandeltermijn van maximaal drie maanden. De geldigheidsduur van een mvv kan niet worden verlengd.⁴⁹ Personen met een nationaliteit uit onder andere de lidstaten van de EU, Australië, Canada, de Verenigde Staten, Zuid-Korea en Japan zijn echter niet verplicht om een mvv aan te vragen.

De aanvraag om afgifte van een mvv wordt getoetst aan de voorwaarden die worden gesteld met het oog op het verlenen van een verblijfsvergunning voor Caribisch Nederland.⁵⁰ Wanneer positief wordt beschikt op de mvv-aanvraag moet de vreemdeling binnen drie maanden inreizen naar één van de desbetreffende eilanden. Vervolgens moet binnen drie dagen na het inreizen een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd worden aangevraagd voor het verblijfsdoel waarvoor de mvv is afgegeven. De meest aangevraagde verblijfsdoelen betreffen (zie ook paragraaf 4.3.2):

⁴⁷ Gemeenschappelijk Hof, 15 december 2014, ECLI:NL:OGHACMB:2014:92.

⁴⁸ <https://www.rijksdienstcn.com/immigratie-en-naturalisatiedienst-cn/vreemdelingen>.

⁴⁹ Artikel 2e lid 2 WTU-BES.

⁵⁰ CTU-BES, Hoofdstuk 3, 3.1.

- *Arbeid in loondienst*: als iemand naar Caribisch Nederland wil komen om te werken moet diegene een verblijfsvergunning aanvragen en moet zijn werkgever een aanvraag voor een tewerkstellingsvergunning indienen.
- *Studie*: als iemand naar Saba wil komen om te studeren aan de Saba University School of Medicine.
- *Gezinshereniging of gezinsvorming*: als iemand naar Caribisch Nederland wil komen om daar met zijn/haar partner of ander gezinslid te gaan wonen.
- *Arbeid als zelfstandige*: als iemand naar Caribisch Nederland wil komen om een zelfstandig bedrijf uit te oefenen.
- *Gepensioneerde/rentenier*: als iemand over voldoende eigen vermogen beschikt is een gepensioneerde of rentenier welkom in Caribisch Nederland.

De mvv-vereiste geldt niet voor de aanvraag van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd om redenen verband houdend met bescherming als asielgerechtigde en voor de aanvraag van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd (zie ook paragraaf 3.3.7 en 3.3.8).⁵¹

Wet modern migratiebeleid

De Wet modern migratiebeleid maakt het onder meer mogelijk dat de aanvraagprocedure voor de verblijfsvergunning wordt samengevoegd met de aanvraagprocedure voor de tewerkstellingsvergunning, de zogenaamde gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA). Hierdoor vervalt voor veel vreemdelingen een dubbele aanvraagprocedure met een dubbele toetsing. Daarnaast kunnen reguliere verblijfsvergunningen voor een langere duur verleend worden, waardoor vreemdelingen deze minder vaak hoeven te verlengen. Bovendien geeft de wet betere middelen om te handhaven, onder meer door de invoering van de bestuurlijke boete en het opleggen van verplichtingen aan referenten.

De Wet modern migratiebeleid is niet van toepassing in Caribisch Nederland. Wel is er in Caribisch Nederland een aanvraagprocedure die vergelijkbaar is met de GVVA. Een aanvraag voor een tewerkstellingsvergunning en een mvv kunnen namelijk tegelijk worden ingediend. Het verschil met de procedure in Nederland is dat er nog wel een losse tewerkstellingsvergunning en een losse verblijfsvergunning nodig zijn (zie ook hoofdstuk 6).⁵²

3.3.5. Terugkeervisum

Het terugkeervisum is een visum voor de toegang tot Caribisch Nederland van een visumplichtige persoon die de eilanden tijdelijk zal verlaten. Ingevolge artikel 2i lid 1 WTU-BES kan een terugkeervisum worden geweigerd indien:

- a) de vreemdeling niet door overlegging van documenten aannemelijk heeft gemaakt dat sprake is van een dringende reden die geen uitstel van vertrek mogelijk maakt;
- b) de vreemdeling niet zelfstandig beschikt over een geldig document voor grensoverschrijding;
- c) de vreemdeling zich gedurende zijn verblijf in een openbaar lichaam aan maatregelen van toezicht op grond van deze wet heeft onttrokken;
- d) uit een oogpunt van toezicht op grond van deze wet, opsporing of vervolging van strafbare feiten, tenuitvoerlegging van een vonnis of om andere gewichtige redenen bezwaar bestaat tegen vertrek van de vreemdeling uit de openbare lichamen;
- e) het naar het oordeel van Onze Minister in de rede ligt dat binnen de geldigheidsduur van het terugkeervisum een beslissing kan worden verwacht op een aanvraag

⁵¹ CTU-BES, Hoofdstuk 3, 1.9.1.

⁵² T. van Houwelingen, Toelating in Koninkrijkspectief: één koninkrijk, vier landen, vijf vreemdelingenwetten en één nationaliteit. Deel III: Aruba en de BES-eilanden, *Journal Vreemdelingenrecht*, nr. 1, 2017, p. 14.

tot het verlenen of verlengen van de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd of onbepaalde tijd of wijziging daarvan, of op een bezwaarschrift of beroepschrift daaromtrent, terwijl bij of krachtens deze wet of een rechterlijke beslissing de uitzetting van de vreemdeling achterwege dient te blijven totdat op die aanvraag, dat bezwaar of beroep is beslist;

- f) de vreemdeling in afwachting is van de beslissing op diens aanvraag om een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd dan wel in afwachting is van de beslissing op een bezwaarschrift of beroepschrift tegen een dergelijke beslissing en is ingereisd zonder de benodigde machtiging tot voorlopig verblijf;
- g) de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid dan wel zich schuldig heeft gemaakt aan of verdacht wordt van terrorisme, oorlogsmisdaden, of andere misdaden tegen de menselijkheid.

3.3.6. Verblijfsvergunning voor bepaalde tijd

Een vreemdeling die verblijft in Caribisch Nederland dient in principe te beschikken over een verblijfsvergunning voor bepaalde of voor onbepaalde tijd. De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd wordt verleend voor ten hoogste één jaar en kan telkens met ten hoogste één jaar worden verlengd.⁵³ In enkele gevallen kan een verblijfsvergunning voor vijf jaar worden verleend.⁵⁴ Een verblijfsvergunning kan worden verlengd indien de vreemdeling nog steeds voldoet aan de voorwaarden. Ter afdoening van de aanvraag, verlening of wijziging van een verblijfsvergunning is de vreemdeling leges verschuldigd.

Een verblijfsvergunning voor Caribisch Nederland geeft geen recht op verblijf in het Europese deel van het Koninkrijk en Curaçao, Aruba en Sint Maarten. De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd is wel geldig voor alle drie de eilanden van Caribisch Nederland.⁵⁵ Dit betekent dat een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd voor het ene eiland automatisch geldig is voor alle drie de eilanden.⁵⁶

Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd wordt verleend onder beperkingen die verband houden met het doel waarvoor het verblijf wordt toegestaan. De beperkingen houden verband met:⁵⁷

- a) gezinshereniging of gezinsvorming;
- b) verblijf ter adoptie of als pleegkind;
- c) het verrichten van arbeid in loondienst;
- d) het verrichten van arbeid als zelfstandige;
- e) voortgezet verblijf;
- f) verblijf als gepensioneerde of rentenier;
- g) wedertoelating;
- h) het volgen van studie;
- i) verblijf als stagiair;
- j) verblijf als practisant;
- k) vervolging van mensenhandel;
- l) verblijf als investeerder;
- m) verblijf als vrijwilliger.

⁵³ Artikel 5.25 BTU-BES.

⁵⁴ Artikel 5.26, 5.28 en 5.29 BTU-BES.

⁵⁵ T. van Houwelingen, Toelating in Koninkrijks perspectief: één koninkrijk, vier landen, vijf vreemdelingenwetten en één nationaliteit. Deel III: Aruba en de BES-eilanden, *Jaartal Vreemdelingenrecht*, nr. 1, 2017, p. 13.

⁵⁶ *Kamerstukken II* 2009-2010, 32 282, nr. 3, p. 5.

⁵⁷ Artikel 7 lid 7 WTU-BES jo. artikel 5.2 lid 1 BTU-BES.

De verblijfsvergunning voor bepaalde of onbepaalde tijd kan worden geweigerd:⁵⁸

- a) indien de vreemdeling niet beschikt over een geldige mvv die overeenkomst met het verblijfsdoel waarvoor de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd is aangevraagd;
- b) met het oog op de openbare orde of het algemeen belang, waaronder economische redenen mede worden begrepen;
- c) indien niet kan worden aangetoond dat degene voor wie toelating wordt verzocht over voldoende middelen van bestaan zal beschikken.

Brooks Tower Akkoord

In 2009 is het zogenoemde *Brooks Tower Akkoord* geïmplementeerd. Op basis van dit akkoord kunnen twee categorieën illegaal in Caribisch Nederland verblijvende vreemdelingen regularisatie aanvragen. In Caribisch Nederland worden namelijk drie categorieën vreemdelingen onderscheiden:

- die vóór 2002 naar Caribisch Nederland is gekomen;
- die na 2002 en vóór 2006 naar Caribisch Nederland is gekomen;
- die na 2006 naar Caribisch Nederland is gekomen.

De eerste twee groepen komen in aanmerking voor regularisatie. Zij krijgen dan een tijdelijke vergunning voor de duur van één jaar, zodat zij in de gelegenheid gesteld worden om aan de voorwaarden voor een verblijf van langere duur te voldoen. De derde groep komt niet voor regularisatie in aanmerking, deze vreemdelingen moeten Caribisch Nederland verlaten.

3.3.7. Verblijfsvergunning bescherming vreemdeling

In artikel 12a WTU-BES zijn bepalingen opgenomen omtrent verdragsvluchtelingen en de bescherming tegen een onmenselijke behandeling, om te voldoen aan artikel 3 EVRM. Een vreemdeling kan in Caribisch Nederland bescherming inroepen tegen terugzending (refoulement) naar zijn land van herkomst als hij niet over de juiste documenten beschikt voor toegang en/of toelating tot Caribisch Nederland maar wel voldoet aan de non-refoulement criteria die zijn vastgelegd in het VN-Vluchtelingenverdrag en het EVRM.⁵⁹ Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd kan worden verleend om redenen die verband houden met de bescherming van een vreemdeling (asiel) die:⁶⁰

- a) verdragsvluchteling is;
- b) aannemelijk heeft gemaakt dat hij bij uitzetting een reëel risico loopt om te worden onderworpen aan folteringen, aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen;
- c) als echtgenoot of echtgenote of minderjarig kind feitelijk behoort tot het gezin van de vreemdeling, bedoeld onder a of b, die dezelfde nationaliteit heeft als die vreemdeling en gelijktijdig met deze vreemdeling de openbare lichamen is ingereisd;
- d) als partner of als meerderjarig kind zodanig afhankelijk is van de vreemdeling, bedoeld onder a of b, dat hij om die reden behoort tot het gezin van deze vreemdeling, die dezelfde nationaliteit heeft als deze vreemdeling en gelijktijdig met deze vreemdeling de openbare lichamen is ingereisd.

⁵⁸ Artikel 9 lid 1 WTU-BES.

⁵⁹ Het VN-Vluchtelingenverdrag is geratificeerd door Nederland, maar is alleen in werking getreden voor Europees Nederland (en dus niet voor Caribisch Nederland en de andere landen binnen het Koninkrijk). Desondanks zijn de non-refoulement criteria uit het VN-Vluchtelingenverdrag alsnog van toepassing in Caribisch Nederland door artikel 12a WTU-BES. Zie CTU-BES, Hoofdstuk 16, 1.

⁶⁰ Artikel 12a lid 1 WTU-BES.

In hoofdstuk 16 van de CTU-BES is een uitgebreide regeling te vinden van de asielvergunning in Caribisch Nederland. Een vreemdeling kan worden erkend als vluchteling (in de zin van verdragsvluchteling als hij uit een land komt waar hij gegronde vrees heeft voor vervolging vanwege zijn godsdienstige overtuiging, politieke overtuiging, nationaliteit, het behoren tot een bepaald ras of het behoren tot een bepaalde sociale groep. Voordat de vreemdeling voor erkenning als vluchteling in aanmerking komt moet hij zich buiten het land van zijn nationaliteit bevinden. Als de vervolging plaatsgebonden is en het mogelijk is voor de vreemdeling om zich in het binnenland te onttrekken aan de vervolging door zich ergens anders te vestigen, dan is de vreemdeling geen vluchteling.

3.3.8. Verbljfsvergunning voor onbepaalde tijd

Een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd wordt verleend op aanvraag en niet van rechtswege. Een dergelijke verblijfsvergunning wordt niet onder beperkingen verleend en bovendien worden er geen voorschriften aan een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd verbonden. Ingevolge artikel 5.45 lid 1 BTU-BES wordt een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd verleend wanneer de vreemdeling op het moment van de aanvraag gedurende een ononderbroken periode van ten minste vijf jaar houder is van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd voor een niet-tijdelijk doel, en indien de vreemdeling:

- a) al of niet tezamen met het gezinslid bij wie hij verblijft, zelfstandig en duurzaam beschikt over voldoende middelen van bestaan;
- b) niet bij onherroepelijk geworden vonnis is veroordeeld wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd;
- c) zijn hoofdverblijf niet buiten de openbare lichamen heeft gevestigd;
- d) geen gevaar vormt voor de nationale veiligheid;
- e) geen onjuiste gegevens heeft verstrekt en geen gegevens heeft achtergehouden terwijl die gegevens tot afwijzing van de aanvraag tot het verlenen, verlengen of wijzigen zouden hebben geleid;
- f) op de dag waarop de aanvraag is ontvangen, een verblijfsrecht heeft dat niet-tijdelijk is.

De verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd *moet* worden verleend wanneer de vreemdeling vijf jaar onafgebroken met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in Caribisch Nederland heeft verbleven (en aan de overige voorwaarden is voldaan), en *kan* worden verleend wanneer de vreemdeling toelating van rechtswege heeft. Verder is inburgering ook niet vereist.⁶¹

3.3.9. Intrekken verblijfsvergunning

De verblijfsvergunning voor bepaalde of onbepaalde tijd kan worden ingetrokken:⁶²

- a) op grond van een onherroepelijk geworden veroordeling terzake van een misdrijf tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van drie maanden of langer;
- b) met het oog op de goede zeden;
- c) indien dit in het algemeen belang wenselijk is;
- d) op grond van het verkeren in zodanige staat van behoefte, dat de vreemdeling niet langer naar behoren in het onderhoud van zichzelf en zijn wettig gezin kan voorzien;
- e) indien de vreemdeling niet voldoet aan één of meer van de aan zijn verblijfsvergunning voor bepaalde tijd verbonden beperkingen of voorschriften.

⁶¹ T. van Houwelingen, Toelating in Koninkrijksperspectief: één koninkrijk, vier landen, vijf vreemdelingenwetten en één nationaliteit. Deel III: Aruba en de BES-eilanden, *Jaarboek Vreemdelingenrecht*, nr. 1, 2017, p. 13.

⁶² Artikel 14 WTU-BES.

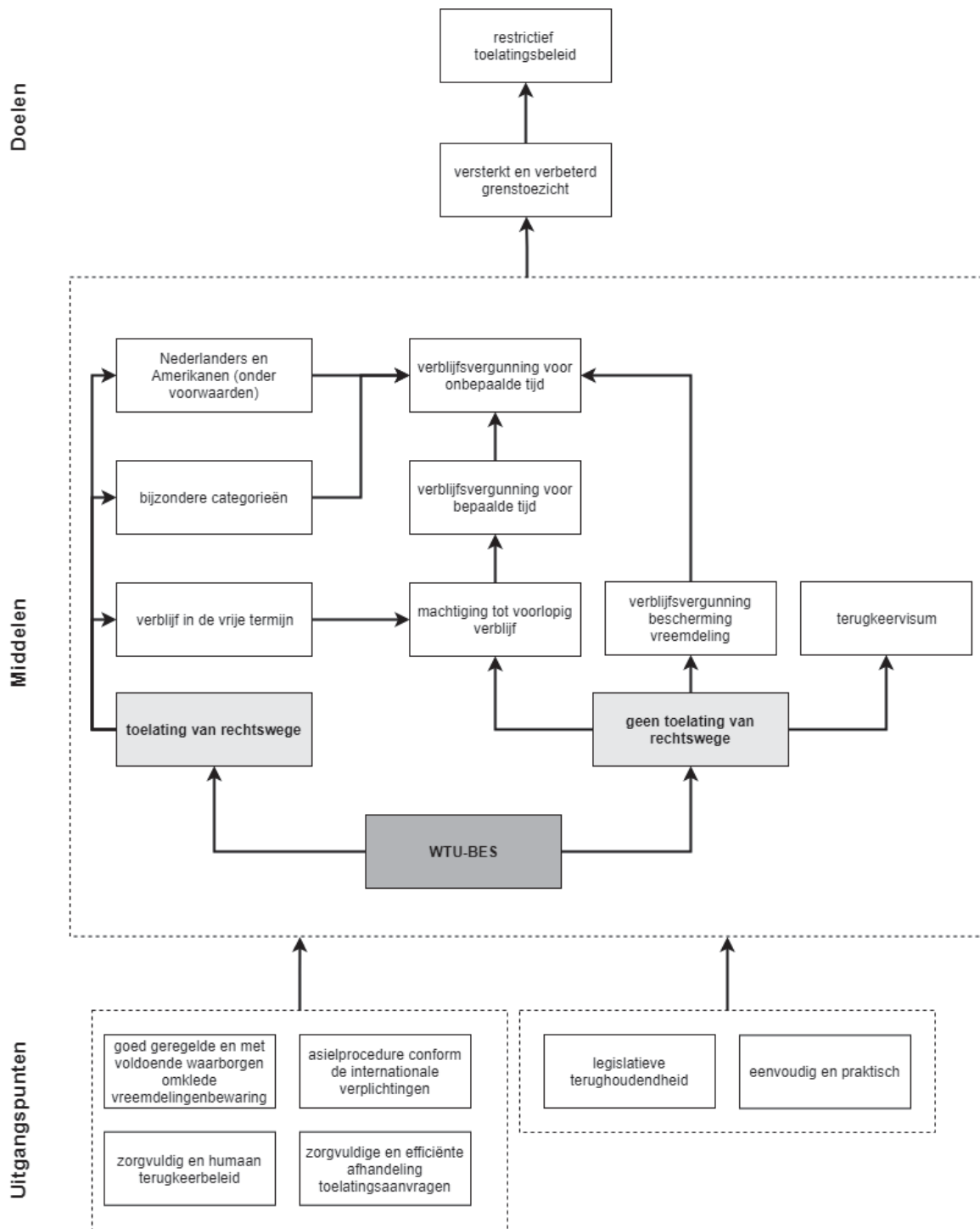
Onder algemeen belang kan onder meer worden gedacht aan de openbare orde en de veiligheid, of wanneer de vreemdeling niet langer zelfstandig en duurzaam beschikt over voldoende middelen van bestaan. Van vergaande behoefte is sprake als de vreemdeling bijvoorbeeld tot de bedelarij is vervallen en/of geen onderkomen meer heeft.⁶³ In de beleidsregels wordt overigens niet ingegaan op wat moet worden verstaan onder ‘de goede zeden’.

3.4 Doelboom

In dit hoofdstuk zijn op verschillende plaatsen doelen van de WTU-BES beschreven, voortvloeiend uit de wetsgeschiedenis en beleid. In figuur 3.2 is dit schematisch weergegeven in de vorm van een zogenaamde doelboom. Deze doelboom geeft op een schematische wijze de relaties tussen de middelen en de doelen weer ten aanzien van de WTU-BES. In de doelboom is te zien dat er verschillende uitgangspunten ten grondslag liggen aan de WTU-BES. Deze uitgangspunten vinden hun weerslag in de verschillende middelen (oftewel instrumenten) van de WTU-BES. Bij de middelen is een onderscheid gemaakt tussen de categorieën die vallen onder ‘toelating van rechtswege’ en de instrumenten die onder ‘geen toelating van rechtswege’ vallen. Met deze middelen moeten de doelen worden gerealiseerd die zijn weergegeven in de bovenste helft van de doelboom. Het einddoel van de WTU-BES is het tot stand brengen van een restrictief toelatingsbeleid.

⁶³ CTU-BES, Hoofdstuk 3, 1.12.3.

FIGUUR 3.2: DOELBOOM WTU-BES



Kwantitatieve gegevens

4.1 Inleiding

Het voorgaande hoofdstuk was gewijd aan de doelen, uitgangspunten en het instrumentarium van de WTU-BES. In dit hoofdstuk worden kwantitatieve gegevens besproken die gerelateerd zijn aan de WTU-BES. De kwantitatieve gegevens zijn gebaseerd op gegevens van de IND CN, KMar, JICN, data van het CBS en informatie uit (onderzoeks)rapportages en interviews. Zoals in paragraaf 1.4 is aangegeven zouden de kwantitatieve gegevens aanvankelijk worden geanalyseerd op basis van cijfers die de Stichting Beheer ICT Rechtshandhaving ter beschikking heeft. Deze gegevens zijn echter niet aangeleverd. Desondanks hebben de onderzoekers met behulp van verschillende andere bronnen een goed overzicht verkregen van de kwantitatieve gegevens die gerelateerd zijn aan de WTU-BES.

Paragraaf 4.2 beschrijft de bevolkingsontwikkeling en de immigratiecijfers van Caribisch Nederland. In paragraaf 4.3 worden aantallen (verblijfs)aanvragen in het kader van de WTU-BES geïnventariseerd, waarbij ook de verblijfsdoelen, aantallen bezwaarschriften over (verblijfs)aanvragen, vreemdelingenbewaring en aantallen vreemdelingen zonder rechtsgrond aan de orde komen. Vanwege de nauwe relatie tussen de WTU-BES en de Wav BES wordt dit hoofdstuk afgesloten met een paragraaf met kwantitatieve gegevens die te maken hebben met de Wav BES. Hierbij wordt ingegaan op de arbeidsmarkt van Caribisch Nederland en aantallen tewerkstellingsvergunningen.

4.2 Bevolkingcijfers Caribisch Nederland

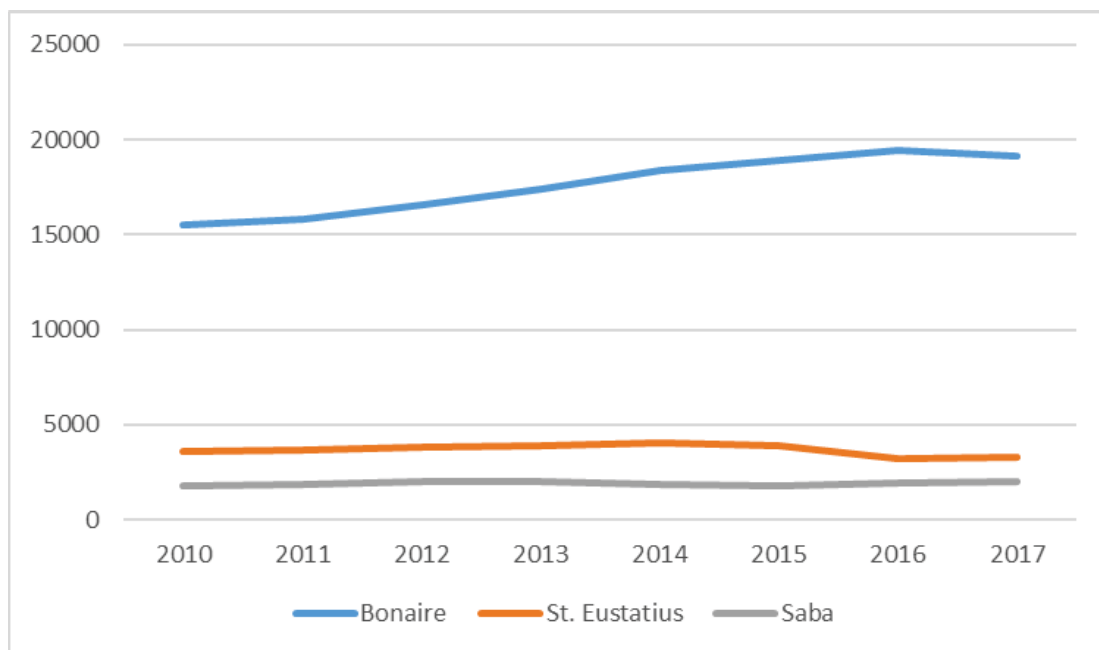
4.2.1. Bevolkingsontwikkeling

Tussen 2010 en 2017 is de bevolking op Bonaire met meer dan 3.600 inwoners toegenomen (meer dan 23%) tot 19.179 inwoners. Dit is een fors aantal. Op basis van cijfers van het CBS-NA en het CBS blijkt zelfs dat het aantal inwoners tussen 2007 en 2017 met ongeveer 60% is toegenomen.⁶⁴ Opvallend is dat het aantal inwoners in 2017 op Bonaire voor het eerst licht afneemt.

⁶⁴ De cijfers tot 2010 zijn gebaseerd op de rekenmethode van het CBS-NA (*Central Bureau of Statistics Netherlands Antilles and Island Registries*). De cijfers vanaf 2010 zijn gebaseerd op de rekenmethode van het CBS. Deze methodes verschillen van elkaar. Volgens de methode van het CBS is de omvang van de bevolking op 1 januari 2010 16 procent groter dan volgens de methode van het CBS-NA. Dit verklaart deels de grote procentuele toename van de bevolkingssomvang tussen 2007 en 2016.

Bij Sint Eustatius en Saba is het beeld van de bevolkingsontwikkeling anders. Op deze twee eilanden is het bevolkingsaantal namelijk redelijk stabiel gebleven (zie figuur 4.1). Op Sint Eustatius is tussen 2010 en 2017 het aantal inwoners gedaald met 9% tot 3.250 inwoners. Deze daling heeft te maken met een opschoningsactie van het register van de afdeling Burgerzaken, waarbij rond de 600 personen zijn uitgeschreven. Wanneer deze opschoningsactie buiten beschouwing wordt gelaten is het inwoneraantal met 7% toegenomen. Op Saba is het aantal inwoners tussen 2010 en 2017 met 13% toegenomen tot 2.010 inwoners.

FIGUUR 4.1: BEVOLKINGSONTWIKKELING CARIBISCH NEDERLAND PER EILAND (2010-2017, CBS)



4.2.2. Immigratie

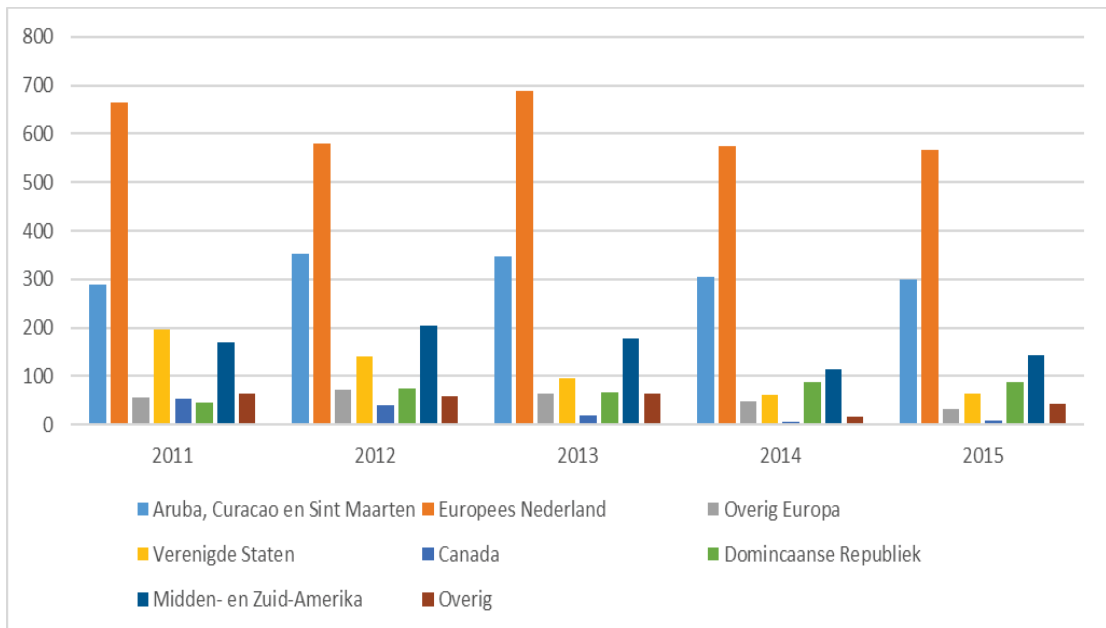
Het grootste deel van de bevolkingstoename in Bonaire is toe te schrijven aan immigratie en niet zozeer aan natuurlijke bevolkingsgroei. Er vestigen zich aanzienlijk meer mensen op het eiland dan er mensen vertrekken. Een belangrijke reden voor immigranten om zich op Bonaire te vestigen is om er arbeid te verrichten (zie ook paragraaf 4.2 en 4.3).

Voor wat betreft de immigratiecijfers schommelen de jaarlijkse aantallen migranten op Bonaire tussen 1.200 en 1.500, op Saba tussen 300 en 500 en op Sint Eustatius tussen 200 en 400 (zie figuur 4.2 tot en met 4.5). De landen van herkomst zijn voor Bonaire en Sint Eustatius redelijk vergelijkbaar. Het grootste deel van de immigranten is afkomstig uit Europees Nederland. Daarnaast komt een groot deel uit de overige landen binnen het Koninkrijk (Aruba, Curaçao en Sint Maarten), de Verenigde Staten en Midden- en Zuid-Amerika. Van de immigranten uit Midden- en Zuid-Amerika komen de meeste uit de Dominicaanse Republiek, Venezuela, Colombia en Peru. Op Saba komt het overgrote deel van de immigranten uit de Verenigde Staten en Canada (ongeveer 70%). Dit zijn voornamelijk studenten van de Saba University School of Medicine.

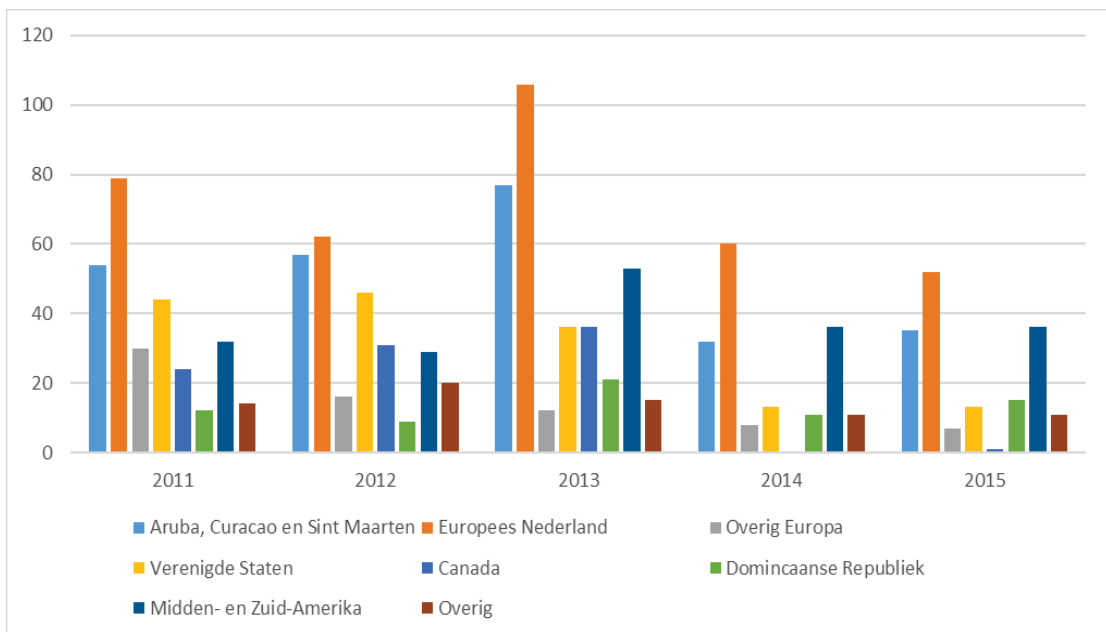
Op Bonaire is 41% van de inwoners *niet* afkomstig uit de (voormalige) Nederlandse Antillen of Aruba. Van de inwoners die niet zijn geboren op de Nederlandse Antillen of op Aruba komt 14% uit Europees Nederland. Dit betekent dat de resterende 27% van de inwoners is geboren in een ander land en dus kan worden beschouwd als immigrant. Een groot deel van

deze mensen is afkomstig uit Colombia, Venezuela, Peru, de Dominicaanse Republiek en de Verenigde Staten. Op Saba bedraagt de migrantenpopulatie 39% en op Sint Eustatius 38%.⁶⁵

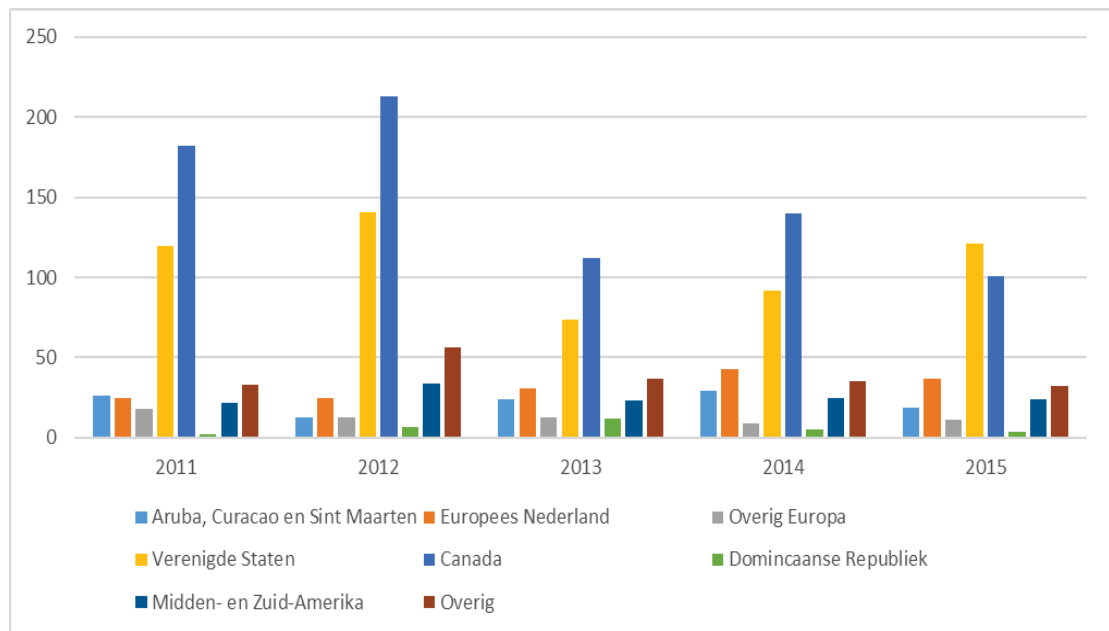
FIGUUR 4.2: IMMIGRATIECIJFERS NAAR BONAIRE (2011-2015, CBS)



FIGUUR 4.3: IMMIGRATIECIJFERS NAAR SINT EUSTATIUS (2011-2015, CBS)



⁶⁵ CBS, *Trends in the Caribbean Netherlands*, 2016.

FIGUUR 4.4: IMMIGRATIECIJFERS NAAR SABA (2011-2015, CBS)

4.3 WTU-BES

4.3.1. Aanvragen

In tabel 4.1 zijn alle bij de IND CN ingediende aanvragen voor vergunningen en het verkrijgen van het Nederlanderschap weergegeven per jaar en per eiland. Onder deze aantallen vallen niet alleen de eerste aanvragen voor toelating, maar ook wijzigingen en verlengingen. Alle aanvragen die in een jaar per eiland zijn afgehandeld door de IND CN zijn opgenomen in tabel 4.2. Een aanvraag is volgens de IND CN afgehandeld indien er een beslissing is genomen op de aanvraag en de beschikking is uitgereikt aan de aanvrager.

Uit de cijfers van de IND CN blijkt dat het aantal ingediende aanvragen en het aantal afgehandelde aanvragen elk jaar relatief dicht bij elkaar zit. In 2011 en 2014 was het aantal afgehandelde aanvragen hoger dan het aantal ingediende aanvragen. Het totaal aantal aanvragen voor Caribisch Nederland schommelt over de jaren heen grofweg tussen de 4.000 en 6.000. In 2012 is er een piek waar te nemen in de aantallen aanvragen. Vanaf 2013 is er sprake van een afname in het aantal ingediende aanvragen en afgehandelde procedures.

TABEL 4.1: AANTAL INGEDIENDE AANVRAGEN PER EILAND OVER DE PERIODE 2011-2016

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Bonaire	3.446	3.777	3.362	3.095	3.153	3.263
Sint Eustatius	849	823	712	553	574	502
Saba	824	1.089	1.025	1.080	937	754
Totaal	5.119	5.689	5.099	4.728	4.664	4.519

TABEL 4.2: AANTAL AFGEHANDELDE AANVRAGEN PER EILAND OVER DE PERIODE 2011-2016

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Bonaire	3.628	3.790	3.080	3.255	2.938	3.175
Sint Eustatius	725	867	705	567	553	511
Saba	827	1.019	1.021	1.131	901	722
Totaal	5.180	5.676	4.806	4.953	4.392	4.408

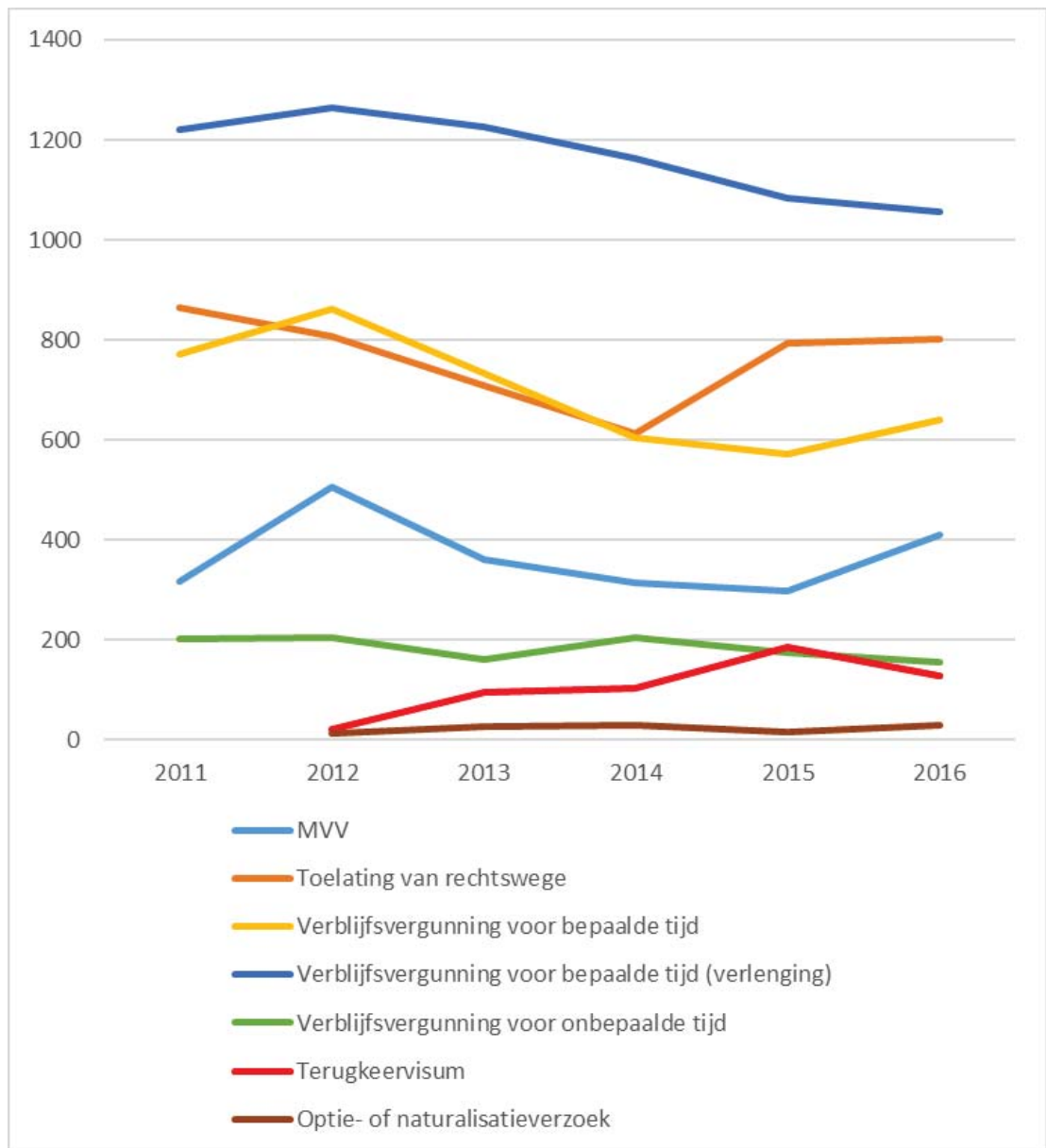
In de figuren 4.5, 4.6 en 4.7 is voor respectievelijk Bonaire, Sint Eustatius en Saba een overzicht weergegeven over de periode van 2011 tot 2016 van de verschillende soorten aanvragen die het meest voorkomen in het kader van de WTU-BES. De meeste aanvragen betreffen een aanvraag van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd of een verlenging daarvan (in paragraaf 4.2.2 wordt nader ingegaan op de verblijfsdoelen waarom het hierbij gaat).

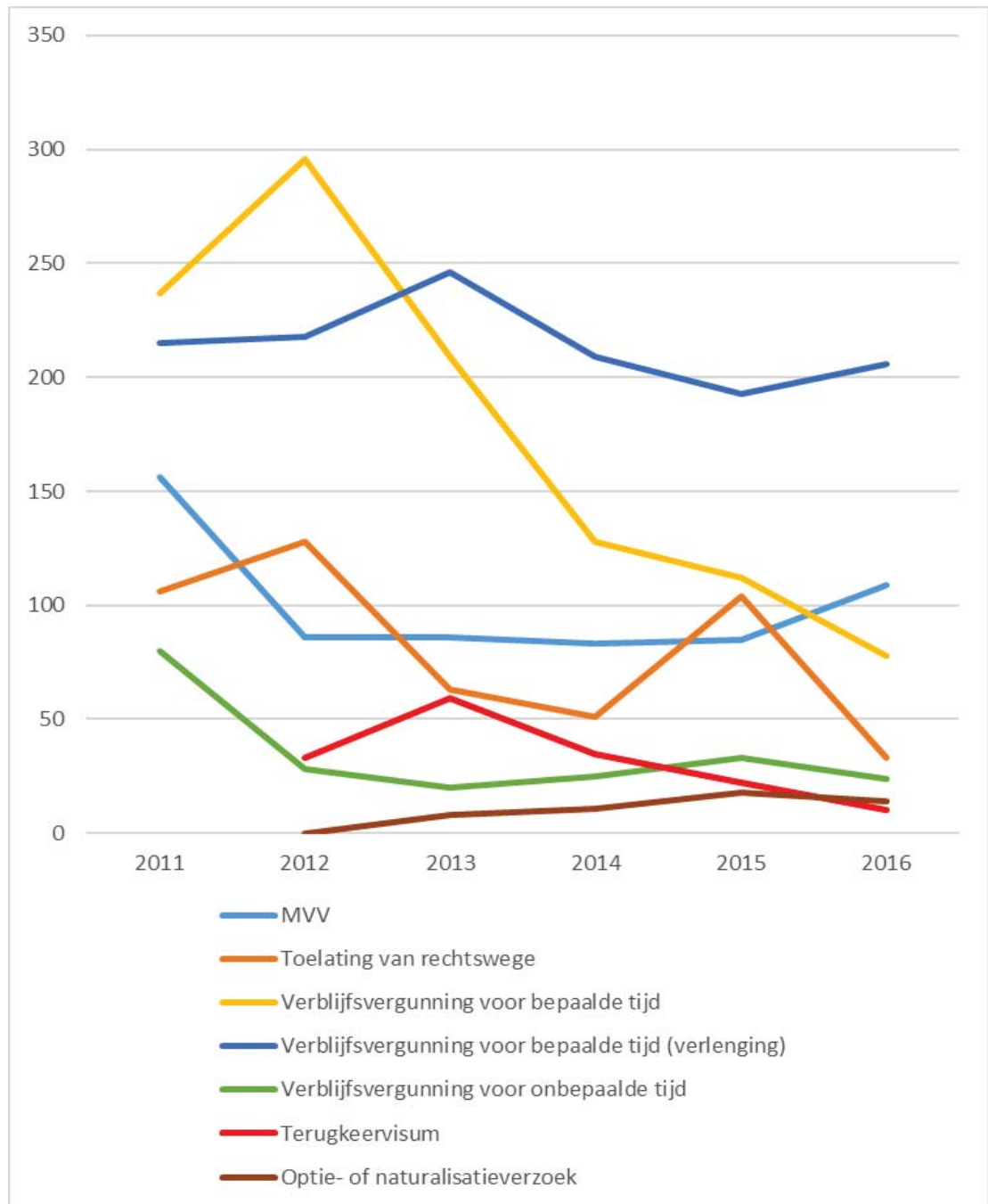
Het aantal mvv-aanvragen ligt lager dan het aantal aanvragen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Dit houdt verband met het feit dat voor vrijwel elke mvv-aanvraag ook een aanvraag wordt gedaan voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Hier bovenop komen nog de aanvragen voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd voor vreemdelingen die rechtstreeks een verblijfsvergunning kunnen aanvragen (zonder dat een mvv nodig is). Het is immers niet voor elke nationaliteit verplicht om ook een mvv aan te vragen.

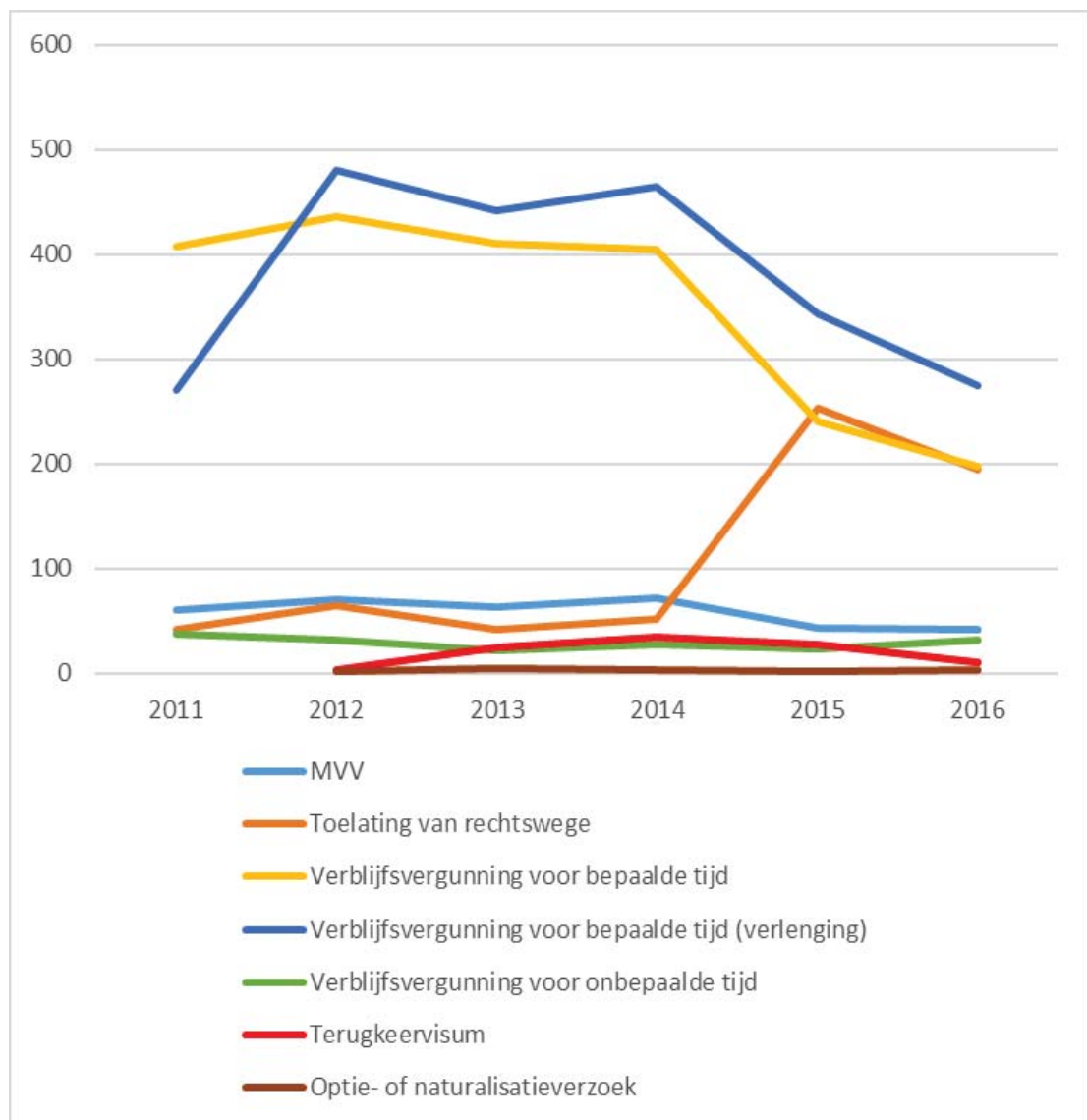
Behalve de mvv-aanvragen en aanvragen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd zijn er voor Caribisch Nederland ook relatief veel aanvragen voor toelating van rechtswege (dit zijn Europese Nederlanders en Amerikanen, die een relatief groot aandeel hebben in de immigratiecijfers, zie ook paragraaf 4.2.2). Aanvragen die minder vaak voorkomen zijn de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd en het terugkeervisum. Een optie- of naturalisatieverzoek komt erg weinig voor.

Voor zowel Bonaire, Saba en Sint Eustatius daalt vanaf 2012 het aantal aanvragen en het aantal verlengingen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Deze daling is ook terug te zien in tabel 4.1 en 4.2. Opvallend is wel dat voor Sint Eustatius het aantal verlengingen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd stabiel blijft, terwijl het aantal (eerste) aanvragen fors daalt. Volgens de IND CN heeft de afname in de hoeveelheid aanvragen voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd te maken met de volgende punten:

- Na een verblijf van vijf jaar in Caribisch Nederland komt een persoon in aanmerking voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, waardoor de noodzaak voor het indienen van een aanvraag voor verlenging van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd vervalt;
- De universiteiten op Bonaire en Sint Eustatius zijn gesloten ;
- Per 2014 komen Amerikanen ook in aanmerking voor een verklaring van rechtswege, waardoor het voor hen niet meer nodig is om een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd aan te vragen. Om deze reden is vanaf 2015 een forse daling waar te nemen van dergelijke aanvragen op (voornamelijk) Saba, waar relatief veel Amerikanen studeren, en nemen tegelijkertijd de aantallen voor toelating van rechtswege toe. Elk jaar vestigen er zich ongeveer 100 Amerikanen op Saba (zie paragraaf 4.2.2).

FIGUUR 4.5: OVERZICHT VERBLIJFSAANVRAGEN BONAIRE (2011-2016, IND CN)

FIGUUR 4.6: OVERZICHT VERBLIJFSAANVRAGEN SINT EUSTATIUS (2011-2016, IND CN)

FIGUUR 4.7: OVERZICHT VERBLIJFSAANVRAGEN SABA (2011-2016, IND CN)

De meeste verblijfsaanvragen voor Caribisch Nederland worden door de IND CN ingewilligd. Wel worden er voor Bonaire relatief meer verblijfsaanvragen afgewezen dan voor Saba of Sint Eustatius. In 2016 werd bijvoorbeeld voor Bonaire ongeveer 7% van de aanvragen voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd afgewezen, voor Sint Eustatius was dit 3% van de aanvragen en voor Saba slechts 0,5% van de aanvragen.

Uit de gegevens van de IND CN blijkt dat op Bonaire tussen 2011 en 2016 één aanvraag van een verblijfsvergunning voor de bescherming van een vreemdeling is afgewezen en twee zijn toegewezen. Daarnaast zijn er op Sint Eustatius in 2016 twee aanvragen van een dergelijke verblijfsvergunning afgewezen. Vreemdelingen dienen in Caribisch Nederland dus niet of nauwelijks een aanvraag voor bescherming als asielgerechtigde in.

4.3.2. Verblifsdelen

Het grootste deel van de verblijfsaanvragen op Bonaire en Sint Eustatius betreft een verzoek om een verblijfsvergunning (of verlenging daarvan) voor het verrichten van arbeid in loondienst. In 2016 was arbeid in loondienst voor Bonaire bij 56% van de aanvragen voor een vergunning voor bepaalde tijd het verblijfsdoel; voor Sint Eustatius was dit zelfs 63%, dit

blijkt uit tabel 4.3. Daarnaast vormt gezinsvorming en gezinshereniging een veelvoorkomend verblijfsdoel. Verblijf als gepensioneerde of rentenier is in mindere mate aan de orde. Op Saba gaat het bij de helft van de aanvragen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd om het volgen van een studie als het verblijfsdoel. Daarnaast is ook op Saba arbeid in loondienst en gezinsvorming of gezinshereniging een veelvoorkomend verblijfsdoel.

TABEL 4.3: TOP DRIE VERBLIJFSDOELEN BIJ AANVRAAG VERBLIJFSVERGUNNING VOOR BEPAALDE TIJD IN 2016, PER EILAND

BONAIRE	SINT EUSTATIUS	SABA
Arbeid in loondienst (56%)	Arbeid in loondienst (63%)	Studie (52%)
Gezinsvorming of gezinshereniging (28%)	Gezinsvorming of gezinshereniging (35%)	Arbeid in loondienst (30%)
Verblijf als gepensioneerde of rentenier (9%)	Verblijf als gepensioneerde of rentenier (2%)	Gezinsvorming of gezinshereniging (13%)

4.3.3. Bezwaarschriften

Het aantal bezwaarschriften dat bij de IND CN is binnengekomen in 2016 en 2017 (tot medio november) is weergegeven in tabel 4.4. In 2016 waren er grofweg twee keer zoveel bezwaarschriften die gegrond zijn verklaard dan bezwaarschriften die ongegrond zijn verklaard. Deze verhouding tussen gegrond- en ongegrondverklaringen komt ook naar voren in het jaar 2017. Bij de behandeling van een bezwaarschriftprocedure wordt in Caribisch Nederland rekening gehouden met nieuwe feiten en omstandigheden (ex nunc). Het komt regelmatig voor dat er gedurende de bezwaarschriftprocedure alsnog wordt voldaan aan alle vereisten voor een aanvraag, waardoor het bezwaar gegrond wordt verklaard.

TABEL 4.4: AANTALLEN BEZWAARSCHRIFTEN BINNENGEKOMEN BIJ DE IND CN (2016 EN 2017).

	2016	2017 (TOT MEDIO NOVEMBER) ⁶⁶
Gegrond	56	32
Ongegrond	26	19
Niet-ontvankelijk	5	3
Ingetrokken	8	4
Onbekend	4	80
Totaal	99	138

4.3.4. Vreemdelingenbewaring (JICN)

In onderstaande tabel is te zien dat het aantal vreemdelingen in bewaring (op Bonaire) sinds 2015 fors is toegenomen. Deze vreemdelingen zitten in bewaring omdat ze zonder rechtsgrond op het eiland verblijven. De groei van het aantal vreemdelingen in bewaring in de periode 2015-2017 wordt vrijwel geheel veroorzaakt door Venezolanen. Daarnaast neemt ook de gemiddelde verblijfsduur van vreemdelingen in bewaring toe. In 2016 was de gemiddelde verblijfsduur vier dagen en in 2017 zes dagen.

⁶⁶ De aantallen bezwaarschriften zijn gebaseerd op gegevens die door de IND CN in november 2017 zijn aangeleverd. Dit betekent dat er voor een groot deel van de bezwaren in 2017 nog geen beschikking op bezwaar is gemaakt, wat het hoge aantal in de categorie 'onbekend' verklaard.

TABEL 4.5: AANTALLEN VREEMDELINGEN IN BEWARING (VANWEGE VERBLIJF ZONDER RECHTSGROND) OP BONAIRE NAAR NATIONALITEIT (2015-2017).

	2015	2016	2017
Venezuela	1	17	31
Colombia	2	3	4
Peru	0	0	1
Ecuador	0	0	1
Nederland	0	1	0
Dominicaanse Republiek	1	0	1
Duitsland	1	0	0
TOTAAL	5	21	38

Behalve de vreemdelingen die in bewaring zitten vanwege het feit dat ze zonder rechtsgrond op de eilanden verblijven, zitten er ook vreemdelingen in bewaring omdat ze een strafbaar feit hebben gepleegd (of daarvan verdacht worden). In de gevangenis van Bonaire zitten eind oktober 2017 negentien personen zonder verblijfsvergunning in bewaring (waarvan 14 Venezolanen) vanwege een strafbaar feit. De reden dat deze personen in de gevangenis zitten is niet vanwege het verblijf zonder rechtsgrond, maar vanwege het strafbare feit. Het strafrecht gaat boven de WTU-BES, iemand wordt dus eerst berecht en (indien van toepassing) moet zijn straf uitzitten voordat hij het land moet verlaten.

Sinds 2015 zijn zo'n 50 personen - vrijwel allemaal Venezolanen - die over de zee zonder identiteitsbewijs het eiland zijn binnengekomen, opgepakt door de vreemdelingenpolitie en in vreemdelingenbewaring gesteld vanwege het feit dat ze geen verblijfsvergunning hadden.

4.3.5. Vreemdelingen zonder verblijfstitel

De schattingen van vreemdelingen die zonder verblijfstitel op de eilanden verblijven lopen uiteen van 200 tot 1.000. Dit is dus een behoorlijke bandbreedte. In de periode juni-december 2016 heeft de KMar op basis van hun eigen, actuele (door de onderzoekers ingezien) Excelbestanden 110 personen als overstayer aangemerkt. Een overstayer is iemand die met een verblijfstitel het eiland binnenkomt, maar na verloop van tijd niet meer voldoet aan de voorwaarden voor het verblijf. Hierbij kan gedacht worden aan personen die zonder visum als toerist op Bonaire komen, maar het eiland niet na de maximale verblijfstermijn hebben verlaten. Volgens een rapportage van de KPCN zijn er op Bonaire in 2016 37 vreemdelingen zonder verblijfstitel uitgezet.⁶⁷ Het aantal personen dat zonder verblijfstitel op Saba en Sint Eustatius verblijft is volgens gesprekspartners zeer beperkt, het gaat om hoogstens vijf personen.

In 2017 zijn er in de periode januari-oktober honderd overstayers bij de KMar in beeld. Omdat er een duidelijke piek is in december (de overstayers gaan naar huis om kerst te vieren, waarvan sommigen na verloop van tijd weer terugkeren), is de verwachting van de KMar dat het aantal overstayers in 2017 dat van 2016 gaat overtreffen.

In ieder geval is de algehele conclusie van het overgrote deel van de geïnterviewden dat het aantal vreemdelingen dat zonder verblijfstitel op de eilanden verblijft de afgelopen jaren fors is gestegen, met daarbij een belangrijk aandeel van Venezolanen.

⁶⁷ G.H.E. Camelia e.a., *Vreemdelingebeleid Caribisch Nederland. Toezicht en handhaving*, Raad voor de Rechtshandhaving, 2017, p. 37.

4.4 Wav BES

4.4.1. Inleiding

Er bestaat een nauwe relatie tussen de WTU-BES en de Wet arbeid vreemdelingen BES (hierna: Wav BES). Bij beide wetten is de toepassing van een restrictief toelatingsbeleid het uitgangspunt. Het verkrijgen van een verblijfsvergunning is vaak afhankelijk van het verkrijgen van een tewerkstellingsvergunning. Tewerkstellingsvergunningen worden verstrekt op basis van de Wav BES (zie hoofdstuk 6). In veel gevallen is arbeid in loondienst namelijk het verblijfsdoel voor vreemdelingen in Caribisch Nederland (zie ook paragraaf 4.2.2). In deze gevallen is dus een tewerkstellingsvergunning vereist voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning. De beslissingen op de aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd en de aanvraag om verlening van een tewerkstellingsvergunning hangen samen met elkaar.

4.4.2. Arbeidsmarkt

Op Bonaire bestaat de beroepsbevolking (in 2016) uit ongeveer 15.300 mensen, op Sint Eustatius gaat het om 2.400 mensen en op Saba gaat het om 1.600. De netto arbeidsparticipatie is het hoogst op Bonaire (70%), gevolgd door Sint Eustatius (66%) en Saba (62%).⁶⁸ Vanwege het grote aantal studenten op Saba die niet deelnemen aan het arbeidsproces, is de netto arbeidsparticipatie op Saba relatief laag.⁶⁹ In de onderstaande tabel zijn de werkloosheidscijfers voor Caribisch Nederland weergegeven.

TABEL 4.6: WERKLOOSHEID IN CARIBISCH NEDERLAND, PER EILAND (2014-2016, CBS).

EILAND	2012	2014	2016
Bonaire	5,8%	6,4%	6,7%
Saba	3,9%	2,5%	3,3%
Sint Eustatius	3,2%	8,8%	7,8%

De arbeidsparticipatie van jongeren (tussen de 15 en 24 jaar) is in Caribisch Nederland laag (maximaal 45%). De lage participatiegraad heeft niet alleen te maken met het feit dat jongeren een opleiding volgen of geen bijbaan hebben. Er zijn namelijk ook veel niet-schoolgaande jongeren die niet gemotiveerd zijn om te gaan werken (zie ook paragraaf 6.4.3). De participatiegraad van mensen ouder dan 25 jaar is aanzienlijk hoger. Daarnaast is de participatiegraad van laagopgeleiden erg laag vergeleken met middelbaar opgeleiden en hoogopgeleiden.⁷⁰

In Caribisch Nederland heeft het overgrote deel van de werknemers een voltijdbaan van 35 uur of meer per week (op Bonaire en Sint Eustatius 90% van de werknemers). De verhouding tussen voltijd- en deeltijdbanen is wezenlijk anders vergeleken met de situatie in Europees Nederland, waar veel meer werknemers een deeltijdbaan hebben. Een ander verschil met de Nederlandse situatie is dat er in Caribisch Nederland relatief veel mensen werken met een vast contract (Bonaire: 72%, Sint Eustatius: 83%, Saba: 68%) en er weinig mensen zijn met een tijdelijke baan.

In tabel 4.7 zijn de drie grootste arbeidssectoren per eiland opgenomen. Hieruit blijkt dat er relatief veel mensen werken in de publieke sector. Ook de zorgsector is groot. Op Bonaire

⁶⁸ CBS, *Trends in the Caribbean Netherlands*, 2017.

⁶⁹ De bruto arbeidsparticipatie geeft het aandeel weer van de (werkzame en werkloze) beroepsbevolking in de totale bevolking (beroeps- en niet-beroepsbevolking). De netto arbeidsparticipatie geeft aan hoeveel procent van de beroepsgeschikte bevolking ook daadwerkelijk een betaalde baan heeft. Werklozen worden dus niet in de netto arbeidsparticipatie meegeteld.

⁷⁰ SZW, *Arbeidsmarktanalyse Caribisch Nederland*, p. 4-6.

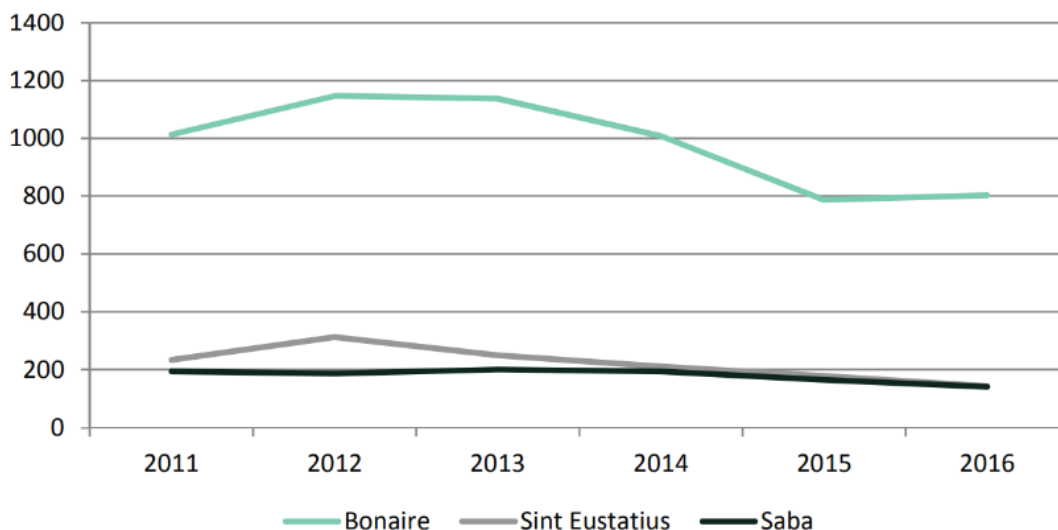
werken er verder veel mensen in de bouwnijverheid. In deze sector werken ook veel vreemdelingen (zie paragraaf 4.3.3). Het grote aantal mensen dat op Sint Eustatius in de industrie-sector werkt heeft te maken met het bedrijf NuStar dat op het eiland een opslagterminal gevestigd heeft. Op Saba werken er vanwege de Saba University School of Medicine veel mensen in het onderwijs, waarvan een groot deel bestaan uit vreemdelingen.

TABEL 4.7: GROOTSTE ARBEIDSSECTOREN, PER EILAND (2014, CBS).

BONAIRE	SINT EUSTATIUS	SABA
Bouwnijverheid (17,3%)	Openbaar bestuur en overheidsdiensten (19,9%)	Openbaar bestuur en overheidsdiensten (22,1%)
Openbaar bestuur en overheidsdiensten (13,5%)	Gezondheids- en welzijnszorg (12,1%)	Onderwijs (15,6%)
Horeca (13,1%)	Industrie (10,1%)	Gezondheids- en welzijnszorg (11,3%)

4.4.3. Tewerkstellingsvergunningen

De Rijksdienst Caribisch Nederland heeft in 2017 een onderzoek uitgevoerd naar de aanvragen voor tewerkstellingsvergunningen over de periode 2011-2016.⁷¹ Uit dit onderzoek komt naar voren dat in Caribisch Nederland veel gebruik wordt gemaakt van vreemdelingen voor het verrichten van arbeid. Van 2011 tot 2012 is een stijging waargenomen van vreemdelingen die arbeid verrichten, waarna de instroom zich heeft gestabiliseerd. Van 2013 tot 2015 is het aantal aanvragen voor een tewerkstellingsvergunning op Bonaire en Sint Eustatius fors gedaald (met ongeveer 25%). Het aantal verlengingen van tewerkstellingsvergunningen is stabiel, wat er op duidt dat de meeste werkgevers deze vreemdelingen voor meerdere jaren inzetten.



Vanwege de kleinschaligheid van de eilanden kunnen niet alle functies worden ingevuld door lokaal aanbod. Wel blijkt dat er bepaalde functiegroepen zijn waarin vreemdelingen oververtegenwoordigd zijn. Het gaat hierbij voornamelijk om lagere en middelbare beroepen. Voor wat betreft Bonaire en Sint Eustatius hebben de meeste aanvragen voor tewerk-

⁷¹ I. van Beukering & L. de Jong, *Trendanalyse arbeidsmigranten: een onderzoek naar TWV-aanvragen in de periode 2011-2016*, Rijksdienst Caribisch Nederland, RCN-unit SZW, 2017.

stellingsvergunningen betrekking op een functie in de bouw of een functie als kok (vanwege de grote toerismesector). Voor Saba is het beeld anders, omdat daar de meeste aanvragen voor een tewerkstellingsvergunning betrekking hebben op professoren en leraren, in verband met de Saba University School of Medicine.

TABEL 4.8: TOP DRIE FUNCTIES MET MEESTE AANVRAGEN VOOR TEWERKSTELLINGSVERGUNNINGEN, PER EILAND

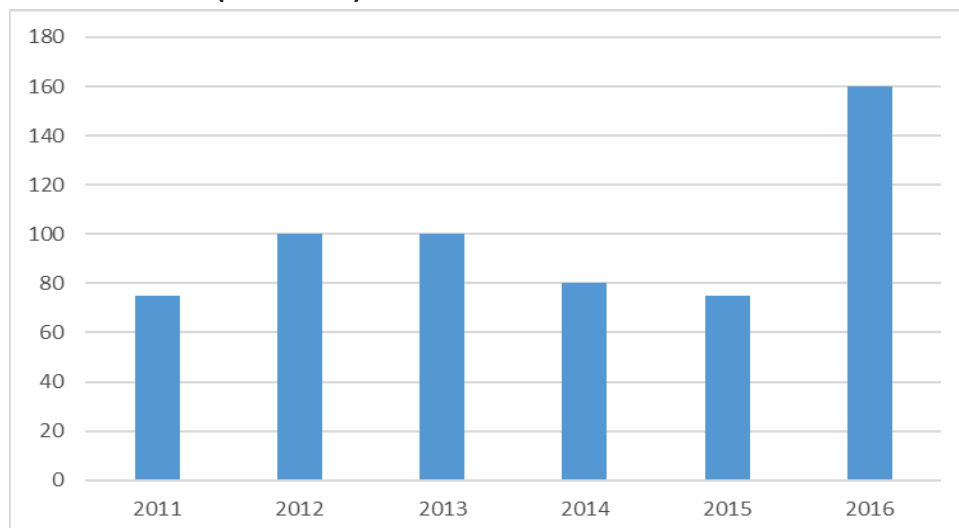
BONAIRE	SINT EUSTATIUS	SABA
Metselaar	Lasser	Professor
Kok	Kok	Leraar
Timmerman	Monteur	Interieurverzorger

Voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn de meeste aanvragen voor tewerkstellingsvergunningen afkomstig van vreemdelingen uit de Dominicaanse Republiek. Behalve de Dominicaanse Republiek, zijn de meeste andere vreemdelingen die een tewerkstellingsvergunning aanvragen ook afkomstig uit een land in Midden- of Zuid-Amerika. Opvallend is dat op Bonaire in 2016 het aantal vreemdelingen uit Venezuela dat een tewerkstellingsvergunning aanvraagt ongeveer is verdubbeld (zie figuur 4.9).

TABEL 4.9: MEESTE AANVRAGEN VOOR TEWERKSTELLINGSVERGUNNINGEN PER NATIONALITEIT VREEMDELINGEN, PER EILAND

BONAIRE	SINT EUSTATIUS	SABA
Dominicaanse Republiek	Dominicaanse Republiek	Dominicaanse Republiek
Venezuela	China	Filipijnen
Colombia	Colombia	Canada
Peru	Guyana	Colombia

FIGUUR 4.10: AANTAL AANVRAGEN VOOR EEN TEWERKSTELLINGSVERGUNNING VAN VENEZOLANEN OP BONAIRE (2011-2016)



4.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is duidelijk geworden dat met name op Bonaire de bevolking aanzienlijk in omvang is toegenomen de laatste jaren. Tussen 2010 en 2017 is de bevolking daar met ongeveer 23% toegenomen. Op Sint Eustatius en Saba is de bevolking eveneens toegenomen,

maar in beperktere mate. De bevolkingsgroei van Caribisch Nederland heeft grotendeels te maken met immigratie. De meeste immigranten zijn afkomstig uit Europees Nederland, de Verenigde Staten (met name op Saba), de Dominicaanse Republiek, Venezuela, Peru en Colombia.

Geconstateerd kan worden dat ongeveer vanaf 2012 het aantal (aanvragen voor) verblijfsvergunningen licht aan het afnemen is. Op Bonaire en Sint Eustatius hebben de meeste aanvragen betrekking op het verblijfsdoel arbeid in loondienst. Gezinsvorming en gezinshereniging vormen ook een veelvoorkomend verblijfsdoel. Op Saba is het volgen van een studie het belangrijkste verblijfsdoel, wat verband houdt met de Saba University School of Medicine.

Bij een aantal arbeidssectoren wordt in Caribisch Nederland veel gebruik gemaakt van vreemdelingen voor het verrichten van arbeid. Het gaat hierbij voornamelijk om de sectoren bouwnijverheid en horeca. De meeste aanvragen voor een tewerkstellingsvergunning komen van vreemdelingen uit de Dominicaanse Republiek. Sinds 2016 valt op dat het aantal aanvragen voor een tewerkstellingsvergunning van vreemdelingen met de Venezolaanse nationaliteit is verdubbeld. Het aandeel van Venezolanen in vreemdelingenbewaring, vanwege verblijf zonder rechtsgrond, is aanzienlijk toegenomen. Daarnaast zaten er veertien Venezolanen in vreemdelingenbewaring vanwege een strafbaar feit. Deze toename kan verband houden met de escalerende crisis in Venezuela.

Uitvoering en ervaringen WTU-BES

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de bevindingen besproken van het empirisch onderzoek dat is uitgevoerd in Bonaire over de uitvoering van en de ervaringen met de WTU-BES. In het kader van het empirisch onderzoek zijn er op Bonaire interviews gevoerd met diverse gesprekspartners en hebben de onderzoekers een blik achter de schermen gekregen bij de KMar en Kustwacht op Bonaire. Daarnaast zijn er interviews gevoerd met gesprekspartners op Sint Eustatius en Saba via Skype en telefoon (zie bijlage 2 voor de gehele lijst met gesprekspartners).

Allereerst worden in paragraaf 5.2 de belangrijkste actoren beschreven die betrokken zijn bij de uitvoering van de WTU-BES. Vervolgens komen in paragraaf 5.3 de juridische en procedurele knelpunten aan bod die betrokkenen ervaren bij de uitvoering van de WTU-BES, waarna in paragraaf 5.4 wordt ingegaan op toezicht en handhaving van de wet in de praktijk. In paragraaf 5.5 wordt nagegaan wat de sociaal-maatschappelijke implicaties zijn van de WTU-BES voor de (relatief kleine) lokale samenlevingen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

5.2 Actoren

De belangrijkste actoren die in Caribisch Nederland betrokken zijn bij de uitvoering van de WTU-BES zijn weergegeven in de volgende tabel.

ACTOR	TAAK/VERANTWOORDELIJKHEID
IND-unit Caribisch Nederland	Uitvoering WTU-BES
Koninklijke Marechaussee (KMar)	Grensbewaking en uitzetting vreemdelingen zonder verblijfsground
Politie	Toezicht en handhaving WTU-BES
Ministerie van Buitenlandse Zaken (Regional Support Office (RSO), Washington D.C.)	Uitvoering visumproces
Justitiële Inrichting Caribisch Nederland	Vreemdelingenbewaring

Immigratie en Naturalisatiedienst

De Nederlandse minister van Justitie en Veiligheid is sinds 10-10-'10 verantwoordelijk voor de uitvoering van de Rijkswet op het Nederlandschap en de WTU-BES (voor de transitie was de Nederlands-Antilliaanse minister van Justitie hiermee belast). Een groot deel van deze taken is gemandateerd aan het hoofd van de Nederlandse IND. Het hoofd van de IND verleent van deze bevoegdheden, door middel van een daartoe strekkend mandaatbesluit, weer ondermandaat aan de aan hem ondergeschikte ambtenaren.⁷² De IND CN heeft een formatie van 19 fte (Bonaire: 15 fte, Saba: 2 fte en Sint Eustatius: 2 fte). Het begrote budget voor 2017 bedroeg € 1.603.000.⁷³

De IND CN is verantwoordelijk voor de uitvoering van het vreemdelingenbeleid op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dat houdt in dat de IND CN alle aanvragen voor een verblijfsvergunning of verklaring van rechtswege beoordeelt van vreemdelingen of Nederlanders die op deze eilanden willen verblijven, bijvoorbeeld om te werken. De IND CN toetst of de aanvraag voldoet aan de gestelde voorwaarden.

De IND CN moet toezien op de uitvoering van de wet- en regelgeving op het gebied van toelating en de verkrijging van het Nederlandschap, alsmede voor de administratieve voorbereiding van (gedwongen) vertrek. In Nederland is de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) verantwoordelijk voor het regisseren van het daadwerkelijke vertrek van vreemdelingen die geen recht op verblijf hebben. Hiervoor is in Caribisch Nederland de IND CN dus verantwoordelijk. De IND CN behandelt aanvragen van de mvv's en verblijfsvergunningen van vreemdelingen en Nederlanders (niet zijnde eilandskinderen of toeristen), aanvragen voor de verlenging van toeristisch verblijf en aanvragen van toegelaten personen die Nederlander willen worden.

Op elk eiland is een IND-loket waar men binnen kan lopen voor informatie en het indienen van een aanvraag voor toelating, naturalisatie of optie (procedure voor het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit). De IND CN verzorgt ook de loketfunctie voor de unit in Caribisch Nederland van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: SZW). Dit is in het kader van de Wav BES, zodat een werkgever gelijktijdig met de aanvraag voor toelating voor een buitenlandse werknemer een tewerkstellingsvergunning kan aanvragen (de zogenaamde 1-loket procedure).⁷⁴

Er wordt gebruik gemaakt van het FMS-systeem en digitaal berichtenverkeer. Het FMS-systeem, oftewel Foreign Management System, is een ICT-registratiesysteem dat al eerder op de Antillen was ingevoerd. Het systeem is aangepast aan de vreemdelingenwet- en regelgeving van Caribisch Nederland.

De IND CN toetst bij eerste aanvraag strikt aan de voorwaarden die in de CTU-BES zijn vermeld en ook bij de eerste verlenging wordt strikt getoetst aan alle voorwaarden. Pas bij de tweede verlenging (derde vergunning) wordt een zogenaamde marginale toetsing uitgevoerd. Dit houdt in dat als de vreemdeling buiten zijn schuld om niet langer aan de voorwaarden voldoet (meestal zijn dit de middelen van bestaan), de aanvraag dan alsnog kan worden toekend. Dit wordt per geval bekeken en beoordeeld.

⁷² Kamerstukken II 2009-2010, 32 282, nr. 3, p. 2.

⁷³ Jaarplan 2017 IND CN. Het voor 2015 in het jaarplan 2016 opgenomen bedrag was € 2.212.031, maar dat was inclusief ruim € 585.000 aan directe kosten voor het Shared Service Centrum (SSC) van de Rijksdienst Caribisch Nederland. Voor de jaren 2016 en 2017 was het vermelde bedrag in de jaarverslagen exclusief de bijdrage aan het SSC.

⁷⁴ CTU-BES, Hoofdstuk 3, 2.3.1.

Koninklijke Marechaussee

Sinds de staatkundige transitie op 10-10-'10 is de KMar in Caribisch Nederland zelfstandig verantwoordelijk geworden voor die taken waarvoor de organisatie in Nederland ook verantwoordelijk is. Deze taken en bevoegdheden zijn geattribueerd aan de KMar (zie artikel 22a WTU-BES en artikel 5 Veiligheidswet BES).⁷⁵ Vanwege de kleinschaligheid en om redenen van doelmatigheid is de KMar ook actief in de basispolitiezorg op Saba en Sint Eustatius. De basispolitiezorg richt zich op de gebiedsgerichte uitvoering van operationele politietaken, met name noodhulp, toezicht, handhaven en opsporen. De KMar is verantwoordelijk voor de grensbewaking van de luchthavens en de zeegrenzen op de drie eilanden. Ten aanzien van de maritieme beveiliging werkt de KMar veel samen met de Kustwacht. Iedereen is in principe verplicht bij grensoverschrijding een grensdoorlaatpost te passeren. De KMar is alleen verantwoordelijk voor de grensbewaking bij deze grensdoorlaatposten. In de openbare lichamen vormen alle zee- en luchthavens een grensdoorlaatpost. In artikel 6.2 BTU-BES worden de volgende grensdoorlaatposten genoemd:

- Bonaire: de rede van Kralendijk, Blauwe Pan en Brazil en de Flamingo luchthaven;
- Sint Eustatius: de Oranjebaai en de luchthaven F.D. Roosevelt;
- Saba: de Fortbaai en de luchthaven Juancho E. Yrausquin.

De KMar heeft een formatie van 28 fte. De Kustwacht, die alleen op Bonaire actief is, heeft een formatie van 2 fte.

Alles wat na de grensdoorlaatposten komt, valt niet meer onder de KMar. Een ambtenaar van de KMar moet op grond van artikel 2r WTU-BES aan de grens de toegang aan een vreemdeling weigeren die:

- a) niet in het bezit is van een geldig document voor grensoverschrijding;
- b) indien hij visumplichtig is, geen houder is van een voor toegang benodigd visum voor kort verblijf, terugkeervisum of machtiging tot voorlopig verblijf, tenzij de vreemdeling houder is van een geldige verblijfstitel;
- c) het doel en de omstandigheden van het voorgenomen verblijf niet aannemelijk kan maken;
- d) niet kan aantonen dat hij beschikt over voldoende middelen van bestaan voor zowel de duur van het voorgenomen verblijf als voor de terugreis naar de plaats of het land van herkomst of voor de doorreis naar een plaats of derde land waar de toegang is gewaarborgd, dan wel niet in staat is deze middelen rechtmatig te verwerven; of
- e) een gevaar vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of de internationale betrekkingen.

Politie

De politie (Korps Politie Caribisch Nederland) is verantwoordelijk voor het vreemdelingen-toezicht en de daadwerkelijke effectuering van de terugkeer (incl. escortering) van vreemdelingen (evenals bij de KMar zijn deze taken en bevoegdheden geattribueerd, zie artikel 22a WTU-BES en hoofdstuk 2 Veiligheidswet BES). De inrichting van de grensbewaking en het toezicht en uitzetting van vreemdelingen in Caribisch Nederland komt in grote lijn overeen met de systematiek zoals die geldt voor het Europese deel van Nederland. De ambtenaren van de KMar voeren de grensbewaking uit onder leiding van de Commandant van de KMar en de ambtenaren van de politie voeren het toezicht uit onder leiding van de Korpschef. De Korpschef en Commandant van de KMar geven inlichtingen aan de minister van J&V over de uitvoering van de WTU-BES. De politie heeft 2 fte beschikbaar voor de vreem-

⁷⁵ Kamerstukken II 2009-2010, 32 282, nr. 3, p. 2.

delingenpolitie. Ook op Sint Eustatius is de politie belast met het vreemdelingtoezicht, maar de beschikbare formatie is te beperkt om daaraan daadwerkelijk invulling te geven.

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Het Regional Support Office (hierna: RSO), gevestigd in Washington D.C., voert voor verschillende Nederlandse vertegenwoordigingen in een regio, bijvoorbeeld alle ambassades en consulaten op het Westelijk Halfrond, centraal ondersteunende taken uit op het gebied van de financiële administratie, bedrijfsvoering en consulaire dienstverlening. Het RSO is een onderdeel van het ministerie van Buitenlandse Zaken (hierna: BuZa). Voor wat betreft Caribisch Nederland is het RSO belast met de uitvoering van het visumproces (denk aan mvv-aanvragen). Het gaat hierbij om een puur uitvoerende taak (inbrengen visum in het paspoort). BuZa heeft verder geen formele bevoegdheden ten aanzien van het inhoudelijk beoordelen van de mvv-aanvragen, daar is de IND verantwoordelijk voor (zij doen de materiële toets). Op het moment dat bijvoorbeeld een mvv wordt aangevraagd, moeten de onderbouwende documenten (zoals een tewerkstellingsvergunning) al worden meegestuurd. Als de 'mvv-sticker' in het paspoort wordt geplakt, heeft de IND al de vereiste toestemming(en) verleend.

Justitiële Inrichting Caribisch Nederland

De JICN, gevestigd op Bonaire, zorgt namens de minister van Justitie en Veiligheid van Nederland voor de uitvoering van straffen en vrijheidsbenemende maatregelen en vreemdelingenbewaring. De JICN is zowel een huis van bewaring als een gevangenis voor Caribisch Nederland, met een capaciteit voor 113 personen. Sinds 10-10-'10 valt de JICN onder het beheer van de Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: DJI).

De gevangenis op Bonaire heeft geen aparte vreemdelingenverblijven, de detentie van vreemdelingen vindt plaats in arrestantencellen. De Raad voor de Rechtshandhaving heeft in een onderzoek geconstateerd dat een 'hecht team van medewerkers' een verantwoord 'detentieproduct' neerzetten. De omstandigheden zijn niet optimaal, maar met de nodige creativiteit lukt het om een professionele organisatie te laten draaien, waarbij gedetineerden door alle functionarissen op een humane wijze worden benaderd. Wel zijn de ruimtelijke mogelijkheden van de huidige locatie van de JICN uitgeput, elke vierkante meter van het complex wordt benut.⁷⁶ Er wordt op Bonaire inmiddels een nieuw complex gebouwd dat naar verwachting volgend jaar opgeleverd wordt. Hier zijn echter geen vreemdelingenverblijven voorzien. Op Saba en St. Eustatius zijn er op dit moment enkele politiecellen aanwezig. Het is de bedoeling om ook op St. Eustatius een beperkt aantal detentieplaatsen voor kortgestraften te openen.⁷⁷

5.3 Ervaringen en knelpunten

5.3.1 Algemeen

In deze paragraaf worden de juridische en procedurele knelpunten beschreven die betrokkenen ervaren bij de uitvoering van de WTU-BES. In algemene zin is een bevinding van de gesprekken dat de wet goed uitvoerbaar en handhaafbaar is. Als het gaat om toelating en uitzetting werd in de meeste gesprekken direct (al dan niet expliciet) ingegaan op de Wav BES. In die wet worden de voornaamste knelpunten ervaren als het gaat om (met name) toelating. Hierover gaat hoofdstuk 6. Dat laat onverlet dat ook de WTU-BES (juridische en procedurele) onvolkomenheden bevat. Deze worden in de paragrafen 5.3.2 en 5.3.3 be-

⁷⁶ Raad voor de Rechtshandhaving, *Justitiële Inrichting Caribisch Nederland (JICN)*, Raad voor de Rechtshandhaving, 2004, p. 7.

⁷⁷ E.C. Leertouwer en A. Zaalberg, *Achtergrond van detentieratio in Caribisch Nederland*, WODC, 2015, p. 25.

schreven. Uit deze paragrafen zal blijken dat een groot deel van de knelpunten die in Caribisch Nederland ervaren worden, zich eerder ook voordeden in Europees Nederland. De wijze waarop deze in Europees Nederland zijn ondervangen, wordt in de volgende paragrafen steeds in een grijs kadertje beschreven.

5.3.2. Juridische knelpunten

Verblijfsperiode

Artikel 4.2 van de BTU-BES bepaalt dat toeristen zonder vergunning mogen verblijven gedurende een periode van maximaal drie maanden binnen een tijdvak van zes maanden. Dat is in de praktijk niet goed werkbaar, omdat maanden een verschillend aantal dagen kunnen hebben en hierdoor onduidelijkheid en ongelijkheid kan ontstaan. In de praktijk hanteert de KMar 90 en 180 dagen als termijnen.

Dit komt overeen met de wijziging van de Schengen Grenscode (hierna: SGC) welke op 18 oktober 2013 is gewijzigd. In artikel 6 van deze Grenscode is opgenomen dat de termijn voor vrije verblijf op het grondgebied van de lidstaat ten hoogste 90 dagen binnen een periode van 180 is, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan (voorheen was deze periode ook in maanden geformuleerd). Ook is een nieuwe berekeningsmethode opgenomen, waarvoor de Europese Commissie een short-stay calculator⁷⁸ heeft opgesteld. Het gaat niet meer om de eerste binnenkomst maar bij elk nieuw verblijf wordt rekening gehouden met 180 dagen, ook als deze voor de binnenkomst valt maar men al eerder is afgereisd naar een lidstaat.

Garantstelling

In het geval dat een vreemdeling zelf niet over voldoende middelen van bestaan beschikt kan ingevolge artikel 5.4 lid 1 sub b BTU-BES desondanks toegang worden verleend wanneer een op de openbare lichamen wonende 'solvabele derde' zich garant stelt voor:

- a) De kosten die voor de openbare lichamen uit het verblijf van de vreemdeling kunnen voortvloeien; evenals voor
- b) De kosten van de reis naar een plaats buiten de openbare lichamen waar toelating van de vreemdeling is gewaarborgd.

Deze derde kan zich garant stellen door een garantverklaring te ondertekenen. Wanneer besloten is dat de vreemdeling toegang wordt verleend onder voorwaarden, brengt de ambtenaar belast met de grensbewaking een sticker 'Doorlating onder voorwaarden openbaar lichaam' aan in het paspoort van de vreemdeling.⁷⁹ In de uitvoering blijkt het echter niet duidelijk te zijn wat precies bedoeld wordt met een derde persoon en of het bijvoorbeeld ook mogelijk is dat een rechtspersoon garant staat voor een vreemdeling.

Controle Nederlander op maximale verblijfsduur

In artikel 2r van de WTU-BES staan de gronden vermeld op basis waarvan de KMar de toegang tot Caribisch Nederland aan een vreemdeling moet weigeren. Dat is het geval indien de vreemdeling

- a) niet in het bezit is van een geldig document voor grensoverschrijding;
- b) indien hij visumplichtig is, geen houder is van een voor toegang benodigd visum voor kort verblijf, terugkeervisum of machtiging tot voorlopig verblijf, tenzij de vreemdeling houder is van een geldige verblijfstitel;

⁷⁸ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing_en

⁷⁹ CTU-BES, Hoofdstuk 1, 2.3.4

- c) het doel en de omstandigheden van het voorgenomen verblijf niet aannemelijk kan maken;
- d) niet kan aantonen dat hij beschikt over voldoende middelen van bestaan voor zowel de duur van het voorgenomen verblijf als voor de terugreis naar de plaats of het land van herkomst of voor de doorreis naar een plaats of derde land waar de toegang is gewaarborgd, dan wel niet in staat is deze middelen rechtmatig te verwerven; of
- e) een gevaar vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of de internationale betrekkingen.

Artikel 2s van de WTU-BES bepaalt dat iedereen bij grensoverschrijding aan een minimale controle ter vaststelling van de identiteit en nationaliteit wordt onderworpen op basis van het document voor grensoverschrijding. Artikel 2t ten slotte bepaalt dat vreemdelingen bij grenscontrole worden onderworpen aan een grondige controle. Dit behelst bij inreis de verificatie of is voldaan aan de voorwaarden voor toegang, gesteld bij of krachtens artikel 2r.

Op basis van deze bepalingen is het volgens de wet theoretisch niet mogelijk om een Europese Nederlander te kunnen controleren op zijn maximale verblijfsduur. Onder 'vreemdeling' wordt in het kader van de WTU-BES namelijk eenieder verstaan die niet de Nederlandse nationaliteit bezit.⁸⁰ De controle op de maximale verblijfsduur valt onder grondige controle en is enkel van toepassing op een vreemdeling. Hierdoor mag een Nederlander niet grondig worden gecontroleerd, ondanks dat een Europese Nederlander binnen een jaar maximaal zes maanden als toerist in Caribisch Nederland mag verblijven.

Toepassing artikel 2r

Zoals aangegeven bevat artikel 2r WTU-BES de gronden op basis waarvan de KMar de toegang tot Caribisch Nederland aan een vreemdeling moet weigeren. Het interpreteren van dit artikel levert in de praktijk problemen op. In artikel 2r lid 2 WTU-BES is opgenomen dat een vreemdeling de toegang kan worden geweigerd wanneer die *eerder* de maximale duur van het toegestane verblijf in Caribisch Nederland heeft overschreden. Er kan sprake zijn van overschrijding van de maximale duur indien de vrije termijn bijvoorbeeld wordt overschreden of de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd is verlopen en de vreemdeling alsnog op de eilanden verblijft.

Er zijn twee interpretaties van het artikel. De eerste is dat een vreemdeling wordt geweigerd afhankelijk van zijn overschrijding van de vrije termijn en nog geen dagen heeft om weer te mogen inreizen. Dit zou erop wijzen dat er iedere keer een vrije termijn wordt 'opgebouwd'. Wanneer de vrije termijn met nieuwe dagen is 'opgebouwd' is het vervolgens weer mogelijk om in te reizen. Dit roept wel de vraag op hoe lang iemand uitgereisd moet zijn om weer nieuwe dagen te kunnen opbouwen. De tweede interpretatie is dat een vreemdeling die eerder zijn maximale duur heeft overschreden wordt geweigerd, ondanks dat deze vreemdeling een nieuwe termijn heeft opgebouwd. Bij deze interpretatie is de vraag tot wanneer het mogelijk is een vreemdeling op basis van deze interpretatie te blijven weigeren.

In de eerdergenoemde nieuwe berekeningsmethode van de Europese Commissie wordt bij elke nieuwe inreis ook de periode meegenomen waarbij iemand al aanwezig is geweest. In het Europese systeem wordt een vreemdeling die de maximale duur van zijn periode overschrijft opgenomen in het Schengeninformatiesysteem (hierna: SIS), waarna deze voor vijf

⁸⁰ Zie artikel 1 lid j WTU-BES.

jaar (uitzonderingen daargelaten) niet meer mag inreizen.

Voldoende middelen

Om een verblijfsvergunning te verkrijgen dient een vreemdeling aan het criterium “voldoende middelen” te voldoen. De IND CN voert deze toetsing uit. Voor personen die in loondienst zijn geldt dat ze minimaal een minimumloon krijgen en personen die voor een kort verblijf als toerist komen, dienen de beschikking te hebben over \$1.000 per week.

Het bedrag van \$1.000 blijkt (te) hoog te zijn voor bonafide vreemdelingen die hun familie komen bezoeken. Voor vreemdelingen die als doel hebben om na de vrije termijn zonder verblijfs- en tewerkstellingsvergunning in Caribisch Nederland te blijven werken, lijkt het daarentegen geen drempel te zijn. Door tussenpersonen kan die \$1.000 ter hand worden gesteld, waarna het na binnenkomst op het eiland weer ingeleverd moet worden.

Voor pensionado's is het criterium ‘voldoende middelen’ onduidelijk. Ze hebben geen loon meer. De in de praktijk gehanteerde interpretatie van de IND CN is dat er sprake moet zijn van \$1.680 per maand aan rente-inkomsten (\$20.000 per jaar). Deze bedragen zijn dermate hoog dat bijna niemand aan deze norm voldoet.

Afwijzen niet uitgeschreven Europese Nederlanders

Het is niet mogelijk om een aanvraag voor een verblijfsvergunning af te wijzen voor Europese Nederlanders die in Caribisch Nederland willen wonen maar zich niet uitschrijven in Europees Nederland. Dit wordt met het oog op eenduidigheid wel wenselijk geacht.

Weren eerdere overstayers

Op grond van artikel 2r lid 3 WTU-BES en artikel 3.7 BTU-BES kan een vreemdeling die toegang tot Caribisch Nederland wenst, maar is geregistreerd ter fine van weigering van de toegang, de toegang worden geweigerd. De registratie van een vreemdeling ter fine van weigering vindt plaats in het Border Management System (BMS), wat door de KMar wordt gebruikt om personen te registreren.⁸¹ Er is volgens gesprekspartners desondanks geen duidelijk beleid en er bestaan geen duidelijke richtlijnen op welke wijze personen kunnen worden tegengehouden of geweerd na eerdere uitzetting of verblijf zonder rechtsgrond. Als iemand Caribisch Nederland in wil reizen voor kort verblijf waarvan bekend is dat hij bij een eerder kort verblijf niet tijdig is vertrokken (en daarmee een ‘overstayer’ werd), is er volgens betrokkenen onvoldoende grond om deze persoon de toegang tot Caribisch Nederland te ontzeggen. Dit duidt erop dat in de praktijk artikel 2r lid 3 WTU-BES niet of weinig wordt toegepast.

Voor Europees Nederland geldt op dit punt dat in artikel 6 SGC voorwaarden voor toegang voor derdelanders tot het hele Schengengrensgebied zijn geformuleerd. In artikel 6 sub d is opgenomen dat een vreemdeling niet met het oog op weigering van toegang in het SIS gesignaleerd mag staan. Als niet voldaan is aan de voorwaarden van artikel 6 SGC moet de vreemdeling geweigerd worden, zo volgt uit artikel 14 SGC. Dat betekent dat personen die in het SIS gesignaleerd staan omdat ze eerder te laat zijn vertrokken uit een EU-land, gedurende vijf jaar niet meer kunnen inreizen in de desbetreffende lidstaat en in de overige lidstaten van de EU. Er is wel een mogelijkheid om iemand alsnog toe te laten; deze gronden zijn te vinden in artikel 6 lid 4 sub c (humanitaire gronden, nationaal belang of wegens internationale verplichtingen).

⁸¹ CTU-BES, Hoofdstuk 1, 2.3.6.

Inwerkingtreding vergunning

Een ander knelpunt vormt de eis dat een (reeds toegelaten en op het eiland werkzame) vreemdeling pas mag werken als hij de verlengingsbeschikking voor de twv fysiek in handen heeft, ook al beschikt hij of zij over een geldige verblijfsvergunning. Het komt regelmatig voor dat de werkgever de aanvraag voor (een verlenging van) een twv te laat indient.

5.3.3. Procedurele knelpunten*Meerwaarde mvv*

In paragraaf 3.3.4 is beschreven dat de mvv een visum is voor de toegang tot Caribisch Nederland voor een persoon die er langer dan drie maanden wil verblijven. De geldigheidsduur van een mvv bedraagt ten hoogste drie maanden vanaf de datum van afgifte, met dien verstande dat een mvv slechts eenmaal kan worden benut voor het verkrijgen van toegang tot Caribisch Nederland. De ervaring van de IND CN is dat de huidige mvv-regeling geen meerwaarde heeft. De reden hiervoor is dat door het IND CN en het RSO in Washington in feite twee keer dezelfde toets wordt uitgevoerd. De IND CN doet de materiële, juridische toets, maar het RSO is verantwoordelijk voor de uitvoering van het visumproces voor Caribisch Nederland. Dit houdt in dat alle formele documenten ook naar Washington moeten verzonden in het kader van de mvv-aanvraag, terwijl zij niet verantwoordelijk zijn voor de inhoudelijke toets. De behandeling van de mvv en de visumaanvraag is vanuit materieel oogpunt dubbel werk.

Op dit moment is het zo dat wanneer positief op een mvv-aanvraag wordt beslist, de vreemdeling binnen drie maanden na ontvangst hiervan een van de eilanden van Caribisch Nederland dient in te reizen. Binnen drie dagen na inreis moet de vreemdeling vervolgens een aanvraag doen voor een verblijfsvergunning voor het verblijfsdoel waarvoor ook de mvv is verleend. Dit betekent dat er zowel een inhoudelijke toets moet worden gedaan op de mvv-aanvraag als op de aanvraag voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd.

In Europees Nederland speelde iets soortgelijks dat verholpen is het kader van de Wet modern migratiebeleid. In artikel 14 lid 2 Vw 2000 is namelijk het volgende bepaald: “Onze Minister verleent de houder van een geldige mvv binnen twee weken nadat deze zich overeenkomstig artikel 54 lid 1 sub e heeft aangemeld, ambtshalve een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd onder dezelfde beperking als die waaronder de mvv is verleend.”

Een andere mogelijke oplossing om de aanvraagprocedure te versnellen is om enkel bij de aanvraag van een mvv een inhoudelijke toets uit te voeren en bij de aanvraag van een verblijfsvergunning alleen aan de betrokkene te vragen een verklaring in te vullen of zich gewijzigde omstandigheden voordoet. Slechts indien in de verklaring aangegeven wordt dat er sprake is van gewijzigde omstandigheden is er een noodzaak tot nader onderzoek. Dit voorkomt in veel gevallen een dubbele inhoudelijke toetsing. Wanneer later blijkt dat de verklaring ten onrechte is ondertekend c.q. afgelegd, kan dat alsnog grond vormen om de toelating tot verblijf of verlenging te weigeren of in te trekken.

Een ander probleem dat met de mvv wordt ervaren zijn de lange procedures wanneer er bijvoorbeeld schoolpersoneel aangenomen moet worden. Vaak komen geschikte kandidaten van (ei)landen die in de buurt liggen, maar neemt de mvv-procedure onnodig veel tijd in beslag.

Niet alleen kent de Europees Nederlandse Vw 2000 referenten, maar ook erkende referenten (zie artikel 2c Vw 2000). In artikel 1.11 Vb 2000 is de mogelijkheid geschapen

dat een onderzoekinstelling als referent optreedt. Dit zou de procedure aanzienlijk kunnen verkorten maar is bij onvoldoende controle wel fraudegevoelig. Nadere eisen aan de referent, onder meer over informatie die verstrekt moet worden, zijn te vinden in artikel 4.17 e.v. van het Voorschrift Vreemdelingen 2000.

Verklaring omtrent het gedrag

Om van rechtswege toegelaten te worden hebben aanvragers een verklaring omtrent het gedrag (VOG) nodig. De IND CN heeft bij de behandeling van een aanvraag voor een verblijfsvergunning geen inzage in de justitiële gegevens van een aanvrager. Als de IND deze mogelijkheid of bevoegdheid zou krijgen, denken zij aanvragen sneller te kunnen afhandelen en is de kans op overschrijding van termijnen minder groot. In de praktijk blijkt dat de VOG in 99% van de gevallen wordt toegekend. Deze verklaring wordt in meerdere gesprekken als een overbodige toets aangemerkt.

5.4 Toezicht en handhaving

Programmatisch of gericht toezicht op vreemdelingen en illegaal verblijf ontbreekt op Bonaire. Op dit punt bestaat er geen professionele samenwerking tussen de ketenpartners. Via de arbeidsinspectie worden onder meer controles uitgevoerd op illegale arbeid in het kader van de Wav BES. De arbeidsinspectie werkt bij geconstateerde wetsovertredingen veelal met een waarschuwing. Bij illegale arbeid vindt doormelding plaats richting OM en politie. Dit leidt echter in de praktijk niet vaak tot vervolging of overige acties door OM en politie. Er is in de praktijk geen sprake van lik op stuk beleid.

Het toezicht en de opsporing laten te wensen over vanwege het ontbreken van voldoende capaciteit en dientengevolge het ontbreken van goede werkafspraken tussen de ketenpartners. De formatie bij alle betrokken partijen (Politie, IND, SZW, OLB, KMar, OM, JICN) om structureel en effectief toezicht te houden op illegaal verblijvende vreemdelingen wordt als te beperkt aangemerkt.

Samenwerking ketenpartners en ICT

Het overleg tussen de ketenpartners op het gebied van (de aanpak van) vreemdelingenbeleid en mensenhandel en mensensmokkel is het laatste jaar geïntensiveerd. Er 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.

Sinds 2017 is een strategisch overleg vreemdelingenbeleid gestart en is er een groeiende belangstelling voor grensbewaking. Er zijn het afgelopen jaar goede vorderingen gemaakt met de uitwisseling van gegevens via de ICT-systemen. Recent is een lijst met indicatoren opgesteld die snel inzicht biedt in de laatste cijfers, trends en ontwikkelingen op het gebied van vreemdelingenbeleid.

De Stichting Beheer ICT Rechtshandhaving, dat op Curaçao gevestigd is, koppelt sinds kort gegevens van IND CN en de KMar. Deze stichting is verantwoordelijk voor de gemeenschappelijke ICT-voorzieningen die gebruikt worden door de verschillende partners in de rechtshandhaving, zoals de politie, het Openbaar Ministerie, de IND CN en de Kustwacht.

De IND heeft een gezamenlijke frontoffice met de RCN-unit SZW, hetgeen zorgt voor de nodige afstemming. Medewerkers van de IND zijn de eerste lijn voor de RCN-unit SZW. In

zijn algemeenheid is het van belang om frontoffices en backoffices van de ketenpartners goed op elkaar te laten aansluiten.

De politie en de KMar kunnen in elkaars systemen kijken als het gaat om toelating en uitzetting. De KMar houdt bij wie in- en uitreist en weet zodoende wie (normaal gesproken) zonder geldige verblijfsvergunning nog op het eiland verblijft. De politie geeft informatie aan de KMar over plegers van strafbare feiten. Zij staan vermeld in een Excel-bestand (door ons ingezien), deze personen kunnen worden aangehouden op het vliegveld.

De IND levert gegevens aan KMar over de niet-rechtmatige status van personen. Deze status heeft in het bijzonder betrekking op verlopen verblijfsvergunningen en overschrijding van de drie en zes maanden periode. Deze gegevens zijn sinds kort digitaal ontsloten.

Afstemming met ketenpartners wordt steeds belangrijker in het kader van het vreemdelingenbeleid. De IND heeft de wens dat verdere ondersteuning wordt geboden op beleidsniveau. Een gezamenlijke lokale beleidsondersteuner ten behoeve van het ketenoverleg en de samenwerkingsregeling zou een toegevoegde waarde hebben.

Grenstoezicht

Er is op de vliegvelden van de eilanden geen ruimte voor het tijdelijk in bewaring stellen van vreemdelingen. In de meest letterlijke zin worden vreemdelingen op Bonaire die daar staande worden gehouden op een bankje voor de douane gezet. In geval van de laatste dagvluchten is dat een extra probleem, omdat de staande gehouden personen niet op het vliegveld kunnen blijven. De gevangenis heeft ook geen passende accommodatie voor deze gevallen. Op Sint Eustatius worden vreemdelingen die niet worden toegelaten in de vertrekhal geplaatst, in afwachting van de eerstvolgende retourvlucht. Wanneer die vlucht de volgende dag is wordt de vreemdeling in een hotel ondergebracht en zorgt de politie er voor dat de vreemdeling de volgende dag weer bij het vliegveld wordt afgeleverd voor een retourvlucht.

Indien uit controle van de KMar blijkt dat uitreizende vreemdelingen hun toegestane verblijfsduur hebben overschreden wordt op Bonaire een door het OM vastgestelde transactie aangeboden. De hoogte van de transactie is afhankelijk van de overschreden verblijfsduur en loopt uiteen van \$200 tot \$2.500. Indien het transactiebedrag ter plekke niet (volledig) wordt betaald, wordt proces-verbaal opgemaakt en kan de vreemdeling alsnog uitreizen. Op Sint Eustatius wordt wel proces-verbaal opgemaakt, maar geen transactie aangeboden. Daarop gerichte afspraken met het OM worden naar verluidt op dit moment gemaakt.

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 dit risico op Bonaire. De Kustwacht heeft de beschikking over één relatief kleine patrouilleboot. De totale inzetbaarheid is beperkt. Er wordt 's nachts niet gepatrouilleerd.

Bij meldingen of incidenten op Bonaire wordt de boot van de Kustwacht van Curaçao ingeroepen. Indien er aanwijzingen zijn dat het aantal vreemdelingen op illegale wijze via boten inreist, dienen extra voorzieningen te worden getroffen.

Wat door de (te) beperkte capaciteit een lage prioriteit heeft is de fysieke controle van tankers die de olieraffinaderij BOPEC op Bonaire aandoen. De tankers worden voor aankomst

niet gecontroleerd op het aantal bemanningsleden, passagiers of mogelijke verstekelingen. Er vindt alleen papieren controle plaats op basis van de lijst van bemanningsleden.

Uitzetting

Tussen de KMar, politie, IND en JICN zijn procesafspraken gemaakt over uitzettingen. Dit werkt steeds beter in de praktijk. De IND is in zijn algemeenheid verantwoordelijk voor de uitzettingen. De politie en de KMar doen de feitelijke uitzettingen. De JICN is betrokken in verband met de vreemdelingenbewaring.

Er zijn geen aparte ruimtes voor vreemdelingenbewaring bij JICN (ook niet in de nieuwbouw die eind 2017 klaar moet zijn); vreemdelingen zitten in arrestenopvang die bedoeld is voor hoogstens een paar dagen, maar vreemdelingen zitten er gedurende het hele onderzoek, om te onderzoeken of er strafbare feiten zijn gepleegd. De KMar doet over dergelijke onderzoeken maximaal vijf dagen, bij de politie duurt het soms een maand.

De KMar geeft prioriteit aan de grenscontroles en kan daarom te weinig aandacht schenken aan het uitzetten van personen. In de praktijk komt het voor dat uitzetting ook door de KPCN en JICN wordt uitgevoerd.

5.5 Impact

Zoals uit figuur 4.1 blijkt, is het inwonertal van Bonaire de afgelopen zes jaar met ongeveer een kwart gegroeid. Bonaire kan die groei niet op alle vlakken bijhouden. Met name huisvesting is een probleem. Dat geldt niet zozeer voor rijkere expats (met name Amerikanen en Nederlanders); die kunnen zich wel een koophuis op Bonaire veroorloven. Dat zorgt echter wel voor een prijsopdrijvend effect op de woningmarkt. Mensen uit landen als Venezuela, Peru en Colombia, die vaak tijdelijk (al dan niet met een verblijfsvergunning) op het eiland zijn om te werken, zijn aangewezen op goedkope huisvesting. Werknemers uit die landen wonen, zo wordt in diverse interviews aangegeven, soms met twintig mensen in een huis dat bedoeld is voor vier personen. Er heerst een grote woningnood op Bonaire, het duurt zo'n 12 jaar voor iemand op een wachtlijst aan de beurt is. Er zouden 500 sociale huurwoningen voor Bonairianen bijkomen, maar de financiering is nog niet rond. Door de migratie wordt de krapte op de woningmarkt alleen maar groter. Ook op Sint Eustatius is er een tekort aan sociale woningbouw, waar ongeveer 70 mensen op de wachtlijst staan. De financiering van dergelijke woningen vormt vaak een probleem.

De migratie op Bonaire heeft vooral impact op de woningmarkt. Het zorgaanbod is nog adequaat, mede doordat er zich de afgelopen jaren twee nieuwe huisartsen (in totaal nu elf) en tandartsen op het eiland hebben gevestigd. Het beroep dat door onverzekerden – in veel gevallen vreemdelingen – wordt gedaan op zorg is wel toegenomen. De zorgaanbieders hanteren het uitgangspunt dat eerstelijnszorg altijd geleverd wordt, ook als iemand niet de beschikking heeft over geldige verblijfspapieren. Dat men dan ook niet beschikt over een ziektekostenverzekering is wel een probleem, het kost vaak moeite om deze zorg financieel gedekt te krijgen.

Uit interviews is gebleken dat de impact van de WTU-BES op de maatschappij op Saba en Sint Eustatius beperkt(er) is. Op Saba is de bevolkingsomvang al jaren redelijk stabiel. Er is wel sprake van doorstroming omdat er nieuwe studenten aan de Saba University School of Medicine komen en er studenten vertrekken. Op Sint Eustatius is het beeld vergelijkbaar met Saba. Ook op dit eiland is de bevolkingstoename gering.

Een visie (van het openbaar lichaam) zou kunnen bijdragen aan het beheersbaar maken van de hierboven beschreven implicaties voor de eilanden. In (waarschijnlijk)⁸² 2009 of 2010 is het *Masterplan strategische ontwikkeling Bonaire 2010-2025* vastgesteld, dat is opgesteld in opdracht van het 'Eilandgebied Bonaire' door een Gronings adviesbureau. Dit Masterplan wordt getypeerd als een visie op de toekomst "waarin de hoofdlijnen van de gewenste ontwikkelingen van het eiland en haar bevolking zijn vastgelegd en die als kompas geldt voor de belangrijke besluiten en investeringsinitiatieven."⁸³ Het Masterplan mondt uit in vier ontwikkelingsscenario's waarop Bonaire, dat in 2000 een bevolkingsomvang van ongeveer 14.000 personen kende, zou kunnen inzetten om een bepaald profiel te bereiken in 2025:

1. Autonome ontwikkeling: faciliteren en ondersteunen van de voorhanden zijnde economische opties. Dit zou moeten leiden tot een bevolkingsomvang van 30.000 in 2025, een verdubbeling van de werkgelegenheid en een reële economische groei van gemiddeld 7% per jaar.
2. Het groene eiland: beschermen en versterken van het groene karakter, natuurwaarden en ecosysteem. Dit zou een beperkte groei van de bevolking inhouden van enkele duizenden en een beperkte groei van de werkgelegenheid.
3. Oase van rust voor ouderen: het systematisch upgraden van het niveau van service-, zorg- en gezondheidsdiensten. De bevolkingsomvang zou in 2025 maximaal 20.000 inwoners moeten zijn, met een toestroom van circa 3.000 pensionado's.
4. Alle aspecten van duurzaamheid centraal: ontwikkeling gericht op duurzaamheid in alle sectoren met een toeristisch segment dat een combinatie zoekt van rust, sport, natuur kennisontwikkeling, gastronomie en care. De bevolkingsomvang zou in 2025 maximaal 20.000 moeten bedragen.

Een keuze uit deze vier scenario's is nooit gemaakt. De praktijk lijkt een combinatie te zijn van vooral de scenario's 1 en 2, twee scenario's die elkaar in feite uitsluiten. Behalve het Masterplan bestaat er geen beleid of visie waarin antwoord wordt gegeven op kernvragen als: wat is het maximaal aantal bewoners dat het eiland aan kan en hoe beheersen we de migratie op inhoudelijke gronden?

5.6 Conclusie

In het algemeen kan worden geconstateerd dat de betrokken actoren goed met de WTU-BES uit de voeten kunnen. Uit de interviews die zijn gehouden met gesprekspartners op Bonaire, Sint Eustatius en Saba is gebleken dat de wet goed is uit te voeren en te handhaven. Er doen zich geen grote knelpunten voor.

Desondanks ervaren betrokkenen wel een aantal juridische en procedurele knelpunten. Het gaat bij de juridische knelpunten om een aantal specifieke punten van de wet waarbij het bijvoorbeeld niet (goed) mogelijk is om Nederlanders te kunnen controleren op de maximale verblijfsduur, een aanvraag voor een verblijfsvergunning af te wijzen voor Europese Nederlanders die in Caribisch Nederland willen wonen maar zich niet in Europees Nederland uitschrijven of een persoon de toegang tot Caribisch Nederland te ontzeggen waarvan bekend is dat diegene bij een eerder kort verblijf niet tijdig is vertrokken. Daarnaast gaat het bij de ervaren juridische knelpunten om bepaalde bepalingen in de wet die moeilijk te interpreteren zijn. Voor wat betreft de procedurele knelpunten wordt de meerwaarde van de mvv-procedure in twijfel getrokken en wordt deze procedure in bepaalde gevallen als lang-

⁸² Het document is ongedateerd.

⁸³ G. van Werven e.a., *Masterplan strategische ontwikkeling Bonaire 2010-2025*, Eilandgebied Bonaire, 2009-2010, p. 6.

durig ervaren. Ook wordt door een aantal gesprekspartners de VOG gezien als een overbodige toets.

De geconstateerde juridische en procedurele knelpunten speelden ook in Nederland (en de Europese Unie). Deze knelpunten zijn in Nederland echter (grotendeels) ondervangen, onder andere door de invoering van de Wet modern migratiebeleid in 2013 en het wijzigen van de SGC.

Uit de gevoerde gesprekken is voorts naar voren gekomen dat programmatisch toezicht op vreemdelingen en illegaal verblijf nog te wensen overlaat. Dit heeft te maken met een gebrekkige professionele samenwerking tussen de ketenpartners en capaciteitsgebreken van de betrokken instanties in Caribisch Nederland. De onderzoekers stellen verder vast dat de forse bevolkingstoename op Bonaire, voornamelijk als resultaat van immigratie, grote sociaal-maatschappelijke implicaties heeft voor het eiland. Het heeft vooral tot gevolg dat er een grote woningnood heerst. Het zorgaanbod is daarentegen nog voldoende. Op Sint Eustatius en Saba is er minder sprake van bevolkingstoename, waardoor de impact van immigratie op de twee eilanden relatief gering is. Hoewel er een Masterplan is vastgesteld, is er nooit een keuze gemaakt tussen de hierbij onderscheiden scenario's. Er ontbreekt een visie ten aanzien van het maximaal aantal inwoners dat op de eilanden wenselijk wordt geacht.

Wet arbeid vreemdelingen BES

6.1 Inleiding

Zoals in paragraaf 4.3.2 aangegeven, is het verblijfsdoel in een groot deel van de gevallen waarin een verblijfsvergunning wordt aangevraagd het verrichten van arbeid in loondienst. Op Bonaire gaat het om 56% van de gevallen, op Sint Eustatius om 63% en op Saba om 30%. Voorwaarde voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning is dan dat er een tewerkstellingsvergunning is verleend. Tewerkstellingsvergunningen moeten worden aangevraagd door de werkgever en worden verstrekt op basis van de Wet arbeid en vreemdelingen BES (Wav BES). Er is daarom een nauwe correlatie tussen de WTU-BES en de Wav BES: de Wav BES biedt materiële toetsingsnormen op basis waarvan een verblijfsvergunning op grond van de WTU-BES al dan niet verleend wordt.

Ook wat betreft de geldigheidsduur is er samenhang tussen de verblijfsvergunning en de tewerkstellingsvergunning. Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd voor het verrichten van arbeid in loondienst wordt namelijk verleend voor een duur die maximaal gelijk is aan de geldigheidsduur van de tewerkstellingsvergunning.⁸⁴

In de Wav BES is bepaald op welke wijze het toelatingsbeleid van vreemdelingen tot de lokale arbeidsmarkt zal plaatsvinden. Het doel van de Wav BES is:⁸⁵

- de bescherming van de lokale arbeidsmarkt;
- het tegengaan van verdringing van lokale arbeidskrachten;
- het tegengaan van illegale tewerkstelling.

De aanvraag voor een tewerkstellingsvergunning wordt ingediend door de werkgever bij het loket van de IND. Een aanvraag wordt niet in behandeling genomen wanneer het gaat om een arbeidsplaats waarvan de beschikbaarheid niet ten minste vijf weken vóór het indienen van de aanvraag is gemeld aan het Bestuurscollege van het openbaar lichaam waar de arbeid zal worden verricht.⁸⁶ Een tewerkstellingsvergunning kan voor maximaal drie jaar worden verleend, maar kan ook voor een kortere periode worden verstrekt (meestal voor een jaar). In normale gevallen is de geldigheidsduur van een tewerkstellingsvergunning gelijk

⁸⁴ CTU-BES, Hoofdstuk 4, 2.5.

⁸⁵ Beleidsregels RCN-unit SZW uitvoering Wav BES.

⁸⁶ Artikel 5 lid Wav BES.

aan de duur van het arbeidscontract.⁸⁷ Bovendien kan de tewerkstellingsvergunning nog voor maximaal drie jaar worden verlengd.

6.2 Actoren

ACTOR	TAAK/VERANTWOORDELIJKHEID
RCN-unit SZW	Verstrekken tewerkstellingsvergunning (Wav BES)
Openbaar Lichaam/Bestuurscollege	Uitvoering eilandtoets
IND CN	Loketfunctie Wav BES

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Waar de LAV voorheen door of onder verantwoordelijkheid van de eilandsbesturen werd uitgevoerd, wordt de Wav BES, net als in Nederland, centraal en onder de directe verantwoordelijkheid van de minister van SZW uitgevoerd. Dit houdt in dat de minister van SZW de bevoegdheid heeft om tewerkstellingsvergunningen te verlenen, te verlengen en in te trekken. De RCN-unit SZW toetst en verstrekt de aanvraag van een tewerkstellingsvergunning. De RCN-unit SZW bestaat uit 30 fte (waaronder 2 fte aan arbeidsinspecteurs) en had in 2017 een begroting van € 3.500.000.⁸⁸

Er kan alleen een tewerkstellingsvergunning door de RCN-unit SZW worden verstrekt aan een werkgever voor een vreemdeling die over een geldige verblijfsvergunning beschikt of deze heeft aangevraagd. De RCN-Unit SZW en de IND werken daarom met één loket. Beide aanvragen kunnen dus bij hetzelfde loket worden ingediend. Dit moet de doelmatigheid en snelheid van de behandeling van de aanvragen om toelating en een tewerkstellingsvergunning bevorderen. Verder moet dit een goede afstemming van de werkprocessen bij de IND CN en de RCN-unit SZW waarborgen.⁸⁹

De Arbeidsinspectie, die onderdeel is van de RCN-Unit SZW, ziet toe op de naleving van de Wav BES. Zij heeft de bevoegdheid om zonder aankondiging inspecties uit te voeren bij bedrijven. Werkgevers en werknemers zijn verplicht om hieraan mee te werken. De Arbeidsinspectie heeft verschillende instrumenten ter beschikking voor wetsnaleving, te weten:

- *Waarschuwing*: wordt gebruikt als er sprake is van een lichte overtreding.
- *Aanwijzing*: er wordt concreet aangegeven wat de werkgever moet doen om de overtreding te beëindigen en er wordt hiervoor een termijn gesteld.
- *Bevel staken van arbeid*: vindt plaats als beoordeeld wordt dat het doorgaan van het werk ernstig gevaar oplevert voor personen.
- *Intrekken tewerkstellingsvergunning*: indien de voorwaarden van de tewerkstellingsvergunning niet worden nageleefd of als er misbruik wordt gemaakt van de vergunning.
- *Bestuurlijke boete*: kan worden gegeven als de werkgever de loondervingswetten niet naleeft.
- *Proces-verbaal*: dit wordt ingezet bij specifieke feiten, bijvoorbeeld als het gaat om illegale arbeid in het kader van de Wav BES.

Sinds oktober 2017 is op Bonaire het aantal inspecteurs van de Arbeidsinspectie met de kwalificatie Buitengewoon agent van politie (Bav-pol) toegenomen.

⁸⁷ CTU-BES, Hoofdstuk 4, 2.5.

⁸⁸ Rijksbegroting 2017. Sociale Zaken en Werkgelegenheid, p. 131.

⁸⁹ CTU-BES, Hoofdstuk 3, 2.3 en 2.3.1.

Openbaar Lichaam/Bestuurscollege

Het Bestuurscollege vormt het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam. Het Bestuurscollege is verantwoordelijk voor het verrichten van de eilandtoets. Dit houdt in dat het Bestuurscollege een tewerkstellingsvergunning kan weigeren indien er naar zijn oordeel arbeidskrachten op de lokale arbeidsmarkt beschikbaar zijn. De RCN-unit SZW heeft ook een verantwoordelijkheid als het gaat om de eilandtoets (zie ook paragraaf 6.3).


IND CN

De IND CN verzorgt ook de loketfunctie voor RCN-unit SZW in het kader van de Wav BES, zodat een werkgever gelijktijdig met de aanvraag voor toelating voor een buitenlandse werknemer een tewerkstellingsvergunning kan aanvragen. De materiele toets voor de tewerkstellingsvergunning behoort echter tot de verantwoordelijkheid van de RCN-unit SZW. De IND CN stuurt de aanvraag voor een tewerkstellingsvergunning met de bewijstukken door naar de RCN-Unit SZW, die de aanvraag inhoudelijk beoordeelt. Vervolgens neemt de RCN-unit SZW een beslissing op de aanvraag voor een tewerkstellingsvergunning, waarna deze beslissing of tewerkstellingsvergunning weer wordt doorgestuurd naar de IND CN.

6.3 Procedure

In onderstaande infographic, die te vinden is op de website van de Rijksdienst Caribisch Nederland⁹⁰, is in hoofdlijnen weergegeven of er een tewerkstellingsvergunning moet worden aangevraagd voor een medewerker die arbeid in loondienst wil verrichten.


⁹⁰<https://www.rijksdienstcn.com/sociale-zaken-en-werkgelegenheid/wet-arbeid-vreemdelingen-te-werkstellings-vergunningen>.



Rijksdienst Caribisch Nederland
RCN-Unit Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Is een tewerkstellingsvergunning nodig?


1. Heeft de werknemer de Amerikaanse nationaliteit of is de werknemer een Europese Nederlander of een Nederlander die woont op Curaçao, Aruba of Sint Maarten?



Ja Deze werknemer mag zonder tewerkstellingsvergunning (TZW) voor u werken.

Nee

2. Valt uw werknemer onder een van deze groepen?



Ja Deze werknemer mag zonder tewerkstellingsvergunning (TZW) voor u werken.

*Monteren of repareren van machines of apparatuur, mits de werkgever gevestigd is buiten Caribisch Nederland

*Installeren en aanpassen van software op tijdelijke basis

*Eenmalige optreden artiest


*Incidentele werkzaamheden voor:
• Accountant
• Olie inspecteur
• Advocaat
• Bankier

Tewerkstellingsvergunning met aantekening "Arbeid vrij toegestaan"

*Tijdelijk betekent maximaal 4 aaneengesloten weken in een periode van 13 weken.

Nee

3. Voldoen u en uw werknemer aan de voorwaarden?



Nee U krijgt geen TZW voor deze werknemer

Heeft u zelf naar kandidaten gezocht

U heeft de vacature aangemeld bij het Openbaar Lichaam


U betaalt een markt conform loon

U regelt de huisvesting

Uw werknemer heeft een verblijfsvergunning

Uw werknemer is tussen 18 en 45 jaar oud

Ja



Start tijdig de procedure voor de tewerkstellingsvergunning. Wilt u zeker zijn dat u tijdig een vergunning heeft begin dan 3-4 maanden voordat het werk start of de tewerkstellingsvergunning eindigt.

De buitenlandse werknemer mag pas werken als de vergunning verleend is. Gedurende de aanvraag mag hij niet werken.

Op grond van artikel 6 lid 2 van de Wav BES moet een werkgever inspanningen plegen arbeidsplaatsen te doen vervullen door arbeidskrachten die op de lokale arbeidsmarkt beschikbaar zijn (de arbeidsmarkttoets of eilandtoets). Zoals in paragraaf 6.2 is aangegeven kan een tewerkstellingsvergunning worden geweigerd indien er naar het oordeel van het bestuurscollege van het openbaar lichaam waar de arbeid zal worden verricht arbeidskrachten op de lokale arbeidsmarkt beschikbaar zijn.⁹¹ Onder lokale arbeidsmarkt worden de arbeidsmarkten van zowel Caribisch Nederland als van Aruba, Curaçao en Sint Maarten verstaan.⁹²

Uit voornoemd artikel blijkt dat het bestuurscollege van het openbaar lichaam de eilandtoets verricht. Ook de RCN-unit SZW vervult hierbij een rol, want aan een (door SZW verstrekte) verblijfsvergunning kunnen voorschriften worden verbonden die ertoe (kunnen) strekken dat de werkgever inspanningen pleegt arbeidsplaatsen te doen vervullen door

⁹¹ Artikel 8 lid 1 Wav BES.

⁹² Kamerstukken II 2008-2009, 31 959, nr. 3, p. 126.

arbeidskrachten die op de lokale arbeidsmarkt beschikbaar zijn. Een aanvraag voor een tewerkstellingsvergunning kan om die reden door SZW worden afgewezen indien het van mening is dat er onvoldoende inspanningen zijn geleverd.⁹³

6.4 Ervaringen en knelpunten

6.4.1. Inleiding

Uit de interviews blijkt dat met name de eilandtoets voor ondernemers(organisaties) en de toeristenbranche een steen des aanstoets is. De frustratie erover is groot. Als een werkgever een vacature heeft moet hij dat melden bij het openbaar lichaam en moet hij advertenties plaatsen in lokale media, op Facebook en op de website van het openbaar lichaam. De werkgever moet daarmee een inspanningsverplichting leveren om geschikt personeel in Caribisch Nederland te zoeken. In de praktijk is dat overigens alleen gericht op het eigen eiland en niet op de andere eilanden. Het openbaar lichaam kijkt in de eigen vacaturebank of er geschikte personen in staan en benadert die als dat het geval is. Voor de eilandtoets staat een periode van vijf weken.⁹⁴ Werkgever en ondernemers(organisaties) zijn hier om navolgende redenen zeer negatief over.

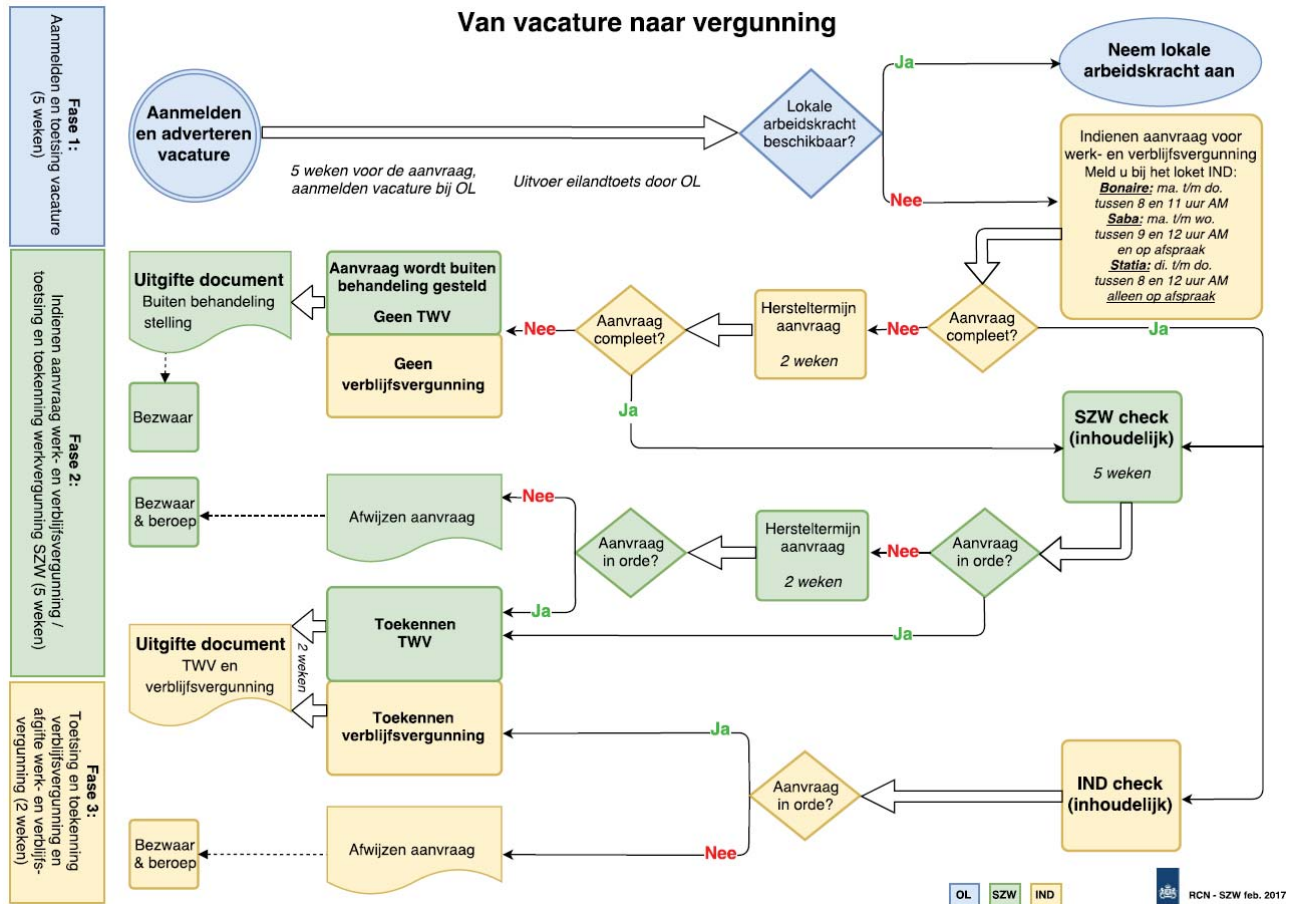
6.4.2. Termijnen

Vacatures zijn vaak acuut en moeten zo snel mogelijk worden ingevuld. Een verplichte periode van vijf weken voordat gestart kan worden met de procedure voor een tewerkstellingsvergunning wordt door werkgevers te lang gevonden, zeker omdat daarna ook SZW en de IND gezamenlijk nog (maximaal) zeven weken nodig hebben voordat de tewerkstellingsresp, de verblijfsvergunning verstrekt is. De procedure en termijn zijn weergegeven in onderstaand stroomschema van de Rijksdienst Caribisch Nederland.⁹⁵

⁹³ Artikel 6 lid 2 sub a Wav BES.

⁹⁴ Artikel 5 lid 5 sub c Wav BES.

⁹⁵ https://www.rijksdienstcn.com/rijksdienstcn.com/up1/ZaasiarJK_NL_vacature_naar_vergunning_v3.3_8_feb_2017.pdf.



6.4.3. Lokale arbeidsmarkt

De eilandtoets wordt door werkgevers, ondernemers en maatschappelijke organisaties en instellingen onnodig geacht omdat in veel gevallen op voorhand duidelijk zou zijn dat er geen geschikt arbeidspotentieel beschikbaar is. Algemeen wordt onderkend dat de lokale arbeidsmarkt in Caribisch Nederland schraal is. Op Bonaire is er een vacaturequote (het aantal openstaande vacatures ten opzichte van alle werkzame personen) van 4,8% en 3,5% op Saba.⁹⁶ Dat betekent dat het voor werkgevers moeilijk is om lokaal personeel te vinden. Vooral de participatiegraad van laagopgeleiden is laag, terwijl juist het aandeel van laagopgeleiden hoog is in Caribisch Nederland.

TABEL 6.1: PERCENTAGE LAAGOPGELEIDEN (15-75 JAAR) IN CARIBISCH NEDERLAND EN EUROPEES NEDERLAND (2013)⁹⁷

	MANNEN	VROUWEN
Bonaire	63,5	51,5
St. Eustatius	62,5	56,3
Saba	51,7	50,6
Europees Nederland	31,3	35,0

Veel niet-schoolgaande jongeren zoeken geen werk omdat zij niet gemotiveerd zijn om te

⁹⁶ Raad Onderwijs Arbeidsmarkt Caribisch Nederland, *Aansluiting MBO onderwijs – arbeidsmarkt Bonaire*, 2015, p. 18.

⁹⁷ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Vijf jaar Caribisch Nederland. Gevolgen voor de bevolking (webversie)*, 2013, p. 115.

gaan werken.

“Hun lage arbeidsethos hangt zeer waarschijnlijk samen met het relatief lage wettelijk minimumloon respectievelijk de lage lonen voor jongeren en hun te hoge inkomensverwachtingen. Door de toevoer van goedkope arbeidskrachten uit vooral Zuid-Amerika is de druk op de lonen aan de onderkant van de arbeidsmarkt erg hoog. De mensen uit Zuid-Amerika zijn namelijk bereid veel uren te werken tegen weinig loon, omdat in het land van herkomst de situatie nog slechter is.”⁹⁸

In interviews is ook de zogenaamde ‘job cultuur’ genoemd als verklaring voor de lage (formele) arbeidsparticipatie: (op papier werkloze) personen die in de vacaturebank van het openbaar lichaam zitten en benaderd worden voor een bepaalde vacature die voor hen geschikt lijkt te zijn, hebben geen interesse in de functie omdat ze al andere (veelal zwart betaalde) klussen hebben. Vanwege het lage minimumloon op de eilanden zoeken lokale arbeidskrachten liever een baan in het ‘grijze circuit’. Banen waarbij een minimumloon wordt geboden worden vaak vervuld door vreemdelingen, wat verder wordt ‘gestimuleerd’ door werkgevers door niet meer dan het minimumloon te betalen. Vreemdelingen stromen dus met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt in, vaak onder hun opleidingsniveau.⁹⁹ Een mentaliteitsverandering van lokale arbeidskrachten wordt door velen gewenst geacht. Een probleem op de Bonairiaanse arbeidsmarkt is ook dat er geen goede aansluiting is tussen vraag en aanbod. Op Bonaire is veel behoefte aan personeel op het gebied van het toerisme, maar de scholen (VMBO, MBO) leiden weinig personen op voor banen in die sector en dat personeel is dan ook nauwelijks voorhanden op het eiland. Daarbij zijn er lokaal weinig hoogopgeleiden, omdat er bijvoorbeeld geen universiteit is op Bonaire.

Het gevolg van bovenstaande is dat volgens geïnterviewde werkgevers en ondernemers veel vacatures lastig in te vullen zijn met lokaal personeel. Uit gesprekken komt naar voren dat het vooral geldt voor de toerismesector (koks, hotelpersoneel, schoonmakers, duikinstructeurs) en de bouwsector (timmerlieden, lassers en metselaars). Naar schatting 80% van het aantal aangevraagde tewerkstellingsvergunningen is voor banen waarvoor een lage opleiding (maximaal MBO) volstaat.¹⁰⁰ Vacatures in de bouw worden onder andere weinig ingevuld door lokale arbeidskrachten vanwege onvoldoende mogelijkheden tot het volgen van de benodigde vakopleidingen en het ‘imago’ van de beroepen.¹⁰¹ In de toerismesector is er een tekort aan lokaal personeel, omdat lokale arbeidskrachten volgens gesprekspartners een administratieve opleiding (met het oog op een functie bij het openbaar lichaam) kiezen boven de opleiding ‘leisure’ of ‘hospitality’.

Een bijkomend probleem voor het laten aansluiten van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt is dat arbeidsbemiddeling niet professioneel is. Het aanbod van vacatures, de vraag naar arbeid, de kwantiteit en de kwaliteit van de beroepsbevolking zijn niet transparant.¹⁰² Bedrijven melden vacatures niet aan bij het arbeidsbureau en werkzoekenden melden zich niet bij het arbeidsbureau omdat zij hier financieel niets mee opschieten (er is geen werkloosheidsuitkering, uitsluitend onderstand).¹⁰³

⁹⁸ SZW, *Arbeidsmarktanalyse Caribisch Nederland*, p. 4 en 5.

⁹⁹ G.H.E. Camelia e.a., *Vreemdelingebeleid Caribisch Nederland. Toezicht en handhaving*, Raad voor de Rechtshandhaving, 2017, p. 32-33.

¹⁰⁰ SZW, *Arbeidsmarktanalyse Caribisch Nederland*, p. 11.

¹⁰¹ Raad Onderwijs Arbeidsmarkt Caribisch Nederland, *Aansluiting MBO onderwijs – arbeidsmarkt Bonaire*, 2015, p. 19.

¹⁰² SZW, *Arbeidsmarktanalyse Caribisch Nederland*, p. 13.

¹⁰³ Idem.

Per mei 2017 is er in Caribisch Nederland een ‘twinningproject’ met de gemeente Leiden gestart dat moet leiden tot een verbetering van de arbeidsbemiddelingsfunctie van de openbare lichamen. Het is de bedoeling dat inzicht wordt verkregen in de werkzoekenden en vacatures, dat er een actieve werkgeversbenadering wordt opgezet, dat instrumenten wordt ontwikkeld en ingezet als leerwerktrajecten, beschut werk, gerichte scholing, werknemersvaardigheden, sollicitatietraining etc. Twee consultants uit Leiden ondersteunen de teams arbeid bij de openbare lichamen op Bonaire en St Eustatius/Saba.

Ook zijn er op initiatief van het openbaar lichaam op Sint Eustatius enkele ‘job programs’ opgezet. Deze programma’s moeten werkzoekende inwoners van Sint Eustatius weer naar een baan begeleiden.

Ondanks bovenstaande knelpunten bij de aansluiting van vraag en aanbod op de lokale arbeidsmarkt, wordt de eilandtoets stringent (en volgens de gesprekspartners zelfs steeds stringenter) toegepast. Ook in de gevallen waarin volgens veel betrokkenen (niet alleen vanuit werkgevers en ondernemers, maar bijvoorbeeld ook bij het openbaar lichaam) op voorhand duidelijk is dat er geen geschikt personeel op het eiland aanwezig is, zoals in de toerismesector, moet de eilandtoets worden uitgevoerd en de complete termijn voor een tewerkstellings- en verblijfsvergunning van twaalf weken worden doorlopen.

Op grond van artikel 5 lid 7 van de Wav BES kan door RCN-unit SZW van de arbeidsmarkttoets worden afgezien.

In afwijking van het vijfde lid, aanhef en onderdeel c, wordt een aanvraag onmiddellijk in behandeling genomen, indien Onze Minister van oordeel is:

- a. dat sprake is van buitengewone omstandigheden die een spoedige vervulling van de arbeidsplaats noodzakelijk maken en deze omstandigheden niet door de werkgever waren te voorzien of door hem waren te beïnvloeden; of
- b. dat het vanwege het specifieke karakter van de werkzaamheden op voorhand duidelijk is dat voor de desbetreffende arbeidsplaats geen arbeidskrachten beschikbaar zijn op de lokale arbeidsmarkt.

Artikel 5 lid 7 sub b is op verzoek van de eilandsraad van Saba door de eilandsecretaris toegepast in een beleidsregel van de RCN-unit SZW. Daarin staat dat voor Saba een meldings-termijn van twee weken wordt gehanteerd voor de volgende functies: duikinstructeur, divemaster, chef kok, docent Medical School en leraren waaronder de leraar Saba Comprehensive School en leraar Sacred Heart School.¹⁰⁴ Voor Bonaire en Sint Eustatius is het artikel nog niet toegepast. De RCN-unit SZW geeft aan dat er nog nooit een beroep op is gedaan, waarschijnlijk door de onbekendheid van de bepaling. Momenteel wordt er gewerkt aan foldermateriaal waarin de mogelijkheid benoemd wordt. Er wordt door de RCN-unit SZW aangegeven dat de criteria streng zijn en een succesvol beroep hierop niet vaak zal voorkomen.

6.5 Toezicht en handhaving

De arbeidsmarkttoets leidt al lang tot onvrede bij ondernemers en werkgevers. Het kwam bijvoorbeeld ook al als knelpunt aan de orde bij de evaluatie van wetgeving die Pro Facto in 2015 heeft uitgevoerd voor de Commissie evaluatie staatkundige structuur Caribisch Neder-

¹⁰⁴ Beleidsregels RCN-unit SZW uitvoering Wav BES, 10.

land (commissie-Spies).¹⁰⁵ Sinds april 2017 heeft RCN-unit SZW de handhaving van de toepassing van de Wav BES aangescherpt, waarna de onvrede verder is toegenomen. Zo zijn de inspanningsverplichtingen voor werkgevers om personeel op het eigen eiland te vinden aangescherpt. Dat manifesteert zich in de eerdergenoemde eisen om actief te werven met advertenties in lokale kranten en op internet. Het is niet meer voldoende dat een werkgever zegt dat er geen lokaal aanbod is, bij de aanvraag voor een tewerkstellingsvergunning moeten bewijsstukken meegeleverd worden, zoals kopieën van advertenties. Ook wordt streng de hand gehouden aan de bepaling dat een werkgever geen belastingschuld mag hebben als hij een tewerkstellingsvergunning voor een werknemer wil aanvragen. Een kleine betalingsachterstand is volgens geïnterviewde ondernemers al voldoende voor een weigering van de tewerkstellingsvergunning.

Artikel 12 van de BuWav BES bepaalt dat een tewerkstellingsvergunning wordt geweigerd voor het verrichten van arbeid in een functie in een casino in het openbaar lichaam Bonaire. De reden dat dit expliciet in de BuWav BES is geregeld, is niet duidelijk. Deze bepaling werd voor april 2017 niet stringent gehandhaafd, sindsdien wel. Enkele jaren geleden is door het casino een programma gestart om lokale mensen op te leiden tot croupier. Uiteindelijk hebben vier personen het programma doorlopen waarvan er inmiddels niemand meer bij het casino werkt. Sinds april 2017 wordt het verbod (desondanks) wel gehandhaafd en worden er geen tewerkstellingsvergunningen meer verstrekt voor casinomedewerkers.

Op grond van artikel 11 lid d BuWav BES kan een tewerkstellingsvergunning worden geweigerd wanneer de vreemdeling jonger is dan 18 jaar of ouder is dan 45 jaar op de dag waarop de aanvraag wordt ingediend. In een beleidsregel is verder opgenomen dat vanwege het grotere risico dat oudere werknemers langdurig een beroep doen op de openbare kas, een tewerkstellingsvergunning kan worden geweigerd indien een vreemdeling ouder is dan 45 jaar en als er sprake is van: a) een eerste aanvraag om een tewerkstellingsvergunning, b) die getoetst wordt aan artikel 8 lid 1 sub a Wav BES, en c) aan het vereiste kwalificatieniveau door personen jonger dan 46 jaar normaliter kan worden voldaan.¹⁰⁶ Ook deze bepaling wordt gehandhaafd.

6.6 Impact

Uit interviews en een arbeidsmarktanalyse van SZW blijkt dat er onder de huidige omstandigheden, waarbij onder meer vraag en aanbod op de arbeidsmarkt slecht in beeld zijn, lokaal niet of nauwelijks geschikt personeel beschikbaar is voor de openstaande vacatures waarvoor (uiteindelijk) een beroep wordt gedaan op buitenlandse werknemers. Dat geldt voor alle drie de eilanden. Van de aanvragen voor een verblijfsvergunning wordt het overgrote deel gehonoreerd (zie ook paragraaf 4.3.1). Ook dat is een duidelijke indicatie dat er niet of nauwelijks lokale arbeidskrachten beschikbaar zijn. Het effect van de Wav BES is daarmee niet dat er alsnog lokale arbeidskrachten aan het werk komen, maar dat het circa drie maanden duurt voordat een vacature door iemand van buitenaf kan worden ingevuld. Dat betekent dat er sprake is van chronische ondercapaciteit bij bedrijven die actief zijn in bijvoorbeeld het toerisme en de bouw. Dat heeft economische consequenties (zoals een lagere omzet), maar zorgde er bijvoorbeeld ook voor dat de herstelwerkzaamheden op Saba en Sint Eustatius na Irma langer duurder dan noodzakelijk: de benodigde vaklieden waren niet voorhanden op de eilanden en ook hiervoor moest de hele procedure (inclusief eilandtoets) van drie maanden worden gevolgd.

¹⁰⁵ H.B. Winter e.a., *Vijf jaar Caribisch Nederland. De werking van wetgeving*, Pro Facto, 2015, p. 100 en 101.

¹⁰⁶ Beleidsregels RCN-unit SZW uitvoering Wav BES, 14.

De Wav BES kan ook implicaties hebben voor de zorg. Ook voor een gespecialiseerde arts dient bijvoorbeeld de eilandtoets te worden gevolgd en de overige procedures te worden doorlopen. “Om te zorgen voor een tijdelijke vervangende tandarts dient drie maanden van tevoren een aanvraag te worden ingediend, anders red je het niet”, aldus een specialist. Een anesthesist dient ook elk jaar een eilandtoets te ondergaan als hij zijn verblijfsvergunning wil verlengen, terwijl duidelijk is dat er op het eiland geen andere anesthesisten zijn. Uit gesprekken blijkt dat er soms medisch specialisten als toerist het eiland binnenkomen ten einde tijdelijk te gaan werken, bijvoorbeeld om een andere specialist tijdelijk te vervangen.

6.7 Conclusie

Gebleken is dat de WTU-BES en de Wav BES erg verweven zijn met elkaar. In hoofdstuk 4 kwam al naar voren dat in Caribisch Nederland arbeid in loondienst het meest voorkomende verblijfsdoel is bij een aanvraag voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Een dergelijke verblijfsvergunning kan worden verleend wanneer ook een tewerkstellingsvergunning in het kader van de Wav BES is verleend. Bij de beoordeling van een aanvraag voor een tewerkstellingsvergunning heeft de eilandtoets een centrale plek.

Uit de gesprekken met betrokkenen in Caribisch Nederland kwam duidelijk naar voren dat de eilandtoets als een groot knelpunt wordt gezien. De eilandtoets wordt gezien als een te bureaucratische en langdurige procedure. De verplichte periode om minstens vijf weken van tevoren een beschikbare arbeidsplaats te melden voordat kan worden begonnen met de procedure voor de tewerkstellingsvergunning, wordt als te lang bevonden, omdat een beschikbare vacature vaak snel moet worden vervuld. Daarnaast vinden werkgevers de eilandtoets onnodig, omdat hen vaak bij voorbaat al bekend is dat er geen geschikte arbeidskrachten zijn te vinden op het eiland. Het feit dat er vaak geen geschikte lokale arbeidskrachten beschikbaar zijn heeft onder andere te maken met de kleinschaligheid van de eilanden (waardoor hoogopgeleid personeel moeilijk vindbaar is), een slechte aansluiting van opleidingen op de arbeidsmarkt en met de relatief lage arbeidsparticipatie van de bevolking (vooral onder laagopgeleiden).

Opmerkelijk is dat, ondanks de ontevredenheid van met name werkgevers op de eilanden over de eilandtoets, sinds 2017 de handhaving van de toepassing van de Wav BES door de RCN-unit SZW is aangescherpt. De inspanningsverplichtingen voor werkgevers om lokaal personeel te vinden voor het invullen van een beschikbare vacature zijn strenger geworden. Ook kan een tewerkstellingsvergunning worden geweigerd wanneer een vreemdeling jonger dan 18 jaar of ouder dan 45 jaar is.

Ondanks de aanscherping van de voorwaarden voor het verkrijgen van een tewerkstellingsvergunning, blijkt in de praktijk dat er niet meer lokale arbeidskrachten worden aangenomen. Het merendeel van de aangevraagde tewerkstellingsvergunningen wordt uiteindelijk na afloop van de procedure gewoon verleend. Doordat het een relatief lange tijd duurt voordat een vacature is ingevuld met een buitenlandse arbeidskracht zijn er ook economische implicaties voor de eilanden, bijvoorbeeld vanwege omzetzendering.

Beantwoording onderzoeksvragen

7.1 Inleiding

De centrale onderzoeksvraag van het onderzoek luidt als volgt:

Hoe functioneert de WTU-BES gelet op de rond 10-10-'10 geformuleerde uitgangspunten, welke knelpunten zijn te onderscheiden en hoe kunnen die worden opgelost?

Deze vraag beantwoorden we aan de hand van de vier onderscheiden deelvragen:

1. Wat was op 10-10-'10 het doel van de WTU-BES en welke beleidsuitgangspunten zijn destijds geformuleerd?
2. Hoe wordt de WTU-BES in Caribisch Nederland uitgevoerd en worden de doelstellingen van de wet bereikt?
3. Welke implicaties heeft de WTU-BES voor bedrijven, instellingen en de lokale samenleving en welke knelpunten kunnen worden geconstateerd?
4. Hoe moet de toekomstbestendigheid van de wet worden beoordeeld in het licht van de onderzoeksbevindingen en tot welke gevolgtrekkingen leidt dat, meer in het bijzonder gelet op de huidige LGO-status van Caribisch Nederland?

Deze vier deelvragen worden in de volgende paragrafen beantwoord, gebaseerd op de informatie die in de voorgaande hoofdstukken ook al gepresenteerd is.

7.2 Doel en beleidsuitgangspunten

1. Wat was op 10-10-'10 het doel van de WTU-BES en welke beleidsuitgangspunten zijn destijds geformuleerd?

Het vreemdelingenbeleid van de Nederlandse Antillen was van oudsher restrictief. Dit restrictieve beleid was vóór 10-10-'10, toen het Land der Nederlandse Antillen ophield te be-

staan en Sint Eustatius, Bonaire en Saba openbare lichamen werden binnen het Land Nederland, vastgelegd in de LTU (die stamt uit 1962). Hierin stond de bescherming van de kwetsbare economieën van de eilanden centraal. Dit vanwege de kleinschaligheid van de eilanden en daarmee samenhangend de beperkte opnamecapaciteit van de eilanden. Met restrictief toelatingsbeleid werd door de Antilliaanse overheid gedoeld op het feit dat toelating tot de Nederlandse Antillen slechts wordt verleend op basis van een limitatief aantal gronden:

- indien met toelating van een vreemdeling een wezenlijk Nederlands-Antilliaans (eilandelijk) belang wordt gediend; of
- in verband met verplichtingen die voortvloeien uit verdragen, waaronder klemmende redenen van humanitaire aard.

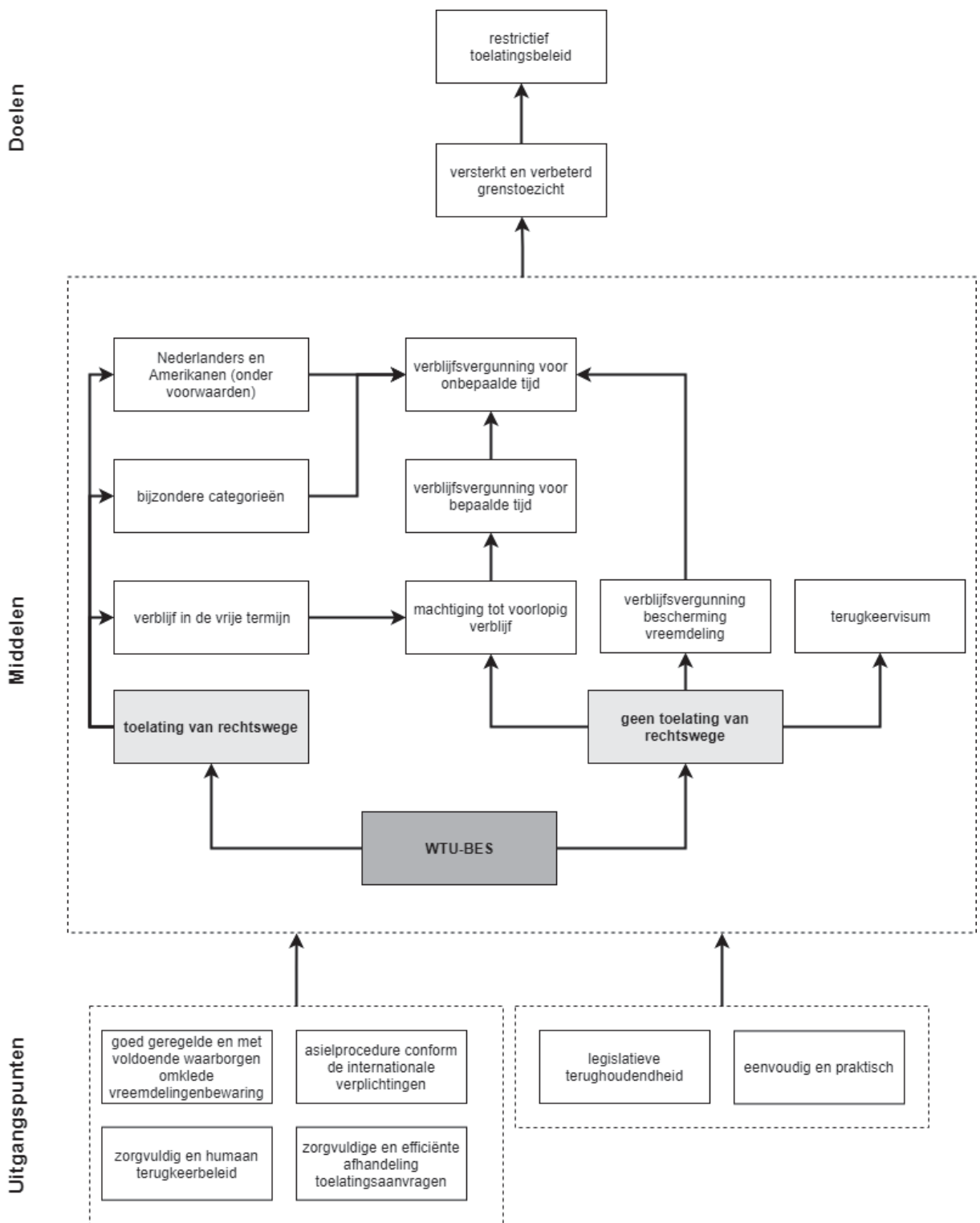
De Europees Nederlandse regering achtte het voortzetten van het restrictieve Antilliaanse toelatingsbeleid noodzakelijk vanwege de in economisch en sociaal-maatschappelijk opzicht zeer beperkte mogelijkheden van de kleine eilanden om grote aantallen mensen, al dan niet tijdelijk, op te nemen in hun samenleving. Het vreemdelingenbeleid in Caribisch Nederland kent naast het restrictieve toelatingsbeleid de volgende vijf kerndoelstellingen:¹⁰⁷

1. het versterken en verbeteren van het grenstoezicht;
2. een asielpcedure conform de internationale verplichtingen;
3. een zorgvuldige en efficiënte afhandeling van de toelatingvragen;
4. goed geregelde en met voldoende waarborgen omklede vreemdelingenbewaring;
5. een zorgvuldig en humaan terugkeerbeleid.

Uitgangspunt in het kader van de transitie op het terrein van het vreemdelingenrecht was dat het te voeren toelatingsbeleid in Caribisch Nederland ook in de toekomst eenvoudig en met name praktisch moet blijven.

Al met al zijn er daarmee in de (in hoofdstuk 3 beschreven) wetsgeschiedenis en beleidsdocumenten acht doelen en uitgangspunten van de WTU-BES geformuleerd. Deze doelen en uitgangspunten van de WTU-BES zijn in de volgende doelboom samen te vatten. De belangrijkste materiële doelen van de WTU-BES (wat wordt ermee beoogd?) zijn een restrictief toelatingsbeleid en een versterkt en verbeterd grenstoezicht. De overige doelen en uitgangspunten zijn aan te duiden als randvoorwaarden en/of (in het licht van internationale verdragen) vanzelfsprekendheden.

¹⁰⁷ *Kamerstukken II 2011-2012, 31 568, nr. 95, p.1.*



7.3 Uitvoering en doelrealisatie

6. Hoe wordt de WTU-BES in Caribisch Nederland uitgevoerd en worden de doelstellingen van de wet bereikt?

Uitvoering

De belangrijkste uitvoerders van de WTU-BES zijn de KMar en de IND CN. De KMar dient ervoor te zorgen dat er geen personen zonder rechtsgrond inreizen in Caribisch Nederland. Dat doet de KMar voornamelijk door controles op de luchthavens. Iedereen wordt onderworpen aan een minimale controle ter vaststelling van de identiteit en nationaliteit. Vreemdelingen kunnen daarnaast worden onderworpen aan een grondige controle, waar bij inreis wordt geverifieerd of wordt voldaan aan de voorwaarden voor toegang. Dat is wat er in de praktijk ook daadwerkelijk gebeurt. Voor controles in de zeehavens en de kustbeveiliging is echter weinig of geen personele capaciteit beschikbaar. Dat zou ertoe kunnen leiden dat personen zich zonder verblijfsgrond via de havens of de kusten toegang tot Caribisch Nederland verschaffen. Bij geen van onze gesprekspartners bestaat de indruk dat het daarbij om substantiële aantallen gaat.

De IND CN kan met de beschikbare personele capaciteit het aantal aanvragen voor verblijfsvergunningen aan. De IND CN toetst bij eerste aanvraag en bij de eerste verlenging strikt aan de voorwaarden die in de CTU-BES zijn vermeld. Bij een tweede verlenging (derde vergunning) wordt een marginale toets gedaan. Dit houdt in dat als de vreemdeling buiten zijn schuld niet langer aan de voorwaarden voldoet (meestal zijn dit de middelen van bestaan), de aanvraag doorgaans alsnog wordt toegekend.

De IND CN en de KMar lopen bij de uitvoering van de WTU-BES tegen verschillende juridische knelpunten aan. De belangrijkste zijn:

- Een aantal bepalingen van de WTU-BES zorgen voor interpretatieproblemen.
- Het is niet mogelijk om een Europese Nederlander te controleren op zijn maximale verblijfsduur.
- Een aanvraag voor een verblijfsvergunning kan niet worden afgewezen van een Europees Nederlander die in Caribisch Nederland wil wonen maar zich niet wil uitschrijven in Europees Nederland.
- Het is volgens een aantal gesprekspartners niet goed mogelijk om personen die na een eerdere inreis niet op tijd weer zijn uitgereisd, bij een nieuwe aanvraag of inreis binnen de vrije termijn de toegang tot Caribisch Nederland te ontfemen.

Er zijn daarnaast nog twee procedurele knelpunten die vooral bij de IND CN leven: er wordt getwijfeld aan de meerwaarde van de mvv-procedure en de VOG wordt gezien als een overbodige toets. De juridische en procedure knelpunten beïnvloeden de efficiëntie van de IND CN negatief en zorgen bij de KMar voor praktische problemen als het gaat om de toelating en uitzetting. De knelpunten zijn in de praktijk vrij gemakkelijk te verhelpen, aansluitend bij de wijze waarop in Europees Nederland is of wordt omgegaan met soortgelijke knelpunten. Deze knelpunten zijn in Europees Nederland (gedeeltelijk) verholpen door de invoering van de Wet modern migratiebeleid en aanpassing van de Schengen Grenscode.

De meeste aanvragen voor een verblijfsvergunning voor Bonaire en Sint Eustatius hebben betrekking op het verblijfsdoel 'arbeid in loondienst'. Op Saba is arbeid in loondienst ook een veelvoorkomend verblijfsdoel, hoewel het volgen van een studie er als verblijfsdoel het vaakst voorkomt). Bij arbeid in loondienst moet door de RCN-unit SZW eerst een tewerkstellingsvergunning worden verstrekt (aan de werkgever) voordat de IND CN een verblijfsvergunning kan verstrekken. Door ondernemers, werkgevers en niet-gouvernementele organisaties wordt geklaagd over de zgn. eilandtoets. In het kader van de eilandtoets moet altijd eerst gedurende een periode van vijf weken worden geprobeerd om lokale arbeidskrachten voor een vacature te vinden, voordat de eigenlijke procedure voor een tewerkstellingsvergunning kan beginnen. Gesprekspartners geven aan dat de eilandtoets vóór 10-10-'10 wel-

iswaar op papier ook bestond maar in de praktijk niet stringent werd toegepast. Dat gebeurt sindsdien wel door de RCN-unit SZW, en sinds 2017 is de toepassing ervan alleen maar strikter geworden.

Het beschermen van de lokale arbeidsmarkt is en blijft een nobel streven, maar het is de vraag of met de eilandtoets niet het paard achter de wagen wordt gespannen. Uit interviews en een arbeidsmarktanalyse van SZW blijkt dat vraag en aanbod op de arbeidsmarkt slecht in beeld zijn, de arbeidsmarkt en opleidingen in Caribisch Nederland niet goed op elkaar zijn afgestemd en lokaal niet of nauwelijks geschikt personeel beschikbaar is voor de openstaande vacatures. Tevens zijn er signalen dat lokale arbeidskrachten (met name niet-werkende jongeren) de voorkeur hebben voor een baan in het 'grijze circuit', mede vanwege de relatief lage minimumlonen. Vanwege de bovengenoemde punten wordt (uiteindelijk) relatief vaak een beroep gedaan op buitenlandse werknemers. Het effect van de eilandtoets is niet dat er alsnog een lokale arbeidskracht wordt gevonden voor een vacature, wel treedt er in plaats daarvan onnodig vijf weken vertraging op voordat een werkgever een nieuwe werknemer aan kan trekken (met bijbehorend omzetverlies).

Artikel 5 lid 7 onder b Wav BES biedt de mogelijkheid om van de arbeidsmarkttoets af te zien indien het vanwege het specifieke karakter van de werkzaamheden op voorhand duidelijk is dat voor de betreffende arbeidsplaats geen arbeidskrachten beschikbaar zijn op de lokale arbeidsmarkt. Voor Saba is dat artikel toegepast door in plaats van een meldingstermijn van vijf weken, een termijn van twee weken te hanteren voor bepaalde functies. Zolang vraag en aanbod op de lokale arbeidsmarkt van Caribisch Nederland slecht in beeld zijn, het aanbod beperkt is en er geen concrete en aantoonbaar effectieve arbeidsbemiddeling plaatsvindt, is er naar ons oordeel alles voor te zeggen dat het betreffende artikel ook voor diverse functies wordt toegepast op Bonaire en Sint Eustatius.

Doelrealisatie

De WTU-BES heeft zoals aangegeven twee doelstellingen, te weten het versterken en verbeteren van het grenstoezicht en een restrictief toelatingsbeleid.

Ten aanzien van de doelstelling 'versterken en verbeteren van het grenstoezicht' kan in algemene zin worden geconcludeerd dat de WTU-BES een goed instrumentarium biedt voor de KMar om het grenstoezicht adequaat uit te voeren. Er zitten in de wet juridische en procedurele onvolkomenheden, maar deze hebben geen directe consequenties voor het grenstoezicht. Er is daarop één uitzondering, en dat is dat volgens een aantal gesprekspartners de wet (en het achterliggende Besluit) niet goed de mogelijkheid biedt om personen tegen te houden of te weren nadat ze eerder zijn uitgezet of in Caribisch Nederland hebben verbleven zonder rechtsgrond. Het grenstoezicht (beter gezegd, het weren van ongewenste vreemdelingen) kan effectiever zijn als hiervoor (zoals ook in de EU is gebeurd) duidelijkere regels worden gesteld.

Hoewel het instrumentarium van de WTU-BES in principe een goede basis vormt om het grenstoezicht uit te voeren, wordt de effectiviteit van het toezicht negatief beïnvloed door het ontbreken van voldoende capaciteit en prioriteit bij de ketenpartners.

De belangrijkste materiële doelstelling van de WTU-BES is dat het leidt tot een restrictief toelatingsbeleid. In de praktijk is de WTU-BES echter in belangrijke mate beleidsarm. Nederlanders en Amerikanen hebben in beginsel geen verblijfsvergunning en tewerkstellingsvergunning nodig en voor landen als Venezuela, Colombia, Peru en de Dominicaanse Republiek (waar veel vreemdelingen vandaan komen) geldt geen visumplicht voor tijdelijk verblijf. Er

zijn op grond van de WTU-BES geen grote barrières om toegang te krijgen tot Caribisch Nederland. De belangrijkste is dat iemand ook voor een kort verblijf moet beschikken over voldoende middelen van bestaan om in het levensonderhoud te voorzien. Hier wordt bij de grenscontroles op de luchthaven scherp op gecontroleerd bij reizigers afkomstig uit Zuid- en Midden-Amerika en dat vormt ook de grondslag om inkomende reizigers toegang tot het land te ontzeggen. Ook voor pensionado's uit Europees Nederland is dit een barrière.

Het restrictieve van het toelatings- en uitzettingsbeleid van Bonaire zit hem voor een belangrijk deel in een restrictief beleid om tewerkstellingsvergunningen te verstrekken. Dat manifesteert zich onder meer in de eilandtoets (en de stringente toepassing daarvan), de strenge toets dat een werkgever geen enkele betalingsachterstand bij de Belastingdienst mag hebben en een beleidsregel dat een tewerkstellingsvergunning geweigerd kan worden als de beoogde werknemer ouder is dan 45 jaar. Daarmee wordt het (restrictieve) toelatings- en uitzettingsbeleid materieel meer bepaald door de Wav BES dan door de WTU-BES.

Gezien de bevolkingsgroei in Caribisch Nederland kan de vraag worden gesteld of het toelatingsbeleid in de praktijk erg restrictief is. Tussen 2010 en 2017 is de bevolking op Bonaire met 23% gegroeid, op Sint Eustatius met 13% en op Saba met 7%. De bevolkingsgroei van Caribisch Nederland heeft grotendeels te maken met immigratie. De meeste immigranten zijn afkomstig uit Europees Nederland, de Verenigde Staten (met name gericht op Saba), de Dominicaanse Republiek, Venezuela, Peru en Colombia. Sinds 2016 is het aantal aanvragen voor een tewerkstellingsvergunning van Venezolanen verdubbeld. Het overgrote deel van de aanvragen voor een tijdelijke verblijfsvergunning wordt gehonoreerd: in 2016 werd op Bonaire 93% van de aangevraagde verblijfsaanvragen voor bepaalde tijd ingewilligd, op Sint Eustatius 97% en op Saba 99,5%. Al met al scheiden de toelatingsprocedures op basis van de WTU-BES en de Wav BES dus weinig kaf van het koren.

Dat betekent niet dat de WTU-BES geen enkele restrictieve waarde zou hebben, de wet heeft ongetwijfeld preventieve werking. Het is aannemelijk dat de toestroom van vreemdelingen uit met name Zuid-Amerikaanse landen als Colombia, Ecuador, de Dominicaanse Republiek en Venezuela vooral op Bonaire aanmerkelijk groter zou zijn zonder de WTU-BES. Het aantal personen dat zonder rechtsgrond op Bonaire verblijft is wat dat betreft ook illustratief. De schattingen hierover lopen uiteen van 200 tot 1.000, oftewel van zo'n 1% tot meer dan 5% van de totale 'legale' bevolking. Hoewel precieze aantallen moeilijk te geven zijn, wordt door vrijwel alle gesprekspartners op Bonaire een beduidende toename van het aantal Venezolanen gesignaleerd. De meeste niet-legaal verblijvende personen in Caribisch Nederland komen legaal binnen (zonder visumplicht) voor een kort verblijf en reizen bewust niet op tijd weer uit, vaak omdat ze op Bonaire willen blijven werken. Het overgrote deel van de vreemdelingen die in bewaring zitten omdat ze zonder rechtsgrond op een van de eilanden verblijven blijkt Venezolaan te zijn. Daarnaast zaten in 2017 veertien Venezolanen zonder verblijfsvergunning in bewaring vanwege een strafbaar feit.

Ook de gebrekkige handhaving van de WTU-BES nadat iemand toegang tot het eiland het verkregen en de gebrekkige professionele samenwerking tussen de ketenpartners speelt waarschijnlijk een rol bij de bevolkingsgroei. Er worden – door capaciteitsgebrek – nauwelijks controles gehouden op verblijf zonder rechtsgrond. Er zijn geen signalen dat de capaciteit in de (nabije) toekomst uitgebreid zal worden. De opsporing en uitzetting van vreemdelingen die zonder verblijfsgrond verblijven (handhaving) zijn naar ons oordeel de belangrijkste knelpunten bij de uitvoering van de WTU-BES. Aan de voorkant (toelating tot Caribisch Nederland) wordt de WTU-BES adequaat uitgevoerd, aan de achterkant (uitzetting van niet meer legaal verblijvende vreemdelingen) is de beschikbare capaciteit (en wellicht

prioriteit) onvoldoende. De politie heeft nauwelijks capaciteit beschikbaar voor de opsporing van illegale vreemdelingen. De Arbeidsinspectie, die bij onderzoeken naar arbeidsomstandigheden ook regelmatig tegen illegaal verblijvende vreemdelingen en soms tegen mensenhandel of mensensmokkel aanloopt, geleidt doorgaans ook geen zaken door naar het OM of de politie. Niet alleen de capaciteit maar ook deskundigheid is een knelpunt voor het uitzetten van illegale vreemdelingen, zo wordt in interviews gezegd.

Het is niet duidelijk wat het maximale aantal bewoners is dat Caribisch Nederland – gezien de aanwezige of toekomstige voorzieningen op het gebied van bijvoorbeeld de woningmarkt en de zorg – aan kan. Duidelijk is wel dat de groei die met name Bonaire de laatste jaren doormaakt, niet in dit tempo door kan gaan. Daar zijn de voorzieningen niet op ingericht. Het is al een probleem om de huidige 19.000 inwoners op een adequate wijze te huisvesten en een goede infrastructuur te bieden. De WTU-BES en de Wav BES bieden echter niet de instrumenten om de groei te stoppen, zo blijkt. Daarvoor is een restrictief beleid op inhoudelijke gronden nodig, gebaseerd op een visie die niet ontwikkeld zou moeten worden door uitvoeringsorganisaties als de RCN-unit SZW en de IND CN, maar door het bestuurscollege en de eilandraad van Bonaire. In 2009 of 2010¹⁰⁸ is het *Masterplan strategische ontwikkeling Bonaire 2010-2025* vastgesteld, waarin vier scenario's zijn onderscheiden ten aanzien van de toekomstige ontwikkeling van Bonaire. Er is echter nooit een keuze gemaakt uit deze scenario's en vooralsnog ontbreekt een visie over hoeveel inwoners het eiland maximaal aan kan.

De geconstateerde juridische en procedurele knelpunten bij de uitvoering van de WTU-BES, tezamen met een gebrek aan toezicht en handhaving en het ontbreken van een visie van het openbaar lichaam, vormen aandachtspunten om het instrumentarium van de WTU-BES beter te laten functioneren.

7.4 Implicaties

3. Welke implicaties heeft de WTU-BES voor bedrijven, instellingen en de lokale samenleving en welke knelpunten kunnen worden geconstateerd?

De implicaties van de WTU-BES zijn vooral gelegen in de bevolkingstoename van Bonaire (bijna een kwart sinds 2010). Deze groei bleek mogelijk te zijn binnen de kaders van de WTU-BES (want de wet wordt adequaat uitgevoerd) en er is geen strategische visie die het in de weg staat. Een gegeven is wel dat Bonaire die groei niet op alle vlakken kan bijbenen. Er heerst een grote woningnood op Bonaire, het duurt zo'n 12 jaar voor iemand op een wachtlijst aan de beurt is voor een woning. Het zorgaanbod op Bonaire is nog adequaat.

De procedure voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning inclusief tewerkstellingsvergunning heeft implicaties voor met name de werkgevers. Deze procedure bedraagt twaalf weken. Vijf weken daarvan hebben betrekking op de eilandtoets. Van de aanvragen voor een verblijfsvergunning werd in 2016 ongeveer 93% gehonoreerd in Caribisch Nederland. Het effect van de Wav BES is daarmee niet dat er alsnog lokale arbeidskrachten aan het werk komen, maar dat het circa drie maanden duurt voordat een vacature door iemand van buitenaf kan worden ingevuld. Dat betekent dat er sprake is van chronische ondercapaciteit bij bedrijven die actief zijn in bijvoorbeeld het toerisme en de bouw. Dat heeft economische consequenties (zoals een lagere omzet). Er zijn ook implicaties voor de zorg, waar het lang kan duren om een medisch specialist aan het werk te krijgen.

¹⁰⁸ Het document is ongedateerd.

7.5 Toekomstbestendigheid

4. Hoe moet de toekomstbestendigheid van de wet worden beoordeeld in het licht van de onderzoeksbevindingen en tot welke gevolgtrekkingen leidt dat, meer in het bijzonder gelet op de huidige LGO-status van Caribisch Nederland?

In dit onderzoek zijn enkele juridische en procedurele knelpunten aan het licht gekomen. Deze raken niet de kern van de wet, die goed uitvoerbaar wordt gevonden, maar dienen wel te worden ondervangen. Daarbij kan bij een aantal knelpunten aansluiting worden gezocht bij de wijze waarop soortgelijke knelpunten die in het verleden in Europees Nederland speelden, zijn ondervangen. De WTU-BES is toekomstbestendig, ook in het licht van de huidige LGO-status. Of de LGO-status toekomstbestendig is, is een andere vraag. Daarvoor kunnen twee redenen worden aangedragen. In de eerste plaats is de rechtspraak van het Hof van Justitie in toenemende mate gebaseerd op de inhoudelijke invulling van het Europese burgerschap, hetgeen vanuit het perspectief van (bijvoorbeeld) het gelijkheidsbeginsel tal van moeilijk te voorzien, maar potentieel verreikende consequenties kan hebben voor de vooral op differentiatie gerichte LGO-status. Specifiek voor Caribisch Nederland geldt daarnaast dat via de Nederlandse wetgeving die voor deze eilanden uitgevaardigd wordt, op een indirecte wijze EU-recht van kracht kan worden. Daarnaast kan de toekomstbestendigheid van de arbeidsmarkttoets (artikel 6 lid 2 Wav BES) ter discussie worden gesteld. Het uitgangspunt daarvan is sympathiek en nobel, de praktijk leert dat door ondernemers en instellingen onder de huidige omstandigheden vooral tijdverlies wordt geleden en er niet of nauwelijks lokale arbeidskrachten door aan het werk komen. In elk geval zou artikel 5 lid 7 sub b van de Wav BES moeten worden toegepast op grond waarvan voor bepaalde functies (deels) kan worden afgezien van de arbeidsmarkttoets. Voor Saba is dat al gebeurd.

Ten slotte hangt de toekomstbestendigheid met betrekking tot uitzetting en met name toelating ook af van de visie van het bestuur erop. Vooral voor Bonaire geldt dat de groei van de laatste jaren niet in dit tempo door kan gaan, gezien de (beperkte) voorzieningen (met name huisvesting). Er zullen keuzes moeten worden gemaakt, bijvoorbeeld uit de scenario's die zijn onderscheiden in het *Masterplan strategische ontwikkeling Bonaire 2010-2025*. Een visie op de toekomst van Bonaire met daarbij uitvoeringsplannen hoe de voorzieningen er gelijke tred mee houden, zijn noodzakelijk.

Bijlage 1: lijst met afkortingen

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
BavPol	Buitengewoon Agent van Politie
BTU-BES	Besluit toelating en uitzetting BES
BuWav BES	Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen BES
BuZa	Ministerie van Buitenlandse Zaken
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CTU-BES	Circulaire toelating en uitzetting BES
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
GVVA	Gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid
Gw	Grondwet
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IND CN	IND-unit Caribisch Nederland
J&V	Ministerie van Justitie en Veiligheid
JICN	Justitiële Inrichting Caribisch Nederland
KMar	Koninklijke Marechaussee
LGO	Landen en gebieden overzee
LTU	Landsverordening toelating en uitzetting
mvv	Machtiging tot voorlopig verblijf
OM	Openbaar Ministerie
RCN	Rijksdienst Caribisch Nederland
RSO	Regional Support Offices
RTU-BES	Regeling toelating en uitzetting BES
SGC	Schengen Grenscode
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TvCR	Tijdschrift voor Constitutioneel Recht
UPG	Ultraperifeer gebied
Vb 2000	Vreemdelingenbesluit 2000
VOG	Verklaring Omtrent het Gedrag
Vw 2000	Vreemdelingenwet 2000
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Wav BES	Wet arbeid vreemdelingen BES
WODC	Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum
WolBES	Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba
WTU-BES	Wet toelating en uitzetting BES

Bijlage 2: deelvragen

ONDERZOEKSTHEMA 1: DOELEN EN UITGANGSPUNTEN

- | | |
|-----|--|
| 1.1 | Welke doelen en (beleidsmatige) uitgangspunten lagen aan de WTU-BES ten grondslag? |
| 1.2 | Zijn doelen en uitgangspunten na 10-10-'10 nog gewijzigd? |
| 1.3 | Welke operationele afspraken en toezeggingen over de uitvoering van de WTU-BES zijn vastgelegd bij de totstandkoming van de WTU-BES? |
| 1.4 | Zijn deze na 10-10-'10 nog gewijzigd? |

ONDERZOEKSTHEMA 2: UITVOERING EN DOELREALISATIE

- | | |
|------|---|
| 2.1 | Wat kan worden gerapporteerd over het aantal vreemdelingen en de aard van de aanvragen, de genomen beslissingen en de te onderscheiden vervolgstappen in de periode 10-10-'10 tot en met 31 december 2016 op de eilanden? |
| 2.2 | Uit welke landen waren de bij de vorige vraag geïnventariseerde personen afkomstig? |
| 2.3 | Naar welke landen werden de betreffende personen uitgezet en naar welke landen keren personen vrijwillig terug? |
| 2.4 | In hoeveel gevallen lukte het niet personen gedwongen of vrijwillig uit te zetten naar het land van herkomst, wat waren hiervan de redenen en om welke landen ging het? |
| 2.5 | Hoe groot is per eiland het aantal personeelsleden van de KMar, het Korps Politie Caribisch Nederland, IND en van het openbaar lichaam dat betrokken is bij de uitvoering en het toezicht op de WTU-BES? |
| 2.6 | Hoe verloopt de uitvoering van de wet, gelet op de behandeling van aanvragen en de daarbij te onderscheiden vervolgstappen? |
| 2.7 | Wat kan gelet op de aantallen en het proces van uitvoering worden gezegd over de realisatie van de doelstellingen van de wet? |
| 2.8 | Hoe heeft de wijze waarop de financiering van de WTU-BES is vormgegeven in de praktijk gefunctioneerd? |
| 2.9 | Is het bekostigingsstelsel van de uitvoering en het toezicht op de naleving van de WTU-BES van voldoende toegesneden op de eisen die aan de uitvoering van de WTU-BES worden gesteld? |
| 2.10 | Verloopt het beheer van de uitvoeringsorganisaties en toezichthouders conform de eigen uitvoeringsplannen en wat betekent dit voor hun doeltreffendheid en doelmatigheid? |
| 2.11 | Voldoet de capaciteit van het personeel en materieel van de uitvoeringsorganisaties zowel kwantitatief als kwalitatief en op welke punten voldoet het wel en niet? |

ONDERZOEKSTHEMA 3: IMPLICATIES EN KNELPUNTEN

- | | |
|-----|--|
| 3.1 | Welke sociaal-maatschappelijke implicaties heeft de toepassing van de WTU-BES in de context van relatief kleine gemeenschappen met een insulair karakter? |
| 3.2 | Welke implicaties heeft de toepassing van de WTU-BES op het functioneren van instellingen op het gebied van arbeidsmarkt, huisvesting, woningmarkt en gezondheidszorg? |
| 3.3 | Welke knelpunten doen zich voor op de eilanden in relatie tot bovengenoemde gebieden? |

ONDERZOEKSTHEMA 4: TOEKOMSTBESTENDIGHEID EN OPLOSSINGEN KNELPUNTEN

4.1 Hoe moet de toekomstbestendigheid van de wet worden beoordeeld?

4.2 Welke oplossingen voor de geïnterpreteerde knelpunten kunnen worden gesuggereerd, in het bijzonder met betrekking tot de LGO-status van Caribisch Nederland?

Bijlage 3: gesprekspartners

Caribisch Nederland

Evvy van Arneman	Hoofd Economische Zaken, OL Bonaire
Saskia Autar	UHC (Bonaire)
Joka Blaauboer	Directeur Saba Health Care Foundation
Gert Bogers	VenJ-liaison voor Caribisch Nederland
Theo Broelen	Medisch manager (Bonaire)
Dick ter Burg	Directeur Kamer van Koophandel en Nijverheid Bonaire
Edsel M.N. Cecilia	Gedeputeerde portefeuille Samenleving en Zorg (Bonaire)
Paul Coolen	General Manager Buddy Dive Resort (Bonaire)
Irene Dingjan	CEO Bonaire Hotel and Tourism Association Bonhata
Patty Flantua	Justitiële Inrichting Caribisch Nederland (Bonaire)
Winston Fleming	Voorzitter Sint Eustatius Business Association
Ricardo Fortin	Managing director Statia Housing Foundation
Christopher Frans	Beleidsmedewerker Arbeid, OL Bonaire
Jan Franssdorf	Anesthesioloog (Bonaire)
Margreth de Groot	Hoofd RCN-unit SZW
Peter de Graaf	Hoofd vreemdelingenzaken IND CN (Bonaire)
Suelaica Guy	Senior medewerker Grenspolitie, Koninklijke Marechaussee CN (Bonaire)
Erik Hagens	Tandarts (Bonaire)
Gilbert Isabella	Rijkswaarnemend
Carol Jack	Directeur Social Wellbeing Sint Eustatius
Meriam van Kampen	Bestuurslid Bonaire Business & Employers Association (BBE)
Gerard Kuijpers	CEO Bouwmaatschappij Bonaire
Jamilla Lijfrock	Senior loketmedewerker IND (Sint Eustatius)
Sophie van Lint	Advocaat VanEps Kunneman VanDoorne
Loes Lont	Huisarts (Bonaire)
George Mensché	Hoofd IND CN
Sanne Mertens	Senior beleidsmedewerker Openbaar Ministerie Caribisch Nederland (Bonaire)
Keil Nicolaas	Apotheker (Bonaire)
Jenaldo Oleana	Koninklijke Marechaussee CN (Bonaire)
Pierre Pandt	Senior medewerker Grensbewaking KMar (Sint Eustatius)
David Rietveld	General Manager Delphins Beach Resort (Bonaire)
Jo-Anne Ruimveld	GZ-psycholoog (Bonaire)
Rianda Sacré	Adviseur Rijkswaarnemend
Jorg van Slabbe	GGD (Bonaire)
Koos Sneek	Ondernemer, eilandsraadslid Sint Eustatius, oud-voorzitter Kamer van Koophandel
Fanny de Swarte	Beleidsmedewerker Gezaghebber, OL Saba
Helvig Thode	Beleidsmedewerker Economische Zaken, OL Bonaire
Ariola Wardena	MHC (Bonaire)
Julieta Woods	Afdeling Burgerzaken, OL Saba

Hemmie van Xanten Kamer van Koophandel Saba

Europees Nederland

Johan Breure	Coördinator Caribisch Nederland, SZW
Reina Kloosterman	Beleidsmedewerker Directie arbeidsverhoudingen, SZW
Marianne Lenders	Senior adviseur, DT&V
Bart Snels	Staf adviseur, KMar
Bouchra Talidi	Beleidsmedewerker cluster CN, SZW
Flora Wiedijk	Beleidsmedewerker Directie consulaire zaken, SZW
Yeunye Wong	Beleidsmedewerker, IND

Bijlage 4: geraadpleegde bronnen

Literatuur

I. van Beukering & L. de Jong, *Trendanalyse arbeidsmigranten: een onderzoek naar TWV-aanvragen in de periode 2011-2016*, Rijksdienst Caribisch Nederland, RCN-unit SZW, 2017.

H.E. Bröring e.a., *Schurende rechtsordes: Over de Europese Unie, het Koninkrijk en zijn Caribische delen*, Groningen: Europa Law Publishing, 2008

G.H.E. Camelia e.a., *Vreemdelingenbeleid Caribisch Nederland. Toezicht en handhaving*, Raad voor de Rechtshandhaving, 2017

T. van Houwelingen, Toelating in Koninkrijksperspectief: één koninkrijk, vier landen, vijf vreemdelingenwetten en één nationaliteit. Deel III: Aruba en de BES-eilanden, *Journaal Vreemdelingenrecht*, nr. 1, 2017

G. Karapetian, De genesis van de Europese burger overzee. Over het personenverkeer van Nederlanders binnen het Koninkrijk, *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, jaargang 7 nr. 2, 2016, p. 99-114.

G. Karapetian & H.G. Hoogers, *Het ongelijkheidsbeginsel in Europees en Caribisch Nederland*, bundel tweede jaarcongres *Public Trust and Public Law*, 2018.

E.C. Leertouwer en A. Zaalberg, *Achtergronden van de detentieratio in Caribisch Nederland*, WODC, 2015

Raad voor de Rechtshandhaving, *Justitiële Inrichting Caribisch Nederland (JICN)*, Raad voor de Rechtshandhaving, 2014

J.W.E. Spies e.a., *Vijf jaar verbonden: Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Europees Nederland*, Commissie evaluatie uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland, 2015

H.B. Winter e.a., *Vijf jaar Caribisch Nederland. De werking van wetgeving*, Pro Facto, 2015.

Parlementaire stukken

Handelingen I 2010-2011, 32 282, nr. 1, p. 2-7

Kamerstukken II 2008-2009, 31 959, nr. 3

Kamerstukken II 2009-2010, 32 282, nr. 3

Kamerstukken II 2009-2010, 32 282, nr. 8

Kamerstukken II 2011-2012, 31 568, nr. 95

Kamerstukken II 2011-2012, 33 325, nr. 2

Kamerstukken II 2016-2017, 31 568, nr. 181

Kamerstukken II 2016-2017, 34 702, nr. 5

Overige stukken

CBS, *Trends in the Caribbean Netherlands, 2016-2017*

Departement van Justitie, Nederlandse Antillen, *Herziene instructie aan de Gezaghebbers inzake de toepassing van de LTU en het Toelatingsbesluit, 2006.*

G. van Werven e.a., *Masterplan strategische ontwikkeling Bonaire 2010-2025*, Eilandgebied Bonaire, 2009-2010

IND CN, *Jaarplan IND CN, 2016 en 2017*

Raad Onderwijs Arbeidsmarkt Caribisch Nederland, *Aansluiting MBO onderwijs – arbeidsmarkt Bonaire, 2015*

Rijksbegroting. Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2017

Sociaal en Cultureel Planbureau, *Vijf jaar Caribisch Nederland. Gevolgen voor de bevolking (webversie), 2013*

Jurisprudentie

Gemeenschappelijk Hof, 15 december 2014, ECLI:NL:OGHACMB:2014:92

HvJ EG, 12 december 1990, C-100/89 (Kaefer & Procacci)

HvJ EG, 12 februari 1992, C-260/90 (Leplat)

HvJ EG, 11 februari 1999, C-390/95 (Antillean Rice Mills)

HvJ EG, 12 september 2006, C-300/04 (Eman & Sevinger)

HvJ EU, 2 maart 2010, C-135/08 (Rottmann)

HvJ EU, 8 maart 2011, C-34/09 (Ruiz Zambrano)

HvJ EU, 5 mei 2011, C-384/09 (Prunus & Polonium)

HvJ EU, 5 juni 2014, C-24/12 (TBG Limited)

HvJ EU, 6 oktober 2015, C-650/13 (Delvigne)

Internetbronnen

https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33325_initiatiefvoorstel_bosman

<https://www.rijksdienstcn.com/immigratie-en-naturalisatiedienst-cn/vreemdelingen>

https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing_en

<https://www.rijksdienstcn.com/sociale-zaken-en-werkgelegenheid/wet-arbeid-vreemdelingen-te-werkstellings-vergunningen>

Bijlage 5: summary

Introduction

The constitutional structure of the Kingdom of the Netherlands changed with effect from 10 October 2010 (10-10-10'), whereby Curaçao and Sint Maarten became independent countries within the Kingdom and the Netherlands Antilles was dismantled. Bonaire, Sint Eustatius en Saba became part of the Netherlands as public bodies. The three latter islands are also collectively referred to as the Caribbean Netherlands.

The immigration law of the Netherlands Antilles was laid down in the National Ordinance Admission and Expulsion (Landsverordening toelating en uitzetting (LTU)) and the Admission Decree (Toelatingsbesluit). The new Admittance and Deportation Act BES (Wet toelating en uitzetting BES (WTU-BES)), which came into effect on 10 October 2010, is based on the LTU. The WTU-BES has also partially been adapted to the Dutch Aliens Act 2000 (Vreemdelingenwet 2000) and the Dutch Aliens Decree 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000). During the debate in 2010 on the approval of the bill, the then Minister of Justice promised the Senate to evaluate the Overseas Countries and Territories-regime (Landen en Gebieden overzee (LGO)-regime) of the Caribbean Netherlands and the further development of legislation on immigration. The WODC (Ministry of Justice and Security) has commissioned Pro Facto to evaluate the WTU-BES.

Research question and methodology

The central research question reads as follows:

How does the WTU-BES function taking into account the principles formulated around 10-10-'10, what problems can be defined and how can these problems be resolved?

The following additional questions are defined:

- 1. What was the purpose of the WTU-BES on 10-10-'10 and which policy principles were formulated at the time?*
- 2. How is the WTU-BES implemented in the Caribbean Netherlands and are the objectives of the act achieved?*
- 3. What are the implications of the WTU-BES on businesses, institutions and the local community and which problems do occur?*
- 4. Is the act future proof in light of the research findings and what does this mean, especially in regards to the current LGO-regime of the Caribbean Netherlands?*

To answer the research question a literature and document study was carried out, in which among other things the act and related legislation and regulations and the associated parliamentary documents were studied. The information from the document study has been supplemented with a number of exploratory interviews with policy makers from

various Ministries. In addition, quantitative data of the WTU-BES were analyzed. This includes data on population development and migration and numbers regarding (residence)permits, residence purposes and non-legally residing aliens. We have also identified the formation and budget of organisations involved with the implementation of the WTU-BES.

The empirical findings in this study are based on interviews with 29 respondents on Bonaire. Interviews were also held with 11 respondents on Saba and Sint Eustatius. The (group) interviews were held with employees from executive organizations on the islands, employees of the public bodies and representatives of civil society organizations and institutions (labor, healthcare and housing). The interviews were focused on the experiences of those involved with (the implementation of) the WTU-BES. Information was gathered about the functioning of the WTU-BES, experienced problems and the implications of the act on businesses, institutions and the local communities of Bonaire, Sint Eustatius and Saba.

Goals and principles

Immigration policy in the Netherlands Antilles was traditionally restrictive. The National Ordinance Admission and Expulsion focussed on the protection of the vulnerable economies of the islands, due to the small scale of the islands and consequently the limited capacity to admit aliens on the island. The European Dutch government considered the continuation of the restrictive Netherlands Antillean admission policy necessary because of the very limited possibilities (economically and socially) of the small islands to admit large numbers of people, temporarily or otherwise, into their society. In addition to a restrictive admission policy, the immigration policy in the Caribbean Netherlands has the following five core objectives:

1. strengthening and improving border supervision;
2. an asylum procedure in accordance with international obligations;
3. a careful and efficient handling of residence applications;
4. properly regulated immigration detention with sufficient safeguards;
5. a careful and humane return policy.

The underlying principle in the context of the transition with regards to immigration law was that the admission policy of the Caribbean Netherlands should continue to be simple and in particular practical in the future.

Implementation and realization of objectives

Residence applications and population development

As of 2012, the number of (applications for) residence permits is slightly decreasing in the Caribbean Netherlands. On Bonaire and Sint Eustatius most residence applications relate to the purpose of paid employment. Family formation and family reunification are also common purposes for residence applications. On Saba the main purpose for residence applications is to receive education, which is related to the Saba University School of Medicine. Despite the decline in the number of applications for residence permits, the population of Bonaire has increased considerably in recent years. Between 2010 and 2017 the population has grown with approximately 23%. On Sint Eustatius the population has increased approximately by 7% since 2010, on Saba by 13%.

The population growth of the Caribbean Netherlands is largely caused by immigration. Most immigrants originate from the European Netherlands, the United States, the Dominican

Republic, Venezuela, Peru and Colombia. Since 2016 the number of applications of Venezuelans for a work permit has doubled.

Implementation

The most important executive organizations of the WTU-BES are the military police (KMar) and the immigration and naturalization service (IND CN). The IND CN is responsible for executing the immigration policy on Bonaire, Sint Eustatius and Saba. This means that the IND CN assesses all applications for a residence permit or certificate of law from aliens or Dutch nationals who want to reside on these islands, for example to work. The IND CN checks whether the application meets the set conditions. The KMar is responsible for border control of the airports and the sea borders of the three islands. Checks are mainly performed at airports. Little or no staff capacity is available for inspections at seaports and coastal protection; enforcement has little priority here.

The actors involved generally experience no big issues with implementing the WTU-BES. The IND CN and the KMar nevertheless experience a number of legal and procedural inconveniences. The legal inconveniences concern some specific aspects of the act. It is for example not really possible to: check Dutch nationals on their maximum length of their stay within the islands, reject an application for a residence permit for European Dutch nationals who want to live in the Caribbean Netherlands but at the same time do not want to revoke themselves from the European Netherlands, or deny a person access to the Caribbean Netherlands of whom it is known that he previously did not leave in time following his permit for short stay. In addition, there are some provisions of the act that are difficult to interpret.

The legal and procedural inconveniences faced by the IND CN mainly affect their efficiency. In principle, the KMar can adequately carry out border supervision with the legal instruments provided by the WTU-BES. Most of the noticed difficulties affect the practice of admission and expulsion, but they do not have direct consequences for border supervision. An exception to this is that according to the parties involved it is not really possible to reject a person after he previously has been deported or has resided in the Caribbean Netherlands without a legal status.

Residence purpose paid employment

An important residence purpose with regards to the WTU-BES is paid employment. In 2016 this concerned 56% of all temporary residence permits on Bonaire, 63% on Sint Eustatius and 30% on Saba. The condition to obtain a residence permit is that a work permit must have been granted. Employers are required to request a work permit, which are issued on the basis of the BES Aliens Employment Act (Wet arbeid vreemdelingen BES (Wav BES)). The objective of the Wav BES is to protect the local labor market, prevent displacement of the local workforce and prevent illegal employment. There is a close relationship between the WTU-BES and the Wav BES: the Wav BES provides material standards for issuing a residence permit.

The RCN-unit SZW is responsible for issuing a work permit (to the employer). Before the IND CN can issue a residence permit, the RCN-unit SZW must first have issued a work permit. An employer is required to make an effort to fulfill a job with available local laborers. This is the so-called island test (eilandtoets). Almost all the interviewed entrepreneurs, employers and non-governmental organizations criticized the island test, because it has a lengthy procedure and is regarded as too bureaucratic.

It has been found that under the current circumstances there is poor insight on demand and supply of the labor market and locally there are barely suitable laborers available to fulfill vacancies. In very few cases the island test results in finding a local laborer for a vacancy.

Article 5 paragraph 7 of the Wav BES offers the possibility of refraining from the island test, if it is clear in advance that no local labor force is available because of the specific nature of the job in question. The Article has been applied in Saba in such a way that instead of a notification period of five weeks a period of two weeks is used for certain functions. This Article could also offer opportunities for various positions (which are difficult to fulfill with local laborers) on Bonaire and Sint Eustatius, because there is poor insight in supply and demand of the local labor market, the supply of local laborers is limited and there is no concrete and demonstrably effective job placement service.

Restrictive admission policy

The most important material objective of the WTU-BES is a restrictive admission policy. It can nevertheless be concluded that the WTU-BES consists of relatively few material standards. Dutch and American nationals do in principle not need a residence permit and a work permit, because according to the WTU-BES they have a direct right to access (under certain conditions) to the islands. For countries such as Venezuela, Colombia, Peru and the Dominican Republic (where many immigrants come from), there are no visa requirements for a short stay. Therefore there are no major barriers to gain access to the Caribbean Netherlands based on the WTU-BES. The most important restriction is that in order to qualify for a short stay a person is required to have sufficient means to earn a livelihood.

The restrictive nature of the admission policy of the Caribbean Netherlands is mainly related to the conditions that are set for obtaining a work permit (and therefore a residence permit with the residence purpose of paid employment). This manifests itself, among other things, through the island test and its strict enforcement. This means that the (restrictive) admission and expulsion policy is materially more determined by the Wav Bes than by the WTU-BES.

The vast majority of applications for temporary residence permits are honored (in 2016 93% of the requested temporary residence applications were granted on Bonaire, on Sint Eustatius 97% was granted and on Saba 99,5%). This does not mean that the WTU-BES does not have any restrictive value. It is plausible that the influx of aliens from, in particular, South American countries such as Colombia, Ecuador, the Dominican Republic and Venezuela, would be considerably larger without the WTU-BES, especially on Bonaire and Sint Eustatius. For that matter the number of people who are residing on Bonaire without a legal basis is illustrative. Estimates vary from 200 to 1.000, or in other words from about 1% to more than 5% of the total population.

There is no programmatic supervision and adequate enforcement of the WTU-BES. With regards to admission to the Caribbean Netherlands the WTU-BES is adequately implemented, but the available capacity for detection and expulsion of aliens who are no longer a legal resident is insufficient. In the interviews it became clear that not only capacity, but also expertise is an issue concerning the expulsion of illegal aliens.

Besides legislation and regulations, a vision of the future can also contribute to a restrictive admission policy. In (probably)¹⁰⁹ 2009 or 2010 the *Master plan strategic development of Bonaire 2010-2025* was adopted. The Master plan consists of four development scenarios.

¹⁰⁹ The document has no date.

However, no choice has ever been made between these scenarios. There is currently no policy or vision that explicitly deals with the question of the maximum amount of residents Bonaire can cope with and how migration can be regulated substantially. For Sint Eustatius and Saba this doesn't seem to be an issue.

Implications

The implications of the WTU-BES mainly concern the population increase of Bonaire (almost a quarter since 2010). The WTU-BES has made this growth possible (because the act is adequately implemented) and there is no strategic vision that hinders this development. It is clear that Bonaire cannot keep up with this particular growth on all levels. There is a major shortage of houses on Bonaire. It takes about 12 years before someone on a waiting list is eligible for a house. Healthcare, on the other hand, is still adequate.

The procedure for obtaining a residence permit including a work permit is twelve weeks. Five weeks hereof are related to the island test. It appears that the impact of the Wav BES is not that local laborers get a job, but that it takes about three months before a vacancy is filled by someone (from abroad). This means that there is a chronic undercapacity at businesses that are for example active in tourism and construction. There are in addition implications for healthcare, because it can take a long time to get a (medical) specialist (who is not locally available) to fulfill a vacancy.

It is not clear what the maximum number of residents is that Bonaire – in view of the present and future facilities with regards to for example the housing market and healthcare – can handle. It is clear that the growth that Bonaire is experiencing in recent years probably cannot continue at this rate. The facilities are not sufficiently equipped. The WTU-BES and the Wav BES do not offer the right (legal) instruments to stop the growth. This requires a restrictive policy on substantive grounds, based on a vision that is preferably developed by the Administrative Board and the Island Council of Bonaire.

Future-proofness

The legal and procedural bottlenecks that have become clear in this research do not deal with the core of the act. The inconveniences can (partially) be resolved by applying a comparable solution as in the European Netherlands in the past has been implemented to overcome the same type of problems. The WTU-BES is well executable and is future-proof, also with regards to the current LGO-regime.

The overseas territories of the Kingdom of the Netherlands are associated with the European Union through the so-called Overseas Countries and Territories-regime (LGO-regime). The LGO-regime means that the scope of European law is partly applicable to the Caribbean Netherlands. This is limited: only the so-called LGO-regime of part IV of the Treaty on the Functioning of the European Union (VWEU) applies to the Caribbean parts of the Kingdom. Another status under European law is the so-called Ultraperipheral area (Ultraperifeer gebied (UPG-status)). The basis for the UPG-status can be found in Article 349 VWEU. According to this provision, (in principle all) European law is applicable on the UPG.

Due to the developments of the LGO-regime in the jurisprudence of the Common Court of Justice and the LGO-decree, European law has an increasingly important role in the relationship between the European Netherlands and the public bodies in the Caribbean area. This results in limitations of the powers of the legislator and the government in the Hague. This could relate in particular to measures that can be interpreted as affecting the citizenship rights of European citizens in the Caribbean Netherlands or measures that in any way lead

to unequal treatment between Dutch people on both sides of the ocean (while guaranteed rights are affected by European law). The question is whether the LGO-regime itself is future-proof. This in light of the developments of case law of the Common Court of Justice and the LGO-decree, which tend to more uniformity between European law and law of the LGO. Our respondents have little interest in this subject. Those who do – with possibly a single exception – are not supporting an adjustment of the LGO-regime.

pro facto