

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 asielprocedure 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.

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%.

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

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 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.

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 restrictie 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.

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 (Ultraperifeer gebied). De grondslag

² Het document is ongedateerd.

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.