



Algehele review aanbevelingen Sint Maarten

**Deelinspectie 5:
Grenscontrole op het personenverkeer;
Toelating en uitzetting van vreemdelingen.**

Algehele review aanbevelingen Sint Maarten

**Deelinspectie 5:
Grenscontrole op het personenverkeer;
Toelating en uitzetting van vreemdelingen.**

Opdrachtgever: Raad voor de rechtshandhaving
Oktober 2024

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
Lijst met gebruikte afkortingen	7
Voorwoord	8
Samenvatting	9
Inleiding	9
Grenscontrole op het personenverkeer	9
Toelating en uitzetting	12
Overall stand van zaken 2024	13
Overkoepelende analyse	13
Aanbeveling en monitoring 2025	14
Summary	16
Introduction	16
1. Inleiding	22
1.1 Aanleiding	22
1.2 Centrale vraagstelling en deelvragen	23
1.3 Afbakening	23
1.4 Toetsingskader	23
1.5 Aanpak van onderzoek	25
1.6 Leeswijzer	25
2. Achtergrondinformatie	26
Inleiding	26
Belangrijke ontwikkelingen in de grensbewaking- en vreemdelingen toezichtstaak sinds '10/10/10'	26
Versterking grenstoezicht 2017	27
Tweedaagse werkconferentie 2018.....	27
Samenwerking en informatie 2019	27
Versterking van de grenscontrole 2021	28
Intelligence Center Sint Maarten (ICSM).....	28
3. Stand van zaken grenscontrole	29
3.1 Grenscontrole op het personenverkeer	29
Opbouw hoofdstuk 3	29
3.2 Rechtspositiebesluit IGD	29
Stand van zaken 2017	29
Stand van zaken 2024	29

Beoordeling.....	30
3.3 Plaatsing medewerkers	30
Stand van zaken 2017	30
Bevindingen 2024	30
Beoordeling.....	31
3.4 Synchronisatie mandatering en beslispraktijk	31
Stand van zaken 2017	31
Bevindingen 2024	31
Beoordeling.....	32
3.5 Synchronisatie toelatingsbesluit en praktijk	32
Stand van zaken 2017	32
Bevindingen 2024	32
Beoordeling.....	32
3.6 Structurele investeringen in ICT	33
Stand van zaken 2017	33
Bevindingen 2024	33
Beoordeling.....	33
3.7 Centreren toegangscontrole vaarverkeer	34
Stand van zaken 2017	34
Bevindingen 2024	34
Beoordeling.....	35
3.8 Samenwerking en informatie-uitwisseling.....	35
Stand van zaken 2017	35
Bevindingen 2024	35
Beoordeling.....	36
3.9 Samenwerking Franse autoriteiten	36
Stand van zaken 2017	37
Bevindingen 2024	37
Beoordeling.....	38
3.10 Interne organisatie IGD	39
Stand van zaken 2017	39
Bevindingen 2024	39
Beoordeling.....	40
3.11 Opleiding	41
Stand van zaken 2017	41

Bevindingen 2024	41
Beoordeling.....	42
3.12 Verantwoording resultaten en cijfers	43
Stand van zaken 2017	43
Bevindingen 2024	43
Beoordeling.....	44
3.13 Integriteitsbeleid.....	44
Stand van zaken 2017	44
Bevindingen 2024	44
Beoordeling.....	45
3.14 (Schematische) overall analyse grenscontrole op het personenverkeer	45
Inleiding	45
Stand van zaken opvolging 2024	46
Aanbeveling en monitoring.....	48
4. Stand van zaken Toelating en Uitzetting	49
4.1 Toelating en uitzetting van vreemdelingen in Sint Maarten.....	49
4.2 Arbeidsmarktstudie, arbeidsmarkt- en toelatingsbeleid en uitvoering toelatingsbeleid	49
Stand van zaken 2019	50
Bevindingen 2024	50
Beoordeling.....	50
4.3 Toelatingsbeleid	50
Stand van zaken 2019	51
Bevindingen 2024	51
Beoordeling.....	51
4.4 Schriftelijk opstellen en publiceren beleid.....	52
Stand van zaken 2019	52
Bevindingen 2024	52
Beoordeling.....	53
4.5 Synchronisatie beslis- en uitzettingsbeleid met wetgeving en beleid.....	53
Stand van zaken 2019	53
Bevindingen 2024	53
Beoordeling.....	54
4.6 Opleidingen falsificaties en aanleg documenten bestand.....	55
Stand van zaken 2019	55
Bevindingen 2024	55

Beoordeling.....	56
4.7 (Schematische) overall analyse Toelating en uitzetting.....	56
Inleiding	56
Stand van zaken opvolging 2024	57
Aanbeveling en monitoring.....	59
5. Overkoepelende analyse	60
Bijlage 1: Stand van zaken aanbevelingen per rapport.....	65

Lijst met gebruikte afkortingen

ActBMS	Border Management System
ActFMS	Vreemdelingen Registratie Systeem
ActPOL	Politie Bedrijfsprocessen systeem
BAVPOL	Buitengewoon Agent van Politie
G&V	Grensbewaking & Vreemdelingentoezicht
ICSM	Intelligence Center Sint Maarten
ICT	Information and Communication Technology
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IGD	Immigratie- en Grensbewakingsdienst
IT	Informatie Technologie
KMar	Koninklijke Marechaussee
KPSM	Korps Politie Sint Maarten
LMA	Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht
MoU	Memorandum of Understanding
OM	Openbaar Ministerie
ORVK	Onderlinge Regeling Vreemdelingen Keten
PAF	Police aux Frontières
PG	Procureur-Generaal
PJIA	Princess Juliana International Airport
Raad	Raad voor de rechtshandhaving
RADEXBCM	Border Control Management System
SOAB	Stichting Overheid Accountant Bureau
VSA	Ministerie van Volksgezondheid, Sociale ontwikkeling en Arbeid

Voorwoord

In 2020 is de Raad voor de rechtshandhaving (de Raad) in Sint Maarten een algehele review gestart naar de uitvoering van aanbevelingen die de Raad vanaf 2012 tot en met 2018 heeft gedaan. Gezien het grote aantal aanbevelingen is gekozen voor deelinspecties, waarin telkens een aantal specifieke onderwerpen aan bod komt. De Raad heeft tot nu toe vier deelinspecties gepubliceerd.

Voor u ligt de vijfde deelinspectie. Hierin is nagegaan in hoeverre de aanbevelingen ten aanzien van twee onderwerpen over de Immigratie- en Grensbewakingsdienst, zijnde de grenscontrole op het personenverkeer en de toelating en uitzetting van vreemdelingen in Sint Maarten, zijn opgevolgd.

Grensbewaking en vreemdelingtoezicht zijn van groot belang voor de rechtshandhaving op Sint Maarten. Uit de inspectie komt naar voren dat meer dan de helft van de aanbevelingen niet of deels zijn opgevolgd. Dit betreft onder meer de onderwerpen plannen, beleid, wettelijk kader, handhaving & compliance en onderzoek.

De Raad constateert dat de opvolging en uitvoering van de niet (volledig) opgevolgde aanbevelingen inmiddels al bijna 10 jaar op zich laat wachten. De Raad gaat er daarom van uit dat deze inspectie ertoe zal leiden dat die aanbevelingen, nu met voortvarendheid, door de minister van Justitie worden afgerond. Dit gezien het maatschappelijke belang dat zij vertegenwoordigen. De Raad zal de voortgang van nog op te volgen aanbevelingen periodiek blijven monitoren.

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

DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

Mr. M.R. Clarinda, voorzitter

Mr. E.R.A. Morillo, raadslid

Mr. M.I. Koelewijn, raadslid

Samenvatting

Inleiding

In 2020 is de Raad voor de rechtshandhaving (de Raad) gestart met een algehele inspectie in Sint Maarten naar de status van alle aanbevelingen die de Raad vanaf 2012 tot en met 2018 heeft gedaan aan de minister van Justitie. Gezien het grote aantal aanbevelingen dat de Raad tot nu toe heeft gedaan, werkt de Raad met deelinspecties die elk een aantal specifieke onderwerpen behandelen. De Raad publiceerde reeds vier deelinspecties.

Dit rapport is de vijfde deelinspectie. De Raad heeft in dit kader een tweede review verricht naar aanleiding van de eerdere rapporten over grenscontrole op het personenverkeer in Sint Maarten (2014¹ en 2017²) en toelating en uitzetting van vreemdelingen in Sint Maarten (2014³ en 2019⁴). Uit de eerder verrichte reviews bleek dat niet alle aanbevelingen waren opgevolgd.

De Raad brengt in deze tweede review de stand van zaken in kaart van de opvolging van de deels en nog niet opgevolgde aanbevelingen uit het rapport van 2017 (review grenscontrole) en 2019 (review toelating en uitzetting). De stand van zaken voor wat betreft de opvolging van de aanbevelingen wordt hierna weergegeven.

Grenscontrole op het personenverkeer

De Raad publiceerde in 2014 een onderzoek waarin hij keek op welke wijze de grenscontrole op het personenverkeer plaatsvindt in Sint Maarten. In dat rapport deed de Raad veertien aanbevelingen ter verbetering van de grenscontrole op het personenverkeer. De Raad verrichtte vervolgens in 2017 een review om te toetsen in hoeverre opvolging was gegeven aan de in 2014 gedane aanbevelingen.

Dat onderzoek wees uit dat van de veertien aanbevelingen, vijf aanbevelingen deels en twee volledig waren opgevolgd. Zeven aanbevelingen waren niet ter hand genomen. Naar aanleiding van review van 2017 deed de Raad daarom één aanbeveling om de nog niet (geheel) ter hand genomen (twaalf) aanbevelingen alsnog op te volgen en deed daarnaast zes nieuwe aanbevelingen. Het *compliance* percentage bedroeg destijds 32,1%.

De taken met betrekking tot de grenscontrole op het personenverkeer en het vreemdelingentoezicht op Sint Maarten waren in 2010 bij de IGD neergelegd. In 2016 werden deze taken overgeheveld naar het KPSM, om in 2021 weer te worden overgeheveld naar de IGD. Door deze laatste verandering is in dit onderliggende onderzoek de nieuwe situatie bezien vanuit het perspectief van de IGD of zijn aanbevelingen buiten beschouwing gelaten. Dit heeft gevolgen gehad voor een aantal aanbevelingen uit het onderzoek in 2017 waardoor het totaal aantal aanbevelingen in de onderliggende review in 2024 zestien bedraagt.

De stand van zaken in 2024 op basis van de overgebleven aanbevelingen is dat vier aanbevelingen zijn opgevolgd, zes aanbevelingen deels en zes aanbevelingen niet zijn opgevolgd. De vier aanbevelingen die zijn opgevolgd hebben betrekking op het centreren van de toegangscontrole vaarverkeer (1), het operationeel zijn van het grensbewakingssysteem ActBMS (1) en de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de bij de grensbewaking en vreemdelingentoezicht betrokken landen en diensten (2).

¹ Grenscontrole op het personenverkeer in Sint Maarten, 2014

² Grenscontrole op het personenverkeer in Sint Maarten, Een vervolgonderzoek, 2017

³ Sint Maarten Welcomes you, 2014

⁴ Vervolgonderzoek naar de implementatie van de aanbevelingen betreffende de toelating en uitzetting van vreemdelingen in Sint Maarten, 2019

Deels opgevolgd

De zes aanbevelingen die deels zijn opgevolgd betreffen de onderwerpen: mandatering (1), samenwerking Franse autoriteiten (2), een bordermanagementsysteem (1) en opleidingen (2).

De mandatering en de beslispraktijk betreffende toelatingsweigering is, ondanks het intrekken van het oude besluit, nog steeds niet gesynchroniseerd door het ontbreken van een nieuw besluit mandaatregeling. Een verbetering van de samenwerking met de Franse autoriteiten op het gebied van grensbewaking en vreemdelingtoezicht wordt actief nagestreefd maar is complex.

Capaciteitsproblemen en het ontbreken van een geactualiseerd samenwerkingsprotocol⁵ tussen Frankrijk en het Koninkrijk zijn belangrijke hindernissen. Er is een begin gemaakt met de installatie van een nieuw bordermanagement systeem. Echter, voordat het nieuwe systeem op alle land- en zeehaven doorlaatposten functioneel is, moet er nog het nodige gebeuren.

Ondanks de nodige investeringen en inspanningen gedurende de laatste jaren is er op dit moment sprake van stagnatie van het opleidingsproces. De structurele aanwezigheid van middelen en mogelijkheden voor opleidingen blijft van belang.

Niet opgevolgd

De zes aanbevelingen die niet zijn opgevolgd betreffen de onderwerpen: rechtspositiebesluit (1), plaatsing medewerkers (1), interne communicatie/transparantie (1), integriteitsbeleid (1), verantwoording (1) en synchronisatie toelatingsbesluit/praktijk (1).

Er is geen specifiek rechtspositiebesluit voor de IGD. De plaatsing van IGD medewerkers vindt plaats op basis van verschillende rechtsposities. Dit zorgt voor veel onduidelijkheid. De communicatie en informatie-uitwisseling tussen management en medewerkers is niet structureel verbeterd. Het personeelsbeleid is niet transparant en onduidelijk voor het personeel.

Er is geen consistent en transparant integriteitsbeleid aanwezig. Door de vele wisselingen in management van de laatste jaren is de verantwoordingsstructuur van de IGD niet verbeterd. Het Toelatingsbesluit is nog steeds niet geactualiseerd en afgestemd op de huidige praktijk.

Compliance percentage

Het *compliance* percentage bedraagt 40,6%. Uit het onderzoek volgt dat er een kleine vooruitgang is geboekt in de mate van opvolging van de aanbevelingen gezien het feit dat het *compliance* percentage is gestegen van 32.1% naar 40.6%. In de categorieën bedrijfsprocessen/ICT (structurele investeringen ICT), beleid (centreren toegangscontrole vaarverkeer), samenwerking keten/landen (samenwerking en informatie-uitwisseling) constateert de Raad voortuitgang. Dit geldt niet voor de overige aanbevelingen.

Hierna is de stand van zaken in 2024 in vergelijking met de stand van zaken in 2017 in tabelvorm weergegeven.

Tabel 1: Stand van zaken aanbevelingen grenscontrole, 2024

No.	Aanbevelingen	Review 2017	Review 2024
1.	<i>Neem opvolging en uitvoering van de niet (volledig) uitgevoerde aanbevelingen (zie onderstaand schema) van de Raad voor de rechtshandhaving ter hand.</i>		

⁵ Jaarplan Kustwacht, 2019 (blz. 20)

Aan de minister van Justitie		
1.a Beleg de grensbewakingstaak wettelijk bij één instantie en regel tevens de aan de grensbewakingsmedewerkers toegekende bevoegdheden.	Opgevolgd	--
1.b Maak haast met het vaststellen van het rechtspositiebesluit voor de IGD.	Niet opgevolgd	Niet opgevolgd
1.c Plaats vervolgens de medewerkers in de organisatie op basis van het rechtspositiebesluit.	Niet opgevolgd	Niet opgevolgd
1.d Synchroniseer de mandatering in het Mandaatbesluit en de beslispraktijk betreffende toelatingsweigering.	Niet opgevolgd	Deels opgevolgd
1.e Synchroniseer het Toelatingsbesluit uit 1985 en de praktijk waar het betreft plaatsen waar personen ontscheept mogen worden en toegangscontrole plaatsvindt.	Niet opgevolgd	Niet opgevolgd
1.f Maak het grensbewakingssysteem ActBMS op korte termijn opnieuw operationeel.	Niet opgevolgd	Opgevolgd
1.g Bezie of de keuze voor het centreren van de toegangscontrole op het vaarverkeer in het Anguilla dock in de Simpson Bay Lagoon op termijn verstandig is, mede gelet op de lage registratiebereidheid en het recente beleid het maritiem toezicht te intensiveren.	Deels opgevolgd	Opgevolgd
1.h Bevorder de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de bij de grensbewaking en opsporing betrokken diensten en organisaties en tussen de landen Sint Maarten, Curaçao en Nederland, partijen bij de ORVK.	Deels opgevolgd	Opgevolgd
1.i Verbeter in samenwerking met de Franse autoriteiten de grenscontrole in de Simpson Bay Lagoon.	Deels opgevolgd	Deels opgevolgd
1.j Evalueer de integratie van de grensbewaking bij de IGD, overeenkomstig het voorstel van de Voortgangscommissie.	Opgevolgd	--
Aan de minister van Justitie ten aanzien van de Immigratie- en Grensbewakingsdienst:		
1.k Verbeter de communicatie en informatie-uitwisseling tussen management en medewerkers van de grensbewaking en investeer in transparant personeelsbeleid.	Deels opgevolgd	Niet opgevolgd
1.l Investeer in de opleiding van de medewerkers, zodat de focus van de grenscontrole zich niet nagenoeg uitsluitend op documentcontrole richt maar ook verdachte situaties en verdacht gedrag meer dan voorheen onderkend worden.	Deels opgevolgd	Deels opgevolgd
1.m Verbeter de verantwoording van de resultaten en relevante cijfers aan de minister van Justitie op structurele basis.	Niet opgevolgd	Niet opgevolgd
1.n Bevorder een consistent en transparant integriteitsbeleid bij toelatingsorganisatie waarbij actief wordt toegezien op de naleving van gedragscodes. Zie erop toe dat het beleid in de praktijk wordt nageleefd.	Niet opgevolgd	Niet opgevolgd
2. <i>Zorg op korte termijn dat de overgang van de grensbewakingstaken en vreemdelingentoezicht naar KPSM integraal voltooid kan worden. Neem daarvoor als uitgangspunt de rapportage: Overgang G&V van IGD naar KPSM.</i>	Nieuw	Buiten beschouwing gelaten --
3. <i>Plaats vervolgens de medewerkers bij het KPSM op basis van het rechtspositiebesluit.</i>	Nieuw	Buiten beschouwing gelaten --
4. <i>Trek het Mandaatbesluit aan de IGD in. Regel het mandaat conform de nieuwe praktijk. (opgenomen bij 1d)</i>	Nieuw	Buiten beschouwing gelaten
5. <i>Voorzie zo spoedig mogelijk in een structurele investering in technologische toepassingen van een modern en duurzaam border management systeem.</i>	Nieuw	Deels opgevolgd
6. <i>Houdt vast aan de lijn tot verdere bevordering van de samenwerking tussen de diensten en de landen. Tref verdere voorzieningen ten behoeve van de (interregionale en -nationale) deling van informatie. Richt daarnaast ook de aandacht op de samenwerking binnen het vreemdelingentoezicht in het algemeen.</i>	Nieuw	Opgevolgd
7. <i>Houdt vast aan de intensivering van de samenwerking met de Franse autoriteiten. Houd daarbij het personeelstekort aan beide zijden en het integrale belang van het gehele eiland in het oog. Waar nodig, leidt knelpunten in de samenwerking door voor behandeling op Koninkrijksniveau.⁶</i>	Nieuw	Deels opgevolgd

⁶ Deze aanbeveling is wel opgenomen in het reviewrapport grenscontrole (blz.33) van 2017 maar per abuis niet vermeld in het aanbevelingen-overzicht (blz.12) van het desbetreffende rapport uit 2017.

8.	<i>Maak middelen vrij voor extra opleidingen. Begin daarbij met het aanbieden van bijscholing ten behoeve van de Nederlandse taal voor hen die het nodig hebben. Draag zorg voor structurele opleidings- en ontwikkelingsmogelijkheden voor het gehele personeel.</i>	Nieuw	Deels opgevolgd
----	---	-------	-----------------

Toelating en uitzetting

De Raad publiceerde in 2014 een onderzoek naar de toelating en uitzetting van vreemdelingen in Sint Maarten, toegespitst op aanvragen gerelateerd aan het verrichten van arbeid. Naar aanleiding van deze inspectie deed de Raad zes aanbevelingen om de gesignaleerde knelpunten rond de toelatings- en uitzettingspraktijk op te lossen.

De Raad verrichtte in 2019 een review waarin de Raad toetste in hoeverre opvolging was gegeven aan de in 2014 gedane zes aanbevelingen. Dit onderzoek wees uit dat van deze zes aanbevelingen, slechts één aanbeveling was opgevolgd, één aanbeveling gedeeltelijk was opgevolgd en vier aanbevelingen niet ter hand waren genomen. Naar aanleiding van deze review drong de Raad er bij de minister van Justitie op aan om prioriteit te geven aan de nog niet (geheel) ter hand genomen (vijf) aanbevelingen uit 2014.

De stand van zaken in 2024 is dat vier aanbevelingen niet zijn opgevolgd en één wel is opgevolgd.

Wel opgevolgd

De aanbeveling die is opgevolgd heeft betrekking op de investering in de kennis van de medewerkers op het gebied van falsificaties en de aanleg van een documenten bestand.

Niet opgevolgd

De aanbevelingen die niet zijn opgevolgd betreffen de onderwerpen arbeidsmarktstudie/arbeidsmarktbeleid (1), uitvoering/handhaving toelatingsbeleid (1), schriftelijk opstellen/publiceren beleid (1) en synchronisatie beslis- en uitzetpraktijk (1).

Noch het ministerie van Justitie, noch de IGD, heeft in samenwerking met VSA een arbeidsmarktstudie laten verrichten naar de benodigde kwaliteit en kwantiteit van werknemers in Sint Maarten. Ook is er daarom geen sprake van het betrekken van de uitkomsten van de studie bij het toezicht op daadwerkelijke uitvoering en handhaving van het toelatingsbeleid. Beide in dit verband gedane aanbevelingen zijn als niet opgevolgd beoordeeld.

Er is de afgelopen jaren een begin gemaakt met het op schrift stellen van gedragslijnen en het met elkaar in overeenstemming brengen van wetgeving en de beslis- en uitzettingspraktijk. Het proces bevindt zich echter in de beginfase en er valt nog veel werk te verrichten. In de bestaande situatie is er feitelijk nog steeds sprake van discrepanties tussen enerzijds de wetgeving, het beleid en de beslis- en uitzetpraktijk. Beide in dit verband gedane aanbevelingen zijn als niet opgevolgd beoordeeld.

Compliance percentage

Het *compliance* percentage bedraagt 33,3%. Er is sprake van een lichte vooruitgang in de mate van opvolging van de aanbevelingen gezien het feit dat het compliance percentage is gestegen van 25% naar 33.3%. Er is vooruitgang geboekt in de categorie opleidingen (opleiding falsificaties en aanleg documenten bestand). Dit geldt niet voor de overige aanbevelingen.

Tabel 2: Stand van zaken aanbevelingen toelating en uitzetting, 2024

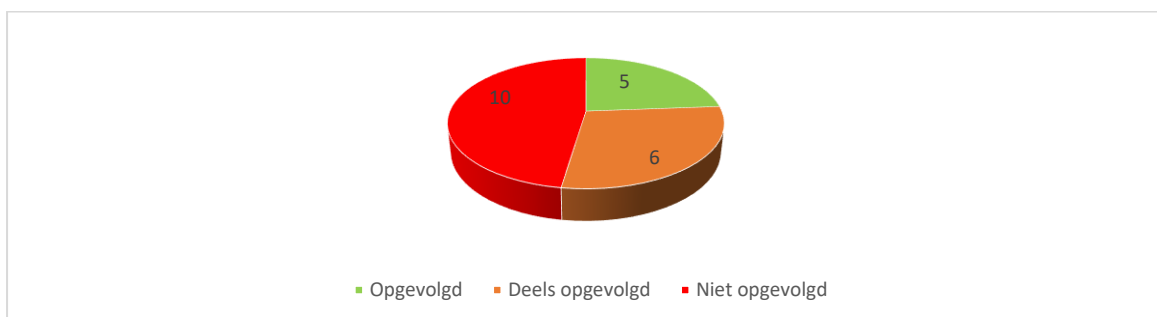
No	Aanbeveling	Review 2019	Review 2024
1.	<i>Geef prioriteit aan de nog niet (geheel) ter hand genomen aanbevelingen (zie onderstaand schema).</i>		
Aan de minister van Justitie			
1.a	Laat in samenwerking met het ministerie van VSA een arbeidsmarktstudie verrichten naar de benodigde kwaliteit en kwantiteit van werknemers in Sint Maarten en stel op basis daarvan in overleg met het ministerie van VSA een arbeidsmarkt- en toelatingsbeleid op voor vreemdelingen.	Niet opgevolgd	Niet opgevolgd
1.b	Zie erop toe dat het toelatingsbeleid daadwerkelijk wordt uitgevoerd en gehandhaafd en betrek hierbij de uitkomsten van de studie in samenwerking met het ministerie van VSA zodat in ieder geval de maatschappelijke en economische groei, de veiligheid en de rechtsorde van Sint Maarten beschermd worden.	Niet opgevolgd	Niet opgevolgd
Aan de minister van Justitie ten aanzien van de IGD			
1.c	Ontwerp een dossier registratie- en volgsysteem waarmee alle dossiers vlot getraceerd kunnen worden en beter inzicht ontstaat in de aard en kwantiteit van de totale instroom van vreemdelingen in Sint Maarten en de in Sint Maarten verblijvende vreemdelingen.	Opgevolgd	--
1.d	Stel ongeschreven beleid op schrift en publiceer het.	Niet opgevolgd	Niet opgevolgd
1.e	Breng de vereisten in de wetgeving, het beleid en het aanvraagformulier enerzijds en de beslis- en uitzettingspraktijk anderzijds met elkaar in overeenstemming.	Niet opgevolgd	Niet opgevolgd
1.f	Investeer in de kennis van de medewerkers omtrent het onderkennen van gefalsificeerde documenten en benut de in Sint Maarten aanwezig kennis (1) en onderzoek de mogelijkheden voor een bestand met daarin de meest voorkomende documenten uit de meest voorkomende landen van herkomst (2).	Deels opgevolgd	Opgevolgd

Overall stand van zaken 2024

In deze vijfde deelinspectie in 2024 heeft de Raad gekeken naar de vraag in hoeverre de aanbevelingen gedaan over de twee genoemde onderwerpen zijn opgevolgd. Het gaat om de rapporten over de grenscontrole op het personenverkeer (16 aanbevelingen) en de toelating en uitzetting van vreemdelingen (5 aanbevelingen).

Uit deze vijfde deelinspectie blijkt dat van de in totaal 21 aanbevelingen, 5 aanbevelingen zijn opgevolgd, 6 aanbevelingen deels zijn opgevolgd en 10 aanbevelingen niet zijn opgevolgd. Hieronder geeft de Raad in de tabel de stand van zaken in de mate van opvolging weer voor alle twee de onderwerpen gezamenlijk.

Tabel 3: Mate van opvolging alle aanbevelingen deelonderzoek 5, 2024



Overkoepelende analyse

Over de gehele linie kan worden gesteld dat een groot deel van de aanbevelingen, waaronder een aantal belangrijke randvoorwaarden (in de categorieën personeelsbeleid, inrichtingsplan/functiehuis, beleid en wettelijk kader) nog steeds niet geregeld zijn omdat de

aanbevelingen niet of slechts gedeeltelijk zijn opgevolgd. De Raad stelt vast dat een te groot deel van de aanbevelingen nu al bijna tien jaar niet ter hand zijn genomen.

Deze aanbevelingen betreffen aspecten van structurele aard. Daarmee bedoelt de Raad onder andere aspecten die aan de basis van een goed opgebouwde en functionerende organisatie liggen. In eerdere rapporten van de Raad worden deze aspecten ook genoemd als factoren die door de gehele keten in meer of mindere mate knelpunten vormen voor verdere ontwikkeling. Met andere woorden, zonder verandering hierin, zit structurele verbetering er niet in.

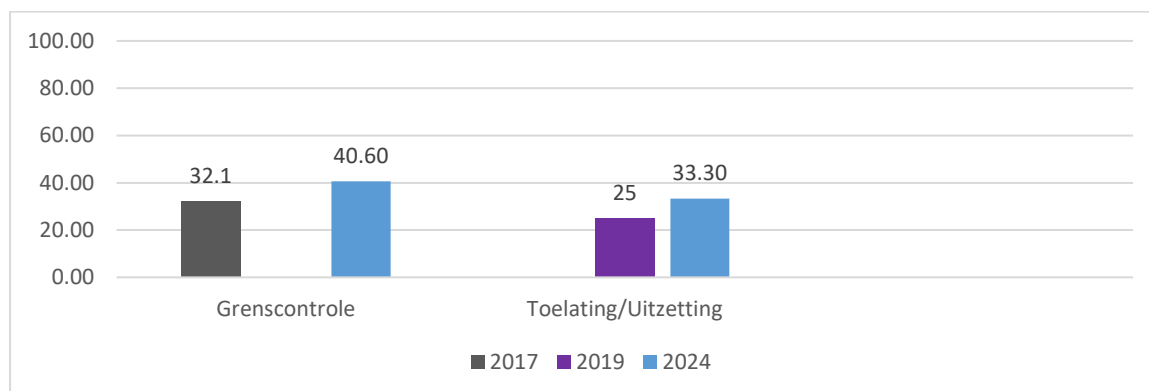
De IGD is verantwoordelijk voor de uitvoering van de grensbewaking en het vreemdelingentoezicht op Sint Maarten. De Raad is van mening dat een belangrijk knelpunt bij de IGD de afgelopen jaren het gebrek aan continuïteit is geweest. Door de vele wisselingen in management, wisselingen in het beheer van de organisatie en personeelwisselingen ontbrak het aan structuur en sturing waardoor de organisatie grotendeels stuurloos was.

Andere bekende, en ook in dit deelonderzoek terugkerende, knelpunten betreffen het ontbreken van randvoorwaarden van financiële en personele aard en beleidsondersteuning bij de IGD. Het beeld dat de Raad krijgt, is dat door een gebrek aan structuur en continuïteit er al langere tijd veel tijd en energie verloren is gegaan in een periode waarin ontwikkeld en verbeterd had moeten worden.

Ten slotte

De Raad is zich – tot slot - ervan bewust dat de aanbevelingen veelal ongelijksoortig zijn en dat de ene aanbeveling minder complex is dan de andere. Toch heeft de Raad per rapport de stand van zaken per aanbeveling uitgedrukt in een percentage⁷. Het in tabel 4 genoemde percentage is geen harde maatstaf, maar heeft uitsluitend de functie van indicator om op een meer visuele manier de stand van zaken per rapport te kunnen weergeven.

Tabel 4: Stand van zaken compliance percentage (%) opvolging aanbevelingen per rapport



Aanbeveling en monitoring 2025

Op basis van het vorenstaande doet de Raad voor de rechtshandhaving de volgende aanbeveling aan de minister van Justitie:

Geef uitvoering aan de zestien nog niet (geheel) ter hand genomen aanbevelingen van de Raad (zie ook bijlage 1) en maak de daarvoor benodigde middelen op de kortst mogelijke termijn beschikbaar.

⁷ Het compliance percentage als indicator wordt berekend door aan elke opgevolgde aanbeveling 1 punt, elke deels opgevolgde aanbeveling een ½ punt en aan een niet opgevolgde aanbeveling geen punten toe te kennen. Vervolgens wordt het aantal toegekende punten gedeeld door het totale aantal aanbevelingen en vermenigvuldigd met 100 om op het compliance percentage uit te komen.

De Raad voor de rechtshandhaving vervolgt in 2025 de periodieke monitoring van de voortgang van de op te volgen aanbevelingen. Gezien de hoeveelheid aanbevelingen zal de Raad hierin mogelijk moeten prioriteren.

Summary

Introduction

In 2020, the Council for Law Enforcement (the Council) started a general inspection in Sint Maarten into the status of all recommendations that the Council made to the Minister of Justice from 2012 to 2018. In view of the large number of recommendations made by the Council so far, the Council works with sub-inspections, each of which deals with a number of specific topics. The Council has already published four sub-inspections.

This report is the fifth sub-inspection. In this context, the Council conducted a second review in response to the previous reports on border control on the movement of persons in Sint Maarten (2014¹ and 2017²) and admission and expulsion of foreign nationals in Sint Maarten (2014³ and 2019⁴). The previous reviews showed that not all recommendations had been followed.

In this second review, the Council maps out the state of affairs regarding the follow-up of the partially and not yet followed recommendations from the 2017 report (review border control) and 2019 (review admission and expulsion). The status with regard to the follow-up of the recommendations is presented below.

Border control on the movement of persons

In 2014, the Council published a report in which it looked at how border control on the movement of persons takes place in Sint Maarten. In that report, the Council made fourteen recommendations for improving border controls on the movement of persons. Subsequently, in 2017, the Council carried out a review to assess the extent to which the recommendations made in 2014 had been followed up.

That investigation showed that of the fourteen recommendations, five recommendations had been partially and two fully implemented. Seven recommendations had not been followed up. As a result of the 2017 review, the Council therefore made one recommendation to follow up on the (twelve) recommendations that have not yet been (fully) addressed and made six new recommendations. The *compliance* rate at the time was 32.1%.

In 2010, the Immigration and Border Protection Services (IBPS) was assigned the tasks with regard to border control on the movement of persons and the control of foreigners in Sint Maarten. In 2016, these tasks were transferred to the police force of Sint Maarten (KPSM), only to be transferred back to the IBPS in 2021. As a result of this latest change, this underlying inspection has viewed the new situation from IBPS's perspective, or its recommendations have been disregarded. This has had consequences for a number of recommendations from the inspection in 2017, bringing the total number of recommendations in the underlying review to sixteen in 2024.

The state of affairs in 2024, based on the remaining recommendations, is that four recommendations have been followed, six recommendations have been partially followed and six recommendations have not been followed up. The four recommendations that have been addressed relate to the centralization of access control for maritime traffic (1), the operational status of the border surveillance system ActBMS (1) and the cooperation and exchange of information between the countries and services involved in border surveillance and immigration control (2).

Partially followed up

The six recommendations, which have been partially followed, concern the following topics: mandate (1), cooperation with French authorities (2), a border management system (1) and training (2).

The mandate and decision-making practice regarding refusal of admission, despite the repeal of the old decree, is still not synchronized due to the lack of a new mandate decree. Improving cooperation with the French authorities in the field of border control and immigration control is being actively pursued but is complex.

Capacity problems and the lack of an updated cooperation protocol⁵ between France and the Kingdom are major obstacles. A start has been made with the installation of a new border management system. However, before the new system is operational at all land and seaport border control points, there is still a lot to be done.

Despite the necessary investments and efforts in recent years, the training process is currently stagnated. The structural availability of resources and opportunities for training remains important.

Not followed up

The six recommendations that have not been followed concern the following topics: legal status decree (1), placement of employees (1), internal communication/transparency (1), integrity policy (1), accountability (1) and synchronization of admission decision/practice (1).

There is no specific legal status decree for the IBPS. The placement of IBPS employees takes place on the basis of different legal status decrees. This creates a lot of uncertainty. Communication and information exchange between management and employees has not improved structurally. The personnel policy is not transparent and unclear to the employees.

There is no consistent and transparent integrity policy in place. Due to the many changes in management in recent years, the accountability structure of IBPS has not improved. The Admission Decree has still not been updated and brought into line with current practice.

Compliance percentage

The *compliance* rate is 40.6%. The inspection shows that there has been a small improvement in the level of follow-up of the recommendations, given that the *compliance* rate has increased from 32.1% to 40.6%. In the categories of business processes/ICT (structural investments in ICT), policy (centralizing access control for maritime traffic) and cooperation between the immigration chain and between countries (cooperation and exchange of information), the Council notes progress. This does not apply to the other recommendations.

The situation in 2024 compared to the state of affairs in 2017 is presented in a table below.

Table 1: State of affairs on border control recommendations, 2024

No.	Recommendations	Review 2017	Review 2024
1.	<i>Follow up and implement the recommendations of the Law Enforcement Council that have not been (fully) implemented (see diagram below).</i>		
To the Minister of Justice			
1.a	Legally assign the task of border control to a single authority and also regulate the powers granted to the border control employees.	Followed	--
1.b	Make haste with the adoption of the legal status decision for the IBPS.	Not followed	Not followed
1.c	Subsequently, place the employees in the organization on the basis of the legal status decree.	Not followed	Not followed
1.d	Synchronize the mandate in the Mandate Decree and the decision-making practice regarding refusal of admission.	Not followed	Partially followed

1.e Synchronize the 1985 Admission Decree and the practice with regard to places where persons may disembark, and access control takes place.	Not followed	Not followed
1.f Make the ActBMS border surveillance system operational again in the short term.	Not followed	Followed
1.g Consider whether the choice to centralize access control for maritime traffic at the Anguilla dock in the Simpson Bay Lagoon is wise in the long term, also in view of the presumed low willingness to register and the recent policy of intensifying maritime surveillance.	Partially followed	Followed
1.h Promote cooperation and exchange of information between the services and organizations involved in border control and investigation and between the countries of Sint Maarten, Curaçao and the Netherlands, parties to the ORVK.	Partially followed	Followed
1.i Work with the French authorities to improve border control in the Simpson Bay Lagoon.	Partially followed	Partially followed
1.j Evaluate the integration of border control into the IBPS, in line with the proposal of the Progress Committee.	Followed	--
To the Minister of Justice with regard to the Immigration and Border Protection Services:		
1.k Improve communication and information exchange between management and border control staff and invest in transparent personnel policies.	Partially followed	Not followed
1.l Invest in the training of the employees, so that the focus of border control is not almost exclusively on document checks, but also suspicious situations and suspicious behavior are recognized more than before.	Partially followed	Partially followed
1.m Improve the accountability of the results and relevant figures to the Minister of Justice on a structural basis.	Not followed	Not followed
1.n Promote a consistent and transparent integrity policy at the admissions organization that actively monitors compliance with codes of conduct. Ensure that the policy is adhered to in practice.	Not followed	Not followed
2. <i>In the short term, ensure that the transition from the border control tasks and immigration control to KPSM can be completed in full. Take the report as a starting point: Transition G&V from IBPS to KPSM.</i>	New	Disregarded
3. <i>Subsequently, place the employees at the KPSM on the basis of the legal status decree.</i>	New	Disregarded
4. <i>Revoke the Mandate Decree to the IBPS. Arrange the mandate in accordance with the new practice. (included at 1d)</i>	New	Disregarded
5. <i>Provide a structural investment in technological applications of a modern and sustainable border management system as soon as possible.</i>	New	Partially followed
6. <i>Maintain the practices to further promote cooperation between services and countries. Make further arrangements for the (interregional and national) sharing of information. In addition, pay attention to cooperation within immigration control in general.</i>	New	Followed
7. <i>Maintain practices for intensifying cooperation with the French authorities. Keep in mind the staff shortage on both sides and the integral importance of the entire island. Where necessary, bottlenecks in the cooperation should be forwarded for consideration at the Kingdom level.⁶</i>	New	Partially followed
8. <i>Free up resources for additional training. Start by offering further training for the Dutch language for those who need it. Provide structural training and development opportunities for the entire staff.</i>	New	Partially followed

Admission and expulsion

In 2014, the Council published a study on the admission and expulsion of foreign nationals in Sint Maarten, focusing on applications related to employment. As a result of this inspection, the Council made six recommendations to resolve the identified bottlenecks in the practice of admission and expulsion.

In 2019, the Council conducted a review in which the Council assessed the extent to which the six recommendations made in 2014 had been followed up. This investigation showed that of these six recommendations, only one recommendation had been followed, one recommendation had been partially followed and four recommendations had not been followed up. As a result of this review, the Council urged the Minister of Justice to give priority to the (five) recommendations from 2014 that have not yet been (fully) addressed.

The state of affairs in 2024 is that four recommendations have not been followed and one has been followed.

Followed up

The recommendation that has been followed relates to the investment in the knowledge of the employees in the field of falsifications and the creation of a document database.

Not followed up

The recommendations that have not been followed concern the subjects of labor market study/labor market policy (1), implementation/enforcement of admission policy (1), drafting/publishing written policy (1) and synchronization of decision-making and expulsion practice (1).

Neither the Ministry of Justice nor the IBPS, in collaboration with VSA, has commissioned a labor market study into the required quality and quantity of workers in Sint Maarten. Therefore, there is no question of including the results of the study in the supervision of the actual implementation and enforcement of the admission policy. Both recommendations made in this regard were assessed as not being followed.

In recent years, a start has been made on putting codes of conduct in writing and bringing legislation into line with decision-making and expulsion practice. However, the process is in its early stages and there is still a lot of work to be done. In the current situation, there are still discrepancies between legislation, policy and decision-making and expulsion practice. Both recommendations made in this regard were assessed as not being followed.

Compliance percentage

The *compliance* rate is 33.3%. There has been a slight improvement in the level of follow-up of the recommendations given that the compliance rate has increased from 25% to 33.3%. Progress has been made in the category of training (training in falsifications and the creation of a document database). This does not apply to the other recommendations.

Table 2: State of affairs of recommendations for admission and expulsion, 2024

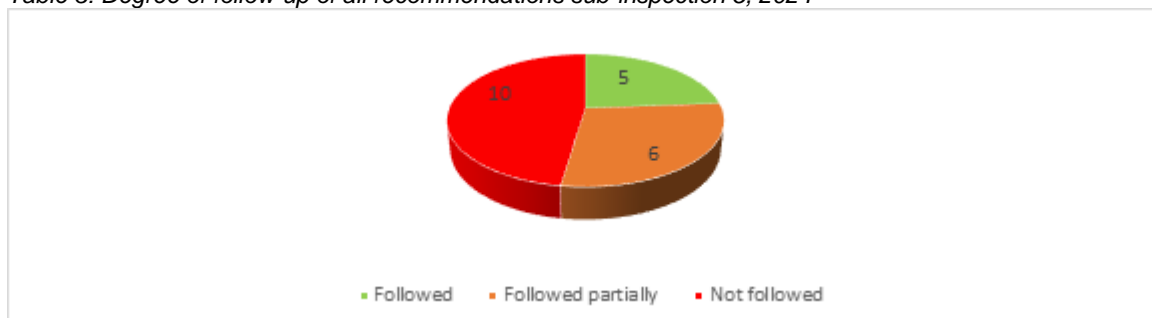
No	Recommendation	Review 2019	Review 2024
1.	<i>Give priority to the recommendations that have not yet been (fully) addressed (see diagram below).</i>		
To the Minister of Justice			
1.a	In collaboration with the Ministry of VSA, have a labor market study carried out into the required quality and quantity of employees in Sint Maarten and on the basis of this, in consultation with the Ministry of VSA, draw up a labor market and admission policy for foreign nationals.	Not followed	Not followed
1.b	Ensure that the admission policy is actually implemented and enforced and include the results of the study in cooperation with the Ministry of VSA so that at least the social and economic growth, security and the legal order of Sint Maarten are protected.	Not followed	Not followed
To the Minister of Justice with regard to the IBPS			
1.c	Design a file registration and tracking system that allows all files to be traced smoothly and provides better insight into the nature and quantity of the total influx of foreign nationals in Sint Maarten and the foreign nationals residing in Sint Maarten.	Followed	--
1.d	Put unwritten policies in writing and publish them.	Not followed	Not followed
1.e	Reconcile the requirements in the legislation, policy and application form on the one hand and the decision and expulsion practice on the other.	Not followed	Not followed
1.f	Invest in the knowledge of the employees about recognizing falsified documents and make use of the knowledge available in Sint Maarten (1) and investigate the possibilities for a data base containing the most common documents from the most common countries of origin (2).	Partially followed	Followed

Overall state of affairs 2024

In this fifth sub-inspection in 2024, the Council looked at the extent to which the recommendations made on the two aforementioned topics have been followed. These are the reports on border control on the movement of persons (16 recommendations) and the admission and expulsion of foreign nationals (5 recommendations).

This fifth sub-inspection shows that out of a total of 21 recommendations, 5 recommendations were followed, 6 recommendations were partially followed, and 10 recommendations were not followed. In the table below, the Council shows the state of affairs in terms of follow-up for both subjects combined.

Table 3: Degree of follow-up of all recommendations sub-inspection 5, 2024



Overall analysis

Overall, it can be said that a large part of the recommendations, including a number of important preconditions (in the categories of personnel policy, development plan/job classification, policy and legal framework) have still not been regulated because the recommendations have not been implemented or have only been partially implemented. The Council notes that too many of the recommendations have not been addressed for almost ten years.

These recommendations concern aspects of a structural nature. By this, the Council means, among other things, aspects that form the basis of a well-built and functioning organization. In previous Council reports, these aspects are also mentioned as factors that form bottlenecks for further development to a greater or lesser extent throughout the justice chain. In other words, without change, structural improvement is not possible.

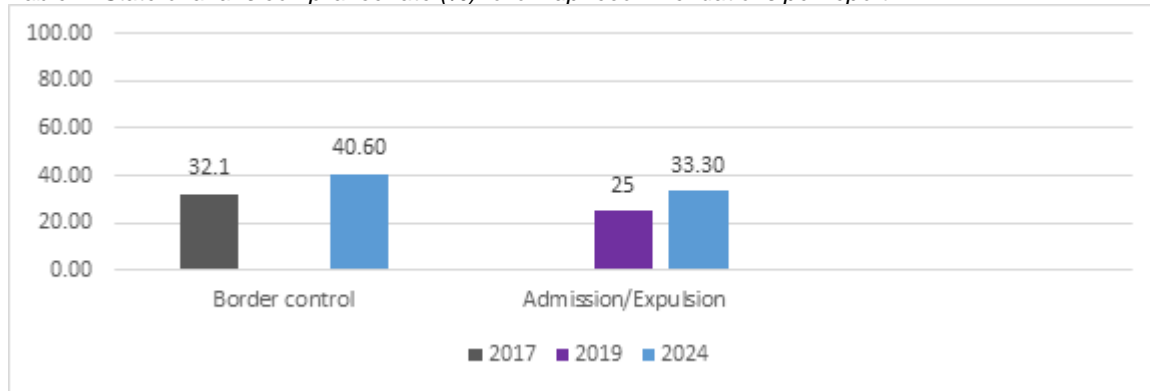
The IBPS is responsible for the implementation of border control and immigration control on Sint Maarten. The Council considers that a major bottleneck within the IBPS in recent years has been the lack of continuity. Due to the many changes in management, changes in the management of the organization and personnel changes, the organization lacked structure and direction, making it largely rudderless.

Other well-known bottlenecks, which also recur in this sub-inspection, concern the lack of preconditions of a financial and personnel nature and policy support for the IBPS. The impression that the Council gets is that due to a lack of structure and continuity, a lot of time and energy has been wasted for an extended period when development and improvements should have been made.

In conclusion

Finally, the Council is aware that the recommendations are often disparate and that some recommendations are less complex than others. Nevertheless, the Council has expressed the state of affairs for each recommendation as a percentage for each report⁷. The percentage mentioned in Table 4 is not a hard measure, but only serves as an indicator to be able to show the state of affairs per report in a more visual way.

Table 4: State of affairs compliance rate (%) follow-up recommendations per report



Recommendation and monitoring 2025

On the basis of the above, the Law Enforcement Council makes the following recommendation to the Minister of Justice:

Implement the sixteen Council recommendations that have not yet been (fully) addressed (see also Annex 1) and make the necessary resources available as soon as possible.

In 2025, the Law Enforcement Council will continue to periodically monitor the progress of the recommendations to be followed. Given the number of recommendations, the Council may have to prioritize in this regard.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De Raad voor de rechtshandhaving (de Raad) is belast met de algemene inspectie van de organisaties van de justitiële keten in Curaçao, Sint Maarten en Nederland voor wat betreft de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: Caribisch Nederland). Voorts is de Raad belast met de algemene inspectie van de kwaliteit en effectiviteit van de justitiële samenwerking tussen de landen.

De Raad heeft vanaf 2012 meer dan 100 inspectierapporten uitgebracht en heeft sinds 2020 de algehele review opgenomen als onderdeel van zijn jaarplan. De Raad publiceerde in Sint Maarten, tot en met januari 2024, drieënzestig (63) inspectierapporten. Uit het merendeel van de rapporten, die inmiddels het onderwerp van een review zijn geweest, komt telkens naar voren dat de opvolging van aanbevelingen een knelpunt is omdat aanbevelingen niet of niet geheel zijn opgevolgd.

Van 2020 tot en met 2023 zijn vier deelinspecties uitgevoerd ten aanzien van drie overkoepelende thema's/ organisaties, zijnde jeugd en reclassering (review van in totaal vier rapporten), het Openbaar Ministerie en het criminaliteitsbestrijdingsfonds (review van in totaal vijf rapporten) en het Korps Politie Sint Maarten (KPSM) (review van in totaal negen rapporten uitgevoerd in twee deelinspecties).

De Raad zal in 2024 conform zijn werkwijze reviews (blijven) uitvoeren. En heeft daartoe in zijn jaarplan voor 2024 als één van de onderwerpen de Immigratie- en Grensbewakingsdienst (IGD) opgenomen. De Raad verricht in dat kader een tweede review naar aanleiding van de eerdere rapporten over grenscontrole op het personenverkeer in Sint Maarten (2014⁸ en 2017⁹) en toelating en uitzetting van vreemdelingen in Sint Maarten (2014¹⁰ en 2019¹¹). Uit de eerder verrichte reviews bleek dat niet alle aanbevelingen waren opgevolgd¹².

Grenscontrole op het personenverkeer in Sint Maarten

De Raad publiceerde in 2014 een onderzoek waarin de Raad keek op welke wijze de grenscontrole op het personenverkeer plaatsvindt in Sint Maarten. In het rapport deed de Raad veertien aanbevelingen ter verbetering van de grenscontrole op het personenverkeer.

De Raad verrichtte vervolgens in 2017 een review om te toetsen in hoeverre opvolging was gegeven aan de in 2014 gedane veertien aanbevelingen. Dit onderzoek wees uit dat van de veertien aanbevelingen, vijf aanbevelingen deels en twee volledig waren opgevolgd. Zeven aanbevelingen waren niet ter hand genomen. In de review van 2017 deed de Raad daarom één aanbeveling om de nog niet (geheel) ter hand genomen (twaalf) aanbevelingen alsnog op te volgen en deed daarnaast zes nieuwe aanbevelingen.

Toelating en uitzetting van vreemdelingen in Sint Maarten

De Raad publiceerde in 2014 een onderzoek naar de toelating en uitzetting van vreemdelingen in Sint Maarten, toegespitst op aanvragen gerelateerd aan het verrichten van arbeid. Naar aanleiding van deze inspectie deed de Raad zes aanbevelingen om de gesignaleerde knelpunten rond de toelatings- en uitzettingspraktijk op te lossen.

⁸ Grenscontrole op het personenverkeer in Sint Maarten, 2014

⁹ Grenscontrole op het personenverkeer in Sint Maarten, Een vervolgonderzoek, 2017

¹⁰ Sint Maarten Welcomes you, 2014

¹¹ Vervolgonderzoek naar de implementatie van de aanbevelingen betreffende de toelating en uitzetting van vreemdelingen in Sint Maarten, 2019

¹² De taken met betrekking tot de grenscontrole op het personenverkeer en het vreemdelingentoezicht op Sint Maarten waren in 2010 bij de IGD neergelegd. In 2016 werden deze taken overgeheveld naar het KPSM, om in 2021 weer te worden overgeheveld naar de IGD. Dit heeft gevolgen gehad voor een aantal aanbevelingen. Daar waar nodig zijn de aanbevelingen vanwege deze nieuwe/gewijzigde situatie bezien vanuit het perspectief van de IGD of buiten beschouwing gelaten.

De Raad verrichtte in 2019 een review waarin de Raad toetste in hoeverre opvolging was gegeven aan de in 2014 gedane zes aanbevelingen. Dit onderzoek wees uit dat van de zes aanbevelingen die in 2014 werden gedaan, slechts één aanbeveling was opgevolgd, één aanbeveling gedeeltelijk was opgevolgd en vier aanbevelingen niet ter hand waren genomen. Naar aanleiding van deze review drong de Raad er bij de minister van Justitie op aan om prioriteit te geven aan de nog niet (geheel) ter hand genomen (vijf) aanbevelingen uit 2014.

Tweede vervolgonderzoek 2024

De Raad brengt in deze tweede review de stand van zaken in de opvolging van de deels en nog niet opgevolgde aanbevelingen uit de twee eerdergenoemde reviews in kaart. De taken met betrekking tot de grenscontrole op het personenverkeer en het vreemdelingtoezicht op Sint Maarten waren in 2010 bij de IGD neergelegd.

In 2016 werden deze taken overgeheveld naar het KPSM, om in 2021 weer te worden overgeheveld naar de IGD. Dit heeft gevolgen voor een aantal aanbevelingen. Daar waar nodig zullen de aanbevelingen vanwege deze nieuwe/gewijzigde situatie worden bezien vanuit het perspectief van de IGD of buiten beschouwing worden gelaten.

1.2 Centrale vraagstelling en deelvragen

De onderzoeksvraag in deze inspectie luidt:

In hoeverre en op welke wijze geven de minister van Justitie en de justitiële organisaties opvolging aan de aanbevelingen van de Raad in de rapporten grenscontrole op het personenverkeer in Sint Maarten (2017) en de toelating en uitzetting van vreemdelingen in Sint Maarten (2019)?

Ter beantwoording van de centrale vraag zijn de volgende deelvragen opgesteld:

- 1. In hoeverre zijn de aanbevelingen opgevolgd?*
- 2. Welke knelpunten doen zich hier (eventueel) bij voor?*
- 3. In hoeverre en op welke wijze wordt gestuurd op de opvolging door de daarvoor verantwoordelijken?*

1.3 Afbakening

De Raad beschrijft in dit rapport de stand van zaken met betrekking tot de opvolging van zijn aanbevelingen over de grenscontrole op het personenverkeer in Sint Maarten en over toelating en uitzetting van vreemdelingen in Sint Maarten. De Raad zal in dit onderzoek aandacht besteden aan de ontwikkelingen vanaf de publicatie van het eerste vervolgonderzoek in respectievelijk 2017 (grenscontrole) en 2019 (toelating en uitzetting) tot en met eind 2023.

1.4 Toetsingskader

Uitgangspunten van dit onderzoek zijn de hierna vermelde aanbevelingen zoals die zijn opgenomen in de rapporten van de vervolgonderzoeken van 2017 (grenscontrole) en 2019 (toelating en uitzetting). De Raad beoordeelt de opvolging van de geformuleerde aanbevelingen. De aanbevelingen vormen dan ook het toetsingskader van dit onderzoek.

Grenscontrole op het personenverkeer in Sint Maarten

In het vervolgonderzoek in 2017 is één aanbeveling gedaan over de niet opgevolgde aanbevelingen (1) en zijn er een aantal nieuwe aanbevelingen (2 t/m 8) gedaan.

Aan de minister van Justitie ten aanzien van de aanbevelingen uit het rapport van 2014.

Tabel 5: Stand van zaken aanbevelingen 2017

Aanbeveling 1 in 2017:	
1. Neem opvolging en uitvoering van de niet (volledig) uitgevoerde aanbevelingen (zie onderstaand schema) van de Raad voor de rechtshandhaving ter hand.	
Aanbeveling 2014	Stand 2017
Aan de minister van Justitie	
1.a Beleg de grensbewakingstaak wettelijk bij één instantie en regel tevens de aan de grensbewakingsmedewerkers toegekende bevoegdheden.	Opgevolgd
1.b Maak haast met het vaststellen van het rechtspositiebesluit voor de IGD.	Niet opgevolgd
1.c Plaats vervolgens de medewerkers in de organisatie op basis van het rechtspositiebesluit.	Niet opgevolgd
1.d Synchroniseer de mandatering in het Mandaatbesluit en de beslispraktijk betreffende toelatingsweigering.	Niet opgevolgd
1.e Synchroniseer het Toelatingsbesluit uit 1985 en de praktijk waar het betreft plaatsen waar personen ontscheept mogen worden en toegangscontrole plaatsvindt.	Niet opgevolgd
1.f Maak het grensbewakingsstelsel ActBMS op korte termijn opnieuw operationeel.	Niet opgevolgd
1.g Bezie of de keuze voor het centreren van de toegangscontrole op het vaarverkeer in het Anguilla dock in de Simpson Bay Lagoon op termijn verstandig is, mede gelet op de lage registratiebereidheid en het recente beleid het maritiem toezicht te intensiveren.	Deels opgevolgd
1.h Bevorder de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de bij de grensbewaking en opsporing betrokken diensten en organisaties en tussen de landen Sint Maarten, Curaçao en Nederland, partijen bij de ORVK.	Deels opgevolgd
1.i Verbeter in samenwerking met de Franse autoriteiten de grenscontrole in de Simpson Bay Lagoon.	Deels opgevolgd
1.j Evalueer de integratie van de grensbewaking bij de IGD, overeenkomstig het voorstel van de Voortgangcommissie.	Opgevolgd
Aan de minister van Justitie ten aanzien van de Immigratie- en Grensbewakingsdienst:	
1.k Verbeter de communicatie en informatie-uitwisseling tussen management en medewerkers van de grensbewaking en investeer in transparant personeelsbeleid.	Deels opgevolgd
1.l Investeer in de opleiding van de medewerkers, zodat de focus van de grenscontrole zich niet nagenoeg uitsluitend op documentcontrole richt maar ook verdachte situaties en verdacht gedrag meer dan voorheen onderkend worden.	Deels opgevolgd
1.m Verbeter de verantwoording van de resultaten en relevante cijfers aan de minister van Justitie op structurele basis.	Niet opgevolgd
1.n Bevorder een consistent en transparant integriteitsbeleid bij toelatingsorganisatie waarbij actief wordt toegezien op de naleving van gedragscodes. Zie erop toe dat het beleid in de praktijk wordt nageleefd.	Niet opgevolgd
Aanbeveling 2 t/m 8 in 2017	
2. Zorg op korte termijn dat de overgang van de grensbewakingstaken en vreemdelingentoezicht naar KPSM integraal voltooid kan worden. Neem daarvoor als uitgangspunt de rapportage: Overgang G&V van IGD naar KPSM.	
3. Plaats vervolgens de medewerkers bij het KPSM op basis van het rechtspositiebesluit.	
4. Trek het Mandaatbesluit aan de IGD in. Regel het mandaat conform de nieuwe praktijk.	
5. Voorzie zo spoedig mogelijk in een structurele investering in technologische toepassingen van een modern en duurzaam border management systeem.	
6. Houdt vast aan de lijn tot verdere bevordering van de samenwerking tussen de diensten en de landen. Tref verdere voorzieningen ten behoeve van de (interregionale en -nationale) deling van informatie. Richt daarnaast ook de aandacht op de samenwerking binnen het vreemdelingentoezicht in het algemeen.	
7. Houdt vast aan de intensivering van de samenwerking met de Franse autoriteiten. Houd daarbij het personeelstekort aan beide zijden en het integrale belang van het gehele eiland in het oog. Waar nodig, leidt knelpunten in de samenwerking door voor behandeling op Koninkrijksniveau. ¹³	
8. Maak middelen vrij voor extra opleidingen. Begin daarbij met het aanbieden van bijscholing ten behoeve van de Nederlandse taal voor hen die het nodig hebben. Draag zorg voor structurele opleidings- en ontwikkelingsmogelijkheden voor het gehele personeel.	

¹³ Deze aanbeveling is wel opgenomen in het reviewrapport grenscontrole (blz.33) van 2017 maar per abuis niet vermeld in het aanbevelingen-overzicht (blz.12) van het desbetreffende rapport uit 2017.

Toelating en uitzetting van vreemdelingen in Sint Maarten

In het vervolgonderzoek in 2019 deed de Raad de aanbeveling aan de minister van Justitie om prioriteit te geven aan de nog niet (geheel) ter hand genomen (vijf) aanbevelingen uit 2014.

Aan de minister van Justitie ten aanzien van de aanbevelingen uit het rapport van 2014

Tabel 6: Stand van zaken aanbevelingen 2019

Aanbeveling 2019	
1. Geef prioriteit aan de nog niet (geheel) ter hand genomen aanbevelingen (zie onderstaand schema).	
Aanbeveling 2014	Stand 2019
Aan de minister van Justitie	
1.a Laat in samenwerking met het ministerie van VSA een arbeidsmarktstudie verrichten naar de benodigde kwaliteit en kwantiteit van werknemers in Sint Maarten en stel op basis daarvan in overleg met het ministerie van VSA een arbeidsmarkt- en toelatingsbeleid op voor vreemdelingen.	Niet opgevolgd
1.b Zie erop toe dat het toelatingsbeleid daadwerkelijk wordt uitgevoerd en gehandhaafd en betrek hierbij de uitkomsten van de studie in samenwerking met het ministerie van VSA zodat in ieder geval de maatschappelijke en economische groei, de veiligheid en de rechtsorde van Sint Maarten beschermd worden.	Niet opgevolgd
Aan de minister van Justitie ten aanzien van de IGD	
1.c Ontwerp een dossier registratie- en volgsysteem waarmee alle dossiers vlot getraceerd kunnen worden en beter inzicht ontstaat in de aard en kwantiteit van de totale instroom van vreemdelingen in Sint Maarten en de in Sint Maarten verblijvende vreemdelingen.	Opgevolgd
1.d Stel ongeschreven beleid op schrift en publiceer het.	Niet opgevolgd
1.e Breng de vereisten in de wetgeving, het beleid en het aanvraagformulier enerzijds en de beslis- en uitzettingspraktijk anderzijds met elkaar in overeenstemming.	Niet opgevolgd
1.f Investeer in de kennis van de medewerkers omtrent het onderkennen van gefalsificeerde documenten en benut de in Sint Maarten aanwezig kennis (1) en onderzoek de mogelijkheden voor een bestand met daarin de meest voorkomende documenten uit de meest voorkomende landen van herkomst (2).	Deels opgevolgd

1.5 Aanpak van onderzoek

Aan de hand van onder meer de eerdere rapporten en literatuur onderzoek heeft een oriëntatie plaatsgevonden die als basis heeft gediend voor het plan van aanpak. Het vervolgonderzoek is vervolgens aangevangen met het uitzetten van schriftelijke vragenlijsten bij het ministerie van Justitie en de IGD. Hierna zijn verdiepende interviews gehouden met het ministerie van Justitie, de IGD, de Kustwacht en de Koninklijke Marechaussee op Sint Maarten.

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

1.6 Leeswijzer

Dit rapport is op de volgende wijze opgebouwd. Na het inleidende hoofdstuk 1 is in hoofdstuk 2 relevante achtergrondinformatie met betrekking tot dit onderzoek vermeld. In hoofdstuk 3 beschrijft de Raad per aanbeveling uit het in 2017 gepubliceerde rapport betreffende de grenscontrole, respectievelijk de situatie ten tijde van dat rapport en de aanbeveling. Vervolgens worden de resultaten van deze review in 2024 verwoord. Tenslotte volgt een beoordeling.

In hoofdstuk 4 beschrijft de Raad per aanbeveling uit het in 2019 gepubliceerde rapport betreffende de toelating en uitzetting, respectievelijk de situatie ten tijde van dat rapport en de aanbeveling. Vervolgens worden de resultaten van deze review in 2024 verwoord. Tenslotte volgt een beoordeling. Hoofdstuk 5 bevat een overkoepelend beeld, de beantwoording van de hoofd- en deelvragen en de aanbevelingen.

2. Achtergrondinformatie

Inleiding

Grenscontrole in het algemeen en grenscontrole op het personenverkeer in het bijzonder, is van groot belang voor de rechtshandhaving op Sint Maarten. Het eiland kent een relatief grote in- en uitstroom van personen ten opzichte van de bevolkingsomvang. De economie van Sint Maarten is voor wat betreft de inkomsten grotendeels afhankelijk van bezoekers en de continuïteit van de economie is ook voor een belangrijk deel afhankelijk van arbeidsmigranten.

De grens tussen Sint Maarten en het Franse deel van het eiland is een open grens en er is vrij verkeer tussen beide delen. Sint Maarten en de Franse Republiek houden hun eigen grenscontroles als iemand op het eiland arriveert (buitengrens). Een goed functionerende grensbewaking, vreemdelingtoezicht (toezicht, toelating en uitzetting) als ook een goede grensoverschrijdende samenwerking met de Franse autoriteiten is derhalve van belang.

Sinds het uitbrengen door de Raad van het rapport 'Grenscontrole op het personenverkeer' in 2014¹⁴, is het onderwerp grensbewaking en vreemdelingtoezicht in meerdere onderzoeken van de Raad ter sprake gekomen.

In deze rapporten kwam onder meer naar voren dat uitvoering en handhaving van op wet- en regelgeving gebaseerde schriftelijk vastgelegde procedures en beleid, samenwerking, uitwisseling van informatie, beschikbaarheid van (moderne) technische middelen en goed opgeleid personeel van belang zijn voor een goed werkende grensbewaking en vreemdelingtoezicht.

Belangrijke ontwikkelingen in de grensbewaking- en vreemdelingen toezichtstaak sinds '10/10/10'

In de rapporten '*Grenscontrole op het personenverkeer in Sint Maarten*' en '*Sint Maarten welcomes you!*'¹⁵ (2014) is de inrichting van de grensbewaking en het vreemdelingtoezicht beschreven. Reeds toen is door de Raad geconstateerd en in dit rapport beschreven dat deze werkzaamheden in verschillende wetten aan verschillende diensten werden toebedeeld en heeft de Raad aanbevolen dat de wetgever hierover duidelijkheid dient te scheppen.¹⁶

In 2012 is er op grond van één van die wetten, een convenant (zo genoemd door de betrokkenen) tussen het KPSM en de (toen nog geheten¹⁷) Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND) gesloten.¹⁸ Het convenant regelde de overdracht van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het KPSM met betrekking tot de grensbewaking en het vreemdelingtoezicht aan de IGD en regelde de operationele samenwerking tussen het KPSM en de IGD.

In de loop van 2012 zijn vervolgens op basis van het organisatiebesluit Justitie (2010) de grensbewaking en het vreemdelingtoezicht van het korps overgeheveld naar de IGD. Hiermee werden toegang (grenscontrole), toelating, toezicht en uitzetting binnen één organisatie (de IGD) ondergebracht en geplaatst onder het gezag van de directeur van de IGD.

¹⁴ Raad voor de rechtshandhaving (2014), Grenscontrole op het personenverkeer in Sint Maarten.

¹⁵ Raad voor de rechtshandhaving (2014), Sint Maarten welcomes you! Onderzoek naar de toelating en uitzetting van vreemdelingen in Sint Maarten, toegespitst op aanvragen gerelateerd aan het verrichten van arbeid.

¹⁶ Zie Landsbesluit van de Regering van Sint Maarten houdende regels omtrent de instelling van vreemdelingendiensten en de taak en organisatie van de ambtenaren van de immigratie Landsbesluit ambtenaren van de immigratie en Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, tot onderverdeling en nadere uitwerking van het Ministerie van Justitie

¹⁷ Het [Organisatiebesluit Justitie](#) (geldig tot 30-07-2019) spreekt over Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND). Het [Organisatiebesluit Justitie](#) van 20-12-2021 spreekt over de Immigratie en Grensbewakingsdienst (IGD).

¹⁸ Zevende rapportage voortgangcommissie Sint Maarten, 2012

Door de minister van Justitie is in 2016 echter (weer) een scheiding aangebracht in bepaalde taken die tot dan (via het convenant) waren belegd bij de IGD. De grenscontroletaak¹⁹ (eerste en tweedelijns) en de toezichtstaak (o.a. mobiel toezicht) vielen sindsdien onder de verantwoordelijkheid van het KPSM en de (administratieve) toelating en verblijfstaak viel (dit is nog steeds het geval) onder de verantwoordelijkheid van de IGD.

Op 31 mei 2019 werd een samenwerkingsprotocol getekend door de minister van Justitie, de directeur van de IGD en de Korpschef.²⁰ Het protocol regelt de (duurzame) samenwerking tussen de IGD en het KPSM, betreffende de uitvoering van - de op grond van de Landsverordening toelating en uitzetting²¹), het Toelatingsbesluit²² en (andere) aanverwante wet- en regelgevingen - toebedeelde taken.

In maart 2021 werd door de Minister van Justitie de grenscontroletaak en de toezichtstaak weer volledig onder het gezag van de IGD geplaatst.²³ Op basis van een evaluatie van de juridische structuur van het Korps Politie Sint Maarten bleek dat het hebben van de Grensbewakings- en Mobiele Controle Eenheid onder het KPSM niet in overeenstemming was met de Landsverordening inrichting en organisatie landsoverheid²⁴. Ook volgens het organisatiebesluit Justitie²⁵ valt grensbewaking formeel niet onder de verantwoordelijkheid van de politie, aldus de minister van Justitie.

De IGD ging weer, zoals voorheen, uit drie onderdelen bestaan. Een onderdeel is toelating en verblijf, waar het administratieve deel plaatsvindt. Het tweede onderdeel betreft de sectie grenscontrole (toegang) die zich op de luchthaven PJIA en de zeehavens bevindt, en het derde onderdeel bestaat uit immigratieonderzoek en -controle (toezicht) dat wordt gedaan door de mobiele controle unit.

Versterking grenstoezicht 2017²⁶

In het kader van de wederopbouw van het Land Sint Maarten werden er in 2017 tussen Sint Maarten en Nederland afspraken gemaakt over de versterking van het grenstoezicht op personen en goederen in Sint Maarten en vastgelegd in de onderlinge regeling versterking grenstoezicht.²⁷ Op 20 december 2017 is deze Onderlinge regeling in werking getreden en de looptijd was in beginsel 2 jaar, tot 1 januari 2020.

Tweedaagse werkconferentie 2018

In januari 2018 is door de minister van Justitie en de Nederlandse Vertegenwoordiging in Sint Maarten een tweedaagse werkconferentie georganiseerd met als onderwerpen grenscontrole en wederopbouw van de lokale justitiële keten na orkaan Irma.²⁸ Tijdens de conferentie is met de justitiële ketenpartners gediscussieerd over mogelijke manieren en middelen ter versterking van de grenzen van Sint Maarten en het verhogen van de organisatorische capaciteit van in ieder geval het korps, de douane en het gevangeniswezen.

Samenwerking en informatie 2019²⁹

In eerdere Staten van de Rechtshandhaving en rapporten benadrukte de Raad reeds het belang van samenwerking en van het op orde krijgen van de informatiehuishouding.

¹⁹Zie ook de Onderlinge regeling van Sint Maarten en Nederland als bedoeld in artikel 38, eerste lid, van het Statuut van Koninkrijk der Nederlanden tot versterking van het grenstoezicht van Sint Maarten (Onderlinge regeling versterking grenstoezicht Sint Maarten) geldend tot 1 januari 2020, Stcrt. 2017, 72542.

²⁰ Protocol betreffende de samenwerking tussen de Immigratie- en Grensbewakingsdienst Sint Maarten en het Korps Politie Sint Maarten voor de periode 31 mei 2019 - 31 mei 2020; 31 mei 2019

²¹ <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR142597/3>

²² <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR141942>

²³ <https://www.ministryofjusticesx.com/border-protection-mobile-unit/>

²⁴ <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR157703/3>

²⁵ <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR206088>

²⁶ <https://www.raadrechtshandhaving.com/wp-content/uploads/2020/05/Eindrapport-Toelating-en-Uitzetting-Sint-Maarten-24-maart-2020.pdf>

²⁷ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-72542.html>

²⁸ Aanwezig waren vertegenwoordigers van het Korps Politie Sint Maarten, gevangenis, Douane, Kustwacht, openbaar ministerie, Koninklijke Marechaussee, Voogdijraad, Stichting justitiële instellingen Sint Maarten, ministerie van Justitie van Sint Maarten, Veiligheidsdienst Sint Maarten, ministerie van Justitie en Veiligheid, Nederlandse douane, ministerie van Defensie, ministerie van binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, Recherche Samenwerkingsteam, de Nederlandse politie en de Raad voor de rechtshandhaving.

²⁹ <https://www.raadrechtshandhaving.com/wp-content/uploads/2020/06/Eindversie-Staat-van-de-rechtshandhaving-Sint-Maarten-2019-.pdf>

De Raad was dan ook positief gestemd over de verschillende verdragen, protocollen en samenwerkingsovereenkomsten die in 2019 (opnieuw) waren gesloten en het grenstoezicht versterken, waaronder:

- *23 januari*: het gewijzigde MOU van samenwerking ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel tussen de landen van het Koninkrijk.
- *24 januari*: het protocol inzake de inzet van personeel vanuit de flexibel inzetbare pool Koninklijke Marechaussee tussen de landen van het Koninkrijk.
- *31 mei*: het protocol betreffende de samenwerking tussen de Immigratie- en Grensbewakingsdienst Sint Maarten en het Korps Politie Sint Maarten voor de periode 31 mei 2019 - 31 mei 2020.
- *17 juni*: de overeenkomst ter formalisering van het Intelligence Center Sint Maarten tussen KPSM, Interpol Sint Maarten, Meldpunt Ongebruikelijke Transacties, OM, Landsrecherche, Douane, Kustwacht Caribisch Gebied en het Steunpunt Sint Maarten, en het RST.

Versterking van de grenscontrole 2021³⁰

Zoals eerder aangegeven is het versterken van het grenstoezicht één van de onderdelen binnen het landenpakket voor het versterken van de rechtsstaat op Sint Maarten. De eerder genoemde onderlinge regeling die in 2017 na de orkanen Irma en Maria tot stand kwam, voorzag daar al in, maar eindigde op 31 juli 2021.

Het nieuwe '*Protocol versterking grenstoezicht in de Caribische landen van het Koninkrijk*³¹, dat op 4 februari 2021 is vastgesteld, zet echter de reeds gelegde basis voort. In het bijbehorende plan van aanpak worden de behoeften uiteengezet van de verschillende autoriteiten die betrokken zijn bij de grenscontrole, zoals de kustwacht en de douane. De werkgroep die het plan van aanpak moest opstellen, heeft in 2021 vooruitgang geboekt en de stakeholders waren positief in hun vooruitzichten met betrekking tot de *voltooiing ervan*.

Intelligence Center Sint Maarten (ICSM)

Het ICSM is gebaseerd op een in 2019 gesloten samenwerkingsovereenkomst en functioneert sinds 2019 als een informatieknooppunt waar de aangewezen coördinatoren van de verschillende justitiële diensten en de Veiligheidsdienst Sint Maarten informatie inbrengen, delen en/of bevragen ten gunste van het onderwerp waar zij zich mee bezig houden. In mei 2023 is de immigratie- en grensbewakingsdienst (IGD) toegetreten tot het ICSM en de samenwerking wordt thans verder ontwikkeld.³²

³⁰ https://www.raadrechtshandhaving.com/wp-content/uploads/2022/05/Final-version_State-of-Law-Enforcement-2021.pdf

³¹ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0045143/2021-02-05>

³² Raad voor de rechtshandhaving, 11 maart 2024, vervolgonderzoek mensenhandel/mensensmokkel

3. Stand van zaken grenscontrole

3.1 Grenscontrole op het personenverkeer

Opbouw hoofdstuk 3

De Raad beschrijft in dit hoofdstuk de bevindingen met betrekking tot de opvolging van de aanbevelingen uit 2017. De Raad kiest ervoor om dit thematisch te doen. Per aanbeveling³³ beschrijft de Raad kort de stand van zaken in 2017, gevolgd door de stand van zaken in 2024 en zijn oordeel hierover. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een *overall* analyse van de stand van zaken met betrekking tot de opvolging van de aanbevelingen in het kader van de grenscontrole op het personenverkeer.

In 2021 zijn de taken met betrekking tot de grenscontrole op het personenverkeer en het vreemdelingentoezicht weer voor een tweede keer overgeheveld van het KPSM naar de IGD. Dit heeft gevolgen gehad voor een aantal aanbevelingen. De aanbevelingen A2, A3 en A4 zijn hierom buiten beschouwing gelaten en de aanbevelingen A5 tot en met A8 zijn vanwege deze gewijzigde situatie bezien vanuit het perspectief van de IGD.

Achtereenvolgens komen de volgende thema's aan de orde: rechtspositie, plaatsing, synchronisatie mandatering en beslispraktijk, synchronisatie toelatingsbesluit en praktijk, structurele investeringen in ICT, centreren toegangscontrole vaarverkeer, samenwerking en informatie-uitwisseling, samenwerking Franse autoriteiten, interne organisatie IGD, opleiding, verantwoording resultaten en cijfers en integriteitsbeleid.

3.2 Rechtspositiebesluit IGD

A1.b: Maak haast met het vaststellen van het rechtspositiebesluit voor de IGD.
De aanbeveling is door de Raad in zijn database ingedeeld in de categorie 'wettelijk kader'.

Stand van zaken 2017

Als gevolg van het (her-) onderbrengen van de grensbewakingstaken en het vreemdelingentoezicht bij het KPSM in 2016 zouden de betreffende ambtenaren worden geplaatst bij het korps, voorzover dat nog niet het geval was. De intentie was derhalve om hen op te nemen in het rechtspositiebesluit Politie. Daartoe moest ook het functiehuis en inrichtingsplan aangepast worden. In eerdere onderzoeken³⁴ stelde de Raad reeds vast dat er nog steeds geen functiehuis was en geen rechtspositieregeling voor het Korps in werking was getreden. De aanbeveling werd in 2017 beoordeeld als niet opgevolgd.

Stand van zaken 2024

Uit het onderzoek blijkt dat er in de huidige situatie door het ministerie geen specifiek rechtspositiebesluit is opgesteld voor het personeel dat werkzaam is bij de IGD. Meerdere geïnterviewden geven aan dat het personeelsbeleid zich al jaren kenmerkt door onduidelijkheid waardoor zij niet weten wat hun rechtspositie is.

In 2023 is er een rechtspositiebesluit politie in werking getreden³⁵. Een aantal geïnterviewden wijst hier ook op en geeft aan dat dit betekent dat een deel van de IGD, zijnde het deel met een aanstelling als ambtenaar van politie bij de IGD, hieronder valt. Voor het overige personeel van de IGD duurt de onzekerheid over de rechtspositie voort. Dit omdat het deels een lappendeken van (voorlopige) regelingen is volgens geïnterviewden van de IGD. Volgens de geïnterviewden van het ministerie ressorteert het overige personeel van de IGD echter onder de Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht (LMA).

³³ De in dit hoofdstuk per aanbeveling gebruikte rubricering slaat terug op het schema zoals opgenomen in paragraaf 1.4, waarbij de hoofdletter 'A' staat voor 'aanbeveling'. Twee aanbevelingen waren reeds in 2017 opgevolgd (A1.a en A1.j). Hierna zal daarom alleen de stand van zaken over de niet opgevolgde aanbevelingen (A1.b t/m A1.f, A1.m en A1.n) en de deels (A1.g t/m A1.i, A1.k en A1.l) opgevolgde aanbevelingen worden weergegeven.

³⁴ Raad voor de rechtshandhaving (2016), Staat van de rechtshandhaving 2016.

³⁵ Landsbesluit van de 22e december 2023, regelende de inwerkingtreding van het rechtspositiebesluit politie Sint Maarten.

Verscheidende geïnterviewden geven aan dat het uiteindelijk nog steeds de bedoeling om een apart rechtspositiebesluit voor de IGD op te stellen waarbij rekening wordt gehouden met zaken als functie en nevenfuncties, onregelmatigheid, overuren en beschikbaarheid/bereikbaarheid van personeel. Door het management van de IGD worden momenteel stappen genomen om het proces tot het vaststellen van een eigen rechtspositiebesluit in gang te zetten.

Beoordeling

De aanbeveling is **niet opgevolgd**. Er is in de huidige situatie nog steeds sprake van verschillende rechtsposities en onduidelijkheid daarover bij (een deel van) het personeel. Het rechtspositiebesluit politie Sint Maarten geldt voor een deel (aangesteld als ambtenaar van politie bij de grensbewaking) van de IGD en volgens het ministerie valt de rest van de IGD onder de LMA. Doordat er tien jaar na de aanbeveling van de Raad nog steeds geen specifiek rechtspositiebesluit voor de IGD is bewerkstelligd, is de aanbeveling volgens de Raad nog immer actueel. De Raad benadrukt daarom de benodigde prioritering van het opstellen van een specifiek rechtspositiebesluit voor de IGD.

3.3 Plaatsing medewerkers

A1.c: Plaats vervolgens de medewerkers in de organisatie op basis van het rechtspositiebesluit.

De aanbeveling is door de Raad in zijn database ingedeeld in de categorie 'inrichtingsplannen en functiehuis'.

Stand van zaken 2017

Deze paragraaf dient in samenhang gelezen te worden met de voorgaande paragraaf over de aanbeveling rechtspositiebesluit IGD. Wat daar is opgenomen, geldt ook voor deze aanbeveling. De aanbeveling werd in 2017 beoordeeld als niet opgevolgd.

Bevindingen 2024

Geïnterviewden geven aan dat het personeel van de IGD momenteel geplaatst wordt volgens het nieuwe functieboek van het ministerie van Justitie. Het proces bevindt zich in de beginfase en er is sprake van een inhaalslag. Ook zijn volgens geïnterviewden bepaalde functies – zoals personeel dat werkzaam is binnen de 'intell-unit' - binnen de IGD gecreëerd zonder dat deze functies zijn opgenomen in het functieboek. Hierdoor is de situatie ontstaan dat de functie formeel niet bestaat. Het voor deze zogenaamde 'vertrouwensfunctie'³⁶ wettelijk voorgeschreven veiligheidsonderzoek door de veiligheidsdienst kan daardoor in de huidige situatie niet worden uitgevoerd volgens een geïnterviewde van het management van de IGD en dus kunnen deze functies formeel niet worden ingevuld.

Verder komt uit het onderzoek naar voren dat medewerkers vaak nog op officiële plaatsing via een landsbesluit wachten of ondanks gewijzigde werkzaamheden en verantwoordelijkheden al jaren geen geactualiseerd landsbesluit hebben ontvangen. Ook zijn medewerkers werkzaam op (tijdelijke) contractbasis en zijn ondertussen buiten de in het contract gestelde (tijdelijke) functieduur, ofwel zonder nieuw contract.

Geïnterviewden geven aan dat meerdere medewerkers in 2023 plaatsingsbrieven hebben ontvangen waarin staat in welke functie ze worden geplaatst op basis van het nieuwe functieboek. Daarna is er nooit een formele bevestiging (landsbesluit) ontvangen. Geïnterviewden gaan er van uit dat zij (uiteindelijk) officieel geplaatst zullen worden middels een landsbesluit, maar dit is verder niet gebaseerd op communicatie of concrete informatie vanuit de dienst en vooralsnog wachten velen van hen nog hierop.

³⁶ https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR156346#hoofdstuk_8

Beoordeling

Deze aanbeveling houdt nauw verband met de aanbeveling in de vorige paragraaf 3.2. Hetgeen daar is opgenomen is ook relevant en heeft ook gevolgen voor de aanbeveling over plaatsing van medewerkers. De aanbeveling over de plaatsing van medewerkers is **niet opgevolgd**. Er is weliswaar een functieboek voor het ministerie van Justitie vastgesteld, echter merkt de Raad op dat voor alleen een deel van het personeel sprake is van plaatsing op basis van een actueel rechtspositiebesluit.

De Raad merkt voorts op dat er onduidelijkheid bestaat over het plaatsingsproces ten aanzien van alle medewerkers, inclusief de status van de (gecreëerde, maar niet in het functieboek opgenomen) functies die medewerkers momenteel bekleden. De Raad is van oordeel dat de minister daarover meer duidelijkheid moet bieden. Dat begint met het vaststellen van een rechtspositiebesluit voor de IGD. Daarna dienen alle medewerkers conform dat besluit geplaatst te worden.

3.4 Synchronisatie mandatering en beslispraktijk

A1.d: Trek het Mandaatbesluit aan de IGD in. Regel het mandaat conform de nieuwe praktijk.
De aanbeveling is door de Raad in zijn database ingedeeld in de categorie 'wettelijk kader'.

De aanbeveling bestaat uit twee delen, zijnde intrekking van het oude mandaatbesluit alsmede het regelen van een nieuw mandaat.

Stand van zaken 2017

De toegangswijering is op grond van het Toelatingsbesluit een taak van de minister van Justitie, die deze taak in de Mandaatregeling immigratie had gemandateerd aan de directeur IND en hoofd toelating en verblijf. In de praktijk namen de teamleiders op de luchthaven de beslissing personen de toelating te weigeren. De bestaande praktijk en de wettelijke grondslag diende gesynchroniseerd te worden. Er zijn geen wijzigingen doorgevoerd in het Mandaatbesluit en de aanbeveling was niet opgevolgd.

Bevindingen 2024

Uit het onderzoek komt naar voren dat er enige onduidelijkheid bestaat bij de verschillende geïnterviewden over het al dan niet bestaan van een mandaatbesluit. Meerdere geïnterviewden geven aan dat er volgens hen wel een mandaatbesluit is of zou moeten zijn, maar zijn niet in bezit van het document.

Uit het onderzoek blijkt dat de mandaatregeling Immigratie uit 2012³⁷ op 25 oktober 2017 bij ministeriële regeling door de minister van Justitie is ingetrokken.³⁸ Uit het onderzoek is niet gebleken dat sindsdien een nieuwe mandaatregeling door de minister van Justitie is opgesteld en afgekondigd.

Volgens de meeste geïnterviewden worden in de praktijk beslissingen over toegangswijeringen op de doorlaatposten in de havens en luchthaven genomen door de (plaatsvervangend) teamleiders op basis van de input van de betrokken immigratieambtenaren.

De Raad verwijst naar het recente vonnis van het gemeenschappelijk hof van justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba van 12 juni 2024. In dit vonnis komen de gevolgen van het niet regelen van de mandatering uitgebreid aan bod met betrekking tot de onbevoegd genomen beslissing tot toegangswijering van een immigratieambtenaar door het ontbreken van een mandaat³⁹.

³⁷ <https://www.sintmaartengov.org/Documents/Official%20Publications/AB%2035%20Mandaatregeling%20immigratie%202012.pdf>

³⁸ Minister van Justitie, intrekking mandaat regeling Immigratie aangelegenheden, 25 oktober 2017, [Regeling van de Minister van Justitie van 25 oktober 2017, intrekking mandaat regeling Immigratie aangelegenheden 2012](#).

³⁹ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:OGHACMB:2024:86>

Beoordeling

De Raad beoordeelt de aanbeveling in zijn geheel als **deels opgevolgd**. Het eerste gedeelte van de aanbeveling is door het intrekken van de mandaatregeling **opgevolgd**.

Echter is het tweede deel van de aanbeveling **niet opgevolgd**. Er is geen nieuw besluit mandaatregeling opgemaakt en daarom heeft er geen synchronisatie van de mandatering en de beslispraktijk betreffende toelatingsweigering plaatsgevonden. Het is alleen de minister van Justitie die de toegang kan weigeren. De huidige bestaande praktijk waarin de (plaatsvervangend) teamleiders beslissen is daardoor in strijd met de wet.

De Raad vindt het onbegrijpelijk dat na het intrekken van de mandaatregeling er geen nieuwe regeling is opgesteld. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur vereisen dat het ingrijpen op de rechten van een burger moet berusten op een wettelijke grondslag. Door het regelen van de mandatering ontstaat een grondslag voor de toepassing van bevoegdheden.

Dit is van belang om de rechtsgelijkheid en bestendigheid van beleid te bevorderen en daarmee wordt tevens de integriteit van het aanvraag- en beslisproces bevordert. De Raad benadrukt – mede op basis van de resultaten van de hiervoor aangehaalde uitspraak van het gemeenschappelijk Hof - nogmaals het belang van synchronisatie van de beslispraktijk en de wet en daarmee met prioriteit regelen van de samenhangende mandatering indien gewenst of noodzakelijk.

3.5 Synchronisatie toelatingsbesluit en praktijk

A1.e: Actualiseer het Toelatingsbesluit⁴⁰ en stem het af op de huidige praktijk. Formaliseer de toelating voor ontschepping bij de in gebruik zijnde havens.

De aanbeveling is door de Raad in zijn database ingedeeld in de categorie 'wettelijk kader'.

Stand van zaken 2017

Op grond van het Toelatingsbesluit, mogen personen formeel niet worden ontscheept buiten de PJIA en de haven in Great Bay.

In de praktijk waren er echter meerdere punten waar werd ontscheept: Oyster Pond, Simpson Bay Lagoon, Pointe Blanche en het Anguilla dock. Deze havens waren niet geformaliseerd in regelgeving. Voor het Anguilla dock bestond er wel een regeling (MoU) tussen Sint Maarten en Anguilla. De Raad was van mening dat de toepasselijke wetgeving en de feitelijke situatie gesynchroniseerd diende te worden en stelde vast dat de aanbeveling niet was opgevolgd.

Bevindingen 2024

Op grond van het Toelatingsbesluit mogen in Sint Maarten nog steeds geen personen worden 'ontscheept' buiten de zeehaven in Great Bay en PJIA. Alle geïnterviewden geven aan zich al jaren bewust te zijn dat er in de praktijk meerdere plaatsen zijn waar mensen arriveren dan wel vertrekken, al dan niet met formeel toezicht, zoals het Anguilla dock en Bobby's Marina. De geïnterviewden geven ook aan dat voor zover bekend deze situatie nog steeds zo is en dat het toelatingsbesluit 1985 nog steeds niet gesynchroniseerd is met de praktijk.

Beoordeling

De aanbeveling is **niet opgevolgd**. Het Toelatingsbesluit is niet geactualiseerd en afgestemd op de huidige praktijk. De Raad constateert op basis van zijn onderzoeksbevindingen al jaren een structureel gebrek aan beleid- en wetgevingscapaciteit bij het ministerie en de justitiële organisaties. De Raad is echter nog steeds van mening dat, mede gezien het belang voor de rechtshandhaving, de grenscontrole op het personenverkeer aan de landsgrenzen, de toepasselijke wetgeving en de feitelijke situatie gesynchroniseerd moeten worden.

⁴⁰ <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR141942>

3.6 Structurele investeringen in ICT

A1.f: Maak het grensbewakingssysteem ActBMS op korte termijn opnieuw operationeel.

De aanbeveling is door de Raad in zijn database ingedeeld in de categorie 'bedrijfsprocessen en ICT'.

A5: Voorzie zo spoedig mogelijk in een structurele investering in technologische toepassingen van een modern en duurzaam border management systeem.

De aanbeveling is door de Raad in zijn database ingedeeld in de categorie 'bedrijfsprocessen en ICT'.

Stand van zaken 2017

De Raad constateerde in 2017 dat het KPSM was afgesloten van alle Acts diensten, waaronder ActBMS en ActFMS, wegens betalingsachterstanden. De aanbeveling werd in 2017 beoordeeld als niet opgevolgd. In eerdere onderzoeken constateerde de Raad reeds dat het uitblijven van investeringen in technologische toepassingen een negatief effect heeft op de informatiepositie en rechtshandhaving.⁴¹

Bevindingen 2024

Operationaliteit ActBMS

Volgens verschillende geïnterviewden is het ActBMS systeem operationeel op de luchthaven en in de zeehavens. Het huidige systeem (versie 1.0) is verouderd, heeft vaak storingen, is niet gebruikersvriendelijk en een update van het systeem (versie 2.0) is al enige jaren nodig.

Invoering RAdexBCM

Verschillende geïnterviewden geven aan dat ActBMS op de luchthaven wordt gebruikt bij alle grenscontroleposten, behalve bij de *E-gates* in de vertrekhal van de luchthaven waar recent het RAdexBCM systeem, ter vervanging van het ActBMS, is geïnstalleerd. Als gevolg hiervan is op het vliegveld een situatie ontstaan waar twee verschillende systemen voor de grenscontrole worden gebruikt. Gegevens worden momenteel op twee verschillende servers 'gedumpt', omdat beide systemen niet met elkaar kunnen communiceren. Hierdoor kan het voor komen dat de data die het RAdexBCM systeem gebruikt verouderd is.

Ook kan het RAdexBCM systeem niet communiceren met de systemen van Curaçao en Caribisch Nederland. Dit komt de samenwerking en informatie-uitwisseling niet ten goede. Het RAdexBCM systeem sluit volgens verschillende geïnterviewden wel veel meer aan bij de grensbewaking werkzaamheden van de IGD en is ook gebruikersvriendelijker.

Gezien de hoge jaarlijkse (licentie en onderhoud kosten) van dergelijke systemen is de verwachting van verschillende geïnterviewden dat ActBMS uiteindelijk zal worden afgeschaft als border management systeem op de luchthaven en havens. Wel is het volgens hen van belang om te beseffen dat de overige bij de grensbewaking betrokken organisaties op Sint Maarten ActBMS raadplegen voor informatie die van belang is voor hun werkzaamheden en die functie kan niet zomaar vervangen worden.

Beoordeling

Operationaliteit ActBMS (A1.f)

De aanbeveling om op korte termijn het ActBMS opnieuw operationeel te maken is **opgevolgd**. De Raad merkt nog wel op dat het ActBMS systeem operationeel op de luchthaven en in de zeehavens is, maar ondertussen sterk verouderd is. Bij de aanbeveling hierna gaat de Raad hier verder op in.

Structurele investeringen (A5)

Deze aanbeveling is **deels opgevolgd**. De Raad meent dat door de aanschaf en (een eerste fase) van installatie van het RAdexBCM systeem een begin is gemaakt met de installatie van een nieuw border management systeem op de luchthaven.

⁴¹ Staat van de rechtshandhaving 2016; Uitwisseling van politieke en justitiële gegevens binnen het Koninkrijk (2015).

Dit ziet de Raad in ieder geval als een structurele investering in technologische toepassingen van een modern en duurzaam border management systeem.

De Raad merkt op dat er echter nog het nodige moet gebeuren voordat dit systeem op de luchthaven volledig operationeel is. Hoewel sprake is van een overgangperiode meent de Raad wel dat zo spoedig mogelijk een beslissing moet worden genomen over de verdere implementatie en het behoud van een of beide systemen.

De Raad meent namelijk dat niet met elkaar communicerende systemen, met als gevolg versnipperde informatie, zeker in het kader van grenscontrole, zeer onwenselijk is en risico's, bijvoorbeeld het missen van een internationale signalering, met zich meebrengt.

Een belangrijk onderdeel is daarnaast volgens de Raad om te beslissen of en op welke termijn het systeem ook wordt ingevoerd op de zeehaven doorlaatposten. Mocht dit niet worden ingevoerd dan zal volgens de Raad ook in dit kader een oplossing gevonden moeten worden voor de bestaande communicatieproblemen tussen beide systemen.

Gezien het belang van een functionele en efficiënte grenscontrole voor Sint Maarten benadrukt de Raad het belang van lange termijn planning gekoppeld aan structurele investeringen in technologische toepassingen.

3.7 Centreren toegangscontrole vaarverkeer

A1.g: Bezie of de keuze voor het centreren van de toegangscontrole op het vaarverkeer in het Anguilla dock in de Simpson Bay Lagoon op termijn verstandig is, mede gelet op de lage registratiebereidheid en het recente beleid het maritiem toezicht te intensiveren.
De aanbeveling is door de Raad in zijn database ingedeeld in de categorie 'beleid'.

Stand van zaken 2017

In 2014 had de IGD ervoor gekozen om de doorlaatpost in het Simpson Bay Bridge immigratiekantoor op te heffen. De Raad adviseerde de minister van Justitie toentertijd zich te bezinnen op deze gewijzigde situatie, omdat deze in strijd leek te zijn met het nieuwe beleid van de minister van Justitie het maritieme grenstoezicht te intensiveren en de registratiebereidheid in het vaarverkeer te verhogen. In 2017 constateerde de Raad onder meer dat het ministerie de verdeling van de toegangscontrole geëvalueerd had in het licht van het nieuwe beleid en dat er in de verdeling over de registratie- en toegangslocaties geen wijziging was aangebracht. De evaluatie had nog niet geleid tot het intensiveren van het maritieme grenstoezicht. De aanbeveling werd daarom als deels opgevolgd beoordeeld.

Bevindingen 2024

Centreren toegangscontrole

Er zijn twee doorlaatposten in de Simpson Bay Lagoon. Geïnterviewden van verschillende organisaties bevestigen dat de doorlaatposten bij het *Simpson Bay Bridge immigratiekantoor* en bij het *Anguilla dock* volledig operationeel zijn voor de maritieme grenscontrole in de Simpson Bay Lagoon. Ook zijn de doorlaatposten voorzien van de noodzakelijke technische voorzieningen. Voor zover bekend is deze controle nooit gecentreerd geweest op het *Anguilla dock* alleen en dat zou ook niet functioneel zijn geweest. Verder bestaat deze doorlaatpost in de huidige situatie uit een klein houten optrekje waar amper twee mensen in passen.

Registratiebereidheid

Verschillende geïnterviewden geven aan dat de registratiebereidheid binnen de maritieme sector hoog is. Dit mede omdat het voor schepen noodzakelijk en in hun eigen belang is om hun registraties op orde te hebben, omdat zij anders bij hun volgende bestemming bij controle in de problemen kunnen komen.

Beoordeling

De aanbeveling is opgevolgd. Er is uiteindelijk niet gekozen voor het centraliseren van de toegangscontrole op het vaarverkeer in het Anguilla dock. De twee maritieme doorlaatposten zijn operationeel en worden gebruikt voor toegangscontrole.

3.8 Samenwerking en informatie-uitwisseling

A1.h: Bevorder de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de bij de grensbewaking en opsporing betrokken diensten en organisaties en tussen de landen Sint Maarten, Curaçao en Nederland, partijen bij de Onderling Regeling Vreemdelingen Keten (ORVK)

De aanbeveling is door de Raad in zijn database ingedeeld in de categorie 'samenwerking: keten/landen'.

A6: Houd vast aan de lijn tot verdere bevordering van de samenwerking tussen de diensten en de landen. Tref verdere voorzieningen ten behoeve van de (interregionale en -nationale) deling van informatie. Richt daarnaast ook de aandacht op de samenwerking binnen het vreemdelingentoezicht in het algemeen.

De aanbeveling is door de Raad in zijn database ingedeeld in de categorie 'samenwerking: keten/landen'.

Stand van zaken 2017

De Raad constateerde in 2017 dat de samenwerking tussen de diensten op Sint Maarten was verbeterd, met name voor wat betreft de grenscontrole op de luchthaven. De aandacht leek zich voornamelijk daarop te richten.

De haven verdiende meer aandacht. De samenwerking tussen de landen in het Koninkrijk diende nog te worden verbeterd. Vanuit het parket PG was er een initiatief om een nulmeting te verrichten op het gebied van grenscontroles in de landen en de mogelijkheden tot verdere samenwerking tussen de landen. De Raad oordeelde dat de aanbeveling deels was opgevolgd.

Bevindingen 2024

Samenwerking

Geïnterviewden van verschillende organisaties geven aan dat de samenwerking tussen de IGD en andere bij de grensbewaking betrokken instanties (Douane, PAF, Census, KMar en ander delen van de IGD) goed is. De kwaliteit van de samenwerking is wel vaak afhankelijk van persoonlijke en vaak informele contacten, maar in het algemeen zijn de onderlinge verhoudingen goed en is de wil aanwezig om met elkaar te werken. Patrouilles op het water en geplande controles op het land worden gezamenlijk met andere diensten uitgevoerd

Informatie-uitwisseling

Op lokaal niveau verloopt de informatie-uitwisseling met andere bij de grenscontrole betrokken diensten volgens geïnterviewden prima. Als er al problemen ontstaan worden die vrijwel altijd veroorzaakt door interne organisatorische problemen (bijvoorbeeld capaciteit) binnen een dienst zelf.

De IGD heeft, nadat de grenscontrole in 2021 weer was ondergebracht bij de IGD, een eigen informatieonderdeel, het *Immigration Research Center* (IRC) opgericht. De Raad heeft in zijn rapport vervolgonderzoek Mensenhandel/Mensensmokkel (2024) reeds aandacht besteed aan deze eenheid.⁴²

De Raad ziet in de oprichting van het IRC, ondanks dat het zich in een opstartfase bevindt, kansen voor de verbetering van de informatiepositie en informatieverzameling door de IGD. Het IRC verzamelt alle informatie van de grenscontrole luchthaven en zeehavens en deelt deze met andere diensten.

⁴² Raad voor de rechtshandhaving (2024). Vervolgonderzoek naar de opvolging van de aanbevelingen over de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel en het prostitutiebeleid en handhaving in Sint Maarten, pagina 24-25.

De geïnterviewden geven verder aan dat de informatie-uitwisseling tussen de verschillende diensten voornamelijk loopt via het ICSM, gegroepeerd in de Info groep grens. In deze groep zitten verder onder meer de Douane, de IGD, het KPSM en de KMar. Op basis van de zogenaamde 'landspakketten' vinden momenteel investeringen plaats op het gebied van aanschaf van materieel (software op dit moment), opleidingen en in de toekomst een fysieke kantoor locatie om de effectiviteit van de samenwerking en informatie-uitwisseling verder te vergroten.

Koninkrijk

De samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de vreemdelingenketens van de landen Sint Maarten, Curaçao en Nederland is vastgelegd in de ORVK⁴³ en vormt een vast onderdeel van de IGD agenda van het JVO. In het kader van de ORVK voeren de betreffende landen en diensten van de landen 3 tot 4 keer per jaar overleg. Het is de intentie om te komen tot een overleg platform van IGD directeuren, vergelijkbaar met het College van Korpschefs, aldus een geïnterviewde van het IGD management.

Ook vindt er samenwerking en informatie-uitwisseling plaats via het CARINT overleg over de terugkeerregeling van gedeporteerden. Een knelpunt dat door de IGD wordt ervaren in het delen van informatie is dat de immigratiedienst van Curaçao deel uitmaakt van het KPC waardoor het politie informatie betreft. Voor de uitwisseling van dit soort informatie gelden andere regels.

Beoordeling

Samenwerking en informatie-uitwisseling (A1h)

De Raad constateert dat de aanbeveling over de bevordering van de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de IGD en de bij de grensbewaking en opsporing betrokken instanties, alsmede ook tussen de bij de ORVK betrokken landen **is opgevolgd**. De samenwerking is doorgaans wel afhankelijk van persoonlijke en soms informele contacten, maar in het algemeen zijn de onderlinge verhoudingen goed en is de wil aanwezig om met elkaar te werken.

Verdere bevordering samenwerking en informatie-uitwisseling (A6)

De Raad concludeert dat ook deze aanbeveling **is opgevolgd**. De hiervoor gememoreerde en geborgde samenwerking en (interregionale- en nationale) informatie-uitwisselingen op basis van, en de structurele aandacht via, het JVO zorgt ervoor dat er meer structureel aandacht is voor de blijvende bevordering van de samenwerking tussen de diensten en de landen.

De oprichting van het IRC binnen de IGD, de opzet en het daadwerkelijk functioneren van de informatie-uitwisseling via het ICSM en het groeperen van de verschillende bij de grensbewaking betrokken instanties in een onderling overleg- en informatie uitwisseling groep zorgt volgens de Raad voor een structurele bevordering van de samenwerking tussen de diensten voor nu en in de toekomst.

3.9 Samenwerking Franse autoriteiten

A1.i: Verbeter de samenwerking met de Franse autoriteiten de grenscontrole in de Simpson Bay Lagoon.

De aanbeveling is door de Raad in zijn database ingedeeld in de categorie samenwerking: landen (regionaal).

A7: Houd vast aan de intensivering van de samenwerking met de Franse autoriteiten. Houd daarbij het personeelstekort aan beide zijden en het integrale belang van het gehele eiland in het oog. Waar nodig, leidt knelpunten in de samenwerking door voor behandeling op Koninkrijksniveau.⁴⁴

⁴³ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0027352/2010-10-10>

⁴⁴ Deze aanbeveling is wel opgenomen in het reviewrapport grenscontrole (blz.33) van 2017 maar per abuis niet vermeld in het aanbevelingen-overzicht (blz.12) van het desbetreffende rapport uit 2017.

De aanbeveling is door de Raad in zijn database ingedeeld in de categorie samenwerking: landen (regionaal).

Aanbeveling A7 bestaat uit twee delen, zijnde de intensivering van de samenwerking en de doorgeleiding van knelpunten.

Stand van zaken 2017

De Kustwacht had op basis van de Rijkswet Kustwacht een grensbewakingstaak op de binnenwateren, territoriale zee en aansluitende zone van Sint Maarten. De maritieme controle aan de Franse zijde van de Simpson Bay Lagoon was in handen van de Franse douane. Deze toegangscontrole aan de Franse zijde was zeer beperkt van omvang. Het KPSM werkte nauwer samen met Franse opsporingsdiensten. De Kustwacht kende daarentegen beperkingen in de samenwerking met de Douane. Op collegiaal niveau was die samenwerking goed, maar de aansturing geschiedde vanuit Guadeloupe en Parijs waardoor er geen efficiënte lokale coördinatie was. De aanbeveling werd als deels opgevolgd beschouwd. Over het algemeen kampte men aan beide zijden van het eiland met een personeelstekort.

Bevindingen 2024

Samenwerking algemeen

Geïnterviewden van verschillende organisaties geven aan dat de samenwerking met de Franse autoriteiten moeizaam kan zijn. In het verleden werden controles en onderzoeken ondanks het ontbreken van een formele overeenkomst vaak gecoördineerd op basis van informele netwerken. In de huidige situatie is dit, door het wegvallen van de informele netwerken, niet meer het geval.

Samenwerking op land

Geïnterviewden van de IGD geven aan dat de samenwerking tussen de IGD en de Franse diensten op de werkvloer goed te noemen is. Met name de samenwerking tijdens incidentele of mobiele controles aan de grens en op de luchthaven is goed. De uitwisseling van informatie over gedeporteerden of andere op een bepaald moment spelende zaken zijn door de nauwe contacten op een snelle wijze mogelijk. Voorts is er aangegeven dat de mogelijkheid bestaat dat immigratiebeambten van de IGD zich bij de PAF kunnen voegen op het vliegveld van Grand Case aan de Franse kant. Wegens capaciteitsproblemen bij de IGD is dit niet mogelijk waardoor de kans om aan beide kanten van het eiland dezelfde aanpak uit te voeren gemist wordt.

Maritieme samenwerking

Geïnterviewden van verschillende organisaties geven aan dat de situatie met betrekking tot de grensbewaking in de Simpson Bay Lagoon complex is. In het Franse deel van de Lagoon is een gebrek aan toezicht door de Franse autoriteiten, onder meer door een gebrek aan capaciteit en materiaal van de Franse diensten (PAF, Gendarmerie, Douane).

Er is een samenwerking tussen de Kustwacht en de Franse marine die gebaseerd is op een overeenkomst tussen de militaire bevelhebbers in de regio. Uit het onderzoek blijkt dat onder het huidige protocol de Kustwacht, tot op de dag vandaag, niet in de Franse wateren mag onderscheppen, staande houden of aanhouden.⁴⁵ Het was voorzien dat de samenwerking met de Franse autoriteiten rond Sint Maarten op het gebied van handhaving en opsporing zou worden vormgegeven in een nieuw operationeel protocol. De Franse autoriteiten hadden echter een sterke voorkeur voor een verdrag waarmee op termijn ook *hot pursuit* (achtervolging op heterdaad) in Franse wateren mogelijk moet worden. Een verdrag wordt op dit moment opgesteld.⁴⁶

⁴⁵ Jaarplan Kustwacht, 2019 (blz. 20)

⁴⁶<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1018595.pdf>

Deze (langlopende) situatie is niet alleen frustrerend maar ook gevaarlijk volgens geïnterviewden van verschillende organisaties. Er is op deze wijze een 'blinde vlek' in de Franse territoriale wateren ontstaan waar geen of nauwelijks toezicht is en waar criminelen hun gang kunnen gaan. Zowel Sint Maarten als Anguilla ondervinden hier last van.

Geïnterviewden van verschillende organisaties geven aan dat het streven om een werkbaar protocol op te stellen voor de landen al jaren speelt, maar tot op heden niet is ingevuld. Meerdere geïnterviewden ervaren het ontbreken van een onderlinge wettelijke samenwerkingsregeling in het maritieme domein tussen Frankrijk en het Koninkrijk als een zorgwekkende situatie. De problematiek is vooralsnog niet op JVO niveau aan de orde gesteld.

Beoordeling

Verbeter in samenwerking met de Franse autoriteiten de grenscontrole in de Simpson Bay Lagoon (A1.i).

De aanbeveling is **deels opgevolgd**. De Raad concludeert dat de situatie met betrekking tot de grensbewaking in de Simpson Bay Lagoon complex is. Hoewel de samenwerking met de Fransen actief wordt opgezocht is de uiteindelijke invulling hiervan mede afhankelijk van de inzet en bereidheid van de Franse autoriteiten.

Uit het onderzoek blijkt dat vanuit het perspectief van de justitiële organisaties een combinatie van capaciteitsproblemen en ontbrekende bevoegdheden bij beide partijen die verantwoordelijk zijn voor de grensbewaking de samenwerking verstoren. Deze situatie beïnvloedt hierdoor op negatieve wijze de uitvoering van de grensbewaking aan beide kanten van de grens in de Simpson Bay Lagoon.

Houd vast aan de intensivering van de samenwerking met de Franse autoriteiten. Houd daarbij het personeelstekort aan beide zijden en het integrale belang van het gehele eiland in het oog. Waar nodig, leidt knelpunten in de samenwerking door voor behandeling op Koninkrijksniveau (A7).

De Raad stelt op basis van het onderzoek vast dat deze (langlopende) situatie zorgt voor het ontstaan van een 'blinde vlek' in de Franse territoriale wateren en dat levert ook gevaar op voor de rechtshandhaving op Sint Maarten. De Raad is van mening dat er vanuit de verschillende diensten aandacht is voor de eigen rol bij de grensbewaking in de Simpson Bay Lagoon en voor de intentie tot samenwerking met de Franse diensten. Gezien de huidige situatie is verbetering van de grenscontrole, *in samenwerking met*, echter nauwelijks mogelijk.

De Raad constateert dat er al jaren de wens en noodzaak is om een werkbaar protocol op te stellen voor de landen, maar dit is nog niet gebeurd. De Raad is op basis van het voorgaande van oordeel dat de minister via onder meer het JVO meer concreet aandacht moet vragen voor deze problematiek. De Raad is voorts van mening dat de minister meer initiatieven moet ontplooiën om op Koninkrijksniveau te komen tot een onderlinge wettelijke samenwerkingsregeling in het maritieme domein tussen Frankrijk en het Koninkrijk.

De Raad beoordeelt de gehele aanbeveling als deels opgevolgd. Gebaseerd op het vorenstaande is de Raad van mening dat de aanbeveling om vast te houden aan de intensivering van de samenwerking met de Franse autoriteit en daarbij het personeelstekort aan beide zijden in het oog te houden **is opgevolgd**.

Het doorleiden van knelpunten voor behandeling op koninkrijksniveau dient actiever ter hand te worden genomen. Dit deel van de aanbeveling is **niet opgevolgd**. Deze aanbeveling wordt derhalve als **deels opgevolgd** beoordeelt.

3.10 Interne organisatie IGD

A1.k: Verbeter de communicatie en informatie-uitwisseling tussen management en medewerkers van de grensbewaking en investeer in transparant personeelsbeleid.

De aanbeveling is door de Raad in zijn database ingedeeld in de categorie 'personeelsbeleid'.

De aanbeveling bestaat uit twee delen, zijnde communicatie en informatie-uitwisseling en personeelsbeleid.

Stand van zaken 2017

In 2017 werd vastgesteld, net als in 2014, dat de communicatie en informatie-uitwisseling tussen management en medewerkers slecht was. Ook was er geen sprake van eenduidig en transparant personeelsbeleid. Op de werkvloer zelf was nauwelijks sprake van aansturing.

Na de overgang van de taken naar het KPSM was men, in afwachting van opleidingen, gestart met het begeleiden en coachen van de medewerkers, middenmanagement en management om de onderlinge communicatie, aansturing en informatie-uitwisseling te verbeteren.⁴⁷

Het personeelsbeleid van het KPSM moest integraal van toepassing worden op alle medewerkers. De Raad constateerde in 2017 dat de aanbeveling betreffende de verbetering van de communicatie en informatie-uitwisseling tussen management en medewerkers en het investeren in transparant personeelsbeleid was deels opgevolgd.

De Raad kon in 2017 niet concluderen dat er na het uitbrengen van het rapport van de Raad in 2014 aanstalten waren gemaakt om de aanbeveling op te volgen. Echter, met de overgang van de taken naar het KPSM leek de ontwikkeling in een stroomversnelling te zijn geraakt. De Raad tekende hierbij wel aan dat ook het personeelsbeleid van het KPSM nog immer niet geformaliseerd was en dat communicatie ook binnen het korps een continue punt van aandacht bleef.

Bevindingen 2024

Communicatie- en informatie-uitwisseling

Geïnterviewden vanuit alle lagen van de IGD organisatie geven aan dat de communicatie en informatie-uitwisseling tussen management en medewerkers van de IGD al ongeveer 4-5 jaar niet goed is. Er zijn in die periode wel enkele pogingen gedaan om deze situatie te verbeteren, maar door meerdere managementwisselingen zijn deze doodgebloed. De communicatie en informatie-uitwisseling tussen het management en de IGD medewerkers wordt door de geïnterviewden uit het middenmanagement en de werkvloer als selectief ervaren en bestaat vooral uit top-down informatie.

Er is onlangs een nieuwe directeur IGD aangesteld en die geeft aan dat er in de huidige situatie initiatieven worden ondernomen om de communicatie tussen het management en de medewerkers te verbeteren. Echter dit kan altijd beter. Er wordt onder meer gebruik gemaakt van email voor informatieverstrekking en er vinden wekelijkse overleggen plaats met leden van het middenmanagement. Dit kan online of fysiek plaatsvinden. Ook worden er stappen ondernomen om een intranet te bouwen om de informatie-uitwisseling op een consistente(re) wijze te laten plaatsvinden.

Het ontbreken van voldoende beleidsmedewerkers binnen de IGD is een probleem. Het is in de huidige situatie bijna onmogelijk om beleid te ontwikkelen en in gang te zetten dat noodzakelijk is om verbeteringen te bewerkstelligen en de continuïteit hiervan te garanderen.

⁴⁷ Rapportage Overgang Grensbewaking & Vreemdelingentoezicht van IGD naar KPSM.

Volgens verschillende geïnterviewden uit het middenmanagement is de onderlinge communicatie op middenmanagement niveau redelijk en worden er wekelijks vergaderingen gehouden met de coördinatoren (luchthaven, havens en KMar). Ook vinden er tweewekelijks vergaderingen plaats tussen coördinatoren en hun teamleiders.

Transparant personeelsbeleid

Er is in de huidige situatie nog geen personeelsbeleid voor de IGD opgesteld. Geïnterviewden van het ministerie en het IGD management geven aan dat op dit moment een inventarisatie plaats vindt van zaken die aandacht behoeven. Op basis van een prioriteitsstelling zal vervolgens worden gewerkt aan een verbetering van de situatie. In het nieuwe functieboek van het ministerie van Justitie zijn twee HR functies opgenomen. Er dient hierover nog wel overleg plaats te vinden met de HR afdeling van het ministerie, met name over de invulling van de HR functies bij de IGD.

Meerdere geïnterviewden binnen de IGD geven aan dat het voor hen volledig onduidelijk is wat hun rechtspositie in de huidige situatie is. Vragen hierover worden door het management steevast beantwoord door te verwijzen naar de berichten in de media over het nieuwe functieboek en de toezeggingen door de minister over de landsbesluiten die in voorbereiding zijn. Formele communicatie of concrete informatie vanuit de dienst ontbreekt veelal. Zie verder ook paragraaf 3.2 en 3.3.

Voor het merendeel van de geïnterviewden is het huidige personeelsbeleid verwarrend, onduidelijk en niet transparant. De bestaande situatie leidt volgens hen tot een onzekere werkomgeving omdat de medewerkers niet weten wat hun rechtspositie is en in onzekerheid verkeren over de toekomst. Veel medewerkers van de IGD zijn van mening dat het stellen van kritische vragen niet op prijs gesteld wordt.

Volgens de meeste geïnterviewden komt de huidige situatie vooral voort uit de vele wisselingen bij het management en de gelijk opgaande wisselingen in visies en intenties van de laatste jaren. Het is voor het merendeel van het personeel onduidelijk wat en waarom zaken gebeuren zoals ze gebeuren.

Beoordeling

De Raad constateert dat de aanbeveling nog steeds **niet is opgevolgd**. De communicatie en informatie-uitwisseling tussen management en medewerkers is al enige jaren voor verbetering vatbaar. De gemiddelde medewerker heeft onvoldoende idee waar de organisatie voor staat en waar de IGD de komende jaren naar toe wil groeien. Veel medewerkers ervaren onduidelijkheden met betrekking tot hun rechtspositie en beschouwen het huidige personeelsbeleid als niet transparant, verwarrend en onduidelijk.

De Raad constateert op basis van het onderzoek dat de onderlinge communicatie binnen het middenmanagement van de IGD structureel geregeld is en relatief goed verloopt. De Raad is van oordeel dat een stabiel en ervaren middenmanagement, tezamen met de recente opvulling van de al enige tijd openstaande kritieke functie van directeur IGD, een voorwaarde is om gezamenlijk de communicatie en informatie-uitwisseling tussen management en medewerkers te verbeteren.

3.11 Opleiding

A1.I: Investeer in de opleiding van de medewerkers, zodat de focus van de grenscontrole zich niet nagenoeg uitsluitend op documentcontrole richt maar ook verdachte situaties en verdacht gedrag meer dan voorheen onderkend worden.

De aanbeveling is door de Raad in zijn databestand ingedeeld in de categorie 'opleidingen'.

A8: Maak middelen vrij voor extra opleidingen. Begin daarbij met het aanbieden van bijscholing ten behoeve van de Nederlandse taal voor hen die het nodig hebben. Draag zorg voor structurele opleidings- en ontwikkelingsmogelijkheden voor het gehele personeel.

De aanbeveling is door de Raad in zijn databestand ingedeeld in de categorie 'opleidingen'.

Stand van zaken 2017

In het rapport van 2014 deed de Raad de aanbeveling om te investeren in de opleiding van de medewerkers, zodat de focus van de grenscontrole zich niet zozeer op documentcontrole richt maar ook verdachte situaties en verdacht gedrag meer dan voorheen onderkend worden. In 2017 bleek dat er opleidingen geweest zijn voor het personeel. Naar het oordeel van de huidige verantwoordelijken was er te weinig uit de organisatie gehaald en te weinig geïnvesteerd.

Vanwege een gebrekkige kennis van de Nederlandse taal was het voor veel medewerkers bovendien moeilijk om de regelgeving te doorgronden en hun vak deskundig en zelfstandig uit te oefenen.⁴⁸ Er waren weliswaar opleidingen georganiseerd, maar de Raad concludeerde evengoed dat het personeel zich niet volwaardig kon ontwikkelen binnen hun capaciteiten. Daarnaast diende er meer geïnvesteerd te worden in de kennis van het Nederlands teneinde de nodige vakkennis en regelgeving te kunnen doorgronden. Deze aanbeveling over het investeren in opleidingen voor medewerkers was deels opgevolgd.

Bevindingen 2024

Opleidingsprogramma

De IGD is in 2020, op basis van een door de IGD, KPSM en KMar ontwikkeld opleidingscurriculum⁴⁹, van start gegaan met een opleidingsprogramma. De Raad heeft dit opleidingsprogramma genaamd 'Van Startbekwaam naar Vakbekwaam' mogen ontvangen en ingezien. Uit het onderzoek blijkt dat anno 2024 een deel van deze ambities niet of onvoldoende verwezenlijkt zijn.

Door de KMar zijn de laatste jaren meerdere opleidingen gegeven, waaronder de zogenaamde DOC-1 (alle IGD'ers), DOC-2 (7 IGD medewerkers) en DOC 3 (1 IGD medewerker) opleidingen. Dit zijn verschillende niveaus van de opleiding documentherkenning. Verder is de opleiding 'praktijkmeester' (5 medewerkers), een kaderopleiding (5 medewerkers) en de opleiding proces-verbaal maken (alle IGD'ers) gegeven.

Ook is er eind 2022/begin 2023 een cursus *predictive profiling* georganiseerd door de KMar voor IGD personeel dat werkzaam is in de grensbewaking. Het betrof hier een *e-learning* programma dat door het betrokken IGD personeel met een eindtest is afgerond.

De medio 2023 gestarte BOA (Bijzondere Opsporingsambtenaar) opleiding is gestopt en de opleidingscoördinator van het ministerie die zich hiermee bezig hield, is niet meer werkzaam bij het ministerie. Ook is in 2023 gestart met een opleiding Nederlandse taal voor medewerkers van de IGD. Maar ook deze werd voortijdig afgebroken wegens organisatorische en financiële problemen.

⁴⁸ Rapportage Overgang Grensbewaking & Vreemdelingtoezicht van IGD naar KPSM, 6 januari 2017

⁴⁹ Opleidingscurriculum 'Van Startbekwaam naar Vakbekwaam', brigade KMar Carib/OTCKMAR, 28 mei 2021.

Vooral door een gebrek aan sturing en coördinatie en een gebrekkige opleidingsomgeving (faciliteiten, tijd en betrokkenheid) is er van de oorspronkelijke doelstellingen te weinig gerealiseerd, aldus geïnterviewden. Teamleiders en medewerkers hebben zich in het algemeen niet of niet voldoende kunnen ontwikkelen.

Huidige situatie

Op basis van het protocol versterking grenzen bestaat er in de huidige situatie volgens verschillende geïnterviewden van de IGD en de KMar een overeenkomst met de KMar om opleidingen te geven bij de IGD. Het is uiteindelijk de bedoeling dat de KMar geen opleidingen meer hoeft te geven, maar dat de IGD zelf hiertoe in staat is. Het streven is ook dat de trainingen structureel zullen gaan plaatsvinden in plaats van incidenteel.

Geïnterviewden van de IGD en de KMar geven aan dat het op dit moment afwachten is op nieuwe verzoeken van de IGD aan de opleidingscoördinator van de KMar en het beschikbaar komen van financiën. In principe zou er budget beschikbaar moeten zijn bij het ministerie van financiën, welke nog niet zijn benut.

Dit betreft geld dat beschikbaar is gesteld vanuit Nederland in het kader van de toenmalige regeling versterking grenstoezicht en gelden die gestort zijn in het 'Criminaliteitsbestrijdingsfonds' vanuit het zogenaamde Landspakket en het gestelde in het protocol ter versterking van het grenstoezicht.

Ook binnen het lokale informatieknooppunt van de Kustwacht en de Informatiegroep Grens is volgens de Kustwacht op basis van dezelfde gelden ruimte voor investeringen in samenwerking, opleidingen en het vergroten van specialistische kennis.

Basisopleiding

Een aantal geïnterviewden van de IGD vestigen de aandacht op een knelpunt waarover zijn zich zorgen maken. Dit betreft het feit dat er twee klassen in 2018 en 2019 zijn gestart met de basisopleiding voor nieuw IGD personeel, maar die nooit zijn afgemaakt. De geïnterviewden geven aan dat het noodzakelijk is dat deze trainingen worden afgerond om medewerkers in staat te stellen hun functie op een juiste en veilige manier uit te voeren.

De geschetste opleidingssituatie bestaat volgens geïnterviewden nog steeds. Lesuitval, afbreken van opleidingsmodules, ontbreken van voldoende uniform-kleding en gebrekkige (studie- en praktijk-) begeleiding zijn enkele voorbeelden daarvan.

Buiten het feit dat een gebrek aan opleiding in de dagelijkse werkzaamheden als belemmerend beschouwd wordt, zijn er ook gevolgen voor de persoonlijke veiligheid. Door de niet afgeronde opleiding en andere trainingen voeren sommige deze IGD medewerkers hun werkzaamheden onvoldoende getraind en, door het ontbreken van certificering, ook ongewapend en zonder andere beschermende middelen uit.

Beoordeling

Investeer in de opleiding van de medewerkers, zodat de focus van de grenscontrole zich niet nagenoeg uitsluitend op documentcontrole richt maar ook verdachte situaties en verdacht gedrag meer dan voorheen onderkend worden (A1.I).

Op basis van het onderzoek concludeert de Raad dat er sinds 2020 geïnvesteerd is in opleidingen voor de IGD-medewerkers. Ondanks dat verschillende opleidingen van dit opleidingsprogramma succesvol zijn afgerond, geldt dit voor een (groot) deel van het programma helaas niet. De Raad constateert dat de IGD medewerkers zich in het algemeen niet of te weinig hebben kunnen ontwikkelen in de laatste jaren en beschouwt deze aanbeveling daarom als **deels opgevolgd**.

Maak middelen vrij voor extra opleidingen. Begin daarbij met het aanbieden van bijscholing ten behoeve van de Nederlandse taal voor hen die het nodig hebben. Draag zorg voor structurele opleidings- en ontwikkelingsmogelijkheden voor het gehele personeel (A8).

Er zijn sinds 2020 middelen, afkomstig uit de toenmalige regeling versterking grenzen en uit de zogenaamd 'Landspakketten', vrij gekomen voor extra opleidingen. Zoals hiervoor al aangegeven is met name door een aantal organisatorische en logistieke tekortkomingen een deel van deze doelstellingen niet gerealiseerd. Er is derhalve een start gemaakt met de structurele inbedding van opleidingen, echter dient het nog voltooid te worden. De Raad stelt vast dat de aanbeveling **deels is opgevolgd**.

De Raad constateert dat er op dit moment sprake is van stagnatie in het opleidingsproces en dat het afwachten is op nieuwe initiatieven van de IGD en het beschikbaar komen van financiën. Ook spreekt de Raad zijn verontrusting uit over het feit dat er twee opleidingsklassen voor nieuw aangenomen personeel in 2018 en 2019 zijn opgestart, maar dat deze opleidingen nooit volledig zijn afgerond. De Raad vindt het onverantwoordelijk dat nieuw personeel op een dergelijke wijze het 'werkveld' wordt ingestuurd.

Het spreekt voor zichzelf dat de Raad het meer dan noodzakelijk acht dat deze groep medewerkers middels aanvullende opleidingen en trainingen op de kortst mogelijk termijn alsnog in staat worden gesteld hun functie op een juiste en veilige manier uit te voeren. De Raad acht het ook nog steeds van wezenlijk belang dat er structureel middelen en mogelijkheden voorhanden moeten zijn voor opleidings- en ontwikkelingsmogelijkheden voor de IGD medewerkers.

Uit het onderzoek komt naar voren dat er nog financiële ruimte beschikbaar zou moeten zijn voor investeringen in samenwerking, opleidingen en het vergroten van specialistische kennis. Het betreft hier gelden die door Nederland beschikbaar zijn gesteld in het kader van de toenmalige regeling versterking grenzen en de zogenaamde landspakketten. De Raad meent dan ook dat de minister zo spoedig mogelijk initiatieven dient te ontplooien om deze financiële middelen te lokaliseren en te bestemmen daar waar het geld voor bedoeld was.

3.12 Verantwoording resultaten en cijfers

A1.m: Verbeter de verantwoording van de resultaten en relevante cijfers aan de minister van Justitie op structurele basis.

De aanbeveling is door de Raad in zijn database ingedeeld in de categorie 'jaarplannen en jaarverslagen'.

Stand van zaken 2017

De verantwoording van de resultaten en relevante cijfers was voor verbetering vatbaar. De IGD rapporteerde weliswaar aan de minister van Justitie, maar op onregelmatige basis en niet middels een jaarlijks verslag. De aanbeveling was niet opgevolgd.

Bevindingen 2024

Volgens alle geïnterviewden vindt er niet, noch intern, noch extern verantwoording van de werkzaamheden en resultaten hiervan bij de IGD plaats. Geïnterviewden gaven ook aan dat er al jaren geen schriftelijke rapportages zijn en dat jaarplannen en jaarverslagen ontbreken.

De vele wisselingen in management van de laatste jaren zijn hier in belangrijke mate de oorzaak van, aldus geïnterviewden. De IGD houdt het ministerie wel op de hoogte van de dagelijkse gang van zaken. De IGD van plan om weer jaarplannen en -verslagen op te stellen als verantwoording van de werkzaamheden.

Beoordeling

De aanbeveling is **niet opgevolgd**. Op basis van het onderzoek constateert de Raad dat er nog steeds geen verbetering is in de verantwoordingsstructuur van de IGD aan de minister. De verantwoording van de prestaties en de bestede publieke middelen moet op grond van wettelijke bepalingen een structurele basis krijgen, zodat ook het parlement in staat gesteld wordt zich van zijn controlerende taak te kwijten. De Raad spoort de minister aan om daarover concrete en navolgbare afspraken te maken met de IGD.

3.13 Integriteitsbeleid

A1.n: Bevorder een consistent en transparant integriteitsbeleid bij de toelatingsorganisatie waarbij actief wordt toegezien op de naleving van gedragscodes. Zie erop toe dat het beleid in de praktijk wordt nageleefd.

De aanbeveling is door de Raad in zijn database ingedeeld in de categorie "personeelsbeleid".

De aanbeveling bestaat uit twee delen, zijnde het toezien op en naleving van een consistent en transparant integriteitsbeleid.

Stand van zaken 2017

De Raad meende in 2014 dat integriteitsschendingen in de hand kunnen worden gewerkt door een clustering van bevoegdheden, zoals toentertijd bij de IGD gebeurde. Tevens constateerde de Raad dat de IGD op papier een integriteitsbeleid had, maar dat de medewerkers op de werkvloer niet van dat beleid op de hoogte waren. Ook de in het beleid genoemde vertrouwenspersoon bij wie mogelijke integriteitsschendingen gemeld konden worden kenden ze niet. De Raad concludeerde in 2017 dat deze situatie nog steeds onveranderd was en stelde dat een actieve en alerte houding van de leiding op alle niveaus gevergd was om de situatie te verbeteren. De aanbeveling was niet opgevolgd.

Bevindingen 2024

In de huidige situatie is er volgens verschillende geïnterviewden geen sprake van een integriteitsbeleid, maar zijn er wel zaken in ontwikkeling. Zo is er volgens de geïnterviewden van het ministerie sprake van de ontwikkeling van een *Code of Conduct*⁵⁰ voor het personeel dat werkzaam is bij Justitie. Het concept raamwerk hiervoor is volgens geïnterviewden afgerond en ieder onderdeel van het ministerie kan op basis van dit raamwerk een *Code of Conduct* voor de eigen dienst verder ontwikkelen. De Raad heeft tijdens het onderzoek aan het ministerie verzocht om een kopie van het concept raamwerk te mogen ontvangen. De Raad heeft echter voor het einde van het onderzoek geen kopie mogen ontvangen.

Bij de IGD zelf moet nog een hoop gebeuren in relatie tot de bevordering van een consistent en transparant integriteitsbeleid, maar volgens sommige geïnterviewden is de basis en intentie hiervoor aanwezig. In de huidige situatie maakt men binnen de IGD vooralsnog gebruik van verschillende ad hoc en informele integriteit gerelateerde processen om ongewenst gedrag te voorkomen op basis van informele organisatiewaarden. Een voorbeeld hiervan is het daadwerkelijk handhaven van werktijden, volgens een geïnterviewde.

In het algemeen is er op dit moment geen sprake van de handhaving van een integriteitsbeleid waarbij actief wordt toegezien op de naleving van gedragscodes. Er bestaan regels op basis van bijvoorbeeld de LMA en deze worden daar waar mogelijk in voorkomend geval door teamleiders en de coördinatoren gehandhaafd. Door het ontbreken van onderliggend beleid of structuur kan dit soms lastig zijn. Toezicht op integer gedrag is niet structureel aanwezig en vaak afhankelijk van hoe belangrijk de leidinggevende dit onderwerp vindt. Ook zijn er nauwelijks consequenties voor afwijkend gedrag door het ontbreken van officieel beleid.

⁵⁰ Op 30 augustus 2024, na de onderzoeksperiode van de Raad, werd een gedragscode overheidsdienaren door de overheid van Sint Maarten gepubliceerd in de Landscourant. <https://www.sintmaartengov.org/Documents/National%20Gazette/23%20Landscourant%2030%20augustus%202024.pdf>

Beoordeling

De aanbeveling om een consistent en transparant integriteitsbeleid bij de IGD te bevorderen en actief toe te zien op naleving van gedragscodes en beleid in de praktijk is **niet opgevolgd**. Een actief integriteitsbeleid is belangrijk, aldus de Raad in 2014. Gezien het grote aantal jaren dat sindsdien is verstreken meent de Raad dat meer dan ooit een actieve en alerte houding van de leiding op alle niveaus wordt gevergd.

Een integriteitsbeleid dient naar het oordeel van de Raad ontwikkeld, op schrift gesteld en gehandhaafd te worden. Procedures en afspraken moeten actief en regelmatig onder de aandacht van medewerkers worden gebracht. Praktijk- en dilemma-trainingen zijn belangrijk en op integriteitsschendingen moet duidelijk, consistent en transparant worden gereageerd. De Raad meent dat op een dusdanig belangrijk onderwerp actiever moet worden ingezet door haast te maken om het beleid op en vast te stellen en te implementeren en spoort de minister aan hier prioriteit aan te geven.

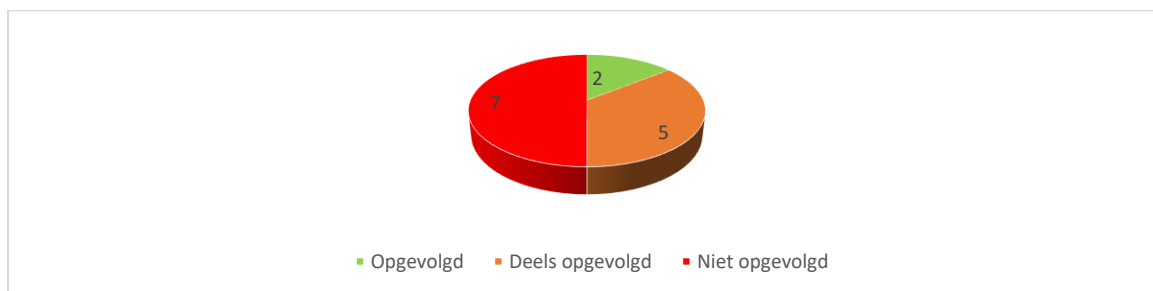
3.14 (Schematische) overall analyse grenscontrole op het personenverkeer

Inleiding

De Raad publiceerde in 2014 een onderzoek naar de grenscontrole op het personenverkeer in Sint Maarten en deed veertien aanbevelingen ter verbetering. De Raad voerde vervolgens in 2017 een vervolgonderzoek uit om te toetsen in hoeverre opvolging was gegeven aan de in 2014 gedane veertien aanbevelingen. Dit onderzoek wees uit dat er van de veertien aanbevelingen, vijf aanbevelingen deels en twee volledig waren opgevolgd. Zeven aanbevelingen waren niet ter hand genomen.

Het totale compliance percentage bedroeg daarom **32.1%**⁵¹ in 2017. In het vervolgonderzoek van destijds deed de Raad daarom één aanbeveling om de nog niet (geheel) ter hand genomen aanbevelingen alsnog op te volgen en de Raad deed daarnaast zes nieuwe aanbevelingen.

Tabel 7: Mate van opvolging aanbevelingen grenscontrole op het personenverkeer 2017

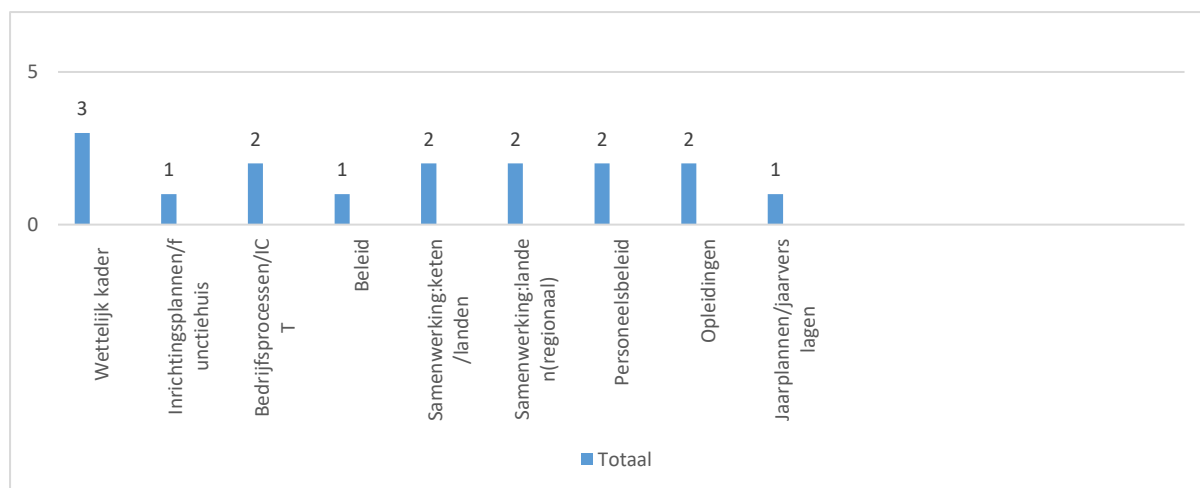


De taken met betrekking tot de grenscontrole op het personenverkeer en het vreemdelingentoezicht op Sint Maarten waren in 2010 bij de IGD neergelegd. In 2016 werden deze taken overgeheveld naar het KPSM, om in 2021 weer te worden overgeheveld naar de IGD. Door deze laatste verandering is in dit onderliggende onderzoek de nieuwe situatie gezien vanuit het perspectief van de IGD of zijn aanbevelingen buiten beschouwing gelaten. Dit heeft gevolgen gehad voor een aantal aanbevelingen uit het onderzoek in 2017 waardoor het totaal aantal aanbevelingen in dit onderliggende vervolgonderzoek in 2024 zestien bedraagt.

⁵¹ Het compliance percentage als indicator wordt berekend door aan elke opgevolgde aanbeveling 1 punt, elke deels opgevolgde aanbeveling een ½ punt en aan een niet opgevolgde aanbeveling geen punten toe te kennen. Vervolgens wordt het aantal toegekende punten gedeeld door het totale aantal aanbevelingen en vermenigvuldigd met 100 om op het compliance percentage uit te komen.

Deze overgebleven zestien aanbevelingen uit 2017 zijn door de Raad naar eigen inzicht in zijn database onderverdeeld in categorieën om meer inzicht te geven in de individuele aanbevelingen. De in dit hoofdstuk per aanbeveling gebruikte rubricering slaat terug op het schema zoals opgenomen in paragraaf 1.4, waarbij de hoofdletter 'A' staat voor 'aanbeveling'. De onderverdeling is bedoeld ter indicatie en is als volgt: wettelijk kader (A1b, A1d, A1e), Inrichtingsplannen/functiehuis (A1c), Bedrijfsprocessen/ICT (A1f, A5), Beleid (A1g), Samenwerking keten/landen (A1h, A6), samenwerking landen/regionaal (A1i, A7⁵²), personeelsbeleid (A1k, A1n), opleidingen (A1l, A8) en Jaarplannen/jaarverslagen (A1m).

Tabel 8: Aantal aanbevelingen per categorie

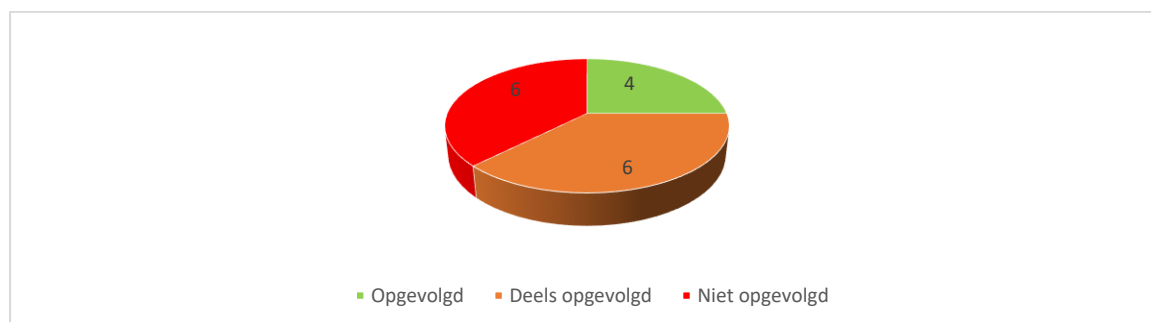


Stand van zaken opvolging 2024

De stand van zaken in 2024 is op basis van de overgebleven aanbevelingen dat vier aanbevelingen zijn opgevolgd, zes aanbevelingen deels en zes aanbevelingen niet zijn opgevolgd. Het *compliance* percentage bedraagt daarom **40,6%**, echter dient er door de nieuwe verdeling rekening mee te worden gehouden dat het percentage niet goed vergeleken kan worden met het vorige percentage gezien er geen sprake meer is van een gelijk aantal aanbevelingen.

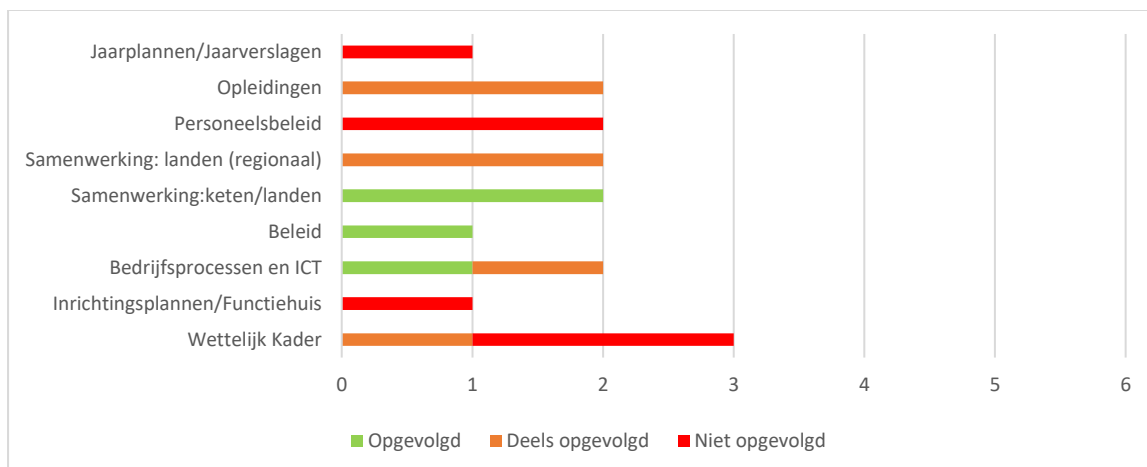
Hierna geeft de Raad in drie tabellen respectievelijk de stand van zaken weer voor wat betreft de opvolging van de aanbevelingen, een vergelijking van de stand van zaken in 2017 en 2024 en de mate van opvolging per categorie.

Tabel 9: Mate van opvolging aanbevelingen grenscontrole 2024

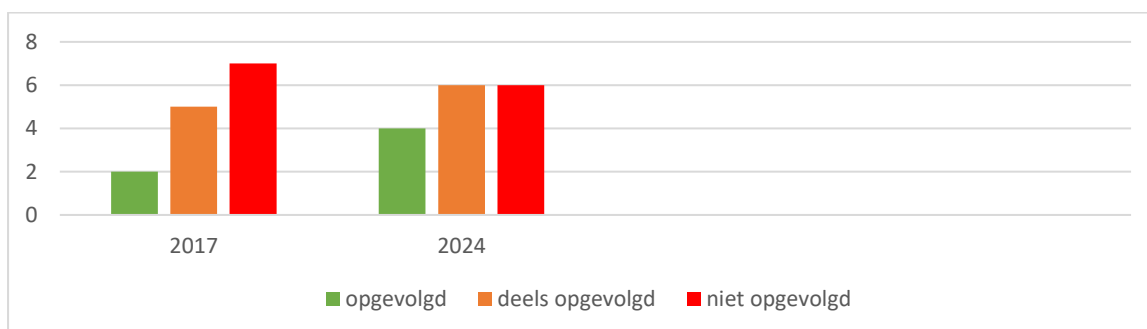


⁵² Deze aanbeveling is wel opgenomen in het reviewrapport grenscontrole (blz.33) van 2017 maar per abuis niet vermeld in het aanbevelingen-overzicht (blz.12) van het rapport.

Tabel 10: Mate van opvolging aanbevelingen Grenscontrole per categorie 2024



Tabel 11: Mate van opvolging aanbevelingen Grenscontrole 2017-2024



Uit de tabellen volgt dat er een kleine vooruitgang is geboekt in de mate van opvolging van de aanbevelingen gezien het feit dat het compliance percentage is gestegen van **32.1%** naar **40.6%**. In de categorieën bedrijfsprocessen/ICT (structurele investeringen ICT), beleid (centreren toegangscontrole vaarverkeer), samenwerking keten/landen (samenwerking en informatie-uitwisseling) constateert de Raad voortuitgang.

Verder constateert de Raad net als tijdens zijn reviewinspectie uit 2017 dat er nog steeds stagnering is van de aanbevelingen in de categorieën: wettelijk kader (rechtspositiebesluit, synchronisatie mandatering/beslispraktijk en synchronisatie toelatingsbesluit/praktijk), inrichtingsplannen/functiehuis (plaatsing medewerkers), samenwerking landen/ regionaal (samenwerking Franse autoriteiten), personeelsbeleid (integriteitsbeleid IGD), opleidingen (opleidingen en investeringen) en jaarplannen/jaarverslagen (verantwoording resultaten en cijfers). Er is achteruitgang met betrekking tot de aanbeveling in de categorie personeelsbeleid (interne organisatie IGD).

In eerdere rapporten van de Raad is telkenmale gebleken dat het gebrek aan financiën en capaciteit structurele knelpunten zijn voor de opvolging van aanbevelingen. Een aantal aanbevelingen (wettelijk kader, personeelsbeleid, jaarplannen/jaarverslagen) zijn zonder primair financiële gevolgen en de Raad meent dat tenminste een oplossing op de kortst mogelijke termijn hiervoor gezocht dient te worden.

Voor de overige aanbevelingen is er sprake van onderwerpen waarvoor financiën en met name capaciteit nodig zijn voor de opvolging. De Raad is zich er van bewust dat deze knelpunten niet op korte termijn kunnen worden opgelost. Echter vraagt de Raad het ministerie om toch op zoek te gaan naar een manier om deze problematiek op de kortst mogelijke termijn op te lossen.

Aanbeveling en monitoring

De Raad heeft met zijn vervolgonderzoek inzicht gegeven in de stand van zaken over de opvolging van de aanbevelingen in het kader van grenscontrole. Op basis van het voorgaande is de aanbeveling van de Raad aan de minister van Justitie: *Geef uitvoering aan de twaalf nog niet (geheel) ter hand genomen aanbevelingen van de Raad en maak de daarvoor benodigde middelen op de kortst mogelijke termijn beschikbaar.*

Hieronder geeft de Raad in de tabel de stand van zaken weer over de opvolging van de aanbevelingen voor het rapport grenscontrole in Sint Maarten.

Tabel 12: Stand van zaken aanbevelingen grenscontrole, 2024

No.	Aanbevelingen	Review 2017	Review 2024
1.	<i>Neem opvolging en uitvoering van de niet (volledig) uitgevoerde aanbevelingen (zie onderstaand schema) van de Raad voor de rechtshandhaving ter hand.</i>		
	Aan de minister van Justitie		
1.a	Beleg de grensbewakingstaak wettelijk bij één instantie en regel tevens de aan de grensbewakingsmedewerkers toegekende bevoegdheden.	Opgevolgd	--
1.b	Maak haast met het vaststellen van het rechtspositiebesluit voor de IGD.	Niet opgevolgd	Niet opgevolgd
1.c	Plaats vervolgens de medewerkers in de organisatie op basis van het rechtspositiebesluit.	Niet opgevolgd	Niet opgevolgd
1.d	Synchroniseer de mandatering in het Mandaatbesluit en de beslispraktijk betreffende toelatingsweigering.	Niet opgevolgd	Deels opgevolgd
1.e	Synchroniseer het Toelatingsbesluit uit 1985 en de praktijk waar het betreft plaatsen waar personen ontscheept mogen worden en toegangscontrole plaatsvindt.	Niet opgevolgd	Niet opgevolgd
1.f	Maak het grensbewakingssysteem ActBMS op korte termijn opnieuw operationeel.	Niet opgevolgd	Opgevolgd
1.g	Bezie of de keuze voor het centreren van de toegangscontrole op het vaarverkeer in het Anguilla dock in de Simpson Bay Lagoon op termijn verstandig is, mede gelet op de lage registratiebereidheid en het recente beleid het maritiem toezicht te intensiveren.	Deels opgevolgd	Opgevolgd
1.h	Bevorder de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de bij de grensbewaking en opsporing betrokken diensten en organisaties en tussen de landen Sint Maarten, Curaçao en Nederland, partijen bij de ORVK.	Deels opgevolgd	Opgevolgd
1.i	Verbeter in samenwerking met de Franse autoriteiten de grenscontrole in de Simpson Bay Lagoon.	Deels opgevolgd	Deels opgevolgd
1.j	Evalueer de integratie van de grensbewaking bij de IGD, overeenkomstig het voorstel van de Voortgangcommissie.	Opgevolgd	--
	Aan de minister van Justitie ten aanzien van de Immigratie- en Grensbewakingsdienst:		
1.k	Verbeter de communicatie en informatie-uitwisseling tussen management en medewerkers van de grensbewaking en investeer in transparant personeelsbeleid.	Deels opgevolgd	Niet opgevolgd
1.l	Investeer in de opleiding van de medewerkers, zodat de focus van de grenscontrole zich niet nagenoeg uitsluitend op documentcontrole richt maar ook verdachte situaties en verdacht gedrag meer dan voorheen onderkend worden.	Deels opgevolgd	Deels opgevolgd
1.m	Verbeter de verantwoording van de resultaten en relevante cijfers aan de minister van Justitie op structurele basis.	Niet opgevolgd	Niet opgevolgd
1.n	Bevorder een consistent en transparant integriteitsbeleid bij toelatingsorganisatie waarbij actief wordt toegezien op de naleving van gedragscodes. Zie erop toe dat het beleid in de praktijk wordt nageleefd.	Niet opgevolgd	Niet opgevolgd

2.	Zorg op korte termijn dat de overgang van de grensbewakingstaken en vreemdelingentoezicht naar KPSM integraal voltooid kan worden. Neem daarvoor als uitgangspunt de rapportage: Overgang G&V van IGD naar KPSM.	Nieuw	Buiten beschouwing gelaten --
3.	Plaats vervolgens de medewerkers bij het KPSM op basis van het rechtspositiebesluit.	Nieuw	Buiten beschouwing gelaten --
4.	Trek het Mandaatbesluit aan de IGD in. Regel het mandaat conform de nieuwe praktijk. *Al opgenomen bij 1. d	Nieuw	Buiten beschouwing gelaten. *
5.	Voorzie zo spoedig mogelijk in een structurele investering in technologische toepassingen van een modern en duurzaam border management systeem.	Nieuw	Deels opgevolgd
6.	Houdt vast aan de lijn tot verdere bevordering van de samenwerking tussen de diensten en de landen. Tref verdere voorzieningen ten behoeve van de (interregionale en -nationale) deling van informatie. Richt daarnaast ook de aandacht op de samenwerking binnen het vreemdelingentoezicht in het algemeen.	Nieuw	Opgevolgd
7.	Houdt vast aan de intensivering van de samenwerking met de Franse autoriteiten. Houd daarbij het personeelstekort aan beide zijden en het integrale belang van het gehele eiland in het oog. Waar nodig, leidt knelpunten in de samenwerking door voor behandeling op Koninkrijksniveau. ⁵³	Nieuw	Deels opgevolgd
8.	Maak middelen vrij voor extra opleidingen. Begin daarbij met het aanbieden van bijscholing ten behoeve van de Nederlandse taal voor hen die het nodig hebben. Draag zorg voor structurele opleidings- en ontwikkelingsmogelijkheden voor het gehele personeel.	Nieuw	Deels opgevolgd

4. Stand van zaken Toelating en Uitzetting

4.1 Toelating en uitzetting van vreemdelingen in Sint Maarten

De Raad beschrijft in dit hoofdstuk de bevindingen met betrekking tot de opvolging van de aanbevelingen uit 2019. De Raad kiest ervoor om dit thematisch te doen. Per aanbeveling⁵⁴ beschrijft de Raad kort de stand van zaken in 2019, gevolgd door de stand van zaken in 2024 en zijn oordeel hierover. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een *overall* analyse van de stand van zaken met betrekking tot de opvolging van de aanbevelingen in het kader van de grenscontrole op het personenverkeer.

Achtereenvolgens komen de volgende thema's aan de orde: arbeidsmarkt/toelatingsbeleid, toelatingsbeleid, beleid schriftelijk opstellen/ publiceren, synchronisatie beslis- en uitzettingsbeleid en opleidingen falsificaties/aanleg documenten bestand.

4.2 Arbeidsmarktstudie, arbeidsmarkt- en toelatingsbeleid en uitvoering toelatingsbeleid

A1a. Laat in samenwerking met het ministerie van VSA een arbeidsmarktstudie verrichten naar de benodigde kwaliteit en kwantiteit van werknemers in Sint Maarten en stel op basis daarvan in overleg met het ministerie van VSA een arbeidsmarkt- en toelatingsbeleid op voor vreemdelingen.
De aanbeveling is door de Raad in zijn database ingedeeld in de categorie 'onderzoek en criminaliteitsbeeld'.

⁵³ Deze aanbeveling is wel opgenomen in het reviewrapport grenscontrole (blz.33) van 2017 maar per abuis niet vermeld in het aanbevelingen-overzicht (blz.12) van het desbetreffende rapport uit 2017.

⁵⁴ De in dit hoofdstuk per aanbeveling gebruikte rubricering slaat terug op het schema zoals opgenomen in paragraaf 1.4, waarbij de hoofdletter 'A' staat voor 'aanbeveling'. Eén aanbevelingen was reeds in 2019 opgevolgd (A1.c). Hierna zal daarom alleen de stand van zaken over de niet opgevolgde aanbevelingen (A1.a, A1.b, A1.d en A1.e) en de deels (A1.f) opgevolgde aanbeveling worden weergegeven.

Stand van zaken 2019

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

Bevindingen 2024

Uit het onderzoek blijkt dat noch het ministerie van Justitie noch de IGD in samenwerking met VSA een arbeidsmarktstudie heeft laten verrichten naar de benodigde kwaliteit en kwantiteit van werknemers in Sint Maarten. Volgens geïnterviewden van de IGD staat dit voornemen ook niet in de planning.

Voorts blijkt dat er in 2023 een tweetal rapporten zijn gepubliceerd met betrekking tot een aantal recente onderzoeken naar de arbeidsmarkt op Sint Maarten. Deze rapporten, genaamd 'Labor Market Analysis Sint Maarten'⁵⁵ en 'Labor and Social Security in Sint Maarten'⁵⁶ bevatten onder meer een uitgebreide arbeidsmarkt analyse van Sint Maarten, alsmede een onderzoek naar hervormingen op de arbeidsmarkt op Sint Maarten.

Deze onderzoeken zijn respectievelijk in opdracht van de overheid van Sint Maarten (ministerie VSA) / het National Recovery Program Bureau) en in opdracht van de overheid van Sint Maarten, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uitgevoerd.

Een geïnterviewde van het IGD management geeft aan dat er rond 2018 of 2019 een soort van intentie is geweest om te komen tot een geïntegreerde, coherente aanpak van de handhavingstaken. Deze intentie is echter nooit verder tot ontwikkeling gekomen.

In de huidige situatie is er geen gezamenlijke arbeidsmarkt- en toelatingsbeleid opgesteld voor vreemdelingen. Op de tijdens het onderzoek gestelde vragen over de oorzaken voor deze stagnatie is noch van het ministerie, noch van de IGD nadere informatie ontvangen.

Beoordeling

Deze aanbeveling is in zijn geheel **niet opgevolgd**. Hoewel de aanbevelingen gericht zijn aan het ministerie van Justitie is er deels samenwerking en bereidwilligheid van beide ministeries (Justitie en VSA) voor vereist. Net zoals in 2019 meent de Raad dat betrokkenheid van het ministerie van Justitie onmisbaar en noodzakelijk is om de specifiek voor justitie relevante data te kunnen verzamelen. De Raad is van oordeel dat het ministerie van Justitie zich, beter dan voorheen, dient in te spannen om een dergelijke arbeidsmarktstudie te laten verrichten. Daarbij kan de minister bijvoorbeeld overwegen om de reeds verrichte en hiervoor omschreven studies als uitgangspunt te nemen voor het opstellen van arbeidsmarkt- en toelatingsbeleid voor vreemdelingen. Dit beleid kan dan ook de (verdere) ontwikkeling van onderlinge afstemming tussen de verschillende ministeries en organisaties betrokken bij de toelating en verblijf van vreemdelingen bevorderen.

4.3 Toelatingsbeleid

A1.b. Zie erop toe dat het toelatingsbeleid daadwerkelijk wordt uitgevoerd en gehandhaafd en betrek hierbij de uitkomsten van de studie in samenwerking met het ministerie van VSA zodat in ieder geval de maatschappelijke en economische groei, de veiligheid en de rechtsorde van Sint Maarten beschermd worden.

De aanbeveling is door de Raad in zijn database ingedeeld in de categorie 'handhaving en compliance'.

⁵⁵ <https://www.sintmaartengov.org/Documents/Reports/LabourMarketAnalysisSXM.pdf>

⁵⁶ <https://www.seo.nl/publicaties/labor-and-social-security-in-sint-maarten/>

Stand van zaken 2019

Nu de aanbeveling met betrekking tot de arbeidsmarktstudie niet was opgevolgd concludeerde de Raad dat de nauw daarmee samenhangende aanbeveling over het toezien op daadwerkelijke uitvoering en handhaving van het toelatingsbeleid en daarbij de uitkomsten van de studie te betrekken ook niet was opgevolgd.

Bevindingen 2024

Zoals aangegeven is deze aanbeveling nauw verbonden met aanbeveling A1a. De bevindingen aldaar zijn ook relevant voor deze aanbeveling.

Samenwerking

Volgens een geïnterviewde is het de intentie van de IGD om te streven naar een geïntegreerde, coherente aanpak van de handhavingstaken op basis van het op elkaar afstemmen van procedures en werkwijzen en het uitwisselen van informatie tussen de ministeries. Dat op dit gebied nog een hoop gedaan moet worden om dit voor elkaar te krijgen is duidelijk, maar het is in ieders belang om het te doen.

Er is een plan van aanpak ontwikkeld op het gebied van grens gerelateerde samenwerking dat als basis hiervoor kan dienen. De Raad heeft verzocht om dit plan van aanpak te mogen ontvangen maar heeft dit niet binnen het tijdsbestek van het onderzoek mogen ontvangen. Verschillende geïnterviewden geven aan dat een meer structurele aanpak van de handhavingketen binnen het vreemdelingbeleid alleen bereikt kan worden door samen te werken.

Dat de praktijk weerbarstig is, blijkt uit het mislukken van verschillende initiatieven in het recente verleden. Als voorbeeld noemen verschillende geïnterviewden het project *One Stop Shop*. Dit project liep van februari tot oktober 2023. Personen die illegaal bij een bedrijf werkten, kregen de mogelijkheid om hun aanvraagprocedure voor een werk- en verblijfsvergunning te laten versnellen. Personeel van de IGD werd geselecteerd om samen te werken met personeel van VSA op de arbeidsafdeling dat werkvergunningen en verblijfsvergunningen afgaf.

Volgens geïnterviewden werd het hele project echter geplaagd door een chaotische en onduidelijke organisatorische opzet. Er was veel wantrouwen tussen de afdelingen en de betrokken personen. Er was geen duidelijke hiërarchie en verdeling van verantwoordelijkheden. Iedereen beschermde zijn eigen 'winkeltje' en de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de verschillende afdelingen was minimaal. Naar de mening van geïnterviewden was het project heel nuttig en noodzakelijk, maar is er uiteindelijk weinig terechtgekomen van de oorspronkelijke doelstelling.

Beoordeling

De Raad concludeerde al dat de aanbeveling met betrekking tot de arbeidsmarktstudie niet is opgevolgd. Ook concludeert de Raad dat de nauw daarmee samenhangende aanbeveling over het toezien op daadwerkelijke uitvoering en handhaving van het toelatingsbeleid en daarbij de uitkomsten van de studie te betrekken - ook **niet is opgevolgd**. Er is nog steeds geen sprake van gezamenlijk gedragen of opgesteld beleid.

In de huidige situatie toetst de IGD nog steeds niet aan het eigen beleid of met toelating van de vreemdeling een wezenlijk Sint Maartens belang is gediend. De IGD heeft echter wel de verantwoordelijkheid zijn eigen beleid te handhaven. De IGD laat uitvoering van een belangrijk deel van het eigen beleid daarmee over aan het ministerie van VSA.

De Raad vindt dat onjuist en uiterst ongewenst omdat het van belang is dat ook het ministerie van Justitie vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid meer grip krijgt op de toelating van vreemdelingen voor het verrichten van arbeid. Dit dient proactief te gebeuren.

Het is, ook tien jaar na de aanbeveling hierover van de Raad, nog steeds nodig dat een studie plaatsvindt naar de vraag hoeveel werknemers in Sint Maarten nodig zijn en welke beroepsgroepen, met welke opleiding en vaardigheden, zijn vereist, dit afgezet tegen de kwantiteit en kwaliteit van de in Sint Maarten beschikbare beroepsbevolking.

Op basis van een dergelijke studie, zou in samenwerking met het ministerie van VSA een arbeidsmarkt- en toelatingsbeleid voor vreemdelingen moeten worden vastgesteld, waarbij (zoals het huidige beleid beoogt) voorop staat de maatschappelijke en economische groei, de veiligheid en de rechtsorde van Sint Maarten. Daarbij moet er uiteraard op toegezien worden dat dit toelatingsbeleid daadwerkelijk wordt uitgevoerd en gehandhaafd.

4.4 Schriftelijk opstellen en publiceren beleid

A1.d. Stel ongeschreven beleid op schrift en publiceer het.

De aanbeveling is door de Raad in zijn database ingedeeld in de categorie 'beleid'.

Stand van zaken 2019

Het ministerie van Justitie gaf aan dat de minister voornemens was om het huidige beleid zoals vervat in de Richtlijnen (daterend van 2012) te actualiseren en te publiceren. Dit laatste mede omdat de rechterlijke macht⁵⁷ de richtlijnen reeds aanvaard had als beleid en ter bevordering van de rechtszekerheid, aldus het ministerie. Volgens de IGD werden er - indien nodig - wijzigingen aangebracht in de bestaande werkprocedures. Sinds het rapport van de Raad in 2014 waren er twee interne werkinstructies op schrift gesteld door de IGD.

In mei 2016 had de IGD een werkinstructie⁵⁸ opgesteld met betrekking tot de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een vergunning voor voortgezet verblijf. Deze werkinstructie is vervolgens in mei 2017 aangepast. Beide instructies zijn niet gepubliceerd.

De IGD gaf aan dat samenwerking met het eigen ministerie of andere ministeries om beleid op schrift te stellen afhankelijk was van het onderwerp, de complexiteit daarvan en de verantwoordelijkheden. De Raad beoordeelde de aanbeveling om ongeschreven beleid op schrift te stellen en te publiceren als niet opgevolgd. De situatie zoals geconstateerd in 2014 was nog van toepassing.

Bevindingen 2024

Onvolledigheid wet- en regelgeving

Volgens de geïnterviewden van het ministerie vormt de bestaande wet- en regelgeving, alsmede de richtlijnen van de minister van Justitie, de basis voor de uitvoering en handhaving van het toelatingsbeleid. Niet alles is daarin geregeld en in de praktijk wordt daarom vaak intern informeel beleid gehanteerd om de dagelijkse werkzaamheden uit te voeren.

De intentie is zeker aanwezig om te komen tot een integrale aanpassing van de van toepassing zijnde regelgeving en richtlijnen en deze ook vast te leggen. De voorbereidingen voor dit proces zijn ook opgestart, waaronder het ontwerpen van een concept handboek toelating. De doorlooptijd van dit proces is nog niet bekend.

⁵⁷Zie bijvoorbeeld: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:OGHACMB:2018:237>.

⁵⁸Werkinstructie Voortgezet Verblijf van 12 mei 2016 en memo 'Voorwaarden Vergunning Voortgezet Verblijf' van 15 mei 2017 beschikbaar gesteld door de IGD via email op 11 oktober 2019.

Alle geïnterviewden van de IGD erkennen dat er nog steeds een vaste gedragslijn is dat nog niet op schrift is gesteld en daardoor niet is gepubliceerd. In de afgelopen jaren is er, onder meer door ministeriële beschikkingen in aanvulling op de richtlijnen, een begin gemaakt met het op schrift stellen van beleid en het met elkaar in overeenstemming brengen van de vereisten in wetgeving enerzijds en de beslis- en uitzettingspraktijk anderzijds.

Ook is de informatievoorziening via de website en internet een stuk verbeterd zodat mensen duidelijke informatie kunnen krijgen. Dat neemt niet weg dat de situatie nog niet goed is en dat met name op het gebied van het actualiseren en synchroniseren van wet- en regelgeving en de beslis- en uitzettingspraktijk nog veel winst te behalen is.

Vaste gedragslijn

In het online *Customer Relationship Management* (CRM) systeem (zie ook paragraaf 4.5) staat aan het begin duidelijk welke documenten nodig zijn voor welke aanvraag. Zodra de stappen van het aanvraagproces zijn voltooid, verzoekt het echter om andere documenten te uploaden die niet samenvallen met wat aan het begin werd vermeld. En documenten zoals een verklaring van de werkgever, originele geboorte- en huwelijksakten worden nog steeds opgevraagd.

Verder wijzen geïnterviewden erop dat deze praktijk ook bestaat bij andere departementen binnen de overheid, wat leidt tot gevolgen voor de IGD. Als voorbeeld in deze wordt genoemd dat het departement van sociale zaken eist dat personen die hun diensten aanvragen met een oudere versie (geen foto, groter formaat) van een geldige verblijfsvergunning, deze laten updaten. Deze mensen komen terecht bij de (toch al onderbezette) afdeling van geïnterviewden.

Beoordeling

De Raad beoordeelt deze aanbeveling als **niet opgevolgd**, omdat ongeschreven beleid nog steeds niet conform wet op schrift is vastgelegd en dus niet is gepubliceerd. De Raad meent op basis van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur dat de overheid transparant dient te zijn en dat kenbaar moet zijn wat zij doet.

Dit is van belang om de rechtsgelijkheid en bestendigheid van beleid te bevorderen. Door beleid schriftelijk vast te leggen en te publiceren wordt tevens de integriteit van het aanvraag- en beslisproces bevordert, wat voorkomt dat het beleid in rechte aanvechtbaar is.

4.5 Synchronisatie beslis- en uitzettingsbeleid met wetgeving en beleid.

A1.e: Breng de vereisten in de wetgeving, het beleid en het aanvraagformulier enerzijds en de beslis- en uitzettingspraktijk anderzijds met elkaar in overeenstemming.

De aanbeveling is door de Raad in zijn database ingedeeld bij de categorie 'handhaving en compliance'.

Stand van zaken 2019

Uit het onderzoek van de Raad bleek dat er nog steeds discrepanties waren tussen enerzijds de wetgeving, het beleid en het aanvraagformulier en anderzijds de beslis- en uitzettingspraktijk. Bepaalde documenten waren nog steeds als vereist opgenomen in de formulieren, ook al was dat geen wettelijke vereiste. De aanbeveling om de vereisten in de wetgeving, het beleid en het aanvraagformulier enerzijds en de beslis- en uitzettingspraktijk anderzijds met elkaar in overeenstemming te brengen was in 2019 niet opgevolgd.

Bevindingen 2024

Verschillende geïnterviewden geven aan dat er nog zaken zijn die voor verbetering vatbaar zijn bij de synchronisatie van wetgeving, beleid en de uitvoering hiervan in de praktijk.

Wel is er de afgelopen jaren een begin gemaakt met het op schrift stellen van ongeschreven beleid en het met elkaar in overeenstemming brengen van de vereisten in wetgeving enerzijds en de beslis- en uitzettingspraktijk anderzijds. Zo zijn er onder meer ministeriele beschikkingen in aanvulling op de richtlijnen opgesteld. Dit is nog niet afgerond. Het is de hoop dat de recente versterking van de juridische capaciteit bij het stafbureau van het ministerie hier een rol in kan spelen.

Customer Relationship Management system

Sinds 2022 werkt de afdeling Toelating & Verblijf met een nieuw online *Customer Relationship Management* (CRM) systeem. Klanten kunnen nu online aanvragen indienen en betalingen doen. Het systeem maakt het mogelijk om gedurende een periode van 6 weken documentatie te uploaden naar de applicatie. Als de aanvraag na die tijd niet is ingevuld en betaald, wordt deze in principe automatisch uit het systeem verwijderd.

De intake-afdeling beoordeelt de ingediende aanvraag en stuurt indien nodig een e-mail naar de aanvrager voor meer informatie. Als de aanvraag correct is, stuurt het systeem een 'bewijs van aanvraag' naar de aanvrager. Hierna wordt de aanvraag doorgestuurd naar de adviesafdeling voor verdere afhandeling. Vervolgens wordt de aanvraag doorgestuurd naar de compliance-afdeling die een laatste controle uitvoert voordat er een beslissing wordt genomen door de directeur of de minister.

In het online systeem staat duidelijk vermeld welke documenten nodig zijn voor welke aanvraag. In de praktijk is echter gebleken dat niet elke aanvrager (persoon) begrijpt of op de hoogte is van wat voor soort aanvraag zij in moeten vullen. Hierdoor komt het voor dat zij een verkeerde aanvraagprocedure invullen en dus feitelijk een foutieve aanvraag indienen. Door verschillende geïnterviewden wordt ook aangegeven dat het systeem wordt geplaagd door verschillende storingen die problemen veroorzaken.

Beoordeling

Deze aanbeveling is **niet opgevolgd**. De Raad stelt vast dat de afgelopen jaren, onder meer door ministeriele beschikkingen in aanvulling op de richtlijnen, een begin is gemaakt met het op schrift stellen van beleid en het met elkaar in overeenstemming brengen van de vereisten in wetgeving enerzijds en de beslis- en uitzettingspraktijk anderzijds.

Uit het onderzoek van de Raad blijkt desondanks dat er ruim vijf jaar na de review nog steeds discrepanties zijn tussen enerzijds de wetgeving, het beleid en het aanvraagformulier en anderzijds de beslis- en uitzettingspraktijk.

De Raad constateert dat de afdeling toelating en verblijf van de IGD sinds 2022 werkt met een nieuw online *Customer Relationship Management* systeem waar vreemdelingen online hun verblijfsvergunning kunnen aanvragen en betalingen kunnen doen. Uit het onderzoek blijkt dat het aanvraagstelsel al sinds de invoering wordt geplaagd door storingen en dat het aanvraagstelsel niet al te gebruikersvriendelijk is.

Deze situatie kan in de praktijk de aanvraagprocedure van de betrokken mensen ernstig schaden, met alle gevolgen van dien. Hier dient volgens de Raad aandacht voor te zijn en vraagt de aandacht van de minister voor een oplossing.

De Raad meent ook hier, op basis van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, dat de overheid transparant dient te zijn, dat kenbaar moet zijn wat zij doet en dat de aanvrager vertrouwen moet kunnen hebben in een juiste afhandeling van de aanvraag.

4.6 Opleidingen falsificaties en aanleg documenten bestand

A1.f Investeer in de kennis van de medewerkers omtrent het onderkennen van gefalsificeerde documenten en benut de in Sint Maarten aanwezig kennis (1) en onderzoek de mogelijkheden voor een bestand met daarin de meest voorkomende documenten uit de meest voorkomende landen van herkomst (2).

De aanbeveling is door de Raad in zijn database ingedeeld in de categorie 'opleidingen'.

Deze aanbeveling bestaat uit twee delen, zijnde opleiding falsificaties en aanleg documenten bestand.

Stand van zaken 2019

Sinds 2014 hebben er volgens de IGD diverse trainingen plaatsgevonden op onder andere het gebied van documentbeheer en -archief voor medewerkers. Wanneer er nieuwe ontwikkelingen waren met betrekking tot het vervalsen van documenten volgden de medewerkers naast opfriscursussen ook trainingen.

Volgens de IGD kwam valsheid in geschrifte van documenten voornamelijk aan het licht bij de burgerlijke stand en vond in dat verband de controle op authenticiteit van documenten ook voornamelijk daar plaats. De justitiële ketenpartners werden om hulp gevraagd wanneer er een vermoeden van valsheid in geschrifte bestond, aldus de IGD. Voorts gaf de IGD aan dat er databases zijn, maar dat zij geen toegang hebben tot die databases, die betrekking hadden op het identificeren van de meest voorkomende soorten valse documenten uit de meest voorkomende landen van herkomst.

Bevindingen 2024

Investerings in kennis en opleidingen

Uit het onderzoek blijkt dat er de afgelopen jaren is geïnvesteerd in meerdere opleidingen voor het IGD personeel met name op het gebied van documentherkenning en grensbewaking. Refererend aan hetgeen hierover al in paragraaf 3.11 is beschreven zijn de laatste jaren door de KMar meerdere opleidingen op het gebied van documentherkenning en falsificaties gegeven, waaronder de zogenaamde DOC-1 (alle IGD'ers), DOC-2 (7 IGD medewerkers) en DOC 3 (1 IGD medewerker) opleidingen.

Verder is er recent een MOU afgesloten met het Opleidingsinstituut Rechtshandhaving & Veiligheidszorg in Curaçao⁵⁹. En is er momenteel nog overleg gaande over de invulling van de opleidingsbehoefte binnen het ministerie van Justitie in het algemeen en ook voor de IGD.

Op basis van verzoeken daartoe van de IGD kan de KMar, naast het reeds bestaande opleidingsaanbod, ook expertise-ondersteuning en opleidingen leveren voor de afdeling van de IGD die zich bezig houdt met toelating/uitzetting van vreemdelingen.

Zoals reeds eerder in dit rapport aangegeven, is het op dit moment afwachten op nieuwe opleidingsverzoeken van de IGD aan de KMar en het beschikbaar komen van financiën.

Dat er bij de IGD nog wel het nodige moet gebeuren op het gebied van opleidingen en kennis ontwikkeling staat buiten kijf en meerdere geïnterviewden geven dan ook aan al langere tijd niet of nauwelijks trainingen of opleidingen te hebben gevolgd. De IGD leiding geeft ook aan graag voortgang te willen maken op dit gebied.

Volgens het gestelde in het opleidingscurriculum 'van startbekwaam naar vakbekwaam' is er ook, naast training, aan vorming en begeleiding gewerkt voor het binnen de IGD borgen van deze kennis. Hiervoor zijn Praktijkopleiders, Praktijkleermeesters en Mentoren opgeleid.

⁵⁹ <https://www.sintmaartengov.org/news/pages/Honorable-Minister-of-Justice-Anna-E-Richardson-Explores-Collaborative-Initiatives-with-ORV-Police-Academy-During-Visit-to.aspx>

Zij komen vanuit de IGD en kunnen na opleiding als ervaren medewerker de minder ervaren medewerker begeleiden naar een hoger niveau aan de hand van bijvoorbeeld een werk- en takenboek en begeleidingsgesprekken.

Falsidesk en database

Er is een *falsidesk* aanwezig op de luchthaven, bestaande uit twee zogenaamde 'doc-3 specialisten' op Sint Maarten. Dit betreft een KMar medewerker en een IGD medewerker. Deze *falsidesk* levert ondersteuning en deskundigheid op het gebied van falsificaties en is ook mobiel en kan ondersteuning leveren aan bijvoorbeeld de burgerlijke stand.

De nieuwe 'doc-3 specialisten' dragen ook de verantwoordelijkheid voor het werken aan een database met de meest voorkomende documenten die bij vervalsingen worden gebruikt. Ze zijn echter net begonnen met dit initiatief en zijn in afwachting van de resultaten.

Verschillende geïnterviewden van de IGD geven aan dat iedere medewerker van de grensbewaking het online systeem 'Edison TD' kan raadplegen. Dit is een geautomatiseerd systeem waarin de echtheidskenmerken staan van meer dan 2500 reis- en verblijfsdocumenten uit 200 landen. Dit systeem is ontwikkeld door de dienst Nationale Recherche Informatie, in samenwerking met de immigratiediensten van de VS, Canada en Australië. Verder kan een beperkt aantal medewerkers met een KMar account het IFADO (*Intranet False and Authentic Documents* van de Europese Unie) systeem raadplegen.

Beoordeling

De aanbeveling bestaat uit twee onderdelen en is in zijn **geheel opgevolgd**. Uit het onderzoek blijkt dat er de afgelopen jaren is geïnvesteerd in meerdere opleidingen voor IGD personeel, waaronder documentherkenning en falsificaties.

De Raad ervaart het dan ook als positief dat naast de reeds bestaande ondersteuning door de KMar de minister van Justitie recent een MOU heeft afgesloten met het Opleidingsinstituut Rechtshandhaving & Veiligheidszorg in Curaçao. De Raad acht het wel van belang dat er blijvende aandacht is voor het investeren in de kennis van de IGD medewerkers.

De IGD heeft middels de 'falsidesk' specialistische ondersteuning en deskundigheid op het gebied van falsificaties *inhouse*. Tevens wordt door deze specialisten gewerkt aan de ontwikkeling van een database met de meest voorkomende documenten die bij vervalsingen worden gebruikt.

Ook stelt de Raad vast dat de medewerkers van de grensbewaking geautomatiseerde systemen kunnen raadplegen ter ondersteuning van hun werkzaamheden. De aanbeveling omtrent het onderzoeken van de mogelijkheden voor kennisbestanden over documenten en falsificaties is hiermee naar de mening van de Raad **opgevolgd**.

4.7 (Schematische) overall analyse Toelating en uitzetting

Inleiding

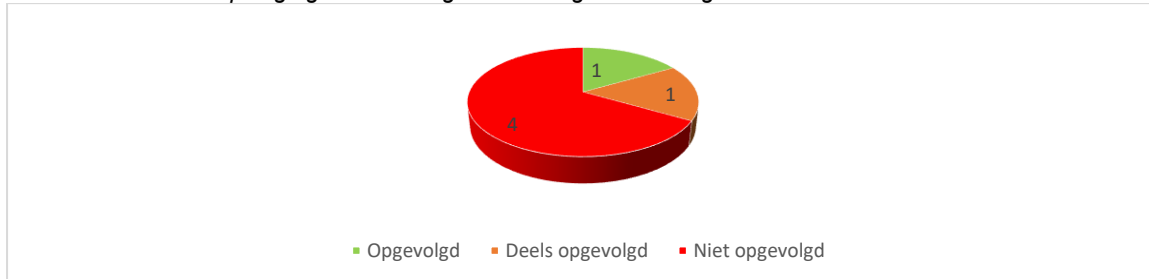
De Raad publiceerde in 2014 een onderzoek naar de toelating en uitzetting van vreemdelingen in Sint Maarten, toegespitst op aanvragen gerelateerd aan het verrichten van arbeid. Naar aanleiding van deze inspectie deed de Raad zes aanbevelingen om de gesignaleerde knelpunten rond de toelatings- en uitzettingspraktijk op te lossen.

De Raad verrichtte in 2019 een vervolgonderzoek waarin de Raad toetste in hoeverre opvolging was gegeven aan de in 2014 gedane zes aanbevelingen. Dit onderzoek wees uit dat van de zes aanbevelingen die in 2014 werden gedaan, slechts één aanbeveling was

opgevolgd, één aanbeveling gedeeltelijk was opgevolgd en vier aanbevelingen niet ter hand waren genomen. Het totale *compliance* percentage bedroeg daarom **25%** in 2019.

Naar aanleiding van dit vervolgonderzoek drong de Raad er bij de minister van Justitie op aan om prioriteit te geven aan de nog niet (geheel) ter hand genomen aanbevelingen uit 2014.

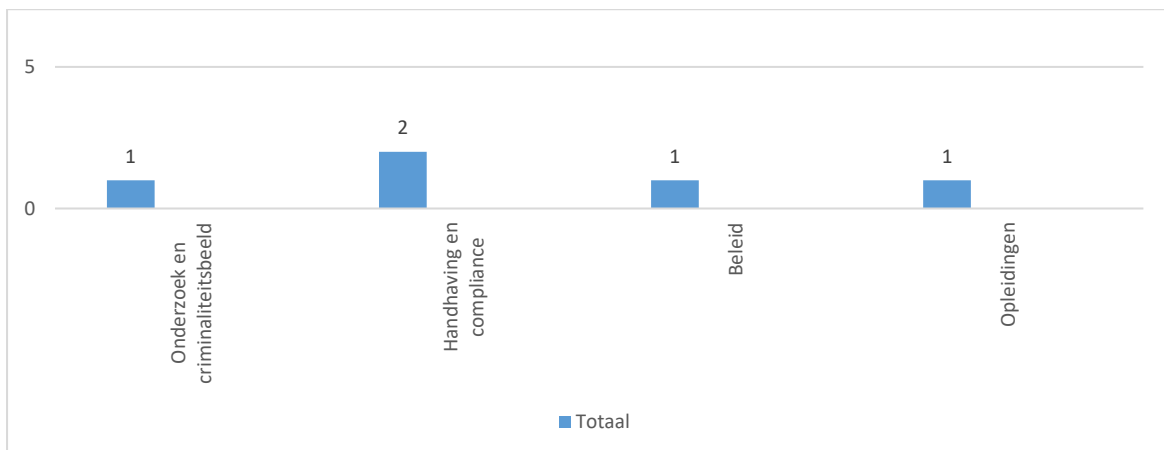
Tabel 13: Mate van opvolging aanbevelingen Toelating & Uitzetting 2019



De Raad brengt in dit tweede vervolgonderzoek de stand van zaken in de opvolging van de deels en nog niet opgevolgde vijf aanbevelingen uit het eerste vervolg onderzoek in kaart. De taken met betrekking tot de grenscontrole op het personenverkeer en het vreemdelingentoezicht op Sint Maarten waren in 2010 bij de IGD neergelegd. In 2016 werden deze taken overgeheveld naar het KPSM, om in 2021 weer te worden overgeheveld naar de IGD. Door deze laatste verandering is de nieuwe situatie bezien vanuit het perspectief van de IGD.

De overgebleven aanbevelingen uit 2019 zijn door de Raad naar eigen inzicht in zijn database onderverdeeld in categorieën om meer inzicht te geven in de individuele aanbevelingen. De onderverdeling is bedoeld ter indicatie en is als volgt: onderzoek/criminaliteitsbeeld (A1a), handhaving/compliance (A1b, A1e), beleid (A1d) en opleidingen (A1f).

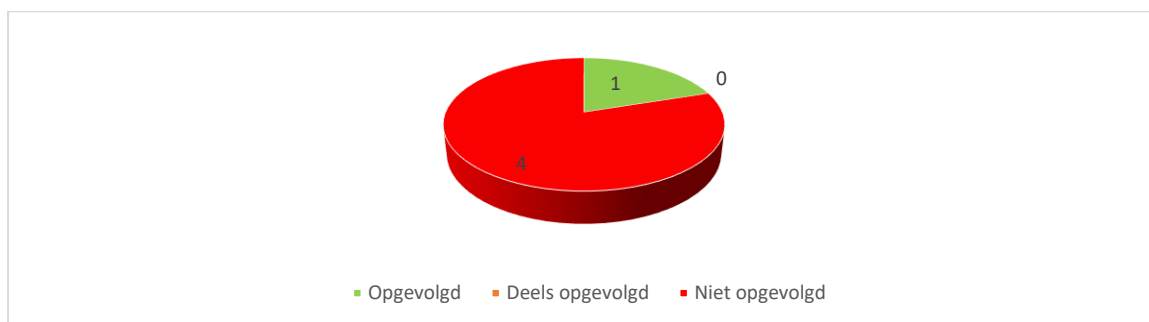
Tabel 14: Aantal aanbevelingen per categorie



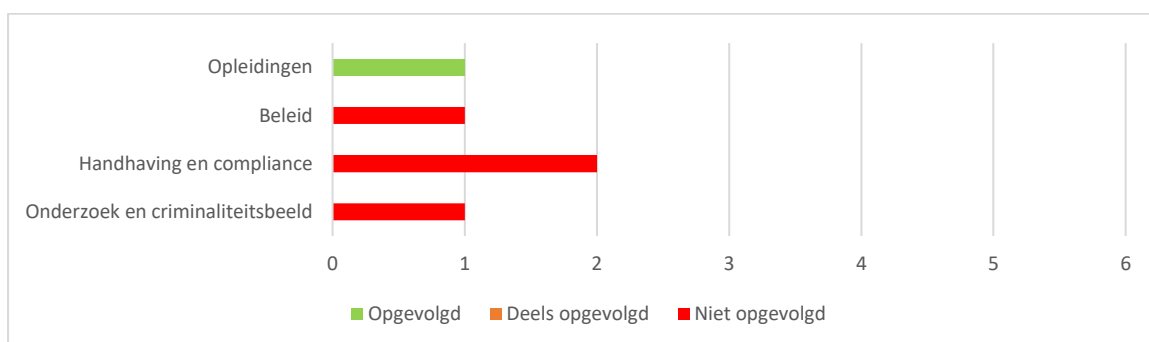
Stand van zaken opvolging 2024

De stand van zaken in 2024 is dat vier aanbevelingen niet zijn opgevolgd en één wel is opgevolgd (in 2019 was er al een aanbeveling opgevolgd). Het *compliance* percentage bedraagt daarom **33.3%**. Hierna geeft de Raad in drie tabellen respectievelijk de stand van zaken weer voor wat betreft de opvolging van de aanbevelingen in 2024, de mate van opvolging per categorie, en een vergelijking van de stand van zaken in 2019 en 2024.

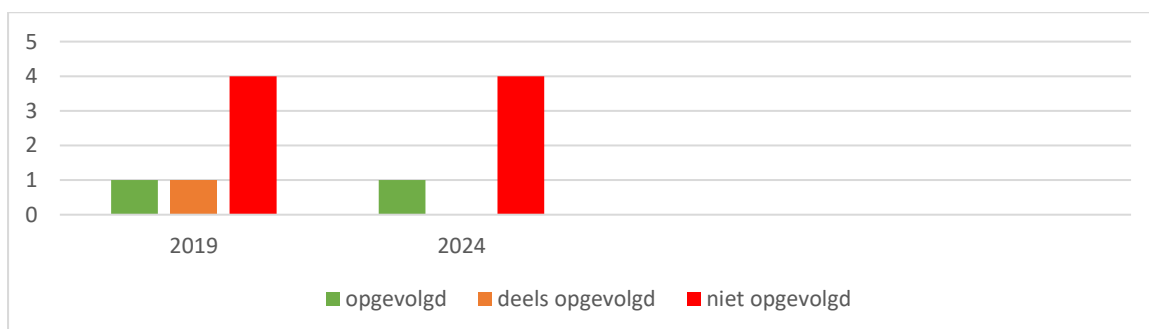
Tabel 15: Mate van opvolging aanbevelingen Toelating en Uitzetting 2024



Tabel 16: Mate van opvolging aanbevelingen Toelating en Uitzetting per categorie 2024



Tabel 17: Mate van opvolging aanbevelingen Toelating en Uitzetting 2019-2024



Uit de tabellen volgt dat er sprake is van een lichte vooruitgang in de mate van opvolging van de aanbevelingen gezien het feit dat het compliance percentage is gestegen van **25%** naar **33.3%**. Er is vooruitgang geboekt in de categorie opleidingen (opleiding falsificaties en aanleg documenten bestand).

De Raad constateert de Raad dat er nog steeds sprake is van stagnering van de aanbevelingen in de categorieën onderzoek/criminaliteitsbeeld (arbeidsmarktstudie/arbeidsmarktbeleid), handhaving en compliance (toelatingsbeleid, synchronisatie beslis- en uitzetpraktijk) en beleid (schriftelijk opstellen en publiceren beleid).

De Raad meent dat de aanbevelingen over de handhaving en compliance (synchronisatie beslis- en uitzet praktijk) en beleid (schriftelijk opstellen en publiceren beleid) onderwerpen

zijn zonder primaire financiële gevolgen en vindt dat tenminste hiervoor een oplossing op de kortst mogelijke termijn gezocht dient te worden.

Aanbeveling en monitoring

De Raad heeft met zijn vervolgonderzoek inzicht gegeven in de stand van zaken over de opvolging van de aanbevelingen in het kader van de toelating en uitzetting in Sint Maarten. Op basis van het voorgaande is de aanbeveling van de Raad aan de minister van Justitie: *Geef uitvoering aan de vier nog niet ter hand genomen aanbevelingen van de Raad en maak de daarvoor benodigde middelen op de kortst mogelijke termijn beschikbaar.*

Hieronder geeft de Raad in de tabel de stand van zaken weer over de opvolging van de aanbevelingen voor het rapport toelating en uitzetting in Sint Maarten.

Tabel 18: Stand van zaken aanbevelingen 2024

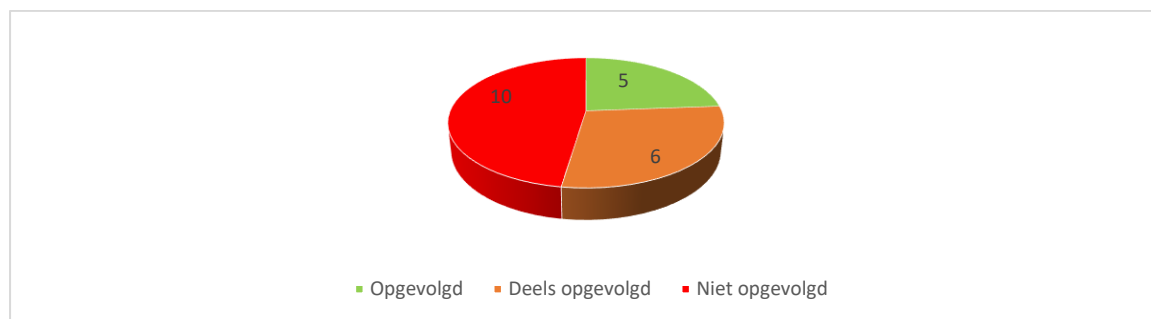
No	Aanbeveling	Review 2019	Review 2024
1.	<i>Geef prioriteit aan de nog niet (geheel) ter hand genomen aanbevelingen (zie onderstaand schema).</i>		
Aan de minister van Justitie			
1.a	Laat in samenwerking met het ministerie van VSA een arbeidsmarktstudie verrichten naar de benodigde kwaliteit en kwantiteit van werknemers in Sint Maarten en stel op basis daarvan in overleg met het ministerie van VSA een arbeidsmarkt- en toelatingsbeleid op voor vreemdelingen.	Niet opgevolgd	Niet opgevolgd
1.b	Zie erop toe dat het toelatingsbeleid daadwerkelijk wordt uitgevoerd en gehandhaafd en betrek hierbij de uitkomsten van de studie in samenwerking met het ministerie van VSA zodat in ieder geval de maatschappelijke en economische groei, de veiligheid en de rechtsorde van Sint Maarten beschermd worden.	Niet opgevolgd	Niet opgevolgd
Aan de minister van Justitie ten aanzien van de IGD			
1.c	Ontwerp een dossier registratie- en volgsysteem waarmee alle dossiers vlot getraceerd kunnen worden en beter inzicht ontstaat in de aard en kwantiteit van de totale instroom van vreemdelingen in Sint Maarten en de in Sint Maarten verblijvende vreemdelingen.	Opgevolgd	--
1.d	Stel ongeschreven beleid op schrift en publiceer het.	Niet opgevolgd	Niet opgevolgd
1.e	Breng de vereisten in de wetgeving, het beleid en het aanvraagformulier enerzijds en de beslis- en uitzettingspraktijk anderzijds met elkaar in overeenstemming.	Niet opgevolgd	Niet opgevolgd
1.f	Investeer in de kennis van de medewerkers omtrent het onderkennen van gefalsificeerde documenten en benut de in Sint Maarten aanwezig kennis (1) en onderzoek de mogelijkheden voor een bestand met daarin de meest voorkomende documenten uit de meest voorkomende landen van herkomst (2).	Deels opgevolgd	Opgevolgd

5. Overkoepelende analyse

Beantwoording hoofdvraag

In deze vijfde deelinspectie in 2024 heeft de Raad gekeken naar de vraag in hoeverre de aanbevelingen over de twee genoemde onderwerpen zijn opgevolgd. Het gaat om de rapporten over de grenscontrole op het personenverkeer (16 aanbevelingen) en de toelating en uitzetting van vreemdelingen (5 aanbevelingen). Uit deze vijfde deelinspectie blijkt dat van de in totaal 21 aanbevelingen, 5 aanbevelingen zijn opgevolgd, 6 aanbevelingen deels zijn opgevolgd en 10 aanbevelingen niet zijn opgevolgd. In tabel 19 geeft de Raad in de tabel de stand van zaken in de mate van opvolging weer voor alle twee de onderwerpen gezamenlijk.

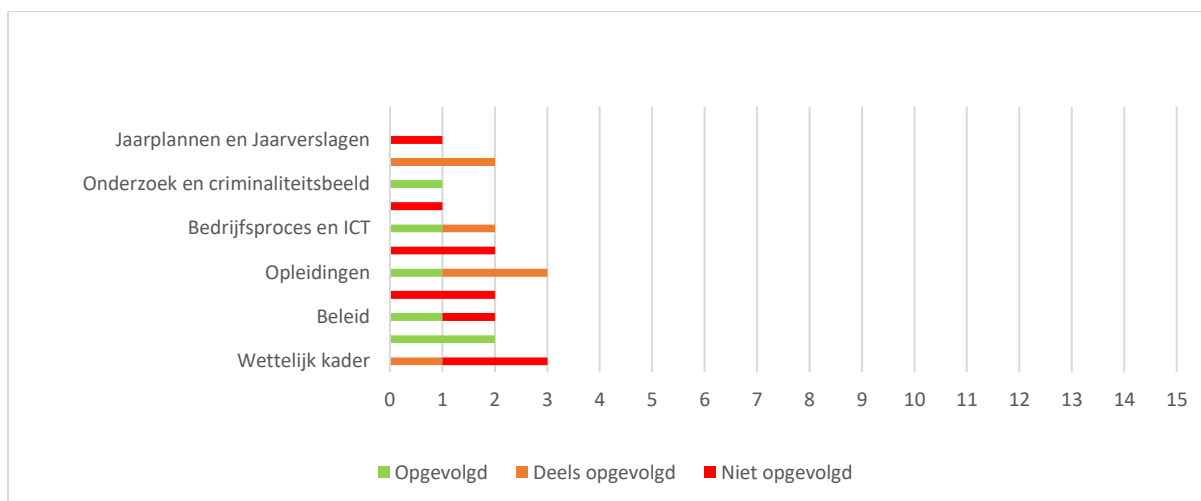
Tabel 19: Mate van opvolging alle aanbevelingen deelonderzoek 5, 2024



De Raad constateert een (kleine) verbetering bij het onderwerp van de grenscontrole op het personenverkeer. Er is hier sprake van een toename van de opgevolgde en deels opgevolgde aanbevelingen in de categorieën opleidingen (2), samenwerking landen/regionaal (2), samenwerking keten/landen (2), beleid (1) en bedrijfsprocessen/ICT (2) en wettelijk kader (1). De nog niet opgevolgde aanbevelingen betreft aanbevelingen in de categorieën: jaarplannen/jaarverslagen (1), personeelsbeleid (2), inrichtingsplannen/functiehuis (1) en wettelijk kader (2).

De Raad constateert verder dat er bij het onderwerp toelating en uitzetting sprake is van een kleine verbetering in de mate van opvolging van aanbevelingen. Er is hier wel nog immer sprake van stagnatie bij de niet opgevolgde aanbevelingen bij de categorieën beleid (1), handhaving en compliance (2) en onderzoek/criminaliteitsbeeld (1). De enige opgevolgde aanbeveling betreft de categorie opleidingen (1). Hieronder geeft de Raad in de tabel de stand van zaken in de mate van opvolging van alle aanbevelingen per categorie weer.

Tabel 20: Mate van opvolging alle aanbevelingen deelonderzoek 5, per categorie, 2024



Overkoepelend beeld

Grenscontrole in het algemeen en grenscontrole op het personenverkeer in het bijzonder, is van groot belang voor de rechtshandhaving op Sint Maarten. Het eiland kent een relatief grote in- en uitstroom van personen ten opzichte van de bevolkingsomvang. De economie van Sint Maarten is voor wat betreft de inkomsten grotendeels afhankelijk van bezoekers en de continuïteit van de economie is ook voor een belangrijk deel afhankelijk van arbeidsmigranten.

De grens tussen Sint Maarten en het Franse deel van het eiland is een open grens en er is vrij verkeer tussen beide delen. Sint Maarten en de Franse Republiek houden hun eigen grenscontroles als iemand op het eiland arriveert (buitengrens).

De gevolgen van een slecht functionerende grensbewaking en vreemdelingtoezicht zijn naast directe risico's voor de veiligheid in de samenleving onder meer stijgende kosten voor openbare werken, gezondheidszorg, sociale zekerheid, veiligheid en niet in de laatste plaats overbevolking. Een goed functionerende grensbewaking, vreemdelingtoezicht (toezicht, toelating en uitzetting) als ook een goede grensoverschrijdende samenwerking met de Franse autoriteiten is derhalve van belang.

De Raad constateerde in een eerder onderzoek al dat er, volgens verschillende deelnemers aan het onderzoek, in Sint Maarten geen politiek draagvlak zou zijn voor het uitvoeren van een streng toelatingsbeleid en gerichte acties om illegaliteit op te sporen.⁶⁰

Illegaal verblijf is in Sint Maarten in vergaande mate maatschappelijk geaccepteerd: het wordt als een gegeven gezien, waar enerzijds op wordt afgegeven, bijvoorbeeld vanwege vermeende negatieve effecten op de economie, werkgelegenheid en criminaliteit, maar anderzijds bestaat geen schroom om van *cheap labor* gebruik te maken of anderszins voordeel te trekken uit de aanwezigheid van illegalen.⁶¹

De IGD is verantwoordelijk voor de uitvoering van de grensbewaking en het vreemdelingtoezicht op Sint Maarten. De Raad is van mening dat een belangrijk knelpunt bij de IGD de afgelopen jaren het gebrek aan continuïteit is geweest. Door de vele wisselingen in management, wisselingen in het beheer van de organisatie en personeelwisselingen ontbrak het aan structuur en sturing waardoor de organisatie grotendeels stuurloos was.

⁶⁰ Raad voor de rechtshandhaving, rapport onderzoek grenscontrole op het personenverkeer, 2013

⁶¹ Raad voor de rechtshandhaving, rapport onderzoek grenscontrole op het personenverkeer, 2013

Andere, bekende en ook in dit deelonderzoek terugkerende, knelpunten betreffen het ontbreken van randvoorwaarden van financiële en personele aard en beleidsondersteuning bij de IGD. Het beeld dat de Raad krijgt, is dat door een gebrek aan structuur en continuïteit er al langere tijd veel tijd en energie verloren is gegaan in een periode waarin ontwikkeld en verbeterd had moeten worden.

Over de gehele linie kan worden gesteld dat een groot deel van de aanbevelingen, waaronder een aantal belangrijke (in de categorieën personeelsbeleid, inrichtingsplan/functiehuis, beleid en wettelijk kader) nog steeds niet geregeld zijn doordat de aanbevelingen niet of slechts gedeeltelijk zijn opgevolgd. De Raad stelt vast dat een te groot deel van de aanbevelingen nu al bijna tien jaar niet ter hand zijn genomen.

Deze aanbevelingen betreffen aspecten van structurele aard. Daarmee bedoelt de Raad onder andere aspecten die aan de basis van een goed opgebouwde en functionerende organisatie liggen.

In eerdere rapporten van de Raad worden deze aspecten ook genoemd als factoren die door de gehele keten in meer of mindere mate knelpunten vormen voor verdere ontwikkeling. Met andere woorden, zonder verandering hierin, zit structurele verbetering er niet in.

Sturing opvolging aanbevelingen

De Raad is zich bewust van de veelheid aan aanbevelingen die er liggen ter opvolging, zo ook die in het kader van de grenscontrole op het personenverkeer en het vreemdelingentoezicht. En dat gezien de schaarse personele, financiële en materiële middelen van het ministerie prioriteiten gesteld moeten worden, is onvermijdbaar.

De Raad is echter wel van mening dat juist daarom ten behoeve van sturing en opvolging bijvoorbeeld een plan van aanpak opgesteld zou kunnen worden om de prioriteiten te bepalen, de benodigheden in kaart te brengen en houvast te geven voor zaken zoals een realistisch tijdspad, actiehouders en financiering.

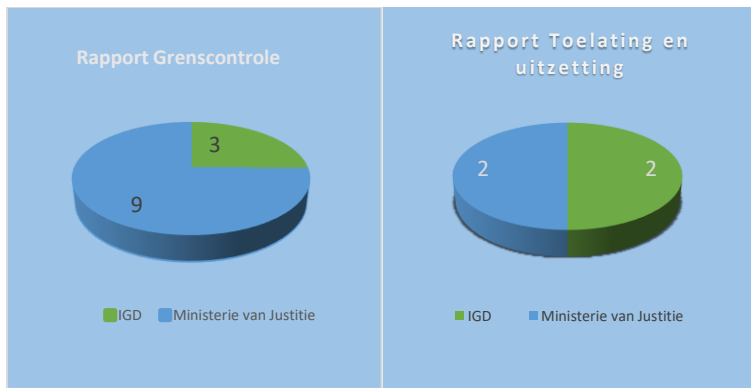
Onder meer het formuleren van een reactie op de aangeboden rapporten zou bij de invulling daarvan kunnen helpen omdat daarin veelal onder meer de contouren van de beoogde richting en aanpak kunnen worden weergegeven. Voorts zou het volgens de Raad goed zijn als de minister van Justitie het initiatief zou nemen om bijvoorbeeld zes maanden na publicatie van een inspectierapport een rapportage op te stellen over de concrete stand van zaken in de (voortgang van de) opvolging van de aanbevelingen. Ook het voorgaande kan volgens de Raad bijdragen aan een betere sturing in en de monitoring van de opvolging van de aanbevelingen.

Primair verantwoordelijk voor actie over opvolging van de aanbeveling(en)

Overeenkomstig de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving zijn alle aanbevelingen formeel gericht aan de minister van Justitie en dient de minister het aan hem aangeboden inspectierapport, vergezeld van zijn reactie, aan de Staten aan te bieden.

Voor een aantal aanbevelingen geldt dat opvolging primair afhankelijk is van actie van het ministerie (de minister van Justitie). Voor andere geldt dat opvolging vooral afhankelijk is van actie van de betreffende organisatie(s) zelf. Hierna is dit voor de 'deels' en de 'niet opgevolgde' aanbevelingen per rapport weergegeven.

Tabel 21: Primair verantwoordelijk voor actie over opvolging van de aanbevelingen.



Financiële consequenties opvolging aanbevelingen

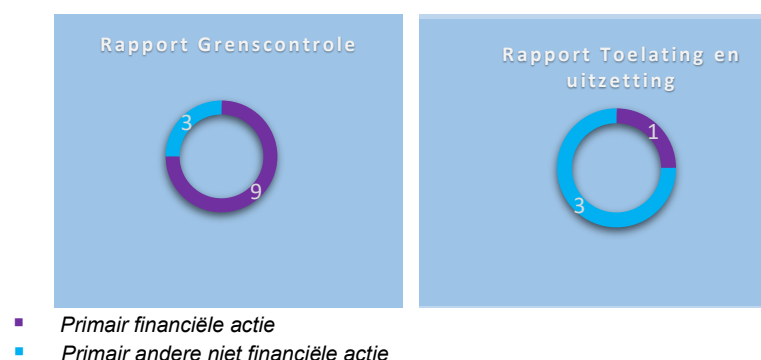
Net als in eerdere rapporten is een gebrek aan financiën en capaciteit een vaak gehoorde reden waarom de aanbevelingen niet opgevolgd zijn. De Raad is zich er zeker van bewust dat het Land en meer specifiek het ministerie van Justitie te kampen heeft met financiële uitdagingen.

Alhoewel alle aanbevelingen (vrijwel) altijd financiële gevolgen hebben, meent de Raad dat hierin ten behoeve van de opvolging van de aanbevelingen onderscheid kan worden gemaakt door deze in te delen in aanbevelingen die daadwerkelijk primair financiële acties vereisen en aanbevelingen die primair andere dan financiële acties vereisen.

Op basis van de eerdergenoemde database heeft de Raad deze exercitie uitgevoerd om een eerste beeld te kunnen geven. Op basis hiervan kan er voor het rapport grenscontrole worden geconcludeerd dat van de in totaal 12 deels en niet opgevolgde aanbevelingen drie aanbevelingen primair andere, niet financiële actie vereisen en negen aanbevelingen primair financiële acties vereisen.

Voor het rapport toelating en uitzetting kan voorts worden geconcludeerd dat van de in totaal 4 deels en niet opgevolgde aanbevelingen een aanbeveling primair financiële actie vereist en drie aanbevelingen primair andere niet-financiële acties vereisen. Hierna is het voorgaande in tabelvorm weergegeven.

Tabel 22: Aantal aanbevelingen per rapport ingedeeld op aanbevelingen met primair financiële actie vs. primair andere niet -financiële actie.

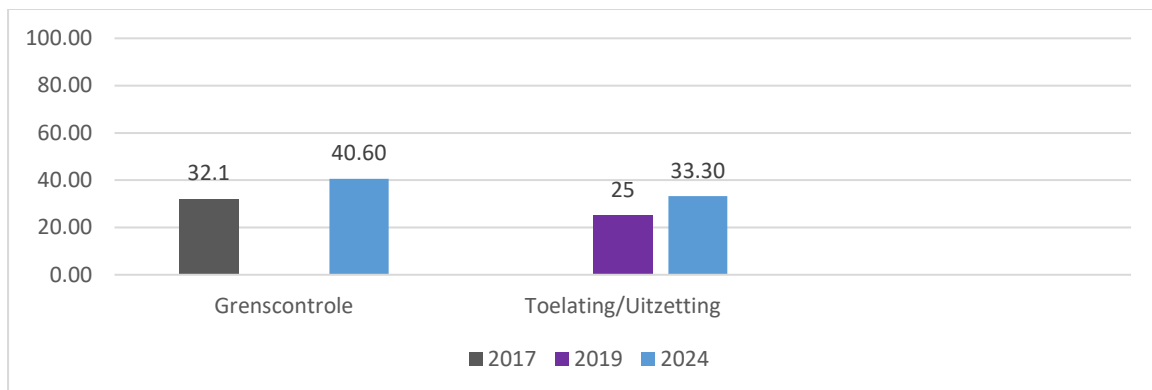


Ten slotte

De Raad is zich – tot slot - ervan bewust dat de aanbevelingen veelal ongelijksoortig zijn en dat de ene aanbeveling minder complex is dan de andere. Toch heeft de Raad per rapport de

stand van zaken per aanbeveling uitgedrukt in een percentage⁶². Het hierna genoemde percentage is geen harde maatstaf, maar heeft uitsluitend de functie van indicator om op een meer visuele manier de stand van zaken per rapport te kunnen weergeven.

Tabel23: Stand van zaken compliance percentage (%) opvolging aanbevelingen per rapport



⁶² Het compliance percentage als indicator wordt berekend door aan elke opgevolgde aanbeveling 1 punt, elke deels opgevolgde aanbeveling een ½ punt en aan een niet opgevolgde aanbeveling geen punten toe te kennen. Vervolgens wordt het aantal toegekende punten gedeeld door het totale aantal aanbevelingen en vermenigvuldigd met 100 om op het compliance percentage uit te komen.

Bijlage 1: Stand van zaken aanbevelingen per rapport

2024 Stand van zaken aanbevelingen rapport Grenscontrole op het personenverkeer					
Onderwerp aanbeveling	Categorie aanbeveling ⁶³	Primair financiële actie/ primair andere niet financiële actie ⁶⁴	Opvolging 2024	Primair verantwoordelijk voor actie ⁶⁵	Stand van zaken > 2024
1.b Rechtspositiebesluit IGD	Wettelijk kader	Primair niet financieel	Niet opgevolgd	MvJ	
1.c Plaatsing medewerkers	Inrichtingsplannen / functiehuis	Primair niet financieel	Niet opgevolgd	MvJ	
1.d Synchronisatie mandatering/beslispraktijk	Wettelijk kader	Primair niet financieel	Deels opgevolgd	MvJ	
1.e Synchronisatie toelatingsbesluit/praktijk	Wettelijk kader	Primair niet financieel	Niet opgevolgd	MvJ	
1.f Structurele investeringen in ICT/Operationaliteit ActBMS	Bedrijfsprocessen en ICT		Opgevolgd		
1.g Centreren toegangscontrole vaarverkeer	Beleid		Opgevolgd		
1.h Samenwerking en informatie-uitwisseling	Samenwerking keten/landen		Opgevolgd		
1.i Samenwerking Franse autoriteiten	Samenwerking landen (regionaal)	Primair niet financieel	Deels opgevolgd	MvJ	
1.k Interne organisatie IGD/Communicatie en transparantie	Personeelsbeleid	Primair niet financieel	Niet opgevolgd	IGD	
1.l Opleiding/investeringen	Opleidingen	Primair financieel	Deels opgevolgd	MvJ	
1.m Verantwoording	Jaarplannen/jaarverslagen	Primair niet financieel	Niet opgevolgd	IGD	
1.n Integriteitsbeleid	Personeelsbeleid	Primair niet financieel	Niet opgevolgd	IGD	
5. Structurele investeringen in ICT/modern en duurzaam border management systeem	Bedrijfsprocessen en ICT	Primair financieel	Deels opgevolgd	MvJ	
6. Samenwerking en informatie-uitwisseling	Samenwerking keten/landen		Opgevolgd		
7. Samenwerking Franse autoriteiten	Samenwerking landen (regionaal)	Primair niet financieel	Deels opgevolgd	MvJ	
8. Opleiding/middelen	Opleidingen	Primair financieel	Deels opgevolgd	MvJ	
Total Compliance %⁶⁶			40,6 %		%

⁶³ Ter indicatie zijn de aanbevelingen door de Raad naar eigen inzicht in zijn database onderverdeeld in categorieën om wat meer inzicht te geven in de individuele aanbevelingen.

⁶⁴ Alhoewel alle aanbevelingen (vrijwel) altijd financiële gevolgen hebben, meent de Raad dat hierin ten behoeve van de opvolging van de aanbevelingen onderscheid kan worden gemaakt door deze in te delen in aanbevelingen die daadwerkelijk primair financiële actie vereisen en aanbevelingen die primair andere dan financiële acties vereisen.

⁶⁵ Overeenkomstig de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving zijn alle aanbevelingen formeel gericht aan de minister van Justitie. Voor een aantal aanbevelingen geldt dat opvolging primair afhankelijk is van actie van het ministerie (de minister van Justitie). Voor andere geldt dat opvolging vooral afhankelijk is van actie van de betreffende organisatie(s) zelf.

⁶⁶ Het compliance percentage als indicator wordt berekend door aan elke opgevolgde aanbeveling 1 punt, elke deels opgevolgde aanbeveling een ½ punt en aan een niet opgevolgde aanbeveling geen punten toe te kennen. Vervolgens wordt het aantal toegekende punten gedeeld door het totale aantal aanbevelingen en vermenigvuldigd met 100 om op het compliance percentage uit te komen.

2024 Stand van zaken aanbevelingen rapport Toelating en uitzetting van vreemdelingen					
Onderwerp aanbeveling	Categorie aanbeveling ⁶⁷	Primair financiële actie/ andere primair niet financiële actie ⁶⁸	Opvolging 2024	Primair verantwoordelijk voor actie ⁶⁹	Stand van zaken > 2024
Arbeidsmarktstudie/arbeidsmarkt- toelatingsbeleid en uitvoering	Onderzoek en criminaliteitsbeeld	Primair financieel	Niet opgevolgd	MvJ	
Toelatingsbeleid	Handhaving en compliance	Primair niet financieel	Niet opgevolgd	MvJ	
Schriftelijk opstellen en publiceren beleid	Beleid	Primair niet financieel	Niet opgevolgd	IGD	
Synchronisatie beslis- en uitzettingsbeleid	Handhaving en compliance	Primair niet financieel	Niet opgevolgd	IGD	
Opleidingen falsificaties en aanleg documenten bestand	Opleidingen		Opgevolgd		-
Total Compliance %⁷⁰			33,3 %		%

⁶⁷ Ter indicatie zijn de aanbevelingen door de Raad naar eigen inzicht in zijn database onderverdeeld in categorieën om wat meer inzicht te geven in de individuele aanbevelingen.

⁶⁸ Alhoewel alle aanbevelingen (vrijwel) altijd financiële gevolgen hebben, meent de Raad dat hierin ten behoeve van de opvolging van de aanbevelingen onderscheid kan worden gemaakt door deze in te delen in aanbevelingen die daadwerkelijk primair financiële actie vereisen en aanbevelingen die primair andere dan financiële acties vereisen.

⁶⁹ Overeenkomstig de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving zijn alle aanbevelingen formeel gericht aan de minister van Justitie. Voor een aantal aanbevelingen geldt dat opvolging primair afhankelijk is van actie van het ministerie (de minister van Justitie). Voor andere geldt dat opvolging vooral afhankelijk is van actie van de betreffende organisatie(s) zelf.

⁷⁰ Het compliance percentage als indicator wordt berekend door aan elke opgevolgde aanbeveling 1 punt, elke deels opgevolgde aanbeveling een ½ punt en aan een niet opgevolgde aanbeveling geen punten toe te kennen. Vervolgens wordt het aantal toegekende punten gedeeld door het totale aantal aanbevelingen en vermenigvuldigd met 100 om op het compliance percentage uit te komen.

Colofon

Raad voor de rechtshandhaving

Juancho Yrausquin Blvd 26, Unit 2G | Philipsburg | Sint Maarten

info@rrh-sxm.org

www.raadrechtshandhaving.com

Oktober 2024