



GRENSCONTROLE OP HET PERSONENVERKEER IN SINT MAARTEN

Een vervolgonderzoek

GRENSCONTROLE OP HET PERSONENVERKEER IN SINT MAARTEN

Een vervolgonderzoek

Opdrachtgever: Raad voor de rechtshandhaving
Augustus 2017

Inhoudsopgave

Lijst met gebruikte afkortingen	7
Voorwoord	8
Samenvatting en aanbevelingen	9
Samenvatting	9
Aanbevelingen 2017	11
Summary and recommendations	13
Summary	13
Recommendations	15
1 Inleiding	16
1.1 Aanleiding en doel	16
1.2 Onderzoeksvraag	16
1.3 Afbakening	17
1.4 Toetsingskader	18
1.5 Onderzoeksaanpak en –methode	18
2. Achtergrondinformatie	19
3. Onderzoekresultaten	21
Inleiding	21
3.1 Grensbewakingstaak en toegekende bevoegdheden	21
Bevindingen rapport 2014	21
Aanbiedingsbrief 2014	22
Bevindingen 2017	23
Analyse & conclusie	23
Aanbeveling 2017	24
3.2 Rechtspositiebesluit IGD	24
Bevindingen rapport 2014	24
Aanbiedingsbrief 2014	24
Bevindingen 2017	24
Analyse & conclusie	24
Aanbeveling 2017	25

3.3 Plaatsing medewerkers	25
Bevindingen rapport 2014.....	25
Aanbiedingsbrief 2014.....	25
Bevindingen 2017.....	25
Analyse & conclusie.....	25
Aanbeveling 2017.....	26
3.4 Synchronisatie mandatering en beslispraktijk	26
Bevindingen rapport 2014.....	26
Aanbiedingsbrief 2014.....	26
Bevindingen 2017.....	26
Analyse & conclusie.....	27
Aanbeveling 2017.....	27
3.5 Synchronisatie toelatingsbesluit en praktijk	27
Bevindingen rapport 2014.....	27
Aanbiedingsbrief 2014.....	27
Bevindingen 2017.....	27
Analyse & conclusie.....	27
Aanbeveling 2017.....	27
3.6 ActBMS.....	28
Bevindingen rapport 2014.....	28
Aanbiedingsbrief 2014.....	28
Bevindingen 2017.....	28
Analyse & conclusie.....	28
Aanbeveling 2017.....	29
3.7 Centreren toegangscontrole vaarverkeer	29
Bevindingen rapport 2014.....	29
Aanbiedingsbrief 2014.....	29
Bevindingen 2017.....	29
Analyse & conclusie.....	30
3.8 Samenwerking en informatie-uitwisseling.....	30
Bevindingen rapport 2014.....	30

Aanbiedingsbrief 2014.....	30
Bevindingen 2017.....	31
Analyse & conclusie.....	31
Aanbeveling 2017.....	31
3.9 Samenwerking Franse autoriteiten	32
Bevindingen rapport 2014.....	32
Aanbiedingsbrief 2014.....	32
Bevindingen 2017.....	32
Analyse & conclusie.....	32
Aanbeveling 2017.....	33
3.10 Evaluatie.....	33
Bevindingen rapport 2014.....	33
Aanbiedingsbrief 2014.....	33
Bevindingen 2017.....	33
Analyse & conclusie.....	33
3.11 Interne organisatie grensbewaking.....	33
Bevindingen rapport 2014.....	33
Aanbiedingsbrief 2014.....	34
Bevindingen 2017.....	34
Analyse & conclusie.....	34
3.12 Opleiding.....	35
Bevindingen rapport 2014.....	35
Aanbiedingsbrief 2014.....	35
Bevindingen 2017.....	35
Analyse & conclusie.....	35
Aanbeveling 2017.....	36
3.13 Verantwoording resultaten en cijfers	36
Bevindingen rapport 2014.....	36
Aanbiedingsbrief 2014.....	36
Bevindingen 2017.....	36
Analyse & conclusie.....	36

3.14 Integriteitsbeleid	36
Bevindingen rapport 2014.....	36
Aanbiedingsbrief 2014.....	37
Bevindingen 2017.....	37
Analyse & conclusie.....	37
4. Eindconclusie & aanbevelingen	38
Aanbevelingen 2017	39

Lijst met gebruikte afkortingen

BMS	Border Management System
G&V	Grensbewaking & Vreemdelingentoezicht
ICT	Information and Communication Technology
IGD	Immigratie- en Grensbewakingsdienst
IT	Informatie Technologie
IND	Immigratie- en Naturalisatie Dienst
Kmar	Koninklijke Marechaussee
KPSM	Korps Politie Sint Maarten
MoU	Memorandum of Understanding
OM	Openbaar Ministerie
PG	Procureur-Generaal
PJIAE	Princess Juliana International Airport
Raad	Raad voor de rechtshandhaving
SOAB	Stichting Overheids Accountant Bureau

Voorwoord

Medio 2014 bracht de Raad voor de rechtshandhaving (hierna: de Raad) het rapport 'Grenscontrole op het personenverkeer in Sint Maarten' uit. In het rapport werden veertien aanbevelingen opgenomen. Voor u ligt een vervolgonderzoek daarop, dat is gericht op evaluatie van de wijze waarop de minister en de desbetreffende dienst gevolg heeft gegeven aan de aanbevelingen van de Raad.

Dit onderzoek wijst uit dat er van de veertien aanbevelingen, vijf aanbevelingen deels en twee volledig zijn opgevolgd. Zeven aanbevelingen zijn niet ter hand genomen. Een van die aanbevelingen, de regeling van het Mandaatbesluit, is inmiddels achterhaald. De nieuwe situatie leidt echter tot een nieuwe aanbeveling.

Het beeld dat de Raad heeft gekregen leidt tot de conclusie dat er met name veel tijd en energie verloren is gegaan in een periode waarin ontwikkeld en verbeterd had moeten worden. De ontwikkeling hebben feitelijk stilgestaan en sommige aspecten (organisatie en IT) kennen een achteruitgang over de afgelopen jaren. Een directe oorzaak kan de Raad niet aanwijzen. En dat lijkt op dit moment ook niet meer zinvol. De minister van Justitie heeft de taken van grensbewaking en vreemdelingentoezicht weer bij het Korps belegd, hetgeen een nieuwe start voor ontwikkeling kan betekenen.

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

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

De Raad voor de rechtshandhaving

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

Samenvatting en aanbevelingen

Samenvatting

Inleiding

Grenscontrole op het personenverkeer is een van de onderdelen van de handhavingstaken op het gebied van grensbewaking en vreemdelingtoezicht. Nadat het na 10 oktober 2010 aanvankelijk de bedoeling was om de taken voor wat betreft het personenverkeer onder te brengen bij de Immigratie en Grensbewakingsdienst (IGD), en dat is gebeurd, is in de tweede helft van 2016 besloten om de taken bij het Korps Politie Sint Maarten te herbeleggen. In januari 2017 heeft het Korps een rapportage opgesteld waarin de overgang wordt beschreven: de situatie zoals aangetroffen, de overgang van taken, rechten en verplichtingen, en de doelen waarnaartoe gewerkt moet worden.

Algemene conclusie

Van de in totaal veertien aanbevelingen zijn er vijf aanbevelingen deels en twee volledig opgevolgd. Zeven aanbevelingen zijn niet ter hand genomen.

Het beeld dat de Raad heeft gekregen leidt tot de conclusie dat er met name veel tijd en energie verloren is gegaan in een periode waarin ontwikkeld en verbeterd had moeten worden. De ontwikkelingen hebben feitelijk stilgestaan en sommige aspecten (organisatie en IT) kennen een achteruitgang over de afgelopen jaren. Een directe oorzaak kan de Raad niet aanwijzen. En dat lijkt op dit moment ook niet meer zinvol. De minister van Justitie heeft de taken van grensbewaking en vreemdelingtoezicht weer bij het Korps belegd, hetgeen een nieuwe start kan betekenen. In eerste instantie zijn er in elk geval initiatieven en vorderingen merkbaar in de structuur en samenwerking. Van belang voor de ontwikkeling is daarbij dat het Korps (wel) de middelen krijgt toebedeeld die het nodig heeft om de taken goed uit te kunnen voeren. De Raad wijst daarbij op het belang van (bestuurlijke en organisatorische) aandacht voor de eerder genoemde rapportage 'Rapportage Overgang Grensbewaking & Vreemdelingtoezicht van IGD naar KPSM d.d. 6 januari 2017'.

Opgevolgde aanbevelingen (2)

Ultimo 2016 is aanvang gemaakt met de opvolging van de aanbeveling om de grensbewakingstaak bij één instantie te beleggen. Met de overgang zal nog zeker de nodige inspanning moeten worden geleverd. De opvolging / niet-opvolging van de overige aanbevelingen hangt ook daarmee samen.

Deels opgevolgde aanbevelingen (5) en de niet-opgevolgde aanbevelingen (7)

Deze aanbevelingen betreffen aspecten van doorgaans structurele aard. Daarmee bedoelt de Raad dat onder andere deze aspecten aan de basis van een goed opgebouwde en functionerende organisatie liggen. In de Staat van de rechtshandhaving 2016 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 deels opgevolgde aanbevelingen betreffen de bevordering van de samenwerking tussen de diensten in Sint Maarten en de samenwerking met Saint Martin, aandacht voor de interne organisatie voor wat betreft personeel en communicatie, investering in opleidingen en het evalueren van het aantal toegangslocaties in Sint Maarten.

De niet opgevolgde aanbevelingen betreffen de plaatsing van medewerkers conform de juiste rechtspositie, aanpassing van regelgeving, bevordering van integriteit, rekening en verantwoording, en verbetering en investering in informatietechnologie.

De Raad is ervan op de hoogte dat de onderwerpen uit dit rapport onder de aandacht zijn van de minister van Justitie. De Raad dringt er bij de minister van Justitie op aan om prioriteit te geven aan de nog niet (geheel) ter hand genomen aanbevelingen en kijkt uit naar de eerste inhoudelijke resultaten van deze inspanningen. De Raad zal de ontwikkelingen met belangstelling blijven volgen.

Tabel 1: Resultaat per aanbeveling

Aanbeveling	Stand
Aan de minister van Justitie	
1. Beleg de grensbewakingstaak wettelijk bij één instantie en regel tevens de aan de grensbewakingsmedewerkers toegekende bevoegdheden.	👍
2. Maak haast met het vaststellen van het rechtspositiebesluit voor de IGD.	👎
3. Plaats vervolgens de medewerkers in de organisatie op basis van het rechtspositiebesluit.	👎
4. Synchroniseer de mandatering in het Mandaatbesluit en de beslispraktijk betreffende toelatingsweigerings.	👎
5. Synchroniseer het Toelatingsbesluit uit 1985 en de praktijk waar het betreft plaatsen waar personen ontscheept mogen worden en toegangscontrole plaatsvindt.	👎
6. Maak het grensbewakingssysteem ActBMS op korte termijn opnieuw operationeel.	👎
7. 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.	👍👎
8. 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 Onderlinge regeling Vreemdelingenketen.	
9. Verbeter in samenwerking met de Franse autoriteiten de grenscontrole in de Simpson Bay Lagoon.	👉🗨️
10. Evalueer de integratie van de grensbewaking bij de IGD, overeenkomstig het voorstel van de Voortgangscommissie.	👉
Aan de minister van Justitie ten aanzien van de Immigratie- en Grensbewakingsdienst:	
11. Verbeter de communicatie en informatie-uitwisseling tussen management en medewerkers van de grensbewaking en investeer in transparant personeelsbeleid.	👉🗨️
12. 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.	👉🗨️
13. Verbeter de verantwoording van de resultaten en relevante cijfers aan de minister van Justitie op structurele basis.	👉
14. 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	👉

Aanbevelingen 2017

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

1. Neem opvolging en uitvoering van de niet (volledig) uitgevoerde aanbevelingen van de raad voor de Rechtshandhaving ter hand.

II. Aan de minister van Justitie ten aanzien van de bevindingen uit dit vervolgonderzoek van 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 vreemdelingtoezicht in het algemeen.
7. 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.

Summary and recommendations

Summary

Introduction

Border control and surveillance on entering and Alien Supervision are one of the components of enforcement tasks in the field of border control and immigration. After it was initially intended to charge the duties of surveillance on passenger traffic with the Immigration and Border Service (IGD) after 10 October 2010, after the second half of 2016, it was decided to re-embed the duties with the Sint Maarten Police Corps. In January 2017, the Corps made a report describing the transition: the situation as found, the transition of tasks, rights and obligations, and the goals set to accomplish.

General conclusion

Of the fourteen recommendations in total, five recommendations are partially and two fully complied with. Seven recommendations have not been taken up.

The image obtained by the Council leads to the conclusion that much time and energy have been lost in a time where development and improvement was due. The development has actually stopped and some aspects (organization and IT) have experienced a decline over the past few years. A direct cause cannot be designated by the Council. And at the moment it does not seem useful to do so. The Minister of Justice has again embedded the tasks of border patrol on entering and foreigner surveillance with the Police Corps, which may mean a new start. Yet, Initiatives and advances are noticeable in the structure and cooperation. It is important for the development that the Corps will receive the resources needed to perform the tasks properly. The Council emphasizes the importance of (administrative and organizational) attention to the report 'Reporting on the transition of Border Surveillance and Aliens Supervision from IGD to KPSM, dated 6 January 2017'.

Implemented recommendations

At the end of 2016, the follow-up of the recommendation was launched to invest the border surveillance task at one instance. The transition will certainly need more work to be done. The follow-up / non-follow-up of the remaining recommendation are related to this.

Partially implemented recommendations and non-complied recommendations

These recommendations concern aspects of a structural nature. By this, the Council means that these aspects are among the foundations of a well-established and functioning organization. In the State of the Law Enforcement 2016 these aspects are also referred to as factors that are bottlenecks for further development for the whole chain to a greater or lesser extent. In other words, without change in this, structural improvement will not occur.

The partially implemented recommendations concern the promotion of cooperation between the services in Sint Maarten and the cooperation with Saint Martin, attention to the internal organization of staff and communication, investment in training and evaluation of the number of ports-of-entry in Sint Maarten.

The non-compliant recommendations concern the placement of employees in accordance with the correct legal status, regulatory alignment, integrity, accountability, and improvement and investment in information technology.

The Council is aware that the subjects of this report are of the attention of the Minister of Justice. The Council urges the Minister of Justice to give priority to the recommendations that have not yet been fully adopted and will look forward to the substantive results of these efforts. The Council will continue to monitor developments with interest.

Overview 1: Results based on recommendations

Recommendations	State of affairs
To the minister of Justice:	
1. Legally assign the task of the border control at one instance and appoint the authority to execute the border control task legally to the border control employees.	👍
2. Make haste with the adoption of the legal status decree for the IBPS.	👎
3. Then place the employees in the organization on basis of the legal status decree.	👎
4. Synchronize the mandating in the Mandate Decree and the decision practice concerning admittance refusal.	👎
5. Synchronize the Admittance Decree (Toelatingsbesluit) from 1985 and the practice where it concerns places where persons may be intercepted and border control takes place.	👎
6. Make the border control system ActBMS operational again in the short term.	👎
7. See whether the choice for centralizing of the admittance control on the navigation traffic in the Anguilla Dock in the Simpson Bay Lagoon in term is sensible, also in view of the low registration preparedness and the recent policy to intensify the maritime supervision.	👍👎
8. Promote the cooperation and exchange of information between the services and organizations involved in the border control and between the countries Sint Maarten, Curaçao and the Netherlands, parties in the Onderlinge regeling vreemdelingenketen.	👍👎
9. Improve in cooperation with the French authorities the border control in the Simpson Bay Lagoon.	👍👎
10. Evaluate the integration of the border control by the IBPS, in correspondence with the proposal of the Progress committee.	👍

To the Minister of Justice, with regard to the Immigration and Border control Service:	
11. Improve the communication and information exchange between management and employees of the IPBS and invest in transparent personnel policy.	👍🗨️
12. Invest in the training of the staff, so that the focus of the border control not virtually exclusively is aimed at document control but also suspicious situations and suspicious conduct are recognized more than before.	👍🗨️
13. Improve the accountability of the results and relevant figures to the Minister of Justice on a structural basis.	🗨️
14. Promote a consistent and transparent integrity policy by the IPBS whereby the compliance of codes of conduct is supervised. See to it that the policy is complied with in practice.	🗨️

Recommendations

I. To the Minister of Justice regarding the recommendations of the 2014 report:

1. Follow-up and implement of the remaining recommendations.

II. To the Minister of Justice regarding the findings of this 2017 review study:

2. Ensure that the transition from Border control and surveillance tasks and Alien Surveillance to KPSM can be fully completed within a short term. Use a reference the report: Transition G & V from IGD to KPSM.
3. Place the employees at the KPSM based on the legal status decree.
4. Withdraw the mandate resolution to the IGD. Regulate the mandate in accordance with the new practice.
5. Provide a structural investment in technological applications of a modern and sustainable border management system, as soon as possible.
6. Maintain the line to further promote cooperation between the services and the countries. Provide further facilities for the (interregional and national) sharing of information. In addition, focus alien surveillance in general.
7. Make resources available for additional training. Start by providing further education for mastering the Dutch language for those who need it. Take care of structural training and development opportunities for the entire staff.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

De Raad voor de rechtshandhaving (hierna: de Raad) is belast met de algemene inspectie van de organisaties van de justitiële keten op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: BES), Curaçao en Sint Maarten. De Raad kijkt daarbij naar de effectiviteit, de kwaliteit van de taakuitoefening en het beheer. Daarnaast is de Raad belast met de algemene inspectie van de kwaliteit en effectiviteit van de justitiële samenwerking tussen de BES-eilanden, Curaçao en Sint Maarten. De Raad heeft in zijn jaarplan voor 2017 vastgelegd welke onderwerpen dit jaar aan bod komen. Eén van deze onderwerpen is het vervolgonderzoek naar grenscontrole op het personenverkeer in Sint Maarten.

Deze inspectie is een vervolg op het eerdere onderzoek van de Raad naar de grenscontrole op het personenverkeer in Sint Maarten, waarin de Raad keek naar de wijze waarop grenscontrole op het personenverkeer plaatsvindt in Sint Maarten. Dit rapport is medio 2014 afgerond en aangeboden aan de minister van Justitie.

Op 12 augustus 2014 heeft de minister het rapport '*Grenscontrole op het personenverkeer in Sint Maarten*' met zijn reactie aangeboden aan de Staten. In zijn aanbiedingsbrief aan de Staten geeft de minister naar aanleiding van de aanbevelingen een toelichting.

In dit onderzoek toetst de Raad of opvolging is gegeven aan de toen geformuleerde aanbevelingen, die als doel hadden om de grenscontrole op het personenverkeer te verbeteren.

1.2 Onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag in deze inspectie luidt:

Op welke wijze is opvolging gegeven aan de door de Raad voor de rechtshandhaving geformuleerde aanbevelingen ten aanzien van de grenscontrole op het personenverkeer in Sint Maarten?

Het gaat hierbij om de volgende veertien aanbevelingen:

Aan de minister van Justitie:

1. Beleg de grensbewakingstaak wettelijk bij één instantie en regel tevens de aan de grensbewakingsmedewerkers toegekende bevoegdheden.
2. Maak haast met het vaststellen van het rechtspositiebesluit voor de IGD.
3. Plaats vervolgens de medewerkers in de organisatie op basis van het rechtspositiebesluit.
4. Synchroniseer de mandatering in het Mandaatbesluit en de beslispraktijk betreffende toelatingsweigering.

5. Synchroniseer het Toelatingsbesluit uit 1985 en de praktijk waar het betreft plaatsen waar personen ontscheept mogen worden en toegangscontrole plaatsvindt.
6. Maak het grensbewakingssysteem ActBMS op korte termijn opnieuw operationeel.
7. 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.
8. 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 Onderlinge regeling Vreemdelingenketen.
9. Verbeter in samenwerking met de Franse autoriteiten de grenscontrole in de Simpson Bay Lagoon.
10. Evalueer de integratie van de grensbewaking bij de IGD, overeenkomstig het voorstel van de Voortgangscommissie.

Aan de minister van Justitie, ten aanzien van de Immigratie- en Grensbewakings Dienst:

11. Verbeter de communicatie en informatie-uitwisseling tussen management en medewerkers van de grensbewaking en investeer in transparant personeelsbeleid.
12. 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.
13. Verbeter de verantwoording van de resultaten en relevante cijfers aan de minister van Justitie op structurele basis.
14. 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.

1.3 Afbakening

Deze inspectie betreft een vervolgonderzoek, waarbij de inspectie gericht is op de evaluatie van de wijze waarop de minister van Justitie en de dienst of instelling waarop de aanbevelingen zich richten, gevolg hebben gegeven aan eerdere bevindingen en aanbevelingen van de Raad.

De Raad kijkt op welke wijze gevolg is gegeven aan de aanbevelingen. Bij dit laatste is ook aandacht voor de vraag op welke wijze de aanbevelingen zijn gecommuniceerd, of er maatregelen zijn getroffen en in hoeverre die in de praktijk uitwerking hebben.

1.4 Toetsingskader

Uitgangspunt van dit vervolgonderzoek zijn de hierboven vermelde aanbevelingen zoals die zijn opgenomen in het rapport uit 2014 over de grenscontrole op het personenverkeer. De Raad beoordeelt de opvolging van de geformuleerde aanbevelingen: deze vormen het kader.

Voor zover relevant toetst de Raad de wijze waarop invulling is gegeven aan die aanbevelingen aan de geldende nationale en internationale wet- en regelgeving.

1.5 Onderzoeksaanpak en –methode

Door de Raad is een schriftelijke vragenlijst opgesteld met betrekking tot de veertien aanbevelingen. Bij elke aanbeveling is voorzover mogelijk op basis van de inspecties van de Raad vanaf 2013 tot en met 2016, de Staat van de rechtshandhaving en overige relevante documenten, de door de Raad waargenomen ontwikkelingen ten aanzien van de betreffende aanbeveling verwoord. Vervolgens is de minister van Justitie dan wel de betreffende instantie verzocht de stand van zaken betreffende de aanbeveling te beschrijven dan wel daar waar van toepassing aan te passen dan wel aan te vullen. Op deze manier tracht de Raad inzicht te krijgen in de stand van zaken en tegelijkertijd de betrokkenen daar waar mogelijk te ontzien van een bezoek door de inspecteurs. Na de schriftelijke ronde zal de Raad aan de hand van de verkregen informatie beoordelen of aanvullende interviews dienen plaats te vinden en met welke instanties. In het geval gespreksverslagen van de interviews zullen worden opgesteld zullen deze ter controle van de feiten aan de respondenten worden voorgelegd.

De Raad zal in het rapport tevens de reactie van de minister van Justitie op het eerste rapport verwerken alsmede nieuwe vergaarde en door de instanties aangeleverde documenten, waaronder jaarverslagen, beleidsdocumenten en andere relevante documenten.

De feitelijke bevindingen in het rapport worden voor wederhoor voorgelegd aan het Korps Politie Sint Maarten en de minister van Justitie.

Na het inleidende hoofdstuk 1 bevat hoofdstuk 2 achtergrondinformatie. De onderzoeksresultaten zijn in hoofdstuk 3 weergegeven. Hoofdstuk 4 bevat de eindconclusie en aanbevelingen.

2. Achtergrondinformatie

Grenscontrole op het personenverkeer is van groot belang voor de rechtshandhaving. Hetzelfde geldt voor grensbewaking in het algemeen. Voor een land als Sint Maarten geldt dat eens te meer. Het eiland kent een relatief grote in- en uitstroom van personen ten opzicht van de bevolkingsomvang. Het gaat daarbij om zowel bezoekers als migranten. De economie van Sint Maarten is voor wat betreft de inkomsten grotendeels afhankelijk van bezoekers. De continuïteit van de economie is voorts ook gedeeltelijk afhankelijk van (arbeids-)migrantten. Een goed functionerende grensbewaking en vreemdelingtoezicht is derhalve van belang.

In de criminaliteitsbeeldvorming- en analyses worden Sint Maarten en Saint Martin veelvuldig genoemd in verband met mensenhandel- en smokkel, alsmede smokkel en handel van illegale goederen en wapens. Sinds het uitbrengen van het rapport 'Grenscontrole op het personenverkeer' in 2014, is het aspect grenscontrole- en bewaking in een zestal andere onderzoeken ter sprake gekomen. Het gaat daarbij om de rapporten:

- DE BEVEILIGING VAN GEZAGSDRAGERS IN SINT MAARTEN (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 (2014)
- UITWISSELING VAN POLITIELE EN JUSTITIELE GEGEVENS BINNEN HET KONINKRIJK (2015)
- DE BEWAKING EN BEVEILIGING VAN PERSONEN EN OBJECTEN IN SINT MAARTEN (2016)
- PROSTITUTIEBELEID EN HANDHAVING IN SINT MAARTEN (2016)
- KUSTWACHT (2017)

In deze rapporten kwam naar voren dat uitvoering en handhaving van formele en werkprocedures alsmede beheer en uitwisseling van informatie van belang is voor de veiligheid van zowel de maatschappij als individuen. Ook de beschikbaarheid van (moderne) technische middelen en goed opgeleid personeel spelen een belangrijke rol. Het belang van goed werkende grenscontroles en -bewaking voor de opsporing en rechtshandhaving wordt ook daarmee onderstreept.

Momenteel wordt er op instigatie van het Parket PG met alle betrokken diensten een nulmeting uitgevoerd naar de kwaliteit van de grenscontroles, in het bijzonder naar informatiebeheer en -uitwisseling. Aanleiding daarvoor is het toenemend belang van de grenscontroles binnen de opsporing.

Voor wat betreft Sint Maarten valt dit vervolgonderzoek naar de grenscontrole op het personenverkeer midden in een overgangsfase binnen de grensbewaking en het vreemdelingtoezicht. Nadat deze taken na 2010 aanvankelijk bij de IGD werden belegd, zijn deze ultimo 2016 weer herbelegd (overgeheveld) naar het KPSM. Zoals elke overgang, komen ook bij deze overgang diverse knelpunten naar boven als gevolg van het gedeeltelijke disfunctioneren in de taken onder de IGD.

Vanwege de overgang van taken zal de Raad zich beperken tot de review op de concrete aanbevelingen, en waar nodig nieuwe aanbevelingen doen.

3. Onderzoeksresultaten

Inleiding

Conform het jaarplan 2013 heeft de Raad onderzoek gedaan naar de grenscontrole op het personenverkeer in Sint Maarten en heeft daarover een rapport gepubliceerd in 2014. In het onderzoek heeft de Raad de organisaties en diensten die betrokken zijn bij de grensbewaking op het personenverkeer, in kaart gebracht. Ook is bezien hoe de taken en bevoegdheden van deze diensten wettelijk en in de praktijk zijn geregeld en hoe de diensten samenwerken. Voorts heeft de Raad getracht in kaart te brengen of, en zo ja op welke wijze, de grenscontrole op het personenverkeer bijdraagt aan de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel.

Uit het onderzoek van 2013/2014 komt naar voren dat in Sint Maarten de documentcontrole na de staatkundige veranderingen adequaat is opgepakt, maar dat bij de grenscontrole de aandacht meer kan uitgaan naar het onderkennen van verdachte situaties en gedrag. Tevens kunnen enige organisatorische verbeteringen bij de grensbewakingsorganisatie doorgevoerd worden en verdient het maritiem toezicht aandacht. Ook de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de bij de grensbewaking betrokken diensten, organisaties en die tussen de landen in het Koninkrijk kunnen verbeterd worden.

De Raad heeft veertien aanbevelingen gedaan ter verbetering van de grenscontrole op het personenverkeer. De aanbevelingen, gericht aan de minister van Justitie, waren onderverdeeld in: 'aan de minister van Justitie' en 'aan de minister van Justitie ten aanzien van de Immigratie- en Grensbewakingsdienst'.

In dit hoofdstuk beschrijft de Raad per aanbeveling uit het rapport gepubliceerd in 2014 respectievelijk de situatie in dat rapport, de aanbeveling en indien van toepassing de reactie van de minister van Justitie van destijds daarop. Vervolgens worden de resultaten van dit vervolgonderzoek in 2017 verwoord. Tenslotte volgt aan het eind van elke aanbeveling een analyse en conclusie.

3.1 Grensbewakingstaak en toegekende bevoegdheden

Bevindingen rapport 2014

Op grond van het Landsbesluit ambtenaren der immigratie uit 1998 is grenscontrole een taak van de vreemdelingendienst, een onderdeel van het Korps Politie Nederlandse Antillen, sinds 10 oktober 2010 het KPSM. Het landsbesluit kent grenscontrole bevoegdheden toe aan de ambtenaren der immigratie. Dit landsbesluit uit 1998 heeft anno 2014 nog steeds kracht van wet, maar is nog niet aangepast aan de Sint Maartense situatie. In het op advies van de Toetsingscommissie opgestelde plan van aanpak voor de nieuwe toelatingsorganisatie is de grensbewaking ook een taak van de vreemdelingendienst. In afwijking van het hiervoor genoemde landsbesluit en het plan van aanpak voor de nieuwe

toelatingsorganisatie vermeldt het Organisatiebesluit Justitie uit 2010 dat de toegangscontrole op vreemdelingen een taak is van de immigratiedienst, een dienstonderdeel van het ministerie van Justitie.

In de loop van 2012 is de feitelijke uitvoering van de grenscontrole op het personenverkeer overgeheveld van de vreemdelingendienst van het KPSM naar de immigratie- en grensbewakingsdienst (IGD), een en ander in afwijking van het door het ministerieel overleg bekrachtigde plan van aanpak. Dat heeft geleid tot een convenant tussen het KPSM en de IGD, waarin de controle op onder meer toegang van vreemdelingen bij de IGD is belegd en de opsporing van strafbare feiten 'in beginsel' een taak van KPSM wordt genoemd.

Nu op grond van de wet twee verschillende instanties belast zijn met de grensbewakingstaak dient de wetgever duidelijkheid te scheppen over de vraag bij welke instantie de grensbewakingstaak wettelijk wordt belegd. Aandacht verdient hierbij dat het Organisatiebesluit Justitie wel de grensbewakingstaak toewijst aan de immigratiedienst, maar de ambtenaren der immigratie niet de bevoegdheid verleent de grensbewakingstaak uit te oefenen. In de regel gaat immers de uitoefening van een overheidstaak gepaard met een op publiekrechtelijke grondslag gebaseerde bevoegdheid.

Dat leidde tot de volgende aanbeveling:

'Beleg de grensbewakingstaak wettelijk bij één instantie en regel tevens de aan de grensbewakingsmedewerkers toegekende bevoegdheden'.

Aanbiedingsbrief 2014

In zijn aanbiedingsbrief aan de Staten d.d. 12 augustus 2014¹ vermeldt de minister dat een punt van zorg blijft dat de toegangsverlening van vreemdelingen en de controle daarop in één hand zijn.

De grensbewakingstaken zijn thans belegd bij drie instanties: de douane, de kustwacht en de IGD. Deze taken zijn wettelijk vastgelegd in het Organisatiebesluit Justitie en de Rijkswet Kustwacht. In de jaren 2012 en 2013 heeft al een ingrijpende herinrichting van taken plaatsgevonden door de overheveling van grensbewakingstaken van de politie naar de IGD. Met deze overheveling zijn vele activiteiten verricht in het professionaliseren van de organisatie zoals het beschrijven van processen, beleid en het beschrijven van organisatieonderdelen, maar ook facilitaire voorzieningen.

De minister streeft ernaar om de coördinatie van de grensbewakingstaken binnen een organisatie te beleggen. De directeur IGD is verzocht te komen met voorstellen hoe de coördinatie van de grensbewakingstaken vormgegeven kunnen worden. In dit kader wordt ook gemeld dat tussen de IGD en de kustwacht reeds een protocol is getekend, dat toeziet

¹ Aanbiedingsbrief van de Minister van Justitie aan de Staten d.d. 12 augustus 2014

op vergaande samenwerking tussen deze diensten.

Bevindingen 2017

In 2016 is door de minister van Justitie besloten om de grensbewakingstaken en het vreemdelingtoezicht formeel bij de politie te behouden, en in materiële zin over te dragen van de IGD aan het KPSM. Daarmee is de situatie in overeenstemming met de wet (terug-) gebracht.

De IGD heeft zich in de periode voorafgaand als (nieuwe) dienst ontwikkeld, ressorterend onder het ministerie van Justitie. Daarvoor is personeel aangetrokken en zijn vermogensrechtelijke betrekkingen aangegaan. In tegenstelling tot de wetgeving, zijn sommige ambtenaren van de IGD aangesteld op een andere wettelijke grondslag dan de wet vereist. Ook zijn er binnen de IGD niet bestaande functies gecreëerd en is er bovenformatief geformeerd. Personeel was voorts onvoldoende opgeleid. Vermogensrechtelijke betrekkingen zijn onder andere aangegaan voor de lease van voertuigen en IT. Daarop zijn betalingsachterstanden ontstaan, die het KPSM bij de overgang niet heeft kunnen overnemen. Tenslotte waren er geen procesbeschrijvingen voor de werkzaamheden.

Het gevolg is dat het KPSM wordt geconfronteerd met een overgang van taken naar de organisatie zonder de (geschikte) middelen, capaciteit en werkprocessen.

Het KPSM is doende opleidingen te verzorgen en de werkprocessen te beschrijven. Ook wordt het personeel begeleid en gecoacht. Er is echter een sterke beperking op de capaciteit, middelen en financiën.²

Analyse & conclusie

De aanbeveling is opgevolgd. De grensbewakingstaken en vreemdelingtoezicht door de IGD zijn (weer) bij één organisatie belegd.

De overgang van de taken is echter geen vlekkenloos proces. De belichaming van de formalisatie blijkt voorsnog te worden beperkt door praktische onvolkomenheden, ontwikkelingsachterstanden en een gebrek aan middelen en financiën.

De Raad heeft de indruk gekregen dat de formele kant van de overgang, voorzover deze nog niet is voltooid, op korte termijn geregeld zal zijn. Op organisatorisch vlak lijkt het KPSM hard te werken om de procesmatige kant op niveau te krijgen.

Het is echter evenzeer duidelijk dat zonder aanvullende middelen en financiën de grensbewakingstaken en vreemdelingtoezicht niet integraal en naar behoren kunnen worden uitgeoefend. Zolang het KPSM de taken nog niet integraal heeft kunnen overnemen, zal de overgang een langdurig, onvolkomen en derhalve ook kostbaar proces blijken, waarbij in die periode de taken niet op niveau kunnen worden uitgevoerd.

² Rapportage Overgang Grensbewaking & Vreemdelingtoezicht van IGD naar KPSM, 6 januari 2017

Aanbeveling 2017

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*.

3.2 Rechtspositiebesluit IGD

Bevindingen rapport 2014

Een deel van de medewerkers is nog aangesteld als medewerker luchthaven & grensbewaking bij de vreemdelingendienst van het Korps Politie, een ander deel van de medewerkers heeft een arbeidsovereenkomst gesloten met de minister van Justitie (namens het Land). De IGD zou bezig zijn met een eigen rechtspositiebesluit, waarna alle medewerkers – ruim drie jaar na de transitie – in de organisatie van de IGD geplaatst kunnen worden.

Dat leidde tot de volgende aanbeveling:

‘Maak haast met het vaststellen van het rechtspositiebesluit voor de IGD’.

Aanbiedingsbrief 2014

In zijn aanbiedingsbrief aan de Staten d.d. 12 augustus 2014 vermeldt de minister dat wordt gewerkt aan het invoeren van het rechtspositiebesluit voor de IGD. Deze regeling zal binnenkort in de ministerraad worden ingebracht, waarna het aan de Raad van Advies ter beoordeling zal worden voorgelegd. Het rechtspositiebesluit zal bijdragen aan een verbetering van het personeelsbeleid.

Bevindingen 2017

Inmiddels is de aanbeveling in die zin achterhaald, dat als gevolg van het (her-) onderbrengen van de grensbewakingstaken en het vreemdelingentoezicht bij het KPSM, de betreffende ambtenaren zullen worden geplaatst bij het Korps voorzover zij dat nog niet waren. De intentie is derhalve om hen op te nemen in het rechtspositiebesluit Politie. Daartoe moet ook het functiehuis en inrichtingsplan aangepast worden.

In eerdere recente onderzoeken³ stelde de Raad reeds vast er nog steeds geen functiehuis en rechtspositieregeling voor het Korps in werking is getreden.

Analyse & conclusie

De aanbeveling is niet opgevolgd. Ondanks dat de aanbeveling inhoudelijk achterhaald is, was het doel van de aanbeveling dat de ambtenaren rechtspositioneel zouden worden geplaatst. Dat doel is nog niet bereikt.

³ Laatstelijk bij de Staat van de rechtshandhaving 2016;

Aanbeveling 2017

Draag op korte termijn zorg voor het vaststellen van het functiehuis en rechtspositiebesluit van het KPSM.

3.3 Plaatsing medewerkers

Bevindingen rapport 2014

Deze paragraaf dient in samenhang met paragraaf 2.2 gelezen te worden. In de genoemde paragraaf is vermeld dat de IGD bezig zou zijn met een eigen rechtspositiebesluit, waarna alle medewerkers – ruim drie jaar na de transitie – in de organisatie van de IGD geplaatst kunnen worden.

De Raad formuleerde in samenhang met de aanbeveling genoemd in paragraaf 2.2 de volgende aanbeveling:

‘Plaats vervolgens de medewerkers in de organisatie op basis van het rechtspositiebesluit’.

Aanbiedingsbrief 2014

Zoals reeds in paragraaf 2.2 is vermeld, geeft de minister in zijn aanbiedingsbrief aan dat wordt gewerkt aan het invoeren van het rechtspositiebesluit voor de IGD. Deze regeling zal binnenkort in de ministerraad worden ingebracht, waarna het aan de Raad van Advies ter beoordeling zal worden voorgelegd. Het rechtspositiebesluit zal bijdragen aan een verbetering van het personeelsbeleid.

Bevindingen 2017

De Raad verwijst hier naar hetgeen is opgenomen in paragraaf 3.2:

Inmiddels is de aanbeveling in die zin achterhaald, dat als gevolg van het (her-) onderbrengen van de grensbewakingstaken en het vreemdelingtoezicht bij het KPSM, de betreffende ambtenaren zullen worden geplaatst bij het Korps. De intentie is derhalve om hen op te nemen in het rechtspositiebesluit Politie.

In eerdere recente onderzoeken⁴ stelde de Raad reeds vast dat er nog steeds geen functiehuis en rechtspositieregeling voor het Korps geldt. Voor de betreffende medewerkers van de voormalige IGD geldt derhalve evenzeer dat er voor hen nog geen rechtspositiebesluit is.

Analyse & conclusie

De aanbeveling is niet opgevolgd. Ondanks dat de aanbeveling inhoudelijk achterhaald is, was het doel van de aanbeveling dat de ambtenaren rechtspositioneel zouden worden geplaatst. Dat doel is nog niet bereikt.

⁴ Laatstelijk bij de Staat van de rechtshandhaving 2016;

Aanbeveling 2017

Plaats vervolgens de medewerkers bij het KPSM op basis van het rechtspositiebesluit.

3.4 Synchronisatie mandatering en beslispraktijk

Bevindingen rapport 2014

De toegangsweigering is op grond van het Toelatingsbesluit een taak van de minister van Justitie, die deze taak in de Mandaatregeling immigratie heeft gemandateerd aan de directeur IND en hoofd toelating en verblijf. In de praktijk nemen de teamleiders op de luchthaven de beslissing personen de toelating te weigeren. De bestaande praktijk en de wettelijke grondslag dient gesynchroniseerd te worden.

De Voortgangscommissie is akkoord gegaan met het plan om de grenscontrole van de vreemdelingendienst over te hevelen naar de IGD onder de voorwaarde dat onder andere de beslisboom en de mandatering van beslissingsbevoegdheid goed geregeld zouden zijn, om integriteitsschendingen te voorkomen. Nu de mandatering en beslissingsbevoegdheid in de praktijk anders geregeld zijn, dan in het Mandaatbesluit verwoord en bekendgemaakt aan de Voortgangscommissie, is afgeweken van de voorwaarden waaronder de Voortgangscommissie akkoord ging met de overgang van de grensbewaking naar de immigratiedienst.

De Raad kan billijken dat, in afwijking van het Mandaatbesluit, de beslissingsbevoegdheid over toegangsweigering bij de teamleiders wordt belegd, onder de voorwaarde dat de toegangsweigeringen periodiek door een onafhankelijke instantie worden getoetst, bijvoorbeeld een externe controller, zoals ook aan de Voortgangscommissie was beloofd.

De Raad formuleerde daarom de volgende aanbeveling:

‘Synchroniseer de mandatering in het Mandaatbesluit en de beslispraktijk betreffende toelatingsweigerin’.

Aanbiedingsbrief 2014

In zijn aanbiedingsbrief aan de Staten d.d. 12 augustus 2014 geeft de minister aan dat in april 2014 aan de SOAB opdracht is gegeven om met een advies te komen over hoe de mandaatstructuur binnen de IGD geregeld moet worden en welke verantwoordingsrapportage hierbij past. Op basis van het onderzoek van de SOAB zal het mandateringsbesluit worden aangepast en zullen de *checks and balances* binnen de organisatie nog beter worden gewaarborgd.

Bevindingen 2017

Er zijn geen wijzigingen doorgevoerd in het Mandaatbesluit.

Analyse & conclusie

De aanbeveling is niet opgevolgd. De Raad meent dat de aanbeveling achterhaald is, omdat de bevoegdheden inmiddels (terug) bij het Korps zijn belegd.

Aanbeveling 2017

Trek het Mandaatbesluit aan de IGD in. Regel het mandaat conform de nieuwe praktijk.

3.5 Synchronisatie toelatingsbesluit en praktijk

Bevindingen rapport 2014

Op grond van het Toelatingsbesluit mogen in Sint Maarten geen personen worden ontscheept buiten de zeehaven Great Bay en de luchthaven PJIAE. In de praktijk zijn op meerdere plaatsen mogelijkheden om boten aan te meren, bijvoorbeeld in de Simpson Bay Lagoon, Oyster Pond en nabij Pointe Blanche. De Raad is van mening dat de toepasselijke wetgeving en de feitelijke situatie gesynchroniseerd dient te worden.

Dat leidde tot de volgende aanbeveling:

‘Synchroniseer het Toelatingsbesluit uit 1985 en de praktijk waar het betreft plaatsen waar personen ontscheept mogen worden en toegangscontrole plaatsvindt’.

Aanbiedingsbrief 2014

In zijn aanbiedingsbrief aan de Staten d.d. 12 augustus 2014 vermeldt de minister dat het Toelatingsbesluit ook een punt van aandacht is en zal worden geactualiseerd. Daarbij zullen de stakeholders (marine industrie, agentschappen, havenexploitanten etc.) om input worden gevraagd.

Bevindingen 2017

Op grond van het Toelatingsbesluit, mogen personen formeel nog steeds niet worden ontscheept buiten de Prinses Juliana luchthaven en de haven in Great Bay. In de praktijk zijn er echter meerdere punten waar wordt ontscheept: Oyster Pond, Simpson Bay Lagoon, Pointe Blanche en laatstelijk het Anguilla Dock. Deze havens zijn niet geformaliseerd in regelgeving. Voor het Anguilla Dock bestaat er wel een regeling (MoU) tussen Sint Maarten en Anguilla.

Analyse & conclusie

De aanbeveling is niet opgevolgd.

Aanbeveling 2017

Actualiseer het Toelatingsbesluit en stemt het af op de huidige praktijk. Formaliseer de toelating voor ontscheeping bij de in gebruik zijnde havens.

3.6 ActBMS

Bevindingen rapport 2014

De afwezigheid van BMS werd door sommigen als een probleem ervaren, omdat nu niet meer de reishistorie van de persoon aan de balie kan worden nagegaan. Anderen zeggen dat ook voor invoering van BMS het reisgedrag aan de hand van stempels in het paspoort werd gecontroleerd en dat de grenscontrole adequaat plaatsvindt.

Sinds eind april 2014 zou ActBMS weer operationeel zijn. Bij het ter perse gaan van dit rapport werd door de info-unit van KPSM nog gewerkt aan de mogelijkheid om toegang tot ActBMS te verkrijgen. De informatiepositie van het KPSM en de wederzijdse informatie uitwisseling zal hiermee naar verwachting een impuls krijgen.

Dit leidde tot de volgende aanbeveling:

‘Maak het grensbewakingssysteem ActBMS op korte termijn opnieuw operationeel’.

Aanbiedingsbrief 2014

In zijn aanbiedingsbrief aan de Staten d.d. 12 augustus 2014 bericht de minister dat het systeem al vanaf januari 2014 weer operationeel is op de luchthaven.

Bevindingen 2017

Anno 2015 vermeldde de Raad in het rapport ‘Uitwisseling van politieke en justitiële gegevens binnen het Koninkrijk’ het volgende. De IGD maakt gebruik van FMS voor toelating en verblijf en BMS voor de grensbewaking. BMS wordt (nog) niet volledig ingezet. Het KPSM heeft directe toegang tot BMS.

Anno 2017 is het KPSM afgesloten van alle ACTS diensten, waaronder ActBMS en ActFMS. Ten tijde van deze review wordt er gewerkt met BOSS (een border management systeem). Bij de overgang van de taken naar KPSM was er sprake van een betalingsachterstand van USD 52,000.00.

Er wordt gedurende enige jaren discussie gevoerd over de toepassing van ACTS, maar er worden geen besluiten genomen. In eerdere onderzoeken constateerde de Raad reeds dat het uitblijven van investeringen in technologische toepassingen een negatief effect heeft op de informatiepositie en rechtshandhaving.⁵

Analyse & conclusie

De aanbeveling is niet opgevolgd. Ondanks dat er verder geïnvesteerd zou worden in de toepassing van ActBMS, is naast die investering ook de reguliere betaling voor de diensten van ActBMS op achterstand geraakt en is de toepassing afgesloten.

⁵ Staat van de rechtshandhaving 2016; Uitwisseling van politieke en justitiële gegevens binnen het Koninkrijk (2015).

Aanbeveling 2017

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

3.7 Centreren toegangscontrole vaarverkeer

Bevindingen rapport 2014

Sinds kort heeft de IGD ervoor gekozen het Simpson Bay Bridge immigratiekantoor op te heffen, waardoor dit kantoor niet meer volledig fulltime wordt bezet en boten zich nu moeten inklaren in het Anguilla Dock of het Simpson Bay Bridge. Doordat het Simpson Bay kantoor niet op regelmatige basis is bemand is er geen zicht meer op het inkomend vaarverkeer. De Raad adviseert de minister van Justitie zich te bezinnen op deze gewijzigde situatie, nu deze in strijd lijkt te zijn met het nieuwe beleid van de minister van Justitie het maritieme grenstoezicht te intensiveren en de registratiebereidheid in het vaarverkeer reeds laag is. Ook op de overige aanmeerlocaties in Sint Maarten is de controle vrijwel nihil. Dat betekent dat het maritiem toezicht structureel verbetering behoeft.

Vorenstaande leidde tot de volgende aanbeveling:

'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'.

Aanbiedingsbrief 2014

In zijn aanbiedingsbrief aan de Staten d.d. 12 augustus 2014 geeft de minister de volgende toelichting. De keuze of een bepaalde faciliteit zal dienen als een centraal punt berust op verschillende criteria, waarvan het registratiebeleid niet doorslaggevend is. Er wordt thans met de marine industrie gewerkt aan het ontwerpen van een ICT systeem waarbij informatie over schepen, bemanning en agentschappen e.d. elektronisch worden opgeslagen en nog voor aankomst aan de immigratie autoriteiten worden doorgegeven (advance passenger information system). Daarnaast is het streven om op alle doorlaatposten een aansluiting op ActBMS te realiseren.

Bevindingen 2017

Er wordt door het KPSM, de KMar en de Veiligheidsdienst Sint Maarten gewerkt aan de implementatie van het Advanced Passenger Information System (APIS). Sinds november 2016 zijn er op de luchthaven e-gates voor de uitreis geïnstalleerd. Het systeem BOSS werkt en er is een systeem in werking dat gescande paspoorten koppelt aan informatie uit justitiële gegevens. Er wordt tevens gewerkt aan wetgeving die zal voorzien in de opslag en gebruik van de opsporings- en immigratie informatie bij de grenscontrole.

Over de inzet van de systemen op meerdere toegangslocaties is nog niets bekend.

In de verdeling over de registratie- en toegangslocaties is geen wijziging gebracht.

Analyse & conclusie

De aanbeveling is deels opgevolgd. Het Ministerie heeft de verdeling van de toegangscontrole geëvalueerd in het licht van het beleid. Ook wordt er verder gewerkt aan technische voorzieningen ter uitvoering van het beleid. De evaluatie heeft nog niet geleid tot het invoeren van toegangscontrole uit het water bij alle aanmeerpunten.

3.8 Samenwerking en informatie-uitwisseling

Bevindingen rapport 2014

De samenwerking tussen frontoffice (IGD) en backoffice (KPSM en KMar) is voor verbetering vatbaar en ook die tussen de landen Sint Maarten, Curaçao en Nederland, zoals die in de onderlinge regeling vreemdelingenketen is voorzien.

Medewerkers van de IGD, de arbeidsinspectie, de KMar en de Kustwacht hebben vanaf medio 2012 enkele keren gezamenlijke controles uitgevoerd. De effectiviteit van de controles door deze teams wordt beperkt doordat onvoldoende celruimte beschikbaar is voor het detineren van illegale vreemdelingen.

De Onderlinge regeling vreemdelingenketen staat samenwerking tussen de landen van het Koninkrijk voor, onder meer op het gebied van eenduidige procedures en een gezamenlijk registratiesysteem. De minister van Justitie is voornemens inhoud te geven aan de justitiële samenwerkingsrelaties op het terrein van het vreemdelingenbeleid binnen het Koninkrijk en in internationaal verband. De Raad constateert dat ook aan dit voornemen nog geen uitvoering is gegeven en roept de minister op te investeren in dit belangrijke gebied.

Deze conclusie leidde tot de volgende aanbeveling:

‘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 Onderlinge regeling Vreemdelingenketen’.

Aanbiedingsbrief 2014

In zijn aanbiedingsbrief aan de Staten d.d. 12 augustus 2014 bericht de minister dat de diensten belast met de grensbewaking en de opsporing regelmatig bijeenkomen in het zogenaamd Operationeel Maritiem Overleg. Dit is een overleg waar ook de grensbewaking en opsporingsdiensten van Saba en St. Eustatius aan meedoen.

Voorts is er ook het Vierhoeksoverleg waar alle diensthoofden van grensbewakingsdiensten (Kustwacht, douane en IGD) en opsporingsdiensten (KPSM, OM) aan deelnemen o.l.v. het hoofd van het kantoor van de PG in Sint Maarten. In beide overleggen wordt er aandacht besteed aan de situatie op de luchthaven en de invloed op de illegale immigratie en remigratie.

Op de luchthaven vindt er overleg plaats tussen de grensbewakingsdiensten, de opsporingsdiensten, het luchthavenmanagement en luchtvaartmaatschappijen: de zogenoemde AVSEC meetings. Op dit moment is er nog geen separaat overleg tussen de opsporingsdiensten en de grensbewakingsdiensten specifiek voor de luchthaven. Wel een zogenoemd fraudeoverleg, waaraan de IGD, KMar, KPSM en dienst burgerzaken deelnemen. Tijdens dit overleg wordt aandacht besteed aan zaken die de luchthaven raken. In overleg met betrokken partijen zal worden nagegaan in hoeverre een operationeel luchtvaartoverleg nodig is om trends en ontwikkelingen op het gebied van migratiecriminaliteit te bespreken.

Bevindingen 2017

Op de luchthaven is een multidisciplinair team operationeel. Daarin zijn het KPSM, de KMar, Douane en ook de Police Aux Frontières (PAF) vertegenwoordigd. Het KPSM werkt ook samen met het RST. De informatie-uitwisseling is breder geworden, ook met het buitenland.

Wel wordt aangegeven dat de communicatie tussen de diensten niet regelmatig is.

De diensten werken samen met de luchthaven. Er zijn opdrachten gegeven om de processen rondom de passagiers- en goederenstroom vorm te geven.

Er is minder aandacht voor de haven geweest. Wel is de verwachting van het KPSM dat de nodige voorzieningen voor de grensbewaking zullen worden getroffen in de haven. Deze is bezig met het opzetten van een locatie voor de verwerking van vertrekkende passagiers. Ook wordt er een cargo systeem aangeschaft, dat kan worden aangesloten op het systeem van het KPSM. Er is sprake van een goede samenwerking.

Analyse & conclusie

Deze aanbeveling is deels opgevolgd. De samenwerking tussen de diensten op Sint Maarten is verbeterd, met name voor wat betreft de grenscontrole op de luchthaven. De aandacht lijkt zich voornamelijk daarop te richten. De haven verdient meer aandacht. De samenwerking tussen de landen in het Koninkrijk dient nog te worden verbeterd. Vanuit het parket PG is 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.

Aanbeveling 2017

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.

3.9 Samenwerking Franse autoriteiten

Bevindingen rapport 2014

De Kustwacht heeft 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 Lagoon is in handen van de Franse autoriteiten en wordt uitgevoerd door de douane. Volgens geïnterviewden is de toegangscontrole aan de Franse zijde van de Lagoon zeer beperkt en zeker voor verbetering vatbaar. In het kader van het Franco-Dutch Treaty zou de samenwerking tussen de Franse en Nederlandse autoriteiten met het oog hierop moeten worden uitgebreid.

Vandaar dat de Raad de volgende aanbeveling formuleerde:

‘Verbeter in samenwerking met de Franse autoriteiten de grenscontrole in de Simpson Bay Lagoon’.

Aanbiedingsbrief 2014

In zijn aanbiedingsbrief aan de Staten d.d. 12 augustus 2014 vermeldt de minister dat het overleg met de Franse partners is gestart ten aanzien van de veiligheid op het land en op het water van het gehele eiland Sint Maarten. Het politiesamenwerkingsverdrag dat ten behoeve van het eiland tussen het Koninkrijk en Frankrijk zal worden afgesloten en waarin de bevoegdheden van Franse en Sint Maartense politieambtenaren worden vastgelegd ten aanzien van het opereren op elkaars grondgebied zal instrumenteel zijn in deze samenwerking. Voorts dient het Operationeel samenwerkingsprogramma tussen de Prefet van Martinique (verantwoordelijk voor de handhaving op zee) en de Kustwacht op grond van het verdrag van San Jose (10 april 2003) te worden uitgevoerd waardoor handhaving efficiënter wordt in de Simpson Bay Lagoon en Oyster Pond.

Bevindingen 2017

De samenwerking met de Franse autoriteiten is verbeterd. Het KPSM werkt nauwer samen met Franse opsporingsdiensten. De Kustwacht kent daarentegen beperkingen in de samenwerking met de Douane. Op collegiaal niveau is die samenwerking goed, maar de aansturing geschiedt vanuit Guadeloupe en Parijs waardoor er geen efficiënte lokale coördinatie is.

Ten aanzien van de grenscontrole in de Simpson Bay Lagoon zijn geen nadere maatregelen getroffen.

Over het algemeen kampt men aan beide zijden van het eiland met een personeelstekort.

Analyse & conclusie

De aanbeveling is deels opgevolgd. Er is aandacht voor de samenwerking met de Franse autoriteiten en die is verbeterd. Voor wat betreft de samenwerking op de grenscontroles in de Simpson Bay Lagoon zijn geen ontwikkelingen.

Aanbeveling 2017

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.

3.10 Evaluatie

Bevindingen rapport 2014

De Voortgangscommissie heeft voorgesteld de integratie van de grensbewaking bij de IGD te evalueren. Deze evaluatie was voorzien voor eind 2013, maar heeft niet plaatsgevonden. Hoewel de Raad, zoals hiervoor gemeld, de overtuiging heeft gekregen dat de documentcontrole door de IGD adequaat is opgepakt, meent de Raad dat de geplande evaluatie alsnog op korte termijn dient plaats te vinden.

Vorenstaande leidde tot de volgende aanbeveling:

‘Evalueer de integratie van de grensbewaking bij de IGD, overeenkomstig het voorstel van de Voortgangscommissie’.

Aanbiedingsbrief 2014

Zie hetgeen is opgenomen onder paragraaf 2.1.

Bevindingen 2017

Bij de overgang van de taken naar het KPSM is de grensbewaking geëvalueerd.

Analyse & conclusie

De aanbeveling is opgevolgd. In 2016 is de uitvoering geëvalueerd vanuit het KPSM in het kader van de overgang van de taken.

3.11 Interne organisatie grensbewaking

Bevindingen rapport 2014

Naast de rechtspositie verdient ook de interne organisatie van de grensbewaking aandacht. Het is zaak dat de IGD de informatie uitwisseling tussen management en medewerkers verbetert en dat dit een structureel karakter krijgt. Medewerkers op de werkvloer beschikken bijvoorbeeld niet over werkinstructies, risicoanalyses van de KMar en het integriteitsbeleid. Ook geven medewerkers aan dat zij een teambijeenkomst missen, waarin bijvoorbeeld de onderbouwing van de weigeringsbeslissingen besproken kan worden. Een teamoverleg bevordert de noodzakelijke verbetering van de onderlinge verhoudingen en de onderlinge communicatie.

De Raad deed daarom de volgende aanbeveling:

‘Verbeter de communicatie en informatie-uitwisseling tussen management en medewerkers van de grensbewaking en investeer in transparant personeelsbeleid’.

Aanbiedingsbrief 2014

In zijn aanbiedingsbrief aan de Staten d.d. 12 augustus 2014 geeft de minister aan dat zowel aan interne als externe (intensivering samenwerking met partners) communicatie gewerkt dient te worden.

Ook zal worden gewerkt aan een intranet voor de IGD, opdat de communicatie binnen de organisatie wordt verbeterd.

Voorts zal in het eerder genoemde onderzoek van de SOAB aandacht worden besteed aan de managementsrapportages, teneinde de organisatie meer informatiegestuurd te laten werken.

Bevindingen 2017

Binnen de IGD werden mensen in niet bestaande (waarnemend) leidinggevende functies geplaatst, zonder dat duidelijk was (evenzeer voor de betrokkene) wat die functie precies inhield.

Er is geen sprake geweest van een eenduidig personeelsbeleid.

Binnen de organisatie heerste frictie en er was geen eenduidige leiding, zo kan gelezen worden in de rapportage over de overgang van grensbewaking en vreemdelingtoezicht van IGD naar het korps. Er werden top-down opdrachten voor individuele gevallen gegeven, zonder dat dat op het juiste niveau was afgestemd. Het personeel wist daardoor niet waar het aan toe was en er heerste verdeling. Op de werkvloer zelf was nauwelijks aansturing.

Na de overgang van de taken is het KPSM, in afwachting van opleidingen, gestart met het begeleiden en coachen van de medewerkers. Via de KMar zijn opleidingen aangevraagd. Het KPSM analyseerde in diens rapportage dat de (team-)leiders zich bewuster moeten worden van hun trekkersrol, de inhoudelijke en procesmatige aansturing en de verbindende taak tussen teams van de grensbewaking en vreemdelingtoezicht en andere organisatieonderdelen zoals recherche en informatie unit.⁶

Het personeelsbeleid van het KPSM moet integraal van toepassing worden op alle medewerkers.

Analyse & conclusie

Deze aanbeveling is deels opgevolgd. De Raad kan niet concluderen dat er na het uitbrengen van het rapport aanstalten is gemaakt om de aanbeveling op te volgen. Echter, met de overgang van de taken naar het KPSM lijkt de ontwikkeling in een stroomversnelling

⁶ Rapportage Overgang Grensbewaking & Vreemdelingtoezicht van IGD naar KPSM.

geraakt. Belangrijk oningevuld detail blijft dat ook het personeelsbeleid van het KPSM nog immer niet geformaliseerd is en dat communicatie ook binnen het korps een continue punt van aandacht blijft.

3.12 Opleiding

Bevindingen rapport 2014

Verder zou op korte termijn geïnvesteerd moeten worden in de opleidingsmogelijkheden voor de medewerkers. De Raad heeft echter geconstateerd dat in de concept-landsbegroting voor 2014 voor IGD voor cursussen en opleiding slechts, evenals in 2013, een bedrag van NAF 9.000 is gereserveerd. De Raad benadrukt nogmaals, net als in het rapport over politieonderwijs, het belang van opleiding en scholing van de medewerkers in het nog jonge land Sint Maarten. Uiteraard dient bij de opleiding van de medewerkers zoveel mogelijk gebruik gemaakt te worden van de in Sint Maarten aanwezige kennis, bijvoorbeeld bij de KMar en de ervaren medewerkers van de IGD, die de nieuwkomers bijscholen 'on the job', immers niet alles valt te leren met een opleiding van 13 maanden. Het komt de Raad voor dat ook ervaren medewerkers van de IGD een uitdaging geboden moet worden en dat getracht moet worden hen te behouden voor de grensbewaking.

Het voorgaande resulteerde in de volgende aanbeveling:

'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'.

Aanbiedingsbrief 2014

In zijn aanbiedingsbrief aan de Staten d.d. 12 augustus 2014 meldt de minister dat in 2015 zal worden gestart met een training van de grensbewakings-ambtenaren in samenwerking met de KMar in het herkennen van verdachte situaties en verdacht gedrag.

Bevindingen 2017

Er zijn opleidingen geweest voor het personeel. Naar het oordeel van de huidige verantwoordelijken is er te weinig uit de organisatie gehaald en te weinig in geïnvesteerd. Vanwege een gebrekkige kennis van de Nederlandse taal is het voor veel medewerkers bovendien moeilijk om de regelgeving te doorgronden en hun vak deskundig en zelfstandig uit te oefenen.⁷

Analyse & conclusie

Deze aanbeveling is deels opgevolgd. Er zijn weliswaar opleidingen georganiseerd, maar de Raad concludeert evengoed dat het personeel zich niet volwaardig heeft kunnen ontwikkelen binnen hun capaciteiten. Daarnaast diende er meer geïnvesteerd te worden in

⁷ Rapportage Overgang Grensbewaking & Vreemdelingtoezicht van IGD naar KPSM, 6 januari 2017

de kennis van het Nederlands teneinde de nodige vakkennis en regelgeving te kunnen doorgronden.

Aanbeveling 2017

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.

3.13 Verantwoording resultaten en cijfers

Bevindingen rapport 2014

De verantwoording van de resultaten en relevante cijfers is voor verbetering vatbaar. De IGD rapporteert weliswaar aan de minister van Justitie, maar op onregelmatige basis en niet middels een jaarlijks verslag. De verantwoording van de prestaties en de bestede publieke middelen moet op grond van het bepaalde in de Landsverordening Inrichting & Organisatie Landsoverheid j° artikel 32 Comptabiliteitslandsverordening Sint Maarten een stelselmatige en structurele basis krijgen, opdat ook de volksvertegenwoordiging in Sint Maarten (de Staten) in staat gesteld wordt zich van zijn controlerende taak te kwijten.

De Raad deed de volgende aanbeveling:

‘Verbeter de verantwoording van de resultaten en relevante cijfers aan de minister van Justitie op structurele basis’.

Aanbiedingsbrief 2014

In zijn aanbiedingsbrief is de minister niet als zodanig ingegaan op de genoemde aanbeveling.

Bevindingen 2017

Voorzover daarmee bekend, is er geen verbetering geweest in de verantwoordingsstructuur.

Analyse & conclusie

De aanbeveling is niet opgevolgd. De Raad neemt de rapportage van de overgang als uitgangspunt om te concluderen dat er geen verbetering in de verantwoordingsstructuur is gekomen.

3.14 Integriteitsbeleid

Bevindingen rapport 2014

De Raad meent dat integriteitsschendingen in de hand kunnen worden gewerkt door een clustering van bevoegdheden, zoals thans bij de IGD gebeurt. Immers, dezelfde organisatie

die de beslissing neemt de vreemdeling toe te laten, verleent de vreemdeling ook de daadwerkelijke toegang. Tot 10-10-10 werd de toelatingsbeslissing van de immigratiedienst door een andere instantie, de vreemdelingendienst van de politie, getoetst bij de toegangscontrole. Ook de Toetsingscommissie signaleert: 'De lokale belangen van betrokken partijen zijn groot en vormen een potentieel risico voor de professionele taakuitvoering van een kleine en kwetsbare vreemdelingenorganisatie. Een actief integriteitsbeleid is belangrijk.' Zoals hiervoor gemeld heeft de IGD op papier een integriteitsbeleid, maar zijn de medewerkers op de werkvloer niet van dat beleid op de hoogte noch kennen zij de in het beleid genoemde vertrouwenspersoon bij wie mogelijke integriteitsschendingen gemeld kunnen worden.

De Raad meent dat de conclusies van de toetsingscommissie nog immer actueel zijn. Een actief integriteitsbeleid valt niet samen met het afkondigen van een gedragscode die vervolgens niet leeft bij het personeel. Hier wordt een actieve en alerte houding van de leiding op alle niveaus gevergd, waartoe de directie het initiatief moet nemen en houden. Codes 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.

Dat leidde tot de volgende aanbeveling:

'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'.

Aanbiedingsbrief 2014

In zijn aanbiedingsbrief aan de Staten d.d. 12 augustus 2014 meldt de minister dat in het voorjaar van 2014 gestart is met het integriteitstraject voor justitieambtenaren. Voor de grensbewakingsambtenaren is er een specifieke training in hoe te handelen bij dilemma's. Deze trainingen zullen jaarlijks gegeven worden aan grensbewakingsambtenaren en zal ook aldus een vast onderdeel zijn van het curriculum van de opleiding tot grensbewakingsambtenaar.

Bevindingen 2017

Ondanks een integriteitstraject en een aantal trainingen zijn de verantwoordelijken van mening dat integriteit niet voldoende bevorderd is. Diverse strafrechtelijke onderzoeken tegen medewerkers versterken die indruk.

De Raad heeft niet kunnen afleiden dat een integriteitsbeleid werd gehandhaafd waarbij actief werd toegezien op de naleving van gedragscodes.

Analyse & conclusie

De aanbeveling is niet opgevolgd. Er is aangekondigd dat er preventiebeleid en *checks and balances* zullen worden ingebouwd in de organisatie. De Raad ziet hiernaar uit.

4. Eindconclusie & aanbevelingen

De Raad concludeert dat van de veertien aanbevelingen, vijf aanbevelingen deels en twee volledig zijn opgevolgd. Zeven aanbevelingen zijn niet ter hand genomen. Een van die aanbevelingen, de regeling van het Mandaatbesluit, is inmiddels achterhaald. De nieuwe situatie leidt echter tot een nieuwe aanbeveling (zie 3.4).

Algemene conclusie

Het beeld dat de Raad heeft gekregen leidt tot de conclusie dat er met name veel tijd en energie verloren is gegaan in een periode waarin ontwikkeld en verbeterd had moeten worden. De ontwikkeling heeft feitelijk stilgestaan en sommige aspecten (organisatie en IT) kennen een achteruitgang over de afgelopen jaren. Een directe oorzaak kan de Raad niet aanwijzen. En dat lijkt op dit moment ook niet meer zinvol. De minister van Justitie heeft de taken van grensbewaking en vreemdelingtoezicht weer bij het Korps belegd, hetgeen een nieuwe start kan betekenen. Van belang is daarbij dat het Korps (wel) de middelen krijgt toebedeeld die het nodig heeft om de taken goed uit te kunnen voeren. De Raad wijst daarbij op het belang van (bestuurlijke en organisatorische) aandacht voor de rapportage 'Rapportage Overgang Grensbewaking & Vreemdelingtoezicht van IGD naar KPSM d.d. 6 januari 2017'.

Opgevolgde aanbevelingen

De twee opgevolgde aanbevelingen betreffen de evaluatie van het beleggen van de grensbewaking en vreemdelingtoezicht bij dezelfde organisatie en het (her-)beleggen van de taken van grensbewaking en vreemdelingtoezicht bij het Korps. Ultimo 2016 is aanvang gemaakt met opvolging van deze laatste aanbeveling. Ten tijde van dit review onderzoek is het nog te vroeg om daarvan een eindresultaat te bevinden. De uitvoering van deze aanbeveling hangt voorts samen met de opvolging / niet-opvolging van de overige twaalf aanbevelingen.

Niet-opgevolgde aanbevelingen

De niet opgevolgde aanbevelingen betreffen de plaatsing van medewerkers conform de juiste rechtspositie, aanpassing van regelgeving, bevordering van integriteit, rekening en verantwoording, en verbetering en investering in informatietechnologie. Deze aanbevelingen betreffen aspecten van structurele aard. Daarmee bedoelt de Raad dat onder andere deze aspecten aan de basis van een goed opgebouwde en functionerende organisatie liggen. In de Staat van de rechtshandhaving 2016 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.

Deels opgevolgde aanbevelingen

De aanbevelingen die de Raad heeft beoordeeld als gedeeltelijk opgevolgd, betreffen de bevordering van de samenwerking tussen de diensten in Sint Maarten en de samenwerking met Saint Martin, aandacht voor de interne organisatie voor wat betreft personeel en communicatie, investering in opleidingen en het evalueren van het aantal toegangslocaties in Sint Maarten. Ook benadrukt de Raad hier dat de aanbevelingen aspecten van structurele aard betreffen.

De Raad concludeert dat er met name sinds de overgang van de taken naar het KPSM geïnvesteerd wordt in deze aspecten. Ook in dat opzicht lijken de ontwikkelingen daarmee in een stroomversnelling te zijn geraakt. Dat stemt tot optimisme. De Raad herhaalt hierbij het belang voor de aandacht van de overgang en de capaciteit en middelen waarover het Korps beschikt. De opvolging van deze aanbeveling is immers het resultaat van menselijke inspanningen en staat over het algemeen los van investering van middelen. Er is derhalve absoluut en met prioriteit aandacht vereist om het KPSM te voorzien van meer middelen om de toebedeelde (extra) taken goed te kunnen borgen.

De Raad is ervan op de hoogte dat de onderwerpen uit dit rapport onder de aandacht zijn van de minister van Justitie. De Raad dringt er bij de minister van Justitie op aan om prioriteit te geven aan de nog niet (geheel) ter hand genomen aanbevelingen en kijkt uit naar de eerste inhoudelijke resultaten van deze inspanningen. De Raad zal de ontwikkelingen met belangstelling blijven volgen.

Aanbevelingen 2017

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

1. Neem opvolging en uitvoering van de niet (volledig) uitgevoerde aanbevelingen van de Raad voor de rechtshandhaving ter hand.

II. Aan de minister van Justitie ten aanzien van de bevindingen uit dit vervolgonderzoek van 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. 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 vreemdelingtoezicht in het algemeen.
7. 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.

Colofon

Raad voor de rechtshandhaving

Charles Vogesstreet 7 | Joeliva building Philipsburg | Sint Maarten

<http://rrh-sxm.org>

<http://www.raadrechtshandhaving.com>

AUGUSTUS 2017