



## Visumverlening in de Caribische delen van het Koninkrijk der Nederlanden

Datum 06 mei 2021

## Colofon

|                |   |
|----------------|---|
| Plaats         | Den Haag  |
| Redacteur(en): | Richard van Zwol (rapporteur, eindredacteur)<br>Ferdinand Geutjes (hoofdredacteur)<br>Michiel van der Veur (onderzoekredacteur) |

## Inhoudsopgave

|           |   |           |
|-----------|---|-----------|
| <b>1</b>  | <b>Inleiding .....</b>  | <b>5</b>  |
| <b>2</b>  | <b>Visumcijfers .....</b>   | <b>7</b>  |
| <b>3</b>  | <b>Belangen van visumverlening .....</b>                            | <b>12</b> |
| <b>4</b>  | <b>Bevoegdheidsverdeling .....</b>                                  | <b>14</b> |
| <b>5</b>  | <b>Visumproces.....</b>   | <b>17</b> |
| <b>6</b>  | <b>Harmonisatie .....</b>   | <b>20</b> |
| <b>7</b>  | <b>Samenwerking, informatiedeling, koppeling van systemen .....</b> | <b>21</b> |
| <b>8</b>  | <b>Case study: sekswerkers .....</b>                                | <b>24</b> |
| <b>9</b>  | <b>Vergelijking andere landen.....</b>                              | <b>27</b> |
| <b>10</b> | <b>Samenvattende aanbevelingen.....</b>                             | <b>28</b> |
| <b>11</b> | <b>Slotoverwegingen.....</b>  | <b>30</b> |
| <b>12</b> | <b>Bijlagen .....</b>   | <b>31</b> |



## 1 Inleiding

### *Onderzoeksvraag*

Het onderzoek naar visumverlening in de Caribische delen van het Koninkrijk vond plaats in de periode van september 2020 t/m maart 2021, op verzoek van de Rijksministerraad en in opdracht van de Minister van Buitenlandse Zaken. Het onderzoek sluit aan bij de moties van het Lid De Graaf c.s. van 26 juni 2016<sup>1</sup>, het Lid Van Raak c.s. van 4 juli 2019<sup>2</sup> en het Lid Bosman c.s. van 10 oktober 2019<sup>3</sup>, gericht op het wegnemen van knelpunten in de samenwerking resp. het verschaffen van helderheid over de bevoegdheidsverdeling tussen de landen van het Koninkrijk. In lijn met deze moties, strekt de onderzoeksvraag zich tot het in kaart brengen hoe de verschillende bevoegdheden zijn verdeeld, waar de knelpunten in het beleid en de uitvoering van het Caribisch visum zitten en wat er aan kan worden gedaan om tot betere samenwerking en uitvoering te komen. In de onderzoeksopzet, goedgekeurd in de Rijksministerraad van 14 februari 2020, is de onderzoeksvraag als volgt nader gespecificeerd:

- Op welke manier wordt (I) juridisch, (II) beleidsmatig en (III) in de praktijk vorm gegeven aan de bevoegdheidsverdeling tussen de autonome landen en het Koninkrijk op het gebied van visumverlening?
- Hoe is de visumverlening gekoppeld aan de landbevoegdheden rondom toelating en verblijf (o.a. met betrekking tot ontheffingen en vergunningen)?
- Wat is de rol en onderlinge taakverdeling van het 'Koninkrijk' op deze werkterreinen? Komen knelpunten voort uit deze bevoegdheidsverdeling?
- Zijn aanpassingen van de juridische en beleidsmatige kaders nodig om de operationele praktijk te bevorderen/verbeteren?
- Zo ja welke mogelijke aanpassingen zijn er dan nodig?

### *Neutraliteit*

Het onderzoek is uitgevoerd ten behoeve van alle partijen die thans betrokken zijn bij het Caribisch visumproces, te weten het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ), de autonome landen Curaçao, Sint-Maarten en Aruba, het ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties (BZK), het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), het ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid (SZW) en de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) voor Caribisch Nederland. Vanuit het oogpunt van neutraliteit, is het onderzoek in handen gegeven van een onafhankelijke onderzoeker-rapporteur: de heer Richard van Zwol, staatsraad in de Afdeling advisering bij de Raad van State, ondersteund door de heer Ferdi Geutjes (secretaris-projectleider) en de heer Michiel van der Veur (onderzoeker). Hij is hierin bijgestaan door een referentiegroep met vertegenwoordigers van de bovengenoemde landen en instanties. Tot aan de afrondende fase van het onderzoek, is de referentiegroep maandelijks per video call bijeengekomen.

<sup>1</sup> Eerste Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 300 IV, P 2

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 099 (R2114), nr. 23

<sup>3</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 300 IV, nr. 18

### *Gevolgen COVID-19*

Ten tijde van de opdrachtverlening voor het onderzoek werd er onder andere van uitgegaan dat veldbezoeken zouden plaatsvinden. Vanwege beperkende maatregelen als gevolg van de COVID-19 pandemie, met name reisbeperkingen, konden die veldbezoeken noch in de fase van informatievergaring noch in de afrondende fase doorgang vinden. Dit is waar mogelijk ondervangen met vele interviews per videoverbinding en het inschakelen van een lokale onderzoeker om ook ter plekke gesprekken te voeren en informatie te verzamelen.

De gevolgen van de COVID-19 pandemie voor de onderzoeksmethode, zijn periodiek besproken met de referentiegroep en de opdrachtgever. Voor de onderzoeker en de betrokken partijen is de aangepaste aanpak geen aanleiding geweest het onderzoek op te schorten. Op dit punt zal in de bevindingen nader worden ingegaan.

De pandemie heeft in 2020 tevens geleid tot gehele of gedeeltelijke sluiting van ambassades en consulaten in verband met de situaties in de landen van vestiging, als ook een drastische inperking reisbewegingen en grenstoelating van visumplichtige en niet-visumplichtige vreemdelingen. Hierdoor is de visumverlening wereldwijd grotendeels stil komen te liggen, behoudens, waar mogelijk, ad hoc visumverlening in uitzonderlijke gevallen. Voor het onderzoek is dan ook met name gekeken naar de gangbare praktijksituatie van voor de COVID-19 uitbraak.

### *Reikwijdte van het onderzoek*

Bepalend voor de reikwijdte van het onderzoek naar de visumverlening in de Caribische delen van het Koninkrijk, is de eerder beschreven onderzoeksvraag in de vooraf met de delen van het Koninkrijk afgestemde Terms of Reference voor het onderzoek. Ook bepalend is het gestelde in de Rijkvisumwet en bijbehorende memorie van toelichting en het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, voor zover het Statuut raakt aan de bevoegdheden op visumgebied.

### *Aanpak*

Naast bureauonderzoek ten behoeve van de gevraagde helderheid over de bevoegdheidsverdeling, is in lijn met de onderzoeksvraag nagegaan welke knelpunten worden ervaren in de uitvoeringspraktijk. Om tot proportionele en effectieve voorstellen te kunnen komen voor mogelijke verbeteringen, is getracht om - aan de hand van input van de vertegenwoordigers in de referentiegroep - te achterhalen hoe groot die knelpunten zijn, hoe vaak die zich voordoen en waar deze door worden veroorzaakt. Hierbij is - binnen de beperkingen als gevolg van COVID-19 - primair gekeken naar de uitvoeringspraktijk, de bijbehorende instructies en de beschikbare cijfers en statistieken.

De voorlopige bevindingen uit het onderzoek zijn door middel van een presentatie op bewindslidenniveau toegelicht aan Aruba, Curaçao en Sint Maarten, en op ambtelijk niveau aan de Nederlandse ministeries van BZ, BZK en JenV. Eerst daarna is onderhavig rapport opgesteld.

## 2 Visumcijfers

### Aantallen behandelde visumaanvragen

Volgens opgave van het ministerie van Buitenlandse Zaken, belast met de uitvoering van visumverlening, luiden de aantallen behandelde visumaanvragen ten behoeve van de Caribische delen van het Koninkrijk voor de periode van 2010 t/m 2020 als volgt.

| Afgevend land       | Status               | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  |
|---------------------|----------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|
| ANT                 | geweigerd            | 2.032  |        |        |        |        |        |       |       |       |       |       |
| ANT                 | verleend             | 8.248  | 1      |        |        |        |        |       |       |       |       |       |
| ANT                 | totaal               | 10.280 | 1      | 0      | 0      | 0      | 0      | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     |
| Aruba               | geweigerd            | 956    | 1.063  | 1.644  | 1.532  | 2.001  | 1.507  | 849   | 741   | 487   | 491   | 86    |
| Aruba               | verleend             | 10.564 | 11.246 | 10.388 | 9.149  | 6.969  | 4.353  | 906   | 900   | 1.057 | 868   | 184   |
| Aruba               | totaal               | 11.520 | 12.309 | 12.032 | 10.681 | 8.970  | 5.860  | 1.755 | 1.641 | 1.544 | 1.359 | 270   |
| Caribisch Nederland | geweigerd            | 16     | 62     | 74     | 79     | 145    | 144    | 115   | 111   | 96    | 81    | 14    |
| Caribisch Nederland | verleend             | 217    | 875    | 1.173  | 857    | 739    | 645    | 553   | 626   | 542   | 768   | 221   |
|                     | totaal               | 233    | 937    | 1.247  | 936    | 884    | 789    | 668   | 737   | 638   | 849   | 235   |
| Curaçao             | geweigerd            | 305    | 2.036  | 1.675  | 1.409  | 1.935  | 1.639  | 1.339 | 1.106 | 949   | 855   | 141   |
| Curaçao             | verleend             | 1.788  | 7.834  | 8.105  | 7.962  | 5.955  | 3.458  | 2.172 | 1.967 | 1.825 | 2.064 | 481   |
|                     | totaal               | 2.093  | 9.870  | 9.780  | 9.371  | 7.890  | 5.097  | 3.511 | 3.073 | 2.774 | 2.919 | 622   |
| Sint Maarten        | geweigerd            | 106    | 826    | 905    | 1.643  | 1.655  | 1.406  | 808   | 694   | 609   | 662   | 171   |
| Sint Maarten        | verleend             | 1.137  | 4.316  | 4.470  | 4.220  | 3.624  | 2.245  | 1.413 | 961   | 927   | 1.383 | 282   |
|                     | totaal               | 1.243  | 5.142  | 5.375  | 5.863  | 5.279  | 3.651  | 2.221 | 1.655 | 1.536 | 2.045 | 453   |
| Grand Total         | Totaal geweigerd     | 3.415  | 3.987  | 4.298  | 4.663  | 5.736  | 4.696  | 3.111 | 2.652 | 2.141 | 2.089 | 412   |
|                     | Totaal verleend      | 21.954 | 24.272 | 24.136 | 22.188 | 17.287 | 10.701 | 5.044 | 4.454 | 4.351 | 5.083 | 1.168 |
|                     | Totaal andere status | 711    | 631    | 742    | 687    | 590    | 336    | 221   | 154   | 169   | 184   | 50    |
|                     | Totaal aangevraagd   | 26.080 | 28.890 | 29.176 | 27.538 | 23.613 | 15.733 | 8.376 | 7.260 | 6.661 | 7.356 | 1.630 |

De aantallen zijn uitgesplitst per deel van het Koninkrijk, per kalenderjaar en onderverdeeld in geweigerde en verleende visa. Een klein deel van de behandelde visumaanvragen heeft een andere status dan "geweigerd" of "verleend". Dit zijn o.a. aanvragen die buiten behandeling zijn gesteld of ingetrokken. Die aantallen zijn gespecificeerd in de totalen onderaan. Ten aanzien van 2010 wordt opgemerkt dat de visumaanvragen vóór 10-10-2010 zijn geregistreerd onder de Nederlandse Antillen (aanduiding: ANT) en na die datum onder de aparte delen van het Koninkrijk.

In de aantallen vanaf 2015 is een duidelijke afname te zien over de hele linie. Dit is toe te schrijven aan de afschaffing van de visumplicht voor Colombia in 2015 door alle delen van het Koninkrijk en de afschaffing van de visumplicht voor Peru door Aruba, Curaçao en Caribisch Nederland in 2016. Dit naar voorbeeld van de afschaffing van de visumplicht voor die twee landen door de EU.

Verder is in 2017 en 2018 een terugname te zien in de aantallen visumaanvragen voor Sint Maarten. Sint Maarten is in september 2017 extra hard getroffen door orkaan Irma, waardoor de toerisme-industrie vrijwel stil kwam te liggen. De gevolgen voor het toerisme, en daarmee de economie, is evengoed maar deels zichtbaar in de cijfers omdat hier visumaanvragen voor in de plaats zijn gekomen van arbeiders uit diverse landen ten behoeve van de wederopbouw.

Zoals al aangehaald in de inleiding, zijn de gevolgen van de COVID-19 pandemie duidelijk terug te zien in de aantallen visumaanvragen van 2020. Hierbij hebben de toerisme-industrie en andere sectoren die van belang zijn voor de economie voor de delen van het Koninkrijk grote schade ondervonden.

Hoewel niet in het overzicht opgenomen, wordt aangetekend dat per medio januari 2021 de visumplicht is ingevoerd voor Venezuela. Vanwege de COVID-19 pandemie, zijn de aantallen visumaanvragen in de eerste periode na invoering van de visumplicht nog zeer beperkt. Maar zodra weer kan worden gereisd zonder beperkingen (inreisverboden, quarantaine of anderszins), wordt rekening gehouden met een toename van het aantal visumaanvragen van ca. 8.000 per jaar voor alle delen van het Koninkrijk tezamen.

Enkel uitgaand van de aantallen visumaanvragen voor de delen van het Koninkrijk, wordt de visumtaak aanmerkt als overzichtelijk in omvang. Na geleidelijke normalisatie van de aantallen visumaanvragen in het post-COVID-19 tijdperk, is een aantal van 15.000 à 16.000 visumaanvragen per jaar verwachtbaar (inclusief ca. 8.000 aanvragen uit Venezuela). Hoewel overzichtelijk in omvang, is dit aantal niet insignificant. Het rechtvaardigt een goed ingerichte procesgang, goede informatie-uitwisseling en goede samenwerking tussen de stakeholders.

#### *Top 10 nationaliteiten per deel van het Koninkrijk*

De aantallen behandelde visumaanvragen (verleend en geweigerd) van de top 10 nationaliteiten over de jaren 2018 en 2019, luidde als volgt:

#### **Caribisch Nederland**

|    | <b>2018</b>              |               | <b>2019</b>              |               |
|----|--------------------------|---------------|--------------------------|---------------|
|    | <b>Nationaliteit</b>     | <b>Aantal</b> | <b>Nationaliteit</b>     | <b>Aantal</b> |
| 1  | DOMINICAANS STAATSBURGER | 243           | DOMINICAANS STAATSBURGER | 316           |
| 2  | VENEZOLAANSE             | 106           | HAÏTIAANSE               | 101           |
| 3  | COLOMBIAANSE             | 56            | VENEZOLAANSE             | 94            |
| 4  | PERUAANSE                | 45            | COLOMBIAANSE             | 79            |
| 5  | HAÏTIAANSE               | 38            | PERUAANSE                | 62            |
| 6  | SURINAAMSE               | 21            | CHINESE                  | 24            |
| 7  | JAMAICAANSE              | 20            | SURINAAMSE               | 23            |
| 8  | CHINESE                  | 17            | ECUADORAANSE             | 16            |
| 9  | RUSSISCHE                | 9             | RUSSISCHE                | 13            |
| 10 | CUBAANSE                 | 9             | JAMAICAANSE              | 12            |

#### **Curaçao**

|    | <b>2018</b>              |               | <b>2019</b>              |               |
|----|--------------------------|---------------|--------------------------|---------------|
|    | <b>Nationaliteit</b>     | <b>Aantal</b> | <b>Nationaliteit</b>     | <b>Aantal</b> |
| 1  | DOMINICAANS STAATSBURGER | 1163          | DOMINICAANS STAATSBURGER | 1082          |
| 2  | HAÏTIAANSE               | 611           | HAÏTIAANSE               | 538           |
| 3  | CUBAANSE                 | 234           | CUBAANSE                 | 448           |
| 4  | FILIPPIJNSE              | 182           | INDISCHE                 | 221           |
| 5  | INDISCHE                 | 155           | FILIPPIJNSE              | 210           |
| 6  | OEKRAÏNE                 | 88            | CHINESE                  | 99            |
| 7  | CHINESE                  | 75            | OEKRAÏNE                 | 81            |
| 8  | TURKSE                   | 64            | ZUIDAFRIKAANSE           | 53            |
| 9  | RUSSISCHE                | 54            | RUSSISCHE                | 45            |
| 10 | PERUAANSE                | 28            | GEORGISCHE               | 43            |



**Aruba**

|    | 2018                        |        | 2019                        |        |
|----|-----------------------------|--------|-----------------------------|--------|
|    | Nationaliteit               | Aantal | Nationaliteit               | Aantal |
| 1  | DOMINICAANS<br>STAATSBURGER | 729    | DOMINICAANS<br>STAATSBURGER | 589    |
| 2  | HAÏTIAANSE                  | 125    | HAÏTIAANSE                  | 173    |
| 3  | INDISCHE                    | 116    | OEKRAÏNE                    | 86     |
| 4  | OEKRAÏNE                    | 104    | CUBAANSE                    | 85     |
| 5  | RUSSISCHE                   | 96     | INDISCHE                    | 71     |
| 6  | CUBAANSE                    | 85     | FILIPPIJNSE                 | 66     |
| 7  | FILIPPIJNSE                 | 69     | RUSSISCHE                   | 47     |
| 8  | CHINESE                     | 49     | CHINESE                     | 45     |
| 9  | JAMAICAANSE                 | 37     | JAMAICAANSE                 | 37     |
| 10 | ZUIDAFRIKAANSE              | 19     | THAISE                      | 20     |

**Sint Maarten**

|    | 2018                        |        | 2019                        |        |
|----|-----------------------------|--------|-----------------------------|--------|
|    | Nationaliteit               | Aantal | Nationaliteit               | Aantal |
| 1  | DOMINICAANS<br>STAATSBURGER | 628    | DOMINICAANS<br>STAATSBURGER | 854    |
| 2  | JAMAICAANSE                 | 257    | JAMAICAANSE                 | 275    |
| 3  | HAÏTIAANSE                  | 161    | HAÏTIAANSE                  | 226    |
| 4  | CHINESE                     | 96     | FILIPPIJNSE                 | 158    |
| 5  | GUYAANSE                    | 94     | GUYAANSE                    | 113    |
| 6  | OEKRAÏNE                    | 70     | INDISCHE                    | 111    |
| 7  | INDISCHE                    | 67     | CHINESE                     | 103    |
| 8  | FILIPPIJNSE                 | 47     | OEKRAÏNE                    | 55     |
| 9  | ZUIDAFRIKAANSE              | 33     | ZUIDAFRIKAANSE              | 44     |
| 10 | PERUAANSE                   | 26     | TURKSE                      | 23     |

**Totaal (Caribisch Nederland, Aruba, Curaçao & St Maarten)**

|    | 2018                        |        | 2019                        |        |
|----|-----------------------------|--------|-----------------------------|--------|
|    | Nationaliteit               | Aantal | Nationaliteit               | Aantal |
| 1  | DOMINICAANS<br>STAATSBURGER | 2763   | DOMINICAANS<br>STAATSBURGER | 2841   |
| 2  | HAÏTIAANSE                  | 935    | HAÏTIAANSE                  | 1038   |
| 3  | INDISCHE                    | 347    | CUBAANSE                    | 552    |
| 4  | CUBAANSE                    | 339    | FILIPPIJNSE                 | 444    |
| 5  | JAMAICAANSE                 | 328    | INDISCHE                    | 411    |
| 6  | FILIPPIJNSE                 | 306    | JAMAICAANSE                 | 328    |
| 7  | OEKRAÏNE                    | 265    | CHINESE                     | 271    |
| 8  | CHINESE                     | 228    | OEKRAÏNE                    | 234    |
| 9  | RUSSISCHE                   | 158    | ZUIDAFRIKAANSE              | 119    |
| 10 | VENEZOLAANSE                | 108    | GUYANA                      | 118    |

Veel visumplichtige vreemdelingen zijn afkomstig uit de regio. Naast geografische factoren, heeft elk deel van het Koninkrijk eigen kenmerken die doorwerken in de overzichten van nationaliteiten. Zo zijn personen uit de Filippijnen veelal werkzaam in de maritieme industrie, personen uit India komen vaak voor studie of zijn actief als juweliërs of andere detailhandel en Chinezen zijn veelal werkzaam in restaurants of verrichten andere arbeid. Personen uit Rusland komen doorgaans voor toerisme

of bezoeken een scientology-schip (Curaçao). En personen uit de Oekraïne zijn veelal toeristen of – in het geval van Sint Maarten – soms actief als sekswerker. De overzichten van nationaliteiten laat geen trends zien die onverklaarbaar zijn. Wel valt op dat de verklaringen van de reisdoelen van bepaalde nationaliteiten op enkele punten lichte verschillen tussen medewerkers van Buitenlandse Zaken en medewerkers in de delen van het Koninkrijk. Goede informatie-uitwisseling hierover kan bijdragen aan een eenduidig beeld van de uiteenlopende reisdoelen vanuit de verschillende landen en, daarmee, beter zicht op de belangen van de visumtaak. Ook het creëren van de mogelijkheid in de systemen van het ministerie van Buitenlandse Zaken om een onderscheid te maken tussen kort en lang verblijf biedt meer inzicht in de reisdoelen.

### *Overige cijfers*

In het kader van het onderzoek is getracht te achterhalen hoe de cijfers m.b.t. visumverlening zich verhouden tot de reisbewegingen, weigering van toelating aan de grens, visumverlening bij binnenkomst, verlengingen, de aantallen bezwaar- en beroepszaken, etc. Ook is getracht inzage te krijgen in de verhouding tussen visa voor kort verblijf en visa voor houders van een titel voor lang verblijf. Dit was om verschillende redenen niet goed te achterhalen.

Dat de verleende visa niet aansluiten bij de binnenkomsten aan de grens, komt in eerste instantie door het karakter van het Caribische visum: tenzij er specifieke gronden zijn om het Caribische visum territoriaal te beperken tot één deel van het Koninkrijk, kan de houder ervan naar elk van de delen van het Koninkrijk reizen. En de houder van een visum voor meerdere binnenkomsten kan bovendien met hetzelfde visum meerdere malen reizen.

Daarnaast houdt elk deel van het Koninkrijk de hierboven genoemde gevallen op eigen wijze bij, op uiteenlopend detailniveau en uitgaand van onderling afwijkende definities. Ook wordt in de administratie m.b.t. grenszaken in de regel geen onderscheid gemaakt tussen visumplichtige vreemdelingen en vreemdelingen waarvoor de visumplicht niet geldt. Dit maakt het leggen van kruisverbanden tussen visumtrends en grenstrends vrijwel onmogelijk.

In de bijlage zijn de relevante cijfers opgenomen van de delen van het Koninkrijk m.b.t. de hierboven genoemde handelingen.

Ten slotte wordt in de systemen van het ministerie van Buitenlandse Zaken geen onderscheid gemaakt tussen visa voor kort verblijf en lang verblijf; de Rijksvisumwet maakt dat onderscheid evenmin. Om toch een grove indicatie te krijgen van de verhouding tussen kort en lang verblijf, hebben medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken bij wijze van steekproef de aanvragen van medio november 2020 tot medio december 2020 – dus voor de COVID-19 uitbraak - handmatig bezien op de aanwezigheid van een lang verblijftitel. Dit gaf het volgende beeld:

Aruba  
Kort verblijf: 115 (85%)  
Lang verblijf: 21 (15%)

Curaçao  
Kort verblijf: 232 (84%)  
Lang verblijf: 43 (16%)

Sint Maarten

Kort verblijf: 149 (71%)

Lang verblijf: 60 (29%)

BES

Kort verblijf: 13 (14%)

Lang verblijf: 77 (86%)

Hoewel er veel oorzaken zijn aan te wijzen waarom visumcijfers en grenscijfers moeilijk naast elkaar te leggen zijn, kan het leggen van kruisverbanden tussen deze disciplines veel nuttige sturings- en monitoringsinformatie opleveren. Dit kan bijdragen aan de kwaliteit van de beoordeling van visumaanvragen en wellicht ook de grenstaak verlichten. Het is dan ook raadzaam om de dialoog aan te gaan met de grensautoriteiten en gezamenlijk te bezien of afspraken kunnen worden gemaakt over eenduidige registratie van – en definities voor – grensweigeringen, visumverlening aan de grens, verlengingen van de verblijfsduur, etc., als ook over stelselmatige onderlinge uitwisseling van informatie.

### 3 Belangen van visumverlening

De economieën van de Caribische delen van het Koninkrijk zijn zeer open, waardoor deze in grote mate worden beïnvloed door ontwikkelingen in de wereld(economie). Waar voor Aruba en Sint Maarten het toerisme verreweg de belangrijkste sector is, draait de economie van Curaçao op toerisme, internationale financiële dienstverlening en olieraffinage. Voor alle landen is de afhankelijkheid van het toerisme hoger en het aandeel van de primaire sector lager dan het Caribische gemiddelde, wat de economieën minder gediversifieerd maakt. De openheid en beperkte diversificatie maken de economieën kwetsbaar en bepalen in hoge mate de belangen voor een soepele visumverlening voor zowel een korte als lange geldigheidsduur.

Ten eerste is er het belang van deviezenimport. Dit belang vereist toeristische visa, die meestal een korte geldigheidsduur hebben, en visa voor studenten, renteniers, timeshareholders en gepensioneerden, die meestal een langere geldigheidsduur hebben.

Ten tweede is er het belang op het gebied van de arbeidsmarkt. Dit belang vereist visa voor investeerders, werknemers en stagiaires waarmee tijdelijk of structureler een kwalitatieve of kwantitatieve impuls aan de lokale arbeidsmarkt kan worden gegeven.

Ten derde is er een sociaal belang. Dit belang vereist visa voor familiebezoek, die meestal een korte geldigheidsduur hebben, en gezinshereniging of gezinsvorming, die een langere geldigheidsduur hebben.

Een toegankelijk en efficiënt visumverleningsproces voor bezoekers faciliteert toeristische impulsbezoeken. Elk van de landen richt zich op een aantal toeristische markten, de belangrijkste markt ligt meestal in Europa of Noord-Amerika (deze landen zijn meestal niet visumplichtig), maar ook in de Caribische Regio en Zuid-Amerika, waar wel visumplichtige landen zijn. Daarnaast hebben de landen ook een aanzienlijk aantal inwoners met familie in de regio. Voor deze inwoners faciliteert een efficiënt visumverleningsproces familiebezoek.

Een efficiënt visumverleningsproces voor verblijf stelt de landen in staat snel in te spelen op veranderingen in vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Dergelijke visa worden in de landen voorafgegaan aan een eigen afweging op basis van lokale omstandigheden. Zo kan in de toeristische sector behoefte zijn aan extra arbeidskrachten omdat er veel bezoekers zijn of juist omdat er na een orkaan veel herstelwerkzaamheden moeten worden uitgevoerd.

| <b>Belang</b>  | <b>Geldigheidsduur: kort</b> | <b>Geldigheidsduur: lang</b>  |
|----------------|------------------------------|-------------------------------|
| Deviezenimport | Toerisme                     | Rentenieren, pensioen, studie |
| Arbeidsmarkt   | Werk                         | Werk, investering, stage      |
| Sociaal        | Familiebezoek                | Gezinshereniging of –vorming  |

|          | Korte geldigheidsduur     | Lange geldigheidsduur   |
|----------|---------------------------|---|
| Bezoek   | Toerisme<br>Familiebezoek | X   |
| Verblijf | Werk                      | Rentenieren, pensioen, studie<br>Werk, investering, stage<br>Gezinshereniging of –vorming |

Naast het belang van het faciliteren van gewenste bezoeken in de vorm van soepele visumverlening, speelt het visuminstrument ook een rol bij het tegengaan van ongewenste bezoeken en (daarmee) de borging van de integriteit van de grenzen van het Koninkrijk.

Op grond van de Rijkvisumwet, artikel 9, kan een visum worden verleend voor zover de vreemdeling voldoet aan de reguliere vereisten - zoals het beschikken over een geldig reisdocument en voldoende financiële middelen - en geen gevaar oplevert voor de openbare orde, de nationale veiligheid, de volksgezondheid en/of de internationale betrekkingen.

Bewaking van o.a. de openbare orde (criminaliteit, illegaal verblijf en andere vormen van misbruik) en de binnenlandse veiligheid in de vorm van visumweigering, draagt in belangrijke mate bij aan het positieve imago van de delen van het Koninkrijk voor toerisme, investeringen, etc. Dit vraagt om de efficiënte inzet van het visuminstrument voor het identificeren van deze risico's met het oog op visumweigering.

Het faciliteren van gewenste ben bonafide vreemdelingen en het weren van ongewenste vreemdelingen zijn gemeenschappelijke belangen. Bekendheid met elkaars belangen – en bijbehorende gevolgen voor inzet van het visuminstrument – verdient een vaste plaats in de onderlinge samenwerking.

## 4 Bevoegdheidsverdeling

### *Juridische grondslag visumverlening*

Het visumbeleid voor kort verblijf voor Nederland, is op grond van het Verdrag van de Werking van de EU (VWEU), artikel 77, een EU-aangelegenheid. Dit artikel valt onder deel drie van het VWEU, dat ziet op de interne markt en vrij verkeer. Artikel 355, tweede en derde lid, van dit verdrag regelt de bijzondere associatieregeling van de overzeese landen en gebieden, waaronder de delen van het Koninkrijk, doch de werking daarvan strekt niet tot de visumverlening voor de Caribische delen van het Koninkrijk. Waar EU-verordeningen met betrekking tot visumverlening, in het bijzonder de Visumcode<sup>4</sup> rechtstreekse werking hebben voor Nederland, voorziet de Rijkvisumwet in de juridische grondslag voor de visumverlening voor de Caribische delen van het Koninkrijk. De memorie van toelichting bij de Rijkvisumwet zegt hierover: *"Aangezien Europese regelgeving de speelruimte voor de wetgever ten aanzien van de verlening van visa voor de toegang tot Nederland vergaand beperkt, is het onderhavige voorstel van de rijkswet vooral van betekening voor visumverlening met het oog op de toegang tot de landen Curaçao, Aruba en Sint Maarten en tot de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba."*

De Rijkvisumwet is tot stand gekomen naar aanleiding van het advies<sup>5</sup> van de Raad van State van het Koninkrijk om de hoofdlijnen van het visumbeleid in een rijkswet op basis van artikel 3, eerste lid, onderdelen b en g, van het Statuut voor het Koninkrijk neer te leggen, ter bevordering van de eenvormigheid van het visumbeleid binnen het Koninkrijk. Artikel 3 noemt de aangelegenheden van het Koninkrijk, waaronder de buitenlandse betrekkingen (eerste lid, onderdeel b) en de algemene voorwaarden voor toelating en uitzetting van vreemdelingen (eerste lid, onderdeel g). Hier borduurt de Rijkvisumwet dan ook op voort.

In de memorie van toelichting bij de Rijkvisumwet wordt helder uiteengezet waarom het visuminstrument een instrument is van het buitenlands beleid, maar wordt een kanttekening geplaatst met betrekking tot onderdeel g. Gesteld wordt dat Rijkvisumwet niet wegneemt dat het toelatingsbeleid voor een groot deel landszaak is. De Rijkvisumwet is dan ook beperkt tot de hoofdlijnen van het visumbeleid en bepaalt expliciet dat het landsregelgeving ten aanzien van de toelating onverlet laat, voor zover deze niet in strijd komt met de Rijkvisumwet.

Waar voor Nederland aparte juridische grondslagen zijn voor kort en lang verblijf visa – te weten EU-wetgeving voor kort verblijf en nationale wetgeving voor lang verblijf – wordt in de Rijkvisumwet geen onderscheid gemaakt tussen kort en lang verblijf. Dit betekent dat zowel visumverlening voor kort als lang verblijf binnen de werkingssfeer van de Rijkvisumwet vallen.

### *Bevoegdheid*

Voor aangelegenheden die de belangen van alle delen van het Koninkrijk raken, hetgeen het geval is bij visumverlening, dragen alle delen van het Koninkrijk ook een gedeelde verantwoordelijkheid. Het Statuut, als ook de Rijkvisumwet, regelen dan ook de afstemming tussen de delen van het Koninkrijk, het beslechten van geschillen, etc.

<sup>4</sup> Verordening (EU) 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode, aangepast met verordening (EU) 2019/1155 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019.

<sup>5</sup> Advies d.d. 19 januari 2007, no. W03.06.0460/1.

Als bevoegde autoriteit worden in artikel 1 van de Rijkvisumwet de minister van Buitenlandse Zaken genoemd voor de openbare lichamen en de minister van het desbetreffende land wie het aangaat voor de landen. Verder worden met artikel 4 van de Rijkvisumwet de hoofden van de diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen belast met de behandeling van visumaanvragen namens de bevoegde autoriteiten. Dit artikel voorziet tevens in de mogelijkheid voor de bevoegde autoriteiten van de landen om aanwijzingen te geven over de uitvoering van de Rijkvisumwet in overeenstemming met de minister van Buitenlandse Zaken. Dat sprake is van een gedeelde bevoegdheid voor visumverlening is hiermee voldoende verankerd in de Rijkvisumwet.

### *Ambigüiteit*

Hoewel de Rijkvisumwet gestoeld is op artikel 3, eerste lid, onderdelen b en g, werkt de wet niet verder uit waar de Koninkrijkaangelegenheid ten aanzien van het stellen van voorwaarden voor toelating en uitzetting van vreemdelingen (en daarmee: de werking van de Rijkvisumwet) ophoudt en de bevoegdheid van de landen ten aanzien van het toelatingsbeleid begint. Dit brengt automatisch enige onduidelijkheid met zich mee over de bevoegdheidsverdeling.

Voor zover kon worden achterhaald, heeft deze onduidelijkheid niet geleid tot geschillen die ingevolge artikel 15, tweede lid van de Rijkvisumwet moesten worden voorgelegd aan de raad van ministers van het Koninkrijk. Maar de onduidelijkheid heeft wel aanleiding gegeven tot enige interpretatieverschillen, zo is gebleken uit de gesprekken voor het onderzoek. Dit gold specifiek voor situaties waarbij een visum moet worden verleend nadat de landen op grond van hun landsbevoegdheid een lang verblijf-titel hebben toegekend en handelingen buiten het reguliere visumproces om, zoals het verlenen van ontheffing van de visumplicht op grond van artikel 5, vierde lid, van de Rijkvisumwet.

In de gesprekken over de totstandkoming van de Rijkvisumwet kwam naar voren dat:

- a) de wet – conform het advies van de Raad van State – beoogt om enkel de hoofdlijnen van het visumbeleid neer te leggen; en
- b) de huidige wet de uitkomst van langdurige onderhandelingen tussen de delen van het Koninkrijk.

Dit werpt de vraag op of de wetgever bewust dan wel onbewust als uitkomst van de onderhandelingen heeft nagelaten om Rijkvisumwet artikel 3, eerste lid, onderdeel g, nader in te vullen of (preciezer) af te bakenen.

Wel laat de Rijkvisumwet alle ruimte aan de delen van het Koninkrijk om daar alsnog nadere afspraken over te maken. Uit het onderzoek is evenwel niet gebleken dat dit is gebeurd.

### *Consequenties voor wetgeving / beleid*

Hoewel in de onderzoeksvraag wordt gevraagd naar de bevoegdheidsverdeling, bieden het Statuut en de Rijkvisumwet *de jure* geen duidelijke aanknopingspunten voor het trekken van conclusies. Bij de gesprekspartners voor het onderzoek is helder dat het toelatingsbeleid in de zin van toekenning van verblijfstitels in ieder geval een aangelegenheid is van de landen, en dat wordt ook onderschreven.

Ten aanzien van de visumverlening na toekenning van een verblijfstitel en handelingen zoals het verlenen van ontheffingen, is in het onderzoek nagegaan welke problemen als gevolg van de ambigüiteit optreden, hoe vaak dat voorkomt en hoe ernstig die zijn. Dit om te kunnen bepalen of er *de facto* aanleiding is voor aanpassing van de Rijkvisumwet of het huidige beleid. Er is niet gebleken dat zich problemen voordoen die niet binnen de huidige samenwerking tussen de delen van

het Koninkrijk en met inachtneming van bepalingen m.b.t. onderlinge afstemming kunnen worden opgelost. Dit maakt aanpassing van de wetgeving of het beleid uitsluitend op dit punt, onnodig en disproportioneel. Alleen als in de toekomst, om welke reden dan ook, het Statuut wezenlijk anders zou worden ingericht, kan dat aanleiding zijn om het punt rond de bevoegdheid voor het toelatingsbeleid daarin mee te nemen.

#### *Consequenties voor de uitvoering*

Dit laat onverlet dat er voldoende aanleiding is om in te zetten op het zo veel mogelijk wegnemen van onduidelijkheden. Uit onderhavig onderzoek vloeit het advies voort om gebruik te maken van de ruimte die de Rijkswisumwet biedt om nadere afspraken te maken om meer duidelijkheid te verschaffen wat de delen van het Koninkrijk van elkaar verwachten en welke werkafspraken daar bij horen.

In de gesprekken met de gesprekspartners is naar voren gekomen dat de samenwerking tussen alle partijen, ook op het persoonlijke vlak, goed is en positief wordt gewaardeerd: men weet elkaar makkelijk te vinden en de communicatie is open. Dit blijkt echter te persoonsafhankelijk en niet voldoende structureel te zijn geborgd. Tegelijkertijd is namelijk naar voren gekomen dat op het punt van wederzijdse verwachtingen, maar ook informatiedeling, toegang tot systemen, etc., weinig is vastgelegd en de nodige ruimte bestaat voor verbetering. Juist de goede samenwerking, is een goede basis om dit gestalte te geven. Het komt de duidelijkheid over wat van elkaar wordt verwacht ten goede als dit niet alleen wordt uitgesproken maar ook wordt vastgelegd, bijvoorbeeld in de vorm van een dienstverleningsovereenkomst.



## 5 Visumproces

### *Algemeen*

Visumaanvragen voor de delen van het Koninkrijk worden – evenals aanvragen voor Nederland – ingenomen bij de diplomatieke en consulaire posten in het buitenland, of bij daartoe gecontracteerde externe dienstverleners, gespecialiseerd in de inname van visumaanvragen. De beoordeling en beslissing vindt plaats bij de Regionale Service Organisatie (RSO), gevestigd in Washington. Het ministerie van Buitenlandse Zaken volgt een transitie-traject, waarbij de het beoordelings- en beslissingsproces van alle visumaanvragen wereldwijd wordt overgeheveld van de RSO's naar één centrale service-organisatie (CSO), gevestigd in Den Haag. De visumaanvragen voor de Caribische delen van het Koninkrijk lopen mee in dit transitie-traject.

### *Visumplicht*

Ten aanzien van de landen waarvoor de visumplicht geldt, en de landen die daarvan zijn vrijgesteld, als ook voor specifieke uitzonderingscategorieën, wordt voor de Caribische delen van het Koninkrijk zo veel mogelijk het EU-beleid gevolgd. Veiligheidsoverwegingen naar aanleiding van de terroristische aanslagen in de VS van 11 september 2001, waren aanleiding voor deze harmonisatie. De delen van het Koninkrijk kennen evenwel eigen risico's en kansen, o.a. als gevolg van de geografische ligging, dus uitzonderingen op dit beginsel zijn mogelijk. De recente invoering van de visumplicht voor Venezuela is daar een voorbeeld van.

### *Caribisch visumhandboek*

De uitvoering van het visumproces is vastgelegd in het Caribisch Visumhandboek, dat tot stand is gekomen in samenspraak met de delen van het Koninkrijk en samen met andere relevante werkinstructies voorhanden is op de intranet-website van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het handboek voorziet in alle informatie die van belang is voor de inname van de visumaanvraag t/m de uitreiking ervan, zoals:

- algemene informatie, o.a. over de geschiedenis van het visumbeleid voor de Caribische delen van het Koninkrijk en de juridische basis; ten aanzien van dit laatste wordt in het handboek korthedshalve verwezen naar de Rijkvisumwet;
- de voorwaarden voor visumaanvragen, inclusief eventuele nood-/spoedvisumaanvragen, het vaststellen van de visumplicht, etc.;
- procesbeschrijvingen en instructies voor de uitvoering van het visumproces voor kort en lang verblijf, inclusief het beheer van de visumstickers;
- beoordelingscriteria voor de verschillende soorten visumaanvragen;
- communicatielijnen, ook m.b.t. voorlegging van visumaanvragen aan de bevoegde autoriteit.

Het handboek is een levend document: nieuwe afspraken of informatie kunnen laagdrempelig worden opgenomen.

### *Caribbean Carpet*

Daarnaast is er een aparte instructie voor het zgn. Caribbean Carpet-beleid. Dit is een rode loper-beleid, gericht op een extra soepele behandeling van visumaanvragers die worden aangemerkt als bonafide en van bijzonder belang voor de Caribische delen van het Koninkrijk, zoals bonafide zakenlieden, timeshare holders, personen die op uitnodiging van de landen of openbare lichamen op bezoek komen voor een conferentie, etc. Voor deze personen die hiervoor in aanmerkingen komen, wordt gebruik gemaakt van de facilitatieruimte binnen de regelgeving, zoals het afzien van persoonlijke verschijning en de toekenning van een visum voor meerdere binnenkomsten en met een langere geldigheidsduur.

### *Ontheffingen, verlengingen, etc.*

Het Caribisch Visumhandboek voorziet niet in beschrijvingen van andere handelingen die op grond van de Rijkswisumwet worden uitgevoerd, zoals het bij uitzondering verlenen van ontheffingen van de visumplicht aan de grens, visumverleningen, etc. In het kader van het onderzoek is deze informatie opgevraagd. Die informatie is bijgevoegd in de bijlage.

### *Relatie tussen lang verblijf en het verkrijgen van het Nederlanderschap*

Visumverlening betreft, zoals de cijfers aantonen, voor het overgrote deel kort verblijf. Niettemin betreft een klein deel lang verblijf. Er wordt in de registratiesystemen niet bijgehouden of vreemdelingen die een vergunning tot lang verblijf hebben gehad, en aan wie daarvoor visum is verleend, na verloop van tijd de Nederlandse nationaliteit vragen resp. verkrijgen - langdurig verblijf is één van meerdere voorwaarden voor verkrijging van het Nederlanderschap door optie of naturalisatie. De werking van de Rijkswet op het Nederlanderschap valt buiten de reikwijdte van het onderzoek, dus hoe vaak van deze mogelijkheid gebruik is gemaakt, is niet verder onderzocht. De gesprekken hebben op dit punt evenmin signalen opgeleverd dat hier op grote schaal of door ongewenste personen gebruik van wordt gemaakt.

### *Bestudering van de instructies*

Het Caribisch visumhandboek en de overige werkinstructies op de intranet-website van het ministerie van Buitenlandse Zaken voorziet adequaat in de informatievoorziening voor personen die betrokken zijn bij de behandeling van visumaanvragen. Uit de bestudering van de instructies en de gesprekken die naar aanleiding daarvan zijn gevoerd, vielen enkele punten op:

- a) Voor kort en lang verblijf gelden aparte voorwaarden en procedures. Dit onderscheid wordt vastgesteld op basis van de verblijfsduur en het doel van de reis. Bij kort verblijf beslist de RSO/CSO in de regel zelfstandig. Bij lang verblijf dient de visumaanvrager te beschikken over een verblijfs- en/of werkvergunning van het relevante deel van het Koninkrijk. Verblijfsvergunningen hebben verschillende vormen. In het geval van Aruba is dit een Voorlopige Toelating Aruba, voor Curaçao een beslissing op de aanvraag / beschikking, voor Sint Maarten een landing permit /

oproepingsbrief en voor de BES-eilanden een Machtiging tot Voorlopig Verblijf. Bij twijfel bij de beoordelaar over een aanvraag voor lang verblijf, dient afstemming plaats te vinden met de bevoegde autoriteit van het relevante deel van het Koninkrijk. Uit de gesprekken bleek dat dit in de regel gebeurt, maar dat hier in een enkel geval ook wel eens van is afgeweken.

- b) De definitie voor kort verblijf staat niet in de Rijkswisumwet, maar volgt uit de regelingen per deel van het Koninkrijk. Hierin zitten onderlinge verschillen. In het geval van Aruba is sprake van kort verblijf als iemand maximaal 180 dagen per periode van 365 dagen op het grondgebied verblijft, voor de overige delen van het Koninkrijk is dat maximaal 90 dagen per 180 dagen. Dit betekent dat de houder van een kort verblijf-visum bijv. 100 dagen aaneengesloten op Aruba kan verblijven, maar niet in de andere delen van het Koninkrijk, terwijl het Caribische visum in beginsel kan worden gebruikt voor alle delen van het Koninkrijk. Dat verschillende definities gelden voor kort verblijf, bemoeilijkt de beoordeling van visumaanvragen, aldus de gesprekspartners (en vermoedelijk ook de grenstaak).
- c) Het Caribbean Carpet-beleid – in lijn met het zgn. Orange Carpet beleid voor Nederland – voorziet in duidelijke behoeften van de landen, als beschreven in hoofdstuk 3. Uit de gesprekken bleek dat de beoordeling of een individuele visumaanvrager hiervoor in aanmerking komt vooral bij de medewerkers van de posten ligt. Dat vanuit de delen van het Koninkrijk input wordt aangeleverd, bijvoorbeeld in de vorm van namenlijsten van bonafide en frequente reizigers, is niet gebleken uit de gesprekken.

## 6 Harmonisatie

Met het advies<sup>6</sup> van de Raad van State van het Koninkrijk om de hoofdlijnen van het visumbeleid in een rijkswet neer te leggen, beoogde de Raad van State een eenvormig visumbeleid binnen het Koninkrijk. Ook ten aanzien van het beleid voor de vaststelling van visumplichtige nationaliteiten en nationaliteiten die daarvan zijn vrijgesteld, ligt de behoefte aan harmonisatie ten grondslag.

Harmonisatie van wetgeving, beleid en uitvoeringspraktijk dient meerdere doelen. Een geharmoniseerde aanpak vergroot de duidelijkheid bij de medewerkers die zijn belast met visumtaken ten aanzien van de toepassing van de visumwet- en regelgeving. Omdat in de regel met een Caribisch visum naar alle Caribische delen van het Koninkrijk kan worden gereisd, draagt harmonisatie ook bij aan de duidelijkheid bij de houder van een visum. En harmonisatie vergemakkelijkt eveneens de toetsing door de grensautoriteiten bij binnenkomst van de vreemdeling.

De huidige constructie waarbij met een Caribisch visum naar alle Caribische delen van het Koninkrijk kan worden gereisd op grond van artikel 6 van de Rijksvisumwet (vergelijkbaar met Schengenvisa binnen de EU), vermindert de administratieve lasten voor reizigers, werkt daardoor laagdrempelig en bevordert het vrije verkeer tussen de Caribische delen van het Koninkrijk. Dit levert evidente economische voordelen op voor alle delen van het Koninkrijk.

Harmonisatie laat onverlet dat de delen van het Koninkrijk geopolitieke, economische en toeristische belangen hebben die onderling enigszins verschillen en waar het visumbeleid in de uitvoeringspraktijk bij aan moet sluiten. Maar ook zonder afbreuk te doen aan dat laatste, zijn er aspecten in het onderzoek naar voren gekomen die mogelijk verder kunnen worden geharmoniseerd om beter de vruchten te plukken van het vrije personenverkeer tussen de Caribische delen van het Koninkrijk. De in hoofdstuk 5 genoemde verschillende definities voor kort verblijf is een duidelijk voorbeeld van een aspect waarvoor verdere harmonisatie kan worden overwogen.

Ook voor bevoegdheden die buiten de werkingssfeer van de Rijksvisumwet vallen maar wel doorwerken in de toepassing van het visumbeleid, bij voorbeeld ten aanzien van voorwaarden voor lang verblijf en/of arbeid, kan verdere harmonisatie tussen de Caribische delen van het Koninkrijk extra voordelen opleveren.

<sup>6</sup> Advies d.d. 19 januari 2007, no. W03.06.0460/1.

## 7 Samenwerking, informatiedeling, koppeling van systemen

### *Samenwerking*

Aan overleg tussen de landen, openbare lichamen en betrokken ministeries wijdt de Rijkvisumwet een apart hoofdstuk: overleg dient regelmatig plaats te vinden. Dit gebeurt ook, in de vorm van ad hoc contacten naar aanleiding van specifieke visumkwesties en een periodieke visumwerkconferentie met een uitgebreide agenda. De visumwerkconferentie vindt naar behoefte, doch ten minste een maal per jaar, plaats. In de gesprekken is naar voren gekomen dat alle betrokkenen de onderlinge samenwerking positief waarderen.

In het kader van het onderzoek is de meeste recente visumwerkconferentie als toehoorder bijgewoond. Hieruit bleek dat open een duidelijk met elkaar wordt gecommuniceerd, ook over aspecten waarover verschillend wordt gedacht. Naast het bijpraten over nieuwe ontwikkelingen, kwamen relatief veel thema's ter sprake op uitvoeringsvlak en op het terrein van wederzijdse informatieverstrekking, o.a. met betrekking tot visumcijfers, aantallen ontheffingen en getroffen maatregelen rond de sekswerkers (zie hiervoor het volgende hoofdstuk).

Hoewel de bespreking van thema's op uitvoeringsvlak zeer nuttig is en wordt toegejuicht, werpt het de vraag op of een frequentie van een maal per jaar daarvoor niet te weinig is voor een optimale samenwerking. Aparte en frequentere overleggen voor uitvoeringszaken op werkniveau zouden meer ruimte vrijmaken voor de bespreking van meer beleidsmatige thema's in de jaarlijkse visumwerkconferentie en voor de bespreking van de wederzijdse belangen.

### *Visum informatiesysteem*

Het huidige visum informatiesysteem waarin visumaanvragen worden geregistreerd en afgehandeld door het ministerie van Buitenlandse zaken, is gebouwd op een verouderd platform en kent daardoor de nodige beperkingen. Zo voorziet het niet in een inzichtfunctie voor de landen en openbare lichamen, waardoor gegevens over bijvoorbeeld afwijzingen separaat moeten worden opgevraagd in het geval van bezwaar / beroep. Ook voorziet het niet in goede en bruikbare managementinformatie voor alle betrokken partijen.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken werkt aan de totstandkoming van een geheel nieuw visum informatiesysteem, KAIROS, dat ten tijde van het onderzoek werd getest en vanaf zomer 2021 in gebruik wordt genomen. Het systeem is niet alleen bedoeld voor de Caribische visa, maar ook voor de Schengenvisa. Het zal gefaseerd in gebruik worden genomen, te beginnen met de Caribische regio (o.a. Santo Domingo, Havana en Caracas), goed voor ca. 85% van alle aanvragen voor de Caribische delen van het Koninkrijk. Visumaanvragen vanuit andere delen van de wereld zullen elektronisch worden voorgelegd aan de CSO en daar vervolgens in KAIROS worden geregistreerd.

De versie van KAIROS die vanaf zomer 2021 in gebruik zal worden genomen, bevat nog niet alle beoogde modaliteiten, zoals een inkijsfunctie voor de Caribische delen van het Koninkrijk of de mogelijkheid om een visum langs elektronische weg aan te vragen. Ten tijde van het onderzoek was nog niet bepaald welke management-informatie uit KAIROS kan worden geproduceerd.

Anders dan het huidige visum informatiesysteem, kan KAIROS relatief makkelijk koppelingen leggen met bestanden van andere systemen. In de meest recente visumwerkconferentie zijn de Caribische delen van het Koninkrijk opgeroepen te inventariseren welke systemen kunnen worden bevroegd.

Het zou de kwaliteit van de beoordeling van visumaanvragen ten goede komen als met behulp van deze functionaliteit standaard informatie beschikbaar komt, bijvoorbeeld met betrekking tot uitzettingen, eerdere overschrijdingen van de verblijfstermijn van het visum, etc., voor zover de wet- en regelgeving op het gebied van gegevensbescherming dat toestaan.

De delen van het Koninkrijk verwelkomen de verbeteringen die KAIROS met zich meebrengt, maar plaatsen ook de kanttekening dat dit proces niet snel genoeg kan gaan, ook op het punt van elektronische indiening van visumaanvragen, als opgenomen in artikel 7, vierde lid van de Rijkvisumwet.

In het kader van het onderzoek, worden de ontwikkelingen op het gebied van KAIROS toegejuicht en wordt ook het belang van voortgang onderschreven. Nu ingebruikname van KAIROS die mogelijkheid snel dichterbij brengt, kan de dialoog worden gestart over:

- de behoeften ten aanzien van goede en bruikbare managementinformatie uit KAIROS;
- nadere regels met betrekking tot de wijze waarop de aanvraag wordt ingediend en met betrekking tot het beheer van bij de aanvraag verstrekte gegevens en bescheiden, als beschreven in datzelfde artikel van de Rijkvisumwet.

#### *Relevante systemen in de delen van het Koninkrijk*

Het proces van toelating van visumplichtige vreemdelingen tot de Caribische delen van het Koninkrijk valt uiteen in drie onderdelen. Er zijn verschillende systemen in gebruik voor elk van deze onderdelen en ook tussen de landen zijn er verschillen in gebruikte systemen.

De landen zijn verantwoordelijk voor de beoordeling van de verblijfsvergunning, waarbij gekeken wordt naar veiligheid en de arbeidsmarkt. Curaçao en de BES verwerken de aanvragen in Foreign Management System (FMS). Sint Maarten werkt op dit moment nog met Decos en Aruba werkt met SESNA/CISA, beide landen hebben besloten later dit jaar te migreren naar FMS. De landen zijn ook verantwoordelijk voor de grensbewaking. Curaçao en de BES werken met Border Management System (BMS). Aruba maakt gebruik van Radex BCMS en Sbeer. Sint Maarten en Aruba hebben besloten later dit jaar te migreren naar BMS.

FMS en BMS worden beheerd door Stichting Beheer ICT Rechtshandhaving. De systemen zijn gekoppeld, waardoor ketenpartners binnen dezelfde jurisdictie inzage hebben in de relevante delen van elkaars gegevens. Het is binnen FMS en BMS ook mogelijk om inzage in en uitwisseling van gegevens tussen de verschillende jurisdicties te faciliteren. Van deze mogelijkheid wordt op dit moment nog geen gebruik gemaakt. De migratie van Sint Maarten en Aruba naar FMS en BMS uniformeert de gegevensverwerking in de Caribische delen en creëert mogelijkheden voor een verdere uitwisseling van gegevens in de toekomst.

## 8 Case study: sekswerkers

### *Situatieschets*

Ten tijde van het onderzoek, was de visumverlening aan sekswerkers voor de Caribische delen van het Koninkrijk opgeschort door de minister van Buitenlandse Zaken. Dit besluit kende een lange aanloopperiode, waarbij bijvoorbeeld in 2016 aanhoudingen zijn gedaan op Sint Maarten van personen op verdenking van mensenhandel en –smokkel van sekswerkers. In deze sector is – zoals ook elders in de wereld – een verhoogd risico op uitbating en malversaties. Dit is regelmatig onderwerp van gesprek geweest tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en de andere delen van het Koninkrijk met het oog op tegengaan van ongewenste praktijken.

In interviews met visumaanvragers bleven signalen naar voren komen die duiden op risico's van uitbating, vooral op het terrein van zgn. debt bonding: voor de kosten voor de vergunning, de overkomst en het verblijf werden hoge leningen aangegaan bij de exploitant, die alleen kon worden afbetaald door dag en nacht te werken. En in sommige gevallen waren de sekswerkers van tevoren niet goed op de hoogte van de aard van het werk dat men ter plekke zou verrichten. Deze constatering is door het ministerie van Buitenlandse Zaken gedeeld met de Caribische delen van het Koninkrijk.

Vanaf 2016 heeft het Koninkrijk gewerkt aan het inbouwen van een extra bescherming voor deze kwetsbare groep, o.a. door een barrièremodel in te voeren binnen het visumaanvraagproces. Hierbij worden de sekswerkers bij vestrekking van een tewerkstellingsvergunning geïnterviewd en krijgen zij voorlichting. In april 2018 zijn de inspanning op dit gebied nader uitgewerkt en vastgelegd in het zgn. *Beleidskader gezamenlijke aanpak bestrijding mensenhandel en mensensmokkel Caribische visumbeleid*, opgesteld door het ministerie van Buitenlandse Zaken in samenspraak met de Caribische delen van het Koninkrijk. Onderdeel van dit beleidskader is de mogelijkheid van visumweigering bij indicaties van uitbating, ook als eerder door de Caribische delen van het Koninkrijk een tewerkstelling-vergunning is verleend.

De signalen rond uitbating bij visumaanvragen hielden evenwel aan en na oproepen in december 2018 en januari 2019 om nadere stappen te zetten, heeft de minister van Buitenlandse Zaken medio 2019 besloten om de visumverlening aan sekswerkers tijdelijk op te schorten. Hierbij heeft de minister van Buitenlandse Zaken overwogen dat visumverlening die leidt tot uitbating niet verenigbaar is met de internationaalrechtelijke verplichtingen waaraan het Koninkrijk is gebonden, waaronder:

- verbod van vrouwenhandel en exploitatie van prostitutie (artikel 6 Verdrag inzake de Uitbanning van Alle Vormen van Discriminatie van Vrouwen, CEDAW);
- verbod van foltering en onmenselijke en vernederende behandeling (artikel 7 Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, IVBPR, en artikel 3 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, EVRM);
- verbod van dwangarbeid (artikel 8 IVBPR en artikel 4 EVRM);
- recht op vrijheid en veiligheid (artikel 9 IVBPR en artikel 5 EVRM).



Sindsdien de opschorting van de visumverlening aan sekswerkers loopt een traject waarbij de landen periodiek rapporteren over de stappen die zijn gezet om uitbating tegen te gaan ("meetmomenten"), waarna de minister weegt of visumverlening aan animeerdames weer kan worden hervat.

Hierbij wordt de kanttekening geplaatst dat de effecten van dit besluit slechts ten dele voelbaar geweest is, omdat:

- a) sinds maart 2020 de COVID-19 pandemie de visumverlening wereldwijd stil heeft gelegd, als ook de seksindustrie in de Caribische delen van het Koninkrijk; en
- b) sekswerkers niet in alle gevallen afkomstig zijn uit visumplichtige landen, maar ook uit Colombia (vooral Sint Maarten en de BES-eilanden) en uit Oekraïne (vooral Sint Maarten).

### *Case study*

Een diepgaande casestudy rond dit thema op basis van eigen waarneming en brede besprekingen in het veld is niet mogelijk geweest vanwege de reisbeperkingen rond de COVID-19 pandemie. Maar het dossieronderzoek en de gevoerde gesprekken boden voldoende aanknopingspunten om nader in te gaan op het bevoegdheden-vraagstuk en de effectiviteit van de maatregel.

Problematiek op het terrein van mensenhandel en mensensmokkel raakt aan diverse bevoegdheden: primair de landsbevoegdheden op het gebied van criminaliteitsbestrijding en tewerkstellingsvergunningen, maar ook de Koninkrijkbevoegdheid op het gebied van de buitenlandse betrekkingen in het algemeen en de visumverlening in het bijzonder.

Bij de opschorting van visumverlening lijkt geen sprake te zijn van vermenging van bevoegdheden. De afweging tussen visumverlening die leidt tot uitbating en de internationaalrechtelijke verplichtingen van het Koninkrijk, is een begrijpelijke en gepaste afweging. Het onderschrijft waarom het visumbeleid wordt aangemerkt als een aspect van buitenlands beleid, zoals ook toegelicht in de memorie van toelichting bij de Rijkvisumwet. En het besluit om de visumverlening op te schorten, laat de bevoegdheden van de Caribische delen van het Koninkrijk onverlet.

Dat de problematiek raakt aan verschillende bevoegdheden, neemt niet weg dat bij de aanpak van de problematiek sprake is van een gedeeld belang. De signalen bij visumaanvragen zijn aanleiding geweest voor overleg en afspraken om de problematiek gezamenlijk aan te pakken en ook uit de gesprekken is gebleken dat het gezamenlijke belang door alle gesprekspartners wordt gevoeld.

In de meest recente visumwerkconferentie, die tevens gold als meetmoment, meldde Curaçao o.a. dat de bordelen waren gesloten, dat de coördinator mensenhandel en mensensmokkel bezig was met het opstellen van kaders, etc. Ook in Aruba lag de sector stil maar zijn de overlegstructuren levend gehouden en werd gewerkt aan afspraken met bar-eigenaren over terugkeer van sekswerkers en andere mitigerende maatregelen, inclusief het voor eigen rekening nemen van de kosten van het visum, de tewerkstellingsvergunning en reiskosten. Daarnaast heeft Aruba een webinar gehouden over instrumenten om uitbating te signaleren en tegen te gaan en wordt gewerkt aan campagnes in samenwerking met het IOM. Sint Maarten meldde dat nieuwe protocollen werden opgesteld voor heropening van de etablissementen en dat een hulplijn is geopend voor slachtoffers. En op de BES-eilanden vond politieonderzoek en heroverweging van het prostitutiebeleid plaats,

en zijn voorlichtingscampagnes vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid gehouden, gericht op het herkennen van signalen van mensenhandel en mensensmokkel. In het gesprek met de ministerraad van Sint Maarten in het kader van het onderzoek gaven de autoriteiten van Sint Maarten aan hulp uit Nederland bij het treffen van verdere maatregelen te verwelkomen.

Of de getroffen en gestarte maatregelen adequaat en toereikend zullen zijn om mensenhandel en mensensmokkel te bestrijden, kan pas worden gemeten als de situatie rond de COVID-19 pandemie zich weer normaliseert.

De gezamenlijke ingeslagen weg van samenwerking, het treffen van mitigerende maatregelen en het uitwisselen van informatie wordt toegejuicht en geeft zicht op een effectieve aanpak van de problematiek.

Het verzoek van Sint Maarten om hulp bij het treffen van maatregelen verdient opvolging. Zo zouden de voorlichtingscampagnes van het ministerie van Justitie en Veiligheid, die zijn gebruikt op de BES-eilanden bijvoorbeeld kunnen worden gedeeld met Sint Maarten.

In het gesprek met de ambassadeur van de ambassade in Santo Domingo en haar medewerkers, kwam tevens ter sprake dat bijvoorbeeld het meeleveren van Spaanse vertalingen bij de Nederlandstalige beschikkingen de rol van tussenpersonen verkleint en dus positief zou werken. Deze relatief eenvoudige maatregel verdient eveneens opvolging. Het zorgpunt van de ambassadeur dat langdurige bevrozing op den duur kan leiden tot het bewandelen van illegale wegen en daarmee een verlies van controle, wordt in het kader van het onderzoek gedeeld. Dit zorgpunt verdient op de meetmomenten een plaats in de afwegingen rond eventuele hervatting van de visumverlening aan sekswerkers.

## 9 Vergelijking andere landen

In de aanpak voor het onderzoek is voorgesteld dat desk-study wordt gedaan naar de wijze waarop andere landen, zoals Groot-Brittannië en Frankrijk, inrichting hebben gegeven aan het visumproces voor de overzeese gebiedsdelen. Aangezien Frankrijk in een vergelijkbare mate gebonden is aan het Unierecht (het Verenigd Koninkrijk was ook voor de Brexit geen Schengenland) en gebiedsdelen heeft in het Caribisch gebied (naast gebieden elders in de wereld), lag studie naar de Franse inrichting van het visumproces het meest voor de hand.

Uit bestudering van het Unierecht, websites van Frankrijk en navraag bij de Franse autoriteiten verantwoordelijk voor het visumbeleid, is gebleken dat de overzeese gebiedsdelen van Frankrijk – evenals de delen van het Koninkrijk – buiten de werkingssfeer van het EU-visumbeleid vallen.

Frankrijk kent vijf overzeese landen (*départements et régions français d'outre-mer*)<sup>7</sup> en vijf overzeese gebiedsdelen (*collectivités et territoires de la République française*).

Voor de verschillende delen van Frankrijk, gelden ook aparte regelingen voor toegang en verblijf<sup>8</sup>. Deze constructie wijkt dan ook wezenlijk af van de constructie van het Koninkrijk met een, waar mogelijk, geharmoniseerd visumbeleid en een eenvormig visum waarmee kan worden gereisd naar de afzonderlijke Caribische delen van het Koninkrijk. Gelet op het uitgangspunt van de Rijksvisumwet dat het *"wenselijk is harmonisatie van de visumverlening voor de toegang tot de afzonderlijke landen van het Koninkrijk te bevorderen door het regelen van de hoofdlijnen van het visumbeleid in een rijkswet"* is uit de desk-study niet gebleken dat van de Franse inrichting van het visumbeleid lessen te leren zijn.

<sup>7</sup> Bronnen: [https://france-visas.gouv.fr/en\\_US/web/france-visas/france-in-the-schengen-area](https://france-visas.gouv.fr/en_US/web/france-visas/france-in-the-schengen-area) , <https://outre-mer.gouv.fr/les-territoires>

<sup>8</sup> Bronnen: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000024403998/> , <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000025746952/> , <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000024404020/> , <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000024389411/> , <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000025092900/> , <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000024404049/> ,

## 10 Samenvattende aanbevelingen

Baseer de samenwerking niet alleen op de goede persoonlijke contacten, maar leg ook vast – bijvoorbeeld in een dienstverleningsovereenkomst – wat onderling van elkaar wordt verwacht, o.a. op het terrein van visumstatistieken, managementinformatie, statistieken m.b.t. ontheffingen en verlengingen, toegang tot elkaars systemen, etc.

Bezie de mogelijkheid om ook met de grensautoriteiten de dialoog aan te gaan over een eenduidige registratie van o.a. ontheffingen en uitwisseling van relevante informatie tussen de visum- en grensautoriteiten.

Stem bij twijfel over een aanvraag voor lang verblijf altijd af met de bevoegde autoriteit van het relevante deel van het Koninkrijk.

Inventariseer gezamenlijk bijvoorbeeld in werkgroepverband welke aspecten die raken aan het visumbeleid en waarvoor geen geopolitieke of andere reden is voor onderlinge afwijkingen, verder kunnen worden geharmoniseerd en bespreek deze met de verantwoordelijke autoriteiten.

Maak ruimte binnen het Caribbean Carpet beleid voor input vanuit de Caribische delen van het Koninkrijk m.b.t. bonafide en frequente reizigers, en pas de procedure en afspraken daar op aan.

Bezie de mogelijkheid om een andere structuur te geven aan het periodieke overleg, bijvoorbeeld door aparte overleggen te houden over uitvoeringsaangelegenheden en in de jaarlijkse visumwerkconferentie meer accent te leggen op beleidsmatige thema's, lastige kwesties, nieuwe ontwikkelingen en bekendheid met de belangen van de landen, openbare lichamen en betrokken ministeries in Nederland.

Geef prioriteit binnen de ontwikkeling van KAIROS aan het inrichten van een inkiijkfunctie voor de Caribische delen van het Koninkrijk met inachtneming van de regels op het gebied van gegevensbescherming en bespreek de wensen en mogelijkheden ten aanzien van managementinformatie uit KAIROS.

Start, vooruitlopend op de verdere ontwikkeling van KAIROS, met de bespreking van de optie van elektronisch aanvragen van een visum, inclusief de nadere regels met betrekking tot de wijze waarop de aanvraag wordt ingediend en het beheer van bij de aanvraag verstrekte gegevens en bescheiden

Maak gebruik van de mogelijkheid om KAIROS te koppelen aan andere gegevensbestanden, in het bijzonder op het gebied van uitzettingen, eerdere overschrijdingen van de verblijfsduur, etc. Dit met inachtneming van de regels op het gebied van gegevensbescherming.

Bezie de mogelijkheid om Sint Maarten bij te staan bij het treffen van maatregelen om uitbating van sekswerkers tegen te gaan en maak daarbij gebruik van bruikbare middelen voor de andere delen van het Koninkrijk, zoals de informatiecampagne van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Betrek de expertise van de ambassade in Santo Domingo bij in de maatregelen om uitbating van sekswerkers tegen te gaan en bij de latere afweging rond eventuele hervatting van de visumverlening aan sekswerkers.

## 11 Slotoverwegingen

Zoals in de inleiding is gemeld, heeft de COVID-19 situatie beperkingen met zich meegebracht voor de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. Veldonderzoek en gesprekken in persoon, "offline", hadden nog meer nuttige achtergrondinformatie kunnen opleveren en daarmee meer duiding aan de onderdelen van het onderzoek. Evengoed waren de online gesprekken langs elektronische weg zeer verhelderend. De goede medewerking van alle gesprekspartners, zeker ook die van Aruba, Curaçao en Sint Maarten, hierbij heeft een grote en belangrijke bijdrage geleverd aan het onderzoek en het mogelijk gemaakt om toch tot dit rapport te komen.

Dat geen onoverkomelijke zorgpunten uit het onderzoek naar voren zijn gekomen en dat de verbeterpunten vooral op het uitvoerende vlak liggen, is aanleiding geweest voor het besluit om het onderzoek niet op te rekken ten behoeve van persoonlijke bespreking met de delen van het Koninkrijk na het COVID-19 tijdperk, maar het rapport in lijn met de aanvankelijk beoogde planning uit te brengen. Dit ook in de hoop en overtuiging dat het onderzoeksrapport geen sluitstuk is van het visumbeleid van de afgelopen jaren, maar een extra impuls geeft aan de goede samenwerking om de uitvoering van het visumbeleid op de genoemde punten naar een kwalitatief nog hoger niveau te brengen.

Het structureel vastleggen van de samenwerking, zoals door middel van dienstverlening overeenkomsten, en het verbeteren van de informatiehuishouding en -uitwisseling, met name door KAIROS, maakt het bovendien mogelijk om een enkel aspect waarover thans vanwege onvoldoende beschikbare data geen conclusie te trekken valt, zoals de doorwerking naar naturalisatie, op een later moment te hernemen.

Ter bevordering van de implementatie van de aanbevelingen bestaat bij de leden van het onderzoeksteam tot slot de bereidheid om de uitkomst van het onderzoek alsnog in persoon toe te lichten in de delen van het Koninkrijk zodra de situatie dat toelaat, hopelijk later in 2021.

## 12 Bijlage

### ***Procedure ontheffingen***

Artikel 5, vierde lid van de Rijkvisumwet biedt de landen de mogelijkheid om in bijzondere gevallen ontheffing te verlenen van de visumplicht. Het verlenen van ontheffing vindt in de regel plaats bij de uitoefening van (grens)taken in het kader van zgn. toelating en uitzetting.

Hoewel de landen elk eigen Landsverordeningen kennen, zijn deze allemaal terug te voeren op de Landsverordening Toelating en Uitzetting die in 1962 (PB 1966, no. 17) door de Nederlandse Antillen was vastgesteld. Deze Landsverordening verving de Verordening van de 29ste april 1905 ter uitvoering van artikel 6 van het Reglement op het beleid der Regering in de Kolonie Curaçao (P.B. 1905, No. 14) en het Besluit van de 7de februari 1945 nopens toelating in en uitzetting uit de Nederlandse Antillen (P.B. 1945, No. 27).

#### Aruba

Besluiten over het verlenen van toegang en toelating en uitzetting worden op Aruba genomen door of namens de Minister van Justitie op basis van de artikelen 1, 3 7, 7A en 8 van de Landsverordening Toelating en Uitzetting Vreemdelingen (AB 1993, no. 33) en de daaraan gerelateerde uitvoeringsbesluiten/regelingen.

De vastlegging van de besluiten omtrent het al dan niet verlenen van toegang worden conform door de Minister van Justitie toegekende mandaat getekend door het Hoofd van de Instituto di Alarma y Seguridad Aruba (IASA).

Het hebben van een visum is geen garantie op het verkrijgen van toegang tot Aruba. Toegang wordt verleend namens de Minister door de migratieambtenaren van IASA.

Voor wat betreft personen met visumplichtige nationaliteiten, geldt dat zij bij toegang onder andere een bewijs van beschikking van een geldig visum voor het Caribisch Koninkrijk moeten leveren dan wel moeten aantonen dat zij in de aangegeven en door Minister van Buitenlandse Zaken aangegeven categorieën visumvrijstelling vallen. Ook in bijzondere gevallen kan ontheffing worden verleend. De beslissing om een ontheffing te verlenen kan geschieden op basis van artikel 8, zesde lid van het Toelatingsbesluit (AB 2009 nr. 59). In de praktijk geschiedt dit niet zonder overleg met de Regionale of centrale serviceorganisatie en niet zonder bekrachtiging door een Ministerraad (vanaf 2017).

De beslissing voor toepassing van een vrijstelling van de visumplicht (=flexibilisering) geschiedt op grond van artikel 8, vierde, vijfde en zevende lid van het Toelatingsbesluit (AB 2009 nr. 59) alsmede op grond van het op de website van het Ministerie van Buitenlandse Zaken gepubliceerd beleid.

De vastlegging van de besluiten omtrent het al dan niet verlenen van toelating (lang verblijf) worden conform door de Minister van Justitie toegekende mandaat getekend door de directeur van de Departamento di Integracion, Maneho y Admision di Stranhero (DIMAS).

Door of namens de Minister kan op basis van artikel 20 van de Landsverordening Administratieve Rechtspraak (AB 1993 no 45) in bezwaar een (afwijkende) beslissing op bezwaar worden genomen. Bezwaarschriften tegen afwijzingen van toekenning van een visum gericht aan de minister van Justitie op Aruba aangewezen dienst (=DIMAS) worden behandeld door de Adviescommissie Toelating en Uitzetting. Deze commissie, die is ingesteld op basis van artikel 35 van de Landsverordening Toelating en Uitzetting (AB 2009, no 33), fungeert als een bijzondere adviescommissie voor vreemdelingenzaken, in het bijzonder lang verblijf,

onder de Landsverordening administratieve rechtspraak en heeft een adviserende rol richting de Minister voor wat betreft LTU gerelateerde zaken.

#### Curaçao

Besluiten over toelating en uitzetting worden op Curaçao genomen door of namens de minister van Justitie op basis van art 7, lid 1 Landsverordening Toelating en Uitzetting (PB 2010, no. 5). De vastlegging van de besluiten gebeurt middels een schriftelijke beslissing die wordt getekend door de directeur van de Toelatingsorganisatie namens de Minister. Afwijking van een door Buitenlandse Zaken afgewezen visumaanvraag volgt uit een bezwaar of beroepsprocedure na nieuwe toetsing van de zaak. Dat wil zeggen dat een gevolmachtigde namens de aanvrager, tijdens een zitting de aanvraag nogmaals kan onderbouwen, waarna de aanvraag opnieuw wordt beoordeeld. Uit deze beoordeling vloeit voort of het besluit van Buitenlandse Zaken stand houdt of dat ervan wordt afgeweken. Bij bezwaar wordt het besluit getekend door de minister van Justitie en bij beroep doet een onafhankelijke rechter een uitspraak. Er wordt per ingediend bezwaar- of beroepschrift besloten over eventuele afwijking.

#### Sint Maarten

Besluiten over toelating en uitzetting worden op Sint Maarten genomen door de minister op basis van art 7, lid 1 Landsverordening Toelating en Uitzetting (PB 2000, no. 65), art 3 Mandaatregeling Immigratie 2012 en art 3, lid 2 Toelatingsbesluit. Sint Maarten kent geen bezwaar- en beroepsprocedure voor afgewezen visumverzoeken of aanvragen verblijfsvergunning.

### **Cijfers**

Het onderzoek heeft getracht inzicht te krijgen in de reisbewegingen, weigering van toelating aan de grens, visumverlening bij binnenkomst, verlengingen, de aantallen bezwaar- en beroepszaken, etc.

#### Aruba

Aruba heeft onderstaande informatie en statistieken van de Toelatingsorganisatie (Dimas) gedeeld. Deze cijfers geven inzicht in het aantal inreizen op basis van een visum.

#### Totalen aanvragen vs totalen eerste aanvragen

| <b>Jaar</b> | <b>Totale aanvragen</b> | <b>Totale eerste aanvragen</b> |
|-------------|-------------------------|--------------------------------|
| 2006        | 16.261                  | 5.908                          |
| 2007        | 14.330                  | 5.593                          |
| 2008        | 16.107                  | 5.722                          |
| 2009        | 13.597                  | 3.979                          |
| 2010        | 14.472                  | 4.297                          |
| 2011        | 14.233                  | 4.582                          |
| 2012        | 15.836                  | 3.658                          |
| 2013        | 14.736                  | 3.943                          |
| 2014        | 13.967                  | 3.729                          |
| 2015        | 15.844                  | 3.794                          |
| 2016        | 17.728                  | 3.350                          |
| 2017        | 15.910                  | 3.607                          |
| 2018        | 14.704                  | 3.705                          |
| 2019        | 15.375                  | 3.522                          |
| 2020        | 11.177                  | 1.593                          |



Top nationaliteiten, eerste aanvragen positief beoordeeld

| Land                   | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Colombia               | 569  | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    |
| Dominicaanse Republiek | 406  | 164  | 207  | 250  | 203  | 50   |
| China                  | 52   | 24   | 34   | 44   | 46   | 7    |
| Haiti                  | 76   | 46   | 46   | 89   | 69   | 6    |
| India                  | 39   | 45   | 35   | 35   | 32   | 10   |
| Jamaica                | 37   | 21   | 35   | 36   | 23   | 1    |
| Overig                 | 123  | 66   | 62   | 51   | 70   | 9    |

Vergelijking visum voor Aruba vs VTA DIMAS Aruba (2018)

|    | Nationaliteit  | Aantal visa | Aantal VTA | %     |
|----|----------------|-------------|------------|-------|
| 1  | Dominicaans    | 729         | 250        | 34.29 |
| 2  | Haïtiaans      | 125         | 89         | 71.2  |
| 3  | Indiaas        | 116         | 35         | 30.17 |
| 4  | Oekraïens      | 104         | 0          | 0     |
| 5  | Russisch       | 96          | 3          | 3.12  |
| 6  | Cubaans        | 85          | 9          | 10.58 |
| 7  | Filipijns      | 69          | 25         | 36.23 |
| 8  | Chinees        | 49          | 44         | 89.79 |
| 9  | Jamaicaans     | 37          | 36         | 97.29 |
| 10 | Zuid-Afrikaans | 19          | 0          | 0     |

Vergelijking visum voor Aruba vs VTA DIMAS Aruba (2019)

|    | Nationaliteit | Aantal visa | Aantal VTA | %     |
|----|---------------|-------------|------------|-------|
| 1  | Dominicaans   | 589         | 203        | 34.46 |
| 2  | Haïtiaans     | 173         | 69         | 39.88 |
| 3  | Oekraïens     | 86          | 3          | 3.34  |
| 4  | Cubaans       | 85          | 3          | 3.52  |
| 5  | Indiaas       | 71          | 32         | 45.07 |
| 6  | Filipijns     | 66          | 44         | 66.66 |
| 7  | Russisch      | 47          | 1          | 2.12  |
| 8  | Chinees       | 45          | 46         | 102   |
| 9  | Jamaicaans    | 37          | 23         | 62.16 |
| 10 | Thais         | 20          | 0          | 0     |

Aruba heeft in 2019 in twee uitzonderlijke gevallen ontheffing verleend aan visumaanvragers per ministeriële beschikking. Het ministerie van Buitenlandse Zaken is daar destijds over geïnformeerd.

Curaçao

Curaçao heeft geen cijfers kunnen leveren. Uit navraag bleek dat ontheffingsbesluiten op de computers van de medewerkers worden opgeslagen en niet centraal worden geregistreerd.

Sint Maarten

De aantallen behandelde lang verblijf-visumaanvragen vanaf 2014 waren:

2014- 637  
 2015- 457  
 2016- 320  
 2017- 359  
 2018- 435  
 2019- 687  
 2020- 192

Sint Maarten heeft aangegeven verder geen cijfers te kunnen aanleveren, omdat het personeel tijdens het onderzoek vanuit huis werkte. Uit de gesprekken is gebleken dat geen gebruik wordt gemaakt van FMS en BMS, waardoor het compileren van deze cijfers erg tijdrovend zou zijn geweest.

Bonaire, Sint Eustatius en Saba

IND CN heeft onderstaande informatie en statistieken gedeeld. Deze cijfers geven inzicht in het aantal verstrekte vergunningen voor lang verblijf en kort verblijf per eiland.

Bonaire

| Jaar | Lang verblijf – verblijfsvergunning bepaalde tijd |                               |                  |                     |                      | Kort verblijf |
|------|---|-------------------------------|------------------|---------------------|----------------------|---------------|
|      | Aanvraag na afwijzing                             | Wijziging ingediende aanvraag | Aanvraag met MVV | Aanvraag zonder MVV | Verlengings-aanvraag |               |
| 2020 | 5   | 126                           | 148              | 43                  | 572                  | 61            |
| 2019 | 17  | 134                           | 221              | 38                  | 431                  | 133           |
| 2018 | 12  | 110                           | 182              | 94                  | 431                  | 33            |
| 2017 | 0   | 0                             | 201              | 226                 | 516                  | 39            |
| 2016 | 0   | 0                             | 168              | 179                 | 492                  | 123           |
| 2015 | 0   | 0                             | 66               | 192                 | 565                  | 18            |

Sint Eustatius

| Jaar | Lang verblijf – verblijfsvergunning bepaalde tijd |                               |                  |                     |                      | Kort verblijf |
|------|---|-------------------------------|------------------|---------------------|----------------------|---------------|
|      | Aanvraag na afwijzing                             | Wijziging ingediende aanvraag | Aanvraag met MVV | Aanvraag zonder MVV | Verlengings-aanvraag |               |
| 2020 | 0   | 11                            | 10               | 3                   | 52                   | 2             |
| 2019 | 0   | 9                             | 53               | 6                   | 103                  | 1             |
| 2018 | 4   | 6                             | 20               | 24                  | 125                  | 5             |
| 2017 | 0   | 0                             | 87               | 19                  | 133                  | 9             |
| 2016 | 0   | 0                             | 28               | 21                  | 117                  | 4             |
| 2015 | 0   | 0                             | 6                | 53                  | 114                  | 7             |

Saba

| Jaar | Lang verblijf – verblijfsvergunning bepaalde tijd |                               |                  |                     |                      | Kort verblijf |
|------|---|-------------------------------|------------------|---------------------|----------------------|---------------|
|      | Aanvraag na afwijzing                             | Wijziging ingediende aanvraag | Aanvraag met MVV | Aanvraag zonder MVV | Verlengings-aanvraag |               |
| 2020 | 0   | 7                             | 11               | 1                   | 81                   | 0             |
| 2019 | 0   | 12                            | 27               | 30                  | 65                   | 9             |
| 2018 | 0   | 13                            | 19               | 20                  | 105                  | 6             |
| 2017 | 0   | 0                             | 18               | 16                  | 113                  | 1             |
| 2016 | 0   | 0                             | 20               | 37                  | 101                  | 1             |
| 2015 | 0   | 0                             | 7                | 51                  | 112                  | 0             |