

1 Managementsamenvatting

De managementsamenvatting is geschreven in het Nederlands en het Papiamentu. De Rekenkamer wil hiermee bereiken dat meer mensen kennis kunnen nemen van de inhoud van het rapport.

1.1 Samenvatting

Aanleiding

In de afgelopen drie jaren zijn jaarlijks meer dan 4.000 aanvragen voor een tewerkstellingsvergunning (TWV) ingediend. Het verstrekken van TWV is een kritisch proces, waarbij grote financiële en economische belangen gemoeid zijn. Wanneer de lonen in andere landen lager zijn dan hier gebruikelijk is, hebben werkgevers er financieel belang bij om deze buitenlandse werknemers, in plaats van (werkloze) lokale arbeidskrachten, aan te trekken. Ook de competenties van de lokale arbeidskrachten kan hierbij een rol spelen. Verder heeft de vreemdeling er (economisch) belang bij om te mogen werken op Curaçao. Daardoor ontstaat er druk op de overheid om TWV te verstrekken en bestaat het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik van de Landsverordening Arbeid Vreemdelingen (Lv AV). Dit was voor de Rekenkamer de aanleiding om onderzoek te doen naar de rechtmatige verstrekking van de TWV.

De Rekenkamer is verder nagegaan of de verantwoording van de verschuldigde vergoeding over 2011, 2012 en 2013 volledig is.

De Stichting Overheidsaccountantsbureau (SOAB) heeft op 11 november 2009 een rapport uitgebracht naar aanleiding van een onderzoek naar het proces van verstrekken van TWV door de toenmalige Dienst Arbeidszorg van het eilandgebied Curaçao. Met betrekking tot de wet- en regelgeving en de volledigheid van de opbrengsten constateerde de SOAB dat de interne beheersingsmaatregelen niet toereikend waren. De SOAB concludeerde dat:

- bij de beoordeling van de aanvragen weinig aandacht werd geschonken aan het toetsen of de aanvraag aan de wettelijke bepalingen voldoet;
- onzekerheid bestond over de volledigheid van de verschuldigde vergoeding;
- het proces van verstrekken van de vergunning niet effectief was en niet efficiënt verliep.

De uitkomsten van het onderzoek van de SOAB waren zo ernstig dat het relevant was na te gaan of de situatie inmiddels verbeterd is. Uitgangspunt voor de door de Rekenkamer verwachte verbeteringen zijn de door de SOAB geïnterpreteerde knelpunten.

Doelstelling

Met onze aanbevelingen wil de Rekenkamer een bijdrage leveren om het proces van verstrekken van TWV te verbeteren.

Centrale vraag

In het onderzoek hebben wij de volgende centrale vraag beantwoord:

Zijn in 2011, 2012 en 2013 de TWV in overeenstemming met de wet- en regelgeving verstrekt?

Daarnaast hebben we de volgende vragen beantwoord:

- *Heeft het verbetertraject dat in 2009 in gang is gezet, geleid tot een interne organisatie die waarborgt dat de TWV worden verstrekt in overeenstemming met de Lv AV?*
- *Is de verantwoording van de verschuldigde vergoeding betreffende de verstrekking van de TWV 2011, 2012 en 2013 volledig?*

Onderzoeksopzet

Rechtmatige verstrekking

Als eerste hebben wij informatie verzameld over de geldende wet- en regelgeving betreffende het proces van het verstrekken van TWV. Als tweede zijn we nagegaan of de inrichting van het proces van het verstrekken van TWV een rechtmatige verstrekking waarborgt. Tenslotte hebben we de naleving van de wet- en regelgeving getoetst aan de hand van cliëntdossiers van het ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (SOAW).

Het verbetertraject

Het onderzoek is uitgevoerd in de volgende stappen. Als eerste zijn wij nagegaan wat het beleid van de overheid inhield om de door de SOAB geconstateerde problemen op te lossen. Omdat sprake is van meerdere ernstige en onderling samenhangende knelpunten, zijn we nagegaan of de minister van SOAW een realistisch verbeterplan heeft laten opstellen, waarin ook aandacht wordt gegeven aan de prioritering van het op korte termijn oplossen van de verschillende problemen en met een tijdsschema.

Vervolgens zijn we nagegaan welke knelpunten zijn weggenomen en of de informatie over de realisatie van het verbeterplan betrouwbaar was.

Volledigheid verantwoorde opbrengsten

Uitgaande van de geldende tarieven en het aantal in behandeling genomen TWV zijn we nagegaan of de verantwoorde opbrengst in de jaarrekeningen 2011, 2012 en 2013 van het land Curaçao volledig was.

Op grond van onze bevindingen heeft de Rekenkamer haar conclusies geformuleerd.

Werkwijze

De Rekenkamer heeft het onderzoek uitgevoerd door middel van:

- het opvragen en bestuderen van wet- en regelgeving en (beleids)documenten van de overheid;
- het houden van interviews met betrokkenen;
- het analyseren van gegevensbestanden;
- dossieronderzoek.

Conclusies en aanbevelingen

A. Rechtmatige verstrekking van TWV

Conclusies

De Rekenkamer is van oordeel dat de interne organisatie wat betreft de opzet en werking niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen (§ 2.2). Met name de documentatie, de interne controleprocedures en het toezicht zijn onvoldoende om een rechtmatige verstrekking van TWV te waarborgen.

Alle aanvragen voor een TWV die door de Rekenkamer zijn onderzocht, zijn in behandeling genomen zonder dat de aanvragen voldeden aan de wettelijke eisen. De aanvragen hadden niet in behandeling mogen worden genomen. Verder is de Rekenkamer van oordeel dat het proces van het behandelen van aanvragen onvolkomenheden bevat. De Rekenkamer concludeert dat door haar onderzochte TWV onrechtmatig zijn verstrekt omdat in geen enkele van de door de Rekenkamer onderzochte aanvragen is voldaan aan de bepalingen van de Lv AV.

Het besluit van 19 november 2003 betreffende de introductie van de versnelde procedure mist een juridische grondslag en schaadt het belang van de beschikbare lokale arbeidskrachten. Als gevolg hiervan zijn de TWV die volgens deze procedure zijn verstrekt onrechtmatig. De Lv AV biedt geen mogelijkheid om een versnelde procedure te introduceren. Omdat de versnelde procedure er bij voorbaat van uit gaat dat er geen lokale arbeidskrachten voor het vervullen van de vacatures beschikbaar zijn, is de Rekenkamer van mening dat de versnelde procedure niet gericht is op het vervullen van vacatures door lokale arbeidskrachten en daarom niet in het belang is van Curaçao.

Verder wordt de versnelde procedure ten onrechte toegepast bij de behandeling van aanvragen van bedrijven die niet in het besluit van 19 november 2003 zijn genoemd. In oktober 2014 heeft het Gerecht in eerste aanleg in twee strafzaken vrouwenhandel en prostitutie bewezen verklaard. Het gaat hierbij om vrouwen die gedwongen als prostituee tewerk werden gesteld bij een bedrijf dat voor de tewerkstelling van deze vrouwen als danseres, een TWV werd verstrekt.

In de Lv AV (artikel 9) worden termen genoemd die een oordeel inhouden. Voorbeelden zijn 'voldoende inspanning', 'beletselen' en 'redelijke termijn'. Deze termen zijn niet in circulaire of beleidsdocumenten nader uitgewerkt. Dit brengt met zich mee dat de adviseurs en de juristen niet over een handvat beschikken om alle gelijksoortige aanvragen, op dezelfde wijze te beoordelen.

Uit de cliëntdossiers blijkt onvoldoende of voor de aanvragen voor een TWV voldoende is onderzocht of voor de vacature een arbeidskracht op de lokale arbeidsmarkt beschikbaar was (een controlespoor ontbreekt). De Rekenkamer is van oordeel dat:

- het ontbreken in de procedure van een wetstechnische toets (is het advies ten behoeve van de besluitvorming in overeenstemming met de wet- en regelgeving?) een ernstige tekortkoming is.
- de verplichting van de aanvrager om de noodzaak tot het aantrekken van een vreemdeling aan te tonen en de vacature te melden, onvoldoende wordt afgedwongen en dat de advisering en de motivering van de besluitvorming onvolledig is.

Met betrekking tot de wettelijke doorlooptijd van 6 weken concludeert de Rekenkamer dat deze termijn in 60% van de door de Rekenkamer onderzochte gevallen is overschreden.

De Rekenkamer stelde vast dat, ondanks pogingen om personeel aan te nemen, de afdeling Advies al jarenlang kampt met een structurele personele onderbezetting. Het is in de onderzoeksperiode twee keer voorgekomen dat de minister aan het eind van de wervings- en selectieprocedure is afgeweken van de ambtelijke adviezen. Dit zorgde voor vertraging.

Aanbevelingen

In zijn algemeenheid beveelt de Rekenkamer aan om er voor te zorgen dat de interne organisatie voldoet aan de minimaal daaraan te stellen eisen (§ 2.2). Verder beveelt de Rekenkamer aan om de aanvragen voor een TWV te behandelen in overeenstemming met de Lv AV en de aanvragen niet meer volgens de versnelde procedure te behandelen. Daarnaast adviseert de Rekenkamer om de kwaliteit van het onderzoek, waarbij wordt nagegaan of de aanvrager in aanmerking komt voor een TWV te verhogen en de in het kader van het onderzoek verrichte werkzaamheden vast te leggen. Om de advieswerkzaamheden tijdig en goed uit te voeren beveelt de Rekenkamer aan om voldoende gekwalificeerd personeel bij de afdeling Advies in dienst te nemen.

Tenslotte beveelt de Rekenkamer aan om zorg te dragen voor betrouwbare bestanden van werkzoekenden en vacatures.

B. Verbetertraject

Conclusies

Het verbetertraject dat eind 2009 is opgestart is nog niet afgerond. De in dat kader geleverde inspanningen hebben er nog niet toe geleid dat de vergunningen binnen de wettelijke termijn van 6 weken worden verstrekt. Sinds 2013 zijn verschillende acties ondernomen om te komen tot verbeteringen. De daarvoor opgestelde plannen kunnen nog niet worden uitgevoerd, omdat de minister deze plannen nog niet formeel heeft vastgesteld.

Aanbevelingen

De Rekenkamer beveelt aan om de verbeterplannen door de minister te laten vaststellen en vervolgens uit te voeren. Wat betreft de automatisering adviseert de Rekenkamer om zorg te dragen voor een betrouwbaar geautomatiseerd systeem dat het proces begeleidt en bewaakt dat wordt gehandeld in overeenstemming met de wet- en regelgeving.

C. Volledigheid van de verschuldigde vergoeding

Conclusie

Omdat interne controle gericht op het vaststellen van de volledigheid van de verantwoorde opbrengsten niet kan worden uitgevoerd, blijft onzekerheid bestaan over de volledigheid.

Aanbeveling

De Rekenkamer beveelt aan om periodiek de volledigheid van de opbrengst vast te stellen.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt antwoord gegeven op de vraag of de TWV in overeenstemming met wet- en regelgeving zijn verstrekt. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wet- en regelgeving en de bevindingen naar aanleiding van het dossieronderzoek dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd. Het hoofdstuk wordt afgesloten door de conclusie van de Rekenkamer.

In hoofdstuk 3 wordt het verbetertraject besproken dat naar aanleiding van een onderzoek door de SOAB naar de verstrekking van TWV werd uitgevoerd.

De bevindingen en conclusie over de volledigheid van de verantwoorde opbrengsten zijn beschreven in hoofdstuk 4.

In hoofdstuk 5 zijn de aanbevelingen ter verbetering opgenomen.

De reactie van de minister van SOAW treft u aan in hoofdstuk 6 en het nawoord van de Rekenkamer in hoofdstuk 7.

In de bijlagen wordt een overzicht gegeven van:

- de door de aanvrager te verstrekken gegevens en documenten;
- de meest gevraagde functies;
- de meest voorkomende nationaliteiten van de vreemdelingen.