



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Beleidsdoorlichting | Hoofdstuk IV, artikel 1

“De waarborgfunctie”

Inhoudsopgave

Hoofdstuk I: Inleiding	3
1.1 Waarom deze beleidsdoorlichting?	3
1.2 Hoofdstuk IV van de rijksbegroting, Koninkrijksrelaties	3
1.3 Artikel 1, de waarborgfunctie	3
1.4 Invulling van de doelstelling	4
1.5 Rol van de minister van BZK	4
Hoofdstuk II: Beleidsdoorlichting	6
2.1 Probleemanalyse	6
2.2 Rol van de rijksoverheid	8
2.3 Het gevoerde beleid en de ingezette middelen	8
2.4 De effecten van het gevoerde beleid	14
Hoofdstuk III: Samenvatting en conclusies	18
3.1 Samenvatting	18
3.2 Conclusies	18

Hoofdstuk I: Inleiding

1.1 Waarom deze beleidsdoorlichting?

De Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006 van het ministerie van Financiën schrijft voor dat de gestelde doelen, de gebruikte beleidsinstrumenten en de daarmee gerealiseerde effecten en uitgaven van departementen periodiek tegen het licht worden gehouden in de vorm van een beleidsdoorlichting.

Het doel van deze beleidsdoorlichting is beter inzicht krijgen in de realisatie van de beleidsdoelstellingen en in de effecten van het gevoerde beleid. Welke beleidsdoelstelling lag ten grondslag aan het gevoerde beleid? En heeft dit beleid daadwerkelijk bijgedragen aan het realiseren van deze beleidsdoelstelling? Wat kan hier van geleerd worden en wat kan in de toekomst beter?

Beleidsdoorlichtingen worden uitgevoerd aan de hand van een tiental standaardvragen zoals geformuleerd in bovengenoemde regeling. Deze vragen komen in hoofdstuk II aan bod. Hoofdstuk III bestaat uit de samenvatting en conclusies.

Deze beleidsdoorlichting betreft artikel 1 van hoofdstuk IV van de rijksbegroting, Koninkrijksrelaties. De beleidsdoorlichting beslaat de vorige kabinetsperiode, van februari 2007 tot en met oktober 2010.

1.2 Hoofdstuk IV van de rijksbegroting, Koninkrijksrelaties

Binnen het kabinet Balkenende IV was de staatssecretaris¹ van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) belast met de samenwerkingsrelatie met de andere landen binnen het Koninkrijk, de Nederlandse Antillen² en Aruba. Hoe invulling wordt gegeven aan deze taak, staat beschreven in een apart hoofdstuk van de rijksbegroting, hoofdstuk IV, Koninkrijksrelaties. Dit hoofdstuk bestaat sinds de begroting van 2002 uit twee artikelen, te weten artikel 1, de waarborgfunctie, en artikel 2, bevorderen van de autonomie van de Koninkrijkspartners. Deze splitsing is gemaakt omdat in 2001 de meerjarenprogramma's voor het samenwerkingsbeleid gesloten zijn en de intensivering van de rechtshandhaving één van de pijlers van het beleid werd³.

Artikel 1 gaat over de waarborgfunctie. Dit is een instrument van het Koninkrijk op grond van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden om de rechtszekerheid en de mensenrechten binnen het Koninkrijk te waarborgen. Artikel 2, het bevorderen van de autonomie van de Koninkrijkspartners, is erop gericht om op grond van samenwerking de bestuurskracht, de rechtsorde, de economie en het onderwijs te versterken. Onder dit artikel vallen onder andere de samenwerkingsprogramma's Sociaal Economisch Initiatief, Institutionele Versterking en Bestuurskracht en het Onderwijs en Jongeren Samenwerkingsprogramma. Deze beleidsdoorlichting beperkt zich tot artikel 1: de waarborgfunctie.

1.3 Artikel 1, de waarborgfunctie

De verantwoordelijkheid voor de rechtszekerheid, deugdelijk bestuur en de mensenrechten ligt bij de autonome landen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba zelf. Het Koninkrijk heeft op deze terreinen een waarborgtaak, indien de autonome landen niet in staat blijken hieraan te voldoen, bestaat voor het Koninkrijk de mogelijkheid om in te grijpen. De bewindspersoon belast met Koninkrijksrelaties is op grond van de verantwoordelijkheid voor het Statuut, aanspreekbaar op de waarborgtaak van het Koninkrijk⁴. Om invulling aan deze verantwoordelijkheid te geven, zijn er middelen gereserveerd op de begroting van Koninkrijksrelaties.

De algemene doelstelling van artikel 1 luidt dan ook:

Het waarborgen van de rechtszekerheid en mensenrechten op de Nederlandse Antillen en Aruba.

De waarborgtaak komt voort uit artikel 43, tweede lid, van het Statuut.

Artikel 43 luidt;

1. Elk der landen draagt zorg voor de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur.
2. Het waarborgen van deze rechten, vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur is een aangelegenheid van het Koninkrijk.

De minister van BZK heeft in beginsel, zolang de raad van ministers van het Koninkrijk niet anders beslist, een moniterende en ondersteunende rol. De inzet van het beleid is erop gericht, door middel van ondersteuning en samenwerking,

⁴ Zie voor een nadere toelichting op de waarborgfunctie de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer, d.d. 15 juli 2011 (TK 32850, nr. 2)

¹ Binnen het huidige kabinet is deze taak belegd bij de minister van BZK

² Aangezien deze beleidsdoorlichting de periode van 2007-2010 beslaat, wordt nog gesproken over het land Nederlandse Antillen. Sinds 10-10-10 is dit land opgeheven en bestaat het Koninkrijk der Nederlanden uit Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Om verwarring te voorkomen zal de term Nederlandse Antillen in deze beleidsdoorlichting worden gehanteerd.

³ Rijksjaarsverslag 2002 IV, Koninkrijksrelaties (TK 28880, nr.8)

ingrijpen door het Koninkrijk op grond van artikel 43 te voorkomen. Dit sluit aan bij de hulp en bijstand die de landen binnen het Koninkrijk elkaar op grond van artikel 36 van het Statuut⁵ verlenen. Op deze wijze wordt de waarborgfunctie door de minister van BZK preventief ingevuld. In artikel 1 van de begroting Koninkrijksrelaties staat beschreven hoe hier invulling aan gegeven wordt. Ingrijpen door het Koninkrijk op grond van artikel 43 is een zeer ingrijpende, vergaande maatregel, waar zeer terughoudend mee om wordt gegaan.

1.4 Invulling van de doelstelling

Artikel 1 richt zich dus op de rechtszekerheid, deugdelijkheid van bestuur en de mensenrechten in het Caribisch deel van het Koninkrijk. Zowel rechtszekerheid als de waarborging van mensenrechten is afhankelijk van een goed functionerende rechtshandhavingketen. Om concrete invulling te geven aan deze algemeen geformuleerde doelstelling, is er in de periode 2007-2010 dan ook voor gekozen om de beschikbare middelen in te zetten ten behoeve van vier instituties⁶ die essentieel zijn voor de rechtshandhavingketen.

Het betreft:

1. De Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba⁷ (hierna Kustwacht);
2. Het Recherche samenwerkingsteam (RST);
3. het Gemeenschappelijk Hof;
4. het Openbaar Ministerie.

Daarnaast heeft de staatssecretaris van BZK in 2008 eenmalig een bedrag van € 9,5 miljoen toegezegd voor de verbetering van het gevangeniswezen in de Nederlandse Antillen. Op basis van een rapport van het Europees Comité inzake de voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen (Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, (CPT)) bleek dat de situatie in het gevangeniswezen in de Nederlandse Antillen dermate zorgwekkend was, dat de mensenrechten in het geding dreigden te komen. Om te voorkomen dat de situatie verder zou escaleren en het Koninkrijk op grond van de waarborgfunctie in zou moeten grijpen, is bovenstaande bijdrage toegezegd.

⁵ Artikel 36 luidt: Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten verlenen elkander hulp en bijstand.

⁶ In de periode 2007-2010 zijn de beschikbare middelen besteed aan deze vier instituties, dit sluit niet uit dat in de toekomst de aandacht van de waarborgfunctie op andere punten gericht zal worden.

⁷ Sinds 10-10-2010 heet de organisatie: Kustwacht voor het Koninkrijk der Nederlanden in het Caribisch gebied

Voor de periode 2007-2010 heeft de staatssecretaris van BZK de volgende middelen beschikbaar gesteld om uitvoering te geven aan de geformuleerde beleidsdoelstelling:

Tabel 1: Beschikbare middelen artikel 1, per werkbudget, 2007-2010 (bedragen in euro's)⁸

	2007	2008	2009	2010
Kustwacht	25.621.000	34.787.000	31.228.000	32.040.000
RST	16.291.000	17.877.000	17.193.000	17.193.000
verbetermaatregelen gevangeniswezen	n.v.t.	9.100.000 ⁹	n.v.t.	n.v.t.
Gemeenschappelijk Hof	1.987.000	1.686.000	4.030.000	2.521.000
Openbaar Ministerie	1.324.000	1.210.000	3.260.000	1.459.000
Kosten transitie ¹⁰				5.381.000
Totaal	45.223.000	64.660.000	55.711.000	58.594.000

1.5 Rol van de minister van BZK

De minister van BZK draagt geen directe verantwoordelijkheid voor de instituties die worden versterkt door de instrumenten ingezet vanuit artikel 1. Dit betekent dat BZK op afstand staat van de daadwerkelijke uitvoering van het beleid en slechts beperkte mogelijkheden heeft om het beleid bij te sturen.

Het beleid van de Kustwacht wordt vastgesteld door de raad van ministers van het Koninkrijk en de minister van Defensie is verantwoordelijk voor het beheer en de inrichting van de Kustwacht¹¹. Het RST¹² en de uitgezonden rechters en officieren van Justitie vallen onder het gezag van de minister van Justitie van de Nederlandse Antillen dan wel de minister van Justitie van Aruba. Het beleid van het RST wordt voorbereid in de Beleidsgroep RST en wordt vastgesteld in het Tripartiet Justitieel Overleg waarin alle ministers van Justitie van het Koninkrijk en de bewindspersoon van BZK vertegenwoordigd zijn¹³.

⁸ Bron: administratie ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

⁹ Het bedrag €9.100.000 is per voorjaarsnota aan begroting HIV toegevoegd. Om te komen tot €9.500.000 is gebruik gemaakt van onderbesteding van andere werkbudgetten.

¹⁰ Deze post heeft betrekking op de uitvoering van de vrije uitkering BES-eilanden voor de periode 10-10-2010 tot 1-1-2011 en behelst de onderuitputting van de Kustwacht in 2010. Om financieel-technische redenen heeft er geen budgetoverheveling plaatsgevonden naar artikel 2, samenwerkingsmiddelen. Dit budget heeft dus niet kunnen bijdragen aan het behalen van de geformuleerde doelstelling van artikel 1 en wordt derhalve buiten beschouwing gelaten.

¹¹ Rijkswet Kustwacht voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten alsmede voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

¹² Protocol inzake gespecialiseerde recherche samenwerking tussen de landen van het Koninkrijk, 2001

¹³ Sinds 10-10-10 heet dit overleg het Justitieel Vierpartijen Overleg, waarin de vier ministers van Justitie van de landen van het Koninkrijk en de minister van BZK vertegenwoordigd zijn.

De Kustwacht en het RST leggen verantwoording af in de vorm van jaarplannen, begrotingen, jaarverslagen en eindafrekeningen. Op basis daarvan kan de minister van BZK eventueel voorstellen om het beleid aan te passen of de inzet van de middelen bij te stellen.

De eenmalige storting ten behoeve van het gevangeniswezen is ten goede gekomen van projecten die vielen onder het *Plan Veiligheid Nederlandse Antillen (PVNA)*. Het PVNA is uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie van de Nederlandse Antillen. Een ministerieel overleg, waar naast de minister van Justitie van de Nederlandse Antillen en de staatssecretaris van BZK, ook de ministers van Defensie en Justitie in vertegenwoordigd zijn, hield toezicht op de uitvoering van de projecten.

Gezien het feit dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beleid is belegd bij diverse partijen, heeft de minister van BZK als minister belast met Koninkrijksrelaties, een belangrijke coördinerende rol. Dit stimuleert onderlinge samenwerking, maar voorkomt ook overlapping.

Hoofdstuk II: Beleidsdoorlichting

2.1 Probleemanalyse

In deze paragraaf komt aan de orde wat de aanleiding was voor de Nederlandse regering om te komen tot het gevoerde beleid. Tevens zal een analyse worden gegeven van de problemen die hieraan ten grondslag lagen.

Aanleiding voor het beleid

De landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk, de Nederlandse Antillen en Aruba, hadden en hebben te maken met (relatief) veel (zware) criminaliteit. Veel van deze misdrijven zijn gerelateerd aan de handel in drugs¹⁴. Daarnaast functioneren meerdere instituties binnen de rechtshandavingketen van deze landen niet naar behoren¹⁵. Het Koninkrijk, en dus ook Nederland, heeft een verantwoordelijkheid in het waarborgen van de mensenrechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur. Een goed werkende rechtshandavingketen is daarvoor een voorwaarde.

In 2002 trad het kabinet Balkenende aan. Dit kabinet besloot het beleid ten opzichte van de Nederlandse Antillen en Aruba te wijzigen, de verhoudingen moesten zakelijker. De versterking van de rechtshandaving in de Nederlandse Antillen werd benoemd als één van de speerpunten van het beleid. Twee directe aanleidingen hiervoor waren afspraken die het Koninkrijk in 2001 had gemaakt over de bestrijding van terrorisme en het groeiende aantal drugskoeriers van de Nederlandse Antillen en Aruba waar Nederland begin 2002 mee werd geconfronteerd¹⁶. De focus op de versterking van de rechtshandaving werd benadrukt door vanaf 2002 een apart artikel voor de waarborgfunctie in het hoofdstuk Koninkrijksrelaties van de rijksbegroting op te nemen. Dit is bij de huidige begroting nog steeds het geval.

De directe aanleiding voor de eenmalige extra bijdrage aan het gevangeniswezen op de Nederlandse Antillen betrof een zeer kritisch rapport van het Europees Comité inzake de voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen¹⁷. In dit rapport kwamen grote misstanden in het gevangeniswezen naar voren.

Oorzaken van het probleem

Het voert te ver om in deze beleidsdoorlichting een uitgebreide analyse van de oorzaken van de criminaliteitsproblematiek op de Nederlandse Antillen en Aruba te geven. Er zijn afgelopen jaren talloze studies naar dit onderwerp uitgevoerd die een goed inzicht geven in de problematiek. Op basis van deze studies is een overzicht te geven van de belangrijkste oorzaken:

• Geografische ligging

Een belangrijke factor is de geografische ligging van de eilanden van de Nederlandse Antillen en Aruba, ze liggen centraal en dicht bij Zuid-Amerika¹⁸. De ligging tussen belangrijke productiecentra (Venezuela, Colombia) en markten (Verenigde Staten, Canada, Europa) van drugs en de kleinschaligheid van de eilanden in het Caribisch gebied, maken deze eilanden buitengewoon kwetsbaar voor infiltratie door internationale criminele organisaties¹⁹.

Het International Narcotic Control Board (INCB) van de Verenigde Naties zegt hierover in 2010:

Because of its geographical location, at the crossroads of the main producing countries and the consumer markets, the Central American and Caribbean region continues to be used as a transit area for the large-scale smuggling of illicit drugs. The region's long coastlines, porous borders and limited law enforcement and institutional capacity have facilitated trafficking activities, further compounding the impact of drug-related crime²⁰.

Meer specifiek heeft het INCB de Nederlandse Antillen in één van haar eerdere rapportages aangeduid als "A cocaine transshipment point for drug traffickers"²¹.

• Faciliteiten

Door de centrale ligging zijn de landen aantrekkelijk voor toeristen en de internationale handel, wat bijvoorbeeld zorgt voor faciliteiten voor containerschepen en directe luchtverbindingen met Europa en de Verenigde Staten. Zo beschikt Curaçao over één van de grootste en modernste containerterminals in de regio en één van de grootste luchthavens van het gebied. Deze faciliteiten worden echter ook gebruikt voor illegale activiteiten²².

¹⁴ Bron: Baselinestudy Criminaliteit en Rechtshandaving Curaçao en Bonaire, W. Faber e.a., april 2006

¹⁵ Zie bijvoorbeeld; Baselinestudy Criminaliteit en Rechtshandaving Curaçao en Bonaire, W. Faber e.a., april 2006; Evaluatie onderzoek Rechtshandaving, S. Camelia-Romer e.a., 2004; Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, report 2007

¹⁶ Rijksjaarsverslag 2002 IV, Koninkrijksrelaties (TK 28880, nr.8)

¹⁷ Kamerstuk 31 200 VI, nr. 245

¹⁸ "Criminaliteitsbeeld. Georganiseerde criminaliteit Nederlandse Antillen en Aruba 2003-2006

¹⁹ Knellende Koninkrijksbanden deel III, G. Oostindie en I. Klinkers, 2001

²⁰ International Narcotic Control Board, report 2010

²¹ Baselinestudy Criminaliteit en Rechtshandaving Curaçao en Bonaire, W. Faber e.a., april 2006

²² Criminaliteitsbeeld. Georganiseerde criminaliteit Nederlandse Antillen en Aruba 2003-2006

- *Vrij verkeer*
Iedereen met een paspoort van het Koninkrijk der Nederlanden kan vrij reizen binnen het Koninkrijk. Dit betekent dat Antillianen en Arubanen vrij kunnen reizen naar Nederland en Nederlanders vrij kunnen reizen naar de Caribische eilanden. Daarnaast wonen er relatief veel Antillianen in Nederland. Deze intensieve banden en reismogelijkheden tussen landen in het Caribisch gebied en een land in Europa, maakt het Koninkrijk een aantrekkelijk uitgangspunt voor criminele netwerken die vaste voet aan de grond zoeken in Europa²³.
- *Kleinschaligheid*
Een ander probleem waar de landen mee te maken hebben is het capaciteitsgebrek dat veroorzaakt wordt door de kleinschaligheid²⁴. Door de smalle capaciteitsbasis en de lage specialisatiegraad is het voor de landen moeilijk voldoende gekwalificeerd personeel te vinden. Dit maakt het lastig om zelf alle functies bij de instituties binnen de rechtshandhaving te vullen. Zo hebben de Nederlandse Antillen en Aruba te kampen met een enorm tekort aan rechters en officieren van Justitie²⁵.
- *Economische positie*
De Nederlandse Antillen en Aruba hebben een fragiele economische basis²⁶. De kwetsbare economische situatie op de eilanden zorgt voor hoge werkloosheid en armoede. De wervingskracht van criminele netwerken op kansarme jongeren om een alternatieve loopbaan in het drugsmilieu te starten, is groot²⁷.

Waarom beleid

De Nederlandse Antillen en Aruba hebben dus te maken met relatief veel (drugs) criminaliteit. In de afgelopen decennia zijn er vele onderzoeken en rapporten verschenen waarin deze problematiek is beschreven. Een aantal van de beschreven oorzaken, zoals de geografische ligging en de kleinschaligheid van de landen, betreft vaststaande feiten. De problemen die dit meebrengt, zijn dan ook structureel. Samenwerking met andere landen is voor de Nederlandse Antillen en Aruba dan ook noodzakelijk om schaalvergroting te bewerkstelligen en deze problemen tegen te gaan²⁸. Op grond van het Statuut ligt het voor de hand dat deze samenwerking in eerste instantie wordt gezocht met de landen van het Koninkrijk en dat zij elkaar dus ondersteunen bij het bestrijden van de negatieve effecten van

beide factoren. Sinds 2002 wordt er, mede naar aanleiding van afspraken ter bevordering van terrorismebestrijding en een zorgelijk aantal drugskoeriers dat naar Nederland kwam, vanuit Nederland bewuster gestuurd op de versterking van de rechtshandhaving.

Een complicerende factor bij de ondersteuning van de andere landen van het Koninkrijk door Nederland, is dat de wens om samen te werken in Koninkrijksverband vaak op gespannen voet staat met de Caribische benadrukking van de eigen autonomie²⁹. De bemoeienis vanuit Nederland wekt regelmatig wrevel en verzet van lokale bestuurders en politici³⁰. De instrumenten die worden ingezet vanuit artikel 1 worden niet altijd met open armen ontvangen en kunnen de relaties binnen het Koninkrijk op scherp zetten. Daarnaast neemt Nederland door beleidsinstrumenten in te zetten op een gebied dat eigenlijk de verantwoordelijkheid is van de autonome landen zelf, de verantwoordelijkheid van hen over.

Actualiteit

Hoewel afgelopen jaren veel inspanningen zijn gepleegd om de rechtshandhavingketen van de Nederlandse Antillen en Aruba te versterken, zijn deze problemen helaas nog steeds actueel. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het rapport van het International Narcotic Control Board van 2010, de Voortgangsrapportage gevangeniswezen Nederlandse Antillen en Aruba van Vegter en de Lange en een publicatie van het WODC, de staat van Bestuur van Aruba³¹.

In de aanloop van de opheffing van het land de Nederlandse Antillen, heeft de Toetsing Advies Commissie (TAC) in 2010 diverse instituties van de toekomstige landen Curaçao en Sint Maarten getoetst om te bezien of deze instituties van voldoende niveau waren om als de landen zelfstandig te laten functioneren. Onderdeel van deze toetsing waren de gevangenis en de politiekorpsen. Ook uit de rapportages van de TAC blijkt dat deze instituties nog niet het gewenste niveau hadden³² en nog verdere verbetering behoeft om te voldoen aan de eisen die aan instituties van autonome landen binnen het Koninkrijk zijn gesteld.

Ondersteuning door Nederland van Aruba, Curaçao en Sint Maarten bij de versterking van de rechtshandhavingketen op grond van de waarborgfunctie vindt dan ook nog steeds plaats.

²³ Baselinestudy Criminaliteit en Rechtshandhaving Curaçao en Bonaire, W. Faber e.a., april 2006

²⁴ Zie bijvoorbeeld: De staat van Bestuur van Aruba (WODC 2011); Knellende Koninkrijksbanden deel III, G. Oostindie en I. Klinkers, 2001

²⁵ Evaluatie onderzoek Rechtshandhaving, S. Camelia-Romer e.a., 2004

²⁶ Knellende Koninkrijksbanden deel III, G. Oostindie en I. Klinkers, 2001

²⁷ Baselinestudy Criminaliteit en Rechtshandhaving Curaçao en Bonaire, W. Faber e.a., april 2006

²⁸ Zie bijvoorbeeld: De staat van Bestuur van Aruba (WODC 2011);

²⁹ Knellende Koninkrijksbanden deel III, G. Oostindie en I. Klinkers, 2001

³⁰ Ki sorto di Reino, G. Oostindie & P. Verdon, Den Haag 1998

³¹ Zie bijvoorbeeld; Criminaliteitsbeeldanalyse Curaçao 2008 (KLPD, maart 2009), de Criminaliteitsbeeldanalyse Bonaire 2008 (KLPD, maart 2009), Georganiseerde criminaliteit en rechtshandhaving op Sint Maarten (WODC, 2007), International Narcotic Control Board, report 2010, Voortgangsrapportage gevangeniswezen Nederlandse Antillen en Aruba, mr. dr. J. De Lange en prof. mr. P. C. Vegter (2010) en De staat van Bestuur van Aruba (WODC 2011)

³² Kamerstuk 31954, nr. 31

2.2 Rol van de rijksoverheid

Op grond van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden verlenen de landen elkaar hulp en bijstand. Daarnaast waarborgt het Statuut de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur. De raad van ministers van het Koninkrijk ziet hierop toe. Deze raad is samengesteld uit door de Koning benoemde ministers en de door de regering van Aruba respectievelijk Nederlandse Antillen benoemde Gevolmachtigde Minister. Problemen die het belang van het Koninkrijk raken of verzoeken om bijstand van de Nederlandse Antillen of Aruba, zijn dus automatisch ook een zaak van de Nederlandse ministers. Dit is de reden waarom binnen Nederland de verantwoordelijkheid voor de waarborgfunctie op Rijksniveau ligt. Daarnaast stimuleert het feit dat de verantwoordelijkheid voor de relaties binnen het Koninkrijk op rijksniveau belegd is bij één bewindspersoon een integrale aanpak van de problematiek en voorkomt overlapping.

Behalve dat Nederland op deze wijze haar verantwoordelijkheid neemt voor haar positie binnen het Koninkrijk, heeft Nederland ook belang bij ondersteuning van de Nederlandse Antillen en Aruba. Door de rechtshandhavingketen ter plekke te verbeteren, kunnen vormen van criminaliteit in meer samenhang worden aangepakt en wordt verplaatsing naar Nederland bestreden. Een goed voorbeeld hiervan zijn de intensieve controles op luchthavens op Curaçao en Sint Maarten om bolletjeslikkers richting Europa tegen te houden.

De positie van het Koninkrijk in het Caribisch gebied draagt tevens bij aan de internationale relaties. Met name de samenwerking met de Verenigde Staten, Groot-Brittannië en Frankrijk is in die regio intensief³³. Door de Nederlandse Antillen en Aruba ondersteuning te bieden op het gebied van rechthandhaving, kan het Koninkrijk invulling geven aan internationale verplichtingen op het gebied van onder andere drugsbestrijding en de bestrijding van georganiseerde grensoverschrijdende criminaliteit. Ook de strijd tegen terrorisme in internationaal verband wordt tot de verantwoordelijkheid gerekend van het hele Koninkrijk. Voortvloeiend uit internationale overeenkomsten, zijn afspraken gemaakt die vooral het karakter hebben van generieke preventie om te voorkomen dat ten opzichte van andere landen de Nederlandse Antillen en Aruba aantrekkelijker worden als verblijfplaats of doorvoerland van personen, geld of goederen³⁴.

Voorbeelden van verdragen waar het Koninkrijk partij in is en waarbij de rechtshandhavingketen in het Caribisch deel van het Koninkrijk een belangrijke rol speelt, zijn:

- Verdrag inzake samenwerking bij de bestrijding van sluikhandel in verdoevende middelen en psychotrope stoffen over zee en door de lucht in het Caribisch gebied; San José, 10 april 2003
- Verdrag tussen het Koninkrijk België, de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk Spanje, de Republiek Frankrijk, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Oostenrijk inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van het terrorisme, de grensoverschrijdende criminaliteit en de illegale migratie; Prüm, 27-05-2005
- Verdrag van de Raad van Europa inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven en de financiering van terrorisme; Warschau, 16-05-2005
- Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme; Warschau, 16-05-2005
- Internationaal Verdrag ter bestrijding van daden van nucleair terrorisme; New York, 13-04-2005

Kortom, naast het feit dat Nederland als land binnen het Koninkrijk ten opzichte van de Nederlandse Antillen en Aruba verplichtingen heeft op grond van het Statuut, heeft Nederland zelf ook belang bij het versterken van de rechtshandhavingketen van de Nederlandse Antillen en Aruba. Aangezien het hier twee autonome landen binnen het Koninkrijk betreft, is het logisch dat het beleid vanuit Nederland op rijksniveau gevoerd wordt, zodat de drie landen als gelijkwaardige partners binnen het Koninkrijk kunnen samenwerken.

2.3 Het gevoerde beleid en de ingezette middelen

De algemene beleidsdoelstelling van artikel 1 is:

“bijdragen aan het waarborgen van de rechtszekerheid en de mensenrechten op de Nederlandse Antillen en Aruba”.

Aan deze doelstelling wordt concreet invulling gegeven door bij te dragen aan de instandhouding van twee belangrijke instituties binnen de rechtshandhavingketen, het RST en de Kustwacht. Een goed functionerende rechtshandhavingketen is essentieel voor het beschermen van de mensenrechten. Voor het opzetten en het in stand houden van de Kustwacht en het RST is gekozen omdat de landen zelf niet konden voorzien in maritieme rechtshandhaving en de bestrijding van zware georganiseerde internationale criminaliteit. Daarnaast wordt er bijgedragen aan de ondersteuning van de Rechterlijke Macht in de vorm van de uitzending van rechters en officieren van Justitie, aangezien de landen zelf onvoldoende gekwalificeerd personeel hebben om deze functies zelf te vervullen. De eenmalige storting ten behoeve het gevangeniswezen, is gebruikt om de positie van gedetineerden te verbeteren.

³³ Knellende Koninkrijksbanden deel III, G. Oostindie en I. Klinkers, 2001

³⁴ Baselinestudy Criminaliteit en Rechtshandhaving Curaçao en Bonaire, W. Faber e.a., april 2006

Voor de uitvoering van het beleid worden er vanuit het ministerie van BZK financiële middelen en capaciteit als instrumenten ingezet. Zoals gezegd, ligt de beleidsverantwoordelijkheid op instrumentniveau bij andere ministers, hetgeen betekent dat er slechts sprake is van indirecte sturing op de uitvoering en het bereiken van resultaten. Tevens is het ministerie van BZK niet de enige financier van de instrumenten. Dit bemoeilijkt het meten van de directe effecten van de inzet van deze instrumenten, hetgeen überhaupt een lastige kwestie is. Dat neemt niet weg dat het wel mogelijk is in te gaan op de beoogde doelen en de veranderingen die in de afgelopen beleidsperiode zijn opgetreden.

De samenhang tussen de instrumenten is groot, ze worden allemaal ingezet binnen één rechtshandhavingketen. Hiervoor geldt: de keten is zo sterk als de zwakste schakel. Een drugsvangst van de Kustwacht heeft geen nut, als er geen officier van Justitie is om een strafrechtelijk onderzoek te starten. Een uitgebreid onderzoek van het RST heeft weinig resultaat als het niet leidt tot een veroordeling door een rechter. Anderzijds kan een officier van Justitie of een rechter niets beginnen zonder opsporende instanties. Er is dus sprake van een sterke samenhang tussen de diverse instrumenten die met de middelen van BZK worden ingezet. Aangezien de instituties die door BZK in stand worden gehouden allen deel uit maken van de rechtshandhavingketen en intensief samenwerken, is er geen sprake van overlap maar complementariteit qua werkzaamheden.

De Kustwacht³⁵, het RST³⁶, het Gemeenschappelijk Hof³⁷ en de Openbaar Ministeries³⁸ verantwoorden zich door middel van het opstellen van jaarverslagen, waarin de uitvoering van het beleid uitgebreid wordt besproken. Het reikt te ver om in deze beleidsdoorlichting deze jaarverslagen helemaal te analyseren, daarom is een selectie van de gepresenteerde resultaten gebruikt. Om een goed beeld te krijgen van de resultaten van het gevoerde beleid door het ministerie van BZK en van de instrumenten die zijn ingezet om dit te bereiken, volgt hieronder per institutie een overzicht. In paragraaf 2.4 wordt ingegaan op de verandering op meta-niveau.

De Kustwacht

De Kustwacht voor het Koninkrijk der Nederlanden in het Caribisch gebied is een samenwerkingsverband tussen de landen van het Koninkrijk. De directie, de staf en het Reddings Coördinatie Centrum bevinden zich op Curaçao. De Kustwacht

³⁵ Jaarverslagen van de Kustwacht: 2007 (kamerstuk 31200 X, nr. 147), 2008 (kamerstuk 32123 X, nr. 7), 2009 (kamerstuk 32123 X, nr. 133) en 2010 (32500 X, nr. 109)

³⁶ Jaarverslag van het RST wordt vastgesteld door het Tripartiet Justitieel Overleg (de ministers van Justitie van de landen van het Koninkrijk en de staatssecretaris van BZK). Deze stukken zijn niet openbaar.

³⁷ <http://www.gemhofvanjustitie.org/nieuws/publicaties>

³⁸ Jaarverslag Openbaar Ministerie Nederlandse Antillen en Jaarverslag Openbaar Ministerie Aruba

opereert vanaf vier steunpunten: Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Hato (de luchthaven op Curaçao). De vloot van de Kustwacht bestaat uit drie Cutters, twaalf superribbs, drie inshores, een helikopter en twee vliegtuigen³⁹. Daarnaast levert de Koninklijke marine een bijdrage aan het operationele product van de Kustwacht. Het stationsschip dat in de regio is gestationeerd, vaart voor de helft van de tijd onder de vlag van de Kustwacht. Aan boord bevindt zich ook een Lynxhelikopter die dan ten behoeve van de Kustwacht beschikbaar is.

Op grond van de Rijkswet Kustwacht⁴⁰ heeft de Kustwacht de volgende toezichthoudende, opsporings- en dienstverlenende taken:

- algemene politietaken, waaronder operaties ter bestrijding van de handel en smokkel in verdovende middelen;
- terrorismebestrijding;
- grensbewaking;
- douanetoezicht;
- toezicht op het milieu en de visserij;
- toezicht op de scheepvaart, waaronder het verkeer en de uitrusting van schepen;
- afwikkeling van nood-, spoed- en veiligheidsverkeer, en
- hulpverlening en rampenbestrijding.

Om uitvoering te geven aan de opgelegde taken, stelt de Kustwacht jaarlijks een operationeel jaarplan en een begroting op. Daarnaast werkt de Kustwacht met een Lange Termijn Plan (LTP)⁴¹. In dit LTP wordt uiteen gezet hoe de Kustwacht zich op de langere termijn moet ontwikkelen en welke financiële basis daarvoor nodig is. Er wordt in dit plan meer in het bijzonder ook rekening gehouden met de volgende aandachtspunten: de verbetermogelijkheden voor de effectiviteitsmeting voor de Kustwacht, de belegging van de taak terrorismebestrijding bij de Kustwacht, de inzetmogelijkheden van Kustwachteenheden en de doorontwikkeling van het operationele opsporingsconcept. Op basis van het LTP, het operationele jaarplan en de begroting wordt door BZK het beschikbare budget voor de Kustwacht bepaald en de meerjarenraming opgesteld.

Conform de Rijkswet Kustwacht is er is een Kustwachtcommissie, die tot taak heeft het beleidsplan, het operationeel jaarplan, de begroting, het jaarverslag en de jaarlijkse financiële verantwoording van de Kustwacht voor te bereiden ten behoeve van de indiening bij de raad van ministers van het Koninkrijk. Na behandeling in deze raad worden de beleidsdocumenten door de minister van Defensie, mede namens de minister van BZK, aan de Tweede Kamer aangeboden.

³⁹ Zie www.kustwacht.an

⁴⁰ Rijkswet Kustwacht voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten alsmede voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

⁴¹ Lange Termijn Plan 2009-2018, bijlage bij kamerstuk 32123 X, nr. 7

De Kustwachtcommissie is samengesteld uit ambtelijke vertegenwoordigers van de bij de taakuitoefening van de Kustwacht betrokken ministers van Nederland, Aruba en de Nederlandse Antillen. De jaarlijkse vergadering van de Kustwachtcommissie, wordt voorbereid door een presidium. De landen zijn hierin op voet van gelijkwaardigheid vertegenwoordigd. Het presidium vergadert ongeveer drie keer per jaar en verricht de afstemming van de hoofdlijnen van het beleid, het beheer en de middelen. Het ministerie van BZK is zowel in het presidium als in de Kustwachtcommissie vertegenwoordigd. Dit zorgt ervoor dat het ministerie goed op de hoogte is van de resultaten van de Kustwacht en de besteding van de middelen, en biedt bovendien de mogelijkheid het beleid bij te sturen.

In de periode 2007-2010 zijn door BZK de volgende middelen ten behoeve van de Kustwacht beschikbaar gesteld:

Tabel 2: Instrumenten Kustwacht (bedragen zijn in euro's)⁴²

	2007	2008	2009	2010
Beschikbare middelen	25.621.000	34.787.000	31.228.000	32.040.000
Daadwerkelijke uitgaven	18.741.469	30.187.627	31.154.930	30.009.562

Voor wat betreft de Kustwacht financiert BZK de luchtverkenning-capaciteit (inzet helikopters en vliegtuigen), investeringen uit het lange termijn plan (bijvoorbeeld de investeringskosten voor de walradar op de benedenwinden en de aanschaf van kleine varende capaciteit), de exploitatie van het steunpunt Hato (de vliegende eenheden) en het aandeel van Nederland aan exploitatiekosten. Daarnaast leveren het ministerie van Defensie en de andere landen van het Koninkrijk ook een financiële bijdrage aan de instandhouding van de Kustwacht⁴³. In de periode 2007-2010 namen de landen Nederlandse Antillen en Aruba respectievelijk 2/9 en 1/9 van de exploitatiekosten voor hun rekening.

In tabel 2 zijn grote verschillen waarneembaar tussen het beschikbare budget en de daadwerkelijke uitgaven. Dit is te wijten aan verschillende aanbestedingsprocedures van nieuw materiaal, zoals boten en helikopters. Deze procedures hebben in de periode 2007-2010 meer tijd in beslag genomen dan voorzien, waardoor er sprake was van onderbesteding. Ook heeft de Kustwacht veel te maken met verschillen door wisselkoersen, omdat ze werkt met euro's, dollars, Nederlandse Antilliaanse guldens en Arubaanse florijnen. Dit kan ook leiden tot verschillen tussen de begroting en de daadwerkelijke realisatie⁴⁴.

⁴² Bron: administratie ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

⁴³ Zie voor een uitgebreide toelichting op de kostenverdeling Kamerstuk 33 000 IV, nr. 35.

⁴⁴ Zie voor een uitgebreidere toelichting op de besteding van de middelen door de Kustwacht hun Jaarverslagen: 2007 (kamerstuk 31200 X, nr. 147), 2008 (kamerstuk 32123 X, nr. 7), 2009 (kamerstuk 32123 X, nr. 133) en 2010 (32500 X, nr. 109)

Het beschikbare budget is sinds 2008 aanzienlijk hoger dan in de jaren daarvoor. Dit komt doordat de Kustwacht sinds 2008 beschikt over eigen luchtverkenningcapaciteit (in de jaren daarvoor werd dit verzorgd door het ministerie van Defensie). In dat jaar zijn twee vliegtuigen in gebruik genomen.

In de periode 2007-2010 heeft de Kustwacht de volgende meetbare resultaten behaald:

Tabel 3: Resultaten Kustwacht⁴⁵

	2007	2008	2009	2010
Onderschepte drugs in KG	866	2384	1172	274
Vuurwapens	6	2	5	1
Reddingsacties	28	94	124	173
Aangehouden illegalen	100	10	52	0
Geconstateerde milieu delicten	29	35	2	9
Overtredingen toezicht scheepvaart-regelgeving waarbij proces verbaal op is gemaakt	179	96	156	237
Illegale visserij	5	6	18	51

Een probleem met deze wijze van verantwoording is, dat dit niet zoveel zegt over de inzet en de effectiviteit van de Kustwacht. Een eenmalige drugsvangst van 2000 kg kan eenvoudiger zijn dan 10 vangsten van 10 kg. Ook zijn veel acties waarbij drugs onderschept worden, acties waarbij wordt samengewerkt met andere partners zoals de douane en de marine. De partij die uiteindelijk de drugs vangt, mag deze bijtellen bij hun totaal, terwijl andere partijen wellicht net zoveel, zo niet meer hebben bijgedragen aan het uiteindelijke resultaat.

Daarnaast is een aantal externe factoren van invloed op deze cijfers; zo kan de vraag naar drugs afnemen of de methoden om drugs te vervoeren worden veranderd. Ook kan bijvoorbeeld de scheepvaartregelgeving worden aangepast, zodat er meer overtredingen geconstateerd worden. Om zich beter te kunnen verantwoorden heeft de Kustwacht prestatie-indicatoren ontwikkeld. In het komende jaarverslag zal, naast de feitelijke resultaten zoals hierboven genoemd, ook een analyse worden gemaakt op grond van het aantal vaar- en vliegreuren, het aantal uitgevoerde controles en het aantal procesverbalen. Op deze wijze wordt getracht meer inzicht te geven in de activiteiten van de Kustwacht. De aanwezigheid van de Kustwacht heeft ook een preventieve werking in de regio.

Dat de Kustwacht minder drugs vangt hoeft niet te betekenen dat ze minder goed haar werk doet of dat de inzet van de Kustwacht in het gebied niet meer noodzakelijk is. Het

⁴⁵ Bron Jaarverslagen Kustwacht: Jaarverslagen: 2007 (kamerstuk 31200 X, nr. 147), 2008 (kamerstuk 32123 X, nr. 7), 2009 (kamerstuk 32123 X, nr. 133) en 2010 (32500 X, nr. 109)

International Narcotics Control Board merkt in haar rapport van 2010 op: *The adoption of strengthened drug law enforcement measures in many countries has had a displacement effect on trafficking routes, with drug traffickers seeking out the path of least resistance*⁴⁶.

Het Recherche samenwerkingsteam (RST)

Het RST is het interlandelijke rechteerteam binnen het Caribische deel van het Koninkrijk der Nederlanden. Het RST verricht onderzoeken onder het lokale strafvorderlijk gezag (Openbaar Ministerie Aruba en het Openbaar Ministerie Nederlandse Antillen) en met inzet van lokaal toegestane gewelds- en opsporingsmiddelen. Het RST beschikt daarbij, naast politieambtenaren van de korpsen van de Nederlandse Antillen en Aruba over vanuit Nederland uitgezonden politieambtenaren. Het wordt, ten behoeve van hun werkzaamheden op de eilanden, lokale opsporingsbevoegdheid toegekend door aanstelling tot buitengewoon agent van de politie. Deze situatie is gebaseerd op het daartoe opgestelde protocol uit 2001.

De inzet van politiemensen uit de lokale korpsen is in de praktijk lager dan afgesproken (met name op Sint Maarten). Dit komt door een gebrek aan capaciteit bij de korpsen. Het RST bestaat uit ruim 115 medewerkers.

Het RST heeft vestigingen op Aruba, Sint Maarten en Curaçao en heeft daarnaast een unit 'Recherche informatie' die over alle vestigingen heen werkt, alsmede een vestiging in Nederland waar met name ondersteunende werkzaamheden op het gebied van personeelszorg en werving & selectie worden verricht (ondergebracht bij het KLPD).

Het protocol uit 2001 formuleert voor het RST de volgende taken:

- het verrichten van onderzoek naar misdrijven binnen het Koninkrijk, die gezien de ernst of frequentie dan wel het georganiseerde verband waarin ze gepleegd worden, een ernstige inbreuk op de rechtsorde maken en waarvoor de inzet van kwalitatief en kwantitatief bijzondere opsporingscapaciteit noodzakelijk is;
- het verrichten van onderzoek ter uitvoering van interregionale en internationale verzoeken tot rechtshulp, voor zover het betreft rechtshulp met betrekking tot misdrijven, die gezien de ernst of de frequentie dan wel het georganiseerde verband waarin ze worden gepleegd, een ernstige inbreuk op de rechtsorde maken en waarvoor de inzet van kwalitatief en kwantitatief bijzondere opsporingscapaciteit noodzakelijk is;
- het op incidentele basis ondersteuning geven aan de reguliere recherche bij het verrichten van onderzoek naar andere misdrijven die de lokale rechtsorde ernstig schokken in gevallen waar door bijzondere omstandigheden deze diensten over onvoldoende expertise beschikken.

Besluitvorming door het overleg van Koninkrijks procureurs-generaal, in vervolg op een in 2006 uitgevoerde evaluatie van het RST, heeft geleid tot het specificeren van bovenstaande taakstelling tot *de bestrijding van de zware en grensoverschrijdende criminaliteit met als bijzondere aandachtsgebieden: grootschalige drugshandel, witwassen, wapenhandel, mensenhandel/mensensmokkel, terrorisme*.

De ministers van Justitie van de landen en de minister van BZK bepalen in onderlinge overeenstemming het beleid en stellen daartoe het jaarplan, het jaarverslag, de financiële verantwoording en de begroting vast. Deze stukken worden voorbereid door de Beleidsgroep RST die wordt gevormd door de procureurs-generaal van Aruba en de Nederlandse Antillen, een vertegenwoordiger van het Nederlandse Landelijk Parket, de lokale korpschefs, de korpschef van het KLPD (in zijn functie van beheerder RST) en de teamchef RST. Op grond van in 2005 gemaakte afspraken maakt de korpschef KLPD, mede als gemachtigde namens de minister van BVK (tegenwoordig de minister van BZK) deel uit van de Beleidsgroep RST.

Het protocol uit 2001 spreekt van de 'Adviesgroep RST'. Deze is in 2007 opgeheven en vervangen door de voornoemde beleidsgroep RST en een Stuurgroep RST. Dit naar aanleiding van de conclusies van de evaluatie uit 2006. De Beleidsgroep is verantwoordelijk voor de beleidsvoorbereiding ten behoeve van het PG-overleg en de besluitvorming door de ministers. De Stuurgroep RST is belast met het operationele keuzeprocess en wordt gevormd door de hoofdofficieren van Aruba en de Nederlandse Antillen, de recherchechefs van de verschillende korpsen, de teamchef RST en het hoofd Unit Informatie & Expertise RST.

In de periode 2007-2010 zijn door BZK de volgende middelen ten behoeve van het RST beschikbaar gesteld:

Tabel 4: Instrumenten RST (bedragen zijn in euro's)⁴⁷

	2007	2008	2009	2010
Beschikbare middelen	16.291.000	17.877.000	17.193.000	17.193.000
Daadwerkelijke uitgaven	15.620.486	17.414.733	17.090.000	17.100.000

Het RST wordt grotendeels vanuit hoofdstuk IV van de rijksbegroting gefinancierd om de werkzaamheden mogelijk te maken. Het betreft hier salariskosten en buitenlandtoelagen, maar bijvoorbeeld ook huisvesting, ICT en vervoermiddelen. De Nederlandse Antillen en Aruba dragen ook bij in de vorm van salariskosten van de mensen die bij hun land in dienst zijn.

⁴⁶ Report of the International Narcotics Control Board for 2010

⁴⁷ Bron: administratie ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Door het RST wordt ieder jaar een jaarrapportage opgesteld met daarin een overzicht en toelichting op de behaalde resultaten. Op basis daarvan kan een aantal resultaten worden geschetst, zie tabel 5 en 6. Het gaat om een schets, omdat uit de jaarverslagen niet valt op te maken hoeveel capaciteit voor de verschillende onderzoeken is ingezet, of op basis van welke definities de verdeling in verschillende onderzoeken is gemaakt. Verder wordt uit de jaarrapporten niet duidelijk welke onderzoeken daadwerkelijk hebben geleid tot strafrechtelijke vervolging en zijn opsporingspercentages niet bekend. Daarbij dient te worden vermeld dat het land Nederlandse Antillen en het land Aruba, ondanks aanbevelingen, geen bijzondere opsporingsbevoegdheden hebben geïntroduceerd in hun wetgeving, hetgeen de opsporing van strafbare feiten sterk bemoeilijkt.

Tabel 5: Prestatie indicatoren van het RST⁴⁸

Prestatie-indicator	2007	2008	2009	2010
Opsporingsonderzoek	20	29	13	38
Financieel recherche onderzoek	12	15	7	12
Verdachtendossier	onbekend	91	51	43
Rechtshulpverzoeken	13	29	21	15

Het RST werkt in de regio samen met een groot aantal partners. De lokale korpsen en de Openbaar Ministeries op de eilanden zijn daarbij de belangrijke partners, maar er wordt bijvoorbeeld ook samengewerkt met de politie uit Colombia en Venezuela, de Fransen en Engelsen, de Kustwacht en Koninklijke Marine, Douane en buitenlandse opsporingsorganisaties. De resultaten die worden geboekt, zijn zodoende vaak resultaten van het RST die behaald zijn in samenwerking met andere partijen.

Tabel 6: Resultaten van het RST⁴⁹

	2007	2008	2009	2010
Drugs	57,1 kg cocaïne 4,5 kg heroïne 109 kg softdrugs 101 st XTC	33,2 kg cocaïne 2,5 kg softdrugs	17,5 kg cocaïne Kleine hh XTC	335,1 kg cocaïne
Geld	\$ 6.745.000 1 miljard bolívares AWG 200.000 € 310.745	AWG 335.000,- NAF 32.000,- USD 28.000,-	NAF 2.081.000 \$8.293.000 € 152.000	\$4.046.000 AWG 325.820 goud
Goederen	5 woningen 6 auto's 1 jacht 12 vuurwapens en munitie	Woningen in diverse landen (w.o. Nederland en Frankrijk) Tot. waarde NAF/AWG tenminste 1,8 miljoen Auto's, Boten Computers, Telefoons Valse paspoorten, kinderporno, Vuurwapens Sieraden, Vals geld Valse creditcards	3 woningen 11 auto's 5 kavels te Bonaire 1 vliegtuig 9 motorfietsen 1 quad 2 motorboten 1 vorkheftruck	Woningen en grond twv AWG 4.355.000 Auto's en motoren twv AWG 230.000, 2 vuurwapens, 4 auto's, 2 woningen, huurgrond twv NAF 200.000

⁴⁸ Bron: Jaarplannen RST

⁴⁹ Bron: Jaarverslagen van het RST

Naast inzet op haar kerntaak, wordt veel van de capaciteit van het RST besteed aan bijstand aan lokale projecten. Met name op Sint Maarten wordt veel geïnvesteerd in lokale projecten vanwege het grote aantal geweldsdelicten (overvallen, moord/doodslag) op het eiland. Daarnaast wordt door het RST tijdens het werk vakinhoudelijke kennis overgedragen aan collega's van lokale korpsen. Hoewel opleiding en training van medewerkers van de korpsen geen doel is – en ook niet behoort te zijn – van het RST, wordt het budget van het RST desondanks gebruikt voor training van medewerkers van de korpsen. Dit verbetert de kennis en vaardigheden van lokale politiemedewerkers. Echter, de verantwoordelijkheid voor training en opleiding van medewerkers van de korpsen berust bij de korpsen zelf en de kosten van training en opleiding van medewerkers van de korpsen zouden niet door het RST moeten worden betaald.

Zoals in het protocol is vastgelegd is vijf jaar na ondertekening een evaluatie uitgevoerd van het RST (periode 2001-2006). Voor de periode daarna is geen evaluatie uitgevoerd of gepland. Naar aanleiding van de aanbevelingen in de evaluatie zijn een aantal veranderingen doorgevoerd. Zo is de Adviesgroep RST vervangen door de eerder genoemde Beleidsgroep (belast met de strategische sturing) en een Stuurgroep (belast met de operationele sturing van het RST) om op die manier het OM nadrukkelijker in haar gezagsrol te brengen en de korpsen nadrukkelijker te betrekken. Verder is in 2007 besloten tot invoering van het *twinning model* waarbij medewerkers vanuit de plaatselijke korpsen gekoppeld worden aan Nederlandse rechercheurs bij het RST zodat 'training-on-the-job' standaardpraktijk wordt. Ook is in 2007 een criminaliteitsbeeld RST verschenen in reactie op een aanbeveling in de evaluatie.

Ondersteuning rechterlijke macht

Jaarlijks stelt de minister van BZK middelen beschikbaar voor de ondersteuning van de rechterlijke macht van de Nederlandse Antillen en Aruba. Het Gemeenschappelijk Hof en de Openbaar Ministeries worden vanuit Nederland bemand omdat de landen zelf niet beschikken over voldoende rechters en officieren van Justitie. Daarnaast is het in kleine gemeenschappen zoals de Nederlandse Antillen en Aruba van belang dat rechters en officieren enige afstand hebben tot de gemeenschap, zodat hun onafhankelijkheid beter wordt geborgd.

In de periode 2007-2010 ging het om de volgende bedragen:

Tabel 7: Instrumenten Gemeenschappelijk Hof (bedragen zijn in euro's)⁵⁰

	2007	2008	2009	2010
Beschikbare middelen	1.987.000	1.686.000	4.030.000	2.521.000
Daadwerkelijke uitgaven	2.106.720	1.852.414	2.046.373	2.475.907

Tabel 8: Instrumenten Openbaar Ministerie (bedragen zijn in euro's)⁵¹

	2007	2008	2009	2010
Beschikbare middelen	1.324.000	1.210.000	3.260.000	1.459.000
Daadwerkelijke uitgaven	625.056	755.267	598.647	1.005.835

Per jaar worden gemiddeld 22 rechters en 10 officieren van Justitie uitgezonden naar de Nederlandse Antillen en Aruba. Deze magistraten worden beschikbaar gesteld door het Nederlandse Openbare Ministerie en worden in principe voor een periode van drie jaar uitgezonden. Ze treden lokaal in dienst en het lokale Openbaar Ministerie betaalt hun salaris. Het ministerie van BZK betaalt op grond van de Suppletierегeling de uitzendkosten, zoals verhuiskosten, doorbetaling van het pensioen en buitenlandtoelage. Deze kosten worden vanuit de begroting Koninkrijksrelaties gedekt.

De aanzienlijk hogere budgetten voor 2009 in vergelijking met de andere jaren worden verklaard doordat er in 2009 een loon- en prijsbijstelling over de jaren 2007 - 2009 heeft plaatsgevonden. De verdeling over de waarborgfunctie is procentueel verwerkt, uitgaande van de te verwachten extra inzet voor uitzendingen voor het Gemeenschappelijk Hof en de rechterlijke macht als aanloop naar de transitie van 10-10-2010. Uiteindelijk heeft het verloop van deze extra inzet pas in 2010 gestalte gekregen.

⁵⁰ Bron: administratie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

⁵¹ Bron: administratie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De door BZK verzorgde Suppletierегeling maakt het voor rechters en officieren van Justitie aantrekkelijker om naar het Caribische deel van het Koninkrijk uitgezonden te worden. Zonder deze regeling zou het een stuk moeilijker zijn om voldoende mensen te werven voor een uitzending. Alleen een lokaal salaris zou voor deze mensen een enorme financiële achteruitgang zijn. Gezien het grote aandeel van uitgezonden rechters en officieren van Justitie in vergelijking met het beschikbare aantal lokale rechters en officieren, is vast te stellen dat de rechterlijke macht niet zou kunnen functioneren zonder ondersteuning vanuit Nederland.

Er wordt door de Openbare Ministeries en door het Gemeenschappelijk Hof van Justitie geen verantwoording aan de minister van BZK afgelegd over de inzet van de uitgezonden mensen. Hoewel de Openbare Ministeries en het Gemeenschappelijk Hof wel een jaarverslag opstellen, zijn hierin de prestaties van de uitgezonden rechters en officieren niet specifiek benoemd. Precieze cijfers over de resultaten van de door BZK ingezette instrumenten, anders dan het aantal mensen dat uitgezonden is, zijn dan ook niet te geven.

Verbetermaatregelen gevangeniswezen Nederlandse Antillen

In 2008 heeft het Europees Comité inzake de voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen (Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, (CPT)) naar aanleiding van het vierde reguliere bezoek aan het Koninkrijk der Nederlanden⁵² een zeer kritisch rapport over het gevangeniswezen van de Nederlandse Antillen gepubliceerd. In dit rapport kwamen grote misstanden naar voren, de mensenrechten van de gedetineerden dreigden in het geding te komen. Op verzoek van de Nederlandse Antillen heeft de toenmalig staatssecretaris van BZK ondersteuning toegezegd bij de uitvoering van de aanbevelingen van het CPT. Hiertoe heeft zij een extra bedrag van €9,5 miljoen toegezegd.

Tabel 9: Instrumenten Verbetermaatregelen gevangeniswezen (bedragen zijn in euro's)⁵³

	2007	2008 ⁵⁴	2009	2010
Beschikbare middelen	n.v.t.	9.100.000	n.v.t.	n.v.t.
Daadwerkelijke uitgaven	n.v.t.	9.500.000	n.v.t.	n.v.t.

⁵² Kamerstuk 31 200 VI, nr. 245

⁵³ Bron: administratie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

⁵⁴ Het bedrag €9.100.000 is per jaarnota aan begroting HIV toegevoegd. Om te komen tot €9.500.000 is gebruik gemaakt van onderbesteding van andere werkbudgetten.

Bij de Voorjaarsnota 2008 is een bedrag van €9,1 miljoen toegevoegd aan de begroting van Koninkrijksrelaties. Dit bedrag is aangevuld door middel van het gebruik van onderbesteding van andere werkbudgetten tot de toegezegde €9,5 miljoen. Deze middelen zijn beschikbaar gesteld aan het Plan Veiligheid Nederlandse Antillen (PVNA)⁵⁵. Hierbij stelde de staatssecretaris van BZK als voorwaarde dat €800.000 ter verbetering van het gevangeniswezen op Bonaire zou worden besteed. Vanuit het PVNA is met dit budget het Masterplan gevangeniswezen gestart, om noodzakelijke verbetermaatregelen binnen het gevangeniswezen te bewerkstelligen. Het budget voor Bonaire is ten goede gekomen van een project van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), die bezig was met de voorbereiding van de gevangenis op Bonaire. Dit met het oog op de staatkundige veranderingen (aangezien het gevangeniswezen sinds 10-10-10 onder de verantwoordelijkheid van de Nederlandse minister van Justitie valt, was zijn DJI hier al bezig verbeteringen door te voeren).

De beschikbaar gestelde middelen zijn door het Plan Veiligheid Nederlandse Antillen besteed aan het Masterplan Gevangeniswezen. Onder dit Masterplan vallen de volgende projecten:

- Renovatie vreemdelingenbarakken Curaçao;
- Renovatie en herindeling politiepost Barber, Curaçao;
- Grenshospitium Simpson Bay, Sint Maarten;
- Nieuwbouw werk- en onderhoudswerkplaats gevangenis Curaçao;
- Operationele en bouwkundige verbeteringen gevangenis Sint Maarten;
- Celoproepsysteem.

Het resultaat van de eenmalige extra investering in het gevangeniswezen van de Nederlandse Antillen is nog niet bij alle projecten zichtbaar. Dit komt doordat het veelal projecten zijn ter verbetering van gebouwen en faciliteiten. Het gaat om processen die in verband met bijvoorbeeld aanbestedingsprocedures, maar in dit geval ook omdat er extra veiligheidsmaatregelen genomen moeten worden, veel tijd kosten.

Op Sint Maarten lopen de projecten Grenshospitium Simpson Bay en de operationele en bouwkundige verbeteringen gevangenis Point Blanche. Het grenshospitium is inmiddels gebouwd, maar nog niet in gebruik genomen. De renovatie van Point Blanche is gestart, momenteel loopt de aanbestedingsprocedure en wordt gezien waar de gedetineerden die nu in de te verbouwen cellen verblijven, geplaatst moeten worden.

Het project “Nieuwbouw werk- en onderhoudswerkplaats gevangenis Curaçao” bevindt zich momenteel in een afrondende fase. Er zijn twee toegangsgebouwen neergezet, waardoor nu

⁵⁵ Het Plan Veiligheid Nederlandse Antillen is, op dit onderdeel na, gefinancierd vanuit artikel 2 en wordt dus bij deze beleidsdoorlichting verder buiten beschouwing gelaten.

bezoekers, medewerkers en goederen die de inrichting binnen gaan, gecontroleerd worden. Hiervoor is scanapparatuur en zijn detectiepoorten geplaatst. Verder is er een complex met werkplaatsen gebouwd. Deze ruimtes bieden ruimte voor scholing en arbeid, onder andere op het gebied van metaal- en houtbewerking en autotechniek. Naar verwachting kunnen deze ruimtes begin 2012 in gebruik worden genomen. Op die manier worden zo'n 80 arbeidsplaatsen gecreëerd. Een belangrijke stap voor de verbetering van de dagbesteding van de gedetineerden. Dit was een belangrijke aanbeveling van het CPT.

De renovatie en herindeling politiepost Barber, Curaçao is afgerond. Het gebouw is verbeterd en ook zijn airconditioning, belysting en camera's geïnstalleerd.

Ook het huis van bewaring op Bonaire, waaraan €800.000 is besteed, is inmiddels in gebruik. Hoe de middelen van BZK precies zijn ingezet, is niet bekend aangezien dit project werd uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de Dienst Justitiële Inrichtingen van het Nederlandse ministerie van Justitie.

Tot slot zijn er bij de gevangenis en bij de politiecellen op Curaçao en Sint Maarten celomroepsystemen geplaatst. Door middel van deze systemen kan een gedetineerde vanuit zijn cel contact zoeken met een bewaker. Hierdoor wordt de veiligheid van de gedetineerde vergroot. Ook het aanleggen van een dergelijk systeem was een aanbeveling van het CPT waaraan door dit project is voldaan⁵⁶.

2.4 De effecten van het gevoerde beleid

Zoals eerder gezegd heeft de minister van BZK slechts beperkt en indirect invloed op de doelen en uitvoering van de instrumenten uit artikel 1. De minister van BZK verzorgt slechts een, weliswaar aanzienlijk, deel van de financiering en de uitvoering van de instrumenten valt grotendeels onder de verantwoordelijkheid van de ministers van Justitie van de Nederlandse Antillen en Aruba of onder de verantwoordelijkheid van de raad van ministers van het Koninkrijk. Daarnaast is het per definitie lastig om een harde relatie te leggen tussen beleidsinzet, het causale verband met de geboekte resultaten en de daaruit vloeiende maatschappelijke effecten. Daar waar er wel mogelijkheden zijn deze relatie te leggen, blijkt er in de praktijk relatief weinig effectonderzoek voorhanden. Duidelijk is dat er vele externe factoren en actoren zijn die invloed hebben op het gewenste eindresultaat van de drie ingezette instrumenten, waardoor het onmogelijk is om uitsluitsel te geven op de vraag of de middelen die door de minister van BZK zijn ingezet, een aanzienlijke verbetering in de rechtshandhaving hebben opgeleverd. Wel is het mogelijk om inzichtelijk te maken dat het aannemelijk is dat

⁵⁶ Vegter & de Lange, rapport betreffende de implementatie en uitvoering van de te nemen verbeteringen na bezoek CPT aan de Nederlandse Antillen en Aruba in juni 2007, voortgangsrapportage juli 2011.

ingezette middelen positieve invloed hebben op de rechtshandhaving.

In de rest van deze paragraaf wordt in meer beschrijvende zin ingegaan op het voorhanden zijnde evaluatie-materiaal dat uitspraken doet over de maatschappelijke ontwikkelingen.

Instandhouding instanties

Faber ⁵⁷ concludeert in 2006 in zijn *baselinestudy Criminaliteit en Rechtshandhaving Curaçao en Bonaire*, dat het gewenste niveau van rechtshandhaving op de Nederlandse Antillen en Aruba kan worden bereikt door inzet op drie taakgebieden:

1. rechtshandvinginstituten in staat stellen hun taken in voldoende mate uit te voeren;
2. de gezamenlijke instandhouding van het RST en de Kustwacht;
3. het bevorderen van de samenwerking tussen de opsporingsdiensten van de drie landen van het Koninkrijk.

Het WODC schrijft in 2007⁵⁸:

Hoofdrospelers in de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit op Sint Maarten zijn het RST en het Openbaar Ministerie, samen met het korps politie Sint Maarten, de Kustwacht en de douane.

Deze onderzoeksbevindingen geven aan dat het RST en de Kustwacht een belangrijke rol kunnen vervullen in de aanpak van de problematiek en dat in de praktijk ook een positie is verworven van waaruit resultaten geboekt zouden kunnen worden. De Kustwacht wordt mede in stand gehouden door de instrumenten die BZK inzet. BZK financiert gemiddeld 78% van het totale budget van de Kustwacht. Met andere woorden, zonder de beschikbare middelen van BZK geen mensen, boten en vliegtuigen en dus waarschijnlijk geen Kustwacht. Ook voor het RST geldt dat BZK het grootste deel van de kosten voor zijn rekening neemt en dat het RST zonder deze middelen niet zou kunnen bestaan. De financiering van BZK vormt in de praktijk dus een belangrijke voorwaarde voor het in stand houden van de betreffende instanties. In de kern kan dit gezien worden als een positief effect van de inzet van BZK, zonder dat hiermee iets wordt gezegd over de effectiviteit van de betreffende instanties.

Effecten op instrumentniveau

Voor wat betreft de effecten van de inzet van de instanties en de besteding van de toegekende middelen zijn ook enkele positieve signalen zichtbaar waaruit afgeleid kan worden dat de financiering vanuit het ministerie van BZK wel degelijk een positieve bijdrage levert aan het bereiken van de maatschappelijke doelen.

⁵⁷ Baselinestudy Criminaliteit en Rechtshandhaving Curaçao en Bonaire, W. Faber e.a., april 2006

⁵⁸ Georganiseerde criminaliteit en rechtshandhaving op Sint Maarten (WODC, 2007)

Zo publiceert het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken jaarlijks het International Narcotics Control Strategy Report. In het rapport over 2010⁵⁹ staat onder andere de rol in het Caribisch gebied van de Kustwacht beschreven:

The Netherlands Antilles and Aruba Coast Guard (CGNAA) scored a number of successes in 2009. The CGNAA has developed a very effective counternarcotics intelligence service and is considered by DEA to be an invaluable international law enforcement partner. The CGNAA was responsible for several seizures of cocaine and heroin. As an example of their continued success and ability to be forward leaning with law enforcement initiatives, the CGNAA, in coordination with the new REIC Unit, had several notable seizures off go-fast vessels.

Over het RST schrijven zij:

The specialized Dutch police units combined in the Joint Kingdom Investigative Team ("Recherche Samenwerkingsteam") that support law enforcement in the NA and Aruba continued to include local officers in the development of investigative strategies to ensure exchange of expertise and information. During 2009, the RST have proven to be effective in sharing intelligence in a regional and international arena resulting in several successful operations to thwart organized crime groups⁶⁰.

Het United Nations Office on Drugs and Crime constateert in haar rapport over 2010 "large amounts of cocaine continue to be seized by the coastguards of the Dutch Antilles and Aruba"⁶¹.

De uitgezonden rechters en officieren dragen bij aan de uitvoering van het aantal strafrechtelijke onderzoeken en het aantal gevoerde rechtszaken. Het Openbaar Ministerie is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Het OM vervolgt strafbare feiten en geeft leiding aan de opsporing. Door de uitzending van gemiddeld tien officieren van Justitie wordt het Openbaar Ministerie aanzienlijk versterkt. Hierdoor kunnen er naar alle waarschijnlijkheid meer en meer complexe strafrechtelijke onderzoeken worden uitgevoerd. De leden van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie behandelen, zowel in eerste aanleg als in hoger beroep, civiele zaken, strafzaken en bestuursrechtelijke zaken (waaronder belastingzaken). In totaal zijn er ruim 30 rechters in dienst bij het Gemeenschappelijk Hof. Gemiddeld 22 van deze rechters zijn uitgezonden vanuit Nederland met middelen die beschikbaar gesteld zijn door BZK. De inzet van beide partijen vergroot de slagkracht van de rechtshandhavingketen.

Zoals onder 2.3 beschreven zijn de meeste projecten binnen het masterplan gevangeniswezen nog niet afgerond. Van deze

⁵⁹ United States Department of State, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, International Narcotics Control Strategy, Report March 2010

⁶⁰ United States Department of State, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, International Narcotics Control Strategy, Report March 2010

⁶¹ United Nations Office on Drugs and Crime, World Drug Report 2010

projecten is het effect dan ook nog niet zichtbaar en te beschrijven in deze beleidsdoorlichting.

Het project “renovatie en herindeling politiepost Barber, Curaçao” is wel afgerond. Vegter en de Lange⁶² constateren hier in hun voortgangsrapportage het volgende over: “De omstandigheden in het politiecellencomplex Barber werden in 2007 door het CPT als onacceptabel beoordeeld.... Tijdens dit bezoek kon geconstateerd worden dat de structurele renovatie van het cellencomplex inmiddels gereed was. In vergelijking met eerdere bezoeken zijn de materiële omstandigheden sinds het kritische rapport van het CPT naar een behoorlijk niveau opgetrokken.”

Neveneffecten

Naast de hierboven geformuleerde uitkomsten van het gevoerde beleid, zijn er ook positieve neveneffecten van het gevoerde beleid denkbaar. Versterking van de rechtshandhavingketen heeft logischerwijs een positief effect op de veiligheidssituatie op de eilanden. Immers is het plausibel te veronderstellen dat een grotere kans op het gepakt en veroordeeld worden van criminelen, de drempel tot het vertonen van crimineel gedrag verhoogt, hetgeen een dempend effect op de criminaliteit tot gevolg heeft. Dit komt het toerisme, één van de belangrijkste inkomstenbronnen in het Caribische gebied, ten goede. Zo is bijvoorbeeld de aanwezigheid van de Kustwacht voor Cruisemaatschappijen een belangrijk argument om de landen te kiezen als locatie om aan te meren. Meer toerisme, betekent meer werkgelegenheid wat de sociaaleconomische situatie op het eiland ten goede komt.

Een ander positief neveneffect zou kunnen zijn dat tijdelijk uitgezonden personeel, dat vaak meer gespecialiseerd is dan lokaal personeel, veel kennis overdraagt en zo ook bijdraagt aan de kennis van het lokale personeel. Doordat de uitgezonden medewerkers binnen de bestaande instituties aan het werk gaan, wordt er automatisch intensief samengewerkt met lokaal personeel. Ze worden in de meeste gevallen dan wel niet uitgezonden als trainer of docent, maar door de samenwerking is er toch sprake van kennisoverdracht.

Tot slot lijkt als de samenwerking binnen het Koninkrijk der Nederlanden, ook de relatie met andere landen buiten het Koninkrijk te versterken. Nu wordt er binnen het Koninkrijk op diverse beleidsdomeinen samengewerkt, waardoor niet alleen de samenwerking binnen het terrein van artikel 1 dit positieve effect sorteert. Een goed georganiseerd en rechtvaardige rechtshandhaving is echter wel een belangrijke factor in internationale samenwerking.

⁶² Vegter & de Lange, rapport betreffende de implementatie en uitvoering van de te nemen verbeteringen na bezoek CPT aan de Nederlandse Antillen en Aruba in juni 2007, voortgangsrapportage juli 2011.

Beleidsinzet op aanpalende beleidsterreinen

Naast de instrumenten die gereserveerd staan bij artikel 1 van de begroting van Koninkrijksrelaties, hebben andere instrumenten van BZK, instrumenten van andere departementen en het beleid gevoerd door de Nederlandse Antillen en Aruba belangrijke effecten op de geformuleerde beleidsdoelstelling: het waarborgen van de rechtszekerheid en de mensenrechten op de Nederlandse Antillen en Aruba.

Artikel 2 van Hoofdstuk IV heeft als algemene beleidsdoelstelling “het stimuleren van de zelfstandigheid van de Nederlandse Antillen en Aruba op het gebied van bestuur, economie, rechtszekerheid en veiligheid”. Dit artikel heeft dan ook diverse raakvlakken met artikel 1. Bij artikel 1 draait het om intensieve, vaak structurele ondersteuning om de rechtshandhavingketen te versterken, ter voorkoming van ingrijpen door het Koninkrijk op grond van de waarborgfunctie. Artikel 2 is meer gericht op de versterking van de instituties van de Nederlandse Antillen en Aruba om er voor te zorgen dat deze zelf zo goed mogelijk in staat zijn een goed functionerende rechtshandhavingketen te creëren en in stand te houden. Het gaat hier meer om tijdelijke ondersteuning op basis van samenwerking, waarna de landen het vervolgens zelf over nemen. Een voorbeeld hiervan is het programma *Plan Veiligheid Nederlandse Antillen*, dat is gericht op de versterking van instituties binnen de rechtshandhavingketen. Ook de inzet van de Koninklijke Marechaussee op de Nederlandse Antillen wordt vanuit dit hoofdstuk gefinancierd. Ook andere samenwerkingsprogramma’s die vallen onder artikel 2, zoals het *Sociaal Economisch Initiatief*, dat gericht is op het verbeteren van de sociaal-economische positie van de bevolking, hebben, zij het indirect, effect op de beleidsdoelstelling. Door de positie van de bevolking te verbeteren, bijvoorbeeld door werkgelegenheid te creëren, wordt de kans op criminele activiteiten kleiner.

In de periode 2007-2010 stond het door BZK gevoerde beleid in het teken van de staatkundige veranderingen. De bevolking van de Nederlandse Antillen had er voor gekozen onderdeel te blijven van het Koninkrijk der Nederlanden, maar had wel de wens uitgesproken om de staatkundige verhoudingen te wijzigen. Dit heeft er toe geleid dat op 10 oktober 2010 het land Nederlandse Antillen is opgeheven, Curaçao en Sint Maarten autonome landen zijn geworden binnen het Koninkrijk en Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam onderdeel van Nederland zijn geworden. In aanloop van deze verandering was het beleid van het ministerie van BZK er op gericht voor de nieuw te vormen entiteiten een gezonde startpositie te creëren. Om dit te bereiken is veel onderhandeld tussen de diverse partners binnen het Koninkrijk. Onderdeel hiervan waren afspraken op het terrein van financieel toezicht en structurele samenwerking op het gebied van rechtshandhaving en rechtspleging in de vorm van consensusrijkswetten. Het onderhandelingsproces in aanloop van de staatkundige hervorming is ook van invloed geweest op het behalen van de beleidsdoelstelling van artikel 1.

Ook het beleid dat gevoerd wordt door de Koninkrijksministeries, het ministerie van Defensie en het ministerie van Buitenlandse Zaken, heeft invloed op de resultaten van het beleid van BZK. Zo verzorgt het ministerie van Defensie de militaire aanwezigheid in het Caribisch gebied. Deze inzet heeft ook invloed op zaken als drugsbestrijding en de samenwerking met bijvoorbeeld de Verenigde Staten. Het ministerie van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor het buitenlandse beleid van het hele Koninkrijk. Zij zijn dan ook bijvoorbeeld verantwoordelijk voor het sluiten van internationale verdragen zoals het Verdrag van San Jose gericht op de drugsbestrijding in de regio en de samenwerking met landen in de regio. Ook dit beleid is niet los te zien van het beleid dat door BZK gevoerd wordt. Daarnaast speelt het ministerie van Justitie ook een belangrijke rol. Dit is één van de partijen van het Justitieel Tripartiet Overleg. In dit overleg worden afspraken gemaakt over de samenwerking binnen het Koninkrijk op het gebied van rechtshandhaving, zoals de uitwisseling van gedetineerden of het uitwisselen van expertise over bijvoorbeeld politieonderwijs. Kortom, onderlinge interdepartementale afstemming en samenwerking, is voor BZK onontbeerlijk.

Tot slot is ook het beleid gevoerd door de landen Nederlandse Antillen en Aruba uiteraard van groot belang. De effectiviteit van de ingezette instrumenten is grotendeels afhankelijk van de mate van medewerking en de inzet van die landen. Samenwerken kun je niet alleen.

Hoofdstuk III: Samenvatting en conclusies

3.1 Samenvatting

Deze beleidsdoorlichting gaat over Hoofdstuk IV van de Rijksbegroting, Koninkrijksrelaties. Dit hoofdstuk valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Hoofdstuk IV bestaat uit twee artikelen, te weten artikel 1, de waarborgfunctie, en artikel 2, bevorderen autonomie Koninkrijkspartners. Deze beleidsdoorlichting beperkt zich tot artikel 1.

De waarborgfunctie is een instrument van het Koninkrijk op grond van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Het waarborgen van de rechtszekerheid en de mensenrechten betreft in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de autonome landen Nederlandse Antillen en Aruba zelf. Indien de landen hier onvoldoende toe in staat zijn, bestaat voor het Koninkrijk op grond van artikel 43 van het Statuut de mogelijkheid in te grijpen. Dit is een *ultimum remedium* en dient zo veel mogelijk voorkomen te worden.

De beleidsdoelstelling van artikel 1 is het waarborgen van de rechtszekerheid en mensenrechten op de Nederlandse Antillen en Aruba. Om hier concreet invulling aan te geven, stelt de minister van BZK via dit artikel instrumenten beschikbaar ter versterking van de rechtshandhavingketen. Het betreft bijdragen aan de Kustwacht voor het Koninkrijk der Nederlanden in het Caribisch gebied, het Recherche Samenwerkingsteam en de rechterlijke macht. Daarnaast is via dit artikel in 2008 eenmalig een bedrag beschikbaar gesteld ten behoeve van verbetermaatregelen in het gevangeniswezen.

Op het effect van de ingezette instrumenten heeft de minister van BZK slechts beperkt invloed. De instrumenten vallen grotendeels onder de verantwoordelijkheid van de ministers van Justitie van de Nederlandse Antillen en Aruba of onder de verantwoordelijkheid van de raad van ministers van het Koninkrijk. BZK heeft een coördinerende rol om de effectiviteit van de ingezette instrumenten te bevorderen en overlappen te voorkomen. De minister van BZK heeft slechts beperkte mogelijkheden om het beleid bij te sturen. Ook bestaat er voor de uitvoering van het beleid een grote afhankelijkheid van externe factoren en van beleid gevoerd door andere partijen.

3.2 Conclusies

Op basis van geraadpleegde bronnen, kan geconstateerd worden dat de gebruikte instrumenten, naar alle waarschijnlijkheid hebben bijgedragen aan de beleidsdoelstelling “het waarborgen van de rechtszekerheid en mensenrechten op de Nederlandse Antillen en Aruba”. Door de ondersteuning van de Kustwacht, het RST, de rechterlijke macht en het gevangeniswezen is bijgedragen aan

het versterken van de rechtshandhavingketen en daarmee aan het waarborgen van de rechtszekerheid en de mensenrechten. Hiermee worden de gevolgen van oorzaken die ten grondslag liggen aan de criminaliteitsproblematiek, zoals kleinschaligheid en geografische ligging, bestreden.

Dat de Nederlandse overheid het als haar taak ziet om de Nederlandse Antillen en Aruba te ondersteunen, is gezien haar verantwoordelijkheid binnen het Koninkrijk op basis van het Statuut logisch en onvermijdelijk.

De directe, feitelijke effecten van het gevoerde beleid zijn moeilijk inzichtelijk te maken. Dit heeft deels te maken met de werkzaamheden die de organisaties verrichten. De effectiviteit van dergelijke instituties laat zich moeilijk meten. Daarnaast bestaan de instituties nog niet heel lang en is de omvang van de organisaties beperkt. De wijze van verantwoording is nog in ontwikkeling. Tot slot is er het feit dat veel externe factoren van invloed zijn op de uitkomst van het beleid.

De Kustwacht steekt veel moeite in het verder professionaliseren van haar verantwoording op basis van integrale prestatie-indicatoren. Dit is een goede ontwikkeling. De wijze van het vaststellen van het beleid is vastgelegd in de Rijkswet Kustwacht. Doordat BZK vertegenwoordigd is in het Kustwachtpresidium en de Kustwachtcommissie bestaan er meerdere momenten per jaar om het beleid bij te sturen. Het is dan ook van belang dat BZK hierbij zelfstandig vertegenwoordigd blijft en op die manier goed de inzet van de door BZK beschikbaar gestelde middelen kan monitoren.

Hoewel de minister van BZK in overleg met de ministers van Justitie de beleidsstukken van het RST vaststelt, was het vaak een laatste formele stap ter bevestiging van stukken, zoals die opgesteld zijn door de beleidsgroep RST. Er had eerder in het proces nadrukkelijker contact kunnen zijn tussen BZK en de korpsbeheerder van het KLPD over het mandaat waarmee hij deelnam aan de vergadering van de beleidsgroep RST. Hierbij valt te denken aan beleidsmatige keuzes rond de inzet van de capaciteit en middelen, de manier van verantwoording in de jaarverslagen of de samenwerking met de partners. Inmiddels maakt op grond van artikel 57a van de Rijkswet politie de korpschef van het KLPD geen deel meer uit van de beleidsgroep. Er zou eerder in het proces nadrukkelijker contact kunnen zijn tussen BZK, VenJ en de teamchef RST over het mandaat waarmee hij deelneemt aan de vergaderingen van de beleidsgroep RST. Aangezien dit traject niet formeel is vastgelegd zoals bij de Kustwacht, dient BZK zelf inspanningen te verrichten om voldoende op de hoogte te blijven en duidelijke werkafspraken

te maken. Ook het RST dient zich bewust te zijn van wijze van verantwoording richting haar opdrachtgevers.

Het RST is in 2006 voor het laatst geëvalueerd. Het zou goed zijn opnieuw kritisch te kijken naar het RST met daarbij aandacht voor de resultaten van het RST, de aansturing en de organisatie van het RST en de toekomst van het RST. Dit biedt de minister van BZK meer zicht op de effecten van het beleidsinstrument en tevens handvatten om meer inhoudelijk te sturen bij de vaststelling van de jaarstukken van het RST.

Wat betreft de uitzending van de rechters en officieren van justitie vindt er (achteraf) geen inhoudelijke verantwoording plaats aan de minister van BZK. De mensen worden met behulp van BZK uitgezonden en zijn vervolgens in dienst van de Nederlandse Antillen en Aruba. Hun individuele functioneren en prestaties zijn niet bij BZK bekend. Ook is niet duidelijk of de behoefte aan rechters en officieren vanuit Nederland gelijk is aan enkele jaren geleden. Dat over het functioneren van de individuele rechters en officieren van Justitie niets bekend is bij BZK, is logisch: ze vallen onder het lokale gezag. Dat is verantwoordelijk voor hun functioneren. Het is wel opmerkelijk dat, ondanks dat de wens bestaat om meer lokale mensen op te leiden tot rechter of officier, het aantal uitgezonden mensen ten behoeve van de rechterlijke macht al gedurende vele jaren ongeveer hetzelfde is. Een uitgebreidere analyse naar de inzet van deze uitgezonden mensen, zou meer inzicht kunnen bieden.

De middelen, die eenmalig beschikbaar zijn gesteld voor verbeteringen binnen het gevangeniswezen, zijn besteed aan projecten die grotendeels nog in uitvoering zijn. Het bleek niet altijd eenvoudig te achterhalen wat de precieze status van de projecten was. Ook al zijn deze middelen in 2008 beschikbaar gesteld, de besteding van de middelen heeft nog steeds aandacht. Met de opheffing van het programma Plan Veiligheid Nederlandse Antillen zal BZK deze rol over moeten nemen.

Met het oog op de toekomst is het van belang dat BZK haar positie aan tafel behoudt en/of verstevigt. Deze is, doordat de instrumenten die worden ingezet in de meeste gevallen vallen onder de verantwoordelijkheid van een andere bewindspersoon, niet altijd van nature aanwezig. Alleen door nauw betrokken te zijn bij de beleidscycli en de contacten met alle betrokken partijen goed te onderhouden, is het mogelijk voldoende zicht te hebben en te blijven houden op het effect van de door BZK ingezette middelen.



Dit is een uitgave van:
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Februari 2012 | B-12991